



Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa

Ella Mustakangas
Markku Kiviniemi
Hilikka Vihinen



Maa- ja elintarviketalous 29
179 s., 2 liitettä

Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa

Ella Mustakangas
Markku Kiviniemi
Hilkka Vihinen

ISBN 951-729-785-8 (Painettu)
ISBN 951-729-786-6 (Verkkajulkaisu)
ISSN 1458-5073 (Painettu)
ISSN 1458-5081 (Verkkajulkaisu)
www.mtt.fi/met/pdf/met29.pdf

Copyright

MTT

Ella Mustakangas, Markku Kiviniemi ja Hilka Vihinen

Julkaisija ja kustantaja

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

www.mtt.fi/mttl

Jakelu ja myynti

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

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

sähköposti julkaisut@mtt.fi

Julkaisuvuosi

2003

Painopaikka

Data Com Finland Oy

Kannen kuva

Ella Mustakangas

Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa

Ella Mustakangas¹⁾, Markku Kiviniemi²⁾ ja Hilikka Vihinen¹⁾

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

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

Tiivistelmä

Tutkimus käsittelee paikallisen omaehtoisuuden mahdollisuuksia ja esteitä kunnissa sekä paikallisen ja seudullisen toimintakyvyn parantamisen edellytyksiä. Tarkastelun taustalla ovat julkisen sektorin rakenteita ja toimintatapoja koskevat uudistukset, hallinnon hajauttaminen sekä siirtyminen normiohjauksesta kohti paikallista itseohjautuvuutta ja yhteistoimintaa. Kuntien kumppanuustoiminta nähdään merkinä julkisen vallan, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan työnjaon ja toimivaltuuksien uudeltaisesta hahmottamisesta ja horisontaalisten yhteistyömuotojen etsinnästä. Tarkastelu kiinnittyy pitkälti EU:n myötä lanseerattuihin alue- ja maaseutupolitiikkoihin ja niihin liittyvään kehittämiseen. Kumppanuutta selvitettiin haastatteleamalla 27 maaseudun kehittämisessä mukana olevaa henkilöä. Tutkimuskohteena oli neljä maaseutukuntaa ja -kaupunkia, Nummi-Pusula, Tammela, Huittinen ja Orimattila.

Tutkimus osoittaa toimintaryhmätyön jääneen liian erilliseksi kuntien muusta, etenkin elinkeinojen kehittämisestä. Kunnissa suhtaudutaan usein varauksella pienimuotoisten kylähankkeiden rahoittamiseen. Toimintaryhmissä kyseisillä hankkeilla nähtiin olevan selvä yhteys kylien kehitykseen. Yleisesti oli kuitenkin vaikea hahmottaa, miten talkoopohjaisilla hankkeilla tuotettaisiin pysyviä työpaikkoja. Ongelmia tuottaa vastuiden ja velvollisuuksien määrittely, samoin osapuolten asenteet. Kolmannen sektorin mahdollisuuksiin uskoivat lähinnä sen piirissä toimineet.

Toimijoiden roolien tarkastelussa kuntatason kumppanuus purkautui yksittäisten, monessa mukana olevien kuntalaisten toimeliaisuudeksi. Kumppanuus ilmeni toimijoiden persoonallisina, vain osin heidän muodollisiin asemiinsa perustuvina kehittämispanoksina. Kumppanuusaktiivit olivat toimintaympäristöstään ja tätä myöten myös omista rooleistaan tietoisia kuntalaisia. Yritystoiminnan intensiivisyys pitää kuitenkin suuren osan yrittäjistä kumppanuuksien ulkopuolella.

Tulevaisuutta pidettiin tutkituissa kunnissa valoisana. Silti hankemaailman dynaamisuus ja kyliin epätasaisesti jakautuva muuttoliike edellyttävät, että kumppanuuksia kootaan yhteen. Paikallinen kumppanuus ja pirstaleisen hankkeen kokoaminen on vaativaa. Tutkimuksen mukaan maaseutua kehittävä kumppanuustoiminta ei kuitenkaan rajaudu kuntiin vaan laajenee toimijoidensa linkittämänä muille alueille ja niiden kumppanuusverkostoihin. Menestyksenkään kuntakumppanuuden edellytyksenä tutkimus korostaa kuntalaisena osallistumisen merkitystä sekä toimijoiden valmiutta erilaisten kumppanuusroolien omaksumiseen.

Asiasanat: kumppanuus, kunnat, maaseutupolitiikka, maaseudun kehittäminen, paikallinen hallinta

Partnership at municipal level in rural policy implementation

Ella Mustakangas¹⁾, Markku Kiviniemi²⁾ and Hilikka Vihinen¹⁾

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

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

Abstract

The study concerns preconditions of local empowerment and the ways to improve the development capabilities at local and sub-regional level. The analytical approach emanates from the administrative decentralisation, which is shifting government to governance. Local partnerships are seen as an implication of changing powers of public, private and voluntary sectors and their search for new horizontal co-operation models. The study focuses mainly on implementation of the EU rural and regional policies. Partnership was investigated by interviewing 27 rural developers in four Finnish municipalities, Nummi-Pusula, Tammela, Huittinen and Orimattila.

The study shows that local action groups have remained too separate from local industrial policies. Municipalities often hesitate to finance small-scale village projects. Local action groups instead saw that such projects have a clear connection to local economic development. Yet, it was hard to discern, how the traditional village action can produce permanent jobs. Problems arise when efforts are made to define responsibilities. The actors' attitudes were criticised as well. The prospects of third sector were taken seriously only by those who had personal experiences of voluntary work.

Analysis of actors' roles displays partnership as an activity consisting of contribution of single persons and their all-around participation. The contribution was highly personal and only partly determined by actor's formal position. Typical rural developers are aware of their operational environment and conscious about the expectations focused on them. Yet, intensive entrepreneurial activity holds most of the local entrepreneurs apart from the rural partnerships.

Although the future looked positive in chosen municipalities, dynamics of local development and migration spreading out unevenly into villages reveal the need of 'omnibus' partnership co-ordination. Efforts to govern partnerships and their multiple consequences illustrate how demanding the co-ordination of current development practice is. In addition, the study indicates that successful rural partnership is not restricted to municipal level, but is linked to regional networks by local activists. As a precondition of local partnership the study highlights the importance of participation and local citizenship as well as the connection between them. The study emphasises the readiness of local actors to adopt various roles in partnerships.

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

Esipuhe

Kumppanuutta pidetään yhtenä maaseudun kehittämisen avainkäsitteenä, ja kunnat ovat osa suomalaisen hallintojärjestelmän kivijalkaa. Maaseudun kehittämisessä kumppanuus on vakiintunut käytännöksi suppean maaseutupolitiikan tuella ja on tullut tunnetuksi etenkin toimintaryhmätyön muodossa. Suomalaisessa paikallishallinnossa kumppanuudelle rakentuva ohjelma- ja hanketoiminta on merkinnyt olennaisesti uudenlaista toimintatapaa.

Maaseudun kehittämiskumppanuudet voidaan nähdä hallinnan siirtymänä kohti paikallista itseohjautuvuutta ja sektorirajoja ylittäviä kehittämisen käytäntöjä. Tässä tutkimuksessa analysoidaan kunnan roolia maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Tarkastelu lähestyy kuntaa niin kehittämisen sijaintipaikkana kuin omaehtoisen kehittämisen kumppanina suhteessa muihin alue- ja paikallistason toimijoihin. Analyysimme on tulosta haasteellisesta ja mielenkiintoisesta poikkitieteellisestä työskentelystä, jossa yhdistettiin politiikantutkimusta, hallinnontutkimusta ja maaseutututkimusta.

Tutkimuksemme ei olisi toteutunut ilman useiden henkilöiden ja organisaatioiden myötävaikutusta. Haluamme kiittää Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää (YTR) tutkimuksemme rahoituksesta. Keskustelut yhteisökouluttaja Eija Lah-tisen kanssa johdattivat meitä tutkimuksen alkuvaiheessa kylien kehittämisen problematiikkaan. Tutkimuksemme kohteet, Nummi-Pusulana ja Tammelan kunnat sekä Huittisten ja Orimattilan kaupungit ovat tukeneet tutkimusta mm. antamalla tietoja tutkimusryhmän käyttöön. Erityiskiitos kuuluu haastatelluille kumppanuusaktiiveille, tapauskuntien luottamushenkilöille ja virkamiehille, paikallisille toiminta-aktiiveille ja yrittäjille sekä elinkeino-yhteisöjen ja toimintaryhmien edustajille. Tutkimuksemme pyrkii vahvistamaan maaseutupolitiikan politiikantutkimuksen kenttää. Toiveenamme on, että tutkimus tarjoaa myös tuoreita näkökulmia omaehtoisen kehittämisen mahdollisuuksiin ja esteisiin kuntatasolla sekä lisää kunnan toimijoiden ymmärrystä omasta roolistaan paikallisessa kehittämisessä.

Helsingissä heinäkuussa 2003

Hilkka Vihinen
MTT Taloustutkimus

Markku Kiviniemi
Helsingin yliopisto
Yleisen valtio-opin laitos

Ella Mustakangas
MTT Taloustutkimus

Sisällysluettelo

1	Johdanto	9
1.1	Kunta, kumppanuus ja hallinnan muutos	9
1.2	Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen	12
2	Julkisen sektorin kehityspiirteitä Suomessa	14
2.1	Julkisen sektorin rakentuminen	14
2.2	Julkisen sektorin uudistuspolitiikan pääpiirteitä	19
2.3	Uudistusten arviointia ja tulkintaa	26
3	Maaseutupolitiikka politiikkana ja toimintapolitiikkana	36
3.1	Maaseutupolitiikka politiikkana	36
3.2	Maaseutupolitiikan toimintapolitiikka	39
3.2.1	Tavoite 1 -ohjelmat	40
3.2.2	Tavoite 2 -ohjelmat	41
3.2.3	Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma ALMA	42
3.2.4	Horisontaaliset ohjelmat	42
3.2.5	Yhteisöaloiteohjelma Leader+	43
3.3	Kumppanuus ja maaseutupolitiikka	44
4	Kumppanuus	46
4.1	Kumppanuus julkisen sektorin piirissä	46
4.1.1	Kumppanuudet toimintatapana ja yhteistyönä	51
4.1.2	Kumppanuudet verkostoina	58
4.1.3	Kumppanuudet prosesseina	62
4.1.4	Kumppanuudet kontekstissaan	69
4.2	Kumppanuus maaseudun kehittämisessä	79
4.2.1	Kumppanuus EU-ohjelmissa	81
4.2.2	Kumppanuus maaseudun hallinnan tapana	86

5	Tapauskuntien kuvaus	92
5.1	Huittinen	92
5.2	Nummi-Pusula	94
5.3	Orimattila	96
5.4	Tammela	98
5.5	Kuntien vertailua	100
6	Kumppanuus maaseudun kehittämisessä neljässä tapauskunnassa	105
6.1	Aineiston keruu, käsittely ja analyysi	105
6.2	Kunta toimintaryhmyössä	106
6.2.1	Kertasummakäytäntö helpottaa ja epäilyttää kuntia	107
6.2.2	Kunta ja itsenäistyvät toimintaryhmät	110
6.3	Kumppanuuden osapuolet, heidän roolinsa ja niiden muotoutuminen	112
6.3.1	Luottamushenkilöt – enemmistö vitkastelee, vähemmistö osallistuu	112
6.3.2	Virkamiehet kumppanuuden rakentajina	117
6.3.3	Yrittäjät – kumppanuuden heterogeeninen osallistujataho	121
6.4	Kunnan talous kumppanuuden lähtökohtana	124
6.5	Kunta ja kylät	127
6.5.1	Maallemuuttajia odotetaan ristiriitaisin tuntein	127
6.5.2	Käsitykset kunnan ja kylien välisestä kumppanuudesta	129
6.5.3	Kolmas sektori valtaistuu osallisuuden kautta	130
6.6	Kumppanuudet kunnan kehittämisessä	132
6.6.1	Kylätalojen korjaamisesta elinkeinojen kehittämiseen	133
6.6.2	Pyrkimykset kumppanuuden vahvistamiseen – kaksi tapausta	135
6.6.3	Huittisissa keskitytään elintarvikeketjun kehittämiseen	138
6.6.4	Näkemykset aluekeskusohjelmasta	139
6.7	Yhteenveto haastattelujen tuloksista	142

7	Keskustelua paikallisen kehittämisen edellytyksistä	146
7.1	Ajatus kumppanuuksia kokoavasta kehittämisotteesta	146
7.2	Kunta rahoittajasta asiantuntijaksi	149
7.3	Osallistuva kuntalainen – onnistuvan kumppanuuden edellytys	150
7.4	Sosiaalinen pääoma – yrittäjäyhteistyön pullonkaula	156
7.5	Kumppanuus ja maaseutukuntien tulevaisuus	158
7.6	Kuntatason kumppanuus tutkimuksen haasteena	160
	Kirjallisuus	163
	Liitteet	

1 Johdanto

1.1 Kunta, kumppanuus ja hallinnan muutos

”Jos ajatellaan nykytilannetta, niin kunta on mukana aika monenmoisissa kumppanuuksissa. On ensinnäkin näitä elinkeinoyhtymiä. Eli jos kunta ei itse osallistu, niin se voi olla mukana näitten elinkeinoyritystensä kautta. Ja nämä toimintaryhmät ovat tällaisia uusia yhteistyömuotoja. Eli jos sen kysymyksen kääntäisi niin, että mitkä asiat ovat sellaisia, joissa tällä kumppanuudella ei olisi kunnalle mitään merkitystä, niin siihen olisi aika vaikea vastata.”
(toiminnanjohtaja)

Katkelma paikallisen kehittäjäaktiivin haastattelusta on kiteytys kuntien nykyisestä tilanteesta ja tämän tutkimuksen lähtökohdista. Viimeisen vuosikymmenen aikana kumppanuus ja alueiden omaehtoinen kehittäminen ovat muodostuneet keskeisiksi alueellisen ja paikallisen kehittämisen metodeiksi. Alueiden omaehtoiseen kehittämiseen kunnat ovat osallistuneet EU:n tavoiteohjelmissa, paikallistasolla taas yhteisöaloitteiden ja vastaavien kansallisten ohjelmien rahoittamisessa toimintaryhmissä. Kuntien osallistuminen on ulottunut ohjelmien ja suunnitelmien laatimisesta maakunta- ja seudulliselta tasolta toimintapolitiikkojen kehittämiseen sekä käytännön paikalliseen toimintaan saakka. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan paikallisen omaehtoisuuden mahdollisuuksia ja esteitä kuntatasolla, sekä paikallisen ja seudullisen toimintakyvyn parantamisen edellytyksiä. Tutkimuksen kohteena ovat kunnat omaehtoisen kehittämisen sijaintipaikkoina ja kehittämisen kumppaneina sekä suhteessa alue- ja paikallistason toimijoihin.

Kuntatasolla omaehtoisen kehittämistyön korostuminen ei ole pelkästään EU-jäsenyyden myötä lanseerattuihin kehittämisohjelmiin liittyvä ilmiö. Julkista sektoria ja hallintoa on uudistettu ja muutettu Länsi-Euroopan maissa huomattavan laajasti ja monin eri tavoin 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen. Muutokset ovat koskeneet erityisesti julkista taloutta sekä julkisen sektorin rakenteita ja toimintatapoja. Uudistusten myötä julkista valtaa on hajautettu ja valtion normiohjauksesta on siirrytty enenevässä määrin paikalliseen itseohjautuvuuteen ja yhteistoimintaan. Julkisen hallinnon uudistukset ovat Suomessa heijastuneet muutoksina kuntien toimintaympäristössä ja suunnanneet kuntia kohti kumppanuudelle perustuvia hallinnan (governance) käytäntöjä.

Hallinnontutkimuksen näkökulmasta kansallista hallintoa uudistettiin 1990-luvulla pitkälti ns. uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) oppien mukaisesti. Tätä uudistuspolitiikan taustalla vaikuttanutta hallintodoktriinia voi kutsua eräänlaiseksi hallinnon hajauttamisen ja tulosajattelun ytimeksi. Institutionaalaisesta näkökulmasta 1990-luvun hallintouudistukset on kitey-

tetty kolmenlaiseen kansallisen hallinnon hajauttamiseen (ks. Temmes & Kiviniemi 1997, s. 20):

- valtiollisen keskushallinnon hajauttaminen valtionhallinnon alemmille tasoille. Selvimpänä tuntomerkkinä tästä on ollut tulosohjauksen ja tulosbudjetoinnin käyttöönotto sekä virastojen ja laitosten johdolle annettu entistä suurempi toimivalta ja tulosvastuu.
- valtiollisen hallinnon hajauttaminen kunnille ja maakunnille. Tämä ilmenee selvimmän uudessa kuntalaissa ja kuntien valtionosuusperusteiden muuttamisessa, jotka ovat lisänneet kunnan mahdollisuuksia suunnata voimavaroja ja toimintaa ja vähentäneet keskushallinnon valvontaa. Alueellinen kehittämis-tehtävä on puolestaan hajautettu maakunnille, joista muodostettiin kuntayhtymiä.
- valtion toimintojen hajauttaminen liikelaitoksille ja yhtiöille. Tämä on tarkoittanut toimintojen siirtämistä markkinoille. Toimintojen rahoitus pohja on muuttunut verorahoituksesta liikeluontoiseksi tulo-rahoitukseksi. Valtio voi uudessa järjestelyssä olla edelleen omistaja, tai se voi myydä omistusoikeuksiaan ulkopuolisille.

Kokonaisuudessaan mainitut uudistukset ovat merkinneet julkisen ja yksityisen sektorin välisen rajan liudentumista sekä supistaneet kansallisen keskushallinnon toimipiiriä. Samalla ne ovat nostaneet esille kysymyksen kuntien toimivallan rajoista palvelujen määrän ja laadun asettajina sekä aikaansaaneet keskustelua tulosohjauksen toimivuudesta eri toimialoilla. Kun valtion, kuntien ja markkinoiden sekä kansalaisyhteiskunnan työnjaot ovat muuttuneet, on peli muuttunut pelattavaksi toisilla pelisäännöillä kuin ennen. Institutionaalisessa mielessä muutos on ollut varsin laajamittaista. Se on näkynyt niin arvoissa ja arvojärjestyksissä, regulatiivisissa käytännöissä kuin toimintatilanteiden tulkinnoissa (ks. Kiviniemi 2001).

Kuntien kohdalla uudistukset ovat tähdänneet itseohjautuvaan, byrokratiaa vieroittavaan paikallishallintoon, joka toimii taloudellisesti ja tehokkaasti (Haveri 2000, s. 75). Painotus on ollut kilpailussa sekä kuluttajan/käyttäjän mahdollisuudessa valita. Kuntien tilanteeseen on vaikuttanut olennaisesti myös se, että 90-luvun laman seurauksena kuntatalous toimi eräänlaisena valtion talouden varaventiilinä. Julkisen talouden tasapainottamiseksi kuntien valtionosuuksia leikattiin huomattavasti. Verotulojen suhteellisen osuuden kasvu kuntien tulo-pohjassa on merkinnyt kunnissa lisääntyvää epävakautta ja vaikeuttanut kuntatalouden etukäteisarviointia.

Kokonaisuudessaan muutosten seuraukset voi kiteyttää seuraavasti: kuntien vapaus ja valtuudet ovat kasvaneet, resurssit sen sijaan ovat yhtäältä vähentyneet, toisaalta muuttaneet luonnettaan. Kumppanuuteen pyritään kunnissa taoudellisten realiteettien sanelemana, mutta myös lisääntyneen toimintavapauden ja uusien kehittämismetodien kannustamana. Tämä tutkimus avaa näkökulmaa kuntien kumppanuustoimintaan juuri hallinnan muutoksesta käsin. Tarkastelun lähtökohtana on perinteisen, hierarkkiseen rakenteeseen ja sektoreihin perustuneen politiikan muutos uudenaikaiseksi, hajautukseen ja horisontaaliseen kumppanuuteen perustuvaksi toimintatavaksi.

Aluekehityksen näkökulmasta katsottuna hallinnon uudistukset ovat merkinneet lisääntyvää epätasa-arvoisuutta ja johtaneet alueiden välisten kehittyneisyyserojen kasvuun. Erot köyhien ja rikkaiden kuntien välillä ovat kärjistyneet, samoin ero kasvu- ja taantuma-alueiden välillä (Sandberg 2000, s. 198). Keskkusten ulkopuolisilla alueilla voittajakunnat näyttävät keskittyvän kaupunkien läheiselle maaseudulle (Palttila & Niemi 2003).

Kehityksen epätasaisuuden taustalla voidaan erottaa useita eri tekijöitä. Kunnissa on ensinnäkin erilaisia valtarakenteita ja arvosuuntauksia, jotka luonnollisesti ohjaavat uusien yhteistyöverkostojen rakentamista. Useissa maaseutu- ja aluekehittämistä koskevissa tutkimuksissa (ks. esim. Sisäasiainministeriö 2003, Hagedorn ym. 2001) on käynyt myös ilmi, että kunnan ja sen virkamiesten suhtautuminen, kyvykkyys ja aktiivisuus ovat ratkaisevia politiikkatoimien onnistuneisuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Kunnat eivät myöskään ole samassa lähtötilanteessa hyödyntämään omaehtoisuutta edellyttäviä kehittämisvälineitä tai tarjoamaan palveluja asukkailleen. Kun vastuuta alueellisesta kehittämisestä on siirretty yhä enemmän alueiden itsensä vastuulle, kehitys näyttää noudattavan 'menestyksen maantiedettä': menestyneet alueet, joilla on entisestään sosiaalista ja materiaalista pääomaa, vahvistavat asemiaan, heikompien taantuessa entisestään. Tämä tutkimus pyrkii tarkentamaan, millaisia vaikutuksia hallinnan tavan muutoksella on maaseudun kehittämiseen.

Alueiden eriarvoistumiskehityksen rinnalla on silti todettava, että kumppanuuden vaade ja siihen perustuvat kehittämismetodit ovat aikaansaaneet merkittäviä muutoksia alueiden kehittämistoimissa. Paikallistasolla toimintaryhmätyö on muovannut kylien talkooperinteestä uutta, eurooppalaistuvaa maaseudun kehittämistoimintaa. Aluetasolla uutta toimintakulttuuria on toteutettu mm. hanketoiminnan koordinoitua varten perustetuissa maakuntien yhteistyöryhmissä.

Vaikka keskustasolla ajettujen uudistusohjelmien linjauksissa julkinen sektori on lähestynyt huomattavasti enemmän markkinoita ja elinkeinotoimintaa kuin kansalaisyhteiskuntaa ja sen järjestöjä, on kaikkien sektoreiden välille syntynyt uudenlaisia yhteistyörakenteita. Eri sektoreita yhdistävä kumppanuus on

saanut hahmonsaa yleensä kehittämishankkeiden kautta. Havaittavissa on ollut kumppanuuden vähittäistä sisäistymistä, kun olemassa olevat instituutiot ovat omaksuneet uuden toimintakulttuurin edellyttämiä ajattelumalleja.

Aikaisemmat maaseudun kehittämistä käsitelleet tutkimukset ovat kohdistuneet usein joko toimintaryhmtyhn (Westholm ym. 1999, Rantama 2002) ja kyliin (Nieminen 2000, s. 120–141) tai analysoineet tavoiteohjelmien toimeenpanoa alueellisessa mittakaavassa (Virkkala 2002, Grönqvist 2002). Kunta ei ole yleensä ollut huomion ensisijaisena kohteena. Tässä tutkimuksessa kunta ankkuroidaan tarkastelun kiintopisteeksi. Hallinnan muutoksen valossa maaseudun kehittmistoymien tarkastelua ei ole silti paikallistasollakaan syytä rajata kuntaorganisaatioon. Nykyisissä olosuhteissa maaseudun kehittäminen edellyttä kunnilta muodollisia rakenteita leikkaavien hallintasuhteiden muodostamista ja niiden koettelua käytännössä. Tutkimus koskee näin myös muita kuntatason toimijoita: toimintaryhmiä, seudullisia elinkeino-yhteisöjä, alueen yrityksiä sekä paikallisia asukkaita.

Tutkimus tarkastelee kuntien kumppanuustoimintaa neljän tapauskunnan avulla. Valitut kunnat, Huittinen, Orimattila, Nummi-Pusula ja Tammela, sijoittuvat eteläiseen Suomeen, neljän eri maakuntaan. Tapauskunnille on yhteistä se, että rahastokaudella 1995–1999 kaikki kunnat kuuluivat tavoite 5b -ohjelmaan. Nykyisellä kaudella osa kunnista sijoittuu tavoite 2 -alueille, osa saa rahoitusta ns. siirtymäkauden alueen varoista. Tapauskunnista Orimattila, Nummi-Pusula ja Huittinen ovat ydinmaaseudun kuntia. Tammela kuuluu kaupunkien läheiseen maaseutuun (Keränen ym. 2000). Orimattila, Tammela ja Nummi-Pusula lukeutuvat lisäksi kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusalueeseen. Tapaus-tutkimuksen luonteen mukaisesti kaikki kunnat muodostavat ’omat tapauksensa’ eli hahmottavat kumppanuuden luonnetta juuri kyseisen kunnan osalta. Variaatio kuntien välillä luo mahdollisuuksia eritellä kumppanuudessa ilmeneviä kysymyksiä erilaisissa kunnissa. Enimmäkseen neljä kuntaa analysoidaan silti yhtenä kokonaisuutena, mikä laajentaa mahdollisuuksia pohtia kuntatason kumppanuuden edellytyksiä ja esteitä yhtä kuntaa yleisemmällä tasolla.

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen

Tutkimuksen tehtävänä on tarkastella omaehtoiseen maaseudun kehittämiseen liittyviä mahdollisuuksia ja esteitä kuntatasolla paikallisten toimijoiden kokemana. Tässä yhteydessä paikallisilla toimijoilla tarkoitetaan kuntien toiminta-aktiiveja, virkamiehiä, luottamushenkilöitä sekä seudullisten elinkeino-yhtiöiden edustajia ja alueen yrittäjiä. Analyysi kohdentuu kumppanuuden toteutumiseen ja sen edellytyksiin; panoksiin, prosesseihin ja toimintatapoihin. Toimijoiden käsityksien pohjalta tutkimus kartoittaa kunnan ja sen edustajien roo-

leja sekä niissä esiintyvää vaihtelua kuntien kumppanuustoiminnassa. Kiinnostuksen kohteena on myös uusi hallinnan tapa ja siihen liittyvän toimeenpanon muutos.

Kun tutkimus muodostuu kentältä kerätystä haastatteluaineistosta ja tutkijoiden tulkinnoille rakentuvasta analyysistä, joudutaan ottamaan kantaa tutkimuksen objektiivisuuden ja subjektiivisuuden kysymyksiin. Jo tutkimusasetelma itsessään voidaan ymmärtää eräänlaiseksi viestiksi tutkimukseen liittyvästä subjektiivisuudesta. Voi ajatella, että valitsemalla paikallisen omaehtoisuuden tutkimusaiheeksi tutkijat kokevat – joko tietoisesti tai tiedostamattaan – edistävänä itselleen tärkeänä pitämiään asioita. Se mitä objektiivisuuden pelastamiseksi voi tällaisessa tilanteessa tehdä, on oman subjektiivisuuden tunnistaminen (Eskola & Suoranta 2000, s. 17). Tämän ideaalitalanteen muistuttamana tutkimuksessa annetaan haastateltujen itsensä kertoa kuntatason kumppanuudesta, argumentoimatta itse maaseudun kumppanuuksien puolesta tai niitä vastaan.

Kysymykseen tutkimuksen objektiivisuudesta voi ottaa kantaa myös toisesta näkökulmasta. Koska tutkimusteemoja lähestytään nimenomaan haastateltujen näkemysten välityksellä, on tutkimusotetta luonteva pitää konstruktivistisena (ks. Häkli 1999, s. 133–135). Tutkimus pohjautuu haastateltujen tulkintoihin ja heidän tuottamaansa puheeseen tutkittavasta ilmiöstä, jolloin tarkastelun kohteeksi jäsentyy pala maaseudun kehittämisen todellisuutta kuntatason toimijoiden kokemana. Konstruktivistisesta lähestymistavasta käsin myös tutkijoiden tekemät tulkinnat tulevat näkyviksi. 'Maaseudun kehittämisen todellisuus' on siten läpäissyt kaksi tulkintakierrosta ennen päätymistään luvussa 6 esitetyiksi tuloksiksi. Konstruktivistisen käsityksen mukaan kyseinen tieto ei tee tutkimuksen lopputuloksista vähemmän todellisia, vaan viestii pikemminkin tutkittavan ilmiön luonteesta. Kumppanuutta voi verrata esimerkiksi demokratiaan, ilmiöön, jolla ei ole aineellista olomuotoa, vaan johon kosketuksen saa juuri kielen kautta synnyttävien todellisuuksien välityksellä (ks. Häkli 1999, s. 135).

Tutkimus etenee seuraavalla tavalla. Luvussa kaksi kuvataan Suomen julkisen sektorin kehitysvaiheita sekä julkisen sektorin uudistuspolitiikkaa viimeisten 15 vuoden aikana. Luvun loppuosassa näkökulma muuttuu arvioivaksi. Tarkastelu kohdentuu silloin julkisen sektorin muutosten moniin merkityksiin ja seurausten pohdintaan.

Luvussa kolme tarkastellaan maaseutupolitiikkaa politiikan tutkimuksen näkökulmasta. Aluksi käsitellään maaseutupolitiikan profiilia ja potentiaalia sekä luonnetta politiikkana. Tämän jälkeen selvitetään maaseutupolitiikan toimintapolitiikkaa sekä sen eri tasoja. Samassa yhteydessä luodaan katsaus keskeisiin tutkimusajankohdan aikana käytössä olleisiin maaseutupolitiikan politiikkavälineisiin. Loppuosassa huomio kääntyy kohti kumppanuutta, jonka näkökulmasta luodaan vielä katsaus maaseutupolitiikan kokonaisuuteen.

Kumppanuuteen keskittyvässä neljännessä luvussa kumppanuutta tarkastellaan aluksi julkisen sektorin piirissä. Kumppanuutta jäsennetään toimintatapana, verkostoina sekä prosesseina. Julkiseen sektoriin keskittyvä viimeinen alaluku, kumppanuudet kontekstissaan, vie tarkastelua kohti alueellisia ja paikallisia kumppanuuksia. Niiden tarkastelua jatketaan maaseudun kehittämiskumppanuuksia koskevassa osiossa. Kumppanuutta jäsennetään yhtäältä EU-ohjelmien toimeenpanoon liittyvänä ilmiönä, toisaalta osana laajempaa maaseutualueiden hallinnan tavan mallia (new rural governance). Hallinnan edellytyksiä tarkastellaan seutuyhteistyöstä saatujen kokemusten valossa.

Tutkimuksen kohdekunnat esitellään luvussa viisi. Kuntia vertaillaan mm. talouden tunnuslukujen ja väestökehityksen perusteella. Selostus aineiston keuruusta on sijoitettu tutkimuksen empiirisen osion, luvun kuusi, alkuun. Aineiston analyysiosion päättää tuloksista koottu yhteenveto. Lopuksi luvussa seitsemän esitellään tutkimuksen johtopäätökset sekä käydään keskustelua paikallisen itseohjautuvuuden ja maaseudun kehittämisen edellytyksistä kuntia sekä maaseutupolitiikan toimeenpanoa koskevien tutkimusten valossa.

2 Julkisen sektorin kehityspiirteitä Suomessa

Tämän luvun aluksi kuvataan lyhyesti Suomen julkisen sektorin kehitysvaiheita, minkä jälkeen selostetaan julkisen sektorin uudistuspolitiikkaa viimeisten 15 vuoden aikana ja lopuksi pohditaan arvioivalla ja tulkitsevalla tavalla julkisen sektorin muutosten monia merkityksiä.

2.1 Julkisen sektorin rakentuminen

Suomen julkinen hallinto ja julkinen sektori ovat rakentuneet pitkän ajan kuluessa. Nykyisen julkisen sektorin kokonaisuus sisältää piirteitä eri kehityskausilta. Seuraavassa käytetään termiä 'julkinen sektori' kuvaamaan kaikkia niitä laitoksia ja organisaatioita, jotka ovat vaaleilla valittujen valtakunnallisten tai paikallisten luottamuselinten ohjaamia. Konkreettisemmin sanottuna 'julkisella sektorilla' viitataan valtion ja kuntien organisaatioihin. Koska nämä organisaatiot hoitavat nykyoloissa varsin monenlaisia tehtäviä, on osuvampaa puhua 'julkisesta sektorista' kuin 'julkisesta hallinnosta'. Nykyisen julkisen sektorin painopiste on erilaisissa palvelutehtävissä, vain osa tehtävistä on hallintoa.

On huomattava, että valtion ja kuntien organisaatiot eivät aina erotu yksiselitteisesti muista organisaatioista. Puhutaan myös 'puolijulkisista organisaatioista' tai 'välillisestä julkisesta hallinnosta'. Esimerkkejä tällaisista tapauksista ovat julkisten tehtävien antaminen yksityisille organisaatioille lainsäädännössä

ja valtion tai kunnan osallistuminen yritystoimintaan. Perinteinen jaottelu 'julkisiin' ja 'yksityisiin' organisaatioihin ei siis ole selvärajainen eikä muuttumaton. Lähtökohtaisesti on hyvä pitää mielessä, että kysymys on yhteiskunnan organisoitumistavasta, joka on historiallisesti muuttuva kenttä. Kehityksen kuluessa yhteiskunnan organisaatiot pyrkivät vastaamaan muuttuviin tarpeisiin. Muutosten voidaan nähdä kulkevan eriytymisen/erikoistumisen ja yhteistoiminnan/integraation välisen tasapainon liikkeinä. Tällä ajattelutavalla on merkitystä tutkittaessa julkisten ja yksityisten organisaatioiden välisiä suhteita ja niiden muutoksia.

Olli Mäenpään (1991) jaksottelua mukaillen Suomen julkisen sektorin kehityksessä voidaan erottaa neljä päävaihetta:

- keskitetyn hallintojärjestelmän ja virkamieshallinnon synty, joka ajoittuu Ruotsin vallan ja autonomian aikaan
- oikeusvaltion rakentuminen, joka ajoittuu etenkin 1900-luvun alkupuolelle
- hyvinvointivaltion rakentuminen, joka ajoittuu etenkin 1900-luvun jälkipuoliskolle
- uusi julkinen sektori, joka muotoutuu muutosten kautta 1980-luvun lopulta alkaen

Suomen nykyisessä julkisessa sektorissa on piirteitä kaikista neljästä kehitysvaiheesta. Vanhimman, itsenäisyyttä edeltävän ajan perintönä voidaan mainita keskusvirastomalli, lääninhallinto sekä virkamieslainsäädännön ja hallintomenettelyn perusteet (Temmes 1994). Nämä hallinnolliset perinteet loivat osaltaan pohjaa oikeusvaltion kehittymiselle.

Oikeusvaltion hallinto vakiintui Suomessa etenkin itsenäistymisen jälkeen 1920- ja 1930-luvuilla. Suomen hallinnon toiminta perustuu edelleenkin suureksi osaksi oikeusvaltion periaatteisiin, joihin myöhemmin on liittynyt ja sekoittunut uudempien kehitysvaiheiden piirteitä. Koko julkista sektoria ajatellen oikeusvaltion periaatteet korostuvat nimenomaan perinteisissä hallinnollisissa tehtävissä, kun taas uudemmissa palveluissa ja liikeluontoisissa toiminoissa on oikeusvaltion periaatteista poikkeavia piirteitä. Oikeusvaltioperiaate on voimassa Suomen perustuslain toisen pykälän perusteella.

Oikeusvaltion periaatteista mainitaan useimmiten ensimmäisenä hallinnon lainalaisuuden periaate. Suomen perustuslain mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”. Lisäksi ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tämän lainalaisuuden periaatteen taustana on hallinnon käsittämisen lakien toimeenpanoksi, ja sen mukaan hallinnon hyväksyttävyyys nojaa eduskunnan säätämiin lakeihin. Perinteisen oikeusvaltion ajattelutavan mukaan

julkinen ja yksityinen erottuvat selvästi toisistaan. Julkinen valta voi puuttua yksityiseen toimintaan vain lain valtuutuksen pohjalta. Virastoilla ja laitoksilla on laissa määritelty toimivalta, jonka rajoissa ne toimivat jokseenkin itsenäisesti. Tyypillistä oikeusvaltion ajattelutavalle on suppea käsitys julkisen sektorin tehtävistä: pääpaino on hallinnollisissa päätöksentekoprosesseissa ja yksittäisten tapausten käsittelyssä.

Demokratian periaate toteutuu oikeusvaltion hallinnossa edustuksellisesti siten, että kansalaiset valitsevat lainsäätäjän yleisillä ja vapaille vaaleilla. Paikallisella tasolla demokratian periaate toteutuu edustuksellisesti kuntien itsehallinnossa. Suomen perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kansalaisten oikeuksien kannalta katsottuna oikeusvaltion rakentuminen on vahvistanut siviilioikeudet ja poliittiset oikeudet kaikille yhdenmukaisina perusoikeuksina (Marshall 1964).

Oikeusvaltion hallinnollisten periaatteiden on nähty kytkeytyvän byrokraattisen organisaation malliin, jonka on kuvannut Max Weber (1972 ja 1978, myös Vartola 1979, Temmes 1994). Lyhyesti sanottuna byrokraattinen organisaatiomalli on hierarkkinen ja sääntökeskeinen. Tällaisen organisaatiomallin vahvuuksina on nähty oikeusturva ja luotettavuus. Heikkoina puolina on yleisesti pidetty jäykkyyttä ja hitautta, joiden usein ajatellaan tekevän mallin huonosti soveltuvaksi palvelu- ja liikeluontoisiin tehtäviin.

Oikeusvaltion periaatteet ovat vaikuttaneet suurimpaan osaan Manner-Euroopan ja Pohjoismaiden hallintojärjestelmiä. Niinpä ne ovat myös yksi keskeinen tekijä Euroopan unionin hallintotavan taustalla. Euroopan unionin hallintoa onkin pidetty varsin hierarkkisena ja sääntövaltaisena (Lautso 1996). Tämä luonnehdinta kohdistuu EU:n instituutioiden kokonaisuuteen, ja erityisesti Euroopan komissioon. Komissio on organisoitu weberiläisen byrokratiomallin mukaan (Rehn 1998, s. 63). Komission rakenne ja hallintokulttuuri ovat saaneet vaikutteita etenkin perinteisestä ranskalaisesta hallintotavasta (Rehn 1998, s. 66, Lautso 1996). Komission koon kasvaessa sitä on arvosteltu mm. tehottomuudesta, teknokraattisuudesta, sisäisen koordinaation puutteesta ja epäyhtenäisyydestä sekä salailevasta toimintatavasta (Raunio 1998, Tiihonen 1998, s. 43–48). Komission hallintotapaa on pyritty uudistamaan ja tehostamaan, mutta tulokset ovat olleet rajallisia (Peltonen 1999). Kokonaisuutena EU:n instituutioille on ollut luonteenomaista päätöksenteon moniportaisuus ja siihen kytkeytyvä monimutkaisuus (Raunio 1998).

Suomessa hyvinvointivaltion kehittyminen on merkinnyt oikeusvaltion periaatteiden täydentymistä ja osittaista muuttumista. Tämä kehitys on tapahtunut vähitellen kuten oikeusvaltion kehityskin. Jo 1800-luvulla käytettiin Saksassa joissakin tapauksissa termiä Wohlfartsstaat, vaikka tavallisempi käsite tuolloin oli Sozialstaat. Tässä vanhassa keskustelun perinteessä pidettiin oikeus- ja sosiaalivaltiota toisiaan täydentävinä periaatteina siten, että oikeusvaltio kohden-

tuu hallinnon muodollisiin toiminta- ja menettelytapoihin, kun taas sosiaalivaltio kohdentuu julkisen toiminnan sisällön määrittelyyn (Dyson 1980). Perinteisen oikeusvaltion rinnalla puhuttiin 'sosiaalisesta oikeusvaltiosta', jolla on hallintotehtävien lisäksi sosiaalisia tehtäviä. Hyvinvointivaltion rakentuminen toisen maailmansodan jälkeen on merkinnyt julkisen sektorin tehtävien ja toimintojen uudelleen määrittelyä ja laajentumista. Samalla on tapahtunut muutoksia myös hallinnollisissa periaatteissa.

Suomessa hyvinvointivaltion rakentuminen ja kehittyminen painottuivat 1960- ja 1970-luvuille. Tässä kehityksessä oli kyse toisaalta julkisen sektorin reagoinnista yhteiskunnan rakennemuutoksiin (teollistuminen, kaupungistuminen) toisaalta hyvinvointivaltion ideologiasta, jossa ihmisten hyvinvoinnin edistäminen nähdään taloudellista kasvua tuottavana investointina tulevaisuuteen (Kuusi 1961). Hyvinvointivaltion rakentuminen näkyi mm. siinä, että nk. hyvinvointitehtävistä (opetus ja kulttuuri sekä sosiaaliala ja terveys) tuli valtion suurin tehtäväkohtainen menoerä vuodesta 1966 alkaen (Nikkilä 1979).

Julkisen sektorin organisaatiot kasvoivat ja eriytyivät vahvasti hyvinvointivaltion rakentuessa. Suhteellisesti eniten kasvoivat valtion keskushallinto ja kuntien hyvinvointitehtäviä hoitavat organisaatiot. Kasvaneet julkiset tehtävät vaativat myös kasvavaa hallintoa, mm. suunnittelujärjestelmien käyttöönotto 1960-luvun lopulla sisältyi hallinnollisten tehtävien laajenemiseen. Hallinto-organisaation kasvu merkitsi sen voimistumista suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Lisääntyvä virkamiesvalta oli yleinen keskusteluteema tämän kehityksen yhteydessä. Sen 'vastapainona' nähtiin tapahtuvan hallinnon politisoitumista.

Julkisen sektorin organisaatiomalli oli hyvinvointivaltion rakentuessa edelleen ensisijaisesti peräisin oikeusvaltion hallinnollisista periaatteista (Vartola 1978). 1970-luvulta alkaen lisääntyikin julkisen sektorin byrokraattisuuden arvostelu. Hallinnon lainalaisuuden ja normisidonnaisuuden rinnalle oli rakentumassa lisääntyvää hallinnon harkinnanvaraisuutta (Mikkola 1981), jolloin perusteena toiminnalle olivat oikeudenmukaisuus ja tasa-arvon edistäminen muodollisen laillisuuden rinnalla. Harkinnanvaraisuuden lisääminen ei kuitenkaan ole ollut riittävä eikä aina oikeutettukaan keino lisätä julkisen sektorin joustavuutta ja kykyä reagoida muuttuviin tarpeisiin. Hyvinvointivaltion organisaatio on jälkiarvioissa nähty ylliraskaaksi ja jäykäksi.

Uudenlainen julkinen sektori alkoi kehittyä 1980-luvun loppupuolelta alkaen. Taustalla oli mm. keskustelu 'hyvinvointivaltion kriisistä', jolle antoi kansainvälisesti sysäyksen OECD:n raportti (1981) *The Welfare State in Crisis*. Hyvinvointivaltion ongelmien nähtiin tuolloin olevan ensisijaisesti taloudellisia ja 'kriisin' tarkoittavan ennen muuta kustannuskriisiä. Tehtäviltään laajaksi paisuneen julkisen sektorin nähtiin rasittavan kansantaloutta liikaa: julkiset palvelut eivät enää näyttäneet sijoituksena tulevaisuuteen, vaan kustannustekijä-

nä ilman vastaavaa taloudellista tuottoa. Kriisikeskustelussa nousivat esille myös hyvinvointivaltion toiminnallinen tehottomuus ('byrokratiakritiikki') ja kannatuksen väheneminen ('hyväksyttävyysskriisi') (esim. Hellsten 1993, s. 446–454). Suomessa keskustelu 'hyvinvointivaltion kriisistä' oli jokseenkin vähäistä, ja se rajautui lähinnä tutkijoiden ja asiantuntijoiden piiriin. Hallinnon uudistamisen asiantuntijoiden piirissä etsittiin kuitenkin uutta suuntaa vastauksena byrokratiakritiikkiin ja taloudelliseen tehottomuuteen. Yhtenä ensimmäisistä ilmauksista uudenaikaiselle suuntautumiselle oli hallinnon hajauttamiskomitean mietintö (1986). Uuden julkisen sektorin kehittämisen on yleisesti nähty käynnistyneen pian tämän jälkeen vuonna 1987 pääministeri Holkerin hallituskaudella. Suomalaista uudistuspolitiikkaa selostetaan jaksossa 2.2. Sen todellisena vauhdittajana oli 1990-luvun alkupuolen taloudellinen lama, jolloin kustannusten leikkaaminen ja toiminnallinen tehostaminen toimivat rinnakkaisina motiiveina uudistuksille. Mitään varsinaista 'hyväksyttävyysskriisiä' hyvinvointivaltio ei ole Suomessa kokenut, vaan hyvinvointivaltion peruseräpäätökset ovat tutkimusten mukaan 1970-luvulta alkaen saaneet kansalaisten enemmistön tuen (Hellsten 1993, s. 451, Kunnallissalan kehittämissäätiö 1996, 2000). Kritiikkiä on enemmän kohdistunut joihinkin tiettyihin julkisiin palveluihin, niiden laatuun ja toteutustapaan.

Suomalaista julkista sektoria ja sen kehityskuvaa voidaan pitää esimerkkinä ns. pohjoismaisesta mallista. Suomen ja muiden pohjoismaiden julkisilla sektoreilla onkin kansainvälisessä vertailussa siinä määrin yhteisiä piirteitä, että niitä voidaan pitää omana ryhmänään erotukseksi mannereurooppalaisesta ja anglosaksisesta julkisesta sektorista (Harrinvirta 2000). Tämän taustalla on historiallisten ja kulttuuristen yhteyksien lisäksi pitkäaikainen keskinäinen vuorovaikutus. Pohjoismaisen hallintomallin yleisenä perustana on ajatus perustuslaillisesta kansanvaltaisesta hallinnosta. Demokratiaa toteuttavat vapaat vaalit, parlamentarismi, mielipiteen ja sananvapaus sekä kansalaisten yhdenmukaiset perusoikeudet. Näitä periaatteita toteutetaan sekä kansallisella että paikallisella tasolla, ja ne ovat oleellisia tekijöitä julkisen sektorin lähtökohtina ja toimintaympäristön määrittäjinä. Näiden lähtökohtien pohjalta julkinen sektori ja hallintojärjestelmä ovat olleet luonteeltaan vakaita ja yhteiskunnan oloja tasa-painottavia. Näin ollen niillä on myös korkea hyväksyttävyyden taso. Tätä tukee myös vakaa ja luotettavaksi koettu oikeusjärjestys.

Poliittisen kulttuurin alueella pohjoismaat ovat suuntautuneet konsensuaalisuuteen, jossa tärkeäksi koetaan pyrkimys yksimielisyyden saavuttamiseen (Heller 1988, s. 12–17). Konsensuaalisuuden on kylläkin nähty liittoutuvan korporatiivisuuden ja teknokraattisuuden kanssa, jolloin on tendenssi syntyä poliittisen vallan, taloudellisten etujärjestöjen ja professionalisoituneiden asiantuntijaryhmien kietoutumista keskitetyksi eliittivallaksi (esim. Ruostetsaari 1992). Tällaisen käsityksen mukaan konsensus-kulttuuri on keskittynyt kansalliselle tasolle ja elitististä (Arter 1999, s. 147–149). Poliittisen kulttuurin homogeenisuus saattaa vallita lähinnä 'voittajaryhmien' eliittien kesken, mutta

olla samalla etäistä muille kansalaisryhmille. Hallinnon uudistaminen hajauttamalla onkin nähtävissä yhdeksi vastavoimaksi suppealle eliittivallalle.

2.2 Julkisen sektorin uudistuspolitiikan pääpiirteitä

Temmes (1994) on kuvannut julkisen sektorin uudistuksia Suomessa kahtena uudistusten aaltona. Ensimmäinen aalto ajoittui vuosille 1967–1975, jolloin uudistukset merkitsivät hyvinvointivaltion rakentumisen huippukautta. Tähän ajanjaksoon painottuu julkisen sektorin nopein kasvu, mikä sisälsi rakenteiden ja tehtävien eriytymistä ja monipuolistumista. Tässä vaiheessa uudistukset valmisteltiin useimmiten sektorikeskeisesti komiteoissa, ja uudistusten viitekehystenä oli olemassa oleva hallinnon ja organisaatioiden rakenne sekä oikeusnormien järjestelmä. Uudistusten sisällöllisenä tavoitteena oli useimmiten julkisten palvelujen kehittäminen sektorikohtaisesti.

Vuodesta 1987 alkaen julkisen sektorin uudistamisen poliittista ohjausta on vahvistettu. Pääministeri Holkerin hallituksessa työskenteli hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, joka toimi keskeisenä poliittisen tason yksikkönä ja samalla uudistuksia kokoavana ja 'ohjelmoivana' elimenä. Ministerivaliokuntia on tuon ajan jälkeen käytetty hallituksissa uudistuspolitiikan toimijana ja areenana. Vuodesta 1987 alkaen voidaan Suomessa puhua tietoisesta hallintopoliitikasta, mikä tarkoittaa uudistusten linjojen ja tavoitteiden ohjausta kokonaisuutena siten, että asioiden valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano muodostavat entistä yhtenäisemmän prosessin.

Julkisen sektorin uudistuspolitiikkaa on toteutettu suuntalinjoja luovilla periaatepäätöksillä, konkreettisilla toimenpide- ja projektiohjelmilla sekä näiden ohjauksella ja seurannalla. Ministerivaliokunnan rooli on ollut uudistuksia generoivan ja kokoavan valmistelijan rooli, keskeisenä päätöksentekijänä on toiminut valtioneuvosto. Vuonna 2002 voidaan todeta, että samantyyppistä uudistusten organisointitapaa on noudatettu neljän eri hallituksen kaudella. Verrattuna edeltävään aikaan voidaan sanoa, että julkisen sektorin uudistamisen poliittinen painoarvo on noussut. Tämä todetaan vuonna 1990 valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle (VNs 1990).

Vaikka julkisen sektorin uudistuspolitiikka onkin muotoutunut entistä ehyemmäksi kokonaisuudeksi, ei voida kuitenkaan tulkita asiaa niin, että kysymyksessä olisi yksi yhtenäisesti suunniteltu uudistusohjelma, jota on toteutettu 15 vuoden ajan. Vaikka uudistusten kokonaisuudesta on löydettävissä pitkäjänteistä ja johdonmukaista kehittämistä (Pollitt ym. 1997), se on kuitenkin rakentunut vähittäisemmin usean eri hallituksen toimikausien aikana. Uudistusten kokonaisuus koostuu monista eri ajankohtina tehdyistä päätöksistä, jotka kohdistuvat julkisen sektorin rakenteisiin, toimintatapoihin, talouteen ja henkilöstöön.

Julkisen sektorin uudistaminen kytkeytyy moniin eri tekijöihin, joista osa on ulkoisia, toimintaympäristössä muuttuvia ja vaikuttavia, osa taas julkisen sektorin sisäisestä kehityksestä nousevia muutostarpeita. Ulkoisista tekijöistä on vahva esimerkki 1990-luvun alkupuolen taloudellinen lama, jota ei ole voitu ennakoita edeltävissä päätöksissä eikä valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle 1990. Yleisemminkin talouden kehitys on ulkoinen tekijä, joka vaikuttaa julkisen sektorin uudistustarpeisiin ja -mahdollisuuksiin. Avoimessa kansantaloudessa, kuten Suomessa, kysymys on kansainvälisen talouden kehityksestä kotimaisen talouden ohella. Kysymys on ollut lisääntyvästä kilpailusta kansantalouksien kesken. Tällöin julkinen sektori nähdään yhä useammin kansallisenä kilpailutekijänä. Tätä näkökulmaa julkisen sektorin uudistamiseen on painottanut OECD 1990-luvun alusta lähtien (OECD 1991).

Lisääntyvä kansainvälistyminen sekä teknologian kehittyminen ovat talouden ohella merkittäviä ulkoisia uudistustarpeita tuovia tekijöitä. Suomen kohdalla vahvin esimerkki kansainvälistymisestä on liittyminen Euroopan unionin jäseneksi 1995. Kansainvälistyminen on kuitenkin luonteeltaan unionia laajempi, globaali ilmiö, jossa ihmisten ja voimavarojen liikkuvuus ja vuorovaikutus kasvavat koko ajan. Teknologian kehityksestä taas on vahvin esimerkki nopeasti uudistuva tietotekniikka, josta on lyhyessä ajassa tullut oleellinen muutostekijä toiminnan kaikilla eri aloilla. Internet monine mahdollisuuksineen on samalla myös kansainvälistymistä vauhdittava tekijä.

Suomalaisen yhteiskunnan muuttuminen julkisen sektorin toimintakenttänä on myös ulkoinen tekijä, joka tuo muutostarpeita julkiseen sektoriin. Selkeä esimerkki on väestörakenteen muuttuminen. Väestön ikääntyminen on ollut jatkuva keskustelujen aihe Suomessa koskettaen oleellisesti kysymystä julkisten palvelujen tarpeista tulevaisuudessa. Myös alueiden väliset muutokset maan sisällä ovat kestoteema uudistusten yhteydessä. Näistä muutoksista sekä niitä koskevasta tiedosta ja keskusteluista johtuu muutoksia kansalaisten arvostuksissa ja odotuksissa. Poliittisen järjestelmän tehtävänä on vastata kansalaisten muuttuviin tarpeisiin.

Julkisen sektorin sisällä on myös muutostekijöitä, jotka liittyvät organisaatioiden toimivuuteen ja tuloksellisuuteen. Tässä on kyse rakenteiden ja toimintatapojen tarkoituksenmukaisuudesta, henkilöstön osaamisesta ja johtamisesta sekä yleisemmin organisaatioiden voimavaroista ja toimintaedellytyksistä. Julkisen sektorin eri tasoilla toimivat henkilöt ovat alansa asiantuntijoita, joilla on lähituntuma organisaatioiden toimivuuteen ja kentältä nouseviin tarpeisiin. Muutoksen tarpeita ei voida havaita pelkästään 'ylhäältä', vaan tarvitaan myös 'alhaalta' tulevien signaalien tunnistamista ja huomioon ottamista uudistusten ohjauksessa.

Julkisen sektorin ja hallinnon uudistajat toimivat monien muutostarpeiden kentässä. Edellä lyhyesti kuvattu muutostekijöiden kenttä on niin laaja, että usein

uudistusten tarpeet ovat suuremmat kuin uudistuskapasiteetti. Uudistusten ja muutosten läpivienti on joka tapauksessa pitkäjänteistä toimintaa, kysymys on prosesseista ja niiden hallinnasta. Käytännössä uudistukset ovat preferoituja valintoja kaikista muutospainesta. Taloudelliset tekijät nousivat tärkeimmiksi muutosvoimiksi 1990-luvun alkupuolella, ja ne ovat säilyneet keskeisinä prioriteetteina sen jälkeenkin.

Julkisen sektorin keskeisiä uudistuksia voidaan tunnistaa kronologisesti hallituskausittain. Tällainen jokseenkin konkreettinen identifiointi pyrkii nimeämään muutosten taitekohdat ja antamaan karkean 'kartan' uudistusten ajallisesta jaksottumisesta ja etenemisjärjestyksestä.

Pääministeri Holkerin hallituskaudella tehdyt linjaukset ja uudistukset edelsivät taloudellista lamaa vuosina 1987–1991. Keskeisiä uudistuksia tuona aikana olivat:

– valtion liikelaitosuudistus, joka perustuu eduskunnan vuonna 1987 hyväksymään lakiin valtion liikelaitoksista. Valtion liikelaitos oli uudenlainen organisaatiomuoto, jonka tarkoituksena oli mm. vähentää laitoksen riippuvuutta valtion talousarviosta ja antaa mahdollisuudet itsenäisempään liiketoiminnan kehittämiseen siirtymällä markkina- ja kysyntäohjautuvuuteen. Ensimmäiset uudet liikelaitokset aloittivat toimintansa vuoden 1989 alusta (Heikkinen ym. 1996).

– kehysbudjetointi- ja tulosohjausuudistus, joka käynnistyi asteittain vuodesta 1989 alkaen valtiovarainministeriön ohjaamana. Uudistuksessa siirryttiin yksityiskohtaisesta budjetoinnista kehysbudjetointiin, joka on antanut valtion virastoille ja laitoksille suuremman liikkumavaran ja itsenäisyyden voimavarojensa ohjaamisessa ja käyttämisessä. Yksityiskohtaisesta budjettiohjauksesta on siirrytty tulosohjaukseen, jonka keskeinen menettely ovat tulosopimukset ohjaavan ja ohjattavan yksikön kesken. Kaikki valtion virastot ja laitokset ovat siirtyneet tulosohjaukseen vuoteen 1995 mennessä, ja myös kunnissa on siirrytty tulosohjaukseen (Haveri 2000). Uudistusta jatkettiin 1990-luvun alkupuolella ottamalla käyttöön maksullisen palvelutoiminnan nettobudjetointi, jolloin virastot ja laitokset voivat itse päättää maksullisilla palveluilla saamistaan tuloista.

– kuntien valtionosuusuudistus, joka tähtäsi itseohjautuvaan toimintatapaan valtion ja kuntien taloussuhteissa keventämällä yksityiskohtaista kustannusperusteista valtionosuuksien järjestelmää tulosohjauksen suuntaan. Järjestelmä perustui valtioneuvoston päätökseen vuodelta 1990 sekä valtionosuuslakiin ja -asetukseen vuodelta 1992, ja se tuli voimaan asteittain 1991–1993 (tarkemmin Oulasvirta 1996).

Julkisen sektorin sisäinen hajauttaminen näkyi toimintalinjana Holkerin hallituskauden uudistushankkeissa, joita olivat myös julkisten palvelujen kehittäminen, normiohjauksen ja lupahallinnon kehittäminen ja keventäminen sekä valtion virastojen ja laitosten toimivallan lisääminen virkojen perustamisessa ja siirtämisessä. Holkerin hallituskaudella annettiin myös uudistuspolitiikkaa linjaava valtioneuvoston selonteko Palvelevampaan hallintoon huhtikuussa 1990 (VNs 1990).

Pääministeri Ahon hallituskautta 1991–1995 leimasi taloudellinen lama, jonka aikana edellisen hallituskauden aikana alkaneet uudistukset saivat korostuneesti tiukan säästöpoliittisen luonteen julkisen talouden ajautuessa vaikeaan tilanteeseen. Verotulojen väheneminen ja menopaineiden lisääntyminen olivat raskas yhdistelmä, joka johti valtionalouden velkaantumisen jyrkkään kasvuun. Valtion velkaantuminen tänä aikana on konkreettinen selitys seuraavinakin hallituskausina jatkuneelle tiukalle budjettipolitiikalle.

Ahon hallituskaudella toteutettiin useita uusia valtion virastojen ja laitosten muutoksia liikelaitoksiksi. Lisäksi käynnistyi liikelaitosten yhtiöittäminen eli niitä muutettiin osakeyhtiömuotoon. Joissakin tapauksissa siirryttiin suoraan valtion virastosta osakeyhtiöksi. Tulosohjaus sai säästöpolitiikan paineessa korostuneesti taloudellisia painotuksia, voidaan puhua 'leikkausten ajasta'. Toisaalta ennen taloudellista lamaa toteutettu budjettiudistus ja siihen sisältyvä kehysbudjetointi helpottivat jossakin määrin leikkausten kohdentamista, koska leikkaukset päätettiin nyt kehystasolla ja jäivät kohdennettaviksi tarkemmin virastojen ja laitosten tasolla. Säästöpoliittiset paineet löivät leimansa myös kuntien valtionosuuksiin ja sitä kautta kuntien talouteen. Yleisesti kaikkiin uudistuksiin liitettiin Ahon hallituskaudella säästötavoitteita sekä hallinnon keventämistavoitteita.

Pääministeri Ahon hallituskauden keskeisiä julkisen sektorin uudistuksia, jotka jatkoivat hallinnon hajauttamisen linjaa, olivat:

– kunnallishallinnon kokonaisuudistus, joka toteutui uudessa kuntalaissa vuonna 1995. Lain keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja lisätä kuntien itsenäisyyttä hallintonsa ja palvelujensa organisoinnissa. Kuntien hallinnon ja palvelujen järjestämisen joustavuutta lisättiin, mikä tarkoitti myös kuntien erilaisuuden entistä selvempää tunnustamista (Haveri 2000, s. 51). Kuntalain uudistamista edelsi vapaakuntakokeilu vuosina 1988–1996.

– maakuntahallintouudistus vuonna 1994, jolloin vastuu aluekehityksestä siirrettiin valtion lääninhallinnolta kuntayhtymäpohjaisille maakuntien liitoille. Tavoitteena oli edistää alueiden omaehtoista kehitystä. Uudistus toteutettiin yhdistämällä seutukaavaliitot ja maakuntaliitot, ja siihen sisältyi merkittävä vastuun ja vallan siirto valtiolta kuntapohjaiselle hallinnolle.

– valtion uusi virkamieslaki vuonna 1994, joka lähensi virkasuhdetta työsopimussuhteeseen. Valtion henkilöstöpolitiikassa on tapahtunut yleisesti julkisen ja yksityisen sektorin palvelussuhteiden lähentymistä.

Ahon hallituskauden keskeisimpiä muutoksia oli Suomen liittyminen Euroopan unionin jäsenvaltioksi vuoden 1995 alusta. Valmistautumista jäsenyyteen tapahtui 1990-luvun alkupuolella etenkin jäsenyysneuvottelujen aikana 1993–1994.

Hallituskaudella 1991–1994 valtioneuvosto teki kaksi periaatepäätöstä uudistuspolitiikan linjauksina. Vuonna 1992 hallitus teki päätöksen julkisen sektorin uudistamisesta, joka painotti tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantamista, kansainvälistymistä sekä tietohallinnon kehittämistä. Vuonna 1993 hallitus teki periaatepäätöksen toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi. Näiden päätösten pohjalta mm. jatkettiin julkisten palvelujen kehittämistä ja käynnistettiin siihen liittyen laatutyö julkisessa sektorissa, perustettiin hallinnolliset sektorirajat ylittäviä yhteispalvelupisteitä ja luotiin sekä kansallista että valtionhallinnon yhteistä tietohallinnon strategiaa.

Pääministeri Lipposen ensimmäisen hallituksen kaudella kansallisen hallinnon valmiuksia toimia Euroopan unionin jäsenvaltiona vakiinnutettiin järjestämällä EU-asioiden käsittelyn ja yhteensovittamisen organisaatio keskus- ja aluehallinnossa. Virkamiesten EU-valmennusta toteutettiin monien koulutusohjelmien avulla jo vuodesta 1993 alkaen. Erityisen laaja valmennusohjelma toteutettiin Suomen EU-puheenjohtajuutta varten vuosina 1996–1999. Suomen EU-puheenjohtajuus toteutui pääministeri Lipposen toisen hallituksen aikana vuoden 1999 jälkipuoliskolla. Vahva panostus EU-puheenjohtajuuteen aiheutti toisaalta pidättymisen hallinnon uudistamishankkeista sanottuna aikana.

Taloudellisen laman seurauksena hoidettavana oleva valtionvelka on johtanut tiukkaan budjettipolitiikkaan pääministeri Lipposen molempien hallituskausien aikana. Vaikka tänä aikana ei ole enää ollut kyse menojen leikkauksista, on kehysbudjetoinnissa noudatettu koko ajan valtion menojen kasvua hillitsevää linjaa.

Pääministeri Lipposen ensimmäisen hallituskauden aikana toteutettuja keskeisiä uudistuksia olivat:

– aluehallintouudistus vuonna 1997, jolloin eduskunta hyväksyi lääninhallintouudistuksen, uusien työvoima- ja elinkeinokeskusten perustamisen sekä maakuntapohjaiseen aluejakoon siirtymisen. Uudistukseen liittyi suuri määrä eri tavoitteita, joiden kantavana periaatteena oli valtion aluehallinnon kokoaminen ja keventäminen. Lääninhallintouudistuksessa entiset 12 läänin yhdistettiin kuudeksi lääniksi. 15 uuteen työvoima- ja elinkeinokeskukseen koottiin tehtäviä kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön aluetasolta.

– kihlakuntauudistus valtion paikallishallinnossa vuonna 1996, jolloin valtion hallinnolliset palvelut paikallistasolla koottiin yhteen kihlakunniksi. Kihlakuntia on 90, ja ne hoitavat poliisin, maistraatin, ulosoton ja syyttäjätoimen tehtäviä.

– osallisuushanke vuodesta 1998 alkaen, jonka tavoitteena on ollut lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä hallinnon avoimuutta ja julkisuutta kunnissa. Hankkeessa on pyritty aktivoimaan kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa toiminaan mukana paikallistason asioiden hoidossa.

Pääministeri Lipposen ensimmäisen hallituskauden aikana tehtiin vuonna 1998 valtioneuvoston periaatepäätös hallintopolitiikan suuntalinjoista. Tämä päätös on edelleen viimeinen linjapäätös julkisen sektorin uudistamisesta. Periaatepäätöksen nimi Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta (VNp 1998) kuvaavat linjauksen sisältämiä painotuksia. Julkisten palvelujen kehittämisessä linjauksessa korostetaan tuotantotapojen moninaistamista ja asiakkaiden valinnanvapautta. Päätösvaltaa siirretään palveluja tuottavalle tasolle. Palvelusitoumuksia otetaan käyttöön laadun takaamiseksi. Hyvään hallintotapaan kuuluvat kansanvaltainen päätöksenteko, hallinnon laillisuus ja kansalaisten oikeusturva. Vastuullisen kansalaisyhteiskunnan hankkeena linjauksessa mainitaan osallisuushanke, joka ilmentää pyrkimystä kehittää aktiivisen ja vastuullisen kansalaistoiminnan mahdollisuuksia.

Periaatepäätöksen taustamateriaalissa jaotellaan valtioyhteisöä kolmeen osaan tehtävien luonteen pohjalta. Tehtäväalueet ovat hallinto, palvelut ja markkinaehtoinen tuotantotoiminta. Perinteisesti valtiota on käsitelty yhdenmukaisen kokonaisuuden näkökulmasta, joten jaottelu poikkeaa tästä sallimalla enemmän erilaistumista valtiokokonaisuuden sisällä. Hallintotehtävät muodostavat ydinvaltion, joka vastaa yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, kansalaisten perusoikeuksista ja yhteiskunnan demokraattisesta toiminnasta. Niissä voidaan käyttää julkista valtaa. Palvelut ovat pääasiassa kunnissa, ja niiden tehtävänä on vastata kysyntään pohjautuen kansalaisten ja yritysten tarpeisiin. Julkinen liiketoiminta ja tuotannolliset tehtävät toimivat avoimilla markkinoilla ja noudattavat markkinaohjauksen periaatteita.

Hallintopolitiikan linjauksissa korostetaan myös poliittisen ohjauksen vahvistamista. Tästä on toteuttavana esimerkkinä hallitusohjelman organisoiminen hankkeiksi, joilla on vastuullinen johto ministeriöissä ja joiden etenemistä seurataan järjestelmällisesti. Toisena linjauksena voidaan todeta uudistusten ja yleisemmin toiminnan arvioinnin merkityksen korostaminen. Arviointi nähdään hallinnon ohjausfunktioon liittyvänä ja samalla kehittämistä palvelevana toimintana. Arviointi onkin aktivoitunut julkisessa sektorissa pääministeri Lipposen hallituskausien aikana. Myöskin EU-jäsenyys ja siihen kytkeytyvät käytännöt ovat lisänneet arviointia julkisen sektorin eri aloilla.

Kehittyvä tietotekniikka ja siirtyminen internet-aikaan ovat myös suuresti vaikuttaneet julkisen sektorin toimintoihin vuodesta 1995 alkaen. Globaali ja runsaasti vaihtoehtoja tarjoava sähköinen maailma on otettu käyttöön tiedonkulun ja verkostoitumisen välineenä julkisen sektorin kaikilla tasoilla. Internetin vaikutuksia julkiseen sektoriin ei ole kokonaisuudessaan helppoa arvioida. Yleisesti ajatellaan, että internet on lisännyt hallinnon ja palvelujen avoimuutta, tehostanut vuorovaikutusta ja tiedonkulkua sekä tarjonnut lisää verkostoitumisen mahdollisuuksia. Internetin ohella tietotekniikka on tuonut mukanaan reaaliaikaisia palvelu- ja tietojärjestelmiä, mikä on usein näkynyt palvelun nopeuden ja laadun parantumisena, mutta myös itsepalvelun lisääntymisenä.

Pääministeri Lipposen toisen hallituskauden uudistuksia vuoden 1999 jälkeen ovat:

– keskushallinnon uudistus, jota varten on ollut käynnissä laaja hanke vuodesta 2000 alkaen. Keskushallinnon uudistushankkeen tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston päätöksentekoa ja terävöittää ministeriöiden asemaa hallinnonalojensa ohjaajina. Tavoitteena on myös vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon. Hanketta varten on tehty kansainvälinen arvio Suomen keskushallinnosta (Bouckaert ym. 2000) sekä useita muita selvityksiä. Uudistusta valmistellut ministerityöryhmä jätti esityksensä kehittämistoimenpiteiksi kesäkuussa 2002 (Valtiovarainministeriö 2002). Ehdotukset koskevat valtioneuvoston ja ministeriöiden työskentelyn tehostamista sekä ministeriöiden toimialoja. Hallitusohjelman asemaa valtioneuvoston työn ohjaajana ja hallituksen strategisena lähtökohtana vahvistetaan ja selkeytetään. Hallinnonalojen yhteistoimintaa parannetaan nimeämällä hallitukseen koordinoivia ministereitä vastuualueina hallinnonalojen yhteistyötä edellyttävät politiikkaohjelmat; monialaisen ohjelmajohtamisen malli on kuvattu ministerityöryhmän loppuraportin liitteessä. Valtioneuvoston eri ministeriöiden henkilöstön yhteiskäyttöä tehostetaan. Ministeriöitä kehitetään strategisiksi yksiköiksi, joista siirretään tehtäviä alemmille hallinnon tasoille. Samalla terävöitetään ministeriöiden tulohajautusta hallinnonaloillaan. Kuntatalouden ohjaukseen osallistuvien ministeriöiden yhteistyötä selkiytetään. Ministeriöiden toimintatapoja kehitetään avoimuuden suuntaan ja kansalaisjärjestöjen asemaa päätösten valmistelussa vahvistetaan.

– seutukuntayhteistyön tukihanke vuodesta 2000, jonka tavoitteena on tukea ja edistää kuntien vapaaehtoista seutukunnittaista yhteistyötä. Seutuistumisella ja kuntien seudullisella yhteistyöllä on melko pitkiäkin perinteitä Suomessa (Laamanen 2001), joten käynnissä oleva hanke tähtää seudullisen kehittämisenäkökulman vahvistamiseen kestävästä kehityksen suunnassa. Hankkeen alkuvaihe kokeiluna kahdeksassa seutukunnassa on käynnistynyt suhteellisen hitaasti ja epäyhtenäisesti (Siukonen 2002).

– aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan hanke vuodesta 2001, jonka tavoitteena on laaja-alainen aluekeskuksiin ja kaupunkiseutuihin perustuva kestävä kehitys.

Aluekeskuksiksi valittuja kaupunkeja halutaan kehittää vetovoimaisiksi siten, että niiden ympärillä olevat kunnat saavat elinvoimaa ja monialaista hyötyä keskuskunnan kehityksestä. Hankkeen toimintatapana on eri toimijoiden ja sektoreiden välinen yhteistyö.

Edellä mainittujen uudistushankkeiden lisäksi eduskunta hyväksyi vuonna 2002 uuden alueiden kehittämislain, jonka tavoitteena on kansallisen aluepolitiikan tehostaminen. Lain tavoitteena on edistää alueiden kestäväan kehitykseen perustuvaa taloudellista kasvua, elinkeinotoiminnan kehitystä ja työllisyyden parantamista. Laki kohdentuu erityisesti alueiden kehittämisen ohjelmatyön määrittelyyn hallinnollisina prosesseina, johon osallistuvat valtioneuvosto, ministeriöt sekä maakuntien liitot. Ehdotuksessa on keskeisessä asemassa maakunnan laatima määräaikainen maakuntaohjelma, jonka laatimista ohjaavat osaltaan valtioneuvoston määrittämät aluekehittämisen tavoitteet ja ministeriöiden hyväksymät tavoitteet ja ohjelmat. Maakuntaohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion alueviranomaisten kanssa. Uusi alueiden kehittämislaki tuli voimaan 1.1.2003.

Pääministeri Lipposen toisen hallituksen käynnistämät uudistushankkeet ovat edelleen käynnissä, joten niiden tuloksista ei ole vielä tietoa saatavissa.

Ylläolevan tiivistetyn 'kehityskertomuksen' jälkeen seuraavaksi arvioidaan ja tulkitaan tapahtunutta kehitystä.

2.3 Uudistusten arviointia ja tulkintaa

Julkisen sektorin uudistuksia voidaan arvioida ja tulkita eri tavoin. Arvioinnissa ja tulkinnassa on kyse näkökulmien ja kriteerien muodostamisesta. Koska on useita vaihtoehtoisia näkökulmia ja kriteereitä, on syytä huomata arviointien ja tulkintojen mahdollinen variaatio lähtökohdista riippuen. Tehdyistä uudistuksista on valmistunut arviointeja ja raportteja, joilla on huomattavaa merkitystä tilannekohtaisen 'perustiedon' tuottajina. Näissä arvioinneissa ensisijaisena kriteerinä ovat tavallisesti uudistusten viralliset tavoitteet.

Valtion keskushallinnon uudistuksia on arvioitu kokoavasti Temmeksen ja Kiviniemen raportissa Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995 (1997). Kansainvälinen arviointi näistä uudistuksista on Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms (Pollitt ym. 1997). Analyyttinen nykytilan analyysi, joka sisältää arviointia ja näkemyksiä Suomen keskushallinnon tulevaisuuden tarpeista, ilmestyi vuonna 2000 (Bouckaert ym. 2000). Kohteen mukaan rajatumpia arviointeja on tehty mm. tulosityyden osalta (Harrinvirta 1998), liikelaitosuudistuksesta (Kiviniemi ym. 1994), arvioinnin tilasta (Harrinvirta ym. 1998, Valovirta 2000) ja EU-puheenjohtajuudesta (Martikainen & Tiilikainen 2000).

Aluehallinnon uudistuksista on tehty myös useita arviointiraportteja (Haveri 1997, Stenvall 1999a, Stenvall & Harisalo 2000, Niemi-Ilahti ym. 2002). Nämä arvioinnit koskevat toisaalta uutta maakuntahallintoa, toisaalta lääninhallinnon uudistusta sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksia. Maakuntien yhteistyöryhmiä koskevan, arviointia sisältävän analyysin on tehnyt Valle (2002).

Kuntalain uudistuksesta on tehty kokonaisarvio (Hoikka ym. 1999). Kattavan arvioinnin kunnallishallinnon uudistuksista on tehnyt myös Haveri (2000). Erikseen on arvioitu osallisuushanketta (Vuorela 2000). Valtion paikallishallinnon puolella on tehty arviointi kihlakuntauudistuksesta (Stenvall 1999b).

Sekä tutkimusten että käytännön kokemusten perusteella tiedetään, että laajat muutokset vaativat aikaa implementaatio- eli toteutusvaiheessa. Muutokset toteutuvat pitkäjänteisinä prosesseina. Kun uudistusten tuomia muutoksia arvioidaan, pyritään tyypillisesti tunnistamaan uudistusten toteutumisen astetta. Miltä osin uudistukset ovat toteutuneet tarkoitetulla tavalla, ja miltä osin uudistusten toteutuminen on ollut vaikeaa tai rajoittunutta? Voidaan sanoa, että etsitään uudistusten ja niihin liittyvien muutosten vahvoja ja heikkoja puolia. Tyypillisin kokoava havainto on, että 'on edetty uudistuksen tarkoittamaan suuntaan, mutta etenemisessä on vielä useita ongelmakohtia' (ks. esim. Temmes & Kiviniemi 1997, s. 15–38). Tämän kaltainen väljä kokonaisarvio on melko kuvaava 1990-luvun uudistusten perintöä arvioitaessa. Tähän perintöön kuuluvat julkisen sektorin eri tasoilla:

– hallinnon hajauttaminen: ylhäältä tulevan säätelyn tilalle on tullut enemmän itseohjausta; kansallisen keskushallinnon päätösvaltaa ja tehtäviä on siirretty alue- ja paikallistasolle; keskushallinnon sisällä päätösvaltaa ja tehtäviä on siirretty poliittisesta päätöksenteosta ja ministeriöistä virastoille ja laitoksille sekä uusille liikelaitoksille ja yhtiöille

– tulosajattelu ja tulosvastuu ovat tulleet yksityiskohtaisen sääntö- ja määräraha-ajattelun ja -ohjauksen tilalle; valtion talousarviossa on siirrytty kehysohjaukseen, virastojen ja laitosten ohjaus on painottunut budjettikehysten puitteissa tulossopimuksiin sekä valtion että kuntien hallinnossa; arviointitoiminta on aktivoitunut

– julkisia toimintoja ja tehtäviä on markkinaistettu; virastoja ja laitoksia on muutettu liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi, myös virastoissa ja laitoksissa markkinamekanismien käyttöä on lisätty nettobudjetoinnin käyttöönotton myötä

– julkiseen sektoriin on kehitetty vastuullisten johtajien ammattikuntaa; virastojen ja laitosten entistä itsenäisemmän aseman on nähty asettavan lisääntyviä vaatimuksia johtamiselle eri tasoilla; valtionhallinnossa on toteutettu aktiivisesti johtamisen kehittämiseen tähtäviä ohjelmia ja toimenpiteitä (Temmes ym. 2001)

– tietotekniikkaa on otettu lisääntyvästi käyttöön kaikilla tehtävälajoilla; internet ja reaaliaikaiset tietojärjestelmät ovat lisänneet hallinnon ja palvelujen kapasiteettia ja samalla myös avoimuutta ja vuorovaikutusta

– julkisten palvelujen laatua on parannettu, on omaksuttu asiakaslähtöisyyttä; asiakas- ja käyttäjätutkimuksia tehdään lisääntyvästi, palvelusitoumuksia on otettu käyttöön, laatustrategioita ja laatutyötä on kehitetty mm. laatupalkintojen avulla

– ohjausmenetelmiä ja ohjauskykyä on uudistettu; hallinnon hajauttamisella on vahvistettu edellytyksiä keskushallinnon strategisen kapasiteetin kehittymiseen, hallitusohjelman asemaa ja vaikuttavuutta on vahvistettu

Yllä oleva pelkistetty kehityskuva pohjautuu uudistusten tavoitteiden näkökulmaan ja niiden kannalta myönteisten piirteiden ja uudistamisessa saavutettujen tulosten tunnistamiseen. Julkisen sektorin nykytilan hahmottamisessa ei kuitenkaan voida pitäytyä vain uudistusten tulosten näkökulmaan. Yllä kuvatut 'tulokset' ovat itse asiassa muutostrendejä, jotka todellisuudessa toteutuvat osittaisina, eivätkä ne yksinään anna realistista kokonaiskuvaa julkisen sektorin tilanteesta.

Pollittin tutkimusryhmä on arvioinut Suomen uudistuspolitiikan vahvoja ja heikkoja puolia arviointiraportissaan vuodelta 1997. Suomalaisen uudistuspolitiikan vahvuuksina vuoden 1987 jälkeen raportissa tuodaan esille:

- konsensuaalinen, yhteisymmärryshakuinen ja pitkäjänteinen ote uudistustyössä
- tulosohjauksen käyttöönotto suhteellisen onnistuneella tavalla kansainvälisten vertailukohteiden valossa. Kehysbudjetointi, virastojen ja laitosten uudenlainen asema ja tulosojhausta tukevat tietojärjestelmät ovat kehittyneet positiivisella tavalla
- arviointi on aktivoitunut julkisen sektorin piirissä
- kehysbudjetointi on tukenut julkisen talouden kehitystä suotuisaan suuntaan

Ongelmallisempia puolia Suomen uudistuspolitiikassa ovat Pollittin ryhmän arvion mukaan:

- markkinaistaminen julkisen sektorin piirissä on ollut varovais- ta, mikä on saattanut rajoittaa mahdollisuuksia tuottavuuden kasvuun
- tulosvastuuta ei ole Suomessa määritelty johdon henkilökohtai- seksi vastuuksi kuten anglosaksisissa maissa

- ministeriöiden uudistaminen on ollut vähäistä
- poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen ja vastuun määrittely on jäänyt selkiintymättömäksi

On huomattava, että Pollittin ryhmän arvioinnit kohdentuvat nimenomaan kansalliseen keskushallintoon. Vaikka arvioinnin tekemisestä onkin jo kulunut vuosia, sen päätelmät ovat edelleen huomionarvoisia.

Julkisen sektorin uudistuspolitiikkaan liittyvien yleisten myönteisten kehitystrendien antamaa kuvaa on perusteltua täydentää sellaisilla piirteillä, jotka kuvaavat julkisen sektorin tilannetta uudistuspolitiikasta riippumatta.

Kansallisessa keskushallinnossa on 1990-luvulla lakkautettu pääosa hallinnollisista keskusvirastoista ja siirrytty ministeriöhallintojärjestelmän suuntaan. Tällöin ministeriöiden rooli on vahvistunut verrattuna edeltävään tilanteeseen. Pyrkimyksenä on ollut kehittää ministeriöistä strategisia yksiköitä, jotka keskittyvät toimimaan vastuullisina: 1) säännösten ja talousarvioiden valmistelijoina valtioneuvostolle, 2) alansa kansainvälisen yhteistyön hoitajina, 3) hallinnonalansa tulosoajajina ja 4) hallinnollisen päätöksenteon yksikköinä määritellyissä asioissa (Yksiportaiseen keskushallintoon 1992). Esiitetty kuvaus ministeriön roolista sisältyy selvitysmies Ojalan raporttiin, eikä siis ole valtioneuvoston tekemä linjaus. Ojalan pelkistys kuvaa ajattelutapaa, joka on esiintynyt uudistuksista käydyissä keskusteluissa. Uusimman keskushallintohankkeen mukaan ministeriöiden tehtäviä ovat poliittisen päätöksenteon valmistelu ja toimeenpanon ohjaus (Valtiovarainministeriö 2002, s. 19). Todellinen kehitys on edennyt esitettyyn suuntaan vain vähäisessä määrin. Tämä tarkoittaa sitä, että ministeriöt ovat useimmissa tapauksissa edelleen verraten suuria yksiköitä, joilla on laaja tehtäväkenttä. Ministeriöiden tehtäväprofiili on vieläkin ikään kuin historiallisen kehityksen jatke. Keskusvirastojen lakkautuksen yhteydessä niiden tehtäviä siirtyi myös useisiin ministeriöihin. Nämä asiat oli monessa tapauksessa muutama vuosikymmen aiemmin nimenomaan haluttu siirtää pois ministeriöistä. EU-jäsenyys on osaltaan lisännyt paljonkin ministeriöiden työtä, joskin tässä suhteessa ministeriöiden välillä on selviä eroja. Kokonaisuutena ministeriöissä tehtävän työn profiili sisältää edelleen enemmän yksittäisten asioiden, hankkeiden ja tapausten käsittelyä kuin tavoitteellinen kuva ministeriöistä strategisina valtioneuvoston tukiyksikköinä edellyttää (Valtiovarainministeriö 2002, s. 20–21).

Ministeriöihin liittyy myös toinen uudistuksissa muuttumattomaksi jäänyt asia: hallinnon sektoroituneisuus eli lohkoutuneisuus. Ministeriöiden vahva ja toisistaan melkoisen riippumaton asema hallinnon ylimpänä portaana vahvistaa sektoroitumista ja siihen kuuluvaa reviiriajattelua. Tulosajattelun ja -ohjauksen on nähty osaltaan vahvistavan sektoroituneisuutta, koska se on luonteeltaan vertikaalinen ajattelun malli. Uudistuspyrkimyksissä on pyritty lisäämään sek-

toreiden välistä yhteistyötä, ja näin on monessa yksittäisessä asiassa toimittu, mutta kokonaisuutena hallinto toimii lohkoutuneella tavalla, jossa päätöksenteko on eriytynyt ja yhteistoiminta yli sektorirajojen on usein hitaasti aikaansaataavissa ja kohtaa rajoitteita. Mm. Bouckaert ym. (2000) painottavat raportissaan horisontaalisen, poikittaisen ajattelu- ja toimintatavan vahvistamisen tärkeyttä hallinnonalojen välillä. Keskushallinnon johtavan aseman takia sektoroituneisuus heijastuu myös alue- ja paikallistasolle.

Aluehallinnon kokonaisuutta on Suomessa pitkään leimannut pirstaleisuus, jonka taustana on juuri sektorihallintojen dominoiva asema. Alueen uudistuksessa on vähennetty pirstaleisuutta, mutta sitä ei ole pystytty poistamaan. Vaikka työvoima- ja elinkeinokeskuksiin koottiin tehtäviä kolmelta eri hallinnonalalta, niiden ohjaus on edelleen lohkoutunut ministeriöittäin. Alueellisen kehittämisen vastuukysymykset ovat edelleen olleet vaikeasti rakentuvia senkin jälkeen, kun generaattorin rooli on annettu maakuntien liitoille. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ja maakuntien liittojen ohella lääninhallituksilla on edelleen vahva 'alueellinen reviiiri'. Sektoroituminen vaikuttaa etenkin voimavarojen lohkoutuneen jaon kautta. Horisontaaliset yhteistoimintaongelmat ovatkin jääneet aluehallinnonuudistuksen jälkeen näkyvimmäksi ongelma-alueeksi (Stenvall 1999a). Samalla myös paikallisen, alueellisen ja keskustason hallinnon suhteet ovat edelleen jännitteisiä ja osin ongelmallisia (Niemi-Iilahti ym. 2002, s. 86–87):

Alueellisen kehittämisen peruslinjaa on kutsuttu 'puolivaltiolliseksi' (Niemi-Iilahti ym. 2002). 'Puolivaltiolliseen kehittämiskäytäntöön' on liittynyt monen toimijan yhteistyön rakentaminen eri tasoilla (alue, seutu, kunta) ja eri tehtäväaloilla. Tämän myötä ovat painottuneet kumppanuuksien ja verkostojen rakentamiset kehittämistehtäviä varten. Laaja-alainen strateginen ote alueiden kehittämisessä on jäänyt heikoksi (Niemi-Iilahti ym. 2002). Myöskin uusi alueiden kehittämislaki määrittää, että alueiden kehittämisvastuu on kunnilla ja valtiolla. Laki määrittää myös moniportaisen ja monitoimijaisen hallinnollisen prosessin alueiden kehittämistä varten. Alueen tasolta puuttuu edelleen kokoava toimija (Niemi-Iilahti ym. 2002, s. 88).

Paikallisella tasolla uusi kuntalaki on merkittävästi lisännyt kuntien valtuuksia päättää omasta organisaatiostaan ja palveluiden tuottamisesta. Tavoitteena on ollut entistä itseohjautuvampi kunta (Haveri 2000). Tämän tavoitteen mukaisesti hyväksytään tietty omaleimaisuus kunnan toimintatavoissa eli tunnustetaan mahdollisuus kuntien erilaistumiseen. Olisi kuitenkin idealistista ajatella, että kuntien erilaistuminen tapahtuu demokraattisesti kunnanvaltuustojen valitsemien linjojen mukaan. Todellisuudessa reaalin autonomia edellyttää muodollisen oikeuden ohella myös voimavaroja. Kuntien kehitykseen vaikuttavatkin todellisuudessa usein enemmän sosio-ekonomiset tekijät kuin kunnanvaltuustojen poliittiset päätökset. Monesti on kysymys kehityksestä, johon voidaan vaikuttaa vain melko vähän. Yritysten toiminta ja sijoittuminen tapahtu-

vat ensisijaisesti markkinoiden ehdoilla, kansalaisten päätökset asuinpaikasta eivät ensisijaisesti johdu kunnan tekemistä ratkaisuista. Taloudellinen kehitys ja muuttoliike ovat tekijöitä, jotka ovat suuresti vaikuttaneet kuntien erilaistumiseen Suomessa. Valtionosuuksien osuus kuntien rahoituksesta on laskenut taloudellisen laman yhteydessä ja on jäänyt selvästi alemmalle tasolle kuin talouslammasta edeltävänä aikana.

Kunnat voivat kyllä vaikuttaa kehitykseensä, mutta melko usein kyse – varsinkin pienissä kunnissa – on suurempaan kehitykseen sopeutumisesta. Kunnat ovat kyllä aina olleet erilaisia, mutta pitkään valtio toimi eroja tasoittavalla tavalla (Kiviniemi 1994). Tätä tasoittajan rooliaan valtio on pienentänyt. Kuntien erilaistumista voidaan tutkia eri tavoin, esimerkiksi tilastollisilla indikaattoreilla (Kainulainen ym. 2001) tai kyselyillä kuntien vastuuhenkilöille (Eronen ym. 2002). Voidaan myös saada erilaisia tuloksia lähtökohdista, menetelmistä ja tarkastelluista aikaväleistä riippuen. Keskustelua käydään siitä, onko erilaistumista tapahtunut, millä ulottuvuuksilla sitä on tapahtunut ja merkitseekö erilaistuminen myös eriarvoistumista.

Muuttunut tilanne paikallistasolla on johtanut uusien yhteistyömuotojen etsimiseen. Perinteinen kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt ja saanut uusia muotoja. Seutuistumisprosessi on ollut käynnissä monilla Suomen alueilla. Aluekeskuksista ollaan etsimässä seudullisia ja alueellisia kehityksen generaattoreita. Euroopan unioni on aluepolitiikassaan pyrkimässä koheesioon unionin sisällä, toisin sanoen vähentämään alueiden välistä eriarvoisuutta. EU rahoittaa monia paikallisen ja seudullisen tason hankkeita. Näiden hankkeiden yhteydessä tulee toistuvasti esille se, että Suomen hallinnon sektoroituneisuus jarruttaa ja rajoittaa hankkeiden alullepanoa ja läpivientiä myös paikallisella tasolla. Kysymys voi olla myös kuntien välisen yhteistyön ongelmista, mutta hyvin usein on kyse eri sektoriviranomaisten roolien muodostamasta hallinnollisesta rasiitteesta. Samankaltainen horisontaalisen yhteistyön vaikeus on näkynyt myös kotimaisissa hankkeissa yhteispalvelupisteiksi sekä uudistettujen kihlakunnanvirastojen toiminnassa. Kysymys 'yhteisistä voimavaroista' on Suomen hallinnossa ratkaisematta, voimavarat ovat lähes kauttaaltaan jossakin sektorissa. Kysymys muuttuu akuutimmaksi, kun valtionhallinnon sisällä, eri sektoreiden välillä on hyväksytty entistä enemmän erilaistumista, ja kun samanlainen kehitys näyttää tapahtuvan myös alueiden ja kuntien tasolla. Johtaako erilaistuminen julkisen sektorin kaikilla tasoilla ohjattavuuden vähenemiseen, uudelleenlaiseen mosaiikkimaisuuteen, jossa 'yhtenäisvaltion' nimi on yhä keinotekoisempi?

Suomen julkisen sektorin uudistamisen ongelmakohtina on yllä otettu esille erityisesti kaksi laajaa yleisluotoista piirrettä: sektoroituneisuus, joka yltyä läpi järjestelmän ylhäältä alas, sekä etenevä erilaistuminen, jolla saattaa olla haittavaikutuksia ongelmien hallittavuuteen, uusien ideoiden läpivientiin ja myös yhteistoiminnan mahdollisuuksiin. Nämä ongelmalliset kysymykset on myös

liitettävä julkisen sektorin arviointiin myönteisten 'tulosten' esille tuomisen ohella. Kaikissa uudistuksissa on tällaisten yleistrendien lisäksi suuri joukko sisäistä epätasaisuutta, virasto- ja laitoskohtaisia operatiivisia saavutuksia ja ongelmakohtia. Näin on laita tulosohjauksen, palvelujen parantamisen, tietotekniikan soveltamisen ja johtamisen kehittämisen kohdalla. Tässä yhteydessä pitäydytään karkean kokonaiskuvan näkökulmassa.

Mihin uudistuksilla kaiken kaikkiaan ollaan pyrkimässä? Ilmeisiä reunaehtoja asettaa julkisen talouden kehitys, jolle asettaa vaatimuksia mm. jäsenyys Euroopan unionissa. Julkisen sektorin uudistuksia onkin katsottu viime aikoina paljolti talouspolitiikan ja finanssipolitiikan näkökulmista. Talouden reunaehdoista huolimatta on etsittävä liikkumavaraa uudistuspolitiikassa. Hyvä palvelukyky, toimivuus ja joustavuus oikeusturvaa vaarantamatta ovat hallintopolitiikan linjauksissa esillä olevia kriteerimäisiä tavoitteita. Tarkemmat kriteerit kehittyvät hankekohtaisesti. Kriteerit syntyvät myös siitä näkökulmasta, josta käsin uudistuksia katsotaan.

Yksi tapa tulkita uudistuksia näkee ne muutoksina kohti managerismia tai 'uutta julkista johtamista' (New Public Management, NPM). Tällä viitataan anglosaksiseen 1980- ja 1990-luvuilla alkaneeseen uudistuspolitiikkaan, joka on levinnyt myös muihin maihin (Hood 1991, Toonen 2001, s. 184). Uudistusten ytimeksi on nähty siirtyminen perinteisestä legalismista byrokratiapainotukseen kohti uutta managerismia, joka on joustavaa, tehokasta ja dynaamista ja hyödyntää markkinamekanismeja. Managerismi ei esiinny virallisten päätösten linjana eikä perusteluissa, vaan se on tulkinta hajauttamisen ja tulostattelun läpiviennistä, sen 'ytimestä' (vrt. Alavaikko 2002, s. 358). Julkiseen sektoriin syntyy uudenlainen johtajuus, ammattijohtajien joukko, jotka ovat avainhenkilöitä tekemällä tuloksia ja kantamalla niistä vastuuta tulosityksiköissä. Näkökulma on selvästi johtajakeskeinen ja ensisijaisesti julkisen sektorin ja talouden sisäinen. Samalla 'uusi julkinen johtaminen' on lähtökohdiltaan markkina-läheinen, toisaalta soveltamalla liiketaloudellisia toimintatapoja julkiseen sektoriin ja toisaalta siirtämällä julkisia tehtäviä markkinaohjauksen piiriin. 'Uutta julkista johtamista' on arvosteltu usealla eri perusteella (esim. Hood 1991, Greve & Jespersen 1999, Liegl 2001). Arvostelussa on tuotu esille mm. että 'uuden julkisen johtamisen' suhteet politiikkaan, demokratiaan ja julkisen sektorin erityispiirteisiin ovat jääneet epämääräisiksi. 'Uusi julkinen johtaminen' on käytännössä toteutunut eri maissa erilaisin painotuksin ja useimmiten osittaisena muutoksena. Se on myös törmännyt ristiriitaisuuksiin oikeusvaltion periaatteiden ja poliittisen todellisuuden sekä demokratian vaatimusten kanssa (Toonen 2001, s. 184).

Toinen tapa tulkita uudistuksia voisi löytyä etsimällä ulkoisempia lähtökohtia yhteiskunnasta ja kansalaisten suunnalta. Voidaan viitata käsitteeseen 'hallinta' (governance) 'hallinnon' (government) asemasta. Termi 'hallinta' on kyllä-

kin monimielinen, mutta sillä voidaan tarkoittaa ohjaavan toiminnan tapaa, joka pohjautuu sektorirajoja ylittävien verkostojen luomiseen ja kehittämiseen (Rhodes 1996). Hallinta-ajattelu painottaa enemmän politiikan merkitystä ja yhteiskunnan eri toimijoiden osallisuutta hallintaan kuin 'uusi julkinen johtaminen', joka on luonteeltaan enemmän 'organisaatiotekniikkaa' (Pierre & Peters 2000, s. 7). Pierre ja Peters erottavat kolmenlaista hallinnan tyyliä: valtiokeskeinen, alemmille hallinnan tasoille hajautettu ja markkinoille hajautettu. Huomattavassa osassa Suomen julkisen sektorin uudistuksia on tavoiteltu alemmille hallinnan tasoille hajautettua hallintaa. Tällöin muutosten tarkastelu voidaan kohdentaa erityisesti julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan, kansalaisten välisiin suhteisiin.

'Uudessa julkisessa johtamisessa' keskeinen subjekti on johtaja, joka toimii moottorina ja vastuun kantajana. Hallinta-ajattelussa on monta subjektiä, jotka toimivat yhdessä. Julkisen sektorin toimijat ovat toimijoita muiden toimijoiden rinnalla, julkisen sektorin rooli kehittyy enemmän mahdollistajan ja edellytysten luojaan suuntaan. Kärjistettynä painotusten ero on siinä, että 'uudessa julkisessa johtamisessa' tuloksia tekevät johtajat, hallinta-ajattelussa tulosten tekemistä mahdollistetaan toimijoiden kesken, kiinnitetään huomiota tulosten tekemisen kenttään, ei vain yhteen yksikköön. Tähän kenttään kuuluvat sekä julkinen sektori että elinkeinoelämä ja kansalaisyhteiskunta. Maddockin (1999, s. 149–155) mukaan sekä perinteinen byrokraattinen hallintokulttuuri että uudempi manageriaalinen kulttuuri ovat epäonnistuneet julkisen sektorin toiminnallisten tavoitteiden toteuttamisessa, koska ne edustavat sulkeutuneen järjestelmän ajattelutapaa. Maddockin mukaan julkisessa sektorissa tarvitaan uudenlaista avointa, laaja-alaista ja eri toimijoita osallistavaa 'inklusiivista' johtamista. Inklusiivinen johtamistapa pyrkii laajaan yhteistyöhön yli sektori- ja organisaatorajojen, uusiin kumppanuuksiin, verkostoihin ja oppimisprosessien painottamiseen.

Historiallisesti tarkasteltuna vanhana tilanteena on ollut hierarkkinen alamaisuussuhde ihmisten ja julkisen vallan välillä. Kun oikeusvaltion alkuaikana valitseva käsitys julkisesta sektorista oli suppea ja keskittyi julkisen vallan ylläpitoon yhteiskunnassa, rakentui tältä pohjalta julkisen vallan rooli yhteiskunnan järjestyksen ja turvallisuuden takaajana, jolle ihmiset olivat alamaisia. Suuressa osassa Eurooppaa tätäkin vanhempana taustana olivat feodaalinen yhteiskuntajärjestys ja toisaalta monarkistinen absolutismi eli täydellinen hallitsijan valta. Historiallisesti hierarkia on tyypillisempi yhteiskuntajärjestys kuin muodollinen tasa-arvo. Poliittisten ja kansalaisoikeuksien läpimurron jälkeen kansalaisyhteiskunnan luonne alkoi muuttua alamaisesta rahvaasta kohti kansalaisten yhteiskuntaa, jossa kehittyi perheiden ja sukujen lisäksi myös yhdistyksiä ja muita kansalaisten yhteisöjä. Muuttuvasta kansalaisyhteiskunnasta huolimatta julkinen sektori käsitettiin pitkään selkeästi erilliseksi toiminnan piiriksi, raja julkisen ja yksityisen välillä pysyi perinteisen korostuneena.

Hyvinvointivaltion kehittyessä oikeusvaltion pohjalta julkinen sektori omaksui tehtäviä, joita perinteisesti oli hoidettu kansalaisyhteiskunnassa. Vaikka valtio ja kunta usein ottivatkin näitä tehtäviä vastuulleen, syntyi myös tilanteita, joissa julkinen sektori antoi tehtäviä yksityisille toimijoille, joilla oli niihin entuudestaan valmiuksia. Tämä saattoi tapahtua lainsäädännön tai sopimusten pohjalta tai taloudellisen tuen kautta. Näin kasvoi ns. välillisen julkisen sektorin alue. Näissä perinteisissä tapauksissa ei ollut kysymys varsinaisesti julkisen sektorin ja yksityisen tahon yhteistyöstä, vaan julkinen sektori oli pikemmin välillisen julkisen sektorin 'päämies', tiettyjen tehtävien hoidon tilaaja, määrittäjä ja valvoja. Kuitenkin hyvinvointivaltion ominaispiirteeksi on katsottu julkisen ja yksityisen sektorin välisten rajojen hämärtyminen.

Yhtenäisvaltion kehityksen tarkastelu julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välisten suhteiden muuttumisen näkökulmasta antaa toisenlaisen kuvan kuin julkisen sektorin sisäisten tekijöiden tarkastelu. Perinteisen oikeusvaltion aikana vallitsevana ajatustapana oli julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan erillisuus. Julkinen sektori käsitettiin yhteiskuntaa koossapitäväksi ja sitä varten järjestystä ja turvaa tarjoavaksi julkiseksi vallaksi. Julkisen sektorin institutionaalinen tehtävä oli ylläpitää vakaita ja turvattuja yhteiskunnallisia oloja, joissa kansalaisyhteiskunta voi kehittyä. Hyvinvointivaltion interventio kansalaisyhteiskuntaan muutti oleellisesti julkisen sektorin institutionaalista tehtävää. Julkinen sektori tuli kansalaisyhteiskunnan sisälle sekä julkisten palvelujen laajentamisen että niitä seuraavan valvonnan lisääntymisen kautta. Julkinen sektori pyrki näin laajasti vastaamaan kansalaisten tarpeisiin, kattamaan niitä yhä monipuolisemmin. Toimintatapojen byrokraattiset perinteet ja uudet professionaaliset käytännöt voitiin tulkita koko yhteiskunnan ja myös kansalaisyhteiskunnan byrokraatisoimiseksi (Jacoby 1976), joka sai voimavaroja kohonneesta veroasteesta. Näin hyvinvointivaltion kuva muuttui pian ambivalentiksi: hyvinvointia edistäviin palveluihin kytkeytyi ylhäältä alas kulkevaa domiinantia ja keskitetysti ohjattua yhdenmukaisuuden läpivientä. Kritiikille alhaalta ylöspäin tuli pohjaa.

Uuden julkisen sektorin kehitysvaiheessa viime aikoina hallintoa on hajautettu tehostamisen nimissä ja myös vastauksena byrokratian ja keskityksen kritiikkiin. Hajauttaminen on tapahtunut kahdella eri tavalla, kahteen eri suuntaan: 1) julkisen sektorin sisäisenä hajauttamisena ja 2) hajauttamisena julkisen sektorin ulkopuolelle, joko markkinoille tai kansalaisyhteiskuntaan (Puoskari 1996, s. 20–21). Edellinen tapa viittaa tehtävien ja toimivallan siirtämiseen keskuhallinnosta alue- ja paikallistason hallintoon. Jälkimmäinen viittaa markkinointamiseen eri muodoissaan, ja rajatummin tehtävien siirtoihin kansalaisyhteiskuntaan, esimerkiksi yhdistyksille. Karkeasti arvioiden hajauttamisen päämuodot ovat käytännössä olleet sisäinen tasolta toiselle siirtäminen ja markkinoille siirtäminen. Kansalaisyhteiskunnan asema hajauttamisessa on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Kansalaisjärjestöillä on kyllä kohtalainen perinteinen rooli erilaisten palvelujen vaihtoehtoisina tuottajina (Helander 1999) eli ikään kuin 'jul-

kisten palvelujen jatkeena' tilaaja-tuottaja-mallin mukaan, mutta niiden rooli 'kumppanina' on ollut epämääräinen. Osallistumisessa päätöksentekoon kansalaisjärjestöjen rooli on tyypillisesti suunnitteluun ja valmisteluun osallistuminen, esimerkkinä kuulemis- ja lausunnonantomenettelyt (Virtanen 2001). Arvioinnin aikakaudella järjestöille on avautumassa roolia myös arviointitiedon tuottamisessa.

Kansalaisen perinteisiä rooleja suhteessa julkiseen sektoriin ovat äänestäjä, palvelujen käyttäjä ja veronmaksaja (Rose 1999). Mitään erillistä aktiivisen vaikuttajan tai osallistujan roolia ei ole vanhastaan pidetty kansalaisuuteen tyypillisesti liittyvänä. Uudistuva julkinen sektorikin muistaa kansalaisen etenkin palvelujen käyttäjänä ja asiakkaana. Tähän ulottuvuuteen on uusimmissa uudistuksissa panostettu. Saattaa olla, että ihmisten enemmistö pitää asiakkuuteen liittyviä seikkoja kaikkein tärkeimpinä suhteessaan julkiseen sektoriin (Rose 1999). Asiakasläheisyys on kuitenkin vain kansalaisläheisyyden yksi puoli. Esimerkiksi palvelun perustamiseen, lakkaamiseen tai sijaintiin liittyviin päätöksiin ihmiset usein haluavat vaikuttaa, koska ne ovat läheisiä ja konkreettisia asioita. Jos palvelua ei perusteta, se lakkaa tai siirtyy pois, ei ole mitään varsinaista asiakkuutta, koska palvelua ei ole saatavilla. Näin asiakkuus on rakenteellisesti alisteinen aktiivisen vaikuttamisen ja päätöksenteon areenoille.

Oikeusvaltio tarjosi ja tarjoaa kansalaisilleen ensisijaisesti turvaa ja vakautta. Hyvinvointivaltio tarjoaa ensisijaisesti julkisia palveluja, niiden tasapuolista laajentamista kaikkien kansalaisten ulottuville. Uusi julkinen sektori tarjoaa ensisijaisesti taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta ja asiakasläheisyyttä 'hajautetussa muodossa'. Voidaan kysyä näiden pelkistettyjen julkisen vallan tehtäväkuvien painottumista tänä päivänä. Samoin voidaan kysyä näiden tehtäväkuvien sisältämää aikaperspektiiviä. Mikä on ollut pitkäjänteistä ja mikä lyhytjänteisempää? Yhtenäisvaltio on ensin kasvanut hyvinvointivaltioksi ja sitten alkanut supistua ja jakaantua. Monisuuntainen hajauttaminen voi kehittyä hajanaisuuden ja fragmentaation suuntaan. Erilaistuminen vähentää yhteisyyttä. Uudistuva julkinen sektori on tietoisemmin epäyhtenäinen, jakavina rajoina perinteiset vertikaaliset rakenteet ovat koskemattomia myös hajauttamisen jälkeen. 'Uusi julkinen johtaminen' tulosityksiköineen ja tulosvastuullisine johtajineen saattaa lisätä fragmentaatiota ja toimintojen erillisyyttä toisistaan, vaikka tuloshakuisuus sinänsä on ollut yleisesti hyväksyttyä.

Hallinta-ajattelu nousee esille julkisen sektorin uusimmassa kehitysvaiheessa. Yhtenä hallinta-ajattelun keskeisenä piirteenä on uusien yhteistyömuotojen etsiminen kaikkien yhteiskunnan sektorien ja toimijoiden välillä. Kysymys on sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisistä yhteistyömuodoista että näiden kummankin sektorin sisäisiä rajoja ylittävistä toimintatavoista. Termi 'kumppanuus' (partnership) sopii yleisesti ilmentämään tällaisia yhteistyömuotoja (käsitettä kumppanuus tarkastellaan lähemmin luvussa 4).

Vaikka Suomen uudistuspolitiikassa puhutaankin vastuullisesta kansalaisyhteiskunnasta, siinä ei juurikaan käsitellä julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välisiä yhteistoiminnan linjoja. Osallisuushanke on kuitenkin yksittäinen esimerkki julkista sektoria ja kansalaisia lähentävästä pyrkimyksestä. Osallisuushanke on painottunut paikalliselle tasolle, jossa myös kumppanuuksien kasvu on viime vuosina ollut nopeaa. Voidaan perustellusti olettaa, että paikalliset kumppanuudet ovat jossakin määrin lisänneet ihmisten osallisuutta paikalliseen kehittämistoimintaan.

3 Maaseutupolitiikka politiikkana ja toimintapolitiikkana

Tässä luvussa käsitellään aluksi maaseutupolitiikan profiilia ja potentiaalia ja luonnetta politiikkana. Sen jälkeen tarkastellaan maaseutupolitiikan toimintapolitiikkaa ja sen eri tasoja. Tässä yhteydessä luodaan katsaus keskeisiin tutkimusajankohdan aikana käytössä olleisiin maaseutupolitiikan politiikkavälineisiin, ja lopuksi maaseutupolitiikan kokonaisuutta tarkastellaan kuntakumppanuuden näkökulmasta.

3.1 Maaseutupolitiikka politiikkana

Puhe maaseutupolitiikasta on näihin asti ollut enimmäkseen puhetta maaseutuun kohdistuvista toimintapolitiikoista, *'policystä'*. Maaseudun poliittisuus *'politics'*-mielessä on vähemmän eksplisiittistä, se joko kätkeytyy toimintapolitiikkapuheen sisään tai sivuutetaan moitteella siitä, että maaseutupolitiikka ei kiinnosta johtavia poliitikkoja ja että maaseutupolitiikan tavoitteet ovat selkiytymättömiä (ks. esim. Katajamäki ym. 2001, s. 21 ja 56–57).

Maaseutupolitiikka näyttää kärsivän poliittisuuden puutteesta tai yleisestä muotoutumattomuudesta silloin, jos politiikan ajatellaan liittyvän tiettyihin määriteltyihin yhteiskunnan osa-alueisiin ja toiminnan areenoihin institutionalisoituneiden prosessien mielessä. Tästä näkökulmasta politiikka on jotain mitä puolueet, etujärjestöt, eduskunta ja hallitus tekevät. Poliitiikka on *'kypsää'* siinä vaiheessa, kun tavoitteista on sovittu suhteellisen yksiselitteisesti ja niitä päästään yhteisymmärryksessä toteuttamaan mahdollisimman osuvilla keinoilla. Tästä melko konventionaaliseen näkökulmasta maaseutupolitiikka saattaa vaikuttaa heikolta, aralta ja näkymättömältä.

Tällainen välineellinen politiikkakäsitys tavoittaa kuitenkin melko huonosti aikamme ilmiöitä. Yhä harvemmat ihmiset ovat puolueen jäseniä ja äänestysaktiivisuus laskee monissa perättäisissä vaaleissa, mutta samaan aikaan ihmiset ottavat joko ryhminä tai yksilöinä omilla teoillaan kantaa toivomiinsa tai ei-

toivomiinsa asioihin. Aiemmin itsestäänselvyyksinä pidettyjä asioita, kuten arkimaisemaan puuttumista tai tuotantoeläinten kohtelua saatetaan kyseenalaistaa. Ihmiset myös ilmaisevat poliittisia kantojaan esimerkiksi ostopäätöksissään suosimalla lähiruokaa tai kieltäytymällä ostamasta lapsityövoimalla tuotettuja tavaroita. Annettuna otettujen asioiden kyseenalaistaminen ja valtavirran vastainen valinta tai argumentaatio ovat myös ymmärrettävissä poliittisina tekoina, perinteisen poliittisen toiminnan rinnalla tai sijasta.

Hieman enemmän välineitä myös maaseutupolitiikan poliittisuuden saamien muotojen tarkasteluun antaa toiminnallinen politiikka-konseptio (Palonen 2001a, 2001b). Tässä politiikan ilmiöön liitetään olennaisesti toiminta tilanteessa, kiistanalaisuus ja valinnanvaraisuus. Poliittikkaa on siellä missä ei ole kyse välttämättömyydestä, vaan on osoitettavissa vaihtoehtoja, tehtävä valintoja ja perusteltava niitä.

Jonkin asian havaitseminen kiistanalaiseksi kysymykseksi on ensimmäinen edellytys sille, että ollaan tekemisissä poliittisen asian kanssa. Maaseutupolitiikka on noussut viimeisten kymmenen vuoden aikana sekä puolueiden, hallituksen että EU:n yhteisen maatalouspolitiikan esityslistoille asiana, joka on noteerattava ja johon on otettava jollakin tavoin kantaa. Erityisen mielenkiintoiseksi tämän politisoitumisen on tehnyt se, että samalla käydään kiistaa maaseutupolitiikan paikasta suhteessa maatalouspolitiikkaan ja aluepolitiikkaan. Maaseutukysymyksen politisoituminen on muuttanut näiden kahden etabloituneen sektoripolitiikan horisonttia.

Ensimmäinen kiista koskee maaseutupolitiikan itsenäistä asemaa maatalouspolitiikkaan nähden. Suomessa kansallinen maaseutupolitiikka lähtee vahvasti itsenäisen, laajan maaseutupolitiikan muotoilusta, EU:ssa taas maaseutupolitiikka on määritelty selkeästi maatalouspolitiikan sisältä. Kun Suomessa puhutaan tai tehdään päätöksiä käytännön maaseutupoliittisista toimista, nämä vaihtoehtoiset tulkinnat nousevat esille.

Maatalouspolitiikassa taas maaseutu-argumentti on yhä tärkeämpi politiikan yhteiskunnallisen legitimaation kannalta, mutta samalla itse maataloustuotannon pääkehityssuunta, keskittyminen suuriin yksiköihin, murentaa tämän argumentin uskottavuutta. Joka tapauksessa voi sanoa, että tällä hetkellä on vaikea puhua maatalouspolitiikasta joutumatta sivuamaan ja ottamaan kantaa maaseutu-ulottuvuuteen.

Suomalainen maaseutupolitiikka kyseenalaistaa lähtökohdillaan, perusteluillaan ja toimintatavoillaan kaiken aikaa alueellisen kehittämisen valtavirta-ajattelua maassamme, mikä on sinänsä poliittinen teko. Yhteiskuntamme keskeiset politiikkamuotoilut perustuvat tällä hetkellä ajatukselle, että kilpailukyky ja väestön sekä toimintojen keskittyminen edellyttävät toisiaan. Maaseutupolitiikka tuo esiin vaihtoehtoisia tapoja toimia ja organisoida työtä siten, että hyvin-

vointi ja talouden kasvu eivät automaattisesti vaadi väestön keskittymistä harvoille kaupunkialueille.

Aluepolitiikan sisällä tähän haasteeseen on vastattu hankkeella aluekeskusverkostojen kehittämiseksi toiminnallisten kaupunkiseutujen varaan siten, että myös ympäröivän maaseudun elinvoima vahvistuisi. Maaseutupolitiikan piirissä (ks. esim. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000, s. 23 ja 50) ei ole vakuutettu myönteisten heijastusvaikutusten kantavuudesta koko maaseudulle, joten aluepolitiikan strategia kyseenalaistetaan. Tutkimuksen mukaan kasvukeskusten säteilyvaikutusta ympäröiviin kuntiin on liioiteltu, sillä tähänastisten havaintojen mukaan ne näyttävät keskittyvän lähes ainoastaan Etelä-Suomeen, vähäisemmässä määrin myös Länsi-Suomeen (Kainulainen ym. 2001, s. 95–96).

Toinen keskeinen aluepolitiikan intellektuaalista horisonttia kyseenalaistava maaseutupolitiikan esillä pitämä asia on osaamisen määrittely. Alueiden kilpailukyvyyn ajatellaan nykyään riippuvan ensisijaisesti osaamisesta. Maaseutunäkökulma nostaa high tech -osaamisen rinnalle muunlaisen osaamisen ja erityisesti ns. hiljaisen tiedon merkityksen.

Ehkä kaikkein keskeisin maaseutupolitiikan poliittinen saavutus on ollut osoittaa 'toisin olemisen' ja 'toisin tekemisen' mahdollisuus, että ei ole vain yhtä tapaa luoda hyvinvointia ja organisoida asioita. Tässä mielessä maaseutuun laadullisena – ei maantieteellisenä – ilmiönä kätkeytyy paljon enemmän poliittista potentiaalia, kuin vielä on otettu käyttöön. Erityisesti voi todeta puolueiden olleen tähän mennessä vaisuja maaseutupolitiikan hyödyntämisessä, mutta kuten edellä on esitetty, politiikka toimintana tilanteessa ei välttämättä edellytä puolue-toimijoita. Puolueet eivät ole monissa muissakaan sittemmin tärkeiksi osoittautuneissa kysymyksissä olleet ensimmäisinä liikkeellä, vaan asioiden vieminen virallisen politiikan asialistalle vie aina aikansa. Jossain vaiheessa niiden mukaan saaminen on silti toivottavaa.

Ihmisten henkilökohtaiset, 'trendinvastaiset' asumis- ja työpaikkavalinnat, 'annettujen tosiasioiden' kyseenalaistaminen valinnoissaan ja uudentyypiset kotalitiot asioiden aikaansaamiseksi – esimerkiksi paikalliset kumppanuudet – ovat poliittisia tekoja. Sektorihallinnon välinen yhteistyö sellaisissa elimissä kuin maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä on ollut hallintokulttuurissa uusi ja haastava teko, jolla on ollut vaikutuksensa siihen, miten asioista voi ja tulee puhua, millaiset asiat ovat 'kysymyksiä' ja millaisia argumentteja on otettava vakavasti. Se, että Suomessa on kuitenkin tapahtunut paljon konkreettisia asioita viimeisen runsaan kymmenen vuoden kuluessa maaseutupolitiikan 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 maaseutu- jaostojen perustaminen maakunnan yhteistyöryhmiin ovat esimerkkejä poliittisen pelivaran käyttämisen taidosta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kumppanuutta kuntatasolla, mikä voidaan sinänsä lukea 'policyn' eli toimintapolitiikkojen kenttään. Edellä on esitetty näkökohtia, jotka auttavat näkemään myös maaseutupolitiikan poliittisuuden, joka on tähän saakka usein saanutkin ilmaisunsa toimintapolitiikan mahdollistamisessa, muotoilussa ja toimeenpanorakenteiden venyttämässä, ja siksi jäänyt monelta tarkastelijalta vähäiselle huomiolle. Olennaista poliittisuuden tarkastelussa on luopua toiveesta saada jossain vaiheessa pysyvä ja kiistaton määritelmä tai täydellinen tavoitelista. Tietynasteinen kyseenalaistaminen ja asian ymmärryksen muuttuminen ajassa liittyvät politiikan ilmiöön, keskeisempää on, miten hyvin ilmenevä politiikka ottaa kysymyksensä haltuunsa ja miten monta ja miten hyvin perusteltua näkökulmaa pystyy sisällyttämään itseensä.

3.2 Maaseutupolitiikan toimintapolitiikka

Maaseutupolitiikka lähtee siitä, että koetaan tarvetta maaseudun ominaislaadun tunnistaviin tavoitteellisiin tekoihin. Suomalaiseen maaseutupolitiikkaan on vuosien kuluessa sitä työstettäessä vakiintunut jako laajan ja suppean maaseutupolitiikan kesken. Niillä pystytään jäsentämään politiikan ilmiötä, joka ei seuraa sektorirajoja. Laajalla maaseutupolitiikalla tarkoitetaan niihin toimiin vaikuttamista, joita toteutetaan eri hallinnonaloilla ja joilla on maaseutuvaikutuksia. Kyse on maaseudun kokonaisuuden tekemisestä näkyväksi tehtäessä yhteiskunnallisia päätöksiä. Määritelmistä lisää esim. Katajamäen ym. (2001, s. 16), Uusitalon (1998, s. 58) ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (2000, s. 37) julkaisuissa.

Laajan maaseutupolitiikan tarve juontuu sektoripolitiikkojen vahvasta asemasta suomalaisessa hallintokulttuurissa. Sektoripolitiikat avaavat käsittelemisensä kysymyksiin sellaisen näkökulman, jota leimaa alueneutraalius. Ne eivät itsessään auta alueellisten erityispiirteiden havaitsemisessa, ja niiden sinänsä oikeansuuntaisissa analyyseissa on annettuna otettu ennako-oletus siitä, että perustellut strategiavalinnat toimivat alueista riippumatta. Aivan viime vuosina alueiden erot ovat tulleet siinä määrin ilmeisiksi, että itse aluepolitiikassa korostetaan yhä enemmän alue-eriytynyttä kehittämistä kunkin seudun erityispiirteiden mukaan.

Suppealla maaseutupolitiikalla taas viitataan nimenomaan maaseudun kehittämiseen määritelyihin toimiin, maaseudun kehittämisen määrittelyyn ja tämän kehittämisen välineisiin. Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä maaseutupolitiikan politiikkatoimia tutkimusajankohdan aikana. Kokonaiskuvan saamiseksi tarkastelussa ovat kaikki politiikkavälineet, myös sellaiset, joita ei toimeenpanna tapauskuntiemme alueella.

Suomen maaseutua ja alueita yleisemminkin kehitetään sekä kansallisin että Euroopan unionin ohjelmiin perustuvien toimien. Maaseutu- ja aluepolitiikalla

pyritään hillitsemään maaltamuuttoa ja parantamaan elämisen edellytyksiä ja hyvinvointia maaseudulla.

Euroopan unionin alueille ja maaseudulle kohdistuvat toimet seuraavat niin sanottuja rakennerahastokausia. Ohjelmakaudella 2000–2006 erityisiä maaseutupoliittisia välineitä ovat EU-osarahoitteiset tavoiteohjelmat 1, 2 ja 3, alueellinen maaseudun kehittämisohjelma ALMA, niin sanottu maaseutuyhteisöaloite LEADER+, sekä muu toimintaryhmätyö. Myös kansallinen, eri hallinnon sektoreita yhdistävä maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän teemaryhmätyö on keskeinen osa politiikan toteutusta. Lisäksi koko maassa toteutetaan EU-osarahoitteisena ns. horisontaalista maaseudun kehittämisohjelmaa, josta pääosa on maatalouden ympäristötukea ja luonnonhaittakorvausta, eikä se siis kohdistu muihin maaseutuelinkeinoihin.

3.2.1 Tavoite 1 -ohjelmat

Suomessa on kaksi erillistä Tavoite 1 -ohjelma-aluetta, Pohjois-Suomi ja Itä-Suomi. Edellisen ohjelmakauden Tavoite 6 -alueet muodostavat uuden Tavoite 1 -ohjelma-alueen, jota leimaa pohjoinen sijainti ja harva asutus. Tavoite 1 -ohjelman rahoitukseen käytetään kaikkia rakennerahastoja, ja niiden kokonaisuuteen on liitetty kaikki alueelle kohdistuva EU:n osarahoittama kehittämis-toiminta. Täten muualla maassa ns. alueellisen maaseudun kehittämisohjelman nimellä kulkevat toimet sisältyvät Tavoite 1 -ohjelmiin niiden alueilla.

Tavoite 1 -ohjelmissa maaseudun kehittämistoimien painopisteinä ovat maatalouden rakennemuutoksen edistäminen investointitukien ja nuorten viljelijöiden tuen avulla, maaseudun elinkeino- ja palvelurakenteen monipuolistaminen, yritystoiminnan edistäminen, metsätalouden, puun mekaanisen jalostuksen ja kotimaisen energian käytön edistäminen, sekä maaseudun omaehtoinen kehittäminen. Aluekehitysrahaston (EAKR) tuki kohdistuu eritoten maaseudun ympäristön, palveluiden, infrastruktuurin, yritystoiminnan ja kulttuurin kehittämiseen. Sosiaalirahasto (ESR) taas tukee maaseudun väestön osaamista parantavia hankkeita. Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR) rahoittaa ammatikalastuksen, kalanjalostuksen ja vesiviljelyn kehittämistä.

Tavoite 1 -ohjelmien mittakaavasta todettakoon, että niiden yhteenlaskettu julkinen kokonaisrahoitus on 1 896 miljoonaa euroa, josta EU:n rakennerahastojen osuus on puolet. Tämän lisäksi ohjelman toteutukseen käytetään yksityistä rahoitusta. Itä-Suomen ohjelma on Pohjois-Suomea mittavampi, sen osuus Tavoite 1 -ohjelman julkisen rahoituksen kokonaisuudesta on 1 253 miljoonaa euroa, kun Pohjois-Suomen vastaava osuus on 643 miljoonaa euroa.

Tähän mennessä rahoitusta on kohdennettu koko ohjelman tasolla erityisesti yritysten toimintaympäristön kehittämiseen ja innovaatorakenteiden vahvista-

miseen, jolloin kehittämiskohteina ovat olleet sekä perinteiset tuotannonalat että uudet osaamis pohjaiset kasvualat. Painopisteet vaihtelevat kuitenkin maakunnittain.

Itä-Suomen alueella Etelä-Savossa painotuksia ovat matkailu ja elintarviketalous, myös Kainuussa on panostettu elintarvikealaan. Maaseudun kehittämishankkeista toiminnallisesti merkittävin on ollut Kainuun maaseutuelinkeino-ohjelman työohjelman käynnistäminen. Työohjelmalla koordinoidaan maataloutteen liittyvää hanketoimintaa. Pohjois-Karjalan maaseudun kehittäminen Tavoite 1 -ohjelman keinoin on kohdennettu erityisesti laatu elintarvike- ja luomutuotantoon sekä puun käytön lisäämiseen energiantuotannossa ja jatkojalostuksessa. Pohjois-Savossa ohjelman toteutuksen puolivälissä erottuvat metsäalan kehittämishankkeet ja pyrkimys monipuolistaa maaseutuelinkeinoja marjaosaamiskeskushankkeella. Pohjois-Savossa on myös panostettu kalasatama- ja kalankäsittelytoimintaan.

Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelmassa Lapin kehittämistoiminnan painoaloja ovat elämystuotanto, pohjoiset olosuhteet, luonnonvarat ja hyvinvointi. Pohjois-Pohjanmaalla taas monipuolistetaan maatilataloutta ja maaseutuyritystoimintaa. Keski-Pohjanmaalla tuetaan puunjalostusteollisuuden yrityksiä, kehittäminen kohdistuu eritoten mekaaniseen puualaan. Keski-Suomen kehittämissstrategia perustuu alueen luonnonvarojen ja yritysverkkojen hyödyntämiseen.

3.2.2 Tavoite 2 -ohjelmat

Tavoite 2 -alueeseen sisältyy rakennemuutosalueita, niin kaupunkeja kuin maaseutuakin. Yhteistä alueille on rakennemuutoksen lisäksi korkea työttömyys ja väestön väheneminen. Ohjelman päämääränä on elinkeinoelämän monipuolistaminen alueilla, jotka ovat riippuvaisia pääasiassa yhdestä taantuvasta elinkeinosta. Tällä ohjelmakaudella maassamme on kaksi Tavoite 2 -ohjelma- aluetta, Etelä-Suomi ja Länsi-Suomi. Tavoite 2 -ohjelmassa korostuu kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen kehittäminen sekä tasapainoinen alueellinen kehitys.

Länsi-Suomen tavoitealueella parannetaan maatilatalouden kilpailukykyä osaamisen tasoa nostamalla. Etelä-Suomessa Tavoite 2 -ohjelmalla keskitytään hankkeisiin, joilla monipuolistetaan maaseudun elinkeinorakennetta ja osaamista sekä lisätään keskusten ja maaseudun vuorovaikutusta. Lisäksi toimilla parannetaan maaseudun viihtyisyyttä ja toimivuutta asuin- ja muuna toimintaympäristönä. Etelä-Suomessa maaseutus suunnitelmat ovat keskeinen väline maaseutualueiden ja maatilatalouden kehittämisessä. Tapauskunnista Nummi-Pusula kuuluu tähän tavoiteohjelma-alueeseen.

3.2.3 Alueellinen maaseudun kehittämissuohjelma ALMA

Tavoite 1 -ohjelman ulkopuolisilla alueilla Etelä- ja Länsi-Suomessa toteutetaan alueellista maaseudun kehittämissuohjelmaa. Alueellisessa maaseudun kehittämissuohjelmassa ja Tavoite 1 -ohjelmissa on käytössä pitkälti samat maaseudun kehittämisen välineet. ALMA sisältää EU-osarahoitteiset yritystoiminnan monipuolistamiseen tarkoitetut investointi-, aloittamis- ja kehittämistuet sekä maaseudun kehittämishankkeiden rahoituksen.

ALMA:n avulla pyritään pysäyttämään maaseutualueiden väkiluvun väheneminen sekä väestörakenteen vinoutuminen. Yritystoiminnan mahdollisuuksia ja maatilojen taloudellisia edellytyksiä parannetaan ohjelman avulla. Maaseutukylät pyritään säilyttämään toimivina asuin-, työ- ja yrittämisympäristöinä. ALMA:ssa korostetaan ennen kaikkea syrjäisen ja ydinmaaseudun kokonaisvaltaista kehittämistä.

Koko ohjelmakauden julkinen kokonaisrahoitus on noin 388 miljoonaa euroa, josta EU-osarahoitus on noin 116 miljoonaa euroa, ja kansallinen osuus noin 272 miljoonaa euroa. Yksityisen rahoituksen osuudeksi on arvioitu noin 40 % kokonaisrahoituksesta. Alueeseen kuuluvat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnat kokonaisuudessaan, ja osia Keski-Suomen, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnista.

EU:n maaseutupoliittisista toimista kaikissa tapauskunnissa toimeenpannaan ALMAa (alueellista maaseudun kehittämissuohjelmaa). Huittinen on mukana Joutsenten reitti ry:ssä, Orimattila ETPÄHÄssä, eli Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmässä, Tammela LounaPlussa ry:ssä ja Nummi-Pusula Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämisyhdistys ry:ssä.

Harvaan asutun ja ydinmaaseudun kokonaisvaltainen kehittäminen tarkoittaa maa- ja metsätalouden osalta viljelijöiden kannustamista yhä tiiviimpään yhteistoimintaan tuotantokustannusten alentamiseksi ja laadun parantamiseksi. Maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen keskittyy yritysten toimintaedellytysten parantamiseen sekä maaseudun yritystoiminnan kehittämiseen ja monipuolistamiseen. Myös itse maaseutuyhteisöjä kehitetään kannustamalla paikallisiin tarpeisiin ja aloitteisiin perustuvaa kehittämistoimintaa, jotta maaseudusta saataisiin yhä houkuttelevampi asuin- ja toimintaympäristö.

3.2.4 Horisontaaliset ohjelmat

Maaseutuun kohdistuvista rakennerahasto-ohjelmista Tavoite 1 ja 2 -ohjelmat sekä alueellinen maaseudun kehittämissuohjelma ovat tietyille määritellyille

alueille kohdistuvia ohjelmia. Tämän lisäksi rakennerahastoista toimeenpannaan niinkään monivuotisia horisontaalisia ohjelmia, jotka kohdistuvat tiettyyn ilmiöön, ihmisryhmään tai elinkeinoon. Maaseutuvaikutuksia on Tavoite 3 -ohjelmalla, elinkeinokalatalouden rakenneohjelmalla ja horisontaalisella maaseudun kehittämisohjelmalla.

Tavoite 3 -ohjelmaa toteutetaan koko maassa lukuun ottamatta Tavoite 1 -aluetta. Tavoite 3 -ohjelmalla parannetaan työvoima-, elinkeino- ja koulutuspolitiikkaa. Ohjelma keskittyy uusien näkökulmien ja hyvien käytäntöjen hyödyntämiseen.

Elinkeinokalatalouden rakenneohjelma edistää EU:n osarahoituksen turvin kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välistä kestäväää tasapainoa, uudistaa kalatalouden rakenteita alan tulevaisuuden turvaamiseksi, edistää alan säilymistä dynaamisena ja kilpailukykyisenä, elvyttää kalastuksesta riippuvaisia alueita sekä parantaa kalastustuotteiden tarjontaa ja niiden arvostusta.

Horisontaalinen maaseudun kehittämisohjelma sisältää maataloudelle maksettavat epäsuotuisten alueiden luonnonhaittakorvauksen ja maatalouden ympäristötuen. Horisontaalinen ohjelma kattaa koko Manner-Suomen, täten myös kaikki tutkimuksen tapauskunnat. Se täydentää Tavoite 1 -ohjelman maaseudun kehittämistoimia ja muualla maassa toteutettavaa alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa (ALMA). Toisin kuin ALMA, horisontaalinen maaseudun kehittämisohjelma kohdistuu siis vain maatilatalouteen, ei maaseudun muihin elinkeinoihin tai maaseutuyhteisöön laajasti ottaen. Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman EU-osarahoituksen osuus on 2 061,44 miljoonaa euroa, julkinen kokonaisrahoitus on 5 008,3 miljoonaa euroa.

3.2.5 Yhteisöaloiteohjelma Leader+

EU:n rakennerahastopolitiikassa tavoiteohjelmia täydentävät ns. yhteisöaloitteet. Yhteisöaloitteiden erityispiirre on kansallisten, valtion ja alueiden rajat ylittävä yhteistyö. Leader+ korostaa paikallisten toimintaryhmien roolia kotiseutunsa kehittämisessä, ja se rahoittaa nimenomaan paikallisia kehittämishankkeita. Paikalliset toimintaryhmät vastaavat sekä toimien suunnittelusta että niiden täytäntöönpanosta.

Leader yhteisöaloiteohjelma luotiin jo vuonna 1991 tukemaan innovatiivista maaseudun kehittämistä silloisen Euroopan yhteisön epäsuotuisilla alueilla. Leader+-ohjelman periaatteena on, että maaseudun asukkaat päättävät itse kotiseutunsa kehittämisestä.

Verrattuna tavoiteohjelmiin, Leader+-rahoitus on pienimuotoista. Rahoitusta saavien kehittämishankkeiden on liityttävä uuden tietotaidon ja teknologian

hyväksikäyttöön, maaseudun asukkaiden elämänlaadun kohentamiseen, paikallisten tuotteiden jatkojalostukseen tai toiminta-alueen luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntämiseen, maaseudulta kaupunkiin suuntautuvan muuttoliikkeen hidastamiseen tai maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutukseen. Tällöin rahoitettavia toimia ovat esimerkiksi pienyrityksen perustaminen ja kehittäminen, kurssien järjestäminen, kylien kehittäminen, pienimuotoinen tuotekehittäminen tai pienyritysten tuotteiden yhteismarkkinointi, tai maatiloilla tapahtuva yritys- tai muu toiminta.

Maassamme toteutettavan Leader+-ohjelman kokonaisbudjetti on noin 168 miljoonaa euroa, josta EU-rahoituksen osuus on noin 55,4 miljoonaa euroa. Kuluvalle ohjelmakaudella Suomessa on 25 paikallista toimintaryhmää toteuttamassa Leader+-ohjelmaa. Näiden EU-osarahoitteisten toimintaryhmien lisäksi on perustettu kokonaan kansallisin varoin 7 paikallista toimintaryhmää. Kun tämän lisäksi samaa toimintaperiaatetta toteuttavat myös 19 ALMA-ryhmää ja 5 Tavoite 1 -ryhmää, kattaa paikallinen maaseudun toimintaryhmätyö koko maan.

Aluekeskusohjelman toteuttamiseen osallistuvat kohdekunnista Tammela (Forssan seudun aluekeskusohjelma), sekä Orimattila Lahden alueen aluekeskusohjelmaan. Lisäksi Nummi-Pusula kuuluu Etelä-Suomen rannikkoseudun Interreg IIIA -ohjelmaan, josta rahoitetaan Etelä-Suomen alue- ja paikallistoimijoiden virolaisten yhteistyötahojen kanssa tekemiä kehittämishankkeita. Orimattila kuuluu myös SEUTU-hankkeeseen.

3.3 Kumppanuus ja maaseutupolitiikka

Tämän luvun alussa tarkasteltiin maaseutupolitiikan poliittisuutta ja todettiin, että se kyseenalaistaa yhden alueellisen kehityskäsityksen oikeutuksen Suomen kaltaisessa laajassa ja harvaan asutussa maassa. Toisaalta se on myös koetellut politiikan toimeenpanon totuttuja rajoja ja käytäntöjä yli sektoreiden ulottuvalla tarkastelullaan ja toimintakäytännöillään. Kuten luvussa 2 on esitetty, kumppanuuden korostaminen politiikan toimeenpanossa on seurausta sekä kansallisesta hallinnan tavan muutoksesta että EU-ohjelmiin kytkeytyvistä käytännöistä.

Maaseutupolitiikan toimeenpanossa on koettu monia hankaluuksia. Toimintapolitiikkojen moninaisuus on paikallistason näkökulmasta usein rasite yhtäältä virkamiesten ajan käytön tehokkuuden näkökulmasta, mutta etenkin toimenpiteiden päällekkäisyyden tai ristiriitaisuuden vuoksi. Mikäli kunnan kehittäminen otetaan lähtökohdaksi, vaatimus erilaisten maaseutuun kohdistuvien toimintapolitiikkojen synergiasta on oikeutettu. Toinen asia on, miten moni kunnan virkamies itse näkee työnsä tästä perspektiivistä.

Maaseutupolitiikan toimeenpanoa hankaloittaa myös suomalaisen valtionhallinnon sektoroituminen, jossa eri hallinnonalat toimivat erillisinä lohkoina. Erilaiset monen sektorin yhteistyöyksiköt, kuten TE-keskusten perustaminen, ovat yrityksiä lohkoutumisesta aiheutuvien haittojen lieventämiseksi. Erilaiset kumppanuusrakenteet tarjoavat yhden keinon ja vastapainon sektoroitumiselle. Paitsi kunnan sisäiset toimijoiden kumppanuudet, myös kuntien väliset kumppanuudet voivat parhaimmillaan avartaa sektoriohjauksesta aiheutuvaa toimintalogiikan ahtautta. Kaikkineen voisi ennakoida, että julkisen sektorin eteen tulevat ongelmat ovat nyt ja tulevaisuudessa sen luonteisia, että ne edellyttävät sektorit ylittävää yhteistyötä ja erilaisia yhteistyörakenteita. Se, tuleeko hallinnon yhteistyö rakentumaan kumppanuuden vai jonkin muun periaatteen varaan, on toinen asia, johon erilaiset tilannetekijät vaikuttavat.

Kunnan sisäisen kumppanuuden ilmiöstä maaseutupolitiikassa on jo suhteellisen paljon kokemusperäistä tietoa. Tässä tutkimuksessa sitä pyritään edelleen jäsentämään. Poliittisuuden ilmiön kautta tarkasteltuna kumppanuudessa voi nähdä elementtejä, jotka muuttavat toimijuuden luonnetta, toiminnan horisonttia ja vallanjakoja.

Toimijuuden muutos näkyy erityisesti siinä, että kumppanuus onnistuessaan vahvistaa kansalaisen roolia, kun kansalaisyhteiskunta voi asettua yhdenvertaiseksi toimijaksi markkinoiden ja julkisen sektorin rinnalle. Periaatteessa tähän on myös olemassa hyvät edellytykset, sillä maaseudun asukkaiden keskimääräinen koulutustaso, elintaso ja tiedonsaantimahdollisuudet ovat entisestään parantuneet.

Maaseutupolitiikan toimeenpano kumppanuuden kautta muuttaa toiminnan horisonttia siten, että paikallinen kokonaisnäkemys valtaa tilaa sektorinäkökulmalta. Tämä asettaa suuria vaatimuksia sekä valtion että kuntien toimeenpanokulttuurille: niiden tulisi yhtä aikaa kyetä näkemään ja hyväksymään paikallisesta näkökulmasta avautuvat tarpeet, ja samalla olisi säilytettävä toimien sisällön kautta määräytyvä mielekkyys ja turvattava kansalaisten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun.

Toimeenpanon työnjaon muutos mihin tahansa suuntaan muuttaa aina myös vallanjakoja. Kumppanuudessa valta ei seuraa niinkään muodollisia hierarkioita, vaan siihen vaikuttavat suuresti yhteistyökyvyt ja edellytykset erilaisten kumppanuuksien yhdistelemiseen. Maaseudun toimintaryhmät ovat ravisuttaneet valta-asemia kunnissa, eikä niihin ole kaikin ajoin suhtauduttu kovinkaan lämpimästi kunnan perinteisiä valta-asemia pitäneiden keskuudessa. Oma lukunsa on se, että kumppanuuteen osallistuminen muuttaa toimijoiden rooleja, tähän kysymykseen paneudutaan yksityiskohtaisemmin tutkimuksen empiirisessä osassa.

4 Kumppanuus

4.1 Kumppanuus julkisen sektorin piirissä

Sana 'kumppanuus' ei sisälly Suomen hallinnon uudistusohjelmiin eikä niiden viralliseen sanastoon. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallintopolitiikan suuntalinjoista 1998 korostetaan kansalaisyhteiskunnan vastuuta yleisluonteisesti. Päätöksessä todetaan, että 'hallitus luo edellytyksiä kansalaisten järjestäytymiselle ja omaehtoiselle aktiivisuudelle sekä sosiaalisen vastuun kehitymiselle. Valtio ja kunnat voivat tulla ainakin alkuvaiheessa järjestöjä vastaan ohjaamalla niiden välistä työnjakoa ja luomalla mahdollisimman yksinkertaiset, kunkin tehtävän luonteen huomioon ottavat menettelyt järjestöjen osallistumiselle julkisten tehtävien hoitoon. Viranomaiset selvittävät, minkä tyyppisissä valtion ja kuntien hoitamisessa tehtävissä kansalaisjärjestöjen panosta tarvitaan'. Suomalaiset hallintopoliittiset linjaukset painottuvat perinteisesti hallinnon sisäisiin rakenteisiin ja toimintajärjestelmiin. Toisaalta verrattuna siihen laajuuteen ja yksityiskohtaisuuteen, joilla samassa periaatepäätöksessä tuodaan esille markkinaehtoisten toimintojen laajentamista, ero on suuri. Periaatepäätös antaa sen kuvan, että hallitusta kiinnostaa enemmän suuntautua yhteistoimintaan markkinoiden kuin kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ilmaukset jälkimmäiseen suuntaan ovat periaatepäätöksessä varovaisia.

Suomalainen aluehallinnon uudistaminen sekä myös aluekehityslainsäädännön uudistaminen painottuvat niin ikään ensisijaisesti julkisen sektorin sisäiseen uudistamiseen, rakenteisiin ja ohjausjärjestelmiin sekä eri viranomaisten väliin suhteisiin. Pääpaino on ollut aluehallinnon selkeyttämisessä, keventämisessä ja tehostamisessa (Stenvall 1999a). Näiden tavoitteiden saavuttamisessa ei kuitenkaan ole onnistuttu (Niemi-Lilahti ym. 2002, s. 33). Aluehallinnon uudistamisessa viittauksia julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisiin suhteisiin ei juurikaan näy. Sama peruspainotus toistuu paikallishallinnon uudistamisessakin. Kunnallishallinnon uudistaminen on tapahtunut lähinnä 'uuden julkisen johtamisen' (NPM) ajattelutavan mukaisesti (Haveri 2000). Kunnallishallinnon uudistamisessa tulee kylläkin esille pyrkimys lisätä kansalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia, mutta käytännössä tämänsuuntaisia uudistuksia on tehty vain heiveröisesti. Sisäasiainministeriön osallisuus-hanke vuodesta 1997 alkaen on kuitenkin esimerkki konkreettisista, joskin suppeiksi rajatuista toimista lähentää julkista hallintoa ja kansalaisia (Vuorela 2000). Kumppanuusajattelu ei näy paikallishallinnonkaan uudistuksissa. Kyselytutkimuksessa hallinnon edustajille (Virtanen 2001) kansalaisjärjestöjen rooli päätöksenteossa nähdään jokseenkin suppeana ja ensisijaisesti lausunnon antajina asioiden valmistelussa. Virtasen tutkimuksessa hallinnon edustajat eivät näe kansalaisjärjestöjä kansalaisten eivätkä kansalaisyhteiskunnan edustajiksi, vaan enemmän eturyhmiksi, kapea-alaisten asioiden ajajiksi. Kokonai-

suutena tarkastellen suomalaisissa hallintouudistuksissa säilyy perinteinen julkisen ja yksityisen sektorin ja toimipiirin erottaminen toisistaan.

Ruotsissa kumppanuusmallin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintana nähdään tulleen uutena toimintatapana 1990-luvulla (Olsson 2000a, s. 10). Esimerkiksi alueellisia kumppanuuksia on tutkittu ja arvioitu aluepolitiikan kontekstissa, ja on saatu esille kumppanuuksien myönteisiä ja kielteisiä puolia. Toiminnalliselta kannalta ja tulosten valossa alueelliset kumppanuudet Ruotsissa näyttävät kokemusten mukaan ensisijaisesti myönteisiltä, vaikka niihin voidaan kohdistaa kritiikkiä oikeudellisten periaatteiden ja institutionaalisen demokratian kannalta (Olsson 2000a).

Ruotsissa on tehty jatkuvasti tutkimuksia ja selvityksiä yhteiskunnan kehityksestä demokratian näkökulmasta. Tehdyssä laajassa selvityksessä (En uthållig demokrati! 2000) tuodaan esille kansalaisjärjestöjen tärkeys demokratian kasvualustana ja puhutaan kansalaisjärjestöjen horisontaalisesta ja vertikaalisesta kapasiteetista. Horisontaalinen kapasiteetti viittaa siihen, että kansalaiset oppivat yhteistoimintaa ja yhteisten ratkaisujen löytämistä. Vertikaalinen kapasiteetti viittaa kansalaisjärjestöjen kykyyn mobilisoida ihmisiä ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Selvityksessä pidetään tärkeänä molempien kapasiteettien yhteistoimintaulottuvuutta. Kansalaisjärjestöjen vertikaalinen kapasiteetti arvioidaan myönteiseksi silloin kun siihen liittyy järjestöjen yhteistoimintakyky ja -halu. Toisaalta selvityksessä tuodaan selkeästi esille se, että kansalaisaktiivisuus eri muodoissaan jakaantuu epätasaisesti ja on riippuvainen kunkin kansalaisen voimavaroista ja mahdollisuuksista. Tällä perusteella kansalaisjärjestöt eivät voi korvata institutionaalista edustuksellista demokratiaa.

Britanniassa organisaatioiden välisistä kumppanuuksista on kokemuksia jo pitkältä ajalta 1960- ja 1970-luvuilta alkaen (Goss 2001, s. 100–101). Kumppanuuksia on sovellettu toimintatapana eri politiikkalohkojen toimintaohjelmisissa. Käytännön kumppanuusmuotoja on ollut monenlaisia, kumppanuutta on voitu organisoida erilaisin tavoin. Jotkut tutkijat ovat pitäneet kumppanuuden käsitettä liian epämääräisenä, ja pyrkineet määrittelemään sen täsmällisemmin eräänlaisen ideaalityypin avulla (Lowndes & Skelcher 1998). On kuitenkin epävarmaa, kuinka kattavasti yksi ideaalimalli soveltuu kuvaamaan kumppanuuden ideaa. Vaihtoehtoinen tapa on kehittää kumppanuuden typologiaa tunnistamalla erilaisia kumppanuuden muotoja.

Suomessa kumppanuudesta ei ole virallista hallinnollista määritelmää. Käytännön esimerkit suomalaisista kumppanuuksista ovat vaihtelevia. Kumppanuudet eroavat toisistaan monella eri ulottuvuudella, esimerkiksi alueellisen kattavuuden, ajallisen keston ja organisoimistavan mukaan.

Suomessa kumppanuuksien yleistymisen taustana on ollut ennen muuta Euroopan unionin politiikka. Hyyryläisen mukaan (2000a, s. 11) jo Jean Monnet on asettanut kumppanuuden Euroopan yhdentymisen poliittiseen keskiöön (Monnet 1997). EU:n eri ohjelmissa on painotettu kumppanuusperiaatetta. Esimerkiksi EU:n aluepolitiikkaan kumppanuusperiaate on kuulunut vuodesta 1988 alkaen, jolloin mm. taloudellinen ja sosiaalinen koheesio otettiin mukaan unionin aluepolitiikan tavoitteisiin (Mäkinen 1999, s. 39). Kumppanuusperiaatetta on perusteltu kehittämisvastuun jakamisella, alueiden aktivoinnin sekä paikallisen aloitteisuuden ja innovatiivisuuden edistämällä (Mäkinen 1999, s. 56). Samoin esim. Amsterdamin sopimukseen perustuva EU:n työllisyysstrategia sisältää 'kumppanuuspohjaisen lähestymistavan' (partnership-based approach). Kumppanuutta painottaa myös EU:n Leader-aloite, jossa kumppanuutta edustavat paikalliset toimintaryhmät (local action groups). Käytännössä jäsenmaat ovat tulkinneet ja tulkitsevat kumppanuusperiaatteen eri tavoin, se saa erilaisia muotoja. Myös OECD on painottanut paikallisten kumppanuuksien merkitystä vuodesta 1993 alkaen (OECD 1993) ja tukeutunut kumppanuuksiin mm. LEED-ohjelmassaan (1998 alkaen) eri maissa, myös Suomessa.

EU-jäsenyyden lisäksi Suomessa tehdyt hallinnon uudistukset ovat luoneet edellytyksiä ja tarpeita kumppanuuksiin. Hallinnon hajauttamisella kehittämisvastuuta on siirretty kansalliselta keskushallinnolta alue- ja paikallistasolle. Lisäämällä toimintavapautta ja luomalla vastuuta alueellisille ja paikallisille toimijoille on muodostunut tilanne, joka herättää kumppanuuksien tarpeita erityisesti. Tällaisia syitä ovat tarve uusien resurssien saamiseen ja synergiseen hyödyntämiseen, hajanaisiksi koetun organisaatiokentän eheyttäminen, eteen tulevien asioiden ja ongelmien monimutkaistuminen sekä myös pyrkimys päätöksenteon avoimuuden lisäämiseen ja edustuksellisen demokratian täydentäminen (Lowndes & Skelcher 1998, ks. myös Valle 2002, s. 9). Mainitut syyt esiintyvät yleisesti eri tasoilla, ja ne johtavat yhteistoiminnan etsimiseen yli organisaatorajojen.

Keskustelua kumppanuuksista ja niiden merkityksestä on käyty Suomessa alueellisen ja paikallisen kehittämisen kontekstissa. Keskusteluissa on puhuttu mm. 'suuresta ja pienestä aluepolitiikasta' (Seppo Leppänen, alustuspuheenvuoro, Terve-Sos -tapahtuma, Jyväskylä 23.5.2002), joista edellinen lähtee 'ylhäältä' valtakunnallisista ja valtiollisista politiikkanäkökulmista ja jälkimmäinen 'alhaalta' alueellisten ja paikallisten toimijoiden näkökulmista. Jälkimmäiseen keskustelupainotukseen kuuluu kumppanuuspohjaisen kehittämismallin näkeminen menestystekijänä (Pekka Kettunen, alustuspuheenvuoro, Terve-Sos -tapahtuma, Jyväskylä 23.5.2002).

Tutkijat ovat jo monessa yhteydessä käyttäneet kumppanuus-käsitettä. Käsitteelliseltä kannalta ei tuloksena kuitenkaan ole ollut selkeyden lisääntyminen, pikemminkin on tullut esille 'kumppanuusmaailman' moninaisuus ja siihen liittyvät vaikeudet määrittellä kumppanuutta yksiselitteisesti. Kumppanuuden kä-

site on edelleen epämääräinen (Goss 2001, s. 101). Kumppanuuksien ominaispiirteet vaihtelevat kontekstin mukaan. Pyrkimys määritellä kumppanuus tarkasti näyttää samalla tarkoittavan kumppanuuden rajoittamista tietyntyyppisiin tapauksiin, kuten Lowndes ja Skelcher tekevät kuvatessaan kumppanuuden ideaalityypin elinkaaren mukaisesti lähinnä määräaikaisena hankkeena. Kumppanuuksia on kuitenkin hyvin eri-ikäisiä, niiden muoto voi olla enemmän tai vähemmän virallistettu organisaatioksi. Kyseessä voi olla projekti, mutta myös yhdistys, osuuskunta, säätiö, rahasto, yhtiö tai monenvälinen sopimus. Tavallisin yhteinen pohjakäsite kumppanuuksille on verkosto tai verkostomainen tapa organisoida.

Olssonin mukaan (2000a, s. 10) kumppanuus on usean eri toimijan keskinäistä virallistettua yhteistyötä. Yhteistyöllä on tavoite tai tavoitteita, kuten yleensä virallisilla organisaatioilla. Julkista sektoria koskevan kumppanuuden toimijoihin kuuluu yleensä sekä julkisen että yksityisen sektorin tahoja. Voidaan kuitenkin löytää esimerkkejä myös julkisen sektorin sisäisistä kumppanuuksista, esimerkiksi valtiollisten ja kunnallisten yksiköiden keskinäisistä kumppanuuksista tai pelkästään yksityisen sektorin sisäisistä kumppanuuksista. Kumppanuuden virallistaminen tarkoittaa, että kumppanuudesta on tehty muodollisesti pätevä ja dokumentoitu päätös ja/tai sopimus. Olsson välttää tutkimuksessaan puhumista kumppanuuksista verkostoina ilmeisesti juuri niiden virallistetun aseman takia. Toisaalta voidaan keskustella siitä, ovatko kaikki kumppanuudet virallistettuja vai esiintyykö myös epävirallisia kumppanuuksia. Olssonin tutkimus oli rajattu tiettyihin virallisiin alueellisiin kumppanuuksiin Ruotsissa.

Onkin keskusteltu siitä, ovatko kumppanuudet verkoston ja virallisen organisaation välimuoto ainakin silloin kun kyse on virallistetuista kumppanuuksista (Niemi-Iilahti 2002). Verkostojen ajatellaan eroavan organisaatioista juuri virallistamisen asteen ja koordinaatiomenetelmien osalta. Toisaalta näitäkään eroja ei ole pidetty ehdottomina. Vaikka verkostot ovat yleensä epävirallisia, voi olla myös virallistettuja verkostoja (Niemi-Iilahti 2002, s. 215), pysyviä yhteistoiminnan rakenteita, joista kumppanuudet ovat esimerkki. Toisaalta kumppanuudet voivat Lowndesin ja Skelcherin mukaan (1998, s. 318–326) kehittyä hierarkkisten organisaatioiden kaltaisiksi, ainakin tietyissä kehitysvaiheissa. Toisin sanoen kumppanuuksia voi olla vaikea erottaa tarkasti toisinaan verkostoista, toisinaan taas virallisista organisaatioista. Kaikkia mahdollisia kumppanuuksia on varmaankin vaikea sijoittaa selkeästi verkostojen ja virallisten organisaatioiden välimaastoon, koska niillä voi olla yhteneviä piirteitä jompaan kumpaan suuntaan. Todennäköisesti selkeämpään käsitykseen voidaan päästä tarkastella kumppanuuden eri muotoja erikseen, kuten Olssonin tutkimuksessa rajaamalla kumppanuudet tiettyyn kumppanuuslajiin.

Politiikka/policy-verkostojen tutkimuksessa verkostojen käsite on ymmärretty laajasti kattaen pysyviä ja hetkellisiä, laaja-alaisia ja suppea-alaisia verkostoja

(esim. Mattila 2000, s. 13, van Waarden 1992). Mm. van Waarden (1992) sekä Rhodes ja Marsh (1992) ovat tutkineet erilaisia mahdollisuuksia politiikka/policy-verkostojen typologioiksi. Laajasti määritetty verkoston käsite sisältäisi kumppanuudet verkostokäsitteen sisäpuolelle yhtenä tai useampana verkostojen muotona. Päätelmänä on, että kumppanuudet voidaan nähdä joko verkostoina tai erottaa ne omaksi ryhmäkseen, jolloin kuitenkin käytännössä on rajattava kumppanuuden käsitettä. Viralliseksi organisaatioksi kumppanuuksia ei ole käsitetty, vaan pikemmin virallisten organisaatioiden väliseksi liittymiksi, jotka voivat olla kiinteämpiä tai löyhempiä (Rhodes & Marsh 1992). Poliittika/policy -verkostojen tutkijoiden kehittämät verkostotypologiat eivät tunnista selkeästi kumppanuuksien kaltaisia verkostoja mm. siksi, että ne implisiittisesti rakentuvat poliittisen päätöksenteon näkökulman ympärille. Esimerkkinä näistä typologioista on Rhodesin ja Marshin jaottelu politiikkayhteisöihin, ammatillisiin verkostoihin, viranomaisten välisiin verkostoihin, tuottajaverkostoihin ja yhden asian verkostoihin (issue networks). Nämä verkostot eivät välttämättä eivätkä ensisijaisesti suuntaudu yhteistyöhön kuten kumppanuudet, vaan pikemmin kilpailuun ja vaikuttamiseen päätöksenteossa.

Analyttinen lähestymistapa verkostoihin voidaan kehittää luomalla moniulotteinen ja järjestelmällinen verkostojen kuvausjärjestelmä. Tällaisen kuvausjärjestelmän on esittänyt van Waarden (1992), jonka esittämiä verkostojen vaihtelevia ulottuvuuksia ovat toimijat, funktiot, rakenteet, virallistaminen, vuorovaikutustavat, vallanjako ja julkisen vallan asema verkostossa. Myöskään van Waardenin analyysi ei tunnista kumppanuuksia verkostomuotona. Jordanin ja Schubertin mukaan (1992) verkostojen perustekijöitä ovat toimijat, toimijoiden väliset yhteydet/kanavat sekä verkoston rajat. Eroavuuksia verkostojen välillä on niiden pysyvyydessä, toimialan laajuudessa ja toimijoiden lukumäärässä (ibid.). Verkostojen analyysin ulottuvuuksia voidaan määrittellä eri tavoin. Usein analyysin näkökulma ja tutkimuksen kohde vaikuttavat siihen, mitkä ulottuvuudet ovat keskeisiä.

Edellä tuli jo esille, että kumppanuudet on nähty usean toimijan yhteistyönä. Myös OECD on LEED-ohjelmassaan kuvannut kumppanuuksia yhteistyönä, erityisesti erilaisina yhteistyösopimuksina (OECD 2000. Draft Report on Local Partnerships. International Conference on Partnerships, Helsinki, 2-3 October 2000. 76 s.). Voidaan ajatella, että tämä yksinkertainen määrittely yhteistyönä erottaa kumppanuuksia politiikka/policy -verkostoista, jotka ovat enemmän vaikuttamisen ja kilpailun verkostoja ja joita kuvataan usein intressien välittymisen muotoina. Kumppanuuksia voidaan tutkia verkostoina, mutta samalla on tärkeää tiedostaa kumppanuuksien moninaisuus: on erilaisia kumppanuusverkostoja.

Kumppanuustutkija Torsti Hyyryläinen (2000a, s. 11–13) määrittää kumppanuutta toimintatilana, nimenomaan mahdollisuutena uusien sosiaalisten ja poliittisten toimintatilojen luomiseen ja kehittämiseen. Tästä näkökulmasta on

tärkeää erottaa toisistaan vanhat ja uudet kumppanuudet. Julkisen sektorin piirissä ja myös yleisemmin organisaatioiden maailmassa on paljon vakiintuneita organisaatioiden rajoja ylittäviä 'liittoutumia' tai pysyväisluonteisia suhteita. Näistä on syntynyt toiminta- ja vaikuttamistilaa, joka on tavallaan sosiaalinen ja poliittinen voimavara tähän tilaan päässeille toimijoille. Uudet kumppanuudet rakentavat uutta toimintatilaa, ja luovat siten uusia voimavaroja uusille toimijoille.

Usean toimijan välinen yhteistyö voidaan nähdä toimintatapana, rakenteena tai prosessina. Seuraavassa sovelletaan näitä kolmea näkökulmaa kumppanuuksien tarkasteluun. Kumppanuuksilla on aina jokin sosiaalinen ja poliittinen konteksti, jossa ne saavat toimintatilansa. Tämän selventämiseksi tarkastellaan vielä erikseen kumppanuuksien asemaa paikallisen hallinnon ja toimintakulttuurin kannalta, ja eritellään samalla mahdollisuuksia kumppanuuden moninaisuuden hahmottamiseen tyypittelyjen avulla. Tarkastelun suomalaisina tausta-aineistoina ja esimerkkeinä käytetään ensisijaisesti työllisyyskumppanuuksia, joista on kokemuksia vuodesta 1997 alkaen. Lisäksi käytetään soveltuvin kohdin muiden maiden kokemuksia ja havaintoja. Tämän jälkeen jaksossa 4.2 keskitytään maaseutupoliittisiin kumppanuuksiin.

4.1.1 Kumppanuudet toimintatapana ja yhteistyönä

Julkisen ja yksityisen sektorin välisten uusien kumppanuuksien yleisenä ajatuksena on ollut yhdistää voimavaroja yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseksi. Uusien kumppanuuksien avulla on haluttu aikaansaada uutta toimintatilaa eri toimijoille, laajentaa aktiivisesti osallistuvien toimijoiden piiriä ja samalla 'valtaistaa' (empowerment) erityisesti alue- ja paikallistason toimijoita. Paikallisten kumppanuuksien idea edustaa alhaalta ylöspäin (bottom-up) toimivaa mallia, jonka uskotaan voivan lisätä sosiaalista koheesiota, solidaarisuutta ja demokraattista paikalliskulttuuria. Lisäksi kumppanuuksien oletetaan luovan pohjaa ja suotuisaa maaperää uusille ideoille ja tavoille hoitaa paikallisia tehtäviä ja ongelmia.

Kumppanuuksiin kuuluu yhteistyön lisäksi tavoitteellisuus. Kumppanuusajattelua voidaan soveltaa monilla eri tehtäväalueilla yhdyskuntasuunnittelusta syrjäytymisen ehkäisyyn, ympäristökysymyksistä hyvinvointipalveluihin. Yksi keskeinen kumppanuusajattelun soveltamisen alue Euroopassa on työllisyyden hoito, josta on jo runsaasti kokemuksia eri maissa ja josta on myös koottu raportteja ja tehty tutkimuksia (OECD 2000. Draft Report on Local Partnerships. International Conference on Partnerships, Helsinki, 2-3 October 2000. 76 s., Luostarinen & Hyyryläinen 2000). Pelkästään työllisyyskumppanuuksien tarkastelu osoittaa, miten monenlaisia konkreettisia toteutustapoja kumppanuusidean puitteissa voi kehittyä ja miten erilaiset kontekstit muovaavat kumppanuuskäytäntöjä. Kumppanuuksiin voi liittyä varsinaisten tehtäväkohtaisten

tulostavoitteiden ohella myös ns. prosessitavoitteita, joilla tarkoitetaan sosiaalista oppimista, yhteistyökulttuurin kehittämistä, mikä voi luoda uusia valmiuksia ja kapasiteettia tulevaisuutta ajatellen (Goss 2001, s. 92).

Monen osapuolen yhteistyöhön kumppanuuksissa voi kohdentua varsin monenlaisia odotuksia. Tavoitteet yhteistyölle saattavat olla epärealistisen vaativia. Voidaan odottaa yhtäaikaaisesti myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, työmarkkinoiden aktivoitumista ja toimivuuden lisääntymistä, politiikkalohkojen välisen koordinaation paranemista, uusien taidokkaiden ongelmaratkaisujen löytämistä ja paikallisen innostuksen ja vastuuntunnon puuskahduksia. Tavanomainen ilmiö on, että uusille toimintatavoille projisoidaan olemassa olevien järjestelmien ongelmia, vaikka nuo järjestelmät ja perinteiset organisaatiot ovat vuosikausia jo olleet toimimassa ja kohdanneet samoja 'haasteita'. On usein realistisempaa nähdä yksittäisten kumppanuuksien mahdollisuudet rajatusti kohdennettuina. Tavallisesti on olemassa skaalaero paikallisten kumppanuuksien ja vakiintuneiden organisaatioiden välillä. Vakiintuneilla organisaatioilla on vahvempi asema, suuremmat voimavarat ja usein myös omat perinteiset kumppanuutensa 'ylöspäin' valtakunnallisissa organisaatioissa. Tähän verrattuna paikalliset kumppanuudet ovat heikompia, voimavaroiltaan pienempiä ja useimmiten ilman selkeitä yhteyksiä 'ylöspäin'. Niiden roolina on siis luontevammin paikallinen kohdennettu ongelmanratkaisu, puuttuvan synergian aikaansaaminen ja 'isojen laitosten' vaikeuksien ja puutteiden paikkaaminen. Tämänkaltainen yleiskuva välittyy paikallisista työllisyyskumppanuuksista, jotka kuuluvat kumppanuustoiminnan 'ruohonjuuritasoon' ja pyrkivät konkreettisiin toimin edistämään paikallista työllisyyttä.

On myös 'ylemmän tason' kumppanuuksia, esimerkiksi aluetason elimiä tai sopimusjärjestelmiä, joissa kumppanuus toimii ensisijaisesti hallintona ja ohjaavana orgaanina. Esimerkkejä ovat maakuntien yhteistyöryhmät Suomessa (Valle 2002) ja alueelliset kumppanuuspohjaiset työllisyys sopimukset Itävallassa. Kumppanuuksia muodostuu ja voi muodostua eri tasoilla. Kattavasti katsottuna kumppanuustasoja voidaan erottaa ainakin kuusi: kylätaso (kunnan osa) – kuntataso – seututaso (ylikunnallinen) – maakuntataso (alue) – valtakunnallinen taso (valtiotason kumppanuudet) – kansainvälinen taso (valtioiden rajoja ylittävät kumppanuudet). Siirryttäessä alhaalta ylöspäin kumppanuuksien toimipiiri laajenee ja osapuolten potentiaalinen joukko kasvaa. Samalla on luonteenomaista, että kumppanuuden painopiste siirtyy toiminnallisesta hallinnolliseksi. Vakiintuneet organisaatorakenteet toimivat ikään kuin runkona, johon kumppanuuksia kiinnittyy. Toisaalta nykyajalle tyypillinen verkostoituminen ja sen lisääntyminen luovat mahdollisuuksia uudenslaisiin monitasoisiin kumppanuksiin, jotka ylittävät 'tasojen' välisiä rajoja. Kansainvälisellä tasolla ei siis ole kyse vain valtioiden tai niiden edustajien kumppanuuksista, vaan syntyy myös toiminnallisia monikansallisia kumppanuuksia, mosaiikkimaisia hankkeita, joissa esimerkiksi kylät voivat olla yhteistoiminnassa kansainvälisesti. Voidaan kuitenkin arvioida, että kumppanuuksien ominaisin piiri ovat

paikalliset ja alueelliset kumppanuudet ja että kumppanuudet osaltaan tukevat paikallistumista ja alueellistumista (Valle 2002, s. 10).

Kansainvälisessä keskustelussa ja Euroopan unionin politiikassa kumppanuuksien ydinaluetta ovat julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet (public – private partnerships). Yhteiskuntatieteellisessä perinteessä nämä kumppanuudet voidaan sijoittaa laajempaan keskusteluun valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisistä suhteista. Perinteisesti politiikan tutkimuksessa on erotettu kaksi perusmallia: pluralismi ja korporatismi. Pluralismissa julkisen vallan ja kansalaisryhmien väliset suhteet eivät ole kovin läheisiä, monet eri ryhmät voivat pyrkiä vaikuttamaan julkiseen valtaan tasavertaisesti. Kansalaisjärjestöjen kenttä on pluralismissa laaja, eikä millään järjestöillä ole erityisasemaa suhteessa poliittiseen järjestelmään. Kansalaisvaikuttaminen tapahtuu pluralistisessa ideaalimallissa vapaan keskustelun ja vuorovaikutuksen kautta. Korporatismeissa julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet ovat läheisemmät, mutta valikoituneella tavalla. Korporatismiin kuuluu joidenkin vahvojen etujärjestöjen virallistettu asema valtiovallan yhteistyökumppaneina, esimerkiksi vahva kolmikanta-ajattelu (valtio ja työmarkkinaosapuolet). Yleensä korporatistimin on katsottu vahvistavan valtion asemaa, mutta samalla heikentävän tavallisten kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia (Pierre & Peters 2000, s. 34–35).

Pluralistista ja korporatistista perusmallia on täydennetty niiden välimuodolla korporatiivis-pluralistisella mallilla. Tässä mallissa julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan suhteet lähentyvät 'leveällä rintamalla', jolloin syntyy eri tasoille ja toimialoille virallistettuja yhteistoimintarakenteita, komiteoita, neuvottelukuntia ja yhteistyöryhmiä. Pohjoismaiden ja mukana Suomen on nähty kehittyneen kohti korporatiivista pluralismia, mikä on liitetty uudenlaisen hallinta-ajattelun (new governance) etenemiseen (Pierre & Peters 2000, s. 35).

Yhteistyö voi olla vaihtelevaa sen täydellisyyden tai asteellisuuden mukaan (teoreettisesta tarkastelusta ks. Tuomela 2000, Vornanen 1995). Täydellinen yhteistyö edellyttää tavoitteiden yhdenmukaisuutta. Todellisuudessa tällainen tilanne on poikkeuksellinen. Yhteistyön perusta on useimmiten riittävä tavoitteiden yhteisyys, yksimielisyyden löytyminen hyväksyttävistä tavoitteista. Yhteisiksi hyväksytyjen tavoitteiden lisäksi osapuolilla on kullakin omia tavoitteitaan. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä ja kumppanuuksissa on kyse tyypillisesti siitä, että voidaan koordinoida toimintaa yhteisten tavoitteiden suunnassa. Peliteoreettisesti katsottuna etsitään yhteistyöasetelmia, joissa kaikki osapuolet voivat hyötyä jollakin tavalla ('kaikki voittavat' -, win-win -strategiat). Kumppanuudet, joissa on mukana useita toimijoita sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta, pitävät näin tyypillisesti sisällään erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista, siis koordinaatiota. Verrattuna tilanteeseen, jossa kukin toimija toimii erikseen, voidaan nähdä mitä lisäarvoa kumppanuus – ainakin potentiaalisesti – tuo eri osapuolille.

Sekä pluralismissa, korporatismissa että niiden välimuodoissa on politiikan tutkimuksessa useimmiten lähdetty siitä, että osapuolet pyrkivät yhteistyöllä edistämään omia etujaan. Tällainen näkökulma voi muodostua myös rajoitteeksi, jos oman edun määrittely nähdään kunkin osapuolen sisäiseksi ja siellä vakiintuvaksi asiaksi. Laajempaan näkökulmaan tullaan, jos ajatellaan yhteistoiminnan ja siihen kuuluvan vuorovaikutuksen muokkaavan osapuolten käsityksiä omista eduistaan. Juuri tämänkaltainen näkökulma on tutkimusten mukaan kumppanuuksissa tärkeä. Kumppanuudessa toimijat oppivat uusia näkökulmia, joiden pohjalta he määrittävät 'etuja' uudelleen. Tyypillinen esimerkki on toimija, joka kertoo kumppanuuden kautta oppineensa näkemään paremmin paikkakunnan edun. Kumppanuuksien lisäarvon on ajateltu perustuvan osaltaan oppimiseen, ei vain etujen väliseen kompromissien hakuun. Oppimisen ja uudelleen hahmottamisen näkökulma ei avaudu riittävästi perinteisen politiikan tutkimuksen pluralistisen, korporatistisen tai niiden sekoituksen käsitteillä, koska ne painottavat joidenkin melko staattisten eturakenteiden keskinäistä kilpailua. Kumppanuuden perusajatuksena puolestaan voi olla uudenlaisten yhteisten etujen etsiminen.

Julkisen ja yksityisen sektorin välisissä kumppanuuksissa on toimijoita kummaltaakin sektorilta. Julkisen sektorin edustajat voivat olla luottamushenkilöitä ja/tai virkamiehiä. Luottamushenkilöiden keskeinen tausta on yleensä puoluepoliittinen, minkä lisäksi heidän keskeinen roolinsa valittuna luottamushenkilönä on päätöksentekijän rooli. Paikallisissa kumppanuuksissa luottamushenkilöt eivät ole päätoimisia poliitikkoja, vaan heillä on jokin muu päätoimi paikkakunnalla. Näin ollen luottamushenkilö on tavallaan sekä kansalainen että kansalaisten edustaja, jonka toimintakenttään kumppanuus voi tuoda uutta tilaa. Luottamushenkilölle jää ilmeisesti pelivaraa roolinsa määrittämiseen kumppanuudessa. Virkamiesten voi katsoa tyypillisesti edustavan jonkin alan asiantuntemusta sekä virka-aseman että koulutuksen ja pätevyyden pohjalta. Ilmeinen jakolinja Suomen oloissa on ero kunnan ja valtion virkamiesten välillä. Vaikka kummallakin olisi sama koulutustausta ja pätevyys, viitemaailmana paikallinen hallinto ja kansallinen/alueellinen hallinto aiheuttavat erilaisen näkökulman yhteiseen kumppanuuteen.

Yksityisen sektorin edustajat erotellaan tavallisesti yrityscentän ja järjestöcentän edustajiin. Toisin kuin kansallisella tasolla, yrityscentän edustajat paikallisella tasolla ovat usein pienyrittäjiä. Pienyrittäjä on myös kansalainen yhtä hyvin kuin yrityscentän tai järjestön edustaja. Paikallisella tasolla voidaankin pohtia sitä, onko jäsenyys paikallisyhteisössä, paikallinen kansalaisuus, mahdollisesti osapuolia yhdistävä tekijä, oli kansalainen sitten luottamushenkilö, virkamies, pienyrittäjä, järjestöaktiivi tai yksinkertaisesti asukas. Tämä näkökulma ei tarkoita muiden näkökulmien unohtamista, vaan kansalaisajattelun löytämistä yhtenä kumppanuuteen yhteistahtoa luovana lähtökohtana.

Arkikielessä kumppanuus on vanha käsite, ja monilla kumppanuuksilla (liikekumppanuus, kauppakumppanuus, sopimuskumppanuus jne.) on hyvinkin vanhoja taustoja. Toisaalta jatkuvasti syntyy uusia kumppanuuksia. Voidaankin puhua vanhoista ja uusista kumppanuuksista, vakiintuneista ja uusista kumppanuuden muodoista. Kumppanuuden kesto ja vakiintuneisuus ovat usein tärkeitä kumppanuuksia luonnehtivia piirteitä. Hyyryläinen ja Luostarinen (1997) hakevat kumppanuuksien luonnetta hiukan toisesta näkökulmasta erottaessaan ylläpitävät ja uutta luovat kumppanuudet. Ylläpitävät kumppanuudet ovat nimensä mukaisesti perinteisiä, säilyttäviä ja vakiintuneita yhteistoiminnan muotoja. Hyyryläisen ja Luostarisen mukaan luovat kumppanuudet poikkeavat laadullisesti ylläpitävistä kumppanuuksista, koska ne suuntautuvat uusien ideoiden etsimiseen. Luovat kumppanuudet sisältävät yhteisöllistä uudistumista ja uuden oppimista (Hyyryläinen 2000a, s. 16).

Valve (2000) on tutkimuksessaan havainnut, että uudet hankekumppanuudet voivat usein rakentua vanhojen, ylläpitävien kumppanuuksien pohjalle. Vallitsevat valtasuhteet ja eri toimijoiden hallussa olevat roolit vaikuttavat ylläpitävien kumppanuuksien välityksellä. Tämä havainto sisältää sen, että kaikki uudet kumppanuudet eivät ole ainakaan kokonaan uutta luovia kumppanuuksia. Kun kumppanuudesta tulee hallinnollisesti mahdollistettu uusi toimintatila, vanhat sosiaaliset rakenteet voivat ottaa käyttöönsä tätä tilaa. Uusien kumppanuuksien pohjautuminen vanhoihin kumppanuksiin saattaa näin merkitä, että uusia toimijoita ei tule mukaan kumppanuuteen.

Hyyryläisen mukaan (2000a, s. 18–21) uutta luovilla kumppanuuksilla on kuusi tunnusomaista piirrettä:

– luovat kumppanuudet ovat usean toimijan yhteistä toimintaa. Niiden avulla toteutetaan hankkeita, joita mikään organisaatio ei pysty tekemään yksin. Leimallisesti luovassa kumppanuudessa on kyse uudesta yhteistyöstä, osapuolet eivät ole aikaisemmin toimineet yhdessä. Luovan kumppanuuden osapuolet ovat kukin luovia toimijoita, ja heillä on kullakin omakohtaista vastuuta kumppanuudessa. Luovien kumppaneiden lisäksi kumppanuuteen voi kuulua muiden tahojen edustajia, joiden rooli kumppanuudessa on rajallisempi. Yleensä osapuolet ovat organisaatioita, mutta toimijuus toteutuu organisaatiosta kumppanuuteen tulevan yksilön osallistumisessa. Kumppanuudella voi usein olla yksi hallinnollinen vastuuorganisaatio, mutta tämä ei sinänsä rajoita muiden kumppaneiden vastuullista roolia. Luovaan toimijuuteen kuuluu sitoutuminen kumppanuuteen. Kyseessä ei ole tarkasti kuvattu rooli, vaan pikemmin luovasti kehittyvä osallistuva jäsenyys.

– luova kumppanuus edellyttää henkilökohtaista sitoutumista. Kumppanuuteen osallistuva organisaatio tekee muodollisen sitoutumisen, esimerkiksi sopimuksen. Avainasemassa on kuitenkin mukana olevan henkilön valmius, motivaatio ja panostus kumppanuudessa.

– luova kumppanuus ylittää muodollisia sektorirajoja. Kyse on ensinnäkin julkisen ja yksityisen sektorin välisestä yhteistyöstä. Toiseksi kummankin sektorin sisällä ylitetään myös sektorirajoja, julkisessa sektorissa hallinnonalojen rajoja, yksityisellä sektorilla toimialojen, yritysten ja järjestöjen rajoja. Kumppaneiden määrä voi vaihdella tapauksittain, mutta ainakin yhden sektorirajan ylittäminen kuuluu luovaan kumppanuuteen.

– luovassa kumppanuudessa on myönteinen yhteishenki. Osapuolet kokevat yhteenkuuluvuutta keskenään. Tavoitteellinen toiminta koetaan yhteiseksi. Hyvä yhteishenki tukee kumppanien sitoutumista yhteistyöhön.

– luova kumppanuus rakentaa uudenlaisen toimintatavan. Kumppanuuden tavoitteen saavuttamiseksi luodaan uutta käytäntöä, uusia yhteistyörakenteita tai -prosesseja, uusia verkostoja tai työmenetelmiä.

– luova kumppanuus saavuttaa asetettuja tavoitteita. Hyyryläisen tutkimuksessa kyse oli työllisyystavoitteista. Tavoitteiden saavuttaminen voi vaihdella asteellisesti. Mikäli tavoitteet ovat suuntatavoitteita, kyse on etenemisestä tavoitteiden suuntaan enemmän tai vähemmän.

Mitä uutta luovat kumppanuudet saavat aikaan? Suomalaisia työllisyyskumppanuuksia koskevassa tutkimuksessa (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 108–113) tuodaan esille, miten kukin luova kumppanuus kehittää oman toimintatavan. Syntyy erilaisia kumppanuuksia, jotka yhdessä kuvaavat kumppanuuksien monenlaisten mahdollisuuksien kirjoa. Kumppanuuden toimintatapa voi siis olla uusi omassa toimintaympäristössään, kumppanuudella voidaan aikaansaada uudenlaisia yhteyksiä ja suhteita sekä kumppanuuden sisäisesti että kumppanuuden ja sen toimintaympäristön välillä. Kumppanuuden sisällä uutta voivat olla uudet yhteistyösuhteet, uudenlaiset keskusteluareenat (uusi sosiaalinen toimintatila), uusien yksikköjen tai palvelujen perustaminen. Uudet yksiköt ovat voineet olla osuuskuntia, yhdistyksiä, säätiöitä tai yhtiöitä. Viime aikoina on etsitty muotoa sosiaalisille yrityksille (Tarja Filatov, alustuspuheenvuoro, kansainvälinen konferenssi työllisyyskumppanuuksista, Hämeenlinna 27.6.2002). Keskusteluareenat voivat olla avoimia yleisölle, eivät siis vain kumppanuuden sisäisiä. Kumppanuudet voivat suuntautua uusiin kohteisiin ympäristössään, ne voivat toimia ympäristönsä, kansalaisten, järjestöjen tai paikallisen yhteisön aktivoijina.

Kumppanuuksia voi kehittyä yhteiskuntapolitiikan eri alueilla. Kumppanuuden tulostavoitteet (ja useimmiten vastaavasti rahoituslähteet) sijoittuvat tavallisesti jonkin hallinnonalan tai määritellyn tehtäväalueen yhteyteen. Tällaisia alueita voivat olla paikallisyhteisön kehittäminen, ympäristökysymykset (esim. Agenda 21), asuminen, liikenne, turvallisuus, elinkeinotoiminta tai työllisyys ja syrjäytymisen ehkäisy. Koska nämä kaikki ovat tavalla tai toisella julkisen sektorin tehtäväalaja, kumppanuuksien ensisijainen rooli on täydentää ja rikas-

tuttaa julkisen sektorin toimintapolitiikkaa. Kuten yllä on todettu, taustana on usein vähäisten voimavarojen kokoaminen yhteen tai olemassa olevien toimintojen kehittäminen paikallisten tarpeiden mukaan.

Organisatorisesti ajateltuna kumppanuudet syntyvät tavallisesti verkostomaisesti, mutta kehittyvät usein organisoitumalla johonkin muotoon. Kumppanuuden käytännöt muotoutuvat vahvasti paikallisista lähtökohdista (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 122). Suomessa ei ole määritelty kumppanuuksia millään virallisesti vahvistetulla tavalla, mikä sallii organisatorisen moninaisuuden. Verkostomaisuuden piirteet säilyvät useimmiten myös organisoitumisen jälkeen. Usean osapuolen kumppanuusorganisaatio on selvästi löyhempi kuin esimerkiksi virasto-organisaatio eikä sillä ole hierarkkista rakennetta runkonaan. Kumppanuuksiin perustuvat yritykset ovat olleet pienyhtiöitä, joiden omistaja voi olla esimerkiksi kumppanuusyhdistys tai -säätiö.

Paikallisten kumppanuuksien keskeisiä osapuolia ovat olleet kunnat, valtion alueelliset ja paikalliset yksiköt, kansalaisjärjestöt, yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt. Työllisyyskumppanuuksissa uutena painotuksena on koettu julkisen ja yksityisen välisten kumppanuuksien ja yhteyksien voimistuminen. Työmarkkinajärjestöt eivät ole olleet aktiivisia suomalaisissa työllisyyskumppanuuksissa. Muualla Euroopassa on tilanteita, joissa perinteinen korporatistinen kolmi-kantamalli on otettu yleiseksi kehikoksi myös työllisyyskumppanuuksissa (Tanska, Itävalta). Taustalla ovat pluralistisen ja korporatistisen ajattelutavan erilaiset painotukset. Myöskään kirkko ja seurakunnat eivät ole olleet aktiivisia suomalaisissa työllisyyskumppanuuksissa, mutta ovat enemmän aktivoituneet yhteistyöhön hyvinvointipalveluiden alueella.

Kumppanuuksien omaehtoinen kehittymistapa ja siitä syntyvä monenkirjavuus vaikuttavat siihen, että osapuolten roolit kumppanuuksissa voivat muotoutua eri tavoin paikallisten olosuhteiden mukaan. Kumppanuuksien tuoma muutos on pikemmin koko toimijakentän suhteiden kasvava keskinäinen avoimuus kuin yhdenmukaisten roolimallien esiinnousu. Kunnan roolia kumppanuuksissa tarkastellaan erikseen jaksossa 4.1.4. Suomalaisissa työllisyyskumppanuuksissa havaittiin selviä alueiden välisiä eroja valmiudessa uuteen avoimempaan yhteistyöhön ja yhteistoiminnalliseen työskentelyyn (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 134).

Toinen paikallisten kumppanuuksien tuoma muutos on kansalaisten äänen parempi esilletulo ja kansalaisasiantuntijuuden (Harri Vertiö, alustuspuheenvuoro, Terve-Sos -tapahtuma, Jyväskylä 21.5.2002) hyödyntäminen. Kansalaiset, asukkaat ovat erityisasiantuntijoita paikallisten olosuhteiden, oman elämänpäiressä ja siellä toimivien organisaatioiden toimivuuden kannalta. Kokemuksellisen tiedon merkitys on ollut kasvamassa ammatillisen asiantuntijatiedon keskustelukumppanina. Kumppanuus avaa kanavia tähän suuntaan. Myönteisimpiä arvioita työllisyyskumppanuuksista ovat esittäneet ne ihmiset, joita ei

muualla, kumppanuuksien ulkopuolella ole kuunneltu eikä otettu huomioon samalla tavalla, näissä tapauksissa työttömät ja syrjäytyneet sekä heidän yhdistyksensä. Perifeeristen toimijoiden valtaistaminen (empowerment) onkin yksi kumppanuuksien mahdollinen tavoite.

4.1.2 Kumppanuudet verkostoina

Kumppanuudet on edellä määritetty yleisesti usean toimijan välisenä yhteistyönä. Tämä määrittely ei ota kantaa kumppanuuksien laatuun sosiaalisina rakenteina. On pohdittu sitä, miten kumppanuudet rakenteina suhtautuvat sosiaalisen verkoston ja virallisen organisaation käsitteeseen. Edellisessä jaksossa havaittiin, että kumppanuudet voivat alkaa verkostomaisesta 'liittoutumisesta' yhteisen tavoitteen pohjalta. Kumppanuudet kehittyvät jatkuessaan kuitenkin usein lisääntyvästi organisoituvaa suuntaan. Kumppanuuksista kehittyä eräänlaisia organisoituneita verkostoja, niillä on yhtä aikaa sekä verkostojen että virallisten organisaatioiden piirteitä. Tämä muutos vastaa Lowndesin ja Skelcherin (1998) kuvausta kumppanuuden kehittymisestä tunnusteleavasta ja neuvottelevasta alkuvaiheesta kumppanuuden täsmentymiseen ja vakiintumiseen. Lowndesin ja Skelcherin kuvaus on tarkoitettu kumppanuusprosessin ideaalityypiksi, joka luonnollisestikaan ei toteudu aina samalla tavalla. Toisaalta heidän kuvauksensa nojaa ensisijaisesti brittiläisiin kokemuksiin hankeluonteisista kumppanuuksista.

Kumppanuuden verkostomaisten piirteiden säilyminen sisältää sen, että kumppanuus jatkuu usean toimijan välisenä yhteistyönä. Näin ollen kumppanuuden organisoituessa muodostuu yhteistyöelimä, jotka ohjaavat kumppanuuden kehittymistä ja toimintaa. Yhteistyöelinten lisäksi kehittyä toimintaorganisaatio, joka myös voi olla verkostomainen koostumalla sovitun työnjaon mukaisista verkoston osista. Lisäksi on kysymys siitä, kenelle kumppanuus on vastuussa toiminnastaan. Tämä liittyy suoraan siihen, mistä kumppanuuden voimavarat tulevat. Vastuu rahoittajille on yksi vastuun määrittelyn tapa. Kumppanuuden perustamispäätös, joka usein voi olla monen osapuolen sopimus, sisältää perustan kumppanuuden vastuun kohdentamiselle. Tämän lisäksi kumppanuuteen voi sisältyä toiminnallista vastuuta sidosryhmille ja asiakkaille. Kumppanuuden ominaisuuksia verkostojen ja virallisten organisaatioiden välimaastossa voidaan eritellä tutkimalla erikseen kumppanuuden eri vaiheita ja niihin kytkeytyviä sosiaalisia rakenteita:

- vuorovaikutusverkosto, jossa tapahtuu vaihtoa (neuvotteluverkosto, tietoverkosto), joka esiintyy kumppanuuden muotoutumis- ja alkuvaiheissa
- kumppanuuden organisoituminen perusrakenteeksi, jossa voidaan tunnistaa 'päämiehet' (principals) ja 'agentit' (agents), tarkennettuna: 1) päämiehet (rahoittajat, päätösten kontrolloijat), 2) kumppaneiden yhteistyöelimet (agenttien

johto ja ohjaus) sekä 3) kumppanuustehtävien hoitajat (agentit suorittavissa toiminnoissa)

– kumppanuuden linkit toimintaympäristöön eri kanavien kautta, mm. kunkin kumppanin omien yhteyksien välityksellä

Yllä oleva karkea kuvaus lähtee siitä, että kumppanuuteen sisältyy enemmän ja vähemmän virallistettuja toiminnan vaiheita ja verkoston osia. Näin ollen kumppanuus voidaan nähdä verkoston ja virallisen organisaation välimuodoksi, organisoituneeksi verkostoksi. Kumppanuus ei tämän käsityksen mukaan ole pelkästään verkosto eikä pelkästään virallinen organisaatio. Käytännössä esiintyy monenlaisia tapauksia ja kehitysvaiheita, joissa virallistumisen aste vaihtelee. Kumppanuus ei kuitenkaan ole virasto eikä julkinen laitos. Se ei myöskään ole pelkästään järjestö eikä osakeyhtiö. Virasto, järjestö ja yhtiö voivat olla kumppaneita keskenään samassa kumppanuudessa. Ne voivat olla mukana kumppanuudessa esimerkiksi yhteistyöelimen jäsenenä tai rahoittajina tai molempina.

Kumppanuuksien tarkastelu organisoituneina verkostoina lähtee siitä, että kumppanuus on tarkastelun keskipiste. Kun kumppanuutta tarkastellaan viraston, järjestön tai yhtiön kannalta, tilannetta voidaan kuvata toisin päin puhumalla verkostoituneesta organisaatiosta, jolloin kumppanuutta katsotaan osapuolen suunnasta. Sosiaalisen todellisuuden kuvaamisessa on yleisenä vaikeutena, että asioiden merkitykset muuttuvat kun vaihdetaan näkökulmaa subjektista toiseen, toimijasta toiseen. Tässä yhteydessä etsitään kumppanuuden omaa näkökulmaa.

Kumppanuuksien kirjo on huomattavan suuri, kumppanuuksien maailma on heterogeeninen. Organisoitujen verkostojen tutkimisessa on perusteltua etsiä niitä ulottuvuuksia, joilla kumppanuuksien erot tulevat esille. Tähän suuntaan eteneminen edellyttää enemmän vertailevaa aineistoa kuin tässä tutkimuksessa (ehkä koko tähänastisessa tutkimuksessa) on tarjolla.

Sosiaalisten verkostojen tutkimus on ilmeisesti lähtenyt liikkeelle sosiaalisen vaihdon tutkimuksesta, jossa vaihdon rakenteita on alettu kuvata verkoston (network) käsitteen avulla (Cook 1977). Nykyisin verkostosta on tullut yleiskäsite, jota sovelletaan monella tutkimuksen alalla. Edellä on jo viitattu poliittikka-verkostojen tutkimukseen. Kansalaisaktiivisuuden verkostojen tutkimukseen puolestaan on suuntautunut mm. Putnam (1993), joka nostaa esille sosiaalisen pääoman käsitteen eräänä yhteisöjen voimavarana. Putnam korostaa kansalaisten yhdistystoiminnan ja siihen sitoutuvan aktiivisuuden merkitystä sosiaalisen pääoman kehittymisessä. Putnam pelkistää sosiaalisen pääoman käsitteen kolmeen keskeiseen tekijään: luottamus, vastavuoroisuusnormit ja edellisiä välittävät sosiaaliset verkostot. Nämä sosiaalisen pääoman muodot lisäävät kapasiteettia yhteistyöhön ja koordinaatioon yhteisöissä. Tärkeää on kuitenkin

myös verkostojen laatu. Vain tietyntyyppiset verkostot edistävät yhteistoiminnallista kulttuuria. Eräitä perusolottuvuuksia voidaan tunnistaa Putnamin sosiaalisen pääoman tutkimuksen taustalta tulkiten:

- avoimet ja suljetut verkostot
- horisontaaliset ja vertikaaliset verkostot
- yhteistyöhakuiset ja kilpailuhakuiset verkostot

(Kettunen & Kiviniemi 2000)

Verkostojen avoimuus ja sulkeutuneisuus voidaan ymmärtää sekä sisäisiksi että ulkoisiksi ominaisuuksiksi. Tässä yhteydessä sisäinen avoimuus ilmenee verkoston kaikkien jäsenten keskinäisessä viestinnässä. Avoin tiedonkulku yhteisissä asioissa merkitsee tiedon tasaisempaa jakautumista ja keskinäisen tietojen vaihdon runsaampia mahdollisuuksia. Ulkoinen avoimuus merkitsee vastaavia piirteitä verkoston ulkoisessa vuorovaikutuksessa. Sulkeutuneisuus taas näkyy tiedonkulun niukkuutena ja osapuolten välisen viestinnän vähäisyytenä. Avoimuuden toteutuminen tuottaa myös uutta avoimuutta yhteistyösuhteille.

Horisontaalisuus verkostojen ominaisuutena viittaa osapuolten yhdenvertaisuuteen päätösten tekemisessä, viestinnässä ja toimintatavoissa. Vertikaalisuus puolestaan viittaa verkoston sisäiseen hierarkkisuuteen. Horisontaalisuus tai vertikaalisuus saattavat heijastaa toimintaympäristön sosiaalisia rakenteita, mutta voivat myös pyrkiä irtautumaan niistä. Vaikka osapuolet tulevat erilaisista organisaatioista, joilla on erilainen valta-asema toimintaympäristössä, he voivat toimia horisontaalisella tavalla. Hyyryläinen (2000b, s. 31) pitää osapuolten tasa-arvoisuutta onnistuneiden kumppanuuksien tärkeimpänä periaatteena.

Sekä verkoston avoimuus että horisontaalisuus edistävät kestävästä yhteistyöverkoston rakentamista. Osapuolten perussuhtautuminen verkostoon voi periaatteessa vaihdella yhteistyöstä kilpailuun. Kyseessä on eräänlainen 'pelitilanteen määrittely'. Yhteistyöhakuisuuteen kuuluu yleensä yhteisten pyrkimysten etsiminen sekä myös valmius kompromisseihin osapuolten kesken. Kumppanuusverkostot suuntautuvat lähtökohtaisesti yhteistyöhön. Voidaan puhua siltoja rakentavista verkostoista ja identiteettiä rakentavista verkostoista (Ruuskanen 2001, s. 23). Edelliset yhdistävät eri tahoja, jälkimmäiset taas pikemmin erottavat tahoja toisistaan rajautuvina ryhminä.

Kumppanuuksien näkeminen sosiaalisen pääoman käsitteen yhteydessä on esiintynyt kumppanuustutkimuksessa. Goss (2001, s. 53–56) arvioi tilannetta Britanniassa niin, että 1990-luvulta alkaen governance-ajattelun myötä paikallishallinnossa on kasvanut tietoista pyrkimystä kasvattaa paikallista sosiaalista pääomaa. Tämä ilmenee julkisen ja yksityisen sektorin lisääntyneenä yhteisoi-

mintana ja mm. kumppanuushankkeina. Suomessa Hyyryläinen (2000a, s. 16) toteaa, että 'kumppanuuden kehitys voidaan nähdä paikallisen sosiaalisen pääoman kehityksenä'. Hyyryläinen ja Kangaspunta (1999) ovatkin ottaneet käyttöön käsitteen 'paikallinen kumppanuuspääoma', jonka kantavana voimana ovat paikalliset verkostot.

On syytä korostaa, että sosiaalisen pääoman kasvu ei voi seurata jotenkin automaattisesti kumppanuuksia synnyttämällä, vaan on keskeistä tarkastella myös kumppanuuksien laatua. Minkälaista osallistumista ja osallisuutta kumppanuu- det tarjoavat? Onko kumppanuus avointa, horisontaalista ja aidosti yhteistyö- hakuista, kuten 'putnamilainen' verkosto? Vai onko kumppanuudessa sulkeu- tuneisuutta, hierarkkisuutta ja keskinäistä kilpailua, jotka rajoittavat yhteistyön perusteita ja samalla myös sosiaalisen yhteisöllisen pääoman kehittymistä?

Keskinen (1999) on analysoinut muutaman tapaustutkimuksen avulla perus- teellisesti monen toimijan yhteisten hankkeiden onnistumista edistäviä tekijöi- tä. Analyysinsä ja myös aiempien tutkimusten perusteella hän kokoaa yhteen ideaalisen verkoston piirteitä (Keskinen 1999, s. 212), joita ovat

- verkoston avoimuus
- yhteinen visio tai pyrkimys
- motivoituneet toimijat
- yhteiset voimavarat
- erilaisen asiantuntemuksen keskinäinen arvostaminen
- keskinäinen luottamus ja siihen pohjautuva tehtävien hajautta- minen
- demokraattinen ja harkintaan perustuva päätöksenteko
- jatkuva tiedonkulku ja vuorovaikutus verkoston jäsenten kes- ken
- yhteisesti sovitut toimintaperiaatteet
- luottamus synergiaan joka muodostuu palautteiden avulla
- verkoston kehittymiskykyisyys

Keskisen esittämä lista ideaalisen verkoston ominaisuuksista on vaativa koko- elma kriteereitä, jotka harvoin tulevat kaikki täysin täytetyiksi. Pelkistetynpi kuvaus onnistuvia kumppanuuksia edistävästä piirteistä avoimuutena, horison- taalisuutena ja yhteistyöhakuisuutena soveltuu Keskisen kriteereihin, jotka kui- tenkin nostavat esille useita muita, luonteeltaan tarkemmin esitettyjä tekijöitä. Ideaalisen verkoston piirteitä voi pitää myös eräänlaisina diagnostisina apu- välineinä etsittäessä tietyn verkoston tai kumppanuuden vahvoja ja heikkoja

puolia. Mm. kysymys yhteisistä voimavaroista on sellainen tekijä, jota ei ole luettu verkoston yleisiin piirteisiin, eikä kaikilla verkostoilla ole käytössään selkeästi tunnistettavia yhteisiä voimavaroja, vaan käytössä saattavat olla vain kunkin osapuolen omat voimavarat erikseen. Kumppanuushankkeissa, jotka saavat rahoitusta usealta taholta, voidaan puhua yhteisistä voimavaroista, mutta kuinka aidosti ne koetaan yhteisiksi, mikäli samassa hankeryhmässä on sekä rahoittavien että ei-rahoittavien kumppaneiden edustajia?

Keskinen kuvaa onnistuneita yhteishankkeita myös sanomalla, että niissä kyetään tunnistamaan 'yhteisen edun alue' (yllä listassa yhteinen visio) ja kehittämään yhteinen 'kaikki voittavat' -strategia hyväksytyjen tavoitteiden suuntaan etenemiseksi. Samansuuntainen on Hyyryläisen käsitys (2000b, s. 32). Goss (2001, s. 113) hyväksyy yhteisen vision tai yhteistahdon onnistuvan kumppanuuden kriteerinä, mutta suhtautuu kriittisesti win-win -strategiaan menestyksen tekijänä. Hänen mukaansa 'kaikki voittavat' viittaa liikaa eri osapuolten ja heidän taustaorganisaatioidensa saamiin etuihin, jolloin uudenlainen yhteinen näkemys yhteisistä eduista voi jäädä syntymättä. Goss korostaa myös avoimuutta ulospäin, yhdessä oppimista, tietoisuutta tehtävistä ja vastuista, tehokasta tiedonkulkua, vastavuoroisuutta ja luotettavuutta. Hän huomauttaa myös, etteivät nämä vahvuudet mitenkään oleellisesti poikkea työorganisaatioiden vahvuuksista. Kysymyshän on kummassakin tapauksessa yhteistoiminnan onnistumisen edellytyksistä.

Organisaatioiden välisen yhteistoiminnan perusedellytyksiä on jo aikaisemmin analysoinut Benson (1978). Bensonin mukaan perusedellytys on 'tasapainoinen verkosto'. Tällaisia toimintakykyisiä verkostoja voi syntyä kun on riittävästi yksimielisyyttä tehtäväalueesta ja arvoista, riittävästi keskinäistä arvostusta sekä kykyä koordinoida työprosesseja. Nämä neljä perusedellytystä liikkuvat vaatimattomammalla tasolla kuin ideaalisen verkoston kuvaukset. On ilmeistä, että ensin on tunnistettava perusedellytykset yhteistyölle, ja vasta toimivan yhteistyön aikana voidaan kehittyä kohti ideaalisia ominaispiirteitä. Kumppanuudet ovat paitsi verkostoja, myös prosesseja, ne muuttuvat ja kehittyvät, niiden piirteet eivät ole vakioita.

4.1.3 Kumppanuudet prosessein

Kumppanuuksissa kehittyä uusia verkostoja ja uutta sosiaalista toimintatilaa. Uusissa kumppanuuksissa on kyse muutosprosessista, kehittyvistä uusista rakenteista ja yhteyksistä. Nämä uudet rakenteet ja yhteydet eivät ilmesty äkillisesti eivätkä 'valmiissa' muodossa, vaan muotoutuvat asteittain ihmisten keskinäisen vuorovaikutuksen aktiivisuutena.

Kumppanuuksien kehitysvaiheita on jäsennetty eräänlaisen 'elinkaarimallin' avulla. Tällainen malli kohdentuu ensisijaisesti määräaikaisiin hankeluontei-

siin kumppanuuksiin. Mallien rooli on jäsentää kumppanuuden tyypillisiä vaiheita esittämällä kumppanuusprosessin ideaalityyppi. Käytännön tapaukset poikkeavat toisistaan niin, että kuhunkin kehitysvaiheeseen sisältyy monien mahdollisuuksien kirjo. Pitkäaikaiset 'strategiset kumppanuudet' vaatisivat toisenlaisen analyysimallin. Huomattakoon kuitenkin, että hankekumppanuuksista voi kasvaa esiin uusia pitkäaikaisia kumppanuuksia.

Luostarinen ja Hyyryläinen (2000) erottavat kumppanuusprosesseissa neljä eri vaihetta. Myöskin Lowndes ja Skelcher (1998) erottavat kumppanuuksien neljä vaihetta. Näillä kahdella prosessimallilla on samankaltaisuuksia. Erona on mm. se, että Lowndes ja Skelcher kytkvät vaiheisiin organisaatioteoreettisia olettamuksia. Seuraavassa malleja tarkastellaan rinnakkain.

Luostarisen ja Hyyryläisen erottamat kumppanuuksien vaiheet ovat:

- tunnustelemisen vaihe
- organisoitumisen ja toimintalinjojen valitsemisen vaihe
- toteuttamisvaihe ja
- arvioimisen vaihe.

Vastaavasti Lowndesin ja Skelcherin esittämä jaottelu sisältää

- kumppanuutta edeltävän yhteistyön vaiheen
- kumppanuuden luomisen ja vakiinnuttamisen vaiheen
- kumppanuusohjelman toteuttamisvaiheen ja
- päättymis- ja/tai jatkamisvaiheen

Luostarisen ja Hyyryläisen jäsentelyssä tunnusteleva vaihe sisältää kaikki valmistelevat vaiheet ennen organisoitunutta kumppanuutta. Tunnustelun vaihe tuottaa 'esikäsityksen' kumppanuudesta. Mukana olevat osapuolet neuvottelevat, ideoivat ja vaihtavat tietoja. Hahmotetaan kumppanuuden mahdollisuuksia, eri toimintatapoja. Saadaan tuntumaa keskinäiseen luottamukseen ja sitoutumisen haluun. Luostarisen ja Hyyryläisen mukaan tunnusteleva vaihe on erityisen tärkeä kumppanuuden onnistumiselle. Muodostuva 'esikäsitys' ja sen yhteisyys ovat pohjana kumppanuuden 'elinkaarelle'.

Lowndesin ja Skelcherin mukaan kumppanuutta edeltävä yhteistyö tapahtuu verkostomaisesti. Osapuolten vuorovaikutus on epävirallista ja henkilökohtaista. Keskeisiä yhteydenpitoa sävyttäviä tekijöitä ovat koettu luottamuksen ja molemminpuolisen hyötymisen aste. Korkea luottamuksen taso rikastuttaa yhteistyötä, se lisää osallistujien määrää, sitoutumista, ideoiden tuottamista ja voimavarojen tarjontaa. Luottamuksen lisäksi 'kaikki hyötyvät' -asetelma on

kumppanuuden perustaa synnyttävä asetelma (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 128).

Lowndes ja Skelcher huomauttavat, ettei kumppanuuksia ole perusteltua tarkastella pelkästään mukana olevien osapuolten näkökulmasta. On myös kumppanuuden ulkopuolelle jääviä tahoja, joiden näkökulmasta luottamus ja saavutettava hyöty saattavat näyttää pikemminkin klikkiytymiseltä ja sisäänlämpiävyydeltä. On huomattava, että kun kumppanuus on rakentunut, se saattaa ikään kuin sulkeutua – uusien osapuolten on sen jälkeen vaikea päästä mukaan. Jotkut voivat jäädä ulkopuolelle omasta päätöksestään, joillakin toisilla voi olla kiinnostusta kuulua kumppanuuteen, mutta aikaa tai voimavaroja osallistumiseen ei ole saatavilla. Jo alkuvaiheen verkostoitumiseen tulo vaatii joitakin panostuksia.

Kumppanuudet eivät muodostu 'puhtaalle pöydälle' (Lowndes & Skelcher 1998, s. 323). Kumppaneilla on usein aikaisempia kokemuksia toisistaan, tai ennakkokäsityksiä. Nämä saattavat edistää tai vaikeuttaa kumppanuuden kehitystä. On esimerkiksi stereotyyppisiä ennakkoluuloja sektoreiden välillä. Paikallisen hallinnon ja elinkeinoelämän edustajien käsitykset toisistaan voivat vaihdella jyrkistä ennakkoluuloista myönteisiin kokemuksiin ja odotuksiin. Vapaaehtoisjärjestöjen ihmiset saattavat vierastaa voimakasta hallinnollista tai liiketaloudellista orientaatiota

Kumppanuuden tunnusteluvaiheelle on ominaista koordinoivan sosiaalisen verkoston muotoutuminen. Verkostossa yhteisen edun etsiminen on sosiaalinen prosessi, jossa osapuolet joutuvat määrittelemään omaa rooliaan luovalla tavalla. Luostarinen ja Hyyryläinen korostavat, että kumppanuus poikkeaa edunvalvonnasta. Tässä on kumppanuuden ja politiikkaverkoston ero: edellinen on yhteistyöverkosto, jälkimmäinen on edunajamisen verkosto. Tämän näkökulman tiedostaminen ja rakentuminen tarkoittaa myös eri osapuolien uudenlaisista roolin hahmotusta. Osapuolien kumppanuus sisältää uuden työkentän mieltämistä ja uudenlaisten työtapojen hyväksymistä. Jäykkä pitäytyminen perinteiseen rooliin ja etujen määrittelyyn rajoittaa kumppanuuden mahdollisuutta – tarvitaan kykyä etuuskien yhteensovittamiseen, ja myös uudenlaisiin laaja-alaisempiin näkemyksiin paikallisen kehittämisen mahdollisuuksista.

Kumppanuuden esivaihetta ja siihen sisältyvää tunnustelua on syytä kuvata yksityiskohtaisesti, koska sen luonteella on vaikutuksia kumppanuuden onnistumiseen (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 126). Liian vähäinen panostus alkuvaiheessa jättää usein kumppanuuden perustan löyhäksi ja epävarmaksi. Esimerkiksi liian kiireinen aikataulu voi estää osapuolten välisen yhteistyöasetelman rakentumista. Alkuvaiheessa tulisi olla tilaa sosiaaliselle oppimiselle riittävän keskustelun ja vuorovaikutuksen kautta.

Kumppanuuden toisessa vaiheessa tapahtuu konkretisoituminen. Tämä sisältää päätöksiä organisoitumisesta ja toimintalinjoista. Hahmotetaan tavoitteita, toiminnan periaatteita ja käytäntöjä. Tapahtuu työnjakoa ja henkilövalintoja. Kumppanuuden sisäiset ja ulkoiset suhteet jäsentyvät. Kumppanuuden työskentely rakentuu ensisijaisesti sisäisen organisoitumisen ja työprosessien muodossa. Kumppanuuden ulkoisissa suhteissa tärkeitä ovat kontaktit ulkoisiin tukioorganisaatioihin, kumppanuuden 'sympatisoijiin' (Luostarinen & Hyyryläinen 2000). Myös kumppanuuden avoimuus ulospäin määrittäytyy toimintalinjojen ja käytäntöjen valinnoissa.

Lowndesin ja Skelcherin (1998) mukaan kumppanuuden toisessa vaiheessa siirytään verkostomaisuudesta kohti organisaatiomaisuutta. Toimintaa ja rakenteita virallistetaan. Virallistamisen aste kuitenkin vaihtelee tapauksesta toiseen. Mm. kumppanuuden rahoitusperusta vaikuttaa virallistamisen tarpeisiin – rahoittajat edellyttävät usein virallista muotoa kumppanuudelle. Virallistamisen katsotaan usein lisäävän myös vastuullisuutta ja selkeyttä. Roolien, vastuiden ja raportointisuhteiden määrittely kehittää kumppanuutta virallisen organisaation suuntaan. Toisaalta on koettu sen ikään kuin lopettavan luovan vaiheen tai rajaavan sitä: tehtävät ja niiden hoitajat asettuvat paikoilleen, uusia malleja ei enää etsitä. Jonkinasteisen virallistamisen kehikossa toiminta voi kuitenkin pysyä luonteeltaan epävirallisena ja innovatiivisena (Lowndes & Skelcher 1998, s. 324).

Kumppanuuden johtaminen on ilmeisen vaihtelevasti toteutuva asia. Toisaalta on pyrkimystä tiimimäiseen itseohjautuvuuteen, toisaalta on tarvetta yhteisen johtoelimen rakentamiseen kumppanuuden ulkoisen edustavuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Kumppanuuksien johtoelimissä on usein mukana hyvinkin erilaisten osapuolten edustus: paikallisista poliitikoista ja virkamiehistä eri alojen asiantuntijoihin ja yrittäjiin. Kumppanuuden johtotaso ja suoritustaso voivat olla luonteeltaan melko erilaisia. Lowndesin ja Skelcherin mukaan johtotasolla syntyy helposti jännitteitä mukana olevien organisaatioiden edustaessa omia intressejään. Kumppanuuden yhdistävä voima löytyykin usein suoritustason vetäjästä tai vetäjistä (Luostarinen & Hyyryläinen 2000): heidän kohdallaan kiteytyy kumppanuuden perusidea ja sen läpivienti. Suomalaisten kumppanuuksien johtamista ei ole varsinaisesti tutkittu. Kumppanuuden organisoitumismallien moninaisuus (sopimus, osuuskunta, yhdistys, yhtiö) merkitsee jo sellaisenaan huomattavaa hajontaa johtamistapojen lähtökohdissa.

Kumppanuuden kolmas vaihe on toteuttava ja käytännön toimenpiteisiin suuntautuva. Kumppanuus muuntuu hankkeiksi, käytännön tekemiseksi. Samalla se arkipäiväistyy ja kohdentuu tiettyihin konkreettisiin toimintoihin. Käytännön ongelmien kohtaaminen kumppanuustyössä vaatii jälleen luovuutta ja joustavuutta. Suomalaiset työllisyyskumppanuudet ovat osoittautuneet varsin innovatiivisiksi: tekemisessä on toteutunut laajasti uutta luova yhteistyö (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 136).

Lowndesin ja Skelcherin (1998) tutkimuksessa tekemisen vaihe kuvataan selvästi ongelmallisemmaksi kuin suomalaiset työllisyyskumppanuudet. Osapuolten välinen kilpailu tuodaan esille tekemisvaiheen yleisenä piirteenä. Yhteisyys saattaa ikään kuin kadota kilpailun alle. Brittiläisten kokemusten mukaan on kilpailua sekä eri osapuolten (organisaatioiden) välillä että myös eri kumppanuuksien välillä. Lowndes ja Skelcher (1998, s. 327) tulkitsevat tilannetta niin, että osapuolten välinen luottamus on usein matalalla tasolla. Kilpailu kohdistuu voimavaroihin, joita eri osapuolet pyrkivät saamaan itselleen kumppanuuksien avulla. Tällainen tilanne luonnollisesti ottaa pohjaa tulokselliselta yhteistoiminnalta. Toinen selittävä tekijä on markkinaluonteisten toimintatapojen käyttö kumppanuuksien tilaaja-tuottaja-asetelmassa. Kumppanuudet ovat tuottajia, jotka yrittävät saada tilauksia tilaajilta, kuten valtion viranomaisilta tai paikallishallinnolta. Saadessaan tilauksen he sitoutuvat yritysmäiseen toimintatapaan. Ero suomalaisten työllisyyskumppanuuksien luonteeseen ja toimintatapaan on ilmeinen.

Lowndesin ja Skelcherin päätelmillä on brittiläisessä kontekstissa takanaan selvästi laajempi ja pitkäaikaisempi aineisto kuin suomalaisilla kumppanuustutkimuksilla. He toteavat, että monen osapuolen kumppanuuksissa on yleensä mukana sekä kilpailua että yhteistyötä. Lisäksi he tuovat esille sen, että kumppanuuksien muuntuminen verkostoista markkinatoimijoiksi on itsessään ongelmallinen ja estää luottamuksen, vastavuoroisuuden sekä yhteistyöhengen säilymistä.

Kumppanuuksien toteuttamisen ja tekemisen vaiheet saattavat etäännyttää toimijoita alkuperäisistä ideoista (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 125). Vähitellen kysymykset toiminnan tarkoituksesta, tavoitteista ja suunnasta nousevat kuitenkin uudelleen esille. Tämä tyypillinen prosessin kulku vie kohti arvioimisen vaihetta, kuten Luostarinen ja Hyyryläinen kutsuvat kumppanuuden neljättä kautta. Tällöin takana on kokemuksia, usein sekä onnistumisia että epäonnistumisia. On tarvetta avoimeen, rehelliseen ja järjestelmälliseen kokemusten pohdintaan kumppaneiden kesken. Luostarisen ja Hyyryläisen mukaan arvioinnin vaihe on välttämätön kumppanuuden koossapysymisen ja jatkuvuuden kannalta. Arviointi voi johtaa uuteen tunnustelun vaiheeseen. Se voi johtaa kumppanuuden jatkumiseen, uudelleen muotoutumiseen tai päättymiseen. Suomalaista työllisyys Hankkeista pääosa on halunnut jatkaa toimintaa, mutta voimavarojen saatavuus on käytännössä ratkaissut sen, onko jatkamiseen mahdollisuuksia.

Brittiläisten kokemusten mukaan on kumppanuuksien kohdattava vaihe, joka nostaa esille kysymyksen kumppanuuden päättymisestä tai jatkuvuudesta. Kumppaneiden näkemykset voivat poiketa toisistaan, keskustelujä ja väittelyjä tapahtuu kumppaneiden kesken (Lowndes & Skelcher 1998, s. 328–329). Kuten Luostarinen ja Hyyryläinen, myös Lowndes ja Skelcher havaitsivat kolme päävaihtoehtoa: kumppanuutta jatketaan, kumppanuus muotoillaan uudelleen

tai kumppanuus päättyy. Kumppanuuden jatkumista vahvistavat arvokkaiksi koetut yhteistyösuhteet, saavutetut tulokset ja paikallisesti jatkuvat tarpeet kumppanuustoiminnalle. Uudelleen muotoutuminen tarkoittaa ajattelutapaa, että pidetään yllä niitä kumppanuuden osia, jotka koetaan arvokkaiksi ja tarpeellisiksi. Tällöin voidaan myös etsiä uusia kumppaneita mukaan, ja joitakin aikaisempia kumppaneita voi jäädä pois toiminnasta. Kumppanuuden päättämiseen vaikuttavat eniten voimavarojen väheneminen tai loppuminen, tehtävän kokeminen loppuun suoritetuksi sekä myös 'verkostoväsymys'-verkoston yhteistyö on monesti ylimääräinen panostus, ja ihmiset voivat kokea tarvitsevänsä hengähdystaukoa. Brittiläisen aineiston mukaan suuri enemmistö mukana olleista ihmisistä näkee verkostomaisten kumppanuuksien merkityksen paikallisessa kehittämisessä jatkuvasti tarpeellisena toimintatapana. Taustalla on yleistynyt näkemys siitä, että julkisen sektorin voimavarat ja organisaatiot eivät riitä paikallisten ongelmien hallintaan, vaan tarvitaan sektorien rajat ylittävää yhteistyötä. Tämä on ollut myös hallituksen virallinen kanta Britanniassa Tony Blairin hallituskaudella.

Goss (2001, s. 94–97) on eritellyt syitä kumppanuusprosessien epäonnistumiseen ja huonoon toimivuuteen. Epäonnistuville kumppanuusprosesseille on hänen mukaansa ominaista voimavarojen niukkuus, siihen kytkeytyvä toiminnan lyhytjänteisyys ja ongelmien pintapuolinen ja analysoimaton käsittely. Tämä on tulkittavissa tiedollisen orientaation köyhyydeksi. Toinen epäonnistumisen kehä prosessissa liittyy sosiaalisten suhteiden köyhyyteen: puuttuu luottamusta ja siihen pohjautuvaa asioiden avointa ja rakentavaa käsittelyä. Luottamuksen puute johtaa 'syyllistämiskulttuuriin' ja negatiivisten palautteiden virtoihin.

Gossin (2001) mukaan kumppanuusprosessin aikana osapuolten on pystyttävä käsittelemään seitsemän eri ongelmaa riittävän perustan aikaansaamiseksi kumppanuudelle:

- yhteinen näkemys kumppanuuden tavoitteista (win-win -asetelma)
- yhteinen näkemys kumppanuuteen sisältyvän yhteistyön luonteesta, toisin sanoen yhteistyön ja sen organisoimisen periaatteiden määrittely
- yhteisesti sovittu toimintastrategia, johon sisältyy voimavarojen saaminen ja toimintojen priorisointi
- kaikkien osapuolien roolien, vastuiden ja odotusten täsmentäminen keskinäisenä sopimuksena
- yhteistoimintakulttuurin rakentaminen, johon sisältyy motivaation tukeminen ja kapasiteetti käsitellä ristiriitoja rakentavalla tavalla

- selkeät toimintapäätöksiä koskevat pelisäännöt ja niitä tukeva avoin tiedonkulku
- yhteinen käsitys onnistumisen kriteereistä

Gossin esille tuomien ongelmien käsittely kumppanuudessa on samalla sosiaalisen oppimisen prosessi. Sekä suomalaiset että brittiläiset kumppanuustutkijat painottavat oppimisen tärkeyttä kumppanuuksien kehittämisessä prosesseina. Osapuolet oppivat toisiltaan, keskustelut ja vuorovaikutus sisältävät innovaatioita ja ongelmien ratkaisuja, jotka edistävät kumppanuuden onnistumista. Kumppanuusprosesseissa olisi siis luotava tilaa oppimiselle. Kumppanuus on luonteeltaan ensisijaisesti orgaanista, sisäisesti kasvavaa ja jäsentyvää, se ei ole mekaanista, ulkoa ohjattua toimeenpanoa tai rutiinia.

Kumppanuuksien moninaisuutta on edellä kuvatuilla prosessimalleilla pyritty ottamaan haltuun käsitteellisin keinoin. Prosessimalli on tuonut esille kumppanuuden tunnustelu-, rakentumis- ja yleensä alkuvaiheen suuren merkityksen kumppanuuden onnistumiselle. Malli auttaa myös ennalta tiedostamaan ja jälkikäteen arvioimaan kumppanuuden kehityskaarta kokonaisuutena. Toisaalta kumppanuuden tapaukseen kuuluu omintakeisia piirteitä ja dynamiikkaa, joita malli ei sellaisenaan tunnista. Tapausten moninaisuus ja suuret erot tapausten välillä tarvitsevat myös muunlaisia analyysin välineitä kuin prosessin kulkuun kohdentuva ote.

Lowndes ja Skelcher (1998) päätyvät siihen, että kumppanuusprosesseja tulisi tarkemmin tutkia niiden organisoitumisen ja johtamisen näkökulmasta. 'Yhteistyön keskeinen strateginen haaste on erilaisten hallinnan muotojen vuorovaikutuksen johtaminen' (Lowndes & Skelcher 1998, s. 331). Paneutuessaan omassa tutkimuksessaan organisoitumiseen Lowndes ja Skelcher tulevat siihen päätelmään, että erilaisten organisoitumisen muotojen yhteisenä taustan on verkostomainen hallintatapa (mode of governance). Verkoston ajatukseen sisältyy usean osapuolen yhteistyö. Konkreettinen organisointimuoto ei välttämättä ole ratkaiseva piirre, koska kunkin organisoitumisen on nähty kasvavan paikallisesta toimintaympäristöstä, ei niinkään joidenkin abstraktien periaatteiden pohjalta. Tämän vuoksi Lowndes ja Skelcher haluavat tulevassa tutkimuksessa kohdentaa analyysia verkostomaisen hallinnan johtamiseen. Miten paikallista verkostoitumista johdetaan? Onko se johdettavissa? Tämänkaltaiset kysymykset eivät viittaa mitenkään yksinomaisesti hankejohtamiseen tai teknis-operatiiviseen johtamiseen, vaan laajenevat kysymyksiksi kumppanuuksista kontekstissaan, paikallisessa toimintaympäristössään. Voidaan esimerkiksi kysyä, onko mahdollista johtaa kumppanuuksia luomalla niille paikallisia edellytyksiä tai luomalla paikallista kumppanuusstrategiaa.

4.1.4 Kumppanuudet kontekstissaan

Paikallisten kumppanuuksien välittömänä toimintaympäristönä ovat paikallisyhteisöt. Tällainen ilmaisu on kuitenkin väljä, sillä jo termillä 'paikallisyhteisö' voidaan tarkoittaa eri asioita, esimerkiksi kylää, kuntaa tai seutua. Edellä on jo viitattu kumppanuuksien monitasoisuuteen. Vaikka kumppanuuksilla on aina jokin paikallinen sijainti, kotipaikka, niiden ympäristö laajenee nykyään usein kattamaan myös kumppaneita välittömän toimintaympäristön ulkopuolelta. Vaikka itse kumppaneissa olisikin pelkästään paikallisia toimijoita, kumppanuuden rahoittajissa ja yhteistyötahoissa voi olla seudullista, alueellista (maakunta), valtakunnallista tai kansainvälistä (esim. EU) piiriä mukana.

Tässä yhteydessä tarkastelua kohdennetaan ensisijaisesti paikallisiin kumppanuuksiin kontekstissaan. Tällöin tarkoitetaan pääasiassa kunnan tasolla toimivia kumppanuuksia. Kunta toimii ikään kuin tarkastelun kiintopisteenä. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista rajautua tiukasti kunnan sisäisiin kumppanuuksiin. Nykypäivänä kumppanuuksien yleinen piirre on kuntarajojen ylittäminen, seudullinen yhteistyö. Toinen rajoja ylittävä kumppanuuden piirre on paikallisten osapuolten yhteistyö alueellisten toimijoiden (maakunta, valtion alueyksiköt) kanssa. Muotoutumisessaan kumppanuudet ikään kuin kasvavat orgaanisesti sellaisiin uusiin toimintatiloihin, joissa on vielä vapaata, tekemisen mahdollisuuksia sisältävää kenttää tarjolla. Rajojen ylittäminen kuuluu kumppanuuksien perusluonteeseen.

Kunta tarjoaa luontevan kiintopisteen kumppanuuksien tarkastelulle. Kunnat ovat kumppanuuksien keskeisiä toimijoita esimerkiksi työllisyyskumppanuuksissa Suomessa (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, s. 147). Suomessa julkisella sektorilla, valtion ja kuntien piirissä, ei ole kuitenkaan muodostettu mitään yhtenäistä käsitystä kumppanuuksien asemasta, roolista tai mahdollisuuksista. Ei ole julkisen sektorin kumppanuuspolitiikkaa. On suuri joukko tapauksia eri paikkakunnilla, tehtäväalueilla ja kokoonpanoilla. Myös Euroopan unioni, esimerkiksi työllisyysstrategiaassaan, painottaa paikallisen hallinnon asemaa keskeisenä toimijana kumppanuuksissa. Britanniassa, missä kumppanuudet (private–public partnerships) ovat osa hallituksen virallista hallintopolitiikkaa, paikallishallinnon toimijat näkevät yleisesti kumppanuudet omasta näkökulmastaan arkipäivään kuuluvana toiminnan muotona (Lowndes & Skelcher 1998), joka kuitenkin hakeutuu hyvin monenlaisiin käytännön muotoihin.

Gossin mukaan (2001, s. 24–25) paikallisten kumppanuuksien tutkimus edellyttää taustakseen paikallishallinnon roolin ja tehtävien sekä niiden muuttumisen tarkastelua. Paikallishallinnon tehtävä on aina ollut laajempi kuin pelkkä palvelujen tuottaminen. Paikallishallinnon kulmakiviä ovat edustuksellinen demokratia ja pohjoismaissa myös lainsäädännöllä määritelty paikallinen itsehallinto. Paikallisen hallinnon tehtävänä on osaltaan turvata kansalaisten oikeuksien toteutumista ja toimia ensisijaisena paikallisten yhteisöjen ja elinympäris-

töjen kehittäjänä ja voimavarojen kohdentajana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vain paikallisen hallinnon ääni kuuluu. Paljolti on kysymys moniäänisyydestä. Paikallisen hallinnon rooli on ollut kehittymässä katalysaattorin suuntaan – hallinto voi suuntautua luomaan uusia toimintamahdollisuuksia, uutta toimintatilaa.

Uuden hallinta-ajattelun (new governance) mukaan hallinta ei ole pelkästään viranomaisten välistä toimintaa. Keskeistä ovat tämän ajattelutavan mukaan paikallisen hallinnon ja paikallisten ihmisten väliset suhteet, eivät enää hallinnon tasojen väliset suhteet ja neuvottelut. Hallinnon avoimuuden lisääntyessä tärkeä kehityksen tekijä ovat ihmisten ja hallinnon keskinäiset kohtaamiset ja neuvottelut, joissa käytäntöjä ja rooleja uudistetaan (Goss 2001, s. 36). Kuntien välillä on huomattavia eroja siinä, kuinka aktiivisesti ne kehittävät kansalaisläheisiä uusia toimintatapoja. Mahdollisuuksia tähän suuntaan on runsaasti olemassa niin Suomessa kuin muissakin Euroopan maissa, mutta niiden hyödyntäminen on ollut vaihtelevaa, ja usein rajallista (VNs 1999, Hoikka ym. 1999, Laiho ym. 2000, esim. s. 97). Menettelytavat voivat vaihdella tietojen saamisen parantamisesta ja lisääntyvästä julkisuudesta tiedon aktiiviseen koostamiseen (kyselyt), yhteisiin keskustelutilaisuuksiin, yhteisiin päätöksenteon muotoihin ja päätöksenteon hajauttamiseen asti.

Kansalaisläheisessä paikallisessa hallinnassa ja kehittämisessä annetaan asukkaille entistä aktiivisempi rooli. Kansalaisilla on paikallisessa hallinnassa useita eri rooleja: asiakas, veronmaksaja, vaikuttaja ja tuottaja (vrt. Rose 1999, Goss 2001, s. 43). Asiakasrooli keskittyy palvelujen käyttäjän näkökulmaan. Pohjoismaisissa 'hyvinvointiyhteiskunnissa', joissa on laaja kunnallinen palvelutuotanto, asukkaiden on nähty siirtyneen entistä enemmän asiakkaiksi muiden mahdollisten roolien jäädessä vähäisemmälle sijalle. Veronmaksajan rooli koetaan oikeutuksena palveluihin kohdistuville odotuksille ja vaatimuksille. Vaikuttajan rooli on ollut jäämässä yhä harvempien kansalaisten aktiivisesti omaksumaksi rooliksi. Kiinnostus vaikuttamiseen on ollut vähenemässä, mikä näkyy mm. äänestysaktiivisuuden alentuviissa luvuissa. Voidaan arvioida niin, että ihmisten kiinnostus kohdentuu usein rajatummin niihin palveluihin, joita he käyttävät, tai välittömään elinympäristöön, kun taas kokonaisen kunnan ja sen eri toimialojen piirissä vaikuttamista ei koeta yhtä tärkeäksi. Tuottajan rooli viittaa ihmisten työrooliin ammattilaisina tai yrittäjinä, mutta myös kansalaisjärjestöjen rooliin palveluiden tarjoajina.

Uusi paikallinen hallinta painottaa kansalaisten aktiivisuutta eri rooleissaan. Suomen hallintopolitiikassa painottuu eniten kansalaisten oman vastuun korostaminen. 'Vastuullinen kansalaisyhteiskunta' edellyttää ihmisiltä omatoimisuutta, aloitteellisuutta ja yrittäjyyttä sekä ihmisten yhteistyötä ja -vastuuta, talkoohenkeä ja sosiaalisia innovaatiota' (Laadukkaat palvelut...1998, s. 34). Sanavalinnat viittaavat vahvemmin kansalaisten rooliin tuottajina, yhdessä tai erikseen, kuin päätöksentekoon vaikuttajina. Toinen hallintopoliittinen paino-

tus jo 1980-luvulta alkaen on asiakkaan rooli ja siihen kytkeytyvä palvelujen kehittäminen.

Voidaankin kysyä kansalaisten vaikuttajaroolin suhdetta institutionaaliseen edustukselliseen demokratiaan. Muodollisesti paikallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa (Suomen perustuslaki, § 121). Lainsäädännöllä on määritelty edustuksellisen demokratian toteutustavasta itsehallinnon muotona. Edustukselliset vaaleissa valitut luottamuselimet muodostavat demokratian kulmakiven myös uudessa hallinta-ajattelussa. Samalla on kuitenkin herännyt keskustelua siitä, miten muut paikallisen hallinnan muodot ja toimintatavat sopivat yhteen edustuksellisen demokratian kanssa. Jos kansalaislähtöisessä hallinnassa kehitetään uusia kansalaisvaikuttamisen muotoja, vaarantaako tämä kehittäminen edustuksellisen demokratian toteutumista? Tätä keskustelua on käyty myös paikallisten ja alueellisten kumppanuuksien kohdalla (esim. Olsson 2000a). Laajemmin ajateltuna on kysymys edustuksellisen demokratian ja osallistuvan demokratian yhteensopivuudesta. Kumppanuudet ja muut paikallisen yhteistyön muodot on kuitenkin useammin nähty edustuksellista demokratiaa täydentävinä kuin sitä rajoittavina rakenteina ja prosesseina.

Paikallisilla kumppanuuksilla on nähty olevan merkitystä kansalaisaktiivisuuden ja demokraattisen kulttuurin edistäjinä. Niiden avulla on ajateltu voitavan lähentää päätöksentekijöitä ja kansalaisia toisiinsa. Tällaista tarvetta on havaittu mm. suomalaisissa kansalaiskyselyissä, joissa tulosten mukaan paikallista demokratiaa arvostetaan yleisesti, mutta samalla pidetään ongelmallisena 'kui-lua' luottamuselinten ja tavallisten ihmisten välillä (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2000, s. 15 ja 18). Kumppanuuksilla on luonnollisesti toiminnallinen tehtävä, jonka toteuttamiseen ne syntyvät. Mikäli kumppanuuksista päätetään paikallisissa luottamuselimissä, kysymys on edustuksellisesti demokraattisesta päätöksenteosta, jonka pohjalta jaetaan vastuuta. Tältä kannalta kumppanuusverkostoja voidaan rinnastaa kunnallisten tehtävien siirtämiseen yleensä kunnallisen organisaation ulkopuolelle, mitä on paljon tapahtunut yksityistämisen, yhtiöittämisen tai sopimusmenettelyjen muodossa. Kumppanuusverkostot eivät ilmeisestikään 'vaaranna' edustuksellista demokratiaa yhtään sen enempää kuin toimintojen markkinaistamiset. Kysymystä voidaan lähestyä tarkemmin tutkimalla kunnan ja kumppanuuden välistä suhdetta eri näkökulmista.

Silloin kun kunta on osapuoli kumppanuudessa, joudutaan pohtimaan myös kunnan edustusta kumppanuudessa. Gossin mukaan (2001, s. 25) uuden paikallisen hallinnan aikana poliittiset roolit ja hallinnolliset roolit lähentyvät toisiaan ja sekoittuvat. Gossin mukaan vanhat tarkkarajaiset kategoriat (poliittinen luottamushenkilö, virkamies) voivat olla rajoittava tekijä. Aivan kuten kansalaisten kohdalla ajatellaan useita eri rooleja, voidaan samaa ajattelutapaa soveltaa kaikkiin toimijoihin. Luottamushenkilö ei ole tämän ajattelun mukaan pelkästään luottamushenkilö, hän on myös kansalainen eri rooleissa – asiakas, veronmaksaja, vaikuttaja ja tuottaja. Sama koskee virkamiehiä, heidänkään ei

ole välttämätöntä juuttua yhteen ainoaan rooliin virka-aseman perusteella. Tämän ajattelutavan mukaan voidaan lisätä vapausasteita kumppanuuksien rakentumisessa. On kuitenkin mahdollista, että ihmisten vakiintuneet ajatustottumukset rajoittavat roolien määrittelyä kumppanuuksissa. Ihmisten pääroolista tulee koko identiteetin kahmaiseva mantteli niin, että virkamies koetaan virkamiehenä vaikka hän kuinka haluaisi esiintyä kansalaisena verkostoituvassa paikallisessa yhteisössä.

Gossin viittaus roolikuvien suurempaan joustavuuteen voi olla hyödyllinen ajatusten herättäjä. Käytännön kumppanuuksissa ihmisten roolit kuitenkin muotoutuvat usein 'edustuksen' pohjalta. Joku edustaa kuntaa, joku kansalaisjärjestöä, joku elinkeinoelämää. Tämä on täysin perusteltua kun kumppanuus käsitetään usean osapuolen yhteistyönä, jossa sovitaan tietyistä voimavarojen antamisista kumppanuudelle. 'Edustaminen' sisältää tällöin tietyn mandaatin ja virallisuonteisen kytkennän tiettyyn tausta-organisaatioon. Kuntaa ovat kuitenkin voineet edustaa eri kumppanuuksissa toisinaan luottamushenkilöt, toisinaan virkamiehet. Antti Vallen tutkimuksessa maakunnan yhteistyöryhmistä (2002) kävi ilmi, että yhteistyöryhmän muut osapuolet usein vierastivat luottamushenkilöiden tuloa yhteistyöryhmään, joka valmistelee asioita maakunnan luottamuselimelle. Virkamiesedustusta pidettiin sopivampana toimintatapana, koska kuntien 'poliittinen edustus' toteutuu valtuustoissa. Kumppanit odottavat kunnan edustajalta asioiden valmistelussa nimenomaan asiantuntijapanosta, ei 'poliittista vaikuttamista'. Esimerkki osoittaa sen, että edustusluonteisilla rooleilla on merkitystä verkostoissa. Maakunnan yhteistyöryhmät ovat kylläkin pikemmin politiikkaverkoston muotoja kuin varsinaisia paikallisia kumppanuuksia. Perinteiseen pohjoismaiseen ajattelutapaan sopii se, että ohjaavat elimet koostuvat luottamushenkilöistä, kun taas valmistelevat ja toimeenpanevat elimet koostuvat asiantuntijoista. Tällainen ajattelutapa on ilmeisesti 'valmiiksi hyväksyttyä' monessa kumppanuudessa. Onkin hyödyllistä mieltää kumppanuuden perustaminen, resursointi, yleisohjaus ja yhteisöllinen legitimointi omana tehtäväalueenaan, ja tarkastella toisena alueena kumppanuuden toteuttajia ja konkreettisen kumppanuustyön läpivientiä (OECD 2000. Draft Report on Local Partnerships. International Conference on Partnerships, Helsinki, 2-3 October 2000. s. 15–17). Tällä erottelulla on merkitystä siinä, ketkä osallistuvat 'kunnan edustajina' kumppanuuksiin.

Kumppanuuksien muodostumisvaiheessa tapahtuu kumppanuuden perusideoiden hahmottelua, mahdollisuuksien tunnustelua. Samalla muotoutuu myös käsitys siitä, ketkä ovat mukana kumppanuudessa. Goss (2001, s. 115) korostaa tasapuolisuuden merkitystä harkittaessa kumppanuuden 'kokoontuloa'. Taustalla on hyödyllistä tiedostaa paikallisen yhteisön kokonaisuus niin, että osapuolet edustavat kumppanuuden idean kannalta keskeisiä paikallisia toimijoita. Muutoin kumppanuuden riskinä voi olla arvostelu syrjäyttämistä, ja sitä myötä kumppanuuden hyväksyttävyyden heikkeneminen. Samaa tarkoitusta palvelee myös julkisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden noudattaminen.

Paikallinen kumppanuus ei ole tarkoitettu harvojen osapuolten väliseksi piileväksi toimintatavaksi, vaan avoimeksi koko paikallisyhteisön hyväksymäksi toiminnaksi. Kokoonpanon ohella tärkeä alkuvaiheessa tiedostettava asia on se, kenelle kumppanuus on vastuussa. Julkisuus sinänsä lisää vastuullisuutta suhteessa paikallisiin yhteisöihin, mutta myös raportointisuhteet toiminnan kuluista vaativat konkreettisia ratkaisuja.

Fragmentoituminen, sosiaalisen todellisuuden pirstoutuminen erillisiksi näkökulmiksi ja 'osaamisalueiksi' on yleisenä taustana uudelle hallinta-ajattelulle ja sen tavalle painottaa verkostoja ja kumppanuuksia uuden hallinnan muotoina. Käytännössä ei kuitenkaan pyritä siihen, että olisi vain verkostoja ja kumppanuuksia, tarvitaan myös kokoavia toimintamuotoja ja rakenteita, joiden varassa verkostot ja kumppanuudet syntyvät, kehittyvät ja muuntuvat. Paikallisissa kumppanuuksissa luonnollinen kokoava instituutio on paikallinen hallinto, etenkin pohjoismaissa, vahvan paikallisen hallinnon alueella. On mahdollista tarkastella kuntaa paikallisten verkostojen ja kumppanuuksien kenttänä, katalysaattorina, jolla on yhteydet monipuolisesti paikallisiin ihmisiin ja organisaatioihin. Ongelmien monimuotoisuus ja yksittäisten voimavarojen riittämättömyys ovat yleisiä perusteluja uudelle hallinnalle, jonka perustana voi silti olla perinteinen paikallinen hallinto – uudistuvassa toimintatavassa ja -kulttuurissa.

Näkemyks uudesta hallintatavasta, joka tukeutuu entistä enemmän organisaatioiden ja ihmisten välisiin verkostoihin ja kumppanuuksiin, herättää kysymyksen: miten kunta voi lisätä valmiuksiaan kumppanuuksiin ja niiden kehittämiseen? Jos tarve kumppanuuksiin havaitaan, miten kunta voi turvata kumppanuuksien edellytyksiä ja toimivuutta, sekä tätä kautta tuloksellisuutta? Tulisiko kumppanuuksia koordinoita, nähdä kumppanuudet kokonaisuutena? Tällaiset kysymykset ovat luonteeltaan strategisia teemoja. Strategiset tarkastelut voivat olla hyvä lähtökohta myös käytännöllisille toimenpiteille. Nykyinen tilanne kumppanuuksien kehittämisessä näyttää sirpaleiselta ja sattumanvaraiselta. Kunnissa ei yleensä olla tietoisia eri kumppanuuksista, joissa kunta on mukana. Kukin hallinnonala kehittää omia kumppanuuksiaan. Tällaisessa tilanteessa kokoava tarkastelu jo sellaisenaan voi tarjota oppimismahdollisuuden, jota voi täydentää kumppanuustiedon kokoamisella kokemuspohjaisesti.

Kunnan kannalta kumppanuuksien tarkastelu on uusi asia. Tätä nykyä ei ole esitettävissä mitään perusteltuja kumppanuusstrategisia malleja, pikemmin on mahdollista koota esimerkkejä onnistuneista kumppanuuksista ja pohtia niiden yhteisiä piirteitä ja niistä löytyvää opittavaa. Gossin mukaan (2001, s. 113) kumppanuuksien ja verkostojen onnistuneella hyödyntämisellä paikallisessa hallinnassa on eräitä yleisiä edellytyksiä:

- organisaatorajojen avonaisuuden ja joustamisen lisääminen, yhteisten resurssipoolien ja yhteistoiminnallisten toimintatapojen hyväksyminen
- moniammatillisten tiimien hyväksyminen toimintatapana
- usean organisaation yhteisten tavoitteiden ja toimintakohteiden etsiminen
- paikallishallinnon keskittyminen löyhemmin yleisstrategiaan, jossa painottuvat tulokset ja suurempi toimintavapaus tulosten saavuttamisessa
- kokeilujen ja pilottihankkeiden käyttö ja niistä oppiminen
- rahoituksen ja investointien joustava kohdentaminen
- ammatillisen osaamisen innovaatioiden levittäminen järjestämällä oppimista

Nämä Gossin kuvaamat lähtökohtaiset suunnat merkitsevät lohkoutuneen ja sektorikeskeisen hallintotavan kyseenalaistamista ja poikittaisten toimintatapojen rohkaisemista ja vahvistamista kuntaorganisaatioiden sisällä ja niiden ulkoisissa suhteissa. Urautuneet sektorihallinnolliset 'putket' ovat usein rajoittava tekijä uuden hallintotavan kasvulle paikallisen hallinnon sisällä. Avoimuus ulkoisissa suhteissa kansalaisyhteiskuntaan on myös monessa tapauksessa uutta hallinto-organisaatioissa.

Kuntien toiminnan suunnittelu pohjautuu vankasti rationaalisen päätöksenteon malliin hallinnonalojen puitteissa (Sakari Möttönen, alustuspuheenvuoro, Terve-Sos -tapahtuma, Jyväskylä 21.5.2002). Tällaisen toimintotavan avulla on vaikea hoitaa monisyisiä ongelmia, kuten syrjäytyminen tai huumeongelma. Näissä tarvitaan yhteistyötä usean eri toimijan kesken. Hajautetussa hallinnossa kuntien vastuu erilaisista ongelmista on lisääntynyt. Ongelmien monimutkaistuminen ja lisääntynyt vastuu ovat osaltaan lisänneet kuntien kiinnostusta ja aloitteellisuutta yhteistyöhön järjestöjen kanssa. Perinteisesti monet kansalaisjärjestöt ovat olleet aloitteentekijöitä kuntayhteyksissä, nyt aloitteet ovat enemmän molemminpuolisia.

Kuntien ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintaa tutkittaessa on tarpeen havaita kansalaisjärjestöjen erilaiset roolit paikallisyhteisöissä:

- järjestöt ovat kansalaisvaikuttamisen areenoita, ne luovat dialogia ihmisten kesken; tällä roolialueella kunnat voivat luoda edellytyksiä järjestötoiminnalle esimerkiksi tarjoamalla toimintiloja
- järjestöt ovat myös palvelujen tuottajia, jolloin kysymys on etenkin kunnallisten peruspalvelujen täydentämisestä 'täsmä-

palveluilla'; palvelujen tuottaminen perustuu tavallisesti sopimuksiin, esimerkiksi sosiaalipalvelujen alueella järjestöjen osuus tuotetuista palveluista on ollut Suomessa 21 % vuonna 1998

- järjestöillä voi olla yhteisiä projekteja kuntien kanssa; tähän kuuluvat kumppanuushankkeet, joihin useimmiten saadaan ulkopuolista rahoitusta Euroopan unionilta ja kotimaisilta rahoittajilta (esim. RAY)
- järjestöillä ja kunnilla voi olla yhteisiä organisaatioita, kuten säätiöitä tai muita yhteiselimiä
- kunnan tehtävä voidaan myös ostaa järjestöltä, vanhana esimerkkinä vapaapalokunnat
- järjestöt ja kunnat voivat tehdä vapaamuotoista yhteistyötä esimerkiksi ongelmien ehkäisyssä

(Sakari Möttönen, alustuspuheenvuoro, Terve-Sos -tapahtuma Jyväskylä 21.5.2002)

Kokonaisuutena kehitys on kulkenut kohti järjestöjen ja kuntien lisääntyvää yhteistyötä. Perinteinen valtiokeskeinen malli, jossa julkinen sektori ja julkiset palvelut ovat ensisijainen ja 'dominoiva' toimintatapa, on saanut väistyä vähitellen taka-alalle. Myöskään 'duaalimallia', jossa julkinen sektori ja järjestösektori toimivat rinnakkaisina ja erillisinä, ei koeta yleisesti toimivaksi eikä riittäväksi. Yhteistyön lisääntyessäkin järjestöt ymmärretään julkista sektoria täydentäviksi. Tämä liittyy siihen, että yhteistyötä katsotaan usein taloudellisesta näkökulmasta: järjestöt nähdään palvelujen tuottajina ja tehtävien hoitajina, joilta julkinen sektori tarvitessaan ostaa täydentäviä palveluita tai muita työpanoksia. Julkinen sektori rahoittaakin noin 30 % järjestöjen toiminnasta (Voitto Helander, Kolmas sektori ja valtio. Esitelmä Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikokouksessa, Helsinki 30.3.2001). Tilannetta voidaan luonnehtia niin, että kansalaisjärjestöille on kehittynyt 'viralliseksi rooliksi' palvelujen tuottajan rooli, jolloin kunta on tilaaja ja järjestö tuottaja. Muut yllämainitut järjestöjen roolit ovat tällöin ikään kuin toissijaisia – ainakin kun taloudellisia painoarvoja käytetään lähtökohtana.

Järjestöjen toiminnan tuloksena huomio kiinnittyy siis usein ensimmäiseksi taloudellisiin arvoihin, tuotettuihin palveluihin. Järjestöjen nähdään kuitenkin tuottavan myös 'aineettomia hyviä' kuten sosiaalista integraatiota, sosialisatiota yhteisön jäseneksi ja yhteisyyttä, mikä ehkäisee syrjäytymistä. Järjestöjä on kuvattu eräänlaisena 'yhteiskunnan kittinä', koossapitävänä tekijänä. Integraation ohessa kansalaisjärjestöllä on nähty olevan demokratiaa lisäävää vaikutusta, niissä tapahtuu osallistumista, luottamus pohjaista toimintaa ja kansalaiskasvatusta. Nämä eri 'aineettomat hyvät' on tulkittu sosiaalista pääomaa lisääväksi tekijäksi paikallisissa yhteisöissä (Putnam 1993).

Tilaaaja–tuottaja -näkökulmaa kuntien ja järjestöjen yhteistyön mallina voidaan pitää yksinään riittämättömänä. Tilaaaja-tuottaja -malli soveltuu tiettyihin tilanteisiin, etenkin palvelujen ostamiseen. Kansalaisjärjestöjen potentiaali on kuitenkin laajempi ja mahdollisten yhteistyösuhteiden kirjo monitahoisempi. Kumppanuudet, yhteisorganisaatiot ja yhteiset hankkeet lähtevät parhaiten liikkeelle tasavertaisen yhteistyösuhteen pohjalta (Sakari Möttönen, alustuspuheenvuoro, Terve-Sos -tapahtuma Jyväskylä 21.5.2002, Tarja Filatov, alustuspuheenvuoro, kansainvälinen konferenssi työllisyyskumppanuuksista, Hämeenlinna 27.6.2002), joka on tuotu esille myös ideaalisen verkoston ja kumppanuuden keskeisenä periaatteena. Myös Euroopan unioni on ottanut lähtökohdaksi sosiaalitalouden kehittämisen, jossa yhteisöjä katsotaan sosioekonomisina kokonaisuuksina sisältäen sekä julkisen sektorin että järjestösektorin. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan lähentäminen on tällöin yleistavoite. Sujuvalla yhteistoiminnallisella kulttuurilla katsotaan olevan potentiaalia sekä tuloksellisiin hankkeisiin että hedelmällisen kasvualustan kehittämiseen pidemmällä aikavälillä.

Kunnan ja järjestökentän suhteiden ja yhteistoiminnan järjestäminen on strateginen kysymys, joka koskettaa suoraan kumppanuustoiminnan lähtökohtia paikallisella. Ruotsissa Montin (1998) on pelkistänyt kunnan strategiset vaihtoehdot kolmeen päälinjaan: elävöittäminen, itsenäistäminen ja kolonisoiminen. Elävöittämisstrategia tarkoittaa laajaa ja monipuolista yhteistoimintaa kunnan ja järjestöjen kesken, jolloin kehitetään kansalaisjärjestöjen erilaisia rooleja tasapuolisen kumppanuuden pohjalta. Itsenäistämisstrategia tähtää erillisyyteen kunnallisen kentän ja järjestökentän välillä. Kummallakin on tällöin oma revii-rinsä ja myös omia tavoitteitaan. Itsenäistämislinja johtaa siihen suuntaan, että järjestöt painottuvat etujen ajajiksi suhteissaan kuntaan, eivät yhteistoimintakumppaneiksi. Kolonisointi viittaa siihen, että järjestöjen rooli rajataan kunnan toimintojen jatkeeksi ja täydentäjäksi eli tilaaaja-tuottaja-suhde otetaan vallitsevaksi linjaksi. Strategisia vaihtoehtoja voidaan hahmottaa monella eri tavalla. Montinin vaihtoehdot ovat kärjistettyjä, eriytyneempää strategista tarkastelua voidaan tehdä esimerkiksi ylläesitettyjen järjestöjen eri roolien analyysin kautta.

Kuntien kumppanuudet eivät ole pelkästään yhden kunnan sisäisiä. Suomessa on tullut yhä useammin esille seudullinen näkökulma yhteistyöhön, jolloin tärkeäksi nousevat kuntien väliset yhteistyösuhteet ja kumppanuudet. Seudulliset kumppanuudet eivät kuitenkaan rajoitu julkisen sektorin sisäisiin järjestelyihin, vaan niihin voi tulla mukaan kumppaneita yksityisen sektorin puolelta eri kunnista. Kuntien välinen kumppanuus voi tällöin toimia runkona, johon liitetään mahdollisuus kehittää sektoreiden välistä yhteistoimintaa. Voidaan hahmottaa seudullisia kehittäjäverkostoja, joiden ydintahoja ovat kuntien johtohenkilöt (sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat), eri alojen asiantuntijatiimit sekä seudullisen tietoverkon kehittäjät (Laamanen 2001).

Seudullisesta yhteistyöstä ei ole tehty kattavaa tutkimusta eikä selvitystä. Vuonna 2002 on Suomessa käynnistetty uusia seudullisia hankkeita, niistä on käynnissä keskusteluja ja asia koetaan ajankohtaiseksi. Toisaalta on myös pitkäaikaisempaa seudullista kumppanuutta, joka on jatkunut useiden vuosien aikana (esimerkiksi Kainuu, jossa on kyse kuuden kunnan kumppanuudesta). Käytännössä saadut kokemukset ovat olleet vaihtelevia, on sekä myönteisiä tapauksia että havaintoja ongelmakohdista. Seudullisen yhteistyön rakentumista voidaan periaatteessa tutkia kumppanuustutkimuksen tapaan: seudulliset kumppanuudet ovat uusia toimintatapoja, ne ovat verkostoja ja prosesseja samaan tapaan kuin edellisissä jaksoissa on kuvattu.

Toimialoittain tarkasteltuna seudullisella yhteistoiminnalla on jo syntynyt kattavuutta eniten ammatillisten oppilaitosten, keskus- ja aluesairaaloiden, terveyskeskusten ja jätehuollon alueilla (Laamanen 2001, s. 23). Näissä tapauksissa on kyse suhteellisen vakiintuneista ja organisoituneista kumppanuuksista tiettyjen tehtävien hoitamiseksi eli kumppanuuden virallistamisesta organisaation muotoon. On myös seudullisia kehittämissyhtiöitä esimerkiksi elinkeinopolitiikan alueella. Tyypillisemmin yhden kunnan sisäisinä on hoidettu vanhusten palveluja, lasten päiväkotia, nuorisotyötä sekä teiden ja kiinteistöjen kunnossapitoa.

Tarkasteltaessa kumppanuuksia kontekstissaan kohdataan useimmiten laaja kirjo erilaisia kumppanuuksia samassa paikallisessa toimintaympäristössä. Nyky-yhteiskunnalle luonteenomainen eriytyminen ja jakautuminen erikoisaloiksi ja -kysymyksiksi on synnyttänyt ja synnyttää edelleen uusia kumppanuuksia uusien kysymysten edessä. Tämän vuoksi tarve kumppanuuksien kokonaistarkasteluihin on myös lisääntymässä. Strateginen tarkastelu saattaa monesti olla vaikeaa ilman nykytilan riittävää tuntemusta ja analyysia. Todennäköisesti useissa kunnissa ei ole yhtään tahoja, joka tuntee kunnan kumppanuudet laidasta laitaan. Kumppanuuksia voidaan kokoavasti tarkastella kunnan yleisen toimintastrategian pohjalta: miten kumppanuudet liittyvät kunnan strategiaan painopisteisiin ja toimintoihin? Kumppanuuksista voidaan myös ajatella koottavaksi yhteistä tietopohjaa, eräänlaista kumppanuuskarttaa, joka mahdollistaa kokonaiskuvan saamisen kumppanuuksista eri ulottuvuuksilla: esimerkiksi tehtäväalueet, tulosvastuut/tulokset, kustannukset, osapuolet, organisaatio (mm. kunnan edustus), palvelussuhteet, ajallinen kesto, viralliset dokumentit ja muut tietolähteet. Tämänkaltaisten tietojen käyttöarvo on kasvamassa sitä mukaa kun uuden hallintatavan mukainen verkostoituminen ja kumppanuudet lisääntyvät.

Tutkimuksellisesti on myös tarve jäsentää kumppanuuksien moninaista kenttää eri ulottuvuuksien avulla. Koska kumppanuudet liikkuvat luonteeltaan tulkinanvaraisesti verkostojen ja virallisten organisaatioiden välimaastossa, ne eivät ole yhtä staattisia tiedon kohteita kuin vakiintuneet virastot ja laitokset. Tutkimuksen tiedonintressi voi myös kohdentua monella tavalla, esimerkiksi kumppanuuden tulospuoleen ja vaikutuksiin, kumppanuuden verkostoluonteeseen,

kumppanuuden kehityskaareen ja prosesseihin, kumppanuuden osapuolten näkökulmiin ja rooleihin tai erityisesti kunnan erilaisiin rooleihin ja osallistumismuotoihin kumppanuuksissa. Karkeat perusjaottelut kumppanuuksista voivat toimia alustavina perusteluina tutkimuskohteiden valinnassa. Tällaisia ovat:

- vanhat – uudet kumppanuudet
- määräaikaikaiset – pysyväisluonteiset kumppanuudet
- julkiseen sektoriin – yksityiseen sektoriin painottuvat kumppanuudet, tasapuoliset yhteiskumppanuudet
- puhtaasti paikalliset – monitasoiset kumppanuudet

Tarkempaa analyysia voidaan tehdä mm. yllä jaksoissa 4.1.1–4.1.3 esitettyjen näkökulmien ja ulottuvuuksien pohjalta. Motiivina voi olla onnistuneiden kumppanuuksien avaintekijöiden ja toisaalta onnistumista vaikeuttavien tekijöiden tunnistaminen. Kumppanuuksien nykytilan ja toteutumisen tutkimuksen avulla tulisi voida suuntautua myös tulevaisuuteen, etsiä innovaatioita ja hyviä käytäntöjä, joiden varassa voidaan etsiä uusia 'kumppanuussaavutuksia'.

Kun kumppanuuksia tutkitaan kontekstissaan, mielenkiintoinen näkökulma voi syntyä osapuolten roolien kehittymisen tarkastelusta. Tällöin kumppaneiden, eri osapuolien, rooleja olisi tärkeää tutkia itse kumppanuuden näkökulmasta. Missä määrin roolien muotoutuminen määräytyy eri osapuolten taustasta ja 'kantaorganisaatiosta' käsin ja missä määrin roolissa on liikkumavaraa kehittyä kumppanuuden aikana? On siis hyvä tiedostaa vanhan perusroolin (luottamushenkilö, viranhaltija, kansalaisaktivisti, järjestötoimihenkilö, yrittäjä tms.) ja kumppanuusroolin välinen dynamiikka. Kumppanuusyhteistyön, -verkostojen ja -prosessien kehittyminen voi tulla ymmärrettävämmäksi roolien ja niiden muuttumisen analyysin avulla. Kumppanuuden kannalta tarkasteltuna roolit eivät jakaudu kantaorganisaatioihin, vaan esimerkiksi seuraavaan tapaan:

- kumppanuuden avainroolit, kuten vetäjät, koordinaattorit, avainosaajat, yleensä ne kumppanit, joilla on laaja ja aktiivinen rooli kumppanuuden kehityksessä. Nämä ovat toimintaan suuntautuvia, toiminnasta vastuuta kantavia rooleja.
- kumppanuuden tukiroolit, kuten avustavat roolit, linkkiroolit, joissa rooli kumppanuudessa on edellisiä suppeampi tehtäviltään ja toiminnoiltaan
- kumppanuuden sympatisoijat (termi on Hyyryläisen, 2000a, s. 21–22), jotka eivät ole varsinaisesti kumppanuuden osapuolia, mutta tukevat kumppanuuden kehitystä sen ulkopuolella levittämällä tietoa kumppanuudesta ja liittämällä sitä paikallisyhteisön eri toimijoihin

- kumppanuuden asiakkaat, jotka ovat kumppanuuden toiminnan piirissä 'vastaanottavina osapuolina'
- kumppanuuden ohjausroolit, jotka viittaavat rahoittajiin, ulkopuolisiin tukijoihin ja päätöksentekijöihin. Tähän kuuluvat ta-
loudellis-hallinnolliset roolit

Huomion kiinnittäminen erilaisiin kumppanuusrooleihin on samalla huomion kiinnittämistä niihin ihmisiin, jotka tekevät kumppanuutta. Laajasti katsottuna he kaikki ovat kansalaisia, vaikka kullakin on sosioekonominen paikkansa paikallisyhteisössä. Jollakin tavalla kumppanuus on kansalaisuuden toteuttamista.

4.2 Kumppanuus maaseudun kehittämisessä

Kuten luvussa 4.1 alustavasti todetaan, Suomessa maaseutupoliittiset kumppanuudet pohjautuvat ennen muuta Suomen EU-jäsenyyteen. EU:hun liittymisestä lähtien suomalaista maaseutua on kehitetty EU:n maaseutu- ja aluepolitiikan välineillä tai vastaavilla kansallisilla toimilla. Kyseiset politiikkatoimet noudattavat ns. ohjelmallisuuden periaatetta, eikä niitä voida toimeenpanna ilman kumppanuutta. Näkyvintä ja tietystä mielessä myös menestyksekkäintä maaseutupoliittista kumppanuutta on ollut toimintaryhmätyö, jota edellisellä rahastokaudella tuettiin LEADER II -yhteisöaloitteella ja kansallisella POMO-ohjelmalla. Nykyisellä kaudella toimintaryhmät kattavat koko maan LEADER+-ohjelman, Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA), tavoite 1 -ohjelman ja POMO+-ohjelman avulla. Kyseisten politiikan välineiden myötä maaseudun kehittäminen on konkretisoitunut tuhansiksi projekteiksi ja synnyttänyt uudenlaista aktiivisuutta, paikallista kumppanuutta. Alueellisessa mitta-kaavassa kumppanuuksia on rahoitettu maaseudulla EU:n tavoiteohjelmista.

Huomion kiinnittäminen yksinomaan kumppanuuteen EU-ohjelmissa rajaa maaseudun kehittämistä voimakkaasti ja jättää helposti kansallisen alueiden kehittämisen tarkastelun ulkopuolelle. Suomessa, Euroopan maaseutumaisimmassa maassa, maaseudun kehittäminen on perinteisesti ollut kiinteä osa kansallista aluepolitiikkaa (ks. Virkkala & Lähteenmäki 2000, s. 27). Kansallisen aluepolitiikan tämänhetkiseen ytimen kuuluvat mm. aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelma. Vaikka kyseiset ohjelmat ovat ensisijassa 'alueiden kehittämistä', on ohjelmaperusteisessa kehittämistyössä vaikea erottaa, mitkä kumppanuudet kehittävät alueita, mitkä keskuksia ja mitkä taas maaseutua. Kun toimijat eri ohjelmissa verkottuvat, sulautuu maaseudun kehittäminen osaksi alueiden kehittämistä.

Maaseutupoliitiikan suhdetta muihin alueellisiin kehittämissä politiikkoihin tutkinut Rosenqvist (2002) on tosin arvostellut sitä, että kansallinen aluepolitiikka erkaantuu maaseudun kehittämisestä ja jättää maaseudun kehittämisen suppean

maaseutupolitiikan varaan. Rosenqvistin (2002) mukaan kansallinen aluepolitiikka vähättelee maaseutua taloudellisen toiminnan sijaintipaikkana ja suuntautuu selvästi kaupunkipolitiikkaan. Toisaalta lähes kaikki alueelliset kehittämissälinnot, LEADER-ohjelmasta aluekeskusohjelmaan, painottavat kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen lisäämistä, toisin sanoen, pyrkivät vahvistamaan alueiden kehittämistä kokonaisuuksina. Pyrkimys kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen edistämiseen yhdentää eri kumppanuuksia kytkiesään keskusten, alueiden ja maaseudun kehittämistä toisiinsa.

Kun maaseudun kehittämisen jakaa suppeaan ja laajaan maaseutupolitiikkaan, rajautuvat maaseudun kumppanuudet lähinnä suppeaan maaseutupolitiikan toteuttamiseen. Tähän on vaikuttanut ensinnäkin suppeaan maaseutupolitiikan välineistön voimakas runsastuminen ja vastaavasti laajan maaseutupolitiikan supistuminen (ks. Uusitalo 2002, s. 65). On katsottu, että EU-jäsenyyden aikana laajasta maaseutupolitiikasta on luovuttu Suomessa lähes kokonaan (ks. Rannikko 2000a, s. 52). Maaseudun kehittämisestä on tullut ohjelma- ja hanketyötä, jolla on ikään kuin pyritty korvaamaan laajan maaseutupolitiikan jättämiä aukkoja. Toisekseen laajaa maaseutupolitiikkaa on tyypillisesti toimeenpantu sektorihallinnon toimintatavoilla, muutamia poikkeuksia, kuten työllisyyskumppanuuksia (Härkönen & Kahila 1999, s. 132–133) tai kuntien elinkeinopoliittista yhteistyötä lukuun ottamatta. Tosin jälkimmäisessäkin on kumppanuus vahvistunut rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon kautta. Joidenkin tarkkailijoiden (ks. Katajamäki ym. 2001, s. 21) mielestä myös keskuksellisen tasolla laajan maaseutupolitiikan kumppanuus maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä (YTR) on jäänyt varsin tuntemattomaksi ja resurssiltaan vaatimattomaksi. Suppeaan ja laajan maaseutupolitiikan tarkastelun perusteella maaseudulla kumppanuutta toteutetaan vahvasti EU-ohjelmien vauhdittamana, suppeaan maaseutupolitiikan välineillä.

EU-ohjelmien toimeenpanossa kumppanuus juontaa juurensa yhtäältä EU:n alue- ja rakennepolitiikan periaatteisiin, toisaalta EU:n maatalouspolitiikan sisältä syntyneeseen yhdentävään maaseutupolitiikkaan. Ensimmäisessä alaluvussa keskitytään kumppanuuteen EU-ohjelmissa. Tarkastelu painottuu suomalaisiin maaseutupoliittisiin kumppanuuksiin alue- ja paikallistasolla. Kumppanuuden korostumista maaseudun kehittämisessä voidaan lähestyä myös osana laajempaa maaseutualueiden hallinnan tavan mallia (new rural governance), joka on saanut huomiota etenkin englanninkielisessä kirjallisuudessa. Kumppanuutta maaseutualueiden hallinnan tapana käsitellään toisessa alaluvussa. Huomio keskittyy siihen, miten kumppanuus ylipäätään asettuu maaseudun kontekstiin ja millaisena kumppanuuden edellytykset nähdään maaseutualueiden hallinnan tapana. Hallinnan edellytyksiä tarkastellaan seutuyhteistyöstä saatujen kokemusten valossa.

4.2.1 Kumppanuus EU-ohjelmissa

EU:n alue- ja rakennepolitiikassa kumppanuudella voidaan nähdä pitkiä, vuosikymmenten taakse ulottuvia juuria (Mäkinen 1999). Virallisesti kumppanuusperiaate tuotiin yhteisöaluepolitiikan periaatevalikoimaan vuoden 1988 rakennerahastouudistuksen yhteydessä. Kumppanuusperiaatteella pyrittiin laajentamaan kehittämistyön toimijapohjaa ja vahvistamaan yhteistyötä ohjelmien täytäntöönpanossa. Kumppanuusperiaatteen mukaisesti EU-ohjelmien toimeenpanossa on toteutettava tiivistä yhteistyötä Euroopan komission, jäsenvaltion sekä sen alueellisten, paikallisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Periaatteen avulla kehittämistyöhön on pyritty saamaan mukaan ns. sosiaalipartnereita, kuten yrityksiä, kauppakamareita, oppi- ja tutkimuslaitoksia sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjä. Lisäksi kumppanuuden on ulotuttava kaikkiin kehittämistyön vaiheisiin, suunnitteluun, arviointiin, rahoitukseen sekä ohjelmien toteutukseen ja niiden seurantaan (EYA 21.6.1999/1260). EU:n alue- ja rakennepolitiikassa kumppanuus on sekä vertikaalista että horisontaalista. Vertikaalinen kumppanuus tarkoittaa yhteistyötä Euroopan komission, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason välillä. Horisontaalinen kumppanuus on vastaavasti alue- ja paikallistason toimintasektoreiden ja toimijoiden keskinäistä yhteistyötä (Virkkala 2000, s. 18). Kumppanuusperiaate on siten toiminut keskeisenä lähtökohtana rakennerahasto-ohjelmien kansalliselle ja alueelliselle toimeenpanolle.

EU:n maaseutupolitiikassa kumppanuuden korostuminen liittyy sen sijaan maaseutupolitiikan irrottautumiseen EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta. Yhdentävä ote ja tätä myöten kumppanuus rakentuivat maaseutupolitiikkaan sisään osin reaktiona vallalla olleelle sektorikohtaiselle lähestymistavalle, osin taas keinona vastata maaseudun toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Maataloutteen kohdistuneiden kaupan vapauttamispaineiden, maaseutuympäristön kestävä kehittäminen ja maaseutualueiden elinkeinorakenteen monipuolistamisen katsottiin edellyttävän aluelähtöistä kehittämistyötä, jossa eri toimintasektoreiden ja tahojen toimenpiteitä koordinoidaan yhteisellä strategialla (Bryden 2000). Corkin julistus vuodelta 1996 on osoittautunut keskeiseksi yhdentävän maaseutupolitiikan kiteyttäjäksi. Vaikka julistus ei milloinkaan saanut sille tarkoitettua muodollista asemaa politiikkaa ohjaavana periaatteena, voidaan sitä pitää kannanottona, joka on vahvistanut kumppanuutta yhdentävän maaseutupolitiikan ydinkäsitteenä.

Yhdentävän maaseutupolitiikan hahmottuminen on tuonut EU:n maaseutupolitiikkaa lähemmäksi alue- ja rakennepolitiikka. Poliitiikan alojen lähentymisen myötä aluepolitiikan periaatteiden voi nähdä vahvistuneen yhtäläillä myös yhdentävän maaseutupolitiikan toteuttamisessa. Maaseudun kehittämisessä yhdentävä ote, kehittämistyön alueellisuus ja yhteisöllisyys toteutuvat tavoiteohjelmien ja yhteisöaloiteohjelmien toimeenpanossa, alueellisten ja paikallisten kumppanuuksien toteuttamisessa kehittämishankkeissa.

Voidaan ajatella, että EU:n alue- ja maaseutupolitiikan toimeenpano eri jäsenmaissa on jo sinällään eräänlainen 'kumppanuusprojekti'. Tällöin sen sisältö muodostuu kumppanuusvaateen sovittamisesta kansallisiin konteksteihin. Kuten Mäkinen (1999, s. 9) toteaa, EU:n alue- rakennepolitiikkaa ohjaavat periaatteet ovat väljiä ja jättävät tilaa kansallisille tulkinnoille. Kansalliset erityispiirteet, kulttuuri ja harjoitettu politiikka vaikuttavat siihen, millaisia muotoja kumppanuus saa käytännössä. Aluetason kumppanuuden keskeiseksi kysymykseksi ovat Suomessa muodostuneet uudet hallinnan rakenteet ja niiden toimivuus. Paikallistasolla tarkastelun polttopiste on kohdentunut kylätoiminnan perinteen merkitykseen (esim. Lahtinen 1998, Hyyryläinen 2000c) sekä kumppanuuteen kylien sosiaalisen pääoman uusintajana (Lehto 2000, Hyyryläinen & Rannikko 2000, ks. myös Poutiainen 2002).

Viime vuosikymmenellä toteutetuista (alue)hallinnon uudistuksista johtuen kumppanuus on ollut aluetasolla ennen muuta uusien hallinnollisten rakenteiden opettelua. Rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanolle loi pohjaa kuntayhtymäpohjaisten maakuntaliittojen perustaminen vuonna 1994 sekä valtion piirihallinnon kokoaminen työvoima- ja elinkeinokeskuksiksi vuonna 1997. Kokonaan uuden foorumin aluetason kumppanuus sai maakuntien yhteistyöryhmiä (MYR), jotka muodostettiin vuonna 1995.

Vaikka monet aluehallinnon uudistuksista tähtäsivät juuri alueellisen kumppanuuden vahvistamiseen, on kumppanuuden rakentamista pidetty aluetasolla vaivalloisena prosessina. Syynä voidaan yhtäältä nähdä suomalaisen hallintojärjestelmän aikaisemmat kehityslinjat. Kuten luvusta 2.1 käy ilmi, hyvinvointivaltion kasvu paisutti etenkin valtion keskushallintoa ja kuntien organisaatioita. Valtion keskushallinto ja vahvan autonomisen aseman saaneet kunnat ovat olleet suomalaisen hallintojärjestelmän keskeiset toimijatahot eikä alueilla ole ollut merkittävää hallinnollista asemaa. Suomalaiseen aluehallintoon ei ole myöskään kohdistunut odotuksia kumppanuusajattelun edistämisestä kansalaisyhteiskunnan tai poliittis-hallinnollisen järjestelmän suuntaan (Niemi-Iilahti ym. 2002, s. 40). Kumppanuutta on lähdetty siten rakentamaan aluetasolle varsin ohuelta institutionaaliselta perustalta.

Tutkimusten perusteella aluetason uudistuksia on luonnehtinut liiallinen mallillisuus ja varovaisuus (Mäkinen 1999, s. 190, Niemi-Iilahti ym. 2002). Maakuntien toimivaltuuksien on katsottu jääneen puutteellisiksi, vaikka ne periaatteessa toimivat alueellisen yhteistyön organisoijana. TE-keskusten on taas nähty olevan rahoitusresursseistaan huolimatta sidoksissa keskushallintoon tavalta, joka ei anna niille riittävästi mahdollisuuksia alueen omista lähtökohdista nousevien kehittämistarpeiden toteuttamiseen (Katajamäki ym. 2001, s. 23). Kokonaisuudessaan rakennerahastojen toimeenpanojärjestelmää on luonnehdittu sanoilla monimutkainen, monitasoinen, joustamaton sekä strategista kehittämistä estävä (Virkkala 2000, 2002, Niemi-Iilahti ym. 2002, Mäkinen 1999, s. 174).

Uusina aluetason kumppanuusfoorumeina ovat toimineet maakuntien yhteistyöryhmät. MYR:ien kokoonpano on koostunut maakuntien liiton ja jäsenkuntien edustajista, aluehallintoviranomaisista sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmistä työmarkkina- ja elinkeinojärjestöistä. Rakennerahastokaudelle 2000–2006 siirryttäessä maakuntien yhteistyöryhmien asema täsmentyi niiden tullessa rakennerahastojen hallinnointia koskevan lain piiriin. Vallen (2002) tutkimuksessa esitetyt arviot maakuntien yhteistyöryhmistä ovat varovaisen myönteisiä. Tutkijan mielestä MYR:it ovat lisänneet kuntien luottamushenkilöiden ja järjestöjen tuntemusta aluekehittämisen keinosta ja menettelytavoista. Tutkija katsoo maakuntien vaikutusmahdollisuuksien kasvaneen myös valtion talousarvioon nähden. Valle tunnistaa silti MYR:ien asemassa jäsentymättömyyttä suhteessa muihin aluetason toimijoihin ja päätyy peräämään keskustelua maakunnan yhteistyöryhmien toimivallan laajuudesta sekä niiden tehtävien muotoilusta. Aluetasolla MYR on uudentyypinen kumppanuuselin, joka etsii paikkaansa aluehallinnon viranomaisten ja edustuksellisen toimielinten väli-maastossa (ks. Valle 2002, s. 90).

Aluehallinnon uudistukset eivät ole tyydyttäneet hallinnon tuntijoita. Jotta aluetason kumppanuus saataisiin nykyistä sujuvammaksi, on perätty koko aluehallinnon perusteellista uudistusta. Niemi-Iilahti ym. (2002) päätyvät suosittamaan ns. osittaisen maakunnallisen itsehallinnon mallia. Uudistus merkitsisi maakuntien liittojen ja TE-keskusten sulauttamista toisiinsa. Tutkijoiden mukaan ratkaisu palvelisi sekä maakunnallista itsehallintoa että kansanvaltaisuuden toteutumista alueilla (Niemi-Iilahti ym. 2002, s. 124–125). Toisaalta on tullut esille, että aluehallinnon uudet organisaatiot, maakuntien liitot ja TE-keskukset ovat vasta nyt löytämässä omat toimintatapansa ja pääsemässä eroon vanhoista toimintakulttuureistaan (Leskinen 2003, s. 43). Uudet rakenteet vaativat usein aikaa ja sulattelua ennen kuin niistä muodostuu luonteva yhteistyön ja kumppanuuden lähtökohta. Aluetasolla on kyse mitä ilmeisimmin myös tästä.

Paikallistasolla kumppanuutta on toteutettu toimintaryhmissä. Niiden kokoonpano on muodostunut alueen asukkaista, yrittäjistä, kylätoimikuntien ja yhdistysten jäsenistä sekä kuntien edustajista. Toimintaryhmät ovat muodoltaan useimmiten yksityisoikeudellisia organisaatioita tai osuuskuntia. Toimintaryhmät myöntävät rahoitusta alueen asukkaiden, kyläyhdistysten ja vastaavien yhteenliittymien toteuttamille kehittämishankkeille (MMM 2000). Toimintaryhmyötä toteutetaan yleensä seudullisessa mittakaavassa, 10 000–100 000 asukkaan kattavalla alueella. Yhteistyö voi olla myös maakuntien rajat ylittävää. Valtakunnan tasolla toimintaryhmät kokoaa Kylätoiminta ry:n ylläpitämä verkosto, joka kytkee toimintaryhmiä toisiinsa myös kansainvälisesti. Paikallinen kumppanuus toimintaryhmissä ei ole siten ’tiivin paikallista’. Paikallisesta kumppanuudesta on toimintaryhmissä muodostunut seudullista, paikoin myös tätä laajempaa, toiminnallista yhteisyyttä.

Toimintaryhmätyötä on luonnehdittu maaseutupolitiikan menestystarinaksi, sillä EU-jäsenyyden aikana toimintaryhmät ovat osoittautuneet tärkeiksi maaseudun asukkaiden aktivoijiksi ja kylien kehittämisen keinoiksi. Toimintaryhmätyön saama vastaanotto on kiinnittänyt samalla huomion suomalaisen kylätoiminnan perinteeseen. Juuri kylätoiminnan ansiosta toimintaryhmätyön on katsottu saaneen aikaan laajamittaista liikehdintää paikallistasolla (Hyyryläinen 2000c). Kylätoiminnan ja kylien talkooperinteen ansiosta ajatus omaehtoisuudesta on ollut sisäänrakennettuna maaseudun kehittämiseen jo ennen ohjelmaperusteista aluekehittämisen aikakautta (ks. Katajamäki & Kaikkonen 1991, s. 160–162). Toimintaryhmätyö on siten ikään kuin toiminut kylien jo olemassa olevien valmiuksien vapauttajana ja uusintajana.

Toisaalta kylätoiminnan perinnettä on pidetty myös paikallisten kumppanuuksien rasitteena. Toiminnan tavoitteellisuus ei ole luonnehtinut perinteistä kylätoimintaa samalla tavalla kuin toimintaryhmätyössä oletetaan nyt tapahtuvan. Paikalliseen kumppanuuteen on syntynyt helposti jännite, joka on johtunut tekemisen ja tavoitteellisen toiminnan välimaastossa taiteilusta (ks. esim. Nieminen 2000, s. 139–141). Paikallisilta kumppanuuksilta on edellytetty suunnitelmallisuutta, hankkeiden hallinnointitaitoja ja toiminnasta raportointia. Haasteet ovat liittyneet myös kehittämisvälineen mukanaan tuomaan rahalliseen panokseen. Taloudelliset resurssit ovat lisänneet toimijoiden riippuvuutta ulkopuolisista tahoista ja kytkeneet paikalliset toiminta-aktiivit osaksi laajempia, rahoittajaviranomaisten luottamusrakenteita. Rahan muuttaessa kehittämistyön logiikkaa ovat paikalliset luottamussuhteet joutuneet koetukselle (Rannikko 2000b, s. 158).

Paikallinen kumppanuustoiminta on johtanut samalla entisten, kyläkohtaisten identiteettien kyseenalaistamiseen. Maaseudun murroksessa kylien toiminnallinen rakenne on muuttunut. Viimeisen vuosikymmenen aikana kylistä on hävinnyt posti, myös kyläkauppojen määrä on vähentynyt huimasti. Osasta on lakkautettu koulu. Kylien vanha järjestötoiminta on korvautunut uudella kumppanuustoiminnalla. Kun toimintaryhmätyö on muuttanut vielä kylätoiminnan maantieteellistä mittakaavaa, on kylään sidotulle identiteetille jäänyt enää symbolinen arvo. Uusien laajempaan paikallisuuteen suuntaavien identiteettien omaksuminen on osoittautunut pitkälliseksi prosessiksi. Tilanne on johtanut helposti nurkkakuntaisuuteen ja vaikeuttanut vuorovaikutusta ja luottamuksen rakentamista paikallisten kumppanuuksien edellyttämässä mittakaavassa (Rannikko 2000b). Ajatukset 'meidän kylästä' tai olemassa olevien rakenteiden itsepintaisesta puolustamisesta tuntuvat sopivat huonosti nykyisiin kehittämisen käytäntöihin, jotka yhtäkkiä ulottuvatkin reilusti yli kylän rajojen ja tähtäävät korostuneesti uusien toimintamallien luomiseen.

Ei ole yllättävää, että paikalliset kumppanuudet ovat aktivoineet juuri niitä, joille liikkeessä olevien, uusien identiteettien omaksuminen on ollut luontevaa. Hyyryläisen ja Rannikon (2000, s. 199) mukaan toimintaryhmissä on runsaasti

maaseudulle muuttaneita, erilaissa asiantuntija-ammateissa olevia ihmisiä sekä uusien alojen yrittäjiä. Kyseiset toimijat ovat yleensä vapaita vanhojen identiteettien rasitteista. Toisaalta paikalliset kumppanuudet ovat vähemmässä määrin houkutelleet mm. maanviljelijöitä tai kylissä muuten pitkään asuneita. Myös kunnallispolitiikkojen ja paikallisten puolueaktiivien on todettu jääneen pitkälti toimintaryhmyön ulkopuolelle (Hyyryläinen & Rannikko 2000, s. 199). Osallistujapohjan kautta paikallisiin kumppanuuksiin on kytkeytynyt selvä vaihtoehtoisuuden ja kansalaisyhteiskunnan leima (ks. Katajamäki ym. 2001). Toimintaryhmyö on tarjonnut mielekkään osallistumiskeinon niille, joille perinteiset kunnalliset luottamustehtävät eivät ole näyttäneet varteenotettavaa vaihtoehdolta (ks. Karhio 2000, s. 93).

Kylätoiminnan perinteen ja toimijoiden identiteetin korostuminen toimintaryhmyössä liittyy läheisesti sosiaalisen pääoman merkitykseen paikallisten kumppanuuksien voimavarana. Toimintaryhmyön tulo kyliin ja sen vauhdittama kylätoiminnan murros on yhtäältä kasvattanut sosiaalisen pääoman tarvetta paikallistasolla ja korostanut luottamuksen merkitystä toimijoiden keskuudessa. Toisaalta toimintaryhmyön ansiona on nähty nimenomaan se, että toiminta kasvattaa kylien sosiaalista pääomaa, lisää toimijoiden yhteistyötaitoja ja keskinäistä luottamusta (ks. Hyyryläinen & Rannikko 2000). Kumppanuuksien suhde sosiaaliseen pääomaan on siten kahden suuntainen. Paikalliset kumppanuudet yhtäältä hyödyntävät, toisaalta uudistavat yhteisön olemassa olevaa sosiaalista pääomavarantoa.

Sosiaalinen pääomavaranto ei kuitenkaan kasva, ellei sitä jossain määrin tietoisesti vaalita (ks. Hyyryläinen & Kangaspunta 1999, s. 22). Monet LEADER-hankkeita koskeneista tutkimuksista päätyvätkin korostamaan sosiaalista pääomaa sekä sen syntyyn tähtäävää prosessia paikallisten kumppanuushankkeiden keskeisenä tavoitteena ja niiden arvioinnin lähtökohtana (esim. Ray 1998, Shortall & Shucksmith 2001). Tämä voidaan nähdä yhtenä reaktiona siihen, että maaseudun murroksessa paikallisilta kumppanuushankkeilta ollaan taipuvaisia odottamaan konkreettisia tuloksia ja mieluiten nopealla aikavälillä. Kyseiset odotukset ovat samalla omiaan kyseenalaistamaan paikallisen kumppanuuden mahdollisuudet maaseudun kehittämisen käytäntönä. Sosiaalisen pääoman lisääminen vaatii aikaa, jolloin yksittäisen kumppanuusprojektin vaikutuksia sosiaaliseen pääomaan voi olla vaikea havaita. Maaseudun kumppanuuksissa, etenkin suhteellisen pienissä kylähankkeissa, joudutaan ottamaan kantaa siihen, pidetäänkö sosiaalisen pääoman kasvattamista hankkeiden oikeutettuna ja riittävänä tavoitteena. Jotta paikalliset kumppanuushankkeet näyttäytyisivät maaseudun kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisina, on perätty yksittäisten projektien näkemistä osana laajempaa kehittämisprosessia.

Kylätoiminnan uudelleenorganisoinnin muotona on ollut myös kylien maakunnallinen verkostoituminen. Kylien maakunnalliset yhteenliittymät ovat osoittautuneet kuitenkin kehittämisnäkemysiltään epäselviksi ja resurssiltaan

vaatimattomiksi (Laamanen 1999). Kuntaa voidaan taas pitää kylien pitkäaikaisimpana yhteistyökumppanina. Yhteistyön pitkästä historiasta huolimatta ei kumppanin roolin omaksuminen toimintaryhmissä ole ollut kunnille kivutonta.

Rantaman (2002) tutkimuksessa kunta näyttäytyy vanhana instituutiona, jolla on selviä paikallista kumppanuutta ehkäiseviä ominaisuuksia. Rantaman mukaan paikalliseen kumppanuuteen sisältyvä seudullisuuden ajatus sekä ryhmien päätösvallan korostus ovat osoittautuneet vaikeasti yhteen sovitettaviksi kunnan perinteisten arvojen, etujen ja hallintokäytäntöjen kanssa (Rantama 2002, s. 143). Kuntien osallistumista on todettu leimanneen huoli omista intresseistä ja pyrkimykset uusien kehittämiskäytäntöjen valjastamiseen kunnan etuja palveleviksi (ks. Rantama 2002, Karhio 2000). Toisaalta kuntien on aika ajoitin katsottu olevan liiankin halukkaita siirtämään vastuuta ja palvelujen tuottamista paikallisyhteisöille ja paikallisten kumppanuuksien varoista rahoitettavaksi (Rantama 2002, s. 142).

Rantaman (2002, s. 141) mukaan kunnan kumppanuuteen on vaikuttanut myös se, millainen suhde hanketyössä mukana olleilla on ollut kunnan edustajiin ja päättäjiin. Vaikutusta tutkija toteaa olevan myös kunnan maaseutumaisuudella ja sillä, millaisen aseman maaseudun kehittäminen on saanut kunnassa. Mitä enemmän kunta on arvostanut maaseudun kehittämistä, sitä enemmän siihen on kunnassa kohdennettu resursseja. Kaupunkimaisissa tai keskuksien kehitykseen nojaavissa kunnissa maaseudun kumppanuuksiin panostaminen ei ole ollut niin aktiivista kuin maaseutumaisissa kunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa maaseudun vähäinen painoarvo on tullut ilmi etenkin elinkeinojen kehittämisessä (Rantama 2002, s. 141).

LEADER II -yhteisöaloiteohjelmien jälkiarvioinnissa (Helsingin yliopisto 2002, s. 68) kuntia luonnehditaan sen sijaan varsin myönteiseen sävyyn. Alun nihkeästä ja epäilevästä suhtautumisesta kuntien asenteiden katsotaan muuttuneen myönteisemmiksi, kun viranomaiset ovat vähitellen sisäistäneet uuden toimintatavan edellyttämää ajattelutapaa ja kehittämisen käytäntöjä. Rahastokauden 2000–2006 voidaan ajatella entisestään korostavan kunnan oppimiskykyä, sillä nykyisen rahoituskauden normien, kolmikantaperiaatteen ja kertamaksuvaatimuksen on katsottu ohjaavan kuntia ensisijaisesti muodolliseen kumppanuuteen (Rantama 2002, s. 144).

4.2.2 Kumppanuus maaseudun hallinnan tapana

Hallinta-ajattelun näkökulmasta kumppanuuksien tarkastelu on lähtenyt liikkeelle kaupunkikonteksteista. Viime vuosina kumppanuus hallinnan tapana on saanut kasvavaa huomiota myös maaseutututkijoiden keskuudessa (esim. Goodwin 1998, Ward & McNicholas 1998, Marsden & Murdoch 1998, Little

2001) Kaupunkeihin kohdistuneet tarkastelut ovat toimineet eräänlaisena taustakankaana, jota vasten maaseudun kumppanuuksien erityispiirteitä on lähdetty erittelemään (esim. Jones & Little 2000).

Kun kumppanuutta tarkastelee maaseudun hallinnan tapana, kiinnittyy huomio kumppanuuksien osapuoliin ja heidän ominaispiirteisiinsä. Maaseudulla kumppanuuksien toimijapohjalle on todettu luonteenomaiseksi sattumanvaraisuus ja epätasapainoisuus. Jonesin ja Littlen (2000) mukaan tämä koskee etenkin yksityistä sektoria. Maaseudulla yksityinen sektori on usein vaatimaton ja resursseiltaan hajanainen. Tästä syystä sieltä tuleva panostus kumppanuuksiin on usein rajallista. Toisaalta alueella voi olla vain muutama iso yritys, joiden suvereeni asema saattaa muodostua kumppanuutta hallitsevaksi (Jones & Little 2000, s. 179). Lisäksi yksityistä sektoria usein leimaa alhainen osallistumismotivaatio. Yritykset ovat yleensä kiinnostuneita julkisia kehittäjäorganisaatioita konkreettisemmista kehittämisstrategioista, pelkästään kumppanuuksien mahdollistavuus ei yrityksille riitä (ks. Lakso 2000).

Maaseudun hallinnan tavassa kulmakiven muodostaa paikallisyhteisö (Marsden & Murdoch 1998). Ilman paikallisten asukkaiden osallistumishalukkuutta ei synny kumppanuutta. Paikallisyhteisön osallistuminen on samalla osoittautunut maaseudun kumppanuuksien pullonkaulaksi. Paikallisyhteisön pienuus ja väestön väheneminen rapistavat kumppanuuden osallistujapohjaa. On vaara, että kumppanuudet imevät mukaansa vain kylien aktiivisimmat ja työkykyisimmät asukkaat. Puhutaan kumppanuuksien 'tulisieluista', joiden harteille vastuu toiminnasta on usein kasaantunut. Paikalliset toiminta-aktiivit ovat kuitenkin avainasemassa toiminnan jatkuvuuden kannalta sekä paikallisyhteisön aktivoimisessa. Myös väestörakenteen painottuminen vanhusväestöön voi heikentää osallistumiskäyttöä. Osallistumiskynnys on yleensä matalampi nuorille ja työikäisille kuin vanhoille ihmisille. Kysymys paikallisyhteisön osallistamisesta on ohjannut huomiota mm. paikallisen kulttuuriin vakavasti ottamiseen (Day 1998). On perätty entistä hienosyisempää analyysiä siitä, millaiset ihmiset osallistuvat, mitkä tekijät kannustavat paikallisia toimijoita kokoontumaan ja sitoutumaan kumppanuuksiin (ks. Goodwin 1998).

Julkisen sektorin on todettu jäävän helposti hallitsevaksi tahoksi maaseudun kumppanuuksissa (Westholm 2000, s. 79, Valve 2001, Grönqvist 2002, s. 74, Edwards ym. 2001). Kun virkamiehet toimivat ohjelmien lanseeraajina, ovat he luonnollisesti perillä myös ohjelmien toimeenpanosta. Osallistuminen viran puolesta sekä virkamiesten hankkeiden hallinnointitaidot ovat edesauttaneet sitä, että julkinen taho on taipuvainen vakiintumaan maaseudun kumppanuuksien keskeiseksi toimijaksi (ks. Valve 2001, Jones & Little 2000). Julkisen sektorin ylivoimaisuus korostuu maaseutuyhteisöjen ja yritysten 'heikkouksia' vasten. On tavallista, että kolmannen ja yksityisen sektorin edustajilla ei ole virkamiesten taitoihin verrattavaa osaamista ja kokemusta kumppanuuksien hallinnoinnista. Toimijapohjan vinoudesta johtuen maaseudun kumppanuuk-

sisä toimijoiden tasa-arvoisuus saattaa vaatia erityisiä ponnisteluja. Jotta julkinen sektori ei jäisi hallitsevaksi kumppaniksi, Jones ja Little (2000) ehdottavat, että maaseudun kumppanuuksia tulisi lähestyä toimijoiden ominaispiirteistä ja näistä aiheutuvista seurauksista käsin.

Maaseudun kumppanuuksien odotetaan vastaavan alueellisen hallinnan haasteisiin ja tasapainottavan aluekehitystä. Kumppanuuteen maaseudun hallinnan tapana liittyy kuitenkin epämääräisyyttä, joka vaikeuttaa mm. kumppanuuden vaikuttavuuden arviointia. On vaikea tehdä päätelmiä siitä, mikä maaseudun kehityksessä on suoranaisesti kumppanuudesta johtuvaa ja mikä taas muiden kehitystä ohjaavien muutosvoimien, kuten globalisaation ja markkinoiden aikaansaamaa (Westholm 2000, s. 78). Toisaalta kumppanuuksien vaikutusta maaseudun kehitykseen voidaan pitää ilmeisenä jo kumppanuustoiminnan volyymin perusteella. Kumppanuudesta on muodostunut niin keskeinen toimintatapa, että edistysaskeleiden voidaan olettaa lähes aina olevan tavalla tai toisella kytköksissä kumppanuuksiin. On vaikea kuvitella maaseudun kehittämistä ilman kumppanuutta.

Kun maaseudun kehitys on rakennettu kumppanuuksien varaan, sen on todettu johtavan alueellisen kehityksen eriytymiseen (Edwards ym. 2000, s. 45, Westholm 2000, s. 80). Kumppanuuksien eriarvoisuutta aiheuttava taipumus riippuu yhtäältä kumppanuuksien resursoinnista. Kun kehittämISRahaa on ollut enemmän käytössä, ovat lopputuloksetkin olleet yleensä vaikuttavampia. Toisaalta maaseudun kehittämispotentiaalia silmällä pitäen on ollut tarkoituksenmukaista laajentaa tarkastelua eriytymiskehityksen lähtökohtiin, kuten itse alueeseen ja sen ominaispiirteisiin. Tällöin päähavaintona on ollut se, että 'instituutorikkaat' alueet ovat menestyneet kumppanuustoiminnassa 'instituutiotöyhiä' alueita paremmin (Edwards ym. 2000). Rikkaus on voinut olla niin taloudelliseen, sosiaaliseen kuin inhimilliseen pääomaan liittyvää. Heikon alkuasetelman alueille on taas saattanut käydä niin, ettei kumppanuus ei ole johtanut kehittämistoiminnan vireytymiseen alueen kehittämISRessursseista huolimatta. Ei ole tavatonta, että kehittämISRessursseja on jäänyt käyttämättä, kun alueen toimijoilta on puuttunut kumppanuuden edellyttämää kyvykkyyttä.

Edwardsin ym. (2000, s. 46) mukaan kumppanuutta harjoittaneet maaseutualueet ovat yleensä paremmassa asemassa kuin kumppanuuksien ensikertalaiset. Aikaisemmat näytöt toimivat vakuutena uusia kumppanuusverkostoja luotaessa ja kehittämISRessursseja pyydystettäessä (Edwards ym. 2000, s. 46). Edwardsin ym. tutkimus kertoo kumppanuuden kumuloituvuudesta. Alkuun päästyään kumppanuustoiminta vahvistaa itseään ja voi syntyä positiivinen kumppanuuden kehä. Kumppanuuden kumuloituvuutta kuvataan myös Virkkalan (2002) kolmea suomalaista maakuntaa koskevassa tutkimuksessa. Virkkalan mukaan kumppanuus vahvistuu kun erilaiset kumppanuudet risteävät ja ruokkivat toisiaan. Eri kumppanuuksissa kohtaavat yleensä samat toimijat, jotka tuntevat toisensa virallisten ja epävirallisten kanavien kautta. Kumppanuuden kumuloitu-

minen voi tuoda maaseudun kehittämiseen pysyvyyttä ja toimia vastavoimana ohjelmaperusteiseen kehittämistyöhön lähes väistämättä liittyvälle hajanaisuudelle (Virkkala 2002).

Maaseudun kumppanuuksiin liittyy mielikuva ruohonjuuritason valtaistamisesta (empowerment). Kumppanuudet ovatkin toimineet maaseudun asukkaiden osallistamisen välineenä ja tuoneet päätöksentekoon uusia, edustuksellisen demokratian ulkopuolelle jääneitä ryhmiä. Toisaalta on arveltu, että joissain tilanteissa perinteinen edustuksellinen demokratia voi tarjota kumppanuuksia tasa-arvoisemman vaikuttamiskanavan. Kumppanuuksilla saattaa olla taipumusta muodostua paikallisen eliitin vallankäytön välineeksi (Westholm 1999, s. 20). Maaseudun toimijapohjan erityispiirteitä silmällä pitäen voi olla syytä kiinnittää erityistä huomiota vallankäyttöön maaseudun kumppanuuksissa. Jääkö julkinen taho maaseudun kumppanuuksien keskeiseksi vallankäyttäjäksi myös tulevaisuudessa?

Kun hallinta lepää muodollisten ja epämuodollisten verkostosuhteiden varassa, voi olla vaikea jäljittää paikallisen hallinnan päätöksentekijöitä. Voidaan ajatella, että vallankäyttö kumppanuuksissa on samankaltaista kuin Sotaraudan (2000) kuvaama verkostovalta. Uudessa hallinnan tavassa valta ei ole selkeästi paikannettavissa johonkin toimijaan tai instituutioon, vaan sitä käytetään toimijoiden keskinäisissä vuorovaikutussuhteissa, kumppanuudessa. Huomion kiinnittäminen päätöksentekoon ja kumppanuuksien koordinointiin on joissain tapauksissa johtanut yksittäistä kumppanuutta kokonaisvaltaisemman hallinnointitarpeen korostamiseen (Murdoch & Abram 1998). Maaseudun uudessa hallinnan tavassa voi olla kyse paikallisen kumppanuuden ja ylhäältä alaspäin suuntautuvan hallinnan tasapainottamisesta. Samalla haetaan kantaa myös siihen, missä määrin maaseutua voidaan kehittää kumppanuuden avulla. Maaseudulla kumppanuudet voivat toimia paikallisen hallinnan täydentäjänä tai perinteisen hallinnon rinnakkaisena ilmiönä, esimerkiksi paikallisen elinkeino- ja työllisyyspolitiikan toteuttamisessa.

Kumppanuus maaseudun hallinnan tapana edellyttää kumppanuuden aseman tunnustamista, legitimointia. On viitteitä siihen, etteivät maaseudun kumppanuudet ole saaneet läheskään aina tunnustettua asemaa alueen muilta kehittäjäthahoilta (ks. Shortall & Shucksmith 2001). Kumppanuuden sivuuttaminen on saattanut johtua siitä, että kumppanuus on koettu uhkaksi olemassa oleville instituutiolle. Jos kumppanuutta ei pidetä legitimiinä, ovat kumppanuuden vaikutusmahdollisuudetkin ymmärrettävästi rajalliset. Ilman vakiintuneiden organisaatioiden tunnustamaa asemaa kumppanuudet jäävät yleensä irrallisiksi ja katoavat ulkopuolisen rahoituksen päättyessä (Shortall & Shucksmith 2001, s. 130). Kumppanuuden elinkaaren loppupäässä voi ratkaisevaa olla kumppanuuden sisäinen arvonanto. Kumppanuuden kannalta voi olla elintärkeää, kokevatko kumppanuusaktiivit itse kumppanuuden mielekkääksi keinoksi vaikuttaa maaseudun kehittämiseen.

Hallinnan näkökulmasta maaseutupoliittiset kumppanuudet laajenevat sellaisille maaseudun kehittämisen areenoille, joita ei ole yleensä mielletty varsinaisesti maaseutupoliitiikan alaan kuuluviksi. Kyseinen lähestymiskulma asettaa siten laajan ja suppea maaseutupoliitiikan luontevasti samaan analyysikehiköön. Esimerkiksi Kahila (2001) on hallinnan viitekehyksessä tarkastellut paikallista kehittämistä tavalla, joka on ulottunut sekä kuntien elinkeinopoliittisen yhteistyöhön että toimintaryhmätyöhön. Kahilan tutkimuksen mukaan paikalliset kumppanuudet täydentävät kuntien elinkeinopoliittikkaa tai ovat sille rinnakkaisia. Hallinnan muutos hämärtää oletettavasti entisestään paikallisen elinkeinopoliitiikan ja varsinaisen maaseutupoliitiikan rajapintaa. Hallinnan muutoksessa on mahdollista, että jatkossa elinkeino-, maaseutu- ja työllisyyspoliittiset kumppanuudet nivoutuvat osaksi yhtä paikallista kehittämispoliittikkaa.

Maaseudun hallinnan malli nostaa kunnat tarkastelun keskiöön. Suomessa se saa näkyviä muotoja etenkin seututasolla. Siitä todistavat paitsi kumppanuudet toimintaryhmätyössä, myös muu kuntien vapaaehtoisuuteen pohjautuva seutuyhteistyö. Niin tarpeelliseksi ja laajentuvaksi ilmiöksi kuin seudullinen kumppanuus onkin hahmottunut, se ei ole osoittautunut helpoksi toteuttaa. Muutokset kuntien tulopohjassa, verokertymän suhteellisen osuuden ja valtionosuuksien pienentyminen, ovat kaventaneet kuntien taloudellista liikkumavaraa ja päätösvaltaa (Haveri 2000). Samalla ovat heikentyneet myös kumppanuustoiminnan vapausasteet. Toisaalta yhteisöverotulojen merkityksen kasvu kunnan taloudessa on tehnyt seudullisesta kumppanuudesta miltei välttämätöntä. Koska yritykset ja niiden mukanaan tuoma taloudellinen aktiviteetti suuntautuvat useimmiten seudulle laajemmin eikä yksittäiseen kuntaan, on verotuloihin vaikuttaminen yksittäiselle kunnalle lähes mahdoton tehtävä (Aronen 2001, s. 22). Raha siis yhä aikaa rajoittaa mahdollisuuksia osallistua että kannustaa seudulliseen kumppanuuteen.

Toinen seudulliseen kumppanuuteen liittyvä keskeinen kysymys johtuu kuntien erilaisuudesta: miten saada yhteistyö sujumaan erilaisissa lähtökohdissa olevien kuntien välillä? Seudun keskus saattaa olla resursseiltaan selvästi reuna-alueiden kuntia vahvempi ja tältä osin kumppanuuteen paremmin kykenevä (ks. Sotarauta ym. 1999, s. 159). Keskuksen ylivertaisuus voi houkuttaa reuna-alueiden kuntia vapaamatkustamiseen ja imemään hyödyn keskuksen kasvuvaikutuksista (ks. Hirvonen 1999, s. 14–15). Lisäksi on mahdollista, että keskus ei koe yhteistyötä tarpeellisenä, jos sen omat resurssit riittävät välttämättömien toimintojen ylläpitoon (ks. Sotarauta & Linnamaa 1999, s. 1). Vaikeudet seutuyhteistyössä näyttävät siten paikantuvan keskuksen ja reuna-alueiden kuntien välille.

Toisaalta kuntien erilaisuutta voidaan pitää kumppanuuteen kannustavana. Kun maaseudulla elinkeinojen kehittäminen kohdentuu usein teollisuuden arvo- ketjun alkupäähän, kuten alihankitaan ja sopimusvalmistukseen, voi yhteistyö keskuksen kanssa tarjota luontevan mahdollisuuden kytkeytyä osaksi keskus-

ten osaamis- ja tuotantoverkostoja (ks. Nupponen 2001). Seututason kumppanuus voi olla väylä kohti toiminnallisten alueiden hahmottumista. On tosin epäselvää, missä määrin keskusten kasvuvaikutukset viime kädessä ulottuvat kehyskuntien alueelle (ks. Richardson 2000, Saartenoja 2001, s. 73). Vaikka keskukset nähdään yhtälailla riippuvaisina kehyskunnistaan, voi uhka muodostua myös siitä, että maaseudun rooli määrittyy yksinomaan keskuksesta käsin.

Seutuyhteistyölle on pidetty tyypillisenä, että yhteistyön edellytykset säröilevät helposti, jopa yhden kunnan vastustuksella (Katajamäki ym. 2001, s. 28). Seudut ovat osoittautuneet hauraksi yhtäältä siksi, koska niiltä on puuttunut taloudellinen päätösvalta (Valtakari 1999, s. 68, Katajamäki ym. 2001). On tosin olemassa seutuja, joissa merkittäviäkin taloudellisia päätöksiä tehdään seudullisella tasolla, eikä päätöksiä tarvitse alistaa peruskunnille. Toisaalta seutuja on luonnehtinut koko niiden olemassa oloajan tietynasteinen keinotekoisuus. Kun seutujako luotiin vuonna 1993, seudut määriteltiin lähinnä työssäkäyntialueisiin perustuen. Kunnat saattoivat itse tässä vaiheessa vaikuttaa vain vähemmässä määrin seutujen muodostamiseen (Mäkinen 2002, s. 195). Yhteistyön edistämiseksi seutukuntajakoa on jouduttu aika ajoin tarkistamaan. Ylhäältä alaspäin lanseeratut seudut eivät ole osoittautuneet otollisiksi paikallisen hallinnan pohjiksi.

Seudullisen hallinnan vahvistumista vaivaa politisoitumisen puute. Katajamäen ym. (2001, s. 28) mukaan kunnat eivät koe seutuja poliittisesti merkittävänä foorumeina. Myöskään paikallisten asukkaiden keskuudessa seutuja ei koeta luontevasti omaksuttavina alueina eikä niihin samastuta. Zimmerbauer (2002, s. 89) on kyselytutkimuksessaan havainnut, että paikallistasolla seutua ei mielletä luontevaksi ilmiöiden sijoittamisen paikaksi. Seudullisen hallinnan vahvistamista ajatellen lähtökohdat vaikuttavat varsin huterilta: miten edistää seudullista kumppanuutta, jos seudulla ei ole ihmisten arkielämän kannalta juuri merkitystä?

Hallinnan tavan muutos ulottaa kunnan kumppanuustoiminnan hallinnan eri tasoille ja erilaisille kumppanuusfoorumeille. Kunta toimii jo nykyiselläänkin kumppanina kylästä maakuntahallintoon. Millaisen sisällön kuntatason kumppanuus saa, kun kuvakulmaksi otetaan kunta? Tutkimuksen neljä tapauskuntaa, Huittinen, Orimattila, Nummi-Pusula ja Tammela tarjoavat mahdollisuuden vastausten etsimiseen.

5 Tapauskuntien kuvaus

Tutkimuksen kontekstin hahmottamiseksi kunnista luodaan seuraavassa kuvaukset, joissa kuntien oloja selvitetään mm. väestön, elinkeinojen sekä talouden osalta. Samalla esitellään maaseutupolitiikan välineet, joita kunnissa toimeenpannaan rahastokaudella 2000–2006. Kuvauksissa on käytetty apuna kunnista kerättyä tilastoaineistoa, kuntien vuosikertomuksia sekä tilinpäätöstietoja, kuntien www-sivuja sekä haastateltavien antamia tietoja kuntien tilanteista.

5.1 Huittinen

Huittinen on noin 9 119 asukkaan kaupunki Länsi-Suomen läänissä Satakunnan maakunnassa. Kaupunki kuuluu Kaakkois-Satakunnan seutukuntaan, jonka suurimmat keskukset ovat Huittinen ja Kokemäki. Muut seutukuntaan kuuluvat kunnat ovat Köyliö, Vampula, Säskylä ja Punkalaidun. Kaakossa ja pohjoisessa Huittisten rajanaapureita ovat lounaisella Pirkanmaalla sijaitseva Äetsä ja Vammala. Liikenteellisesti Huittinen sijoittuu Turun, Tampereen ja Porin kaupunkien muodostaman kolmion keskelle. Huittinen mainostaa itseään liikenteellisenä solmukohtana, josta on hyvät kulkuyhteydet ympärillä oleviin suuriin kaupunkeihin. Huittisten keskustan tuntumasta risteävät Helsinki–Pori-valtatie ja Tampere–Huittinen–Rauma -valtatie sekä Tampere–Turku -kantatie. Tampereelle Huittisista on matkaa 75 km ja Turkuun 95 km. Helsinkiin Huittisista on 178 km ja Satakunnan maakuntakeskukseen Poriin 64 km (Huittinen 2002).

Maantieteelliseen asemansa ja historiansa perusteella Huittinen luonnehtii itseään satakuntalaiseksi kaupan ja liikenteen keskuksiksi. Kaupunginjohtaja Jyrki Peltomaan mukaan vilkas elinkeinoelämä, monipuoliset koulutusmahdollisuudet sekä maatalous muodostavat kaupungin kivijalan. Kaupungin elinkeinoelämä painottuu elintarviketeollisuuteen. Huittisissa sijaitseva, vihannessäilykkeitä jalostava Saarioisten Säilyke Oy on Huittisten kaupungin jälkeen paikkakunnan toiseksi suurin työnantaja. Huittisissa tuotetaan noin 2/3 maamme vihannessäilykkeistä ja hilloista. Elintarvikkeiden jatkojalostus ulottuu myös lihajalosteisiin ja makkaroihin. Jalostuksen osuus Huittisten elinkeinorakenteessa oli vuonna 2000 selvästi yli maan keskiarvon. Muu teollinen toiminta liittyy Huittisissa metalli- ja puuteollisuuteen sekä käsityöalaan. Vuonna 2001 yritystoimipaikkoja kaupungissa oli 620 (Huittinen 2002).

Moni tuntee Huittisten maan sikavaltaisimpana kuntana. Huittisten maatalous onkin hyvin erikoistunutta. Sikataloutta harjoitetaan 102 tilalla, joiden osuus kaikista tiloista on noin 25 %. Suurimmalla osalla tiloista tuotantosuuntana on kuitenkin viljanviljely, jota harjoittaa 53 % maatiloista. Vuonna 2001 Huittisten työllisestä työvoimasta maataloudessa työskenteli 11,4 %. Koko maassa maatalouden vastaava osuus oli 4,7 % (MMM 2002a).

Huittinen panostaa korostuneesti maa- ja elintarviketalouden kehittämiseen. Elintarvikkeiden tuotantoketjun kehittämistä tähdennetään mm. kaupungin strategiassa. Vuonna 2010 Huittinen haluaa olla tunnettu alueen elintarviketuotannon korkealaatuisista tuotteista (Huittinen 2002).

Ohjelmakaudella 2000–2006 Huittinen sijoittuu tavoite 2 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle, jolle maksetaan ns. siirtymäkauden tukea. Siirtymäkauden alueella tuen suuruus on noin neljännes varsinaisen tavoite 2 -ohjelman tukitasosta. Tämä on toiminut yhtenä perusteena Huittisten uusille yhteistyökuvioille. Vuoden 2002 alussa Huittisissa käynnistyi kaksoiskaupunkiyhteistyö Pirkanmaan maakunnassa sijaitsevan Vammalan kanssa. Yhteistyön motiivina on ollut mm. se, että Kaakkois-Satakunnasta on katsottu puuttuneen keskus, joka olisi riittävän iso vastaamaan suurten kaupunkien, Tampereen, Porin ja Turun, imuun. Kaksoiskaupunkihankkeen nimellä kulkenut yhteistyö on sittemmin laajentunut muihin lähiseudun kuntiin ja kaupunkeihin, kuten Kokemäelle, ja muuttunut ns. kymppikuntien yhteistyöksi (Kymppikunnat 2003). Kymppikuntiin kuuluvat kunnat ovat Huittinen, Kiikoinen, Kokemäki, Lavia, Mouhijärvi, Punkalaidun, Suodenniemi, Vammala, Vampula ja Äetsä. Vammalan jäätyä aluekeskusohjelman ulkopuolelle yhteistyöhön on saatu rahoitusta sisäasianministeriön aluekeskusohjelman ulkopuolisiin kuntiin suunnatuista kehittämisrahoista. Kymppikuntien yhteistyö tähtää yhteisen aluestrategian laatimiseen. Yhteistyö pyritään ulottamaan kuntien kaikille toimialoille, elinkeinopolitiikasta terveydenhuoltoon, koulutukseen ja taloushallintoon. Yhteistyöhön liittyy myös toiveita alueen näkyvyyden parantumisesta (Kaksoiskaupunki 2002, Kymppikunnat 2003).

Toimintaryhmätyön osalta Huittinen oli ohjelmakaudella 1995–1999 'valkoista aluetta.' Paikallisia kehittämishankkeita rahoitettiin tavoite 5b -ohjelmasta. Toimintaryhmätyö käynnistyi alueella vuonna 1999, kun kolmen seutukunnan kunnat muodostivat yhteisen toimintaryhmän, Joutsenten reitti ry:n. Ryhmän toiminta-alue kattaa noin 50 000 asukkaan alueen Pirkanmaan ja Satakunnan maakunnissa. Läntiseltä Pirkanmaalta toimintaryhmään kuuluvat Viljakkala, Hämeenkyrö, Mouhijärvi, Vammala ja Äetsä ja Kaakkois-Satakunnasta Huittinen, Punkalaidun ja Vampula. Joutsentenreitin kehittämissuunnitelmaa rahoitetaan alueellisesta maaseudun kehittämisohjelmasta, ALMAsta. Pirkanmaan TE-keskus hoitaa rahoituksesta 62 prosenttia ja Satakunnan TE-keskus 38 prosenttia (Joutsentenreitti ry 2001). Kuntaryhmän edustajana toimintaryhmän hallituksessa on Huittisista toiminut kaupungin maaseutuasiamies. Huittinen on osallistunut toimintaryhmätyöhön myös hankkeiden hallinnoijana. Kaupunki on hallinnoinut kyläsuunnitelmahanketta, jonka tuloksena huittislaisille kylille on laadittu kyläsuunnitelmat (Huittisten kaupunki 2002).

Panostus elintarvikeketjuun näkyy Huittisten kumppanuusrakenteissa. Elintarvikeketjun kehittämisestä alueella vastaa vuonna 1999 perustettu Satafood ry, alueen kuntien ja yritysten perustama elintarvikealan kehittämissyhdystys. Sata-

food ry:n tarkoituksena on tukea alueen elintarviketuotantoa ja jalostusta sekä lisätä toimialan jäsenten välistä yhteistoimintaa. Yhdistyksen tehtävänä on valvoa alueen elintarvikealan yritysten etuja sekä edistää toimialan yritysten yhteistoimintaa ja alan tutkimusta. Satafood ry:n muita perustajajäseniä ovat Porin ja Kokemäen kaupungit, Loimaan, Kaakkois-Satakunnan ja Pohjois-Satakunnan seutukunnat, Satakunnan ammattikorkeakoulu, Foodwest Oy sekä elintarviketeollisuus. Lisäksi Huittisten kaupunki omistaa yhdessä Saarioisten Säilykkeen kanssa yhteistyöyrityksen Satalab Oy:n, joka on keskittynyt elintarvikealan konsultointiin ja tutkimukseen (Satafood kehittämissyhdystys ry 2002).

Satafood ry:llä on selvä työnjako seudullisen kehitysyhtiön, Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskus Oy:n kanssa. Seudullinen kehitysyhtiö vastaa elintarvikealan ulkopuolelle jäävästä elinkeinojen kehittämisestä. Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskukseen omistajia ovat Huittisten ja Kokemäen kaupungit sekä Säskylän, Punkalaitumen, Köyliön ja Vampulan kunnat. Kehitysyhtiön toiminnasta päättävät yhtiön hallitus sekä kuntien vapaaehtoinen neuvottelukunta, johon on nimetty kaksi jäsentä kustakin jäsenkunnasta (Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskus Oy 2002).

5.2 Nummi-Pusula

Nummi-Pusulän kunta syntyi vuonna 1981, kun kaksi läntisen Uudenmaan-kuntaa, Nummi ja Pusula yhdistyivät. Asukkaita Nummi-Pusulassa on 5 886. Lohjan seutukuntaan kuuluva kunta sijaitsee ykköstien varrella, noin 75 kilometriä Helsingistä Turkuun päin. Naapurikuntia ovat Karkkila, Sammatti, Vihti, Lohja ja Somero. Vaikka kuntaliitoksesta on aikaa yli kaksikymmentä vuotta, näkyy kahden kunnan yhdistyminen edelleen kunnan arkipäivässä. Kuntaa hallinnoidaan kahdesta toimipisteestä, Nummelta ja Pusulasta. Etenkin kunnassa pitkään asuneet saattavat edelleen mieltää itsensä joko nummilaisiksi tai pusulalaisiksi. Kunnan historia koetaan myös kumppanuuden haasteena. Esimerkiksi toimintaryhmytyössä pyritään kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että hankkeisiin saataisiin osallistujia aina sekä Nummen että Pusulan puolelta (paikallisen toiminta-aktiivin haastattelu Nummi-Pusulassa 20.9.2002).

Nummi-Pusula markkinoi itseään luonnon läheisenä ja perheystävällisenä kasvun kuntana, joka tarjoaa hyvät kulkuyhteydet ja työssäkäyntimahdollisuudet pääkaupunkiseudulle. Kunnan kolmesta taajamasta voimakkaassa kasvussa on pientaloalueeksi rakentunut Saukkola, joka sijaitsee 1-tien äärellä 65 kilometrin päässä Helsingistä. Kunnan strategia-asiakirjan kannessa oleva kiteytys ”Kotikunta pääkaupungin kupeessa”, kuvaa kunnan tulevaisuuden rakentamisen lähtökohtia: Nummi-Pusulassa tulevaisuutta rakennetaan pääkaupunkiseudun läheisyyteen perustuen. Helsingin seudun kasvuvaikutusten uskotaan heijastuvan kuntaan niin työpaikkoina, tonttien kysyntänä, kuin ostovoimana

nummipusulalaisten yritysten tuotteille ja palveluille. Pääkaupunkiseudun läheisyys heijastuu myös kunnan nykyisissä olosuhteissa, kuten kunnan suhteellisen alhaisessa työpaikkaomavaraisuudessa. Moni kuntalainen käy työssä kunnan ulkopuolella, etenkin Espoossa ja Helsingissä. Osana Uudenmaan alueella ennakoitua väestönkasvua Nummi-Pusulan väestön uskotaan kasvavan vuoteen 2010 noin 4 prosenttia. Nummi-Pusula on myös suosittu vapaa-ajanviettokunta. Kesäisin kunnan asukasluvun arvioidaan lähes kaksinkertaistuvan. Kunnan 2 661 vapaa-ajan asunnon katsotaan tarjoavan otolliset lähtökohdat etätöiden lisäämiseen (Nummi-Pusula 2002).

Nummi-Pusulan asukasluvuun suhteutettuna kunnassa on Uudenmaan kunnista kolmanneksi eniten yrityksiä. Laman myötä Nummi-Pusula menetti etenkin tekstiiliteollisuuden työpaikkoja, kun alan yrityksiä muutti muualle Suomeen ja ulkomaille. Tekstiiliteollisuudesta väheni 1990-luvulla noin 120 työpaikkaa. Osa 1990-luvun puolivälissä kuntaan muuttaneista teollisuusyrityksistä on edelleen kasvussa. Uusia työpaikkoja kuntaan on viime vuosina tuonut mm. Nurmi Hydraulics Oy. Hydrauliiikan sovelluksiin ja hyötyajoneuvojen päällysrakenteisiin erikoistunut yritys työllistää noin 150 henkilöä ja on työpaikkojen perusteella kunnan suurin yritys. Toiseksi eniten teollisuuden työpaikkoja kunnassa tarjoaa vuonna 1994 kuntaan muuttanut Oy Pumppu-Lohja Ab. Yrityksessä on noin 60 työntekijää (Juhani Rautio, Nummi-Pusulan elinkeinoasiamies, 19.2.2003, sähköpostiviesti).

Nummi-Pusulan elinkeinorakenne painottuu palveluihin. Kunnan kolme tasavahvaa taajamaa, Pusula, Nummi ja Saukkola, ovat taanneet sen, ettei kuntaan ole syntynyt erityistä palvelujen keskittymää. Maaseudun mikroyritykset suuntaavat palvelunsa pitkälti lähiseudulle, sekä kotitalouksille että yrityksille. Kunnan sijainti mahdollistaa siten palvelujen sijoittamisen lähelle asutuskeskuksia ja mikroyritystoiminnan harjoittamisen kunnan haja-asutusalueilla. Tilanteeseen on vaikuttanut myös se, että lähellä sijaitsee useita kaupunkeja erikoisliikkeen ja -palveluineen. Yritykset, jotka hakevat asiakaskuntansa kunnan ulkopuolelta, nähdään Nummi-Pusulan maaseutualueiden elinkeinotoiminnan selkärankana. Keskusten läheisyys avaa mahdollisuuksia alueen logististen virtojen hyödyntämiseen myös isommille yrityksille. Tulevaisuudessa pk-yritystoimintaa pyritään ohjaamaan Saukkolan teollisuusalueelle 1-tien ääreen ja edesauttamaan yritysten toimialoittaista verkostoitumista seudun osaamisverkostoihin.

Ohjelmakaudella 2000–2006 Nummi-Pusula kuuluu siirtymäkauden alueeseen. Lohjan seutukunnasta siirtymäkauden tukea saavat myös Sammatti ja Karjalohja. Muut seutukunnan kunnat sijaitsevat ohjelma-alueen ulkopuolella. Lohjan seudulla elinkeinon kehittäminen on korostuneen seudullista ja erilaisiin kehittämiskumppanuuksiin keskittyntä. Vuodesta 1995 kunta on ollut osakaana Lohjan Yrityspalvelukeskus Oy:ssä. Seudullisen kehittämissyhtiön muita omistajia ovat Karjalohjan ja Sammattin kunnat sekä Lohjan kaupunki. Elin-

keinotoimen yhtiöittämisestä lähtien Nummi-Pusulan elinkeinoasiamies on toiminut kaksi päivää viikosta peruskunnassa ja loput seudullisessa kehittämissä Lohjan yrityspalvelukeskuksessa. Vuodesta 1994 kunta on tehnyt yhteistyötä Länsi-Uudenmaan Uusyrityskeskus ry:n kanssa. Lisäksi kunta on mukana Maaseutuyrityshautomo Uusimaassa, Länsi-Uudenmaan Yrityshautomossa Uudenmaan Liiton Culminatium Oy:ssä sekä Helsinki Region Marketing Ltd:ssä (Nummi-Pusula 2002).

Kunnassa elinkeinon kehittämistyön keskittymistä ei pidetä ainoastaan myönteisenä asiana. Yritysten keskittymisestä alueen osaamispuistoihin ja yritysyryppäisiin on seurannut se, että haja-asutusalueiden teollisuusalueet ovat menettäneen kunnassa merkitystään. Vakavana ilmiönä yritysten keskittyminen nähdään etenkin teollisuusyritysten kohdalla (Juhani Rautio, Nummi-Pusulan elinkeinoasiamies, 19.2.2003, sähköpostiviesti).

Ohjelmakaudella 1995–1999 Nummi-Pusula oli osana tavoite 5b -ohjelmaan nivoutunutta LEADER II -hanketta, jonka toteuttajatahoja toimi Lounais-Suomen Itsenäiset Maaseutuyrittäjät, SLIM ry. Toiminta jakaantui kaiken kaikkiaan 94 osahankkeeseen. Ohjelmakaudella 2000–2006 toimintaryhmätyötä kunnan alueella jatkaa Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämisyhdistys ry. Toimintaryhmä muodostettiin vuonna 2000, kun edellisellä kaudella toimineet Lounais-Suomen Itsenäiset Maaseutuyrittäjät ry ja Pomo-ryhmä Monet Polut ry yhdistyivät. Toimintaryhmää rahoitetaan Varsinais-Suomen alueellisesta maaseudun kehittämisohjelmasta, VALMAsta. Toimintaryhmän yhdistymisen myötä toimintaryhmätyö on laajentunut 11 kunnan alueelle, kahteen eri maakuntaan. Varsinais-Suomen itäosan kuntia ovat Halikko, Kiikala, Kisko, Muurla, Perniö, Pertteli, Suomensjärvi sekä Salon kaupungin maaseutuosa. Uudenmaan länsiosan kunnista mukana ovat Nummi-Pusulan lisäksi Sammatti ja Karjalohja (Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämisyhdistys ry 2002).

5.3 Orimattila

Orimattila on noin 14 300 asukkaan kaupunki Etelä-Suomen läänissä, Päijät-Hämeen maakunnassa. Yhdessä Asikkalan, Hollolan, Lahden ja Nastolan kanssa se muodostaa Lahden seutukunnan. Seudun keskuskaupunkiin Lahteen Orimattilan keskustasta on matkaa 23 kilometriä. Orimattilan strategian mukaan kaupunkia tullaan lähivuosina kehittämään laajalla rintamalla. Painopisteet vaihtelevat peruspalveluista ja eri toimialoja leikkaavasta seutuyhteistyöstä luonnon läheisyyden hyödyntämiseen asuntotuotannossa. Strategiassaan Orimattila luonnehtii itseään taloudeltaan tasapainossa olevaksi maaseutukaupungiksi vuonna 2010. Asukasluvun suhteen odotukset ovat kohtalaiset: kaupungin väkimäärän visioidaan kasvavan vajaassa kymmenessä vuodessa 15 000 asukkaaseen (Orimattila 2002).

Orimattila on maatalous- ja teollisuuspaikkakunta, jossa on sekä pientä että keskisuurta teollisuutta. Kaupungin merkittävin työllistäjä on tekstiili- ja vaatetusalan yritys Virke Oy, joka työllistää 390 henkilöä. Orimattilan elinkeinorakenteesta johtuen laman jälkiseuraukset ovat olleet syviä. Kaupungin taloudessa laman vaikutukset ovat näkyneet jyrkkänä vuosikatteen laskuna sekä lainakannan kasvuna. Orimattilan tilanne heijastaa seudun tilannetta laajemminkin. Laman jälkiseuraukset ovat olleet tuntuvia koko Lahden seudulla. Toisaalta laman jälkiseurauksista toipuminen on kannustanut Lahden seudun kuntia yhteistyöhön (Lahti 2002). Laman kerrannaisvaikutukset näkyvät silti edelleen seudun taloudessa ja vaikeuttavat yhteistyötä. Seutuyhteistyötä on Lahden seudulla todettu haitanneen myös Lahti-keskeisyys ja Lahden kaupungin heikko sitoutuminen yhteistyöhön (Hoikka ym. 1996).

Orimattilan kytkennät Lahteen ovat sekä taloudellisia että aluerakenteeseen perustuvia. Orimattilan työllisestä työvoimasta Lahdessa työssä käy noin 17 prosenttia. Seutu muodostaa yhtenäisen työssäkäyntialueen. Orimattilan ja Lahden keskustajamien välinen alue tulee jatkossa olemaan seudun keskeisiä rakennuskohteita. Kaupungit suunnittelevat tekevänsä yhteistyötä mm. yhdyskuntasuunnittelussa. Yksi keskeisin yhteissuunnittelun kohdealue on Lahden rajalla sijaitseva Pennala, jonka maankäytön suunnittelussa kaupungin pyrkivät soveltamaan uusia yhteistyömuotoja ja -malleja (Lahti 2002).

Orimattila kuuluu Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmaan. Elinkeinojen kehittämistä seutukunnassa vastaa Lahden seudun Yrityskeskus Oy, Lahden kaupungin ja sen ympäristökuntien, Hollolan, Nastolan, Orimattilan ja Asikkalan omistama elinkeinojen kehitysytio. Yrityskeskuksen pääomistaja on Lahti selvällä osake-enemmistöllä. Ostopalveluperiaatteella yrityskeskuksen palveluja hyödyntävät myös Kärkölä, Hämeenkoski, Artjärvi sekä Padasjoki (Lahden Seudun Yrityskeskus Oy 2002).

Orimattilan ja Lahden seudun kuntien yhteistyötä edistetään lähivuosina valtakunnallisessa SEUTU-hankkeessa, johon Lahden seutu valittiin mukaan yhdeksi kahdeksasta pilottikohteesta. Yhteistyön käynnistymistä ovat kuitenkin sävyttäneet seudun sisäiset jännitteet, jotka ovat tulleet ilmi mm. seutujohtajan valintaa koskeneina erimielisyyksinä (Hyvärinen 2002). Erimielisyyksien arveltiin ohjelman laadintavaiheessa ajavan Lahden seudun hankkeen kokonaan vaakalaudalle (Paananen 2002). Kunnat ovat kuitenkin päässeet yhteisymmärrykseen ja seutukokeilu on aloitettu vuoden 2003 alusta. Seutu on mukana myös aluekeskusohjelmassa, jonka ydinalueen muodostavat Lahden, Heinolan ja Orimattilan kaupungit sekä Hollolan, Nastolan, Asikkalan, Hämeenkosken ja Kärkölän kunnat. Aluekeskusohjelmaa hallinnoi Lahdessa sijaitseva teknologia-keskus Neopoli Oy.

Ohjelmakaudella 2000–2006 Orimattila on mukana Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmässä, Etpähä ry:ssä. Toimintaryhmän muut kunnat ovat Hämeen-

koski, Hollola ja Kärkölä. Kuntien kumppanuus Etpähä ry:ssä on varsin uutta, sillä ohjelmakaudella 1995–1999 kyseiset viisi kuntaa jakaantuivat kolmeen eri toimintaryhmään. Orimattila toimi Itä-Uudenmaan LEADERissa. Vastavasti Hämeenkoski ja Kärkölä kuuluivat Keski-Hämeen LEADERiin ja Hollola ja Nastola seitsemän kunnan muodostamaan POMOon. Uusi kokoonpano tuo toimintaryhmälle haasteita, jotka liittyvät niin yhteisten toimintatapojen löytämiseen kuin rahoituksen järjestämiseen. Toimintaryhmän vahvuutena nähdään kuitenkin alueen sijainti. Toiveet toimintaryhmäalueen väestömäärän kasvattamisesta perustuvat Lahden ja pääkaupunkiseudun läheisyyteen sekä lisääntyvään kiinnostukseen maallemuuttoa kohtaan. Etpähä ry saa rahoituksensa ALMAsta (Etpähä ry 2002).

5.4 Tammela

Vuonna 1868 perustettu Tammelan kunta sijaitsee Etelä-Suomen läänin luoteisosassa, Kanta-Hämeen maakunnassa. Tammelan naapurikuntia ovat pohjoisessa Urjala ja Kalvola, idässä Hattula, Renko ja Loppi, etelässä Karkkila, Nummi-Pusula ja Somero sekä lännessä Forssa ja Jokioinen. Tammela muodostaa Forssan seutukunnan yhdessä Ypäjän, Humppilan, Jokioisten ja Forssan kanssa. Kunnan keskustasta lähimpään kaupunkiin, Forssaan on matkaa noin 8 kilometriä ja Hämeenlinnaan 48 kilometriä. Helsinki, Turku ja Tampere sijaitsevat Tammelasta noin 100 kilometrin etäisyydellä.

Vuoden 2002 lopussa Tammelassa oli 6 451 asukasta. Kunta rakentaa itsestään kuvaa ihmisläheisenä ja luonnonkauniina maisemakuntana. Monipuoliseen luontoon, historialliseen Hämeen Härkätiehen ja hakkapeliittaperintöön nojaten kunta markkinoi itseään matkailijoille ja luonnonläheistä asumista arvostaville. Vuoden 2010 visiossa Tammela nähdään turvallisena ja luontoarvoja kunnioittavana maaseutupitäjänä, jossa talous ja palvelut ovat tasapainossa. Elämisen väljyyttä Tammela tarjoaa mm. asumattoman maapinta-alan perusteella. Tapauskunnista laajimmassa Tammelassa on tapauskuntien alhaisin väestötiheys, 10 asukasta neliökilometriä kohden. Luku on selvästi alle maamme keskimääräisen asukastiheyden (17,1 as/km²). Kunnan pinta-alasta osansa lohkaisivat Torrjonsuon ja Liesjärven kansallispuistot sekä Saaren kansapuisto. Kunnan luonnonläheisistä lomaviettomahdollisuuksista kertoo myös kunnassa olevien vapaa-ajan asuntojen lukumäärä. Vuonna 2001 Tammelassa oli 3 148 kesämökkiä (Tammela 2003).

Tammelan kunta kuuluu Forssan työssäkäyntialueeseen. Vuonna 2000 kunnassa oli työpaikkoja 1 721, työpaikkaomavaraisuus oli noin 65 prosenttia. Tammelan ja Forssan suhdetta luonnehtii selkeä työnjako. Tammela toimii asumiskuntana, Forssa tarjoaa työpaikkoja. Elinkeinorakenne painottuu palveluihin, joiden osuus kunnan elinkeinorakenteesta on noin 51 prosenttia. Julkishallinnon ja kunnallisten palvelujen jälkeen kunnan suurimmat työnantajat ovat

urheiluvälineisiin erikoistunut yritys KHF Finland Oy sekä metallituotteita valmistava Levyosa Oy. Neljänneksi eniten työpaikkoja tarjoaa Hämeen Ammattikorkeakoulun Mustialan yksikkö (Tammela 2002). Maatalouden osuus elinkeinorakenteesta on noin 13 prosenttia. Vuonna 2000 kunnassa oli 303 maatilaa, joista 39 prosentilla tuotantosuuntana oli viljanviljely (MMM 2002b). Kesäisin Tammelan väkiluku likipitäen kaksinkertaistuu. Tämä merkitsee samalla paikallisen kysynnän kasvua. Kunnan kesäasukkaihin nähdään sisältyvän vielä hyödyntämätöntä potentiaalia.

Forssan seudulla kuntien yhteistyöllä on pitkiä perinteitä. Seutuyhteistyötä luonnehditaan monipuoliseksi, osin hyvinkin vakiintuneeksi. Kuntien nähdään erottautuvan toisistaan ja profiloituvan vahvuksiensa perusteella. Maantieteellisten välimatkojen lyhyys luo edellytyksiä kuntien väliselle työnjaolle. Kuntayhteistyötä on harjoitettu mm. sopimus pohjaisesti yksittäisten tehtävien osalta sekä kuntien yhteisen neuvotteluelimen kautta. Seudullisen strategian ja yhteistyön syventämistä jatketaan mm. Forssan seudun aluekeskusohjelmassa.

Elinkeinojen kehittämisestä Tammelassa on vuodesta 1996 vastannut Lounais-Hämeen Yrityskeskus Oy, seudun kuntien omistama elinkeinojen kehittämissyhtiö. Forssan seudun pääsy aluekeskusohjelmaan vahvistaa seudullisen kehitysyrityksen roolia seudun kehittäjänä, kun aluekeskusohjelman hallinto on sijoitettu yrityskeskukseen. Toiminnan laajentuminen näkyy yrityskeskuksen nimen muuttamisena Forssan seudun kehittämisskeskukseksi syksyllä 2002. Muutokset ovat koskeneet myös Forssan seudun neuvottelukuntaa ja sen asemaa. Aluekeskusohjelman hallintojärjestelyjen yhteydessä neuvottelukunta muutettiin Forssan seudun seutuneuvostoksi, joka toimii samalla kehittämisskeskuksen hallintoneuvostona. Seutuneuvosto määrittelee seudun yhteisen kehittämissstrategian ja tekee vuosittain ehdotukset kuntien yrityskeskukselle osoittamista määrärahoista. Elinkeinojen kehittämisessä Tammela on yhteistyössä myös Jokioisilla sijaitsevan Agropolis Oy:n kanssa. Elintarviketalouden ja maaseudun elinkeinojen kehittämiseen erikoistuneesta kehittämissyhtiöstä Tammelan kunta omistaa noin 7 prosenttia.

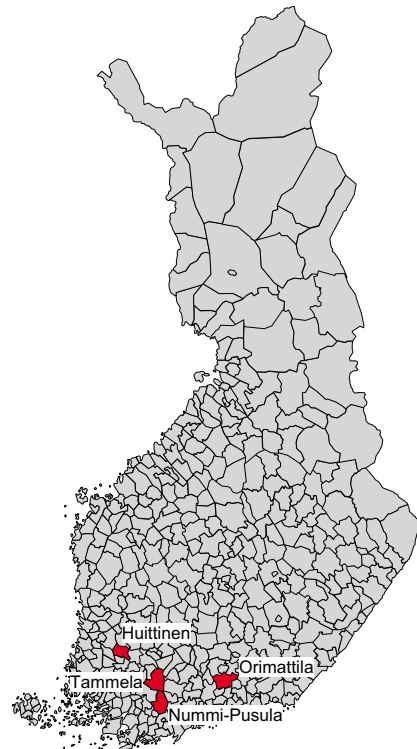
Ohjelmakaudella 2000–2006 Tammelan alueella toimintaryhmyötä toteuttaa LounaPlussa ry. Toimintaryhmän ohjelma-alue kattaa Tammelan ohella Humpilan, Jokioisten ja Ypäjän kunnat sekä Forssan kaupungin maaseutualueet. Vuonna 1999 perustettu toimintaryhmä saa rahoituksensa ALMAsta. Ohjelman kokoamisvaiheessa Tammelan kunnasta on mukana ollut maaseutuasiamies, joka on toiminut toimintaryhmän hallituksen puheenjohtajana. LounaPlussa ry jatkaa rahoituskaudella 1995–1999 virinneen kehittämissprojektien työtä, jota rahoitettiin tavoite 5b -ohjelmasta (LounaPlussa 2002). Yksi tärkeimmistä kylähankkeista edellisellä ohjelmakaudella oli Lounakylät-projekti. Hanke toimi sateenvarjohankkeena kuudelle erilliselle kylähankkeelle. Lounakylä-projektin loppuraportin (2000) mukaan hanke synnytti kylien, julkisen sektorin organisaatioiden ja yrittäjien välille uusia yhteistyötapoja mm. tonttien markkinoinnissa.

5.5 Kuntien vertailua

Kaikki neljä tapauskuntaa kasvattivat asukasmääränsä 1980-luvulla. 1990-luvulla tapauskuntien asukasmäärän kehitys eriytyi. Huittisissa asukasmäärä kääntyi laskuun. Vuosikymmenen aikana Huittinen menetti yhteensä 300 asukasta eli 3,3 % prosenttia. Orimattilassa väestön kasvuvauhdissa tapahtui selvää hiipumista. Väestöltään selvästi kasvavia kuntia olivat enää Tammela ja Nummi-Pusula. Tammelassa väkimäärän kehitys oli huomattavasti Nummi-Pusulaa suotuisampaa. Vuosien 1990–2000 välisenä aikana Tammelan väkimäärän lisäys oli noin 7 % eli 450 asukasta. Kun tarkastelun rajaa vuosiin 2001 ja 2002, suotuisimmalta tilanne näyttää kuitenkin Orimattilassa. Vuosina 2001 ja 2002 Orimattila sai yhteensä 255 uutta asukasta. Ilmeistä on, että muutos johtuu osin pendelöinnin lisääntymisestä lähialueille, etenkin Lahteen. Huittisissa väestön väheneminen on jatkunut. Vuonna 2002 kaupungin asukasmäärä väheni 50 asukkaalla (Tilastokeskus 2003a).

Aluekehitystä koskevien analyysien valossa Nummi-Pusulassa, Orimattilassa, ja Tammelassa asukasmäärän kasvun voidaan olettaa edelleen jatkuvan. Kunnat sijoittuvat alueille, joilla on oletetusti parhaimmat mahdollisuudet kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen hyödyntämiseen (ks. Nivalainen & Haapanen 2002, s. 51). Nummi-Pusula, Tammelan ja Orimattilan voi nähdä kuntina, joissa asukkaat voivat yhdistää idyllinomaisen maaseudun elinympäristön urbaaniin ja korkeaan elintasoon perustuvaan elämäntapaan (ks. Kainulainen ym. 2001, s. 97). Kaikki kolme tapauskuntaa pyrkivät pääkaupunkiseudun kasvun leviämisvaikutusten hyödyntämiseen. Asukasmäärän aikaisempi kehitys tosin ennakoisi väestön kasvavan ainoastaan Nummi-Pusulassa ja Tammelassa (Kuva 1).

Väestön ikärakenteessa voidaan kaikkien tapauskuntien osalta nähdä maaseutukunnille tyypillisiä piirteitä. Maaseudulla, etenkin ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnissa, ikärakenne painottuu vanhuksiin ja lapsiin samaan aikaan kun työikäisten osuudet supistuvat (Kainulainen ym. 2001). Vuonna 2001 kaikissa tapauskunnissa työikäisten osuudet olivat maan keskiarvoa alhaisempia.



Kuva 1. Tapauskuntien sijainnit.

Vastaavasti yli 65-vuotiaita oli tapauskunnissa enemmän kuin kaikissa kunnissa keskimäärin. Vanhusvoittoisinta väestö oli Tammelassa, myös lasten ja nuorten osuudet olivat siellä korkeimpia. Lasten ja nuorten osuudet painottuvat myös Nummi-Pusulaa ja Orimattilan väestörakenteessa. Ainoastaan Huittisissa oli alle 14-vuotiaita vähemmän kuin kaikissa kunnissa keskimäärin. Iäkrakenteen painottuminen työelämän ulkopuolella oleviin väestöryhmiin rasittaa kuntien huoltosuhdetta kaikissa tapauskunnissa (Taulukko 1). Tapauskuntien huoltosuhteet ovat korkeampia kuin kunnissa keskimäärin. Väestörakenteeseen vaikuttaminen voidaan nähdä kuntien keskeisenä tulevaisuuden haasteena. Esimerkiksi Huittisissa useimmat kaupungin uhkatekijöistä liittyvät juuri väestöön. Kaupungin strategiassa uhkina mainitaan iäkrakenteen vinoutuminen, nuorten poismuutto sekä työvoiman heikko saatavuus.

Työpaikkaomavaraisuuden perusteella Nummi-Pusulaa ja Orimattilaa voidaan luonnehtia asumiskunniksi. Niistä käydään työssä seudun muissa kunnissa, enenevässä määrin myös seudun ulkopuolella. Ainoastaan Huittisissa työpaikkojen lukumäärä ylittää kaupungin työllisten määrän. Huittisissa on 3 899 työssäkävijää ja 3 701 alueella asuvaa työllistä. Samalla on huomattava, että työpaikkaomavaraisuus ei kerro sitä, missä työlliset todellisuudessa käyvät työssä.

Taulukko 1. Vertailevia tilastotietoja Huittisista, Nummi-Pusulasta, Orimattilasta ja Tammelasta (Tilastokeskus, Kuntaliitto, TIKE).

	Huittinen	Nummi-Pusula	Orimattila	Tammela
Väkiluku 31.12.2002	9119	5886	14310	6451
Väkilukuennuste 2010	8907	6146	13790	6422
Huoltosuhte 2001 ennakkotieto	1,48	1,34	1,36	1,40
Asukkaita/maa km ²	23,5	12,6	23,3	10,0
Kokonaispinta-ala, km ²	394,53	505,02	617,07	715,47
Vettä, km ²	5,12	35,29	8,14	73,9
Kesämökäit 2001, kpl	291	2582	922	3148
Tuloveroprosentti 2003	18,00	18,25	18,5	18,50
Työpaikkaomavaraisuus, % 2001 ennakkotieto	105,3	63,7	81,2	66,1
Työttömyysaste, % 2002	10,6	8,5	10,6	7,8
Äänestysaktiivisuus, % kunnallisvaalit 2000	64,8	61,8	52,9	68,2
Maa- ja metsätalous, % 2001 ennakkotieto	11,4	11,6	8,7	11,0
Jalostus, % 2001 ennakkotieto	29,2	29,9	36,5	33,6
Palvelut, % 2001 ennakkotieto	57,3	56,5	53,2	52,6

Huittinen erottuu tapauskunnista myös työttömien määrässä tapahtuneiden muutosten perusteella. Vielä vuonna 2001 Huittisissa työttömien osuus oli 11,3 prosenttia. Kasvua vuodesta 2000 oli yhteensä 2,3 prosenttia. Kyseisenä vuonna koko maassa työttömyys väheni 0,2 prosenttia. Vuosi 2001 näyttää muodostuneen selväksi piikiksi kaupungin työttömyystilanteessa. Työttömien määrän äkillinen kasvu johtui pitkälti Huittisten Lihapojat Oy:n konkurssista vuonna 2001. Yritys oli merkittävä huittislaisten työllistäjä (Huittisten kaupunki 2002).

Tapauskunnat jakautuvat kahteen ryhmään myös vapaa-ajan asuntojen lukumäärien perusteella. Nummi-Pusula ja Tammela erottuvat joukosta mökkikuntina. Kunnat ovat viime vuosina kasvattaneet suosiotaan vapaa-ajanviihtopaikkoina ja pyrkivät markkinoimaan sellaisina itseään. Vuonna 2001 Nummi-Pusula oli maan 34. suosituin kesämökkikunta. Eniten suosiotaan kesämökkikuntana on kasvattanut Tammela. Vuoden 2001 aikana Tammelaan rakennettiin 23 uutta vapaa-ajan asuntoa, mikä nosti kunnan maan 14. suosituimmaksi kesämökkikunnaksi. Vuoden 1995 jälkeen kuntaan on rakennettu yhteensä 395 uutta vapaa-ajan asuntoa. Orimattilassa ja Huittisissa tilanne on huomattavasti vaatimattomampi. Huittisissa vapaa-ajan asuntoja on alle 300. Vuoden 1995 jälkeen kuntaan on rakennettu alle 10 uutta kesämökkiä. Kesämökkikuntien listauksessa Huittinen sijoittuu häntäpäähän. Vuonna 2001 Huittinen oli 358. suosituin kesämökkikunta. Orimattila sijoittuu 190. suosituimmaksi kesämökkikunnaksi (Tilastokeskus 2003b, Tilastokeskus 2003c).

Kunnallispolitiikan voimasuhteet jakaantuvat kaikissa neljässä kunnassa pitkälti kolmen suurimman puolueen, Keskustan, Kokoomuksen ja Sosiaalidemokraattisen puolueen kesken. Valtuustopaikkojen perusteella Keskusta on suurin puolue Huittisissa (14 paikkaa), Nummi-Pusulassa (12 paikkaa) sekä Tammelassa (12 paikkaa). Orimattilassa Kokoomuksella ja Sosiaalidemokraattisella puolueella on 9 ja Keskustalla 8 valtuustopaikkaa. Orimattila on kunnista ainoa, jossa valtuustossa on kolmen suurimman puolueen ohella myös puolueiden ulkopuolisia edustajia.

Kuntien vuosikatteen perusteella kaikkien tapauskuntien talous heikkeni 1990-luvun loppupuolella. Talouden tasapainottamiseksi Huittinen, Orimattila ja Tammela ovat turvautuneet lainanottoon. Etenkin Huittisissa ja Orimattilassa talouden menoja on katettu lainarahalla, mikä näkyy kaupunkien vuoden 2001 lainakannoissa. Kaupunkien asukasta kohden lasketut lainakannat ylittävät selvästi maan keskiarvon, joka vuonna 2001 oli asukasta kohden laskettuna 781 euroa. Viime vuosina tapauskunnista ainoastaan Nummi-Pusula on säästynyt lainan otolta. Kunta on pystynyt lyhentämään velkojaan koko 1990-luvun ajan. Suotuisa kehitys näkyy kunnan lainakannassa. Nummi-Pusulalla on selvästi muita vähemmän lainaa. Kunnan rahoitusrakenteen katsotaan olevan terveellä pohjalla. Kunnan omavaraisuusaste, 86 %, on yli Manner-Suomen kuntien keskiarvon ja muita tapauskuntia korkeampi. Toisaalta kunta on tullut entistä

Taulukko 2. Talouden tunnuslukuja Huittisista, Nummi-Pusulasta, Orimattilasta ja Tammelasta vuodelta 2001 (Tilastokeskus).

	Huittinen	Nummi-Pusula	Orimattila	Tammela
Lainakanta €/asukas	1403	57	1106	929
Vuosikate €/asukas	166	2	83	181
Tilikauden tulos €/asukas	-92	-111	-59	52
Kassavarat €/asukas	33	1211	376	83
Kassan riittävyys, päivää	3	123	36	8
Valtionosuudet €/asukas	1475	1038	1025	955
Verotulot €/asukas	2000	1966	2069	2040
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	50	14	42	42
Kertynyt yli-/alijäämä €/asukas	-161	153	-222	17

riippuvaisemmaksi tulorahoituksen riittävydestä ja joutunut korottamaan tuloveroprosenttiaan viime vuosina selvästi muita tapauskuntia enemmän. Huittisissa tuloveroprosenttia ei ole korotettu lainkaan viimeisen kymmenen vuoden aikana (Taulukko 2).

Toimintamenojen kasvu leimasi kaikkien tapauskuntien talouden kehitystä vuonna 2001. Pääsääntöisesti käyttötalousmenojen kasvu keskittyi sosiaali-toimeen ja terveydenhuoltoon, Orimattilassa toimintakulut lisääntyivät myös sivistystoimissa. Tammelassa ja Orimattilassa kustannukset nousivat yli 7 prosenttia. Nummi-Pusulassa kustannusten kasvu painottui erikoissairaanhoidon, jossa menot lisääntyivät 21 prosenttia. Tammelassa taloutta heikensivät lisäksi investoinnit, joista tärkein oli ilman valtion tukea aloitettu koulukeskuksen saneeraaminen. Tammelassa maksuvalmius pysyi edelleen tiukkana. Kassan riittävyttä onnistuttiin vuonna 2001 parantamaan vain muutamalla päivällä. Huittisissa maksuvalmius kiristyi vuodesta 2001 (Huittisten kaupunki 2002, Orimattilan kaupunki 2002, Nummi-Pusulan kunta 2002, Tammelan kunta 2002).

Toimintamenojen kasvu ei ole suoraan heikentänyt tapauskuntien taloutta. Toimintamenojen kasvusta huolimatta esimerkiksi Orimattilassa vuoden 2001 talouden tunnusluvut osoittautuivat edellisvuotta paremmiksi. Vuoden 2000 alijäämäinen vuosikate muodostui vuonna 2001 noin 7 milj. markkaa ylijäämäiseksi. Orimattilassa vuosikatteen kohenemiseen vaikuttivat valtionosuuksien kasvu sekä verotulojen kertaluonteinen lisäys, joka johtui suurelta osin edellisvuosien veronoikaisujen alenemisesta. Yhtäläillä Tammelassa vuosikatteen vahvistuminen johtui lähinnä valtionosuuksien kasvusta ja yhteisöverotulojen

oikaisuista. Tammelassa valtionosuuksien lisäys edelliseen vuoteen verrattuna oli yhteensä 28,4 prosenttia. Myös Huittisissa talouden koheneminen perustui verotulotasauksen lisäykseen sekä käyttötalouden valtionosuuksien kasvuun. Valtionavun lisäys johtui Huittisissa merkittävästä oppilasmäärän kasvusta Huittisten ammatti- ja yrittäjäopistolla. Talouden koheneminen perustui siten tapauskunnissa pitkälti verotuloihin, etenkin niiden tarkistuksiin sekä muutoksiin valtionosuuksissa. Varsinkin Orimattilassa ja Huittisissa talouden tunnuslukujen parantuminen näyttää olleen lähinnä kunnan ulkopuolisista tekijöistä johtuvaa.

Koska talouden koheneminen perustui tapauskunnissa kertaluonteisiin tekijöihin, voidaan sitä pitää hetkellisenä ilmiönä, joka tuskin riittää tasapainottamaan kuntien taloutta pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi Orimattilassa tilapäiset tulojen lisäykset eivät riitä edellisiltä vuosilta kertyneen alijäämän kattamiseen. Rakenteellisesta alijäämästä selviämisen katsotaan edellyttävän merkittäviä säästöjä palveluissa ja lisäävän paineita veroprocentin nostamiseen. Toisaalta se, että verotulot ja valtionosuudet vaikuttivat ratkaisevalla tavalla tapauskuntien vuoden 2001 tilinpäätöksiin, kertoo kuntien nykyisen taloudellisen toimintaympäristön luonteesta. Kun verotulot muodostavat kuntien tärkeimmän tulolähteen, on kunnan tulokertymän etukäteisarviointi vaikeaa. Etenkin suhdanneherkän yhteisöverotuoton ennakoiti on osoittautunut kunnille erittäin hankalaksi tehtäväksi (Sandberg 2000, s. 190–191). Toisaalta nykyisissä oloissa kunnan tulopohjaan vaikuttaminen vaatii kunnalta oma-aloitteisuutta sekä lisääntyneen toimintavapauden hyväksikäyttöä. Voidaan ajatella, että kunnan tulopohjaan vaikuttaminen edellyttää huomion kiinnittämistä sellaisiin toimintatapoihin, joiden kautta kunnan taloudelliseen asemaan on mahdollista vaikuttaa välillisesti, aluetalouden kasvua pitkällä aikavälillä edistäen. Yksi näistä on kuntien ja muiden seudun toimijoiden sekä eri hallinnonalojen välinen yhteistyö, kumppanuus.

6 Kumppanuus maaseudun kehittämisessä neljässä tapauskunnassa

6.1 Aineiston keruu, käsittely ja analyysi

Tutkimuksen aineisto koostui neljässä kunnassa suoritetuista haastatteluista. Haastattelut tehtiin elokuun ja syyskuun aikana 2002. Tarkoituksena oli haastatella aktiivisesti kumppanuuksissa toimineita henkilöitä, kehittämistyön toimeenpanijoita, joilla on tavalla tai toisella kokemusta kumppanuudesta. Alun alkaen oli ilmeistä, että avainhenkilöiden tavoittaminen edellyttää ns. lumipal-lomenetelmän (*snow-ball sampling*) soveltamista. Siinä tutkija tiedustelee aluksi valitsemiltaan toimijoita, jotka ovat tutkimustutkimuskysymyksen kannalta keskeisiä henkilöitä, joita tulisi haastatella. Ensimmäisiä, asemansa perusteella haastateltaviksi valittuja henkilöitä lähestyttiin sähköpostiviestillä (Liite 1), jossa tiedusteltiin heidän halukkuuttaan osallistua tutkimukseen. Osa haastateltavista, kuten kehittämisyritysten toimitusjohtajat, kuntien virkamiehet sekä toiminnanjohtajat valikoituivat tutkimukseen asemansa perusteella. Haastateltaviksi päätyneet luottamushenkilöt, yrittäjät ja paikalliset toiminta-aktiivit tavoitettiin pääsääntöisesti kuntien edustajien antamien tietojen pohjalta. Haastattelut suoritettiin useimmiten kunnan- tai kaupungintalolla. Kunnantalo osoit-tautui sopivan neutraaliksi haastattelupaikaksi myös toiminnanjohtajien, yrittä-jien sekä paikallisten toiminta-aktiivien osalta (ks. Eskola & Suoranta 2000, s. 91). Yksi haastattelu suoritettiin haastateltavan ehdotuksesta hänen kotonaan.

Etukäteen määritellyt haastatteluteemat (Liite 2) käytiin läpi kaikkien haasta-teltavien kanssa. Haastateltavien erilaisuudesta johtuen teemojen käsittelyn laa-juus saattoi kuitenkin vaihdella huomattavasti. Teemahaastattelun valitsemista aineiston keruutavaksi puolsi mm. tutkimuksen pilottiluonteisuus. Teemahaas-tattelussa haastateltavat pääsivät puhumaan varsin vapaamuotoisesti ja ilmiön kannalta tärkeinä pitämistään näkökulmista. Teemahaastattelut antoivat mah-dollisuuden luottaa haastateltavien asiantuntijuuteen aihepiirin tuntemuksessa. Toisaalta haastattelu tarjosi tilaisuuden vastausten selventämisen ja syventämi-sen lisäkysymyksiä tekemällä, mitä pilottitutkimuksen kannalta voidaan pitää erityisen tärkeänä (ks. Hirsjärvi & Hurme 2000, s. 35, Eskola & Suoranta 2000, s. 86–87). Haastattelujen kesto oli puolesta tunnista puoleentoista tuntiin.

Haastatteluaineisto koostui yhteensä 23 haastattelusta ja yhdestä ryhmähaastat-telusta, jossa mukana oli neljä haastateltavaa. Ryhmähaastattelun avulla koko tutkimusryhmä pääsi kosketuksiin haastateltavien maailman kanssa. Tehokkuu-tensa ansiosta ryhmähaastattelu korvasi samalla yksilöhaastatteluja (ks. Eskola & Suoranta 2000, s. 96). Kaksituntisen haastattelun aikana kolme tutkijaa pää-si lähelle neljän henkilön hahmottamaa paikallisen kehittämisen todellisuutta. Ryhmähaastattelu osoittautui onnistuneeksi aineistonkeruumenetelmäksi muu-

toinkin. Taustoiltaan erilaiset haasteltavat tunsivat toisiaan ennestään, ja haastattelutilanne muodostui varsin välittömäksi ja keskustelevaksi (ks. Eskola & Suoranta 2000, s. 96–97). Vaikutelma oli, että ryhmä toimi mielipiteitä stimuloivana ja kannusti haastateltavia perustelevaan asioita eri näkökulmista. Ryhmässä ei ollut yhtään puhtaasti kunnan edustajaksi luokiteltavaa henkilöä, kuten kokopäiväistä kunnan virkamiestä tai luottamushenkilönä ryhmään kutsuttua. Kunnan näkökulman esiin saamiseksi ryhmähaastattelua täydennettiin tapauskunnassa kahdella yksilöhaastattelulla. Haastattelujen jakaminen ryhmähaastatteluun ja yksilöhaastatteluun saattoi osaltaan vaikuttaa siihen, millä tavalla esille tulleita kysymyksiä käsiteltiin tapauskunnassa.

Haastattelut nauhoitettiin ja purettiin tekstimuotoon. Alustavaa analyysiä tehtiin jo haastattelujen tekovaiheessa kirjaamalla ylös keskeisimpiä haastatteluisia esille nousseita huomioita. Haastatteluteemojen, alustavien muistiinpanojen sekä haastateltujen esille nostamien näkökohtien pohjalta aineistoa ryhmiteltiin eri luokkiin. Tämän jälkeen etsittiin haastateltavien erilaisia tapoja jäsentää tiettyä teemakokonaisuutta. Näin päästiin kiinni niihin esteisiin ja mahdollisuuksiin, joita haastateltavien mukaan kuntatason kumppanuudessa kohdataan. Tutkimuksen tarkastelukehikko sekä tutkimusongelman sisältö tarkentuivat silti lopulliseen muotoonsa vasta aineiston analyysin aikana. Tekstissä on sitaateissa mukana katkelmia sekä yksittäisiä sanoja haastateltavien puheesta havainnollistamassa aineistosta tehtyjä tulkintoja. Koska tuloksissa nousevat aika ajoin esille yksittäiset kunnat sekä niiden kumppanuustoiminta, on haastateltujen anonymiteetin suojaamisessa osittaista variaatiota. Tilanteen vaatiessa kutsutaan sekä luottamushenkilöitä että virkamiehiä kunnan edustajiksi. Myöskään kohdekuntien kuntamuotoa ei tuoda analyysiosiossa esille, vaan jatkossa puhutaan pelkästään kunnista.

6.2 Kunta toimintaryhmätyössä

Ohjelmakautta 1995–1999 koskeneiden arvioiden mukaan kuntien osallistuminen toimintaryhmätyöhön on ollut pikemminkin edunvalvontaa kuin kehittämistyöhön liittyvää toimintaa (ks. esim. Helsingin yliopisto 2002, s. 72). Kunnat ovat olleet huolissaan kehittämisrahojen käytöstä ja päätösvallan luisumisesta kunnan ulottumattomiin. Pelot päätösvallan karkaamisesta tekevät osaltaan ymmärrettäväksi kuntien taipumuksia pitäytyä hankekohtaisessa rahoitustavassa. LEADER+-ohjelmaan (MMM 2000) kirjatun vaatimuksen mukaan rahoituskaudella 2000–2006 kunnat maksavat vuosittaisen rahoitusosuutensa yhdessä erässä, kertasummana. Nykyisen rahoituskauden säädöksiin voidaan olettaa yhdenmukaistavan kuntien rahoituskäytäntöjä. Kertasummakäytännön katsotaan vahvistavan toimintaryhmien autonomiaa, kun ryhmät voivat itse päättää kantarahan kohdentamisesta. Kertasummakäytäntöä pidetään joustavan toimintaryhmätyön edellytyksenä sekä osoituksena aidosta kumppanuudesta (Kario 2000).

6.2.1 Kertasummakäytäntö helpottaa ja epäilyttää kuntia

Haastateltavien mukaan toimintaryhmätyö käynnistyi tapauskunnissa varsin nihkeästi rahoituskaudella 2000–2006. Keskeisenä syynä on ollut se, että toimintaa on tunnettu huonosti etenkin luottamushenkilöiden keskuudessa. Kuntien virkamiehet kokevat saaneensa tietoa toimintaryhmätyöstä luottamushenkilöitä paremmin. Virkamiehet kertoivatkin toiminnanjohtajien ja aktiivisten luottamushenkilöiden tavoin joutuneensa vakuuttelemaan valtaosaa luottamushenkilöistä, jotta kunta myöntäisi rahoitusta toimintaryhmälle. Toimintaryhmätyön tuntemattomuus nähtiin haastatteluissa keskeisenä syynä siihen, että luottamushenkilöiden keskuudessa ajatus kertosumman myöntämisestä on koettu vaikeana. Etenkin niissä kunnissa, joissa toimintaryhmätyö käynnistyi vasta kaudella 2000–2006, päättäjien on ollut vaikea omaksua ajatusta kertosummana maksettavasta hankerahasta ja sen myötä annettavasta päätösvallasta toimintaryhmälle.

”Aika paljon tuli kriittistä kommenttia, yksittäisiltä valtuutetuilta tai henkilöiltä. Aina oli joku suuna päänä olija, joka ehkä puhuu niitten muidenkin suilla, eli herättää ne epäilyksen siemenet mukaan keskusteluun. Niitä täytyy sitten yks kerrallaan koettaa avata ja selittää, että mistä tässä oikein onkaan kysymys.” (toiminnanjohtaja)

”Varsinkin silloin kun tehtiin sitä ohjelmaa, niin puhuttiin, että se on just jämäpti, että kunnat antaa sen markkaa per asukas, sen mukaan toimintaryhmälle ja siihen on saatava sitoumus. Mut eihän kunnat kun, eihän kuntien päättäjät, sanotaan nyt meilläkin, tota noin niin... [naurahtaa] 90 prosenttisesti kukaan ei tiennyt mitään koko hommasta. Se oli aika vaikee selittää, että tiedän pitäis antaa tuosta noin 100 000 tuommosta rahaa, jota ei olla koskaan kenellekään annettu, seudulle, jossa joku porukka sitten päättää, miten se jaetaan. Ja tämä vaikeus oli mun mielestä kaikissa kunnissa [ko. toimintaryhmän alueella]” (virkamies)

Karhion (2000, s. 99) mukaan pelko hankerahan valumisesta toisen kunnan hankkeisiin on ollut keskeinen kunnan ja toimintaryhmän kumppanuutta ehkäisevä tekijä. Samankaltaisia pelkoja kunnissa näyttää edelleen esiintyvän. Haastateltavien mukaan useimmat tapauskunnista haluavat pitää huolta siitä, että toimintaryhmälle annettu kuntaosuus käytetään nimenomaan oman kunnan hanketoimintaan. Kuntaedustajan tehtäväksi toimintaryhmän hallituksessa näyttääkin osassa tapauskuntia muodostuneen kunnan eduista huolehtiminen. Tämä tuli esille sekä toimintaryhmien edustajien puheissa että virkamiehen itsensä toteamana.

”Että siinä mä olen pitänyt sitten aika tarkkaa kirjaa, että jos tulee hankkeita jonkun muun kunnan alueelta. Jos sitten tämä hankkeen ideanikkari on miettinyt, että kun X on iso väestökunta niin, laitetaan X tähän mukaan, että saadaan kunnalta rahoitusta. Mutta jos se ei meidän kunnan strategiaan ja elinkeinojen kehittämiseen kolahda, niin mä olen sanonut, ettei kunta lähde rahoittamaan sitä.” (virkamies)

Kunnissa haluttiin kuitenkin korostaa, että kunta on viime kädessä myöntänyt hankerahan kertasummana, ja ettei kunta ole vastustanut toimintaryhmien hankkeita. Puheet viestivät kuntien tarpeesta korostaa toimintaryhmiä kohtaan osoittamaansa myönteistä mieltä. Kertasummakäytännön kivuliaisuudesta kertoo kuitenkin se, että joidenkin tapauskuntien mainitaan luoneen epävirallisia seurantasysteemejä kuntaosuuden käytön valvomiseksi. Eräässä kunnassa vuosittainen summa on päädytty maksamaan kolmessa erässä. Tapauskunnan haastattelussa maksukäytäntöä luonnehdittiin ”näppäräksi seurantakonstiksi”, jolla kunta voi varmistaa, että sen alueelle todella tulee hankkeita odotetulla tavalla. Toisessa tapauskunnassa taas kuntaedustaja toimintaryhmän hallituksessa näyttää olevan avainasemassa kunnan hanketilanteen seuraamiseksi. Vaikka kunnan virkamiehen mukaan kyseinen kunta on myöntänyt rahan kertasummana, tapauskunnan muissa haastattelussa tilanne koetaan varsin epäselvänä. Toimintaryhmän edustajalla ei esimerkiksi ollut selvää käsitystä siitä, käyvätkö kaikki hankkeet kunnanvaltuutettujen päätettävänä. Haastattelussa paikallinen aktiivi arvelee, että kertasumman myöntämisestä huolimatta kuntaedustajalla on ilmeinen harkintavalta kuntarahan suhteen ja hankkeiden hyväksyttävissä kunnan sisällä. Se, missä määrin kertasummakäytäntö lopulta kasvattaa toimintaryhmien autonomiaa, voidaan siten pitää varsin tulkinnanvaraisena asiana.

Kertasummakäytäntöön siirtymisestä voi haastateltavien mukaan seurata se, että etenkin luottamushenkilöiden kosketus toimintaryhmätyön jää entistä enemmän heidän oman aktiivisuutensa varaan. Pahimmillaan kertasummakäytäntö saattaa toimia tekijänä, joka entisestään erkaannuttaa luottamushenkilöitä toimintaryhmätyöstä. Puheet kertasummakäytännöstä peräänkuuluttavat samalla aktiivisen tiedotuksen merkitystä.

”Aikaisemmin kun oli näitä LEADER-hankkeita, silloin ne tuli yleensä kunnanhallitukseen ja kuntaan. Nyt ei ole mitään asiaa tullut esille tai että kunnallista rahaa tarvittais [...] Tavallaan luottamushenkilöt ovat ikään kuin irti siitä asiasta. Mä itte taas ajattelen, että luottamushenkilöiden pitäisi olla kiinni siinä asiassa. Että ne pitäisi tulla jotenkin meille tiedoksi ne asiat. Se on okei, että annetaan kokonaispotti toimintaryhmälle. En mä näe, että kunnanhallituksen pitäisi päättää jokaisesta eurosta. Mutta millä turvattais se, että se tietämys olis riittävä kaikilla luottamushenki-

löillä? Nyt vois härskisti sanoa, että onks mitään tehty, kun ei ole mitään kuulunut. Että turvattaisiin jotenkin se tiedonkulku, että tiedettäis, mitä toimintaryhmä tekee.” (luottamushenkilö)

Yksi tapauskunnista erottuu selvänä poikkeuksena kunnan ja toimintaryhmän kumppanuutta koskevissa puheissa. Haastattelujen perusteella kertasumma-käytäntöä ei ole kunnassa mielletty ollenkaan vaikeaksi kysymykseksi. Päätäjien kerrottiin olleen asiasta yllättävän yksimielisiä. Virkamies mainitsi olleensa jopa hieman ihmeissään siitä, että kertasumma ”*rätkäistiin*” niin niukan keskustelun saattelemana. Hän näki kertasumman kuntaa helpottavana asiana; nyt kunnassa ei tarvitse käyttää aikaa yksittäisistä hankkeista päättämiseen. Tapauskunnan haastattelut viestivät luottamuksesta kylien aktiivisuuteen ja paikallisiin toimijoihin. Kylien aikaisemmin osoittaman toimeliaisuuden katsottiin takaavan, että kylät olisivat aktiivisia hankkeistajia myös vastaisuudessa. Voidaan tosin ajatella, että kertasumman myöntäminen perustuu myös tässä kunnassa siihen, että kunta uskoo saavansa ”omansa pois” toimintaryhmän rahoituksesta. Erona muihin tapauskuntiin on kuitenkin se, että vuosittaista kuntarahan menekin seuraamista ei pidetty tarpeellisena. Kunnassa oltiin valmiita hyväksymään, ettei hankkeita tule joka vuosi samalla volyyymillä, ja että kuntarahan menekki todennäköisesti vaihtelee vuosittain. Hankemaailman dynaamisuuteen viitaten kunnan edustajat katsoivat, että kunnan rahoitukselleen saama vastinetta on järkevää arvioida vasta ohjelmakauden loppupuolella, yhtenä kokonaisuutena. Kunnan edustajien puheissa heijastuu pyrkimys luoda työrauhaa toimintaryhmätyölle. Toiminta-aktiivien kommentoissa taas kunnan myötämielisyyden toimintaryhmätyötä kohtaan arveltiin perustuvan siihen, että kunnanjohtaja on sisäistänyt ajatuksen toimintaryhmätyöstä. Kokonaisuudessaan tapauskunnan haastattelut viittaavat siihen, että kertasummaan siirtyminen on vapauttanut kunnan huomiota rahojen laskemisesta varsinaiseen toimintaan ja samalla kunnan ja toimintaryhmän välisen kumppanuuden syventämiseen (ks. Karhio 2000, s. 89).

On ilmeistä, että toimintaryhmätyön tullessa viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tutummaksi, myös kuntien asenteet muuttuvat suopeammiksi. Varsinkin kumppanuuden ongelmakohtien jäljittämässä keskusteluyhteyden rakentaminen näyttäytyy ensiarvoisen tärkeänä. Vasta kun kumppanuuden pullonkaulat ovat selvillä, ongelmiin on mahdollista etsiä ratkaisuja. Eräässä tapauskunnassa kunnan vastahankaisuus oli toiminnanjohtajan mukaan tuottanut ongelmia siihen saakka kunnes toimintaryhmässä oivallettiin, että kunnan passiivisuus johtuu toimintaryhmätyön tuntemattomuudesta kunnassa. Oivalluksen jälkeen toimintaryhmässä oli haastateltavan mukaan osattu panostaa ongelman ratkaisuun. Käytännössä tämän oli tarkoittanut sitkeitä neuvotteluja ja pitkiä keskusteluja, ”*paasaamistakin*”. Myös kunnan virkamiehellä oli samansuuntainen käsitys tilanteen kehittymisestä. Virkamiehen mielestä vielä edellisellä kaudella toimintaryhmätyö oli ”*enemmän sitä, että tuli laskuja. Nyt käydään keskusteluja.*” Toiminnan tultua kunnassa tutummaksi toimintaryhmän ja kunnan vä-

linen kumppanuus näyttää siten kehkeytyneen parempaan suuntaan ja siirtyneen paperilta kunnan ja toimintaryhmän väliseksi vuoropuheluksi.

6.2.2 Kunta ja itsenäistyvät toimintaryhmät

Koska edellisellä kaudella kunnat mielellään pitäytyvät hankekohtaisessa rahoituksessa, voidaan nykyisen kauden vaatimus könttäsommaan siirtymisestä tulkita kuntien näkökulmasta eräänlaisena ukaasina, että kuntien tulisi viimeistään nyt luovuttaa päätösvalta toimintaryhmille. Samalla voidaan ajatella, että kehityksen suunnan ollessa kohti paikallisten toimijoiden valtaistamista, kunnat mielellään luovat itsestään kuvaa toimijoina, jotka omatoimisesti pyrkivät edistämään toimintaryhmien autonomiaa. Päätösvallan antaminen toimintaryhmälle voi siten kunnissa näyttäytyä 'hyvänä asiana' ja sen eteen työtä tekevä kunta 'hyvänä kuntana'. Seuraavassa kerronnassa ajatus toimintaryhmien autonomian edistämisestä on ilmiselvästi omaksuttu. Motiivit toimintaryhmien autonomian tukemiseksi kietoutuvat puheessa kuitenkin siihen, ettei kenellekään tulisi sanomista kunnan toiminnasta. Paikallisten toimijoita valtaistamalla haastateltava haluaa välttää tilannetta, jossa viranomaisia voitaisiin syyttää kumppanuuksien omavaltaisiksi toimijoiksi.

”Edellisellä kaudella, niin me oltiin huomattavasti enemmän aktiivisempia, koska se oli uus kausi, uus toiminta, ja me niinkun kuntana nähtiin, että myös kunnan on annettava siihen panosta, koska se oli aivan uutta myös kyläyhdistyksille, ja siis tälle yhdistykselle [toimintaryhmälle] ja kaikki apu oli tarpeen, että se lähti toimimaan. Mutta nyt me on oikeastaan tehty semmonen-, nyt kun sen synnytystuskat on ohi siltä edelliseltä kaudelta, tietotaito on karttunut, niin me on tahallaan jääty hieman sinne taustalle, että me ei olla enää kuntana tekemässä sillä tavalla niitä päätöksiä. Että antaa nyt niiden toimintaryhmien itse tehdä omia päätöksiään, ettei tule sitä, että katsotaan, että se on viranomaisten välisiä.” (virkamies)

On kuitenkin huomattava, että aikaisemmin sama virkamies näki ensisijaiseksi tehtäväkseen toimintaryhmän hallituksessa valvoa sitä, että hankkeet sopivat kunnan kehittämislinjauksiin, ja ettei kunta lähde rahoittamaan sen strategiaan sopimattomia hankkeita. Näin haastateltavan esittämät näkemykset roolistaan toimintaryhmän hallituksessa kyseenlaistavat yllä olevan sitaatin luomaa mielikuvaa kunnan toimimisesta kuuliaisena paikallisten toimijoiden valtaistajana. Kerronnan ristiriitaisuus antaa aiheen kysyä, pyrkiikö kunta sittenkään vetäytymään taustalle ja antamaan päätösvallan paikallisille toimijoille. Toimintaryhmän valtaistaminen välttämättä ole niin yksiselitteinen asia kuin se puheissa halutaan esittää.

Virkamiesten ja luottamushenkilöiden näkemykset kunnan roolista toimintaryhmytyössä kietoutuivat usein kysymykseen kunnan osallistumisesta toimintaryhmien rahoittamiseen ja hankkeita koskevaan päätöksentekoon. Sen sijaan toimintaryhmien edustajat näkivät kunnan ja toimintaryhmän välisessä kumppanuudessa myös muita vaihtoehtoja. Jatkossa kuntien toivottiin osallistuvan toimintaryhmytyöhön entistä enemmän alueen ja elinkeinojen kehittämisen asiantuntijoina. Kysyttäessä mitä kunnan kumppanuus voisi olla, kuvasi toiminnanjohtaja odotuksiaan seuraavasti:

”Mä toivoisin näin, että kunta olis enemmän tiedon välittäjä ja aktivaattori, kuten mekin tietysti ollaan. [...] Et just tän roolin vahvistuminen, että kunta ei olis pelkästään maksajana meillä mukana, ja semmoisena valvojana, että tuleeko ne rahat sitten hyvin käytettyä. Vaan aktiivisemmin mukana myös toimijana ja niiden hankeideoiden välittäjänä myös meidän suuntaan.” (toiminnanjohtaja)

Kunnan panosta toivottiin myös hankeideoiden analysointiin sekä hankehakijoiden taustojen selvittämiseen. Toiveet kunnan nykyistä monipuolisemmasta roolista pohjautuivat toimintaryhmien nuoruuteen ja vastaavasti kuntien edustamaan alueen ja paikallisten toimijoiden tuntemukseen. Pidettiin selvänä, ettei toimintaryhmyillä voi olla kuntiin verrattavaa tietämystä alueesta ja sen toimijoista.

Kunnan ja toimintaryhmän välisen vuoropuhelun merkitystä tähdennettiin myös tilanteissa, jossa toimintaryhmien hankkeet sivuavat kunnan omia toimintoja. Esimerkkeinä päällekkäisyyksistä mainittiin hoivapalveluihin tai rakentamiseen liittyvät hankkeet, joiden toteutus edellyttää kunnan kanssa asiointia. Hoivapalveluihin liittyvistä hankkeista on ilmoitettava kuntaan. Rakenushankkeissa kunnan kanssa on selvitettävä rakennusluvut, mahdollisesti myös kaavoitusasiat. Ongelmalliseksi tilanteen nähtiin muodostuneen silloin, kun hankkeistaja ei ole tiennyt ilmoitusvelvollisuuksista eikä siten ole osannut huolehtia tarvittavista toimenpiteistä kunnassa. Haastateltavien mielestä tietämättömyys hankkeen ja kunnan välisistä kytkennöistä johtaa helposti hankkeen viivästymiseen ja on omiaan aiheuttamaan säröjä kunnan ja toimintaryhmän yhteistyöhön. Haastattelut tähdentävät kunnan ja hankkeistajan välisen vuoropuhelun tärkeyttä jo hankkeen alkuvaiheessa.

”Se olis jotenkin helpompaa tehdä siinä vaiheessa, kun sitä hanketta valmistellaan, hoitaa siinä vaiheessa ne lupa-asiat ja tämmöiset asiat kuntoon ja tehdä ne selväksi, kuin sen jälkeen kun siellä [toimintaryhmän hallituksessa] on tehty jo myönteinen päätös. Se saattaa viivästyttää joskus hankkeen liikkeellelähtöäkin.” (virkamies)

Yllä oleva sitaatti viestii osaltaan siitä, että toimintaryhmän ja kunnan välille kaivattaisiin käytäntöjä, jotka ylläpitäisivät tiedonkulkua kumppaneiden välillä. Tilanteeseen eräs virkamies ehdotti lausuntonmenettelyä. Hankkeen hakemusvaiheessa kunnan antaman lausunnon avulla saatettaisiin haastateltavan mukaan varmistaa, että toimintaryhmien hankkeet eivät joutuisi ristiriitaan kuntien olemassa olevien päätösten, kuten kaavoitustilanteen kanssa.

6.3 Kumppanuuden osapuolet, heidän roolinsa ja niiden muotoutuminen

Viime kädessä kumppanuutta rakennetaan aina henkilötasolla. Tässä jaksossa huomio kiinnittyy toimijoihin, heidän rooleihinsa kumppanuudessa ja roolien muotoutumiseen vaikuttaneisiin tekijöihin. Tarkastelun kohdentuu kolmeen kumppanuuden toimijajoukkoon, kuntien luottamushenkilöihin, virkamiehiin sekä yrittäjiin. Paikallisia toiminta-aktiiveja ei nosteta omana ryhmänään esille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että paikalliset toiminta-aktiivit jäisivät tarkastelun ulkopuolelle. Jakson jäsenitys havainnollistaa pikemminkin sitä, kuinka kansalaisaktiivina toimiminen kietoutuu helposti toimijan muihin rooleihin kumppanuudessa.

6.3.1 Luottamushenkilöt – enemmistö vitkastelee, vähemmistö osallistuu

Haastatteluaineisto kokonaisuudessaan antaa luottamushenkilöiden enemmistöstä varsin passiivisen kuvan. Tämä käsitys muodostui aineistosta epäsuorasti, muiden haastattelujen kautta. Tutkimukseen haettiin nimenomaan kumppanuuksista kokemuksia omaavia ja niissä toimivia henkilöitä. Siten useimmat haastatelluista luottamushenkilöistä osoittautuvat toimeliaiksi kehittäjäpersooniksi paikkakunnillaan ja erottuvat valtaenemmistöstä eräänlaisina poikkeuksina. Aktiivisten kehittäjäpersoonien erottautuminen tukee myös heidän itsensä esille tuomaa havaintoa siitä, että luottamushenkilöiden osallistuminen kumppanuuteen on pitkälti henkilökysymys. Puheiden perusteella suurin osa valtuutetuista kuuluu joukkoon, joka aktiivisten pitää vetää mukaan kehittämistyöhön. Valtaenemmistön 'pään käännäminen' kumppanuudelle myönteiseksi näyttää langenneen aktiivisesti kumppanuuksiin osallistuneiden tehtäväksi.

”Oikeastaan koko ajan ollaan pyytämässä rahaa näihin projekteihin. Ainut tapa saada se perusteltua muille luottamushenkilöille on se, että niistä jää jotain konkreettista käteen, ja konkreettiset hyödyt ovat suuremmat kuin ne kulut, mitä siitä menee. Tämä on yks asia, mitä mä olen tehnyt, perustellut sitä, että kuinka hyödyllisiä nämä projektit on. Muille luottamushenkilöille.” (luottamushenkilö)

Haastattelujen perusteella valtuutettujen verkkainen syttyminen kumppanuuteen johtuu osin valtuuston epäselvästä ja hahmottomattomasta näkemyksestä maaseudun kehittämiskysymyksissä. Eräs kumppanuuksissa toimineista virkamiehistä luonnehti tilannetta kunnassaan seuraavasti: vaikka valtuusto myötäilee virkamiesten kehittämisajatuksia, se ei ota selvää kantaa kehittämiskysymyksiin. Virkamies piti valtuuston suhtautumista maaseudun kehittämiseen myös ristiriitaisena. Yhtäältä maaseudun toivotaan säilyvän asuttuna, toisaalta haja-asutuksen nähdään aiheuttavan lisää kustannuksia. Virkamies kokee jääneensä kunnassaan yksin maaseudun kehittämisasioiden eteenpäin viejänä. Myös tapauskunnan haastattelut kokonaisuudessaan viestivät siitä, että kunnan puolelta kumppanuus toimintaryhmytyössä on pitkälti kyseisen virkamiehen harteilla. Paikallisista kehittämisaktiiveista muodostuvassa kunnan kehittäjätiimissä, johon virkamies kipeästi kaipasi täydennystä, ei haastattelujen perusteella ole yhtään kunnanvaltuutettua.

Aktiivisesti kumppanuuteen osallistuneiden luottamushenkilöiden puheissa korostuvat kumppanuusverkostot ja niiden merkitys. Hankkeiden perustamista ja kunnan osallistamista kumppanuuteen kuvataan haastatteluissa eräänlaisena aktiivien aikaansaamana ketjureaktiona, jossa jokainen on tuonut kumppanuuden rakentamiseen oman erityisosaamisensa ja kontaktinsa. Yksi haastateltavista korosti rooliaan maakunnallisessa päätöksenteossa. Paikkaansa maakuntavaltuustossa valtuutettu luonnehti ihanteelliseksi näköalapaikaksi, joka auttaa viemään kunnan kehittämiskysymyksiä aluetasolle ja paimentamaan maakunnallista kehittämisrahaa kuntaan. Haastateltavan mukaan verkostot maakuntatasolla edesauttavat kehittämistyön suuntaamisen pienimuotoisista hankkeista kohti laajamittaisempaa kehittämistyötä. Aktiiviseksi hankeihmiseksi haastateltava ei itseään koe, vaan pikemminkin ideoijaksi, joka jättää käytännön toiminnan muiden vastuulle. Toinen valtuutettu kuvasi itseään taas vahvasti toiminnan ihmiseksi, joka tarttuu toisten esittämiin ideoihin. Samaa tapauskuntaa edustaneet haastateltavat pitivät kuntansa vahvuutena kehittäjätiimiä, jossa toinen tukee toistaan omilla ominaisuuksillaan. Puheet viestivät myös kumppanuusverkoston tarjoamasta inhimillisestä tuesta, jota kehittämistyön epävarmuuden ja ympäristön epäilyjen katsottiin vaativan vastapainokseen. Verkostojen esille tuominen tukee Olssonin (2000b, s. 33) tekemää havaintoa luottamushenkilöiden verkostoihin kietoutuvasta synergiasta. Kuntien luottamushenkilöillä on usein kunnan sisä- ja ulkopuolelle ulottuvia kontakteja, jotka saattavat olla tärkeitä resurssien mobilisoinnissa (Olsson 2000b, s. 33).

Pääosa aktiivisista luottamushenkilöistä oli itse osallistunut kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Kerrontaa kumppanuuden rakentamisesta ja sen aikaansaannoksista sävyttää henkilökohtainen ylpeys ja tyytyväisyys. Omakohtaisten onnistumiskokemusten rohkaiseva vaikutus osallistumiseen on ilmeinen.

”Kun on tehnyt yhden EU-paperin, niin sen jälkeen siinä ei ole mitään kammottavaa. Mä olen tehnyt sen jälkeen monet EU-paperit,

arviot, seurannat ja kaikki. Vaikka sitä on paljon, se on vaan pa-peria.” (luottamushenkilö)

Puheet viestivät aktiivisten luottamushenkilöiden olevan myös laajemmin va-kuuttuneita kumppanuuden hyödyllisyydestä ja välttämättömyydestä.

”Se on ensiarvoisen tärkeää maaseudun kehittämisessä, kukaan ei täällä pärjää yksin. Niin kun näet, mulla on yhteistyötahoja hir-veästi. Niitä on oltava. Eikä se riitä, että se on pelkästään oma kylä, oma kaupunki, oma maakunnan osa tai oma maakunta.” (luottamushenkilö)

Haastattelujen perusteella kumppanuus on aktiivisille luottamushenkilöille sekä henkilökohtainen haaste omien kykyjen koetteluun että keino yhteisen hyvän edistämiseen. Edellisessä sitaatissa kumppanuus näyttäytyy myös silmiinpistä-vän hyvänä ja arvokkaana asiana, jota haastateltava haluaa olla edistämässä. Tämän perusteella ei siten ole tavatonta ajatella, luottamushenkilölle kumppa-nuus toimii myös tapana oman aseman edistämiseen ja poliittisen näkyvyyden saavuttamiseen (ks. Olsson 2000b, s. 33).

Useimmat aktiivisista luottamushenkilöistä puhuivat samaan aikaan sekä kun-nanvaltuutettuina että paikallisen toiminta-aktiivin ominaisuudessa. Yhdelle kimmokkeen hanketoimintaan oli antanut oman kylämiljöön kunnostaminen, toiselle taas omien lapsien tarvitsema iltapäiväkerhotoiminta. Jälkimmäinen henkilö osoittautui aktiiviseksi järjestöihmiseksi. Paikallisen toiminta-aktiivin ja kunnallisen päättäjän roolit lomittuivat toisiinsa ilmeisen synergisesti. Kol-matta sektoria omakohtaisesti tuntevana haastateltava koki pystyneensä tarttu-maan asioihin, jotka olivat vahvistaneet yhdistysten ja kunnan välistä kumppa-nuutta. Paikallisjärjestöjen valtaistamista hän koki edistäneensä kunnallisen päättäjän roolistaan käsin: *”Kunta tuli mukaan [rahoittajaksi], kun me poliiti-kot olemme tehneet sen eteen poliittista työtä.”* Kunnan päätöksentekoon osal-listuminen näyttää tarjonneen haastateltavalle avainpaikan kunnan ja kolman-nen sektorin kumppanuuden vahvistamiseen.

Kumppanuuksissa mukana olleet valtuutetut pitivät ongelmallisena sitä, että useimmat luottamushenkilöt aktivoituvat vasta konkreettisiin asioihin, kuten koululaisten kuljetuskysymyksiin – kunnan perinteisiin tehtäviin. Aktiiviset luottamushenkilöt peräänkuuluttavat myös muilta valtuutetuilta aktiivisen roo-lin omaksumista.

”Se on kauhea ongelma kunnalle, jos siellä on vaan päätöksen-tekijöitä, joille tulee paperinippu johonkin kokoukseen ja ottavat niihin kantaa, mutta eivät mitään uusia asioita vie eteenpäin.” (luottamushenkilö)

Erään luottamushenkilön aktiivisuus juontaa juurensa selvästi hänen taustaan. Muiden kehittäjäaktiivien suosituksesta häntä pyydettiin haastatteluun ensisijaisesti yrittäjänä. Puhuessaan kunnanvaltuutettuna henkilön näkemykset viestivät yrittäjämäisestä asenteesta, jota hän odottaa myös muilta luottamushenkilöiltä.

”Jotenkin mä näen, että luottamushenkilöt saisi olla innostuneempia ja kiinnostuneempia siitä asiasta [toimintaryhmätyöstä]. Tää nyt pohjaa tietysti mun henkilökohtaiseen ajatteluun, ja siihen että mä nyt olen suhteellisen innostunut tästä yrittämisestä ja siitä, että ihmisten pitäisi olla aktiivisia ja vireitä. Nyt äkkiä, pitempään harmitsematta tulee mieleen, että pitäiskö olla luottamushenkilöille ikään kuin oma toimintaryhmätyöskentely, jossa tätä puolta korostettaisiin, olis ikään kuin koulutusta meille luottamushenkilöille siitä, että tämmöiseen vireään meillä pitäisi olla mielenkiintoa. [...] Että luottamushenkilöiden pitäisi olla niinkun, aktiivisessa elämässä voimakkaammin, kaikkien mukana, laaja-alaisemmin, ei pelkästään maamiessuurassa.” (yrittäjä)

Omakohdaiset kokemukset näyttävät vakuuttaneen aktiivisesti kumppanuuksissa toimineet luottamushenkilöt kumppanuuden tarpeellisuudesta paikallisen kehittämisen käytäntönä. Siksi onkin huomionarvoista, että yksi haastatelluista luottamushenkilöistä arvelee valtuuston suhtautumisen kumppanuutta kohtaan muuttuneen kunnassa kielteiseen suuntaan. Hänen negatiivisuutta henkivässä puheessaan voi havaita pettymistä hankkeisiin kohdistuneisiin odotuksiin. Haastateltavan odotukset liittyvät nimenomaan hankkeiden näkyviin tuloksiin, asioihin, joiden hän uskoisi kohentavan kunnan taloutta. Keskeisenä kumppanuuden motiivina korostuu hankerahan saaminen kuntaan. Hän kokee kumppanuuteen velvoittavana sen, että hankkeiden kautta kuntaan virtaa rahaa. Tilanne tuntuu hänestä ilmeisen turhautavalta.

”Mua ja montaa muutakin harmittaa, alkaa tässä vaiheessa tuntuu joskus vähän niinkun...vois sanoa, että tympäännyttää, että näitä hankkeita ja systeemejä, niitä on niin valtavasti ja osin päällekkäisiä. Ja tosiaan kun niistä ei kauhean paljon ole tullut sitä näkyvää... Suhtautuminen on tällä hetkellä aika tällainen, että taas tollanen, taas tollanen, ei tästä tuu mitään. Vaikka kaikki tiedetään se justiin, että jokuhan sen rahan sitten kuitenkin nappaa ja vie. Että täytyis kuitenkin jaksaa ja viitsiä tehdä sitä työtä ja saada jonkun verran rahaa sieltä takaisin. [...] Kyllä kyllästymispiste on aika lähellä näissä kaikissa tällaisissa. Suhtautuminen on aika nihkeetä.” (luottamushenkilö)

Puheessaan haastateltava luo kumppanuudesta kuvaa valtavana hankkeiden paljoutena ja päällekkäisten hankkeiden mosaiikkina, josta on vaikea päästä

selville, mihin milläkin hankkeella pyritään. Toimintaryhmän hallituksessa hän näkee tehtäväkseen tarkistaa, että ”niissä hakemuksissa on jonkinlaista suhteellisuutta ja tolkkua toteuttaa, ja ettei se raha nyt ihan menis...” Haastateltavan itselleen hahmottama rooli liittyy siten kunnan etujen valvomiseen. Hänen skeptiset näkemyksensä kumppanuudesta ja kehittämishankkeista perustuvat pitkälti ulkopuolisen havaintoihin sekä valtuustossa käsiteltyihin hankeasiakirjoihin. Hän ei kerro osallistuneensa kehittämishankkeisiin. Puheessa hankkeet näyttävät lähinnä kokouksen asialistalla olevilta menoeriltä, joita hän tarkastelee ikään kuin sivullisena, ’riviluottamushenkilön’ näkökulmasta. Vaikka valtuusto viimekädessä hyväksyy kunnan päätöstä edellyttävät hankkeet, haastateltava nojautuu hankeasioissa mieluusti virkamiesten tekemään pohjatyöhön.

”Joskus jopa vähän tuntuu, että on projekti projektin perään esityslistalla. [...] Hyvin usein, monetkin kattoo, että jaaha, tää on tällanen, ...taas meni tommonen ja tommonen hanke... Virkamies kun kerran on katsonut, että se on tarpeellinen, niin...”
(luottamushenkilö)

On ilmeistä, että heikko perehtyneisyys hankkeeseen kaventaa valtuutettujen mahdollisuuksia arvioida hanketta päätöksenteon hetkellä. Nihkeää suhtautumista kumppanuuteen voidaan pitää osin seurauksena luottamushenkilön tietämättömyydestä ja siitä johtuvasta voimattomuuden tunteesta vaikuttaa hankepäätöksiin. Toisaalta edellisen kommentin esittänyt haastateltava näyttää mielellään jättävän kumppanuuksiin osallistumisen virkamiehille. Valtuutettu ei esimerkiksi pidä onnistuneena ratkaisuna luottamushenkilöiden aseman vahvistamista seudullisen kehittämissyhtiön hallinnossa. Perustelut viittaavat siihen, että tämän luottamushenkilön mielestä virkamiehet ovat perillä kehittämissasioista valtuutettuja paremmin ja ovat näin kyvykkäämpiä osallistumaan kumppanuuteen. Hän perustelee virkamiesten osallistumista kunnan puolelta kumppanuuden hoitamiseen toteamalla, että ”*virkamiehet ovat kuitenkin aina paikalla ja ajan hermolla ja sillä tavalla...*”

Haastateltavien mukaan kuntien luottamushenkilöissä on paljon sellaisia, joille ohjelmaperusteinen kehittäminen on pitkälti tuntematonta. Luottamushenkilöt itse pitivät ongelmallisena tiedotuksen katkeilemista hankkeiden rahoituspäätösten jälkeen. Vaikeimpana tiedon saamista hankkeen kulusta ja sen tuloksista pidettiin isojen, ylimaakunnallisten hankkeiden kohdalla. Jos tiedonvälitys katkeaa hankkeen käynnistymisen jälkeen, valtuutettujen ainoaksi kosketukseksi hankkeeseen saattaa jäädä hankkeen raha-anomus, etenkin jos esityslislojen liitteenä oleviin hankehakemuksiin ei syystä tai toisesta ole aikaa perehtyä. Toisaalta tietoa hankkeista katsottiin olevan tarjolla, sen hankkiminen ja siihen perehtyminen on kuitenkin toinen kysymys. Kumppanuuteen osallistumiseen vaikuttaviksi tekijöiksi näyttää valtuutettujen osalta muodostuvan etenkin heidän oma aktiivisuutensa ja motivaationsa sekä se, millaisena he näkevät roolinsa alueen kehittäjänä.

6.3.2 Virkamiehet kumppanuuden rakentajina

Kunnan edustus kumppanuuksissa koostui sekä luottamushenkilöistä että virkamiehistä. Useimmat haastatelluista virkamiehistä olivat joko elinkeinoasiamiehiä, maaseutusihhteerejä tai kunnanjohtajia. Elinkeinoasiamiehen rooli maaseudun kehittämässä vaihteli huomattavasti eri tapauskunnissa. Yhdessä kunnassa elinkeinoasiamies oli aktiivisesti mukana toimintaryhmytyössä, toisessa taas elinkeinoasiamies oli selvästi vailla vakiintuneita yhteyksiä toimintaryhmään. Elinkeinoasiamies saattoi myös toimia puolet ajastaan seudullisen elinkeinoyhtiön palveluksessa, puolet taas omassa kunnassaan. Perinteisesti maaseudun kehittämistehtävät ovat olleet kuntien maaseutusihhteerien/maaseutuasiamiesten vastuulla. Osassa elinkeinoasemies näyttää ottaneen maaseudun kehittämisasiota vastuulleen. Maaseutuasiamiehet ovat osallistuneet lähinnä kylähankkeisiin ja toimintaryhmytyöhön. Kun kunnan kumppanuuskenttää tarkastellaan kokonaisuudessaan, korostuu kunnanjohtajan merkitys. Kunnanjohtajilla katsottiin olevan näkyvyyttä ja asemansa puolesta mahdollisuuksia erilaisten rahoituskanavien hyödyntämiseen.

Useimmissa tapauskunnissa kunnanjohtajat miellettiin kumppanuuteen myönteisesti suhtautuviksi persooniksi, jotka pitävät tärkeänä myös kunnan ja kylien välisen kumppanuuden edistämistä. Etenkin kehittämismyönteisen ilmaston luomisessa kunnanjohtajia pidettiin kuntien avainhenkilöinä. Haastattelujen perusteella kunnanjohtajan odotetaan olevan ”*kehittäjätyppi*”, joka rakentaa aktiivisesti verkostoja kunnan ja muiden toimijoiden välille. Kunnanjohtajat itse kokivat toimenkuvansa olevankin pitkälti kumppanuuden rakentamista. Kunnanjohtajien mukaan niin merkittävä osa heidän työajastaan menee kumppanuusverkostojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen, ettei sitä aina tule edes tietoisesti ajateltua. He mieltävät kumppanuuden olennaiseksi osaksi kunnan toimintakulttuuria.

Pääosa haastatelluista virkamiehistä oli osallistunut aktiivisesti kuntien kumppanuuksiin. Kumppanuutta aktiivisesti rakentaneiden ja sen tärkeäksi mieltäneiden virkamiesten puheista kuultaa läpi henkilökohtainen motivoituneisuus ja sitä myöten sitoutuneisuus maaseudun kehittämiseen. Eräs kunnanjohtajista mainitsee olevansa maatilalan poika ja kertoo aina ”*tykänneensä melskata ihmisten kanssa ja höpöttää maaseutu- ja kyläasioista*”. Kahden muun virkamiehen kohdalla tapauskunnat osoittautuvat heidän pitkäaikaisiksi kotikunnikseen. Kotikunnan ja sen kehityksen kipukohtien omakohtainen tuntemus ovat haastattelujen perusteella antaneet ilmeisen pohjan maaseudun kehittämiseen. Myös paikkakuntalaisten tuttuus näyttää auttaneen virkamiehiä heidän pyrkimyksissään osallistaa kuntalaisia kehittämishankkeisiin. Haastateltavat mainitsevat nähneensä, keiden välille yhteistyökuvioita kannattaa mennä ehdottamaan. Tunnettuus kotipaikkakunnalla yhdistettynä virkamiehen asemaan on luonut uskottavuutta myös ympäristön silmissä. Pitkän virkaiän katsottiin taanneen

maaseutuasiamiehelle sen, ettei luottamus kuntalaisten silmissä ole mennyt, vaikka henkilö on ”sytynyt hulluillekin ideoille.”

Virkamiehillä kumppanuus kietoutuu heidän työtehtäviinsä, mikä on kumppanuuden rakentamisen kannalta sekä vahvuus että heikkous. Yhtäältä takana olevan kuntaorganisaation ja säännöllisen toimeentulon katsottiin tarjoavan mielekkään lähtökohdan, kun kehittämistyötä voi tehdä virka-aikana. Tällöin on helpompi tarttua epävarmoihinkin suunnitelmiin. Virkamiehet pitivät tässä mielessä tilannettaan etuoikeutettuna etenkin kylien toiminta-aktiiveihin verrattuna. Toisaalta virka-aseman nähtiin aiheuttavan kumppanuuteen eriarvoisuutta. Virkamiehet kertovat kokeneensa kiusalliseksi pyytää kyläläisiltä apua tilanteessa, jossa virkamies itse on voinut hoitaa hankeasioita omana työaikanaan. Voidaan siten ajatella, että kunnan ja vapaaehtoisen sektorin väliseen kumppanuuteen on ikään kuin sisäänrakennettuna erilaisista asemista johtuva epätasa-arvoisuuden elementti, silloinkin, kun molemmat osapuolet ovat aidon motivoituneita yhteistyöhön.

Kumppanuutta ehkäisevänä tekijänä virkamiesten puheissa korostui ajanpuute. Kumppanuuden hoitamiseen ei jää virkatehtäviltä riittävästi aikaa, vaikka intoa olisikin. Eräs elinkeinoasiamies valitti sitä, ettei lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen jätä myöskään tilaa nykyisten toimintojen tarkoituksenmukaisuuden tarkasteluun. Hän kiteytti asian seuraavasti: ”*Pitäisi olla aikaa pystyä miettimään, että teenkö määhän nyt tätä aivan oikein.*” Ajanpuutteen katsottiin johtavan helposti siihen, että kunnan rooli kutistuu hankkeiden rahoittajaksi.

Haastatteluissa tuli korostuneesti esille se, kuinka maatalouden tukibyrokraatia on leikannut rajusti maaseutuasiamiesten osallistumismahdollisuuksia. Ei ole siten yllättävää, että maaseutuasiamiehillä osallistumisen pullonkaulaksi muodostuu maatalouspolitiikan toimeenpano. Ne, jotka aikaa vievien virkatehtävien lisäksi ovat kyetneet olemaan mukana kehittämistyössä, kokevat asemansa kuitenkin otollisena. Yhteydenpito viljelijöihin maatalouden tukiasioissa mahdollistaa keskustelujen käymisen maatalouden ohella myös muista maaseudun kehittämisasioista.

Toisaalta jos kumppanuus ei kiinnosta, voi lakisääteisten tehtävien hoitaminen tarjota keinon kumppanuudesta pidättäytymiseen. Osa hankkeissa mukana olleista virkamiehistä arvosteli pelkästään lakisääteisten tehtävien hoitoon rajoituvia kollegojaan. Tämä osa kuntien toimihenkilöistä on taipuvainen näkemään, ettei kunnan kehittäminen yhdessä kyläläisten kanssa kuulu heidän toimenkuvaansa. Näiden virkamiesten ymmärrys maaseudun kehittämiskysymyksistä osoittautuu myös varsin epämääräiseksi.

”Johtoryhmän muut jäsenet, sosiaalipuolen ja teknisen puolen, kyllä ne sillain, en nyt vastan pistä, mutta ei ne nyt mitään hirveästi aktiivisestikaan ota, vaan ne kokevat, että heidän tehtävän-

sä on hoitaa nämä mitkä niin kun kuuluu...Tämmöinen niin kun, perinteinen kunnan rooli, että tämmöinen yhteistyöllä asioiden eteenpäinvieminen, joittenkin kyläläisten kanssa, niin ei niin kun kuulu heille. Miksi ei joku hallinto-, tai tekninen johtaja, vois esimerkiksi jotain, lähtee kylän kautta, olisi aktiivisesti yhteydessä ja auttaisi kyläläisiä käynnistämään hankkeen, jossa suunniteltaisiin jotain pyörätietä uudella tavalla, tai jotain tämmöistä? Mutta ei ne niin kun, että ei himskatti, se ei kuulu heille” (virkamies)

Haastattelut viittaavat siihen, että nykyisissä kehittämisen käytännöissä virkamiesten henkilökohtaisilla taipumuksilla ja kiinnostuksella on entistä suurempi merkitys jo pelkästään heidän vastatessaan omasta tehtäväkentästään. Kunnassa, jossa suurta osaa virkamiehistä keuhuttiin kehittäjäorientoituneiksi, perusvirkamieheksi luonnehditun elinkeinoasiamiehen katsottiin jäävän ”loistotyyppien” varjoon. Virkamiehen toivottiin olevan muiden tavoin ”hankeihminen”, joka innostaisi hankkeiden kehittämisessä ja kehittäisi kuntaa yrittäjämäisellä otteella.

Haastattelut viestivät siitä, että jos on toiminut pitkään kunnan virkamiehenä, voi olla vaikea erottaa virkamiehen ja paikallisen toiminta-aktiivin rooleja toisistaan. Suoraan esitetty kysymys, millaisena maaseudun kehittäminen näyttäytyy virkamiehen asemastasi käsin, saatettiin sivuuttaa pintapuolisilla kommentteilla. Haastattelun loppupuolella aikomukset nauhurin sammuttamisesta saivat kuitenkin erään virkamiehen – ilmeisen tahattomasti – puhumaan itseltään luontaisena maaseudun kehittäjänä. Tarkentava kysymys, johtuuko aktiivisuutesi siitä, että olet toiminut pitkään kuntasi virkamiehenä, sai haastateltavan tarkastelemaan asemaansa myös tietoisesti. Vaatimattomaan sävyyn esitetyistä kerronnasta käy ilmi, kuinka asema kuntaorganisaatiossa on haastateltavan kohdalla vaikuttanut olennaisella tavalla kumppanuuden rakentamiseen.

”Niin, että tässä on tavallaan se sama ilmiö, minkä takia mä olin siinä kouluhankkeessa. Kun mä kerran olin tässä päivittäin rakennusmestarin kans tekemisissä ja voin aina kysyä, että tullee ko ne tarvikkeet tänään, ja mitä mä sinne nyt vien ja-. Et täs on nyt niin kun sama asia. Et mä voin päivittäin kahvilla kysyä, kun mä kunnanjohtajan kans olen, niin kai sää nyt ne toimintaryhmän rahat olet nyt muistanut. Se menee niin kuin siinä. Joku muu joutuisi lähtemään tänne, asioimaan vieraan ihmisen kanssa. Ehkä se vastapuolikin voi kysyä multa paremmin, että ootko sä nyt tosissas tämän kanssa ja voiko tää homma nyt näin hölmöä olla... Että tää on tavallaan kaksipuolista. Voidaan tässä perusteellisemmin puhua näistä asioista kuin vieraan ihmisen kanssa. Joku vaikea asia voi mennä läpi, kun mä nyt oon tuttu, ettei ne kehtaa tehdä semmosta. Ne jollekin oudolle vois sanoa, että ei meillä ole rahaa täm-

möiseen eikä me haluta muuttaa jotakin päätöstä, kun näin on päätetty, niin ei sitä muuteta. Piste.” (virkamies)

Haastatteluissa korostuu myös yksittäisen virkamiehen mahdollisuuksien rajallisuus kumppanuuden rakentamisessa. Elinkeinoasiamiehen ongelmana nähtiin taloudellisen päätösvallan kapeus ja alisteisuus kunnanjohtajalle. Erään haastateltavan mukaan kehittämistyön kannalta olisi parasta, jos elinkeinoasiamies ja kunnanjohtaja muodostaisivat kehittäjäparin, joka yhdessä edustaisi kuntaa kumppanuuksissa. Maaseututoimen ongelmana nähtiin taas sen irrallisuus kuntatason päätöksenteosta.

”Minusta on vähän huono juttu, kun esimerkiksi muodostetaan kunnan johtoryhmä, niin maaseututoimi ei kuulu siihen johtoryhmään. Maaseutuasiamies ei ole johtoryhmän jäsen. [...] Elinkeinopuolella tämä kumppanuus, tämä yhteistyö toimii, erittäin hyvin, mutta se maaseututoimi, se on liikaa vielä siellä itseksensä, erillään tästä kumppanuudesta ja yhteistyöstä. Mä ymmärrän sen erittäin hyvin, että se johtuu siitä, että ne on niin hirveen ylityöllistettyjä tästä EU-byrokratiasta, ettei niillä ole resursseja kumppanuuden hoitamiseen, joka olisi ehdottoman välttämätön.”
(elinkeinoitoimen edustaja)

Kumppanuuden rakentamisessa virkamiehet näyttävät joutuneen tekemisiin oman toimijatilansa rajallisuuden kanssa myös suhteessa valtuutettuihin. Virkamiesten toimintamahdollisuuksien rajat ovat korostuneet etenkin toimintaryhmien käynnistymisvaiheessa. Kuten aikaisemmista kuvauksista käy ilmi, virkamiehet ovat kunnissa useimmiten olleet parhaiten perillä toimintaryhmätyöstä. Tällöin he ovat luontaisesti olleet niitä, jotka ovat rakentaneet kumppanuutta kunnan puolelta. Haastattelujen perusteella tilanne on silti aika ajoin näyttänyt hankalana. Virkamiesten kädet ovat olleet sidotut, elleivät luottamusmiehet ole olleet perillä kumppanuudesta ja siten myös pitäneet kunnan osallistumista tarkoituksenmukaisena.

”... virkamiehet varmaan, kun niille selitettiin kädestä pitäen, miten tämä homma pyörii niin, ne sen ehkä sisäisti sen paremmin, mutta sitten eihän he taas voineet puhua, jos kuitenkin luottamushenkilöt pistää hanttiin. Se on tuo kunnanjohtajan palli vähän semmoinen, että neuvottelet kuinka hyvän tuloksen tahansa, niin joku saattaa sen sitten kaataa, vaikka olemattomilla syillä.”
(virkamies)

Sitaatin perusteella kunnan puolelta kumppanuuden rakentaminen saattaa johtaa tiedon ja vallankäytön epäsymmetriaan virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä. Toisella on parempi tietämys kumppanuudesta ja tätä kautta muodostunut käsitys sen tärkeydestä, toisella taas on päätösvalta siihen osallistumisesta.

Erään haastateltavan pohdinta virkamiesten ja valtuutettujen välisestä suhteesta kumppanuuden rakentamisessa laajeni kysymykseksi siitä, ketkä kunnissa ylipäätään toimivat päätösten toimeenpanijoina ja ketkä taas päättäjinä. Haastateltavan mukaan tilanne, jossa sekä virkamiehet että luottamushenkilöt osallistuvat kehittämistyöhön, sekoittaa päätöksentekijöiden ja toimeenpanevien rooleja myös kunnan sisällä. Omassa kunnassaan haastateltava piti tilannetta varsin epäselvänä. Toimeenpanevien ja päättäjien rooleihin liittyvä sekavuus on haastateltavan mukaan kilpistänyt tilanteen kiistaksi vallankäytöstä viranhaltijoiden ja valtuutettujen välillä. Itsekin luottamushenkilönä toimiva henkilö peräänkuulutti sitä, että luottamushenkilöiden tulisi nykyistä selvemmin omaksua toiminnan aktivoijan sekä kehittämislinjausten ja -ilmapiirin rakentajan rooli ja jättää päätösten toimeenpano viranhaltijoille. Kunnan sisällä luottamushenkilöiltä odotetaan siten visionäärin ja hengenluojan kykyä, kehittämis-työssä taas käytännön aktiivisuutta. Samalla puhe kehittämistyöhön osallistumisesta palaa virkamiehistä takaisin luottamushenkilöihin ja heidän rooliinsa.

6.3.3 Yrittäjät – kumppanuuden heterogeeninen osallistujataho

Haastattelujen perusteella kunnan ja yksityisen sektorin kumppanuutta vaikeuttaa kunnan näkökulmasta yritysten heikko osallistumisaktiivisuus. Osa kuntien edustajista valitti sitä, että yrittäjiä on vaikea saada mukaan kunnan järjestämiin tilaisuuksiin. Varmimmin osallistujajoukkoa kasvattaa jonkin tunnetun henkilön hankkiminen tilaisuuden puhujaksi tai lupaus hyvistä tarjoiluista – kehittämismahdollisuudet ja kontaktien luominen eivät ole riittävä houkutin osallistumiselle. Yhtenä synnä yrittäjien tavoittamisen vaikeuteen kunnan edustajat näkivät yrittäjäkentän heterogeenisuuden. On ilmeistä, että yritysten yhteistyölle asettamat odotukset vaihtelevat yrityksen koon, iän ja toimialan mukaan. Kunnan näkökulmasta tämä vaikeuttaa kumppanuuden luomista, sillä haastateltavien mukaan kunnat joutuvat lähestymään yrittäjiä yksilöllisesti. Yrittäjäkentän moninaisuuden koetaan edellyttävän kunnalta jatkossa entistä räätälöidymppää lähestymistapaa yrittäjäkunnan saamiseksi mukaan kumppanuuteen.

”Miten nämä kumppaniyrittäjät saataisiin tilaisuuksiin, se on se suurin ongelma tänä päivänä. [...] Ehkä meidän on sitten toisinpäin hoidettava tätä kumppanuutta, lähdeittäviä yrityskumppaneiden luokse entistä enempi, tapauskohtaisesti ja yrityskohtaisesti kyselemään, että tarttisko tehdä jotain.” (virkamies)

”Pitäis enemmän varmaan olla keskusteluryhmiä, kun ajatellaan yrityselämän näkökulmasta, on kaupan ja teollisuuden, on pienten ja suurten yritysten edustajia, on naisyrittäjiä ja miesyrittäjiä,

näitä on hyvin sekaisin eri puolilta, niin sieltä tulee hyvin erilaisia ajatuksia ja näkemyksiä myös siitä kehittämisestä.” (virkamies)

Yhtenä syynä yrittäjien heikkoon osallistumisaktiivisuuteen haastateltavat näkivät myös yrittäjäkentän sisäisen eripuraisuuden. Eräs haastateltavista arvosteli paikkakuntansa yrittäjähdistystä ”*pikkukaupustelijoiden ja toisiaan kaidehtivien puulaakiksi*”, jolla kritisoitavaa riittää, mutta joka ei itse ryhdy aktiiviseksi kehittäjäksi. Haastattelujen mukaan erityisesti pienet yritykset ovat taipuvaisia pitämään intressejään kovin erilaisina suurempiin yrityksiin verrattuna. Pienyrittäjät saattavat haastateltavien mielestä kokea, ettei yrittäjien keskinäisellä yhteistyöllä ole näille juurikaan annettavaa. Toisena yrittäjien osallistumisintoa latistavana tekijänä haastateltavat pitivät kehittämistyön päällekkäisyyttä. Yrittäjille järjestetään liian paljon sisällöltään samankaltaista tarjontaa, mikä helposti tuntuu turhauttavalta ja murentaa kumppanuuden lähtökohtia. Yrittäjäkunta kokee paikoin osallistumisväsymystä.

Myös yrittäjien suhtautumisessa omaan toimintaansa nähtiin kumppanuutta ehkäiseviä elementtejä. Yrittäjien katsottiin olevan liian lyhytnäköisinä ja niin sitoutuneita yritystoimintaansa, etteivät he näe toimintansa jatkuvan kehittämissen ja yhteistyön tarvetta.

”Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä keskitytään niin intensiivisesti siihen perusbisnekseen, pyritään karsimaan kaikki muu pois. Ja että siitä näkyis suoraan taloudellista hyötyä, että siitä kassa kilahtais, kun käydään tilaisuudessa. Mutta kun se on niin pitkäjänteistä hommaa, ne tuotot ja tulokset on vasta siellä kenties vuosien päässä. Ei yrittäjät jaksa pohtia sitä asiaa sillä tavalla, että ne kehittyis. [...] Ei ole mielenkiintoa pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti kehittää. [...] Ne saattaa tyrmätä niin, että ei meillä ole aikaa tämmöisiin hömpötyksiin, meidän pitää tehdä töitä. Ei sieltä mitään rahaa tule. Se on tyypillistä. Kyllä se järkyttävää on, kun pienemmissä käy ja tietää ja tuntee paljon yrityksiä, niin mikä siellä olisi se kouluttamisen ja kehittämisen tarve, niin se on aivan uskomaton.” (yrittäjä)

Edellisen kommentin esittänyt haastateltava – yrittäjä itsekkin – myöntää haastattelussa omakohtaisesti huomanneensa, kuinka intensiivinen yrittäminen imaisee helposti mukaansa. Hänellä on kuitenkin muita tutkimuksessa mukana olleita yrittäjiä laajempi perspektiivi asian tarkasteluun. Tämän haastateltavan kyvykkyys tarkastella yrittäjän arkea ulkopuolisen silmin tulee ymmärretyksi osin hänen taustansa ja yhteyksiensä kautta. Hän toimii aktiivisesti erilaisissa kuntatason kumppanuuksissa, kuten kunnan yhteistyöryhmässä ja tekee yhteistyötä erilaisten oppilaitosten kanssa. Entisenä ammatillisten aineiden opettajana hän kokee tärkeäksi perehdyttää myös paikkakunnan nuorisoa seudun yrityksiin, toivoen näin osaltaan huolehtivansa työvoiman saannista. Eräs toinen

yrittäjäkunnan edustaja on sen sijaan paljon kiinteämmin sidoksissa yrittäjän arkipäivään. Hieman selittelynmakuinen puhe viestii siitä, kuinka haastateltava kokee ajan helposti menevän oman yritystoiminnan hoitamiseen.

”Se on just tota noin, kun yrittäjä kuitenkin aika paljon hääää tuolla omissa ja se kaikki energia menee siihen. [...] Se on niin rankkaa tuo oma kuvio tuolla, niin työllistävä, että sen takia se jää aika vähälle... osallistuminen näihin yrittäjyysyhdistyksiin ja muihin.” (yrittäjä)

Yrittäjien näkemykset kumppanuuden lähtökohdista kuvaavat yrittäjän arkea ensisijassa päivän polttavissa kysymyksissä kiinni olemisena, jossa kumppanuuden vaatima aika tuntuu helposti olevan pois yritystoiminnasta. Silti myös haastateltava, joka aikaisemmissa puheissaan vetoaa yritystoiminnan kiireisiin, kertoo kehittäneensä yritystään hankkeessa ja lähteneensä mukaan uuteen hankkeeseen. Osallistumisiaan hän perustelee sillä, että hankkeissa omaa yritystä on voinut tarkastella ulkopuolisen silmin. Etenkin ulkopuolisiin konsultteihin verrattuna hän pitää projekteja edullisena tapana yrityksen kilpailukyvyä kehittämisessä. Yrittäjän motiivit kumppanuuteen osallistumiseen perustuvat siten pitkälti siihen, miten hän kokee projektin hyödyttävän omaa yritystoimintaa. Toisaalta valveutuneisuus yrityksen kehittämistarpeiden sekä yrityksen toimintaympäristön suhteen edesauttavat kumppanuuden hyötyjen näkemistä.

”Kyllä se oli se toiminnan tutkiminen. Totta kai siinä taustalla on tämä, että jos siinä saadaan jotakin lisäarvoa. Mutta sit just nämä asiat on kuitenkin, ympäristösäädökset ja muut tiukentuu koko ajan, ja siinä on hyvä olla mukana, että tietää missä mennään. [...] Just tämmöisessä tuotekehityksessä, omavalvonta-asioissa on nämä projekti olleet hyviä. Ovat tukena siinä mielessäkin, välillä hyviä, että tavallaan potkivat asioita eteenpäin” (yrittäjä)

Yrittäjiä luonnehdittiin omillaan toimeentuleviksi ja itsellisiksi kumppaneiksi. Yrittäjien ominaislaadusta johtuen yrittäjien yhteistyötarve kunnan suuntaan arveltiin varsin vähäiseksi. Toisaalta yrittäjien kumppanuutta koskevat ajatukset laajenevat yrittäjäedustajien puheissa koskemaan kuntaa yritysten yleisten toimintaedellytysten luojana, kumppanuudeksi varsin laajassa merkityksessä. Tässä mielessä ymmärretyltä yrittäjän ja kunnan kumppanuudelta yrittäjät odottivat mm. kunnallistekniikan ja tiestön kunnossapitoa sekä tonttimaan saataavuudesta huolehtimista. Yrittäjien mielestä kuntien tulisi nykyistä enemmän kaavoittaa tonttimaata yritystoimintaa varten haja-asutusalueille. Tonttien puute nähtiin keskeisenä maaseudun yritystoimintaa rajoittavana esteenä. Kunnan tärkeänä tehtävänä nähtiin myös yrittäjämynönteisen ilmapiirin ylläpitäminen. Haastateltavat korostivat kunnanjohtajan roolia ja hänen toimintaansa yrittäjämynönteisen ilmapiirin luomisessa. Heidän mukaansa kunta voi huolehtia yritysten toimintaympäristöstä myös kiinnittämällä huomiota kunnan imagoon.

”Kyllähän se varmaan kaikista tärkein on se, että kunta luo hyvät olosuhteet, esimerkiksi meillekin on hirmu tärkeä tää kunnan imago. Paljon mieluummin mä olen yrittäjänä täällä kuin esimerkiksi tuolla X:ssä. Se imagokin tavallaan, se yhdistyy hyvin siihen yrityskuvaan. Jos kunnan imago on hyvä, mielletään, että tämä on kaunis pitäjä, kesäpitäjä, täällä on perinteitä ja muuta, se tukee myös yrityksen imagoa. Ei sitä voi pois sulkea. Tämmöisellä pienyrityksellä se on hirmu tärkeä liittää siihen myös tämmöisiä asioita. Jos sää olet joku iso yritys, sähän pelkästään jo rahalla pystyt markkinoimaan itsesi läpi [...] Että kunnan osuus on myös se imagotekijä. Et on hyvä kaiku, et täällä on talous kunnossa ja ollaan vähän ehkä ärhäköitäkin, ja ylpeitä siitä omasta... Semmoinen positiivisuus on kaiken kaikkiaan hyväksi.” (yrittäjä)

Haastateltavien mukaan kunnan elinkeinopoliittiset päätökset heijastuvat herkästi kunnan ilmastoon ja näin myös yritysten ja kunnan välisiin yhteistyöedellytyksiin. Eräässä kunnassa haastatteluissa esille nousi usein kunnan muutamia vuosia sitten tekemä päätös, jolla kunta oli evännyt erään yrityksen tulon kuntaan. Puheiden perusteella päätös elää edelleen kunnan elinkeinopoliittisessa ilmastossa. Kunnan elinkeinopoliittisilla päätöksillä näyttää siten olevan kauaskantoinen vaikutus siihen, millaiseksi yritysten kumppaniksi kunta mielletään.

6.4 Kunnan talous kumppanuuden lähtökohtana

Useissa yhteyksissä on käynyt ilmi, että kuntien talousvaikeuksien vuoksi EU-raha on näyttäytynyt kunnille yhtenä tilaisuutena omien lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen (esim. Sandberg 2000, s. 191, Rantama 2002, s. 142). Toiveita projektirahojen käyttämisestä kunnan normaalien toimintojen rahoittamiseen on haastateltavien mukaan ilmennyt myös tapauskunnissa. Tosin samaan hengenvetoon todettiin, etteivät kehittämissuunnitelmien säännökset luonnollisestikaan salli EU-rahojen ohjaamista lakisääteisten tehtäviensä rahoittamiseen.

Haastatteluaineiston perusteella kunnan talous yhtäältä kannustaa, toisaalta rajoittaa kunnan kumppanuustoimintaa. Kuntien lakisääteisten velvoitteiden osalta kuntatalouden tiukkuus koetaan lähinnä kuntia kumppanuuteen pakottavana, sillä resurssien puutteen takia lakisääteisten tehtävien hoitamisesta niiden nykyisessä laajuudessa arveltiin tulevaisuudessa muodostuvan kunnille lähes mahdoton tehtävä. Etenkin kuntien edustajien puheissa tämä tulee korostuneesti esille. Kuntien tehtäväkenttää rajattaisiin mielellään nykyistä suppeammaksi. Kuntien hahmotettiin jatkossa keskittyvän tiettyihin ydintoimintoihin ja järjestämään palveluja yhdessä muiden sektoreiden kanssa. Tulevaisuuden kunta halettiin nähdä pikemminkin palvelutehtävien organisoijana ja valvojana tasapuolisen palvelutarjonnan turvaamiseksi sekä kuntalaisten äänitorvena viranomais-

tahoihin päin. Tehtäviä oltiin halukkaita vierittämään mm. kolmannen sektorin toimijoille ja maaseudun asukkaille.

Haastattelujen mukaan kunnan talous vaikuttaa myös siihen, millaisia hankkeita kunta on halukas rahoittamaan. Esimerkiksi erään toimintaryhmän edustajan mukaan kunta ei kehittämISRahan niukkuudesta johtuen mielellään myönnä rahaa kehittämisen ”villimmälle puolelle” eli hankkeille, joissa riskejä pidetään yleisesti suurempina. Ajatus siitä, että kuntatalouden tiukkuus on johtanut kunnat odottamaan hankkeilta elinkeinollista vaikuttavuutta, tuli esille etenkin virkamiesten ja luottamushenkilöiden haastatteluissa. Kunnat eivät mielellään rahoita hankkeita, jotka ensituntumalta näyttävät tukevan lähinnä kylän omaehtoisuutta ja sosiaalisen pääoman kasvattamista. Elinkeinollisten hankkeiden ensisijaisuudesta ”kunnan hankelistalla” kertoo erään haastateltavan kuvaama tilanne, jossa kunta oli evännyt rahoituksen kylälehdin tekemiseen tähdänneeltä projektilta. Kunnan hankkeeseen ottamaa kielteistä kantaa virkamies perusteli toteamalla, että ”välttämättä me ei täällä nähdä sitä, sen merkitystä kunnassa, että mikä merkitys sillä kylän tulevaisuuden kannalta olisi.” Kommentti kuvastaa sitä, kuinka kunta toivoisi näkevänsä hankesuunnitelmissa ensisijaisesti elinkeinollista vaikuttavuutta ja uusia työpaikkoja.

Kunnan talouden nähtiin rajoittavan hanketoimintaa myös toisen ääripään hankkeissa. Erään virkamiehen mukaan kunnan kehittämISRahojen niukkuudesta johtuen kunnalla ei ole varaa perustaa hankkeita, joilla olisi selvää elinkeinopoliittista painoarvoa. Myös kuntien aikaisempien kehittämiskumppanuuksien, kuten seudullisten elinkeinojen kehittämissyhtiöiden ja -yhdistysten nähtiin lohkaisevan ison osan kehittämISRahojista. Entisten sitoumusten koettiin osin sanelevan, mihin kunnan kehittämISRahojen voidaan nykyhetkessä suunnata. Yleinen huomio oli myös se, että kumppanuushankkeet joutuvat kunnan budjetissa helposti vastakkain kuntien lakisäätöiden velvoitteiden kanssa.

Toisaalta ulkopuolinen kehittämISRaha on kannustanut tapauskuntia osallistumaan kumppanuushankkeisiin. Haastattelujen perusteella ulkopuolisen rahan toimiessa innoittajana hankkeisiin ei välttämättä kyetä kuitenkaan panostamaan tavalla, joka tukisi aidon kumppanuuden kehkeytymistä. Osallistumisen vaihttomuus, minkä rahoittajan roolissa toiminen sinänsä mahdollistaa, johtaa helposti siihen, että kumppanuus jää pintapuoliseksi. Tilannetta heikentää myös se, ettei kuntaorganisaatio kykene useinkaan tarjoamaan aikaa kumppanuuden hoitamiseksi, varsinkin jos kunta on mukana useissa hankkeissa. Pelkästään itsetarkoituksellisesta hankerahan hamuamisesta saattaa helposti seurata se, että kunnan rooli rajoittuu lähinnä hankkeiden rahoittamiseksi.

”Minusta kysymys ei ole puhtaasti siitä, etteikö hankevetäjät ei olis aktiivisia kuntiin päin. Kyllä sieltä joskus löytyy yllättävän paljon sitä aktiivisuutta. Mutta kunta ei välttämättä ole ajatellut loppuun asti sitä, löytyykö meiltä intoa, työpanosta olla mukana,

että saadaan se hyöty. Rahoittajan tehtävä on sikäli helppo, että laitavat rahat ja homma on sillä selvä. Mutta että oltaisiin aktiivisesti mukana ja osallistuttaisiin, niin se on ehkä tämmöinen suurongelma näissä kumppanuushankkeissa.” (virkamies)

”...kunta olis kenties alussa ajatellut, että me ollaan tässä aktiivisesti mukana, mutta kun jos on 30 hanketta ja 30 ohjausryhmää niissä hankkeissa, niin alat varmaan ymmärtää, että se vaatii aika paljon aikaa. [...] Siihen ei pitäisi lähteä kovin kevyesti mukaan. Pitäisi tiedostaa se, että se vaatii omaa työtäkin koko ajan.” (virkamies)

Eräässä tapauskunnassa kehittämisvarojen rajallisuus yhdessä kunnan aktivoitumisen kanssa oli haastattelujen mukaan uhannut johtaa tilanteeseen, jossa kunta joutuu valitsemaan, rahoittaako yrityshankkeita vai toimintaryhmän hankkeita. Ristiriita paikantui haastattelussa kylien kehittämishankkeiden ja elinkeinollisten kehittämishankkeiden välille.

”Mua niin hämmästyttää se, onko tämä kaikki hankerahoituspotti varattu tämän kolmannen sektorin asioihin. Missä on se yritysrahoitukseen varattu hankepotti? Se meinaa hukkoa tähän joukkoon.[...]Tässä tulee hyvin äkkiä se vastakkainasettelu, että hetkinen, lähetäänkö me rahoittaan noita kaikkia muita hankkeita, ja mikä niissä muissa hankkeissa-, mikä niitten työllistämisaikutus on, verrattuna johonkin yritysälähtöiseen yhteishankkeeseen.” (virkamies)

Tässä tapauskunnassa kehittämispotin jakamisen koettiin tapahtuneen varsin sattumanvaraisesti ja hallitsemattomasti. Vastakkainasettelu kylähankkeiden ja yrityshankkeiden välillä näyttää johtuneen hankerahan menekin ennakoimattomuudesta ja hanketoiminnan vilkastumisesta. Tilanteen nähtiin tehneen ongelmalliseksi se, ettei kunnalla ollut tilanteessa suunnitelmaa, joka olisi ohjannut kehittämisrahan jakamista. Vastaavien tilanteiden välttämiseksi haastateltavat peräänkuuluttivat sitä, että kunnan tulisi suunnitella tarkemmin, millaisiin hankkeisiin kunnan kehittämisrahaa annetaan. Tapausta koskevat puheet viestivät strategisen näkemyksen tarpeellisuudesta kunnan kumppanuustoiminnan hallintaa varten. Merkillepantavaa on, että tapauskunnassa kokonaisnäkemyksen tarve kunnan hanketoiminnasta oli ajankohtaistunut juuri kunnan kumppanuustoiminnan vilkastumisen seurauksena.

6.5 Kunta ja kylät

Orimattilassa, Nummi-Pusulassa ja Tammelassa maaseudulle suuntautuvaan muuttoliikkeeseen suhtauduttiin korostuneen toiveikkaasti. Kunnan sijainti ja maaseudun tarjoamat asumisedellytykset nähtiin yhtälönä, jonka uskottiin tuovan kuntiin lisää asukkaita. Esimerkiksi Tammelan osalta haastatteluissa todettiin seuraavasti:

”..maataloudella on pärjännyt ja pärjää edelleen niin hyvin, ettei sen puolelta ole syntynyt uutta yritystoimintaa. Mutta asumiskuntana, Tammela on, kyllä se sen takia on varmaan edelleenkin voimissaan. Kuitenkin ollaan niin Etelä-Suomessa, täällä on töitä riittänyt, ja se kuka haluaa maalla asua, niin ei ihan välttämättä tarvitse, ainakaan kaikkien muuttaa johonkin Helsinkiin tai Forssaan. Että ei ole niin pitkiä välimatkoja. Ja koko ajan kyllä rakennetaan kylille ja muualle. Ja kun tää on niin kaunis pitäjä, niin kyllä se varmaan vaikuttaa osaltaan siihen, että täällä on edelleen vilkasta.” (virkamies)

Tapauskuntien osalta tilannetta voidaan pitää siten varsin otollisena. Nummi-Pusulassa kunnan sijainti mahdollistaa päivittäisen työssäkäynnin pääkaupunkiseudulla. Tammela lukeutuu taas tiiviisti Forssan työssäkäyntialueeseen. Orimattilassa Lahden rajalla sijaitsevat kylät saavat osansa Lahden kasvusta edullisten asumismahdollisuuksien ja tonttimaan ansiosta. Vuonna 2005 valmistuva Lahti–Helsinki oikorata tulee parantamaan Orimattilan liikenteellistä asemaa myös pääkaupunkiseudun suuntaan.

6.5.1 Maallemuuttajia odotetaan ristiriitaisin tuntein

Vaikka odotukset maallemuuton suhteen olivat tapauskunnissa korkealla, koetaan kyliin kohdistuva muuttoliike ristiriitaisena ilmiönä. Uusien asukkaiden nähtiin tuovan kunnille lisäpainetta palvelujen järjestämisessä. Vaikkeana tilannetta pitivät etenkin virkamiehet ja luottamushenkilöt, jotka nostivat asian useimmiten esille. Muuttajien katsottiin olevan useimmiten lapsiperheitä, jotka miellettiin palvelujen suhteen varsin vaativaksi väestöryhmäksi. Haastateltavien mukaan tilannetta vaikeuttaa edelleen se, ettei muuttoliike kohdistu tapauskuntien alueelle tasaisesti, vaan keskittyy tiettyihin kyliin liikenneyhteyksien ja suotuisan sijainnin perusteella. Puheet uusista asukkaista kietoutuvat pitkälti kysymykseen siitä, miten kunta voi turvata palvelut kasvavissa kylissä ja samanaikaisesti kohdella kaikkia kyliä tasapuolisesti.

Väestöltään vähenevissä kylissä palvelujen ylläpitämisen perusteiden nähtiin helposti rapautuvan. Resurssien kohdentaminen kasvaviin kyliin vaikutti taas houkuttelevalta ja osin myös tarkoituksenmukaiselta vaihtoehdolta. Poliittises-

ti vaikeaksi tilanteen tekee se, että yhtäältä kunnan toivotaan huolehtivan kasvavien kylien palveluvarustuksesta, toisaalta kohtelevan kyliä tasapuolisesti. Erityisesti peruskoulujen lakkauttamispäätökset on haastateltavien mukaan koettu kunnissa hankalina kysymyksinä. Kunnallispoliitikkojen on vaikeaa päättää, mihin kyliin tulisi keskittyä.

Vaikka kylien asumisedellytysten turvaamista pidettiin yleisesti tärkeänä, osa kunnan edustajista päätyi puoltamaan palvelujen keskittämistä kuntakeskukseen. Kunnan edustajat pitivät keskittämisen taloudellisuutta varsin ilmeisenä. Erään kunnan virkamiehen sanoin: *”Haja-asutus maksaa, harva sanoo sen ääneen”*. Ratkaisua palvelujen järjestämiseen haettiin myös kuntalaisten omaaloitteisuudesta. Maalle muuttavien odotetaan jatkossa tiedostavan, että maaseudulla asuminen edellyttää omatoimisuutta. Etenkin virkamiehet olivat halukkaita vierittämään vastuuta asukkaille.

”Jos menee mettään syömään eväitä, niin siinä joutuu eri tavalla asennoitumaan siihen sitten.” (virkamies)

Viime aikoina on käyty keskustelua siitä, miten muuttoliike tulee vaikuttamaan kansalaisten osallistumishalukkuuteen. Kun päivittäinen elämä jakaantuu työn, asumisen ja kuluttamisen kautta usean kunnan alueelle, on oletettavaa, että kotikuntaan identifioituminen heikkenee. Kuntalaisuuden ohenemisen onkin nähty murentavan kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia (Ryynänen 2002). Samaan aikaan paikallista hallintaa painottava näkökulma tähdentää entisestään kuntalaisten osallistumishalukkuutta, jonka lähtökohta on kuntalaisuus, oman kotikunnan asioiden omaksi tunteminen. Tämän perusteella voitaisiin olettaa, että kysymys kuntien ja kylien tulevaisuudesta olisi ohjannut kuntien edustajat pohtimaan kuntiin kohdistuvaa muuttopotentialia myös osallistamisen näkökulmasta. Tapauskuntien haastateltavat eivät kuitenkaan tarkastelleet maaseudulle suuntautuvaa muuttoliikkeettä tässä valossa. Yksi aktiivisista luottamushenkilöistä mainitsi pyrkineensä herättämään keskustelua siitä, että asumiskunta-ajattelu tulisi noteerata myös kunnan elinkeinopolitiikassa. Haastateltavan mukaan toiveisiin uusista asukkaista tulisi entistä selvemmin liittää myös odotuksia yritystoiminnan vilkastumisesta. Kuntien edustajat eivät kuitenkaan kantaneet huolta siitä, miten uudet asukkaat motivoidaan osallistumaan kunnalliseen päätöksentekoon tai muuhun paikalliseen kehittämiseen. Uusia asukkaita tarkasteltiin lähinnä kunnan asiakkaina ja kunnallisten palvelujen kysyntää lisäävinä tekijöinä.

6.5.2 Käsitukset kunnan ja kylien välisestä kumppanuudesta

Kuvatessaan kunnan ja kylien välistä kumppanuutta haastateltavat viittasivat usein kylien ja kunnan perinteisesti jännitteisenä koettuun suhteeseen. Vaikka vastakkainasettelun kuntakeskuksen ja kylien välillä koettiin vähentyneen, haastateltavien mukaan vieläkin helposti ajatellaan, että kylät hoitakoot oma asiansa ja kirkonkylä omansa. Vastakkainasetteluun siemenet elävät puheiden perusteella syvällä. Kylissä saatetaan edelleen kokea, että kuntakeskustaa kehitetään kylien kustannuksella.

”Näin sivukylän asukkaan mielestä, on ollut vähän semmoista, että on katsottu, että kaikki kehittäminen ja muu tehdään tähän keskusta. Että sivukylillä ei ole niin väliä. Perinteisistä syistä se on ollut hyvin keskustapainotteinen. Kyliltä on lyhyt matka tuoda lapsia keskustaan kouluun, mutta täältä on paljon pidempi matka viettä kouluun sinne päin. Että siinä on semmoista asenteellisuutta...että kaikki olisi tässä keskustassa ja että sivukylillä ei olisi mitään.” (toiminta-aktiivi)

Kysymys kunnan ja kylien välisestä suhteesta sai useimmat haastateltavista kiinnittämään huomiota luottamushenkilöihin. Sekä kylää että kuntaa samanaikaisesti edustavina valtuutettujen nähtiin olevan avainasemassa kunnan ja kylien välisen kumppanuuden rakentamisessa. Luottamushenkilöillä nähtiin olevan otolliset lähtökohdat tuoda kunnallista päätöksentekoa lähemmäs kyläläisiä ja toimia samalla kunnallisen päätöksenteon tiedotuskanavana. Haastattelujen mukaan luottamushenkilön ja kyläläisen roolit näyttäytyvät valtuutetulle kuitenkin liian usein toisensa poissulkevana. Haastateltavat peräänkuuluttivat sitä, että luottamushenkilöiden tulisi entistä selvemmin tiedostaa, että yksittäisen kylän menestyminen on pitkällä tähtäimellä riippuvainen koko kunnan menestyksestä. Luottamushenkilöiltä odotettiin nykyistä aktiivisempaa otetta kylien kehittämisessä sekä oman kaksinaisen roolinsa tiedostamista. Useimmat olivat sitä mieltä, että kyläpolitiikka pitäisi unohtaa viimeistään kunnanvaltuustossa.

Ongelmia nähtiin myös luottamushenkilöiden suhtautumisessa maaseudun elävänä säilyttämiseen. Osa haastateltavista katsoi, että luottamushenkilöiden maaseutumyönteisyys on usein osoittautunut lähinnä teoreettiseksi. Vaikka maaseudun asuttuna pitämistä kannatetaan, päätöksenteon hetkellä saatetaan todeta, ettei kunta halua edistää hajauttamista. Kyliin kohdistuvan muuttopotentialin hyödyntämisessä haastatellut peräänkuuluttavat luottamushenkilöiden havahtumista sekä strategisella tasolla että käytännössä. Kunnilta toivottiin mm. nykyistä aktiivisempaa maaseutualueiden kaavoittamista.

Kunnan ja kylien välistä suhdetta koskevissa puheissa arvostelu kohdistui myös kyläläisten asenteisiin. Kyliä moitittiin liian passiivisiksi toimijoiksi, jotka ovat taipuvaisia luottamaan, että kunta hoitaa asiat niiden puolesta. Virkamiesten puheissa kyliltä edellytettiin entistä enemmän aloitteellisuutta myös kunnallisen päätöksenteon suuntaan. Korostettiin, että ilman kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kautta vaikuttamista kunnan on vaikea ryhtyä toimenpiteisiin kylien toimintaedellytysten parantamiseksi. Virkamiehen kommentit hankkeille myönnetyn tilapäislainoituksen järjestämisestä kertovat kylän ja kunnallisen päätöksenteon välisen vuoropuhelun tahmeudesta.

”Mutta sen pitää lähteä siitä, että niiden pitää tehdä se esitys. Jos he tekevät esityksen, niin siihen kaupunginhallitus ottaa sen myönteisen tai kielteisen kannan. Ei kaupunginhallitus voi ottaa tällaiseen kantaa, jos joku kirjoittaa yleisönosastolla. Se pitäisi ymmärtää prosessina. Marmattakaa sitten, jos kaupunki tekee kielteisen päätöksen. Jos te ette tee sitä esitystä, ei se ole mikään raskas edes, semmonen aanelonen, vapaamuotoinen esitys. Tätä kautta se pitäisi yleensä lähteä.” (virkamies)

Peruspalvelujen järjestämiseen liittyvistä vaikeuksista ja kyliin epätasaisesti kohdistuvasta muuttoliikkeestä johtuen kunnissa oltiin halukkaita muistuttamaan kunnan resurssien rajallisuudesta ja kohdistamaan huomion yhteistyökumppaneihin ja kyliin kuntien tehtävien jakajana. Kylien roolia kunnan kehittämisessä haluttiin korostaa etenkin hahmotettaessa kuntien tulevaisuutta. Puheet kuntien tulevaisuudesta nostivat esiin kysymyksen kolmannen sektorin asemasta kuntien yhteistyökumppanina.

6.5.3 Kolmas sektori valtaistuu osallisuuden kautta

Kolmannen sektorin ja kunnan välisen kumppanuuden edellytyksiä luonnehdittiin tapauskunnissa varsin myönteiseen sävyyn. Kylien monipuolista järjestötoimintaa ja aktiivisuutta haluttiin korostaa etenkin Orimattilassa, Huittisissa ja Tammelassa. Orimattilassa kylissä toimivien järjestöjen nähtiin jo nykyisellään olevan kiitettävällä tavalla yhteistyössä kunnan kanssa. Esimerkiksi kyläyhdistysten ylläpitämiä ryhmäpäiväkoteja luonnehdittiin Orimattilassa maakunnallisessa mittakaavassa ainutlaatuisiksi. Vaikka kolmannen sektorin edellytykset haluttiin useimmissa tapauskunnissa nähdä myönteisinä, nousi haastatteluissa samalla esille tekijöitä, joita voidaan pitää varsin yleisinä vapaaehtoistoiminnan pullonkauloina, ja joiden viime kädessä koettiin kaventavan kolmannen sektorin mahdollisuuksia myös tapauskunnissa. Suurimpina ongelmoina haastateltavat pitivät toimijoiden vähyyttä kylissä sekä uusien toimijoiden mukaan saamisen vaikeutta.

Kolmannen sektorin mahdollisuuksia arvioidessaan haastateltavat pitivät ongelmallisena kylien pienuutta. Yksittäinen kylä näyttäytyi haastatteluissa liian pienenä toimijana kolmannen sektorin palveluja ajatellen. Jotta toiminta ylipäättään saisi järkevät mittasuhteet, kolmannen sektorin palvelut olisi ulotettava useamman kylän alueelle. Tämän nähtiin edellyttävän kyliltä kuitenkin nurkkakuntaisuudesta luopumista. Vaikka kylien yhteisprojektien katsottiin edistäneen kylien välistä vuoropuhelua, kylät tarkastelevat liian usein asioita pelkätään omasta näkökulmastaan. Kylien voimavarojen kokoamiseksi haastateltavat peräänkuuluttivat kyliltä varsin perustavanlaatuisia kumppanuuden edellytyksiä, kuten luottamusta naapureihin ja omiin taitoihin. Kumppanuutta kylätasolla ehkäisevänä tekijänä haastateltavat pitivät myös sitä, etteivät kylät tunnista omia voimavarojaan. Kylien tulisi tiedostaa niin fyysiset kuin sosiaaliset voimavaransa nykyistä paremmin.

Haastatteluissa nousi esille kysymys siitä, onko kunnan vastuulla olevien tehtävien siirtäminen kolmannelle sektorille ylipäättään oikeutettua. Julkisen sektorin tehtävien siirtämistä vapaaehtoisten toimijoiden vastuulle pidettiin varsin yleisesti kohtuuttomana ja kyseenalaisena. Jotkut haastateltavista olivat huolissaan siitä, että puheet kolmannelle sektorille kunnan vastuun jakajana voivat johtaa tilanteeseen, jossa maaseudun asukkaat joutuvat tahattomasti vastuuseen kunnalle kuuluvista tehtävistä. Viime kädessä tämän arveltiin johtavan kansalaisten eriarvoistumiseen asumispaikan perusteella. Voivatko puheet paikallisesta hallinnasta ja kumppanuudesta johtaa siihen, että vastuuta kansalaisten hyvinvoinnin ylläpitämisestä siirretään kolmannen sektorin ja maaseutualueiden asukkaiden kannettavaksi?

Vaikka vapaaehtoistoiminnan ongelmat, toimijoiden vähyys ja uusien toimijoiden osallistamisen vaikeus mainittiin likipitään kaikissa haastatteluissa, tuli ilmi myös selviä asenteellisia eroja kolmatta sektoria kohtaan. Osa haastatteluista piti toimijoiden vähyyttä ylitsepääsemättömänä esteenä. Kolmatta sektoria pidettiin tästä syystä voimattomana ja sen mahdollisuuksiin suhtauduttiin epäillen, jopa vähätellen. Järjestöjen vahvistuvaa roolia kuntatason tehtävien hoitajana luonnehdittiin ”romanttiseksi ajatukseksi” ja ”vähän niin kuin omaksi asiakseen”. Näille henkilöille kolmas sektori ei ole realistinen kumppani kuntien tehtävien hoidossa. Myöskään taloudellisesta näkökulmasta järjestöjen roolia kunnan yhteistyökumppanina ei pidetty maininnan arvoisena.

Osa haastateltavista puhui kolmannelle sektorille huomattavasti edellisiä toiveikkaampaan ja luottavaisempaan sävyyn. Näkemykset järjestöjen roolista kunnan kumppanina kietoutuivat heidän puheissaan uskoon kylien aseman korostumisesta ja kylissä nähdystä mahdollisuudesta. Mahdollisena pidettiin myös sitä, että maatalon emäntien joukossa saattaisi olla halukkaita hoivapalvelujen tai päivähoitopalvelujen järjestäjiä. Pitkällä aikavälillä järjestöjen ja kunnan välisellä kumppanuudella uskottiin olevan selviä myönteisiä – joskin varsin vaikeasti jäljitettäviä – vaikutuksia myös kunnan talouteen. Kolmanteen

sektorin uskoneet kritisoivat sitä, että järjestöt tuomitaan usein ennen kuin kumppanuuden taloudellisia puolia on kunnan kannalta edes arvioitu. Kuntien arveltiin olevan taipuvaisia ajattelemaan, että palvelujen keskittäminen tulee edullisemmaksi kuin ratkaisujen etsiminen muista vaihtoehdoista.

Kolmannen sektorin mahdollisuuksiin uskovia oli sekä luottamushenkilöissä että kuntien virkamiehissä, mutta erityisesti toimintaryhmien edustajissa ja maaseudun aktiiveissa. Merkille pantavaa on, että useimmat kolmanteen sektoriin vakavasti suhtautuneista puhuivat omiin kokemuksiinsa vedoten tai ruohonjuuritason toimintaa läheltä seuranneina. Sen sijaan haastateltaville, joille ajatus järjestöjen vahvistuvasta roolista näyttäytyi haihatteluna, ei ollut heidän sanojensa mukaan omakohtaista kokemusta esim. järjestöaktiivina toimimisesta. Osallistuminen ja toiminnan ”sisältä päin” tunteminen näyttäisi siten vahvistavan uskoa vapaaehtoistoimintaan ja siihen, että julkisen sektorin rinnalla saattaisi olla varteenotettavia vaihtoehtoja paikallisen hallinnan organisointiin.

6.6 Kumppanuudet kunnan kehittämisessä

Aikaisemmassa tutkimuksessa korostuu se, että kumppanuuden omaksuminen osaksi paikallista kehittämispolitiikkaa ei ole ollut ongelmatonta, ja että kumppanuuksien kytkeytyminen kunnan muuhun toimintaan on jäänyt sattumanvaraiseksi (esim. Katajamäki ym. 2001). Syynä tähän on nähty paitsi kuntien strategisen ajattelun kapeus myös kuntien hallinnolliset ja tekniset käytännöt, jotka ovat sopineet huonosti projekteihin perustuvan toiminnan hoitamiseen (Katajamäki ym. 2001). Toisaalta hankeperusteisen kehittämisen heikkoudeksi on varsin yleisesti tiedetty se, että kehittämistyö sirpaloituu helposti yksittäisiksi projekteiksi eikä hankkeille muodostu selvää kytköstä strategioihin (ks. esim. Niemi-Lilahti ym. 2002, Hautamäki 2002, s. 39). Tämän tutkimuksen valossa yhteistyön merkitys korostuu etenkin toimintaryhmytyön ja kunnan elinkeinopolitiikan välillä. Tämän pohjalta ei myöskään ole yllättävää, että aineistosta käy ilmi kuntien pyrkimys kohti käytäntöjä, jotka auttaisivat kytkemään kumppanuuden selvemmin osaksi kunnan kehittämispolitiikkaa ja parantamaan kuntien valmiuksia toimia kumppanina.

Tapauskunnista voidaan nostaa esille erilaisia esimerkkejä siitä, miten tapauskunnat ovat pyrkineet vahvistamaan kumppanuutta kunnan kehittämisessä, ja kuinka erilaiset kumppanuudet on pyritty kytkemään tiiviimmin osaksi kunnan ja seudun kehittämistä. Kumppanuutta on vahvistettu tapauskunnissa henkilöstöresursseja lisäämällä, kunnan käynnistämällä ohjelmilla ja strategiatyöllä sekä rakentamalla uusia, seuturajat ylittäviä yhteistyöverkostoja. Paikoin toiveet kumppanuuden vahvistamisesta kietoutuivat aluekeskusohjelmien myötä virinneeseen kehittämistyöhön. Huomio kiinnittyy siten tässä luvussa siihen, millä tavoin pirstalemaiseksi osoittautunutta hanke- ja projektityötä on tapauskunnissa pyritty jäsentämään osaksi kuntatason maaseudun kehittämistä ja eri-

tyisesti siihen, miten haastateltavat näkevät tämän onnistuneen. Ensiksi kuitenkin tarkastellaan sitä, millaisena haastateltavat näkevät toimintaryhmätyön roolin kunnan kehittämisessä.

6.6.1 Kylätalojen korjaamisesta elinkeinojen kehittämiseen

Aikaisempien tutkimusten perusteella paikallinen kumppanuus on useimmiten toiminut kunnan elinkeinopolitiikka täydentävänä ja sille rinnakkaisena (Kahila 2001, Helsingin yliopisto 2002). Haastateltavien näkemykset toimintaryhmätyöstä sivuavat siinä mielessä tätä havaintoa, että toimintaryhmätyö mielellään ylipäänsä myönteisenä lisänä kunnan kehittämisessä. Haastatteluissa toimintaryhmien hankkeiden katsottiin jääneen kuitenkin liian irrallisiksi kunnan muusta kehittämisestä, omaksi erilliseksi kumppanuudeksi ja kylätason puuhasteluksi. Tosin muutamissa haastatteluissa toimintaryhmätyö hahmotettiin nimenomaan pienimuotoisena kylätason operointina, jolle kunta antaa tietyn rahasumman ja joka sitten toimii omillaan. Osa haastateltavista taas selvästi kritisoi näitä näkemyksiä todeten, että etenkin seudullisessa elinkeinopolitiikassa jotkut tahot tuntuvat mieltävän toimintaryhmätyön ”*vähän harrastustoiminnaksi*”. Yliolkainen suhtautuminen toimintaryhmätyöhön nähtiin syynä siihen, ettei toimintaryhmää ole tähän mennessä noteerattu kunnolla seututason elinkeinojen kehittämisessä. Pääosin haastattelut viestivät kuitenkin siitä, että toimintaryhmätyö halutaan nähdä varteenotettavana kumppanina ja kytkeä tiiviimmin osaksi kunnan muuta kehittämistä.

Haastateltavat pitivät toimintaryhmien ongelmana sitä, hankkeet ovat keskittyneet liiaksi kylämiljöön kohentamiseen, kuten rantojen ja rakennusten kunnostamiseen eli toimintaan, jonka ei pitkällä tähtäimellä uskota takaavan kylien elinvoimaisuutta. Turhautuminen kylätalojen kunnostamiseen kuvastaa sitä, että nurkkien kunnostamisesta pitäisi pikaisesti edetä projekteihin, jotka edesauttaisivat pysyvän, elinkeinollisen toiminnan syntymistä kyliin.

”Vanhoja kyläkouluja kunnostetaan niin paljon näillä toimintaryhmien rahoilla, että niitä kunnostettuja kyläkouluja rupeaa pian olemaan paljon tässä maassa. Mut ei ne tuo leipää niille ihmisille. Jollakin tavalla tässä pitäisi pitää johtolankana se, että nyt pitäisi viedä asioita eteenpäin, et nämä ihmiset pystyy elämään siellä, että niillä on elanto. Ja sit kun niillä on elanto turvattuna, niin sitten voidaan kaikkea sirkushuveja järjestää.” (elinkeinotoimen edustaja)

”Jos seurantaloa lähdetään remontoimaan, se ensisijainen lähtökohta tulisi olla, että sille on todellisuudessa käyttöä, ettei siitä tule mikään maaseutumuseo, joka laitetaan kuntoon ja sen käyttö jää johonkin pariin tuntiin.” (virkamies)

*”Vaikka joku seurantalokin on tärkeä, niin eihän se nyt välttämättä ole sillekään alueelle sellainen, joka sitä parhaiten kehittää. [...] Tällaisethan on aika helppo panna pystyyn, seurantalokun-
nostusprojektit, hakea sille rahaa, sehän ei paljoa vaadi. Mutta jollekin kylälle saattaisi olla parempi kehittämisen väline se, että turvattaisiin tiettyjä palveluita projektin muodossa, esimerkkinä lasten päivähoitopalvelu tai vanhustenhoitopalvelu. Koko kunnan kokonaispalvelun kannalta, se palvelisi kokonaisuutta paremmin kuin se, että jokaisella kylällä on komea seurantalok.” (luottamus-
henkilö)*

Paikallisiin hankkeisiin kohdistuneet elinkeinolliset odotukset kuvastuivat myös toiminnanjohtajien puheissa. Kylätalohankkeet nähdään kuitenkin heidän mielestä edelleen perusteltuna. Toiminnanjohtajat korostavat, että kylä-
miljöön kunnostuksella on selvä yhteys pysyvän toiminnan aikaansaamiseen.

”Nyt meillä on pääosin rahoitettu seurantalokorjaushankkeita aika paljon, koska ne ovat semmoisia yhteisöllisen toiminnan esteitä, jos ne eivät ole kunnossa. Ja nimenomaan siitä toimijan näkökulmasta.” (toiminnanjohtaja)

”Aika pitkälti mielletään vielä tällä hetkellä, että tällainen maaseudun kehittäminen on konkreettista työtä, tehdään joku ranta, joku rakennus kuntoon, että voi pitää juhlia. Mut mä näen sillain, että kylillä olisi esimerkiksi nämä kylätalot tällaisia kylien yhteisiä olohuoneita, joissa olis juuri sen kylän tarpeista johdettuja toimintoja. Ja silloin se kehittämishanke olis, että mitä toimintaa meidän kylällä siihen kylätaloon tai riihikatokseen, mitä kaikkea siihen vois niinkun...” (toiminnanjohtaja)

Toiminnanjohtajat korostavat muita voimakkaammin hankkeiden merkitystä sosiaalisen ja yhteisöllisten voimavarojen vahvistajana. Puheissa hankkeen synnyttämä kehittämisprosessi nähdään jo sinällään arvokkaana. Erään toiminnanjohtajan sanoin: *”tavallaan se lopputulos ei ole niinkään merkittävä kuin se prosessi, joka siihen johtaa.”* Toisaalta myös toiminnanjohtajien puheissa tuotiin esille se, että kyliltä toivotaan jatkossa hankesuunnitelmia, jotka tähtäävät entistä selvemmin pysyvän toiminnan kehittämiseen.

Esteenä paikallisen kumppanuuden ulottamisessa kohti elinkeinonkehittämistä haastateltavat pitivät sitä, että toimintaryhmien hankkeet mielletään liian usein konkreettisiksi kehittämisprojekteiksi, jotka alkavat ja loppuvat. Sitoutuminen yksittäisiin hankkeisiin, kuten kylämiljöön kunnostusprojekteihin, koetaan helpompana kuin vastuun kantaminen pysyvän toiminnan aikaansaamisesta. Paikoin haastateltavat kyseenlaistavat myös kylätoiminnan ja talkoiden perinnettä viittaamalla siihen, että nykyiseltä pohjalta kehittämistyö jää hel-

posti liian yleiselle tasolle. Hankkeet nähdään ”kivoina” niin kauan, kuin niiden avulla tehdään kaikkia kyläläisiä hyödyttäviä asioita, kuten kyläkouluun tai liikenteeseen liittyviä parannuksia. Valitettiin sitä, että innostus ja uskallus loppuvat heti, jos kehittäminen kohdistuu johonkin toimijaan, maatalaan tai yritykseen, joka voisi hyötyä siitä taloudellisesti. Puheet kylähankkeiden valjastamisesta elinkeinon kehittämiseen viestivät siitä, miten haasteellista vapaaehtoiseen osallistumiseen nojaavilla hankkeilla on edistää toimintaa, joka mahdollisesti loisi jollekulle edellytyksiä pysyviin ansiomahdollisuuksiin. Joissakin kylissä haasteet elinkeinon kehittämisessä olivat konkretisoituneet kysymykseksi siitä, voidaanko yhteisellä ponnistuksella kunnostetun kylätalon tiloja antaa yksityisen yrittäjän käyttöön.

Lähtökohdiltaan toimintaryhmätyön toimintatapa miellettiin kuitenkin juuri oikeaksi tavaksi kehittää maaseudun elinkeinoja. Kylätason kumppanuuden ulottamista elinkeinon kehittämiseen perusteltiin asukkaiden paikallistuntemuksella sekä heidän mahdollisuuksillaan valjastaa omaehtoisuus kehittämistyön moottoriksi. Puheet viestivät omaehtoisen kehittämistyön ja ruohonjuuritason aloitteellisuuden arvostuksesta ja tukevat tältä osin Katajamäen ym. (2001, s. 31) havaintoa kylistä maaseutupolitiikan toteuttamisen kivijalkana. Luotaessa maaseudulle uutta yritystoimintaa paikallinen omaehtoisuus tulisi haastattavien mielestä valjastaa entistä selvemmin myös elinkeinon kehittämiskumppanuuksien käyttövoimaksi.

6.6.2 Pyrkimykset kumppanuuden vahvistamiseen – kaksi tapausta

Haastatteluissa nousi aika ajoin esille se, että keino kumppanuuden vahvistamiseksi kunnassa saattaisi olla hankkeista vastaavan henkilön palkkaaminen. Vain yhdessä tapauksunnista kyseinen ajatus oli johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin ja hankkeista vastaavan henkilön viran perustamiseen. Hankevastaavan palkkaamista perusteltiin sillä, ettei hankkeistus ollut edennyt kuntaa tyydyttävällä tavalla ja etenkin luottamushenkilöt olivat olleet tilanteeseen tyytymättömiä. Päätökseen oli vaikuttanut myös kunnan epäselväksi mielletty hanke-tilanne. Kunnasta kerrottiin, että ennen hankevastaavan palkkaamista kukaan ei kuntaorganisaatiossa tarkkaan tiennyt, missä kaikissa hankkeissa kunta oli mukana. Lisäksi toiveena oli ollut, että uuden hankeosaamisen avulla hankkeiden koko kasvaisi, minkä odotettiin osaltaan yhdentävän sirpalemaista hankkentää. Ratkaisu nähtiin myönteisenä myös ulkopuolisten tahojen näkökulmasta: ”...*ettei sen hankehakijan tarvitse juosta joka luukulla.*” (virkamies)

Osa kunnan edustajista piti ratkaisua onnistuneena. Hankkeista päätoimisesti vastaavan henkilön palkkaamisen nähtiin parantaneen merkittävästi kunnan hankkeistamistaitoja ja vahvistaneen kunnan asemaa kumppanuuden haltuun ottajana. Hankevastaavan palkkaamisen jälkeen kunnan edustajien mukaan

kuntaan oli tullut ”*valtavasti*” lisää hankkeita. Vaikka voidaan olettaa, että hankevastaavan tehtävät sivuavat läheisesti elinkeinovastaavan tehtäviä, päällekkäisyyttä toimenkuvien välillä ei koettu. Asiaa perusteltiin sillä, että hankevastaava tarjoaa nimenomaan teknistä tukea kunnan ja seudun hanketoimintaan ja toimii ikään kuin maaseudun hankkeiden kättilönä.

”Mä näen sen tilanteen, että muun muassa maaseudulla on hirveen hyviä hankeideoita, mutta se, että ne ei olleet tehneet hankesuunnitelmia, ja haet sen oikean rahoituslähteen ja haet sen rahoituksen. Se tekninen tuki, se puuttui täysin. Ja mä lähden siitä, että toimen tehtävä on hankkeessa tekninen tuki ja se semmonen-. Se ei saa puuttua siihen ideaan ja siihen aihioon. Vaan hänen pitää antaa se tekninen tuki, että mistä haetaan, milloin on hakijat, miten ne asiat pitää esittää, millaisia asiakirjoja pitää laatia.” (kunnan edustaja)

Edellisen sitaatin mukaan kunnan kumppanuustoimintaan synnytettyä uutta toimijuutta pidetään rooliltaan ja tehtäväkuvaltaan varsin selvänä. Kokonaisuudessaan haastattelut kunnassa antavat tilanteesta kuitenkin monisyisemmän ja kriittisemmän kuvan. Osassa haastatteluja pidettiin ongelmallisena nimenomaan sitä, että hankevastaavan toimenkuva uhkaa kaventua hankkeiden ”*työrukkaseksi*”, hankesuunnitelmien kirjoittamiseksi hankkeiden hakijoille. Hankevastaavan tehtäväksi hahmotettu teknisen tuen antaminen koettiin ristiriitaisena etenkin ruohojuuritason hankkeissa – vaikka juuri näitä varten toimi ajateltiin perustetun. Puheissaan paikalliset toimijat kantoivat huolta siitä, että kunnan tarjoama tekninen tuki saattaa johtaa siihen, ettei hankkeen hakija itse opi taitoja, joihin hankkeilla nimenomaan tähdätään. Korostettiin, että paikallisten toimijoiden kannalta olisi tärkeää, että hankkeen hakijat kokevat onnistuvansa hankkeessa suunnitteluvaiheesta lähtien, ja että hakijat todella tietävät mitä ovat tekemässä. Jos hankesuunnitelman tekeminen ulkoistetaan kunnan teknisen tuen avulla, saattavat molemmat edellä mainitut asiat jäädä toteutumatta. Samalla vaarana nähtiin, että kunnan ’hankehenkilöstö’ voi muodostua yhdeksi ylimääräiseksi lenkiksi hankkeiden perustamisessa. On kuitenkin korostettava, että tapauskunnassa tilanteen nähtiin tällä hetkellä olevan tältä osin hallinnassa, aktiivisen yhteydenpidon ja kumppanuuksien välisen neuvonpidon ansiosta.

Kokonaisuudessaan näkemysten kirjo hankevastaavan roolista kunnan kumppanuuden hoitajana kertoo siitä, kuinka yksittäisellä kumppanuutta koskevalla ratkaisulla voi olla varsin moniulotteisia vaikutuksia kuntatason kumppanuusverkostossa. Tilanteessa, jossa kumppanuuksien verkostoon synnytetään uusia toimijoita, tapaus tähdentää kumppaneiden keskinäisen vuoropuhelun tärkeyttä sekä kunnan uuden kumppanuusroolin suunnittelua ja siitä sopimista yhdessä muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Mikäli kuntaan päätetään palkata työntekijä hanketoimintaa hoitamaan, tapaus näyttää edellyttävän kunnilta

myös perusteltua näkemystä siitä, mihin hankevastaavaa tarvitaan. Onko hankkeista vastaavan virkamiehen tehtävänä hankkia kuntaan kehittämistä rahaa vai toimeenpanna kehittämistä turvin yhdessä kunnan yhteistyökumppaneiden kanssa kunnan kehittämispolitiikkaa?

Toisessa tapauksessa pyrkimykset kumppanuuden vahvistamiseksi liittyivät ensisijassa kunnan ja kylien väliseen suhteeseen ja kylien kehittämiseen elinkeinollisessa mielessä. Kunnan ja kylien kumppanuutta oli pyritty vahvistamaan laatimalla kunnalle kylä- ja elinkeinopoliittinen ohjelma. Ohjelman tärkeimpänä tavoitteena haastateltavat pitivät paikallisen elinkeinopolitiikan ja kylien kehittämissuunnitelmien nivomista yhteen. Kyläsuunnitelmien ja kyläseminaarien pohjalta koottujen, ohjelmaan kirjattujen toimenpideoitteiden avulla kylät pyritään tekemään entistä näkyvämmiksi kehittämistyön toimeenpanijoiksi. Ohjelman hyväksymisvaiheessa sen käytännönläheiset ja konkreettiset toimenpideoitteet näyttävät kuitenkin haastattelujen perusteella muodostuneen kynnyskysymyksiksi. Miten nivoa viranomaisen näkemykset ja kylien toimenpideoitteet yhdeksi kokonaisuudeksi tavalla, johon kaikki osapuolet kunnassa, erityisesti kunnan viranomaiset, olisivat valmiita sitoutumaan?

Ohjelman hyväksymistä puolustaneet pitivät puheissaan selvänä, että kylät ovat sitoutuneet ohjelmaan jo sen kirjoittamisvaiheessa. Kunnassa ohjelmaan hyväksymiseen ja erityisesti sen konkreettisiin toimenpideoitteisiin suhtauduttiin epäroiden. Katsottiin, että kunta ei voi hyväksyä ohjelmaa ”jos sanotaan, että kylä tekee sitä tai kylä tekee tätä.” Kylän määrittely ohjelmassa edistettyjen toimenpiteiden vastuutahoksi koettiin kunnassa liian epämääräisenä. Huoli siitä, kuka viime kädessä kantaa vastuun toimenpiteistä, näyttää vaikeuttaneen kunnan sitoutumista ohjelman. Juuri tästä syystä kunnan katsottiin peränneen vastuutahon tarkempaa määrittelyä. Jos kylät määrittellään ohjelman toimeenpanijoiksi, kunnan arveltiin pelkäävän, että ohjelman toimeenpano saattaa tahattomasti liukua liiaksi sen itsensä vastuulle.

Ohjelman hyväksymistä ajaneet eivät nähneet kylien määrittelyä vastuutahoksi asiana, joka estäisi kuntaa hyväksymästä ohjelmaa ja sen konkreettisia toimenpideoitteita. Kylälähtöisesti toteutetun ohjelmatyön nähtiin takaavan sen, ettei kunta ohjelmaan sitoutuessaan ”haukkaa liian suurta palaa” kylien kehittämisestä. Puheessa kuvastuu samalla kylien omaehtoisuutta korostava sävy.

Mun mielestä kunta ei voi mennä sanomaan, että kyläseminaari joka on päättänyt nämä asiat, ettei niitä voi hyväksyä, ettei ne saisi olla siinä. [...] Kunnan ei tulisi puuttua niihin asioihin, mihin kyläläiset omilla seminaareillaan ja kyläsuunnitelmillaan on sitoutuneet. Mun mielestä on se on vähän isällistä kun sanotaan, että kylät ei voi sitoutua niihin. Että samanlainen kun joku ympäristökeskus päättäisi, että ei tälle alueelle voi rakentaa omakotitaloaluetta, kun kunnalle tulee liian kalliiksi kuskata lapsia sieltä.”
(virkamies)

Haastattelujen suorittamisen aikoihin vaikutti olevan epäselvää, mikä ohjelman merkitys tulee jatkossa olemaan. Kompromissia tilanteeseen haettiin tulkitsemalla ohjelma pitkälti kunnan ja kylien väliseksi neuvottelupaperiksi. Ohjelman toivotaan toimivan yhtenäisenä pohjana tuleville hankkeille ja se mielletään ensisijassa uuden näkökulman tuojaksi kylän ja kunnan suhteeseen, avauksena niiden väliseen kumppanuuteen. Puheet ohjelman roolista maaseudun kehittämisesä olivat pitkälti toiveidenomaisia. Etenkin kunnan edustajien puheissa odotukset ohjelmasta hahmottuvat varsin yleiselle tasolle.

”Tää ohjelma tuo semmoisen kytkennän siitä kylien ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta myöskin tähän kuntaan sitten. Ja ennen kaikkea tällä olis tavoitteena sitten sitouttaa nämä poliittiset päättäjät ja valtuutetut. Eli tehtävä on katsoa sitä vaikuttavuutta siitä kylienkin näkökulmasta ja sitä, miten näitä taloudellisia ja henkisiäkin resursseja sitten kohdennetaan näihin.” (kunnan edustaja)

Samalla kun kylät pyritään nostamaan entistä näkyvämmiksi toimijoiksi kunnan kehittämisessä, kysymys näyttää kilpistyvän siihen, millaisissa asioissa kylät ylipäänsä voidaan nähdä varteenotettavina toimijoina kuntatason kehittämispolitiikassa. Tapaus antaa myös aiheen kysyä, millainen painoarvo kylien omaehtoisuudelle annetaan paikallisessa kehittämisessä ja miten kylät olisivat nostettavissa kuntatason kehittämistyön tasavertaisiksi kumppaneiksi. Ilman konkreettisia kylien valtaistamisen keinoja kunnan ja kylien yhteinen ohjelmatyö voi helposti jäädä kumppanuudeksi paperilla.

6.6.3 Huittisissa keskitytään elintarvikeketjun kehittämiseen

Haastatteluaineiston perusteella kehittämistyö näyttäytyy Huittisissa ammattimaisimmalta ja kumppanuuksien välinen työnjako hahmottuneimmalta, etenkin elinkeinojen kehittämisessä. Satafood ry on keskittynyt elintarvikeketjuun kytkeytyvien yritysten kehittämiseen, muu yritystoiminta on Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskukseen vastuulla. Haastatteluissa kehittämistyön muutoksen nähtiin johtuvan tekemisen kautta oppimisesta sekä yhteistyökumppaneiden vakiintumisesta ja luottamuksen rakentumisesta näiden välille. Kehittämistyön koettiin terävöityneen EU-jäsenyyden alkuvaiheen ”näpertelystä” ja päällekkäisyyden vähentyneen. Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskukseen, Satafoodin ja Satakunnan ammattikorkeakoulun hallinnoimia hankkeita pidettiin riittävän suurina elinkeinollisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Kehittämistyöhön usein liittyvästä sirpalemaisuuasta ei Huittisissa pidetty ratkaisemattomana ongelmana. Yksittäisillä projekteilla nähtiin sen sijaan sisällöllistä jatkuvuutta ja uuden hankkeen katsottiin jatkavan edellisen aikaansaannoksista. Kehittämistyön lähtökohtana haastateltavat korostivat mm. asiakaslähtöisyyttä ja kentän tarpeita – ei niinkään ulkopuolisen rahan hankkimista kuntaan.

Tapauskunnista Huittinen erottuu tavalla, joka kiinnittää huomion strategian merkitykseen kuntatason kehittämistyössä ja kumppanuuden rakentamisessa. Kaupungin strategian merkitys kehittämistyön suuntaamisessa mainittiin kaikissa haastatteluissa, erityisesti strategiaa halusivat tähdentää kunnan edustajat ja muut elinkeinopolitiikkaa toimeenpanevat tahot. Haastattelujen perusteella strategian laatiminen näyttää toimineen keskeisenä välineenä yhteisen kehittämisenäkemyksen saavuttamiseksi ja auttaneen yksimielisyyden löytymistä etenkin maatalouden osalta. Haastateltavien mukaan strategiatyön alkuvaiheissa pyrkimykset maatalouden suhteen olivat olleet ristiriitaisia. Vielä 1990-luvulla maa- ja elintarviketalous oli paikoin nähty ”ehtoopuolen” elinkeinona. Maatalouden piirissä oli taas haastateltavien mukaan pelätty, että elintarviketalouteen panostettaessa maatalous jää muun kehittämisen jalkoihin. Strategian avulla maatalous näyttää kuitenkin lomittuneen kehittämistyöhön tavalla, jonka myös maatalouteen kriittisesti suhtautuneet ovat voineet mielekkäästi omaksumaa.

”Myös ne, jotka eivät löytäneet mitään myönteistä maataloudesta, ovat sisäistäneet maatalouden elintarviketeollisuuden kehittämisen osana.” (luottamushenkilö)

Haastattelujen perusteella strategiatyö näkyy myös kaupungin poliittisessa päätöksenteossa. Hyvänä esimerkkinä strategian merkityksestä haastateltavat pitivät kaupungin tekemää päätöstä, jolla kaupunki oli myöntänyt noin 1 miljoonan euron lainatakauksen uudelle elintarvikealan yritykselle. Päätöksen yhteyttä kaupungin strategiaan linjauksiin pidettiin ilmeisenä. Lisäksi haastatteluaineistosta käy ilmi, että kaupungissa on varsin tietoisella tavalla tehty valintoja, joiden katsotaan perustuvan seudun vahvuuksiin. Silmiinpistävän samankaltaisin sanoin haastateltavat toivat esille, ettei Huittinen ole halunnut lähteä mukaan ’IT-huumaan’, koska sitä ei ole pidetty kaupungin vahvuutena. Vaikka elinkeinon kehittämisen kumppanuuteen oltiin Huittisissa varsin tyytyväisiä, on pantava merkille, että kaupungin strateginen näkemys ei ulotu toimintaryhmätyöhön. Samoin kuin muissa tapauksissa myös Huittisissa toimintaryhmätyön koettiin toimivan aivan liian erillään muusta kehittämistyöstä.

6.6.4 Näkemykset aluekeskusohjelmasta

Voisiko aluekeskusohjelma toimia yhtenä mahdollisuutena jäsentää paikallistason kumppanuuksien kenttää ja tuoda samalla vaikuttavuutta maaseudun kehittämiseen? Aikaisemmat, aluekeskusohjelmaa koskevat tarkastelut antavat ymmärtää, että ohjelmaan on turha kohdistaa maaseudun kehittämiseen liittyviä odotuksia. Kritiikin mukaan ohjelma ja sen taustalla vaikuttava aluepoliittinen ajattelu kutistaa maaseudun lähinnä asumispaikaksi ja vähättelee sitä taloudellisen toiminnan sijaintipaikkana (Rosenqvist 2002, s. 61). Aluekeskusohjelmasta nähdään muodostuneen maaseutupolitiikan kilpailija. Ohjelmasta

saatavan hyödyn katsotaan väijäämättä kohdentuvan keskuksiin myös aluetieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna. Todisteita keskuksista reuna-alueille ulottuvista kasvusykäyksistä pidetään laihanlaisina, reuna-alueiden on pikeminkin nähty ruokkivan keskuksen kasvua. Tämä aluekeskusohjelmassa havaittu perusongelma, taipumus hyödyttää alueiden keskuksia ja näivettää maaseutua, saattaa ohjelmasta käydyn keskustelun perusteella muodostua maaseudun kehittämisen esteeksi.

Edellä kuvattu aluekeskusohjelman ongelmallisuus oli myös useimpien haasteltavien ensikommentti ohjelmasta. Useimpien aluekeskusohjelmaa koskeneiden käsitysten mukaan ohjelmassa päädytään helposti alueen keskuksen kehittämiseen. Tätä pidettiin maaseudun kehittämisen kannalta ristiriitaisena. Osan oli vaikea uskoa sitä, että aluekeskusohjelma edistäisi myös reuna-alueiden kuntien kehitystä. Näkemykset maaseudun kehityksestä ohjelmassa olivat siten samansuuntaisia kuin aluekeskusohjelman yleisesti kohtaamassa kritiikissä.

”Siinähan on vähän sellaista ilmapiiriä, että aluekeskusohjelman tarkoitus on vahvistaa alueitten keskuksia, se on, mä sanon, nykyhallituspolitiikkaa, eli se, että se on vastaus siihen, että koko maa pysyisi asuttuna. Mutta se ilmiöhän on se, että se keskus imee elinvoimaa ja kasvua siitä ympäristöstä, joka taas johtaa siihen, että se ympäröivä maaseutu näivettyy. No, voi tietenkin sanoa, että jollain aikaviiveellä se alkaa toimia toisinpäin, että kun keskus on riittävän vahva, se alkaa purkamaan sitä ulospäin.” (luottamushenkilö)

Vaikka ohjelmaa kritisoivat lähes kaikki aluekeskusohjelmaa tarkastelleet haasteltavat, heidän näkemyksensä erkanivat, kun he siirtyivät pohtimaan ohjelman merkitystä tapauskunnissa. Haastatteluaineiston mukaan aluekeskusohjelman taipumus keskusten kehittämiseen ei välttämättä hankaloita maaseudun kehittämistä, ratkaisevaa sen sijaan näyttää olevan ohjelman toimeenpano. Maaseudun kehittämisen kannalta positiivisena pidettiin esimerkiksi sitä, toimintaryhmä oli otettu mukaan jo ohjelman kirjoittamisvaiheeseen. Osassa tapauskuntia tällä nähtiin olleen myös todellista vaikutusta siihen, miten ohjelmaa oli reuna-alueilla ryhdytty toteuttamaan. Usko aluekeskusohjelmaan kietoutui haastatteluissa lisäksi myönteisiin käsityksiin alueen toimijoista, seudullisista kumppanuuksista. Ohjelman ongelmallisuudesta huolimatta ’maaseutumyönteisillä’, reuna-alueet vakavasti ottavilla alueilla aluekeskusohjelma voi tulla toimeenpannuksi tavalla, joka hyödyttää myös reuna-alueiden kuntia.

”No ehkä siinä on jotakin, tavallaan ideana ristiriitaa on tämän toimintaryhmän kanssa, kun puhutaan aluekeskuksesta. Siinä tiettyllä tavalla tulee se keskuksen kehittäminen. Mutta nyt tässä niin, tässä on ollut tämmöinen reuna-aluetyöryhmä, tässä ohjelmassa,

ja on palkattu henkilö, joka miettii näiden reuna-alueiden kuntien asioita, ja silloin siitä jää tämä keskusseutu ihan pois. Että ehkä siinä tämä toimintaryhmä on sillä tavalla pystynyt vaikuttamaan, että nyt sitten katsotaan myös näitä niin sanottuja reuna-alueita. [...] Että uskoisin, että tässä ohjelmassa on myös mahdollisuus, että tästä aluekeskusohjelmasta hyötyy myös nämä reuna-alueet eikä pelkästään se alueen keskus.” (toiminta-aktiivi)

Edellisen sitaatin mukaan alueen tulkinnat ja toimeenpanokäytännöt voivat siten ehkäistä ohjelman suuntautumista pelkästään keskuksen kehittämiseen ja ohjata kehittämistoimia myös maaseutukuntien alueelle. On kuitenkin huomattava, että kyseiset näkemykset rajautuivat vain yhteen tapauskuntaan. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille, että reunakuntien erityinen huomioiminen oli toiminut alueen yhtenä pääsyvaatimuksena ohjelmaan. Näkemykset heijastavat sitä, kuinka toimenpiteiden kohdistaminen ohjelma-alueen reunakuntiin on tapahtunut osin alueen omien intressien pohjalta, osin taas ylhäältä annettujen ohjeistuksien sanelemana.

Etenkin seudulla, jossa on aikaisemminkin ilmennyt ristiriitoja keskuksen ja reuna-alueiden kuntien välillä, näyttää ohjelma helposti nostattavan esille seudun sisäiset jännitteet. Tällöin puheenvuoroissa arvosteltiin mm. alueen toimijoita ja heidän taipumuksiaan pitää tärkeänä vain seutukunnan keskuksen kehittämistä. Aluekeskusohjelman varjolla hankkeita on voitu 'laajentaa' koko alueelle ulottuviksi. Ohjelman tulkinnanvaraisuudesta johtuen seudullisuus ei ole siten toteutunut toimijoiden odottamalla tavalla.

”Siinä on kyllä, kyllä tota, vähän kitkaa. Joitakin keskuksen hankkeita on tulkittu seudullisiksi hankkeiksi, vaikka ovat olleet pelkästään sen omia hankkeita. Ei se ole ihan reilusti toiminut, kyllä se täytyy sanoa siitä.” (virkamies)

Toisaalta aluekeskusohjelmaan liitettiin haastatteluissa strategisia toiveita. Ohjelman toivottiin tuovan strategista näkemystä etenkin ohjelmien hallinnasta vastaaviin seudullisiin kehitysyhtiöihin. Näyttää siltä, että ohjelman myötä seudullisista kehityskeskuksista pyritään muodostamaan strategisia toimijoita alueilla. Myös ohjelman vaikuttavuuden nähtiin kytkeytyvän pitkälti siihen, miten ohjelma onnistutaan koordinoimaan yhteen alueen muiden kumppanuuksien kanssa. Tämän perusteella on syytä panna merkille, että alueiden laatimia ohjelmia pidettiin osassa haastatteluja liian laaja-alaisina. Seuraavan sitaatin mukaan alueen ohjelmasta puuttuu juuri se, mitä kuntatason kumppanuuteen kaivataan. Alueen ohjelma ei puheenvuoron perusteella näytä tarjoavan välineitä heterogeenisen hankekentän linjaamiseksi.

”Aluekeskusohjelma on täällä liian laaja-alainen, liiankin laaja-alainen, se kietoutuu tämmöiseen hyvinvointiproblematiikkaan, ja

sehän on taas semmoinen rajaton käsite, mitä hyvinvointi on. Elikkä se on tällainen sillisalaatti. Että se on liian laaja. Se ottaa roolikseen sen, että se voi rahoittaa innovatiivisia hankkeita, jotka eivät mene kakkosohjelmaan tai ESR-hankkeisiin, eli sen tehtäväkin on vähän rahoittaa tällaisia riskihankkeita ja näin se on tehnytkin. Mutta sen se laaja-alaisuus on kyllä välillä semmoinen, että on hyvin vaikea välillä aina sanoa, että kuuluuko se hanke tähän aluekeskusohjelmaan.” (kunnan edustaja)

Ohjelmassa nähdystä vinoudesta tai sen liian laaja-alaisista tulkinnoista huolimatta aluekeskusohjelma tarjoaa mahdollisuuksia myös reuna-alueiden kehittämiseen. On kuitenkin huomattava, ettei maaseudun kehittämisessä nojaututa tapauskunnissa ainoastaan aluekeskusohjelmaan. Kuten aikaisemmin todettiin, kuntien tulevaisuus nähtiin muutenkin suhteellisen valoisana. Kuntien maantieteellisen sijainnin ja seutuistumisen nähtiin jo sinällään ruokkivan kaupungin ja maaseudun välistä vuorovaikutusta, kuuluipa kunta aluekeskusohjelmaan tai ei.

Ohjelman toimeenpano ja siihen liittyvän potentiaalin hyödyntäminen on alueen toimijoiden vastuulla. Olennaisena voidaan pitää sitä, että alueet itse tunnistavat kehittämisen motiivinsa ja tuovat ne esille. Alueen kehittämisen kannalta ei voida pitää kovinkaan tarkoituksenmukaisena, että ohjelmaa toimeenpanevat tahot kritisoivat toisiaan ja toistensa intressejä sanomatta näkemyksiään ääneen muulla kuin ulkopuolisen henkilön suorittamassa haastattelussa. Aluekeskusohjelmassa havaittu taipumus keskustusten kehittämiseen edellyttää alueiden sisällä avointa keskustelua ja intressien esille tuomista, jos aluetta halutaan kehittää tasapuolisesti, aidon kumppanuuden pohjalta.

6.7 Yhteenveto haastattelujen tuloksista

Haastateltujen mukaan toimintaryhmätyön käynnistyminen oli tapauskunnissa varsin takkuista rahoituskauden 2000–2006 alussa. Etenkin luottamushenkilöiden keskuudessa toiminnan nähtiin edelleen olleen heikosti tunnettua. Tätä pidettiin keskeisenä syynä siihen, että kuntien asenne kertasummakäytäntöä kohtaan osoittautui kauden alkuvaiheessa epäileväksi. Toiminnanjohtajat ja kuntien virkamiehet kertovat joutuneensa vakuutteleman luottamushenkilöitä toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta ja pohjustamaan tällä tavoin kertasumman myöntämistä.

Kaikki kunnat kertoivat rahoittaneensa toimintaryhmiä kertasummalla. Samalla kunnat olivat kehittäneet erilaisia keinoja, joilla ne pyrkivät seuraamaan toimintaryhmien hanketilannetta. Kunnissa halutaan varmistua siitä, että kuntiin todella perustetaan hankkeita niiden odottamalla tavalla. Vain yhdessä kunnassa kertasummakäytäntöä pidettiin kuntaa helpottavana asiana. Nyt kunnan ja

toimintaryhmän välisessä yhteistyössä voidaan keskittyä varsinaiseen kehittämistyöhön. Haastattelujen perusteella tilanteeseen on vaikuttanut se, että kunta luottaa kyliin ja uskoo niiden olevan toimeliaita hankerahan hyödyntäjiä. Seurantakeinojen moninaisuus kertoo kuitenkin siitä, että kertausumma koetaan kunnissa kivuliaana asiana. Keinot kuntaosuuden käytön tarkkailemiseksi saavat myös toimintaryhmän itsenäisyyden näyttämään tulkinnanvaraiselta asialta. Toisaalta kertausummakäytännön arvellaan johtavan siihen, että etenkin luottamushenkilöiden kosketus toimintaryhmätyöhön on nykyistä selvemmin heidän oman aktiivisuutensa varassa. Samalla itsenäistyvä toimintaryhmätyö odottaa kunnalta entistä enemmän asiantuntemukseen perustuvaa tukea paikalliseen kehittämiseen.

Haastattelujen mukaan suurin osa kuntien luottamushenkilöstä osallistuu kumppanuuksiin varsin heikosti. Merkittävä osa haastatteluista valtuutetuista osoittautui kuitenkin aktiivisiksi kehittäjäpersooniksi paikkakunnillaan. Heille kumppanuus on sekä henkilökohtainen haaste omien kykyjen koetteluun että keino yhteisen hyvän edistämiseen. Kunnanvaltuutetun rooli kietoutuu luontevasti heidän muihin rooleihinsa kunnan asukkaana, maakuntatason valtuutettuna tai kansalaisaktiivina. Aktiiviset luottamushenkilöt peräävät kehittäjän roolin omaksumista myös muilta, passiiviseksi luonnehdituilta valtuutetuilta. Selvaisiksi mielletään valtaosa luottamushenkilöistä.

Kumppanuutta sivusta seuranneen luottamushenkilön suhtautuminen oli huomattavasti aktiivisia valtuutettuja kielteisempää. Hänen käsityksensä kumppanuudesta olivat varsin epäselviä. Kumppanuuksien kenttä näyttäytyi hänelle vaikeasti hahmotettavana hankkeiden mosaiikkina. Ainoastaan tieto siitä, että hankkeiden kautta kuntaan virtaa rahaa, patistaa häntä aktivoitumaan. Kokemus kumppanuuksista – tai sen puuttuminen – vaikuttaa siihen, millaisena luottamushenkilöt näkevät kumppanuuden mahdollisuudet.

Kunnanjohtajia pidetään hengenluojina kuntatason kumppanuudessa. Heidän virkатыönsä on pitkälti kumppanuuden rakentamista, ja heillä katsotaan olevan parhaimmat mahdollisuudet erilaisten verkostojen ja rahoituslähteiden tavoittamiseen. Elinkeinoasiamiehen aktiivisuus kumppanuuksissa vaihteli kunnittain. Elinkeinoasiamies ja maaseutusihteeri tasapainoilevat virkatehtävien ja kumppanuuden vaatiman ajan kanssa. Yhtäältä kumppanuus lomittuu heidän työtehtäviinsä, kun kehittämistyötä voi tehdä virka-aikana. Toisaalta virkatehtävien edellyttämä aika on poissa kumppanuuden rakentamisesta. Kiire estää virkamiehiä pysähtymästä, jotta he voisivat arvioida edes nykyisten työtehtävien tarkoituksenmukaisuutta. Virkamiesten osallistumisaktiivisuudessa ratkaisevaa näyttää olevan heidän oma aktiivisuutensa ja mielenkiintonsa maaseudun kehittämiseen. Jos maaseudun kehittämisasiat kiinnostavat, on virkatehtäviltä liiennyt aikaa kumppanuuden hoitamiseen.

Myös yrittäjät kokevat ajanpuutteen rajaavan kumppanuuteen osallistumista. Intensiivisestä yritystoiminnasta koetaan olevan vaikeaa irrottaa aikaa kumppanuushankkeisiin. Toisaalta yrityksen asioihin uppoutuminen saattaa estää näkemästä omia kehittämisen tarpeita, joihin yhteistyöllä voitaisiin puuttua. Yrittäjäkuntaa leimaava moninaisuus näyttäytyy haasteena etenkin kunnalle, sillä yrittäjien yhteistyöodotuksissa on usein huomattavia eroja. Yrittäjien aktivoimisen katsotaan edellyttävän kunnalta yrittäjäkohtaisen lähestymistavan omaksumista, kumppanuuden räätälöintiä yrittäjän tarpeista käsin.

Kunnan budjetissa kumppanuus joutuu helposti vastakkain kuntien lakisääteisten velvoitteiden kanssa. Tiukan talouden takia kumppanuuteen liittyy kunnissa toiveita kolmannen sektorin osallistumisesta kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja kunnan roolin uudelleen määrittelystä. Nähtiin mahdollisena, että jatkossa kunnat keskittyvät ydintoimintoihin, ja että niiden toiminta painottuu kumppanuuksien edistämiseen. Kuntien nykyisen rahatilanteen todettiin heijastuneen myös kuntien hankkeistamishalukkuuteen. Tiukka talous voi tehdä kunnista taantumuksellisia kumppaneita. Kuntien katsottiin mielellään pidättäytyvän rahoittamasta ennakkoluulottomia hankkeita, joiden tuloksia on vaikea ennustaa. Budjetin todettiin kannustavan kuntia lähinnä elinkeinollisiin hankkeisiin. Toisaalta ulkopuolisen rahan toivossa elävistä kunnista voi haastattelujen mukaan tulla hankerahan hamuajia. Jos kunta on mukana kovin monessa kehittämissuunnitelmassa, uhkaa kumppanuus jäädä kuitenkin pinnalliseksi. Ilman selvää rahankäytön suunnittelua kunnan osallistumista leimaa helposti ristiriitaisuus, kun erilaiset kehittämissuunnitelmat kilpailevat samoista euroista kunnan budjetissa.

Maaseudulle suuntautuvaan muuttoliikkeeseen suhtauduttiin kunnissa korostuneen toiveikkaasti. Muuttoliikkeen uskottiin kasvattavan lähivuosina kuntien asukaslukuja Orimattilassa, Tammelassa sekä Nummi-Pusulassa. Kylien kannalta tämä koettiin kuitenkin hankalana. Tilanne edellyttää kunnissa vastauksen löytämistä siihen, miten kunta voi turvata palvelut kasvavissa kylissä ja samanaikaisesti kohdella kaikkia kyliä tasapuolisesti. Kyliin epätasaisesti kohdentuva muuttoliike koettelee kunnan ja kylien välistä suhdetta. Haastateltavat peräsivät luottamushenkilöiltä nykyistä pitävämpää otetta kunta – kylä – kumppanuuden kehittämiseksi sekä heidän kaksinaisen roolinsa tiedostamista. Myös kyläläisten asenteissa nähtiin tarkastelun tarvetta. Kylien järjestötoiminta pidettiin luontevana pohjana kolmannen sektorin valtaistumiselle. Kolmannen sektorin mahdollisuuksiin uskoivat kuitenkin ainoastaan ne, joilla oli siitä omia kokemuksia tai muuten läheinen yhteys ruohonjuuritasoon.

Keskeisin katkoskohta kuntatason kumppanuudessa hahmottui kylähankkeiden ja elinkeinollisten hankkeiden välille. Esteinä kylähankkeiden ulottamiseksi elinkeinojen kehittämiseen pidettiin sitoutumisen vaikeutta sekä kyläläisten rohkeuden puutetta. Elinkeinojen kehittämisessä kylien talkooperinne ei näyttäyty ainoastaan myönteisessä valossa. Haastateltujen mielestä hankkeet koe-

taan kivoiksi useimmiten vain niin kauan kuin ne kohdentuvat kylän yhteisten asioiden edistämiseen. On haasteellista edistää vapaaehtoisuuteen perustuvilla hankkeilla sellaista toimintaa, joka mahdollisesti luo jollekulle edellytyksiä pysyviin ansiomahdollisuuksiin.

Tapauskunnat ovat silti pyrkineet eri tavoin jäsentämään pirstalemaista hankkentää ja kokoamaan kumppanuudet tiiviimmin osaksi kunnan kehittämistä. Keinoina ovat olleet mm. henkilöresurssien lisääminen sekä ohjelma- ja strategiatyö. Kumppanuutta vahvistaneiden ratkaisujen voi kuitenkin todeta johtaneen varsin moniselitteisiin lopputuloksiin. Henkilöresurssien katsottiin lisänneen kunnan hankkeistamistaitoja ja tuoneen kuntaa lisää hankkeita. Toisaalta nähtiin, että kunnan antama tekninen tuki saattaa ehkäistä ruohonjuuritason oma-aloitteisuutta. Jos kuntaan perustetaan uusia toimia kunnan kumppanuutta hoitamaan, ratkaisu edellyttää koko toimijakentän kuuntelemista sekä tarkkaa etukäteisharkintaa, mihin uudella resurssilla viime kädessä pyritään.

Kylien ja kunnan ohjelmatyössä kynnyskysymykseksi muodostui vastuiden määrittely. Kunnalle kylä ei näyttäydä riittävän uskottavana toimenpiteiden toteuttajana, vaikka ohjelma tähtäisikin nimenomaan kylien omaehtoisuuden edistämiseen. Haastattelujen perusteella ilman selvää toteuttamissuunnitelmaa kylien elinkeino-ohjelma uhkaa jäädä lähinnä uuden näkökulman tuojaksi kunnan ja kylien väliseen suhteeseen, saamatta aikaan konkreettisia kumppanuiden tekoja.

Huittinen erottuu strategiallaan muista tapauskunnista. Haastatteluaineiston perusteella elinkeinojen kehittäminen on siellä ammattimaisinta ja työnjako kumppanuuksien välillä pisimmälle vietyä. Strategiatyön katsotaan auttaneen yhteisen kehittämisenäkemyksen ja elinkeinopoliittisten linjanvetojen hahmotamista.

Useimmat haastatelluista pitivät aluekeskusohjelmaa taipuvaisena keskusten kehittämiseen. Ohjelmassa nähty kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelu koettiin maaseudun kannalta ongelmallisena. Osan oli vaikea uskoa ajatusta, että aluekeskusohjelma voi hyödyttää tasapuolisesti koko ohjelma-alueita. Haastatteluaineiston perusteella ohjelman vinous voi tulla kuitenkin oikaistuksi ohjelman aluekohtaisilla toimeenpanokäytännöillä. Haastatteluissa uskottiin siihen, että maaseudun vakavasti ottavilla ohjelma-alueilla aluekeskusohjelmaa tullaan toteuttamaan tavalla, joka tukee myös maaseutukuntien kehitystä. Toisaalta seudulla, jossa kuntien yhteistyöasetelma on perinteisesti koettu epätasarvoiseksi, voi ohjelma olla omiaan vahvistamaan seudun sisäisiä jännitteitä. Haastateltavien mukaan aluekeskusohjelman varjolla hankkeita on voitu 'laajentaa' koko alueelle ulottuviksi, vaikka käytännössä toiminnan katsotaan kohdentuvan keskuksen tuntumaan. Haastatteluaineisto korostaa alueiden omia päätöksentekoprosesseja aluekeskusohjelman täytäntöön panossa ja ohjelman alueelliseen vaikuttavuuteen heijastuvana tekijänä.

7 Keskustelua paikallisen kehittämisen edellytyksistä

7.1 Ajatus kumppanuuksia kokoavasta kehittämisotteesta

Tutkimuksessa kunta näyttäytyy kumppanuuksien leikkauspisteenä, jossa eri kehittämistahot omine painotuksineen kohtaavat, ja jossa kunnalta odotetaan panostusta eri suuntiin. Kunnan kehittämisrahan jakaminen saattaa helposti saada kilpailun piirteitä, kun maaseutu ympäristön kunnostushankkeet ja näitä laajamittaisemmat elinkeinojen kehittämishankkeet kilpailevat samoista euroista kunnan budjetissa. Tilanne voi kunnassa vaikuttaa repivältä. Miten kehittämiseen varatun rahan jakaminen kunnassa ratkaistaan, on kuntakohtainen kysymys, joka riippuu – mistä? Tutkimuksen perusteella kunnissa ei välttämättä ole selvää käsitystä siitä, miten kehittämisvaroja suunnataan. Tutkimusaineiston mukaan kumppanuuksista päätetään osassa kuntia tilannekohtaisesti, sitä mukaa kun kumppanuuksia koskevat asiat tai hankkeet tulevat päätettäviksi. Ilmeistä on, että rajatun kehittämispotin jakaminen ad hoc -periaatteella herättää ristiriitoja dynaamisessa hankemaailmassa, jossa kehittämisrahan menekki riippuu pitkälti paikallisten toimijoiden innostuksesta.

Toisaalta tutkimuksessa nousee esille poikkeuksia. On kuntia, joissa pyritään aktiivisesti haravoimaan kumppanuuksien kenttää ja vainuamaan kehittämismahdollisuuksia – ei ainoastaan ulkopuolisen rahan toivossa, vaan myös valitujen kehittämislinjausten toteuttamiseksi. Tosin näissäkin kunnissa kehittämisen puuskahdukset näyttävät olevan yksittäisten henkilöiden tai pienehkön tiimin aikaansaannosta. Asema kumppanuuden pioneereina on ymmärrettävästi tuntunut heistä raskaalta. Tällaisessa tilanteessa kehittäjät kertovat kuitenkin saaneensa tukea paitsi toisistaan myös kuntatason toimijoita yhdentävästä kehittämisnäkemyksestä. Tieto yhteisen näkemyksen eteenpäinviemisestä näyttää tuovan mielekkyyttä kehittämistyön toimeenpanoon ja auttavan kumppanuuksien välisten synergioiden havaitsemista ja työnjaosta sopimista.

Tutkimuksessa tulee korostuneesti esille se, että toimintaryhmätyön koetaan jääneen liian erilliseksi kuntien muusta, etenkin elinkeinojen, kehittämisestä. On ilmeistä, että toista rakennerahastokautta eletessä toimintaryhmätyön aikaansaannokset näkyvät jo kylämiljöössä. Tämä auttaa ehkä ymmärtämään tutkimuksessa esitettyjä turhautuneita kommentteja kylätaloihin uppoavista kehittämisresursseista sekä sitä, että maaseutu ympäristöön kohdistuvat hankkeet mielletään osin jo tavoitteensa täyttäneiksi. Toisaalta sosiaalisen pääoman kasvattamiseen tähtäävää kumppanuutta, liittyipä se käytännössä 'vain' kylänraitin kunnossapitoon, voidaan pitää tärkeänä nykyisissä oloissa, joissa kehityksen suunnan odotetaan kulkevan kohti paikallisten toimijoiden valtaistamista (ks.

Goodwin 1998, Marsden & Murdoch 1998). Lyhytaikaisinkin kyläprojektit voivat luoda pohjaa paikallisyhteisön sosiaaliselle kyvykkyydelle.

Vaikka kylien aktiivisuutta peräänkuulutetaan, kylätoiminnan rahalliseen tukemiseen suhtaudutaan kunnissa tutkimuksen perusteella nihkeästi. Elinkeinolliset hankkeet vaikuttavat kunnissa sittenkin tärkeämmiltä kuin panostus kumppanuuden kehkeytymiseen. Toisaalta tutkimuksessa hahmottunut juopa kylähankkeiden ja elinkeinollisten hankkeiden välillä nostaa esiin kysymyksen siitä, kenen strategiaan kuntia koskettavien hankkeiden pitäisi sopia; toimintaryhmän, kunnan vai jonkin muun kumppanuustoimijan? Kysymys on ajankohdainen, jos maaseutua halutaan kehittää kaikkien kumppanuuksissa mukana olevien kannalta mielekkäällä ja toimijoiden arvomaailmoihin sopivalla tavalla.

Hankkeisiin pirstaloituva kumppanuus on kannustanut kunnissa yrityksiin ottaa haltuun kumppanuutta kunnan toimintapolitiikkana. Tutkimuksessa seuraukset näyttävät olleen varsin moni-ilmeisiä ja osin yllättäneen toimijat itsensäkin. Luotaessa kuntatason kumppanuuteen uusia toimijuuksia vaikutukset ulottuvat sekä olemassa oleviin toimijoihin, heidän välisiinsä suhteisiin kunnan sisä- ja ulkopuolella että kumppaneiden väliseen työjakoon. Tulosten perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että hyvääkin tarkoittavat pyrkimykset kumppanuuteen perustuvan toimintapolitiikan toteuttamisessa saattavat helposti johdattaa ristiriitojen syvenemiseen.

Kumppanuuden rakentaminen kuntatasolla ei ole helppoa. Toimet, jolla kumppanuutta on pyritty kokoamaan yksiin käsiin, edellyttävät tutkimuksen mukaan perusteellista etukäteisarviointia ja koko toimijakentän osallistamista muutosten tarpeellisuuden ja niiden seurausten haarukointiin. Tulosten perusteella myös toimijoiden työnjako tulisi nähdä tärkeänä keskustelun aiheena, esimerkiksi silloin kun kumppanuutta pyritään vahvistamaan kunnan ja kylien välillä. Jos kumppanuus ei hahmotu kunnalle ja kylille jakautuviksi käytännön toimiksi, se jää helposti ohjelmapaperiksi. Tilanne on omiaan vahvistamaan toimintapolitiikkaa kyseenlaistavia äänenpainoja, kuten epäilyjä kumppanuuden keino- tekoisuudesta. Epäilyjen ruokkiminen on lisäksi varsin vaivatonta. Se, että kumppanuus on altis jäämään kosmeettiseksi kikkailuksi, on yleinen toteamus kumppanuudesta (ks. Westholm 1999, s. 14, Karhio 2000, s. 105).

Osaltaan toiveet heterogeenista kumppanuuksien kenttää kokoavasta toimintapolitiikasta sisältyivät puheeseen aluekeskusohjelmasta, johon osa tapauskunnista osallistuu tai toivoo tulevaisuutta valituksi. Tutkimus todistaa aluekeskusohjelmassa sisäänrakennettuna pidetystä kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelusta (Rosenqvist 2002, Valovirta ym. 2002), mutta suuntaa samalla huomion ohjelman toimeenpanokäytäntöihin. Tutkimuksen perusteella maaseudun kehittämisen kannalta ratkaisevia eivät välttämättä ole aluekeskusohjelmassa nähdyt ristiriitaisuudet sinänsä. Esitetyt arviot ohjelman vaikuttavuudesta maaseudun kehitykseen pohjautuivat siihen, miten ohjelmaa on lähdetty toteutta-

maan, käsityksiin toimeenpanossa mukana olevista toimijoista ja heidän intresseistään – ja vain osin ohjelman vinouteen sinänsä. Ensitutumat ohjelmasta viittaavat siihen, että alueiden toimijat toimeenpanokäytäntöineen ensisijassa ratkaisevat, suunnataanko varoja ainoastaan keskuksissa sijaitsevien elinkeinosten tukemiseen vai nähdäänkö tärkeinä myös uutta ennakoivat, usein reuna-alueilla sijaitsevat hankkeet. Toinen kysymys on, ovatko aluekeskusohjelman suhteellisen vaatimattomat eväät (Valovirta 2003) maaseudun kannalta riittävät, vaikka ne kohdennettaisiin tasapuolisesti kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen edistämiseen.

Vaikka aluekeskusohjelman taloudellista panosta on pidetty vähäisenä, nykyisestä aluekehityksen dynamiikasta käsin ohjelman merkitystä ei ole syytä aliarvioida. Alueita kehitetään entistä enemmän mielikuvien varassa, alueiden aktiivisen imagotyön pohjalta. Tähän aluekeskusohjelman on katsottu antavan oivallisen tilaisuuden. Alueiden imagoja tutkinut Äikäs (2003, s. 7–8) toteaa, että ohjelma on omiaan kannustamaan alueita itsenäisyyttä korostavaan toimintaan ja luomaan mielikuvaa alueen edistyksellisyydestä. Aluekeskusohjelman projektijohtaja Ulla-Maija Laiho (2003, s. 7) näkee ohjelman taas lisäävän nimenomaan seutuyhteistyön uskottavuutta eli vahvistavan kuntien mielikuvia seudullisen yhteistyön voimasta. Voidaan siten ajatella, että ohjelman anti ulottuu näiltä osin sekä alueen sisä- että ulkopuolelle. Äikäs tosin epäilee, voiko poliittis-hallinnollinen aluekeskusohjelma luoda pitävää pohjaa alueelliselle identiteetille ja edelleen alueen imagolle. Hallinnollisten alueiden imagot ovat osoittautuneet hauraksi – tästä todistavat kokemukset seutukunnista, joita kuvattiin luvussa 4.2.2.

Ohjelman herättämä keskustelu ja alueiden kiinnostus ohjelmaa kohtaan kertovat kuitenkin ohjelman saamasta merkityksestä. Ohjelman piiriin halutaan, kuten Huittisten ja Vammalan kymmenen kunnan strategiatyöksi laajentunut kumppanuustoiminta osoittaa luvussa 5.1. Voidaan ajatella, että ohjelmalle on muodostunut statusarvoa, koska siihen halutaan niin innokkaasti osallistua. Imagollisista vahvuuksista ei välttämättä ole pitkä matka aluetalouden kasvuun, uusiin yrityksiin ja asukkaisiin, joita mielikuvat alueen edistyksellisyydestä ymmärrettävästi houkuttavat. Kenties hurjimmissa, aluekeskuksen imagoaspektia painottavissa visioissa saattaa sijoittumispaikkaa etsivä yrittäjä todeta, että muutankin sinne, sitähän kehitetään aluekeskusohjelmassa...

Vaikka aluekeskusohjelmalla olisi alueiden imagoa ryhdittävä vaikutus, mielikuvalliset tekijät eivät silti korvaa ohjelman käytännönläheisempiä puolia, kuten ohjelman panosta alueen strategiana. Siksi on merkillepantavaa, että eräissä tapauskunnassa alueen ohjelman katsottiin tulleen tulkituksi liian laaja-alaisena. Millainen arvo alueen kehittämiseen tähtävällä ohjelmalla on kehittämisen linjaajana, jos sen alaisuuteen voidaan sisällyttää lähes millaisia hankkeita tahansa? Tutkimus antaa aiheen kiinnittää huomiota aluekeskusohjelman kyvykkyyden koordinoijana, sellaisen kokonaisvaltaisen kehittämisotteen tarjoa-

jana, jota kuntataso useissa yhteyksissä peräänkuuluttaa. Kun paikallisessa kehittämisessä kaivataan yhtenäistä otetta ja sirpalemaisen kehittämistyön nykyistä selkeämpää jäsentämistä, ehkä kuntatasolla kunnan (kumppanuus)-strategia antaisi sittenkin mittakaavoiltaan sopivammat puitteet nykyisen toimintapolitiikan haltuunottoon eri kumppanuuksia kokoavalla tavalla.

7.2 Kunta rahoittajasta asiantuntijaksi

Toimintaryhmiin kohdistunut arvostelu kylämiljöön kohentamiseen jämähtämisestä ja vastaavasti elinkeinollisten hankkeiden vaatiminen voidaan tulkita johtuneen myös nykyisen rahoituskauden käytännöistä. On ymmärrettävää, että huoli kuntarahan käytöstä kasvaa, kun mahdollisuudet sen käytöstä päättämisessä vähenevät. Voidaan siten ajatella, että kertasummakäytäntö ja toimintaryhmien itsenäistymispyrkimykset ovat yllyttäneet kuntia peräämään toimintaryhmiltä elinkeinollista vaikuttavuutta. Mutta onko kuntien vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen sittenkään niin yksiselitteistä? Tutkimuksen perusteella kunnilla voi olla myös muita tapoja osallistua toimintaryhmätyöhön. Toimintaryhmien edustajat tarjoaisivat kunnille tilaisuutta tulla mukaan asiantuntijoina. Kuntien vakiintuneisuuden, alueensa ja sen toimijoiden tuntemuksen sekä asiantuntijuuden perusteella kunnat toivotetaan tervetulleiksi toimintaryhmätyöhön. Tämän asiantuntijuuteen ja aktiiviseen osallistumiseen perustuvan mahdollisuuden paikallinen kumppanuus on tarjonnut kunnille jo aikaisemmin (ks. Karhio 1999).

Ajatus kuntien kontribuutiosta asiantuntijoina voidaan tulkita yhtenä osoituksena hallinnan tavan muutoksesta, jossa päätäntävaltaa pyritään hajauttamaan päätöksen kohteina oleville (ks. Goodwin 1998). Kun toimijoista muodostuu myös päätöksenteon subjekteja, voidaan olettaa, että muutos kohti paikallista hallintaa johtaa tiedon tarpeen korostumiseen paikallistasolla. Osallisuus päätöksentekoon edellyttää perehtyneisyyttä kohteena olevaan asiaan. Asiantuntemuksen tarve paikallisten toimijoiden keskuudessa laajentaa luontevasti myös kunnan rooliin liittyvää potentiaalia. Paikallisessa hallinnassa kuntia hahmotetaan eräänlaisina katalyytteinä ja kehityksen koordinoijina (Anttiroiko & Jokela 2002, s. 129–130), joiden vaikutusmahdollisuudet perustuvat entistä enemmän yhteistoimintaan ja vuorovaikutukseen (ks. Hoikka 2002). Kunnan ja toimintaryhmän välistä kumppanuutta koskevissa lausunnoissaan kuntien edustajat eivät kuitenkaan puhuneet sen paremmin kunnastaan kuin itsestäänkään toimijoina, joiden kontribuutio kumppanuudessa pohjautuisi asiantuntijuuteen tai kunnan asemaan kietoutuviin vahvuuksiin. Hallinnan tavan muutosta koskevan keskustelun valossa tutkimuksen hahmottama tilanne voidaan kiteyttää seuraavasti: kun entisiä ovia päätöksentekoon sulkeutuu, uusia vaikutusmahdollisuuksia näyttää avautuvan – niistä on kuitenkin tultava kunnissa tietoisiksi.

Tutkimus antaa yhtäältä viitteitä siitä, että paikallistason omaehtoisuuden edistäminen on tehnyt kunnista varovaisia jopa niin, että ne pyrkivät tietoisesti välttämään puuttumista toimintaryhmätyöhön. Samalla on muistutettava, että puheet kuntien ja toimintaryhmien kumppanuudesta koskivat useimmiten suoraa vaikuttamista eli osallistumista hankkeita koskevaan päätöksentekoon. Tällaisessa tilanteessa könttäsommasta muodostuu helposti toimivan kumppanuuden kriteeri: kumppanuus on kehittynyt hyvin, kun kunta rahoittaa toimintaryhmää könttäsommalla ja huonosti, jos kunta kitsastelee kertasomman antamisessa. Könttäsomman noustessa tällä tavoin esille voidaan kysyä, ovatko kriittiset huomiot esimerkiksi kumppanuuksien virkamiesvetoisuudesta (esim. Valve 2002) tai kuntien tapauskollisuudesta (ks. Katajamäki ym. 2001, s. 28–30) johtamassa siihen, että kritiikin pelossa kunnat rajaavat itsensä pelkästään vuosittaisen könttäsomman antajaksi. Huomiota voidaan pitää aiheellisena etenkin, jos kunnat eivät näe juuri muita keinoja osallistua toimintaryhmätyöhön kuin olla mukana kehittämisrahasta päättämässä. Ilmeistä on, että kumppanuudesta tulee tällöin varsin muodollista. Näinhän todettiin luvussa 4.2.1 Rantaman (2002) ennakoineen nykyisen rahoituskauden normien vaikutusta paikalliseen kumppanuuteen.

Toisaalta vaikuttamispyrkimysten samanaikainen paljastuminen ja könttäsommasta lipsuminen kertovat siitä, että kunnan vetäytyminen toimintaryhmien päätöksenteosta voi olla osin näennäistä. Tutkimuksen perusteella toimintaryhmien päätöksiin haluttaisiin useimmissa tapauskunnissa vaikuttaa, mutta koska sitä ei pidetä suotavana, se hoidetaan epävirallisten ja tulkinnanvaraisten järjestelyjen, 'seurantakonstien' avulla. Kunnan ja toimintaryhmän välistä kumppanuutta, sen rahoitusta, koskevat kommentit viestivät yhteistyön takelusta ja luottamuksen puutteesta.

Huomion lukkiutuminen rahoituskäytäntöihin kunnan ja toimintaryhmän välistä suhdetta ja sen kehitystä tarkasteltaessa antaa aiheen kääntää huomiota yksittäisiin toimijoihin kumppanuuden rakentajina. Kumppanuutta rakennetaan viime kädessä yksilötasolla. Yksittäisiä toimijoita, etenkin luottamushenkilöitä ja virkamiehiä, koskevien tutkimustulosten tarkastelu luo kuntatason kumppanuudesta edellä esitettyä monipuolisemman kuvan.

7.3 Osallistuva kuntalainen – onnistuvan kumppanuuden edellytys

Tutkimuksen perusteella varsinkin kuntien luottamushenkilöt ovat taipuvaisia odottamaan kumppanuuksilta konkreettisia tuloksia. Todistetta siitä, että kumppanuus aikaansaa jotain kunnan taloutta kohentavaa, käytettäisiin mielellään kumppanuuspäätöksien lähtökohtana. Toisaalta kuntien taloudellisen tilanteen valossa on ymmärrettävää, että päättäjän paikalta katsottuna odotukset suuntautuvat helposti hanketoiminnan konkreettisiin tuloksiin. Taiteilu kuntien pal-

velujen ylläpitämiseen liittyvien haasteiden parissa on omiaan vahvistamaan valtuutettujen toiveita työpaikkoja enteilevistä hankkeista, jotka verotulojen myötä toisivat helpotusta kuntien nykyiseen tilanteeseen.

Aktiivisesti kumppanuutta rakentaneiden luottamushenkilöiden puheessa kuntien talous mainitaan, mutta se ei muodostu merkittäväksi kumppanuuteen vaikuttavaksi tekijäksi. Kumppanuuksissa toimineiden motiivit juontavat juurensa havaintoihin kumppanuushallinnan korostumisesta ja toimijoiden keskinäisen riippuvuuden tunnistamisesta (ks. Anttiroiko & Jokela 2002, s. 132–133). Ylipäätään luottamushenkilöiden aktivoituneisuus näyttäisi pohjautuvan heidän keskuudessaan eräänlaiseen johtopäätökseen siitä, että kehitysikin kehittyy. Tilanne näyttää heistä johtavan edelleen siihen, että toimintapolitiikkojen muutoksen koetaan muokkaavan myös luottamushenkilöihin kohdistuvia odotuksia. Itse he näyttävät omaksuneen havaitsemansa muutokset. Osoituksena siitä on heidän oma aktivoituneisuutensa sekä tarve muiden, passiivisena valtaenemmistönä näyttäytyvän joukon herättämiseen. Luottamushenkilöiden kumppanuusorientoituneisuus näyttää siten perustuvan vahvasti henkilökohtaiseen näkemykseen kumppanuuden välttämättömyydestä sekä omasta roolista sen edistäjänä, paikallisena toiminta-aktiivina. Tämän pohjalta tutkimus päättyy korostamaan valvetuneisuuden ja vastuullisuuden merkitystä nykyisten kehittämisen käytäntöjen haltuun ottamisessa. Tulosten perusteella aktiiviset luottamushenkilöt ovat toimintaympäristöstään ja sen vaatimuksista sekä tätä myöten myös omasta roolistaan tietoisia kuntalaisia. Ajatus palaa lähelle kunnallisen itsehallinnon lähtökohtaa, vastuuta ottavaa kansalaista, jonka kiinnostuksesta kotikunnan asioiden hoitoon on viime aikoina kannettu huolta myös muissa yhteyksissä (Ryynänen 2002, s. 21–22).

Tutkimuksen perusteella yksittäisen toimijan rooli kuntatason kumppanuudessa kietoutuu hänen muihin rooleihinsa jopa niin, ettei rooleja suoraan kysyttäessä osata eritellä. Erottelut virkamieheen, luottamushenkilöön tai toiminta-aktiiviin osoittautuvatkin varsin tarpeettomiksi ja teennäisiksi, käytännössä ehkä myös haitallisiksi. Kuten tutkimuksen alussa oletettiin, kunnassa ihmiset ovat läsnä persoonina, joilla on erilaisia ominaisuuksia, joista yksi voi liittyä jäsenyyteen järjestössä, toinen paikkaan valtuustossa, kolmas virkaan kunnassa. Kuntatason kumppanuutta tarkasteltaessa toimijat hahmottuvat yksilöiksi, kuntalaisiksi. Roolit lomittuvat, kun luottamushenkilönä haastatteluun kutsuttu tarkastelee kumppanuutta samanaikaisesti kolmannen sektorin näkökulmasta, paikallisena toiminta-aktiivina. Toinen, maaseutuyrittäjänä haastattelupyynnön saanut, osoittautuu aktiiviseksi kunnallispoliitikoksi ja päättyy tarkastelemaan kumppanuutta ensisijassa valtuutetun näkökulmasta. Toisaalta on tiedostettava, että tiiviit kytkökset paikallisyhteisöön voivat muodostua rasisitteeksi ja ehkäistä tilanteen näkemistä kokonaisuutena. Näin on etenkin luottamushenkilöiden kohdalla. Kaksoisrooli kyläläisenä ja koko kunnan edustajana on tutkimuksen perusteella paikallisessa kehittämisessä vaikeasti omaksuttava asia.

Tutkimus osoittaa roolien toisiinsa sulautumiseen liittyvän kuitenkin selviä synergiaetuja. Etu on niiden puolella, jotka luontaisesti tuntevat alueen omakseen, ovat kenties kunnan kasvatteja tai muuten kokevat sympatiaa paikallista kehittämistä kohtaan. Heille osallistuminen kumppanuuteen näyttää olevan myös mielekkäintä. Tutkimus viestii kuntalaisuuden keskeisestä merkityksestä nykyisen toimintapolitiikan haltuun otossa ja osallistumisessa maaseudun kehittämiseen. Kuntatason kumppanuutta ei ole siten tarkoituksenmukaista lähestyä mustavalkoisesti joko luottamushenkilön, virkamiehen tai kuntalaisen rooleista käsin, vaikka kysymystä osallisuudesta on viime aikoina jäsennetty tämän suuntaisesti (Kettunen 2002, s. 25). Tutkimus viittaa siihen, että kunnassa kumppanuuden edellytykset rakentuvat nimenomaan sitä kautta, että mahdollisuudet kaksois- tai jopa kolmoisrooleihin pidetään avoimina ja näkyvinä.

Roolit nostavat esille identiteetin merkityksen paikallisessa kehittämisessä. Kun rooleja on useita, edellyttää toimiva kumppanuus avariiden identiteettien omaksumista: toimijan identiteetin on tarjottava riittävästi liikkumavaraa, jotta hän voi luontevasti asettautua erilaisiin rooleihin. Valve (2003, s. 7) on nähnyt asian taas niin, että vasta monien identiteettien samanaikaisuus voi mahdollistaa uudet toimintatavat. Havainnot yksilön identiteetin muutoksista ja niihin kytkeytyvistä, usein vaiheikkaista kasvun prosesseista peräävät kuitenkin huolellisuutta identiteetikäsitteen käytössä (ks. Niemelä 2002, s. 81–84). Kun identiteetin ymmärtää Niemelän (2002, s. 77) tavoin yksilön pyrkimyksenä eheään minäkokemukseen, näyttäytyy se eräänlaisena toimijan itseyden heijastumana, hänen pysyvänä ominaisuutenaan. Tätä identiteetikäsitystä vasten toimijoiden identiteettiresurssit kanavoituvat kunnan kumppanuustoimintaan juuri toimijan rinnakkaisten roolien välityksellä. Identiteetti pysyy, vain roolit vaihtelevat. Menestyksestä kuntakumppanuutta silmällä pitäen on siis kysyttävä, miten joustavan kehittäjäidentiteetin toimija onnistuu rakentamaan eri roolejansa varten.

Kun kiinnostus kohdistuu maaseutua kehittäviin toimintapolitiikkoihin, voi edellä esitettyjen identiteettitulkintojen viestit nähdä myös samansuuntaisina: sekä Valve että tämä tutkimus peräänkuuluttavat eräänlaista subjektin moneutta kumppanuuden monisubjektisuuden vaateen rinnalle (ks. Hyyryläinen & Kangaspunta 1999, s. 25–26.) Onnistuva kumppanuus edellyttää toimijalta erilaisiin subjektiasemiin asettautumista ja niissä avautuvien mahdollisuuksien kokeilemistä. Tosin Niemelän (2002) esittämän identiteetikäsitteen valossa toimijan olisi kyettävä säilyttämään itsestään tietty samuuden kokemus erilaisista kumppanuusrooleistaan huolimatta. Kuntakumppanuuden kohdalla ajatus palaa jälleen kuntalaiseksi identifioitumisen mahdollisuuteen.

Hallinnan muutoksen nähdään hämärtävän instituutioiden välisiä raja-aitoja. Oletuksena on, että kehityksen kulkiessa kohti paikallista hallintaa ei selvää rajaa esimerkiksi julkisen ja kolmannen sektorin välillä voida enää tehdä (Goodwin 1998). Tässä tutkimuksessa kuntalaisuuden korostuminen voidaan

tulkita yhtenä osoituksena instituutioiden välisten raja-aitojen hämärtymisestä. Tutkimuksessa toimijoiden väliset rajanvedot eivät kuitenkaan hämärry instituutioiden tasolla, vaan yksilöiden välisissä suhteissa. Läheltä tarkasteltuna kuntatason kumppanuus purkautuu yksittäisiksi persooniksi, jotka voivat olla maaseutusihhteerejä, mutta samalla myös kyläaktiiveja sekä osa-aikaisia monitoimiviljelijöitä. Kuntatasolla instituutiot lomittuvat toisiinsa, kun paikallinen toimija ei tunnista roolejaan, vaan näkee itsensä omana itsenään, kuntalaisena, joka on monessa mukana. Tulkinta tekee osaltaan ymmärrettäväksi myös sitä, että kunnan ja toimintaryhmän välisen kumppanuuden tarkastelu kilpistyi kysymykseen kertasummasta; kunta toimii toimintaryhmän kumppanina siihen osallistuvien luottamushenkilöiden ja virkamiesten välityksellä, ei yhtenä epä-määräisenä rahoittajatahona tai kuntaorganisaationa. Kun kunta personoidaan kumppanuuden toimijaksi, voi ajatus olla harhaanjohtava.

Kuntalaisuuden korostuminen saa myös kunnan asiantuntemuksen näyttäytymään uudessa valossa. Kyläläisenä sekä hankeasioita tuntevana kunnan virkamiehenä osallistumista ei välttämättä tule ajatelleeksi kunnan asiantuntemuksen tarjoamisena. Tutkimuksen perusteella kunnan asiantuntemus voi tulla sisäänrakennetuksi kumppanuuteen huomaamattomasti, kyläläisenä osallistumisen myötä. Samalla voidaan olettaa, että osallistumista ei välttämättä mielletä myöskään päätöksentekoon vaikuttamiseksi, vaikka asiantuntijan kommentit voivat ulottuakin päätöksiin saakka. Puheet siitä, ettei kunta voi tai ole voinut vaikuttaa toimintaryhmien päätöksentekoon, eivät välttämättä olekaan niin yksiselitteisiä kuin tulokset antavat osin ymmärtää.

Kuten aikaisemmin todettiin, kumppanuuteen osallistuneiden, etenkin luottamushenkilöiden, motivoituneisuus liittyy tulkintoihin kumppanuuden välttämättömyydestä. Vaikka vääjäämättömältä näyttäytyvä kehitys ei näytä tuottaneen aktiiveille ongelmia, on syytä pohtia tilanteen luonnetta: voiko kumppanuus toimintapolitiikkana muodostua pakoksi, jossa jokaisen kuntalaisen, niin omaan yritystoimintaansa mielellään keskittyvän yrittäjän kuin kunnallisen päättäjän on aktivoitettava? Johtopäätökseen osallistumisen pakosta voidaan päätyä myös toisesta suunnasta, päätöksenteon näkökulmasta. Pelkkä asiakirjojen selaaminen vaikuttaa varsin huteralta pohjalta kumppanuutta koskevissa ratkaisuisa. Päätöksenteon hetkellä etu on niiden puolella, jotka tuntevat kumppanuutta sisältäpäin ja pystyvät muotoilemaan kantansa kumppanuuden ulkopuolella olevia perusteellisemmin. Kärjistäen, on osallistuttava, jotta tietää, mistä päättää.

Kuntalaisen arjesta käsin edellä kuvatun tilanteen oikeutus voi näyttäytyä kyseenalaisena. Monelle luottamushenkilölle kunnan luottamustehtävät ovat eräänlainen harrastus. Tämän ei tarvitse merkitä sitä, ettei luottamustehtäviin suhtauduttaisi niiden edellyttämällä vastuullisuudella. Tosiasia kuitenkin on, että ansiotyöt rajaavat yksilön panostusta muilla arkielämän osallistumisen kentillä. Tilanne huomioon ottaen voidaan kysyä, laajentaako kumppanuuden

vaatimus kunnallisen päättäjän tehtäviä kohtuuttomasti. Jotain kehittämistyön vaativuudesta kertoo esimerkiksi se, että moni harrastepohjalta aloittaneista on siirtynyt myöhemmin kehittämisen ammattilaiseksi (ks. Hyyryläinen 2000c, s. 119). Heillekään projektimainen kehittämistyö ei ole ollut helppoa (ks. Katajamäki ym. 2001, s. 45). Siinä missä aikaisemmat tarkastelut ovat kantaneet huolta kumppanuuden vaatimuksista etenkin paikallisten toiminta-aktiivien näkökulmasta (esim. Jones & Little 2000, s. 177–178), tämän tutkimuksen tulokset nostavat esille luottamushenkilöiden velvollisuudet ja edellytykset kunnan kehittämisessä. Kuntatason kumppanuutta ei ole helppoa toteuttaa yksittäisen toimijankaan näkökulmasta.

On huomattava, että tutkimuksessa haastatellut henkilöt edustavat eräänlaista eliittiotantaa kuntien toimijoista (ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, s. 88). Toisaalta tutkimuksessa oli tarkoituksenmukaista pyrkiä haastattelemaan juuri niitä henkilöitä, joilla oletettavasti oli tapauksunnissa eniten kokemusta kumppanuudesta. Ilman omakohtaista kontaktipintaa näkemykset olisivat varmasti olleet toisenlaisia. Myös tutkimus antaa tästä todisteita. Niille, jotka tarkastelivat kumppanuutta sivusta seuranneina, asia näyttäytyi varsin paperinmakuisena – kuten hanke-esityksenä kunnanvaltuuston kokouksen asialistalla.

Koska haastateltujen joukkoon päätyi muutama kumppanuuksiin vähemmän perehtynyt henkilö, voi tehdä päätelmiä osallistumisen merkityksestä kumppanuuden mahdollisuuksia kartoitettaessa. Tutkimuksen perusteella omakohtainen osallistuminen edesauttaa kumppanuuden näkemistä myönteisessä valossaan. Voidaan jopa väittää, että joissakin tapauksissa mahdollisuuksien havaitseminen edellyttää omakohtaista osallistumista. Kokemusten paikoin vedenjakajamainen vaikutus heijastuu niin yrittäjäkunnan mielipiteissä kuin kolmatta sektoria koskevissa näkemyksissä.

Miksi osallistuminen muodostuu tutkimuksessa yhdeksi kumppanuuden avaimeksi? Vaikka kumppanuuden tiedetään vaativan aikaa ennen kuin sen aikaansaannokset alkavat näkyä, on ilmeistä, että kumppanuus on tähän mennessä muokannut ainakin toimijoiden kokemusmaailmaa. Myönteiset kokemukset kumppanuudesta johtavat parhaimmillaan positiivisen kehän syntymiseen, kun onnistumisen kokemukset rohkaisevat uusiin kumppanuuden tekoihin. Tulosten perusteella on selvää, että paikallinen omaehtoisuus ja siihen perustuvat onnistumiskokemukset ovat omiaan kasvattamaan kuntalaisten luottamusta omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Ilmeistä on myös se, että aktiiveille kumppanuus on mahdollistanut sekä hyödyn että hovin yhdistämisen. Kuten Edwards ym. (2000, s. 41) toteavat, huikeita mahdollisuuksia kumppanuuksissa näkevät nimenomaan ne, jotka niihin ovat sitoutuneet. Kumppanuuden kerran läpikäytyään on myös helpompi sietää niitä vaikeuksia, joita kumppanuudessa väistämättä kohdataan.

Toisaalta on syytä huomata, että osallistumiseen liittyvä kehä on kahden-suuntainen. Ilman omakohtaista kokemusta kuntatason kumppanuus saa helposti entistä negatiivisemmän kaiun. Huomio kääntyy myös toimijoiden itse-tietoisuuden merkitykseen. Kumppanuudelle ei muodostu tilausta, ellei omissa voimavaroissa havaita sellaisia kohtia, joissa kumppanuus nähtäisiin lisäarvoa tuottavana tekijänä. Näin on etenkin yrittäjien kohdalla.

Koska tutkimus korostaa osallistumisen merkitystä, valtaistamisen näkökulmas-ta tilanteesta voi todeta seuraavaa: paikallisten toimijoiden valtaistaminen ei tapahdu ainoastaan valtaa alaspäin hajauttamalla, vaan valtaan alhaaltapäin tart-tumalla ja nimenomaan kokemusten perusteella sitä haltuun ottamalla. Tällöin kumppanuuskaan ei näyttäydy pelkästään paikallistasolle rajoittuvana aktivi-teettina. Kuten haastatteluaineistosta käy ilmi, luottamushenkilöiden toimeliai-suus voi liittää kuntaa maakuntatason kumppanuusverkostoihin, joihin kiinnit-tymällä pienimuotoisista hankkeista on mahdollista päästä kohti laajamittaisem-paa ja -vaikutteisempaa kehittämistyötä. Kumppanuus saa silloin ulottuvuuk-sia, jotka eivät rajaudu kylään, kuntaan tai seutukuntaan, mutta joiden avulla 'kuntatason' kumppanuudella vaikutetaan maaseudun kehitykseen. Tutkimuk-sen mukaan paikallista kumppanuutta on rakennettava myös muille aluetasoi-le, on linkitettävä sitä pysyväisluonteisiin kumppanuuden muotoihin ja organi-saatioihin.

Aluetasolla huomio kiinnittyy luontevasti maakuntavaltuustoon tai maakunnan yhteistyöryhmään, seututasolla taas elinkeinojen kehittämissyhtiöihin ja -yhdis-tyksiin. Paikallinen hallinta merkitsee silloin sitä, että kumppanuuden kautta valta palautuu takaisin ylemmille tasoille. Kuten Edwards ym. (2000, s. 45) to-teavat, paikallinen hallinta voi viime kädessä osoittautua samanaikaisesti sekä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin suuntautuvaksi toiminnaksi. Luvussa 4.1.4 esitetyn luokittelun pohjalta voidaan taas todeta, että suunta on toden-näköisesti puhtaasti paikallisista kumppanuuksista kohti monitasoisia kumppa-nuusrakenteita. Menestyksekkäs kumppanuus kumuloituu alueellisiksi verkos-toiksi – tai kuten tässä tutkimuksessa, kumppanuuden ketjuiksi – joissa toimijat tuntevat toisiaan virallisten ja epävirallisten kanavien kautta (ks. Virkkala 2002, s. 193–197). Mutta kuten aikaisemmin todettiin, näiden kumppanuusverkosto-jen tavoittaminen edellyttää luottamushenkilöiden valvutuneisuutta. Maa-kuntien valtuustoissa heillä on mahdollisuudet aluetason verkostoihin kiinnit-tymiseen, seudullisissa kehittämissyhtiöissä taas toimintaan seututason mitta-kaavassa.

Tutkimus nostaa luottamushenkilöt useassa yhteydessä kuntatason kumppanuuden avainhenkilöiksi, jotka niin kuntalaisina, persoonina, yrittäjinä kuin pai-kallisina päättäjinä osallistuvat kunnan tulevaisuuden tekemiseen. Mutta onko kuntien päättäjillä elävää kiinnostusta kunnan kehittämiseen? Haastatteluaineis-ton perusteella on olemassa passiivisten luottamushenkilöiden valtaenemmis-tö, jolta edellytetään uutta arviota kehittämisolosuhteiden nykyisistä vaatimuk-

sista. Kumppanuudessa vaikutetaan myös osallistumattomuudella. Paikalliset toimijat, jotka hylkivät vallalla olevaa toimintapolitiikkaa, jäävät Edwards ym. (2001, s. 307) mielestä helposti aktiivisten kumppanuuksien ja niissä toimivien jalkoihin. Syynä Edwards ym. (2001) näkevät sen, että viime kädessä myös paikallinen kumppanuus on valtion ohjaillemaa, sen strategioista saneltua toimintaa. Jos tätä ei alemmilla tasoilla oteta vakavasti, saatetaan Edwardsin ym. mielestä jäädä koko kehittämispolitiikan ulkopuolelle. Suomen oloissa luottamushenkilöiden aktiivisuutta voidaan odottaa myös suomalaisen hallintorakenteen ja kuntien vahvan itsehallinnollisen aseman perusteella. Kuten Rynnänen (1998, s. 39) toteaa, jos kuntalaiset ja heitä edustavat valtuutetut menettävät aidon kiinnostuksen paikallisten asioiden hoitoon, hukataan samalla se pohja, jolle hyvinvointiyhteiskunta on rakennettu. Suunnan ollessa kohti paikallista hallintaa ei Rynnäsen kannanottoa voida tämän tutkimuksen perusteella ainaakaan väheksyä.

7.4 Sosiaalinen pääoma – yrittäjyhteistyön pullonkaula

Monissa kumppanuustarkasteluissa on korostettu sosiaalisen pääoman tarpeellisuutta maaseudun kehityksen mahdollistajana. Kun haastateltavana on kuntatason kumppanuuksien ydinjoukkoa, ei ole yllättävää, että haastatelluilla henkilöillä vaikuttaa olevan sosiaalista pääomaa. Kuntien edustajista aktiivisimmilla virkamiehillä ja luottamushenkilöillä tämä merkitsee sekä luottamusta kumppanuuteen toimintatapana että persoonallisia, henkilötason luottamussuhteita muihin kumppanuusaktiiveihin (ks. Ruuskanen 1999, s. 39). Jotta kumppanuus osoittautuisi toimivaksi maaseudun kehittämisen keinoksi, tulisi se tutkimuksen perusteella kokea ylipäättään luottamuksen arvoiseksi maaseudun kehittämisen käytännöksi. Paikallisten toimijoiden olisi luotettava siihen, että kumppanuuksilla on mahdollista hallita maaseudun kehityskulkuja. Kumppanuuksien elinvoimaa näyttävät ruokkivan henkilötason luottamussuhteet: voi syttyä hulluillekin ideoille, kun ei tarvitse pelätä kasvojen menetyksiä.

Sosiaalisen pääoman käsitteen avulla paikalliset luottamusverkostot tulevat näkyviksi – samoin niiden puuttuminen. Haastatteluaineiston perusteella toimintaryhmien edustajat ovat pyrkineet tietoisesti rakentamaan luottamuksellisia kontakteja kuntiin. Liikkeelle panevana tekijänä on toiminut havainto luottamuksen puutteellisuudesta ja samalla sen välttämättömyydestä kunnan ja toimintaryhmän välillä. Tutkimuksen mukaan panostus vuorovaikutukseen on tuottanut tuloksia; on kuntia, joissa yhteistyön koetaan rakentuvan vuoropuhelulle, ei enää pelkästään rahaliikenteelle. Hauraimmiksi luottamusverkostot näyttävät hahmottuvan yrittäjien suunnalla.

Tutkimus antaa viitteitä siitä, että yrittäjät ovat irrallaan kunnan kumppanuuksverkostoista. Maaseudun yrittäjyyttä koskevien tutkimusten perusteella havainto sinänsä ei yllätä (ks. Ruuskanen 1999). Yrittäjät pysyttelevät 'omillaan' osin omasta valinnastaan, osin keskinäisen luottamuksen puutteesta. Luottamuksen puute voi Ruuskasen (1999, s. 72) tutkimuksen perusteella johtaa eräänlaiseen itsellisyyden noidankehään: kun yrittäjä pyrkii itsellisyyteen ja oman vapauden säilyttämiseen, hän uskoo myös muiden pyrkivän samaan. Kun luottamusrakenteita ei luoda ja koetella, ei synny sosiaalista pääomaakaan. Yhteistyö uhrataan itsellisen ja pienimuotoisen toiminnan edestä (Ruuskanen 1999, s. 72). Yrittäjänä toimimisen mentaliteetti ei johdata yrittäjiä pohtimaan, mitä kumppanuudella voisi saavuttaa.

Tutkimuksen perusteella yrittäjien luottamusta kuntaa kohtaan voi luonnehtia abstraktin tason luottamukseksi. Luottamusta ei henkilöidä. Lisäksi luottamussuhde on etäinen. Yleisellä tasolla kunta koettiin 'hyvänä kumppanina'. Voidaan myös kysyä, ohjasiko itse haastattelutilanne yrittäjiä luonnehtimaan kuntaa hyväksi kumppaniksi. Kun kyse on oman kunnan kumppanuustoiminnasta, on ymmärrettävää, jos kunnasta ei haluta puhua kielteiseen sävyyn. Samoin jos kunnan kanssa toimimisesta ei ole kokemusta, voi kuntaa olla luonteva kuvata ensisijassa myönteisessä valossa. Positiiviset näkemykset kunnasta kumppanina saattavat viestiä kumppanuuden olemattomuudesta. Samalla vuorovaikutussuhteiden harvalukuisuus voi hidastaa luottamuksellisen ilmapiirin rakentamista. Jos vuorovaikutusta ei ole, ei luottamuskaan voi vahvistua.

Vaikka yrittäjä olisikin tärkeä paikallinen työllistäjä, tutkimuksen mukaan hän ei useinkaan miellä itseään merkittäväksi maaseudun kehitykseen myötävaikuttajaksi. Vaikka yritystoimintaan haettaisiinkin uutta näkökulmaa kehittämiprojekteista, yrittäjät näkevät itsensä ensisijassa yrittäjinä, eivät paikallisina kehittäjäkumppaneina. Kun eri kumppanuusroolien omaksuminen ymmärretään toimijan tietoiseksi valinnaksi, useimpien yrittäjien kohdalla jää siten toteutumatta kumppanuuden edellytykseksi hahmottava subjektin moneus. Yritystoiminnan intensiivisyys ja usko yrittäjän itsellisyyteen estävät yrittäjiä hahmottamasta itseään henkilöinä, joilla voisi olla erilaisia kumppanuusrooleja ja kontribuutioita kuntatason kehittämisessä.

Vaikka yrittäjien suhde omaehtoiseen kehittämistoimintaan ja toimintaryhmätyöhön jäi tutkimuksessa suhteellisen etäiseksi, on joukossa kaksi ns. yrittäjien valtaenemmistöstä irrottautuvaa poikkeusta. Nämä kaksi henkilöä tarkastelevat kumppanuutta muita yrittäjiä laajemmasta näkökulmasta. Toisen kohdalla aktiivisuus ja hänen muihin yrittäjiin kohdistamansa kritiikki pohjaavat osin henkilön ei-yrittäjämäiseen taustaan opettajana. Toinen taas osoittautui yritystoiminnan osalta jäähdyttelijäksi. Päävastuu hänen perustamastaan yrityksestä oli siirtynyt jo seuraavalle sukupolvelle. Näytti ilmeiseltä, että jälkimmäisen henkilön kohdalla elämänmuutos oli vapauttanut henkilön resursseja muuhun toimintaan ja avannut mahdollisuuksia tarkastella kuntakumppanuutta uusista

näkökulmista. Yhdessä näiden henkilöiden yritystoiminnan ulkopuolelle ulottuva toiminta herättää kysymyksen, missä määrin yrittäjien sosiaalinen pääoma juontaa juurensa yritystoiminnan ulkopuolelta tai ajalta ennen yrityksen perustamista. Mikä viime kädessä sysää yrittäjän laajentamaan toimijuuttaan ja verkottumaan muihin paikallistason toimijoihin? On myös syytä pohtia sitä, sulkeeko yrittäjäksi identifioituminen sittenkään niin yksiviivaisesti pois muita, kuntakumppanuudessa avautuvia rooleja kuin tämä tutkimusaineisto antaa ymmärtää. Ainakin monialaisten maatilayrittäjien yrittäjäidentiteetti on osoittautunut Vesalan ja Peuran (2002, s. 71) mukaan varsin joustavaksi ja moninaiseksi eikä suinkaan ole johtanut perinteisistä arvoista tai identiteeteistä irrottautumiseen. Lisäksi tutkijoiden mukaan sellaiset yrittäjät, joilla on runsaasti ns. sidostekijöitä, kuten asiakassuhteita ja yhteistyökumppaneita, kokevat itsensä vahvasti myös yrittäjinä (Vesala & Peura 2002, s. 61).

Maaseudun kehittämisessä toiveita kiinnitetään pienyrityksiin ja niiden verkostoitumiseen. Pienten yritysten mukautumiskykyisyys ja innovatiivisuus nähdään keskeisenä voimavarana muuttuvassa taloudellisessa toimintaympäristössä. Kun kumppanuus ja paikalliset luottamusverkostot nähdään kehityksen avaimina, on tutkimuksen perusteella todettava, että yrittäjäkunnan olisi löydettävä laajempi perusluottamus kumppanuutta kohtaan, nähtävä se panostuksen arvoisena. Vaaditaanko yrittäjien kumppanuutta kohtaan kokeman perusluottamuksen taakse aina suoria taloudellisia hyötyjä? Niitähän yrittäjien kumppanuusmotivoinnin on yleisesti katsottu edellyttävän. Tämän tutkimuksen perusteella ei ole tavatonta ajatella, että aktiivisten yrittäjäkumppaneiden motiivit kumpuaisivat moninaisemmista lähtökohdista. Olisi kenties mahdollista, että myös yrittäjä linkittyisi kunnan kumppanuusverkostoihin paikallisena kehittäjäaktiivina, oman yritystoiminnan kehittämistä silti hylkäämättä. Rooleista toiseen liikkuvat yrittäjät voisivat yllättäen löytää uusia keinoja liiketoimintansa kehittämiseen. Uudet yhteydet, ns. heikot siteet on todettu hedelmällisimmiksi uusien ideoiden ja innovaatioiden levittäjiksi (Granowetter 1973). Tutkimuksen yrittäjistä maalaaman kuvan perusteella tämä sosiaalisen pääoman laji vaikuttaa kuitenkin olevan yrittäjien keskuudessa heikosti tiedostettu.

7.5 Kumppanuus ja maaseutukuntien tulevaisuus

Tapauskunnissa valoisana nähty tulevaisuus pohjautui pitkälti uskoon uusista asukkaista. Etenkin Nummi-Pusula, Tammela ja Orimattila näkevät pendelöinnin mieluusti uutena elinkeinonaan. Huittisissa tulevaisuutta rakennetaan sen sijaan perinteisempään elinkeinotoimintaan nojaten, maa- ja elintarviketaloutta strategisesti kehittäen. Tulosten tarkastelu kohdennetaan tässä lähinnä kolmeen ensiksi mainittuun kuntaan, joiden toiveet uusista asukkaista voidaan nähdä haasteena etenkin paikallisen hallinnan näkökulmasta.

Puheet uusista asukkaista liittyivät ensisijassa odotuksiin uusien kuntalaisten tuomista veroeuroista. Muuttajien osallistamisesta haastateltavat eivät kantaaneet juuri huolta, vaikka muissa yhteyksissä keskeisinä kumppanuutta rajoittavina tekijöinä mainittiin osallistujapohjan kapeus ja uusien aktiivien mukaan saamisen vaikeus. Huomio kiinnittyi kunnissa lähinnä huoleen siitä, miten asumiskunta-ajattelu ajetaan läpi kunnan konkreettisissa päätöksissä, ja miten uusille asukkaille kyetään tarjoamaan riittävän korkeatasoisia palveluja.

Ainakin osassa tapauskuntien kyliä asukaspuhjan ennakoidaan muuttuvan. Tutkimuksen perusteella vastuuta voivat mielekkäällä tavalla kantaa kuitenkin vain kuntaan identifioituneet, sen asiat omakseen tuntevat kuntalaiset. Kuntalaisuuden korostuminen painottaa uusien asukkaiden kuntaan kiinnittämisen merkitystä. Osallistamisyhtymysten liittämistä muuttovoittokuntien strategioihin voidaan tähdentää myös siksi, että uusien asukkaiden on todettu usein jäävän ulkopuolelle kuntien luottamustehtävistä. Nekin näyttävät luontevimmin avautuvan lähinnä puolueisiin kuuluville, noin 10 prosentille suomalaisista (ks. Kivelä 2000, s. 69). Etenkin kansalaisyhteiskunnan ja kunnan välisiä yhteyksiä silmällä pitäen saatetaan siten tapauskuntien kaltaisilta kunnilta kysyä, miten uudet asukkaat aiotaan saada mukaan yhteisten asioiden hoitoon. On myös huomattava, että maalle muuttavat, keskuksissa työssäkäyvät ovat yleensä korkeasti koulutettuja, nuoria perheellisiä henkilöitä. Heidän kuntaan tuomansa inhimillinen pääoma toimisi epäilemättä resurssina myös kumppanuuden rakentamisessa.

Maaseutualueille kohdistuva muuttoliike suuntautuu entistä useammin seudulle, ei yksittäiseen kuntaan. Vaikka naapurikunnasta asunnon löytäneet eivät tuokaan veroeuroja työpaikkakuntaansa, on tilanne todennäköisesti toisen muuttajan kohdalla päinvastoin. Tämä havainto tehtiin myös haastatteluissa. Pitkällä tähtäimellä koko seudun edun uskottiin palvelevan myös yksittäisen kunnan etua. Kumppanuudelle rakentuvat kehittämisen käytännöt antavat kuitenkin aiheen arvioida tilannetta uudelleen. Kuten tutkimus tuo esille, usein esimerkiksi kunnan virkamiehen kohdalla kumppanuuden motiivit juontavat juurensa kunnan omaksi tuntemiseen, ei seutuun identifioitumiseen. Voidaan siten ajatella, että välimatkan venyttäminen asumisen ja työpaikan välillä ei välttämättä tue niitä perusteita, joita nykyiset kehittämisen käytännöt kunnissa edellyttävät. Kuntatason kumppanuutta rakennetaan usein työpäivän jälkeen, kuntalaisia kokoavien tapahtumien yhteydessä. Voidaan kysyä, riittävätkö työpäivän mitaiset vierailut kunnassa luomaan paikallista yhteisyyttä ja omaehtoisen toiminnan edellyttämää me-henkeä. Kysymys koskettaa ainakin niitä, joihin kumppanuus kunnissa helposti henkilöityy, kuten kuntien johtavia virkamiehiä, ehkä myös seurakunnan edustajia. Kumppanuutta ei siten välttämättä rakenneta kauko-ohjauksella vaan ennemminkin kunnassa asumalla. Näin ollen kuntalaisuus ei ole myöskään huono pohja virkamiehiltä edellytetyn, koetellun kansalaisuuden osoittamiseksi. Viime kädessä perustuslakia myöten kirjattu vaatimus voidaan tutkimuksen valossa ulottaa koskemaan kaikkia kumppanuuden osapuolia.

7.6 Kuntatason kumppanuus tutkimuksen haasteena

Tutkimuksen pilottiluonteisuudesta johtuen kuntien kumppanuuden tarkastelu herätti runsaasti kysymyksiä, joista avautuu uusia tutkimusaiheita. Esille tulleet tutkimusaiheet palvelevat yhtäältä maaseudun kehittämistä, toisaalta ne tarjoavat mahdollisuuden täsmentää kumppanuuden tieteellistä tarkastelua.

Vaikka kylien kehittämisessä tulevaisuus koettiin tapauskunnissa osin ristiriitaisena, olivat näkemykset kuntien tulevaisuudesta kokonaisuudessaan varsin myönteisiä. Usko tulevaisuuteen kietoutui pitkälti tapauskuntien maantieteelliseen asemaan ja työssäkäyntialueiden läheisyyteen. Vaikka kunnista ainoastaan Tammela lukeutuu kaupunkien läheiseen maaseutuun, seutuistuminen ja kehittyvät liikenneyhteydet tulevat jatkossa vahvistamaan kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta myös ydinmaaseudulla sijaitsevilla tapauskunnissa. Jotain tapauskuntien suotuisasta sijainnista kertoo myös se, kaikki haastattelut voitiin tehdä Helsingistä päivämatkoina. Entä kun matka lähimpään keskukseen ei enää ole pendelöintietäisyydellä, millaisiksi muuttuvat kuntien näkemykset tulevaisuudesta ja edelleen kumppanuudesta? Miten maantiellinen sijainti muuttaa kunnan kumppanuuskenttää ja siinä nähtyjä mahdollisuuksia? Kumppanuuden tarkemmaksi analysoimiseksi olisi seuraavaksi tutkittava myös väestökehitykseltään heterogeenisempaa kuntajoukkoa. Jatkossa tarkastelua syventää sen ulottaminen erilaisille maaseutualueille, kuntiin, jotka selvästi poikkeavat toisistaan sekä muuttoliikkeen että maantieteellisen sijainnin suhteen.

Aikaisempien tarkastelujen perusteella kuntien heikko talous on sekä rajoittanut että kannustanut kuntia osallistumaan rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon. Samalla kuntien taloudelliset erot ovat johdattaneet kuntia eriarvoisiin asemiin kumppanuuden toteuttamisessa. Kumppanuus edellyttää kunnilta taloudellista liikkumavaraa. Jos sitä ei ole, jäävät myös kumppanuuden tarjoamat kehittämisrahat hyödyntämättä (ks. Sandberg 2000, s. 192–193). Havainnot kuntatalouden ja kumppanuuden välisistä yhteyksistä ovat osin samansuuntaisia myös tässä tutkimuksessa. On silti huomattava, että tutkimuksen perusteella kumppanuuden menestyksellä toteuttaminen nojaa myös kunnan monipuoliseen kyvykkyyteen, kuten kehittämisorientoituneisiin toimijoihin, heidän yhteistyöhönsä sekä kunnan strategiaan – kumppanuuden tiedolliseen ja taidolliseen haltuunottoon. Jatkossa tarkastelu on siten kohdennettava näihin kumppanuuden ulottuvuuksiin. Tulisi selvittää, missä määrin ja millaisissa yhteyksissä kunnan kumppanuuspääomalla, kuten tiedollisella tai taidollisella osaamisella, voidaan kompensoida kunnan taloudellisia rajoitteita. Olettavaa on, että paikallistasolla maaseudun kehittämistä voidaan tehostaa ainakin paremmalla politiikkojen toimeenpanolla.

Kunnan strategisen kyvykkyyden tutkimista edellyttäisivät myös esille tulleet kumppanuuden pullonkaulat. Yksi näistä on tutkimuksessa esille noussut juopa kylämiljööseen keskittyneiden hankkeiden ja työpaikkoja luovien, elinkeinolisten hankkeiden välillä. Kunnan kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä resurssien käytön kannalta tehokkaana sitä, että erilaiset kumppanuudet elävät kunnassa omaa elämäänsä ilman käytännön tasolle ulottuvaa keskinäistä koordinaatiota. Kylien kestävässä kehittämisessä tarvitaan sekä asuinympäristöön keskittyviä hankkeita että elinkeinosten kehittämistä, mutta myös näiden välisten synergioiden löytämistä. Kylien hanketoimintaa on siten tarpeen tarkastella kiinteänä osana kunnan muuta kehittämistä. Tällöin tarkastelu ulottuu kunnan ja kylien väliseen suhteeseen. Mitä kunnan strateginen kehittäminen edellyttää kunnalta, mitä taas kylissä asuvilta ihmisiltä? Katkos elinkeinolisten ja kylien hankkeiden välillä nostaa samalla esiin kysymyksen yrittäjien kytkemisestä maaseudun kehittämisen luottamusverkostoihin. Millä tavoin yrittäjien osaaminen olisi valjastettavissa maaseudun kehittämiseen ja millä tavoin kunnan tulisi tilanteeseen vastata? Tutkimusongelma lähestyy laajan ja suppean maaseutupolitiikan rajapintaa sekä kysymystä kansalaisyhteiskunnan roolista ja sen vastuuttamisen muodoista paikallisessa kehittämisessä.

Elinkeinotoiminnan edistämässä on huomattava, että kylähankkeiden suuntautuminen elinkeinosten kehittämiseen muuttaa myös kehittämisen luonnetta. Elinkeinojen kehittäminen ei voi kylissä nojata enää pelkästään talkooluonteiseen toimintaan, johon on kylätoiminnan historiassa totuttu. Toimintaryhmien orientoiminen yritystoiminnan kehittämiseen näyttää edellyttävän paikallisen kehittämistyön uudelleen arviointia (ks. Scott 2002, s. 1024) ja elinkeinosten kehittämisestä nousevien taitovaatimuksien ottamista vakavasti. Millainen rooli kunnalla voisi olla tässä tilanteessa? Tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin kunnan mahdollisuuksia edistää kylien elinkeinotoimintaa.

Tutkimuksessa korostunut kuntalaisuus voidaan nähdä yhtenä tärkeänä jatkotutkimuksen aiheena. Vastaisuudessa huomio on suunnattava kuntatason toimijoiden roolien muotoutumiseen ja kuntalaisuuteen kietoutuvan maaseutupoliittisen potentiaalin selvittämiseen. Kuten Ronkainen ja Maksimainen (2002, s. 65) kiteyttävät, kunnan tärkein voimavara on kunnassa oleva kansalaispääoma. Mutta millä tavoin sitä voidaan vahvistaa ja kanavoida kunnan kehittämiseen? Tähän kuntien kehittämistä koskevien tutkimusten tulisi etsiä vastauksia. Toimijoiden tarkastelu ja kumppanuuteen osallistumisen analyysi tarjoavat yhden keinon analysoida kuntien toiminnallisen kyvykkyyden lähtökohtia.

Kumppanuuden rakentamiseen liittyy poliittista valtaa. Valtakysymys on ilmeinen kunnanjohtajien kohdalla (Hoikka 2002, s. 162–163), mutta kuten politiikantutkimuksessa yleensä, on syytä pitää mielessä, ettei valta sedimentoidu muodollisiin asemiin ja instituutioihin, vaan valta on pikemminkin tilannekohtaista. Luottamushenkilöiltä kumppanuutta koskeva päätöksenteko edellyt-

tää politiikan toimeenpanoon perehtymistä. Nykyiset kehittämisen käytännöt muotoilevat tilannekohtaisesti poliittisen johtajuuden ja viranhaltijajohtajuuden rajoja. Jos kunnassa ei ole selvää käsitystä siitä, miten kehittämistyötä toteutetaan ja ketkä siihen osallistuvat, ei ole tavatonta, että seuraukset ilmenevät toimijoiden uupumisena. Puheet kuntien virkamiesten ja luottamushenkilöiden välisestä suhteesta ja niiden ongelmakohdista edellyttävät tarkastelun kohdentamista julkisen sektorin, tässä tapauksessa kunnan sisälle, ja siellä luottamushenkilöiden ja virkamiesten väliseen suhteeseen. Kuntien nykyisen toimintaympäristön haasteita silmällä pitäen kunnallishallinnon ytimeen kohdentuva tutkimustehtävä on samalla aiheellista laajentaa koko kunnan toimeenpano- ja päätöksentekokulttuuria koskevaksi. Kumppanuus, sille rakentuvat kehittämisen käytännöt edellyttävät kuntatason analyysiä paikallisen hallinnan näkökulmasta, osallistavan kehittämisotteen edellytyksiä etsien.

Tulevia tutkimustarpeita hahmotettaessa on otettava huomioon, että maaseutupolitiikkaan pätevät samat poliittisen järjestelmän muutospiirteet kuin muussakin politiikassa. Nykyistä poliittista järjestelmää leimaa valtion vähittäinen muuttuminen yhdeksi toimijaksi muiden joukossa. Uudessa hallinnan tavassa on nykyvaltiolle ominaista etsiä keinoja vaikuttaa niihin päätöksiin, jotka joka tapauksessa vaikuttavat yhteiskuntaan, ja hakea yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia ylikansallisten ja globaalien toimijoiden, markkinoiden, kansalaisyhteiskunnan, kulttuuristen ryhmien, alueiden ja paikallisyhteisöjen kesken esimerkiksi talouden toimintaedellytysten parantamiseksi, tasa-arvon edistämiseksi ja hyvinvoinnin kehittämiseksi. Kumppanuus kuntatasolla on esimerkki tästä julkisen sektorin uudeltaisesta roolista, joka liittyy strategiseen ohjaukseen ja prosessien kätilöintiin. Poliitiikan toimeenpanon siirtyminen kuntatason kumppanuuden tasolle ei tee asioista vähemmän poliittista, mutta se muuttaa politiikan luonnetta. Paikallisissa kumppanuuksissa on poliittinen, hallinnollinen ja toiminnallinen puolensa. Tutkimuksessa on tarpeen identifioida erilaisia näkökulmia kumppanuuksiin. Vaikka monet piirteet ovat tilannekohtaisia, 'tosi-paikallisia', tutkimuksen tehtävä on koota myös yleiskuvaa kumppanuuksista uuden hallinnan keinoina, innovaatioina ja yhteistoimintakenttinä. Tästä näkökulmasta tutkimusta on jatkossa kohdennettava uudessa maaseudun hallinnan tavassa avautuviin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja vähitellen kehittyviin uusiin käytäntöihin.

Kirjallisuus

- Alavaikko, M. 2002. Hallintopolitiikka valinkauhassa. Suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla. *Politiikka* 44 (4): 355–362.
- Anttiroiko, A-V. & Jokela, T. 2002. Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa: Ryytänen, A. (toim.). *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista*. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 129–151. ISBN 951-848-055-9.
- Aronen, K. 2001. Monitasoisuuden näkökulma elinkeinopolitiikassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Kauppa- ja teollisuusministeriö. 40 s. ISBN 951-755-562-8.
- Arter, D. 1999. *Scandinavian politics today*. Manchester: Manchester University Press. 366 s. ISBN 0-7190-5132-0.
- Benson, J.K. 1978. The interorganizational network as a political economy. Teoksessa: Karpik, L. (toim.). *Organization and Environment: Theory, Issues and Reality*. London: Sage. s. 69–101.
- Bouckaert, G., Ormond, D. & Peters, G. 2000. A potential governance agenda for Finland. *Research Reports* 8/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 81 s.
- Bryden, J. 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. Malpasino University-College, Nainamo, BC, Canada. 1-5 May 2000.
- Cook, K. 1977. Exchange and power in networks of interorganizational relations. Teoksessa: Benson, J.K. (toim.). *Organizational Analysis. Critique and innovation*. Beverly Hills: Sage. s. 64–84. ISBN 0-8039-0859-8.
- Day, G. 1998. Working with the grain? Towards sustainable rural and community development. *Journal of Rural Studies* 14 (1): 89–105.
- Dyson, K. 1980. *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robertson. 310 s. ISBN 0-85520-324-2.
- Edwards, B., Goodwin, M., Pemberton, S. & Woods, M. 2000. Partnership working in rural regeneration. Governance and empowerment? Bristol: The Policy Press in association with the Joseph Rowntree Foundation. 64 s. ISBN 1-86134-274-8.
- Edwards, B., Goodwin, M., Pemberton, S. & Woods, M. 2001. Partnerships, power, and scale in rural governance. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 289–310.

- En uthållig demokrati! 2000. Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: SOU 2000:1. 295 s.
- Eronen, A., Kinnunen, P., Selkälä, A., Siltaniemi, A. & Särkelä, R. 2002. Sosiaalibarometri 2002. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 131 s. ISBN 951-747-144-0.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 5. painos. Tampere: Vastapaino. 266 s. ISBN 951-768-035-X.
- Etpähä ry 2002. Eteläisen Päijät-Hämeen Kehittämishjelma 2001-2006. Viitattu 17.4.2002. Saatavissa internetistä: www.etpaha.fi/keho.htm.
- EYA 21.6.1999/1260. EY:n neuvoston asetus rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. Annettu Luxemburgissa 21.6.1999. Teoksessa: Rakenne-toimet 2000-2006 – Selvitykset ja asetukset. Luxemburg: Euroopan komissio, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. s. 33–74. ISBN 92-828-7772-8.
- Goodwin, M. 1998. The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies* 14(1): 5–12.
- Goss, S. 2001. Making local government work: networks, relationships and the management of change. Basingstoke: Palgrave. 224 s. ISBN 0-333-91788-X.
- Granowetter, M. 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78 (6): 1360–1380.
- Greve, C. & Jespersen, P.K. 1999. New Public Management and Its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens? Teoksessa: Rouban, L. (toim.). *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press. s. 143–156.
- Grönqvist, M. 2002. Partnerskap – från princip till praktik. – En jämförande studie i hur partnerskapsprincipen tolkats i praktiken i ett regionalstruktur-fondsprogram i Sverige och i Finland. Nordregio working paper 2002: 3. Stockholm: Nordregio. (Verkkodokumentti). Viitattu 1.12.2002. Saatavissa internetistä: <http://www.nordregio.se/Files/wp0203.pdf>. 84 s.
- Hagedorn, K., Laschewski, L. & Siebert, R. 2001. "Same procedure as every year?" The second pillar of the CAP and the need for institutional change in the German agricultural policy system. Paper presented at the 73rd seminar of the European association of agricultural economists. Ancona 28.-30.6.2001.
- Hallinnon hajauttamiskomitea 1986. Hallinnon hajauttaminen. Komiteanmietintö 1986:12. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 248 s. ISBN 951-46-7874-5.

- Harrinvirta, M. 1998. Tulosohjausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa. Tutkimukset ja selvitykset 2/1998. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 120 s.
- Harrinvirta, M. 2000. Strategies of public sector reform in the OECD countries: a comparison. Commentationes scientiarum socialium 57. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters. 216 s.
- Harrinvirta, M., Uusikylä, P. & Virtanen, P. 1998. Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Tutkimukset ja selvitykset 7/1998. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 84 s.
- Hautamäki, A. 2002. Innovaatiot aluekehityksessä. Teoksessa: Alueiden tulevaisuuden haasteet – osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 12. Helsinki: Sisäasiainministeriö. s. 25–40.
- Haveri, A. 1997. Aluehallinto muutoksessa: tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Hallintotiede A, Tutkimuksia 11. Tampere: Tampereen yliopisto. 176 s.
- Haveri, A. 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen kuntaliitto. Acta nro 124. Helsinki: Suomen kuntaliitto. 100 s.
- Heikkinen, M., Tapio, M., Haikko, M. & Paloposki, J. 1996. Hallitusti kohti markkinoita. Julkisen liiketoiminnan ohjaus. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Suomen Kuntaliitto & Edita. 128 s. ISBN 951-37-1886-7 (Edita), ISBN 952-9592-53-1 (Hallinnon kehittämiskeskus).
- Helander, V. 1988. Pohjoismaiden poliittiset järjestelmät. Valtio-opillisia tutkimuksia N:o 44. Turku: Turun yliopisto. 316 s.
- Helander, V. 1999. Kolmas sektori ja kunnat. Teoksessa: Valanta, J. (toim.). Yhteisvoimin tulevaisuuteen - kuntien muuttuvat toimintatavat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 127–142.
- Hellsten, K. 1993. Vaivahoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Tutkimuksia 2/1993. Helsinki: Helsingin yliopisto: Sosiaalipolitiikan laitos. 542 s.
- Helsingin yliopisto 2002. LEADER II –yhteisöaloiteohjelmien jälkiarviointi. Raportteja ja artikkeleita 82. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 139 s.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino. 231 s. ISBN 951-570-458-8.
- Hirvonen, T. 1999. Elinkeinopolitiikka ja kuntien kumppanuus: esimerkkinä Joensuun seutu. Maaseudun uusi aika 3/1999: 8-16.

- Hoikka, P. 2002. Uusi aika – uuden päätöksentekokulttuurin rakennuspuita. Teoksessa: Ryyänen, A. (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 152–169. ISBN 951-848-055-9.
- Hoikka, P., Kallio, O. & Ryyänen, A. 1996. Kuntien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistoiminnan kehittämismallivaihtoehdoista. Suunnittelusarja 49/1996. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. 164 s.
- Hoikka, P., Lehkonen, R., Rajala, T., Ryyänen, A., Siitonen, P. & Tetri, E. 1999. Kuntalaki kunnallishallinnon perustuslakina: kuntalain seurantalutkimus. Julkaisusarja 1/1999. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. 314 s.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69: 3–19.
- Huittinen 2002. Kaupungin www-sivut. Viitattu 26.4.2002 ja 20.12.2002. Saatavissa internetistä: www.huittinen.fi.
- Huittisten kaupunki 2002. Toimintakertomus vuodelta 2001.
- Hyvärinen, I. 2002. Lahden seudun yhteistyö kaatumassa seutujohtajan valintaan. *Helsingin Sanomat* 22.5.2002.
- Hyyryläinen, T. 2000a. Kumppanuus toimintatilana ja kumppanuuden määrittelyä. Teoksessa: Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.). Uudet kumppanuudet. Julkaisuja 73. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. s. 11–22.
- Hyyryläinen, T. 2000b. Kumppanuusasetelman idea. Teoksessa: Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.). Uudet kumppanuudet. Julkaisuja 73. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. s. 31–33.
- Hyyryläinen, T. 2000c. Kylätoiminnan perinne sosiaalisena pääomana. Teoksessa: Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 109–119. ISBN 951-768-079-1.
- Hyyryläinen, T. & Kangaspunta, K. 1999. Paikallinen kumppanuuspääoma: tapaustutkimus kumppanuudesta sosiaalisen pääoman rakentajana. Julkaisuja 63. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 88 s.
- Hyyryläinen, T. & Luostarinen, S. 1997. Luova kumppanuus. Paikallisen kumppanuuden alkuvaiheet Suomessa 1997. Julkaisuja 58. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 45 s.
- Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. 2000. Sosiaalinen pääoma ja paikallinen kehittäminen. Teoksessa: Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalais-

tuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 189–200. ISBN 951-768-079-1.

Häkli, J. 1999. Meta hodos – johdatus ihmismaantieteeseen. Tampere: Vastapaino. 231 s. ISBN 951-768-050-3.

Härkönen, E. & Kahila, P. 1999. National initiatives adding to the EU-programmes. Teoksessa: Westholm, E. ym. (toim.). Local partnerships and rural development in Europe. A literature review of practice and theory. Dalarna research institute in association with Countryside & community research unit, Cheltenham and Gloucester of higher education, UK. FRD-rapport 4. Falun: Dalarna research institute. s. 129–136.

Jacoby, H. 1976. The bureaucratization of the world. Berkeley: University of California Press. 241 s. ISBN 0-520-03044-3.

Jones, O. & Little, J. 2000. Rural Challenge(s): partnership and new rural governance. Journal of Rural Studies 16: 171–183.

Jordan, G. & Schubert, K. 1992. A preliminary ordering of policy network labels. European Journal of Political Research 21 (1-2): 7–27.

Joutsentenreitti ry 2001. Joutsentenreitti ry:n kehittämissuunnitelma Huittisten, Vammalan ja Hämeenkyrön seutukuntien toiminta-alueelle. Viitattu 8.8.2002. 31 s. Saatavissa internetistä: <http://www.joutsentenreitti.fi/Word-tiedostot/JoreOhjelma16%5B1%5D.3.01.doc>.

Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskus Oy 2002. Kaakkois-Satakunnan Kehityskeskus internet-sivut. Viitattu 15.5.2002. Saatavissa internetistä: www.kaakkois-satakunta.net.

Kahila, P. 2001. Hallinnosta hallintaan: paikallisen kehittämissuunnitelman muuttuvat piirteet. Teoksessa: Publicationes Instituti Geographici Universitatis Turkuensis 164. Turku: Turun yliopisto, maantieteen laitos. s. 55–66.

Kainulainen, S., Rintala, T. & Heikkilä, M. 2001. Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Tutkimuksia 114. Helsinki: Stakes. 114 s. ISBN 951-33-1075-2.

Kaksoiskaupunki 2002. Kaksoiskaupunki-info Huittisten ja Vammalan yhteistyöstä. Viitattu 20.12.2002. Saatavissa internetistä: www.kaksoiskaupunki.info.

Karhio, K. 1999. Maaseutupolitiikka perustuu kumppanuuteen – sitoutuvatko kunnat? Savon Sanomat 5.10.1999.

Karhio, K. 2000. Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa: Hyyryläinen, T., & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 78–107. ISBN 951-768-079-1.

- Katajamäki, H., Hunnako, P., Kahila, P., Palm, J. & Valtakari, M. 2001. Vaikea maaseutupolitiikka. Havaintoja maaseutupolitiikan käytännöistä. Julkaisu No. 90 Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. 71 s. ISBN 951 683-921-5.
- Katajamäki, H. & Kaikkonen, R. 1991. Maaseudun kolmas tie. Julkaisusarja A:1. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 174 s.
- Keränen, H., Malinen, P., & Aulaskari, O. 2000. Suomen maaseututyypit. Selvityksiä 20. Sonkajärvi: Suomen aluetutkimus FAR. 60 s.
- Keskinen, A. 1999. Towards user empowerment. *Studia Politica Tamperensis* No. 6. Tampere: Tampereen yliopisto. 295 s.
- Kettunen, P. 2002. Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa: Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.). *Osalliset ja osaajat, kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus. s. 18–35. ISBN 951-662-847-8.
- Kettunen, P. & Kiviniemi, M. 2000. Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. *Politiikka*, 42(1): 45–56.
- Kivelä, S. 2000. Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. *Kunta-alan tulevaisuusbarometri 2000*. Acta nro 128. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 164 s.
- Kiviniemi, M. 1994. Perspectives on structure, culture and action. studies in the public administration of the welfare state. Helsinki: Administrative Development Agency: Painatuskeskus. 222 s. ISBN 951-37-1419-5.
- Kiviniemi, M. 2001. Institutionaalinen näkökulma ja hallinnon muutos. Alustus valtiotieteellisen yhdistyksen järjestämällä Politiikan tutkimuksen päivillä 10.11.1.2001.
- Kiviniemi, M., Oittinen, R., Varhe, S., Niskanen, J. & Salminen, A. 1994. Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Efektia Palvelu ja Painatuskeskus. 104 s. ISBN 951-37-1509-4.
- Kunnallisan kehittämissäätö 1996. Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari. *Polemia-sarja* nro 21. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö. 138 s.
- Kunnallisan kehittämissäätö 2000. Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari. *Polemia-sarja* nro 38. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö. 144 s.
- Kuusi, P. 1961. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo: WSOY. 373 s.
- Kymppikunnat 2003. Kymppikuntien tiedote 16.5.2003. Viitattu 12.6.2003. Saatavissa internetistä: www.kymppikunnat.net/tiedotteet.html.

- Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. 1998. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Taustamateriaalia. Helsinki: Edita. 35 s. ISBN 951-804-013-3.
- Laamanen, K. 1999. Kylätoiminta murroksessa. Maakunnalliset kylien yhteenliittymät maaseudun kehittäjinä. Julkaisuja 65. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 54 s.
- Laamanen, E. (toim.). 2001. Seutuyhteistyön suunta. Praksis - tiedosta toimeen nro 1. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 100 s.
- Lahtinen, E. 1998. Kylätoiminnan menestystekijät. Julkaisuja 62. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus. 160 s.
- Lahden Seudun Yrityskeskus Oy. 2002. Lahden Seudun Yrityskeskuksen internet-sivut. Viitattu 15.5.2002. Saatavissa internetistä: www.lsyrytyskeskus.fi.
- Lahti 2002. Lahden kaupunkiseudun SEUTU-ohjelma. Viitattu 30.6.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.lahti.fi/doc/seutuyhteisty.html#seutu>.
- Laiho, U-M. 2003. Mitä vahvempi keskus, sitä vahvempi maakunta. AKO-katsaus 1/2003. Helsinki: Sisäasianministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämissosasto. s. 7–8.
- Laiho, U-M., Kurikka, P. & Laamanen, E. 2000. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa: Valanta, J. (toim.). Kuntajohtaminen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Acta nro 125. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 76–100.
- Lakso, T. 2000. Yrittäjien ja kehittämistyön vetäjien yhteistoiminta – haaste alueelliselle kehittämistyölle. (Verkkodokumentti) 18 s. Viitattu 20.11.2002. Ilmestynyt myös painettuna teoksessa: Kurki, S. ym. (toim.). 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. Sente-julkaisuja 5/2000. Tampere: Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Saatavissa internetistä: http://www.sjoki.uta.fi/sente/suomi/verkkokirjasto/14nako_timo.pdf.
- Lautso, M. 1996. French influence on the administration of the European Union. Teoksessa: Paul, J.-P. (toim.). Europe and its citizens. Identity, values and politics. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus. Edita. s. 236–259.
- Lehto, E. 2000. Kehittämishanke sosiaalisen pääoman rakentajana. Teoksessa: Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalaistuva maaseutopolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 166–188. ISBN 951-768-079-1.
- Leskinen, J. 2003. Alueellinen ja seudullinen yhteistyö: Yhteen hiileen puhaltamista vaiko savua naapurin silmiin? Alueellisen yhteistyön jatkohankkeen loppuraportti. PKT-säätiön julkaisu 1/2003. Helsinki: PKT-säätiö. 46 s.

- Liegl, B. 2001. New public management from a theoretical and Austrian perspective. Teoksessa: Peters, B.G. & Pierre, J. (toim.). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. London: Routledge. s. 73–82.
- Little, J. 2001. New rural governance? *Progress in Human Geography* 25 (1): 97–102.
- Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämisyhdistys ry 2002. ”Muurit silloiksi.” Kehittämisojelma 2000-2006. Suomusjärvi. 6 s.
- Lounakylä –projekti. 2000. Loppuraportti. 1.4.1997-31.8.2000. (Verkkodokumentti). Viitattu 18.6.2003. 15 s. Saatavissa internetistä: <http://portal.mtt.fi/pls/portal30/docs/FOLDER/AGRONET/HTML/lounakyla/projekti/loppuraportti.html>.
- LounaPlussa 2002. Maaseudun kehittämiseen tähtäävä ohjelma kaudelle 2001-2006. Viitattu 20.6.2002. Saatavissa internetistä: www.lounaplussa.fi/ohjelma.html.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. 1998. The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration* 76: 313–333.
- Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.). 2000. Uudet kumppanuudet. Julkaisu 73. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 158 s.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2000. Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2000-2004. Julkaisu 8/2000. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR). 176 s.
- Maddock, S. 1999. *Challenging Women. Gender, Culture and Organization*. London: SAGE. 258 s. ISBN 0-7619-5151-2.
- Marsden, T. & Murdoch, J. 1998. Editorial: The shifting nature of rural governance and community participation. *Journal of Rural Studies* 14 (1): 1–4.
- Marshall, T.H. 1964. *Class, citizenship, and social development*. Garden City, NY: Doubleday. 334 s.
- Martikainen, T. & Tiilikainen, T. (toim.). 2000. Suomi EU:n johdossa. Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999. *Acta Politica* no 13. Helsinki: Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos. 242 s.
- Mattila, M. 2000. Policy making in Finnish social and health care. *Acta Politica* 12. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtio-opin laitos. 202 s.
- Mikkola, M. 1981. Työttömyysturvan ehdoista: Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys. 2. painos. 329 s. ISBN 951-855-037-9.

- MMM 2000. Suomen LEADER+ -ohjelma 2000-2006. Viitattu 6.7.2002. 108 s. Saatavissa internetistä: http://www.mmm.fi/tuet/maatalouden_investointien_rahoitus/maaseudun_kehittamisrahoitus/leader+/leamuu2.pdf.
- MMM 2002a. Huittinen. Yleistietoa kunnan maataloudesta. Maa- ja metsätalousministeriön matilda-tietopalvelu. Viitattu 22.4.2002. Saatavissa internetistä: <http://matilda.mmm.fi>.
- MMM 2002b. Tammela. Yleistietoa kunnan maataloudesta. Maa- ja metsätalousministeriön matilda-tietopalvelu. Viitattu 22.4.2002. Saatavissa internetistä: <http://matilda.mmm.fi>.
- Monnet, J. 1997. Muistelmat. Helsinki: Edita. 688 s. ISBN 951-37-2287-2.
- Montin, S. 1998. Lokala demokratiexperiment: exempel och analyser. SOU 1998:155. Stockholm. 105 s.
- Murdoch, J. & Abram, S. 1998. Defining limits of community governance. *Journal of Rural Studies* 14(1): 41–50.
- Mäenpää, O. 1991. Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus: Valtion painatuskeskus. 61 s. ISBN 951-37-0593-5.
- Mäkinen, M. 1999. Yhteisöpolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 691. Tampere: Tampereen yliopisto. 228 s.
- Mäkinen, M. 2002. Seutukunnat alueellisina kehittäjinä. *Hallinnon tutkimus* 2: 194–199.
- Neuvoston asetus (EY) 21.6.1999/1260. Asetus rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. Annettu Luxemburgissa 21.6.1999. Rakennerahastotoimet 2000-2006, selvitykset ja asetukset. Luxemburg: Euroopan komissio. s. 33–74.
- Niemelä, J. 2002. Identiteettityö, sosiaalinen pääoma ja marginaalista murtautuminen. Teoksessa: Ruuskanen, P. (toim.). *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 76–93. ISBN 952-451-052-9.
- Niemi-lilahti, A. 2002. Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. *Hallinnon tutkimus* 3: 209–220.
- Niemi-lilahti, A., Stenvall, J. & Ståhlberg, K. 2002. Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. (Verkkodokumentti) Viitattu 1.12.2002. Helsinki: Sisäasianministeriö. 138 s. Saatavissa internetistä: <http://www.intermin.fi/julkaisu/iskukykyisempisuomi>.

- Nieminen, K. 2000. Kylien hanketoiminta Kainuussa. Teoksessa: Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 120–141. ISBN 951-768-079-1.
- Nikkilä, J. 1979. Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920-1976. Julkiss-hallinnon julkaisusarja N:o 1/1979. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallinto-tieteiden laitos. 144 s.
- Nivalainen, S. & Haapanen, M. 2002. Ikääntyvä ja keskittyvä Suomi, kaupun- kien, maaseudun ja vuorovaikutusalueiden väestökehitys 1975-2030. Alue- keskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/02. Helsinki: Sisä- asiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. 79 s. ISBN 951- 734-540-2.
- Nummi-Pusula 2002. Nummi-Pusulan kunnan internet-sivut. Viitattu 30.9.2002. Saatavissa internetistä: www.nummi-pusula.fi.
- Nummi-Pusulan kunta 2002. Tilinpäätös 2001. 52 s.
- Nupponen, M. 2001. Elinkeinopolitiikka muutosten virroissa – keskinäisen ja eriytyvän kehityksen haasteet ja kehittämistyö. Teoksessa: Sotarauta, M. & Majoinen, K. (toim.). Kunnat virtaavassa maailmassa – kuntien haasteet globaalissa verkostoyhteiskunnassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 75– 95. ISBN 951-755-539-3.
- OECD 1981. The welfare state in crisis: an account of the conference on social policies in the 1980s. Paris: OECD. 274 s. ISBN 92-64-12192-7.
- OECD 1991. Serving the economy better. Occasional papers on public management, GD(91)121. Paris: OECD. 19 s.
- OECD 1993. Partnerships: the key to job creation, experiences from OECD Countries. Paris: OECD.
- Olsson, J. 2000a. Regionala partnerskap - utveckling på bekostnad av demok- ratin? Stockholm: Landstingsförbundet. 56 s. ISBN 91-7188-583-8.
- Olsson, J. 2000b. Demoratiparadoxer i strukturfondspolitik. Teoksessa: Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regional utvecklingspolitiken. Stockholm: Landstings- förbundet. s. 30–44. ISBN 91-7188-582-X.
- Orimattila 2002. Kaupungin strategia. Viitattu 8.10.2002. Saatavissa interne- tistä: www.orimattila.fi.
- Orimattilan kaupunki 2002. Tilinpäätös vuodelta 2001. 100 s.
- Oulasvirta, L. 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, Vol. 494. Tampere: Tampereen yliopisto. 296 s.

- Paananen, E. 2002. Lahden seutuyhteistyön tavoitteet selvitetään. Helsingin Sanomat 23.5.2002.
- Palonen, K. 2001a. Four times of politics: Policy, polity, politicking and politicization. *Alternatives* 1/2001.
- Palonen, K. 2001b. Transforming a common European concept into Finnish: Conceptual changes in the understanding of 'politiikka'. *Finnish yearbook of political thought* 5: 113–153.
- Palttila, Y. & Niemi, E. 2003. Työvoima virtaa kaupunkiin, rahavirta maalle päin. *Tietoaika* 3: 12–14.
- Peltonen, P. 1999. Reforming the European Commission. Mission possible? *Tutkimukset ja selvitykset* 3/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 66 s.
- Pierre, J. & Peters, B.G. 2000. *Governance, politics and the state*. London: MacMillan. 231 s. ISBN 0-333-71848-8.
- Pollitt, C., Hanney, S., Packwood, T., Rothwell, S. & Roberts, S. 1997. *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 80 s. ISBN 951-37-2189-2.
- Poutiainen, T. 2002. Jotain pysyvää? Kuuden Pirkanmaalla toteutetun yhteisötyyppisen aluekehityshankkeen laadulliset vaikutukset. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. 92 s. (Verkkodokumentti) Viitattu 1.5.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.pmkv.sci.fi/JP.PDF>.
- Puoskari, P. 1996. *Transformation of the public sector: A comparative study of British and Finnish developments from the late 1970s to the early 1990s*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 116 s. ISBN 951-53-0891-7.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 258 s. ISBN 0-691-07889-0.
- Rannikko, P. 2000a. Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana. Teoksessa: *Suomi Euroopan Unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita...* Helsinki: Eurooppa-tiedotus s. 41–54. ISBN 951-37-3061-1.
- Rannikko, P. 2000b. Kehittämishanke paikallisen identiteetin muovaajana. Teoksessa: *Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*. Tampere: Vastapaino. s. 143–165. ISBN 951-768-079-1.
- Rantama, E. 2002. Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. *Acta Universitatis Tamperensis* 879. Tampere: Tampereen yliopisto. (Verkkodokumentti). Viitattu: 14.10.2002. 233 s. Saatavissa internetistä: <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5400-6.pdf>.

- Raunio, T. 1998. Euroopan unionin toimivalta ja päätösmenettelyt. Teoksessa: Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.). Päätöksenteko Euroopan unionissa. Tampere: Gaudeamus. s. 11–47.
- Ray, C. 1998. Territory, structures and interpretation – Two case studies of the European Union's LEADER I programme. *Journal of Rural Studies* 14(1):79–87.
- Rehn, O. 1998. Komissio - Euroopan yhdentymisen moottori ja unionibyrokratian symboli. Teoksessa: Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.). Päätöksenteko Euroopan unionissa. Tampere: Gaudeamus. s. 48–84.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies* 44(4): 652-667.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, D. 1992. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* 21(1-2): 181–205.
- Richardson, T. 2000. Discourses of rural in EU spatial policy: the European spatial development perspective. *Sociologia Ruralis* 40(1): 53–71.
- Ronkainen, I. & Maksimainen, T. 2002. Paikallisuuden muodonmuutos. Johdatus kuntajohtamisen uuteen teoriaan ja käytäntöön. Helsinki: Yritystaito Oy. 181 s. ISBN 951-96153-7-7.
- Rose, L. 1999. Citizen (re)orientations in the welfare state: from public to private citizens? Teoksessa: Bussemaker, J. (toim.). Citizenship and welfare state reform in Europe. London: Routledge. s. 131–148. ISBN 0-415-18927-6.
- Rosenqvist, O. 2002. Aluekeskuspolitiikka ja muut yhdentävän maaseutupolitiikan esteet Suomessa. *Terra* 114(2): 59–67.
- Ruostetsaari, I. 1992. Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Tampere: Gaudeamus. 317 s. ISBN 951-662-553-3.
- Ruuskanen, P. 1999. Verkostot, luottamus, riskiyhteiskunnan maaseutupolitiikka. Chydenius-instituutin tutkimuksia 2/1999. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Chydenius-instituutti. 88 s.
- Ruuskanen, P. 2001. Sosiaalinen pääoma - käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT-tutkimuksia 81. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. 67 s.
- Ryynänen, A. 1998. Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampere: Tampereen yliopisto. ISBN 951-44-4345-4. 97 s.
- Ryynänen, A. 2002. Kunnallinen päätöksenteko muutoksessa – sopeutuminen kansainvälisiin haasteisiin ja kansalliseen kehitykseen. Teoksessa: Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.). Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö. s. 19–22. ISBN 951-734-450-3.

- Saartenoja, A. 2001. Aluerakenteen muutos ja paikallinen elinkeinopolitiikka. Jämtland, Västernorrland, Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Suomi. Sarja B:21. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 92 s.
- Sandberg, S. 2000. Kunnat ja alueet. Vapaus lisääntyy, erot kasvavat. Teoksessa: Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.). EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Helsinki: Oy Edita Ab. s. 184–199.
- Satafood kehittämissyhdystys ry 2002. Satafood-verkoston internet-sivut. Viitattu 6.8.2002. Saatavissa internetistä: www.satafood.net.
- Scott, M. 2002. Delivering integrated rural development: insights from Northern Ireland. *European Planning Studies* 10(8): 1013–1025.
- Shortall, S. & Shucksmith, M. 2001. Rural development in practice: issues arising in Scotland and Northern Ireland. *Community Development Journal* 36(2): 122–133.
- Sisäasiainministeriö 2003. Manner-Suomen tavoite 5b-ohjelman jälkiarviointi. 2003. Loppuraportti. EU-ohjelmat, Julkaisu 1/03. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 139 s.
- Siukonen, T. 2002. Kuntien yhteistyökokeilu kangertelelee heti alussa. Raportti. Helsingin Sanomat 23.12.2002.
- Sotarauta, M. 2000. Alueelliset kehittämisspelit ja verkostovalta. (Verkkojulkaisu). Viitattu 11.12.2002. 11 s. Ilmestynyt painettuna teoksessa: Kurki, S. ym. (toim.). 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen: Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. Saatavissa internetistä: http://www.sjoki.uta.fi/sente/suomi/verkkokirjasto_s.htm.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1999. Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen.: Esimerkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö. (Verkkojulkaisu). Viitattu 9.12.2002. 7 s. Julkaistu myös teoksessa: Siirilä, S. (toim.). Kaupunkipolitiikan aika. Tampere: Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tiedonantoja 41/1999. Saatavissa internetistä: <http://www.sjoki.uta.fi/sente/suomi/verkkokirjasto/verkosto.pdf>.
- Sotarauta, M., Linnamaa, R. & Viljamaa, K. 1999. Kumppanit peilinä. Elinkeino poliittisen yhteistyön profiilit Tampereen, Turun ja Imatran seuduilla sekä Ouluseudulla ja Seinänaapureissa. SENTE-julkaisuja 1/1999. Tampere: Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. 199 s.
- Stenvall, J. 1999a. Aluehallinto 2000: aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset. *Hallintotiede A, Tutkimuksia* 15. Tampere: Tampereen yliopisto. 101 s.
- Stenvall, J. 1999b. Kihlakuntaudistuksen arviointi. *Hallintotiede A, Tutkimuksia* 14. Tampere: Tampereen yliopisto. 272 s.

- Stenvall, J. & Harisalo, R. 2000. Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointi: uutta ideaa etsimässä. Hallintotiede A, Tutkimuksia 21. Tampere: Tampereen yliopisto. 331 s.
- Tammela 2002. Suurimmat työnantajat Tammelan kunnassa 31.12.2000. Viitattu 23.4.2002. Saatavissa internetistä: www.tammela.fi.
- Tammela 2003. Tammelan kunnan internet-sivut. Viitattu 14.6.2003. Saatavissa internetistä: www.tammela.fi.
- Tammelan kunta 2002. Vuosikertomus 2001. 53 s.
- Temmes, M. 1994. Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus: Painatuskeskus. 359 s. ISBN 951-37-1420-9.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. 1997. Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Helsinki: Valtiovarainministeriö: Helsingin yliopisto: Yleisen valtiopoliin laitos. 144 s. ISBN 951-37-2193-0.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. 2001. Hallinto uudistuu, uudistuu kojohtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Tutkimukset ja selvitykset 4/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 118 s.
- Tiihonen, S. 1998. Komission hallinnon uudistaminen. Tutkimukset ja selvitykset 10/98. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 114 s.
- Tilastokeskus 2003a. Väestömuutostietoja ja väestötietoja alueittain 1980-2002. StatFin -tilastopalvelu. Viitattu 4.4.2003. Saatavilla internetistä: <http://statfin.stat.fi/StatWeb/start.asp?LA=fi&lp=home>.
- Tilastokeskus 2003b. Kesämökkit kunnittain 1994-2001. StatFin-tilastopalvelu. Viitattu 17.6.2003. Saatavissa internetistä: <http://statfin.stat.fi/StatWeb/start.asp?LA=fi&lp=home>.
- Tilastokeskus 2003c. Kunnat kesämökkien lukumäärän mukaan suuruusjärjestyksessä 31.12.2001. StatFin-tilastopalvelu. Viitattu 17.6.2003. Saatavissa internetistä: <http://statfin.stat.fi/StatWeb/start.asp?LA=fi&lp=home>.
- Toonen, T. 2001. The comparative dimension of administrative reform. Teoksessa: Peters, B.G. & Pierre, J. (toim.). Politicians, bureaucrats and administrative reform. London: Routledge. s. 183–201.
- Tuomela, R. 2000. Cooperation: a philosophical study. Philosophical studies series vol. 82. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. 431 s. ISBN 0-7923-6201-2.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 158 s. ISBN 951-26-4856-3.
- Uusitalo, E. 1998. Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten? Maa-seutupolitiikan perusteet. Helsinki: Otava. 331 s. ISBN 951-1-15776-0.

- Uusitalo, E. 2002. Maaseutupolitiikan lähivuodet. Maaseudun uusi aika 2: 64–67.
- Valle, A. 2002. Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Aluekehitysosaston julkaisu 3/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 104 s.
- Valovirta, V. 2000. Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista. Tutkimukset ja selvitykset 9/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 110 s.
- Valovirta, V. 2003. Aluekeskukset maakuntien kehittämisen ytimessä. AKO-katsaus 1/2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämissosasto. s. 7.
- Valovirta, V., Virtanen, P. & Puhakka, J. 2002. Aluekeskusohjelman toteutuksen tilanne kesällä 2002. Net Effectin arviointiraportti. Kesäkuu 2002. 7 s. Viitattu 30.11.2002. Saatavissa internetistä: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/3987904CBC840A3CC2256C5A0047E2D7/\\$file/AKO_arviointiraportti+0602+lyhyt+versio.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/3987904CBC840A3CC2256C5A0047E2D7/$file/AKO_arviointiraportti+0602+lyhyt+versio.pdf).
- Valtakari, M. 1999. Maaseutupolitiikka suomalaisessa aluesuunnittelussa. Maantieteen laitoksen julkaisuja B 46. Helsinki: Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. 160 s.
- VNs 1990. Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki: Valtion painatuskeskus. 53 s. ISBN 951-37-0029-1.
- VNp 1998. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998. Helsinki: Edita. 29 s. ISBN 951-804-012-5.
- VNs 1999. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan. 23.9.1999. VNS 3/1999 vp. 24 s.
- Valtiovarainministeriö 2002. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 44 s. ISBN 951-804-311-6.
- Valve, H. 2000. Partnerships and policy change - evaluating potentials for the 'greening' of EU Regional Policy. Paper at the Fourth EES Conference, October 12-14 2000. Lausanne.
- Valve, H. 2001. EU:n maaseutupolitiikan tulkinta ja tulkitsijat Etelä-Pohjanmaalla: analyysi osallisuuden ehtojen muotoutumisesta. Alue ja ympäristö 30, 2: 50–62.
- Valve, H. 2002. Maaseutu kehittyy uusin eväin. Vieraskynä. Helsingin Sanomat. 15.9.2002.

- Valve, H. 2003. Social learning potentials provided by EU rural development programmes. A comparative study on three institutionalisation processes. Acta Universitatis Tamperensis 918. Tampere: Tampereen yliopisto. (Verkkodokumentti). Viitattu 4.4.2003. Saatavissa internetistä: <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5614-9.pdf>.
- Vartola, J. 1978. Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista: ministeriötutkimuksen osaraportti II. Julkishallinnon julkaisusarja A: 1978:4. Tampere: Tampereen yliopisto: Hallintotieteiden laitos. 132 s.
- Vartola, J. 1979. Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Acta Universitatis Tamperensis Ser. A, Vol. 103. Tampere: Tampereen yliopisto. 221 s.
- Vesala, K.M. & Peura, J. 2002. Yrittäjäidentiteetti monialaisilla maatiloilla. Julkaisuja 78. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 95 s.
- Virkkala, S. 2000. Suomalainen sovellutus yhteisöaluepolitiikan kumppanuusperiaatteesta – innovatiivista alueellista kehittämistä? Teoksessa: Kurki, S. ym. (toim.). 14 näkökulma alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. SENTE-julkaisuja 5/2000. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen yksikkö. s. 14–33.
- Virkkala, S. 2002. The Finnish cases – combining top-down and bottom-up partnership formation. Teoksessa: Östhöl, A. & Svensson, B. (toim.). Partnership responses – regional governance in the Nordic states. Nordregio Report 2002: 6. Stockholm: Nordregio. Viitattu 20.11.2002. s. 135–202. Saatavissa internetistä: <http://www.nordregio.se/r0206.htm>.
- Virkkala, S. & Lähteenmäki, T. 2000. Yhteisöaluepolitiikka ja kansallinen maaseutupolitiikka kohtaavat. Chydenius-Instituutin tutkimuksia. 2/2000. Kokkola: Chydenius-Instituutti. 131 s. ISBN 0789-0710.
- Virtanen, P. 2001. Karavaani kulkee ja koirat haukkuvat? Kansalaisjärjestöjen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimukset ja selvitykset 3/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 57 s.
- Vornanen, R. 1995. Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 24. Kuopio: Kuopion yliopisto. 234 s.
- Vuorela, T. 2000. Uutta osallisuutta pienin askelin. Osallisuushankkeen I vaiheen arviointi. Acta nro 120. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 145 s.
- Waarden, F. van 1992. Dimensions and types of policy networks. European Journal of Political Research 21(1-2): 29-52.
- Ward, N. & McNicholas, K. 1998. Reconfiguring rural development in the UK: objective 5b and the new rural governance. Journal of Rural Studies 14 (1): 27–39.

- Weber, M. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. rev. Aufl. Tübingen: J.C.B.Mohr. 942 s. ISBN 3-16-533631-8.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Vol. 2. Roth, G. & Fischeff, E. Berkeley (toim.). University of California Press. s. 641–1469. ISBN 0-520-03500-3.
- Westholm, E. 1999. Exploring the role of rural partnerships. Teoksessa: Westholm, E. ym. (toim.). *Local partnerships and rural development in Europe. A literature review of practice and theory*. Dalarna research institute in association with Countryside & community research unit, Cheltenham and Gloucester of higher education, UK. FRD-rapport 4. Falun: Dalarna research institute. s. 13–24.
- Westholm, E. 2000. Partnership in the Rural Society: the route to a knowledge based economy? *European Spatial Research and Policy* 7(2): 71–82.
- Westholm, E., Moseley, M. & Stenlås, N. (toim.). 1999. *Local partnerships and rural development in Europe. A literature review of practice and theory*. Dalarna Research Institute in association with Countryside & Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester of Higher Education, UK. FRD-rapport 4. Falun: Dalarna Research Institute. 245 s.
- Yksiportaiseen keskushallintoon 1992. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti. Komiteamietintö 1992:28. Helsinki: Valtion painatuskeskus. 124 s.
- Zimmerbauer, K. 2002. Etelä-Pohjanmaan imago. Maakunnallisten mielikuvien jäljillä. Sarja B: 25. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 113 s.
- Äikäs, T. 2003. AKO-alueiden identiteetti: keinotekoista aitoutta? AKO-katsaus 3/2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämissasto. s. 7–8.

Liite 1 (1/1). Esimerkki haastatelluille sähköpostitse lähetetystä tiedustelukirjeestä.

Hei!

Olemme käynnistäneet Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT) Taloustutkimusyksikössä yhteistyössä HY/yleisen valtio-opin laitoksen kanssa tutkimushankkeen, jonka tarkoituksena on selvittää kuntatason kumppanuutta maaseudun kehittämisessä. Tutkimuksessamme pyrimme tuottamaan tietoa omaehtoisen maaseudun kehittämisen edistämismahdollisuuksista ja esteistä kuntatasolla. Tarkastelemme tutkimuksessamme paikallisen kehittämistyön toimintatapoja sekä kumppanuuden toteutumista erilaisissa kuntatason yhteistyökokoonpanoissa, jotka liittyvät paikalliseen elinkeinopolitiikkaan sekä maaseudun kehittämisohjelmien toimeenpanoon.

Tutkimuksen kohteena on neljä eteläisen Suomen kuntaa: Nummi-Pusula, Huitinen, Orimattila ja Tammela. Tarkoituksenamme on haastatella paikallisessa kehittämistyössä mukana olevia henkilöitä: kuntien vastuullisia virkamiehiä, luottamushenkilöitä, elinkeinoelämän edustajia sekä paikallisia toiminta-aktiiveja.

Tutkimusta rahoittaa Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR). Tutkimuksesta vastaavat erikoistutkija Hilikka Vihinen, dosentti Markku Kiviniemi sekä allekirjoittanut, haastattelut suorittava projektitutkija Ella Mustakangas.

Toivon, että voisitte osallistua tutkimukseen ja sopia haastattelusta kanssani jo kesäkuun aikana. Haastattelun ajankohta tulisi olemaan syyskuussa 2002. Haastattelut nauhoitetaan ja ne tulevat pelkästään tutkimusryhmän käyttöön. Aineistoa käytettäessä haasteltavan henkilöllisyys suojataan. Haastattelu kestää 1 - 1 1/2 tuntia.

Lisäksi pyytäisin teiltä tietoja sopivista haastateltavista. Olisiko teillä mahdollisuus nimetä kuntanne luottamushenkilöiden, virkamiesten ja yrittäjien joukosta sopivia henkilöitä, jotka ovat perehtyneet maaseudun kehittämistyöhön kunnassanne. Etsin haastateltavaksi myös maaseudun kehittämisaktiivia, joka voi olla esimerkiksi toimintaryhmän hallituksessa oleva paikallinen asukas.

Yhteistyöstä etukäteen kiittäen,

Ella Mustakangas

Liite 2 (1/1). Haastatteluteemat.

1. Haastateltavan tausta

Miten osallistut maaseudun kehittämiseen kunnassasi?

Kokemuksesi kumppanuuksista?

Asemasi kumppanuudessa, sen vahvuudet/heikkoudet omaehtoisessa maaseudun kehittämistyössä?

2. Kumppanuuden yleispiirteet

Miten näet kumppanuuden merkityksen kunnassasi?

Millainen kumppani kunta on?

Mitkä tekijät siihen ovat vaikuttaneet?

Kumppanuus toimintaryhmätyössä/elinkeinojen kehittämisessä?

Miten arvioisit kunnan ominaispiirteiden merkitystä kumppanuuden rakentamisessa?

3. Kumppanuuden kehittyminen

Miten kumppanuus käynnistyi?

Millaisia muutoksia kumppanuuden kehityskaareissa on tapahtunut?

Mitkä tekijät ovat aiheuttaneet muutoksia?

4. Kumppanuuden onnistuminen ja tulokset

Mitä kumppanuudella on saavutettu?

Oliko alun perin selvää mihin kumppanuudella pyritään?

Onko pyrkimyksissä onnistuttu?

Millaisena näet erilaisten kumppanuuksien merkityksen kunnan kehittämisessä?

5. Kumppanuuden toimivuus

Kumppanuuden ongelmakohdat?

Kumppaneiden roolit ja sitoutuminen?

Kumppaneiden yhdenvertaisuus, ovat kumppaneiden roolit määrittäneet tasapuolisesti?

Luottamushenkilöiden roolit kumppanuuksissa?

Kuntien virkamiesten roolit ja toimenkuvat kumppanuuksissa?

6. Kumppanuuden tulevaisuus

Mihin suuntaan kunnan rooli kumppanuuksissa voisi kehittyä, millä perusteella?

Missä toiminnoissa kumppanuus näyttäytyy tarkoituksenmukaisimpana/missä kumppanuutta voisi hyödyntää?

Mitä mieltä olet kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyönäkymistä?

Miten arvioisit kunnan ja yritysten välistä kumppanuutta?

Millaisena näet kunnan ja kylien välisen yhteistyön ja sen kehittämistarpeet?

Millainen rooli kunnalla on maaseudun kehittämisessä kymmenen vuoden kuluessa? Millaisiin toimintamalleihin se perustuu? Millainen merkitys kumppanuudella on tuolloin?

Maa- ja elintarviketalous -sarjan Talous-teeman julkaisuja

- No 11 Uusitalo, P. & Pietola, K. 2002. Franchisingsopimukset sikatalouden hintariskien hallinnassa. 35 s., 2 liitettä.
- No 14 Karttunen, J., Mattila, P., Myyrä, S. & Uusitalo, P. 2002. Esteiden aiheuttamien haittojen arvo peltoviljelyssä. 59 s., 5 liitettä.
- No 16 Risku-Norja, H., Mäenpää, I., Koikkalainen, K., Rikkonen, P. & Vanhala, P. 2002. Maatalouden materiaalivirrat, ekotehokkuus ja ravinnon-tuotannon kestävä kilpailukyky. 61 s., 4 liitettä.
- No 19 Riepponen, L. 2003. Maidon ja viljan tuotantokustannukset Suomen kirjanpitoiloilla vuosina 1998-2000. 32 s.
- No 20 Lankoski, J. 2003. The Environmental Dimension of Multifunctionality: Economic Analysis and Implications for Policy Design. Doctoral Dissertation. 107 p., 5 appendices.
- No 22 Tuomisto, J. 2003. Siemenperunan sopimustuotanto Suomessa. Sopi-mustuotanto siemenperunan markkinaepävarmuudesta aiheutuvan hyvinvointitappion alentajana. 109 s., 17 liitettä.
- No 23 Österman, P. 2003. Trädgårssektorns struktur och ekonomi – en analys av olika statistiker. 105 sid., 27 bilagor.
- No 24 Paananen, J. & Forsman, S. 2003. Lähiruoan markkinointi vähittäis-kauppoihin, suurkeittiöihin ja maaseutumatkailuirtyksiin. 62 s., 8 liitettä.
- No 29 Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2003. Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. 179 s., 2 liitettä.

