

kansallinen maaseutupolitiikka. Hallituksen ja TEM:n virkamiesten vakuuttelut, että toiminta järjestetään samalla tasolla kuin se oli ollut MMM:ssä, eivät ole pitäneet miltään osin paikkansa. Pääsihteerin työura päättyi mielenmasenukseen. Syynä oli Suomen, EU:n maaseutumaisimman maan, poliittinen osaamattomuus maaseutukysymyksissä.

Ministeriöiden toimintalogiikka on hikistä sektoraalisuutta, jossa ei oteta huomioon horisontaalisen toiminnan ehtoja – ja eduskunta käsittelee lä-

hes yksinomaan ministeriöiden esityksiä. Ymmärän heitä, jotka haluavat vahvistaa valtioneuvostoa ja jopa poistaa ministeriöt. Toimeksi vain!

Faktaa, kokemuksia ja näkemyksiä enemmän teoksessa: Eero Uusitalo 2009. Maaseutu – väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Julkaisuja 17.

EIRA VARIS, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto

Maaseudun aluekehittäjän riemu ja ahdistus

Olen toiminut 10 vuoden ajan Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa vastaten aluekehittämisen ohjelmatyöstä, maakuntaohjelmasta, EU-ohjelmien toteuttamisesta ja myös maaseutuasioista. Työssäni olen tuntenut niin riemua kuin ahdistusta. Riemua minulle on tuottanut etenkin se, että maakunnasta löytyy kehittämistahtoa ja –ideoita. Toimijat ovat aktiivisia ja organisaatiot kehittämishaluisia. Välineitä kehittämiseen on tarjolla ja niiden puolesta tehdään ahkerasti työtä. Ahdistusta puolestaan saa aikaan jatkuva puolustustaistelu syrjäisten maakuntien asemasta ja arvostuksesta, joka vie yhä jatkuvasti voimavaroja oikealta ja aidolta kehittämistyöltä.

Mikä on maaseutua?

Pohjois-Karjalan kaltaisessa maaseutumaisessa maakunnassa kehittämistoimet, jotka kulkevat maaseutupolitiikan nimellä ovat usein samoja tai hyvin samankaltaisia kuin aluepolitiikan ja alueke-

hittämisen nimissä tehtävät kehittämistoimenpiteet. Ne ovat yritystukia, osaamisen ja rakenteiden kehittämistä, innovaatioiden tukemista, työllisyyden edistämistä, syrjäytymisen ehkäisyä ja ympäristön tilan parantamista.

Kehittämistä tuetaan pääsääntöisesti eri EU-ohjelmilla ja niihin liittyvillä rahoitusvälineillä. Aluekehittäjille on kehittynyt ammattitaito, jonka avulla he pystyvät arvioimaan, mikä rahoitusväline olisi sopivin kullekin hankkeelle. Pitää pystyä arvioimaan toimenpiteen soveltuminen ohjelman sisältöön, sen toteutettavuusmahdollisuudet, toimenpiteiden suhde käytettäviin resursseihin ja vaikuttavuus tukikelpoisuus-kriteerien lisäksi. Tärkein kriteeri on kuitenkin se, että kehittämishanke tukee maakunnan tahotilaa, joka on demokraattisesti hyväksytty kunkin maakunnan maakuntaohjelmassa. Tällöin tärkeää on vilpitiön halu kehittää omaa aluettaan ja löytää ymmärtäväisiä tulkintoja ohjelmista.

Joskus ohjelmarajaukset tuntuvat keinotekoisilta ja sen vuoksi on vain pitänyt sopia, miten ja missä

niitä toteutetaan. Esimerkiksi Manner-Suomen maaseutuohjelmassa vuosille 2007–2013 toimenpiteiden ulkopuolelle on koko Pohjois-Karjalan maakunnasta rajattu vain maakunnan keskuskaupungin Joensuun ruutukaava-alue. Mutta tämä ei tarkoita suinkaan sitä, että muut kuin maaseuturahaston kautta kanavoituvat alueen kehittämisresurssit olisi tarkoitettu vain Joensuun ruutukaavalle.

Kuntarajoihin perustuva kaupunki-maaseutu-luokitus onkin ollut ongelmallista paitsi kuntien liitoksissa ja koon kasvaessa niin myös maaseudun elinkeinojen monipuolistuessa. Saman kunnan alueella on usein sekä kaupunkimaisia että maaseutumaisia alueita. Kuntarajoista riippumattomien paikkatietoaineistojen käyttö on mahdollistanut alueiden tarkemman tunnistamisen ja luokittelun. Suomen ympäristökeskus yhdessä Oulun yliopiston maantieteen laitoksen kanssa on kehittänyt uuden paikkatietopohjaisen alueluokituksen. Aluekehittäjät ovat kiinnittäneet tähän huomiota eri maaseutuohjelmista pyydytyissä lausunnoissaan. Viesti on mennyt perille. Tämä hyvä uudistus helpottaa ja systematisoi kehittämistoimenpiteitä, sillä erityyppisille alueille tulee suunnata erilaisia kehittämistoimenpiteitä. Se mikä sopii yhdelle, ei sovi välttämättä toiselle.

Ohjelmaviidakko

Ohjelmiin perustuvassa aluekehittämisessä törmää jatkuvasti siihen, että ohjelmia on niin paljon, – monien mielestä liikaakin – että voidaan puhua ohjelmaviidakosta.

Maaseudun kehittämisohjelmia on tehty erityisen monilukuisesti. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa on laadittu lakisäätisten ohjelmien lisäksi Pohjois-Karjalan maaseudun kehittämisstrategia ja siihen perustuva Pohjois-Karjalan maaseutuohjelma. Lisäksi maakunnassa on kolme LEADER-toimintaryhmien ohjelmaa. Pohjois-Karjalan kyläohjelma laadittiin viime vuonna, lisäksi maakunnan kolmella seutukunnalla on omat maaseudun kehittämisohjelmansa, joissa on vahva maatalousorientaatio. Yhteensä alueella on siis ainakin yhdeksän erilaista ohjelmaa, jotka koskevat samaa aluetta tai sen osaa aluekehityslain säättämien ohjelma-asiakirjojen lisäksi. Myös yksittäiset kylät laativat omat kyläsuunnitelmansa, tosin ne ovat toi-

minta-ohjelmaluonteisia. Voidaan perustellusti pohdita, onko todella tarpeen laatia näin paljon eri ohjelmia?

Positiivisesti asiaa ajatellen tiedämme hyvin aluemme kehittämistarpeet. Ohjelmien laadinnan yksi sisäänrakennettu tarkoitus on mielestäni juuri se, että eri toimijat ja tahot miettivät yhdessä mitä pitäisi tehdä. Kun ideasta voi tunnistaa oman ajatuksensa, sitoutuminen sen toteuttamiseen on korkealla tasolla. Toisaalta pelkona on, että ohjelmien laatijoihin saattaa iskeä väsymys. Kun asiat on pyöritelty edestakaisin ohjelmatasolla, jääkö voimia vielä niiden toteuttamiseen ja onko tilaa spontaaneille kehittämisideoille. Lisäksi saatetaan kärsiä ohjelmaintflaatiosta eli niiden arvoa ei enää tunnusteta. Usein kuulee sanottavan, että paperit jäävät virkamiesten pöytälaatikkoon, eikä niistä ole mitään hyötyä.

Ohjelmaviidakossa on kuitenkin mielestäni tietty järki. Ohjelmat eivät ole satunnaisia, sattumalta laadittuja toivelistoja, vaan ne ohjaavat systemaattista kehittämisenäkökulmaa. Parannettavaa olisi siinä, että samoja asioita voitaisiin tarkastella samassa yhteydessä useasta näkökulmasta ja nähdä paremmin kokonaisuuksia. Monesti ohjelmien toteutus menee helposti pikkutarkkuuteen, jolloin mietitään onko näin sanottu ohjelmassa vai ei. Tämä puolestaan saa aikaan vaikutelman ohjelmien monimutkaisuudesta, hankaluudesta ja virkamiesten ylläpitämästä byrokratiasta.

Aluekehittämisessä ollaankin menossa yhä enemmän sopimus pohjaiseen kehittämiseen ohjelmapohjaisen sijasta. Tällöin voidaan miettiä täsmällisesti kohdennettuja toimia, joita tarvitaan tietyn ongelman ratkaisemiseen tai tietyn kehittämisyhteyden aikaan saamiseen. Toisaalta sopimus pohjaisen kehittämisen vaarana ovat sille käytännöt ja kokonaisuuksien hämärtyminen. Erityisen vaarallista tämä on, jos päätöksenteko etäännyy alue- ja paikallistasolta. Tällaisiakin pyrkimyksiä valitettavasti esiintyy.

Demokraattista ja oikeamielistä päätöksentekoa

Maakuntaohjelma laaditaan osallistavalla menetelmällä, johon yleisölle luodaan mahdollisuus lain mukaan osallistua. Maakuntaohjelma hyväksytään

maakuntavaltuustossa, joka on demokraattisesti valittu luottamushenkilöelin kunnallisvaalien tuloksen pohjalta. Toimenpiteet hyväksytään maakuntahallituksessa, joka on operatiivinen päätöksentekijä.

Myös maaseutuohjelmien laadinnassa osallistaminen on laajaa. Ne kuitenkin hyväksytään valtionvirastopäätöksinä, joten niiltä puuttuu suora demokraattinen hyväksymismenettely. Täytyy siis luottaa virkamiesten viisauteen ja oikeamielisyyteen. Suomessa tämä onneksi onnistuu. Ulkomaila työskennellessäni olen saanut myös päinvastaisia kokemuksia.

Maakunnan yhteistyöryhmillä (MYR) on merkittävä tehtävä eri ohjelmien yhteensovituksessa. MYR:rit on muodostettu kolmikantaperiaatteen mukaan eli niihin on nimetty edustus kunnista, valtionviranomaisista ja niin kutsutuista sosiaalipartnereista eli järjestöistä ja yhdistyksistä. MYR on operatiivinen toimija, joka sihteeristönsä kautta päättää hankkeiden rahoituksesta. Nykyisellä ohjelmakaudella 2007–2013 maaseuturahasto ei ole kuulunut sen toimivaltaan, vaan rahoitetut hankkeet ovat tulleet tiedoksi. Ohjelmaviidakossa tämä on omiaan hämmentämään yhteistyöryhmän jäseniä siitä, mitä kehittämistä milläkin rahastolla tehdään.

Yhteensovitus yhteistyössä

Maakuntatasolla aluekehitysviranomaiset eli kuntien omistamat maakuntien liitot ja valtion aluehallintoviranomaisina ELY-keskukset sovittavat yhteen sen, mitä mistäkin ohjelmasta tai muilla varoilla rahoitetaan. Maakuntaohjelman toteuttamisesta raportoidaan työ- ja elinkeinoministeriölle ja maaseutuohjelman toteuttamisesta maa- ja metsätalousministeriölle.

Aluetasolla yhteistyö eri tahojen kanssa toimii pääasiallisesti hyvin. Pienen maakunnan etuna on, että toimijat tuntevat hyvin toisensa. Ministeriöissä puolestaan katsotaan perinteisesti asioita sektori-

kohtaisesti. Onneksi EU on tullut tässä apuun. Se edellyttää jäsenvaltioita laatimaan uudelle ohjelmakaudelle kanssaan kumppanuussopimuksen, jossa määritellään, mitä mistäkin rakennerahasto- tai tukiohjelmasta rahoitetaan ja mitä kehittämistoimia rahoitetaan kansallisesti. Koordinaatiota ja yhteistyötä on siis pakko tehdä rahoittajan määräyksestä.

Totuttujen toimintatapojen muutos on vaikeaa. Esimerkiksi tällä hetkellä iso kysymys on, rahoitetaanko maaseutualueiden laajakaistat rakennerahasto-ohjelmasta, maaseuturahaston ohjelmasta vai kansallisesta liikennerahoituksesta. Asia tulisi ratkaista pikaisesti, mutta käytännössä on vaikeaa päästä sopimukseen käytettävästä investoinnin rahoituslähteestä. Ajatellaan, että se on sitten pois kyseisen rahaston muusta toiminnasta. Kaupungeissa laajakaistaongelmaa ei ole, koska siellä markkinavoimat periaatteessa hoitavat ne.

Rahoittajakysymyksen yleensä kumuloituukin yksi tärkeimmistä toiminnallisista eroista kaupungin ja maaseudun välillä. Pitääkö yhteiskunnan tukea ja mitä ja missä. Aluekehittäjän näkökulmasta on hyvä, että Euroopan unioni on määritellyt selkeästi aluepolitiikkansa tavoitteen. Se on alueellisten kehityserojen pienentäminen. Tämä lähtökohta unohtuu usein suomalaisessa asiaa koskevassa julkisessa keskustelussa.

Tulevalla ohjelmakaudella EU:n budjetti pienenee noin neljänneksen. Suomikin jäsenmaana ajoi budjetin leikkaamista budjettineuvotteluissa. Kansallinen etu ei ollut kuitenkaan alueellinen etu. Rahan väheneminen kohdistui erityisesti aluepolitiikan osuuteen. Maaseuturahaston määrä ei laske, joten sen suhteellinen osuus kokonaisuudesta jatkossa kasvaa ja sen merkitys alueiden kehittämiseksi on jatkossa entistäkin tärkeämpää. Odotettavissa on siis kehittämisen riemua myös tulevaisuudessa, mutta todennäköisesti kaikki ei suju edelleenkaan niin kuin Strömsössä – eli luvassa on myös ahdistuksen tuskaa.