



KIRJAESITTELYSSÄ:

Uusitalo, Ero 2009.

Maaseutu – väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa.

Helsingin Yliopisto, Ruralia-instituutin julkaisuja 17.

311 s.

HILKKA VIHINEN
MTT Taloustutkimus,
Helsinki

MICHAEL KULL
MTT Taloustutkimus,
Helsinki

Maaseudun kehyksestä puristuu modernia politiikkaa

Suomi on Euroopan unionin ja OECD:n maaseutumaisimpia maita. Se on myös kansainvälisesti tunnustettu edelläkävijä itsenäisen maaseutupolitiikan sisältöjen, rakenteiden, välineiden ja toimintatapojen kehittäjänä ja soveltajana. Suomalaisen maaseutupolitiikan kehitystä on kuvattu ja tulkittu kuluneina vuosikymmeninä eri näkökulmista (esim. Malinen 1996; Granberg & Csire 2003; OECD 2008), lähinnä maaseutupolitiikan kentällä toimivien tarpeisiin. Uuden politiikanalan synty tarjoaa tarkalle analyysoijalle tutkimuslaboratorion, jossa suomalaisen politiikan kentän argumentaatio, etenemistavat ja jännitteet erottuvat pienoiskoossa.

Valtioneuvoston asettaman Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän pääsihteeri, professori ja dosentti Ero Uusitalo on tutkimuksessaan *Maaseutu- väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maaseutupolitiikan puristuksessa* tarttunut tähän tehtävään. Analyysi on kolmiosainen: Ensinnäkin se koskee maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan tavoitteiden ja painotusten muuttumista Suomessa ajalla 1980–2020. Toiseksi analysoidaan itse maaseutupolitiikan rakentumisprosessia ja kolmanneksi näiden tapahtumien merkittävämpiä käännteitä toimintatutkimusotteella siten kuin ne ovat nivoutuneet kirjoittajan omiin kokemuksiin. Tutkimusaineisto muodostuu keskeisistä poliittisista dokumenteista vuosilta 1980–2010 niistä nousevat 2010-lukua koskevat päätelmät, muut asiakirjat ja osallistuva havainnointi.

Teos on sisällöllisesti ja analyttisesti runsas ja mahdollistaa monitasoisen lukemisen. Poliitikantutkijaa kiinnostaa erityisesti Uusitalon analyysi uuden politiikanalan rakenteiden ja välineiden kehittymisestä, uuden paradigman etenemisestä, sekä se, mitä kolmen politiikanalan tutkiminen rinnakkain kertoo politiikkaan eri tavoin osallistuvien tahojen työn- ja vallanjajoista.

Tiivistäen voidaan todeta, että uuden politiikanalan kehitys on ollut kovan työn takana, vaikka tilaus sille on ollut ilmeinen. Monet kehityksen vaiheet ovat osoittaneet taktisesti taitavaa etenemistä. Kirjoittajan tyyliin ilmaisten, kyse on ollut sarjasta asteittaista edistymistä ja tuskallisia vastoinkäymisiä. Maaseutupolitiikan mahdollistaminen on edellyttänyt valitsevien ajattelutapojen, työn- ja vallanjakojen kyseenalaistamista. Suu-

rimpana kantona kaskessa vaikuttaa olleen käsitys siitä, että horisontaalista maaseutupolitiikkaa voisi tehdä sektoripolitiikan painotusten summana. Uusitalon tutkimusta voi näiltä osin lukea yhtenä esimerkkinä siitä, miten organisaatio- ja hallintokulttuuria muutetaan käytännössä.

Analysoidessaan alue- ja maatalouspolitiikkaa rinnakkain Uusitalo valaisee maaseudun toiminnallisen perustan monipuolistamisen laiminlyönnin syitä strategisesti tärkeillä 1970- ja 80-luvuilla. Teollisuuskeskeinen aluepolitiikka yhtäällä ja alkutuotantoon takertuminen toisaalla mitätöivät johdonmukaisesti muihin elinkeinoihin ja muuhun maaseudulla toimimiseen liittyneen aloitteellisuuden. Se, mitä tänään seurataan kiinnostuneesti monialaisena maatilayrittämisenä, oli vuosikymmenten ajan vain sivuelinkeino, jonka potentiaaliin ei haluttu tarttua. Työpaikkoja supistavat elinkeinot hallitsivat sekä maaseudun elinkeinopolitiikkaa että päätöksentekoa pitkän aikaa. Myöskään aluepolitiikka ei kyennyt kehystämään maaseutua sen ilmeisimmästä roolista eli ihmisten hyvinvointiresurssin ja asumisen paikasta käsin. Samalla näiden kehysten ulkopuolelle jäi yhteisöllisyyden ja paikallisuuden voima, joka kyti maaseudun kylissä.

Eero Uusitalo tuo esiin, miten käytäntö ja monet arvoinnit ovat osoittaneet, että ammatillinen monipuolisuus, palveluista huolehtiminen, asumisedellytysten kohentaminen ja osaamistason nostaminen lisäävät eniten alueiden elinvoimaa ja tuovat taloudellisille uhrauksille parhaan katteen. Suppealla maaseutupolitiikalla on pyritty vahvistamaan näitä ulottuvuuksia. Aina 1980-luvulle asti aluepolitiikka oli osa hyvinvointivaltion rakentamista, jonka tavoitteena olivat tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Tämä linjaus piti maaseudun mukana politiikan agendalla, vaikka väestö- ja elinkeinorakenteen muutokset olivat todella suuria. 1990-luvun laman ja EU:hun liittymisen jälkeen aluepolitiikka on kaventunut liiaksi yleiseksi innovaatiopolitiikaksi hyvinvointipolitiikan kustannuksella.

Yksi Uusitalon teoksesta nousevista politiikan muutoksen päähavainnoista on inertia eli hitaus. Ongelmat, niitä jäsentävät tosiasiat ja jopa muutoksen välineet ovat olleet olemassa paljon aiemmin kuin tekoihin on ryhdytty, kerta toisensa jälkeen, mustana valkoisella eri politiikanalojen taustapapereissa ja toimikuntien raporteissa. Vastuullisilta tahoilta – näissä tapauksissa useimmiten valtioneuvostolta ja yksittäisiltä ministeriöiltä – on puuttunut riipeyttä tarttua asioihin.

Yksi suomalaisen yhteiskunnan ja politiikan maaseutupolitiikkaa laajemmista kipupisteistä käy ilmeiseksi koko tarkastelujakson ajalla: kuntasektorin painoarvoonsa nähden heiveröinen rooli alueellisessa kehittämisessä. Yhtäällä ongelmana on ollut Kuntaliiton kykenemättömyys muodostaa yhtenäistä kantaa, toisaalta epäselväksi käynyt työnjako ja valtapiirien raja valtioon nähden. Uusitalon tulkinnan mukaan valtion luopuminen hyvinvointia rakentaneesta aluepolitiikasta tarkoitti maaseudun kehittämisveloitteen siirtämistä kunnille. Tämä oli epärealistista siksi, ettei kunnilla ollut kehittämiseen välineitä, eivätkä ne myöskään nähneet itseään kehittäjinä, vaan päätöksentekijöinä ja peruspalvelujen turvaajina.

Useiden politiikkamuotoiluja taustoittavien dokumenttien loogisena

kehyyksenä on ollut teknologis-taloudellinen kehitys, jota on pidetty yksisuuntaisena ja väijäämättömänä. Uusitalon omana eetoksena maaseutupolitiikan kehittämiseksi, jos lukija sellaista haluaa tekstistä tulkita, taas on ollut ihmisen tietoisien toiminnan voima sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa.

Maaseutupolitiikan rakentumisen tulkinna Uusitalo painottaa muuhunkin politiikkaan yleistettävää sääntöä, jonka mukaan linjauksista ja tavoitteista tulisi heti seurata toimintaa, johon joku sitoutuu tai sitoutetaan. Tavoitteisiin voidaan päästä vain toimimalla. Maaseutupolitiikan valmistelu on myös osoittanut, miten tärkeää on välttää reviiirinvarijaryhmiä, jos tähdätään konkreettisiin toimiin. Samalla paljastuu valtionhallinnon välineiden vähäisyys silloin, kun yhteiskunnassa pitäisi saada aikaan merkittäviä muutoksia. Keinoina ovat lait ja asetukset, hallinnolliset ohjeet ja informaatio-ohjaus, koulutus sekä valtion jatkuvasti niukenevan rahan osoittaminen poliittisesti hyväksyttäviin kohteisiin. Uusia toimintatapoja esittävän on voitettava puolelleen myös nykyisten asemiansa menettämistä pelkäävät tahot. Keskeisen virkamiehen tärkein tehtävä onkin muotoilla keskusteluista toteuttamiskelpoinen yhteiskunnallinen prosessi.

Uusitalo kartoittaa maaseutupolitiikan institutionaalista anatomiaa muuttuvissa päätöksenteon malleissa. Kolmen politiikanalan kontekstuaalisoinnin lisäksi Uusitalo avaa lukijalle maaseutupolitiikan poliittis-hallinnollista monitasoisuutta. Uusitalon analyysitapa valottaa erityisesti yksilöiden merkitystä maaseutupolitiikan muotoutumisessa: yksilöt ovat keskeisiä ruohonjuuritason toimijoita, järjestöjen edustajia ja virkamiehiä. Uusitalon analyysi liikkuu yhtä kattavana kylätasolta OECD:hen ja EU-politiikkaan. Korostamalla yksilöiden asemaa ja toimintaa eri tilanteissa hän selittää, miksi maaseutupolitiikka eteni kuten eteni, mutta osoittaa myös, miten päättämättä jättäminen (non-decision-making) johti mahdollisuuksien menettämiseen. Uusitalon analyysin vahvuus on juuri yksilöiden merkityksen osoittaminen politiikassa. Tämä jää usein vähälle huomiolle. Hän osoittaa, miten taitavat yhteiskunnalliset yrittäjät (social entrepreneurs) menestyivät politiikassa, mutta myös sen, miten muutamat harvat (etujärjestöjen) edustajat jättivät vahvan jälkensä, elleivät suorastaan dominoineet perustavanlaatuisia päätöksiä (esim. s. 124).

Politiikanteolle poikkeuksellista on ollut myös maaseutupolitiikan eteneminen kahden ohjelman, kokonaisuohjelman ja valtioneuvoston maaseutupoliittisen erityisohjelman vetämänä. Maaseutupolitiikkaa on jo kauan tehty hallinnollisesti uudella tavalla eli julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan yhteistyönä. Yli puolet kokonaisuohjelman ehdotusten toteuttamisesta on ollut kuntien, yliopistojen, järjestöjen tai yritysten vastuulla. Ohjelmien sarjalla on vähitellen vahvistettu eri toimijoiden yhdenmukaisia tavoitteita ja menettelyjä. Yhteiskunta on kuitenkin vastannut hitaasti kolmen sektorin jatkuvaan muutokseen.

Maaseutupolitiikalla ei ole vahvaa etujärjestöä eikä erityisemmin tarvetta puolustaa saavuttamiaan etuja. Se on muotoutunut aikana, jolloin käsitys valtion kaikkivoipaisuudesta oli jo laajalti hylätty ja yhteiskunnallisia asioita alettu tarkastella hallinnan ja kumppanuuden käsitteiden ja käy-

täntöjen avulla. Maaseutupolitiikka on onnistuakseen vaatinut ketteryyttä, oppimista arvioinneista, uusien ratkaisujen ja rakenteiden hakemista ja toimimattomien kuvioiden hylkäämistä. Monipuolinen poikkihallinnollisuus keskushallinnossa ja joustava verkostomaisuus aluetasolla ovat toiminnan vahvoja puolia. Koska keskustasolta käsin on vaikea sitouttaa yksityisiä ja yksittäisiä toimijoita, paikallislähtöinen ote on edistänyt julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta ja tuonut mukaan uusia toimijoita ja voimavaroja kehittämistyöhön.

Uusitalo käsittelee perusteellisesti LEADER-toiminnan muotoutumista Suomessa. LEADER-toimintatavassa olennaista on paikallisen osallisuuden mobilisointi paikallisten verkostojen ja kumppanuuden avulla (Kull 2008). Uusitalo osoittaa hallinnollisen mallin merkityksen toimintatavan onnistumiselle tai epäonnistumiselle sen lisäksi, että yksilöillä ja heidän strategioillaan on ratkaiseva panos yhteiskunnallisina yrittäjinä. Uusitalon tulkinta suomalaisesta LEADER:istä ei vähättele toimintatavan riskejä ja haasteita. Tulevaisuudessa hallinto ja toimintaryhmät voivat lopettaa työtavan kehittämisen, poliittinen ymmärrys ja hyväksyntä sitä kohtaan voi huveta tai byrokratia hyydyttää aktiivisuuden. Haasteistaan huolimatta suomalainen toimintaryhmätyö on mallina muulle Euroopalle ja jo nyt sitä sovelletaan Etelä-Afrikkaa myöten.

Maaseutupolitiikan uuden paradigman yhteydessä Uusitalo kuvaa, miten teoria kulkeutuu virkamiesten ajatteluun, ja miten kiistanalainen uusi paradigma on politiikan arjessa ja miten nykyisen EU-ohjelmakauden ohjelman kirjoittamisessa ohitettiin maaseudun laajemmat kehittämisintressit.

Kokonaisuutena teoksesta välittyy kuva siitä, miten poliitikkojen keinot vaikuttaa politiikan sisältöihin ovat vähentyneet. Silti heillä näyttää edelleen olevan valtaa ajoitukseen – siihen, mitä milloinkin tehdään ja vietään eteenpäin. Horisontaalista otetta edellyttävät kysymykset ovat lisääntyneet yhteiskunnan monimutkaistessa ja epävarmuuden lisääntyessä, eikä niihin saada vastauksia ja tehoa ilman asianmukaista toimintakykyä. Kaikilla poikkihallinnollisuutta edellyttävillä politiikanaloilla esimerkiksi valtioneuvoston politiikkaohjelmissa on ollut sama vastus. Myös selvityshenkilöiden nimitysten motiiveja kannattaa tutkia, sillä maaseutupolitiikan yhteydessä niitä on käytetty useampaan otteeseen keinona syrjäyttää horisontaalinen politiikkaelin.

Lopputulena Uusitalo esittää, että tutkitut kolme politiikanalaa ovat eriytyneet toisistaan enemmän kuin saattoi odottaa. Myönteistä kehityksessä on ollut rajoittavien siteiden löystyminen ja kunkin alan suhteellisen itsenäisyyden lisääntyminen. Kielteistä taas se, että on epäonnistuttu näkemään yhteisiä intressejä ja luomaan yhteistä metodologiaa. Hän pitää myös todennäköisenä, että eriytyminen syvenee ensi vuosikymmenellä, ja siksi työnjakoa ja yhteistyötä on tietoisesti kehitettävä.

Teokseen kannattaa tutustua. Ammatikseen näitä politiikanalueita seuraavakin oppii siitä uutta. Kirja on myös erinomainen johdatus maaseutupolitiikan kokonaisuuteen ja sitä voisi käyttää soveltuvasti myös alan oppikirjana. Tosin tiivistäminen ja eri dokumenttien keskeisten ulottuvuuksien

kokoaminen esimerkiksi taulukoihin parantaisi teoksen käytettävyyttä oppikirjana ja henkilöhakemisto kirjan lopussa olisi avuksi vähemmän perehtyneelle lukijalle. Teos on oivallinen syväasukellus politiikan todellisuuteen ja taktiseen ajatteluun. Esimerkiksi ajoitusten hallinta näyttää monessa kohdin ratkaiseen lopputuloksen. Kirjan kääntämistä englanniksi tulisi myös harkita, sillä se antaisi myös muille mahdollisuuden ymmärtää suomalaista maaseudun kehittämisen menestystarinaa; millaisen työn takana menestys on ollut ja edellyttänyt aktiivisia toimijoita.

Eero Uusitalo on maaseutupolitiikan rautainen ammattilainen, jonka nimi herättää kunnioitusta kansainvälisissäkin piireissä. Hänet tunnetaan myös väkevästä puhujana. Tässä tutkimuksessa hän osoittaa vakuuttavasti kykyään yhdistää kokeneen virkamiehen ja ammattitutkijan taitojaan ottaessaan haltuun monimutkaisia ilmiöitä ja tehdessään niistä johtopäätöksiä, joiden syvyydestä ja välittämisestä käytännön politiikan tasolle moni tutkija voi ottaa oppia (s. 285–290). Teoksen kirjoitustyyli muistuttaa usein rakenteita tai valta-asetelmia korostavia tutkijoita politiikan inhimillisestä puolesta: jokaisen päätöksen, sen perustelun ja toimeenpanon takana on lopulta ihminen. Samoilla kentillä kohtaavat myös hyvin usein samat ihmiset, vuodesta toiseen, mikä sekin vaikuttaa työn tulokseen.

Eero Uusitalon tulkinta kolmesta politiikanalasta avaa luonnollisesti vain yhden, mutta tässä tapauksessa hyvin perustellun näkökulman, josta voi yhtä hyviä perusteluita esittämään kykenevä olla eri mieltäkin. Erinomainen palvelus suomalaiselle yhteiskunnalle olisi, jos saisimme luettavaaksemme vastaavanlaiset, tutkijajotteella tehdyt, mutta vahvalle osallisuudelle ja keskeiselle toimijuudelle perustuvat analyysit. Katse kääntyy sekä maatalouspolitiikan että aluepolitiikan suuntaan: kuka on seuraava?

LÄHTEET

- Granberg, Leo & Csöte Ándras 2003. Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon. *Maaseudun uusi aika* 11(1): 7–22.
- Kull, Michael 2008. *EU Multi-level Governance in the Making. The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany*. Department of Political Science. University of Helsinki. *Acta Politica* 32.
- Malinen, Pentti 1996. *Changing Rural Policy in Finland*. *Maaseudun uusi aika, English Supplement*: 35–52.
- OECD 2008. *OECD Rural Policy Reviews Finland*. Paris.

