

Eero Uusitalo (2009), *Maaseutu – väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa*. Helsingin Yliopisto, Ruralia-instituutin julkaisuja 17, 311 s.

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 (Oksa 1988, Katajamäki ja Kaikkonen 1991, Sippola 1991, Malinen 1993, Peltola 1993, Uusitalo 1994 ja 1998, Granberg ja Csire 2003, Elinvoimainen maaseutu -kokonaisuohjelma 2005–2008, 2004, Peltola 2005, Henttinen 2009), lähinnä maaseutupolitiikan kentällä toimivien tarpeisiin. Uuden politiikanalan synty tarjoaa vaativaa urakkaa kavahtamattomalle, tarkalle analysoijalle myös politiikantutkimuksen laboratorion, jossa suomalaisen politiikan kentän argumentaatio, etenemistavat ja jännitteet erottuvat pienoiskoossa.

Valtioneuvoston asettaman Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän pääsihteeri, professori ja dosentti Eero Uusitalo on tutkimuksessaan *Maaseutu- väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maaseutupolitiikan puristuksessa* tarttunut tähän tehtävään. Analyysi on kolmiosainen, ja koskee ensinnäkin maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan tavoitteiden ja painotusten muuttumista Suomessa ajalla 1980–2020, toiseksi itse maaseutupolitiikan rakentumisprosessia, ja kolmanneksi edellisten ilmiöiden avaintapahtumia siten, kuin ne ovat toimintatutkimuksen mielessä nivoutuneet kirjoittajan omiin kokemuksiin hänen työurallaan. Tutkimusaineistona ovat olleet keskeiset poliittiset dokumentit aikavälillä 1980–2010 ja niistä nousevat päätelmät 2010-luvusta, muut asiakirjat ja osallistuva havainnointi.

Teos on sisällöllisesti ja analyttisesti runsas, ja mahdollistaa monentasoisia lukemisia. Poliitiikan tutkijaa kiinnostaa erityisesti Uusitalon analyysi uuden politiikanalan rakenteiden ja välineiden kehittymisestä, uuden paradigman etenemisestä sekä se, mitä kolmen politiikanalan rinnakkaistutkiminta kertoo politiikkaan eri tavoin osallistuvien tahojen työn- ja vallanjaosta.

Monet vaiheet ovat osoittaneet taktisesti taitavaa etenemistä. Kirjoittajan sanoin, kyse on ollut sarjasta asteittaista edistymistä ja tuskallisia vastoinkäymisiä. Maaseutupolitiikan mahdollistaminen on edellyttänyt vallitsevien ajattelutapojen, työn- ja vallanjakojen kyseenalaistamista. Suurimpana kantona kaskessa vaikuttaa olleen käsitys siitä, että horisontaalista maaseutupolitiikkaa voisi tehdä sektoripolitiikan painotusten summana. Uusitalon tutkimusta voi näiltä osin lukea yhtenä tapauksena siitä, miten organisaatio- ja hallintokulttuuria muutetaan, käytännössä.

Analysoidessaan rinnan alue- ja maatalouspolitiikkaa, Uusitalo valaisee maaseudun toiminnallisen perustan monipuolistamisen laiminlyönnin syitä strategisesti tärkeillä 1970- ja 1980-luvuilla. Yhtäaikainen teollisuuskeskeinen aluepolitiikka yhtäällä, ja takertuminen alkutuotantoon toisaalla mitätöivät johdonmukaisesti muihin elinkeinoihin ja

muuhun maaseudulla toimimiseen liittyneen aloitteellisuuden. Pitkään elettiin tilanteessa, jossa työpaikkoja supistavat elinkeinot hallitsivat maaseudun elinkeinopolitiikkaa ja päätöksentekoa. Aluepolitiikka taas oli kykenemätön kehystämään maaseutua sen ilmeisimmän roolista, ihmisten hyvinvointiresurssin ja asumisen paikasta käsin. Samalla näiden kehystysten ulkopuolelle jäi yhteisöllisyyden ja paikallisuuden voima, joka kyti maaseudun kylissä.

Aina 1980-luvulle asti aluepolitiikka oli osa hyvinvointivaltion rakentamista, jossa tavoitteena olivat tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Tämä linjaus piti maaseudunkin 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 hitaus, inertia. Vastuulliset tahot – näissä tapauksissa useimmiten valtioneuvosto ja yksittäiset ministeriöt – ovat olleet hitaita asioissa, joissa aloitteen tekeminen on niiden vastuulla.

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 valtaraja valtioon nähden. Uusitalon tulkinnan mukaan vaihe, jolloin valtio luopui hyvinvointia rakentaneesta aluepolitiikasta, tarkoitti maaseudun kehittämisvelvoitteen epärealistista siirtämistä kunnille. Epärealistista siksi, ettei kunnilla tosiasiaa ollut kehittämisen välineitä, eivätkä ne myöskään nähneet itseään kehittäjinä, vaan päätöksentekijöinä ja peruspalvelujen turvaajina.

Useiden politiikkamuotoiluja taustoittavien dokumenttien loogisena kehityksenä on ollut teknologisetaloudellinen kehitys, jota on pidetty yksisuuntaisena ja vääjäämättömänä. Uusitalon omana eetoksena maaseutupolitiikan kehittämisessä, jos lukija sellaista haluaa tekstistä tulkita, taas on ollut ihmisen tietoisien toiminnan voima, sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa.

Maaseutupolitiikan rakentamisen tulkinnassa Uusitalo painottaa eri vaiheissa muuhunkin politiikkaan yleistettävää sääntöä, jonka mukaan linjauksista ja tavoitteista pitää heti tulla toimintaa. Toimintaa, johon joku sitoutuu tai sitoutetaan, sillä vain toimimalla tapahtuu. Maaseutupolitiikan valmistelu on myös osoittanut, miten tärkeää on välttää reviiirinvariantijaryhmiä, jos tähdätään konkreettisiin toimiin. Samalla paljastuu, miten vähäiset ovat pelkästään valtionhallinnon välineet silloin, kun yhteiskunnassa pitäisi saada iso pyörä liikkeelle. Keinoja ovat lait ja asetukset, hallinnolliset ohjeet ja informaatio-ohjaus, koulutus sekä valtion jatkuvasti niukkenevan rahan osoittaminen poliittisesti hyväksyttäviin kohteisiin. Uusia toimintatapoja esittävän on voitettava puolelleen nykyisten asemiansa menettämistä pelkäävät tahot. Keskeisen virkamiehen tärkein tehtävä on muotoilla keskusteluista toteuttamiskelpoinen yhteiskunnallinen prosessi.

Analyyssissaan Uusitalo kartoittaa maaseutupolitiikan institutionaalista anatomiaa muuttuvissa päätöksenteon

malleissa. Kolmen politiikanalan kontekstualisoinnin lisäksi Uusitalo avaa lukijalle maaseutupolitiikan poliittis-hallinnollista monitasoisuutta. Uusitalon analyysitapa valottaa erityisesti yksilöiden, merkitystä maaseutupolitiikan muotoutumisessa: he ovat keskeisiä ruohonjuuritason toimijoita, järjestöjen edustajia, virkamiehiä. Kylätasolta Uusitalon analyysi liikkuu yhtä kattavasti OECD:hen ja EU-politiikkaan. Korostamalla yksilöiden asemaa ja toimintaa tilanteissa hän selittää, miksi maaseutupolitiikka eteni kuten tapahtui, mutta osoittaa myös, miten päättämättä jättäminen (*non-decision-making*) johti menetettyihin mahdollisuuksiin. Uusitalon analyysin vahvuus on juuri yksilöiden merkityksen osoittamisessa politiikassa, usuttavuus, joka jää useissa politiikan tulkinnan lähestymistavoissa vähälle huomiolle. Hän osoittaa, miten taitavat 'yhteiskunnalliset yrittäjät' (*social entrepreneurs*) menestyivät politiikan käytännössä, mutta myös sen, miten muutamat harvat (etujärjestöjen) edustajat jättivät vahvan jälkensä, elleivät suorastaan dominoineet perustavanlaatuisia päätöksiä (esim. s. 124).

Poikkeuksellista politiikantekoa on ollut myös maaseutupolitiikan eteneminen kahden ohjelman, kokonaisuohjelman ja valtioneuvoston maaseutupoliittisen erityisohjelman vedolla. Maaseutupolitiikkaa on jo kauan tehty uuden hallinnan tavan mukaisesti, eli julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöllä. 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 ollut hidasa vastaamaan kolmen sektorin jatkuvaan muutokseen.

Toisin kuin keskitetyn tulopolitiikan ajan maatalouspolitiikka, maaseutupolitiikalla ei ole vahvaa etujärjestöä eikä erityisemmin tarvetta puolustaa saavutettuja etuja. Maaseutupolitiikka on muotoutunut ajassa, jolloin käsitys valtion kaikkivoipaisuudesta oli jo laajalti hylätty, ja yhteiskunnallisia asioita oli alettu tarkastella hallinnan ja kumppanuuden käsitteiden ja käytäntöjen avulla. Maaseutupolitiikka on onnistuakseen vaatinut ketteryyttä, kykyä ottaa oppia arvioinneista, hakea uusia ratkaisuja ja rakenteita, ja hylätä toimimattomia kuvioita. Monipuolinen poikkihallinnollinen toiminta keskushallinnon tasolla ja joustava verkostomainen toiminta aluetasolla ovat toiminnan vahvoja puolia. Paikallislähtöinen ote on auttanut edistämään julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta ja integrointia uusia toimijoita ja voimavaroja kehittämistyöhön, sillä keskustelusta käsin on vaikea sitouttaa yksityisiä ja yksittäisiä toimijoita.

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 merkitystä toimintatavan onnistumiselle tai epäonnistumiselle, sen lisäksi, että yksilöllä yhteiskunnallisina yrittäjinä ja heidän strategioiltaan on ratkaiseva panos. 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 byrokrazia hydyttää aktiivisuuden. Haasteistaan huolimatta suomalainen toimintaryhmä-

työ on mallina muulle Euroopalle, ja nyt sovellettuna Etelä-Afrikkaa myöten.

Maaseutupolitiikan uuden paradigman yhteydessä Uusitalo kuvaa, miten teoria kulkeutuu virkamiesten ajatteluun, ja miten kiistanalainen uusi paradigma on politiikan arjessa. Sivut 124–125 kuvaava miten nykyisen EU-ohjelmakauden ohjelmankirjoittamisessa ohitettiin maaseudun laajemmat kehittämistäinnostit.

Kokonaisuutena teoksesta välittyy kuva siitä, miten poliittikkojen keinot vaikuttaa politiikan sisältöihin ovat vähentyneet. Silti heillä näyttää edelleen olevan halutessaan valtaa ajoitukseen – siihen, mitä milloinkin tehdään ja viedään eteenpäin. Horisontaalista otetta edellyttävät kysymykset ovat lisääntyneet yhteiskunnan monimutkaistumisen ja epävarmuuden lisääntymisen vuoksi, eikä niihin saada tuloksia ja tehoja ilman asianmukaista toimintakykyä. Sama vastus on ollut kaikilla poikkihallinnollisuutta edellyttävillä politiikanaloilla, kuten valtioneuvoston politiikkaohjelmissa. Lopputulemanaan 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 on tietoisesti kehitettävä työnjakoa ja yhteistyötä.

Kirja on erinomainen johdatus maaseutupolitiikan kokonaisuuteen, ja sitä voisi käyttää soveltuvasti myös alan oppikirjana. Teos on myös oivallinen syväasukellus politiikan todellisuuteen, ja taktiseen ajatteluun. Esimerkiksi ajoitusten hallinta näyttää monessa kohdin ratkaisseen 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 miten se on edellyttänyt aktiivisia toimijoita.

Tässä tutkimuksessa Eero Uusitalo 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 kirjoitustyylillä muistuttaa usein rakenteita tai valta-asetelmia korostamaan taipuvaisia tutkijoita politiikan inhimillisestä puolesta: jokaisen päätöksen, sen perustelun ja toimeenpanon takana on lopulta ihminen.

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

MICHAEL KULL & HILKKA VIHINEN

LÄHTEET

- Granberg, Leo, Csirtes, 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.