

Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta

Platsbaserat samhälle som perspektiv

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Alueiden kehittäminen
25/2016



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

ILKKA LUOTO – MARI KATTILAKOSKI – PETER BACKA (TOIM.)

Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta

Platsbaserat samhälle som perspektiv

Tekijät Författare Authors Ilkka Luoto Mari Kattilakoski Peter Backa (toim.)	Julkaisuaika Publiceringstid Date Kesäkuu 2016 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta	
Tiivistelmä Referat Abstract Viime aikoina alueiden tehtävät ja rajat ovat olleet paljon esillä kansallisessa keskustelussa. Millaiseen kehittämisfilosofiaan paikkaperustaisen yhteiskunnan politiikkatoimet nojaavat? Kuinka paljon kehittämisen painopisteet muuttuvat, jos lähtökohdaksi valitaan paikkaperustainen politiikka? Onko olemassa paikkaperustainen menetelmä ja kuinka se toimii aluekehittämisessä? Kirjassa kahdeksantoista kirjoittajaa tarkastelee kolmessatoista näkökulma-artikkelissa alueen, paikan, hallinnon ja verkostojen merkitystä osana paikkaperustaisen politiikan ja kehittämisen määritelmiä. Tekstit edustavat teoreettisia, empiria-analyysiin pohjaavia sekä näkemyksellisiä puheenvuoroja aiheeseen. Paikat liitetään toiminnallisen alueen käsitteeseen sekä virtojen ja verkostojen kautta selitettävään paikallisuuden ideaan. Tässä mielessä paikkaperustaisuudella tarkoitetaan tilannekohtaisuutta, joka nähdään hallinnollisten, toiminnallisten tai poliittisten kriteereiden läpivalaisemana. Ensimmäisessä luvussa huomataan, että paikat eivät ole maailmassa irrallaan, vaan niiden olemassaolo riippuu paikkoja laajemmista rakenteista. Ne ovat myös vallan ja ideologioiden välikappaleita. Toisessa luvussa samaa teemaa tarkastellaan Suomen hallinto- ja aluekehitysjärjestelmään pureutuvilla pohdintoilla. Kolmannessa luvussa paikan kehittämisolemusta tavoitellaan reaali maailmasta nousevilla ilmiöillä. Neljännessä luvussa katseet käännetään politiikkaan ja menetelmiin, joita voidaan kutsua paikkaperustaisiksi. Viimeisessä eli viidennessä luvussa paikan pysyvyyttä koetellaan sovitamalla se osaksi erilaisia virtoja ja verkostoja. Kirja hahmottaa suomalaisen toimintaympäristöön sopivia paikkaperustaisia toimintatapoja osana EU:n laajempaa aluekehittämispolitiikkaa ja antaa suuntaviivoja, joiden varaan voidaan rakentaa politiikkasuosituksia. Puhe alueista tuo ensimmäisenä mieleen hallinnon ja parhaillaan käynnissä olevat uudistukset. Paikka on käsitteenä haasteellisempi, koska siihen sisältyy monitasoisuus ja samanaikaisuus niin toiminnan, arjen kuin hallinnankin yhdistelminä. Paikallisen hallinnan rooli on alueiden kehittämisessä keskeinen. Näkemyksemme mukaan kansallisella aluepolitiikalla tulisi olla yhteinen paikkaperustainen strategia, joka edistäisi osallisuutta sekä toisi samalla keskustelelevan demokratian osaksi aluekehittämistä. Paikka näyttäytyy monen tasoisia toimintoja yhdistävänä solmuna, joka parhaimmillaan punoo yhteen eritasoisia verkostoja ja aloitteita. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Yritys- ja alueosasto/Hanna-Mari Kuhmonen, puh. 029 5047008	
Asiasanat Nyckelord Key words paikka, aluekehittäminen, verkostot, paikkaperustaisuus, aluehallinto	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-117-3	ISBN 978-952-327-118-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 228	Kieli Språk Language Suomi, finska, Finnish Ruotsi, svenska, Swedish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Lönnerberg Print & Promo

Esipuhe

Paikkaperustainen kehittäminen, menetelmä ja politiikka: mitä näillä tarkoitetaan tai mitä niillä tulisi tarkoittaa?

Tämän antologian syntyä kuvaamme kolmisäikeisenä köytenä. Ensimmäinen säikeistä on jäljitettävissä vuodelle 2013 kuudennen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman strategiaryhmän työhön. Strategiaryhmä viitoitti tietä varsinaiselle maaseutuohjelmalle, jossa paikkaperustainen kehittäminen nousi keskeiseksi lähtökohdaksi¹. Samalla käynnistyi myös kansallinen keskustelu paikkaperustaisesta politiikasta ja sen sisällöistä. Toinen säikeistä johtaa eri yhteyksissä niin politiikan, kehittämisen kuin tutkijayhteisöjen kentillä esille nousseeseen aiheita käsittelevän antologian tarpeeseen, joka avaisi tarkemmin eri näkökulmista mitä paikkaperustaisella politiikalla ja kehittämisellä oikein tarkoitetaan. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tulo mahdollisti kirjahankkeen käynnistämisen ja samalla sinetöi toimittajakolmikön yhteistyön.² Kolmannen taustoittavan säikeen muodostavat eurooppalainen aluepolitiikkakeskustelu sekä yhteiskuntamaantieteilijöiden esittämät tulkinat eri mittakaavojen kohtaamisesta alueiden kehittämisessä.

Kirjan tarkoituksena on ollut hahmottaa suomalaisen toimintaympäristöön sopivia paikkaperustaisia menetelmiä ja toimintatapoja. Tavoitteena on ollut myös selvittää vallitsevia käsityksiä ja tulkintoja paikkaperustaisuudesta eri mittakaavoissa sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus- ja kumppanuussuhteissa. Käytännön ideaalista jouduttiin kuitenkin hieman tinkimään, sillä suurin osa kirjoituksista lähestyy tematiikkaa käsitteellisesti tai tutkimuksellisesti, mikä on sinänsä tarkoituksenmukaista ottaen huomioon aiheen teoreettinen luonne. Maantieteenalan piirissä tiedetään, että 'paikan' käsitteellinen tai aukoton määrittäminen itsessään on haasteellinen tehtävä - toki samaan aikaan myös akateemiseen mielikuvitukseen vetoava tehtävä. Astetta kunniahimoisempaan päämääränä on ollut pohtia paikkaperustaisen yhteiskunnan mahdollisuutta politiikkatoimien strategisena lähtökohdana. Kuinka esimerkiksi alueellisen kehittämisen painopisteet muuttuvat, jos strategiseksi lähtökohdaksi valitaan paikkaperustainen politiikka, ja mitä sellaisella politiikalla tarkoitetaan kansallisena sovelluksena? Onko olemassa paikkaperustainen menetelmä ja kuinka se toimii alueiden kehittämisessä? Tähän laajempaan tavoitteeseen olemme ylittäneet selvästi paremmin, sillä tekstien muodostama kokonaisuus pohjustaa strategista ajattelua jokseenkin mielenkiintoisella tavalla. Nyt sote- ja aluehallintouudistuksen keskellä ollaan siis hyvinkin ajankohtaisten asioiden äärellä.

1 TEM, Alueiden kehittäminen 9/2014: Mahdollisuuksien maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020

2 Tässä yhteydessä Ilkka ja Mari kiittävät Peteriä kirjaidean isänä sekä projektin sinnikkäänä puolestapuhujana.

Määritelmällisiä lähtökohtia

Ilmeisenä lähtökohtana paikkaperustaisella politiikalla tarkoitetaan alueellisen ja sijainnillisen yhteyden korostumista alue- ja kehittämisspoliittisena strategiana. Tämän kaltainen suoraviivainen maantieteellinen määritelmä haastetaan kirjan artikkeleissa useampaankin otteeseen. Itse asiassa kirjoittajat eivät katso paikkoja puhtaina, vaan aina jonkun ilmiön tai yhteyden kautta. Paikat liitetään hallintoon, erityisesti eri hallinnon tasojen (EU, valtio, väliporras, kunnat) tai toiminnallisen alueen käsitteeseen sekä virtojen ja verkostojen kautta selitettävään paikallisuuden ideaan. Tässä mielessä paikkaperustaisuus vaikuttaa käsitteeltä, jonka kautta paikat määritellään tilannekohtaisesti perustuen joko hallinnollisiin, toiminnallisiin tai poliittisiin kriteereihin.

Fabrizio Barcan³ raportti tunnetaan hyvin laajasti tämänkin antologian kirjoittajien keskuudessa. EU:n aluekehityslinjauksissa paikkaperustainen politiikka määritellään alue- ja koheesiopolitiikan, eri sektoreita yhdistävän kumppanuustoiminnan ja aktiivisesti paikallisia ongelmia, mutta yhtä hyvin myös voimavaroja tunnustavan kehittämistoimenpiteiden kautta. Tällöin esille nousevat sosiaalisten, kulttuuristen ja institutionaalisten erityispiirteiden huomioiminen; sen tunnustaminen, että Euroopan alueet ovat erilaisia ja omaavat toisinaan suuresti vaihtelevia lähtökohtia kehittämistoimenpiteille. Tässä vaiheessa poliittiset vaikuttimet, arvot sekä ideologiat astuvat kuvaan mukaan: kehitetäänkö alueita aktiivisesti eroja tasoittamalla vai luotetaanko siihen, että menestymisen kasautumisvaikutukset säteilevät laajasti yhteiskuntaan?

Kuten alussa totesimme, kansallisen tason maaseutupolitiikan ohjenuoraksi on soviteltu paikkaperustaisuutta maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman muodossa vuosille 2014–2020. Jossakin vaiheessa keskusteluja vaikutti siltä, että on syntyneessä myös laajempi konsensus, missä koko yhteiskunnan läpäisevä aluepoliittinen strategia perustuisi jossakin määrin paikkaperustaisuuteen. Se soveltuu niin kaupunki-, maaseutu- kuin saaristopolitiikan lähtökohdaksi, kuten Perttu Vartiainen esitti selvityksessään kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan kehittämistarpeista.⁴ Näkemyksemme mukaan aluepolitiikalla tulisi olla yhteinen ja laaja paikkaperustainen strategia, joka osallistaa kansalaisia laajasti sekä tuo samalla keskustelemaan ja ratkaisukeskeiseen demokratian osaksi aluekehittämistä.

Vaikka paikallisuus tavataan liittää juuri maaseutuun, keskustelua ohjaavana kriteerinä ei niinkään tulisi olla kaupunki- tai maaseutualueet, vaan toiminnalliset paikallisuudet, jotka voivat sijaita niin kaupunkimaisilla kuin harvaankin asutuilla alueilla. Mari Vaattovaara ja Matti Kortteinen korostivat Helsingin Sanomien vieraskynäkirjoituksessaan 15.8.2014 kaupunkialueiden paikallisten ongelmien ja voimavarojen tunnistamisen tärkeyttä hallintohimmeleiden rakentelun sijaan. He

3 An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.

4 TEM raportteja 29/2014. Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupoliittikkaa.

nojaavat Michael Porterin tutkimuksiin, joiden perusteella hallinnon rooli huomioidaan menestyneillä alueilla nimenomaan paikallisuuden kautta, jolloin paikallinen hallinto on onnistunut organisoimaan erilaiset toimijat yhteen kehittämään alueen vahvuuksia. Tässä merkityksessä hallinnon rooli niin kaupunkimaisilla kuin maa-seutualueillakin on hyvin samanlainen; sen tulisi mahdollistaa ja innostaa, ei ensimmäisenä rajoittaa, säädellä ja kieltää.

Erilaisten toimijoiden organisointi edellyttää osallistumisen kulttuuria sekä kansalaisten arjen integroimista alueiden kehittämiseen. Paikkoja ja alueita kehitetään ihmisten tarpeisiin. Tällöin myös paikannimillä, paikkaan kotoutumisella, historialla ja perinteillä sekä niiden kannattelemilla identiteettitekkijöillä on tärkeä rooli siinä prosessissa, joiden kautta kansalaiset sitoutuvat toimimaan tärkeinä pitämiensä asioiden puolesta. Emotionaalisen maantieteen paikan kokemusta, subjektiivisuutta sekä eletyn aistillisuuden kulttuurisia tiivistymiä valottavat tutkimukset ovat säilyttäneet ajankohtaisuutensa erinomaisen hyvin tässä ajassa, jota leimaavat elinpiiriä laajentavat hallinto- ja palvelu-uudistukset. Ehkä paikkaperustaisen kehittämisen idea on yksinkertaisessa yhteydessä, joka näkee alueet ideoiden ja yhteisöjen kehittämisen kautta. Asuminen, palvelut, liikenne, työelämä, yritystoiminta, ympäristönsuojelu ja yhdyskuntasuunnittelu tarvitsevat tueksensa kansalaisnäkökulman, joka tulee tuoda uudella tavalla myös osaksi suunnittelua ja hallintoa. Näin kansalaiset ilmentävät tärkeäksi kokemiaan asioita paikallisesti.

Laajasti ottaen paikat luovat vakautta tilanteessa, jossa monet ideologiat ja -ismit, tarpeet ja vaateet ovat tehneet politiikasta sekä ylipäättänsä yhteisten asioiden hoitamisesta vähintäänkin haastavaa. Samaan aikaan on ehkä hieman pelottavaa ajatella, että eurooppalainen äärinationalismi ammentaa nurkkakuntaisuudesta käyttövoimansa, siinä missä ekologisia arvoja korostava uusyhteisöllisyyskin nojaa paikallisuuteen. On tärkeää tunnistaa erilaiset ajattelutavat, jotka tulkitsevat paikallisuutta omista lähtökohdistaan käsin. Niitä yhdistävä viesti on selvä: paikat ovat erilaisille toimijoille monella tavalla tärkeitä samaistumisen kiinnikkeitä. Siinä missä paikat ovat protestien, anarkian ja persoonallisen äänen kaikupohjia, ne ovat vähintäänkin yhtä paljon kohtaamisen ja kehittymisen alustoja; ne sekoittavat asioita positiivisesti ja rakentavat keskinäistä ymmärrystä. Paikkaperustaisen kehittämisen näkökulmasta paikka näyttyy moninaisuutta yhdistävänä toiminnallis-kulttuurisena solmuna, joka parhaimmillaan punoo yhteen eritasoisia verkostoja ja aloitteita ammentaen voimavaransa eurooppalaisesta demokratia-ihanteesta.

Viisi säiettä

Artikkelikokoelman kirjoittajiksi kutsuttiin asiantuntijoita tutkimuksen, kehittämisen ja politiikan osaamisalueilta. Loppupeleissä kirjan aihe valitsi kutsutuista ne kahdeksantoista, jotka löytyvät näiden kansien välistä. Kirjoittajat ja toimittajat tapasivat kahdesti Vaasassa sekä Mikkelissä. Näissä tapaamisissa esiteltiin alustavasti artikkelien aiheita liittyen kirjan tematiikkaan. Samalla pohdittiin, millaisten teemojen

varaannantologian kokonaisuus rakentuisi. Keskustelut olivat avartavia kokonaisuuden kypsymisen kannalta. Jonkinlaista köydenvetoakin oli havaittavissa, mutta positiivisessa hengessä. Yhteisesti linjattiin, että paikkaperustaisuutta saa ja tuleeikin tarkastella useammasta lähtökohdasta käsin, mikä sitten toteutuikin loppupeleissä.

Kirjan ensimmäisessä luvussa hahmotellaan paikkaperustaisuuden suuria linjoja. Hannu Katajamäen mukaan paikkaperustaisuus on jossakin määrin ikäikäistä. Sitä on vain sanoitettu eri aikakausina eri tavoin tai se on liitetty vaihtelevasti eri koulukuntiin sekä tieteellisiin teorioihin. Paikka asettuu osaksi yleisen ja erityisen välistä filosofista vuoropuhelua, missä paikan tehtävänä on ollut edustaa partikulaarista universalismin vastavoimana. Juho Luukkonen lähestyy paikkaperustaisuutta pohdimalla paikallisen tiedon synty- ja valtamekanismeja. Alueet ja paikat ovat poliittisen päätöksenteon pelikenttiä, jonka seurauksena esimerkiksi Suomessa sovelletaan pitkälti Euroopan unionin talouskeskeistä aluekehittämisselviötä. Heikki Eskelinen tarkastelee artikkelissaan, millaisista institutionaalisista lähtökohdista paikkaperustaisuutta arvioidaan ja millaisten poliittisten arvovalintojen seurauksena sitä harjoitetaan. Maailmanpankin yksiviivainen kasautuvan kasvun logiikka haastetaan Euroopan unionin koheesioselviötä, joka nojaa alueiden neoendogeneeseen uusiutumiskykyyn.

Kunnat ovat olleet paikkaperustaisen yhteiskunnan selkäranka hallinnollisesti vuodesta 1865 alkaen aina näihin päiviin saakka, mutta ovatko asetelmat nyt muuttumassa? Aihe on ajankohtainen juuri, kun maakuntahallinnon ja kuntien tehtäviä määritellään uudelleen. Toinen luku valottaakin aluekehittämisselviötä ylhäältä ja alhaalta ohjautuvuutta sekä kunnan roolia paikkaperustaisuudessa. Petri Kahilan mukaan paikkaperustaisuuden rakenteet ovat aina olleet Suomessa vahvoja ja näkyvästi läsnä yhteiskunnassamme. Jossakin määrin paikkaperustaisuus on jäänyt maaseutupolitiikan ansaan, koska se on rinnastettu usein kylien kehittämiseen. Pekka Kettunen ja Michael Kull toteavat artikkelissaan, että keskittäminen tai hajauttaminen eivät käsitteinä sinänsä kerro paljoakaan ennen kuin puhutaan, mitä ollaan keskittämässä tai hajauttamassa ja missä asiayhteydessä. Esimerkiksi Paras- sekä Sote-uudistus ovat jo siirtäneet kehittämisen painopistettä valtiotasolle. Kirjoittajien mukaan jatkossa tulisi pohtia kuinka valtio- ja paikallistason yhteistoimintaa kehitetään.

Kirjan kolmannessa luvussa otetaan kantaa paikkaperustaisuuteen empiiristen tapaustutkimusten kautta. Tässä kohtaa näkökulmaa syvennetään siis liitoksilla reaali maailmaan. Mari Kattilakoski ja Niina Rantamäki avaavat keskustelua siitä, voisiko yhtenä syynä hyvinvointipalvelujen reformien vaikeuteen olla se, että ratkaisuja on etsitty liian yhdenmukaisista malleista, jotka eivät huomioi riittävästi paikallisia tarpeita ja voimavaroja. Artikkelissa asiaa valotetaan monipuolisesti tapausesimerkeillä Ilomantsista, Sievistä, Ullavasta ja Ylä-Vieksistä. Paikallisten ja yhteisöllisten ratkaisujen tiiviimpi kytkeminen osaksi kansallista hyvinvointipolitiikkaa nähdään keinona rakentaa niukkuuden ajan hyvinvointipolitiikkaa joka edesauttaa myös kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Olli Lehtonen ja Toivo Muilu kirjoittavat, kuinka alueiden erilaisuus ja siten tukitoimien kohdistaminen ovat paikkaperustaisen ajattelun

keskiössä. Artikkelissa esiteltävän paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksin avulla verrataan tukea tarvitsevia alueita ELY-keskusten ja Leader-toimintaryhmien myöntämiin yritys- ja hanketukiin Pohjois-Karjalassa postinumeroalueittain. Aineiston perusteella nykyiset yritys- ja hanketukien kohdentamiskriteerit eivät ehkäise eriytymistä, vaan jopa kasvattavat alueellisia eroja. Arja Kilpeläinen ja Päivi Rasi peilaavat palvelujen teknologisoitumista paradoksin kautta, missä yhteiskunnan digitalisoituminen tekee elämysympäristöstä paikattoman, vaikka ihmisten arki kytkeytyy konkreettiseen paikkaan. Asiaa tutkittiin tekemällä fokusryhmähaastatteluja, joiden osallistujina olivat Lapin sivukylien ikäihmiset. Kirjoittajien mukaan hitaasti muokkautuva arvomaailma sekä tiedon ja osaamisen puute voivat johtaa tilanteeseen jossa nopeasti etenevä digitalisaatio ja ihmisten arki eivät kohtaa.

Neljännessä luvussa palataan artikkelikokoelman juurille, jolloin kirjoituksia läpäiseväksi johtolangaksi kaavailtiin paikkaperustaista politiikkaa ja menetelmiä. Christell Åström ja Hanna-Mari Kuhmonen peilaavat paikkaperustaisuutta maaseudun kehittämisen kontekstissa esittelemällä jo koeteltuja kehittämismenetelmiä, kuten Leader-toimintatapaa ja yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä. Esimerkiksi Ruotsissa yhteisölähtöistä kehittämistä toteutetaan kuluvalle ohjelmakaudella kaikissa rakennerahastoissa. Kirjoittajien mukaan myös maaseutuvaikutusten arvioinnilla voidaan viedä paikkaperustaisuutta paremmin käytäntöön, sillä sen avulla eri hankkeiden paikalliset vaikutukset havainnollistuvat. Peter Backa hakee tekstilleen jalansijat Oregonin matkakokemuksista Yhdysvalloista. Niihin perustuen hän hahmottelee paikkaperustaisen yhteiskunnan kuvausta ja tunnusmerkistöä, jota hän peilaa suhteessa suomalaisella maaseudulla harjoitettavaan paikkaperustaiseen politiikkaan. Johtopäätöksenä on, että Oregon on monessa mielessä paikkaperustaisempi yhteiskunta kuin Suomi.

Kirjan viimeinen luku tuo yhteen ensimmäisen luvun sekä toisen, kolmannen ja neljännen luvun teemoja suhteellistamalla paikan osaksi virtoja, solmuja ja verkostoja. Perttu Vartiainen esittelee kolme tapaa jäsentää alue- ja yhdyskuntajärjestelmää, jotka ovat hierarkkinen, mosaiikkimainen ja verkostomainen. Artikkelissa syvennetään aluepoliittista keskustelua purkamalla territoriaalisia jakolinjoja ja osoittamalla verkostomaisen ja mosaiikkimaisen ajattelun mahdollisuudet osana aluekehittämisen nykyhaasteita. Paikkaperustaisuuden vastakohtana Suomessa on vahvistumassa paikkasokea ajattelutapa, jossa keskitetyllä ohjauksella katsotaan päästävän parhaaseen lopputulokseen. Kjell Andersson puolestaan näkee virtaperustaisuuden mahdollisuutena tarkastella alueita toiminnallisina kokonaisuuksina, joissa huomioidaan myös monipaikkainen ja liikkuva elämäntapa. Jälkifossiilissa biotalouteen pohjaavassa yhteiskunnassa kaupungin ja maaseudun voimatasapaino todennäköisesti tulee muuttumaan siten, että maaseudun strateginen merkitys kasvaa. Virtaperustainen ajattelu korostaa tilannekohtaista paikallista hallintaa sekä globaalitalouden merkitystä paikan määrittämisessä. Ilkka Luodon artikkelissa paikkaperustaisuus esittäytyy yhteiskunnan verkostomaisiin perusrakenteisiin sitoutuvana ilmiönä, jossa digitalisaatiolla on keskeinen rooli. Aluekehittämisessä

paikat ovat menetelmällisiä rajauksia, jotka jäsentävät kansalaisten arkea sekä tuovat samalla yhteen eritasoisia toimintoja ja mittakaavoja. Paikat muotoutuvat teknisten (tekno), hallinnollisten (tahto) ja emotionaalisten (tunne) perusrakenteiden risteyksissä. Näitä rakenteita tukemalla luodaan paikallisia osallistumisen ja innostamisen mahdollisuuksia, jotka parhaimmillaan synnyttävät hyvinvointia yhteiskunnan kaikille tasoille.

Lopuksi

Aloitimme tekstimme vertaamalla antologian lähtökohtia kolmisäikeiseen köyteen. Kirja jakautuu viiteen lukuun, mikä tuo meidät yllättävästi takaisin köysien pariin, sillä niitä punotaan äärimmäisen harvoin viisisäikeisinä. Ehkä tämä kuvaa juuri koko antologian haasteellista lähtökohtaa, ja kenties olemme punoneet yhteen jokin ainutkertaista. Kysyä sopiikin, voiko paikkaperustaisuutta määrittellä sortumatta liian kapeaan näkökulmaan tai toisaalta pyrkimällä selittämään asiaa liian yleisellä tasolla. Antologian viisi lukua tai säiettä luovat yhdessä toimivan kokonaisnäkökulman. Ensimmäinen köytemme säie eli luku yksi osoittaa, että paikat eivät ole maailmassa irrallaan, vaan niiden olemassaolo riippuu paikkoja määrittävistä ikaikaisista valtarakenteista. Ne ovat yhtä aikaa vallan ja ideologioiden kasvualustoja sekä ilmentymiä. Toisessa luvussa samaa teemaa tarkastellaan Suomen hallinto- ja aluekehitysjärjestelmään pureutuvilla pohdinnoilla. Yleisemmin kysymys on keskittämisestä ja hajauttamisesta tai ylhäältä ja alhaalta tapahtuvasta ohjauksesta. Seuraavassa luvussa paikan kehittämisen mahdollisuuksia esitellään puhuttelemalla ja koettelemalla reaali maailmasta nousevia ilmiöitä. Neljännessä luvussa katseet käännetään politiikkaan ja menetelmiin, joita voidaan kutsua paikkaperustaisiksi. Viimeisessä eli köytemme viidennessä säikeessä paikkoja sovitellaan osaksi erilaisia virtoja ja verkostoja, joiden solmuissa paikan perinteisiä määritelmiä koetellaan useasta eri suunnasta.

Köysi on tullut punottua valmiiksi ja haluamme lausua kiitollisuutemme työ- ja elinkeinoministeriölle esimerkillisen hyvästä yhteistyöstä sekä kirjahankkeen rahoittamisesta. Erityisesti haluamme kiittää Hanna-Mari Kuhmosta ja Christell Åströmiä rakentavassa hengessä käydyistä keskusteluista ja vankasta taustatuesta: teidän ratkaisevissa käännteissä osoittamanne apu mahdollisti tämän kirjahankkeen toteutumisen. Myöskään Ilman asiaan vihkiytyneitä artikkelikirjoittajia antologia ei olisi koskaan nähnyt päivänvaloa. Suuri kiitos kaikille kirjoittajille sekä artikkeleita tarkkanäköisesti kommentoineelle ulkopuoliselle asiantuntijalle.

Paikkaperustaisesti teidän,

Kokkolassa, Joensuussa ja Pensalassa 5.5.2016

ILKKA LUOTO, MARI KATTILAKOSKI JA PETER BACKA

Sisältö

Esipuhe	5
Osa 1: Suuria linjoja	13
Paikkaperustaisuuden suuri linja – Paikat ja paikallisuus yhteiskuntatieteen perinteessä Hannu Katajamäki.....	15
Paikallisen tiedon mahdollisuus kansainvälisessä toimintaympäristössä Juho Luukkonen	29
Paikkaperustainen kehittäminen – Suomi isossa kuvassa Heikki Eskelinen.....	47
Osa 2: Ohjausta alhaalta ja ylhäältä	57
Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa Petri Kahila.....	59
Valtion ja paikallishallinnon jännitteinen suhde Pekka Kettunen & Michael Kull.....	73
Osa 3: Hyvinvointia reaali maailmassa	87
Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät kansallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki.....	89
Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiselle? Olli Lehtonen & Toivo Muilu.....	109
Paikallisuuden paradokseja digiajassa Arja Kilpeläinen & Päivi Rasi	129

Osa 4: Toimivien käytänteiden matkassa	145
Paikkaperustaisuus maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen lähtökohdana Christell Åström & Hanna-Mari Kuhmonen.....	147
Ett signalement på ett platsbaserat samhälle – case Oregon Peter Backa	159
Osa 5: Rakenteiden virtoja	177
Paikkojen hierarkia, mosaiikki ja verkosto: näkökulmia suomalaiseen aluepoliittiseen keskusteluun Perttu Vartiainen.....	179
Flödesbaserad politik Kjell Andersson	192
Paikkaperustaisen aluekehittämisen iskus sanat – tekno, tahto ja tunne Ilkka Luoto	205
Kirjoittajat	222

Osa 1:

Suuria linjoja

Den platsbaserade forskningstraditionens stora linjer – Platsen och lokaliteten i den samhällsvetenskapliga traditionen

Platsbaserad forskningstradition är gammal och slingrande. Synvinklarna, skolorna och metoderna har varierat, men den stora samhällsvetenskapliga frågeställningen har bevarats: vad är relationen mellan allmän och speciefik, hur manifesterar sig samhällets utveckling i lokala samhällen, hur inverkar lokala samhällen på samhällets allmänna utveckling.

Den långa forskningstraditionens budskap är obestridligt: på medborgarnas nivå finns inte en medeltalsverklighet, utan förutsättningarna för ett gott liv och lycka är plats- och regionbaserade. Om denna geografiska realitet inte beaktas fattar man beslut som diskriminerar medborgare på grund av boningsort. Utan platsbaserad politik gör man delaktigheten och påverkningsmöjligheterna smalare.

Paikkaperustaisuuden suuri linja – Paikat ja paikallisuus yhteiskuntatieteen perinteessä

Hannu Katajamäki

Paikkoihin ja paikallisuuteen liittyvät keskustelut ovat yhteiskuntatieteiden ikiainaista. Monet ammoin esitetyt oivallukset pulpahtelevat myös nykykeskustelussa. Siksi on tarpeen tehdä matka antiikin ajoista nykypäivään ja tarkastella ajatusten ja tulkintojen kehkeytymistä.

Katsaus ei ole täydellinen. Jätän mainitsematta monta tärkeää tutkijaa ja ajatusmuotoa. Valinnan perustana ovat olleet näkökulmat, jotka ovat minua elähdyttäneet pitkän tutkijanurani aikana paikallisuuden kysymyksiä tarkastelllessani. Yritän tiivistää oleellisen, suuren linjan. Artikkelini ei perustu erityisiin tutkimuskysymyksiin. Tavoitteena on esitellä ajatuksellisia taustoja konkreettisille pohdinnoille, joita tässä kirjassa toisaalla esitetään.

Antiikista Tapiolaan

Klassiset utopiat ovat pohjustaneet paikkaperustaista ajattelua. Platon kuvaa paratiisimaista, salaperäistä, kadonnutta Atlantista. Vielä tunnetumpi on Platonin ihannevaltio, tiivis kaupunki, jossa vallitsee tarkka työnjako ja järjestys. Valtion enemmistönä ovat työntekijät ja palvelijat. Keskiluokkaa ovat elinkeinonharjoittajat ja sotilaat, joita Platon kutsuu vartijoiksi. Ylinnä ovat filosofit ja aivan ylimpänä yksinvaltainen, mutta valistunut filosofikuningas. Platonin valtio on nykykatsannosta arvioiden epädemokraattinen ja epäoikeudenmukainen. Valtiossa hyväksytään

orjuus, eikä orjilla ole ihmisarvoa. Valtion etu on aina ensisijainen eikä filosofikunninkaan arvostelua sallita.¹

Thomas Moren 1500-luvun alussa julkaisemassa Utopiassa kuvataan onnellisten ihmisten asuttamaa saarta, jonka hallinto on tehokkaasti organisoitu. Moren teos on varhaisin hyvinvointiyhteiskunnan kuvaus ennen kuin koko käsitettä oli edes keksitty. Moren utopian lähtökohdista on kirjoitettu lukemattomia muita paikkautopioita. Tunnetuimpia ovat Tommaso Campanellan Aurinkokaupunki (1602), Francis Baconin Uusi Atlantis (1600-luvun alku) sekä David Humen Täydellisen valtion idea (1752).²

Ilman hierarkioita toimivaa itsenäisistä paikallisyhteisöistä muodostuvaa yhteiskuntaa hahmotteli venäläinen ruhtinas ja maantieteilijä Pjotr Krapotkin 1800-luvun lopun kirjoituksissaan. Krapotkin on sosialististen paikkautopioiden suuri nimi sekä Pierre-Joseph Proudhonin, Mihail Bakuninin ja Élisée Reclusin ohella klassisen anarkismin keskeinen edustaja. Tässä yhteydessä anarkismi ei viittaa tihutöihin ja väkivallantekoihin, vaan yhteiskuntamalliin, jossa valta on paikallisilla ja demokraattisilla yhteisöillä. Yhdessä ne muodostavat tasa-arvoisia yhteistyöasetelmia suuren mittakaavan asioiden hoitamista varten, jolloin valtiota ei tarvita.³

Klassiset utopiat antoivat herätteitä 1800-luvun työväenliikkeen ajatteluun sekä käytännön ihanneyhteiskuntakokeiluihin, jotka useimmiten sortuivat epäonnistumisiin. Kuuluu yritykseen Pariisin kommuuni vuonna 1871, jossa ensimmäistä kertaa kokeiltiin käytännössä sosialistista paikkautopiaa. Kommuuni kukistettiin brutaalisen väkivallan avulla. Kuolonuhreja oli noin 30 000. Viimeiset kommunardit ammuttiin Père-Lachaisen hautausmaan muuria vasten. Vielä nykyäänkin puhutaan komurdien muurista. Pariisin kommuunin jälkinäytöksenä kansainvälinen työväenliike hajaantui anarkisteihin ja marxilaisiin. Marx⁴ tulkitsi, että kommunardit olivat haaskaanneet aikaansa suoran demokratian kehittelyihin ja äänestyksiin, kun olisi pitänyt väkivalloin tuhota hallitus ja sen armeija.

Valtiokeskeinen marxilaisuus voitti työväenliikkeessä. Tällä oli kauaskantoiset seuraukset. Venäläinen Vladimir Iljits Lenin omaksui Marxin kautta valtiososialismin idean. Hänen johtamansa bolševikit aloittivat Venäjällä vuonna 1917 reaaliosialismin kokeilun, joka hieman yli seitsemänkymmentä vuotta myöhemmin sortui omaan mahdottomuuteensa.

Myös suomalaiset tekivät käytännön utopiakokeiluja. Tunnetuin on Matti Kurikan johdolla Kanadaan Malcolmin saarelle 1900-luvun alussa perustama Sointula⁵. Klassisilla paikkautopioilla on myös yhteys Ebenezer Howardin kehittelemään puutarhakaupunki-ideaan, jonka tunnetuin esimerkki ovat Lontoon lähellä sijaitseva 1903 perustettu Letchworth. Suomessa klassisista utopioista ponnistavaa

1 Lahtinen 2002

2 Lahtinen 2002

3 Gregory ym. 2009, 27–28

4 Marx 1971

5 Halminen 1936

puutarhakaupunkiajattelua edustaa vuonna 1953 perustettu Tapiola. Aarne Ervin suunnittelema Tapiolan keskusta nosti suomalaisen kaupunkisuunnittelun maailmanmaineeseen.

Antiikin ja klassisissa utopioissa paikkaperustaisuus tuottaa onnellisuutta. Pelottavat tulevaisuudenkuvaukset, dystopiat, eivät sen sijaan ole paikkaperustaisia. Ne ovat valtiotasoisia. Niiden maailma on teknologian kovettama, hahmottomien verkostojen kahlitsema. Dystopioissa valta on keskittynyttä ja kansalaisia kontrolloidaan pakkokeinoin. Tunnettuja esimerkkejä ovat Aldous Huxleyn Uljas Uusi maailma, George Orwellin 1984 sekä Eugen Zamjatinin Me.⁶

Kiintoisa esimerkki pasifistisesta utopiasta on suomalaisen Konrad Lehtimäen vuonna 1917 ilmestynyt teos Ylös helvetistä, joka kertoo maailmanvallankumouksesta. Kirja käännettiin myös venäjäksi. Esipuheen kirjoitti Maksim Gorki. Vuonna 1934 teos julistettiin Neuvostoliitossa kielletyksi ja kaikki löydetty kirjat poltettiin.⁷

Paikkatutkimuksen perinne

Sosiologian klassikot

Yhteiskuntatieteissä kiinnostus paikkoihin ja paikallisuuteen on ikiaikainen teema. Ferdinand Tönniesin vuonna 1887 esittämä jaottelu *Gemeinschaft-Gesellschaft* on klassikko. Tönniesin oivallus oli, että ihmiset voivat organisoitua kahdella tapaa: yhteisöllisesti (*Gemeinschaft*) tai yhteiskunnallisesti (*Gesellschaft*).⁸ Yhteisöllisyys perustuu sukulaisuuteen, ystävyyteen, samanmielisyyteen, lähellä asumiseen ja tiiviiseen vuorovaikutukseen. Tyypillinen *Gemeinschaft* on perinteinen kylä.

Teollistuminen aloitti modernisaation. Se johti muuttoliikkeeseen ja kaupungistumiseen. Kun paikallinen alkoi ohentua, kehkeytyi Tönniesin mukaan uusi organisoitumisen muoto, *Gesellschaft*. Suurissa kaupungeissa ja valtioissa kansakuntina ihmiset alkoivat järjestäytyä asiaperustaisesti. Yhteisöllisyys muuttui välineelliseksi. *Gesellschaftin* ulkoisia tunnusmerkkejä ovat lainsäädäntö, rahatalous, hallinto ja kirjalliset sopimukset. *Gesellschaft* ei ole enää paikkaperustaista, vaan yleinen modernia yhteiskuntaa luonnehtiva ominaisuus.⁹

Sukua Tönniesin jaottelulle on Émile Durkheimin jako mekaaniseen ja orgaaniseen solidaarisuuteen, jonka hän esitti vuonna 1893 tutkimuksessaan työnjaon kehittymisestä¹⁰. Durkheim pohti yhteiskuntia koossa pitäviä tekijöitä. Mekaaninen solidaarisuus viittaa perinteisiin maatalousvaltaisiin yhteisöihin, jotka perustuvat yhteisiin uskomuksiin, normeihin ja tunteisiin. Mekaanisen solidaarisuuden tärkeä ilmentymä on yhteinen paikkaidentiteetti.

Orgaaninen solidaarisuus viittaa moderniin yhteiskuntaan ja sen perusta on työnjaossa. Työnjaon etenemistä edistää väestökeskittymien dynaamisen tiheyden

6 Palmgren 1963

7 Palmgren 1963

8 Gregory ym. 2009, 103–104

9 Gregory ym. 2009, 103–104

10 Durkheim 1933

kasvu. Taustalla on teollistumisesta seurannut muuttoliike. Työnjaon seurauksena yhteiskunnan kiinteyttäväksi voimaksi tulee orgaaninen solidaarisuus, jonka sisältö on hyvin lähellä Tönniesin *Gesellschaftia*. Orgaaniseen solidaarisuuteen kuuluu myös yksilöllistyminen, sillä työnjaon edetessä samankaltaisuuden vaatimus höllentyy.¹¹

Tönniesin ja Durkheimin mukaan ihmisten alkuperäinen organisoituminen oli paikkaperustaista ja samankaltaisuuteen perustuvaa. Modernisaatio, itse asiassa edistys, johtaa kuitenkin ylemmän tason organisoitumiseen, jossa maantieteellinen ulottuvuus ei ole enää keskeinen.

Tönniesin ja Durkheimin tarkastelu on sikäli puutteellista, että he eivät erittele paikkaan perustuvaa yhteisöllisyyttä *Gesellschaftin* ja orgaanisen solidaarisuuden vaiheissa. Työnjaon pohdinnoissaan Durkheim oivalsi vain pinnallisesti alueellisen työnjaon tähdellisyden. Klassikoiden hahmotuksien perintönä on luultavasti syntynyt käsitys, että paikkaperustaiset yhteisöt edustavat menneisyyttä ja modernia maailmaa luonnehtii ylemmän tason paikkasidonnaisuuksista vapaa organisoituminen.

Jotkut tutkijat pitävät alkuperäisen yhteisöllisyyden katoamista ongelmallisena: kansalaisten itse muodostamat perinteiset turvaverkot ovat korvautuneet liiaksi yhteiskunnan turvaverkoilla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on tämän perusteella kritisoitu pohjoismaista hyvinvointimallia. Toisaalta lisääntynyt yksilöllistyminen tulkitaan ongelmaksi ja vuorovaikutukseen perustuvan sosiaalisen pääoman rapauttajaksi. Tähän viittaa esimerkiksi Robert D. Putnam teoksessaan *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*¹².

Perinteisen yhteisöllisyyden palauttajaksi syntyi Yhdysvalloissa kommunitarismi, jonka tunnetuin edustaja on Amitai Etzioni. Kommunitarismin ideana on käydä keskustelua yhteisöllisistä arvoista sekä kansalaisvastuun tähdellisyydestä. Kommunitarismi on jäänyt Suomessa etäiseksi, mutta sen kaikuja on lisännyt pohdinta kansalaisyhteiskunnan ja suoran demokratian vahvistamisen tarpeesta.¹³

Yhdyskuntatutkimuksen perinne

Paikkaperustaisella empiirisellä tutkimuksella on pitkä historia. Yhdysvalloissa syntyi Tönniesin lähtökohdista yhdyskuntatutkimuksen (*community studies*) perinne, jonka tunnetuin edustaja on Chicagon koulukunta. Sen perustivat 1920-luvulla sosiologit, jotka olivat kiinnostuneita sosiaalisten rakenteiden ja fyysisen ympäristön vaikutuksista ihmisten käyttäytymiseen. Tutkijat olivat erityisen kiinnostuneita sosiaalisten konfliktien syntymekanismeista.

Nopeasti kasvava Chicago oli monipuolinen ympäristö tehdä kenttätutkimusta. Koulukunta kehitti kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä, erityisesti osallistuvaa havainnointia, elämäkertamateriaaleja, haastatteluja sekä kaupunkirakenteen

11 Katajamäki 1988, 6–7

12 Putnam 2000

13 Gregory ym. 2009, 103

kartografisia mallinnuksia. Tärkeitä Chicagon koulukunnan perustanlaskijoita olivat Nels Anderson, Ernest Burgess sekä George Herbert Mead.¹⁴

Chicagon koulukunnan vaikutus ulottui jo varhain myös Suomeen. Viestintuojana oli Heikki Waris, joka tapasi vuonna 1930 Suomessa vierailleen Kansasin yliopiston sosiologian apulaisprofessorin Donald E. Marshin. Hän tutustutti Wariksen Chicagon koulukunnan tutkimusmetodeihin. Vaikutteet näkyivät Wariksen 1932 ilmestyneessä väitöskirjassa *Työläisyhteiskunnan syntyminen Helsingin Pitkäsillan pohjoispuolelle*, jossa tilastollisten aineistojen ohella käytettiin suullista muistitietoa¹⁵.

Waris luonnehti tutkimuskohdettaan kiintoisasti ”luonnolliseksi alueeksi”. Tämä osoitti hänen olleen hyvin perillä Chicagon koulukunnan edustajien näkemyksestä kaupungin jakautumisesta toisistaan eroaviin, mutta sisäisesti yhtenäisiin toimintaliisiin alueisiin. Maantieteessä käytetään homogeenisen alueen käsitettä.¹⁶

Waris oli modernin yhteiskuntatieteen suunnannäyttävä Suomessa. Hänen nuoruutensa osui murrosvaiheeseen, jolloin perinteinen historiallinen paikkatutkimus oli vielä voimissaan. Tämän perinteen maineikas edustaja on Väinö Voionmaa, jonka 1900-luvun alussa ilmestynyt kolmiosainen Tampereen historia on suomalaisen paikallishistorian klassikko.

Useimmista Suomen kunnista on laadittu paikallishistoria; niiden kunnianhimon aste ja tieteellinen taso vaihtelevat suuresti. Uudemman historiallisen paikkatutkimuksen merkkiteos on Pertti Haapalan vuonna 1986 ilmestynyt väitöskirja *Tehtaan valossa*, jossa tarkastellaan teollistumista ja työväestön muodostumista Tampereella vuodesta 1820 vuoteen 1920¹⁷.

Paikkaperustaista historiallista tutkimusta ovat tehneet myös kansatieteilijät ja sosiologit. Edustava esimerkki on Esko Aaltosen 1930-luvun alussa ilmestynyt kaksiosainen teos *Vanhan Forssan elämää*, joka kuvaa tekstiiliteollisuusyhdyskunnan syntyä¹⁸. Tuorempi esimerkki on Risto Alapuron 1990-luvun alussa ilmestynyt teos *Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933*, jossa kansakunnan muodostuminen kuvataan Huittisten kautta¹⁹.

Merkittävä paikallisyhteisöihin liittyvä yhteiskuntatieteellinen perinne on myös toimintatutkimus (*action research*). Sen lähtökohdat muotoiltiin Yhdysvalloissa 1940-luvulla. Kun toimintatutkimusta tehdään paikallisyhteisössä, tavoitteena on tunnistaa yhdessä asukkaiden kanssa yhteisön vahvuudet ja esittää niiden pohjalta päätöksentekijöille parannusehdotuksia.

Toimintatutkimuksessa kansalaiset nähdään oman elämänsä sankareina, subjekteina, eikä kohteina eli objekteina, kuten perinteisessä suunnittelussa. Toimintatutkimuksen luonne on emansipatorinen; päämääränä on paikallisyhteisöjen voimaannuttaminen. Toimintatutkimus loi pohjaa ja perusteita nykyisin vahvistumassa oleville vaateille suoran demokratian lisäämisestä.

14 Gregory ym. 2009, 78–80

15 Waris 1973

16 Waris 1973; Uusi-Rauva 2008, 52

17 Haapala 1986

18 Aaltonen 1947

19 Alapuro 1994

Toimintatutkimuksen ideoista ammensi Lauri Hautamäki klassisessa Kylätutkimus 76 hankkeessa: tutkijat jalkautuivat kyliin ja erittelivät yhdessä kyläläisten kanssa kylän tulevaisuutta ja vahvuuksia. Syntyi uudenlainen kansalaistoiminnan metodi, kylätoiminta. Sen vahvuuksia olivat paikallisuuteen kiinnittyvä yhteistoiminta sekä uudenlaiset yhdessä tekemisen tavat. Kylätoiminta alkoi levitä spontaanisti ja 1990-luvun alkuun mennessä kylätoimikuntia oli perustettu yli 3 000.²⁰

Kontekstuaalianalyysi

Yhteiskuntatieteen perimmäinen kysymys on tutkia, miten yhteisöt vaikuttavat sosiaaliseen käyttäytymiseen. Yhteisö voi olla organisaatio tai vapaamuotoinen ryhmittymä, mutta se voi olla myös lähiympäristö, arjen vuorovaikutuskenttä. Paikkatutkimukseen sovellettuna voidaan kysyä: miten paikallisyhteisö muovaa siellä asuvien käyttäytymistä? Paikallisyhteisö on konteksti, jonka oletetaan vaikuttavan käyttäytymiseen. Vaikutusyhteyden erittelyä kutsutaan kontekstuaalianalyysiksi.²¹

Yhteisön vaikutus käyttäytymiseen paikannettiin jo varhain. Klassinen esimerkki on Émile Durkheimin vuonna 1897 ilmestynyt tutkimus itsemurhasta. Siinä hän osoitti laajojen empiiristen aineistojen avulla itsemurhien yhteyden yhteisön kiinteyteen ja toimintaan²². Durkheim painotti, että yhteiskuntatieteissä ja erityisesti sosiologiassa tutkimuskohteena ovat yhteiskunnalliset tosiasiat; luonnontieteelliset ja psykologiset tekijät eivät selitä kaikkea.

Varhainen kontekstuaalianalyysia enteilevä esimerkki Suomessa oli Rafael Helanگون vuonna 1953 ilmestynyt väitöskirja Turun poikasakeista. Siinä hän osoitti, että laitakaupungilla sijaitsevan Raunistulan sakkien keskikaupungin hyväosaisten alueiden poikasakkeja pahatapaisempi käytös johtui Raunistulan oikeaa ja väärää määrittelevien sääntöjen suuremmasta väljyydestä: se mikä keskikaupungilla oli väärin, ei välttämättä ollutkaan Raunistulassa²³.

Kontekstuaalianalyysissa on kysymys sosiaalisten ilmiöiden monitasoisuudesta. Modernin yhteiskuntatieteen klassiset tutkimukset tehtiin 1950-luvulla New Yorkin Columbia-yliopistossa. Niiden keskeinen teema oli tutkia, ”miten alueellisten ja muiden yhteisöjen ominaisuudet vaikuttavat niihin kuuluvien yksilöiden asenteesiin ja käyttäytymiseen”²⁴. Suomeen kontekstuaalianalyysin kysymyksenasettelut toi Yhdysvaltojen tuliaisina Erik Allardt. Vaikutteet näkyvät selvästi esimerkiksi Allardtın klassisessa teoksessa *Yhteiskunnan rakenne ja sosiaalinen paine*²⁵.

Kontekstuaalianalyysin merkittävin kehittäjä Suomessa on ollut Tapani Valkonen. Perusoivallukset hän sai jo nuorena tutkijana, kun hän tarkasteli vastikään perustetun vaneri- ja lastulevytehtaan vaikutuksia yhden paikallisyhteisön, Ristiinan uudenaikaikaistumisprosessiin²⁶. Tärkeä vaikutteiden antaja Valkoselle oli Erik

20 Hyryläinen ym. 2011

21 vrt. Ellonen 2006

22 Durkheim 1985

23 Helanko 1953

24 Valkonen 2012, 29

25 Allardt 1964

26 Valkonen 2012, 29

Allardt, mutta kiintoisa on myös hänen yhteytensä kontekstuaalianalyysia enteilleeseen poikasakkitutkija Rafael Helankoon. Tieteellisissä muistelmissaan Valkonen kirjoittaa 1950-luvun alun kokemuksistaan "...olin osallistunut partiolaisten vartiojohtajakurssille Turussa. Siellä piti oppitunteja partiojohtaja Rafael Helanko, jonka sosiologian väitöskirja Turun poikasakeista oli valmistunut pari vuotta aikaisemmin. Silloin kuulin ensimmäistä kertaa sosiologiasta".²⁷

Itsellänikin on yhteys Rafael Helankoon. Hän oli biologian ja maantiedon opettajani sekä luokanvalvojani lukiovuosinani Turun lyseossa 1970-luvun alussa. Ehkä Raffun opetuksesta ja keskusteluista hänen kanssaan jäi jotakin itämään. Muistan ihmetelleeni, kun kuulin luokkatoveriltani, että Raffu on paitsi biologian ja maantiedon opettaja myös sosiologi ja dosentti: "Mikä ihmeen sosiologi, mikä ihmeen dosentti?"

Sosiaalinen pääoma

Kontekstuaalianalyysin tekeminen on vaikeaa. Siitä ei koskaan tullut paikkatutkimuksen tai yleisemminkään yhteiskuntatieteen valtavirtaa. Merkittävä yhteys kontekstuaalianalyysin idealla on kuitenkin 1980-luvulla alkaneeseen keskusteluun paikallisyhteisöjen menestyksen tai menestymättömyyden syistä: ryhdyttiin kiinnittämään huomiota ulkoa välittyvien (eksogeenisten) ja sisäsyntyisten (endogeenisten) tekijöiden vuorovaikutukseen. Keskiöön nousi sosiaalinen pääoma. Siitä tuli pitkäksi aikaa paikkaperustaisen aluekehittämisen teoreettinen lähtökohta, aluekehittämisen kuningaskäsite.

Sosiaalinen pääoma on taloudellisen, fyysisen (esimerkiksi rakennukset, koneet ja laitteet) ja henkisen (esimerkiksi kansalaisten koulutustaso) pääoman ohella erityinen pääoman laji. Joskus puhutaan myös viidennestä pääomalajista, luontopääomasta.

Useimmat aluekehityksen tutkijat ovat nykyään samaa mieltä yhdestä asiasta; menestyksen välttämätön ehto on sosiaalinen pääoma. Sosiaalista pääomaa kannattaa vaalia ja sitä on hyödyllistä kartuttaa. Sosiaalisen pääoman käsitteeseen liitetään useiden tutkijoiden nimet. Tunnetuimpia ovat ranskalainen Pierre Bourdieu ja yhdysvaltalainen Robert Putnam.²⁸ Puhutaankin bourdieulaisesta ja putnamilaisesta sosiaalisesta pääomasta.

Bourdieulaisessa tulkinnassa sosiaalinen pääoma on yksilön ominaisuus: minkälaisissa verkostoissa hän on jäsenenä ja keitä hän tuntee. Putnamilainen tulkinta liittyy sosiaalisen pääoman alueyhteisöihin, ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen sekä monipuolisiin kontakteihin oman alueen ulkopuolelle.

Aluekehittämisen yhteydessä sosiaaliseen pääomaan viitataan yleensä putnamilaisessa merkityksessä. Toisaalta aluekehityksen kannalta sellaiset henkilöt ovat erityisen hyödyllisiä, joilla on paljon bourdieulaista sosiaalista pääomaa, esimerkiksi pieneen kylään asettunut eläkkeellä oleva kansainvälisen pörssiyhtiön entinen

27 Valkonen 2012, 11

28 Ruuskanen 2001

toimitusjohtaja tai korkea virkamies, joka yhteiskuntasuhteillaan voi olla hyödyksi uudelle kotipaikalleen. Putnamin pääteesi on, että sosiaalinen pääoma auttaa yhteisöä toimimaan yhteistyössä. Tämän kautta sosiaalinen pääoma edistää paikallisyhteisöjen kehitystä.

Putnam määrittelee sosiaalista pääomaa tuottavat verkostot sitoviksi (*bonding*) tai yhdistäviksi (*bridging*). Sitovat verkostot ovat oman alueen sisäisiä verkostoja. Yhdistävät verkostot ovat yhteydessä oman alueen ulkopuolelle. Paikallisyhteisön menestyminen edellyttää sitovien ja yhdistävien verkostojen vuorovaikutusta. Jos keskitytään pelkästään sitoviin verkostoihin, löydetään kyllä sisäistä sopusointua, mutta ulkoiset vaikutteet saattavat jäädä niukoiksi ja vähitellen uudistumiskyky lopahtaa.

Sitoviin verkostoihin voi liittyä vallankäyttöä, jonka tavoitteena on tietoisesti rajata pois ulkoiset vaikutteet, vahvistaa vanhoja ja yksipuolisia valtarakenteita sekä vyöttää alue vastustamaan kaikkea ulkopuolelta välittyvää. Kehittämisresursit käytetään olemassa olevan toiminnan ylläpitämiseen ja vanhoillaan olon vahvistamiseen. Toisaalta myös oman alueen perusluonteen unohtaminen ja keskittyminen pelkästään yhdistäviin verkostoihin voi johtaa kyvyttömyyteen nähdä, mikä omalla alueella on mahdollista ja mikä ei. Huonoimmassa tapauksessa ajaututaan matkimiseen ja omalle alueelle täysin sopimattomien hankkeiden käynnistämiseen.

Syvähentkinen aluekehittäminen perustuu monipuoliseen vuorovaikutukseen sisäsyntyisen ja ulkoa välittyvän kehityksen välillä. Sitovia verkostoja tarvitaan yhtenäisyyden ja luottamuksen vahvistamiseksi. Yhdistäviä verkostoja tarvitaan ulkoisten vaikutteiden, omaa aluetta hyödyttävien globaalien virtojen tunnistamiseen.²⁹

Regiimit³⁰

Yhteiskunnalliset vaikutusyhteydet ovat monipuolistuneet ja monimutkaistuneet. Perinteiset talouteen ja hyvinvointiin vaikuttavat hallinnon rakenteet ovat menettäneet tehoaan, kun ylikansallisen kehityksen logiikka on alkanut vaikuttaa yhä suuremmin. Maailmanlaajuisen (globaali) ja paikallisen (lokaali) kohtaamisesta on alettu käyttää ilmausta globalisaatio.

On syntynyt tarve etsiä uusia toimintamalleja, joiden avulla globalisaation paineista selvitään ja sen mahdollisuudet osataan käyttää. Hallinnosta (*government*) on siirryttävä hallintaan (*governance*). Hallinnan sisältöä pohdittaessa on vastattava kolmeen kysymykseen: ”Ketkä toimivat yhdessä? Miten yhteistyötä tehdään? Miten yhteistyötä ylläpidetään, kun hallintaan liittyvät vuorovaikutuksen prosessit muuttuvat?”

Regiimi-ajattelu tarjoaa näkökulman muuttuvien tilanteiden edellyttämien yhteiskunnallisten prosessien hahmottamiseen. Keskeinen oivallus on, että uusien yhteiskunnallisten tilanteiden menestyksellinen hallinta edellyttää virallisen hallintokoneiston ulkopuolisten osallistumista valmisteluun ja päätöksentekoon.

29 Gregory ym. 2009, 689–690; Ruuskanen 2001

30 Regiimiteorian esittely perustuu Antti Saartenojan väitöskirjaan (Saartenoja 2004, 83–93)

Usein viitataan yhdysvaltalaiseen Clarence S. Stoneen. Hän on tutkinut Atlantan poliittista päätöksentekoa vuosina 1946–1988. Stone kiinnostui Atlantasta, koska sen päätöksenteko oli ollut tehokkaampaa ja aikaansaavampaa moniin muihin kaupunkeihin verrattuna. Tätä selittää Stonen mukaan yritysmaailman ja virallisen hallinnon välinen toimiva kumppanuus. Havaitsemaansa kumppanuutta Stone alkoi kutsua regiimiksi.

Sitteemmin regiimin käsite on vakiintunut tarkoittamaan sellaisia järjestelyjä, jotka ympäröivät ja täydentävät viranomaisten työtä. Suomalaiseen aluekehittämisen asetelmaan sovellettuna regiimi tarkoittaa kansalaisten, kuntien sekä valtion ja maakuntaviranomaisten, korkeakoulujen ja muiden asiantuntijaorganisaatioiden, edunvalvonta- ja poliittisten organisaatioiden sekä yritysten tasaveroiseen kumppanuuteen perustuvaa toimintatapaa. Regiimi ei synny itsestään, vaan se on rakennettava yhteisillä päätöksillä. Regiimi-ajattelu perustuu eri osapuolten keskinäiseen riippuvuuteen. Siinä on kysymys pitkäjänteisen yhteisen toiminnan tuottamasta lisäarvosta sekä luottamuksen ja vuorovaikutuksen laadun kasvattamisesta. Regiimit eivät perustu lyhyen aikavälin opportunistisiin, vaan vankkaan vakaumukseen: ”Menestymme yhdessä tai emme menesty ollenkaan”.

Suomi on perinteeltään pystysuorien verkostojen maa. Hyvinvointivaltio rakennettiin monitasoisen hallinnon varaan. Valta- ja yhteistyösuhteet ovat hallintosektoreiden sisäisiä ja ne ulottuvat ministeriöistä aluehallintoon ja aina kuntien hallintokuntiin saakka. Julkisen sektorin mallia noudattavat myös kansalaisjärjestöt. Perinteisesti paikalliset yhdistykset ovat kiinteämmin sidoksissa piiriorganisaatioihinsa ja sitä kautta valtakunnan tasolle kuin saman paikkakunnan muihin yhdistyksiin.

Suomen hallintoperinne heikentää syvähenkisen aluekehittämisen mahdollisuuksia. Aitojen regiimien perustaminen on osoittautunut erityisen vaikeaksi. Liian usein ajaudutaan keskinäiseen kyräilyyn ja edunvalvontaan. Aluekehittämisen asetelma jumiutuu: kaikki haluavat taivaaseen, mutta kukaan ei halua kuolla.

Uusien regiimien rakentumisen logiikkaa on hallintotieteessä pohdittu jonkin verran. Marion E. Orr ja Gerry Stoker ovat esittäneet mallin regiimien muuntumisesta eli transitiosta. Siinä otetaan huomioon toimintaympäristön muutos ja kehittämiskumppanuuksien muodostumisen sisäinen dynamiikka. Mallissa on kolme vaihetta:

1. *Vanhan regiimin kyseenalaistaminen.* Toimintaympäristössä huomataan muutoksia ja aletaan pohtia perinteisen hallinnan kykyä vastata näkyvissä oleviin uusiin haasteisiin.
2. *Regiimin soveltamisalan ja tarkoituksen uudelleen määrittäminen.* Alkaa esiintyä epävarmuutta. Eri verkostot ja ryhmittymät etsivät tahoillaan toiminnalleen uutta suuntaa. Tässä vaiheessa puhkeaa kiistoja, jotka voivat yltyä myös avoimiksi väittelyiksi. Erilaisia kokeiluja käynnistetään, joiden taakse kilpailevat verkostot kokoavat voimia ja hakevat yhteistä hyväksyntää.
3. *Uuden regiimin rakentaminen (institutionalisointi).* Tässä vaiheessa synnytetään uusi ajattelutapa. Siihen liittyy uudenlaisia aineellisia kannustimia sekä toimintatavan vakiintuminen eli institutionalisoituminen.

Läheistä sukua regiimi-ajattelulle on hahmotus alue- ja paikalliskehityksen kolmois- ja neloiskierteistä (*Triple Helix ja Qudralupe Helix*). Kolmoiskierteen muodostavat yritykset, hallinto ja asiantuntijaorganisaatiot. Neloiskierteessä ovat mukana myös kansalaisjärjestöt. Kierreajattelu on väkevästi läsnä EU:n nykyisen aluekehitysopin kärkikäsitteessä älykäs erikoistuminen (*smart specialisation*), jossa menestyksen oletetaan sikiävän monipuolisen yhteistyön synnyttämistä kokeiluasetelmista. Etiäisenä tässäkin ajattelussa on David Ricardon jo vuonna 1817 esittelemä suhteellinen etu.³¹

Myös Michael Porterin näkemys kilpailutimantista suhteellisen edun tekijänä edellyttää vahvaa regiimiä. Kilpailutimantilla on neljä kärkeä: tuotannontekijäolot, kysyntäolot, lähi- ja tukialat sekä yritysten strategia, rakenne ja kilpailutilanne. Kilpailutimantin ohella alueen suhteelliseen etuun vaikuttavat Porterin mukaan klusterit. Klusteri on toisiinsa kytkeytyneiden yritysten ja yhteisöjen muodostama kokonaisuus. Klusteriin kytkeytyy myös valtion ja kuntien organisaatioita; Suomessa yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset sekä muut julkisen sektorin tukioorganisaatiot ja rahoitusjärjestelmät.³²

Parhaimmillaan klusteriin kytkeytyy myös kansalaisyhteiskunta erilaisten yhdistysten kautta. Porterilaisittain tulkittuun suhteelliseen etuun on mahdollisuus vaikuttaa: erilaiset yhteiskunnan toimenpiteet ovat yhteydessä kilpailutimantin ja klusterien muodostumiseen.³³

Aluemaantieteestä lokaliteettitutkimukseen

Maantieteen klassinen näkökulma on aluemaantiede, jonka tavoitteena on luonnon ja ihmistoimintojen perusteella tunnistaa homogeenisia alueita. Ne ovat sisäisesti samankaltaisia, mutta eroavat muista alueista mahdollisimman paljon. Aluemaantieteellisiä kuvauksia voidaan tehdä eri aluetasoilla lähtien paikallisalueista ja päätyen globaaleihin suuralueisiin. Aluemaantiede oli pitkään ainutlaatuisten alueyksilöiden monipuolista kuvailua. Klassinen talusmaantieteellinen näkökulma on teollisten alueiden (*industrial district*) ja niiden syntymekanismien tutkimus. Tämän suunnan klassikko on Alfred Marshall, joka 1800-luvun lopussa määritteli teollisen alueen käsitteen: se on tietyn alan, teollisuuden paikallinen keskittyminen.³⁴

Marshallin alkuperäisestä ideasta on versonut vahva tutkimusperinne, jossa tarkastellaan erityisesti menestyneitä teollisia paikallistalouksia. Kuuluisaksi on tullut esimerkiksi Kolmannen Italian tutkimus. Tätä Pohjois- ja Etelä-Italian välissä olevaa Toscanan ja Emilia-Romagnan maakuntien aluetta luonnehtivat useat toimialakeskittymät, joille on tyypillistä runsas vienti ja pieni työttömyys. Tärkeänä menestyksen tekijänä pidetään yhdistävää sosiaalista pääomaa. Suomessa toimialakeskittymiä esiintyy erityisesti Etelä-Pohjanmaalla, joita on myös tutkittu.³⁵

31 Katajamäki-Lundström 2012

32 Katajamäki-Lundström 2012

33 Katajamäki-Lundström 2012

34 Gregory ym. 2009, 375–376

35 vrt. Gregory ym. 2009, Koski 2002

Yhteiskunnallisen kehityksen ja alueiden muutoksen välistä yhteyttä alettiin aluetutkimuksessa toden teolla analysoida vasta 1970-luvulla. Tässä yhteiskunta-maantieteellisessä näkökulmassa keskeistä oli yhteiskunnallisen kehityksen ilmenemisen erittely paikallisyhteisöissä. Tätä katsantoa alettiin kutsua lokaliteettitutkimukseksi. Se nähtiin mahdollisuutena yhdistää maantiedettä ja sosiologiaa³⁶. Tärkeä vaikutteiden antaja oli englantilainen Doreen Massey, jonka teos *Spatial divisions of labour* (1984) vaikutti syvästi myös suomalaisiin maantieteilijöihin. Lokaliteettitutkimus muistuttaa paljon kontekstuaalianalyysia. Tutkimussuuntina ne kuitenkin kehittyivät rinnakkain, limittymättä.

Lokaliteettitutkimus on ollut kiinnostunut erityisesti teollisen murroksen paikallisesta ilmenemisestä sekä murrokseen liittyvän yleisen ja erityisen vuorovaikutuksesta. Tutkijat ovat analysoineet tehdasyhteisöjen uudelleenrakenteistumista eli restrukturaatiota³⁷. Esimerkkejä ovat Tarmo Koskisen³⁸ useat tutkimukset Tervakosken puunjalostusyhdykskunnan muutoksesta, Jarmo Kortelaisen³⁹ tutkimus Vuohijärven vaneriteollisuusyhdykskunnan elinkaaresta sekä Peter Ehrströmin⁴⁰ tutkimus Vaasan Palosaaren kaupunginosan muutoksesta tehdasyhteisöstä Vaasan yliopiston sekä suomen- ja ruotsinkielisen ammattikorkeakoulun luonnehtimaksi tietoyhteisöksi.

Lokaliteettitutkimuksen ideoita alettiin Suomessa soveltaa 1980-luvulla myös kylätutkimuksessa. Tästä kehkeytyi kriittinen näkökulma Lauri Hautamäen käynnistämään kylätutkimusperinteeseen⁴¹, joka arvioitiin yhteiskunnallisesti naiviksi; ei pidetty mahdollisena, että kyläläiset voisivat ottaa kohtalon omiin käsiinsä välittämättä kylän ulkopuolelta välittyvistä vaikutusyhteyksistä.

Maaseutumarxilainen näkökulma oli erityisen vahva silloisen Joensuun yliopiston Karjalan tutkimuslaitoksessa. Tutkimuskylät Sivakka ja Rasimäki nousivat valtakunnalliseen kuuluisuuteen. Kylien elinkaarta on seurattu useiden vuosikymmenien ajan. On syntynyt komea kokonaisuus, jossa kahden maaseutukylän kohtaloa osana yhteiskunnallista murrosta on havainnoitu monipuolisesti.⁴²

Nyttemmin hautamäkeläisen ja joensuulaisen kylätutkimuksen jännitteet ovat lieventyneet. On löydetty yhdistäviä tematiikkoja. Tärkeä teos liennytyksessä oli Torsti Hyyryläisen vuonna 1994 ilmestynyt väitöskirja *Toiminnan aika*, jossa kahden perinteen parhaat puolet kohtaavat⁴³. Myös kansainvälisestä keskustelusta välittynyt neoendogeenisuuden näkökulma, jossa sovitetaan yhteen paikallisyhteisöjen sisäsyntyisiä ja ulkoa välittyviä kehitysmekanismia on rikastanut kummankin perinteen sisältöä ja opettanut näkemään, että paikkaperustaisuuden ydintä

36 Paasi 1989

37 vrt. Rannikko-Kortelainen 1992

38 esim. Koskinen 1987

39 Kortelainen 1991

40 Ehrström 2010

41 esim. Hautamäki 1979

42 esim. Rannikko ym. 1984; Knuuttilla ym. 2008

43 Hyyryläinen 1994

on sisäsyntyisen ja ulkoa välittyvän monipuolinen kokonaisuus. Tässä asetelmassa myös sosiaalisella pääomalla on tähdellinen rooli.⁴⁴

Uuden aallon kaupunkitutkimus

Suomessa alkoi kansainvälisten vaikutteiden herättämänä voimistua 1970-luvulla uuden aallon yhteiskuntatieteellinen kaupunkitutkimus. Tämän perinteen merkittävä klassikko on Matti Kortteisen 1980-luvun alussa ilmestynyt *Lähiö: tutkimus elämäntapojen muutoksesta*. Kortteinen tarkastelee uudenlaisen paikallisyhteisön syntyä lähinnä maaseudulta lähiöihin muuttaneiden näkökulmasta⁴⁵. Sittemmin perinne on rikastunut ja tarkastelussa on ollut esimerkiksi pääkaupunkiseudun eriytyminen hyväosaisten ja huono-osaisten kaupunginosiin⁴⁶ sekä metropolin laita-alueiden erityiskysymykset⁴⁷.

Uuden aallon kaupunkitutkimus liittyy myös keskusteluihin luovista ympäristöistä. Erityisen vahva vaikutus on ollut Richard Floridan kirjoituksilla luovan luokan viihtymisestä suurkaupunkiympäristöissä, joita luonnehtii kulttuurinen monipuolisuus ja suvaitsevaisuus. Kuuluisaksi on tullut Floridan suvaitsevaisuutta mittaava gay-indeksi.⁴⁸

Suomessa Floridan ajatukset on tulkittu niin, että ainoastaan pääkaupunkiseutu täyttää luovan luokan vaatimukset. Ainostaan pääkaupunkiseudulla on riittävästi luovuutta lietsovaa ”pöhinää”. Tietämättään Florida on antanut Suomessa pontta keskittävälle metropolipolitiikalle sekä alueperustaisen luovuuden mekaaniselle tulkinnalle.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Paikkaperustainen tutkimusperinne on monipolvinen ja vanha. Näkökulmat, koulukunnat ja metodit ovat vaihdelleet, mutta perusasetelma on säilynyt. Keskiössä on alusta alkaen ollut yhteiskuntatieteen suuri kysymys yleisen ja erityisen suhteesta: millä tavoin yhteiskunnallinen kehitys ilmenee erilaisissa paikoissa ja millä tavoin erilaiset paikat vaikuttavat yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Katsaus suureen linjaan on ollut opettavainen ja tarpeellinen. Nykykeskustelun ongelmana on historiattomuus, jatkumon katkeaminen ja tarpeettoman painottunut makronäkökulma. Kansalaisten tasolla ei kuitenkaan ole keskiarvotodellisuutta, vaan hyvän elämän edellytykset ovat maantieteellisesti määräytyneitä sekä alue- ja paikkaperustaisia. Tämän huomiotta jättäminen johtaa ratkaisuihin, jotka syrjivät kansalaisia heidän asuinpaikkansa perusteella sekä kaventavat osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksia.

44 vrt Hyyryläinen ym. 2011

45 Kortteinen 1982

46 esim. Vaattovaara-Kortteinen 2012

47 esim. Ratvio 2012

48 Florida 2002

Lähteet

Aaltonen, Esko 1947. Entisajan Forssaa ja sen väkeä I. Lounais-Hämeen Kotiseutu- ja Museoyhdistys. Forssan Kivipaino Oy, Forssa.

Alapuro, Risto 1994. Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890-1933. Hanki ja Jää, Helsinki.

Allardt, Erik 1964. Yhteiskunnan rakenne ja sosiaalinen paine. WSOY, Porvoo.

Durkheim, Emile 1933. The division of labour in society. The Free Press, New York.

Durkheim, Emile 1985. Itsemurha. Tammi, Helsinki.

Ehrström, Peter 2010. Från Bomull till Kunskapsindustri. - en lokalitets- och restruktureringsundersökning av stadsdelen Brändö, Vasa. Förlags Ab Scriptum, Vaasa.

Ellonen, Noora 2006. Monitasoanalyysit ja niiden soveltaminen sosiaalitieteissä. Janus 14(2), 127-138.

Florida, Richard 2002. The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure and everyday life. Basic Books, New York.

Gregory, Derek, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael J. Watts & Sarah Whatmore 2009. The dictionary of human geography. (5th edition). Wiley-Blackwell, Chichester.

Haapala, Pertti 1986. Tehtaan valossa: teollistuminen ja työväestön muodostuminen Tampereella 1820-1920. Vastapaino, Tampere.

Halminen, Matti 1936. Sointula. Kalevan kansan ja Kanadan suomalaisten historiaa. Kustantaja Mikko Ampuja, Helsinki.

Hautamäki, Lauri 1979. Elävä kylä: kylätoiminnan opas. Gummerus, Jyväskylä.

Helanko, Rafael 1953. Turun poikasakit: sosiologinen tutkimus 9-16 -vuotiaitten poikien spontaanisista ryhmistä vv. 1944-51. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja B. Humaniora osa 46.

Hyyryläinen, Torsti 1994. Toiminnan aika. Line Sixtyfour Oy, Vammala.

Hyyryläinen, Torsti, Hannu Katajamäki, Sirkku Piispanen & Vesa Rouhiainen 2011. Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. Maaseudun uusi aika 2/2011, 20-38.

Katajamäki, Hannu 1988. Alueellisen työnjaon muotoutuminen Suomessa. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja N:o 121, Turku.

Katajamäki, Hannu & Niklas Lundström 2012. Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua. Hyyryläinen, Esa (toim). Näkökulmia hallintotieteisiin, 19-34. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. Hallintotieteet 1. Vaasa.

Knuuttila, Seppo, Pertti Rannikko, Jukka Oksa, Tapio Hämynen, Hannu Itkonen, Heidi Kilpeläinen, Mikko Simula, Sinikka Vakimo & Marjaana Väisänen 2008. Kylän paikka. Uusia tulkintoja Sivakasta ja Rasimäestä. SKS:n toimituksia 1167, Helsinki.

Kortelainen, Jarmo 1991. Vanerin varassa: tutkimus Vuohijärven tehdasyhdyskunnann elinkaaresta. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja n:o 99, Joensuu.

- Kortteinen, Matti 1982. Lähiö: tutkimus elämäntapojen muutoksesta. Otava, Helsinki.
- Koski, Riitta 2002. Pohjalaisen yrittäjyyden synty, leviäminen ja alueellinen eriytyminen. Acta Wasaensia numero 101. Aluetiede 7. Vaasan yliopisto.
- Koskinen, Tarmo 1987. Tehdasysteisi. Tutkimus tehtaan ja kylän kutoutumisesta tehdasyhteiseksi, kudelman säilymisestä ja purkautumisesta. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia N:o 123. Sosiologia 8. Vaasa.
- Lahtinen, Mikko (toim.) 2002. Matkoja utopiaan. Vastapaino, Tampere.
- Marx, Karl 1971. Pariisin kommuuni (kansalaissota Ranskassa). Kansankulttuuri, Helsinki.
- Massey, Doreen 1984. Spatial divisions of labour: Social structures and the geography of production. Critical Human Geography. MacMillan, London.
- Paasi, Anssi 1989. Lokaliteetti-tutkimus - sosiologian ja maantieteen uusi yhteys? Sosiologia 1989:4, 298-309.
- Palmgren, Raoul 1963. Toivon ja pelon utopiat. Kansankulttuuri, Helsinki.
- Putnam, Robert D 2000. Bowling alone. The collapse and revival of American community. Simon & Schuster, New York.
- Rannikko, Pertti & Jarmo Kortelainen 1992. Yhdyskunnat ja restruktuuraatio: tutkimuksia tehdasyhdyskuntien ja kuntakeskusten rakenteellisesta uusiutumisesta. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja n:o 104. Joensuu.
- Rannikko, Pertti, Jukka Oksa, Matti Kuikka, Seppo Knuutila, Kaija Heikkinen & Heikki Eskelinen 1984. Yhteiskunta kylässä. Uusia tulkintoja Sivakasta ja Rasimäestä. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja 61. SKS:n toimituksia 1167.
- Ratvio, Rami 2012. Elämää keskustassa ja kaupunkiseudun reunoilla. Urbaani ja jälkiesikaupungillinen elämäntyyli asumisen valinoissa ja arkiliikkumisessa Helsingin seudulla. Department of Geosciences and Geography A15. Helsinki.
- Ruuskanen, Petri 2001. Sosiaalinen pääoma - käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT - tutkimuksia 81. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Saartenoja, Antti 2004. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämisspolitiikassa. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C. Osa 214. Scripta Lingua Fennica Edita. Turun yliopisto, Turku.
- Uusi-Rauva, Sami 2008. Vuorovaikutuksen liike. Heikki Waris settlementiliikkeen historiakuvan rakentajana. Settlementijulkaisuja 20.
- Vaattovaara, Mari & Matti Kortteinen 2012. Segregaatioista ja sen inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. Talous & Yhteiskunta 3, 60-66.
- Valkonen, Tapani 2012. Käytännöllisiä ja hyödyllisiä ongelmia. Puoli vuosisataa sosiaalitutkijana. Helsingin yliopisto. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2012:1.
- Waris, Heikki 1973. Työläisyhteiskunnan syntyminen Helsingin Pitkän sillan pohjoispuolelle. 2. tarkistettu painos (1. painokset 1932 ja 1934). Weilin & Göös, Helsinki.

Den lokala kunskapens möjligheter i en internationell verksamhetsmiljö

Artikeln behandlar Fabrizio Barcas idé om platsbaserad regional utvecklingspolitik ur flernivåstyrningens och transnationaliseringens perspektiv. Artikeln fokuseras speciellt kring begreppet "lokal kunskap" som är den mest central komponenten i Barcas platsbaserade politik. Artikeln diskuterar utmaningar och möjligheter för kunskapens lokala förankring i den politiska miljö som omfattar allt fler aktörer. Platsbaserad politik börjar med idén att lokala aktörer har den bästa kunskapen och förståelsen av lokala särdrag och omständigheter. Lokal kunskap behövs för att utnyttja regionernas och platsernas tillväxtpotential och för att genomföra lämpliga, skraddarsydda politiska beslut. Med lokal kunskap menar Barca erfarenhetsbaserad kunskap som lokala utvecklare har om lokala omständigheter och institutionella strukturer. I artikeln framförs att lokal kunskap inte är en monolitisk och objektiv enhet utan en anhopning av motstridiga åsikter som förändrats fortlöpande. Lokal kunskap är inte heller geografiskt och tidsmässigt begränsad utan uppstår över tid och sprids i sociala nätverk som sträcker sig utanför platsernas gränser. Artikeln tar upp europeiseringen av den regionala utvecklingspolitiken för att exemplifiera hur politiska styrkeförhållanden och engagemang i olika nätverk och epistemologiska kollektiv inverkar på utformning av lokal kunskap.

Paikallisen tiedon mahdollisuus kansainvälisessä toimintaympäristössä

Juho Luukkonen

"Places are not the same as jurisdictions, so they cannot be managed by governments alone. They are a no-man's land"¹.

Johdanto

Paikkaperustaista näkökulmaa on kutsuttu aluekehittämispolitiikan² uudeksi paradigmaksi. Väite on sikäli perusteltu, että paikkaperustaisuudesta on 2000-luvulla tullut yleisesti hyväksytty, normatiivinen alueellisen kehittämisen ohjenuora.

1 Faludi 2015, 8

2 Suomessa *aluekehittämispolitiikan* sijaan käytetään usein termiä *aluepolitiikka* ja vielä siten, että keskusteluissa erotetaan toisistaan "laaja" ja "suppea" aluepolitiikka (esim. Vartiainen 1998). Käytän artikkelissani kuitenkin termiä aluekehittämispolitiikka (engl. *regional development policy*) sillä pidän viimeksi mainittua yläkäsitteenä, joka viittaa sekä poliittisiin kamppailuihin että politiikan käytäntöihin, joilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan tilalliseen järjestäytymiseen (engl. *regional politics*). Lisäksi kotimaisessa keskustelussa aluepolitiikka yhdistetään usein "puoluepolitiittiseen peliin, jossa poliittiset toimijat 'vetävät kotiinpäin'" (Moisio 2012, 29). Artikkelissani en tee eroa laajan ja suppean aluepolitiikan välillä vaan viitataan aluekehittämispolitiikan käsitteellä laaja-alaiseen politiikan ja asiantuntemuksen kenttään, jossa kiinnostuksen ja toimenpiteiden kohteena ovat alueet poliittisina, taloudellisina, sosiaalisina tai kulttuurisina yksiköinä, alueiden kehittyneisyys ja kehittäminen sekä alueiden väliset erot kehittyneisyydessä (vrt. Pike ym. 2006). Haluan kuitenkin korostaa, että aluekehittämispolitiikka ei ole aluepolitiikasta erillinen kenttä. Kuten pyrin tekstissäni osoittamaan, aluekehittämispolitiikka ja siihen liittyvä tiedonmuodostus on aina sidoksissa kulloiseenkin historialliseen tilanteeseen ja heijastelee näin ollen myös ajankohtaan liittyviä aluepoliittisia valtasuhteita ja rationaliteetteja.

Merkittävästi uudesta näkökulmasta ei kuitenkaan ole kyse vaan siinä voidaan nähdä vahvoja yhtymäkohtia 1990-luvulla esiin nousseeseen uusregionalistiseen ajatteluun, joka painottaa alueita ja niiden sisäsyntyisiä resursseja ja instituutio-naalisia rakenteita taloudellisen kilpailukyvyn ja kehityksen keskeisinä tekijöinä³. Eurooppalaiseen aluekehittämispolitiikkaa koskevaan keskusteluun paikkaperustaisuuden käsite nousi Fabrizio Barcan⁴ Euroopan komissiolle laatiman koheesio-politiikan uudistamista koskevan raportin myötä.

Käsittelen artikkelissani Barcan paikkaperustaisen aluekehittämispolitiikan keskeisintä komponenttia, ”paikallista tietoa”. Paikkaperustainen näkökulma nojaa ajatukseen, jonka mukaan paikallisilla toimijoilla on paras tieto ja ymmärrys paikallisista erityispiirteistä ja olosuhteista. Barcan⁵ mukaan tarvitaan kuitenkin myös ulkopuolisia toimijoita, sillä paikallinen eliitti ei välttämättä toimi yleisen edun kannalta tehokkaimmalla tavalla. Artikkelin tavoitteena on herättää keskustelua siitä, mitä paikallisella tiedolla tarkoitetaan, miten paikallinen tieto muodostuu ja millaisia mahdollisuuksia paikallisen tiedon varaan rakentuvalla aluekehittämispolitiikalla on yhä monitoimijaisemmaksi ja monitahoisemmaksi muuttuvassa toimintaympäristössä. Kirjoituksen innoittajana on havainto siitä, että samalla kun poliitikot ja aluekehittämisen asiantuntijat korostavat omaehtoisuutta, alueiden erityispiirteitä ja räätälöidyn kehittämispolitiikan merkitystä alueellisen kehityksen ja kilpailukyvyn keskeisinä tekijöinä, vaikuttavat alueelliset kehittämissstrategiat nojaavan maantieteellisestä kontekstista riippumatta hyvin samankaltaisiin ideologisiin oletuksiin, rationaliteetteihin ja tietämisen tapoihin.⁶ Kehitys on vahvasti ristiriidassa paikkaperustaisen politiikan alueiden ja paikkojen monimuotoisuutta ja moninaisuutta painottavien periaatteiden kanssa⁷.

Aluekehittämispolitiikan toiminta- ja ajattelutapojen samankaltaistumisen taustalla vaikuttaa politiikan transnationalisoituminen, joka viittaa sekä politiikan prosessien laajenemiseen julkishallinnon toimivallan ja asianomaisten lainkäyttöalueiden ulkopuolelle että politiikan toimintatapojen ja ideoiden liikkumiseen rajat ylittävien verkostojen kautta⁸. Aluekehittämispolitiikan transnationalisoitumiseen liittyy olennaisesti erilaisten kansainvälisten politiikka- ja asiantuntijaorganisaatioiden kuten Euroopan unionin, OECD:n ja Maailmanpankin sekä asiantuntijoiden roolin vahvistuminen kansallisten ja alueellisten politiikkojen ohjaamisessa⁹. Aluekehittämispolitiikan transnationalisoitumiseen liittyy piirteitä, jotka saattavat paitsi heikentää politiikan prosessien demokraattisuutta¹⁰ ja hämärtää valta- ja vastuusuhteita¹¹, myös haastaa paikkaperustaisen näkökulman ytimessä olevan paikallisen tiedon olemuksen. Aluekehittämispolitiikan avautuminen ja kiinnittyminen

3 Lovering 1999

4 Barca 2009

5 Barca 2009, 21

6 esim. Lovering 1999; Gunder 2010

7 Katajamäki 2013

8 Stone 2004

9 vrt. Stone 2004; Prince 2012; Healey 2013

10 Olsson 2003

11 Papadopoulos 2007

kansainvälisiin verkostoihin tuo mukanaan uusia toimijoita, intressejä ja toimintasekä ajattelutapoja, jotka muokkaavat väistämättä myös paikallisen tiedon sisältöä. Toimijoiden mukanaan tuomat uudet ideat ja tavat vaikuttavat siihen, millaisia tiedon muotoja, tietämisen tapoja ja tiedonkeruun menetelmiä pidetään merkityksellisinä politiikan kannalta kun kuvataan paikkaa ja paikallisia ilmiöitä tai olosuhteita. Poliitiikkaan kytkeytyvien toimijoiden erilaisista rooleista, intresseistä ja tiedoista johtuen paikalla ja paikallisuudella voi olla hyvin erilaisia ja jopa ristiriitaisia määritelmiä.¹²

Artikkelin seuraavassa luvussa tarkastelen paikkaa politiikan objektina relationaalisen ja territoriaalisen tilakäsityksen näkökulmasta. Luvun tarkoituksena on tuoda esille paikan määrittelyn moniulotteisuus sekä erilaisiin tilakäsityksiin liittyvät hallinnan tekniikat, joilla paikkaa tuotetaan hallinnan kohteena. Kolmannessa luvussa pohdin paikallisen tiedon mahdollisuutta kansainvälistyvässä toimintaympäristössä. Vaikka aluekehittämiseen liittyvällä tiedolla ja erityisesti sen soveltamisella politiikkaan on vahva sidos maantieteelliseen kontekstiin, tieto on aina kytköksissä myös alueiden tai paikkojen rajoista riippumattomiin poliittisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin konteksteihin. Neljännessä luvussa tuon esimerkkien kautta esille, mitä politiikan transnationalisoituminen käytännössä tarkoittaa omaehtoisen paikallisen kehittämisen näkökulmasta. Luvun tarkoitus on havainnollistaa, millä tavalla Euroopan unioni osallistuu paikallisen kehittämisselityksen sääntelyyn tuottamalla ja levittämällä alueiden kehittämiseen liittyvää tieteellistä tietoa. Artikkelin viimeisessä luvussa nostan esiin muutamia haasteita, joita politiikan transnationalisoituminen ja tiedon liikkuvuus asettavat paikallisille kehittäjille.

Paikka aluekehittämisselityksen objektina

Paikan tai paikallisuuden määrittelyllä on konkreettisia vaikutuksia julkishallinnon toimintaan ja täten myös ihmisten jokapäiväiseen elämään. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvissä tarjouskilpailuissa on usein käytetty paikallisuuteen liittyviä tekijöitä, kuten "paikallistuntemusta", "paikallisten tuotteiden ostamista", "paikallisen työvoiman käyttämistä" tai "paikallisen lähiruoan ostamista" hankintakriteereinä.¹³ Vaikka näiden tekijöiden käyttöä hankintakriteereinä ei ole suoranaisesti kielletty, on markkinaoikeus useassa tapauksessa katsonut niiden syrjivän tiettyjä toimijoita¹⁴. Syrjintänäkökulman lisäksi markkinaoikeuden päätösten taustalla voidaan nähdä vaikuttavan myös paikallisuuden määrittelyyn liittyvät haasteet. Usein paikallisuutta kuvataan varsin yksiselitteisillä ominaisuuksilla kuten palvelun tuottajan ja käyttäjän välisellä etäisyydellä. Tällaiset määritelmät, samoin kuin vaikeaselkoisemmat tuotteen paikallisuuteen tai toimijan paikallistuntemuksen riittävyteen

12 Madanipour 2001, 157

13 Sijainti- ja paikallisuusriteerit

14 Markkinaoikeuden ratkaisut

liittyvät ehdot, ovat kuitenkin aina sopimuksenvaraisia ja keinotekoisia rajanvetoja paikallisen ja ei-paikallisen välillä.

Paikan ja paikallisuuden määrittely ohjaa merkittävästi myös aluekehittämispoliitiikan sisältöä aina tavoitteidenasettelusta politiikan toimenpiteiden ja kehittämisvälineiden valintaan. Paikan rajojen ja paikallisuuden määrittely tulee viime kädessä vastaan silloin kun keskustellaan siitä, mitkä ovat paikan kehittämisen lähtökohdat ja tavoitteet, mihin toimintoihin tai mille toimijoille kehittämisresursseja suunnataan ja millä toimenpiteillä arvioidaan olevan paikan kehittämisen kannalta suotuisia vaikutuksia. Aluekehittämispoliitikassa ei ole kyse vain johonkin ennalta määriteltyn maantieteelliseen alueeseen kohdistuvasta politiikasta vaan sillä on olennainen rooli alueiden tuottamisessa politiikan objekteina.¹⁵ Tästä näkökulmasta tarkasteltuna alueet ovat sosiaalisia ja poliittisia konstruktioita, joiden määrittely on tulosta eri toimijoiden identiteettien, odotusten, mielikuvien ja arvojen välisistä valtakamppailuista¹⁶. Paikkaperustaisen politiikan mahdollisuuksia ja toteuttamista arvioitaessa on täten syytä arvioida kriittisesti myös sitä, miten paikka ja paikallisuus määritellään, kuka tai ketkä sen määrittelevät ja mitä tai kenen tarkoituksia määrittely mahdollisesti palvelee?

Paikalle ei löydy yhtä määritelmää vaan se on aina toimijoiden arvoihin, kokemusmaailmaan ja intresseihin pohjautuva kontekstisidonnainen ja historiallisesti muuttuva konstruktio. Yleensä paikan määritelmä yhdistetään ihmisen päivittäiseen toimintaan liittyvään lähiympäristöön mutta kommunikaatioteknologioiden kehittymisen myötä fyysisen etäisyyden merkitys yhteisöjä ja ihmisiä erottavana tai yhdistävänä tekijänä on vähentynyt merkittävästi. Lisääntyneen kansainvälisen yhteistyön ja globaalin tietoisuuden myötä myös esimerkiksi ”Eurooppa” tai ”maailma” saatetaan ymmärtää yhteisesti jaettuina sosiaalisen vuorovaikutuksen ja toimintojen paikkana.¹⁷

Perinteisesti paikka on määritelty suhteellisen kiinteäksi, omavaraiseksi ja ominaislaatuiseksi kokonaisuudeksi, jota määrittävät paitsi sen sisäiset kulttuuriset, sosiaaliset, taloudelliset tai ympäristölliset ominaisuudet myös sen erilaisuus suhteessa viereisiin paikkoihin¹⁸. Tähän territoriaaliseen näkökulmaan kuuluu olennaisesti ajatus paikoista tai alueista ”säiliöinä”, joita voidaan tarkastella ja hallita sisäisesti koherentteina kokonaisuuksina. Näkökulmaa kohtaan on sittemmin esitetty kritiikkiä siitä, että se ei huomioi paikan kehityksen kytköksiä laajempiin poliittis-maantieteellisiin alueisiin tai niiden rajat ylittäviin yhteiskunnallisiin prosesseihin ja verkostoihin.¹⁹

Niin sanottu relationaalinen näkökulma korostaa paikan prosessuaalista luonetta. Relationaalisesta näkökulmasta paikat ovat monimuotoisia, dynaamisia, satumanvaraisia, päällekkäisiä ja ei-vierekkäisiä sosiaalisia konstruktioita²⁰. Paikka ei

15 vrt. Painter 2010

16 Hillier 2001, 76; Healey 2004

17 Tuan 1977; Taylor 1999; Faludi 2014

18 Cresswell 2004

19 Jessop ym. 2008

20 Graham & Healey 1999; Pierce ym. 2011

siis ole kiinteä tai pysyvä ja maantieteellisesti rajautuva alue vaan ihmisten ja toimintojen ”väliaikainen ryhmittymä”²¹, joka muuttuu jatkuvasti. Väliaikaisuus viittaa paikkojen poliittisuuteen. Vaikka jokin tietty paikka vaikuttaa suhteellisen muuttumattomalta ja luonnolliselta siihen kiinnittyvien ihmisten näkökulmasta, saattaa sen pysyvyyttä horjuttaa esimerkiksi aluerajojen uudistukseen liittyvät poliittiset päätökset kuten kuntaliitokset.²²

Kritiikistä huolimatta territoriaalinen näkökulma on yhä keskeisin aluekehittämispolitiikan tapa määritellä politiikan objektina oleva alue. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että aluekehittämismisviranomaisten juridiset toimivaltuudet ovat sidottuja hallinnollisiin aluejakoihin. Toistaiseksi paikan relationaalisuutta korostavat näkökulmat ovat aluekehittämispolitiikassa tarkoittaneet lähinnä uudenlaisen strategisen ajattelun ja käsitteistön rantautumista suomalaiseseen aluekehittämispolitiikkaan. Paikkaperustainen lähestymistapa ja ”pehmeän suunnitteluideologian” mukanaan tuomat uudet ei-hallinnolliset ja epätavalliset aluejaot ovat osoituksia aluekehittäjien konkreettisista pyrkimyksistä kohti toiminnallisuuteen perustuvia suunnittelu- ja kehittämisalueita. Kehittämisyöhykkeet²³ ja kaupunkiseutujen MAL-sopimukset²⁴ (maankäyttö, asuminen, liikenne) ovat esimerkkejä tällaisesta uudenlaisesta strategisesta ja rajat ylittävästä relationaalisesta paikkapolitiikasta Suomessa. Ne tuottavat uudenlaisia paikkoja aluekehittämispolitiikan objekteiksi mutta ei-juridisen statuksensa vuoksi ne eivät ole kuitenkaan syrjäyttäneet hallinnollisia alueita politiikan pääasiallisena viitekehyksenä.

Akateemisessa keskustelussa on viime vuosina korostettu territoriaalisen ja relationaalisen tilakäsityksen yhteensopivuutta. Erialaisten maantieteellisten kategorioiden kuten ”paikan”, ”alueen” tai ”valtion” ajatellaan nykykäsityksen mukaan perustuvan samanaikaisesti sekä territoriaaliin että relationaaliin näkökulmiin ja käytäntöihin.²⁵ Myös Barcan määrittelyssä on tunnistettavissa paikan territoriaaliseen ja relationaaliseen olemukseen liittyviä elementtejä. Barca²⁶ määrittelee paikan ”yhtenäiseksi alueeksi, jonka rajojen sisällä tietyt kehitystä edistävät olosuhteet pätevät enemmän kuin sen rajojen ulkopuolella”. Naapurialueista erottaviksi kehittämistä edistäviksi olosuhteiksi Barca mainitsee luonnonolosuhteet ja kulttuuriset tekijät, ihmisten yhtenäiset ja komplementaariset mieltymykset, ihmisten tiedon synergeettisyyden ja muodollisten ja epämuodollisten instituutioiden muodostumisen mahdollisuuden. Paikka on siis sisäisesti koherentti ja viereisistä paikoista erottautuva territoriaalinen kokonaisuus. Barca²⁷ kuitenkin korostaa paikkojen relationaalisuutta toteamalla, että paikkaperustaisessa aluekehittämispolitiikassa paikka ei ole sidottu hallinnollisiin rajoihin vaan määrittyy kulloisenkin poliittisen agendan mukaisesti. Tämän määritelmän mukaan paikka on historiallisesti

21 Massey 2005

22 Pierce ym. 2011, 58

23 Jauhainen ym. 2007

24 MAL-verkosto

25 esim. Painter 2010; Luukkonen 2015

26 Barca 2009, 5; kurssiivi lisätty

27 Barca 2009, 5

sattumanvarainen ja väliaikainen, poliittisista diskursseista ja politiikan toimenpiteistä riippuva konstruktio, joka muuttuu ajan kuluessa.

Tiedon tuottaminen paikan hallinnan tekniikkana

Aluekehittämisspolitiikkaa voidaan pitää ”poliittisena teknologiana”, jolla paikkoja ja niissä asuvia tai työskenteleviä ihmisiä hallitaan²⁸. Yleisesti ottaen poliittinen teknologia viittaa joukkoon menetelmiä, joilla pyritään diagnosoimaan ja ratkaisemaan poliittisia ongelmia sekä ohjaamaan kehitystä asetettujen poliittisten tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Aluekehittämisspolitiikassa näitä niin sanottuja hallinnan tekniikoita ovat esimerkiksi erilaiset maankäyttökaavat, kehittämissstrategiat ja hankkeet. Niiden avulla säädellään maankäyttöä ja erilaisten toimintojen sijoitumista sekä ohjataan resursseja asetettujen aluepoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Hallinnan tekniikoissa ei ole kyse vain kehityksen ohjaamisesta tai sääntelystä vaan olennaisesti myös hallinnan kohteiden tuottamisesta sillä ongelmien diagnosointi ja ratkaisujen löytäminen edellyttävät politiikan kohteena olevan ilmiön tai objektin rajaamista ja määrittelyä. Tästä näkökulmasta alueita tai paikkoja ei tule ymmärtää ainoastaan ennalta olemassa olevina aluekehittämisspolitiikan areenoina tai alustoina vaan myös objekteina, joita tuotetaan valituilla hallinnan tekniikoilla.²⁹

Yksi keskeisimmistä aluekehittämisspolitiikkaan kuuluvista hallinnan tekniikoista, joilla alueita tuotetaan, on alueellisen tutkimustiedon tuottaminen. Tutkimuksen avulla pyritään diagnosoimaan ja identifioimaan alueiden ja paikkojen kehitykseen liittyviä ilmiöitä ja ongelmia. Samalla tiedon tuottaminen kytkeytyy kuitenkin väistämättä myös alueiden tuottamiseen kiinnittämällä ilmiöt ja ongelmat eri tavoin rajattuihin maantieteellisiin yksikköihin. Tutkimustiedolla voidaan vaikuttaa alueiden rajojen (uudelleen)määrittelyyn mutta paikkaperustaisen kehittämisen ja paikallisen tiedon rakentumisen näkökulmasta on olennaisempaa, että sillä muokataan ihmisten käsityksiä alueiden olemuksesta ja ominaispiirteistä.

Tiedon tuottaminen on olennainen hallinnan tekniikka sillä sen avulla hallinnan kohteena olevat paikat tehdään näkyviksi ja hallittaviksi. Poliittisessa päätöksenteossa erityisesti harmonisoitu, kvantitatiivinen tieto on käyttökelpoista koska se muuttaa paikkojen monimutkaisen todellisuuden karttoina, graafeina ja tilastollisina taulukoina esitettyiksi abstraktioiksi, joiden informaatiota on helpompi omaksua ja vertailla.³⁰ Näiden abstraktioiden kautta paikoista tulee itsenäisiä hallinnan kohteita, joiden ongelmia voidaan mitata ja analysoida objektiivisen tiedon perusteella.³¹ Erilaisiin tilakäsityksiin liittyy hieman toisistaan poikkeavia alueita koskevan tiedon tuottamisen menetelmiä. Suhde on vastavuoroinen siten, että se miten paikka määritellään vaikuttaa siihen, millaisilla tiedontuotannon menetelmillä

28 Luukkonen 2015

29 Bachtler 2010; Painter 2010

30 Luukkonen ja Moisio 2016

31 Mitchell 2002, 100

paikkaa tuotetaan ja hallitaan. Toisaalta juuri valitut menetelmät vaikuttavat siihen, millaisena paikka näyttäytyy ja ymmärretään.

Territoriaalisella paikan määrittelyllä on juurensa niin sanotussa euklidisessa tilakäsityksessä, jossa maantieteellinen tila nähdään tyhjänä "areenana"³². Paikat nähdään tilan erityisinä osina, toistensa suhteen rajattuina ja suljettuina kokonaisuuksina, joiden sisällä niitä muokkaavat ja niille olemuksensa antavat tilalliset suhteet ja prosessit tapahtuvat. Poliitiikan kohteena paikka ymmärretään tieteellisin menetelmin mitattavana ja kartoitettavana yksikkönä, jota on mahdollista hallita aluekehittämisspolitiikan keinoin.³³ Vaikka 1950-60 -luvun positivistisiin spatiaalitieteisiin nojaavaa näkökulmaa on sittemmin kritisoitu erityisesti jälkimodernien aluekehitys- ja suunnitteluteorioiden valossa, on sen vaikutus aluekehittämisspolitiikan käytännöissä edelleen merkittävä.³⁴ Paikkatietojärjestelmien ja -analyysimenetelmien kehittymisen sekä näyttöön perustuvan politiikan -doktriinin innoittamana näkökulma on kokenut jonkinlaisen renessanssin aluekehittämisspolitiikassa. Esimerkiksi ESPON:n (*European Observation Network, Territorial Development and Cohesion*) ja OECD:n (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) kaltaiset asiantuntijaorganisaatiot – joiden rooli poliittisen päätöksenteon tukemisessa on kasvanut viime vuosina merkittävästi – käyttävät yhä hienostuneempia ja monimutkaisempia matemaattisia analyysimenetelmiä ja malleja paikkojen kehityksen mittaamiseksi, arvioimiseksi ja niiden keskinäisten vertailujen mahdollistamiseksi.

Matemaattisia malleja ja tilastollisia aineistoja painottavan näkökulman suosioon on vaikuttanut "uuden talousmaantieteen" nousu 1990-luvulta alkaen, joka pyrki yhdistämään tilaan ja sijaintiin liittyvät tekijät taloustieteen ekonometrisiin malleihin. Eurooppalaisessa kontekstissa kvantitatiivisten menetelmien suosiota selittää lisäksi myös Euroopan unionin aluekehittämisspolitiikan arviointia koskevat linjaukset, joissa esitetään rakennerahastoista jaettavien resurssien vahvempaa sitomista politiikan performatiivisuuteen ja tuloksellisuuteen.³⁵ Kvantitatiivisin menetelmin tuotetut numeeriset aineistot ja kuvaukset paikkojen ominaisuuksista mahdollistavat paikkojen kehityksen keskinäisen vertailun ja niihin kohdistuvien politiikkojen jatkuvan monitoroinnin.

Eräiden aluesuunnittelun tutkijoiden mukaan kvantitatiiviset menetelmät sekä niiden pohjalta syntyvät staattiset karttaesitykset, tietokonemallinnukset ja ennusteet vahvistavat käsitystä paikoista suhteellisen pysyvinä territoriaalisina säiliöinä³⁶. Menetelmiä käytetään usein alueiden ja paikkojen taloudellisen toiminnan ja kehityksen kuvaamiseen. Niiden ajatellaan tuottavan objektiivista tietoa ennalta olemassa olevien "alue-" tai "paikallistalouksien" suorituskyvystä, mutta samanaikaisesti ne myös tuottavat näitä maantieteellisesti rajattuja talouksia yhdistämällä erilaisia materiaalisia virtoja, ilmiöitä ja ominaisuuksia joihinkin alueisiin tai

32 Graham ja Healey 1999, 626

33 Davoudi ja Strange 2009, 40

34 vrt. Graham ja Healey 1999, 625

35 esim. EUVL L 2013

36 vrt. Graham ja Healey 1999, 629; Davoudi ja Strange 2009, 40

paikkoihin. Tässä Joe Painterin³⁷ ”territoriaaliseksi koodaukseksi” kutsumassa ilmiössä ei ole kyse vain alueellisten talouksien ominaisuuksien ja ilmiöiden kuvaamisesta vaan ennen muuta myös niiden tuottamisesta paikantamalla ja kiinnittämällä erilaisia talouden virtoja maantieteellisesti rajattuihin alueisiin. Painter³⁸ huomauttaa, että koodaaminen ei useinkaan määräydy politiikan kohteena olevien territorioiden kautta vaan nimenomaan niitä varten. Hän käyttää tutkimuksessaan esimerkkinä alueellisen bruttoarvonlisäyksen indikaattoria ja pohtii, missä määrin siihen liittyvät komponentit kuten yritysten voitot ovat kiinnitettävissä johonkin paikkaan.³⁹

Sen lisäksi, että kvantitatiiviset analyysimenetelmät vahvistavat käsitystä paikoista territoriaalisina kokonaisuuksina, niihin liittyvät teknis-rationaaliset käytännöt korostavat viranomaisten ja asiantuntijoiden roolia paikkojen määrittelyssä. Näitä politiikassa suosittuja menetelmiä on kritisoitu siitä, että ne eivät tavoita paikan määrittelylle olennaista ”paikan tunnetta”, joka syntyy ihmisten mielikuvista, tarinoista ja kokemuksista.⁴⁰ Grahamin ja Healeyn⁴¹ mukaan aluekehittämisessä ja suunnittelussa tarvitaan relationaaliseen tilakäsitykseen nojaavia käsitteellistämistapoja, jotka tuovat esiin paitsi paikkojen väliaikaisuuden niin ennen kaikkea myös niiden määrittelyyn liittyvän moniulotteisuuden ja -tulkintaisuuden. Poliitikassa tähän asti käytettyjen teknisten kuvailu- ja analyysimenetelmien rinnalle onkin nostettu asukkaiden kokemuksellista tietoa ja tarinankerrontaa hyödyntäviä osallistavan politiikan menetelmiä.

Uudenlaiset näkökulmat paikkojen rakentumiseen ja paikallisuuteen edellyttävät myös aluekehittämisviranomaisilta uudenlaista suhtautumista politiikkaan. Relationaalista ajattelua on tutkijoiden mukaan kuitenkin hyödynnetty lähinnä suunnittelu- ja kehittämisprosessien yhteydessä eikä niinkään suunnittelun ja kehittämisen kohteen määrittelyssä. Toisin sanoen, keskustelu relationaalisen ajattelun merkityksestä on vaikuttanut siihen, *miten* viranomaiset suunnittelevat ja kehittävät, mutta ei siihen *mitä* suunnitellaan ja kehitetään.⁴² Relationaaliseen ajatteluun olennaisesti kuuluva ajatus paikkojen monitulkintaisuudesta ja moniäänisyydestä ei ole myöskään syrjäyttänyt suunnittelupolitiikkaan liittyvää valistuksellista asiantuntijakulttuuria, joka lähtee siitä että asiantuntijat tietävät parhaiten, mikä on hyväksi ja järkevää paikan kehittämisen kannalta⁴³.

Relationaalisen tilakäsityksen mukaisesti paikkojen hallinta ja kehittäminen eivät rajoitu kyseessä olevan paikan sisäpuolelle vaan asianosaisia voivat olla paikallisten asukkaiden ja viranomaisten lisäksi myös paikan ulkopuoliset toimijat⁴⁴. Barcan⁴⁵ mukaan menestyksekkäs paikkaperustainen politiikka edellyttääkin tiivistä

37 Painter 2010

38 Painter 2010, 1114

39 Painter 2010, 1112

40 Madanipour 2001; Davoudi ja Strange 2009, 38

41 Graham ja Healey 1999, 629

42 Davoudi 2009, 242

43 Hillier 2010, 16

44 Davoudi ja Strange 2009, 40–41; ks. myös Riipinen 2008

45 Barca 2009, 43; ks. myös Barca ym. 2012, 148

vertikaalista ja horisontaalista yhteistyötä julkishallinnon eri tasojen sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Barcan hahmottelemassa monitasoisessa hallintamallissa hallinnontasojen roolit ovat selkeät. Ylemmän tason toimijat asettavat kehittämispolitiikan yleiset tavoitteet ja määrittelevät pelisäännöt sekä suoritusvaatimukset, joiden toteutumista ne myös valvovat. Alemman eli paikallisen tason toimijoiden tehtävänä on toteuttaa politiikkaa ylemmän tason määrittelemissä puitteissa siten, että toimenpiteet edistävät yleisiä tavoitteita. Tarkemmin määriteltynä alemman tason vastuulla on politiikan toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa paikan asukkaiden tiedon ja preferenssien selvittämistä, politiikkaprojektien suunnittelua ja rahoitustarpeiden arviointia, projektien toimeenpanoa sekä oppimisprosessin hallintaa. Ylemmän tason vastuulla on muun muassa politiikan prioriteettien ja yleisten tavoitteiden asettaminen, projektien valitseminen ja varojen jakaminen, instituutioiden kehittämisen ja oppimisen edistäminen sekä politiikan tulosten monitorointi. Barcan mallissa hallinnontasojen välinen työnjako on selkeä myös paikkaa koskevan tiedontuottamisen suhteen. Paikallisilla toimijoilla on paikallisia olosuhteita koskevaa informaatiota ja ylemmän tason toimijoilla taas tietotaitoa, jolla informaatio muutetaan paikan kehittämisessä hyödynnettäväksi resurssiksi⁴⁶.

”Paikallinen tieto” ja tiedon paikattomuus

Barcan näkökulmasta paikallisten toimijoiden tiedon hyödyntäminen on ratkaisevaa, sillä kehitykselle välttämättömien institutionaalisten rakenteiden kehittäminen on aina kontekstisidonnaista ja edellyttää hiljaista tietoa paikallisista olosuhteista. Ulkopuolisten interventiot ovat kuitenkin tärkeitä koska paikallinen eliitti ei välttämättä kykene tekemään tarvittavia uudistuksia – erityisesti jos ne ovat vastakkaisia eliitin omille eduille. Barcan⁴⁷ mukaan ulkopuolisten toimijoiden intressit ovat riittävän etäällä paikallisesta tasosta, jolloin riski nurkkakuntaiseen politiikointiin vähenee.

Ottaen huomioon, kuinka keskeisessä roolissa tieto ja sen hyödyntäminen on paikkaperustaisen kehittämisen periaatteessa, on syytä tarkastella lähemmin mitä Barca tarkoittaa tiedolla ja sen mahdollisella kytkeytymisellä johonkin paikkaan. Barca tekee selkeän eron paikallisen eli erityisen ja globaalin eli yleisen tiedon välillä. Ensin mainittu viittaa kontekstisidonnaiseen, hiljaiseen tietoon, joka on vaikeasti eksplikoitavissa tai siirrettävissä muualle. Paikallinen tieto viittaa paikassa asuvien ja työskentelevien ihmisten kokemukselliseen tietoon ja ymmärrykseen paikan suhteellisista eduista ja muodollisista sekä epämuodollisista institutionaalisista rakenteista.⁴⁸

46 Barca 2009, 26

47 Barca 2009, 21

48 Barca 2009, 4

Yleinen tieto viittaa puolestaan ulkopuolisten toimijoiden tietotaitoon, joka koskee kehittämisen yleisiä periaatteita sekä politiikan prosessien hallintaa (esim. sitä, kuinka paikallista tietoa voidaan hyödyntää kehittämisspolitiikassa). Yleinen tieto on sananmukaisesti kontekstista riippumatonta, yleispätevää tietoa, joka paikkaperustaisessa kehittämisessä tulee yhdistää paikallisia olosuhteita koskevaan tietoon. Jos paikallinen tieto on paikallisten omaavaa hiljaista tietoa, niin yleinen tieto on ulkopuolisten toimijoiden (viranomaisten ja asiantuntijoiden) tietotaitoa, jota hyödynnetään sellaisten olosuhteiden ja edellytysten luomiseksi, joissa paikallinen tieto ja preferenssit saadaan selville ja koottua yhteen kehittämisspolitiikan aineksiksi. Näiden prosessien tarkoitus on rohkaista paikallisia toimijoita aktiiviseen omien näkemysten esittämiseen ja yhteistyöhön yhteisesti jaettujen paikallisten preferenssien löytämiseksi, keskinäisen luottamuksen rakentamiseksi sekä uusien näkemysten kehittämiseksi.⁴⁹

Alueellisen kehityksen ilmiöiden teoreettisen jäsentämisen näkökulmasta jako erityiseen paikalliseen tietoon ja yleiseen ei-paikalliseen tietoon voi olla hyödyllinen, mutta käytännössä niitä on vaikea erottaa toisistaan⁵⁰ koska myös paikallinen tieto on relationaalista. Paikallinen tieto ei ole puhtaasti paikallisuudesta tai paikkaan liittyvistä kokemuksista syntyvää tietoa vaan erilaisiin uskomuksiin, diskursseihin ja sosiaalisiin käytäntöihin kytkeytynyttä ymmärrystä.⁵¹ Tieto on aina sidoksissa ajalliseen ja tilalliseen kontekstiin – kuten Barcan toteaa raportissaan. Tieto ei kuitenkaan ole staattista siinä mielessä, että se olisi rajoittunut johonkin aikaan ja paikkaan vaan ajallisesti levittäytyvissä ja paikan territoriaalisten rajojen ulkopuolelle ulottuvissa sosiaalisissa verkostoissa muotoutuvaa ja jatkuvasti muuttuvaa.⁵²

Barcan⁵³ näkökulmasta paikallinen tieto on paikallisten tai paikassa asuvien yksilöiden omaisuutta, joka odottaa paljastumistaan. Barcan⁵⁴ mukaan eräs paikkaa määrittävä tekijä yhtenäisten olosuhteiden, luonnonolojen, kulttuuristen piirteiden ja preferenssien lisäksi on paikassa asuvien ja työskentelevien ihmisten tietojen ”synergeettisyys”. Ajatus viittaa paitsi tietojen yhdistämisestä seuraavaan kumuloituvaan yhteisvaikutukseen, niin myös tietojen ja tietämysten jonkinasteiseen yhteensopivuuteen tai ristiriidattomuuteen. Tämän näkökulman mukaan paikallinen tieto on jonkinlainen ylätasoinen aggregaatio, jonka osat resonoivat riittävästi muodostaakseen koherentin kokonaisuuden.

Vaikka paikallisilla toimijoilla voi olla yhteisesti jaettuja näkemyksiä kehittämisspolitiikan prioriteeteista, periaatteista ja tavoitteista, paikallinen tieto ei ole monoliittinen kokonaisuus vaan koostuu useista erilaisista ja joskus ristiriitaisistakin näkemyksistä ja intresseistä⁵⁵. Lisäksi eri toimijoiden käsitykset paikasta ja

49 Barca 2009, 26

50 Amin ja Cohendet 2004, 84

51 Nonaka ym. 2000

52 vrt. Painter 2010

53 Barca 2009, 26

54 Barca 2009, 5

55 Margarian 2013, 5

paikan kehittämistä syntyvät hyvin erilaisten kokemusten ja sosiaalisten verkostojen tuloksena. Aggregaation sijaan paikallisesta tiedosta voidaan puhua kasautumana, joka sisältää sekä paikallisia että ei-paikallisia aineksia. Toisin sanoen, paikallinen tieto koostuu toimijoiden paikkakokemuksista, joihin sekoittuu myös kyseessä olevasta paikasta riippumattomia kokemuksia ja käsityksiä. Tiedon muodostumisen kannalta on olennaista huomioida myös se, että paikallisen tiedon pätevyys tai hyväksyttävyyden ei määräydy vain maantieteellisen läheisyyden tai asiantuntemuksen perusteella vaan on riippuvainen myös toimijoiden valtasuhteista ja positioista erilaisissa ei-paikallisissa poliittisissa verkostoissa ja epistemisissä yhteisöissä.⁵⁶

Paikallisen tiedon relationaalisuus on syytä huomioida erityisesti monitasoiseen hallintamalliin perustuvan politiikan yhteydessä. Hallinnan monitasoistuminen edistää politiikan transnationalisoitumista eli politiikan prosessien avautumista ja kytkeytymistä laajempiin hallinnollisiin ja maantieteellisiin rajat ylittäviin verkostoihin.⁵⁷ Paikallisen tiedon muodostumisen kannalta erityisen merkittävää on erilaisten kansainvälisten politiikan asiantuntijoiden ja asiantuntijaorganisaatioiden roolin korostuminen politiikan prosesseissa⁵⁸. Paikkaperustaisen kehittämispolitiikan näkökulmasta transnationalisoituminen on merkittävä ilmiö sillä kansainväliset asiantuntijoita ja politiikan tekijöitä yhdistävät verkostot mahdollistavat politiikan ja siihen liittyvän tiedon liikkumisen toimijoiden välillä⁵⁹. Toisaalta ne haastavat kehittämispolitiikan paikkaperustaisuuden kytkemällä paikalliseen politiikkaan uusia toimijoita erilaisine tiedon muotoineen, intresseineen ja preferensseineen.

Paikallista tietoa ei tulisi arvioida ainoastaan sen suhteen, mitä se koskee tai mihin se kohdistuu vaan myös sen suhteen, missä ja miten sitä tuotetaan ja millaisiin laajempiin intresseihin tai tiedon muotoihin se mahdollisesti kytkeytyy⁶⁰. Paikkaperustaisen politiikan yhteydessä on syytä pohtia missä määrin ”paikallinen tieto ja preferenssit”⁶¹ ovat paikallisia. Kuka esimerkiksi määrittää, mitä ovat jonkin paikan olosuhteisiin ”tarkoituksenmukaiset taloudelliset instituutiot”⁶² joita tulisi kehittää? Tai, kuinka paljon ylemmän tason toimijoiden asettamat tavoitteet, arviointikriteerit ja pelisäännöt ohjaavat ja muokkaavat paikallisen tiedon muodostumista? Seuraavassa luvussa luon katsauksen aluekehittämispolitiikan transnationalisoitumiseen Suomessa. Vahvasta kansallisesta ja alueellisesta statuksesta huolimatta kansainvälisten toimijoiden vaikutusvalta on vahvistunut myös suomalaisessa aluekehittämispolitiikassa. Keskityn luvussa Euroopan unionin rooliin sillä sitä voidaan pitää tällä hetkellä resurssi- ja institutionaalisen vallan suhteen merkittävimpänä aluekehittämispolitiikkaa ohjaavana kansainvälisenä organisaationa Suomessa.

56 Kuus 2011

57 Stone 2004

58 Kuus 2011

59 Stone 2004; Prince 2012

60 Kuus 2011, 276

61 Barca 2009, 80

62 Barca 2009, ks. alaviite nro. 2 sivulla 29

Aluekehittämispolitiikan eurooppalaistuminen

Transnationalisoitumisen sijaan suomalaisessa kontekstissa voidaan puhua aluekehittämispolitiikan eurooppalaistumisesta, jolla viitataan eurooppalaisten politiikan tekijöiden ja asiantuntijoiden lisääntyneeseen kanssakäymiseen. Eurooppalaistuminen on moniulotteinen prosessi, jota voidaan tarkastella näkökulmasta riippuen joko instituutioiden ja rakenteiden tasolla tai yksilöiden välisenä ideoiden ja tiedon vaihtona ja tuottamisena. Eurooppalaistumista voidaan tarkastella myös sisällöltään joko ”teknisenä” tai ”diskursiivisena” prosessina⁶³, joista ensin mainittu viittaa muodollisilla politiikan foorumeilla tapahtuviin lainsäädäntöä ja muita institutionaalisia rakenteita koskeviin muutoksiin. Jälkimmäinen viittaa puolestaan aluekehittämispolitiikkaan liittyvien puhetapojen ja ajattelumallien muutokseen sekä politiikan ideoiden ja käsitteiden liikkumiseen toimijoiden välillä.⁶⁴

Euroopan unioni ohjaa alueellista ja paikallista kehittämispolitiikkaa paitsi lukuisten direktiivien ja asetusten kautta niin myös rakennerahastojen kautta. Komission aluepoliittiset strategiat ja suuntaviivat määrittelevät rakennerahastoista rahoitettavat prioriteetit ja paikalliset viranomaiset ovat pakotettuja muokkaamaan kehittämispolitiikkojensa sisältöjä yhdenmukaisiksi niiden kanssa menestyäkseen rakennerahastovarojen jaossa⁶⁵. Viimeaikaisten linjausten perusteella unionin ohjausvaikutus suhteessa kansalliseen ja paikalliseen aluekehittämispolitiikkaan vahvistuu lähitulevaisuudessa edelleen. Euroopan parlamentin ja neuvoston joulukuussa 2013 antamassa asetuksessa todetaan, että ”Unionin tuen tehokkaan ja vaikuttavan käytön ennakoedellytysten olemassaolon varmistamiseksi olisi määriteltävä *ennakkoehdot* sekä tiivis mutta kattava joukko objektiivisia perusteita niiden *arviointia* varten”.⁶⁶ Konkreettisenä toimenpiteenä asetuksessa mainitaan rakennerahasto-ohjelmille määriteltävä ”tuloskehys, jotta voidaan seurata edistymistä kullekin prioriteetille asetettujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamisessa”.⁶⁷ Toimenpiteiden taustalla on ajatus rakennerahastopolitiikan tehokkuuden vahvistamisesta, joka käytännössä tarkoittaa alueille jaettavien varojen käytön tehokkuuden ja tulokellisuuden tiukempaa monitorointia.

Suoran politiikkaohjauksen lisäksi aluekehittämispolitiikan eurooppalaistumista tapahtuu erilaisten politiikkayhteisöjen ja -verkostojen kautta⁶⁸. Näitä yhteisöjä ja verkostoja vahvistetaan sekä erilaisten politiikkaprojektien että sosiaalisten tapahtumien (esim. vuosittain Brysselissä järjestettävien *Open Days* -tapahtuma) avulla. Projektit ja tapahtumat keräävät yhteen tuhansia aluekehittämispolitiikan asiantuntijoita ja käytännön toimijoita keskustelemaan aluekehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Alueellisten tai paikallisten viranomaisten näkökulmasta tilaisuudet ovat merkittäviä ”oppimistapahtumia”, joissa toimijat jakavat kokemuksiaan ja

63 Luukkonen 2011

64 Böhme 2002

65 esim. Luukkonen 2011

66 EUVL L 347, 323; kurssiivi lisäetty

67 EUVL L 347, 323

68 vrt. Stone 2004, 560

näkemyksiään paikallisen kehittämisen parhaista käytännöistä ja tarkoituksenmukaisista periaatteista.⁶⁹

Alueelliset ja paikalliset kehittämisviranomaiset ovat myös Suomessa omaksuneet Euroopan unionin edistämän alueiden kehittämistä koskevan ajattelun, jota luonnehtivat relationaalinen tilakäsitys, talouskeskeisyys ja käsitys aluekehittämispolitiikasta objektiivisena ”alueellisten asioiden hoitona”⁷⁰. Moision ja Luukkosen⁷¹ tutkimuksen mukaan globaali taloudellinen kilpailukyky ja kasvu ovat keskeisiä poliittisia rationaaliteetteja, joiden kautta toimijat määrittelevät alueellisen kehittämisen ja suunnittelun päämääriä, keinovalikoimia ja tuloksellisuutta. Viranomaiset ja muut politiikantekijät tarkastelevat maailmaa ”virtojen tilana”, jossa alueet ja paikat ovat jatkuvassa globaalissa kilpailussa keskenään. Liikkuvuuden, yhteyksien ja verkostojen kehittämisen lisäksi heidän puheenvuoroissaan painottuvat vaatimukset alueiden ja paikkojen ketteryydestä ja joustavuudesta jatkuvasti muuttuvassa taloudellisessa kilpailutilanteessa.⁷² Eurooppalaistumisen vaikutus näkyy politiikan sisällön ohella myös aluekehittäjien omaa toimintaa koskevissa näkemyksissä. Esimerkiksi maakuntaliittojen toiminnan periaatteina painotetaan tietopohjaista päätöksentekoa, taloudellista tehokkuutta ja riskinottoa sekä -halukkuutta, koska niiden katsotaan luovan edellytykset menestyksekkäälle aluekehittämisspolitiikalle.⁷³

Alueiden kehittämistä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen ovat keskeinen osa Euroopan unionin integraatiopolitiikkaa. Tiedon tuottamisen ja jakamisen taustalla on paitsi ajatus tiedon merkittäväydestä poliittisena ja taloudellisena resursina myös ajatus siitä, että unionin hallinnan maantieteellis-poliittisena kokonaisuutena tulee perustua harmonisoiutuihin politiikan käytäntöihin.⁷⁴ Poliitiikan toimenpiteiden yhtenäisyys ja niiden vaikuttavuuden arviointi sekä vertailu edellyttävät puolestaan yhteismitallista ja vertailtavaa tietoa kokonaisuuden osista. Paikkaperustaisen kehittämisen ja paikallisen tiedon muodostumisen näkökulmasta onkin huomionarvoista, että eurooppalaistuminen ei tarkoita ainoastaan yhtenäisten ajattelutapojen ja sanavaraston leviämistä vaan myös yhdenmukaisten tietokäsitysten ja tiedonkeruun menetelmien omaksumista.

Tällä hetkellä yksi merkittävimmistä Euroopan unionin rahoittamista tietoa tuottavista ja jakavista instituutioista on ESPON-tutkimusohjelma. Vuonna 2002 käynnistyneen ohjelman keskeisinä tavoitteina on tuottaa tieteellistä tutkimustietoa eurooppalaisten aluekehittämisspolitiikkojen tueksi, tukea Euroopan laajuisen tieteellisen verkoston muodostumista ja kaventaa politiikanteon ja tutkimuksen välistä kuilua. Tutkimusohjelman tavoitteet on sidottu unionin poliittisiin agendoihin, joita se pyrkii edistämään tuottamalla ja jakamalla tutkimustietoa unionin alueiden kehitystrendeistä ja ominaisuuksista. Erityistä huomiota ohjelmassa on kiinnitetty

69 Moision ja Luukkosen 2015

70 vrt. Zonneveld ja Waterhout, 2005

71 Moision ja Luukkosen 2015

72 Moision ja Luukkosen 2015; Luukkosen ja Moision 2016

73 Moision ja Luukkosen 2015

74 Barry 1993

tuotetun tiedon vertailtavuuteen, siirrettävyyteen, sovellettavuuteen ja omaksuttavuuteen. Ohjelmasta rahoitetut tutkimushankkeet tuottavatkin suuret määrät alueiden kehitystä kuvaavia kvantitatiivisia aineistoja sekä indikaattoreita ja malleja, jotka mahdollistavat alueiden välisen kehityksen arvioinnin ja vertailtavuuden.⁷⁵

Tutkimuksen ja politiikan välimaastossa toimivalla ohjelmalla on ollut varsin merkittävä rooli aluekehittämistä ja -suunnittelua koskevan tiedon tuottamisessa ja sen välittämisessä sekä eurooppalaisten aluekehittäjien yhteisön muodostumisessa.⁷⁶ Ohjelmasta rahoitetut tutkimushankkeet ovat muokanneet politiikkaan liittyvää ajattelua tuottamalla sadoittain uusia alueellista kehittämistä koskevia käsitteitä, arviointimenetelmiä ja -malleja sekä politiikkasuosituksia, joita viranomaiset eri puolilla Eurooppaa ovat pyrkineet hyödyntämään työssään. Kymmeniä tutkimuslaitoksia ja politiikka-organisaatioita sekä tuhansia aluekehittämispolitiikan tutkijoita ja käytännön toimijoita yhdistävää verkostoa onkin hyvästä syystä kutsuttu yhdeksi eurooppalaisen aluesuunnittelun (ja -kehittämisen) ”oppimiskoneiston” osaksi.⁷⁷

Tutkimusten mukaan ESPON-tutkimusohjelma edistää paitsi tietynlaisen aluekehittämispoliittisen ajattelun leviämistä myös tietynlaiseen talousmaantieteelliseen traditioon kytkeytyvien tietokäsitysten ja tiedonkeruun menetelmien leviämistä ja omaksumista⁷⁸. Poliittisen ohjauksen sekä politiikantekijöitä ja asiantuntijoita yhdistävien verkostojen ansiosta ESPON-tutkimusohjelma mahdollistaa kyseisten tietokäsitysten ja tiedon hankkimisen tapojen tehokkaan levittämisen myös alueellisten ja paikallisten toimijoiden keskuudessa. Esimerkiksi idea tietotalouden kehittämisestä, joka on tällä hetkellä Euroopan unionin keskeisin taloudellinen ja poliittinen agenda, ei ohjaa ainoastaan kehittämispolitiikan tavoitteita ja toimenpiteitä vaan myös tapoja tarkastella paikkoja tai alueita politiikan kohteena ja tuottaa tietoa niiden kehityksestä.⁷⁹ Konkreettisesti tämä näkyy ESPON-ohjelmasta rahoitettujen tutkimusprojektien metodologisissa valinnoissa. Tutkimuskohteina olevien alueiden kehittyneisyyttä tarkastellaan useissa tutkimuksissa tietotalouden tilaa kuvaavilla indikaattoreilla, kuten esimerkiksi informaatioalan työpaikkojen ja patenttihakemusten lukumäärillä, vaikka tutkimusprojektien pääteema tai fokus ei tietotalouteen liittyisikään⁸⁰.

Pohdinta

Paikkaperustaisen aluekehittämispolitiikan keskeisin komponentti on paikallinen tieto, jota tarvitaan paikkojen kasvupotentiaalin hyödyntämiseksi ja asianmukaisen, räätälöityjen kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi. Poliittikkaan sisältyy kuitenkin ajatus siitä, että tämä tieto ei ole valmiiksi saatavilla vaan se täytyy tuottaa

75 Moisio ja Luukkonen 2015

76 Moisio ja Luukkonen 2015

77 Faludi 2010, 147

78 Luukkonen ja Moisio 2016

79 Luukkonen ja Moisio 2016

80 Luukkonen ja Moisio 2016

paikallisia toimijoita osallistavien deliberatiivisten prosessien kautta.⁸¹ Paikallista tietoa ei myöskään pidetä yksistään riittävänä edellytyksenä menestyksekkäälle kehittämisspolitiikalle vaan se täytyy yhdistää yleiseen, paikan ulkopuolisten toimijoiden tietoon⁸².

Paikan kehittämisen monitasoisuus ja monitoimijaisuus asettavat paikkaperustaiselle aluekehittämisspolitiikalle haasteita. Paikallinen tieto ei ole puhtaasti paikan ominaisuuksista tai paikallisuudesta kumpuavaa ymmärrystä vaan se syntyy kehittämiseen osallistuvien toimijoiden sosiaalisissa verkostoissa, jotka ulottuvat paikan rajojen ulkopuolelle. Paikallinen tieto ei myöskään ole viranomaisten analyysien tuloksena syntyvää objektiivista informaatiota paikallisista olosuhteista vaan keskeinen hallinnan väline, jolla paikan historiaa, olemusta ja identiteettiä tuotetaan. Esimerkiksi Euroopan unionin tuottamat tiedon muodot, tietokannat ja tiedon tuottamisen menetelmät vaikuttavat olennaisesti siihen, miten paikallista tietoa kerätään ja tuotetaan, sekä siihen, millaista paikallista tietoa pidetään kehityksen kannalta arvokkaana ja relevanttina. Valitut tietomuodot ja tiedon tuottamisen menetelmät vaikuttavat puolestaan suoraan siihen, miten viranomaiset arvioivat paikallista kehitystä ja ottavat haltuun paikan hallinnon kohteena.

Kytkeytyminen paikan ulkopuolisiin prosesseihin ja toimijoihin voi horjuttaa politiikan vakiintuneita hegemonisia tiedon järjestelmiä ja mahdollistaa uudenlaisten toiminta- ja ajattelutapojen syntymisen. Aluekehittäjiä on kuitenkin syytä arvioida kriittisesti omaksutun tiedon sisältöä, alkuperää ja merkitystä paikan kehittämiseksi.⁸³ Kriittikön uuden tiedon ja ideoiden omaksuminen toimivat vastoin paikkaperustaisen kehittämisen periaatteita sillä se saattaa johtaa paikallisten asukkaiden toiveiden ja mieltymysten syrjäytymiseen uusien ulkopuolisten hegemonioiden tieltä.⁸⁴ Aluekehittämisspolitiikan paikkaperustaisuuden ja omaehtoisuuden vaaliminen edellyttääkin paikallisilta kehittäjiltä oman toiminnan ja ajattelun jatkuvaa arviointia. Käytännössä tämä tarkoittaa oman professionaalisen sanaston ja diskursioiden taakse menemistä sekä niiden taustalla vaikuttavien oletusten ja tiedon muotojen tunnistamista.⁸⁵ Kehittämisen omaehtoisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on myös tärkeää tunnistaa paikan kehittämiseen osallistuvien ulkopuolisten toimijoiden arvot, motiivit ja intressit sekä kehittämiseen kytkeytyvät laajemmat poliittiset prosessit ja hegemoniset tiedon muodot.

81 Barca ym. 2012, 147

82 Barca 2009

83 Kuus 2011

84 Healey 2013, 1522

85 vrt. Hillier 2001, 77; Healey 2013, 1521

Lähteet

Amin, Ash & Patrick Cohendet 2004. Architectures of knowledge. Firms, communities and competencies. Oxford University Press, Oxford.

Bachtler, John 2010. Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons* 10(44), 54-58.

Barca, Fabrizio 2009. An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andrés Rodríguez-Pose 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52(1), 134-152.

Barry, Andrew 1993. The European Community and European government: Harmonization, mobility and space. *Economy and Society* 22(3), 314-326.

Böhme, Kai 2002. Nordic echoes of European spatial planning: Discursive integration in practice. Nordregio, Tukholma.

Cresswell, Tim 2004. *Place: A Short introduction*. Blackwell, MA, Malden.

Davoudi, Simin 2009. Asymmetric development in spatial planning: positivist content and post-modernist processes? Teoksessa Davoudi, Simin & Ian Strange (toim.) *Conceptions of space and place in strategic spatial planning*, 207-243. Routledge, Lontoo.

Davoudi, Simin & Ian Strange 2009. Space and place in twentieth-century planning: an analytical framework and an historical review. Teoksessa Davoudi, Simin & Ian Strange (toim.) *Conceptions of space and place in strategic spatial planning*, 7-42. Routledge, Lontoo.

EUVL L 2013. Euroopan unionin virallinen lehti L 347, 20.12.2013. 320-469.

Faludi, Andreas 2010. Cohesion, coherence, cooperation: European spatial planning coming of age? Routledge, Lontoo.

Faludi, Andreas 2015. Place is a no-man's land. *Geographia Polonica* 88(1), 5-20.

Graham, Stephen & Patsy Healey 1999. Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. *European Planning Studies* 7(5), 623-646.

Gunder, Michael 2010. Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning Theory* 9(4), 298-314.

Healey, Patsy 2004. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1), 45-67.

Healey, Patsy 2013. Circuits of knowledge and techniques: The Transnational flow of planning ideas and practices. *International Journal of Urban and Regional Research* 37(5), 1510-1526.

Hillier, Jean 2001. Imagined value: the poetics and politics of place. Teoksessa Madanipour, Ali, Patsy Healey & Angela Hull (toim.). *The Governance of place: Space and planning processes*, 73-106. Ashgate, Aldershot.

Hillier, Jean 2010. Introduction. Teoksessa Hillier, Jean & Patsy Healey (toim.). The Ashgate research companion to planning theory, 1-34. Ashgate, Farnham.

Jauhiainen, Jussi, Susanna Harvio, Juho Luukkonen & Helka Moilanen 2007. Kehittämisvyöhykkeet aluekehittämisessä. Sisäasiainministeriön julkaisuja 22/2007.

Jessop, Bob, Neil Brenner & Martin Jones 2008. Theorising sociospatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space* 26(3), 389-401.

Katajamäki, Hannu 2013. Paikkaperustainen yhteiskunta on oikeudenmukainen. Saatavissa: http://www.uva.fi/fi/blogs/expert/aluekehityksen_arki/. [Viitattu 1.2.2016].

Kuus, Merje 2011. Whose regional expertise? Political geographies of knowledge in the European Union. *European Urban and Regional Studies* 18(3), 275-288.

Lovering, John 1999. Theory led by policy: The Inadequacies of the 'new regionalism' (Illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2), 379-395.

Luukkonen, Juho 2011. The Europeanization of regional development: Local strategies and European spatial visions in northern Finland. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 93(3), 253-270.

Luukkonen, Juho 2015. Planning in Europe for 'EU'rope: Spatial planning as a political technology of territory. *Planning Theory* 14(2), 174-194.

Luukkonen, Juho & Sami Moisio 2016. On the socio-technical practices of the European Union territory. *Environment and Planning A*. doi: 10.1177/0308518X16641413

Madanipour, Ali 2001. Multiple meanings of space and the need for a dynamic perspective. Teoksessa: Madanipour, Ali, Patsy Healey & Angela Hull (toim.). The Governance of place: Space and planning processes, 154-168. Ashgate, Aldershot.

MAL-verkosto. Saatavissa: <http://www.mal-verkosto.fi/>. [Viitattu 2.11.2015].

Margarian, Anne 2013. A Constructive critique of the endogenous development approach in the European support of rural areas. *Growth and Change* 44(1), 1-29.

Markkinaoikeuden ratkaisut. MAO:149-151/13. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/mao/2013/20130149>. [Viitattu 2.11.2015].

Massey, Doreen 2005. *For space*. Sage Publications Ltd., Lontoo.

Mitchell, Timothy 2002. *Rule of experts. Egypt, techno-politics, modernity*. University of California Press, Los Angeles.

Moisio, Sami 2012. *Valtio, alue, politiikka*. Vastapaino, Tampere.

Moisio, Sami & Juho Luukkonen 2015. European spatial planning as governmentality: an inquiry into rationalities, techniques, and manifestations. *Environment and Planning C: Government and Policy* 33, 828-845.

Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama & Noboru Konno 2000. SECI, Ba and leadership: A unified model of dynamic knowledge creation. *Long Range Planning* 33, 5-34.

- Olsson, Jan 2003. Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 283-300.
- Painter, Joe 2010. Rethinking territory. *Antipode* 42(5), 1090-1118.
- Papadopoulos, Yannis 2007. Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal* 13(4), 469-486.
- Pierce, Joseph, Deborah G Martin & James T Murphy 2011. Relational place-making: the networked politics of place. *Transactions of the Institute of British Geographers NS* 36, 54-70.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose & John Tomaney 2006. *Local and regional development*. Routledge, Lontoo.
- Prince, Russell 2012. Policy transfer, consultants and the geographies of governance. *Progress in Human Geography* 36(2), 188-203.
- Riipinen, Mari 2008. Sosiaalisen pääoman skaalaus: Paikallisia ja yli paikallisia näkökulmia maankäyttöön Nellimissä, Inarissa. Nordia Geographical Publications, 1-37.
- Sijainti- ja paikallisuuskriteerit. Saatavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx>. [Viitattu 2.11.2015].
- Stone, Diane 2004. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy* 11, 545-566.
- Taylor, Peter J 1999. Places, spaces, and Macy's: place-space tensions in the political geographies of modernities'. *Progress in Human Geography* 23(1), 7-26.
- Tuan Yi-Fu 1977. *Space and place: The Perspectives of experience*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Vartiainen, Perttu 1998. Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Zonneveld, Wil & Bas Waterhout 2005. Visions on territorial cohesion. *Town Planning Review* 76(1), 15-27.

Platsbaserad utveckling – Finland i den stora bilden

Världsbanken och EU har väldigt olika åsikter om den regionala utvecklingspolitikens grunder. Enligt Världsbanken är ojämn ekonomisk utveckling ett rådande tillstånd och utvecklingspolitiken bör anpassa sig till den här grundläggande situationen. Däremot betonar EU att varje region (plats) har distinkta resurser och regionen kan utvecklas i samarbete med olika aktörer. I Finlands regionala utvecklingspolitik – när man betraktar både bred och smal utvecklingspolitik – kan man identifiera element från båda riktlinjerna dock på så sätt att en platsbaserad utveckling har blivit starkare till följd av regionernas specialisering och institutionella förändringar. I fråga om den platsbaserade utvecklingen i finländska förhållanden betonas målområdenas förbindelser till deras relevanta centrum när och fjärran. Också frågan om förhållandet mellan landets största plats – Helsingfors metropolområde – och utvecklingen av det övriga Finland är viktig: i vilken utsträckning är det fråga om positiv växelverkan och i vilken utsträckning om konkurrens?

Paikkaperustainen kehittäminen – Suomi isossa kuvassa

Heikki Eskelinen

Johdanto: suuri skisma

Alueellista kehittämiss politiikkaa koskevia politiikkasuosituksia esitetään sekä yleisesti pätevinä että tapauskohtaisina. Maailmanpankin ja Euroopan unionin vuonna 2009 esittämät kehittämiss politiikan linjaukset havainnollistavat tätä asetelmaa. Maailmanpankin raportti *Reshaping Economic Geography* juontaa juurensa niin sanottu uuden talousmaantieteen viitekehyksestä, jonka perusmallin esitti Nobel-ekonomisti Paul Krugman. Sen mukaan talouden sijaintirakenne riippuu tuotannon kasautumiseduista, kuljetuskustannuksista ja tuotannon tekijöiden liikkuvuudesta. Kun johonkin paikkaan on syystä tai toisesta, esimerkiksi luonnonvarojen sijainnin vuoksi tai sattuman satoa, kasautunut kysyntää, sinne on edullista sijoittaa lisää taloudellista toimintaa. Seuraavassa vaiheessa kysynnän on puolestaan perusteltua asettua lähelle tätä tarjontaa. Näin syntyy itseään vahvistava kehityskulku, kasautuvan kasvun prosessi, joka etenee sitä ripeämmin mitä suurempia ovat kasautumisedut ja mitä liikkuvampia ovat ihmiset ja muut tuotannon tekijät.¹ Suomen mittakaavassa Helsinki tulee etsimättä mieleen esimerkkinä. Hallinnollisella päätöksellä aikanaan perustetusta pikkukaupungista on erilaisten vaiheiden kautta muotoutunut kasvukierteessä oleva metropoliaihio.

¹ World Bank 2009. Uusi talousmaantiede (new economic geography) on teoriaperustaltaan taloustiedettä; ks. Krugman 1991. Suomessa tätä tutkimussuuntausta ovat esitelleet Loikkanen & Laakso 2015.

Maailmanpankin näkemyksen mukaan talouskehitys on väistämättä alueellisesti epätasaista ja tätä tutkainta vastaan taisteleminen on – jos tavoitteena on ihmisten hyvinvointi – suorastaan vahingollista. Kehittämisselityksessä pitää investoida ihmisiin tarjoamalla heille peruspalveluja kuten koulutusta ja terveydenhuoltoa. Tämä edesauttaa heidän siirtymistään kasvukeskuksiin, joissa on kysyntää työvoimasta. Lisäksi on perusteltua rakentaa alueita yhdistävää infrastruktuuria. Näillä keinoin tuetun markkinaperustaisen kasvun kaupunkikeskuksissa esitetään luotavan tehokkaimmin ja eniten yhteistä hyvää jaettavaksi myös niille, jotka eivät ole halunneet tai vielä ehtineet hakeutua talouskasvun paikkoihin.

Euroopan unioni on OECD:n sivustatuella toista mieltä. Aluekomissaarin pyynnöstä laaditussa Barca-raportissa esitetyn paikkaperustaisen koheesio politiikan lähtökohta on kunkin alueen kehittämispotentiaalinn tunnistaminen ja käyttöönotto. Sen hyödyntämisen tulee perustua ihmisten osallistamiseen, eri aluetasojen ja toimijoiden yhteistyöverkostoisiin sekä tapauskohtaisiin strategioihin. Näin tämä toimintamalli ei nojaudu yhteen ja yleiseen teoriaan alueellisen kehitysprosessin resurssista, liikevoimista ja vaiheista. Paikkaperustaisen toimintastrategian keskeisiä perusteluja on näkemys, ettei alueellisesti kasautuva talouskasvu johda automaattisesti sosiaalisen eriarvoisuuden vähenemiseen, vaan esimerkiksi kaupungin ja maaseudun jakolinjasta tulee muuttoliikkeen seurauksena monissa tapauksissa kasvukeskusten sisäinen jakolinja. Vaikka tämä kehittämisselitys liittyy eurooppalaisessa ja myös suomalaisessa keskustelussa nimenomaan Fabrizio Barcaan ja hänen taustaryhmäänsä, se ei ole varsinaisesti poliittikkainnovaatio, vaan juontaa juurensa eri puolilla maailmaa saaduista käytännön kokemuksista.²

Maailmanpankin ja Euroopan unionin kehittämispolitit on suunnattu eri käyttäjille. Maailmanpankin neuvojen ensisijaisina kohteina ovat yksittäiset maat, joissa tehdään politiikan linjavalintoja. Esitetty strategia, kutsutaanpa sitä aluesokeaksi (*spatially blind*) tai väitetään ihmiskeskeiseksi (*people-centred*), sisältää oletuksen siitä, että alueellinen väestöjakauma voi muuttua, ja sen tuleekin muuttua, merkittävästi talouskehityksen seurauksena.

Euroopan unionin aluekehittämisselityksen eli koheesio politiikan keskeinen tavoite on nimensä mukaisesti vahvistaa tämän integraatioryhmittymän sisäistä yhtenäisyyttä ja yhteenkuuluvuutta. Tästä lähtökohdasta on ymmärrettävää, että siinä painotetaan sosiaalista liikkuvuutta alueellisen liikkuvuuden sijasta: *”people should not be disadvantaged by wherever they happen to live or work in the Union”*³. Maailmanpankin esittämä kehittämisselitys on ristiriidassa tämän maksimiin kanssa, sillä kasautuva kasvu ja sen aiheuttama ihmisten alueellinen liikkuvuus Euroopan unionin syvenevän integraation oloissa voivat muuttaa merkittävästi väestön alueellista jakaumaa paitsi yksittäisen maan sisällä myös maiden välillä. Tämä

2 Barca 2009 ja OECD 2009 ovat aihepiiriin perusdokumentit. Maailmanpankin kehittämismallinn kritiikkiin on esittänyt osuvasti Rodríguez-Pose 2010; ks. myös Barca ym. 2012. Paikkaperustaisen kehittämisselityksen soveltamisesta ja kokemuksista eri maissa: ks. Pugalis 2014.

3 CEC 2004. Virallinen suomenkielinen käännös on seuraava: ”..unionin ihmisten ei pitäisi olla epäedullisessa asemassa asuinpaikasta ja työskentelypaikasta riippuen” (Euroopan Komissio 2004, 27).

on poliittisesti herkkä asia, mistä ajankohtainen esimerkki on Puolasta Britanniaan suuntautunut muuttoliike ja sen poliittiset seuraukset näissä molemmissa maissa. Tätä taustaa vasten paikkaperustainen kehittämismalli on Euroopan unionin kannalta poliittisesti korrekti ja tavallaan välttämätön valinta.

Euroopan unionin aluepolitiikka – alueet kehittämispolitiikan kohteina ja toiminta-areenoina

Kuusi valtiota perusti Euroopan Talousyhteisön EEC:n vuonna 1957. Nykyisessä Euroopan unionissa on 28 jäsenmaata. Integraatio on edennyt taloudesta monille muille elämäntiloille samaan aikaan kun sen maantieteellinen kattavuus on laajentunut merkittävästi. EU:n aluepolitiikan kehitys on kiinteästi sidoksissa näihin kahden prosessiin, integraation syvenemiseen ja maantieteelliseen laajenemiseen. Sen ensiaskelet otettiin 1970-luvulla integraatioryhmittymän ensimmäisessä laajenemisvaiheessa. Koheesiopolitiikka luotiin kuitenkin varsinaisesti vasta niin sanotun Sisämarkkinaohjelman yhteydessä 1980-luvun lopulla, koska integraation syventämisen oletettiin vauhdittavan tuotantotoiminnan ylikansallista alueellista keskittymistä ja siten uhkaavan integraation legitimeettii.⁴ Sittemmin koheesiopolitiikan institutionaaliset puitteet ovat säilyneet likimäärin alkuperäisessä muodossaan. Eri aluetasojen toimijoiden yhteistyönä valmistellaan määräaikaiset kehittämispolitiikan ohjelmat, ne toteutetaan yhdistämällä osapuolten rahoitusta ja niiden tuloksia seurataan ja arvioidaan systemaattisesti.

Koheesiopolitiikan uudistamisen ja erityisesti paikkaperustaisen kehittämismallin virittämisen kannalta merkittävä taitekohta oli yhteensä 12 uuden jäsenmaan liittyminen Euroopan unioniin vuosina 2004 ja 2007. Laajenemisen seurauksena integraatioryhmittymän alue-erot kasvoivat merkittävästi, mikä nosti esille kysymyksen siitä, missä määrin entiset suhteellisen vauraat jäsenmaat tarvitsevat aluepoliittista tukea.⁵ Tämä lisäsi kiinnostusta sellaisiin aluepolitiikan konseptioihin, joiden ytimessä eivät ole tulonsiirrot ja kompensatio, vaan kohdealuetta ja viime kädessä koko integraatioryhmittymää hyödyttävät kehittämistoimet. Samansuuntaisesti on luonnollisesti vaikuttanut myös yleinen globalisaatiokehitys, jonka myötä eri maiden ja alueiden toimijat ovat entistä enemmän samalla kilpailuareenalla. Paikkaperustaisen kehittämisen malli kaikkien mahdollisten kilpailutekijöiden mobilisoimiseksi on luotu näihin olosuhteisiin.

Paikkaperustaisessa kehittämismallissa ei aseteta kyseenalaiseksi uudessa talousmaantieteessä korostettujen tekijöiden, kuten mittakaavaetujen, kuljetuskustannusten ja liikkuvuuden, merkitystä aluekehityksessä. Sen sijaan olennainen ero Maailmanpankin kehittämismalliin verrattuna on se, että tämän strategian ydinasia on kunkin alueen erityisten voimavarojen tunnistaminen ja niiden hyödyntäminen.

4 Mandella & Mendez 2009 on Barca-raportin keskeinen taustapaperi, jossa tarkastellaan koheesiopolitiikan käännekohtia.

5 Eräs ratkaisu olisi ollut aluepolitiikan siirto kansalliselle tasolle, mutta tämä esitys ei saanut riittävästi tukea. Tämä vaihtoehto esitettiin ohjelmakauden 2007–2013 valmistelua varten laaditussa raportissa (Sapir 2003).

Materiaalisia resursseja ovat esimerkiksi luonnonvarat ja joidenkin toimintojen kannalta sopiva ilmasto, inhimillisiä resursseja ovat koulutettu ja alueeseen identifioituva väestö, relationaalisia resursseja ovat alueen sijainti suhteessa markkinoihin ja kasautumisedut, tiedollisia resursseja ovat innovaatiot ja sosiaalisia resursseja ovat toimiva ja osallistava hallinto sekä legitiimi sosiaalinen järjestelmä. Tällaisiin kilpailutekijöihin viitataan Euroopan unionissa yleiskäsitteellä territoriaalinen pääoma (*territorial capital*) ja samaan koheesiopolitiikan strategiapuheeseen kuuluu myös argumentaatio alueiden erilaisuudesta vahvuutena (*diversity as strength*).⁶

Suomen kehittämisstrategian kahdet kasvot

Käsitteellä suuri aluepolitiikka viitataan hyvinvointivaltion rakentamisen alueellisiin vaikutuksiin. Nämä ovat olleet Suomessa Maailmanpankin esittämän strategian mukaisia sikäli, että alueellisesti kattava ja korkeatasoinen koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmä on parantanut kansalaisten valmiuksia ja mahdollisuuksia hakeutua parhaan tulotason ja tuottavuuden tehtäviin. Tämä on vauhdittanut modernisaatiota ja urbanisaatiota, mutta muutosprosessin vaikutuksia alue- ja yhdyskuntarakenteeseen on vaimentanut olennaisesti se, että keskeiset palvelujärjestelmät on rakennettu kuntaperustaisesti. Näin muodostunut keskusverkko on alueellisesti varsin kattava, joskin sen kasvu on nyttemmin painottumassa entistä enemmän suurimmille kaupunkiseuduille.

Hyvinvointivaltion rakentamisen rinnalla on harjoitettu alueellisesti kohdennettua kehittämispolitiikkaa, pientä aluepolitiikkaa. Sen strategia oli alun perin suoraviivainen: erityistukien avulla kompensoitiin heikon saavutettavuuden ja kasautumisetujen puuttumisen aiheuttamia kilpailuhaittoja syrjäisillä alueilla. Tämä (kehitys)aluepolitiikka ei ollut paikkaperustaista, sillä kohdealueet oli määritelty laajoina vyöhykkeinä, paikalliset kehittäjäyhteisöt ja kehittämisorganisaatiot olivat alkutekijöissään, ja toiminnan pääakseli oli valtion organisaatioiden ja yritysten välinen.

Vuosien mittaan paikkaperustaisen kehittämisstrategian tarve ja myös sen edellytykset ovat vahvistuneet. Tätä on edeltänyt alueiden, kuntien, seutukuntien ja kaupunkiseutujen elinkeinorakenteen erikoistuminen, mihin tukipolitiikka on osaltaan vaikuttanut sen kohdealueilla. Tästä käyvät esimerkiksi vuosikymmeniä sitten perustetut teollisuuskylät. Aikanaan niiden tarvitsemista resursseista tärkein oli teollisuuden perustehtäviin lyhytkurssitettu työvoima. Sittemmin niissä toimivien yritysten toiminta on kehittynyt ja samalla uudistanut toiminta-alueita tavalla, joka luo kysyntää tapauskohtaisille kehittämistoimille: on tunnistettava se, millä resursseilla kilpaillaan, ja pyrittävä suuntaamaan esimerkiksi koulutustarjontaa sen mukaan. Tämä edellyttää yhteistyötä paikallisten ja alueellisten virallisten ja epävirallisten organisaatioiden kesken.

6 Territoriaalisen pääoman käsite juontaa juurensa OECD:stä: Camagni & Capello 2009. Iskulause erilaisuudesta vahvuutena esitettiin territoriaalista koheesiota (alueellista yhteenkuuluvuutta) koskevassa Komission raportissa (CEC 2008).

Yleisesti siirtymä paikkaperustaisen kehittämisstrategian suuntaan voidaan tulokita tapahtuneiden rakenteellisten ja institutionaalisten muutosten luonnolliseksi seuraukseksi. Kehitysyhtiöt, yritykset ja sopimukset valtiovallan kanssa ovat tämän strategian toteuttamisessa keskeisiä suurilla kaupunkiseuduilla, kun taas useiden maaseutualueiden toimintamalli rakentuu enemmän yksittäisten toimijoiden, epävirallisten instituutioiden ja yhteisöllisten käytäntöjen varaan. Eroja on tietysti myös siinä, miten aktiivisesti ja onnistuneesti paikalliset ja alueelliset toimijat ovat edenneet tämän toimintamallin luomisessa ja toteuttamisessa – olipa tämä tapahtunut kilpailutalouden valtavrassassa tai paikallisen identiteettikamppailun nimissä.

Barca-raportissa korostetaan sitä, että paikka on määriteltävä tapauskohtaisesti siten, että se on tarkoituksenmukainen asianomaisen kehittämistehtävän kannalta. Käytännössä se on tyypillisesti jokin toiminnallinen päivittäisalue kuten esimerkiksi kaupunkiseutu, mutta se voi olla myös esimerkiksi yhteistä toimintastrategiaa muodostava kehityskäytävä tai kehittämisvyöhyke. Suomessa erityisen kiinnostava makrotason siirtymä paikkaperustaisen strategian suuntaan on Itä- ja Pohjois-Suomen asemoituminen EU:n koheesiopolitiikassa.⁷ Tämä alue oli vuosikymmeniä kansallisen aluepolitiikan tukivyöhykettä, kansallista periferiaa. Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, se ei ollut koheesiopolitiikan peruskriteerin, asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen, mukaan riittävän köyhä tuen kohteeksi. Tähän ongelmaan löytyi kuitenkin ratkaisu: Euroopan Komissio hyväksyi ensimmäistä kertaa aluerakenteen tuen perusteeksi. Käytännössä sen kuvaamiseen käytettiin keskimääräistä asukastiheyttä, ja kriteeri asetettiin Suomen (ja myös Ruotsin) pohjoisten maakuntien kannalta sopivasti kahdeksaan asukkaaseen neliökilometrille. Tosin tämä ratkaisu ei ollut lopullinen, vaan samaan kysymykseen on palattu kunkin ohjelmakauden yhteydessä. Pohjoisia alueita – eteläisin kunta on Suomessa Mäntyharju – edustavat maakuntaliitot ovat sittemmin omaksuneet asiansa ajamisessa kahden rintaman taktiikan.

Yhtäältä on korostettu erilaisuutta ja sen aiheuttamia ongelmia. Tätä varten on otettu käyttöön uusi tutkimusperustainen kriteeri, harva asutusrakenne.⁸ Alueen ongelma ja erityispiirre on harvuus, jos toiminnallisella alueella kuten esimerkiksi etäisyyden perusteella määritellyllä kaupunkiseudulla ei ole riittävää väestöpohjaa julkisten ja yksityisten palvelujen järjestämiseksi tehokkaalla tavalla. Tällä tavoin pohjoiset alueet ovat hankkineet Lissabonin sopimuksessa (2009) mainitun erityisaseman, mikä antaa perustelun niiden tukemiselle. Samaan aikaan nämä alueet ovat korostaneet sitä, että ne erottuvat kehittämisresursseiltaan positiivisella tavalla muista EU-alueista. Niiden potentiaalisia kilpailuetuja ovat muun muassa kylmä ilmasto, asema suhteessa arktisiin alueisiin ja Venäjään sekä energiareсурsit. Näiden voimavarojen, pohjoisten alueiden erityisen territoriaalisen pääoman, hyödyntämisen esitetään olevan koko EU:n edun mukaista, toisin sanoen nämä

7 Eskelinen & Fritsch 2010

8 Gloersen ym. 2006

alueet esitetään kehityskelpoisina. Varsinaista kehittämistyötä varten tarvitaan siten makroaluekohtaisen lobbauksen sijasta paikkaperustaisia strategioita.

Pienet ja isot kehittämisen paikat

Barca-raportissa esitetty ”paikkaperustainen kehittäminen” edustaa Euroopan unionin koheesiopolitiikan nykyistä valtavirtaa. Tämä paikkaperustainen linjaus jättää kuitenkin tilaa erilaisille toimintatavoille, joihin vaikuttavat ymmärrettävästi institutionaaliset ja muut olosuhteita koskevat erot.

Suomessa paikkaperustaisen kehittämisen käsite on aktiivikäytössä vain maaseutupolitiikassa. Tähän lienee vaikuttanut se, että useat paikkaperustaisen kehittämismallin korostukset kuten itse paikan käsite sekä omien resurssien, epävirallisten instituutioiden merkityksen ja yhteisöllisyyden korostaminen heijastelevat maaseudun pienimuotoisessa kehittämistyössä jo kauan esillä olleita painotuksia. Lisäksi tässä voi olla kysymys yksinkertaisesti aloittajan edusta; kun paikkaperustaisuus omaksuttiin ripeästi maaseutupolitiikan käyttöön, sen merkitysala ei ole voinut laajentua EU:n aluekehittämispolitiikan toimintatapaa yleisesti kuvaavaksi käsitteeksi Suomessa. Terminologian valintoja merkittävämpi kysymys koskee joka tapauksessa sitä, tuoko paikkaperustainen toimintamalli jotakin uutta ja entistä parempaa otetta aluekehittämiseen.

Ensinnäkin se korostaa alueella käytettävissä olevien resurssien tunnistamista: mikä niissä on ainutkertaista kehittämisen kannalta kilpailuetuna tai kestäväen kehityksen edellytyksenä. Edellä käsitelty pohjoisten alueiden täyskäänös tukikohteeksi tarjotusta periferiasta myönteisesti erottuvaksi ja potentiaalisesti menestyväksi kehittämiskohteeksi on tästä esimerkki. Globaalissa ja eurooppalaisessa kontekstissa pohjoiset alueet näyttäytyvät eri valossa kuin Suomessa. Toiseksi maaseudun ja pienten alueyhteisöjen Suomessa tärkeät resurssit ja markkinat ovat useimilla alueilla kaukana kehittämisen kohdealueesta. Tästä syystä kehittämisessä korostuvat yhteydet. Näitä on tarkasteltu tyypillisesti kaupunkikeskuksista käsin määriteltäessä keskusten vaikutusalueita. Muun muassa OECD korostaa kuitenkin sitä, että paikkaperustaisessa kehittämistoiminnassa tämä asetelma on syytä kääntää päinvastaiseksi kartoittamalla kohdealueen erilaiset yhteydet relevantteihin keskuksiin lähellä ja kaukana.⁹ Tosin monien alueiden yhteinen ja aito ongelma on se, etteivät ne ole sijainniltaan edullisessa paikassa – paikkaperustainen kehittäminen on mielikuvitusta vaativa kestävyyslaji.

Kolmanneksi paikkaperustainen kehittäminen nostaa esille kysymyksen joka puolella maata harjoitettavan paikkaperustaisen kehittämistoiminnan ja metropolivetoisen kasautuvan kasvun suhteista. Esimerkiksi vuonna 2015 julkaisussa aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvassa todetaan sekä kuvauksena että tavoitteena, että ”Helsingin seutu kehittyy vahvana eurooppalaisena

9 OECD 2013

metropolialueena ja kytkeytyy muihin Suomen keskuksiin¹⁰. Tätä metropolipainotusta perustellaan tyypillisesti sillä, että pääkaupunkiseutu metropolina kilpailee omassa kansainvälisessä sarjassaan erityisesti Itämeren alueen vastaavien keskus-ten kanssa ja sen menestyminen tässä kilpailussa on koko maan menestyksen elin-ehto. Barca-raportissa¹¹ korostetaan puolestaan sitä, että paikkaperustaista strate-giaa sovellettaessa täytyy varmistaa se, etteivät paikalliset eliitit kaappaa kehittä-mistoimintaa ja toteuta sitä omaksi edukseen. Tämä kysymys koskee myös metro-polialueen ja muun Suomen suhteita. Minkälaisin sitein pääkaupunkiseudun kasau-tuva kasvu kytkeytyy muun Suomen erilaisten alueiden kehitykseen, miltä osin kysymys on vuorovaikutuksesta ja miltä osin kilpailusta? Tämä on empiirinen tutki-muskysymys, ei uskon ja oletusten varassa ratkaistava asia.

10 ALLI 2015, 6

11 Barca 2009

Lähteet

ALLI 2014. Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi. Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050. Helsinki: Grano Oy. Saatavissa: http://www.ym.fi/fi/Fl/Ajankohtaista/julkaisut/Erillisjulkaisut/Uusiutumiskykyinen_ja_mahdollistava_Suom%2833604%29

Barca, Fabrizio 2009. An Agenda for a reformed cohesion policy: A Place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report, prepared at the request of the European Union Commissioner for regional policy, Danuta Hübner, European Commission, Brussels.

Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andres Rodríguez-Pose 2012. The Case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52(1), 134-152.

Camagni, Roberto & Roberta Capello 2009. Territorial capital and regional competitiveness: Theory and evidence. *Studies in Regional Science* 39(1), 19-39.

Camagni, Roberto & Roberta Capello 2015. Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science, Policy and Practice* 7(1), 25-49.

CEC 2004. A New partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion. Luxembourg: Office for official publications of the European communities.

CEC 2008. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. Brussels, COM (2008) 616 final. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>

Eskelinen, Heikki & Matti Fritsch 2010. Repositioning the EU's northernmost regions in a European territorial context. Teoksessa Ache, P. & M. Ilmonen (toim.) Selected proceedings of the 24th AESOP annual conference. Centre for Urban and Regional Studies, Publications B103, 188-203. Helsinki.

Euroopan komissio 2004. Kolmas taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskeva kertomus. Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_part1_ecosoc_fi.pdf

Gloersen, Eirik, Alexandre Dubois, Andrew Copus & Carsten Schürmann 2006. Northern peripheral, sparsely populated areas in the European Union. Nordregio Report 2006:2, Stockholm.

Krugman, Paul 1991. *Geography and trade*. The MIT Press, MA, Cambridge.

Loikkanen, Heikki & Seppo Laakso 2015. Tiivistävä kaupunkikehitys - tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö 5. Saatavissa: http://www.ttt-saatio.fi/wp-content/uploads/2011/06/julkaisusarja_5_kaupungistuminen_v12.pdf

Mandella, Gian Paolo & Carlos Mendez 2009. The turning points of EU cohesion policy. (WP written in the context of the report "An agenda for a reformed cohesion policy"; Barca 2009). Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf

OECD 2009. *How regions grow*. OECD, Paris.

OECD 2013. Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic development. OECD Publishing. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>

Pugalís, Lee 2014. "(Re)appraising place-based economic development strategies". *Local Economy* 29(4-5), 273-282.

Rodríguez-Pose, Andrés 2010. "Economic geographers and the limelight: The Reaction to the world development report 2009" *Economic Geography* 86, 361-370.

Sapir, André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vinals & Helen Wallace 2004. *An Agenda for a growing Europe. The Sapir report*. Oxford University Press, Oxford.

World Bank 2009. *World development report: Reshaping economic geography*. World Bank, Washington.

Osa 2:

Ohjausta alhaalta ja ylhäältä

Platsbaserad utveckling i ett mycket platsbaserat samhälle

I artikeln granskas den begreppsdiskussion, inklusive motiveringar, som förts kring det platsbaserade. Samtidigt uppmärksammas också den ekonomiska, sociala och regionala kohesion som i viss mån har löpt parallellt med diskussionen om det platsbaserade. Tesen i artikeln är att grunddragen i det platsbaserade alltid funnits med i den finländska regionutvecklingens arsenal, men att det inte helt genomförts på grund av otillräcklig metagovernance.

Regionalpolitiken har, såväl i Finland som i Europeiska unionen, traditionellt varit förhållandevis platsbaserad. Speciellt i Finland behövs naturligtvis en platsbaserad politik eftersom de växande centralorternas influens inte direkt når ut till landsbygdsområdena. För att genomföra ett platsbaserat utvecklingsarbete krävs, förutom fungerande förvaltningsmodeller, också insikter om politikens konsekvenser och strukturer. Kombinationen av materiella och icke-materiella resurser ger regionen en unik profil, regionen själv måste använda sig av detta. I den här processen visar sig framförallt de icke-materiella och institutionella resurserna vara avgörande för genomförandet av en platsbaserad utvecklingspolitik.

Den centrala frågeställningen i min artikel och överlag i platsbaserad utvecklingspolitik är inte "vem" utan "hur". Ett förverkligande av det platsbaserade möjliggörs av en mångsidig tolkning och bedömning av såväl offentliga som icke-offentliga aktörers roll, samt att processen att formulera policy ges tyngd. Tyngdpunkten i den finländska diskussionen om det platsbaserade har litet för mycket glömt den lokala nivån när man ritat upp de yttre faktorernas inverkan på verksamhetsmiljön.

Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa

Petri Kahila

Artikkelissa tarkastelen paikkaperustaisuudesta käytyä käsitteellistä keskustelua ja sen perusteluja. Samalla kiinnitän huomiota taloudelliseen, sosiaaliseen ja territoriaaliseen koheesioon, jotka tietysti määrin ovat esiintyneet rinnakkain paikkaperustaisuuden kanssa. Artikkelissani teesinä on, että paikkaperustaisuuden perusteet ovat aina olleet läsnä suomalaisessa aluekehittämisvälineistössä, mutta niiden todentuminen ei ole onnistunut täydellisesti riittämättömän metahallinnan vuoksi.

Aluepolitiikka niin Suomessa kuin myös Euroopan unionissa on perinteisesti ollut suhteellisen paikkaperustaista. Varsinkin Suomessa paikkaperustaisuudelle on luonnollisesti tarvetta, koska kasvavien keskusten kasvuvaikutukset eivät suoraan ulotu maaseutualueille. Tämän lisäksi paikkaperustaisen kehittämistyön toteuttaminen ja omaksuminen edellyttää toimivia hallinnollisia rakenteita sekä tietoisuutta politiikoiden vaikutuksista. Paikkaperustaisuus on monimutkainen prosessi, koska

kysymys on alueellisesta erilaistumisesta. Se muodostuu alueille tunnusmerkillisistä yhdistelmistä aineellisia ja aineettomia voimavaroja, joiden hyödyntäminen riippuu alueista itsestään. Tässä prosessissa erityisesti aineettomat ja institutionaaliset voimavarat osoittautuvat ratkaiseviksi onnistuneen paikkasidonnaisen kehittämisspolitiikan toteuttamiselle.

Merkityksekkäänä kysymyksenä artikkelissani ja yleensä paikkaperustaisen kehittämisspolitiikan toteuttamisessa ei ole ”kuka” vaan ”miten”. Paikkaperustaisuuden toteuttaminen ja toteutuminen mahdollistaa monipuolisen tulkinnan ja arvioinnin hallinnollisten ja ei-hallinnollisten toimijoiden osallistumisesta sekä painoarvosta toimintapolitiikan muotoutumisprosessissa. Painopiste on suomalaisessa keskustelussa paikkaperustaisuuden suhteen ollut hieman liiaksi paikallistasolla unohtaen sen ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksen toimintaympäristön rakentumiseen.

Paikkaperustaisuuden erilaiset mausteet

Paikkaperustaisuus on noussut viimeisten vuosien aikana tärkeäksi ulottuvuudeksi alueellisten kehittämisspolitiikoiden toteuttamisessa. Viimeaikaiset tutkimukset ovat nostaneet esille erityisesti kasvukeskuspolitiikan tuloksia ja painotuksia suhteessa alueiden erilaisuuteen, minkä seurauksena perinteinen yhdenmukainen kehittämisspolitiikka on kyseenalaistettu.¹ Tämän tuloksena alueellisten kehittämisspolitiikoiden toteuttamista on laajalti vaadittu muutettavaksi. Painopisteeksi on määritelty niin tutkimuksissa kuin alueellisten kehittämisspolitiikoiden perusteissaakin paikkaperustainen (*place-based policy*) politiikka, joka pohjautuu ja ottaa huomioon aiempaa laajemmin paikallisen toimivallan, alueelliset erityispiirteet sekä osallisuuden merkityksen.² Periaatteessa paikkaperustaisuus viittaa enemmän ja vähemmän kehittyneiden alueiden omiin lähtökohtiin ja mahdollisuuksiin niiden taloudellisen ja sosio-ekonomisen aseman kohentamisessa.

Paikkaperustainen kehittäminen eurooppalaisessa mielessä korostaa hyvin pitkälle perinteisiä suomalaisia asioita alueellisessa ja paikallisessa kehittämisessä. Periaatteessa yhtenäisen kehittämissnäkemyksen hakeminen, yhteisöllisyyden korostaminen ja paikkaperustaisesti toimiminen eivät suomalaiselle yhteiskunnalle ole millään tavalla uusia asioita. Ehkä voimakkaan yhteisöllisyyden ja paikallisuuden korostamisen vuoksi paikkaperustaisuus sopiikin suomalaisessa ympäristössä erityisesti maaseutupolitiikan toteuttamisen strategiseksi osaksi, kuten maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa vuosille 2014–2020. Tässä artikkelissa paikkaperustaisuus määrittyy strategiseksi ja politiikka-aloja liittäväksi kokonaisuudeksi, jossa erilaiset toimijat etsivät erilaisia yhteistoimintamuotoja.

Keskeistä olisikin paikkaperustaisuuden laaja-alaistaminen paikallistason ulkopuolisten poliittisten ja taloudellisten vaikutteiden huomioimiseksi. Tämä voidaan periaatteessa toteuttaa kolmella eri tavalla. Ensinnäkin olemassa oleva

1 esim. Combes & Overman 2004; Barca, McCann & Rodríguez-Pose 2012

2 Barca 2009

toimintapoliittinen järjestelmä voidaan kyseenalaistaa sen toteuttamismahdollisuuksien sekä -käytännön kannalta. Toiseksi toimintapoliittisen järjestelmän toimiala ja toiminta määritellään uudelleen esimerkiksi hallinnon eri tasojen yksiköiden lähemmän yhteistyön perusteella. Kolmanneksi voidaan tehdä uuden toimintapoliittisen järjestelmän institutionalisoiminen, jossa ei välttämättä luoda uutta järjestelmää, vaan paremminkin tärkeänä toimenpiteenä on toimintapoliitiikan sisällön uudistaminen. Tässä artikkelissa pyritään tarkastelemaan näiden kolmen periaatteen pohjalta paikkaperustaisuuden muotoutumista suomalaisessa kehittämissympäristössä.

Suomalaisen aluepolitiikan paikallistuminen

Sodanjälkeisen ajan aluepolitiikan valtavirta perustui Euroopassa ylhäältä alaspäin toteutettuun taloudellisten voimavarojen uudelleenjakoon. Aluepolitiikka oli tällöin Suomessakin pääsääntöisesti teollistamista ja infrastruktuurin rakentamista tasaisesti valtakunnan alueiden välillä. Teollistamisella ja infrastruktuurin rakentamisella tavoiteltiin alueellisesti tasaisemmin jakautunutta hyvinvoinnin kasvamista. 1950-luvulla synnyttiin perusedellytykset talouden kehittämiselle ja koko kansantalouden vaurauden rakentamiselle. 1960-luvun puoliväliin tultaessa epätasainen kehitys Etelä-Suomen ja muun maan välillä tuli entistä selvemmäksi, mikä johti alueellisten kehittyneisyserojen huomioonottamisen tarpeellisuuteen valtiollisessa päätöksenteossa. Välttämättömäksi tuli systemaattisen järjestelmän synnyttäminen päätöksenteon apuvälineeksi ja kehityksen tasapainottamiseksi.³ Kokonaisuudessaan 1960-luku oli nopean muutoksen aikaa, mitä kuvaa parhaiten maataloudessa toimivan väestön nopea suhteellinen ja absoluuttinen väheneminen.

1970-luvulla suuntauksena oli aluepolitiikan sisällön uudistaminen sekä sen suunnitelmallisuuden korostaminen. Maan alueiden välisiä eroja tasoittivat hyvinvointiyhteiskunnan syntyminen ja julkisen sektorin aiempaa korostuneempi merkitys hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Samanaikaisesti aluepoliittiset ongelmat laajentuivat Itä- ja Pohjois-Suomesta myös Etelä-Suomen alueille. Aluepoliittiseen välineistöön tuli uutena keinona tehostettu aluepolitiikka, jonka tavoitteena oli turvata syrjäisempien alueiden asukkaiden toimeentulo ja hakea korvaavia toimintoja väistyvien toimintojen tilalle.⁴ Periaatteessa 1970-luvun aluepolitiikan perustetta korosti vahva usko teollistamisen voimaan. Kehitysalueiden teollistamisessa onnistuttiin 1970-luvulla varsin hyvin, koska kehitysalueiden teollistuminen oli parhailaan muutoinkin käynnissä.⁵ Toisaalta teollisuuden siirtämistä tai siirtymistä ei enää 1970-luvun puolivälin jälkeen pidetty potentiaalisena, tai tietyissä määrin kyseisen aluekehittämisen toiminnan järkevyyttä epäiltiin. Keskeisimmäksi tekijäksi tulikin yritysten sijaintitekijöistä huolehtiminen.

3 Kahila 1997
4 esim. Eskelinen 2001
5 Okko 1989

1970-luvun aluepolitiikan uudistumista edesauttoi menetelmien muuttuminen, teoreettisen lähestymistavan muutos, suunnittelukeskeisyys, joustamattomuus sekä kansalliskeskeinen ajattelu.⁶ Aluepolitiikka vakiintui 1970-luvun loppuun tullessa keskeiseksi osaksi suomalaisen yhteiskuntapolitiikan toteuttamista. Tultaessa 1980-luvulle aluepolitiikan luonne muuttui merkittävästi. Painopisteiden kannalta olennaisin muutos oli siirtyminen määrällisestä aluepolitiikasta laadulliseen politiikkaan. Syntyneisiin ongelmiin ei enää pystytty vastaamaan ainoastaan yhdellä ratkaisumallilla, vaan niiden ratkaiseminen edellytti aluepolitiikan keinovalikoimalta monipuolisia välineitä ja malleja. Tärkeää oli myös aluepolitiikan joustavuuden lisääntyminen, mikä oli tärkeää aluepolitiikan niveltymisen kannalta talouden muuttuviin olosuhteisiin. Samanaikaisesti aluepolitiikkaan ilmaantui myös uudenlaisia toimintatapoja. Käyttöön otettiin uusia toimintamuotoja ja aluepolitiikan toteuttamisessa virisi keskustelu omaehtoisen kehittämisen periaatteista, alueellisesta identiteetistä sekä verkostoista osana aluepolitiikan toteuttamista. Edelleenkin aluepolitiikan toteuttaminen tavoitteli laajaa konsensusta, mutta kansalliselta tasolta asetetut tavoitteet sopivat aiempaa huonommin syntyvässä olevaan ohjelmaperusteiseen kehittämismalliin.

Euroopan unionin jäsenyyttä haettiin vuonna 1992, mikä vaikutti olennaisesti niin aluepolitiikan toteuttamiseen kuin alueiden asemaan maassamme. Johtoajatukseksi oli sovittava aluehallinnon asema vahvasti keskusjohtoisessa maassa uudella tavalla. Tämän seurauksena vastuu uusien aluepoliittisten tehtävien toteuttamisesta siirrettiin lääninhallituksilta uusille maakuntien liitoille, jotka muodostettiin yhdistämällä vanhat maakuntaliitot ja seutukaavaliitot keskenään vuoden 1994 alusta. Merkittävimmin uuden aluepoliittisen lainsäädännön laatimiseen vuonna 1993 vaikutti luonnollisesti valmistautuminen tulevaan EU-jäsenyyteen, mutta myös taloudellinen taantuma, jota kaikkein synkimmin varjosti vaikea työllisyys tilanne⁷. Kansallinen aluepolitiikka muuttui aiempaan nähden ohjelmaperusteiseksi, jossa omaehtoisuuden periaate ja suunnitelmien yksityiskohtaisuus sekä aikataulusidonnaisuus olivat entistä korostuneempia.

Alueiden roolin selvä korostuminen vuoden 1993 aluepoliittisen lainsäädännön perusteella painotti myös kuntien asemaa, sillä perustetut maakuntien liitot ovat kuntien muodostamia organisaatioita. Alueperusteisuus ei kuitenkaan täysin toteutunut aluepolitiikan toteuttamisessa, koska valtio vahvensi samanaikaisesti asemaansa perustamalla vuonna 1997 TE-keskukset (työvoima- ja elinkeinokeskukset). Kysymyksessä ei ollut täysin uuden viranomaisen muodostaminen, vaan TE-keskusten perustamiseen liittyi valtion väliportaanhallinnon kokoaminen yhden katon alle. Käytännössä valtio siirsi aluekehittämistä vastuuta huomattavassa määrin maakuntien liitoille, mutta ei määrittänyt samalla tavalla päätöksentekoa ja voimavarojen kohdentamista maakuntien liittojen eduksi. Valtion merkitys aluepolitiikan sisällön

6 Hautamäki 2001
7 Kahila 1997

ja suunnan määrittäjänä säilyi edelleen vahvana, koska valtaosa rakennerahastojen ja valtion kehittämisresursseista kanavoitiin edelleen TE-keskusten kautta.

Muutoksia on jatkettu 2000-luvulla kansallisella tasolla, kun työ- ja elinkeinoministeriö muodostettiin yhdistämällä työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Aluekehittämiseen liittyvät tehtävät siirrettiin samalla sisäasiainministeriöstä uuteen ministeriöön. Tavoitteena oli vahvistaa aluekehittämistyötä yhdistämällä työvoimaan, elinkeinotoimintaan ja teknologiaan liittyvät tehtävät yhteen ministeriöön. Alueellisella tasolla muodostettiin ELY-keskukset (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) vuonna 2010, jolloin suuntauksena oli yleisesti aluekehittämistehtävien osalta paikallisten tarpeiden aiempaa suurempi huomioiminen. Voidaankin sanoa, että paikkaperustaisuus on lisääntynyt, kun Suomen EU-jäsenyyden jälkeen aluekehittämistehtävien hallinnointi on askelittain rakentunut aiempaa enemmän alhaalta ylöspäin rakentuvan järjestelmän varaan. Käytännössä eri lähteistä hankittavia voimavaroja ja toimenpiteitä on hiljalleen koottu alueiden jäsenneltyjen tavoitteiden mukaisiksi kokonaisuuksiksi. Aiempaa enemmän kehittämistehtäviä toteutetaan paikallisten tarpeiden tuntemiseen pohjautuen ja sillä tavoin alhaalta ylöspäin rakentuvan järjestelmän perusteella.

Euroopan unionin aluepolitiikan suunta

Suomalaiset maakunnat ja kunnat ovat vuodesta 1995 lähtien olleet osa eurooppalaista aluejärjestelmää, jonka perusteet luotiin Rooman sopimuksessa vuonna 1957. Rooman sopimuksessa jäsenvaltiot julistivat yhteiseksi tavoitteeksi alueellisten kehityserojen vähentämisen. Periaatteessa huomio aluepolitiikkaan oli suhteellisen rajallinen, mutta sopimuksen artikloissa on kuitenkin selvä viittaus vähentää kehittyneisyseroja alueiden välillä sekä turvata kehitysmahdollisuuksia heikommassa asemassa olevilla alueilla.⁸ Aluepoliittiset viittaukset Rooman sopimuksessa olivat joka tapauksessa lähtöisin pääsääntöisesti sektoripolitiikoiden alalta kattaen esimerkiksi maatalouteen ja liikenteeseen liittyviä kysymyksiä. Ainoa konkreettinen toimenpiteeksi laskettava seikka oli Euroopan investointipankin perustaminen, joka lainoitti erilaisia hankkeita vähemmän kehittyneillä alueilla.⁹ Jos ajatellaan eurooppalaisten alueiden kannalta, niin merkittävämmässä asemassa oli luonnollisesti Euroopan yhteisön harjoittama maatalouspolitiikka ja siihen liittyvät erilaiset tukimekanismit.

Varsinainen eurooppalaisen aluepolitiikan syntyhetki voidaan ajoittaa 1970-luvulle sekä 1980-luvulle, jolloin laajentumisen seurauksena alueelliset kehittyneisyserot tulivat ajankohtaisiksi uusien jäsenmaiden myötä. Irlannin ja Iso-Britannian liittyminen Euroopan yhteisön jäseneksi vuonna 1981 sekä Espanjan, Kreikan ja Portugalin vuonna 1986 johti aluepolitiikan varsinaiseen aktivoitumiseen, koska liittymisten seurauksena alueiden kirjo sekä niiden väliset kehittyneisyserot

8 Faludi 2007

9 Begg 2002

erilaistivat eurooppalaista aluerakennetta.¹⁰ Aluepolitiikan nousuun vaikutti myös maatalouspolitiikkaan kohdistunut kritiikki, koska yleisesti katsottiin, että ainoastaan tietyt maat hyötyivät maatalouspolitiikkaan liittyvistä toimenpiteistä. Eurooppalaisella tasolla pyrittiin myös tasoittamaan työllisyyteen liittyviä eroja vuonna 1960 perustetun Euroopan sosiaalirahaston välityksellä.

Varsinainen päätöksenteko ja menetelmälliset valinnat aluepolitiikan toteuttamisessa pysyivät kuitenkin eurooppalaisen aluepolitiikan alkuaikoina vahvasti kansallisten hallitusten käsissä. Aluepoliittiset voimavarat jaettiin jäsenvaltioiden neuvotteluissa eikä niillä ollut suoranaista yhteyttä yhteisön aluepoliittisiin tavoitteisiin; aluepolitiikan toteuttamisen pohjana oli kansallisesti määritellyt tukialueet, missä kokonaisuudessa komissiolla oli ainoastaan vähäinen koordinaattorirooli.¹¹ Yhteisön aluepolitiikan puutteet olivat nähtävissä jo alusta lähtien. Tarpeellista olikin sitoa aluepolitiikan toteuttaminen lähemmäksi yhteisön tavoitteita ja instrumentteja, mikä olennaisesti lisäsi komission vaikutusvaltaa aluepolitiikan toteuttamisessa. Taustalla vaikutti maailmantalouden kehittyminen niin koko Euroopan kuin myös yksittäisen jäsenvaltion talouteen. Eurooppalainen aluepolitiikka muuttui aiempaa enemmän yhteisön määrittämäksi tavoitteena alueellisten eroavuuksien tasaaminen ja alueiden globaalin kilpailukyvyyn kehittäminen.

Euroopan yhtenäisasiakirja allekirjoitettiin vuonna 1986. Rooman sopimuksen sisältäessä pääosin sektoripolitiikan lähtökohdan otettiin nyt yhteisön poliittiseen keinovalikoimaan myös taloudellisen ja sosiaalisen koheesion politiikka. Aluepolitiikassa taloudellisen ja sosiaalisen koheesion periaate muodostui keskeisimmäksi johtoajatuksiksi, ja aluepolitiikan keinovalikoimat painottivat alueiden välisten kehittyneisyserojen vähentämistä sekä yhteisön kaikkein heikompien alueiden tukemista. Nykyisen aluepolitiikan periaatteet ovat pääsääntöisesti lähtöisin 1980-luvun lopun uudistusten sisällöistä, joita ovat esimerkiksi läheisyysperiaate, ohjelmallinen kehittäminen, kumppanuusperiaate sekä ohjelmien täydentävyys käytettävien tukiohjelmien kanssa.¹² Merkittävimpänä uudistuksen sisältönä voidaan pitää niin sanottua additionaliteettiperiaatetta eli yhteisön aluepolitiikasta tuli kansallista tukea täydentävää.

Rakennerahastojen merkitys lisääntyi 1990-luvulla olennaisesti niiden tukivarojen kaksinkertaistuttua ohjelmakaudella 1994–1999. Eurooppalaisen aluepolitiikan toteuttamisesta tuli 1990-luvulla tehtyjen muutosten jälkeen jäsentelevämpää ja vuorovaikutteisempaa kuin aiemmin.¹³ Ohjelmakaudella 2000–2006 tavoitteet painottivat myös aiempaa enemmän kasvun sisäsyntyisyyttä, kilpailukyvyyn vahvistamista sekä saavutettavuuteen liittyviä seikkoja. Kyseisellä ohjelmakaudella Euroopan unionin aluepolitiikka tukeutui vahvasti vuonna 2000 hyväksytyyn Lissabonin strategiaan, joka tähtäsi talouskasvun vahvistamiseen ja työllisyyden parantamiseen. Alueelliset erot pysyivät kuitenkin suhteellisen selvinä. Tämän vuoksi

10 Junge 2007

11 Manzella & Mendez 2009

12 Jauhainen & Niemenmaa 2007; Manzella & Mendez 2009

13 Polverari & Bachtler 2005

Lissabonin strategiaa uudistettiin vuonna 2005, mutta strategia ei kuitenkaan kyennyt lunastamaan sille asetettuja odotuksia ja tavoitteita, koska sen tavoitteistoa ei millään tavalla seurattu tai asetettu sitovasti rakennerahasto-ohjelmien tavoitteisiin.

Eurooppa 2020 -strategia on hyväksytty Eurooppa-neuvostossa vuonna 2010 ja sen tavoitteiksi on määritelty älykäs, kestävä ja osallistava kasvu¹⁴. Yksityiskohtaisemmin strategiaan kuuluu viisi päätavoitetta: työllisyyden kasvattaminen, tutkimus- ja kehitystoiminnan parantaminen, kasvihuoneilmiön torjuminen, koulutuksen tukeminen sekä köyhyyden ehkäiseminen ja kansalaisten yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen. Lissabonin strategiaan nähden Eurooppa 2020 -strategia on sitovampi, sillä se edellyttää jäsenvaltioita laatimaan omat kansalliset ohjelmat sisältäen strategiasta johdetut kansalliset tavoitteet. Koheesiopolitiikan toteuttaminen on nykyisellä ohjelmakaudella 2014–2020 aiempiin ohjelmakausiin nähden tarkemmin monitoroitua Euroopan komission suunnasta. Euroopan unionin alueellinen agenda 2020 tekee Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet yksityiskohtaisemmaksi ja avaa näkemyksiä alueellisen ulottuvuuden sisällyttämiseksi strategiaan.¹⁵ Alueellinen agenda 2020 alleviivaa selväpiirteisesti jo aiemmillä ohjelmakausilla alkanutta alueellisen omaehtoisuuden periaatetta sekä tarvetta perustaa kehittämisnäkökulma kunkin alueen omiin erityispiirteisiin nähden. Menetelmäksi nostetaan esille paikkaperustainen lähestymistapa.

Fabrizio Barcan¹⁶ raportti laukaisi uuden ohjelmakauden valmistelun yhteydessä laajan keskustelun Euroopan yhteisön aluepolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2014–2020. Keskeiseksi keskustelun lähtökohdaksi nousi paikkaperustainen (*place-based*) kehittäminen ja keskustelua käytiin aiempaa enemmän viranomaisten lisäksi erilaisten sidosryhmien, poliitikkojen sekä asiantuntijoiden kesken. Paikkaperustaisen politiikan tavoitteiksi ja pyrkimykseksi nostettiin resurssien tehokas käyttö ja sosiaalisen tasa-arvoisuuden lisääminen. Lisäksi paikkaperustaiseen politiikkaan liittyy keskeisesti erilaisten hallinnollisten ja ei-hallinnollisten toimijoiden keskinäinen yhteistyö sekä tietyssä määrin päätösvallan hajauttaminen alue- ja paikallistasolle.

Barcan raportti nosti esille territoriaalisen koheesion lisäksi taloudellisen ja sosiaalisen koheesion merkityksen paikkaperustaisen kehittämisen taustalla vaikuttavina keskeisinä voimina. Kysymyksenä on, että missä määrin nämä käsitteet, paikkaperustaisen politiikan lisäksi, ovat todellisuudessa löytäneet tiensä Euroopan unionin erilaisiin koheesiopoliittisiin ohjelmiin? Käytännössä Eurooppa 2020 -strategian piti sisältää taloudellisen koheesion lisäksi myös territoriaalisen ja sosiaalisen koheesion painotuksia, mutta ne ovat kuitenkin merkittävässä määrin jääneet ensin mainitun jalkoihin. Tässä yhteydessä paikkaperustaisuudesta käyty keskustelu on korostunut jättäen esimerkiksi EU:n ohjelmapolitiikkaan liittyvän metahallinnan (*multi-level governance*) liian vähäiselle huomiolle.

14 Euroopan komissio 2014

15 Euroopan unioni 2011

16 Barca 2009

Paikkaperustaisuuden hallinta kuntien näkökulmasta

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisen aikana kuntien kehitys oli voimakasta, ja valtion keskeinen asema kuntien tehtävien määrittämisessä ja sääntelyssä murtui 1980- ja 1990-luvulla. Käytännössä kuntien itsenäinen päätäntävalta lisääntyi lähes kaikilla kunnan toiminta-aloilla. Kuntien hallinnollisen aseman vahvistuminen ja omaehtoisuuden lisääntyminen johti samalla kuntien erilaistumiseen ja kehittämispainopisteiden muuttumiseen. Maaseutualueiden kannalta tämä tarkoitti osaksi tilanteen heikentymistä, kun kehittämisen painopisteiksi tulivat yritystoiminta ja kuntakeskukset sekä seutukeskukset.¹⁷ Kuntien kehittämissä politiikan muuttuminen johtikin käytännössä keskushallinnosta ja kunnallishallinnosta erilliseen kehityskulkuun. Kylätoimintaliike kehitti aktiivisesti paikallista toimintaa ja vahvisti maaseudun asukkaiden itseluottamusta ja tulevaisuuden uskoa.¹⁸ Periaatteessa elinkeinopolitiikan ja maaseutupolitiikan toteuttaminen perustui kunnissa niiden omiin lähtökohtiin, mikä loi pohjan maaseutupolitiikan yhteisöllisyydelle ja samalla sen irtaantumiselle kunnallishallinnosta.

Tilanne muuttui olennaisesti paikallisten toimintaryhmien aloitettua toimintansa. Käytännössä kunnista tuli yksittäinen toimija paikallisessa kehittämistyössä, jota nyt lähtivät toteuttamaan ja vetämään toimintaryhmät. Omaehtoisuuteen ja osallisuuteen perustuva toimintatapa oli suhteellisen vieras kunnille, mihin suhtautumista vaikeutti vielä toimintaryhmien itsenäisyys ja suhteellinen riippumattomuus kunnasta. Maaseutupolitiikan toteuttamisessa ovat hyvinkin korostuneet EU-politiikan vetovoimassa toisaalta kansallisen tason ja toisaalta paikallisen tason toimenpiteet. Kunnat ovat maaseutupolitiikan kentässä pysyneet edelleenkin taustalla siitä huolimatta, että niillä on paikallisen päätöksenteon ja itsehallinnon sekä alue- ja elinkeinopolitiikan kannalta tärkeä asema paikallisessa toimintaympäristössä.¹⁹ Tässä tilanteessa voidaan kysyä, että onko maaseutupolitiikan toteuttamisessa kunnan merkitys muotoutunut aivan liian vähäiseksi.

Maaseutupolitiikka ankkuroituu paikkaperustaisuuteen kaudelle 2014–2020 laaditun kuudennen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteuttamisessa. Mielenkiintoista on huomata, että EU:n ohjelmalliseen kehittämiseen liittyvä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020 ei sisällä laisinkaan sanaa paikkaperustaisuus tai edes viittausta siihen. Paikkaperustaisuutta ei myöskään ole erikseen mainittu Suomen rakennerahasto-ohjelmassa 2014–2020. Kuitenkin nämä molemmat ohjelmat viittaavat paikallisuuteen suunnilleen vastaavanlaisin kokonaisuuksin kuin maaseutupoliittinen kokonaisuohjelmakin. Tietyllä tapaa olisi kuitenkin odottanut, että kaksi viimeisenä mainittua ohjelmaa olisivat myös ottaneet kantaa paikkaperustaiseen kehittämiseen. Termi on joka tapauksessa peräisin EU:n koheesiopolitiikan ohjelmakausittain muuttuvasta kielenkäytöstä.

17 esim. Kahila 2001; Mustakangas, Kiviniemi & Vihinen 2003

18 esim. Hyyryläinen 1993

19 Hyyryläinen, Katajamäki, Piispanen & Rouhiainen 2011

Paikallisessa kehittämisspolitiikassa maaseutupolitiikka ja elinkeinopolitiikka ovat muotoutuneet tilanteeseen, jossa paikallisia kehittämishaasteita ei ole mahdollista kohdata yksittäisten toimijoiden voimavaroin. Lähtökohtana on tunnistaa alueiden sisäiset kehittämismahdollisuudet, koska jokainen alue on erilainen ja sen seurauksena ovat kehittämisen tarpeet paikkakunta- ja aluekohtaisesti määräytyneitä. Elinkeinopoliittisesti ja maaseutupoliittisesti kehittämistoiminnan ulottuvuuksia voidaan tarkastella sekä yhdessä että erikseen. Molempien avulla on mahdollista huomioida sellaiset taloudelliset ja sosiaaliset tekijät, jotka olennaisesti vaikuttavat ihmisten ja yritystoiminnan jokapäiväiseen ympäristöön. Toisaalta ne on myöskin mahdollista kytkeä osaksi alueen identiteetin rakentamista. Tämä tarkoittaa solidaarisuuden sekä vastavuoroisen tuen huomioimista alueellisessa kehittämistyössä, joiden avulla on mahdollista liittää alueen omat erityispiirteet sekä vahvuudet kehittämistyön perusteeksi. Tällöin paikallisen kehittämisen perustana tulisi olla paikan vahvuuksien ja heikkouksien tunnistaminen sekä niiden hyväksyminen. Toisaalta voidaan sanoa, että kunnat hakevat hyväksyntää ja tukea paikallisista erityispiirteistään aiheutuville kehittämishaasteille. Samalla alueet pyrkivät kuitenkin säilyttämään nämä erityispiirteet tärkeänä osana kehittämistyötä ja alueellista identiteettiä. Keskeisenä haasteena onkin, miten kahta edellä mainittua lähestymistapaa voidaan muokata johdonmukaiseksi alueelliseksi tavoitteeksi.

Voidaan sanoa, että kunnat ovat edelleen kiinnittyneet suhteellisen vahvasti kunnallishallintoon, vaikka kuntasuunnitelmissa onkin mainintoja omaehtoisesta kehittämisestä ja osallisuudesta. Todellisuudessa uusi ajattelutapa on vieläkin vasta matkalla kuntaan. Paikkaperustaisuudessa ja sen istuttamisessa syyttävä sormi ei osoita ainoastaan kunnan suuntaan vaan myös maaseutupolitiikan toteuttamiseen. Tiettyjen toimijoiden sekä toimintatapojen rooli on toimintaryhmien kehittämistyössä korostunut, mutta kunnille ja muille vakiintuneille kehittäjäorganisaatioille on annettu toimintaryhmätyössä osaksi toissijainen rooli.²⁰ Kuntien asema suomalaisessa paikkaperustaisuudessa on joka tapauksessa ollut ratkaiseva niin EU:n ohjelmapolitiikan kumppanuusperiaatteen kuin myös täydentävyysperiaatteen toteutumisessa.

Kunnat suomalaisen ja eurooppalaisen aluepolitiikan keskiössä

Suomalainen hallinto- ja palvelujärjestelmä on osa eurooppalaista alueiden järjestelmää, mikä on organisoitunut monimuotoisiksi alueiksi järjestelmien kehityksessä nykyiseen muottiinsa. Paikalliset voimavarat, erilaiset toimijat sekä erityispiirteet muokkaavat paikallista hallintaa kanavoitujen kehittämisvarojen lisäksi. Tässä yhteydessä esille on noussut aiemmissa kappaleissa kuvattu tarve paikallisiin ja alueellisiin tekijöihin rakentuvasta hallinnasta, jonka toimintaympäristössä eivät

20 esim. Rantama 2002; Salmi 2003; Hyyryläinen, Katajamäki, Piispanen & Rouhiainen 2011

ainoastaan osallistumisen säännöt ja muodot ole monipuolistuneet. Samanaikaisesti myös aluekehityksen sääntely on mahdollistanut sekä edellyttänyt laajempaa osallistumista kehittämissuunnitelmissa ja niitä toteuttavissa hankkeissa. Askeltaminen on tässä mielessä ollut samanlainen niin eurooppalaisen kuin suomalaisenkin aluepolitiikan muutoksessa, joskin eurooppalainen aluepolitiikka on ollut se, johon suomalaisen aluepolitiikan on ollut sopeutuminen.

Tässä suomalaisen ja eurooppalaisen aluepolitiikan välisessä yhtälössä on kuitenkin muistettava, että ympäristö aluepolitiikan painopisteiden muutokselle ja voimavarojen ohjaamiselle on erilainen. Perinteisesti eurooppalaisessa aluepolitiikassa taloudelliset ja sosiaaliset kehittämistavoitteet on määritelty yhdenmukaisesti. Aluepolitiikan määrittämisessä ja toteuttamisessa on ominaista kuntien tärkeä asema paikallisessa kehittämisessä. Paikkaperustaisuuden perinteet eivät Suomessa ole liittyneet ainoastaan kansallisen aluepolitiikan voimavaroihin vaan myös kuntien vahvaan asemaan niin alueellisessa kuin paikallisessa kehittämisessä. Aluejärjestelmässä on sen vuoksi esimerkiksi kumppanuus, eli kehittämishankkeiden rahoituksen täydentävyys, toteutunut erittäin hyvin heti EU-jäsenyyden alusta lähtien.²¹ Kuntiin on pitkän ajan kuluessa syntynyt paikkaperustaisesti erilaisia ratkaisumalleja, joilla on haettu vastauksia vaativiin erityisongelmiin.

Lähtökohtaisesti keskushallinnon mahdollisuudet hallita alueellisia ja paikallisia ilmiöitä ovat rajoitetut, minkä vuoksi määräysvaltaa on myönnetty kunnille laajan itsehallinnon puitteissa. Eurooppalaisessa mittakaavassa suomalainen paikallis- ja aluehallinto onkin erikoisasemassa, koska kunnilla on muihin maihin nähden huomattavasti laajempi itsehallinto niin verotusoikeuden kuin myös tehtävien suhteen.²² Jos ajatellaan paikkaperustaisuutta aluepolitiikan toteuttamisessa, niin kuntien asemaa vahvistaa myös niiden asema maakuntien liittojen muodostamisessa. Varsinkin Euroopan unionin aluepolitiikan läheisyysperiaate on tukenut kuntien asemaa niin paikallisessa kuin alueellisessa kehittämisessä.

Nykyisessä tilanteessa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden toteuttaminen on keskiössä, ei ainoastaan eurooppalaisella tasolla vaan myös Suomen kansallisen ohjelman perusteella²³. Eurooppa 2020 -strategia koskettaa hyvin läheisesti kuntien perustehtäviä, kun ajatellaan strategian viittä päätavoitetta: työllisyyden kasvattaminen, tutkimus- ja kehitystoiminnan parantaminen, kasvihuoneilmiön torjuminen, koulutuksen tukeminen sekä köyhyyden ehkäiseminen ja kansalaisten yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen. Kuntaliitto on kiinnittänyt yksityiskohtaisesti huomiota Eurooppa 2020 -strategian vaikutuksista kuntiin omassa arvioinnissaan.²⁴ Kuntaliiton kannanotossa strategian päätavoitteet arvioidaan sopiviksi ja riittäviksi, mutta joustavuus on seikka, johon pitäisi kiinnittää enemmän huomiota kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Periaatteena Eurooppa 2020 -strategian

21 esim. Mäkinen 1999

22 Ryyänen 2003

23 Valtiovarainministeriö 2015

24 Kuntaliitto 2015

päätavoitteiden saavuttamisessa on paikkaperustaisuus, eli jäsenmaissa pitää olla mahdollisuus paneutua omien vahvuuksien hyödyntämiseen.

Mielenkiintoisella tavalla Eurooppa 2020 -strategian päätavoitteet liittyvät alku­lähtöisesti aluekehittämisen tavoitteistoon. Tätä lähestymistapaa kyettäisiin kuitenkin Kuntaliiton näkemyksen mukaan huomattavasti vahvistamaan, jos kunnat voitaisiin paremmin sitoa strategian toteuttamiseen. Suosituksissaan Kuntaliitto nostaa keskusteluun Eurooppa 2020 -strategian tunnettavuuden lisäämisen paikallisel­lä tasolla. Samalla korostetaan strategian tavoitteiden keskinäistä riippuvuutta sekä sisällymistä kunnallisen itsehallinnon tehtäviin. Periaatteessa tällöin puhutaan aluekehittämisen ja kuntien voimavarojen tehokkaammasta yhdistämisestä.

Kuntien aseman vahvistamista puoltaa myös jo aiemmin edellä mainittu euroop­palainen keskustelu esimerkiksi Barcan raportin perusteella. Lisäksi aluepolitiikan periaatteet ovat muuttuneet painottaen taitoa hallita paikallisia voimavaroja, inhi­millisiä voimavaroja ja institutionaalisia rakenteita sekä tuottaa paikallisia inno­vaatioita.²⁵ Tällä perusteella aluepolitiikan ja -kehittämisen painopisteiksi pitäisi nostaa myös kuntien toiminta aloitteentekijöinä aiempaa enemmän. Jos ajatellaan Eurooppa 2020 -strategian päätavoitteita, niin niiden toteuttaminen on sen verran läheisesti liitoksissa kuntien perustehtäviin, että kuntien asema tulee periaatteessa ohittamattomaksi.

Tuleva paikkaperustaisuus

Keskeinen seikka on, miten voimavarat ja valmius omaksua poliittisia toimenpiteitä onnistutaan saamaan liikkeelle, sekä miten alueellinen ja paikallinen kehittäminen onnistutaan tarkentamaan kasvua vahvistaviin tekijöihin.²⁶ Samalla tavoin aiem­min mainittu Barcan raportti korostaa paikkaperustaisessa kehittämistyössä kykyä yhdistää alueiden ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä. Periaatteessa tässä kokonaisuudessa suomalainen paikkaperustainen kehittämistyö on onnistunut suhteellisen hyvin.

Paikkaperustaisen kehittämistyön toteuttaminen ja omaksuminen edellyttää toi­mivien hallinnollisten rakenteiden lisäksi myös tietoisuutta politiikoiden vaikutuk­ista ja rakenteista. Alueellisesta ja paikallisesta näkökulmasta näiden makrotason sekä alue- ja paikallistason tekijöiden yhdistelmä on vaihteleva. Paikkaperustaisuuden toteutumisen kannalta tämä voi tarkoittaa tietyn paikallisen toimintapolitiikan toteuttamisesta luopumista ja uuden toimintapolitiikan syntymistä. Tällöin on siir­rytty uuteen toimintapolitiittiseen tilanteeseen, joka ei ole entisenlainen eikä välttä­mättä tasapainoinenkaan. Paikkaperustaisuudessa tapahtui tällä tavoin Suomen liit­tyessä Euroopan unioniin vuonna 1995 ja toimintaryhmien aloitettua toimintansa. Paikkaperustaisuus muuttui tässä tilanteessa olennaisesti, koska toimintaryhmillä oli uudenlaista, edustuksellisuudesta irti olevaa valtaa kehittämistoiminnassa. Pai­kalliselle tasolle kanavoitunut uudenlainen valta ei yksistään ollut toiminnallista

25 esim. Camagni 2011

26 Kahila 2013

vaan myös taloudellista valtaa, jonka ilmentyminen on toisaalta korostanut paikkaperustaisuuden merkitystä.

Tämä tilanne on johtanut tiettyssä mielessä myös siihen, että paikkaperustaisuus on Suomessa jäänyt maaseutupolitiikan ansaan. Ansakuoppaa on syventänyt jonkin verran paikkaperustaisuuden rinnastaminen usein kylätoimintaan. Kuntien elinkeinopolitiikka on kuitenkin perinteisesti (jo ennen EU-jäsenyyttä) ollut hyvin paikkaperustaista kehittämissä politiikkaa. Tämä tilanne muuttui jonkin verran elinkeinopolitiikan seutuistumisen yhteydessä. Paikkaperustaisuus on EU:n tasolla ajettu sisään rakennerahastopolitiikkaan ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteistoon, mutta Suomessa se ei ole kehittämissä politiikan rakenteissa saavuttanut vastaavanlaista asemaa. Suomessa paikkaperustaisuuden omaksumisessa sormi ei kuitenkaan osoita ainoastaan maaseutupolitiikan suuntaan, sillä aluekehittämissä on vannottu enemmän älykkään erikoistumisen nimeen, mihin on vaikuttanut vahva suomalainen innovaatiopolitiikan edistäminen aluekehittämissä.

Tekeillä oleva aluehallintouudistus tulee omalta osaltaan muuttamaan paikkaperustaisuutta ja sen mittakaavoja. Keskeisenä kysymyksenä aluehallintouudistuksen toteuttamisessa on, että millä tavalla kuntien elinkeinopolitiikan toteuttaminen tulee tässä uudistuksessa muuttumaan. Onko kuntia tällaisessa tilanteessa enää lainkaan olemassa suomalaisessa hallintojärjestelmässä? Paikkaperustaisuus edellyttää vahvoja instituutioita myös maaseutupolitiikan toteuttamisessa.

Lähteet

Barca, Fabrizio 2009. An Agenda for a reformed cohesion policy - Independent report. European Commission, Brussels.

Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andrés Rodríguez-Pose 2012. The Case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52 (1), 134-152.

Begg, Iain 2002. Cohesion Policy. Teoksessa Gower, Jackie (toim.) *The European Union handbook*, 176-184. Routledge, London.

Camagni, Roberto 2011. Local knowledge, national vision: Challenge and prospect for the EU regional policy. Teoksessa Ministry of Regional Development (toim.) *Territorial Dimension of Development Policies*, 75-84. Ministry of Regional Development, Warsaw.

Combes, Pierre-Philippe & Henry G. Overman 2004. The Spatial Distribution of Economic Activities in the European Union. Teoksessa Henderson, J.Vernon & Thisse, Jacques François (toim.) *Handbook of regional and urban economics, cities and geography*, vol. 4., 2845-2909. Elsevier, Amsterdam.

Eskelinen, Heikki 2001. Aluepolitiikka rautahäkissä. *Kunnallisalan kehittämissäätöjen Polemia-sarja* 41. Vammala.

Euroopan komissio 2010. Eurooppa 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia.

Euroopan komission tiedonanto. KOM (2010) 2020 lopullinen. Saatavissa: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm

Euroopan unioni 2011. Euroopan unionin alueellinen agenda 2020. Tavoitteena osallistava, älykäs ja kestävä moninaisten alueiden Eurooppa. Saatavissa: http://www.vati.hu/territorialagenda/TA2020_FL.doc

Faludi, Andreas 2007. Territorial cohesion policy and the European model of society 1. *European Planning Studies*, 15(4), 567-583.

Hyyryläinen, Torsti 1994. Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. Line Sixtyfour Publications, Vammala.

Hyyryläinen, Torsti, Hannu Katajamäki, Sirkku Piispanen & Vesa Rouhiainen 2011. Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. Maaseudun uusi aika. *Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 19(2), 20-38.

Jauhiainen, Jussi S. & Vivi Niemenmaa 2000. Alueellinen suunnittelu. Vastapaino, Tampere.

Junge, Kerstin 2007. Differentiated European Integration. Teoksessa Cini, Michelle (toim.) *European Union Politics*, 391-404. Oxford University Press, Oxford.

Kahila, Petri 1997. Kolme maata ja kolme aluepolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. *Turun yliopiston julkaisuja*, Sarja C 138. Turku.

Kahila, Petri 2001. Hallinnosta hallintaan: paikallisen kehittämissäätöjen muuttuvat piirteet. Teoksessa Tuhkanen, Sakari & Tantarimäki, Sami (toim.) *Tutkimusretkistä paikkatietojärjestelmiin*

- matkalla kulttuurimaantieteen maailmoissa, 55-66. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisu n:o 164. Turku.

Kahila, Petri 2013. Uusi erilaistuva eurooppalainen maaseutu. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti, 21(2-3), 47-61.

Kuntaliitto 2015. Ajankohtaista Kuntaliiton EU-edunvalvonnan prioriteeteista. Kuntaliitto, Helsinki. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/eu-politiikka/EU-edunvalvonnan-painopisteet-2014/Documents/Ajankohtaista%20kuntien%20EU-edunvalvonnessa%2007052015.pdf>

Manzella, Gian Paolo & Carlos Mendez 2009. The turning points of EU cohesion policy. European Commission. Brussels.

Mustakangas, Ella, Markku Kiviniemi & Hilikka Vihinen 2003. Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, taloustutkimus. Maa- ja elintarviketalous 57. Helsinki.

Mäkinen, Marko 1999. Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis 691, Tampere.

Okko, Paavo 1989. Suomen aluekehityksen ja aluepolitiikan nykyvaihe. Kansantaloudellinen aikakausikirja 85(4), 411-423.

Polverari, Laura & John Bachtler 2005. The Contribution of European structural funds to territorial cohesion. The Town Planning Review, 76(1), 29-42.

Rantama, Eeva 2002. Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Acta Universitatis Tamperensis 879. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.

Ryynänen, Aimo 2003. Euroopan unioni ja itsehallinto. Kansio, Helsinki.

Salmi, Anita 2003. Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Acta Wasaensia 118, Aluetiede 8. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Valtiovarainministeriö 2015. Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma, kevät 2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 12a. Saatavissa: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_finland_fi.pdf

Det spända förhållandet mellan staten och kommunerna

Decentralisering får brett stöd bland forskarna. Beslutsfattande som är nära invånarna är anpassat till lokala förhållanden, nyttjar lokal information och är demokratiskt. Decentralisering kan också orsaka negativa konsekvenser, därför är det viktigt att koordinera verksamheten och värna om jämlikhet mellan invånarna. Kommunerna i Finland har ur europeisk synvinkel stark autonomi. Den kommunala autonomi förstärktes särskilt i mitten av 90-talet. Därefter har dock staten i allt högre grad börjat påverka kommunernas beslutsfattande och när man ser på de senaste reformerna syns det hur de statliga lösningarna kan strida mot lokalt sett ändamålsenliga arrangemang. Artikeln diskuterar hur den kommunala autonomi kan kopplas ihop med koordinering. Vi föreslår att kommunernas uppgifter skulle basera sig på ett kontrakt mellan staten och kommunerna. Man skulle genom jämförelser mellan kommuner, indikatorer och utvärdering granska hur kommunerna sköter om invånarnas välmående. Sådana arrangemang uppmuntrar till lokala innovationer. De kan också styra det strategiska arbetet så att det mera än hittills tar i beaktande lokala behov och insatser. Kommunerna skulle fungera mera som lokala samfund. På den horisontella nivån kan kommunerna också inbjuda lokala företag och den tredje sektorn till samarbete och för att hitta lokala lösningar.

Valtion ja paikallishallinnon jännitteinen suhde

Pekka Kettunen & Michael Kull

Johdanto

Suomalainen poliittis-hallinnollinen arkkitehtuuri perustuu yhdistelmään keskitämistä ja hajauttamista. Valtion ja paikallishallinnon välisen työnjaon taustalla on erilaisia käsityksiä siitä, onko yleisen hyvän edistämisen kannalta valtio vai paikallishallinto keskeinen. Yhtenäisvaltion vaateet tulevat aika ajoin esiin kun vaaditaan kansalaisten samanlaista kohtelua eri puolilla maata tai keskitettäessä palveluita koko maan palvelutarpeiden kannalta. Askel hajauttamisen suuntaan otettiin 1990-luvun puolivälissä, kun kuntien harkintavalta valtiosuusuudistuksen myötä kasvoi merkittävästi.

Miten tämä kokonaisuus toimii ja miten tätä työnjakoa on arvioitu? Suomalainen paikallishallinto on eurooppalaisittain edistynyt¹. Toisaalta hyvinvointivaltion vaateet ja erilaiset globaalit haasteet korostavat kansallisen yhtenäisyyden painoarvoa. Keskittämisen ja hajauttamisen tasapainolle ei ole löydettävissä yhtä oikeaa mallia, pikemminkin on kyse historiallisesti määräytyvistä ja kansallisista lähtökohdista.

1 Ryynänen 2003, Schäfer 1998, Kull 2008

Eri tasojen välinen työnjako voidaan nähdä useasta eri näkökulmasta, esimerkiksi taloudellisesta, aluepoliittisesta ja demokraattisesta. Työnjaon säätely on myös valtakäyttöä. Viimeaikaisissa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistussuunnitelmissa on ongelmana pidetty juuri kuntien itsehallinnon aikaansaamaa hajanaisuutta. Muissa Pohjoismaissa on näiden palveluiden kohdalla tapahtunut keskittämistä².

Entä jos kuntien tehtäviä vähennetään? Esimerkiksi Espanjassa alle 5 000 asukaan kunnilla on vähemmän tehtäviä kuin sitä isommilla. Tulisiko kuntien saada päättää enemmän omista asioistaan, vaikka tämä saattaisi johtaa kuntien entistä suurempaan erilaistumiseen ja onko se kansalaisten tasa-arvon kannalta ongelma? Vastaukset näihin kysymyksiin eivät ole yksiselitteisiä. Demokratian ideaaliin kuuluu vaikuttaminen omiin asioihin, mikä tarkoittaisi äärimuodossaan elinvoimaisten paikallisyhteisöjen autonomiaa. Nykyaikaiset yhteiskunnat kuitenkin edellyttävät monenlaisia paikallisyhteisöjä laajempia ratkaisuja. Pohdinta muotoutuu helposti nollasumma-peliksi. Voimme myös ajatella, että luodaan mekanismeja laajemman intressin ja kapeamman intressin yhteensovittamiseksi. Paikkaperustainen kehittäminen³ vaikuttaa tarjoavan hyviä eväitä tähän.

Pohdimme tässä artikkelissa missä määrin paikallisuus toimii suomalaisessa järjestelmässä ja mitkä ovat sen ongelmia. Seuraavaksi katsomme tarkemmin keskittamisestä ja hajauttamisesta käytävää teoreettista keskustelua. Millä perustein voimme argumentoida hajautuksen puolesta? Tämän jälkeen tarkastelemme suomalaista kunnallishallintoa niin perusteiden osalta kuin myös analysoimalla kehittämistoimia. Tarkastelemme viimeaikaisia kuntien kehittämishajauttamisohjelmia ja kysymme, miten niissä on otettu huomioon kuntien erilaiset olosuhteet. Lopuksi palaamme kysymykseen, miten kuntien ja valtion vuoropuhelua voisi kehittää. Päätösluvussa kokoamme havaintoja yhteen ja esitämme johtopäätöksiä.

Teoreettisia huomioita keskittämisestä ja hajauttamisesta

Tutkimuskirjallisuudesta on löydettävissä tukea sekä päätöksenteon keskittämiselle että hajauttamiselle. Sabine Kuhlmannin ja Hellmut Wollmannin⁴ mukaan hajautus voi lisätä osallistumista, kun päätöksenteko tapahtuu lähempänä kuntalaisia. Pienten kuntien demokratia voi myös olla yksipuolista, mikäli se ei tarjoa erilaisia poliittisia vaihtoehtoja. Palvelut voidaan paremmin sovittaa tarpeiden mukaan, kun päätöksenteko tapahtuu lähellä palvelujen käyttäjiä⁵. Toisaalta hajauttaminen saattaa merkitä kuntien määrän kasvua ja näiden välistä kilpailua, joka voi tuottaa alueellisesti epäsuotuisia kehitystä. Hajauttaminen edesauttaa horisontaalista koordinoitua, kun taas keskittäminen mahdollistaa vertikaalista koordinoitua.

2 Kettunen & Sandberg 2014

3 Barca 2009

4 Kuhlmann & Wollmann 2014, 135

5 Nemeč & Matejova 2014

Tiivistäen pelkkä keskittäminen tai hajauttaminen ei vielä sano riittävästi, vaan tulee myös katsoa mitä hajautetaan ja missä kontekstissa. Monet yllä olevista oleuksista koskevat lisäksi ideaalitulannetta, joka käytännössä saattaa muuttua toiseksi riippuen olosuhteista. Esimerkiksi terveydenhoidossa kilpailu voi paikallisella tasolla lisätä tehokkuutta, mutta se voi myös johtaa pulaan henkilöstöstä ja kunta-laisten kannalta epätasa-arvoiseen tilanteeseen.

Hajautetun järjestelmän heikkoutena voidaan nähdä juuri liiallinen hajanaisuus. B. Guy Peters⁶ on huomauttanut, että hajautetut järjestelmät vaativat aina koordinaatiota. Suomessa esimerkiksi terveydenhuollon kokonaisuutta on pidetty hajanaisena ja katsottu sen vaativan koordinaatiota. Miten koordinaatiota sitten saadaan aikaan? Koordinaatio merkitsee yhteensovittamista, jota voidaan saada aikaan joko vapaaehtoisesti tai sitten toimintaa koordinoidaan ulkoapäin. Voidaan myös puhua uudesta hallinnasta (*governance*) ja sen kahdesta muodosta: perinteinen malli (tyyppi 1) merkitsee monitasoisia hallinnan rakenteita, joille on tyyppistä rajallinen hallinnontasojen määrä, selkeät jäsenyydet, yleinen vastuu tietystä alueesta tai tehtävästä sekä laaja vastuu ja vakaus⁷. Hooghen ja Marksian mukaan uudenlainen malli (tyyppi 2) taas merkitsee erityisiä ohjelmia määrätynlaisten ongelmien ratkaisemiseksi sekä limittäisiä jäsenyyksiä ja joustavaa organisointia. Organisoituminen liittyy siis tiettyihin tehtäviin ja se on joustavaa vaihdellen tehtävästä toiseen. Näitä yhteistyöorganisaatioita ei myöskään valvota perinteisellä tavalla vaan pikeminkin tulosten mukaan.

Kun perinteinen malli rakentuu parlamentin harjoittamalle valvonnalle, oletetaan uudessa mallissa legitimaatiota luovaa osallistuvaa kansalaisyhteiskuntaa, vertaailua kuntien välillä (*bench-marking*) sekä läpinäkyvyyttä. Legitimaatio siis rakentuu suoraan kansalaisten preferensseille⁸. Myös koordinaation malli on näissä kahdessa mallissa erilainen: perinteinen malli perustuu vertikaaliseen koordinaatioon ja uusi malli horisontaaliseen koordinaatioon.

Esimerkkejä tällaisista uudenlaisista järjestelyistä ovat *Zweckverbände* Sveitsissä, yksittäisten palvelujen, esimerkiksi oppilaitosten, monikunnallinen hallinta ja vesihuollon organisaatiot⁹. Suomessa tällaista organisointia edustavat pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen ja jätehuollon organisointi¹⁰. Saksassa pienten kuntien yhteenliittymät (esim. *Verwaltungsgemeinschaften*) ovat suhteellisen vakaita ja institutionalisoituneita järjestelyitä, jotka mahdollistavat pienille kunnille suurten ja professionaalisten kuntien hallinnollisen kapasiteetin sekä mahdollisuuden järjestää ja tuottaa palveluita yhdessä. Kyseiset tehtävät olisivat haastavia hoitaa yksin kunnan pienen koon takia.

Hajauttamista voidaan tarkastella myös toimeenpanotutkimuksen näkökulmasta¹¹. Toimeenpanotutkimus tarkastelee julkisten toimintasuunnitelmien

6 Peters 2005

7 Hooghe & Marks 2003

8 Conzelman 2008

9 Frey & Eichenberger 1999, Hooghe & Marks 2003

10 esim. Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta

11 Hill & Hupe 2014

toteutusta kuvaamalla ja selittämällä toimeenpanon kulkua. Tällainen kuvaaminen ottaa huomioon esimerkiksi julkisen hallinnon muutoksen kohti monitoimijaisuutta ja verkostomaisuutta. Lisäksi tarkastelussa ovat onnistuneen toimeenpanon ehdot. Tässä kysymyksessä mielenkiintoista kantaa edustaa toimeenpanon *bottom-up*-näkökulma. Sen mukaan julkiset toimintaohjelmat perustuvat usein väljiin lähtökohtiin, ei siis valmiiksi pureskeltuihin vaihtoehtoihin. Ohjelmia on siis tapana tarkentaa toteutuksen kuluessa. *Bottom-up*-näkökulmasta toimeenpanoa katsotaan ohjelman kohteena olevista ongelmista käsin. Toisin sanoen, mitkä toimijat osallistuvat tietyn kollektiivista toimintaa vaativan ongelman ratkaisuun. Suomalaisessa järjestelmässä tätä vastaa valtion määrittämien tehtävien toteutus kunnissa, joissa haetaan sopivimmat ratkaisut paikallisiin olosuhteisiin. Myös maaseudun kehittämisen Leader- toimintamalli¹² tarjoaa hyvän esimerkin tällaisesta kehittämisestä.

Demokratian ja osallistumisen kannalta päätöksenteon tuomiselle lähelle kansalaisia on vahvat perusteet. Esimerkiksi kuntaliitoksia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on todettu kunnan koon kasvamisen ja osallistumisen vähenemisen välinen yhteys¹³. Toki poliittisessa osallistumisessa on monia muotoja, ja osa niistä sopivia esimerkiksi sähköisten menetelmien käyttöön, mutta jo päätöksentekijöiden tunnistaminen ja tunteminen luovat turvallisuuden ja luottamuksen tuntua, joka ei suurissa kunnissa toteudu. On myös huomattava, että kunnissa toimii valtavana voimavarana luottamushenkilöt, jotka vapaaehtoistyöhön perustuen hoitavat tehtäviä ja kantavat vastuuta. Kuntaliitokset vähentävät tätä voimavaraa ja kasvattavat alueita. Voiko kymmenen kunnan liitos toimia samoin ehdoin kuin kymmenen itsenäistä kuntaa? Kun ison alueen palveluita katsotaan yhtenä kokonaisuutena, ei paikallisuus merkitse samaa kuin pienissä yksiköissä.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kuntien vahvaa roolia voidaan puolustaa monin eri tavoin, mutta samalla on pidettävä mielessä, miten mahdollisia hajautuksen heikkouksia voidaan torjua. Valtiollinen ohjaus voi käytännössä olla tarpeettoman voimakasta, perustelematonta, kun riittävä koordinoinnin tarve voidaan tyydyttää monin eri tavoin. Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan paikallishallinnon autonomian tilaa viime vuosien aikana.

Onko suomalainen kehittämisspolitiikka paikallislähtöistä?

Suomalainen paikallishallinto on eurooppalaisittain vahvaa. Vahvuus näyttäytyy myös siten, että muista Pohjoismaista eroten Suomessa ei ole kolmea hallinnon tasoa vaan kaksi, valtio ja kunnat¹⁴. Tuoreen Lausannen yliopiston kokoaman demokratia-indeksin¹⁵ mukaan suomalaiset ja sveitsiläiset kunnat omaavat eurooppalaisittain eniten päätösvaltaa. Suomalaisen paikallishallinnon kehityskaari on ollut pitkä ja nyt juhlistaan sen 150-vuotista historiaa. Tämä kausi on jakautunut erilaisiin

12 <http://leadersuomi.fi/fi/mita-on-leader-toiminta>

13 Drechsler 2013

14 Baldersheim 2002

15 Ladner ym. 2015

jaksoihin. Kauko Heurun¹⁶ mukaan voidaan puhua neljästä paikallisen itsehallinnon kehityskaudesta: liberalistinen (1865-1920), perustuslaillinen (1920-1950), hyvinvointivaltiollinen (1950-1990) ja nykyvaihe (1990-). Nykyvaiheelle on kuvaa-vaan 1990-luvun puolivälissä käynnistynyt vahvemman itsehallinnon kausi, jota toisaalta on 2000-luvun puolella ohjattu erilaisin kehittämissuunnitelmin. Valtionosuudet laskennalliseksi muuttanut uudistus antoi periaatteessa kunnille vapaat kädet päättää rahoituksen kohdentamisesta. Kananoja ja kumppanit¹⁷ kuitenkin katsovat, että valtionosuusuudistuksen alkuperäinen periaate, jonka oli tarkoitus jättää tilaa kuntakohtaisille ratkaisuille, ei päässyt toteutumaan. 1990-luvun lama supisti kuntien verotuloja, minkä lisäksi valtio leikkasi taloudellisin perustein kuntien valtionosuuksia. Lisäksi verotulojen palautuksessa kunnille on esiintynyt viivettä ja Heikki Helinin¹⁸ mukaan vuonna 2000 tällaisen pakkolainan määrä oli lähes miljardi euroa. Hyvien pyrkimysten esteeksi tulivat kunnista riippumattomat ulkoiset tekijät.

2000-luvun puolella kunnilla voidaan sanoa olevan suhteellisen runsaasti autonomiaa, mutta valtion ohjaus tapahtuu edelleenkin erityislainsäädännön kautta. Kuntien itsenäisyyttä suhteessa valtioon voidaan katsoa monesta eri näkökulmasta. Muodollisesti kuntien asemaa määräävät perustuslaki ja muut lait. Kunnille voidaan antaa tehtäviä lailla ja näiden rooli kuntien toiminnassa onkin vahva. Kuntalain 2.1 §:n mukaan ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla” Kuntien toimintaa myös valvotaan. Perustuslaki asettaa rajoja sekä valvonnan sisällölle, että valvontaan oikeuttavien normien säädösten osalta. Valvonnan tulee perustua lakiin ja valvonnan kohteen on oltava riittävän rajattu¹⁹.

Viime vuosina on yhä enemmän puhuttu normien vähentämisestä. Normien vähentäminen liittyy kuntien liikkumavaraan, nähtyyn tarpeeseen lisätä kuntakohtaisia ratkaisuja. Äskettäisen valtiovarainministeriön selvityksen²⁰ mukaan kunnilla on laajasti tehtäviä. Tehtävien velvoittavuuden aste tai muoto toki vaihtelee. Mihin velvoittavuus perustuu? Pääasiallinen motiivi on palveluiden yhtenäisyys. Esimerkiksi Paras-uudistuksen perusteissa²¹ viitataan juuri pienten kuntien vaikeuksiin tuottaa kaikkia hyvinvointivaltion vaatimia palveluja. Kuntien itsenäisyyttä on koeteltu myös kuntarajoja koskevassa päätöksenteossa. Vaikka pakolliset kuntaliitokset ovat poikkeus, niin liitoksia on ohjattu vahvasti.

Suomalaiset kunnat ovat hyvin erilaisia olosuhteiltaan. Vaikka kuntien keskimääräinen väkiluku on noussut muun muassa liitoksien myötä, on vuonna 2015 vielä suuri joukko vähäväkisiä kuntia. Lisäksi kuntien taloudellinen ja demografinen kehitys vaihtelee suuresti. Tyypillisiä ovat myös pitkät etäisyydet, erityisesti Pohjois-Suomessa, sekä saaristokunnille ominaiset yhteyksien asettamat haasteet.

16 Heuru 2003, 257

17 Kananoja ym. 2008

18 Helin 2003

19 Harjula & Prättälä 2012, 57

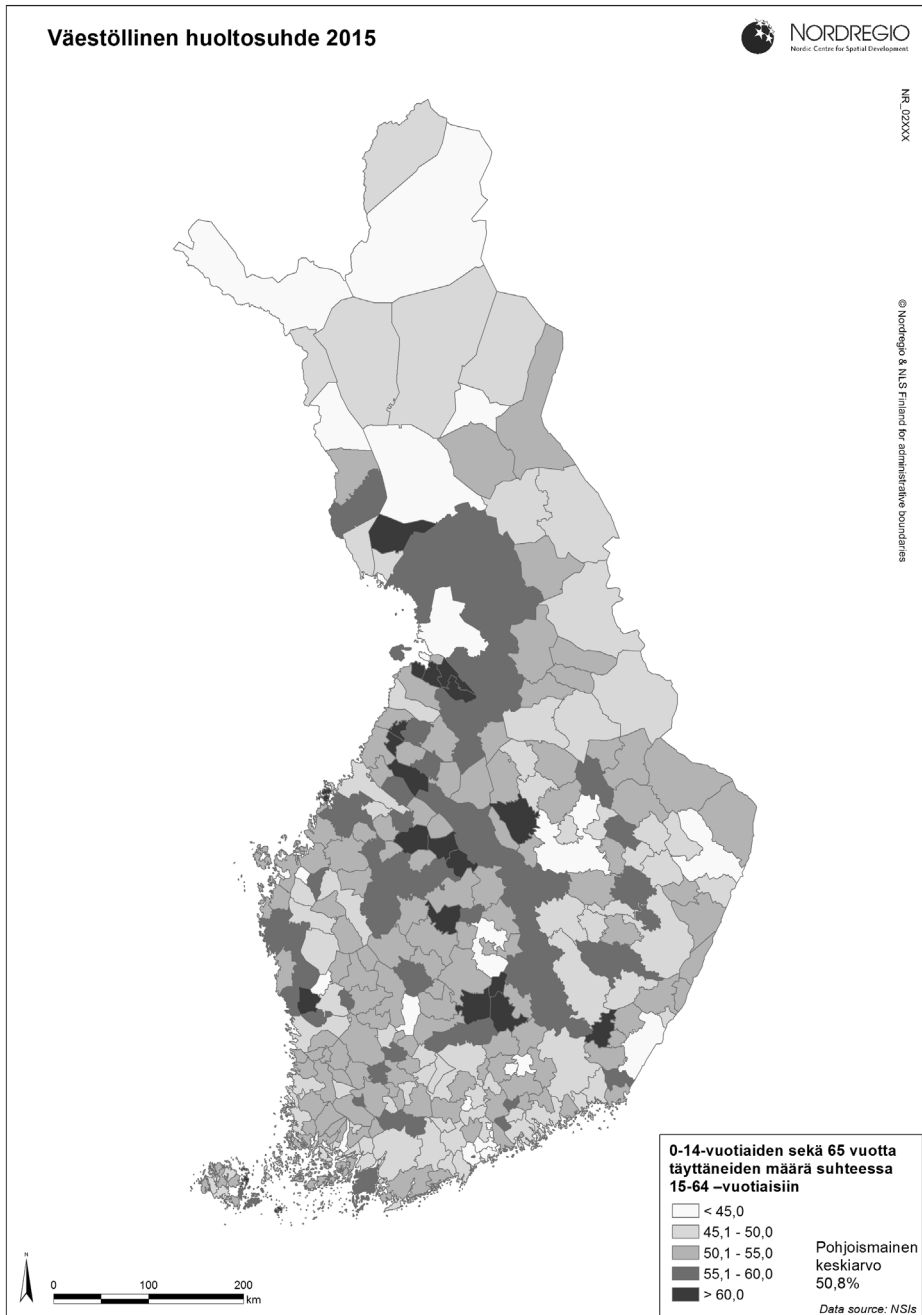
20 VM 2013

21 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)

Kuntien sosiaalis-taloudellinen konteksti vaihtelee siis suuresti niin talouden kuin myös väestökehityksen ja kehityksen edellytysten suhteen.

Kun katsotaan Suomen väestöllisiä haasteita (kuva 1) näyttää selvältä, että ”yhden koon malli” ei sovi kaikille kunnille. Väestöllinen huoltosuhde kuvaa 0-14-vuotiaiden sekä 65 vuotta täyttäneiden määrää suhteessa 15-64-vuotiaisiin. Sekä lapsilla ja nuorilla että vanhuksilla on erityisiä tarpeita (sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutus), mutta erityisen tärkeää on suhde työikäiseen väestöön. Korkeimmillaan huoltosuhde on yli 60% joillakin paikkakunnilla ja toisaalta alle 45% lähinnä urbaaneilla alueilla ja niiden läheisyydessä. Tämä viittaa siihen, että räätälöityjä ratkaisuja tarvitaan sen suhteen, miten voidaan parhaiten vastata väestökehityksen haasteisiin.

Kuva 1. Suomen väestöllinen huoltosuhde 2015.²²



22 Nordregio

Kuntien tulisi siis saada sovittaa toimintansa paikallisten olosuhteiden mukaan ja kehittää toimintaansa omista lähtökohdistaan. Tällainen toimintavapaus niillä on ollut 1990-luvun puolivälistä lähtien, tosin edelleenkin valtiollinen ohjaus erilaisissa hyvinvointivaltion tehtävissä on vahvaa. Kuva vahvasta ohjauksesta kirkastuu, kun siirrymme seuraavaksi katsomaan kahta viimeaikaista kehittämishanketta, jotka ovat Paras- ja Sote-uudistukset.

Paras-uudistus kuvastaa kehittämisen yksiulotteisuutta, yhden koon mallia, joka soveltuu huonosti Suomen oloihin. Paras-uudistuksessa annettiin kunnille mahdollisuus valita miten täyttää vaatimus sosiaali- ja terveystalouden osalta 20 000 asukkaan ja ammatillisen koulutuksen osalta 50 000 asukkaan väestöpohjasta. Uudistuksen seurauksena ennätysmäärä kuntia liittyi yhteen. Kuitenkin vielä suurempi määrä kuntia päätyi erilaisiin kuntayhteistyön muotoihin. Sen sijaan, että uudistus olisi yhtenäistänyt kuntien palvelurakennetta se monimuotoisti sitä, ja aikaansai erilaisten liikelaitosmallien, isäntäkuntamallien ja muiden organisaatiomallien lisääntymistä. Palveluiden osalta yhtenäistämistä on tapahtunut.

Reaktiot uudistukseen kertovat selvästi, että kuntien tilanteita ei voi pakottaa yhteen malliin vaan ne on parempi nähdä paikallisina kysymyksinä. Sote-uudistuksessa on kuitenkin kyse vahvasta valtiollisesta ohjauksesta. Tästä kertoo se, että kehittäminen on ylhäältä määriteltyä ja tavoitteena on nimenomaan hillitä kuntien päätösvaltaa sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa ja supistaa palveluyksiköiden määrää.

Kuntakoon suhteen tutkijat ovat muistuttaneet, että yhtä oikeaa kuntakokoa ei ole²³. Suomalainen kehittämisselitys heijastaa epäluottamusta kuntien mahdollisuuksiin vastata asukkaidensa hyvinvoinnista. Tähän voi olla perusteita, mutta näkemys heijastaa myös kyvyttömyyttä nähdä kuntien monimuotoisuutta. Sote-uudistus on perustunut paljolti lääketieteelliseen näkemykseen sairaalaverkon laajuudesta. Terveystalouden uudistuksessa on esimerkiksi lakkautettu pieniä alue-sairaaloita, synnytysosastoja ja kuntoutuslaitoksia, jotta saataisiin aikaan optimaalinen palveluverkko. THL:n selvityksessä²⁴ todetaan, että nykyinen palveluverkko on hajanainen. Tilanne näyttää toiselta, kun sitä katsoo kunnan näkökulmasta. Lakkautukset ovatkin herättäneet närää paikallisella tasolla.

Paras-uudistuksen päätösarvioinnissa²⁵ on esitetty runsaasti kritiikkiä uudistusohjelman valtiokeskeisyyttä ja yksipuolisuutta kohtaan. Huolta ovat aiheuttaneet muun muassa palvelukohtaiset väestömäärät. Raportin mukaan kuntauudistuksen ilmapiiri on koettu jännitteiseksi ja se on heikentynyt valmistelun edetessä. Vastaavasti kuntauudistukseen liittynyt päätöksenteon monivaiheisuus, tempoilevuus ja odottelu ovat jähmettäneet kuntien oman toiminnan strategista suunnittelua ja kehittämistyötä²⁶.

23 Denters 2002

24 THL 2011

25 Stenvall ym. 2014

26 ks. myös OECD 2010

Sekä Paras- että Sote-uudistus ovat siirtäneet kehittämisen painopistettä valtiolliselle tasolle. Kuntien näkökulmasta kyse on eräänlaisesta hukatusta tilaisuudesta: valtion tulokunnassa kunnat eivät ole käyttäneet itsehallintoaan kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Uudistus on vielä kesken, mutta se näyttää johtavan sosiaali- ja terveyspalvelujen irrottamiseen kuntien päätösvallasta. Tämä on radikaali ratkaisu. Tosin palvelujen koordinoiminen säilyttäminen vaaleilla valituille maakuntatason kuntayhtymille pitäisi palvelut kuitenkin edelleen alueellisessa päätösvallassa.

Vahva valtiollinen ohjaus perustuu sekä palveluiden laatuun että palveluiden kustannuksiin. Palveluiden laatu on monisyinen kysymys. Keskustelua on leimannut terveydenhuollon ammattilaisten näkemys erityisesti terveyspalveluiden tuotannosta. Palveluille voidaan asettaa vähimmäiskriteereitä, mutta suuri osa palveluita koskevia päätöksiä perustuu jo vakiintuneisiin tapoihin vastata vaikkapa köyhyyden ja syrjäytymisen tai terveysriskien ongelmiin. Keskusteluun tuo jännitteitä uudistusargumenttien ja todellisuutta koskevien havaintojen eroavaisuus. Uudistuksen mukaan kuntien koon kasvu parantaa palvelujen laatua koska näin taataan riittävät voimavarat palvelujen tuotantoon. Todellisuutta koskevat havainnot kertovat, että suurten kaupunkien palvelulaatu ei ole erityisen hyvä vaikkapa palveluiden saatavuuden kannalta.

Hyvinvointipolitiikkaa leimaa puolestaan keskustelu säästöistä. Samalla muistutetaan innovaatioiden tärkeydestä²⁷. Kuntien toimintaa pyritään ohjaamaan erilaisilla ohjelmilla (esim. Kaste, kärkihankkeet) ja siirtämään toiminnan painopistettä esimerkiksi ennaltaehkäisevään toimintaan. Kuntien toimintavapauden kannalta keskeinen kysymys on se, miten palvelujen tasa-arvoinen saatavuus määritellään. Näyttää siltä, että palvelujen tasa-arvoisempaan saatavuuteen tähänhanke on osin merkinnyt tasa-arvoisen saatavuuden huononemista etäisyyksien kasvun ja palvelujen karsimisen takia²⁸. Palvelujen laadulla on keskustelussa erilaisia arviointiperusteita, kuten ammatillisia, poliittisia ja käyttäjälähtöisiä perusteita.

Kuinka paikallishallinnon ääni kuuluu Suomessa? Kaiken kaikkiaan kuva suomalaisen kunnallishallinnon autonomiasta ja sen valtiollisesta ohjauksesta on josain määrin ristiriitainen. Kunnilla on periaatteessa ja eurooppalaisittain katsottuna laaja autonomia, mutta monet piirteet tässä autonomiassa ovat tarkemmassa katsannossa heikkoja. Lisäksi kehittämishankkeiden ote on ollut viime vuosina vahvasti valtiopainotteinen.

Päätelmiä

Suomalainen kuntajärjestelmä ei ilman muutoksia pysty kantamaan kaikkea sitä vastuuta mitä nykyinen hyvinvointivaltio sille antaa. Yhtenä toimintalinjana on Suomessa ollut kasvattaa kuntakokoa. Tässä vahvana motiivina on kansainvälisestäkin

27 Stenvall & Virtanen 2012

28 Virkki ym. 2011

ollut kuntien kapasiteetin vahvistaminen palvelutuotantoa silmälläpitäen.²⁹ Tärkeä kysymys on se, millainen kansallinen yhtenäisyys palveluilta vaaditaan. Viimeaikaisen uudistusten ytimessä on ollut yhtenäistä palvelurakennetta ja lisätä paikallishallinnon ylemmän tason, valtakunnallisen ja maakunnallisen tason harjoittamaa koordinaatiota. Yhtenäistämisen malli on ollut mekaaninen ja se on johtanut ylilyöntihin jättämällä huomioimatta paikallisia olosuhteita.

Uudet hallinnan teoriat kuten myös paikkaperustainen ajattelu perustuvat eri toimijoiden väliseen vuoropuheluun. Miten vuoropuhelua hyvinvointipalvelujen tuotannossa sitten voisi kehittää? Olemme edellä nostaneet esille esimerkkejä valtion ja kuntien jännitteisestä suhteesta ja erilaisista uudistushankkeista, joissa vuoropuhelu on jäänyt puutteelliseksi. Uuden hallinnan ajattelu edustaa monitasoista järjestelmää, jonka avulla erilaisin järjestelyin taataan yhtäältä yhtenäisyyttä, mutta samalla annetaan yksittäisille osille ja tasoille myös itsenäisyyttä. Paikkaperustaisessa kehittämisessä³⁰ katsotaan sekä valtiotasolla että paikallishallinnolla olevan omia vahvuuksia ja näiden yhdistämisen kautta luodaan kehitykselle hedelmälliset olosuhteet.

Tällaisiin ratkaisuihin liittyy olennaisena elementtinä metaohjaus³¹. Metaohjaus viittaa erilaisten verkostomaisten toimintojen ohjaukseen verkoston ulkopuolelta. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi verkoston jäsenten valinta, asialistan muokaus tai tulosten määritys³². Olennaista on, että kuntien laajan autonomian toteutumista ja toimivuutta seurataan eri keinoin. Paikkaperustainen politiikka rakentuu eri hallinnon tasojen vuorovaikutukselle. Paikallisella tasolla vuorovaikutus kattaa myös talussektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijat. Pääteesiä on paikallisen osaamisen hyödyntäminen ja kaavamaisten ratkaisujen torjuminen. Kansallisella tasolla kansanedustuslaitos ja hallitus asettavat puitteita, joiden sisällä hallinta tapahtuu³³. Valtion ja kuntien suhde perustuisi näin sopimuksiin ja erilaisiin tapoihin seurata sopimusten toteutumista. Tässä tarkoituksessa voidaan esimerkiksi käyttää kuntien vertailua, indikaattoreita ja vaikuttavuuden arvioinnin välineitä³⁴. Tällaiset järjestelyt myös mahdollistavat kuntien roolin uudelleenkohdentamista kohti paikallisyhteisöä, jossa kehittämisajatuksat ja painopisteiden asettamiset pohjautuvat paikalliseen keskusteluun. Ylhäältä tulevaa valvontaa korvaisi osittain aktiivisten kuntalaisten, järjestöjen ja joukkotiedotusvälineiden harjoittama paikallinen valvonta. Kun sopimusten avulla huolehditaan vertikaalisesta koordinaatiosta, voidaan kunnan sisällä huolehtia horisontaalisesta koordinoinnista ja kutsua mukaan kunnan kehittämiseen myös yrityssektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijat.

29 Kuhlmann & Wollmann 2014, 171

30 Barca 2009

31 Sørensen & Torfing 2007; Grote & Gbikpi, 2003; Whitehead, 2003; Sørensen, 2006; Kooiman & Jentoft, 2009; Engberg & Larsen, 2010; Meuleman, 2010; Glasbergen, 2011; Torfing & Triantafyllou, 2011; Stark, 2014; Kull ym. 2016

32 Klijn ym. 2007, Kettunen 2015

33 Jessop 2003, Peters & Pierre 2001

34 Barca 2009

Vuoropuhelulle perustuva uusi hallintamuoto joutuisi aika ajoin ottamaan kantaa myös kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiseen palveluvolyymiin tai voimavarojen jakautumiseen eri paikallisten yksiköiden välillä. Järjestely perustuu kuitenkin pelisääntöihin, konfliktinratkaisun menetelmiin ja asioiden yhteiseen käsittelyyn, jolloin vältytään nykyisen kaltaisilta jännitteiltä. Osaltaan tämä myös lisää paikallishallinnon valtaa omien asioidensa hoidossa, ja korostaisi näin kuntalain mukaista kunnan vastuuta asukkaidensa hyvinvoinnista.

Kunnissa tarvitaan paikkaperustaista kehittämistä, joka on sovitettu juuri niiden omiin olosuhteisiin. Kunnissa on ehkä liikaakin totuttu seuraamaan muita ja odottamaan mitä valtiotasolla päätetään tehdä. Sakari Möttönen ja Pekka Kettunen³⁵ väittävät, että esimerkiksi kuntien strategiat ovat hyvin samanlaisia, vaikka niiden olosuhteet vaihtelevat. Tämä kertoo siitä, että strategioita ei ole tehty kuntien omista lähtökohdista vaan yleisen mallin mukaan kopioiden. Suomalaisten kuntien vahvuus on laaja luottamushenkilövoimavara. Verrattuna esimerkiksi Tanskaan, jossa vuonna 2008 tehtiin suuri kuntauudistus, on Suomessa moninkertainen määrä luottamushenkilöitä³⁶. Tämä varmasti omalta osaltaan selittää sitä, miksi Suomessa ei ole syntynyt samanlaista laajaa kuntauudistusta kuin Tanskassa.

Ratkaiseeko vuoropuhelu ja puitteiden asettaminen sitten kaikki laajempaan alueelliseen koordinaatioon liittyvät tarpeet jää nähtäväksi. Kysymys liittyy myös paikallishallinnon taloudelliseen itsenäisyyteen, kuntalaisten aktiivisuuteen vaatia hyvää palvelua sekä kuntien kykyyn tehdä yhteistyötä. Mikäli Sote-uudistus kehittyy kohti uutta maakunnallista hallintaa, avautuu myös paikallishallinnolle uusia mahdollisuuksia sovittaa toimintaansa maakunnallisissa puitteissa. Tässä yhteydessä voi suomalaisilla kunnilla olla myös opittavaa muualta Euroopasta, missä erilaisia federatiivisia ratkaisuja on sovellettu jo pitkään.

35 Möttönen & Kettunen 2014

36 Sandberg 2013

Lähteet

Baldersheim, Harald 2002. Subsidiarity at work: Modes of multi-level governance in European countries. Teoksessa Janice Caulfield & Helge O. Larsen (toim.) *Local government at the millenium*. Leske & Budrich, Opladen.

Barca, Fabrizio 2009. An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report. Saatavissa: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

Conzelman, Thomas 2008. Towards a new concept of multi-level governance? Remarks by Dr. Thomas Conzelmann, University of Maastricht, given at the multilevel governance atelier, 10 September 2008 on the "White paper of multilevel governance". Saatavissa: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/Conzelmann.pdf>.

Denter, Bas 2002. Size and political trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government & Policy* 20(6), 793-812.

Drechsler, Wolfgang 2013. Coercive municipal amalgamation Today: with Illustrations from Estonia. *Halduskultuur - Administrative Culture* 14, 158-165.

Engberg, Lars & Jacob Larsen 2010. Context-oriented meta-governance in Danish urban regeneration. *Planning Theory & Practice* 11(4), 549-571.

Frey, Bruno & Reiner Eichenberger 1999. The New democratic federalism for Europe. Functional, overlapping, and competing jurisdictions. Edward Elgar, Cheltenham.

Glasbergen, Pieter 2011. Mechanisms of private meta-governance: an analysis of global private governance for sustainable development. *International Journal of Strategic Business Alliances* 2(3), 189-206.

Grote, Jurgen & Bernard Gbikpi 2002. Participation and metagovernance: The White paper of the EU Commission. Teoksessa Jürgen Grote & Bernard Gbikpi (toim.) *Participatory governance political and societal implications*. Leske & Budrich, Opladen.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä 2012. *Kuntalaki - tausta ja tulkinnat*. 8. Painos. Talentum, Helsinki.

Helin, Heikki 2013. Hyvä vai huono - halpa vai kallis? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2012. Tutkimuskatsauksia 6. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Heuru, Kauko 2003. Development of municipal administration in Finland. *Finnish Local Government Studies* 31(4), 257-262.

Hill, Michael & Peter Hupe 2014. *Implementing public policy*. 3rd edition. Sage, London.

Hooghe, Liesbet & Gary Marks 2003. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review* Vol. 97, No. 2, 233-243.

Jessop, Bob 2003. Governance, governance failure, and metagovernance. Paper presented at an international seminar held at the Università della Calabria, 21-23 Nov. 2003.

Kananaja, Annikki, Vuokko Niiranen & Harri Jokiranta 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-Kustannus, Jyväskylä.

Kettunen, Pekka 2012. Implementing national policies at the local level: Implementation challenges. Teoksessa Ann Marie Bissessaar (toim.) Implementation challenges: Managing across borders and cultures, 293-318. Edwin Mellen Publishers, New York.

Kettunen, Pekka 2015. Aluepolitiikka ja uusi hallinta. Teoksessa Timo Hirvonen ja Seija Virkkala (toim.) Espon - Analyysistä ennakkointiin, 82-92. Levon-Instituutti. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Kettunen, Pekka & Siv Sandberg 2014. SOTE-uudistus pohjoismaisesta näkökulmasta. Puheenvuoro. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 42, 213-221.

Klijn, Erik-Hans & Jurian Edelenbos 2007. Meta-governance as network management. Teoksessa Eva Sörensen, Jacob Torfing (toim.) Theories of democratic network governance, 199-214. Palgrave, Basingstoke.

Kooiman, Jan & Svein Jentoft 2009. Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. Public Administration 87(4), 816-836.

Kuhlmann, Sabine & Hellmut Wollmann 2014. Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe. Edward Elgar, Cheltenham.

Kull, Michael 2008. EU multi-level governance in the making: The Community initiative Leader+ in Finland and Germany. Acta Politica 32, Department of Political Science, University of Helsinki, Helsinki.

Kull, Michael, Jarkko Pyysiäinen, Giovanna Christo & Stamatios Christopoulos 2016. Multi-level governance and governance coordination in Brazil: The Case of the green grant program (forthcoming).

Ladner, Andreas, Nicholas Keuffer & Harald Baldersheim 2015. Local autonomy index for European countries (1990-2014). Release 1.0. Brussels: European Commission.

Meuleman, Louis 2010. The cultural dimension of metagovernance: why governance doctrines may fail. Public Organization Review 10 (2010), 49-70.

Möttönen, Sakari & Pekka Kettunen 2014. Kuntien strategiadokumentit. Systeemiteoreettista pohdintaa suurten kaupunkien strategioista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 43, 126-143.

Nemec, Juraj & Lenka Matejova 2015. Decentralisation: Pros and cons. Teoksessa K. Göymen, O. Sazak (toim.) Centralization decetralization debate revisited, 97-118. Istanbul Policy Center, Istanbul.

OECD 2010. Better regulation in Europe: Finland. OECD, Paris.

Peters, Brainard Guy 2005. Squaring several circles: Coordination, performance and accountability. Teoksessa Gavin Drewry, Carsten Greve, Thierry Tanquerel (toim.) Contracts, performance measurement and accountability in the public sector, 171-181. IOS Press, Amsterdam.

Peters, Brainard Guy & Jon Pierre 2001. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. Policy & Politics 29(2), 131-5.

Ryynänen, Aimo 2003. Euroopan Unioni ja Itsehallinto - Onko EU "kuntasokea"? Kansallinen Sivistysliitto, Helsinki.

Sandberg, Siv 2013. Tio iakttagelser om kommunreformer i Danmark och Finland . En finländsk kommentar till Carsten Henrichsens artikel om kommunalreformer. Nordisk Administrativt Tidskrift 90, 63-69.

Schäfer, Thomas 1998. Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Kohlhammer, Stuttgart.

Sørensen, Eva 2006. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. American Review of Public Administration 36(1), 98-114.

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (toim.) 2007. Democratic network governance. Palgrave, New York.

Stark, Alastair 2014. More micro than meta? Competing concepts of metagovernance in the European Union. Public Policy and Administration. 30(1), 73-91.

Stenvall, Jari & Petri Virtanen 2012. Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Tietosanoma, Helsinki.

Stenvall, Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen & Kari Kuoppala 2014. Kunnat ajopuina. Koskesta sumaan. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

THL 2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet. Raportti 4/ 2011. THL, Helsinki.

Torfing, Jacob & Peter Triantafyllou (toim.) 2011. Interactive policy making, metagovernance and democracy. ECPR Press, Colchester.

Whitehead, Mark 2003. In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. Area 35(1), 6-14.

Virkki, Tuija, Anssi Vartiainen, Pekka Kettunen & Liisa Heinämäki 2011. Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta Raportteja 56/2011. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

VM 2013. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

VNK 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5. 2015. Helsinki.

Osa 3:

Hyvinvointia reaali­maailmassa

Lokala välfärdsstrukturer i den nationella välfärdspolitiken

Under ett flertal år har man föreslagit strömlinjeformade modeller, i huvudsak byggda på skalfördelar, för att möta de utmaningar som organiseringen av den offentliga välfärdsservicen står inför. Den valda reformstrategin medför, som vi ser det, problem när det gäller såväl förståelsen av en holistisk och platsbaserad välfärd, som utvecklingen av förhållandet mellan den lokala och den nationella välfärdspolitiken.

I artikeln granskar vi, ur ett landsbygdsperspektiv, hur välfärdsbehoven och resurserna för att tillfredsställa dem, är kopplade till å ena sidan den lokala verksamhetsmiljön och å andra sidan den nationella välfärdspolitiken. Vi närmar oss frågan genom begreppet lokala välfärdsstrukturer (*Local Welfare Systems*). De italienska sociologerna Andreotti, Mingione och Polizzi avser med detta begrepp den dynamiska struktur som fungerar inom ett begränsat geografiskt område och som påverkar såväl välfärdsbehoven som resurserna som skapas för att möta dem.

Vår artikel bygger på empirisk forskning. Fyra landsbygdsgemenskaper i östra och västra Finland har undersökts. Vi har empiriskt studerat vad som åstadkommer skillnader i välfärdsbehoven och resurserna, gemenskapernas välfärdslösningar samt hur de förhåller sig till den nationella välfärdspolitikens strävanden. Genom artikeln vill vi öppna diskussionen kring vilka redskap en platsbaserad politik kan erbjuda för välfärdslösningar inom ramen för den nationella välfärdspolitiken, speciellt för att stöda och stärka sårbara områden.

Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät kansallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa

Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki

Johdanto

Julkisten hyvinvointipalvelujen järjestämiseen liittyviin haasteisiin on etsitty jo useiden vuosien ajan ratkaisuja suoraviivaisilla, erityisesti mittakaavaetuihin pohjatuilla malleilla. Palvelujärjestelmän uudistamisessa on edetty järjestelmälähtöisesti keskittämällä hallinto- ja tuotantorakenteita laajemmiksi kokonaisuuksiksi, vahvistamalla kansallista ohjausta sekä avaamalla palvelujen tuotantoa markkinoille. Katsonne, että valittuun uudistusstrategiaan liittyy kuitenkin haasteita, jotka koskevat niin hyvinvoinnin kokonaisvaltaista ja paikkaperustaista ymmärtämistä kuin paikallisen ja kansallisen hyvinvointipolitiikan välisen suhteen kehittämistä.

Yksilöllisten tekijöiden ohella ihmisten hyvinvointiin vaikuttavat kiinteästi myös elinympäristöön liittyvät tekijät; toisin sanoen ne mahdollisuudet ja esteet, joita se asettaa. Julkisten palvelujen merkitystä ei niin ikään voida "kapeuttaa" vain palvelun tuottajan ja käyttäjän väliseksi asiakassuhteeksi vaan kyse on aina myös

kansalaisten ja yhteiskunnan välisestä yhteydestä sekä demokraattisen kansalaisuuden toteutumisesta¹. Artikkelillamme haluamme haastaa lineaarisena näyttävää tapaa ymmärtää hyvinvointipalvelujen uudistamistarpeita ja avata keskustelua siitä, voisiko yksi syy reformien toteuttamisen vaikeuteen olla siinä, että ratkaisuja on etsitty liian yhdenmukaisista malleista – sen sijaan, että pyrittäisiin ymmärtämään ja huomioimaan sitä monimuotoisuutta, jolla palvelut ja hyvinvointi ovat kytköksissä ihmisten arkeen ja elinympäristöön.

Artikkelissa keskitymme tarkastelemaan maaseutualueiden näkökulmasta sitä, millä tavoin hyvinvointitarpeet sekä niihin vastaavat resurssit ovat yhtäältä sidoksissa paikalliseen toimintaympäristöön ja toisaalta kansalliseen hyvinvointipolitiikkaan. Lähestymme kysymystä paikallisen hyvinvointijärjestelmän (*Local Welfare Systems*) käsitteen kautta, jolla italialaiset sosiologit Alberta Andreotti, Enzo Mingione ja Emanuele Polizzi² viittaavat kansallisen hyvinvointipolitiikan kehityksessä rajatulla maantieteellisellä alueella konkretisoituvaan dynaamiseen järjestykseen, joka vaikuttaa niin hyvinvointitarpeiden kuin niihin vastaamiseksi käytettävissä olevien resurssien muotoutumiseen. Artikkelini pohjautuu itä- ja länsisuomalaiselle maaseudulle kohdistuneeseen tutkimukseemme, jonka kautta olemme etsineet tietoa hyvinvointitarpeiden ja -resurssien paikalliseen muotoutumiseen vaikuttavista tekijöistä sekä yhteisöjen paikallisista hyvinvointiratkaisuista. Tavoitteenamme on avata keskustelua siitä, millaisia välineitä hyvinvointiratkaisujen paikaperustainen kehittäminen voisi tarjota erityisesti haavoittuvien alueiden hyvinvoinnin tukemiseen ja vahvistamiseen kansallisen hyvinvointipolitiikan kehityksessä.

Paikalliset hyvinvointijärjestelmät

Tällä hetkellä näyttää hyvin vahvasti siltä, että julkisen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana on kaventumassa ja vastaavasti kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden kasvamassa niin Suomessa kuin muualla Euroopassa³. Meneillään olevaa kehitystä voidaan kuvata sekä horisontaalisena muutoksena kohden yhä syvempää hyvinvointituotannon sekataloutta (*welfare mix*) että vertikaalisena muutoksena palvelujen hallinnan eri tasojen välillä (vrt. Suomen sote-uudistus)⁴. Useat hyvinvointipalvelujen tutkijat ovatkin korostaneet, että tulevaisuudessa hyvinvoinnin tuottamisessa keskeisessä roolissa tulevat olemaan nimenomaan paikalliset, eri toimijoiden panoksia yhdistävät joustavat sekamallit⁵. Tämän taustalla voidaan tunnistaa kaksi osin toisilleen vastakkaista kehityskulkua. Ensinnäkin kyse on hyvinvointipoliittisesta muutoksesta, jonka pyrkimyksenä on supistaa julkisen sektorin vastuuta ja vastaavasti korostaa kansalaisten omaa osallistumista ja yhteisöllistä huolenpitoa⁶. Toiseksi kyse on tarpeesta uudistaa ja elävöittää kansalaisten ja yhteiskunnan

1 Matthies 2014

2 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012

3 Koskiahio 2008; Haavisto 2011; Vaarama 2011; Hallitusohjelma 2015

4 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012

5 Pestoff 2009; Evers 2010; Schroender 2012; Koskiahio 2014

6 esim. Julkunen 2001; Stott 2011

välistä suhdetta kehittämällä deliberatiivisen demokratian -periaatteelle rakentuvia toimintakäytäntöjä, jotka avaavat mahdollisuuksia kansalaisten ja valtion väliselle yhteistyölle ja vuorovaikutukselle⁷.

Andreotti ym.⁸ ovat nimenneet paikallisten olosuhteiden ja toimijoiden merkitystä sekä roolia hyvinvoinnin muodostumisessa korostavan lähestymistavan paikalliseksi hyvinvointijärjestelmäksi (*Local Welfare Systems*). Kyse on rajatulla maantieteellisellä alueella toimivasta dynaamisesta järjestelmästä, jossa paikalliset sosioekonomiset ja kulttuuriset olosuhteet vaikuttavat niin hyvinvointitarpeiden muodostumiseen kuin erilaisten virallisten ja epävirallisten toimijoiden yhdistelmiin ja niiden tuottamiin paikallisiin hyvinvointiresursseihin. Teorian taustalla vaikuttaa 13 eurooppalaiseen kaupunkiin kohdistunut tutkimus, jossa on pyritty tunnistamaan tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, millä tavoin kansallinen hyvinvointipolitiikka konkretisoituu paikallistasolla. Andreotti ja kumppanit painottavat, ettei paikallisen hyvinvointijärjestelmän -käsitettä pidä sekoittaa julkisen sektorin toimintaan paikallistasolla viittaavaan *local welfare state* -käsitteeseen, eikä myöskään *local welfare mix* -käsitteeseen, joka puolestaan tarkastelee sitä, millä tavoin eri sektoreita edustavat toimijat osallistuvat hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Kyse ei ole myöskään kansallisesta hyvinvointijärjestelmästä irrallisesta tai erillisestä osasta, vaan pikemminkin sen kehyksessä toimivasta paikallisesti toteutuvasta ja paikallisista olosuhteista voimansa ammentavasta sovelluksesta, jossa yhdistyvät niin kansallinen ohjaus kuin paikallinen hallinta.

Paikallisen hyvinvointijärjestelmän käsitteellä voidaan nähdä olevan selkeitä yhtymäkohtia paikkaperustaiseen kehittämiseen ja politiikkaan, joiden lähtökohdiana on alueiden monimuotoisuuden tunnistaminen ja paikallisten tarpeiden huomiointi⁹. Samoin Katajamäen¹⁰ käyttämä uuden paikallisuuden käsite, jolla hän viittaa paikallisyhteisöjen oikeuteen kehittyä omista lähtökohdistaan, tulee sitä lähelle. Kuten uudessa paikallisuudessa, myös paikallisten hyvinvointijärjestelmien tarkastelussa keskeisessä roolissa on yhteistuottajuus (*co-production*) eli julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan monipuolistuva yhteistyö niin hyvinvointipalvelujen suunnittelussa, hallinnassa kuin niiden tuottamisessa.

Paikallisia hyvinvointijärjestelmiä koskevan tutkimuksen haasteena on tunnistaa paikallista toimintaympäristöä ja toimintaa kuvaavan tiedon taakse kätkeytyvät ja erilaisille toimintaympäristöille yhteiset hyvinvointiin vaikuttavat tekijät. Vain näiden taustamuuttujien tunnistaminen mahdollistaa erilaisten toimintaympäristöjen keskinäisen vertailun ja tätä kautta hyvinvoinnin eriytymiseen vaikuttavien tekijöiden ymmärtämisen. Tätä voidaan pitää edellytyksenä myös paikkaperustaisen hyvinvointipolitiikan kehittämiseksi. Omissa tutkimuksissa Andreotti ym.¹¹ ovat nostaneet tarpeiden analyysin lähtökohdaksi väestörakenteeseen ja elin-

7 esim. Gastil & Levine 2005

8 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012; Andreotti & Mingione 2013; 2014

9 Barca 2009, 25–27; Mahdollisuuksien maaseutu..., 13

10 Katajamäki 2011

11 Andreotti & Mingione 2013; ks. myös Mingione & Oberti 2003

ympäristöön liittyvät tekijät. Hyvinvointiresurssien analyysissä he painottavat eri toimijoista muodostuvan kokonaisuuden ja etenkin sen sisäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön kuvaamista: oleellista on tunnistaa, kuinka ja millaisten resurssien kautta hyvinvointia paikallistasolla tuotetaan ja mikä on toiminnan legitimitetti.

Parhaimmillaan paikallisen hyvinvointijärjestelmän toimintaa luonnehtii verkostomainen eri toimijoiden tietoa, osaamista ja voimavaroja yhdistävä toimintamalli. Siinä julkisen järjestelmän ammatillisesti painottuneen tiedon rinnalla hyödynnetään asukkaiden paikallista ja kokemuksellista tietoa. Hyvinvointipolitiikan toteuttamisen lähtökohtana on tällöin yhteisesti muodostettu ymmärrys siitä, mitkä paikallistasolla ilmenevät tekijät haastavat ihmisten hyvinvointia ja millä keinoilla näihin voidaan vaikuttaa. Paikallisen hyvinvointijärjestelmän näkökulma edustaa tässä mielessä kokonaisvaltaista hyvinvointikäsitystä, jossa yksilöllisten tarpeiden ja niihin vastaavien palvelujen ohella esiin nostetaan myös elinympäristöön ja sosiaaliseen yhteisöön liittyvät tekijät¹². Andreotti ym.¹³ kuitenkin painottavat, että vaikka lähestymistapa korostaa keskinäisen huolenpidon kulttuuria, säilyy hyvinvoinnin kokonaisvastuu edelleen julkisella sektorilla.

Neljä tutkimustapausta Länsi- ja Itä-Suomesta

Artikkeli pohjautuu vuosina 2014–2015 toteuttamaamme paikallisia hyvinvointijärjestelmiä länsi- ja itäsuomalaisella maaseudulla tarkastelemaan tutkimukseen¹⁴. Tutkimuksemme käynnistyi alkukartoituksella, jonka kautta paikallistimme tutkimusalueilta kyliä ja kuntia, joissa hyvinvointitarpeisiin on etsitty aktiivisesti ratkaisuja eri toimijoiden keskinäisen kumppanuuden ja kansalaisosallistumisen keinoin. Tässä hyödynsimme keskeisiltä maaseututoimijoilta¹⁵ sekä kuntien ja kylien internet-sivuilta saamaamme tietoa.

Alkukartoituksen pohjalta valitsimme tarkemmiksi tutkimuskohteiksi neljä maaseudun paikallisyhteisöä, joissa oli edetty jo konkreettisiin kumppanuusmalleihin hyvinvoinnin tuottamisessa. Nämä ovat Ilomantsin kunta Pohjois-Karjalasta, Sievin kunta Pohjois-Pohjanmaalta, Ullavan entiskunta Keski-Pohjanmaalta sekä Ylä-Vieksin kylä Kuhmosta. Tutkimuskohteemme edustavat näin sekä sijaintinsa että kokonsa puolesta erilaisia paikallisyhteisöjä, kuitenkin niin, että ne täyttävät paikalliselle hyvinvointijärjestelmälle asettamamme kolme kriteeriä¹⁶. Näistä ensimmäinen koskee tarkasteltavan yhteisön maantieteellistä rajautumista suhteessa muihin yhteisöihin. Tämä tapahtuu sekä historian myötä rakentuneen yhteisen identiteetin, sosiaalisen kanssakäymisen että paikallisesti muotoutuneen sosiaalisen järjestelmän kautta¹⁷. Toiseksi edellytämme järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan

12 Helne & Hirvilampi 2015

13 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012; Andreotti & Mingione 2013

14 "Maaseudulle rakentuvat paikalliset hyvinvointijärjestelmät" -tutkimushanke, jossa tutkimusalueina Pohjois-Karjalan, Kainuun sekä Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat.

15 Kylien maakunnalliset yhteenliittymät, Leader-toimintaryhmät, järjestö- ja kansalaistoiminnan kehittäjät

16 Andreottin & Mingionen (2013) mukaan "paikallisen" rajojen määrittely on aina riippuvainen sekä tarkasteltavana olevan hyvinvointipoliittisen ilmiön luonteesta että maantieteellisen toimintaympäristön piirteistä.

17 esim. Lehtonen 1990, 23–29; Rannikko 2009

olemassaoloa joko virallisen organisoitumisen tai vapaamuotoisemman yhteisöllisen toiminnan muodossa. Kolmas kriteeri koskee kansallisen hyvinvointipolitiikan konkreettista läsnäoloa vähintään yhden julkisen sektorin tuottaman palvelun kautta. Tutkimuksemme lähtökohdانا on näin asukkaiden oma käsitys niistä fyysisistä ja sosiaalisista puitteista, jotka muodostavat heidän arjen toimintaympäristön.

Tutkimuksemme noudattaa monimenetelmällisen tapaustutkimuksen traditiota, jossa tutkimuskohdetta ja tutkittavaa ilmiötä pyritään ymmärtämään erilaisia tutkimusmenetelmiä ja -aineistoja hyödyntämällä¹⁸. Tutkimusaineiston muodostavat tilastokeskuksen tietokannasta keräämämme paikkakuntakohtaiset tiedot, paikallista kehittämis- ja yhteistoimintaa kuvaavat dokumentit, paikallisten avaintoimijoiden haastattelut sekä kenttäkäyntien aikana tekemämme havainnot ja käymämme vapaamuotoiset keskustelut (taulukko 1). Sievin ja Ullavan kohdalla hyödynsimme lisäksi vuosina 2009–2013 toteutetun KAMPA-hankkeen¹⁹ aikana kokoamaamme aineistoa sekä tältä pohjalta laadittuja kehittämissuunnitelmia. Seurasimme tutkimusprosessin aikana myös paikallismediaa, kylien ja kuntien kotisivuja sekä sosiaalisessa mediassa (paikalliset Facebook-ryhmät) käytyjä keskusteluja, jotta tunnistaisimme mahdollisimman monipuolisesti ne tekijät ja muutokset, jotka vaikuttavat paikallisten hyvinvointijärjestelmien toimintaan. Aineistojen analyysissa olemme hyödyntäneet teoriaohjautuvaa sisällönanalyysiä, jossa erilaisten laadullisten ja määrällisten aineistojen analyysi on tapahtunut paikallisen hyvinvointijärjestelmän rakennetta ja toimintaa kuvaavan teorian ohjaamana²⁰.

18 Laine ym. 2007, 23

19 Kattilakoski ym. 2001; Matthies ym. 2011a, 2011b; Matthies & Rantamäki 2013

20 Yin 2014; Andreotti & Mingione 2013

Taulukko 1. Tutkimustapaukset ja niitä koskeva tutkimusaineisto.

Tutkimusalue	Tapaus	Tutkimusaineisto
Pohjois-Karjala	Ilomantsin kunta näkökulmana ikääntyvät sivukylät	Ilomantsin ja sen kylien kotisivut Kirjallinen materiaali, erityisesti Kylätalo-hankkeen vuosi- ja loppuraportit, kyläkirjat Kenttäkäynnit (3), osallistuva havainnointi, vapaa- muotoiset keskustelut, haastattelut (3)
Kainuu	Ylä-Vieksin kylä Kuhmosta	Kylän kotisivut Kirjallinen materiaali, erityisesti Wieksi Vie -hank- keen artikkelit ja loppuraportti Kyläyhdistyksen hallitusjäsenten puhelinhaastat- telut (4)
Pohjois-Pohjanmaa	Sievin kunta näkökulmana lapsiperheiden hyvinvointi	Sievissä 10/2009 järjestetyn KAMPA- työkokouksen muistio ja sen pohjalta laadittu kehittämissuunnitelma Sievin kunnan kotisivut Sievin perhepalvelukeskuksen Facebook-sivut ja toimintakertomus vuodelta 2014 Kenttäkäynti (1), haastattelut (1 yksilö- ja 1 ryhmähaastattelu)
Keski-Pohjanmaa	Ullava liitetty vuoden 2009 alusta Kokkolan kaupunkiin	Ullavassa 8/2010 järjestetyn KAMPA-työkokouk- sen ja 2/2012 järjestetyn Kyläraatingin muistiot Ullavan kyläkortti* Kokkolan kaupungin ja Ullavan palveluosuuskun- nan kotisivut Ullavan palveluosuuskunnan Facebook-sivut Kenttäkäynnit (2), havainnointi, haastattelut (3)

* Kokkolan kaupungin kaavoituspalvelut 2013. Kokkolan strategisen aluerakenneyleiskaavan 2030 kyläkortit

Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät

Rakennamme seuraavaksi neljän tutkimustapauksen kautta syvempää ymmärrystä maaseudun hyvinvointitarpeiden ja -resurssien paikkaperustaisesta luonteesta sekä paikallisen hyvinvointijärjestelmän ja kansallisen hyvinvointipolitiikan keskinäisestä riippuvuudesta. Andreottin ym.²¹ teoriaan pohjautuen hyvinvointitarpeiden analyysissä lähtökohtanamme ovat tutkimusalueiden demografiset ja elinympäristöön liittyvät tekijät. Hyvinvointiresurssien osalta huomiomme kiinnittyy eri toimijoista muodostuvan kokonaisuuden ja etenkin sen sisäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön kuvaamiseen. Tavoitteenamme on tunnistaa kuinka ja millaisten resurssien kautta hyvinvointia paikallistasolla tuotetaan ja mikä on toiminnan legitimitetti. Koska paikalliset hyvinvointijärjestelmät toimivat aina osana kansallista hyvinvointijärjestelmää, tarkastelemme myös sitä, millä tavoin julkinen sektori omalla toiminnallaan edistää tai estää eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä ja kansalaisten osallistumista.

21 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012

Paikallisesti eriytyvät hyvinvointitarpeet

Ilomantsin kunta edustaa harvaan asuttua maaseutua, jonka väestö on voimakkaasti ikääntyvää. Tällä hetkellä jo lähes kolmannes kunnan asukkaista on yli 65 vuotiaita. Ilomantsi on pinta-alaltaan laaja ja asiointimatkaa uloimmista kylistä kuntakeskukseen kertyy jopa 80 kilometriä. Yhdessä nämä tekijät luovat kasvavaa tarvetta uusien toiminta- ja yhteistyömallien etsimiselle kyläläisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden tukemiseksi. Ilomantsi on myös tunnettu halustaan tukea kylillä asumista ja pyrkimyksistä vahvistaa kylätoimintaa. Tämä näkyy niin kunnan ja kyläyhdistysten tiiviinä yhteistyönä kuin kunnan kylätoiminnalle myöntäminä avustuksina. Kylätasolla toimivia kuntapalveluja Ilomantsissa ovat kolme kyläkoulua, kirjastoauto, asiointiliikenne sekä vanhusten kotipalvelut, muutoin palvelut ovat keskittyneet kuntakeskukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja tuotetaan kunnan omana toimintana, ostopalveluina sekä seutuyhteistyönä. Terveydenhuollon ilta- ja viikonloppupäivystys on keskitetty maakuntakeskus Joensuuhun, jonne on noin tunnin ajomatka.

Ilomantsin tavoin Kuhmon kaupunkiin kuuluva Ylä-Vieksin kylä on voimakkaasti ikääntyvää harvaan asuttua maaseutua. Niin Ilomantsin sivukylien kuin Ylä-Vieksin asukkaiden hyvinvointiin ja palvelutarpeisiin vaikuttavat erityisesti ikääntyvän väestön, palvelujen keskittämisen ja pitkien etäisyyksien muodostama yhtälö. Palvelut ovat keskittyneet kaupungin keskustaan, jonne on asiointimatkaa Ylä-Vieksistä noin 40 kilometriä. Itse Ylä-Vieksin kylällä toimii yksityinen kyläkauppa, josta voi ostaa päivittäistavaroiden ohella rakennus- ja maataloustavaraa, veikkauspalveluja, polttoainetta ja kalastuslupia. Kaupan yhteydessä sijaitsee myös kylän omahoitopiste ja postilaatikko. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista vastaa maakunnallinen Kainuun sote -kuntayhtymä, jonka kanssa kylä on tehnyt yhteistyötä toimimalla niin sanottuna sote-kehittäjäkylänä. Tavoitteena on ollut kehittää kylätasolla tarjottavia sote-palveluja huomioiden erityisesti ikäihmisten tarpeet. Erityisen ongelmallisena kyläläiset ovat kokeneet sen, että kotisairaanhoidon on kylissä saatavilla vain satunnaisesti, omaishoitajien sijaisia ja kotihoidon tukipalveluja kuten turvapuhelinpalvelua ei oikeastaan lainkaan. Säännöllisten kotipalvelujen toimintatäteen ollessa noin 10 km Kuhmon keskustasta, eivät ne palvele Ylä-Vieksin asukkaita heidän toivomallaan tavalla. Asiointi Kuhmon keskustaan on julkisten liikenneyhteyksien puuttuessa vaikeaa niille joilla ei ole oman auton käyttömahdollisuutta. Kaupungin järjestämä asiointiliikenne toimii ainoastaan koulukuljetusten yhteydessä, mikä tekee keskustassa, kuten esimerkiksi terveysasemalla asiointien haasteelliseksi.²²

Vuonna 2009 Kokkolan kaupunkiin liitetty Ullava on muuttunut kuntaliitoksen myötä Kokkolan etäisimmäksi kaupunginosaksi. Etäisyys Ullavan kirkonkylältä Kokkolan keskustaan on noin 50 kilometriä ja Rahkosen kylältä, jota voidaan pitää

22 Wieksi Vie -loppuraportti 2014, 22–23

Ullavan toisena toiminnallisena kyläkeskittymänä, noin 70 kilometriä. Tällä hetkellä Ullavan väestörakenne on suhteellisen tasapainoinen ja myös palvelutasoa pidetään suhteellisen hyvänä. Paikkakunnalta on saatavilla keskeisimmät arjen sujuvuutta helpottavat palvelut kuten peruskoulun ala-aste, lääkärin ja terveydenhoitajan vastaanotto, vanhusten palvelutalo sekä pankki. Aasukkaiden suuri pelko on kuitenkin se, että toimintaympäristössä tapahtuneet ja tapahtumassa olevat muutokset tulevat vähitellen johtamaan siihen, että nämä palvelut – ja sitä myötä myös Ullavan elinedellytykset – katoavat.

Suomalaista ydinmaaseutua edustavan Sievin erityisyytenä on elinkeinorakenne, jossa maatalouden ohella merkittävässä roolissa ovat useat keskisuuret teollisuusalan yritykset. Näiden tarjoamien työpaikkojen myötä kuntaan on muuttanut paljon nuoria perheitä, mikä on nuorentanut jo entuudestaan lapsirikkaan kunnan asukasrakennetta. Sievin väestökehitys onkin viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut verrattain poikkeuksellista muihin maaseutukuntiin verrattuna: väkiluku on kasvanut ja keski-ikä alentunut. Lasten ja nuorten suhteellisen suuri osuus väestössä vaikuttaa luonnollisesti myös palvelutarpeisiin. Kuntakeskuksessa sijaitsevien peruskoulun ala- ja yläasteen sekä lukion lisäksi kunnassa toimii kuusi kyläkoulua (1-6 -luokat), joten kunnan vastuulla olevien koulupalvelujen osalta tilanne on hyvä. Tyytymättömyyttä ovat sen sijaan aiheuttaneet sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut, jotka vuonna 2008 siirtyivät Sievin yhdessä kolmen muun kunnan kanssa perustamalle peruspalvelukuntayhtymä Kalliolle. Kuntayhtymän toimialueellaan toteuttaman palvelujen yhdenmukaistamisen seurauksena sekä lapsiperheiden kotipalvelun että ikäihmisten päivätoiminnan palvelutaso heikkeni Sievissä aiempaan verrattuna. Kuntalaisten mukaan tässä on osin kyse siitä, ettei laajempi organisaatio kykene toiminnassaan huomioimaan paikallisia erityispiirteitä.

Taulukko 2. Tutkimusalueiden toimintaympäristöä kuvaavat keskeiset tiedot²³.

tutkimusalue ja sen asukasluku	väestörakenne 2013	sosioekonominen rakenne 2012	huoltosuhde 2012	asiointimatka kuntakeskuksen palveluihin	keskeiset haasteet
Ilomantsin kunta 5 614	keski-ikä 52v. < 16 v. 10,3 % 16–64v. 57,2 % 64 v. < 32,6 %	työvoima 39,4 % työttömiä 16,7 % työvoiman ulkopuolella 59,3 %	72,2	etäisimmistä kylistä 80 km	Väestön ikääntyminen, pitkät välimatkat
Ylä-Vieksin kylä 141	keski-ikä 53v. < 16 v. 7,8 % 16–64v. 54,6 % 64 v. < 37,6 %	työvoima 39,6 % työttömiä 11,8 % työvoiman ulkopuolella 60,4 %	Kuhmo 66,2	matka kunta-keskukseen 40 km	Väestön ikääntyminen, palvelujen saavutettavuus
Sievin kunta 5 198	keski-ikä 36 v. < 16 v. 29,0 % 16–64 v. 54,9 % 64 < 16,2 %	työvoima 39,9 % työttömiä 10,9 % työvoiman ulkopuolella 60,1 %	74,9	etäisimmistä kylistä 20 km	Lapsiperheiden jaksaminen, paikallisten erityispiirteiden huomioiminen uusissa rakenteissa
Ullavan entis-kunta 912	keski-ikä 42,3 v. < 16 v. 18,9 % 16–64 v. 60,1 % 64 < 21,1 %	työvoima 43,3 % työttömiä 7,4 % työvoiman ulkopuolella 55,7 %	Kokkola 59,2	etäisimmistä kylistä 70 km	Lähipalvelujen säilyminen, kylän elinvoimaisuuden turvaaminen

Tutkimuksemme osoittaa, että hyvinvointitarpeiden eriytymiseen maaseudun paikallisyyhteisöissä vaikuttavat Andreottin ym.²⁴ tunnistamien väestörakenteeseen liittyvien piirteiden ohella myös fyysiseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät (taulukko 2). Näistä merkityksellisin on ihmisten päivittäiseen arkeen kiinteästi kuuluvien lähipalvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä tässä tapahtuneet tai tulevaisuudessa näköpiirissä hämmäyttävät muutokset. Nämä haasteet heijastelevat myös maaseutupolitiikassa esiin nostettuja, erityisesti harvaan asutun maaseudun hyvinvointihaasteita, jotka kytkeytyvät ikääntyvän väestön, ohuen palvelurakenteen ja pitkien välimatkojen yhtälöön²⁵. Alueellisia hyvinvointieroja tarkastelevat tutkimukset²⁶ ovat puolestaan osoittaneet huono-osaisuuden keskittyvän entistä voimakkaammin Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuille alueille, mikä osaltaan kertoo ihmisten hyvinvoinnin ja toimintaympäristön välisestä vahvasta kytköstä.

Paikalliset toimijaresurssit ja yhteistyön synnyttämät hyvinvointiratkaisut

Hyvinvointiratkaisujen paikkaperustainen kehittäminen rakentuu tutkimusalueilla yhteisesti jaettuun ymmärrykseen paikallisista tarpeista ja aktiiviseen ratkaisujen etsimiseen eri toimijoiden keskinäisen kumppanuuden ja kansalaisosallistumisen

23 Väestötietojen osalta lähteenä Tilastokeskuksen tiedot

24 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012

25 Mahdollisuuksien maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020

26 Karvonen & Kauppinen 2009

keinoin. Ilomantsissa ja Ylä-Vieksissä toimijaresursseja on kohdennettu erityisesti vaikeasti saavutettavissa olevien palvelujen kehittämiseen kylätasolla. Yhteistä alueille on myös halu nähdä ikääntyvä väestö ensisijaisesti yhteisöllisenä voimavarana – ei kuluveränä. Lapsirikkaassa Sievissä keskeisimmäksi haasteeksi on nostettu lapsiperheiden ja erityisesti lapsiaan kotona hoitavien äitien jaksamisen tukeminen. Ullavassa yhteisölliset voimavarat on puolestaan suunnattu yleisemmin lähipalvelujen säilyttämiseen ja kehittämiseen, ja tätä kautta Ullavan tulevaisuuden turvaamiseen.

Ilomantsissa on etsitty erityisesti kunnan ja kyläyhdistysten yhteistyönä uusia toiminta- ja kumppanuusmalleja palvelujen kehittämiseksi kunnan uloimmille kylille. Pyrkimyksenä on kylien elinvoimaisuuden ylläpitäminen ja ikääntyvän väestön kotona asumisen tukeminen. Kehittämistyötä ohjaava periaate on ”kehitetään sitä mitä kukin kylä tarvitsee”. Kylien hyvinvointitarpeita sekä yhteisöllisiä resursseja palvelujen kehittämiseksi on kartoitettu kunnan toimesta kylien asukkaille sekä kyläyhdistyksille tehdyillä kyselyillä. Näiden pohjalta kunta käynnisti kahdella etäisellä kyläalueella Kylätalo Monipalvelukeskus -hankkeen yhteistyössä viranomaistahojen, paikallisten yrittäjien ja yhdistystoimijoiden kanssa. Kivilahden kylätalo sekä Hattuvaaran kyläkoulu toimivat niin kohdekylien kuin ympäröivien kylien asukkaita palvelevina monipalvelukeskuksina, joiden toiminta rakentuu viikoittain pidettävien kyläpalvelupäivien ympärille.

Kyläpalvelupäivät tarjoavat Ilomantsin sivukylien asukkaille niin julkisen, yksityisen kuin kolmannen sektorin jalkautuvia lähipalveluja. Vuonna 2013 käynnistynyt toiminta on tuonut kylille yli 30 säännöllisesti vierailevaa palveluntarjoajaa. Kunta jalkauttaa kyläpalvelupäiviin erityisesti terveydenhuollon peruspalveluja kuten muisti-, diabetes-, sydän-, infektio-, reumahoitajan ja kotipalvelun vastaanottoja sekä järjestää kylätaloilla vuosittain influenssarokotuspäivät. Kunta järjestää kyläpalvelupäiviin myös asiointiliikenteen kutsutaksi-periaatteella. Paikalliset yrittäjät kuten jalkahoitaja, hieroja, parturi-kampaaja ja fysioterapeutti pitävät säännöllisesti vastaanottoja kyläpalvelupäivissä. Kyläyhdistys vastaa kylätalon kunnossapidosta sekä ruokailun järjestämisestä palvelupäivinä²⁷. Myös erilaiset kurssit ja infotilaisuudet ovat tärkeä osa päivien toimintaa. Kylillä on järjestetty muun muassa ensiapu-, atk- ja englanninkielen kursseja sekä pidetty eri tahojen toimesta tietoisuutta turvallisuuteen, ravitsemukseen, valokuituun ja sähköisiin terveystietoihin liittyen. Ilomantsin Kylätalo Monipalvelukeskus -toiminnan kehittäminen on ollut kuntavetoista, mutta rakentunut vahvasti kansalaislähtöisyydelle. Kyläpalvelupäivien palvelut ja toiminnot mietitään asukaslähtöisesti kyläläisistä koostuvissa toimintaryhmissä. Lisäksi kylillä on nimetyt yhdyshenkilöt, jotka vastaavat yhteydenpidosta kuntaan ja muihin yhteistyötahoihin palvelujen ja toimintojen järjestämiseksi.

Ylä-Vieksissä elinolojen ja palvelujen kehittämistä on viety eteenpäin erityisesti omaehtoisen aktiivisen kylätoiminnan kautta. Ylä-Vieksi on toteuttanut yhdessä kuuden naapurikylän kanssa laajan kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on ollut

27 Hattuvaarassa kyläpalvelupäivä järjestetään kyläkoululla ja ruokailun järjestämisestä vastaa sivistystoimi osana kouluruokailua.

edistää kylien elinoloja, omaehtoista toimintaa ja lähidemokratiaa sekä kehittää palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta²⁸. Ylä-Vieksin kyläyhdistyksen vetämässä hankkeessa olemassa olevia resursseja on pyritty saamaan paremmin käyttöön tiivistämällä yhteistyötä niin kylien kesken kuin solmimalla kumppanuustoimintaa Kuhmon kaupungin ja Kainuun sote-kuntayhtymän kanssa. Ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämiseksi Ylä-Vieksi on ollut mukana pilotoimassa kyläterveydenhoitaja-toimintaa. Kyläkaupan yhteyteen on perustettu myös omahoitopiste, jossa on saatavilla terveystietoa sekä mahdollisuus mitata verenpainetta. Yhteistyössä muiden Luoteis-Kuhmon kylien kanssa Ylä-Vieksin asukkaat ovat perustaneet verkko-osuuskunnan, jonka rakentama valokuitupohjainen kyläverkko luo tulevaisuudessa mahdollisuuksia myös sähköisten palvelujen kehittämiseen. Osana kumppanuustoimintaa Ylä-Vieksi on työllistänyt yhteistyössä Kuhmon kaupungin kanssa pitkäaikastyöttömiä kylätalon kunnostamistehtäviin.

Asukkaiden pelko lähipalvelujen katoamisesta sai konkreettisen muodon Ullavan kirkonkylän kyläkaupan ovien sulkeuduttua loppuvuodesta 2010. Tilanteen hyväksymisen sijaan asukkaat päättivät tarttua itse toimeen kauppapalvelujen ja sitä myötä myös muiden lähipalvelujen turvaamiseksi. Työvälineiksi perustettiin palveluosuuskunta sekä kirkonkylän kyläyhdistys, joiden molempien hallitukseen pyrittiin saamaan erilaista osaamista omaavia kyläläisiä. Ensimmäisenä tehtävänään osuuskunta hankki omistukseensa tyhjäksi jääneen kauppakiinteistön ja avasi sen tiloissa sekatarvakaupan. Tällä hetkellä kaupassa työskentelee neljä palkattua työntekijää, mutta vapaaehtoisten työpanos on edelleen merkittävä niin palveluosuuskunnan hallinnossa kuin kiinteistön huoltoon ja kunnossapitoon liittyvissä tehtävissä. Myyntiartikkeleiden hyllyttämisestä kantavat vastuun kyliltä kootut eläkeläisten talkooporukat, joille kolmen viikon välein osuva työvuoro tarjoaa mielekästä toimintaa ja mahdollisuuden tavata muita kyläläisiä. Vähitellen kaupan ympärille on kehitetty esiin nousseiden tarpeiden ja tarjoutuneiden mahdollisuuksien pohjalta monimuotoista palvelutoimintaa kuten lounaskahvila, apteekin sivutoimipiste, ravintola C-oikeuksin, Veikkaus- ja FinnToto -pisteet sekä pitopalvelu. Yhteistyössä kyläyhdistyksen ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa osuuskunta järjestää noin kerran kuukaudessa jonkin kyläläisiä yhteen kokoavan tilaisuuden tai tapahtuman. Vuosien kuluessa kyläkaupasta on tullut keskeinen osa Ullavan toimijaverkostoa, jolle kuvaavaa on eri toimijoiden tiivis yhteistyö sekä omaleimaisten ratkaisujen kehittäminen vastaan tuleviin haasteisiin ja kehittämistarpeisiin.

Sieivissä yksittäisen kuntalaisen esiintuoma huoli lapsiperheiden arjen haasteista ja näihin liittyvistä avuntarpeista toimi alkusysäyksenä perhepalvelukeskuksen toiminnan käynnistämiseksi. Koska julkiselta puolelta ei löytynyt rahoitusta kodinhoitajan palkkaamiseen, päätti joukko kuntalaisia perustaa yhdistyksen tukemaan lapsiperheitä heidän arjessaan. Yhdistyksen järjestämän kyselyn perusteella vanhemmat kaipasivat konkreettisen kotiavun ohella vertaistukea lastenkasvatukseen

28 Wieksi Vie -hankkeen loppuraportti 2014, 11–12

liittyvissä haasteissa, ja etenkin lapsiaan kotona hoitavien äitien toiveena oli mahdollisuus tavata muita samassa elämäntilanteessa olevia. Vastatakseen esiinnou-seisiin tarpeisiin yhdistys käynnisti perhepalvelukeskuksen toiminnan kunnan kes-kustassa tyhjillään olleessa rivitaloaluoneistossa. Omien tilojen ohella yhdistyksellä on mahdollisuus hyödyntää myös naapurissa olevan nuorisotalo Miitin tiloja. Per-hepalvelukeskuksen toiminta pitää sisällään kerran viikossa kokoontuvan perhe-kahvila Perhemiitin sekä kahtena päivänä viikossa toimivan lapsiparkin. Perhekah-vila tarjoaa mahdollisuuden yhdessäoloon, ohjattuun leikki- ja askartelutoimintaan sekä ruokailuun pientä korvausta vastaan. Lapsiparkkiin vanhemmat voivat tuoda lapsensa sovitusti lyhytaikaiseen hoitoon vaikkapa kauppa-asioinnin ajaksi. Fyysi-sesti tapahtuvan toiminnan ohella yhdistys tuottaa perhepalvelukeskuksessa ”van-han ajan kotiavuksi” määrittelemäänsä perhetyöntekijän palvelua, johon asiakkaat ohjautuvat pääsääntöisesti neuvolan kautta. Kahtena päivänä viikossa tarjolla ole-van palvelun sisältö muotoutuu asiakasperheen tarpeiden mukaan. Se voi pitää sisällään niin kotitöissä avustamista kuin lastenkasvatukseen liittyvien ongelmati-lanteiden ratkaisemista ja vanhempien jaksamisen tukemista. Toimintaansa yhdis-tys kehittää tiiviissä yhteistyössä peruspalvelukuntayhtymän, kunnan sekä seura-kunnan ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Alkuvaiheessa perhekeskustoiminnan taloudellisen pesämunan muodostivat kunnanjohtajan yhdistykselle lahjoittamat syntymäpäivälahjarahat sekä paikalli-selta Leader-yhdistykseltä saatu käynnistämisyavustus. Tällä hetkellä perhepalvelu-keskuksessa työskentelee yksi työntekijä, jonka palkkakuluista yhdistys ja kunta vastaavat yhteistyössä. Kunnan lisäksi yhdistys on saanut toimintaansa taloudellista tukea seurakunnalta sekä yhteistyössä paikallislehden kanssa järjestetyn haasteke-räyskampanjan myötä myös paikallisilta yrityksiltä. Taloudellisten resurssien riittä-mättömyys on kuitenkin toiminnan jatkuva haaste.

Taulukko 3. Tutkimusalueiden keskeiset toimijat ja paikalliset hyvinvointiratkaisut.

LWS tapaukset	Paikallinen toimintaympäristö ja sen vaikutukset hyvinvointitarpeisiin	Paikalliset toimijaresurssit ja yhteistyön synnyttämät "toimijasekoitukset"	Paikalliset hyvinvointiratkaisut
Ilomantsi	Harva asutus, pitkät etäisyydet Ikääntyvä väestö Julkisten ja yksityisten palvelujen etäisyys uloimmilla kyillä	Tiivis kunta-kylä ja kunta-yhdistys yhteistyö Kolmas ikä nähdään voimavarana	Kylätalo Monipalvelukeskus -toimintamalli Kylille jalkautuvat viran-omaiset ja yksityiset palveluntuottajat "Kehitetään sitä mitä kukin kylä tarvitsee" Kyläparlamentti
Ylä-Vieksi	Harva asutus, pitkät etäisyydet Ikääntyvä väestö Julkisten ja yksityisten palvelujen huono saavutettavuus	Aktiivinen kylätoiminta Kylä-kunta ja kylä-sote yhteistyö Omaehtoinen asukaslähtöinen kehittäminen	Kyläterveydenhoitaja Profiloituminen sote-kehittäjäkyläksi Pitkäaikaistyöttömien työllistämistoimet kylä-kunta yhteistyönä Verkko-osuuskunta
Sievi	Suuret lapsiperheet Teollisuuden (mies)työpaikat Työn kautta paikkakunnalle muuttaneet perheet	Vahva yritystoiminta Vahva yhteisöllisen toiminnan perinne	Yhdistyspohjainen Perhepalvelukeskus Paikallisten yritysten rahoitustuki
Ullava	Pitkät etäisyydet kaupungin keskustaan Pelko palvelujen etään-tymisestä ja pitäjän tulevaisuudesta	Aktivoinut kylätoiminta Monipuolinen ikärakenne, monipuolinen osaaminen Entiskunnan identiteetti	Palveluosuuskunta Aktivoituminen kunnallispolitiikassa Sektorirajat ylittävä yhteistyö paikallisten toimijoiden kesken

Tutkimuksemme osoittaa, että paikallistason tarkastelussa hyvinvointiresurssien voidaan havaita muotoutuvan hyvin erilaisten toimijasekoitusten ja paikallisiin olosuhteisiin sidoksissa olevien ratkaisujen kautta. Eri alueilla on löydettävissä erilaisia innovatiivisia ja eri resursseja yhdistäviä ratkaisuja paikallisesti ilmenevien hyvinvointitarpeiden tyydyttämiseksi (taulukko 3). Usein unohdetaan, että itse asiassa suomalainen hyvinvointivaltio on alkuaan rakentunut kansalaisliikkeiden ja julkisen vastuun neuvottelusuhteen tuloksena²⁹. Julkiseen palvelurakenteeseen kohdistuneiden leikkausten myötä niin kolmannen sektorin kuin kansalaistoiminnan rooli maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin tukemisessa ja palvelujen tuottamisessa on jälleen korostunut³⁰. Samalla myös julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuustoiminta on tiivistynyt ja tälle luodaan yhä enenevässä määrin kasvavia odotuksia.

29 Matthies 2014

30 ks. myös Kattilakoski 2015

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien kytkeytyminen kansalliseen hyvinvointipolitiikkaan

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien toiminta kytkeytyy osaksi kansallista hyvinvointipolitiikkaa ja sen ohjaamaa julkisen sektorin toimintaa. Paikallisen ja kansallisen hyvinvointipolitiikan keskinäinen suhde on kuitenkin jännitteinen. Möttönen³¹ kuvaa jännitettä suurena ja pienenä sosiaalipolitiikkana, joita ohjaavat erilaiset toimintalogiikat ja periaatteet. Suuri kansallinen politiikka ohjautuu entistä enemmän talouspoliittisista lähtökohdista kytkeytyen tuottavuuden ja tehokkuuden pyrkimykseen (vrt. sote-uudistus). Kuntien toteuttaman pienen sosiaalipolitiikan lähtökohdana on puolestaan tiiviimmän yhteistyön rakentaminen järjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan kanssa täydentämään julkista vastuuta ja palveluja.

Samanaikaisesti kun kansallisessa hyvinvointipolitiikassa, mukaan lukien sitä ohjaavat strategiat ja lainsäädäntö³², korostetaan yksilöiden ja yhteisöjen aktiivista osallistumista, rakennetaan suuren sosiaalipolitiikan toteutusta vahvasti keskusjohtoiselle ja yhdenmukaistaville ratkaisuille³³. Suuren sosiaalipolitiikan haasteeksi muodostuu tällöin sekä herkkyys tunnistaa erityisiä paikallisia tarpeita ja kyky reagoida niihin, että saada olemassa olevat yhteisölliset resurssit käyttöön ja vietyä pyrkimykset kansalaisosallistumisen vahvistamisesta käytäntöön.

Ilomantsissa voi katsoa toteutetun menestyksekkäästi pientä sosiaalipolitiikka, jossa kunnan aktiivinen ote yhteistyön tiivistämiseksi eri sektoreiden ja toimijoiden kanssa on synnyttänyt uudenlaisia innovatiivisia ratkaisuja vastamaan erityisesti ikääntyvien sivukylien palvelutarpeisiin. Kunnan sitoutuminen Kylätalo Monipalvelukeskus -toimintamallin kehittämiseen on vahvistanut kylien aktiivisuutta ja yhteisöllisyyttä. Kylätalot muodostavat tärkeän osan kunnan ennaltaehkäisevien peruspalvelujen toimipisteverkostossa ja kunta kaavailee monipalvelukeskusten perustamista myös muille tarvittaville kyläalueille. Kansallisesti etenevän sote-uudistuksen ja sosiaali- ja terveyspalvelurakenteen uudelleen organisoinnin myötä palvelujen järjestäminen Pohjois-Karjalassa siirtyy kuitenkin vuoden 2017 alusta maakunnalliselle SiunSote-kuntayhtymälle. Tällä hetkellä on epäselvää, millä tavoin paikkaperustaisesti kehitettyjä sosiaali- ja terveyspalvelujen ratkaisuja voidaan sisällyttää osaksi suuren sosiaalipolitiikan rakenteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelujen kehittämisen rinnalla Ilomantsissa on panostettu myös lähidemokratian sekä kunnan ja kylien keskinäisen vuoropuhelun kehittämiseen. Tärkeä osa tätä on vuonna 2014 perustettu kyläparlamentti, joka kokoaa kunnan ja kyläyhdistysten edustajat kahdesti vuodessa yhteen keskustelemaan kylien tilanteesta ja luomaan yhteistä näkemystä paikallisista kehittämistarpeista ja käytettävissä olevista resursseista.

Ylä-Vieksissä kyläläisten aktiivisuus paikallista hyvinvointia tukevien ratkaisujen kehittämiseen on esimerkki kansalaistoiminnasta, jonka yhteensovittaminen

31 Möttönen 2014

32 STM 2014; Hallitusohjelma 2015

33 ks. myös Kettunen & Kull sivulla 73

suureen sosiaalipolitiikkaan on osoittautunut vaikeaksi. Kylä on pyrkinyt aktiivisesti yhteistyösuhteiden rakentamiseen sekä kunnan että maakunnallisen sote-kuntayhtymän kanssa, mutta tiiviimpi ja pysyvämpi yhteistyö on osoittautunut vaikeaksi. Sote-yhtymän päätöksellä tärkeäksi ja toimivaksi koettu kyläterveydenhoitaja-kokeilu lopetettiin kylissä kehittämishankkeen päätyttyä. Päätöstä perusteltiin sekä kustannuksilla, että sillä, ettei vastaavaa toimintaa ole mahdollista järjestää yhdenmukaisesti koko maakunnan alueella. Näin tasapäistämisen politiikka on estänyt paikkaperustaisen kehittämisen kautta syntyneiden hyvinvointiratkaisujen juurtumista Ylä-Vieksin alueella. Myöskään kylien toiveet aluelautakunnan perustamisesta ja lähidemokratian kehittämisestä eivät ole edenneet toivotulla tavalla kaupungin kanssa käydyissä neuvotteluissa.

Sieivissä perhepalvelukeskuksen perustamisen lähtökohta on ollut erityisesti esiin noussut lapsiperheiden kokema tuen tarve, johon julkinen sektori ei ole palveluihin kohdistuneiden leikkausten vuoksi pystynyt vastaamaan. Jollei talouteen liittyviä kysymyksiä oteta huomioon, on Perhepalvelukeskus ry:llä sekä kunnan ja peruspalvelukuntayhtymän toimijoilla ollut alusta asti hyvin yhteneväinen näkemys olemassa olevista tarpeista ja yhdistyksen tarjoamien palvelujen tärkeydestä. Perhepalvelukeskuksesta on muodostunut julkiseen palvelujärjestelmään jäävien aukkojen paikkaaja, joka hyödyntää ja yhdistää joustavasti erilaisia resursseja ja rahoitusmahdollisuuksia. Yhteisesti jaettujen päämäärien ohella tälle luo hyvän pohjan maaseudulle tyypillinen erilaisten sosiaalisten verkostojen yhteen kietoutuminen ja sen myötä rakentuvat luonnolliset vuorovaikutuskanavat eri organisaatioiden ja toimijatasojen välille. Sievin tapaus on hyvä esimerkki pienen ja suuren sosiaalipolitiikan välisestä jännitteestä, jossa sosiaali- ja terveyspalveluorganisaatioiden laajentuminen vaikeuttaa paikallisesti eriytyneiden tarpeiden tunnistamista. Sieivissä, kuten myös laajemminkin, nämä haasteet konkretisoituvat arjen sujuvuutta haasteellisissa elämäntilanteissa tukevien lähipalvelujen puuttumisena ja täten ennaltaehkäisevien palvelujen toimimattomuutena. Suuren sosiaalipolitiikan näkökulmasta tämä johtaa pahimmillaan kustannuksiltaan kalliiden erityispalvelujen käytön lisääntymiseen.

Ullavassa virinnyt paikallinen aktiivisuus on osaltaan vastaus kuntaliitosten myötä heränneeseen huoleen siitä, että uudessa kuntarakenteessa kaupunkikeskustoista etäämmällä sijaitsevien entiskuntien palvelujen kehittämistä ja tätä kautta niiden elinvoimaisuuden ylläpitämistä ei nähdä enää tarkoituksenmukaiseksi. Omalla aktiivisuudellaan ullavalaiset ovat päättäväisesti ryhtyneet kehittämään omaa elinympäristöään pyrkien systemaattisesti hyödyntämään sitä osaaamista ja niitä voimavaroja, joita heillä yhteisönä on käytettävissään. Asukkaiden tavoitteena on luoda elinolosuhteet, joissa arkinen elämä on sujuvaa ja mielekästä nyt sekä tulevaisuudessa. Aktiivisen toiminnan rinnalla ullavalaiset haluavat pitää huolta siitä, että yhteiskunnalliseen päätöksentekoon niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla osallistuvat huomaavat, että maaseudulla asuu edelleen ihmisiä, jotka ovat valmiita taistelemaan kyliensä olemassaolon ja maaseutumaisen

elämäntavan oikeutuksen puolesta. Nämä vaikuttamispyrkimykset näkyvät kun-
tapolitiikassa aktivoitumisena sekä erilaisten tiedottamis- ja vaikuttamiskanavien
suunnitelmallisessa hyödyntämisessä omien tavoitteiden ja onnistumisten esiin tuo-
miseksi. Ullavassa tapahtunutta kehityskulkua voi eräällä tapaa luonnehtia ”lumi-
pallotehtäväksi”, jossa ensimmäisen tavoitteen saavuttaminen on lisännyt uskoa kan-
salaistoiminnan tuloksellisuuteen ja voimavaroihin.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Olemme etsineet tutkimuksella tarkentuvaa tietoa hyvinvointitarpeiden ja -resurs-
sien paikalliseen eriytymiseen vaikuttavista tekijöistä suomalaisella maaseudulla.
Olemme hyödyntäneet tässä paikallisen hyvinvointijärjestelmän käsitettä, joka tar-
joaa välineitä sekä paikallisesti eriytyvien hyvinvointitarpeiden ymmärtämiseksi,
että paikallisen kumppanuustoiminnan myötä syntyvien hyvinvointiresurssien tun-
nistamiseksi. Kuten tutkimuksemme osoittaa, on suomalaisella maaseudulla etsitty
ja löydetty hyvin erilaisia ratkaisuja paikallisiin hyvinvointitarpeisiin. Haaste on kui-
tenkin edelleen se, millä tavoin nämä paikkaperustaisesti kehitetyt hyvinvointirat-
kaisut saadaan integroitua osaksi laajentuvia sosiaali- ja terveydenhuollon raken-
teita sekä suurta sosiaalipolitiikkaa kansallisella tasolla.

Paikallisuutta korostavan lähestymistavan etuina suhteessa ylhäältä rakentuviin
keskitettyihin ratkaisuihin voidaan nähdä olevan toiminnan parempi vaikuttavuus
ja demokraattisuus sekä yhteys kestävän kehityksen edistämiseen³⁴. Yhteiskun-
tien monimutkaistuessa ja tarpeiden yksilöllistyessä hyvinvointipolitiikan tuominen
läemmäksi varsinaista kohdetta mahdollistaa eriytyviin hyvinvointitarpeisiin vas-
taamisen entistä tarkemmin ja tehokkaammin (vrt. läheisyysperiaate). Samoin se
edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua palvelujen sekä muiden hyvinvoin-
tia lisäävien toimintojen tuottamiseen ja vaikuttaa niitä koskevaan demokraattiseen
päätöksentekoon. Kun paikallistasolla ilmeneviin hyvinvointitarpeisiin lähdetään
etsimään ratkaisuja yhdessä, luodaan edellytyksiä lisäresurssien muodostumiselle.
Tiukentuvan talouden raamissa tämä edustaa kestävän kehityksen periaatteelle
rakentuvaa hyvinvointipolitiikkaa, joka ei pohjaudu jatkuvan taloudellisen kasvun
ajatukselle³⁵. Pyrkimyksenä on saavuttaa tarpeiden ja resurssien välinen tasapaino
sekä hyödyntää niitä mahdollisuuksia, jotka markkina-ajattelulle perustuvassa poli-
tiikassa tulevat hyvin helposti sivuutetuiksi tai jäävät tunnistamatta. Näin ollen
erilaisten paikallisten ja yhteisöllisten palvelumallien voi katsoa vastaavan myös
niin sanottuun niukkuuden ajan hyvinvointipolitiikkaan. Paikalliset hyvinvointijär-
jestelmät ja kansallinen hyvinvointipolitiikka tulisi näin nähdä toisiaan täydentä-
vinä (taulukko 4). Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että hyvinvointia ei nähdä pel-
kästään sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin tai edes laajemmin määriteltyjen

34 Andreotti, Mingione & Polizzi 2012

35 esim. Salonen 2014

hyvinvointipalvelujen kenttänä, vaan näkökulmaksi otetaan ihmisten oma käsitys heidän arjen sujuvuudesta ja mielekkään elämän rakentumisesta.

Taulukko 4. Paikallisten hyvinvointijärjestelmien ja kansallisen hyvinvointipolitiikan piirteitä.

Paikalliset hyvinvointijärjestelmät	Kansallinen hyvinvointipolitiikka*
paikallisuus, asukaslähtöisyys	järjestelmäkeskeisyys, asiakaslähtöisyys
kumppanuus, yhteisöllisyys	ylhäältä alas -ohjaus, yksilön valinnanvapaus hyvinvointipalvelujen markkinoilla
paikkaperustaiset ratkaisut	yhdenkukaistavat ratkaisut, tehokkaat palveluprosessit
läheisyysperiaatteen myötä syntyvä palvelujen parempi kohdentuvuus ja vaikuttavuus	suuruuden ekonomian ja keskittämisen myötä syntyvä tuottavuus ja tehokkuus
yhteistyön synnyttämät lisäresurssit	hallinnon keskittämisen, palvelutuotannon tehostamisen ja palveluintegraation myötä syntyvät säästöt
kokonaisvaltainen hyvinvointikäsite: ihminen omassa elinympäristössään	yksilö- ja sektorilähtöinen näkökulma hyvinvointitarpeisiin ja keinoihin, joilla niihin vastataan

* STM 2016

Katsomme, että paikallisen hyvinvointijärjestelmän näkökulma voisi tarjota laajentuville sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteille mahdollisuuden huomioida ne tarpeet ja mahdollisuudet, joita keskitetyn järjestelmän kautta ei kyetä tunnistamaan. Juuri paikallisten monimuotoisten ratkaisujen kautta voisi löytyä avain siihen, kuinka vastata yhä eriytyvimpiin hyvinvointitarpeisiin, tai miten rakentaa uudenlaista ”niukkuuden ajan hyvinvointipolitiikkaa” tavalla, joka ei uhkaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Kuten tarkastelemamme maaseutuyhteisöt ovat pyrkineet löytämään hyvinvointiratkaisuja paikkaperustaisen kehittämisen kautta, tulisi myös kansallisen hyvinvointipolitiikan viitekehyksessä pyrkiä tarkastelemaan alueellista monimuotoisuutta mahdollisuutena, ei ongelmana. Yhdenkukaistamisen ja suoraviivaistamisen pyrkimyksistä huolimatta alueellinen erilaisuus on ja tulee olemaan osa inhimillistä elämää ja kansalaisten maantiedettä, ja täten myös paikallisen ja kansallisen hyvinvoinnin rakentumista. Näemme, että sillan rakentaminen suuren sosiaalipolitiikan sekä paikkaperustaisen keskinäisen huolenpidon kulttuurin ja paikallisen solidaarisuuden välille avaa mahdollisuuksia paikata hyvinvointivaltion uudelleen järjestäytymisen myötä syntyneitä ja syntyviä aukkoja.

Lähteet

Andreotti, Alberta & Enzo Mingione 2013. The city as local welfare system. Teoksessa *City in the twenty-first century: Policy, planning and people: Promoting justice in urban development*, 224–241. University of Pennsylvania Press, USA.

Andreotti, Alberta & Enzo Mingione 2014. Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 1–15.

Andreotti, Alberta, Enzo Mingione & Emanuele Polizzi 2012. Local welfare systems: A Challenge for social cohesion. *Urban Studies* 49(9), 1925–1940.

Barca, Fabrizio 2009. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Saatavissa: http://admin.interact-eu.net/downloads/1224/Agenda_Reformed_Cohesion_Policy_04_2009.pdf%22 [Viitattu 8.12.2015]

Evers, Adalbert 2010. Civicness, civility and their meanings for social services. Teoksessa T. Brandsen, P. Dekker and A. Evers (toim.) *Civicness in the governance and delivery of social services*, Vol. 6, 41–65. Nomos, Baden-Baden.

Gastil, John & Peter Levine (toim.) 2005. *The Deliberative democracy handbook. Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. Jossey-Bass, San Fransisco.

Haavisto, Ilkka 2011. *Valta yhteisöille! EVA analyysi No. 16. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA*, Helsinki.

Hallitusohjelma 2015. *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FL_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Helne, Tuula & Tuuli Hirvilammi 2015. Wellbeing and sustainability: A relational approach. *Sustainable Development*, 23, 167–175.

Holmila, Marja 2003. Kylä kaupungistuvassa yhteiskunnassa. *Yhteisöelämän muutos ja jatkuvuus. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 1, 28–38.

Ilomantsin kunnan kotisivut <http://www.ilomantsi.fi/>, erityisesti *Kylätalo Monipalvelukeskus hankkeen aineisto* <http://www.ilomantsi.fi/kylatalohanke>

Julkunen, Raija 2001. *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino, Tampere.

Karvonen, Sakari & Timo Kauppinen 2009. Kuinka Suomi jakautuu 2000-luvulla? *Hyvinvoinnin muuttavat alue-erot. Yhteiskuntapolitiikka* 74(5), 467–486.

Katajamäki, Hannu 2011. *Kuntaliitokset ja uusi paikallinen hallinta. Teoksessa Kohti sosiaalisesti kestävästä hyvinvointia*. (toim.) Pirkko Vartiainen & Maritta Vuorenmaa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 295, *Sosiaali- ja terveyshallintotiede* 6, 181–194.

Kattilakoski, Mari 2015. Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto - paikallista hallintaa palvelujärjestelmamuutoksessa. Maaseudun Uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 1, 19-36.

Kattilakoski, Mari, Aila-Leena Matthies & Niina Rantamäki 2011. Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. Maaseudun Uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 2, 5-19.

Koskiaho, Briitta 2014. Kumppanuuden sosiaalipoliittikkaa etsimässä. Settlementtijulkaisuja 32, Helsinki.

Koskiaho, Briitta 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Vastapaino, Tampere.

Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (toim.) Tapaustutkimuksen taito, 9-38. Gaudeamus, Yliopistopaino Helsinki.

Lehtonen, Heikki 1990. Yhteisö. Vastapaino, Tampere.

Mahdollisuuksien maaseutu - Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014-2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2014.

Matthies, Aila-Leena 2014. Sosiaalihuollon ja kansalaisyhteiskunnan suhde sivistyneen demokratian peilinä. Teoksessa Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Suomalaisen sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus, 42-61. Vastapaino, Tampere.

Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki 2011a. Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2011.

Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki 2011b. Citizens' participation and community orientation - indicators of social sustainability of rural welfare services. Nordic Social Work Research, Vol. 1, No. 2, 125-139.

Matthies, Aila-Leena & Niina Rantamäki (toim.) 2013. Hyvinvointitalkoot - Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita. Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.

Mingione, Enzo & Marco Oberti 2003. The Struggle against social exclusion at the local level. Diversity and convergence in European cities. European Journal of Spatial Development. Jan 2003-n01, 1-23.

Möttönen, Sakari 2014. Onko kunnalliselle sosiaalipoliitikalle tilaa rakenteiden muutoksessa? Teoksessa Salonen-Soulie, Ulla (toim.) Kunnallisen sosiaalipoliittikan tila ja tulevaisuus. Haasteet opetukselle ja tutkimukselle, 4-15. Huoltaja-säätiö, Helsinki.

Pestoff, Victor 2009. A democratic architecture for the welfare state. Routledge, London.

Rannikko, Pertti 2009. Kylä kaupungin laidaksi: Autoetnografinen tutkimus paikallisyhteisöjen ja identiteettien liikkeistä. Maaseudun Uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 1, 5-19.

Schroender, Wolfgang 2012. Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? vorwärts buch GmbH. Berlin.

Salonen, Arto 2014. Ekososiaalinen hyvinvointiparadigma - yhteiskunnallisen ajattelun ja toiminnan uusi suunta täyttyvällä maapallolla. Teoksessa Juha Hämäläinen (toim.) Sosiaalipedagoginen aika-kausikirja 2014. Suomen sosiaalipedagoginen seura, 32-62.

Sievin kunnan kotisivut <http://www.sievi.fi>

STM 2016. Sote-uudistuksen tavoitteet. Saatavissa: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet> [Viitattu 14.4.2016]

STM 2014. Tieto hyvinvoinnin ja uudistuvien palvelujen tukena - Sote-tieto hyötykäyttöön -strategia 2020.

Stott, Marina (toim.) 2011. The Big Society Challenge. Keystone Development Trust Publication.

Ullavan palveluosuuskunnan kotisivut <http://www.ullavanpalvelut.net/>

Vaarama, Marja 2011. Prologi: Sosiaalipolitiikan nykytila. Teoksessa Palola, Elina & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka - Hukassa vai uuden jäljillä? 15-29. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Wiexi Vie -jatkohanke. Loppuraportti. Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry. Saatavissa: http://www.vieksi.fi/wp-content/uploads/2014/04/LOPPURAPORTTI_150314_FIN.pdf [Viitattu 8.12.2015]

Yin, Robert 2014. Case study research: Design and methods. (5th Edition). Sage, CA, Thousand Oaks.

Ylä-Vieksi kyläyhdistys ry:n kotisivut <http://www.vieksi.fi/>

Är lokala utvecklingsbehov ett kriterium när man riktar den platsbaserade regionutvecklingen?

I artikeln undersöker vi hur landsbygdsprogrammets företags- och projektstöd i Norra Karelen fördelats per postnummerområde. I artikeln granskar vi hur utvecklingsstöden har fördelats i förhållande till de lokala utvecklingsproblemen. Vi frågar också vilka faktorer som förklarar fördelningen mellan postnummerområdena. Resultaten visar att utvecklingsstöden fördelas ojämnt mellan områdena. Stödets fördelning är inte kopplade till utvecklingsproblemen inom respektive postnummerområde. I huvudsak förklaras fördelningen av områdenas ekonomiska aktivitet. Det finns en risk att de passivare områdena blir utan utvecklingsstöd, om man inte uppmärksammar vart stöden riktas. I våra slutsatser föreslår vi att man i den platsbaserade regionutvecklingen, som ett kriterium, bör beakta platsens behov på områden där man kämpar med utvecklingsproblem. I nuläget styrs fördelningen av landsbygdsprogrammets utvecklingsstöd enbart av landsbygdsklassificeringen, som inte beaktar stödbehovet för den lokala utveckling.

Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiselle?

Olli Lehtonen & Toivo Muilu

Aluekehityksen haasteet

Tämän artikkelin taustalla on viime vuosien epätasainen aluekehitys, sillä siirryttäessä aikaisempaa tutkimus- ja kehitysintensiivisempään eli osaamisperustaiseen talouteen ovat parhaiten Suomessa menestyneet suurimmat yliopistokaupungit ja niiden lähikunnat¹. Alueellinen koheesio tai yhteenkuuluvuus on jäänyt suurimpien keskuksien kilpailukyvyyn parantamisen varjoon². Aluepolitiikassa on ajateltu kasvukeskusten säteilevän myönteisiä vaikutuksia ympäristöönsä, mutta tutkimusten perusteella kasvukeskusten myönteiset vaikutukset eivät ulotu kovinkaan laajalle alueelle³, mikä on johtanut luonnonvarojen, pääoman ja työvoiman alikäyttöön maa-seutualueilla. Väärän tilannekuvan myötä erityisesti kasvualueiden toiminnallisten vyöhykkeiden ulkopuolella on tarvetta vahvistaa paikallista kehitystä. Tätä paikallisen kehityksen vahvistamista tukee myös muuttoliikkeen kykenemättömyys

1 Huovari 2012; Myrskylä 2012

2 Moisio 2012

3 Muilu ym. 2013; Lehtonen 2015a

tasapainottaa työttömyyden alueellisia eroja, jolloin alueiden välisistä eroista muodostuu pysyviä ja kasvualueiden väliin syntyy pahoinvointitaskuja⁴.

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä aluekehitystukia, jotka suunnattaisiin ainoastaan kasvualueiden ulkopuolisten alueiden kehittämiseen. Käynnissä on kuitenkin useita maaseudun kehittämisohjelmia, joiden tavoitteena on tukea syrjäisiä ja kehityksestä jälkeen jääneitä alueita ja parantaa maaseutualueita yrittäjyysympäristöinä. Kehittämiseen käytettävien yritys- ja hanketukien avulla on tarkoitus lisätä ohjelma-alueen asukkaiden toimeentulomahdollisuuksia, monipuolistaa alueen elinkeinotoimintaa tai parantaa elinkeinotoiminnan rakennetta heikentämättä kuitenkaan toimivien yritysten toimintaedellytyksiä⁵. Periaatteet yritys- ja hanketukien kohdentamisesta on säädetty maaseudun kehittämisen tukemista koskevassa laissa (VNK 28/2014). Kriteerit rahoituksen saamiselle on määritelty niin, että yrityksen tulee sijaita maaseudulla, sen täytyy omata edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan ja yrityksen on omattava riittävä ammattitaito. Lisäksi myönnettävä tuki ei saa vääristää kilpailua, joten paikallisilla markkinoilla toimivalle yritykselle ei yleensä myönnetä tukea. Yritystukia kohtaan on kuitenkin esitetty paljon kritiikkiä ja usein niitä pidetään huonona tai tehottomana aluekehittämisen välineenä⁶. Tuet ovat myös leikkausten kohteena, sillä valtion talousarvioesityksessä esimerkiksi vuonna 2016 maaseudun kehittämiseen suunnatut määrärahat laskevat vuoteen 2015 verrattuna noin 92 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa määrärahoissa noin 22 prosentin laskua⁷.

Eriytynyt aluekehitys edellyttää alueiden välisten kehityserojen tasaamiseen ja resurssien käytön lisäämiseen uusia ja täsmällisiä välineitä. Kasvualueiden työsäkäyntialueiden ulkopuolella aluekehittämistä tulisi lähestyä paikkaperustaisesti niin, että tukea kohdentuisi alueille, jotka ovat kohdanneet kehitysongelmia ja joissa resurssit ovat vajaakäytössä. Paikkaperustaisessa aluekehittämisessä paikallisen kehityksen vahvistamisessa keskitytään paikallisen osaamisen luomiseen, sisäisten ja ulkoisten toimijoiden yhteistyön edistämiseen ja innovointiin sekä tutkimustulosten hyödyntämiseen päätöksenteossa⁸. Alueiden erilaisuus on paikkaperustaisen ajattelun keskiössä, sillä samat toimenpiteet eivät sovellu kaikille alueille eikä kehittämismalleja voi kopioida⁹. Tämä on myös yksi lähtökohta paikkaperusteiselle aluepolitiikalle, jossa huomioidaan, että alueilla on erilaisia vahvuuksia ja haasteita sekä erilaiset kehityspotut¹⁰. Erilaisuuden lähtökohta on tärkeä, sillä mikäli kehittämispolitiikka ei onnistu keskittymään paikallisiin vahvuuksiin, sillä ei kyetä myöskään estämään pienten keskusten ja maaseutualueiden taantumista eikä tasapainottamaan alueiden välisiä eroja¹¹. Ilman paikallisia vahvuuksia kehittäminen ei juurru osaksi paikallistaloutta.

4 Lehtonen & Tykkyläinen 2013

5 Maaseutuvirasto 2015

6 Pietarinen 2012

7 Valtionvarainministeriö 2015

8 Rodrik 2005

9 Barca ym. 2012

10 Blank 2005; Rodrik 2005

11 Markey ym. 2006

Tavoite ja tutkimuskysymykset

Tämän artikkelin tavoitteena on tutkia maaseudun kehittämiseen käytettävien ELY-keskusten ja Leader-toimintaryhmien myöntämien yritys- ja hanketukien kohdentumista suhteessa paikallisen kehityksen edistämisen tarpeeseen. Yritys- ja hanketukien kohdentumisen tarkastelussa käytetään hyväksi paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksiä, joka kuvaa alueiden riippuvuutta paikallisesta kehityksestä ja sen edistämistarpeesta¹². Indeksillä voidaan paikantaa ne alueet, jotka tarvitsevat tukea paikallisen kehityksen vahvistamiseksi, mikäli alueiden välisiä kehityseroja halutaan Suomessa vähentää. Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi kytkeytyy osaksi paikkaperustaisen aluepolitiikan kohdentamista, jossa keskiössä on kehittämis- ja tukitoimenpiteiden tarkka kohdentaminen suoraan ja nopeasti paikallisen tason tarpeisiin¹³. Käytännön tasolla Suomessa harjoitetaan paikkaperustaista politiikkaa esimerkiksi Leader-toiminnassa, mutta tutkimustietoa tämän toiminnan tarkasta kohdentumisesta ei ole olemassa.

Tutkimuksemme pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: 1) miten maaseutuohjelman yritys- ja hanketuet jakautuvat postinumeroalueille Pohjois-Karjalassa ja 2) mitkä tekijät selittävät tukien kohdentumista postinumeroalueille. Tulosten perusteella pyrimme antamaan uusia suosituksia siitä, millaisia kriteerejä tulisi kehittää yritystukien ja kehittämishankkeiden kohdentamiseen ja miten paikkaperustaista aluekehittämistä voitaisiin hyödyntää pyrittäessä tasaamaan alueellisia kehityseroja. Johtopäätöksissä tutkimuskysymykset pelkistyvät pohdinnaksi siitä, tulisiko aluekehittämistä lähestyä paikkaperustaisemmin sisällyttämällä kehitystarvetta koskevia kriteereitä yritystukien allokointiin.

Hyvinvointitappioiden välttämiseksi sekä paikallisten resurssien tehokkaan hyödyntämisen ja tasaisen aluekehityksen turvaamiseksi olisi tärkeää, että osa kehittämisrahoista suuntautuisi heikoimmin menestyneille alueille, joilla kehitysmahdollisuudet ovat edelleen heikentyneet. Nykyisin tukien kohdentumista ei koordinoita valtakunnallisesti, joten tukipäätökset voivat olla riippumattomia muiden kehittämistoimien paikallisesta kohdentumisesta. Tuki ei siten välttämättä tavoita kaikista heikoimpia alueita. Arvion perusteella valtakunnallisesti noin 32 prosenttia yritystuista on kohdentunut harvaan asutulle maaseutualueelle ja noin 51 prosenttia ydinmaaseudulle¹⁴. Toimintaa on voitu perustella aluepolitiikan valossa, koska nämä kaksi alueluokkaa menettivät esimerkiksi vuosien 2000–2012 välillä 111 000 asukasta ja yli 15 000 työpaikkaa¹⁵. Sen sijaan Leader-yritystukien osalta tilanne on ollut toinen. Harvaan asuttujen maaseutualueiden ongelma on ollut se, että ne eivät pysty ottamaan vastaan kehittämispanoksia samalla tavalla kuin kaupunkien läheinen maaseutu, koska sieltä puuttuu kehittäjäorganisaatioita¹⁶. Siksi kehittä-

12 Lehtonen 2015a

13 Mahdollisuuksien... 2014

14 Voutilainen 2005

15 Helminen ym. 2013

16 Keränen ym. 2004

mishankkeiden alueellinen jakautuminen on ollut epätasapainossa suuren osan hankkeista kohdentuessa kaupunkien läheiselle maaseudulle.

Paikallisen kehittämisen edistämistarve Suomessa ja Pohjois-Karjalassa

Yritys- ja hanketukien kohdentumista tarkastellaan tässä artikkelissa suhteessa paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksiin. Tämä indeksi kuvaa kuntien mahdollisuutta hyötyä läheisten kuntien kasvusta tai paikallistalouden kykyä kasvattaa työpaikkojen lukumäärää. Se kuvaa toisin sanoen alueiden kehitysedellytyksiä, joten sen avulla on mahdollista paikantaa ne alueet, joissa työpaikkakehityksen kääntymisen kasvuksi on epätodennäköistä ilman aktiivisia paikallisia kehittämistoimia ja tukea. Indeksissä korkeita arvoja saavat alueet sijaitsevat tyypillisesti kaukana työpaikkojen kasvualueista, jolloin niiden mahdollisuudet hyötyä työssäkäynnin välityksellä kasvualueista ovat pienet. Sijaintihaitan lisäksi näillä alueilla on merkittäviä myönteistä työpaikkakehitystä haittaavia kehityshaittoja, kuten aktiiviväestön vähentyminen tai yksipuolinen elinkeinorakenne, jotka laskevat alueiden kilpailukykyä ja alentavat todennäköisyyttä positiiviselle työpaikkakehitykselle¹⁷. Alhaisen kilpailukyvyn myötä yritykset eivät koe näitä kehitysongelmia kohdanneita alueita houkuttelevana yrittäjyysympäristönä. Indeksi on kuvattu tarkemmin aikaisemmassa tutkimuksessa¹⁸.

Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksillä on mahdollista osoittaa tarkasti paikkatiedon avulla kehitysongelmaiset alueet. Toisin sanoen se rajaa alueet, joilla paikkaperustaista kehittämistä pitäisi tehdä aluehallinnon eri toimijoiden yhteistyönä ja sektorirajat ylittäen, jos alueiden välisiä kehityseroja halutaan aktiivisesti tasata. Koska indeksi perustuu kvantitatiiviseen mallintamiseen postinumeroalueilla ja niistä yleistettyyn interpolointipintaan, sen avulla ei voida ottaa kantaa paikkaperustaisen kehittämisen organisoimiseen paikallistasolla. Sillä voidaan kuitenkin avustaa paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamista, jossa keskiössä on kehittämis- ja tukitoimenpiteiden tarkka räätälöinti paikallisiin tarpeisiin¹⁹. Indeksillä on mahdollista havaita paikallistalouden kehittämismahdollisuuksien rajat ja kohdentaa kehittämistä sijainti- ja kehityshaittojen heikentämiin kehitysongelmaisiin alueisiin. Ilman näiden maantieteellisten reunaehtojen huomioimista paikallisen kehittäminen ei kykene puuttumaan alueiden kehitystä sääteleviin rakenteellisiin ongelmiin eivätkä kehittämistoimet juurru paikallistalouteen²⁰.

Suomessa korkeiden indeksiarvojen kehitysongelmaiset alueet sijaitsevat pääosin Itä- ja Pohjois-Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuun itäosissa, Pohjois-Karjalassa, Pohjois- ja Etelä-Savossa sekä Suomenselän alueella Pirkanmaan ja Keski-Suomen pohjoisosissa (kuva 1). Näissä maakunnissa paikallisen kehityksen vahvistamisen

17 Lehtonen 2015a

18 Lehtonen 2015a

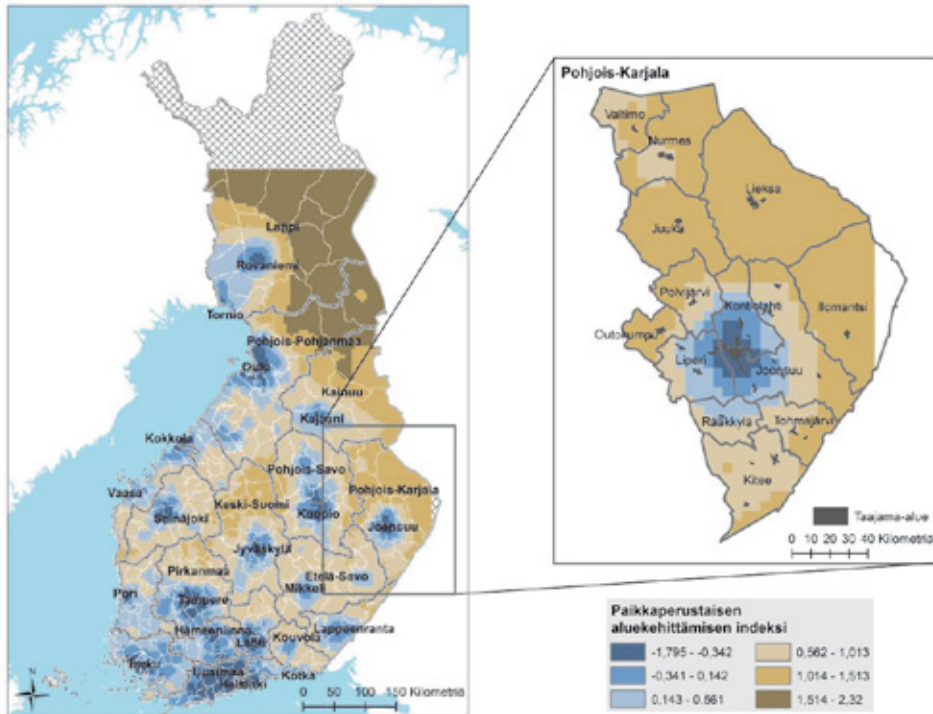
19 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014

20 Markey ym. 2006, 418

tarve ei rajaudu suppeisiin alueisiin, sillä laajimmillaan indeksin arvot ovat korkeita kokonaisten seutukuntien alueilla, kuten esimerkiksi Pielisen Karjalassa, Ylä-Pirkanmaalla, Saarijärven-Viitasaaren seutukunnassa, Kehys-Kainuussa tai Itä-Lapin seutukunnassa. Huomioitavaa on, että indeksin perusteella paikkaperustaisen aluekehittämisen tarve ei rajoitu vain Itä- ja Pohjois-Suomeen, vaan se ulottuu hieman hajanaisesti myös maan eteläosiin. Esimerkiksi Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakuntien reunoilla sijaitsevilla alueilla indeksin arvot ovat suhteellisen korkeita. Indeksissä kehitysedellytyksiltään ja yrittäjyysympäristöltään vahvimmat alueet sijoittuvat Etelä-Suomen suurimpiin kaupunkeihin ja näiden ympäristökuntiin sekä maakuntakeskuksiin (kuva 1).

Tutkimusalueellamme Pohjois-Karjalassa erot paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksissä ovat suuria Joensuun ympäristön ja muun maakunnan välillä (kuva 1). Ongelmallista maakunnan kahtiajakautumisessa on myönteisen kehityksen keskittyminen Joensuun seudulle ja sen rajoittuminen korkeintaan noin 40 kilometrin säteelle Joensuun keskustasta. Indeksi osoittaa valtaosan maakunnasta olevan riippuvainen paikallistaloudesta syntyvästä kehityksestä, mutta samanaikaisesti alue on myös kehitysmahdollisuuksiltaan rajoittunut. Siksi maakunnan etelä- ja pohjoisosissa Keski-Karjalassa ja Pielisen Karjalassa on tarvetta tukea aktiivisesti aluekehittämistä yritys- ja hanketuilla paikallisen yrittäjyysympäristön parantamiseksi. Lähikohdan seutukuntien kehittämisessä tulisi olla paikallisten resurssien hyödyntämisen kasvattaminen.

Kuva 1. Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi Suomessa. Aluekehittämisen edellytykset ovat sitä heikompia, mitä korkeampia indeksin arvot ovat. Indeksien arvot on standardisoitu, jolloin niitä voidaan tulkita normaalijakuman prosenttipisteiden avulla. Esimerkiksi välille -1 ja 1 luokituu 68 prosenttia havainnoista. Indeksiarvot eivät yllä Ylä-Lappiin havaintojen puuttumisen vuoksi.



Tutkimuskohteena Pohjois-Karjalan maaseutuohjelma 2007–2013

Vuosille 2007–2013 suunnatun Pohjois-Karjalan maaseudun kehittämissuunnitelman tavoitteena oli parantaa maa- ja metsätalouden kilpailukykyä, ympäristön ja maaseudun tilaa ja maaseutualueiden asukkaiden elämänlaatua sekä kannustaa taloudellisen toiminnan monipuolistamiseen. Tavoitteeseen pääsemiseksi ohjelmassa valittiin kriittisiksi kehitettäviksi menestystekijöiksi neljä strategista painopistettä, joiden tulisi lävistää maaseutuohjelmassa määritellyt toimintalinjat, niiden kehittämisen painopisteet sekä toimenpiteet. Kriittisiä menestystekijöitä ohjelmassa olivat 1) luonnonvarojen kestävä käyttö, 2) osaamisen vahvistaminen, 3) innovaatioiden kehittäminen ja hyödyntäminen sekä 4) alueiden ja yritysten vahvuuksiin perustuvan erikoistumisen avulla tapahtuva kehittäminen.²¹

²¹ Inkeroinen & Ryhänen 2014

Maaseutuohjelmaan kuuluvien yritys- ja hanketukien kohdentamisen tarkastelussa käytämme ajanjaksolla 16.5.2008–31.7.2013 tehtyjä päätöksiä. Näitä tarkastellaan Pohjois-Karjalassa postinumeralueittain. Yritystukien osalta Pohjois-Karjala kuuluu kokonaisuudessa tukialueeseen I, joka on korkein tukiluokka mahdollistaen maksimissaan 35 prosentin tukitason²². Tutkimusajanjaksolla Pohjois-Karjalan ELY-keskus teki 498 myönteistä tukipäätöstä (noin 21 miljoonaa euroa) ja paikalliset Leader-toimintaryhmät 150 tukipäätöstä (noin 4 miljoonaa euroa). Valtaosa eli 80 prosenttia ELY- ja Leader-yritystuista oli yritysten investointitukea, sillä kehittämistuen osuus oli 16 prosenttia ja loput 4 prosenttia kohdistui käynnistämistukeen. Investointituesta 51 prosenttia ohjautui rakentamiseen, 43 prosenttia koneisiin ja laitteisiin ja 6 prosenttia rakennusten hankintaan²³. Tukien alueellista jakautumista tarkastellaan tässä tutkimuksessa postinumeroluokalla, koska se on pienin toiminnallinen alueyksikkö, jolle tukitiedot olivat laskettavissa. Se on myös kuntatasoa pienempi alueyksikkö ja mahdollistaa siten tarkemman analyysin tukien kohdentumisesta kunnan tai Leader-toimintaryhmän sisällä.

Käytetyt tutkimusmenetelmät

Artikkelin tutkimusmenetelmät koostuvat paikkatietoanalyyseistä sekä tilastollisesta testaamisesta ja mallintamisesta. Paikkatietoanalyysit suoritettiin ArcMap-ohjelman zonal statistics -työkalulla, jolla laskettiin paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksin keskiarvot postinumeralueittain. Tilastollisina analyysinä käytettiin t-testiä sekä korrelaatioanalyysiä. Niillä tarkasteltiin kehittämistuen ja paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksin välistä yhteyttä. Tuen kohdentamiseen vaikuttavia tekijöitä selvitettiin lineaarisella ja logistisella regressiomallilla. Mallien sovittaminen oli luonteeltaan eksploratiivista, koska etukäteen ei ollut tiedossa aikaisempia tutkimuksia tuen kohdentumiseen vaikuttavista tekijöistä. Siksi regressiomalleihin valittiin Tilastokeskuksen avoimesta Paavo-aineistosta selittäviksi muuttujiksi postinumeroalueen sosioekonomista asemaa, koulutustasoa, elinkeinorakennetta ja työssäkäyntiä kuvaavia muuttujia (Tilastokeskus 2015). Lineaarisen regressiomallin selittävien muuttujien suhteellista merkitystä tukien kohdentumisen selittäjinä testattiin LMG-indeksillä²⁴.

Maaseutuohjelman kehitystukien kohdentuminen Pohjois-Karjalassa

Yritys- ja hanketukien maantieteellisessä jakautumisessa on selkeitä eroavaisuuksia (kuva 2). Kartat A ja B osoittavat ELY:n rahoittamien aloittavien ja toimivien yritysten tukien kohdentuvan Pohjois-Karjalassa eri tavoin. Toimivien yritysten tuet

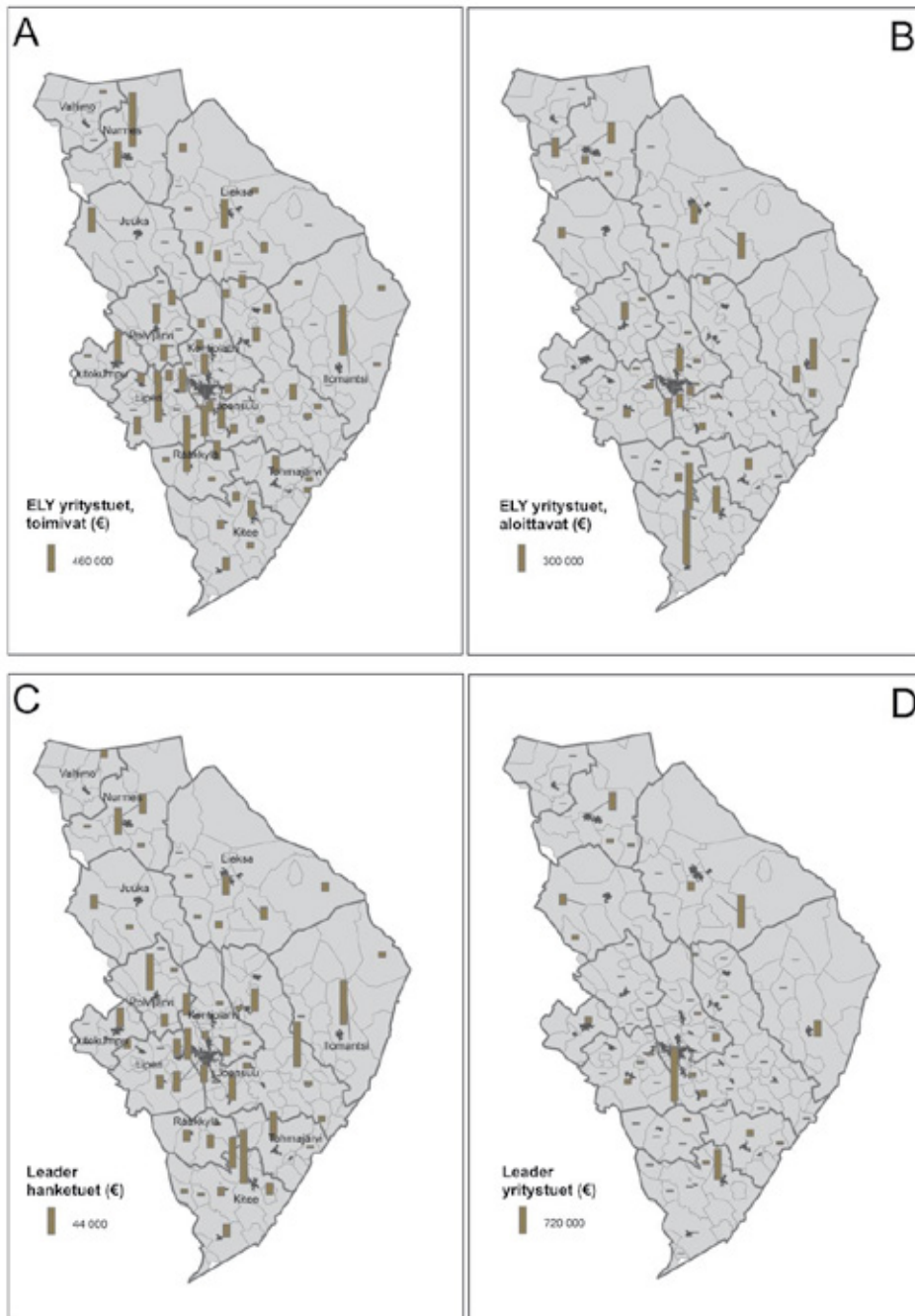
22 Maaseutuvirasto 2015

23 Inkeroinen & Ryhänen 2014

24 Grömping 2006

jakautuivat selvästi tasaisemmin ja laajemmin Pohjois-Karjalan maaseutualueille kuin tuki aloittaville yrityksille. Aloittavat yritykset näyttävät keskittyvän selkeämmin taajamiin ja maaseudun paikalliskeskuksiin sekä niiden läheisyyteen. Varsinkin maakunnan itä- ja pohjoisosissa on paljon postinumeroalueita, joilta puuttuivat aloittavia yrityksiä koskevat tukipäätökset. Epätasapainon myötä Keski-Karjalassa Kiteen, Rääkkylän ja Tohmajärven kunnissa myönnettiin aloittaville yrityksille suhteellisen paljon yritystukea (kuva 2B). Toimivien yritysten osalta tuki jakautui aloittavia yrityksiä tasaisemmin ympäri maakuntaa, vaikka nekin keskittyivät maaseudun paikalliskeskusten läheisyyteen ja Joensuun lähiympäristöön. Kartasta erottuvia keskittymiä sijaitsee Nurmeksessä, Lieksassa, Juuan, Liperin, Ilomantsin, Rääkkylän, Kiteen ja Tohmajärven paikalliskeskusten läheisyydessä (kuva 2A). Myös Joensuun seutu erottuu kartasta selkeänä tukikeskittymänä.

Kuva 2. Yritys- ja hanketuet Pohjois-Karjalassa postinumeroalueittain 16.5.2008–31.7.2013.



Kuvan 2 kartat C ja D osoittavat maakunnan kolmen paikallisen toimintaryhmän rahoittamien yritystukien ja hanketukien jakauman maakunnan postinumeroalueilla. Kartassa toimintaryhmien jakamat yritystuet keskittyivät enemmän paikalliskeskukseen ja niiden lähiympäristöön samalla tapaa kuin ELY:n toimiville yrityksille suunnattu tuki (kuva 2C). Leader-hanketuet seurailevat hyvin pitkälle samaa alueellista jakaumaa kuin aloittaville yrityksille suunnatut tuet. Ne keskittyvät maaseudun paikalliskeskukseen ja niiden lähiympäristöihin (kuva 2D).

Maaseutuohjelman kehitystuet suhteessa paikallisen kehityksen edistämistarpeeseen

Vuosina 2007–2013 maaseutuohjelman yritys- ja hanketukien kohdentuminen postinumeroalueelle näytti riippuvan pääsääntöisesti muista tekijöistä kuin paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksin kuvaamasta tarpeesta paikallisen kehityksen edistämiseksi. Tämä näkyy siinä, että yritys- ja hanketukien suuruus postinumeroalueella ei korreloi tilastollisesti merkitsevästi paikallisen kehittämistarpeen kanssa ($r=-0,08$, p -arvo $0,312$). Postinumeroalueet, joille kohdentui yritys- tai hanketukea, eivät myöskään eronneet paikallisen kehittämistarpeen suhteen niistä postinumeroalueista, joille tukea ei kohdentunut ($t=0,309$, p -arvo $0,757$). Siten paikallisen kehittämisen tarve ei yleisesti ohjannut maaseutuohjelman yritys- tai hanketukien kohdentumista yrityksiin tai hankkeisiin. Siksi tuki on voinut kohdentua paikalliseen kehittämistarpeeseen verrattuna satunnaisesti ja suuri osa tuesta onkin voinut suuntautua menestyville ja kehittyville postinumeroalueille vastoin siihen liittyviä aluekehitystä tasaavia periaatteita.

Korrelaatioanalyysin ja t -testin tulosten tulkintaa tukee myös yritys- ja hanketukien kohdentumisen tarkastelu taulukossa 1 paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksin kvartiileissa. Näistä ensimmäiseen eli alimpaan kvartiiliin kuuluu 25 prosenttia kehitysedellytyksiltään parhaimmista postinumeroalueista. Vastaavasti neljanteen eli ylimpään kvartiiliin kuuluu 25 prosenttia huonoiten menestyvistä postinumeroalueista. Taulukosta 1 nähdään, että 60 prosenttia maaseutuohjelman yritys- ja hanketuista suuntautui yrityksiin ja hankkeisiin, jotka toimivat parhaimmat kehitysedellytykset omaavilla postinumeroalueilla eli kuuluvat indeksin ensimmäiseen tai toiseen kvartiiliin. Siten yrityksiin ja hankkeisiin, jotka sijaitsevat huonoimmat edellytykset omaavalla puolikkaalla postinumeroalueita kohdistui tuesta loput 40 prosenttia. Erot kvartiilien välillä johtuvat siitä, että yritys- tai hanketukea ei kohdentunut kaikille postinumeroalueille heikoimmin menestyvissä kvartiileissa ja toisaalta niissä toimivat yritykset ja hankkeet saivat myös keskimäärin vähemmän tukea kuin menestyvämmillä kvartiileilla toimivat yritykset tai hankkeet. Esimerkiksi parhaimpaan kvartiiliin kuuluvista postinumeroalueista peräti 88 prosenttiin kohdentui yritys- tai hanketukea, kun taas vastaava osuus huonoimmassa kvartiilissa oli 66 prosenttia. Tukea ei siten kohdistunut läheskään kaikille kehitysedellytyksiltään heikentyneille postinumeroalueille. Keskimäärin yrityksiä ja hankkeiden

saaman tuen suuruus oli parhaassa kvartiilissa noin 246 000 euroa ja huonoimmassa keskimäärin noin 216 000 euroa. Asukaslukuun ja työpaikkojen lukumäärään suhteutettuna huonoimmalle kvartiilille kohdentui eniten tukea, mikä kuvastaa harvaan asuttujen alueiden painottuvan tuen kohteena (taulukko 1). Huonoimmassa kvartiilissa asuu noin 12 prosenttia Pohjois-Karjalan asukkaista ja siellä sijaitsee noin 11 prosenttia alueen työpaikoista. Maaseutualueiden näkökulmasta taulukon 1 väestö- ja työpaikkatilastot ovat tosin ”harhaisia”, koska ne sisältävät maaseutualueisiin kuulumattomat taajamat.

Erilaisten tukimuotojen kohdentumista tarkasteltaessa erot kvartiilien välillä suurenevät (taulukko 1). Heikoimman kvartiilin postinnumeroalueilla sijaitsevat yritykset ja hankkeet saivat esimerkiksi toimivien yritysten tuesta 18 prosenttia ja aloittavien yritysten tuesta 24 prosenttia. Erityisesti Leader-hanketuista suhteellisen suuri osuus, 36 prosenttia, kohdistui menestyvien postinnumeroalueiden hankkeisiin. Epätasapainoa kuvaa myös se, että kahden parhaan kvartiilin hankkeet saivat tuesta yhteensä 57 prosenttia. Leader-yritystuesta menestyneimmillä postinnumeroalueilla sijaitsevien yritysten osuus oli vielä tätäkin suurempi eli 69 prosenttia. Näin ollen heikommin menestyneellä puolikkaalla postinnumeroalueita toimiviin yrityksiin kohdentui vain 31 prosenttia Leader-yritystuista. Tätä epätasapainoa on aiemmin selitetty kehittäjäorganisaatioiden vähyydellä siellä, missä tuille olisi eniten tarvetta²⁵.

25 Keränen ym. 2004

Taulukko 1. Maaseutuohjelman tukien kohdentuminen paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksiin kvarttileissa. Ensimmäiseen kvartiiliin kuuluvat kehitysedellytyksiltään parhaimmat ja neljänteen kvartiiliin huonoimmat postinumeroalueet. Kvartiilit muodostettiin postinumeroalueiden keskiarvoista.

Muuttuja		I kvartiili (paras)	II kvartiili	III kvartiili	IV kvartiili (huonoin)
Tuet yhteensä (yritystuet + Leader-hanketuet)	€	8 874 135	7 870 486	5 299 053	5 830 361
	%	31,8	28,2	19,0	21,0
Tuetut postinumeroalueet	n	36	30	25	27
	%	88	71	61	66
Tuki/postinumeroalue	€	246 503	262 349	211 962	215 939
ELY-yritystuet toimiva yritys	€	4 875 829	4 101 548	2 980 897	2 575 624
	%	34	28	20	18
ELY-yritystuet aloittava yritys	€	1 130 970	1 815 898	886 383	1 229 552
	%	23	36	18	24
Leader-yritystuet	€	332 440	474 848	187 947	176 551
	%	28	41	16	15
Leader-hanketuet	€	2 534 895	1 478 191	1 243 825	1 848 634
	%	36	21	17	26
Asukasluku	n	89 758	27 478	25 974	18 732
	%	55,4	17,0	16,0	11,6
Työpaikat	n	34 086	8 625	7 195	6 106
	%	60,9	15,4	12,8	10,9
Tuet/asukas	€	98,8	286,4	204,0	311,2
Tuki/työpaikka	€	260,3	912,5	736,5	954,8

Yritystukien kohdentumista voidaan tarkastella myös maaseutuluokissa (ks. luokituksesta tarkemmin ²⁶), kuten on tehty myös aikaisemmissa tutkimuksissa²⁷. Suurin osa yritys- ja hanketuesta kohdentui aikaisempien tutkimusten mukaisesti yrityksiin ja hankkeisiin, jotka sijaitsevat ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla (taulukko 2). Näissä alueluokissa sijaitsevat yritykset ja hankkeet saivat hieman yli 70 prosenttia kaikista yritys- ja hanketuista. Maaseutuluokkien välillä on kuitenkin suuria eroja tukimuotojen kohdentumisessa. Esimerkiksi Leader-hanketuesta yli 40 prosenttia kohdentui hankkeisiin, jotka sijoittuvat maaseudun paikalliskeskuksiin tai kaupunkien läheiselle maaseudulle, mutta Leader-yritystuesta noin 80 prosenttia kohdistui yrityksiin, jotka toimivat ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Vaikka tuki kohdentui pääasiassa ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun yrityksiin, ei se kuitenkaan näyttänyt tavoittavan yrityksiä, jotka ovat kehitysedellytyksiltään heikoimmilta postinumeroalueilta. Tämä uhkaa eriyttää postinumeroalueiden kehitystä maaseutuluokissa.

26 Helminen ym. 2013

27 Voutilainen 2005

Taulukko 2. Maaseutuohjelman tukien kohdentuminen maaseutuluokittain. Postinumeroalueen maaseutuluokitus määrittyi suurimman maaseutuluokan pinta-alan perusteella pois lukien maaseudun paikalliskeskukset, joissa riitti, että postinumeroalueella oli kyseisen luokituksen tilastoruujuja.

Muuttuja		Maaseudun paikallis-keskukset	Kaupunkien läheinen maaseutu	Ydinmaaseutu	Harvaan asuttu maaseutu
Tuet yhteensä (yritystuet + Leader-hanketuet)	€	3 954 414	2 777 518	9 070 965	7 075 888
	%	17.3	12.1	39.6	30.9
Tuetut postinumeroalueet	n	3	16	49	39
	%	2.8	15.0	45.8	36.4
Tuki/postinumeroalue	€	1 318 138	173 594	185 121	181 433
ELY-yritystuet toimiva yritys	€	1 577 736	1 792 734	5 323 154	3 490 364
	%	12.9	14.7	43.7	28.6
ELY-yritystuet aloittava yritys	€	728 954	219 636	2 122 941	1 203 220
	%	17.1	5.1	49.7	28.1
Leader-yritystuet	€	83 493	119 947	441 003	359 873
	%	8.3	11.9	43.9	35.8
Leader-hanketuet	€	1 564 231	645 200	1 183 866	2 022 430
	%	28.9	11.9	21.9	37.3

Maaseutuohjelman kehitystukien kohdentumista selittävät tekijät

Yritys- ja hanketukien kohdentumista selittäviä tekijöitä mallinnettiin lineaarisella ja logistisella regressiomallilla. Tarkoituksena oli löytää avoimeen aineistoon pohjautuvia kriteerejä, jotka sopisivat täydentämään tukien alueellista jakamista ja kuvaisivat tukien kannalta myönteistä yrittäjyysympäristöä postinumeroalueilla. Tässä tehtävässä käytettiin kahta erilaista regressiomallia, koska ne eroavat toisistaan selitettävän muuttujan suhteen. Lineaarisessa regressiomallissa selitettävänä muuttujana oli postinumeroalueella toimivien yritysten ja hankkeiden saamien tukien summa, kun taas logistisessa mallissa selitettiin sitä, ovatko postinumeroalueella sijaitsevat yritykset tai hankkeet ylipäätään saaneet tukia. Siten näiden kahden mallin käyttäminen tuottaa kahdenlaista informaatiota tukimuotojen kohdentumisesta.

Tulosten perusteella lineaarisessa regressiomallissa postinumeroalueella toimivien yritysten ja hankkeiden saamien tukien suuruus määrittyi viidestä selittävästä muuttujasta (taulukko 3). Regressiomallin selityksaste ($r^2=0,593$) on hyvä, joten malli tunnistaa melko kattavasti yritysten ja hankkeiden saamien tukien suuruuteen liittyviä tekijöitä postinumeroalueilla. Regressiokertoimien etumerkkien perusteella tunnusomaista paljon tukea kohdentuneille postinumeroalueille olivat korkeat mediaanitulot, suuri asukasluku ja työpaikkojen lukumäärä, korkea yli 20-30

kilometrin päässä asuinpaikasta työssäkäyvien osuus sekä suuri tarve paikallisen kehittämisen edistämiseksi. Nämä muuttujat kuvastavat suurien tukisummien kohdentuneen väestörikkaiden taajama-alueiden ympäristöön, jotka ovat samalla näiden postinumeroalueiden työssäkäyntialueita. Näillä postinumeroalueilla noin 20 kilometrin päässä keskuksesta asuntokuntien mediaanitulot ovat syrjäisempiä postinumeroalueita korkeammat²⁸, ja lisäksi suuri osa työssäkäyvissä käy töissä yli 20 kilometrin päässä asuinpaikasta kuvastaen riippuvuutta taajama-alueen kehityksestä²⁹. Regressiokertoimien perusteella työttömyysaste, koulutustaso tai maa- ja metsätalousyrittäjien osuus yrittäjistä eivät selitä postinumeroalueille kohdentuneiden yritys- tai hanketukien suuruutta.

Lineaarisen regressiomallin tulosten tarkastelun yhteydessä laskettiin selittävien tekijöiden suhteellista tärkeyttä kuvaava LMG-indikaattori. Sen tarkoituksena on selvittää selittävien tekijöiden merkittävyyttä tutkittavan ilmiön selittäjinä. Indikaattorin perusteella suurin merkitys tukisumman suuruuteen on postinumeroalueen asukasluvulla sekä työpaikkojen lukumäärällä. Nämä kaksi tekijää nostavat yhdessä lineaarisen regressiomallin selitysasteen yli 49 prosenttiin ja määrittävät siten pääsääntöisesti regressiomallissa postinumeroalueen saaman yritys- ja hanketuen suuruuden. Muut tilastollisesti merkitsevät muuttujat muodostavat yhteensä noin 5 prosenttia selitysasteesta, joten ne ovat toissijaisia tekijöitä selitettäessä postinumeroalueelle kohdentuneen tuen suuruutta.

Taulukko 3. Yritys ja hanketukien kohdentamista selittävät tekijät regressiomalleissa. Tilastollisesti merkitsevät muuttujat lihavoituna.

Muuttuja	Lineaarinen regressiomalli			Logistinen regressiomalli		
	Kerroin	t-arvo	p-arvo	Kerroin	t-arvo	p-arvo
Vakio	-513876	-0.869	0.3867	1.11E+01	1.349	0.1773
Mediaanitulo (€)	23.42	1.781	0.07756	-1.66E-04	-0.894	0.3713
Työttömyysaste (%)	-7588.46	-1.276	0.20443	-1.50E-01	-1.971	0.0488
Asukasluku	95.8	5.667	1.11E-07	9.33E-05	0.211	0.833
Työpaikat	136.54	6.055	1.84E-08	8.38E-04	0.436	0.6627
Keski-ikä	2626.26	0.344	0.7316	-4.26E-02	-0.392	0.6954
Työmatka yli 20 km (%)	4011.57	1.983	0.04979	8.51E-02	1.944	0.0519
Ei peruskoulun jälkeistä koulutusta (%)	649.71	0.108	0.91433	-6.02E-02	-0.741	0.4589
Korkeakoulutus (%)	-11950.9	-1.335	0.18467	-8.70E-02	-0.68	0.4964
Maa- ja metsätalousyrittäjiä (%)	-1294.2	-0.285	0.77654	-5.20E-02	-0.969	0.3327
Paikkaperustaisen kehittämisen indeksi	211980	2.671	0.00866	6.58E-01	0.542	0.5882
Selitysaste	0,593	0,285				

28 Lehtonen & Tykkyläinen 2010

29 Lehtonen ym. 2015

Logistisessa regressiomallissa tilastollisesti merkitseviä selittäjiä on vain kaksi (taulukko 3). Sen selitysaste ($r^2=0,285$) on myös selvästi alhaisempi kuin lineaarisessa mallissa, mutta toisaalta logistisissa regressiomalleissa selitysasteet jäävätkin usein melko alhaisiksi³⁰. Tässä mallissa regressiokertoimien perusteella tukia kohdentui varmimmin postinumeroalueille, joiden työttömyysaste oli alhainen ja suuri osa työssäkävivistä kävi töissä yli 20 kilometrin päässä asuinpaikastaan. Alhainen työttömyysaste voi indikoida asukasluvun ja työpaikkojen tavoin paikallista taloudellista aktiivisuutta. Nämäkin molemmat selittävät muuttujat viittaavat tukialueiden keskittymiseen taajama-alueiden työssäkäyntialueille. Tuen kohdentumisen kannalta postinumeroalueen koolla ei näytä olevan merkitystä vaan ainoastaan aktiivisuudella. Muut selittävät muuttujat eivät ole logistisessa regressiomallissa tilastollisesti merkitseviä. Esimerkiksi paikallinen kehittämistarve ei ollut yhteydessä tuen kohdentumiseen postinumeroalueelle.

Pohdinta ja johtopäätökset

Yritys- ja hanketukien tarkastelu paljasti maantieteellisen epätasapainon tukien kohdentumisessa. Erityisesti aloittavien yritysten tuki oli vähäistä harvaan asutulla maaseudulla, koska vain reiluun kolmasosaan luokan postinumeroalueista kohdentui tukea. Aloittavien yritysten tuet keskittyivät kuntataajamien läheisyyteen, mikä poikkesi tasaisemmin alueelle levittäytyvistä toimivien yritysten tuista. Tuet kohdentuivat myös epätasaisesti suhteessa postinumeroalueiden kehitysmahdollisuuksiin. Parhaiten menestyvistä postinumeroalueista peräti 88 prosentille kohdentui yritys- tai hanketukea, mutta huonoimmassa kvartiilissa tuettujen postinumeroalueiden osuus jäi 66 prosenttiin. Tuen suuruus postinumeroalueilla ei korreloinut paikkaperustaisen aluekehittämistarpeen kanssa, eivätkä tukea saaneet myöskään eronneet kehittämistarpeen suhteen tukea saamattomista postinumeroalueista. Regressiomalleissa yritys- ja hanketukien suuruus postinumeroalueella riippui vahvasti postinumeroalueen suuruudesta eli väkiluvusta ja työpaikkojen lukumäärästä. Pelkästään tuen kohdentumista selittivät postinumeroalueiden taloudellista aktiivisuutta kuvaavat tekijät, kuten alhainen työllisyysaste ja työssäkäynti yli 20 kilometrin päässä asuinpaikasta. Regressiomallien tulokset kuvaavat mahdollisen uhkakuvan, jossa pienet, korkean työttömyysasteen syrjäiset maaseutualueet eivät ole mukana kehityksessä, koska niiden taloudellinen aktiivisuus on alhaisempi kuin suuremmilla postinumeroalueilla. Siksi ne jäävät ilman yritys- ja hanketukea eikä kehittämistarve kohtaa myönnettyjä yritys- ja hanketukia. Mahdollinen uhkakuva ei ole uusi, sillä se on todettu jo syrjäisen maaseudun teemaryhmän kehittämissuunnitelmassa vuonna 1998. Tällöin havaittiin, että heikot kehitysedellytykset omaavat alueet eivät ole kyenneet käyttämään riittävästi hyväkseen nykyisiä alue- ja maaseutupoliittisia keinoja³¹.

30 Brooks 2008, 540

31 Syrjäisen maaseudun teemaryhmä 1998

Tulosten perusteella voidaan kysyä, voimistuuko maaseudun eriytymiskehitys kehittämisen myötä ja onko tämä väistämätön osa kehittämistä, kun tukien kohdentamisen kannalta passiiviset alueet jäävät aluekehittämisen marginaaliin? Voisiko paikkaperustainen aluekehittäminen ehkäistä passivoitumista, jos siihen kytketään paikallisen aktiivisuuden lisäksi myös tieto kehittämistarpeesta? Eriytymiskehityksen syventyminen ei ole tarkoitushakuista, mutta ainakaan nykyiset yritys- ja hanketuen kohdentamisen kriteerit eivät näytä pystyvän ehkäisemään eriytymistä ja siihen liittyvää resurssien vajaakäyttöä. Ongelmana on, että yritys- ja hanketuet eivät tavoita kaikkia niitä alueita, joiden kehitysedellytykset ovat heikentyneet, koska tuki kohdentuu alueellisesti sokeasti riippumatta alueen kehittämistarpeesta tai muista alueelle kohdentuneista tuista. Tukea heikentyneiden kehitysedellytysten alueet kuitenkin tarvitsisivat, sillä useinkaan alueiden oma kehittämispotentiaali ei riitä myönteisen aluekehityksen aikaansaamiseksi³². Regressiomalleista ei löytynyt taloudellisen aktiivisuuden lisäksi muita tuen kohdentumista selittäviä kriteereitä, ja siksi esimerkiksi postinumeroalueen kehitysedellytykset olivat heikosti yhteydessä tuen kohdentumisen suuruuteen tai ylipäätään siihen, onko postinumeroalueelle kohdentunut maaseutuohjelmaan kuuluvia tukia.

Tukien epätasainen maantieteellinen jakautuminen sekä tukien kohdentumista selittävien tekijöiden puute voivat osin selittää sitä, miksi yritystukia on aiemmin kritisoitu aluekehittämisen välineenä. Pietarisen³³ työ- ja elinkeinoministeriölle tekemässä selvityksessä tarkasteltiin yritystukien, alueellisten elinkeinotukien ja EU:n rakennerahastojen tukien toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Selvityksen mukaan vain vajaa puolet (566 milj. euroa) yritystukien arvosta osoittautui tehokkaiksi eli hyvin tavoitteeseensa vaikuttaviksi. Tukijärjestelmän alueellista vaikuttavuutta koskien raportissa viitataan kansainväliseen arvioon Suomen innovaatiojärjestelmästä: ”Tuotannon resurssit ovat siirtyneet tehottomasta käytöstä tehokkaaseen vilkkaimmin etelässä ja tuotantokeskittymissä ja heikoimmin idässä, pohjoisessa ja syrjäseuduilla. ... Alueiden väliset tuottavuuserot ovat suuria ja kasvaneet, vaikka alueiden kehittämistä on tuettu vuosikausia erilaisilla politiikkavälineillä”³⁴. Selvitysmiehen johtopäätös onkin, että ”yritystuet näyttäisivät siis olevan huono tai tehoton aluekehittämisen väline”³⁵. Yritys- ja hanketukien kohdentumisen näkökulmasta tuottavuusero voi johtua aloittavien yritysten ja investointien vähyydestä osassa maaseutualueita ja toisaalta tukien kohdentumisen maantieteellisestä hajainaisuudesta. Tukien vaikuttavuutta voisi parantaa myös niiden suuntaaminen keskittymiseduista riippumattomaan tuotantoon.

Osaselitys tukien vajavaiselle kohdentumiselle on, että ELY-tukien kohdentamisesta puuttuvat tällä hetkellä kriteerit, jotka jakaisivat maaseutualueita paremmin niiden kehitysedellytysten mukaisesti. Ohjelmakaudella 2014-2020 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tukihakemukset arvioidaan seitsemällä

32 Syrjäisen maaseudun teemaryhmä 1998

33 Pietarinen 2012

34 Suomen innovaatiojärjestelmän... 2009

35 Pietarinen 2012

valintakriteerillä, joista jokaisesta voi saada 1-3 pistettä. Valintakriteerit painotetaan ja suurin painoarvo (30 prosenttia) on tuettavan toimenpiteen vaikutuksella yrityksen toiminnan uudistumiseen. Tuettavan toimenpiteen/yrityksen toimipaikan sijainnin painoarvo on puolestaan pienin eli 5 prosenttia. Eniten sijaintipisteitä (3) voi saada toimenpide tai yritys, joka sijaitsee harvaan asutulla tai ydinmaaseudulla, mutta kokonaisuutena sijainnin merkitys on nykyisessä tukijärjestelmässä vähäinen. Leader-ryhmät eivät noudata ELY-keskusten kanssa samoja valintakriteereitä, vaan jokainen ryhmä on itse määritellyt omat valintakriteerinsä³⁶. Näissäkään kriteereissä paikkaperustainen kehittäminen ei kuitenkaan kytkeydy osaksi kehitysongelmien ratkaisua. Valintakriteerit tunnistavat heikosti yrittäjyysympäristöjä, jotka ovat varsin erilaiset esimerkiksi Joensuun seutukunnassa verrattuna Pohjois-Karjalan maakunnan itäosiin.

Tulosten perusteella on syytä pohtia, voitaisiinko aluetukien paikallista vaikuttavuutta parantaa korostamalla paikkaperusteisuutta tukipäätöksissä nykyistä enemmän. Tällöin tukikriteereiksi voidaan yhdistää paikallisen kehityksen edistämistarve ja aktiivinen paikallinen kehittäminen. Harvaan asutun ja ydinmaaseudun niputtaminen yhdeksi tukien valintakriteeriksi peittää alleen laajojen maaseutualueiden sisäisen kehityspotentiaalin vaihtelun³⁷. Havaintojemme mukaan näyttää siltä, että sijainti- ja kehityshaitat jossain määrin halvaannuttavat osaa maaseutualueista ja johtavat paikallisiin kehitysongelmiin vähentäen alueiden taloudellista aktiivisuutta. Kehitysongelmat laskevat myös postinumeroalueiden houkuttelevuutta yrittäjyysympäristönä ja tälläkin on merkitystä yritys- ja hanketuen kohdentumiseen. Jos nämä alueet eli niiden yritykset ja muut toimijat eivät saa kehittämistyölleen riittävää tukea, vaikeutuu kehitysongelmien ratkaiseminen entisestään. Siksi tukien kohdentamisen yhtenä kriteerinä tulisi olla paikallinen kehittämistarve, jolloin tuen kohdentuminen yhtyisi aluepoliittisiin tavoitteisiin, joilla pyritään vähentämään alueiden välisiä kehityseroja. Tulokset osoittavat, että aluekehityksen välineet eivät ole vaikuttaneet riittävästi syrjäisten alueiden kehitykseen³⁸.

Tuloksia tulkittaessa on syytä myös huomioida, että väestörakenteen ja elinkeinorakenteen heikentyminen voivat passivoida aluetta, jolloin pelkästään alueen aktiivisuuteen perustuva kehittäminen ei ole tuloksekasta. Tätä varten tarvitaan alueellista ohjausta tai tukikriteeri, johon soveltuu paikkaperustaisen aluekehittämisen edellyttämä vuorovaikutus alueellisten ja paikallisten toimijoiden kesken. Heikoimmat kehitysedellytykset omaavilla alueilla tarvitaan vahvempaa valtionhallinnon ohjausta ja vuoropuhelua aluekehittämisessä, jotta voidaan välttää maaseudun eriytymistä. Alueet tai toimintaryhmät eivät kykene itse erottamaan kehittämistarpeen paikallista vaihtelua. Artikkelissa hyödyntämämme paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi tarjoaa tähän ongelmaan yhden välineen, ja se soveltuisi täydentämään maaseutuluokitusta yhtenä tukipäätösten kriteerinä. Tällöin kriteerit

36 Yritystukien valintakriteerit... 2015

37 Muilu 2012; Lehtonen & Wuori 2015

38 Syrjäisen maaseudun teemaryhmä 1998

ohjaisivat tukia kohdentamaan aktiivisille kehitysongelmia kokeville alueille, jolloin uhka aluekehityksen eriytymiselle vähentyisi ja myös tukien vaikuttavuus parantuisi. Indeksien käyttäminen mahdollistaisi tehostetut ja alueellisesti kohdistetut toimet maaseutualueiden kehittämisessä.

Lähteet

Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andres Rodriguez-Pose 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52(1), 134-152.

Blank, Rebecca 2005. Poverty, policy, and place: How poverty and policies to alleviate poverty are shaped by local characteristics. *International Regional Science Review* 28(3), 441-464.

Brooks, Chris 2008. *Introductory econometrics for Finance*. Cambridge University Press, Cambridge.

Grömping, Ulrika 2006. Relative importance for linear regression in R: The package relaimpo. *Journal of Statistical software* 17(1), 1-26.

Helminen Ville, Kimmo Nurmio, Antti Rehunen, Mika Ristimäki, Kari Oinonen, Maija Tiitu, Ossi Kotavaara, Harri Antikainen & Jarmo Rusanen 2013. *Kaupungin-maaseudun alueluokitus*. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Huovari, Janne 2012. *Globalisaatio ja tuotannon sijoittuminen*. PTT raportteja 235. Helsinki.

Inkeroinen, Paula & Hannu Ryhänen 2014. *Pohjois-Karjalan alueellisen maaseutus suunnitelman seuranta ja arviointi*. Loppuraportti. Koulutus- ja kehittämisspalvelu Aducate, Itä-Suomen yliopisto.

Keränen, Heimo, Kataja, Jukka-Pekka, Olli Aulaskari, Heikki Keränen, Sari Nevalainen, Pentti Malinen, & Jouni Ponnikas 2004. *Alueellisen maaseudun kehittämissohjelman (ALMA) väliarviointi*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 3/2004. Helsinki.

Keskuskauppakamari 2007. *Alueiden kilpailukyky*. Selvitys. Keskuskauppakamari, Helsinki.

Lehtonen, Olli 2015a. *Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi*. Askelia kohti erilaistavaa aluekehittämistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(1), 19-45.

Lehtonen, Olli 2015b. *Space-time dependence in regional development: the geospatial approach to understanding the development processes in small-scale areas of Finland*. *Dissertations in social sciences and business studies* No 105. University of Eastern Finland. Juvenes Print, Joensuu.

Lehtonen, Olli & Markku Tykkyläinen 2010. *Tulotason spatiaalinen kaksoispolarisaatio Pohjois-Karjalassa 1996-2003*. *Terra* 122(2), 63-87.

Lehtonen, Olli, Olli Wuori & Toivo Muilu 2015. *Comparing the extend of the spread effects: Rural-urban commuting in the Finnish working regions*. *Journal of Geographic Information System* 7, 29-42.

Lehtonen, Olli & Olli Wuori 2015. *Potentiaalisista leviämisvaikutuksista ja kehityshaitoista rakentuva paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi Suomessa - paikallisen työpaikkakehityksen vahvistaminen Manner-Suomessa*. *Luonnonvarakeskus raportteja*, Helsinki.

Lehtonen, Olli & Lasse Okkonen 2016. *Geographical distribution of socio-economic impacts of fast pyrolysis oil production based on forest biomasses - a case of Lieksa Industrial park, Finland*. (submitted manuscript).

Maaseutuvirasto 2015. *Monipuolisempaa ja vahvempaa yrittäjyyttä maaseudun yritystuilla*. Saata-vissa: www.mavi.fi/yritystuet [Viitattu 18.10.2015]

Mahdollisuuksien maaseutu - maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014-2020. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä. Saatavissa: www.tem.fi [Viitattu 15.3.2014]

Markey, Sean, Greg Halseth & Don Manson 2006. The struggle to compete: From comparative to competitive advantage in Northern British Columbia. *International Planning Studies* 11(1), 19-39.

Moisio, Sami 2012. Valtio, alue, politiikka. Vastapaino, Tampere.

Muilu, Toivo 2012. Maaseudun potentiaali ja valikoiva muuttoliike. Teoksessa Hirvonen, Timo & Ossi Kotavaara (toim.) ESPON tekee tulosta, 89-101. Nordia Tiedonantoja 1/2012.

Muilu, Toivo, Niina Kotavaara, Jouni Ponnikas, Sirpa Korhonen, Henna Hintsala & Eeva-Maria Puska 2014. Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja alueisiin. Nordia Tiedonantoja 3/2013.

Myrskylä, Pekka 2012. Alueellisten työmarkkinoiden muutos. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2012. Helsinki.

Partridge, Mark, Don Rickman, Amar Kamar & Rose M. Olfert 2009. Do new economic geography agglomeration shadows underlie population dynamics across the urban hierarchy. *Papers in Regional Science* 88(6), 445-466.

Pietarinen, Matti 2012. Yritystukiselvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2012. Helsinki.

Ritsilä, Jari 1999. Regional differences in environments for enterprises. *Entrepreneurship & Regional Development* 11: 187-202.

Rodrik, Dani 2005. Growth strategies. Teoksessa Aghion, Philippe & Steven Durlauf (toim.) *Handbook of economic growth*, 967-1014. Elsevier Academic Press, North Holland.

Silander Mika, Hannu Tervo & Hannu Niittykangas 1997. Uusi aluepolitiikka ja yritysten sijantikäyttäytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisu 142. Jyväskylä.

Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin tulokset ja suositukset. Tiivistelmä 2009.

Syrjäisen maaseudun teemaryhmä 1998. Syrjäisen maaseudun kehittäminen. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu 7/1998 (MYTR).

Tilastokeskus 2015. Paavo - Postinumeroalueittainen avoin tieto. Saatavissa: <https://www.stat.fi/tup/paavo/index.html>: [Viitattu 30.11.2015]

Voutilainen, Olli 2005. Yritystuki maaseudun kehittämisen välineenä - maaseudun mikroyritykset ja yritystukien kohdentuminen. MTT selvityksiä 95. Saatavissa: www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts95.pdf [Viitattu 10.10.2015]

Yritystukien valintakriteerit ohjelmakaudella 2014-2020 (2015). Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavissa: www.ely-keskus.fi/documents/10191/56461/Yritystuki+kriteerit+nettiin+toukokuu.pdf/a835a5f5-d5f9-487e-b0c7-b87c7b9346d3 [Viitattu 21.5.2015]

Lokalitetens paradox i en digitaliserad tid

Strävan att digitalisera som råder i vårt samhälle stöder sig på tanken att teknologin kan hjälpa till att skapa en bekväm vardag också för dem som bor i glesbygden. I digitaliseringen glöms lätt den lokala förankringen och det platsbaserade utvecklingsarbetet. Vår artikel utgår från tanken att den lokala förankringen också är central när det gäller digitalisering eller annan teknologiförmedlad utveckling. Vi undersöker hur äldre människors aktivitet och digitala kompetens återspeglar platsens särdrag.

Vårt empiriska material kommer från tre fokusgrupper med sammanlagt 16 deltagare. Vi analyserar intervjuerna utgående från modaliteterna av agentskap: kunna, förmå, vilja, tvingas, få och känna.

Våra forskningsresultat visar att lokalitetens paradoxer i den digitaliserade epoken knyts samman i serier, och det finns både negativa och positiva paradoxer. En förutsättning för teknikbaserad kommunikation är en fungerande infrastruktur. Om den saknas blir det omöjligt att digitalisera servicen och annat stöd i vardagen. Byborna försätts i en situation där de måste välja utan att tillräckligt känna till alternativen och hur de fungerar. Besluten förankras i sin tur i värderingar – och värderingarna förändras som känt långsamt medan teknologin utvecklas snabbt. Digitaliseringen verkar vara ett samhälleligt måste, som inte smälter in i bybornas vardag, om byborna inte har reella möjligheter att vara delaktiga i utvecklingen.

Paikallisuuden paradokseja digiajassa

Arja Kilpeläinen & Päivi Rasi

Johdanto

Yhteiskunnassa vallitsevassa teknologiahegemoniassa digitalisaation odotetaan olevan lähes kaikenkattava ratkaisu palvelujen laatuun ja saatavuuteen, yhteiskunnan tuottavuuden kasvuun ja ihmisten arjen sujuvuuden ylläpitämiseen. Digitalisaatio on nykyisen hallitusohjelman läpileikkaava teema ja teknologiavälitteisten, käyttäjystävällisten julkisten palvelujen järjestäminen tai tuottaminen yksi hallitusohjelman kärkihankkeista¹. Erityisesti ikääntyneen väestönsan osalta on Euroopan laajuisesti korostettu tarvetta ymmärtää ja poistaa niitä tekijöitä, jotka vaikeuttavat tai estävät heidän osallisuuttaan digitaalisessa yhteiskunnassa², mikä käytännössä pitää sisällään paikkaperustaisuuden. Paikkaperustainen, paikallisuuteen ankkuroitu kansallinen kehittämisspolitiikka on siten osa EU:n läheisyysperiaatetta.

Artikkelimme lähtökohtaisena ajatuksena on, että ratkaisut arjen sujuvuuden ylläpitämiseen myös teknologiavälitteisesti löydetään paikallisella toiminnalla ja

1 Ratkaisujen Suomi 2015

2 Sourbati 2009

kehittämisellä³. Digitalisaatio näyttäytyy kompleksisena mahdollisuutena arjen sujuvuuden tukemisessa, etenkin harvaan asutuilla alueilla. Artikkelissamme tarkastelemme lappilaisia ikääntyviä sivukyläiä, joissa digitalisaation haasteet kohdataan erityisesti maantieteellisen sijainnin ehdoilla, unohtamatta kulttuurisia, ajallisia ja sosiaalisia vaateita. Digitalisaatio tuottaa ikääntyvälle yhteiskunnallemme paradoksin. Yhteiskunnan teknologisoituminen rakentaa paikattomuuteen perustuvaa elämysympäristöä, mutta ihmisten arki kytkeytyy paikkaan.

Haemme artikkelissamme vastauksia kysymykseen, miten pienissä lappilaisissa sivukylissä paikan erityisyys näkyy ikäihmisten toiminnoissa ja digitaalisissa kompetensseissa⁴. Lähestymme kylälaisten internetin käyttöä ja digitaalisia kompetensseja Jyrki Jyrkämän jaottelemien kuuden toimijuuden modaliteetin avulla. Toisiinsa kietoutuvat modaliteetit konkretisoituvat sivukylissä arjen toiminnoissa, jotka kiinnittyvät sekä aikaan että paikkaan. Kulttuurisesti rakentuvat aika- ja paikkakäsitykset todentuvat kylissä sosiaalisissa tilanteissa. Aineistomme on kolme keväällä 2015 tekemäämme fokusryhmähaastattelua lappilaisissa pienissä kylissä.

Ikäihmisten internetin käyttö ja digitaaliset kompetenssit

Suomalaisten ikäihmisten internetin käyttö⁵ eroaa joissakin suhteissa nuoremmista ikäluokista. Yli 65-vuotiaat käyttävät internetiä nuorempiaan vähemmän, osittain eri käyttötarkoituksiin ja vähemmän mobiilisti. Kun Suomessa keväällä 2015 ilmoitti 96 prosenttia 45-54-vuotiaista käyttäneensä internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana, oli 55-64-vuotiaiden osuus 90 prosenttia, 65-74-vuotiaiden 68 prosenttia ja 75-89-vuotiaiden osuus 28 prosenttia. Saman tutkimuksen mukaan harvaan asutuilla alueilla kotitalouksissa on vähemmän käytössä internetyhteyksiä kuin kaupunkialueilla. Lisäksi nopea laajakaista (30 Mbit/s) on harvaan asutuilla alueilla pääasiallisesti vasta rakenteilla tai suunnitteilla⁶. Kun teknologiavälitteisten palvelujen käyttö edellyttää nopeita yhteyksiä, on itsestään selvää, että hitaiden yhteyksien varassa olevien alueiden asukkaat käyttävät vähemmän internetillä tarjottavia palveluja.

Internetyhteyksien vajavaisuus ja puutteellisuus vähentävät luonnollisesti teknologian käyttöä paikallisesti. Sen lisäksi teknologian käyttöön vaikuttavat yksilötasolla osaaminen, kykeneminen, haluaminen ja tunteminen. Paikallisiin toimintatapoihin vaikuttavat puolestaan yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti asetetut reunaehdot: täytyminen ja voiminen. Sovellamme artikkelissa Jyrki Jyrkämän⁷ toimijuuden modaliteettien määrittelyä. Hänen mukaansa *osaaminen* viittaa taitoihin, joita ihmisille on kertynyt elämän varrella. *Kykeneminen* kytkeytyy ensisijaisesti yksilön fyysisiin ja psyykkisiin kykyihin ja *haluaminen* ilmentää yksilön motivoituneisuutta

3 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 13–14

4 Ferrari 2013

5 Tilastokeskus 2015

6 Laajakaista 2015 -hanke 2015

7 Jyrkämä 2008

sekä päämäärätavoitteista toimintaa. *Tuntemisen* avulla ihminen liittyy toimintaan ja tilanteisiin arvot, tunteet ja kokemukset. *Täytyminen* sisältää fyysiset ja sosiaaliset pakot ja esteet, kun taas *voiminen* ankuroituu rakenteiden ja tilanteiden avaimiin mahdollisuuksiin.

Toimijuuden modaliteetit kytkeytyvät digitaalisiin kompetensseihin. Euroopan Komissio⁸ on määritellyt digitaalisen kompetenssin yhdeksi kahdeksasta avainkompetenssista, jotka edistävät elinikäistä oppimista ja osallistumista teknologisoituvissa yhteiskunnissa. Digitaalinen kompetenssi⁹ ymmärretään monimutkaisena joukkona *tietoja, taitoja ja asenteita*. Se on kykyä löytää, käsitellä ja arvioida digitaalista informaatiota sekä taitoa viestiä, toimia sekä olla vuorovaikutuksessa teknologian mahdollistamien keinoin ja välinein. Digitaalisiin taitoihin sisältyy myös taito tuottaa, muokata ja hallita teknologiavälitteistä tietoa, mutta myös kyky huolehtia kyberturvallisuudesta. Erityisenä osaamisalueena on taito valita tarkoituksenmukaiset välineet sekä toimintatavat kuin myös ylläpitää omia ja kannustaa toisia käyttämään digitaalisia kompetenssejaan.

Tulkitsemme digitaalisen kompetenssin taidoiksi, jotka ovat mukana arjen toiminnoissa ja joilla voidaan rakentaa arkea unohtamatta paikallisia toimintatapoja ja -kulttuureja. Kyläläisten digitaaliset kompetenssit konkretisoituvat näkyviksi toimijuudessa ja sen eri modaliteeteissa: Kykenevätkö kyläläiset yksilöinä käyttämään teknologiaa arjessa ja miten aiemmin hankittu osaaminen kohtaa uudenlaiset osaamisvaateet? Yhtä tärkeäksi tekijäksi muodostuu, haluavatko ihmiset ottaa uusia välineitä arkeensa. Ihmisten tunteet ja arvot kytkeytyvät tiiviisti haluun käyttää teknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Toisaalta kylien ulkopuolelta tulevat täytymisen ehdot, sekä yhteiskunnalliset ja aluepoliittiset voimiseen liittyvät kysymykset, esimerkiksi infrastruktuurin rakentaminen, haastavat paikallista kehittämistä jatkuvasti.

Kylä erityisenä paikkana

Suomessa alueellinen luokittelu perustuu jakoon kaupunkeihin ja maaseutuun¹⁰. Maaseudun moninaisuuden kuvaamiseen vajavaisesti vastannutta aiemmin käytössä ollutta kolmiportaista luokitusta on täydennetty ja tarkennettu paikkaperustaisella kaupunki-maaseutu-luokittelulla, jossa Suomi määritetään alueellisesti seitsemään alueluokkaan. Niistä kolme määrittää kaupunkialueita ja neljä keskittyy maaseutualueiden moninaisuuden näkyväksi tekemiseen.¹¹

Nykyisin käytössä oleva luokittelu mahdollistaa aiempaa paremmin alueellisen ja paikallisen erityisyyden näkyväksi tekemisen, mutta se ei poista kaupunki-maaseutu-luokittelua. Alueiden paikkatietopohjaisen luokituksen mukaisesti moninaiset maaseutualuetyypit peittävät 95 prosenttia Suomen pinta-alasta ja alueilla asuu

8 European Commission 2010

9 Ferrari 2013

10 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004, 27; 2009, 17–18

11 Helminen ym. 2014, 9–12

31 prosenttia suomalaisista eli 1,66 miljoonaa henkilöä. Yksistään harvaan asutulla maaseudulla asuu noin 310 000 asukasta eli 6 prosenttia väestöstä. Maaseutualueiden ja kylien kehittäminen osana kansallista politiikkaa edellyttää paikallisten olosuhteiden huomioimista.

Käsitteenä kylä on moninainen ja se rakentuu erilaisten luokittelujen, sitoumusten ja kontekstien määrittämänä. Yksinkertaisimmillaan kylän voidaan tulkita olevan maantieteellisesti määrittyvä, alueellinen asutuskokonaisuus tai keskittymä¹². Laajemmin tulkittuna kylä on kulttuurisesti, historiaan ja toimijuuteen kiinnittyvä ja niiden avulla rakentuva asuinpaikka¹³. Pehkonen¹⁴ painottaa vuorovaikutuksellisuuden merkityksellisyyttä tulkitessaan kylää sosiaalisena yhteisönä, joka joko sulkee sisäänsä tai ulos asukkaita. Paikkaan, luontoon ja ihmisiin kiinnittyvä vuorovaikutus luo (kylä)yhteisöjä, joiden jäsenyys pohjautuu luottamukselle ja sitoutumiselle, joka pitää sisällään myös erilaisuuden sietämistä, samankaltaisuuden hyväksyttävänä vaihtoehtona. Myös Luodon¹⁵ näkemys kylästä kokemuksellisenä paikkana samoin kuin Kumpulaisen¹⁶ tulkinta kylästä sosiaalisena tilana voidaan tulkita ankkuroituvan toimijuuteen.

Tarkastelemme pienten kylien asukkaiden toimijuuden modaliteetteja suhteessa heidän digitaalisiin kompetensseihin paikallisuuden valossa. Tiedostamme kylän olevan asukkaiden arjen keskiössä, jossa he elävät paikallisesti ja kulttuurisesti rakentunutta arkeaan paikallisesti tai paikattomasti toimien. Näin ajatellen kylä näyttäytyy kontekstissaan, toiminnallisesti rakentuvana käsitteenä, jota kyläläiset ylläpitävät ja muokkaavat jatkuvasti vuorovaikutuksessa ihmisten, luonnon ja ympäröivän yhteiskunnan kanssa.

Aineiston ja analyysimenetelmän kuvaus

Ihmiset rakentavat luontaisesti yksilöiden, paikan ja yhteiskunnan välistä suhdetta analysoimalla itselleen merkityksellisiä asioita. Paikallisesti rakentuvaan arkeen vaikuttavat osaltaan yhteiskunnalliset muutokset kuten hyvinvointivaltioajattelun muutokset kohti kilpailuyhteiskunta-ajattelua ja siirtyminen maatalousyhteiskunnasta informaatio-, osaamis- ja palveluyhteiskuntaan¹⁷. Kyläläiset merkityksellistävät omaa toimijuuttaan ja arkeaan tilanteittain rakentuvissa, vaihtuvissa vuorovaikutussuhteissa.

Kiinnitämme tutkimuksen paikallisuuteen ja paikkaperustaisuuteen aineistollamme. Aineistomme informantit asuvat ja elävät arkeaan sivukylissä. Haimme osallistujiksi eläkeikäisiä kyläläisiä, joista osa käyttäisi internetiä ja osa ei. Haastattelujen tavoittamiseksi hyödynsimme omia kontakteja sekä kyläyhdistysten verkosivuilta löytämiämme yhteystietoja. Ensimmäiseksi lähestymässämme kylässä

12 MOT 2012

13 Holmila 2001

14 Pehkonen 2004

15 Luoto 2008

16 Kumpulainen 2012

17 Lehtola 2001; Archer 2007, 14–17; Moisio 2012

asukkaat eivät olleet innostuneita osallistumaan tutkimukseen, mutta kolmessa seuraavassa osallisten saaminen oli helppoa. Kyläläiset olivat halukkaita kertomaan sivukylien arjesta meille tutkijoille.

Teimme yhdessä kolme fokusryhmähaastattelua lappilaisissa sivukylissä keväällä 2015. Kaikki 16 osallistujaa suostuivat haastattelujen tallentamiseen ja litterointiin. Litteroitua tekstiä oli yhteensä 275 sivua. Fokusryhmäkeskusteluihin osallistui yhteensä 11 naista ja 5 miestä. Osallistujien ikäjakauma vaihteli 62 vuodesta 86 vuoteen haastatteluhetkellä. Tulosluvuissa käytämme haastatteluihin osallistuneista nimitystä kyläläiset. Kuvaamme taulukossa 1 fokusryhmähaastattelujen tiedot yksityiskohtaisemmin.

Taulukko 1. Fokusryhmähaastattelut.

Fokusryhmähaastattelut	Osallistujien lkm (nainen/mies)	Osallistujien ikä	Käyttää / ei käytä internettiä	Haastattelun kesto	Litteroitujen sivujen lkm
Haastattelu 1	3/3	62–86	4/2	1 h 31 min	78
Haastattelu 2	3/2	64–85	3/2	1 h 2 min	84
Haastattelu 3	5/0	67–84	4/1	1 h 39 min	113

Tavoitteenamme oli haastattelijoina perinteisen haastattelun sijasta pikemminkin ylläpitää keskustelua, jolloin saisimme käyttöön vuorovaikutteista, yhteisesti tuotettua ja jaettua tietoa¹⁸. Ajattelemme, että yhteisen tiedon rakentumisessa keskiössä on tieto, ei se, kuka osallisista sanoo sen ääneen. Niinpä käyttäessämme aineistosi- taatteja ilmoitamme ainoastaan mistä fokusryhmästä sitaatti on otettu.

Aineiston analyysi edellytti useita keskusteluja ja lukukertoja. Heti haastattelujen jälkeen jaoinme välittömät ajatukset ja ensitunnelmat tehdystä haastattelusta kotimatalla autossa. Ensimmäinen lukukerta oli silmäily ja tuotti yleiskuvan aineistosta. Sen jälkeen teimme havaintoja eri modaaliteetteihin kuuluvista keskusteluosi- oista ja luokittelimme ne laadullisen aineiston analyysiin tarkoitettussa NVivo-sovel- luksessa. Nimesimme luokat modaaliteettien mukaisesti, ja lisäsimme yhdeksi luokaksi puhetta kotikylästä -luokan. Aineistoluennassamme pääpaino on modaaliteet- tien luokkiin paikantuvassa tarkastelussa, jonka puhetta kotikylästä -luokan tuot- tama tulkinta kytkee paikallisuuteen. Taulukossa 2 on koostettu modaaliteetteihin luokiteltujen aineistokatkelmien ryhmittely. Yhteisissä tapaamisissa vertasimme omia ajatuksia keskenämme varmistaaksemme sen, että tulkinta on yhteinen, ei ainoastaan toisen näkemys aineistosta.

18 Kilpeläinen 2012

Taulukko 2. Aineistokatkelmien määrä luokiteltuna modaliteettien ja puhetta kotikylästä -luokkiin.

Luokka / modaliteetti	Aineistokatkelmien lkm
Osata	51
Kyetä	7
Haluta	29
Täytyä	31
Voida	16
Tuntea	11
Puhetta kotikylästä	141

Paikallisuuden merkitys arjessa konkretisoituu Puhetta kotikylästä -sitaintien lukumäärässä. Paikallisuus näyttäytyy aineistossa toimijuuden lähtökohtana. Haastateltavat kuvasivat kotikyläänsä paljon keskusteluissaan ja rakensivat ajatteluaan kotikylään paikantuvana ilmiönä. Haastateltavien suhde kotikyläänsä oli moninainen. Osa heistä oli syntynyt kylässä, toiset olivat muuttaneet kylään muualta. Muutama haastateltava asui kylässä vain osan vuodesta, mutta piti sitä kotikylänään. Kaikille kylä merkitsi kotipaikkaa, jonka yksi tunnearvo liittyi luontoyhteyteen elämässä ja vielä kuoleman jälkeenkin.

O₂¹⁹: Kyllä tietenkin kaupungissakin [nimi poistettu] on mukava käyvä joskus. Mutta tuota en mie kyllä sinne. Täällä se on niin mukava katella auringonnousua aamulla järvelle. (H₂)

O₂: Kyllä minäkin tuota haluan niinkö tuhkanin ripoteltavan tuonne [tunturille, nimi poistettu, AK]. (H₃).

Kyläläisten kuvatessa suhdettaan kotikylään tuli ilmiselvästi esille, että jos digitaalisuus halutaan osaksi kyläläisten elämää, sen sulauttaminen arkeen on toteuttava kyläläisten ja heidän arjen ehdoilla, ei teknologiajohtoisesti. Paradoksaalista yhteiskunnallisessa kehittämisessä kyläläisten näkökulmasta kuitenkin on, että uudet ratkaisut ja toimintamallit useimmiten suunnitellaan ja testataan toisaalla. Kyläläisten mahdollisuudet osallistua heitä koskevien muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen eivät toteudu edes tietotasolla, toiminnasta puhumattakaan²⁰.

Analyysin tuloksena syntyi modaliteettien jaottelulle pohjautuva tulkintamme siitä, miten pienissä lappilaisissa sivukylissä paikan erityisyys näkyy ikäihmisten internetin käytössä ja digitaalisissa kompetensseissa. Tarkastelemme tuloksia paikallisuuden paradoksien näkökulmasta; mitä haasteita ja mahdollisuuksia digitaaliset kompetenssit luovat paikkaperustaiselle kehittämispolitiikalle.

19 osallistujat on yksilöity haastattelukohtaisesti: O1, O2 jne.

20 Kilpeläinen 2016

Kyläläisten digitaaliset kompetenssit

Kyläläiset ovat digitaalisilta kompetensseiltaan heterogeeninen joukko. Haastattelvien moninaisuudesta viestii se, että yhtäältä muutamalla ei ollut mitään päätelaitetta, jolla pääsisi internetiin. Esimerkiksi yksi haastateltavista kertoi omistavansa vain perinteisen puhelimen: ”oikein tämmönen karvahattu-puhelin, kännykkä, jolla voi soittaa ja vastata puhelimeen” (H3). Toisaalta oli niitä, joilla oli useita eri mobiililaitteita. Yhden osallistujan tarina mobiililaitteiden ostosta lapsenlapsen kanssa kertoo *osaamisesta* ja *haluamisesta* siinäkin tilanteessa, jossa oma osaaminen ja kykeneminen kyseenalaistetaan:

O3: Me mentiin ostaan sitä tablettiä, semmonen [lapsenlapsen nimi poistettu], joka oli päässy ripille, niin me mentiin siihen DNA:han Haukiputaalle. Se [lapsenlapsi] oikein: ”tarttis saada mummolle tabletti ja iphone”. Me naurettiin niin hirveesti ja sit ku ne alko puhuun, niin sehän puhu ihan ku ammattilainen, se [lapsenlapsi]. Sit se sano mulle sillä tavalla, että tuota, mummo, ei se sun äly riitä siihen liphoniin. Niin mää sanoin, et ”sanoppa tuo vielä kerran, niin mää ostan”. Ja niin mä ostin, ja sitte ne tuli viime hiihtolomalle ja tää [Iphone] oli sitte tullu justinsa paketissa, kauhee ku ne villiinty kaikki kolme tästä. Niin, niin sitte, tää on niinku semmonen kommunikointi, ja mää on Facebookissa kyllä... (H3)

Viisi osallistujista ei käyttänyt internetiä lainkaan ja heidän perustelunsa olivat aiemmasta ikäänntyneitä koskevasta tutkimuksesta²¹ tuttuja: koetun tarpeen ja kiinnostuksen puute. Toisaalta osa heistä koki, ettei enää ikäihmisenä kykenisi oppimaan internetin käyttöä muistin heikennyttyä:

O2: Se vaatii sitä ulkomuistia ja iän myötä ko ulukomuisti alakaa mennä hankalammaksi ja hankalammaksi, niin siinä täytyy olla niinku sanotaan toistoa. (H2)

O4: No tekis mieli opetella, muttako alkaa jo tuo pää olla semmonen melko harva, että sieltä tippuu kaikki tieto. (H3)

Vaikuttaa siltä, että teknologiavälitteisten palvelujen kehittämisessä unohdetaan toistuvasti käyttäjälähtöisyys ja käyttäjäystävällisyys, jotka ovat edellytys digitaalisten prosessien hyväksymisessä²². Digitaalisten palvelujen kehittäminen siten, että käyttäjät eivät ole mukana arvioimassa ja suunnittelemassa palveluprosesseja, vahvistaa digitaalista kuilua ja murentaa kyläläisten halua ja kykyä ottaa käyttöönsä verkkovälitteisiä toimintamalleja.

21 ks. esim. Rasi & O’Neil 2014

22 esim. Alakärppä 2014

Toimijuuden modaliteettien näkökulmasta kyläläiset *osasivat* käyttää internetiä useisiin käyttötarkoituksiin, jotka ovat yhteneväisiä yli 45-vuotiaita suomalaisia koskevien tilastotietojen kanssa²³: pankkiasiointiin, tavaroita ja palveluja koskevan tiedon etsintään, verkkolehtien lukemiseen sekä sähköpostin lähettämiseen ja vastaanottamiseen. Lisäksi kyläläiset käyttivät internetiä muun muassa TV-ohjelmien katsomiseen, tiedonhakuun (esim. ruokareseptit, neuleohjeet) ja ostoksiin. Merkilepantavaa on, ettei julkisia asiointipalveluja hyödynnetty muutamaa poikkeusta lukuunottamatta juuri lainkaan. Ikääntyneillä on osaamista, mutta se suuntautuu pääsääntöisesti kapea-alaisesti lineaariseen, ulkopuolelta tuotetun informaation katseluun tai yksittäisten toimintojen hyödyntämiseen. Sen sijaan interaktiivinen, osallisuutta vahvistava toiminta ei ollut verkkovälitteisesti käytössä. Tämä näyttäytyy ristiriitaisuutena aluekehittämistä ohjaaviin ohjelmiin, esimerkiksi Tuottava ja uudistuva Suomi²⁴, jossa painotetaan paikallisen osaamisen, erityisesti digitaalisten palvelujen käyttäjien osaamisen hyödyntämistä palvelujen suunnittelussa, toteutuksessa ja kehittämisessä.

Haastattelemiemme kyläläisten joukossa oli muutamia, jotka käyttivät sosiaalista mediaa (Facebook, blogi, Skype) viestimiseen ja sisällöntuottamiseen sekä niitä, jotka käyttivät internetiä mobiilisti kannettavalla, tabletilla tai puhelimella, toisin kuin enemmistö suomalaisista ikääntyneistä²⁵. Sosiaalisen median käyttö on sekä Suomessa että kansainvälisesti vahvasti ikäsidonnaista. Esimerkiksi yhteisöpalveluja ilmoitti Suomessa keväällä 2015 seuranneensa viimeisten kolmen kuukauden aikana vain 19 prosenttia 65–74 -vuotiaista, kun vastaava luku 16–24 -vuotiaiden ikäryhmässä on 93 prosenttia²⁶.

Yhteiskunnassa uutisointi on muuttanut muotoaan siten, että asioihin viitataan tai kerrotaan lyhyesti, mutta syvällisempi tieto ja uutisointi ovat saatavissa ainoastaan verkossa. Kyläläiset olivat ärsyyntyneitä tästä muutostrendistä, sillä uutisoinnin lähtökohtaisena ajatuksena oli, että kaikilla on käytössään verkkoyhteydet eikä ole enää tarvetta jakaa asioista perinteisissä uutiskanavissa, esimerkiksi televisiossa tarkempaa tietoa. Pystyäkseen saamaan kiinnostavista asioista lisätietoa ja syventämään ymmärrystään, yhteiskunta pakottaa käyttämään internetiä tai muita teknologiavälitteisiä kanavia.

Tieto on edellytys osallistua yhteiskuntaan aktiivisena toimijana²⁷, mutta tiedon saamisen ehdoksi on asettautumassa teknologiavälitteisyys. Ilman sitä tiedonsaanti vaikeutuu ja muuttuu rajoittuneeksi ja voi kaventaa myös harrastusmahdollisuuksia. Monet harrastustoimintaan liittyvät materiaalit säilytetään verkossa ajatuksella, että ne ovat siten kaikkien saatavilla. Tämä vahvistaa täytymisen modaliteetin toteutumista. Haastatteluissa kyseenalaistettiin digitaalisten kompetenssien yhteiskunnan rakentamaa vaatimuspakkoa ihmettelemällä, miksi kaikkien pitäisi osata

23 Tilastokeskus 2015

24 Tuottava ja uudistuva Suomi 2010, 32–36

25 Tilastokeskus 2015

26 Tilastokeskus 2015; ks. myös Quinn 2014

27 Kilpeläinen 2016

kaikkea. Digitaalista tiedottamista ja sisällöntuotantoa pohdittiin osana kyläläisten elämää, mutta esimerkiksi sosiaalisen median tarjoamien mahdollisuuksien rajoja haettiin yhteisissä keskusteluissa. Toisaalta haastatteluissa nähtiin, että globalisaatio tuottaa digitalisaatiolle mahdollisuuksia. Sukulaisia asuu ympäri maailmaa ja yhteydenpidon kannalta digitaaliset viestintätaidot ovat edellytys.

O3: Mut mulla on sitte, mulla on perhettä Meksikossa, ku mulla on miniä meksikolainen, niin se on ihan niinku välttämätön. (H3)

Kun käyttötarve henkilökohtaistuu, syntyy positiivinen paradoksi: yksilön halu opetella käyttämään teknologiaa kasvaa ja täytyminen muuttuu mahdollisuudeksi. Samanaikaisesti kyläläiset kuitenkin pohtivat ja arvioivat internetin käytön varjopuolia.

O2: Se Facebookki on semmosta, minusta se tuntuu semmoselta elämän levittämisestä.

O6: Minkä?

O2: Että elämä levitetään kaikille.

O6: No, joku ehkä, eihän sinne oo pakko panna.

O1: Ei sinne oo pakko mennä.

O6: Nii, ei sinne oo pakko.

O1: Mutta jos haluaa mennä.

O6: Jos haluaa niin siellähän. Ei sinne oo pakko. (H1)

Yllä oleva aineistokatkkelma kuvaa hyvin sitä, miten täytyminen tuo mukanaan vastuuta, joka on käyttäjän, tässä tapauksessa kyläläisen hallittava. *Tilanteittaisesti rakentuva voiminen* konkretisoi ikääntyneiden kyläläisten mahdollisuudet käyttää ja ylläpitää sekä kehittää omia digitaalisia kompetenssejaan. Voimisen edellytyksenä oleva infrastruktuurin toimimattomuus puhutti haastateltavia kyläläisiä paljon.

O4: Se vain, että täällä on, meil ku täällä on niin paikasta kiinni. Meilläki on näitä, nyt tälläki hetkellä, että saattaa kesken jonku, pankissa jos pitempään on auki niin saattaa katketa. (H2)

O4: Vaikka täällä syrjässä asuuki, niin sitte kuitenkin on tämmösiä yhteyksiä. (H3)

Heikot tietoliikenneyhteydet ja tietoliikenneyhteyksien korkeat hinnat tuottivat paradoksin teknologiavälitteisyyden hyödyntämiseen sivukylissä. Haastateltujen kyläläisten joukossa oli niitä, jotka olivat kohtuullisen tyytyväisiä tietoliikenneyhteyksiin. Toisaalta mukana oli niitä, joita tekniset ongelmat hämmittivät. He toivat esiin muun muassa, ettei kännykälläkään ole kuuluvuutta kaikkialla kylän alueella ja että parempien yhteyksien hinnat ovat kohtuuttoman korkeat. Paikkaperustaisuus

tietoliikenneyhteyksien käyttämisessä näyttäytyy kyläläisille taloudellisena kysymyksenä, johon aluepolitiikka pystyy halutessaan vaikuttamaan siten, että alueelliset erot tasoittuvat.

Pitkät välimatkat ovat yksi sivukylällä asumisen erityisyyksistä, johon digitalisaatiolla on haettu ratkaisuja. Välimatkat tulivat ilmi kyläläisten puhuessa internetin käytöstään. Yhden fokusryhmän (H₃) osallistuja kertoi vastikään täyttäneensä veroilmoituksensa verkossa koska ”se pitäs mennä [kuntakeskuksen nimi poistettu] asti, melekein sata kilometriä ajaa sinne hakemaan lomake, minkä täyttelet.” Samassa fokusryhmässä yksi osallistuja kertoi hankkineensa vaatteita lapsenlapsille internetin kautta, sillä ”täällähän se on niinku kätevä, kun kaupat ei oo niin vieressä.” Eräs osallistuja puolestaan (H₁) kertoi, miten oli siirtynyt lukemaan sanomalehteä tablettitietokoneella, sillä silloin lehden sai luettavakseen aamukahvipöydässä, kun paperilehden saisi vasta alkuiltapäivästä. Paikkojen fyysiset ja ajalliset rajat sumentuvat ja hälventyvät hyödynnettäessä digitalisaation tuottamia mahdollisuuksia. Digitalisoinnin huumassa uhkaksi näyttää rakentuvan se, että vaihtoehdot palvelut leikataan pois huolimatta siitä, että kaikilla ei ole edes tarvittavia yhteyksiä paikallisesti käytössä²⁸.

Sivukyliä paikallisesti todentuvana erityisyytenä on vahva luontoyhteys, joka näkyi siten, että luonto ja neljä vuodenaikaa olivat merkittävässä roolissa kyläläisten arjessa. Esimerkiksi kesäaikaan kuuluivat tietyt aktiviteetit ja taidot (esim. taito olla eksymättä metsässä), joihin digitaaliset kompetenssit eivät liittyneet, kuten seuraava keskustelukatkelma osoittaa:

O₄: [...] kesällähän sitä tulee tuolla luonnossa palijon enempi...

O₂: Nii.

O₄:...sitä kalastuksen parissa ja marjastuksessa...

O₂: Nii, joo.

O₄: Voi olla, että se kesä viepi aina sen tuonne metsään.

O₂: Niin joo. Niin se tekee. Tiedätkö mieskin [aviomiehen nimi poistettu] on, vaikka nyt on kaheksankymmentäkuus, oli jo viime kesänä, niin se poimi meille mustikoita ja puolukat siitä, aivan että lähti vain siitä.

O₄: Joo, joo.

O₂: Ja toiset, tyttäret hättäili vähä, että isä eksyisi, että sitä ei. Ja poika [nimi poistettu] sanoi, että isä tietää niin tarkoin rajat, että ku se mennee ommaan mettään, niin se ei kyllä eksy. (H₁)

Toisaalta paikkaperustaisuus on tätä päivää myös luonnossa liikkumisessa ja luontoon liittyvissä tarkan sijainnin tunnistavissa toiminnoissa. Vahvaa luontoyhteyttä voidaan toteuttaa teknologioiden tuella, esimerkiksi erilaisten verkkovälitteisten laitteiden, sisältöjen ja mobiilisovellusten avulla (esim. GPS-seurantalaitteet

metsästyksen tai retkeilyyn, karttasovellukset, luontolajien tunnistussovellukset, luontokuvien jakopalvelut). Eräs osallistuja oli suunnittelemassa sellaisen älypuhelin hankintaa, jonka avulla pystyisi hirvenmetsästyksen aikana seuraamaan metsästyskoirien etenemistä metsässä.

Ihmiselle merkityksellinen paikka säilyy arjessa ja tarjoaa samalla mahdollisuuksia olla yhteydessä ympäröivään yhteiskuntaan verkkovälitteisesti. Digitaalisiin kompetensseihin lukeutuvaa henkilökohtaista turvallisuutta²⁹ lisäsi erityisesti kännykkäpuhelin, jonka käyttö kiinnittyi yhteiskunnan tuottamiin rakenteisiin, esimerkiksi puhelinmastojen sijaintiin.

O5: Ja se on ihan sen takia...Niin. Sen takia, että se on mahdollisimman yksinkertainen, että se toimis pakkasessaki, ku mää paljon hiihän yksin.

O5: Se on turvavälineenä, voi soittaa miehelle, että...

O4: Tuu äkkiä hakemaan

O5:... täällä minä oon, tuu hakemaan. (H3)

Tiedottamisessa kännykkä oli internetiä ja tietokonetta luotettavampi, sillä kännykän arkistumisen myötä se oli lähes kaikilla käytössä ja puhelujen lisäksi tekstiviestien käyttö oli yksi luonnollinen viestintätapa. Kännykän toiminta vaikutti olevan myös internetin käyttöön verrattuna varmempaa ja alueista riippumattomampaa huolimatta joistakin katvealueista.

Tuntemisen avulla ihminen liittyy toimintaan ja tilanteisiin arvot, tunteet ja kokemukset. Kylä tunnettiin paikkana, josta tunnetaan jopa puutkin ja siellä halutaan elää ja olla, mutta omatoimisena ja omilla ehdoilla, joissa digitalisaatiolla ei vielä näyttänyt olevan vakiintunutta paikkaa eikä roolia. Paikallisuuden kulmakivenä oleva kuulumisen tunne rakentuu tekemisen ja toiminnan avulla, ellei sitten ihminen ole jo syntyessään kiinnitetty paikallisuuteen.

Tutkija: Mikä se sitten tekkee siitä paikasta tai siitä kylästä semmosen oman? Mistä se tulee se tunne, että mie kuulun tänne?

O4: Kyllä se varmaan on se...

O2: Oma perhe, ja sitte

O4: ... aktiivinen toiminta kylällä. Kyllä se varmaan on se.

O2: Niin, kyläyhteisö on kyllä.

O3: Niin ja sitte kyllä se on se, missä ne juuret. (H1)

O5: nämä tapahtumat, elikkä näillä on varsin suuri merkitys, täällä. (H1)

Digitaalisten kompetenssien hallinta synnytti haastatteluissa tunteita. Haastattelulla oli halu oppia, mutta "ei se tämä muisti enää pelaa niin, että oppis uutta noin vain siinä kun ne nuoret." (O5, H3) Kykenemisen rajallisuus harmitti ja

informaatioteknologian käyttämistä esti myös nopeasti vaihtuvat ohjelmavälikäsit aiheuttaen turhautumisen tunteita. Tämä kytkeytyy Ferrarin (2013) määrittelemään ongelmanratkaisuun digitaalisena kompetenssina. Kyläläiset tunnistivat hyvin digitalisaation tuomat tarpeet samalla kun he yhtä lailla olivat tietoisia resurssiansa rajoista ja mahdollisuuksista tai niiden puutteista olla aktiivisesti mukana muuttuvassa yhteiskunnassa.

Pohdinta

Artikkelissamme olemme tarkastelleet sosiaalisesti rakentuvaa paikallisuutta lapilaisten ikääntyvien sivukylien kontekstissa. Sosiaalinen paikkatietoisuus pitää sisällään alueen historian tuntemusta, jota kyläläiset suhteuttavat omaan arkeensa ja yhteiskunnalliseen muutokseen. Vaikka yhteiskunta on jatkuvassa muutoksessa, ihminen ja ihmisen käyttäytyminen muuttuvat hitaasti. Yhteiskunnallisten muutosten tuottamaa epävarmuutta kompensoidaan paikallisuuteen kiinnittyvällä tuttuudella, varmuudella siitä, että jokin on pysyvää.

Paikallisuuden paradoksit digiajassa kytkeytyvät toisiinsa sarjoina, ja tuottavat erilaisia paradokseja arkeen. Yhteiskunnassamme vallitseva digitaalisuuden kaikkivoipaisuus ja kaiken kattavuus muuttuu paradoksiksi, mahdottomuudeksi, ellei kaikkialla ole tarjolla riittävän nopeita ja toimivia yhteyksiä ja muuta tarvittavaa infrastruktuuria. Infrastruktuurin toimiessa mahdollistuu sivukylissäkin tarvittavan osaamisen hankkiminen, ylläpitäminen ja vahvistaminen. Paradoksaalisesti nyky-yhteiskunnasta puuttuu vielä yhteinen tahtotila toimintaympäristön rakentamisesta sellaiseksi, että riippumatta asuinpaikasta toimintamahdollisuudet olisivat kaikille samat. Siitä huolimatta, että digitalisaatiopuhe on läpileikkaavana strategisessa suunnittelussa.

Osaaminen ankkuroituu yksilöiden kykenemiseen, mutta myös haluamiseen. Pohdinnan paikka on siinä, miten voidaan olettaa kyläläisten haluavan olla osallisena digitalisoituvassa yhteiskunnassa, jos heillä ei ole käytössä toimivaa infraa. Ja toisaalta, mistä tietää, mitä haluaa, jos ei saa ajantasaista ja todenmukaista tietoa olemassa olevista vaihtoehdoista? Kyläläiset asemoituvat tästä näkökulmasta tilanteeseen, jossa heidän tulisi hyväksyä ulkopuolelta annettuja, omaan arkeensa vaikuttavia toimintamalleja ja -välineitä.

Sivukyliä asukkaiden tahtominen pohjautuu heidän arvoihin ja kokemuksiin; uutta rakennetaan omien kokemusten varassa, jolloin asioihin liittyvät tunteet saavat merkittävän roolin. Ihmisten arvomaailma on ajallisesti suhteellisen stabiili, ja vaikka muuttumista tapahtuu, se rakentuu hitaasti. Arvot myös ohjaavat ihmisten valintoja.³⁰ Hitaasti muokkautuva arvomaailma joutuu kohtaamaan nopeita muutoksia rakentavan ja toteuttavan digitalisaatiokehityksen. Tämä kohtaaminen sisältää eri aikakäsitysten törmäämiseen kiinnittyvän paradoksin.

Ehkä suurin paradoksi digitaalisuuden arkistumisessa paikantuu yhteiskunnalliseen täytymiseen. Paikallisuus tunnustetaan yhteiskunnallisen kehittämisen voimavaraksi, mutta sen riskinä on jäädä juhlapuheiden sisällöksi, ei olla osana kansalaisten arkea. Kansallisen kehittämisen yhtenä kulmakivenä on digitalisaatio, mutta huomioidaanko kehittämistoiminnassa riittävästi paikkaperustaisuus, paikalliset vahvuudet tai paikalliset rajoitteet ja esteet. Toisin sanoen, huolimatta kansallisesta tahtotilasta, voidaanko kylissä aidosti olla mukana ratsastamassa kehittämisen aaltonharjalla ja muodostuvatko yhteiskunnalliset rakenteet, esimerkiksi palvelujen saavutettavuus sellaiseksi, että mukana olo olisi edes periaatteessa mahdollista.

Lähteet

Alakärppä, Ismo 2014. Teknologiasta käytäntöihin. Käytäntöteoreettinen malli hyvinvointiteknologian hyväksyttävyyden arviointiin. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.

Archer, Margaret S. 2007. Making our way through the world: Human reflexivity and social mobility. Cambridge University Press, Cambridge.

European Commission 2010. A digital agenda for Europe, COM (2010) 245 final.

Ferrari, Anusca 2013. Digcomp: A Framework for developing and understanding digital competence in Europe. European Commission, Joint Research Centre–Institute for Prospective Technological Studies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Helkama, Klaus 2015. Suomalaisten arvot. Mikä meille on oikeasti tärkeää? Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.

Holmila, Marja 2001. Kylä kaupungistuvassa yhteiskunnassa. Yhteisöelämän muutos ja jatkuvuus. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.

Jyrkämä, Jyrki (2008) Toimijuus, ikääntyminen ja arkielämä - hahmottelua teoreettis-metodologiseksi viitekehikseksi. Gerontologia 4, 190–203.

Kilpeläinen, Arja 2012. Tiedon rakentuminen kylien teknologiavälitteisten hyvinvointipalvelujen tutkimuksessa. Janus, 20 (3), 268–285.

Kilpeläinen, Arja 2016. Teknologiavälitteisyys kyläläisten arjessa. Tutkimus ikääntyvien sivukylien teknologiavälitteisyydestä ja sen rajapinnoista maaseutusosialityöhön. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi.

Kumpulainen, Kaisa 2012. Kylä sosiaalisena tilana - Henri Lefebvren sosiaalisen tilan teoria kylän määrittelyyn välineenä. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 20 (3), 5–13.

Laajakaista 2015-hankkeen kehitys 2014. Julkaistu 2015. Saatavissa: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/katsauksetjaartikkelit/2015/laajakaista2015-hankkeenkehitys2014.html> [Viitattu 13.2.2015]

Lehtola, Ilkka 2001. Palvelujen muutos ja syrjäkyläläisten arki. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. N:o 50. Joensuun yliopisto, Joensuu.

Luoto, Ilkka 2008. Paikan tekstit ja niiden henki. Johdatus geosemiotiikkaan - matkakertomus paikan kulttuuriseen ytimeen. Nordia Geographical Publications, Oulu.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004. Elinvoimainen maaseutu - yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004, Helsinki.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2009/5, Helsinki.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014. Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2014, Helsinki.

Moisio, Sami 2012. Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino, Tampere.

MOT Kielitoimiston sanakirja 2.0 2012. Kielikone Ltd. Saatavissa: <https://mot.kielikone.fi/login.ezproxy.ulapland.fi/mot/lappi/netmot.exe>

Pehkonen, Aini 2004. Kylä kutsuu... Tutkimus tulomuuttoprosesseista maaseudulle. Siirtolaistutkimuksia A 26. Yliopistopaino, Helsinki.

Rasi, Päivi & O'Neil, Christine 2014. Dinosaurs and fossils living without dangerous tools: Social representations of computers and the Internet by elderly Finnish and American non-users. Seminar. net. *International Journal of Media, Technology & Lifelong Learning*, 10(1), 55-72.

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki.

Sourbati, Maria 2009. 'It could be useful, but not for me at the moment': Older people, Internet access and e-public service provision. *New Media & Society*, 11(7), 1083-1100.

Tilastokeskus 2015. Väestön tieto- ja viestintätekniiikan käyttö 2015. Suomen virallinen tilasto. Tiede, teknologia ja yhteiskunta 2015. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/sutivi/2015/sutivi_2015_2015-11-26_fi.pdf

Osa 4:

Toimivien käytänteiden matkassa

Det platsbaserade som utgångspunkt för landsbygdspolitiken och landsbygdsutvecklingen

Det platsbaserade utgör en väsentlig utgångspunkt inom landsbygdspolitiken. Förutsättningen för platsbaserad politik är att det finns lämpliga strukturer och arbets sätt. I artikeln granskas hur man inom den finländska landsbygdspolitiken lyft fram platsbaserad politik till en strategi inom utvecklingsarbetet. Som konkreta exempel på platsbaserad utveckling lyfts Leader-verksamheten och lokalt ledd utveckling fram. Därtill granskas hur landsbygdssäkring kan användas som verktyg i platsbaserat utvecklingsarbete. Strukturer, arbetssätt och verktyg som visat sig bra och fungerande för att främja det platsbaserade bör stärkas och utvidgas i framtiden.

Paikkaperustaisuus maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen lähtökohtana

Christell Åström & Hanna-Mari Kuhmonen

Paikkaperustaisuudesta on muodostunut maaseutupolitiikan keskeinen lähtökohta. Paikkaperustaisuuden toteutuminen edellyttää siihen soveltuvia rakenteita ja toimintatapoja. Artikkelissa tarkastelemme, miten suomalaisessa maaseutupolitiikassa paikkaperustaisuus on nostettu kehittämistoiminnan strategiaksi. Käytännön esimerkkeinä paikkaperustaisen kehittämisen metodeista nostetaan esiin Leader-toimintatapa ja yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen. Lisäksi tarkastellaan, miten maaseutuvaikutusten arviointia voidaan hyödyntää työkaluna paikkaperustaisessa kehittämistyössä. Hyviä ja toimivaksi osoittautuneita paikkaperustaisuutta edistäviä rakenteita sekä toimintatapoja ja työkaluja on perusteltua vahvistaa ja laajentaa jatkossa.

Paikkaperustaiset rakenteet ja käytännöt maaseutupolitiikassa

Suomalaisen maaseutupolitiikan rakenne ja toimintatapa

Maaseutupolitiikalla vaikutetaan maaseudun kehittymiseen toivottuun suuntaan. Maaseutupolitiikan kokonaisuus muodostuu aluepolitiikkaan kytkeytyvästä kansallisesta maaseutupolitiikasta ja EU-osarahoitteisesta maaseudun kehittämisestä.¹ Maaseutupolitiikan keskeisin tavoite on edistää maaseudun elinvoimaisuutta ja asukkaiden hyvinvointia. Suomalaisen maaseutupolitiikan voi jakaa laajaan ja suppeaan. Laaja maaseutupolitiikka on toimintatapa, jolla maaseutu ja siellä elävät ihmiset pyritään ottamaan huomioon yhteiskunnallisessa toiminnassa eri

1 Ponnikas ym. 2014, 137

hallinnonaloilla. Suppealla maaseutupolitiikalla tarkoitetaan niitä yhteiskunnallisia välineitä, joilla maaseutua käytännössä kehitetään – esimerkiksi maaseudun kehittämisen hankerahoitus.²

Maaseutupolitiikasta vastaavat maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Maaseutupolitiikkaa on vuoden 2015 loppuun asti toteuttanut valtioneuvoston asettama maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR verkostoineen. YTR:n kumppanuus- ja verkostorakenne niveltyvät maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen rakenteisiin sellaisilla tavoilla, jotka tukevat luontevasti harjoitettavaa paikkaperustaista politiikkaa. Toiminnassa on ollut mukana laaja verkosto, joka koostuu toimijoista valtakunnalliselta, alueelliselta ja paikalliselta tasolta. Yhteistyöryhmän asioita on valmistellut sihteeristö ja teemaverkostot.³

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä ja verkostossa ovat olleet mukana hallinnon, kehittäjien, tutkijoiden, päättäjien ja vaikuttajien sekä kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen edustajat. Laajalla kokoonpanolla, jolla on yhteydet niin kansalliselle, alueelliselle kuin paikalliselle tasolle sektorirajat ylittäen, on tavoiteltu vaikuttavuuden lisäämistä maaseutupolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto asetti maaliskuussa 2016 uuden Maaseutupolitiikan neuvoston MANE:n, joka jatkaa vuodesta 1995 toimineen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän YTR:n työtä. Maaseutupolitiikkaa on jatkossakin tarkoitus edistää laajan verkostomaisen toiminnan turvin jatkaen YTR:n hyväksi todettua toimintatapaa⁴.

Paikkaperustaisuus OECD:n maaseutupolitiikassa

OECD nosti paikkaperustaisuuden vahvasti esiin uuden maaseutupolitiikan paradigman yhteydessä vuonna 2006. Sen mukaan uuden paradigman pääpiirteitä ovat 1) fokusointi paikkoihin sektoreiden sijasta ja 2) fokusointi investointeihin tukien sijasta. Tavoitteena on tunnistaa ja hyödyntää maaseutualueiden monimuotoinen kehityspotentiaali.⁵

OECD:n mukaan paikkaperustainen lähestymistapa paikallistasolla on auttanut edistämään julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta sekä integroimaan uusia toimijoita ja resursseja kehittämistyöhön. Paikkaperustainen lähestymistapa vaatii alhaalta ylöspäin suuntautuvaa otetta. Tästä seuraa uusia tapoja vertikaaliseen koordinaatioon eri tasojen välillä sekä paikallisen tietämyksen parempaa käyttöä.⁶ Esimerkiksi Suomessa YTR:n kansalaistoiminnan verkoston yhteydessä toimiva yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen työryhmä kokoaa vertikaalisen koordinaation tueksi toimijoita muun muassa Leader-ryhmistä, aluehallinnosta ja keskushallinnosta.

OECD määrittelee uuden maaseutupolitiikan paradigman toteuttamiseen siirtymisen uudeksi maaseutupolitiikaksi. OECD:n mukaan useat jäsenmaat toteuttavat

2 Maaseutupolitiikka 2015

3 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2015

4 Sillanpää ym. 2012

5 OECD 2006, 16, 56

6 OECD 2006, 18, 102

uutta maaseutupolitiikkaa, vaikka paikkaperustaisen maaseutupolitiikan toteuttaminen on osoittautunut haastavaksi. Alhaalta ylöspäin suuntaava lähestymistapa vaatii ponnisteluja.⁷ Memphisissä keväällä 2015 pidetyssä OECD:n 10. maaseutukonferenssissa todettiin, että OECD:n tukeen paikkaperustaisen maaseutupolitiikan toteutuksessa on edelleen tarvetta. Tärkeää on, että paikkaperustaista maaseutupolitiikkaa viedään johdonmukaisesti eteenpäin muun muassa maaseudun ja kaupunkien välisten linkitysten vahvistamisessa.⁸

Paikkaperustaisuus maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa

Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on maaseutupolitiikan keskeinen toimintaohjelma ja kansallisen laajan maaseutupolitiikan väline, jota toteutetaan maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen verkostossa. Nykyinen maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma, Mahdollisuuksien maaseutu, on järjestyksessään kuudes kokonaisuohjelma. Ohjelman toimintakausi kattaa vuodet 2014–2020.⁹ Kokonaisuohjelman strategiseksi lähtökohdaksi on valittu paikkaperustainen kehittäminen. Alueet poikkeavat toisistaan ja eroja löydetään kulloinkin käytettävistä rajaamisen perusteista ja mittakaavoista riippuen.¹⁰

Paikkaperustaisessa kehittämisessä huomioidaan alueen resurssit ja toimintamahdollisuudet. Lähtökohtana on, että alueiden välillä on oleellinen ero. Sama toimenpide voi johtaa erilaisiin tuloksiin eri paikoissa, koska jokaisessa paikassa on erilaiset pääomat. Pääomilla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi luonnon resursseja, sosiaalista pääomaa, kulttuuria, perinteitä, tahtotilaa ja infrastruktuuria sekä niiden erilaisia yhdistelmiä. Joustavat ja paikkoihin räätälöidyt ratkaisut ovat kokonaisuohjelman toimenpiteiden lähtöoletuksena. Maaseutu nähdään erottamattomana osana kansallista menestystä.¹¹

Paikkaperustainen kehittäminen ja politiikka näkyvät läpileikkaavana kokonaisuohjelman teemoissa. Aukkaiden aktivointi ja osallistaminen, yrittäjämäisen asenteen vahvistaminen, panostaminen infrastruktuuriin sekä luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen ovat tästä esimerkkejä. Kokonaisuohjelman toimenpiteiden toteuttajina ja edistäjinä nähdään maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen laaja verkosto.¹² Paikkaperustaisuus nähdään myös maaseutu- ja kaupunkipolitiikkaa yhdistävänä tekijänä. Lähtökohtana on oletus, että maaseutu- ja kaupunkialueiden suhde on muuttunut ja tätä muutosta tulisi sisällyttää uuteen maaseudun kehittämispolitiikkaan.¹³

Yksi syy siihen, miksi paikkaperustaisuus on juurtunut kansalliseen maaseutupolitiikkaan, on maaseudun monimuotoisuus ja se, että paikkaperustainen kehittäminen mahdollistaa räätälöidyt kehittämistoimet toisistaan poikkeavilla alueilla.

7 OECD 2015, 4–5

8 OECD 2015

9 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014

10 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 13

11 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 13

12 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 59

13 Paikkaperustaisuus kestävien hyvinvointiratkaisujen lähtökohtana 2013

Paikkaperustaisen politiikan kautta voidaan nostaa esiin erilaisten maaseutualueiden vahvuuksia ja heikkouksia, jotka tukevat räätälöityjen ratkaisujen tekemistä esimerkiksi palveluiden tuottamisessa. Haasteena paikkaperustaisuuden laajenemisessa hyödyntämisessä on valta ja resurssit; niiden siirtyminen ylhäältä alas voi synnyttää vastustusta ja jännitteitä.

Vaikka paikkaperustaisuus ei suuntauksena ole uusi, edellyttää tämän kaltainen politiikka ja kehittäminen selkeää muutosta ajattelutavoissa. Tarvitaan myös uuden oppimista ja vanhasta pois oppimista. Tavoitteena on kehittää maaseutupolitiikan strategiaa ja toimintatapoja paikkaperustaisen ajattelun suuntaan, joka tunnistaa paikallisen ja globaalin kehityksen välisiä jännitteitä sekä yhtymäkohtia nykyistä paremmin.¹⁴

Leader ja yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen (CLLD)¹⁵

Leader-toimintatapa

Euroopan unionin yhteisöaloitteena alkunsa saaneen Leader-toimintatavan ydinajatus on kehittää maaseutua kokonaisvaltaisesti sektorirajat ylittäen huomioiden elinkeinollisten asioiden avainrooli maaseudun kehittämisessä ja kehittämisessä. Tärkeä lähtökohta on jo yli kaksi vuosikymmentä ollut monialaisuus, sektorien välinen yhteistyö ja kumppanuus. Suomessa on ollut Leader-toimintaa vuodesta 1997.¹⁶

Leader-ryhmä on sekä yhdistys että toimintatapa. Leader-ryhmät ovat rekisteröityjä yhdistyksiä, jotka kannustavat maaseudun asukkaita kehittämään omaa aluettaan, lisäämään sen viihtyisyyttä sekä synnyttämään työpaikkoja ja yrityksiä. Niiden tehtävänä on kehittää maaseutua laatimansa kehittämisohjelman mukaisesti valtion, kuntien ja Euroopan unionin toimintaa varten myöntämällä resursseilla. Noin kolmasosa rahoituksesta on yksityistä rahoitusta sekä talkootyötä. Leader-ryhmät tekevät paikallisen kehittämisstrategian pohjalta päätökset siitä, mitä hankkeita alueella rahoitetaan. Hankehakijoita ovat pääasiassa paikalliset yhdistykset ja yritykset. Hankkeet ovat monipuolisia aina erilaisten tapahtumien järjestämisestä ja kylätalojen remontoimiseen maahanmuuttajien kotouttamiseen.

Leader-toimintatapa on enemmän kuin pelkkä yhdistyksenä toimiminen. Se on maaseudun kehittämisen menetelmä, joka perustuu alhaalta ylös -periaatteeseen. Leader-toimintatapa nojautuu seitsemään peruseriaatteeseen, jotka on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa¹⁷. Leader-toiminnan muita peruseriaatteita ovat muun muassa paikallinen päätöksenteko, sektoreiden välinen yhteistyö sekä uusien toimintatapojen kokeilu.

Määritellyille maaseutualueille laaditaan aluekohtaiset paikalliset kehittämisstrategiat. Strategioiden laadintaa ja täytäntöönpanoa koskeva päätöksentekovalta

14 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 14

15 CLLD = Community-led Local Development

16 Konsala 2012, 8

17 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1305/2013

kuuluu paikallisille Leader-ryhmille, joiden hallitukset koostuvat julkisen tahon edustajista, paikallisten yritysten ja yhdistysten edustajista sekä maaseudun asukkaista. Tällä niin sanotulla kolmikannalla varmistetaan Leader-työn edellyttämä avoimuus ja tasapuolisuus päätöksentekoon osallistumisessa sekä uusien ihmisten mukaan saaminen paikalliseen kehittämistyöhön. Peruseriaatteiden avulla halutaan varmistaa, että hankkeiden valmistelu ja päätösvalta rahoitettavista hankkeista on aidosti paikallisilla ihmisillä. Lähtökohtana on, että paikalliset ihmiset ovat kotiseutunsa parhaita asiantuntijoita. Heillä on siten parhaat edellytykset oman alueensa elinvoimaisuuden vahvistamiseen.

Leader-toiminnalla voidaan katsoa toteutettavan paikkaperustaista kehittämistä, jonka keskeisenä osana on paikallisista tarpeista nouseva omaehtoinen yhteistoiminta ja kehittäminen. Paikkaperustaista kehittämistä tukee myös paikallisten kumppanuuksien vahvistaminen. Kumppanuutta sekä joustavaa yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä tarvitaan tulevaisuudessa yhä enemmän hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseksi.

Yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen (CLLD)

Yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen on yksi vuonna 2014 käynnistyneen ohjelmakauden koheesiopolitiikan keskeisistä elementeistä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen yhteenvedon mukaan yhteisen strategiakehyksen rahastojen avulla on vastattava moninaisiin kehitystarpeisiin aluetasoa pienempien yksiköiden tasolla sekä paikallisella tasolla. Edistääkseen toimenpiteiden toteuttamista komissio on ehdottanut paikallisyhteisöjen omien aloitteiden vahvistamista, yhdennettyjen paikallisten kehittämisstrategioiden täytäntöönpanon helpottamista ja Leader-lähestymistavasta saatuihin kokemuksiin perustuvien paikallisten toimintaryhmien muodostamista.¹⁸

Maaseuturahastossa paikallinen kehittäminen (Leader) on pakollinen toimintatapa, muissa rahastoissa eli aluekehitysrahastossa (EAKR), sosiaalirahastossa (ESR) sekä meri- ja kalatalousrahastossa (EMKR) toimintatapa on vapaaehtoinen. Komission ehdotus yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen toimintatavaksi pohjautuu Leader-malliin ja se koskee kaikkia yhteisen strategiakehyksen rahastoja. Komissio on esittänyt, että paikallisen kehittämisen toimintatapa olisi kaikille neljälle rahastolle yhteinen.¹⁹ Suomessa on ohjelmakaudella 2014–2020 päädytty siihen, että yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä, eli CLLD:tä, ei toteuteta rakennerahastoissa Leader-hallintomallin mukaisesti. Rakennerahasto-ohjelmassa ei siten ole korvamerkittyä rahoitusta yhteisölähtöiselle paikalliselle kehittämiselle.²⁰

Ruotsissa sen sijaan tehtiin poliittinen päätös, että yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä toteutetaan tällä ohjelmakaudella kaikissa neljässä rahastossa Leader-metodin mukaisesti. Päätöstä edisti laaja poliittinen tuki kansallisella tasolla.

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1303/2013

19 Paikallisyhteisöjen kehittämishankkeet

20 Åström 2015, 6

Jordbruksverket on yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen hallintoviranomainen ja Leader-ryhmät koordinoivat toteutusta paikallisella tasolla. Ryhmät ovat yhdessä asukkaiden kanssa laatineet paikallisia kehittämisstrategioita, joiden tavoitteita nyt alkaneella ohjelmakaudella on tarkoitus toteuttaa CLLD:n kautta.²¹

Yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen toteuttamisen kaikissa rahastoissa nähdään tuovan lisäarvoa siten, että paikallista kehittämisstrategiaa voidaan toteuttaa alueilla kokonaisvaltaisemmin. Kokonaisuuteen voi sisältyä myös kaupungin ja maaseudun välinen vuorovaikutus. Nämä mahdollisuudet luovat paikallisille toimijoille hyvän pohjan paikkaperustaiselle kehittämiselle.²²

Yhtenä keskeisenä tavoitteena Ruotsissa on ollut kansalaistoiminnan vahvistaminen CLLD:n kautta. On katsottu, että osoittamalla ihmisille resursseja he ottavat myös enemmän vastuuta oman alueensa kehittämisestä. Yhteisen asian edistäminen vahvistaa yhteisöllisyyttä ja samalla tätä kautta ihmisten hyvinvointia.²³

Yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen toteuttamisen kaikissa neljässä rahastossa Leader-metodin mukaisesti voi katsoa edistävän paikkaperustaisen kehittämisen toimintatapaa monella tavalla. Leader-toimintatavalle ominaisen omaehtoisen yhteistoiminnallisuuden kehittämisen ja kumppanuuden edistämisen lisäksi CLLD:ssä voidaan katsoa toteutuvan kokonaisvaltainen kehittämistyö kyseessä olevan alueen lähtökohdista sekä maaseudun ja kaupungin välisen vuorovaikutuksen mahdollistaminen.

Edellä mainitut toimintatavat antavat paikkaperustaiselle kehittämistyölle välineitä, joita tarvitaan enenevässä määrin nykyisessä nopeassa yhteiskunnallisessa muutoksessa. Alueiden elinvoimaisuuden vahvistamiseksi saadaan käyttöön rahoitusinstrumentteja, jotka mahdollistavat kokonaisvaltaisen kehittämisen.

Maaseutuvaikutusten arviointi työkaluna paikkaperustaisessa kehittämistyössä

Maaseutuvaikutusten arviointi kansainvälisessä kontekstissa

OECD:n mukaan maaseutupolitiikan uusi paradigma edellyttää läpileikkaavan ja monitasoisen hallinnan lähestymistapaa. Hallintaa tarvitaan horisontaalisesti sekä valtakunnalliselle että paikalliselle tasolle ja vertikaalisesti eri hallinnon tasojen välille. Horisontaaliseen hallintaan kuuluu muun muassa maaseutuvaikutusten arviointi, joka on yksi lähestymistapa toteuttaa yhdennettyä maaseutupolitiikkaa ja edesauttaa politiikkakoherenssia.²⁴

OECD pitää maaseutuvaikutusten arviointia hyvänä mekanismina horisontaaliseen hallintaan. Se on suositellut arviointia tekemissään maaseutupolitiikan maatutkinnoissa muun muassa Espanjalle²⁵ ja Suomelle²⁶. Maaseutunäkökulman sisäl-

21 Haastattelu Johan Magnusson, CLLD osaston johtaja, Jordbruksverket 20.8.2015

22 Jordbruksverket 2015

23 Jordbruksverket 2015

24 OECD 2006, 17, 80, 106, 111

25 OECD 2009, 146

26 OECD 2008, 146

lyttäminen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon on nähty tarpeelliseksi eri maissa. Maaseutuvaikutusten arviointia on toteutettu esimerkiksi Englannissa, Pohjois-Irlandissa ja Kanadassa. Englannissa hallitus sitoutui toteuttamaan maaseutuvaikutusten arviointia valtakunnallisella ja alueellisella tasolla vuonna 2000. Hallitus pyrki arvioinnin keinoin huomioimaan maaseudun tarpeet ja olosuhteet politiikan kehittämisessä ja ohjelmien toteuttamisessa. Keskus- ja aluehallinnon tuli raportoida vuosittain, kuinka ne ovat toteuttaneet maaseutuvaikutusten arviointia. Prosessi auttoi osastojen toimintojen koordinoimisessa.²⁷

Pohjois-Irlandissa maatalous- ja maaseudun kehittämisosaston tehtävänä oli kehittää maaseutuvaikutusten arviointia ja tarjota ohjeistusta muille osastoille arvioinnista ja sen suorittamisesta. Jokaisen keskushallinnon osaston velvollisuutena oli toteuttaa maaseutuvaikutusten arviointia omalla politiikanalallaan. Pohjois-Irlandissa maaseutuvaikutusten arvioinnissa tarkasteltiin erityisesti vaikutuksia julkisten palveluiden saatavuuteen, laatuun ja tarjontaan.²⁸

Kanadassa maaseutuvaikutusten arviointi aloitettiin 1990-luvun lopulla, jolloin sitä alettiin soveltaa kaikkiin poliittisiin uudistuksiin.²⁹ *Rural Lens* -menetelmää on käytetty maaseutunäkökulman huomioonottamiseksi keskushallinnon toimissa. Asioita on tarkasteltu maaseudun asukkaiden näkökulmasta. Menettelytapa käynnistyi 18 osaston ja viraston kanssa tehdyllä sopimuksella. Se lisäsi eri puolilla hallintoa tietoisuutta maaseudun ja syrjäisten alueiden kysymyksistä sekä toi esiin politiikan aiheuttamia seurauksia maaseudulle ja syrjäisille alueille.³⁰

Suomalainen sovellus maaseutuvaikutusten arvioinnista

Maaseutuvaikutusten arvioinnin lähestymistapaa lähdettiin rakentamaan Suomeen vuonna 2007 kansainvälisten esimerkkien rohkaisemana. Taustalla oli tarve vaikuttaa entistä tehokkaammin maaseudun kehityskulkuihin ja tulevaisuuden muotoutumiseen sekä sisällyttää maaseutunäkökulma aikaisempaa systemaattisemmaksi osaksi politiikkojen ja päätöksenteon valmistelua eri sektoreilla. Valmistelussa hyödynnettiin käytössä olevia tapoja eri maista.³¹ Suomessa painopiste haluttiin asettaa ennakoarviointiin, mikä mahdollistaa proaktiivisuuden ja tarvittaessa muutokset ennen päätöksentekoa.

OECD toi esiin Suomen maaseutupolitiikan maatuotukinnassa vuonna 2008, että Suomessa on tietoaikko sektoripolitiikkojen vaikutuksista maaseudulla. OECD:n mukaan ihanneoloissa maaseutuvaikutusten arviointimekanismin tukena olisi lainsäädäntö, jolla eri ministeriöt veloitettaisiin vastaamaan maaseutuvaikutuksista, ja seurantaryhmä, joka arvioisi eri politiikkoja ja vaatisi muutoksia, jos politiikat vaikuttaisivat kielteisesti maaseudulla.³²

27 Ponnikas ym. 2011, 73; OECD 2006

28 Ponnikas ym. 2011, 73

29 OECD 2008, 132

30 OECD 2006, 111; Ponnikas ym. 2011, 73

31 Ponnikas ym. 2011, 73

32 OECD 2008, 131, 146

Maaseutuvaikutusten arviointi sai nopeasti selkänöjää ohjelma-asiakirjoista sekä poliittisista linjauksista. Kuudennessa maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa 2014–2020 maaseutuvaikutusten arviointi kytkettiin paikkaperustaisuuden näkökulmaan: arvioinnin avulla voidaan viedä paikkaperustaista ajattelua käytäntöön. Kun arviointi toteutetaan paikallistasolla, se auttaa näkemään päätöksen vaikutukset paikkaan, johon päätös kohdistuu. Paikalla voidaan asiayhteydestä riippuen tarkoittaa muun muassa hallinnollisesti rajattua aluetta kuten kuntaa tai seurakuntaa, maantieteellistä aluetta kuten vesistöä, tai sosiaalisesti määritettyä aluetta kuten kylää.³³ Vastuu arvioinnin tekemisestä tulee sopia aina tapauskohtaisesti. Keskeistä on laaja osallisuus ja pyrkimys yhteisen näkemyksen luomiseen.

Maaseutuvaikutusten arviointi työkaluna kuntarakenteen muutosprosessissa

Vaikutuksia on mahdollista arvioida sitä täsmällisemmin, mitä paikallisemmalla tasolla arviointia tehdään. Hallinnollisia rakenteita, kuten kunta- ja seurakuntarakenteita, uudistettaessa on keskeistä tarkastella niiden vaikutuksia paikallisyhteisöihin. Rakennemuutosten vaikutukset konkretisoituvat kylissä ja kaupunginosissa, joten niiden tulevaisuuden kannalta on ratkaisevaa, miten vaikutukset huomioidaan, kun tehdään uusia ratkaisuja muun muassa palveluiden järjestämisessä.³⁴

Maaseutuvaikutusten arviointi on hyvä työkalu kuntarakenteiden muutosprosesseihin. Arvioinnin hyödyntäminen kuntaliitoksessa mallinnettiin Oulun yliopiston johdolla toteutetussa hankkeessa.³⁵ Mallissa kuvataan maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamista kuntaliitosprosessin eri vaiheissa, jotka olivat kuntajakoselvitys, kuntaliitoksen valmistelu ja kuntaliitoksen toteuttaminen. Mallin testaamiseksi ja konkretisoimiseksi sitä kokeiltiin kolmella erityyppisellä pilottilueella, jotka sisällyttivät maaseutuvaikutusten arvioinnin kuntajakoselvitysprosessiinsa. Kunkin pilotin prosessi dokumentoitiin ja niiden sekä aiemmin saatujen kokemusten pohjalta laadittiin opas.³⁶

Kokemusten mukaan maaseutuvaikutusten arviointi vaatii ohjatun prosessin. Tämän vuoksi arviointiin tulisi nimittää vastuuhenkilö, joka huolehtii, että maaseutunäkökulma kulkee mukana läpi prosessin. Vastuuhenkilön tukena voi toimia ohjaus- tai työryhmä. Arvioinnin tulee pohjata alueen ja sen toimintakulttuurin tuntemiseen. Keskeistä on tunnistaa hallinnollisia tai tilastollisia alueita pienempien paikallisuuksien toiminnallinen mosaiikki. Tätä tukee esimerkiksi perehtyminen valitun alueen tarkasteluun paikkatietojärjestelmää apuna käyttäen. Keskeisiä muuttujia ovat eri-ikäisen väestön, vapaa-ajan asutuksen, palvelujen ja yritysten sijoittuminen alueelle sekä alueen eri osien saavutettavuus fyysisesti ja virtuaalisesti mukaan lukien tiet ja tietoliikenneyhteydet.

33 Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä 2014, 28

34 Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä 2014, 28

35 Muilu ym. 2013

36 Suomen Kuntaliitto ja Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä 2015

Arvioinnin toteuttamiseen vaikuttavat alueen kuntien koko ja luonne. Kuntien lähtötilanteella ja tahtotilalla on suuri merkitys arvioinnin toteuttamisessa ja onnistumisessa. Maaseutuvaikutusten arviointi on suositeltavaa aloittaa samanaikaisesti kun kuntajakoselvitys aloitetaan. Tällöin prosessit voidaan suunnitella rinnakkain siten, että ne kytkeytyvät toisiinsa ja tuottavat toisilleen lisäarvoa. Tämä mahdollistaa myös toivottujen maaseutuvaikutusten synnyttämisen. Jos maaseutuvaikutuksia arvioidaan vasta kuntajakoselvityksen valmistuttua, huomio kannattaa kiinnittää siihen, mitä jatkotyössä on tärkeä tehdä toivottujen maaseutuvaikutusten luomiseksi. Toivotut maaseutuvaikutukset määritellään prosessin aikana osallisten kesken.

Maaseutuvaikutusten arviointiprosessiin nousevat paikkaperustaisesti kullakin alueella maaseudun kannalta keskeiseksi nähdyt teemat. Tarkastelukulmana ovat vaikutukset maaseudun ihmisten arkeen ja hyvinvointiin. Teemojen esiin nostamiseksi suositeltavaa on käyttää osallistavia menetelmiä. Maaseutuvaikutusten arvioinnissa osallistaminen on avainasemassa vuoropuhelun ja tiedonkulun varmistamiseksi. Päätöksen valmistelijat ja -tekijät on tärkeä saada saman pöydän ääreen päätöksen vaikutusten kohteena olevien ihmisten kanssa. Osallistaminen edesauttaa ratkaisujen etsimistä ongelmiin jo ennakoivasti ja oikea-aikaisten kehittämistoimien käynnistämistä. Kuntalaisten on helpompi ymmärtää ja hyväksyä realiteetit, kun faktat ja perusteet tunnetaan.

Maaseutuvaikutusten arviointiprosessissa tarvitaan avointa ja monikanavaista viestintää, jolla herätetään ihmisten mielenkiintoa ja osallistumishalua. Prosessin dokumentointi on keskeistä, jotta prosessin tuloksia voidaan hyödyntää jatkossa päätöksenteossa ja kehittämistyössä. Tuloksia voidaan hyödyntää, päädyttiinpä kuntajakoselvityksen lopputulemana mihin vaihtoehtoon tahansa. Jos edetään liitoksen tai tiivistyvän yhteistyön jatkovalmisteluun, tuloksia voidaan hyödyntää siinä. Jos jatkovalmisteluun ei edetä, tuloksia voidaan hyödyntää kunnan tai kuntien strategia- ja ohjelmatyössä sekä kehittämistoimenpiteitä suunniteltaessa.

Seuranta kuuluu arvioinnin kokonaisuuteen. Sen toteuttamisesta tulee sopia tapauskohtaisesti. On tärkeä tarkastella, miten esille nostetut asiat, tarpeet ja esitykset huomioidaan päätöksissä ja sopimuksissa. Lisäksi keskeistä on päätösten vaikutusten seuraaminen. Tärkeää on, että seurannan tuottamaan tietoon reagoidaan, ja mahdollisesti esille nousseet ongelmat korjataan.

Johtopäätökset

Paikkaperustaisuus on tunnistettu kehittämistyön keskeiseksi lähtökohdaksi niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Sen kautta kehittämistyön osuvuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa. Lisäksi kehittämistyöhön saadaan sitoutettua ihmisiä ja resursseja. Paikkaperustaisuutta edistäviä rakenteita sekä toimintatapoja ja työkaluja on käytössä jo jonkin verran. Hyviä ja toimivaksi osoittautuneita metodeja ja lähestymistapoja ovat tässä artikkelissa esittelemämme Leader-metodi,

yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen sekä maaseutuvaikutusten arviointi. Näiden käyttöä on perusteltua vahvistaa ja laajentaa jatkossa. Esimerkiksi maakunta-uudistuksen valmistelussa maaseutuvaikutusten huomioonottaminen on keskeistä.

Paikkaperustaisuuden lisäksi Leader-metodia, yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä ja maaseutuvaikutusten arviointia yhdistävänä näkökulmana ovat eri tahojen välinen kumppanuus ja poikkisektoraalisuus. Tätä tulokulmaa tarvitaan yhä enemmän kehittämistoimintaan. Yhteistyöllä voidaan osaltaan luoda synergiaa sekä vastata resurssien ja toimijoiden niukkuuteen.

Viime vuosina etenkin maaseutupolitiikan puolella on korostettu paikkaperustaisuuden merkitystä. Paikkaperustaisuutta ja sitä edistäviä rakenteita ja toimintatapoja tarvitaan kuitenkin laajemminkin aluekehittämisen kentässä. Lisäksi tarvitaan kokonaiskuva siitä, mitä paikkaperustaisuus on, ja miten sitä jo edistetään ja voidaan edistää aluepolitiikassa ja sen lohkoissa, kaupunki-, saaristo- ja maaseutupolitiikassa. Paikkaperustaisuus on aluepolitiikkaa ja sen eri lohkoja yhdistävä lähestymistapa.

Maaseutu-kaupunki-jatkumon strateginen kehittäminen on perusteltua tehdä tulevaisuusorientoituneesti paikkaperustaisuuden lähtökohdista käsin. Tärkeitä ovat niin liikenteellisten kuin sosiaalistenkin verkostojen kannatteleminen paikallisuuksien yhteen kokoamat toiminnot sekä osallistumisen tilat. Tämä on oleellista huomioida nykyisellä hallituskaudella muun muassa kasvuvyöhykkeiden sekä teemakohtaisten kaupunkiverkostojen kehittämistyössä.

Lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1305/2013. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1305>. [Viitattu 1.12.2015].

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1303/2013. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32013R1303>. [Viitattu 1.12.2015]

Jordbruksverket 2015. Saatavissa: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdsutveckling/lokaltleddutvecklinggenomleader/lokaltleddutveckling20142020/lokaltleddutveckling.4.23f3563314184096e0d4ec2.html>. [Viitattu 1.12.2015]

Konsala, Heikki 2012. Toimintaryhmän muuttuva rooli. Helsingin yliopisto, Raportteja 84.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014. Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014-2020.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2015. Saatavissa: http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/kansallinen_alueiden_kehittaminen/maaseutupolitiikka/maaseutupolitiika. [Viitattu 1.12.2015]

Maaseutupolitiikka 2015. Saatavissa: http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/kansallinen_alueiden_kehittaminen/maaseutupolitiikka. [Viitattu 1.12.2015]

Muilu, Toivo & Niina Kotavaara, Jouni Ponnikas, Sirpa Korhonen, Henna Hintsala, Essi-Maaria Puska 2013. Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja alueisiin. Nordia Tiedonantoja 3/2013.

OECD 2006. The New Rural Paradigm. Policies and Governance. OECD Publishing, Pariisi.

OECD 2008. OECD:n maaseutupolitiikan maatutkinnat: Suomi.

OECD 2009. OECD Rural Policy Reviews: Spain. OECD Publishing, Pariisi.

OECD 2015. Implementing the "New Rural Policy". 10 Discussion Points for the 10th OECD Rural Conference. Working Paper for Official Use.

OECD 2015. Saatavissa: <http://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/chairsstatement/>. [Viitattu 1.12.2015].

Paikallisyhteisöjen kehittämishankkeet. Saatavissa: <https://enrd.ec.europa.eu/fi/themes/clld> [Viitattu 1.12.2015]

Paikkaperustaisuus kestävien hyvinvointiratkaisujen lähtökohtana 2013. Strategiaryhmän ehdotus kansallisen maaseutupolitiikan strategiaksi. Saatavissa: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/3683/Strategia_o80513.pdf [Viitattu 7.1.2016]

Ponnikas, Jouni & Sirpa Korhonen, Hanna-Mari Kuhmonen, Kari Leinamo, Niklas Lundström, Antti Rehunen, Heli Siirilä 2011. Maaseutukatsaus 2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2011, Tampere.

Ponnikas, Jouni & Olli Voutilainen, Sirpa Korhonen, Hanna-Mari Kuhmonen 2014. Maaseutukatsaus 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueiden kehittäminen 2/2014, Helsinki.

Sillanpää, Keimo & Tommi Ålander, Päivi Pylkkänen, Liisa Kytölä, Reijo Keränen 2012. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2012.

Suomen Kuntaliitto ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2015. Tehdään maaseutu näkyväksi! Maaseutuvaikutusten arviointi kunnan kehittämisen työkaluna. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3156. [Viitattu 15.10.2015].

Åström, Christell 2015. Yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (CLLD) toteutus Ruotsissa. TEMPO 4 johtamisvalmennusohjelma. Saatavissa: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/3684/TEMPO_projektityo_CLLD_Ruotsin_toteutus.pdf [Viitattu 7.1.2016]

Paikkaperustaisen yhteiskunnan tunnusmerkit – tapaus Oregon

Tämä tekstin alkuvoima kumpuaa Yhdysvaltojen koillisnurkasta, Oregonin Kalliovuorilta, johon tukeutuen kuvailen artikkelissani paikkaperustaisia rakenteita, ilmiöitä ja prosesseja. Kohdealueelta on löydettävissä lukuisia esimerkkiä arkipäivän työmenetelmistä aina laajempiin kehittämissuunnitelmiin saakka, jotka perustuvat paikallisen näkökulman eri ulottuvuuksien hyödyntämiseen. Tämä on nähtävissä niin pienissä maaseutukylissä kuin myös laajemmin osavaltion ja liittovaltion tasoilla. Johtopäätöksenä esitänkin, että Oregon on paikkaperustaisempi yhteiskunta kuin Suomi, huolimatta siitä, että paikkaperustainen politiikka on meillä asetettu maaseudun kehittämisen kansalliseksi päämääräksi.

Havaintojeni pohjalta teen ilmeisiä, jos kohta myös spekulatiivisia päätelmiä, joiden varaan paikkaperustaisen yhteiskunnan yleinen kuvaus ja sen sisältämät tunnusmerkit rakentuvat – siitäkin huolimatta, että tekstini luonnehtimat maantieteelliset sekä paikallisen historiaan ulottuvat havainnot kumpuavat tietyltä kohdealueelta eli juuri Oregon Trail'n seudulta.

Ett signalement på ett platsbaserat samhälle – case Oregon

Peter Backa

Prolog

Jag skulle helst ta med er till ett ställe i Klippiga bergen där spåren av Oregon Trail fortfarande syns – fysiskt och mentalt. Men det får räcka med att berätta om min egen resa. Jag har spanat från bergstopparna och jag har tryckt örat hårt mot marken (förlåt poesin) för att se tecken på och spår av en platsbaserad politik och ett platsbaserat samhälle i den nya – och annorlunda – världen. Min ambition är att ge impulser för en god platsbaserad politik genom berättandet. Det här medför dels att jag utelämnar det platsblinda i Oregon ur historien, dels att värderingarna finns inbakade i berättelsen. Jag undrar om man egentligen kan tala värderingsfritt om samhällspolitik?

”Vår vision är platsbaserad politik” förklarade den artige och vänlige Jim Azumano när vi satt och åt middag i Portland medan han berättade för mig om sitt arbete på Rural Office i Oregon. Vårt första möte hade börjat usligt. Jag väntade på järnvägsstationen i Portland innan jag via mobilen fick tag på honom och kunde konstatera att han också väntade på järnvägsstationen – i Salem! Jim skrattade bort missödet och körde till Portland, 76 kilometer.

Översatt till den finländska verkligheten skulle man kunna säga att Jim var Oregons svar på Eero Uusitalo (frid över hans minne), den mångåriga, dynamiska

generalsekreteraren för Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen, YTR. Båda arbetade med att göra tvärssektoriell landsbygdsutveckling, men i djupt olika samhällen. Jag märkte snart att det tar både tid och energi att, som finländare, på allvar förstå vad landsbygdspolitik egentligen innebär när den samhälleliga kontexten är radikalt annorlunda.

År 2006 tillbringade jag en månad i Oregon för att söka deras motsvarighet till framförallt byaverksamhet men också landsbygdspolitik. Det blev väl under åren ett halvt dussin besök, det längsta runt årsskiftet 2008 - 2009 då jag spenderade tre månader för att skriva en rapport¹ om landsbygdspolitiken. En av de stora aha-upplevelserna var den platsbaserade politiken. Den här artikeln bygger på vad jag lärde mig under mina besök, samt en del skriftliga källor. Min strävan med artikeln är att sammanföra de glimtar av platsbaserad politik som jag hittade, till ett signalement. När man försöker förstå den platsbaserade politiken så bör man se på alla nivåer. Därutöver bör man - efter bästa förmåga - beakta kulturen och historien för att kunna förstå varför det är som det är.

Att Oregon är en delstat i USA är betydelsefullt på många sätt. Stora delar av marken ägs federalt. Därtill äger delstaten också stora landområden. Resultatet är att bara ca hälften av marken ägs privat. När man ville höja utbildningsnivån finansierade man det genom att dela ut landområden. De skolor som skapades har ibland utvecklats till State Universities som på grund av historien är intresserade av landsbygden. Den lokala nivån är svag jämfört med min finländska referensram d.v.s. kommunerna. Uppgifterna är begränsade och skattebasen smal. Oregon är indelat i Counties men de har inom sig självstyrande städer med ännu mindre uppgifter och resurser. De rurala småstäderna i Oregon har en verksamhet som ibland påminner om föreningsverksamhet, med talko och allt. Men det finns en motsats också - en stark lokal känsla och en gammal lagstiftning som ger vissa tolkningsmöjligheter för stor självständighet. En lokal Sheriff kan, enligt gammal lagtolkning, kräva att federala polismyndigheter ber om hans tillstånd att komma in på hans område. Centralstyrningen i Oregon känns mindre än i Finland.

Begreppet platsbaserad politik eller platsbaserat samhälle har olika tolkningar och kan dessutom lätt missförstås. Det har jag märkt när jag (över)entusiastiskt har pratat om saken med mina finländska vänner. Jag får en känsla av att de flesta människor är positiva till platsbaserad politik därför att de läser in sina egna käpphästar i begreppet. På det viset är platsbaserat ett utmärkt politikord, det är lätt att enas om - ända tills man skall börja konkretisera det. Därför behövs en debatt om innehållet av ordet. Annars förblir det tomt - och onödigt.

Under mina besök i USA lärde jag mig en hel del om landet. Det nyttigaste för mig var dock, att jag genom att spegla den finländska landsbygdspolitiken i dess motsvarighet i Oregon, började förstå vår landsbygdspolitik bättre.

1 Backa 2009

*We shall not cease from exploration
And the end of all our exploring
Will be to arrive where we started
And know the place for the first time.
(T.S. Eliot, The four Quartets)*

Obamas PM till sina departement²

Det verkar kanske konstigt men det är naturligt att börja uppifrån när man beskriver en platsbaserad politik. Ett exempel från Vita huset verkar därför vara en god startpunkt. När den federala budgeten skall göras upp så skickas, tydligen varje år, ut ett PM till de olika förvaltningsområdena, där man påminner om att det också bör ges redskap för en platsbaserad politik inom respektive verksamhetsområde. Allmänna riktlinjer för politiken skall vara att den har klara mål och att de kan mätas, förändring kommer från samhällena, ofta genom partnerskap. Det framhålls också att komplexa problem kräver flexibla och integrerade lösningar och att de olika enheterna kanske bör samarbeta. Det konstateras ytterligare att många lokala förändringar också kräver regionala åtgärder.

Enligt Vita huset är målet för den platsbaserade politiken; välfärd, jämlikhet, hållbarhet och god livsmiljö. Vissa år (men inte alla) poängteras den ekonomiska tillväxten samt effektivare användning av resurser som uttalade mål. Det här avslöjar ett viktigt drag i den platsbaserade politiken. Den är i någon mån värderingsfri i den meningen att den kan användas för olika politiska mål, såväl mjuka som hårda. Det vanligaste målet med platsbaserad politik är dock att lösa problem som någon plats kämpar med och därmed öka jämlikheten. Det är något ovanligare att man, som t.ex. i Kaupunkiverkko 2015³, vill använda platsbaserad politik som redskap för den nationella konkurrenskraften genom att satsa platsbaserat på tillväxtcentra och -nätverk. Samma tankesätt exemplifieras också indirekt i EU:s strategi Smart specialisering, som har många platsbaserade drag.

Vita husets PM är skrivet i en ibland nästan roande enkel och praktisk stil. Man ger konkreta exempel på vad som är – och vad som inte är – platsbaserad politik. Man måste nästan dra slutsatsen att Place-based Policy inte är ett alltför välkänt begrepp i Washington.

Detta är inte platsbaserad politik:

- Ett program som ger lån till småföretagare i allmänhet
- Ett program för att göra hypotekslån tillgängliga för låntagare i allmänhet
- Ett program som ger arbetslöshetsförsäkring till alla arbetslösa

² White House 2009
³ MDI 2015

Detta är platsbaserad politik:

- Ett program som sporrar framgångsrika ekonomiska nätverk och kluster på lokal eller regional nivå
- Ett program som sporrar bostadsägande genom ett grannskapsbaserat angreppssätt
- Ett program som inriktar sig på lokala organisationer som verkar för att gynna rekrytering av utbildad eller lokal arbetskraft

Det första franska strecket i uppräkningsen av vad som är platsbaserat påminner mycket om Leader. Det är inte för inte som Leader ibland betraktas som ett exempel på platsbaserad politik. Det finns ytterligare en central insikt att smälta i Obamas papper: All politik bör inte vara platsbaserad, en del är och bör vara platsblind. Man förstår det här när man översätter det negativt laddade ordet "platsblind" till ett positivt laddat ord: individbaserad. Eller uttrycker det som ett mål att alla medborgare skall ha samma rättigheter. Trots att man skulle kunna enas om att platsbaserad politik är bra så återstår det svåra diskussioner om var gränsen mellan det platsbaserade och det individcentrerade bör gå.

Nyckelordet plats

Det är ofta svårt att förklara de självklara orden. De är så inväxta i vår bild av verkligheten att vi aldrig problematiserar dem. Hälsosam förvirring uppstår när man talar med någon som lever och formulerar sig i en helt annan miljö, detta fick jag själv uppleva i många situationer. Då måste vi tänka till; vad menar vi egentligen med ett ord som plats?

En första liten avgränsande förklaring till ordet plats kan vara att sätta de engelska orden "Place" och "Space" mot varandra. Yi-Fu Tuan⁴ beskriver Space som ett mera abstrakt och teoretiskt begrepp, väl lämpad inom t.ex. matematiken. Place däremot har personlighet och anda. Det finns en känsla för platsen, den har historia och personlighet, den är unik, på samma sätt som en människa är unik. Men hur landar begreppet plats i landsbygdsutvecklingen i Oregon?

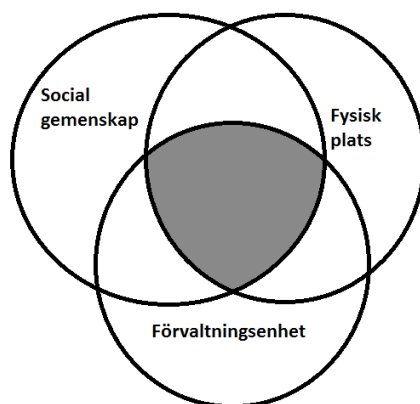
Jag förstod snart att Jim Azomano, vid guvernörens kansli i Oregon, ingalunda var den ende som svor i den platsbaserade politikens namn. Det var inte heller Jim som myntat begreppet, det lär Louis Winnick ha gjort 1966. Bland dem som talar om platsbaserad politik finns Rural Policy Research Institute (RUPRI), ett stort nationellt forskningsinstitut. RUPRI beställde en rapport⁵ av Oregon State University till sitt 10-årsjubileum 2002. I den rapporten beskriver Emery Castle och Bruce Weber, auktoriteter i den landsbygdspolitiska debatten i Oregon, den platsbaserade politiken i ett nötskal. Den historiska förankringen betonas tydligt i rapporten. Författarna spårar den offentliga platsbaserade politiken enda tillbaka till The Louisiana Purchase

4 Tuan 1979

5 Castle och Weber 2002

1803 när USA köpte ett gigantiskt område av Frankrike. Platsen skall enligt författarna ses ur tre olika synvinklar: sociologisk, fysisk och administrativ.

Figur 1. De tre cirkarna skall beskriva platsens olika sammanhållande aspekter. Den skuggade fläcken, där cirkarna sammanfaller är central. Ju mera cirkarna sammanfaller desto starkare är platsen. (Figuren bygger på nämnda Castle och Webers illustration.)



Orsaken till att en plats är dysfunktionell kan ofta spåras till att cirkarna inte överlappar tillräckligt. (Se fig. 1). Författarna prioriterar det sociala och det geografiska, de går så långt att de säger att om den lokala förvaltningen inte stämmer tillräckligt bra med de övriga aspekterna så bör man skapa en offentlig förvaltning som gör det.

Personlighet – varför är platser olika?

Castle och Weber hävdar i sin rapport att tre allmänna faktorer är centrala för en plats' utveckling; var den finns geografiskt, befolkningstätheten och dess historia. Redan de här faktorerna sammantagna gör att platser är olika och unika, de ger början till personliga drag. Ett annat sätt att pejla olikheten är att se på vilka resurser som en plats har eller på något sätt kan använda. I USA tenderar man att – antagligen påverkade av den ekonomiska jargongen – tala om fyra kapital, socialt, humant, människogjort och naturkapital. En intressant aspekt som Castle och Weber påpekar är att man på en plats kan tänka sig att det finns flera gemenskaper (communities) men att den springande punkten är om det finns många och starka kopplingar mellan dessa. Man bör här också notera skillnaden mellan horisontellt och vertikalt förtroende⁶. För lokal utveckling är det horisontala intressantast, men för platsbaserad politik är båda lika viktiga eftersom platsbaserad politik också förutsätter samarbete utåt och uppåt. Alla de här kapitalen finns naturligtvis på alla platser, men i

olika form, kvantitet och kvalitet. Platsens egenskaper och personlighet är beroende av hur den här mixen ser ut och hur kapitalen är kopplade till varandra.

I en snarlik modell som Tom Gallagher⁷ varit med om att vidareutveckla har man dock delat in det sociala kapitalet i fyra underavdelningar, 1) social- och hälsoresurser, 2) organisations- och förvaltningsresurser, 3) utbildningsresurser och 4) företagsamhet. Fabrizio Barca⁸, för att ta med en europeisk röst, nämner också institutionellt kapital skilt, det stämmer åtminstone delvis med Gallaghers förvaltningsresurser.

Platsens storlek

Det verkar inte finnas någon teoretisk gräns för hur liten eller stor en plats kan vara. En underförstådd gräns är att om det finns för få människor för att en plats skall kunna anses ha fungerande socialt kapital så är den för liten. Castle och Weber tar ett översvämningsområde som ett exempel på en plats som behöver platsbaserad politik. Om man tar den översvämnings stormen Katrina 2005 åstadkom i delstaterna Louisiana, Mississippi, Alabama och Florida som exempel så förstår man att en plats kan vara ganska så stor också. Det här exemplet visar också att platsen också kan omfatta flera nivåer av den offentliga strukturen.

Slutsatsen måste bli den gamla vanliga; storleken har ingen betydelse. Åtminstone kommer man ingen vart om man gör den till en viktig del av resonemanget kring platsbaserad politik.

Reservaten – kulturellt och etniskt definierade platser

Denna speciella typ av platser bör också noteras. Den aspekt som verkar definiera de här platserna kan bäst beskrivas som kulturell och i viss mån etnisk, trots att det också finns en administrativ definition. Mitt inne i Oregon finns områden som i princip är självständiga stater för ursprungsamerikanerna. Dessa platser kan vara väl organiserade, ha egna lagar och strikta regler för vem som får bosätta sig där, men de kan också vara slumliknande områden med ineffektiv förvaltning och stora sociala problem. Den administrativa gränsdragningen finns och är förstås viktig, samtidigt som den är ifrågasatt och ofta körs över, såväl lagligt som olagligt.

”Shot in the eye”, min kanske färgstarkaste källa i Oregon⁹, tillhör Nez Perce stammen och heter på amerikanska Clifford Allen. Hans beskrivningar av de områden som gjorts till reservat för ursprungsbefolkningen andas en mycket stark känsla för dessa platser. Dessa områden försöker man också integrera i landsbygdspolitiken genom att ta med dem i olika governance-organ. Att skraddarsydda lösningar behövs för dessa områden är uppenbart.

7 Backa 2009 (Om landsbygdspolitik)

8 Barca 2009

9 Backa 2009 (Om landsbygdspolitik)

Land och stad

Det kan vara orsak att konstatera att det inte finns något som tyder på att platsbaserad politik skulle passa bättre på landet än i staden. Varken staden eller landsbygden är homogena enheter. I varje storstad finns ett "city" och förorter med olika profil och personlighet, från lyxområden till slum. Det är långsökt att tro att samma åtgärder passar alla stadens platser. Att förstå resonemangen bakom ordet plats i begreppet platsbaserad politik är naturligtvis nödvändigt. Men det räcker inte för att förstå platsens roll i platsbaserad politik. Jag återkommer senare till det, men först litet axplock ur praxis och processer i Oregon för att få litet mera kött på benen.

Vardaglig praxis

Sätt att ordna möten

Låt oss börja med en liten detalj som Jim Azunamo berättade för mig. När han sammankallade sin referensgrupp, som i huvudsak handhade delstatsärenden, valde han ett samhälle där han upplevde att det finns någon typ av utvecklingsbehov eller kanske outnyttjad potential. Där hölls mötet. I samband med mötet inbjöds lokala aktörer att presentera sina problem, behov eller visioner. Eftersom hans referensgrupp bestod av tjänstemän och experter från olika myndigheter och organisationer fanns det såväl offentliga resurser som kunskap i rummet när de lokala aktörerna framförde sina ärenden. Målsättningen var inte bara att lära sig mer om sitt arbetsfält utan också att konkret kunna lösa just det lokalsamhällets problem. Tanken var att de lokala deltagarna och de olika myndigheterna på plats i bästa fall skulle kunna enas om en gemensam strategi och komma överens om vem som finansierar vad för att lösa det lokala problemet.

Min första reaktion var att referensgruppen kunde använda sin tid bättre än att resa runt och lösa lokala problem, deras uppdrag var ju ändå delstatsnivån. Men så gjorde de och det fungerade enligt uppgift någotsånär bra. Den här detaljen säger något om hur man tänker i Oregon. Jämför man med motsvarande organ i Finland, närmast Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen, så kan man konstatera att den mycket sällan håller möten på något annat ställe än i ett ministerium.

One stop meeting

Det handlar om att koordinera finansieringen av lokala projekt. Man försöker hitta nya lösningar och utvägar för lokalsamhället. Bakom metoden finns ett tänkande som ser till lokalsamhället, inte bara till förverkligandet av enskilda program. Infrastructure Finance Authority, ett koordinerande organ, i Oregon har i decennier använt sig av den här metoden. Alla relevanta finansieringsmyndigheter avsätter en halv dag varje månad för processen. Mötena hålls ofta i Salem, men allt som oftast söker man sig ut till det lokalsamhälle det gäller. Något direkt motsvarande verkar inte finnas på annat håll i USA men metoden har väckt intresse på nationell nivå. Processen fungerar så att någon lokal aktör tar kontakt och föreslår ett One stop

meeting. Lokalsamhället kan då ha ett mer eller mindre fastslaget mål och en beräkning av kostnaderna att nå det. Det finns också regionala koordinatörer som före mötet hjälper till med att skapa en relevant plan, om så behövs. Ibland kan det dock hända att koordinatören t.o.m. är initiativtagare till ett One stop meeting, inte lokalsamhället. Oftast handlar det om vatten eller avlopp, men det kan också handla om att bygga t.ex. ett bibliotek.

Mötet börjar med att lokalsamhället presenterar sina problem och hur de skulle vilja ha dem lösta. De olika myndigheterna beskriver då hur de skulle kunna vara med och stöda, ibland med bidrag men ofta med lån. Man skriver upp "budet" på OH och lokalsamhället har möjlighet att välja vilket alternativ som passar dem bäst. Lösningen kan vara att ett program tar hand om hela projektet, men det kan också betyda att flera program tillsammans tar ansvaret. Under mötet kan lokalsamhällets ursprungliga målsättningar ändras om någon myndighet kommer med vägande argument för ett annat sätt att lösa problemet.

Överlag är man mycket nöjd med systemet. Alternativet skulle vara att de lokala aktörerna gick runt till alla myndigheter och hörde sig för om möjligheter att få stöd eller lån. Detta är jobbigt och man skulle gå miste om möjligheterna till synergi. Någon egentlig teoretisk bakgrund påstår man sig inte ha. Det är en enkel metod som vuxit fram ur praxis. En bromsande faktor i sammanhanget anses vara att myndigheter inte är så vana att presentera sina program för varandra, det finns kanske en viss konkurrens. Men samtidigt gör detta att myndigheterna också i andra sammanhang har lättare att samverka, man vet mera om vad de andra sysslar med och man får ett nätverk via mötena.

One stop meeting var ett så spännande koncept att vi ville pröva det i Finland också. Detta skedde genom ett byautvecklingsprojekt inom ramen för Leader, i Pensala 2011. Problemet var att skolan, som sista spiken i kistan, skulle stängas. All annan service var redan borta. Mötet planerades enligt förebilden från Oregon. Mötet hade en positiv effekt på aktiviteten i byn. Det fick stor publicitet vilket stärkte den positiva känslan. Trots att mötet kan sägas ha varit mycket lyckat så var det också en besvikelse. Så gott som alla regionala aktörer var visserligen på plats och talade gott om byn. Landskapsförbundet, ELY-centralen, Leader, bondeorganisationen SLC, storföretaget Mirka, Företagarföreningen och Kulturfonden deltog aktivt. Det som saknades var dock synergin. Gästerna presenterade sina stöd- och hjälpmöjligheter. De radade upp ett smörgåsbord för byborna. Men de lyckades inte blanda sina maträtter till den näringsrika soppa som vi hade hoppats på. I efterhand kan man misstänka tre orsaker till det i sig lyckade misslyckandet. Vi i Pensala hade inte förberett oss tillräckligt bra. Vi lyckades inte presentera en klar utvecklingsbild eller formulera ett tydligt problem, det blev mera ett allmänt klagande. För det andra var gästerna från utvecklingsorganisationerna inte vana att sitta tillsammans och skräddarsy lösningar. Man höll sig till sitt, trots god vilja. En tredje orsak kan vara att de tjänstemän som fanns på plats helt enkelt inte hade mandat att anpassa och förena sina resurser.

Det finns orsak att dra slutsatser av det lyckade Pensalamisslyckandet. Problemen måste lokalt formuleras bra så att de inte är för allmänna och svårgripbara men inte heller så begränsade och sektorbaserade att det är uppenbart att en aktör ensam har ansvaret. I det senare fallet bör man gå direkt till den aktören och inte besvära de övriga. Det måste också finnas större flexibilitet i byråkratin och i den allmänna inställningen. Mindre renodlade försök med One stop meeting-metoden tyder också på det. Myndigheterna har sina program och inställningen är att alla "kunder" som vill vara med ställer sig på samma startlinje, sedan avgör myndigheterna vem som utgående från deras program har högst kvalitet. Frågan är om inte det nu aktualiserade normtalkot kunde skapa något av det rörelseutrymme som platsbaserad politik behöver.

Oregon solutions¹⁰

Guvernören skapade 2001 en organisation som kallas Oregon Solutions. En orsak var att man ville skapa ett organ som tvärsektorielt och genom att sammanföra olika nivåer, bättre skulle kunna hjälpa samhällen som upplevde någon form av kris. Oregon Solutions är en del av delstatsförvaltningen, men av praktiska och taktiska orsaker har man sitt kansli i Portland State University som är en intresserad aktör men neutralare bas än guvernörens kansli som uppfattas partipolitiskt.

Oregon Solutions är en liten byrå. Den hade 2011 två heltidsanställda och fyra deltidanställda. I medeltal driver byrån ca sex projekt samtidigt. En orsak till projektverksamheten är att de olika myndigheterna inte har möjligheter att satsa tid på lokala projekt. Byrån finansieras av delstaten men projekten söker också bidrag av olika fonder och man förväntar sig att lokalsamhället skall sätta in ca hälften av projektets kostnader. Projekten finns ofta i städer men också på landsbygden. Alla beslut om projekten fattas av guvernören och de olika sektormyndigheterna under honom. Det finns en bred styrgrupp som också har med privata och frivilliga intressen, men deras roll är mer rådgivande. De kriser som man jobbar med kan vara uppbyggnad efter t.ex. en översvämning men också att något område har en dålig boendemiljö eller sociala problem. Oregon Solutions jobbar enligt samma mall med de flesta av sina projekt.

Initiativet skall komma från lokalsamhället. Det är oftast någon organisation eller specialgrupp som vill få till stånd ett projekt, det kan vara t.ex. köpmännen eller husägarna. För att Oregon Solutions skall ta sig an projektet krävs dock att det kan påvisas ett brett lokalt intresse för saken. Om Oregon Solution tycker det verkar vara ett bra projekt så gör man under två månader en utredning. Man intervjuar olika organisationer och medborgare i lokalsamhället och i praktiken uppstår en projektplan under processen. Man gör fler utredningar än det blir projekt.

Efter detta tillsätter guvernören en opartisk moderator för processen, gärna från lokalplanet men inte någon med eget intresse i saken. Oregon Solutions tillsätter i

10 Backa 2011

sin tur ett projektteam med representation för organisationer som har något att tillföra projektet, det kan vara federala myndigheter, delstatliga organ eller program, lokala myndigheter, företag och frivilliga organisationer eller fonder. Projektteamet skapar en aktionsplan som manifesteras i att de deltagande undertecknar ett avtal om vad de kommer att bidra med för att processen skall vara framgångsrik. Avtalet innehåller också tidtabell. Efter ett halvår återkommer Oregon Solution och kollar upp om avtalet följts, om något har blivit liggande ändrar man på avtalet, t.ex. tidtabellen eller byter ut någon aktör så att processen skall löpa till slut. Efter detta har Oregon Solutions gjort sitt. Vad jag kan förstå så har Oregon Solutions ett gott rykte om sig att få saker att hända. Det är tydligt att Oregon Solutions arbetar platsbaserat. Profileringen och arbetssättet gör att den officiella lokalförvaltningen tonas ner. Det betyder att organisationen godtar de platser (communities) som aktörerna föreslår, naturligtvis efter en bedömning.

Det förträffliga Rural Development Initiatives (RDI)

RDI skapades i slutet av 80-talet för att motarbeta den stora arbetslösheten. I vissa rurala samhällen gick upp till 20 procent utan arbete. Orsakerna var i huvudsak två, jordbruket rationaliserades och skogsindustrin begränsades av nationella miljöprogram. Delstaten tog initiativet till organisationen som fick i uppdrag att arbeta med de svårt drabbade samhällena. Man gick ut till samhällena, diskuterade och gjorde SWOT-analyser. På basen av diskussionerna skrev man sedan ihop aktionsplaner. Man satsade i huvudsak på att skapa småföretag som utnyttjade lokala resurser, för att ersätta de stora företag som lagts ner.

Man kunde snabbt konstatera att de offentliga resurserna på lokal nivå (towns) inte räckte till för att skapa utveckling. Svaret blev att vända sig till den frivilliga sektorn. För att effektivisera frivilligarbetet startade RDI 1991 ett ledarskapsprogram som blivit något av ett varumärke för RDI och som man fortfarande använder och utvecklar. Ledarskapsprogrammen handlar i första hand om att skapa kompetens, stärka humankapitalet, men samtidigt skapar man nätverk mellan dem som deltar i programmet. RDI hade fått resurser för sin verksamhet både från delstatlig och nationell nivå, men så småningom tog det offentliga stödet slut. Man vände sig då till företag och banker och fick en del men framförallt fick man stöd för sitt ledarskapsprogram från Ford Family Foundation, en privat fond som stöder landsbygden i Oregon och norra Kalifornien. Juridiskt ombildade man sig också från att ha varit en del av delstatsbyråkratin till en frivilligorganisation. RDI är en förhållandevis stor organisation med drygt 20 anställda.

När RDI går in för att stötta ett samhälle så förbinder man sig att finnas kvar i minst fem år. Det betyder att man ordnar kurser av olika slag och också startar upp något projekt inom ramen för utbildningen. En av de anställda inom organisationen har också ett koordineringsansvar för samhället i fråga. Långsiktigheten betonas. Man startar inte upp något och sedan försvinner; man finns kvar tills det fungerar. Detta har i vissa speciellt svåra områden betytt att RDI har funnits kvar i nästan 20 år.

Allt detta berättade Craig Smith och Gary Steward¹¹, båda anställda av RDI. Jag försökte beskriva EU-projektverksamheten i Finland, men arbetsättet imponerade inte. De förbluffades, ja upprördes, av att man efter ett projekt inte behåller det lokala fokuset utan lämnar ett lokalsamhälle vind för våg. Herrarnas kraftfulla ställningstagande fick mig att fundera. Betonar vi platsen för litet i Finland; ser vi för mycket till strukturer eftersom de uppfattas som modernare? Kunde man travestera Mark Twain: Ryktet om platsens död är betydligt överdrivet.

Folkomröstningar¹²

Det platsbaserade tänkandet tar sig ett kraftfullt uttryck i de folkomröstningar som medborgarna kan initiera. I den lilla staden Halfway med drygt 300 innevånare hade hälsovårdsstationen ekonomiska problem. De federala program som hade stött den skars ner och drogs in. Det såg ut som om hälsovården skulle försvinna från stan. Till saken hör att staden ligger mitt i en dal med drygt 1000 innevånare och allt omges av mäktiga bergskedjor. Det är långt till nästa hälsovårdsstation. Aktivisterna ordnade frivilliga insamlingar för att skrapa ihop pengar. Det gick för all del ganska bra men det krävdes hela tiden nya insamlingar för att hålla hälsovårdsstationen flytande. Då gick man en annan väg. Man ritade på kartan ut det område som stationen servade, det var i stort sett dalen runt Halfway. Sedan samlade man namn för ett initiativ om att skapa ett skattedistrikt av nämnda område. Skatten skulle tas ut som förhöjd fastighetsskatt. När man fått tillräckligt med namn lämnades initiativet in till delstatsmyndigheterna för granskning och efter föreskrivna informations- och diskussionsmöten beviljades möjligheten att i samband med därpå följande val göra en folkomröstning om skattedistriktet. Eftersom man visste hur mycket pengar som behövdes för hälsostationen så kunde var och en enkelt räkna ut hur mycket mer i skatt man måste betala om förslaget röstades igenom. De som bodde inom det utritade området fick rösta i folkomröstningen.

Första gången man försökte blev det nej. Man hade ritat ett så stort område att många som hade långt till Halfway också var med och röstade. Nästa gång man försökte ritade man in ett mindre område som då också betydde att det blev mer att betala för de färre som blev kvar inom området. Men det gick igenom och man har ännu sin lilla hälsovårdsstation kvar.

Man kunde beskriva den här manövern så att man skapade en geografiskt och förvaltningsmässigt definierad plats på basen av ett problem; hälsovården. Först misstog man sig och blev tvungen att ändra den geografiska "översättningen" av problemområdet. När geografien d.v.s. omfattningen av skattedistriktet, stämde överens med problemområdets gränser, då fungerade det. Det är att notera att omröstningsresultatet var bindande. Ingen myndighet hade kompetens att kullkasta det. Enda sättet att ändra det är att någon tar initiativ till en ny folkomröstning.

11 Backa 2009 (Om Landsbygdspolitik)

12 Backa 2009 (om folkomröstning)

Jag måste medge att jag blev mäktigt imponerad av det demokratitillskott som folkomröstningarna innebär. Alla folkomröstningar är dock inte lokala som den i Halfway. Systemet har ofta använts för att sänka skatter på delstatsnivå. Då har professionella folkomröstningsfirmor ofta varit i farten. Med stora pengar bakom sig gör man t.o.m. TV-reklam för sina förslag. Det demokratiska tilläggsvärdet av delstatsomröstningarna är ifrågasatt.

Reflektioner och spekulationer

Mycket tyder på att Oregon är mera "platsbaserat" än Finland. Det finns en politisk agenda och lagstiftning som bättre möjliggör platsbaserat utvecklingsarbete, flexibiliteten öppnar större möjligheter osv. Allt detta inom ramen för en kultur som på alla nivåer seriöst ser och beaktar platsen. En annan omständighet är att jag uppfattar lokalförvaltningen som avsevärt svagare i USA än i Finland. Det blir naturligare att förstå platsen mera från fall till fall. Hos oss tränger kommunen undan platsen.

Platsen en samägd "utvecklingsmålta"vla"

Jag återkommer till problematiken "plats". Nu utgående från platsens roll i den platsbaserade politiken. Det kan också vara orsak att säga något om politik-ordet, trots att det inte bereder svårigheter på samma sätt som ordet plats. Det känns konstlat att använda ordet politik om en endogen utvecklingssträvan. Man bedriver inte politik i förhållande till sig själv utan i förhållande till sina delar eller mot utomstående. Politik som någon bedriver blir ur platsens synvinkel något exogent. Om man går med på att politik har den här dimensionen så blir också platsbaserad politik – med ordet politik betonat – logiskt en uppifrån-ner företeelse.

Castle och Weber visar i den tidigare nämnda rapporten detta genom att dela upp olika former av politik i tre grupper:

1. Platsen är det primära målet
2. Platsen är inte det primära målet men platsen beaktas explicit när det primära målet förverkligas
3. Platsen beaktas inte när det primära målet förverkligas

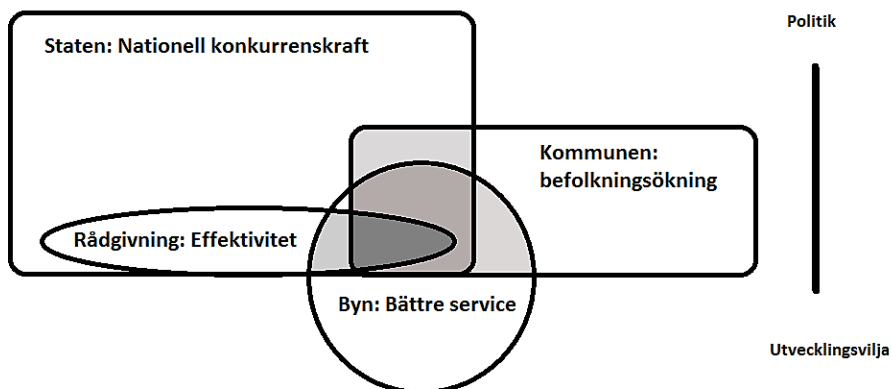
Gränsen mellan platsbaserad och platsblind politik går då mellan 2 och 3, eller kanske någonstans inom ramen för punkt 2. Hur som helst så antas politiken alltid komma utifrån eller uppifrån. Erfarenheterna från Oregon visar dock att platsbaserat utvecklingsarbete inte enbart är uppifrån-ner utan att dess väsen också innehåller sin nödvändiga motsats; nerifrån-upp. För det första är det regel att det lokala är aktivt med i det platsbaserade utvecklingsarbetet. Jag hörde aldrig om ett exempel där man ovanifrån tänkte sig att skraddarsy åtgärder för en plats utan att platsen var en engagerad aktör. För det andra påverkar den lokala platsen vad ovanförliggande myndigheter gör. Inte vad de gör i allmänhet förstås utan vad de gör på

just den platsen. One stop meeting-modellen är det bästa exemplet. Olika delstatsmyndigheter samlas runt samma bord, ofta på initiativ av platsen, och koordinerar sina beslut. Man bedömer alltså tillsammans hur olika myndigheter och program skall agera utgående från den behovsbeskrivning som platsen ger. Man ser alltså inte enbart på målen och bedömningsgrunderna i sina program, man ser också platsen. Ett spektakulärt exempel är att Forest Service i vissa fall bygger skolor. Den platsbaserade bakgrunden är att de lokala offentliga inkomsterna till stora delar består av fastighetsskatt. I det rurala Oregon finns det småstäder som ligger mitt i nationellt ägda skogar som de därmed inte kan beskatta. Detta visar att flexibiliteten i förhållande till platsen verkar vara mycket stor. Platsen påverkar uppåt enda till den nationella nivån. Jag skulle hoppas att vår forststyrelse kunde visa motsvarande platsbaserade flexibilitet.

Jag förstår motsatsparet uppifrån-ner och nerifrån-upp så att det handlar om inflytande - i vilken riktning påverkan går. Det betyder att om man lokalt har makt att sköta sina egna angelägenheter så är det inte ännu nerifrån-upp. Först när man lokalt kan påverka hur t.ex. staten agerar i lokalsamhället fylls kravet på nerifrån-inflytande. För att spegla detta i ett annat system: Leader anses ett vara ett nerifrån-upp program. Detta är bara delvis rätt. Inom sitt område arbetar Leader enligt nerifrån-upp-principen, man tar med alla villiga aktörer och gräsrotter. Men där stannar nerifrån-upp-rörelsen. Leader kan inte påverka hur statliga åtgärder utformas inom deras område.

Platsbaserad politik förutsätter att det finns ett delat intresse av någon typ av förändring, lokalt så väl som högre upp. Detta intresse är den egentliga kärnan i ordet "plats" i detta sammanhang. Jag skall försöka beskriva tankegången genom en skiss. Många olika aktörer har ett intresse av att utveckla en plats. Låt oss ta ett tänkt exempel med finländska drag: staten har ett intresse av att stärka den nationella konkurrenskraften, kommunen har ett självklart intresse av att få nya skattebetalare att bosätta sig på platsen, rådgivningsorganisationen vill effektivisera lantbruket i enlighet med sitt uppdrag och byn vill få bättre service. (Se fig. 2).

Figur 2. De skuggade fälten illustrerar hur de olika aktörernas strävanden sammanfaller till fält av platsbaserad politik. I det mittersta fältet är alla fyra aktörer med, i de övriga bara tre eller två.



Detta sätt att definiera verksamhetsfältet för platsbaserad politik gör att platsens fysiska gränser ändras beroende på vad det är som skall utvecklas. Kommunen (den administrativa enheten), byn (den sociala gemenskapen) eller den fysiska miljön kan inte en gång för alla anses vara Platsen. Figuren 2 får också visa en annan sak. Platsbaserad politik är mångfasetterad, svår att få ett enkelt grepp om, svår att genomföra på grund av att så många intressen skall samverka och dessutom svårt administrera och utvärdera.

Skräddarsydda lösningar är ett grundbegrepp

Färgerna i figuren berättar bara om vem som verkar där, den säger inget om hur och vad som sker. Utgående från det ovan påstådda, att platser har en egen identitet, olika resurser och olika möjligheter till utveckling är det ofrånkomligt att skräddarsy utvecklingsarbetet för varje plats. Antagandet är alltså att ett allmänt problem (t.ex. arbetslöshet i dåliga tider) inte effektivt kan åtgärdas lika över allt. En annan aspekt som bör tilläggas är att platsbaserat utvecklingssamarbete med nödvång blir en ny kompromiss för varje plats eftersom platserna själva för det första är olika men också för att de övriga aktörerna för det mesta är olika; kommunerna och landskapen är olika, t.o.m. de statliga myndigheterna på regional nivå skiljer sig från varandra. Kravet på att skräddarsy plats för plats är kanske det enklaste och självklara kännetecknet på platsbaserad politik. Det är ett nödvändigt men inte tillräckligt kännetecken. Man bör inte blunda för att detta skräddararbete i sig kräver förvaltningsresurser, förmodligen behövs mer resurser för platsbaserad politik än för platsblind där en lösning antas passa alla. Men i slutändan vinner samhället i stort på att agera platsbaserat.

Seravalli¹³ hävdar att Finland är ett av de länder där de fattiga regionerna bidrar mindre till den nationella välfärden än de rika. Detta kan tolkas endera, som man verkar göra i Finland, att det är de framgångsrika tillväxtområdena man bör koncentrera sig på. Men samma granskning av Norge och Sverige visar att de fattiga områdena bidrar med lika mycket eller mera till den nationella potten. Det betyder att en lika god tolkning kunde vara att det finns outnyttjad potential på landsbygden i Finland, vilket kan ses som slöseri med resurser. En ändamålsenlig strategi för att rätta till det här kan vara platsbaserad politik.

Den platsbaserade politiken och demokratin

Representanter för den representativa demokratin intar ofta en tveksam, för att inte säga negativ, inställning till aktörer som inte baserar sitt mandat på officiella allmänna val. Denna snäva inställning till demokrati blir allt svårare att motivera. Genom en konsekvent platsbaserad politik ges lokalbefolkningen en möjlighet att vara med och påverka hur offentliga beslutsfattare behandlar deras närsamhälle – via Governance-strukturer. Detta bör kunna ses som en demokratisk framgång i nerifrån-upp-anda, trots att det finns berättigad kritik också av Governance.

Det finns också en annan aspekt som Barca tar upp. Han hävdar att lokala eliter lär sig att utnyttja bl.a. europeiska utvecklingsprogram för att stödja sina särintressen. Genom platsbaserad politik kommer det här att minska i och med att andra intressen får ett lokalt inflytande genom Governance-processen. För all del är även dessa regionala och nationella strukturer styrda av eliter men det skapas i alla fall en balans som kan ge vanliga människor ett större spelrum, vilket också är hälsosamt för demokratin.

Det platsbaserade samhället – ett försök till signalement

Till sist vill jag försöka dra ihop lärospånen från Oregon och mina resonemang kring dem och begreppet platsbaserat samhälle till ett sorts signalement.

1. Det platsbaserade samhället ser holistiskt den unika platsen som hålls samman av social gemenskap, kulturell identitet, geografiska omständigheter eller administrativa indelningar. I det platsblinda samhället ser man individerna, sektorerna och de formella gränserna.
2. Platsens behov, resurser och vilja är självklara utgångspunkter när utvecklingsaktörer förverkligar sina mål i det platsbaserade samhället. I det platsblinda samhället driver alla aktörer sin politik jämtjockt.

13 Seravalli 2015

3. Platsen - i den platsbaserade politiken - definieras i rum och tid av det problemkomplex som skall lösas. Det platsblinda samhället märker sällan problemens och möjligheternas förankring i platsen.
4. I det platsbaserade samhället är effektivitet att alla resurser i hela landet utnyttjas optimalt. I det samhälle som ser effektivitet som nationell konkurrenskraft satsar man bara på vinnarna.
5. De platsbaserade lösningarna är skräddarsydda efter platsernas olika behov, resurser och vilja. Aktörerna har tillräcklig flexibilitet för detta i sitt arbete för sina mål. Det platsblinda samhället använder samma recept överallt.
6. Jämlikhet bedöms i det platsbaserade samhället på basen av konkreta resultat, output. Det platsblinda samhället strävar efter jämlik input.
7. Plats-baserad politik är en uppifrån-ner strategi som i sig innehåller nerifrån-upp. Den platsblinda politiken bedrivs uppifrån-ner.
8. Det platsbaserade samhället styrs genom flexibel Governance och jämbördiga partnerskap på olika nivåer. Det platsblinda har centralstyrd Government där "En storlek passar alla".
9. Platsens människor och aktörer har medbeslutanderätt om vad som skall ske i deras närmiljö, oberoende av vem som gör det. Det platsblinda ser inget behov för närdemokrati.

Referenser

Backa, Peter 2009. Landsbygdspolitikens dialektik. Saatavissa: <https://www.yumpu.com/sv/document/view/18322631/landsbygdspolitikens-dialektik-vsop> [Viitattu 13.1. 2016]

Backa, Peter 2009. Initiativ och folkomröstningar som demokratiska redskap. Tankesmedjan Lokus, Helsingfors.

Backa, Peter 2009. Blogg. Saatavissa: <http://peterbacka.blogspot.fi/> [Viitattu 13.1.2016]

Backa, Peter 2011. Blogg. Saatavissa: <http://peter-backa.blogspot.fi/> [Viitattu 13.1.2016]

Barca, Fabrizio 2009. An agenda for a reformed cohesion policy. Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm [Viitattu 19.1.2016]

Bergman Maria, 2013. Horisontell byautveckling i Pensala. Saatavissa: <http://www.pensala.fi/#!/page-More4> [Viitattu 19.1.2016]

Emery N. Castle, Bruce A. Weber, 2006. Policy and place: Requirements of a successful place-based policy. Oregon State University, Corvallis.

MDI 2015. Kaupunkiverkko. Saatavissa: <http://www.mdi.fi/kansallinen-kaupunkiverkko-supistunutta-karki-leventynyt-20-vuodessa/> [Viitattu 19.1.2016]

Neumark, David & Helen Simpson, 2014. Place-based policies. Teoksessa Duranton, G. ym. (toim.) Handbook of regional and urban economics. Elsevier, Amsterdam.

Norén Bretzer, Ylva 2005. Att förklara politiskt förtroende - Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer. Göteborgs universitet, Göteborg.

Seravalli, Gilberto 2015. An Introduction to place-based development economics and policy. Springer International Publishing Switzerland, London.

Tuan, Yi-Fu 1979. Space and place: Humanistic perspective. Teoksessa S. Gale and G. Olsson (toim.) Philosophy in Geography, 387-427. D. Reidel Publishing Company, London.

White House 2009. (Peter R. Orszag ym.) Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Saatavissa: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/memorandum-heads-executive-departments-and-agencies-3-9-09> [Viitattu 13.1.2016]

Osa 5:

Rakenteiden virtoja

Platsernas hierarki, mosaik och nätverk: perspektiv på den finländska regionalpolitiska diskussionen

Även om utgångspunkten för min artikel är konceptuell, kommer jag avslutningsvis att bidra till den aktuella debatten om platsbaserad utveckling. Jag skall undersöka tre idealtyper som strukturerar regional- och samhällssystemet. I en hierarkisk uppfattning betonas beroende- och maktrelationer, så att vissa platser är viktigare än andra. En mosaikliknande tolkning igen betonar det unika i varje plats. En nätverksliknande uppfattning försöker överskrida motsättningen mellan hierarkisk och mosaikliknande avtryck i dagens postmoderna samhälle.

Genom den nätverksliknande uppfattningen och den nya internationella debatten om vikten av institutionerna i regional utveckling, vill jag främja ett utvecklingskoncept där kärnan ligger i samverkan mellan den lokala och den nationella i utvecklingspolitiken. Så syftet med platsbaserad utveckling är å ena sidan en anpassning av den nationella politiken och å andra sidan stöd från den nationella politiken för förutsättningarna för det lokala utvecklingsarbetet i hela landet. Den egentliga motsatsen till platsbaserad utveckling är platsblindt tänkande, varigenom all regionalpolitik ses som ett hinder för en "rationell", d.v.s. sektorbaserad samhällspolitik.

Paikkojen hierarkia, mosaiikki ja verkosto: näkökulmia suomalaiseen aluepoliittiseen keskusteluun

Perttu Vartiainen

Johdanto

Artikkelini lähtökohtana on kolme ideaalityypinomaista tapaa jäsentää alue- ja yhdyskuntajärjestelmää. Hierarkkisessa käsityksessä paikkojen välillä on riippuvuus- ja valtasuhteita, jolloin toiset paikat ovat toisia tärkeämpiä. Mosaiikkimainen tulkinta taas korostaa jokaisen paikan ainutkertaisuutta ja samanarvoisuutta. Verkostomainen käsitys on näitä kahta eteenpäin vievä tapa jäsentää jälkimodernia yhteiskuntaa ja samalla yritys ylittää hierarkkisen ja mosaiikkimaisen käsityksen välinen vastakkainasettelu.

Artikkelin varsinaisena tavoitteena on viedä eteenpäin suomalaista aluepoliittista keskustelua, jossa ovat ylikorostuneet territoriaaliset jakolinjat tyyliin kaupunki vs. maaseutu tai Helsinki vs. maakunnat. Verkostomainen alue- ja yhdyskuntarakenteen jäsenitys tarjoaa uusia teoreettisia ja metodologisia välineitä aluepolitiikalle, jossa paikallinen räätälöinti ja kansallisen kehittämisen välineet tukevat toinen toisiaan. Kansallinen ja paikallinen kehittäminen eivät ole toistensa vastakohtia, vaan ne tulee asettaa oikeisiin mittasuhteisiinsa. Paikkaperustaisuuden

varsinaisena vastakohtana näen paikkaneutraalin tai oikeastaan paikkasokean ajateltavan, jossa lopulta kaikki aluelähtöinen politiikka nähdään järkevän kansallisen sektoripolitiikan esteenä.¹ Suomalaisen aluepolitiikan uudelleentulkintoihin haen vauhtia erityisesti siitä verkostomaista alue-käsitystä täydentävästä kansainvälisestä keskustelusta, jota on käyty instituutioiden ja paikallisen kontekstin merkityksestä sosioekonomisessa kehityksessä.

Kolme tapaa jäsentää alue- ja yhdyskuntajärjestelmää

Modernissa suomalaisessa aluepolitiikassa ja -suunnittelussa hallitseva tapa käsitteellistää alue- ja yhdyskuntajärjestelmää on perustunut keskusverkkomalliin eli ajatukseen erivahvaisista keskuksista ja niiden muodostamasta kansallisesta kokonaisuudesta.² Keskusverkkomallin mukaiset toiminnalliset alueet toimivat pitkään myös aluepolitiikkaa ohjanneiden kehitysaluejakojen pohjana. 1980-luvulle tultaessa aluepolitiikan painopiste siirtyi vähitellen laajoista vyöhykkeistä yhä yksityiskohtaisempiin aluejakoihin ja aluelähtöisiin ohjelmiin.³ Aluekehitysvastuun siirtymässä 1990-luvun alussa uusille maakuntien liitoille oli luontevaa, että niihin sulautuneiden seutukaavaliittojen keskeinen työväline keskusverkkomalli siirtyi myös maakuntaohjelmiin, vaikka tässä vaiheessa – paradoksaalista kylläkin – mallin valtakunnallisesta soveltamisesta oltiin jo luovuttu.

Hierarkkinen käsitys on toistunut myös yhteiskuntateoreettisissa aluekehitystulkinnossa. Sen varhaisena muotona voidaan pitää keskus-periferia -mallia⁴. Myös esimerkiksi yhteiskuntamaantieteen uudemmassa keskustelusta tuttu ”maailmankaupungin” idea⁵ perustuu hierarkkiseen käsitykseen – tosin korostaen nyt alue- ja yhdyskuntajärjestelmän ylikansallista luonnetta. Hierarkkinen käsitys tarjoaa perustan myös kasvukeskuspolitiikalle, jossa aluekehityksen eroja uskotaan tasattavan vahvistamalla ennalta valittuja keskuksia tai keskusseutuja myös heikommin kehittyneillä alueilla. Hierarkkinen käsitys on kuitenkin vaikuttanut myös maaseutupolitiikkaan, jossa erityyppisillä maaseutualueilla nähdään olevan erilaiset kehitysmahdollisuudet riippuen kunkin alueen sijainnista suhteessa kaupunkikeskuksiin.⁶

Mosaikkimainen käsitys nousee puolestaan kaupunkikeskeisen kehittämisen filosofian kritiikistä, vaikka se samalla voidaan nähdä myös jatkumona kulttuurimaantieteen perinteiselle tavalle nähdä alueet ja paikat ainutkertaisina kokonaisuuksina. Suomalaisessa keskustelussa tätä käsitystä on vahvimmin puoltanut Hannu Katajamäki⁷, jonka hahmotteleman ”uuden maaseudun” päämääränä on monipuolinen, alueellisesti vaihteleva maaseutualueiden mosaiikki. Monimuotoisuus perustuu tällöin siihen ainutkertaiseen kokonaisuuteen, jonka kunkin alueen luonto,

1 Barca ym. 2012

2 Mikkonen 2000, tiivis katsaus keskusverkkomallin kehitysvaiheista Suomessa.

3 Aluepolitiikan kehitysvaiheista ks. Vartiainen 1998b.

4 esim. Naustdalslid 1977

5 Knox & Taylor 1995

6 ks. Lehtonen & Tykkyläinen 2012, tuore esimerkki keskushakuisen aluekehityksen analyysistä maaseutututkimuksessa.

7 esim. Katajamäki & Kaikkonen 1991, 136

tuotantorakenne, perinteet, mahdollisuudet ja henkiset edellytykset tarjoavat. Vaikka kehittämisen painopiste siirtyy näin toiminnallisista alueista maaseudun paikallisyhteisöihin, kyliin, niin myös Katajamäki pitää tärkeänä keskusten ja maaseudun vuorovaikutusta. Uutta käsitteellistä liikevoimaa mosaikkimainen käsitys on ammentanut muun muassa endogeenisestä kasvuteoriasta ja paikan käsitettä jäsentäneestä humanistisen maantieteen perinteestä.⁸

Myös kaupunkitutkimuksen puolella on tunnistettavissa keskusverkkomallille vaihtoehtoinen tapa tarkastella kaupunkien taloudellista tai laajemmin sosioekonomista perustaa periaatteessa niiden koosta riippumatta. Se on saanut uutta pontta ”uudesta talousmaantieteestä”, jossa kehityksen liikevoimana nähdään alueiden tai paikkakuntien erikoistumista ruokkivat lokalisaatioedut. Resurssiperustan ja skaaletujen sijasta lokalisaatioetujen tuottama alueellinen kilpailukyky nojaa vuorovaikutteiseen tuotannolliseen järjestelmään ja paikallisiin kyvykkyyksiin eli erityisesti innovatiivisuuteen ja oppimiseen.⁹

Uusi talousmaantiede johdattaa meitä samalla jo verkostoitumisen käsitteeseen. Camagnin tapaan kaupunkijärjestelmää voidaan, samoin kuin tuotannollista järjestelmää, analysoida vuorovaikutteisena kokonaisuutena, jossa materiaalivirtojen ohella liikkuu tieto ja syntyy sosiaalisia suhteita.¹⁰ Vaikka verkostomainen aluekäsitys voidaan nähdä osana kaupunkijärjestelmän tutkimuksen jatkumoa, on sillä liittymäkohtia vieläkin yleisempään keskusteluun spatiaalisista skaaloista ja regionalismista. Kaiken kaikkiaan verkoston käsite on monisisältöinen ja se tulee ymmärretyksi lähinnä vastakohtiensa kautta, ei niinkään yhtenä koherenttina paradigmana. Keskusteluissa verkoston käsitteellisinä vastakohtina on nähty paitsi hierarkia ja vertikaaliset suhteet, myös rajatut alueet eli territoriot.

Meijers¹¹ kuvaa keskusverkkomallin ja verkostomallin eroja erilaisten käsitteparien avulla (taulukko 1). Empiirisen tutkimuksen kannalta tärkeimpänä verkostomallin piirteenä hän pitää vastavuoroisuutta, joka johtaa kahdensuuntaisiin virtoihin eri- ja samankokoisten kaupunkien välillä. Sisäkkäisen hierarkian sijasta kaupunkiverkosta kuvaa monikeskuisuus.

Taulukko 1. Keskusverkko vastaan verkosto.

Keskusverkkomalli	Verkostomalli
sentraliteetti	nodaliteetti
kokoriippuvainen	kokoneutraali
johtajuus-alamainen -jako	joustavuus ja vastavuoroisuus
homogeeniset hyödykkeet ja palvelut	heterogeeniset hyödykkeet ja palvelut
vertikaalinen saavutettavuus	horisontaalinen saavutettavuus
yhdensuuntaiset virrat	kahdensuuntaiset virrat
liikennekustannukset	informaatiokustannukset
täydellinen kilpailu	epätäydellinen kilpailu

8 esim. Luoto 2013

9 Malmberg & Maskell 1997

10 Camagni & Salone 1993

11 Meijers 2007

Äärimmilleen vietyinä jotkut ihmismaantieteilijät ovat olleet valmiita luopumaan koko heidän hierarkkiseen ajatteluun liittämästään skaalan¹² käsitteestä. Skaalan sijaan voitaisiin puhua eri paikkojen välisistä horisontaalisista verkostoista ja yhdistävyydestä, tai skaala voidaan ymmärtää korkeintaan diskursiivisena käsitteenä.¹³ Reaalimaantieteen näkökulmasta pidän kuitenkin hedelmällisempänä niitä näkemyksiä, joissa hierarkkinen ja verkostomainen lähestymistapa nähdään toisiinsa yhteen kietoutuneena, eikä niinkään vastakkaisena käsiteparina.¹⁴ Mosaiikkimaisen käsityksen taas ymmärrän paikkojen uniikkia luonnetta korostavana, ja sikäli kaikkia geneerisiä rakennemalleja täydentävänä tapana hahmottaa alue- ja yhdyskuntajärjestelmää.

Lopulta territorion, paikan, skaalan ja verkoston käsitteet voidaan nähdä kaikki toisiaan täydentävinä maantieteellisen sidoksen jäsennyksinä.¹⁵ Eri skaalat eivät kuitenkaan muodosta keskusverkkomallin mukaista sisäkkäistä hierarkiaa, vaan kompleksisen ja jännitteisen suhdeverkoston, jossa kukin skaala – kuten globaali, kansallinen ja paikallinen – ovat läsnä kaikessa ja kaikkialla. Territorio ja paikka taas liittyvät läheisesti mosaiikkimaiseen alue-käsitykseen, mutta niillä molemmilla on oma erityinen, yhtäältä poliittiseen mobilisaatioon ja toisaalta kulttuuriseen identiteettiin viittaava sisältönsä.

Poliittinen mobilisaatio ja kulttuurinen identiteetti artikuloituvat usein territoriaalisesti ja vertikaalisina suhteina, kun taas talous rakentuu jälkimodernissa yhteiskunnassa relationaalisessa merkityksessä ensisijaisesti avoimina ja verkostomaisina suhteina. Vaikka poliittinen tila perustuu rajattuihin territorioihin kuten vaali-piireihin, on sekin huokoinen, koska yhä useammilla asukkailla on monia spatiaalisia identiteettejä ja he ovat entistä liikkuvampia.¹⁶ Toisaalta myöskään yritykset rakentaa verkostomaisia hallinnan mekanismeja eivät välttämättä ole ongelmattomia etenkin paikallisen demokratian näkökulmasta. Lopputuloksena ovat helposti myös suomalaisesta kuntakeskustelusta tutut hallintohimmelit ja vallan liukuminen edustuksellisen järjestelmän ulkopuolelle. Lisäksi on muistettava, että aluekehittämisen näkökulmasta erityisen keskeinen ja perusluonteeltaan vertikaalisiin valtasuhteisiin liittyvä kysymys on paikallisen hallinnan suhde keskusvaltioon.

Paikkaperustaisen kehittämisen mittasuhteet

Skaaloista ja verkostoitumisesta käydyin kansainvälisen keskustelun keskipisteessä on ollut kaupunkiregionalismiksi kutsuttu aluekehityskäsitys. Kaupunkiregionalismille ominaista on kaupunkiseutujen näkeminen koko kansakunnan kilpailukyvyyn

12 Spatiaalisen skaalan tai mittakaavan käsitteen historialliset juuret ovat hierarkkisessa keskusverkkomallissa, mutta uudemmassa yhteiskuntamaantieteen keskustelussa se on liitetty erityisesti politoekonomistiseen perinteeseen. Siinä yhteiskunnan rakenteita ja toimintaa hahmotetaan historiallisesti rakentuvina sosio-spatiaalisina suhteina, ei keskusverkkomallin tapaan ikään kuin luonnonlain kaltaisena spatiaalisena rakenteena. Uusimmasta keskustelusta ks. MacKinnon 2011.

13 Marston ym. 2005

14 Harrison 2013

15 Jones & Jessop 2010

16 Morgan 2007, 1248

solmukohtina ja talouskasvun vetureina.¹⁷ Kaupunkiseutujen tai pikemminkin kaupunkiseutusidonnaisten toimijoiden välinen kilpailu ja yhteistyö voi olla sekä hierarkkista että verkostomaista. Castellsin¹⁸ luoman terminologian mukaisesti ”paikkojen tilat” ovat jäämässä entistä enemmän alisteisiksi ”virtojen tiloille”. Toisaalta juuri virtojen tilassa kaupungeista ja kaupunkien välisestä kilpailusta on tullut entistä keskeisempi talouden ja yhteiskunnallisen vallankäytön ja kamppailun areena.¹⁹

Kun Suomessa paikkaperustaisuus on ollut vahvasti maaseutututkimukseen ja maaseutuyhteisöihin liittyvä käsite, niin kaupunkiregionalismissa korostuvat toiminnalliset aluekokonaisuudet ja kaupunkiseutujen asema osana laajempaa taloudellis-poliittista järjestelmää ja verkostoja. Maaseutunäkökulmasta kaupunkiregionalismin voidaan pelätä johtavan ainakin välillisesti koko maaseutupolitiikan marginalisointiin.²⁰ Näin on, mikäli kaupunkiseutujen verkoston oletetaan kattavan koko Suomen alue- ja yhdyskuntajärjestelmän niin kuin esimerkiksi kuntajako-keskustelussa joskus virheellisesti on annettu ymmärtää. Paikkaperustaisen kehittämisen keskeisenä ideana on pikemminkin kehittää erikokoisia paikkoja eikä pelkästään suurimpia kaupunkeja.²¹ Tämä tarkoittaa paitsi kansallisen politiikan paikallista räätälöintiä, myös kansallisen politiikan tukea paikalliselle kehittämistyölle. Se taas edellyttää paitsi monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän, niin myös kaupunkeihin vain etäisesti liittyvien ”syrjäisten” maaseutualueiden kehittämisedellytysten tukemista koko maassa.

Vaikka kaupunkiregionalismin kritikoiden mielestä kaupunkiseudun käsite itsessään on poliittinen, ja osa uusliberalistista kilpailuvaltiopolitiikkaa, olen taipuvainen liittämään sen pikemminkin uusliberalismin vastavoimana nähtävän uusregionalismin tai endogeenisen kasvuteorian pitkään kaareen ja sitä kautta ajatukseen paikkaperustaisesta politiikasta. Kaupunkiseutujen merkitystä korostamalla teen kuitenkin tietoisin eron joihinkin uusregionalismin tulkintoihin, koska tällöin korostan nimenomaan riittävän vahvojen paikallisten toiminnallisten tihentymien ja instituutioiden merkitystä myös maaseutumaisten alueiden kehitykselle. Samoin pidän tärkeänä aluekehityksen eksogeenisten ja endogeenisten tekijöiden tasapainoista huomioonottamista. Muistettava on, että virtojen tila on yhä vahvemman keskinäisriippuvuuden maailma, jossa kehitysimpulssit ja shokit leviävät hetkessä paikasta toiseen.

Juuri eri paikkojen välinen keskinäisriippuvuus merkitsee tarvetta paitsi riittävän vahvan paikalliseen, myös kansalliseen aluekehittämiseen. Kansallinen kehittäminen ei kuitenkaan voi merkitä paluuta vahvan kansallisvaltion ja sille tyypillisten megahankkeiden kulta-aikoihin, vaan se tarkoittaa nyt yhtäältä edellytysten

17 Kaupunkiregionalismi on oikeastaan sen kritikoiden luoma käsite, jossa yhdistyvät toisiinsa uusregionalismin ja kaupunkitutkimuksen perinteet. Loveringin 1999 mukaan uusregionalismi tukeutuu paljolti yksittäistapauksiin perustuviin yleistyksiin ja normatiivisiin väitteisiin.

18 Castells 1996

19 Vartiainen 1998a

20 esim. Rosenqvist 2002

21 Barca ym. 2012, 140

luomista paikalliselle kehittämistyölle ja toisaalta erilaisten paikallisten vahvuuksien hyödyntämistä ja mobilisointia koko kansakunnan hyödyksi. Juuri tämä kansallisen hyödyn – ja usein nimenomaan suurimpien ja vahvimpien kaupunkiseutujen kehittämisen – näkökulma liittyy kaupunkiregionalismin uusliberalistiseen kilpailukykydiskurssiin. Myös paikallisesti kaupunkiregionalismi voi näyttäytyä elitistisenä projektina, jossa kaupunkiseutuja kehitetään yksipuolisesti vaihdon, innovaatioiden, kehittämisen ja kilpailun paikkoina vieden huomion pois uudelleenjaosta, konflikteista, vastastrategioista ja politiikasta.²²

Paikallisten instituutioiden ja paikallisen kontekstin merkitys

Vaikka paikkaperustaisen kehittämisen juuria voidaan jäljittää vähintäänkin 1980-luvulle saakka, niin omana lähtökohtanani tässä on Ash Aminin²³ 1990-luvun lopussa esittämä institutionalistinen näkökulma aluekehitykseen. Aminin tarkoituksena oli etsiä vaihtoehtoa sekä perinteiselle keynesiläiselle että eritoten Iso-Britanniassa (jo) tuolloin ajankohtaiselle uusliberalistiselle lähestymistavalle. Näitä kahta yhdistävänä hän piti ”ylhäältä alaspäin” -lähtevää politiikkaa, jota ajatellaan voitavan soveltaa universaalisti kaiken tyyppisille alueille.

Aminia mukailien institutionalistisen lähestymistavan perustana voidaan pitää seuraavia viittä talouden hallinnan perusaksioomaa:

- Poliittikkatoimenpiteiden tulisi vahvistaa ensisijaisesti kollektiivisia vuorovaikutusverkostoja, ei niinkään yksittäisiä toimijoita.
- Strategisen ajattelun ja oppimiseen näkökulmasta tärkeää on vahvistaa moniäänisyyttä ja sopimista.
- Markkinoiden ja julkisten instituutioiden lisäksi tulisi mobilisoida erityyppisiä itsenäisiä kolmannen sektorin toimijoita.
- Paikallisen institutionaalisen tiheyden rakentamiseksi on vahvistettava välillisen hallinnan muotoja, jotka kattavat niin yritysten tukijärjestelmät, poliittiset instituutiot kuin vastuullisen ja aktiivisen kansalaisuudenkin.
- Ratkaisujen tulee olla kontekstispesifejä ja ottaa huomioon paikalliset polkuriippuvuudet.

Samalla Amin kuitenkin korostaa eräiden uusregionalismiin liitettyjen lähestymistapojen kuten paikallista toimintaympäristöä ja vuorovaikutteista oppimista korostavien lähestymistapojen rajoitteita. Aminin mukaan niille oireellista on ollut jättää vähemmälle huomiolle vastavuoroiset globaalit yhteydet sekä tieteen ja teknologian

22 Ward & Jonas 2004, 2134; Rodriguez-Pose 2008, 1038

23 Amin 1999

mahdollisuudet, joita nimenomaan suuret monikansalliset organisaatiot pystyvät hyödyntämään.²⁴

Uudemmasta institutionalistisesta keskustelusta nostan esiin Andrés Rodríguez-Posen²⁵ tuotannon. Hänen mukaansa instituutioiden merkitysten tarkastelussa jäädään usein liian yleiselle ja epämääräiselle tasolle. Syynä tähän hän pitää muun muassa vaikeutta yhdistää abstrakti teoreettinen tarkastelu empiiriseen tutkimukseen ja politiikkatoimenpiteisiin. Tässä yhteydessä Rodríguez-Pose kritisoi yksipuolista tulkintaa ”institutionaalisen tiheyden” tärkeydestä, koska vahvat paikalliset instituutiot voivat muodostua myös kehityksen esteeksi. Paikkaperustaisuuden idean mukaisesti institutionaalisia järjestelyjä tulisi tarkastella aina paikkakohtaisesti eikä olettaen yhden koon tai tietyn mallin sopivan sellaisenaan kaikille alueille. Hyvin useinhan myös uudessa, osaamista ja oppimista korostavassa aluekehittämisessä toiset alueet ovat pyrkineet vain matkimaan jo menestyneiden alueiden kehitysmalleja.

Rodríguez-Posen²⁶ mukaan aluekehittämisessä tulisi keskittyä ennen muuta niihin tekijöihin, jotka luovat esteitä muiden talouskehitystä ruokkivien tekijöiden kuten koulutuksen, innovaatioiden tai infrastruktuurin vaikuttavuudelle. Hänkin korostaa monitasoisen hallinnan tärkeyttä eli palaamme taas kerran kysymykseen paikkaperustaisen kehittämisen ”oikeista mittasuhteista”. Institutionalistisesta näkökulmasta myös nuo ”oikeat mittasuhteet” riippuvat ajasta ja paikasta eli meidän on turha haikailla mitään yleistä optimia sille, miten valtaa tulisi hajauttaa eri hallinnan tasoille.

Ajankohtaisia aluepoliittisia johtopäätöksiä

Lopuksi yritän laskeutua verkostomaista alue-käsitystä ja institutionaalista näkökulmaa painottaneista käsitteellisistä sfääreistä suomalaiseen aluepoliittiseen keskusteluun. Se on sikälikin vaikeaa, että Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa aluepoliittiset painotukset on kirjoitettu paljolti rivien väliin, ja kuten loppusyksyn 2015 hallituskriisissä kävi ilmi, myös hallituspuolueilla on niistä selkeästi erilaisia käsityksiä. Myös hallitusohjelman toimeenpano on vielä alkutekijöissään. Tulkintani taustalla on loppuvuoden 2014 tilanne Alexander Stubbin hallituskaudella, jolloin luovutin työ- ja elinkeinoministeriölle kansallista aluekehittämistä käsittelevän selvitysmiesraportin²⁷.

Aika- ja paikkasidonnaisen perusluonteensa vuoksi institutionalistinen näkökulma ei voi tarjota minkäänlaisia yleisiä aluepolitiikan uudistamisohjeita. Amin²⁸

24 Jo edellä viitattu Lovering esitti uusregionalismiksi nimeämänsä lähestymistavan kritiikin samassa lehdessä heti Aminin artikkelin perään. Oman tulkintani mukaan Aminin tapauksessa Loveringin kritiikki ampuu kuitenkin kohteensa ohi, koska Amin korosti Loveringin luonnostelemasta uusregionalismista poiketen monimittakaavaisen politiikan tärkeyttä. Myös uuden talousmaantieteen piirissä on sittemmin korostettu ”globaalien kanavien” tärkeyttä ”paikallisen pohinan” rinnalla.

25 Kokoavasti Rodríguez-Pose 2013

26 Rodríguez-Pose 2013, 1043

27 Vartiainen 2014

28 Amin 1999, 370–374

esittää kuitenkin neljä peruskysymystä, joita politiikantekijöiden tulee tarkastella sisäsyntyisen alueellisen kasvun vahvistamiseen tähtäävässä käytännön ratkaisuisaan. Näitä ovat:

- klustereiden ja erityisesti klustereiden sisäisten verkostoyhteyksien vahvistaminen,
- oppimaan ja sopeutumaan oppiminen,
- paikallisen institutionaalisen perustan laajentaminen eliitin ulkopuolelle ja yhteisötalouden mobilisointi.

Kaikki nämä kysymykset ovat tuttuja myös suomalaisesta aluekehittämisestä, mutta tavallisesti niitä on lähestytty yksipuolisesti jotain näkökulmaa painottaen. Kaupunkipolitiikan piirissä pääpaino on ollut tiedon tuottajien ja hyödyntäjien välisten yhteyksien vahvistamisessa (edellä olevan luettelon kohdat 1 ja 2), kun taas maaseutupolitiikassa pääpaino on ollut paikallisyhteisöjen ja kehittäjäverkostojen vahvistamisessa (luettelon kohdat 3 ja 4).

Selvitysmiesraportissani²⁹ pidin paikkaperustaista aluekehittämistä ja siihen liittyvää poikkihallinnollisuutta yhdistävänä käsitteenä kaikille kolmelle kansallisen aluekehittämisen politiikkalohkolle eli kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikalle. Tällöin kaupunki ja maaseutu muodostavat paikkaperustaisen aluekehittämisen jatkumon, jonka leikkauskohtina ovat horisontaalisesti nähtynä kaupungin läheinen maaseutu ja vertikaalisesti nähtynä pikkukaupunginomainen maaseudun paikalliskeskukset.

Juuri nyt kuitenkin näyttää siltä, että näiden kolmen politiikkalohkon yhdentämisen sijasta niiden painopisteet siirtyvät entistä kauemmaksi toisistaan eli yhtäältä Helsingin metropolialueelle ja muille suurimmille kaupunkiseuduille ja toisaalta harvaan asutuille alueille ja kylätaajamiin. Sipilän hallituksen vahvistamassa työnjossa maaseutu- ja saaristopolitiikan koordinaatio siirtyi yleisestä aluekehittämisestä vastaavasta työ- ja elinkeinoministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön, jolloin kansallisen aluekehittämisen sisäinen integrointi kohtaa jatkossa aivan ilmeisesti uusia hallinnollisia esteitä.

Itse asiassa myös meillä harjoitettu osaamislähtöinen aluekehittäminen on ollut vahvasti ylhäältä alaspäin lähtevää politiikkaa. Sen esikuvina ovat olleet tiettyyn aikaan ja paikkaan kiinnittyvät mallit kuten Nokia-vetoinen ”Oulun malli”. Odotukset yliopistojen välittömästä vaikuttavuudesta ovat perustuneet ennen muuta tutkimuksen paikalliseen kaupalliseen hyödyntämiseen, mikä malli ei sovi kaiken tyyppisille kaupunkiseuduille, eikä myöskään erityyppisiin yliopistoihin.³⁰ Tällöin esimerkiksi monialaisten yliopistojen tarjoaman koulutuksen ja yhteisöllisen vuorovaikutuksen potentiaali jää helposti hyödyntämättä aluekehitystyössä.

Nokia-vetoisen mallin hiipuessa näyttää siltä, että tutkimus-, innovaatio- ja korkeakoulupolitiikan yhteys aluekehittämiseen on heikentymässä. Juuri nyt yliopistojen

29 Vartiainen 2014

30 Power & Malmberg 2008; Pinheiro ym. 2012

odotetaan vahvistavan aluevaikuttavuuden sijaan kansainvälistä kilpailukykyään. Samalla innovaatio- ja kaupunkipolitiikkaa yhdentänyttä INKA-ohjelmaa ollaan ajamassa alas. Välttämättä kyse ei ole kuitenkaan koko osaamislähtöisen aluepolitiikan, vaan sen yhden toteutustavan voimien hiipumisesta.

Myös koko julkistalouden aluevaikuttavuutta eli ”suurta aluepolitiikkaa” ajatellen juuri nyt Suomessa on vahvistumassa paikkasokea ajattelu, jossa sektorihallinnon kannalta rationaalisenä näyttäytyvän keskitetyn ohjauksen uskotaan tuottavan aina tehokkaimman lopputuloksen. Tämä on nähtävissä esimerkiksi ajankohittaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa, vaikka siihen liittyvää maakunnallisen itsehallinnon vahvistamista on voitu pitää myös hajauttamista tukevana kehityskulkuna. Sitä se ei ole kuitenkaan välttämättä nykytilaan, vaan esitetyihin vaihtoehtoihin malleihin verrattuna. Paikkaperustaisen politiikan näkökulmasta oleellista sote-uudistuksessa on päätösvallan siirtyminen pikemminkin paikalliselta maakunnalliselle kuin kansalliselta maakunnalliselle tasolle. Toki uudistus on tätä kirjoitettaessa vasta valmisteluvaiheessa, jolloin avoimeksi jää se, miten autonomisia uusista itsehallintoalueista lopulta tulee.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen näkökulmasta oleellista onkin se, millaiseksi kuntien rooli jatkossa muodostuu ja mikä rooli kunnilla on paikallislähtöisen aluekehittämisen vetureina. Vahvat julkiset tai vähintään puolijulkiset instituutiot kuten erilaiset kehittämissyhtiöt ovat luoneet kehittämistyölle vakaan perustan kautta maan, mutta etenkin kaupunkipolitiikassa kunnilla on ollut ratkaiseva rooli paikallislähtöisen kehittämisen kokoavana toimijana.

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä on harjoiteltu muun muassa kaupunkiseutujen kumppanuussopimuksissa ja maaseudun kansalaislähtöisessä paikalliskehittämisessä, mutta etenkin kaupunkipolitiikassa suomalaisilla olisi paljon oppimista muista eurooppalaisista kaupungeista. Meillä vallitseva kuntalähtöisyys on voinut jättää vähemmälle huomiolle sekä kansalaisyhteiskunnan että yksityissektorin instituutioita, jotka monissa muissa maissa ovat olleet paikkaperustaisen kehittämisen avaintoimijoita. Tämä koskee sekä elinkeino- ja innovaatiotoimintaa että MAL-kokonaisuutta³¹.

Sote-vetoisessa kuntakeskustelussa kunnat on alettu nähdä entistäkin ylikorostuneemmin palvelukuntina, jolloin niiden rooli paikallisina kehittäjinä tai laajemmin paikallisen elinvoiman takaajina on jäänyt toissijaiseen rooliin. Sipilän hallituksen ohjelmassa tämä kuntien roolin muutos on noteerattu, mutta sen täytäntöönpanon välineet ovat auki. Myös markkinatoimijoiden kasvava rooli esimerkiksi infrastruktuuri-investoinneissa ja maakäyttöratkaisuissa on ilmeinen, mutta aluekehitysvaikutuksiltaan arvaamaton kehityskulku. Ilmiselvää on kuitenkin, että yksityisten investointien pääpaino on suurissa kaupunkitihentymissä ja niitä yhdistävillä kasvuyöhykkeillä. Vastaavasti pienempien kuntien taloudellisen roolin ja kantokyvyn

31 Maankäyttö, asuminen ja liikenne -kokonaisuus, joka luo paikallisen kontekstin myös elinkeino- ja innovaatiotoiminnan onnistumiselle ja sitäkin yleisemmin kaupungin vetovoimalle.

heiketessä vaarana on, että isoimpien kaupunkien ulkopuolella julkinen vastuu paikallisesta kehittämisestä siirtyy yksipuolisesti maakunnille.

Sipilän hallitus on osana kärkihankepakettiaan valmistelemassa uutta AIKO-kokonaisuutta, joka käsittää paitsi ennakoivan rakennemuutoksen toimet maakunnissa, myös valtion ja kaupunkien väliset kasvusopimukset sekä valtakunnallisesti merkittävien kasvuvyöhykkeiden rakentamisen. Sen voi arvioida jatkavan ja kehitettävän kaupunkipolitiikan toimenpiteitä myös niillä alueilla, joilla EU:n rakenne- ja investointirahastojen tukien käyttö ei ole mahdollista.

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa alueellisen kehityksen solmukohtina ovat väistämättä kansainvälisesti ja kansallisesti kilpailukykyiset talouden ja osaamisen keskittymät, mutta verkostoitumisen voisi odottaa tarjoavan mahdollisuuksia myös niiden ulkopuolisille keskittymille ja maaseutumaisille alueille. Myös kaupunkiseutujen ulkopuolisessa Suomessa on merkittäviä tuotannollisia keskittymiä, ja osaan maaseutumaisista alueista liittyy uusia kasvutekijöitä muun muassa biotaloudessa, kaivannaistoiminnassa ja matkailussa. Lisäksi yhtenä aluerakenteen hajautumista tukevana kehityspiirteenä on huomattava tavanomaisen tilastollisen tarkastelun ulkopuolelle jäävä, kakkosasumiseen ja virkistäytymiseen liittyvä monipaikkaistuminen. Verkostoitumista tukevat välineet ovat kuitenkin nykyisessä aluekehittämisen arsenaalissa varsin vähäiset, oli kyse sitten kaupunkiseuduista tai maaseutumaisista alueista.

Vaikka kasautumistekijöiden ja kaupunkidynamiikan välillä on ilmeinen yhteys, niin sille ei ole olemassa mitään yhtä ajasta ja paikasta riippumatonta mallia. Myös uusimman kaupunkiverkkotutkimuksen³² perusviesti on selvä: Suomessa on edelleen kehitysedellytyksiltään ja kehityskuvultaan selvästi monen tyyppisiä kaupunkeja. Kaupunkien ryhmittäminen yksinkertaisten tilastollisten jaotusten – kuten kaupunkimaisuuden asteen tai kaupunkiseutujen koon – mukaisesti ei ole enää relevantti politiikan lähtökohta, vaan tarvitsemme jäsennetyypää kaupunkiverkon kuvausta. Tämän kaltainen erityyppisiä kaupunkeja jäsentävä kehikko voisi toimia alustana myös vertaiskehittämiselle ja toiminnallisille kaupunkiverkostoille.

Perinteinen keskushierarkia murtuu myös sikäli, että voimakkaasti kaupungistuneilla alueilla yksikeskuksinen kaupunkiseutu on korvautumassa monikeskuksisella kaupunkirakenteella. Helsingin ja myös muiden kansallisia rajoja ylittävien vyöhykkeiden vaikutuspiirissä olevien kaupunkien kuten vaikkapa Oulun kannalta entistä merkityksellisemmiksi nousevat myös hierarkkiset ja verkostomaiset ylikansalliset rakenteet.

Suomen tilannetta ei voi kuitenkaan verrata esimerkiksi Alankomaihin, jossa monikeskuksisuus on ollut viime vuosina tärkeä maantieteen ja aluesuunnittelun tutkimuskohde. Suomalaisen kaupunkijärjestelmän näkökulmasta hierarkkinen ja verkostomainen lähestymistapa voidaan nähdä toisiinsa yhteen kietoutuneena, eikä

32 Tässä viitetaustanani on tuore Kaupunkiverkko 2015 -julkaisu, jossa päivitettiin 20 vuotta sitten kehittämäni kaupunkiverkkotutkimuksen tuloksia ja verrattiin kaupunkiverkossa tapahtuneita muutoksia eri ajankohtien poikkeikkauksien pohjalta.

niinkään vastakkaisena käsiteparina. Verkostomaisuus on vahvempaa tiheästi asutuilla alueilla, kun taas harvemmin asutuilla alueilla keskuseudut muodostuvat saarekkeenomaisesti. Yksittäinen kaupunkiseutu on sijainnistaan riippuen vaihtelevalla painolla sekä osa hierarkkista järjestelmää että verkostomaisia rakenteita.

Myös uuden sote-hallinnon aluejaosta keskusteltaessa hierarkkisen ja verkostomaisen näkökulman välinen jännite on näyttäytynyt mielenkiintoisesti, tosin ilman avointa eri vaihtoehtojen pohdintaa. Poliittisena kompromissina keskussairaala-järjestelmään on syntymässä monitasoinen malli, koska vain osalla (12/18) on laajaa erikoissairaanhoidon päivystystoimintaa ja viiden yliopistosairaalan merkitys korostuu entisestään. Nähtäväksi jää, johtaako tämä jatkossa keskus- ja myös yliopistosairaaloitten sisäisen hierarkian korostumiseen vai pyritäänkö valtakunnallisella ohjauksella vahvistamaan naapurikaupunkien välistä verkostomaista vastavuoroisuutta. Verkostomaisen hallinnan ja erikoistumisen edistäminen ei ole helppoa maassa, jonka julkishallinnon ajattelutapaa hierakkinen aluekäsite on pitkään hallinnut ja jossa hierarkian ainoana vaihtoehtona nähdään helposti vain markkinat.

Lähteet

Amin, Ash 1999. An institutionalist perspective on regional economic development. *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 365-378.

Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andrés Rodríguez-Pose 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52, 134-152.

Camagni, Roberto P. & Carlo Salone 1993. Network urban structures in northern Italy. Elements for a theoretical framework. *Urban Studies* 30, 1053-1064.

Castelles, Manuel 1996. *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers, Oxford.

Harrison, John 2013. Configuring the new 'regional world': on being caught between territory and networks. *Regional Studies* 47, 55-74.

Jones, Martin & Bob Jessop 2010. Thinking state/space incomposibly. *Antipode* 42, 1119-1149.

Katajamäki, Hannu & Rauno Kaikkonen 1991. Maaseudun kolmas tie. Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki.

Kaupunkiverkko 2015. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI, Helsinki. Saatavissa: <http://www.mdi.fi/kaupunkiverkko/>. [Viitattu 8.12.2015]

Knox, Paul L. & Peter J. Taylor (eds.) 1995. *World Cities in a World-System*. Cambridge University Press, Cambridge.

Lehtonen, Olli & Markku Tykkyläinen 2012. Syrjäisten alueiden kilpailukyky keskushakuisessa kehityksessä – esimerkkinä Itä-Suomi. *Maaseudun uusi aika* 20, 5-20.

Lovering, John 1999. Theory led by policy: the inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 379-395.

Luoto, Ilkka 2013. Paikan henki ja paikkaperustainen ajattelu. Teoksessa Ilkka Luoto & Hannu Katajamäki & Niklas Lundström (toim.). *Oppiva alue, menestyvä alue*. Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi, 81-91. *Acta Wasaensia* 275, Vaasa.

MacKinnon, Danny 2011. Reconstructing scale: Towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography* 35, 21-36.

Malmberg, Anders & Peter Maskell 1997. Towards an explanation of industry agglomeration and regional specialization. *European Planning Studies* 5, 25-41.

Marston, Sallie A., John Paul Jones III & Keith Woodward 2005. Human geography without scale. *Transactions of the Institute of British Geographers* NS 30, 416-432.

Meijers, Evert 2007. From central place to network model: theory and evidence of a paradigm change. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 98, 245-259.

Mikkonen, Kauko 2000. Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen traditio Suomessa. *Terra* 112, 255-260.

- Morgan, Kevin 2007. The polycentric state: new spaces of empowerment and engagement? *Regional Studies* 41, 1237-1251.
- Naustdalslid, Jon 1977. A multi-level approach to the study of center-periphery systems and socio-economic change. *Journal of Peace Research* 14, 203-222.
- Pinheiro, Rómulo, Paul Benneworth & Glen A. Jones (eds.) 2012. *Universities and regional development. A Critical assessment of tensions and contradictions*. Routledge, London and New York.
- Power, Dominic & Anders Malmberg 2008. The contribution of universities to innovation and economic development: in what sense a regional problem? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1, 233-245.
- Rodríguez-Pose, Andrés 2008. The rise of the "city-region" concept and its development policy implications. *European Planning Studies* 16, 1025-1046.
- Rodríguez-Pose, Andrés 2013. Do institutions matter for regional development? *Regional Studies* 47, 1034-1047.
- Rosenqvist, Olli 2002. Aluekeskuspolitiikka ja muut yhdentävän maaseutupolitiikan esteet Suomessa. *Terra* 114, 59-67.
- Vartiainen, Perttu 1998a. Paikallisen ja globaalin uusi välitön yhteys vai epäjärjestys? Näkökulmia keskusteluun paikallisen hallinnan haasteista ja mahdollisuuksista. Teoksessa: Sakari Hänninen (toim.). *Missä on tässä? SoPhi, Jyväskylä*. 148-169.
- Vartiainen, Perttu 1998b. Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.
- Vartiainen, Perttu 2014. Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 29/2014.
- Ward, Kevin & Andrew E.G. Jonas 2004. Competitive city-regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of the new regionalism. *Environment and Planning A* 36, 2119-2139.

Virtaperustainen politiikka

Tässä artikkelissa käydään alkuun läpi perusteita, jotka puoltavat paikkaperustaisen politiikan harjoittamista. Perusteet voidaan karkeasti tiivistää kahteen päälinjaan. Ensinnäkin demokratian lisääntyminen paikallisella tasolla johtaa siihen, että ihmiset vaikuttavat enemmän elinympäristönsä asioihin. Toisaalta samaan aikaan globaali talous edellyttää lisääntyvää joustavuutta ja paikallista sekä tilannekohtaista hallintaa. Paikka ei näyttäydy tässä asiayhteydessä niinkään maantieteellisesti rajautuvana alueena, vaan nimenomaan toiminnallisesti määrittynään yhteiskunnan osana, joka kytkeytyy johonkin tai joihinkin alueisiin. Tämä tarkoittaa, että paikalliset yhdyskunnat liittyvät osaksi laajempia toiminnallisia virtaperustaisia alueita. Toki edelleen on sijoilleen juurtuneita konservatiivisemmin määrittyviä paikkoja, joihin on hankala soveltaa virtaperustaista ajattelua.

Jälkimmäinen osa artikkelista havainnollistaa ”laajennettua” paikkakäsitystä, johon sisältyvät kaupunkiseudut ja työssäkäyntialueet. Asiaa tarkastellaan osoittamalla, kuinka perinteinen käsitys paikasta pienenä paikallisyhteisönä johtaa helposti harhaan, koska kysymys on enemmän paikkakuntien sekä seutujen välisestä peliasetelmasta osana virtaperustaisia alueita. Klassiset yhteiskuntatieteelliset peliasetelmat, kuten yhteismaan ongelma, vangin dilemma ja vapaamatkustaminen osoittavat tämän myös selvästi. Myös toinen merkittävä virtaperustainen ilmiö on syytä nostaa esille: monipaikkainen asuminen on Suomessa hyvin yleistä johtuen vapaa-ajan asuntojen suuresta määrästä. Tämän kysymyksen tyydyttävä ratkaisu edellyttäisi uusia verotuksellisia ratkaisuja. Selvästi virtaperustaisen toiminnallisen alueen tapauksessa on suositeltavaa, että sitä tarkastellaan yhtenäisen alueen tavoin, jolloin sitä voidaan hallinnoida kuten kuntaa. Tämä edellyttää, että maaseudun ja kaupungin välistä voimatasapainoa muutetaan siten, että siitä tulee tasa-arvoisempi kuin se tällä hetkellä on. Tähän on hyvät edellytykset, koska olemme siirtymässä jälkifossiiliseen yhteiskuntaan ja suurempaan riippuvuuteen paikallisista ja alueellisista luonnonvaroista, jotka ovat laajalti saatavilla juuri maaseudulla.

Flödesbaserad politik

Kjell Andersson

Introduktion

Under ett antal år har begreppet ”platsbaserad politik” stått i fokus. Främst har det kanske framförts på EU-nivå där Fabrizio Barca¹ stått som referens efter att han publicerat sin rapport år 2009. Också i Finland har dock den platsbaserade politiken haft många förespråkare, trots att tankar av det här slaget ofta framförs lite i

1 Barca 2009

skymundan i den "unitära"² staten Finland. Det har skrivits och debatterats åtskilligt om platsbaserad politik – och fortsätter att göra det, vilket den här boken är ett bevis för. Diskursen kring begreppet är också vid och behandlar ur olika synvinklar de frågeställningar som jag här kommer att gå in på. Inte desto mindre tror jag att det finns skäl att specifikt, ur finländsk synvinkel, ta fasta på problem i en snävt platsbaserad ansats, och också föreslå revideringar och utvidgningar av den samma till att omfatta flöden. Det är detta som jag avser att göra i denna text.

Begrepp och teoretiska frågeställningar

Motiveringar till platsbaserad politik

Som jag ser det finns det två övergripande argument för en mera platsbaserad politik. Det första är *demokratiargumentet*, d.v.s. det är rimligt att människor själva – så långt praktiskt möjligt – får bestämma över sina liv i den närmiljö där de i allt väsentligt verkar. Det andra argumentet är svårare att ge ett konkret, entydigt, namn. Dels rör det sig om *ekonomi* och ekonomiska behov men dels rör det sig också om historiska rörelser i sättet att organisera samhällen och mänskligt liv, som nära hänger ihop med ekonomi och ekonomiska funktioner.

För att penetrera detta lite närmare är det ett känt faktum, eller kanske snarare argument, att nationalstatens roll förändrats och att den idag är mindre och mera diffus än vad den var i t.ex. mitten av 1900-talet. Ett skäl till det här är internationaliseringen, eller som den numera helt riktigt kallas globaliseringen. Globaliseringen är emellertid inte vare sig en slumpmässig eller politiskt klart styrd utveckling, utan den härrör framför allt från förändringar i det ekonomiska livet, och i synnerhet förändringar i med detta sammanhörande transport och kommunikationer. Länken mellan den här utvecklingen och statens förändrade roll är i stort sett att när det visat sig möjligt och gynnsamt för tillväxt och välfärd att intensifiera den globala handeln är det inte speciellt funktionellt att upprätthålla en stark nationell suveränitet på det här området, eller gränser som stänger ute, och inne – för att konkretisera det bildligt. På samma sätt som staten blir en hämsko i det globala umgänget blir den emellertid också lätt en elefant i en porslinsbutik "nedåt" mot regioner och lokalsamhällen. Produktion, logistik och konsumtion utgör idag ett så flexibelt, komplicerat och snabbväxande system att institutioner som tullar och näringsdepartement, för att ta två relevanta exempel, inte kan göra så mycket annat än att underlätta för aktörerna på fältet, om det sedan är företag, distributionskedjor eller lokalsamhällen typ kommuner, som ju också brukar vara engagerade i näringsfrågor.

Det är otidsenligt att resonera i de termerna, men det vi ser är gnissel mellan bas (ekonomi) och överbyggnad (samhällsorganisation) av den typ som marxismen traditionellt talat om. Helt följdriktigt ser vi också politiska aktioner för att förändra läget och bringa samhällsorganisationen i samklang med ekonomin och dess behov, t.ex.

just arbete för platsbaserad politik. De här strävandena har, helt naturligt, i huvudsak andra motiveringar, t.ex. moraliska sådana såsom ökad demokrati. Som ofta i historien finns det dock ett tydligt samband mellan dygd och nödvändighet – om så inte är fallet brukar utvecklingen bli mycket olycklig. Jag skall också i denna uppsats försöka förena de två storheterna.

Men vad är plats?

Det finns alltså mycket som talar för en platsbaserad politik – i tillägg till det mycket allmänna resonemang jag fört ovan finns det t.ex. mycket sofistikerade ekonomiska resonemang. Frågan är emellertid vad plats är? En generell accepterad uppfattning inom samhällsvetenskap är att plats (engelskans place) är någonting annat än bara platsen i geografisk bemärkelse (engelskans space). Det som "gör" platsen är helt enkelt att den är bebodd av människor, som dagligen verkar där, som har sina artefakter där, och som framför allt har en kultur som ansluter sig till platsen.³ Det här gör det redan lättare att fastslå vad som rimligen kan betraktas som plats i anslutning till platsbaserad politik. Det är ganska meningslöst att t.ex. bryta ut ett slumpmässigt kvadratkilometer stort område någonstans i Finland och börja bedriva platsbaserad politik där. Men vad kvalificerar då som plats?

I det traditionella samhället var det ganska lätt att ringa in den signifikanta platsen. Det var det lokalsamhälle där folk levde, fick sin utkomst, och skötte de gemensamma angelägenheterna, till den del de inte sorterade under staten. Församlingen, socknen, och senare den kommun som utgick från den var väl urtypen för den här platsen.⁴ I dag är situationen – betydligt – mera komplicerad. Vi har i Finland kvar en grundstruktur med kommuner som åtminstone delvis fungerar som platser, men den här strukturen är genom strävandena att skapa kommuner av helt andra dimensioner hela tiden hotad. De sammanslagningskommuner som finns, speciellt de där flera kommuner med egna starka/traditionella centra gått samman, är inte heller platser i den bemärkelse vi avser här. Detsamma gäller för många små "primärkommuner" eftersom de endast delvis utgör basen för invånarnas liv och försörjning, t.ex. genom att vara förorter eller "sovstäder" till ett urbant centrum.

Inte desto mindre går resonemanget ofta som om platsen i den traditionella bemärkelsen fanns och levde i högönskelig välmåga. Ofta tar det sig uttryck just i argumentation och motstånd mot kommunsammanslagningar – vilket paradoxalt kan vara både befogat och obefogat utgående från det resonemang som förs här. Ofta yttrar det sig som kallsinnighet visavis kommunalt och annat samarbete, som ur olika synvinklar vore påkallat. Ibland är det egoism uppsnyggad till något slags acceptabel lokalpatriotism när man väljer att hålla skattesatsen nere för att den vägen gå på plus i befolkningsstatistiken. I grunden är det dock i regel en kvardröjande uppfattning om den "naturliga" och fungerande platsen. Denna är nämligen så inbäddad i kulturen, och så svår att förändra.

3 Tuan 1977

4 Andersson & Sjöblom 2013

Plats idag: flöden bestämmer

Men mitt argument är alltså att platsen i dag måste ses som någonting lite annorlunda och vidare. Vi borde se på de områden där det finns markerade mänskliga flöden, framför allt pendling, men också annan rörlighet som gör att geografiska platser kommer att bli delar i en samhällelig helhet. Jämförelsen med ett ekologiskt flödesområde är alldeles välfunnen – även om det ytliga flödet här i det stora hela går åt ett håll med utantag för lekande fiskar etc. Statsmakten och finansministeriet, exempelvis, resonerar idag ganska långt i termer av flöden då de sätter pendlingsområden som modell för ”idealiskt stora” kommuner. Samtidigt kan man förstås också peka på en mångfald av åtgärder och policyn från centralt håll som inte alls stöder den här tanken, exempelvis nedläggning av tågtrafik.

Ett faktum att ta i beaktande är att rörlighet, fram till nyligen, inte betraktats som en central faktor i samhällslivet. Vi har invaggats i uppfattningen att vi är sedentära, d.v.s. bofasta, medan rörligheten i allt väsentligt upphörde med de utvecklade nomaderna. Under de senaste decennierna har emellertid en central sociologisk teoretiker som John Urry⁵ förslagit en alldeles specifik ”rörlighetens sociologi”. Och han är inte ensam: D’andrea⁶ talar om ”neo-nomadism”, Castells⁷ om nätverksamhället, för att nämna några som i princip behandlar samma fenomen. Också inom geografin utvecklade Torsten Hägerstrand⁸ på 1960-talet tidsgeografin, som visserligen också har andra, komplexa, dimensioner men som i grunden även de faller tillbaka på rörlighet och flöden, i kontrast till den givna, ”stabila” geografin. Orsaken till de här, spirande, ansatserna inom olika vetenskapliga discipliner är förstås självklar: den dramatiskt ökade rörligheten och förändringen i samhället, som faktiskt ställer det mesta på huvudet, inklusive de, som man trodde, en gång för alla etablerade nationalstaterna.

Sedentaristisk konservatism

Vi har alltså, för att förenkla, ett läge där rörligheten – människor, material, information – ökat radikalt, så radikalt att samhällets organisation på många punkter inte alls motsvarar det reella samhällslivet. Vi har också en forskning och ett teoretiserande om det här förhållandet, och de här problemen. Olika åtgärder vidtas också på politiskt och administrativt håll, även om olika policyn sällan är konsekventa. Trots det här finns det dock, enligt mitt sätt att se, en stark sedentaristisk konservatism som gör det svårt att förändra samhällelig överbyggnad och tillhörande system. Strävanden mot platsbaserad politik kan, i värsta fall, förstärka den här konservatismen eftersom de långt vädjar till samma känslgrund. Det som skulle behövas är någon form av genomgripande paradigmskifte men eftersom detta är svårt att få till stånd är man tvungen att angripa olika mer praktiska frågeställningar i anslutning

5 Urry 2010
6 D’andrea 2006
7 Castells 1996
8 Hägerstrand 1970

till plats-flöde problematiken och den vägen försöka peka på konkreta lösningar, och i förlängningen kanske också bidra till en mer generell attitydförändring.

Praktiska exempel och problem

Stadsregioner och pendlingsflöden

Mest tydligt ser man förstås flödeskaraktären, och problematiken, i områden med stark pendling och fysiska utrymmesproblem, främst huvudstadsregionen. Samma förhållanden, om än i mindre belastande skala, finns i de flesta stadsregioner. Exempelvis i Vasa-området finns en pendling från grannkommunerna som uppgår till 42,5 procent av den totala arbetskraften från Laihela och 30,1 procent från Malax.⁹ I huvudstadsregionens fall inrättades i tiderna Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD för att koordinera de mest akuta flödesproblemen såsom trafik och avfall. Typiskt är dock att samarbetet hölls på en begränsad nivå och att den kommunala suveräniteten hela tiden framhölls. År 2010 övergick SAD i Helsingforsregionens trafik och Helsingforsregionens miljötjänster vilket redan på grund av splittningen i två organ (samkommuner) antyder svårigheten att se samarbetet ur en helhetssynvinkel och prioritera koordineringen mellan olika flöden. Samarbetet - bristen på samarbete - inom stadsregioner har dock betydligt flera dimensioner, även om de alla hänger ihop på ett intrikat sätt. Det är numera, i hägnet av nyliberalismen, mer eller mindre ett axiom att ekonomisk tillväxt och arbetsplatser tenderar att koncentreras till städer, och speciellt dynamiska sådana.¹⁰ Samtidigt har dessa städer ofta inte kapacitet att sörja för bostäder och service på ett sätt som motsvarar mängden arbetstillfällen - Helsingfors är igen ett typexempel. I det här läget har man åter, i nyliberal anda, i allmänhet förlitat sig på den fria marknaden, bostäderna skapas där folk vill - och har råd - att bo och där det finns kapacitet för byggande.

Kommunala spel

Pendlingen i sig är given utifrån den liberala politiken ovan - även om den också har andra orsaker. Marknadssituationen ger emellertid också upphov till många "spel", där ett av de i offentligheten mest synliga är den kamp som förs om invånare med hjälp av kommunalskattesatsen. Utöver den här årliga kommunala signalen görs förstås mycket annat för att locka invånare: planering, uppgörande av bostads- infrastruktur- och serviceprogram - förutom lansering av PR kampanjer av olika slag. Under de här, på sin nivå moraliskt acceptabla åtgärderna, görs det dock uppenbart också olika typer av mera ljusskygga beräkningar som att man strävar till att få väl-situerade inflyttare, eller att man motsatt vill undvika att få lågavlönade eller grupper med uppenbara sociala problem.

9 Andersson ym. 2015

10 Molotch 1976

Strategin att uppgradera boendeyråden kallas inom samhällsvetenskap "gentrifiering"¹¹ men typiskt är att man inom städer och kommuner konsekvent undviker den termen och i stället talar om revitalisering etc.¹² Det finns dels en traditionell jämlikhetsdiskurs som – tillsvidare – omöjliggör en öppet selektiv inflyttningspolitik; dels finns det en diskurs under stark uppsegling om social inkludering, multikulturalism m.m. som åtminstone retoriskt blir ett inslag i allt fler kommuners strategi.

Summa summarum är i alla fall pendlingsområden kring dynamiska städer typfallet av samhällsliga flödesområden i Finland. Det torde också stå klart att flödena inom dessa områden borde regleras på ett annat sätt än vad som sker idag, d.v.s. via komplicerade kommunförbund och bestämmelser och förordningar av de mest varierande slag. Problemet är igen att rådande uppfattningar och verklighet har svårt att mötas och att de koordineringsproblem som jag här antytt dels kanske inte uppfattas, dels inte ses som legitima, om de skulle uppfattas, d.v.s. "vi lever i ett samhälle där marknaden bör, och skall, sköta det här". Innan jag för en vidare argumentering kring detta vill jag dock föra in lite teoretiska perspektiv på den regleringsproblematik som berörts ovan, närmare bestämt några perspektiv som utvecklats inom den samhällsvetenskapliga spelteorin.

Allmänningens tragedi

År 1968 publicerade Garret Hardin i Science en artikel benämnd "Tragedy of the Commons"¹³ i vilken han lånade titeln från engelsmannen William Forster Lloyd som på 1800-talet behandlat samma fenomen. The tragedy of the commons, eller allmänningens tragedi handlar om konflikten mellan individuell och kollektiv nytta, eller individuellt (skenbart) förnuft och förnuft ur kollektiv synvinkel. Den metaforiska berättelsen som brukar användas i sammanhanget är en betesmark, allmänning, där en bys invånare har rättighet att låta sin boskap beta.

Ur den enskilde bondens synvinkel är det rationellt att, till ett givet antal, låta så många djur som möjligt beta på ängen eftersom hen då får mera mjölk, kött och andra djurprodukter. Ur kollektivets synvinkel däremot, slutar den här strategin för eller senare i katastrof eftersom antalet djur så småningom överstiger vad markens tål, och överbetning och så småningom också ödeläggelse uppstår. Samma fenomen uppstår i princip i samhällsliga flödesområden typ pendlingsregioner, även om de förstås är mera komplicerade och svårare att upptäcka. Framför allt ansluter de sig till miljön, d.v.s. det är rationellt från den enskilda kommunens synvinkel att locka till sig invånare som arbetar i en annan kommun men hela regionen förlorar i termer av luftkvalitet, trafikförhållanden och trafikmiljö – och mark som läggs under asfalt. Samma pendlarsystem leder också till förluster i tid, stress, hälso- och sociala problem – som strålar ut åt olika håll och leder till kollektiva regionala förluster – även om de enligt ett traditionellt sätt att se höjer bruttoregionprodukten... I och för sig

11 Glass 1964
12 Ehrström 2015
13 Hardin 1968

definieras pendlarområden, som flödesområden, framför allt av pendlingen, så min argumentation är inte att strypa den, men den kan utan vidare styras så att den ur helhetssynvinkel fungerar så vettigt som möjligt.

Fångarnas dilemma – i ett konkurrenssystem

Också ett annat spelscenario kan tillämpas i sammanhanget. Det rör sig här om ”prisoners dilemma” (fångarnas dilemma). Grundupplägget är här att rättsväsendet konfronterar två brottsmisstänkta – vilka de misstänker för betydande brott men har bevis att döma endast för mindre brott. Åklagaren föreslår ett köpslående (!) åt var och en av fångarna som sitter isolerat och inte kan kommunicera: -”Jag vet att ni har gjort det grova brottet men om du erkänner går du fri medan din medbrottsling döms. Om du inte erkänner men anges av din kompis går hen fri medan du döms. Erkänner ni både döms ni men får ett förkortat straff.” Samtidigt anar fångarna att de slipper lindrigare undan om ingen av dem skulle erkänna. Spelupplägget kan se ut så här:¹⁴

Tabell 1. Fångarnas dilemma.

	Fånge B håller tyst	Fånge B förråder
Fånge A håller tyst	Båda får 1 år	Fånge A får 3 år Fånge B går fri
Fånge A förråder	Fånge A går fri Fånge B får 3 år	Båda får 2 år

Den totala nyttan är här (omoraliskt nog) störst om ingen erkänner, d.v.s. straffet blir 2 år totalt, fördelat lika. Den kollektiva förlusten är störst om båda erkänner, 4 år i fängelse medan en tjallar, en tiger ger totalt 3 år, som endast en sitter av. Exemplet i sig är mycket avlägset från flödesproblematiken men det är relevant vad gäller samarbete, och ligger mycket nära de scenarier som så gott som hela tiden utspelar sig i flödes- och samarbetsregioner: vad gör den eller den, om jag gör så och så? Det kunde t.ex. vara bäst för en region att gå in för samma kommunalskatt, kanske en relativt hög sådan för att både rädda välfärden och hålla kommunerna sinsemellan neutrala, men kan en kommun som vill vara en välvillig pionjär lita på att de andra följer dess exempel? Knappast, och det gäller även om ”signalerna” varit goda eftersom informationen också här är ett stort problem – inte på grund av fängelsemurar utan på grund av att informationskontroll är en spelaktörs kanske viktigaste tillgång. Ett liknande spelupplägg kan man också finna vid kommunsammanslagningar, där utgången och nyttan är rätt beroende av vad andra kommuner gör, och

14 Spelupplägget kopplas främst till Melvin Dresher och Merrill Flood vid det av Douglas Aircraft Company år 1948 grundade forsknings- och analysföretaget RAND Corporation men det gavs ett namn av matematikern AWTucker, Tucker 1983

där någon ofta kan dra sig ur, på grund av att det framstår som fördelaktigt i något skede av processen.

I själva verket kommer vi här in på ett annat känt "spelproblem", free-riderproblematiken, d.v.s. att någon i strid med ett brett kollektiv ändå väljer att köra sin egen linje, och vinna - i alla fall kortsiktigt - på andras bekostnad. Det är kanske för starkt att direkt koppla det här till skatteförmåner inom Finland men det är i allra högsta grad relevant vad gäller globala skatteparadis, även om det sist och slutligen är fråga om gradskillnader. I vilket fall som helst talar också den här problematiken för övergripande reglering inom samhällsliga flödesområden, en reglering som i så fall enligt mitt sätt att se borde innebära att de ses som "platser" och säten för "platsbaserad politik". Att betrakta konkurrerande områden inom dem som platser leder just till den här problematiken. Ungefär som att ställa bönderna, fiskarna, hantverkarna och kyrkan mot varandra i den gamla socknen. Schematiskt kan resonemanget ovan illustreras på följande sätt (tabell 2).

Tabell 2. Geografiska platser, samhällsliga platser och flödesområden.

Geografisk plats	Samhällslig plats	Flödesområde
Ett område som kan inringas med hjälp av koordinater.	Ett område som utgör en meningsfull helhet på grund av att människor lever och verkar där. <i>Lämplig nivå för reglering i det traditionella samhället.</i>	Övertar den geografiskt mer begränsade platsens roll i ett samhälle som bygger på stor rörlighet, t.ex. ett pendlingsområde. <i>Lämplig nivå för reglering i det senmoderna samhället.</i>

Boende på flera platser

En annan problematik, som är lite mera komplicerad än den ovan diskuterade, är det "multipla boende" som är vanligt i Finland, d.v.s. folk har framför allt sommarstugor/fritidshus, där de vistas under varierande tidsperioder, men där många ändå tillbringar en betydande del av sin tid.¹⁵ Traditionellt är fritidsboendet i Finland privat och "osynligt"; förutom familjen och bekanta är det bara lantmätare och byggnadsinspektör som i något skede varit inblandade i projektet, det är alltså ett "backstage" a la Erving Goffman.^{16,17} Utöver detta dimper förstas fastighetsskattesedeln in genom postluckan en gång i året, liksom räkningen för det sparsamma avfallet kommer då och då. Fritidsboende innebär dock att den fritidsboende visats i och utnyttjar den kommun och det samhälle där bostaden finns en hel del; det finns i själva verket starka argument för att hen blir en del av platsen, och borde ha en rättmätig del av de rättigheter och skyldigheter som hör till denna plats. Tillsvidare har dock integrationen gått mycket trögt med kommittéer eller grupper för möten mellan fast boende och fritidsboende som mest synliga resultat. En åsikt som hörs är att

15 Adamiak ym. 2015

16 Goffman 1959

17 MacCannell 1999

fritidsboende "inte skall komma här och bestämma"; själva vill de förmodligen mest hålla sig undan just på grund av det här är den privata backstage dit de "rymmer" för att ta igen sig från det krävande arbets- och vardagslivet. Inte desto mindre tycker jag alltså att de logiskt sett hör, och skall höra, till platsen. Praktiskt, politiskt, finns det kanske ännu större skäl till ett omtänkande eftersom landsbygden behöver alla resurser den kan få, och de fritidsboende i sin tur, åtminstone generellt sett, tillhör den resursstarka delen av befolkningen.

Mera komplicerad blir dock frågan hur man skall knyta ihop och överbrygga avstånden om den fritidsboende pendlar mellan t.ex. Helsingfors och Kristinestad, här blir ju flödesmetaforen lite väl uttänjd. Jag tycker dock trots det att det finns allt skäl att bygga upp ett administrativt system som beaktar också det här flödet, framför allt bör fördelar och bördor fördelas någorlunda jämt platser emellan. Den rimligaste möjligheten är kanske att utgå från individen och den vägen fördela framför allt skatter och avgifter så rättvist som möjligt. Det kan låta komplicerat och byråkratiskt men det är knappast svårare än att hålla reda på en persons inkomster, som skattemyndigheterna ju nogsnamt gör. Framför allt gäller det ju att utveckla ett nytt (flödes)tänkande som gör åtgärder och system av det här slaget befogade och legitima. Också här lever samhället kvar i det sedentartistiska tänkandet, som alltså stöds av så väsensilda faktorer som behovet av att bevara det privata privat och behålla alla skatteinkomster i den kommun där en person är mantalsskriven. Här skulle det dock i motsats till tidigare resonemang uttryckligen röra sig om en på individen baserad flödesbaserad politik och inte en politik baserad på flöden som synonyma med "platser" som är huvudtesen i texten. I och med den nuvarande språkliga registreringen av individer, kombinerad med en klassificering av kommuner enligt språk, har dock Finland en god grund för att utveckla en flödespolitik baserad på en mix av område och individ.

Förutsättningarna för en rättvis flödesbaserad politik

Men om "platsen" bör vara flöden, hur skall då platsen organiseras och styras, enligt principen platsbaserad politik? En logisk, enkel, slutsats kunde vara att flöden bör utgöra den minsta "självstyrande" organisationsenheten i samhället. Vi landar då i stort sett i storkommuner, enligt den modell som statsmakten förespråkade och som ganska otvetydigt avvisats, av åtminstone kommunfältet. Jag ställer mig också ytterst kritisk till en sådan modell, speciellt om den utgår från dagens tänkande, d.v.s. att städerna är "motorn" i samhällsutvecklingen och att de skall tillåtas expandera och att andra får anpassa sig till den här utvecklingen.

Ett förverkligande av tanken om flödesområden som minsta självstyrande enheter förutsätter framför allt att flöden börjar uppfattas som reciproka och att ingen del i ett flödessystem är mera värd än en annan. Först då finns det förutsättningar att skapa ett hållbart organisatoriskt och politiskt system på samhällets grundnivå. Det här kan i dag tyckas mera avlägset än någonsin – det talas ju om en alltmer accelererande urbanisering och utarmning av landsbygden. Samtidigt finns det många

andra utvecklingstendenser, och utmanande diskurser, och jag är övertygad om att de i längden kommer att innebära en helt ny typ av samhälle och tänkande.

Vi känner alla till det som allmänt kan kallas överlevnadsproblemen, d.v.s. det rör sig om global överbefolkning, det rör sig om resursutarmning och miljöförstöring, det rör sig om det hittills värsta av miljöproblemen, klimatförändringen. Den ekonomiska utvecklingen kan inte fortsätta som hittills, trots att den officiella politiska diskursen – kanske mer än någonsin – håller fast vid tesen om ekonomisk tillväxt; en tillväxt som enligt all tillgänglig makrostatistik fortfarande korrelerar starkt med materiell resursförbrukning.¹⁸ Peak oil visade sig vara väl tidigt proklamerad (när detta skrivs vintern 2016 är oljepriserna mycket låga) men det kommer helt sannolikt i alla fall att bli energi(bristen) som tvingar det moderna industrisamhället att tänka om – framför allt genom att det är så naket beroende av lättillgänglig och billig energi.

När paradigmskiftet sker är vi inne i ett post-fossilt samhälle, och i själva verket är vi ju på god väg dit redan nu genom den utveckling av alternativa energikällor som de senaste åren börjat ta verklig fart. Ett postfossilt samhälle innebär framför allt att energin måste produceras nära det ställe där den förbrukas. I Finland kommer det att handla om biobränsle, vindkraft, solkraft och vågkraft, för att nämna några alternativa energikällor. Förutom solkraft, där varje tak antagligen småningom kommer att få en obligatorisk solpanel, produceras den här energin på landsbygden – på olika avstånd från städer där huvuddelen av energin förbrukas. I samband med energiomläggningen kommer vi också sannolikt att få se en mera allmän resursomläggning; både resursbrist generellt och de begränsningar som energiomläggningen ställer kommer att styra in den samhälleliga metabolismen mot ett effektivare och hållbarare utnyttjande av lokala och regionala resurser. I Finland talar man t.ex. om bioekonomin, som i ett skogs- och vattenrikt land har stor utvecklingspotential.¹⁹

De här trenderna kommer, som jag ser det, att arbeta för ett nytt jämlikare förhållande mellan landsbygd och stad; de har alltid varit beroende av varandra men det här beroendeförhållandet kommer att bli så mycket klarare när energibehovet, och andra miljöberoenden, inte längre kan externaliseras utom synhåll som varit fallet i det moderna industrisamhället utan måste lokaliseras just till relationen land-stad. Jag kan i och för sig höra tvivlet: "Såväl teori som praxis visar att land-stad relationen alltid tenderar till att bli asymmetrisk och imperialistisk och en post-fossil epok ändrar knappast på det". Då skall man emellertid komma ihåg att den här asymmetrin framför allt kännetecknat den moderna epoken och att förhållandena historiskt sett nog varierat, beroende på bl.a. ekonomi och produktionsätt. Sålunda var den idag så perifera skärgården exempelvis i nyckelposition innan landkommunikationerna utvecklats och jordbruket nått en produktionsnivå som säkerställde folkförsörjningen.²⁰ Städerna, som historiskt sett varit kuststäder, har traditionellt haft en roll som

18 Aşıcı 2013

19 The Finnish bioeconomy strategy 2014

20 Andersson 1997

noder i logistiksystemet men det är först i och med flyg-, motorvägs- och snabbtågs-trafiken som de fått den extrema centrumroll de har idag, en roll som dock lite utmanas av digitaliseringens "molnlogik". Typiskt är också att kuststäder i Finland något stagnerat, medan inlandsorter blomstrat, i och med att den logistiska tyngdpunkten förflyttats från hav till land, luft och "nät". Det finns alltså mer än man vanligtvis tror som talar för att landsbygden kan höja sin profil när dess roll förändras i den regionala och nationella ekonomin och detta blir fullt synligt.

Sammanfattning – ett försök till att knyta ihop trådarna

Jag har i denna text dels granskat idén om platsbaserad politik och finner att den på många sätt är välgrundad och motiverad utgående från den epok vi befinner oss, ur demokratisynpunkt självklart, men krasst sett kanske ännu mer ur ekonomisk/samhällsfunktionell synpunkt. Dels har jag emellertid också problematiserat platsen som begrepp och funnit att uppfattningar och verklighet idag går i sär på många punkter, även om det också finns en mångfald uppfattningar, som på olika plan konkurrerar med varandra. Sammantaget kan man säga att uppfattningen om platsen baserar sig på den traditionella syn som växt fram i Finland utgående från församlingen och socken, medan platsen idag, som en konsekvens av rörligheten, de facto är någonting mycket vidare, *och bör vara någonting mycket vidare*. Överbyggnaden, tankeparadigmet, släpar helt enkelt efter basen, den historiska samhällsutvecklingen. Eller med andra ord: platserna är idag de områden som kännetecknas av starka flöden, främst arbets-, studie- och social servicependling men också andra typer av flöden och utbyte som gör människorna speciellt beroende av varandra och utgör grunden för en naturlig solidaritet i det senmoderna samhället.

Typexemplet på den här typen av platser är idag stadsregionerna, främst huvudstadsregionen men också områden som Vasa-nejden, Tammerfors-agglomerationen, Åbos influensområde, etc. Typiskt är emellertid också att dessa regioner kännetecknas av många balans- och regleringsproblem, och för att vara ärlig, olika typer av - öppna eller dolda - spel. Min tes är att dessa problem hänger ihop just med att områdena de facto inte betraktas som de platser som de verkligen är, utan utelämnas åt en "ömsesidigt utkonkurrerande" intern tävlan, i hägnet av den nyliberala ideologi som kännetecknar vår tid. Jag försöker belysa det verkliga dilemma som de här områdena upplever med hjälp av (hyper)teoretiska spelupplägg, och det skrämmande enligt min uppfattning är hur väl teorin motsvarar verkligheten, och hur de reellt existerande kommunerna tvingas in i irrationella avgöranden just på grund av att "spelplanen" och dess regler är sådana som de är.

Jag kommer också in på frågan om multipelt boende, som är så typiskt i Finland i form av huvudbostad-fritidsbostad, och konstaterar att den är ett klockrent flödesfenomen, eller flödesproblem. I fråga om den här, ofta långväga, pendlingen kan man dock - åtminstone inte praktiskt - koppla ihop områden till platser utan flödesanpassningen måste ske på ett annat sätt, i princip baserat på individen. Dels kan, och

bör, fritidsboende integreras betydligt mer i sin fritidsplats än vad som nu sker; dels borde fördelar och bördor utjämnas mellan platser på ett helt annat sätt än vad som nu sker, t.ex. genom att reellt dela på skatter enligt någon rimlig princip, en temporallogik i stället för en (geografisk) platslogik.

Min slutsats är, för att sammanfatta, att de flödesområden jag beskrivit måste betraktas som platser och också organiseras som självreglerande områden, i enlighet med den logik som traditionellt gäller för kommuner, men i själva verket med utvidgad autonomi på grund av statens förändrade roll, och att den varken kan eller bör bland sig i "lägre" nivåers göranden och låtanden på det sätt som den gjort hittills. Men är vi då inne i skräckscenariot - ur landsbygdens synvinkel - med stadsregioner som styrs från centrum och där de perifera delarna utarmas medan allt färre människor bryr sig, till följd av avfolkning? Min tes, och förhoppning, är att den omläggning mot ett post-fossilt samhälle som måste komma också kommer att utjämna förhållandet mellan land och stad och ge landsbygden ett ny, jämlikare, ställning. Det kan låta utopiskt men idag kan städer i princip negligera landsbygden på grund av de är så oberoende av den - man försörjs visserligen med mat och skogsråvara men det mesta kan importeras, och importeras, utifrån, främst av allt energi. Om möjligheten att på detta sätt "externalisera" insatser och kostnader radikalt minskar blir också städernas förhållande till den omgivande landsbygden radikalt annorlunda, och de kommer att tvingas att ta skeden i vacker hand. Det här förutsätter dock förstås att landsbygden bjuder till, och börjar kräva sin rätt. Med kännedom om de resurser som trots allt finns på landsbygden har jag själv en god förhoppning om att så också kommer att ske.

Som slutord vill jag dock peka på en annan sak: jag har här talat om flöden men vi skall minnas att stora delar (de största) av Finland står långt utanför de ganska uppenbara flöden som finns i befolkningscentra och kring de mer betydande städerna. Hur organiserar man platsbaserad politik där? I viss mån enligt den gamla principen, d.v.s. kommuner med sin hävdvunna autonomi. Centrala funktioner måste dock lyftas av dessa platser vid sidan om flödena, eftersom de helt enkelt är för resursfattiga för att kunna hålla samma servicenivå som flödesområdena - som redan i och med att det flödar har resurser. De funktioner som diskuteras idag är hälso- och sjukvård men också socialvård, och tanken är ju att lyfta ut dem i större regionala områden, "SOTE" reformen. Dessa reformsträvanden har mött hård kritik men själv ser jag dem som de enda rimliga och som den form solidariteten bör ta i ett samhälle uppdelat i flöden och områden utanför dessa.

Referenser

Adamiak, Czeslaw, Mia Vepsäläinen, Anna Strandell, Mervi Hiltunen, Kati Pitkänen, Michael Hall, Janne Rinne, Olga Hannonen, Riikka Paloniemi & Ulrika Åkerlund 2015. Vapaa-ajan asuminen Suomessa - Asukas- ja kuntakyselyn tuloksia vapaa-ajan asumisen nykytilasta ja kehittämistarpeista. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2015. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155089>

Andersson, Kjell 1997. Den finländska skärgårdspolitikens framväxt och utveckling. Strukturell bakgrund, aktörer och institutioner. Svenska social- och kommunalhögskolan, Helsingfors.

Andersson, Kjell, Kenneth Nordberg & Erland Eklund 2015. Det rurala, det urbana och det mobila. Teoksessa Stefan Sjöblom & Siv Sandberg (toim.) Utmaningar vägval och handlingskraft i Svenskfinland, 81-100. Svenska litteratursällskapet, Helsingfors.

Aşıcı, Ahmet Atıl 2013. Economic growth and its impact on environment: A panel data analysis. *Ecological Indicators* 24, 324-333.

Barca, Fabrizio 2009. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Brussels.

Castells, Manuel 1996. *The Rise of the Network Society*. Blackwell, Oxford.

D'Andrea, Anthony 2006. Neonomadism: a theory of postidentitarian mobility in the global age. *Mobilities*, 1(1), 95-119.

Ehrström, Peter 2015. Social hållbarhet och rural gentrifiering i Svenskfinland, Fallstudien Sundom, Vasa. Teoksessa Stefan Sjöblom & Siv Sandberg (toim.) Utmaningar vägval och handlingskraft i Svenskfinland, 101-124. Svenska litteratursällskapet, Helsingfors.

Goffman, Erving 1959. *The presentation of self in everyday life*. Doubleday, New York.

Hardin, Garret 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162 (3859). 1243-1248.

Hägerstrand, Torsten 1970. What about people in regional science? *Papers of the Regional Science Association* 24 (1), 6-21.

MacCannell, Dean 1999. *The tourist: A new theory of the leisure class*. University of California Press, Berkeley.

The Finnish bioeconomy strategy 2014. Saatavissa: https://www.tem.fi/files/40366/The_Finnish_Bioeconomy_Strategy.pdf

Tucker, A.W. 1983. The mathematics of Tucker: a sampler. *The Two-Year College Mathematics Journal*, 14 (3), 228-232.

Urry, John 2010. Mobile sociology, *The British Journal of Sociology*, Special Issue: The BJS: Shaping sociology over 60 years, Volume 61, Issue Supplement s1, 347-366.

Den platsbaserade regionutvecklingens slagord – teknik, vilja och känsla

I artikeln granskas hur de fysiska, sociala och kulturella grundstrukturerna ovanifrån dikterar platsernas nutid och dessutom gör dem till en del av det digitaliserade nätverkssamhällets framtid.

Jag närmar mig innehållet i den platsbaserade regionalpolitiken till en början genom att teoretisera om platsens centrala roll som den vardagliga ramen för det mänskliga beteendet och det aktiva medborgarskapet samt som en del av den idéhistoriska utvecklingen. Från de begreppsliga definitionerna övergår jag till ett tankeexperiment där jag närmar mig de grundstrukturer, som förklarar platsen ur tre olika synvinklar, genom att använda slagorden teknik, vilja och känsla. Slagorden beskriver platser som noder i den tekniska infra- och servicestrukturen, lokal governance och inflytande samt formen för de emotionella bindningarna. Kungstanken är att den platsbaserade regionalpolitiken är ett strategiskt val som bygger på nätverkssamhällets förmåga att erkänna och stöda regionernas resurser. Genom att bedriva en politik som skapar mekanismer för lokalt deltagande och engagemang, skapas välfärd vars positiva effekter sprider sig som ringar på vattnet till samhällets alla nivåer.

Paiikkaperustaisen aluekehittämisen iskusanat – tekno, tahto ja tunne

Ilkka Luoto

Mittakaavojen risteyksessä

Alueperustaisia tilastoja esittelevien tutkimusten valossa vaikuttaa, että vain kaupunkiseudut kukoistavat. Maaseutumaiset alueet ovat tuomittuja kurjistumaan, eivätkä siten kykenisi kääntämään kehityksen suuntaa tai löytämään omia erityisiä vahvuuksiaan.¹ Eittämättä kehittämisen reunaehdot vaihtelevat alueittain ja paikkakunnittain, mutta myös kaupunginosittain ja kylittäin. Kysymys on tällöin mittakaavojen tunnistamisesta ja kyvystä nähdä myös pienempien paikallisuuksien potentiaali – yksittäisten yritysten, yhdistysten ja yhteisöjen – kehittyä ja kasvaa suhteellisesti merkittäviksi toimijoiksi osana laajempia verkostomaisia rakenteita.²

Aikoinaan koko maan asuttuna säilyttämistä perusteltiin itseisarvona. Kauaskatseisempaa on suunnata silmät toimintaympäristöjä kannatteleviin perusrakenteisiin. Tarvitaan selkeä ja laaja tulevaisuusnäkökulma, joka voidaan perustella järkevällä tavalla: ”Maaseutupolitiikan perusteluiksi eivät riitä pelkästään maaseudun ihmisten odotukset ja tarpeet. Näkökulman täytyy olla kokonaisuuteikunnallinen”,

1 Aro 2016

2 Eriksson 2015, 21

kuten Eero Uusitalo³ kirjoitti. Tulee pohtia, miten hajallaan olevat paikalliset resursit ja laajat luonnonvaraiset alueet kytketään digitalisoituvan yhteiskunnan muuttuviin rakenteisiin sekä aktiivisen kansalaisuuden ajatukseen.

Moniarvoistuminen ja etenkin globaali eriarvoisuus ovat synnyttäneet ääriilmiöitä ja yleistä epävarmuutta. Viimeaikaiset tapahtumat Euroopassa osoittavat, että pakolaisuus, siirtolaisuus ja terrorismi ovat ilmiöitä, jotka ulottuvat myös Pohjoismaihin. Ylipäättään globalisaatio vaikuttaa paikallisuuksien toimintaedellytyksiin: ilmastonmuutos etenee näyttäytyen eri puolilla maapalloa ennustamattomalla tavalla ja talouskriisien mainingit horjuttavat kansantalouksia. Kaikkea tätä vasten Suomi näyttäytyy edelleen turvallisena ja luotettavana toiminta- ja asuinympäristönä, kun vertailukohtia haetaan vaikkapa maailmankaupungeista. Tähän ei kuitenkaan tule tuudittautua. Rauhallista pohjolaa romantisoiva ajattelutapa ei ole kestävä lähtökohta paikkaperustaiselle aluekehittämiselle 2010-luvulla. Paikkojen verkostomaisesti määrittyvä perusta ilmenee kasvavana vuorovaikutteisuuksena muun maailman kanssa, johon sisältyy myös merkittävimmät mahdollisuudet uudistua.

Nostan ajankuvan vallitsevista ja osin muodikkaistakin trendeistä digitalisaation kauaskantoisimmaksi aluekehittämisen toimintaympäristöön vaikuttavaksi tekijäksi. Aiheesta on kirjoitettu viimeisten vuosikymmenien aikana paljon muun muassa tietoyhteiskuntakeskustelun muodossa: toisinaan jopa yltiöoptimistisesti, mutta myös varsin kauasnäköisesti⁴. Vasta nyt on alettu nähdä, kuinka automaatio, robotisaatio ja teollinen internet muuttavat talouden rakenteita. Digitalisaatio ei ole johtanut yleisesti paikkojen ja paikallisuuksien merkityksen katoamiseen, kuten useaan otteeseen on ennustettu, vaan pikemminkin päinvastoin – vaikuttaa siltä, että digitalisaatio tihentää ja monipuolistaa toisten paikkojen käyttöä, kun samalla joidenkin paikkojen käyttö ohenee. Digitalisaatio muotoilee yllättävillä tavoilla paikkojen suhteellista asemaa sekä niiden saavutettavuutta osana eritasoisia verkostoja.

Artikkelissani pohdin paikkaperustaisen aluekehittämisen sisältöjä aluksi teoretisoimalla paikan keskeisyyttä toiminnan arkisena kehyksenä. Tämän jälkeen luon suppean katsauksen paikkaperustaisuuden aatehistoriaan sekä sen käsitteelliseen määrittelyyn.⁵ Seuraavaksi pohjustan käynnissä olevaa paikkojen uudelleen määrittelyä esittelemällä verkostomaisten perusrakenteiden roolia paikan tekemisen tavoissa. Lähestyn ajatuksellisena kokeena paikallisuuksia määrittäviä perusrakenteita kolmesta eri suunnasta käyttäen apuna iskusanvoja tekno, tahto ja tunne. Iskusanon tahdistaman analyysin perusteella voidaan löytää joitakin toimenpiteitä ja politiikkaehdotuksia.

3 Uusitalo 2003, 12

4 Cairncross 2001

5 ks. aiheesta lisää Katajamäen artikkeli sivulla 15

Paikanmäärittäminen

On mahdotonta kirjoittaa paikkaperustaisuudesta ilman koukkausta paikan merkitystä valottavaan filosofiseen pohdintaan. Paikka ei ole maantieteellisenä, eikä liioin kehittämisen käsitteenä missään määrin yksiselitteinen, vaikka sen käyttöyhteys on arkikielessä luontevalla tavalla ilmeinen ja kiistaton. Paikat kokoavat havaittavan maailman reunaehdoja ja edesauttavat suunnistautumista. Ne tekevät elämäntilanteista ymmärrettäviä, sillä ilman paikkojen jäsentämää sisäkkäisyyksien sekä rinnakkaisuusien tajuamista esineelliset ja sosiaaliset suhteet eivät asemoituisi mihinkään. Jossakin olemisen edellyttää aina tässä olemista määrittävien suunnistautumista helpottavien sisäkkäisyyksien, mutta samanaikaisesti myös ylipaikallisten suhteiden hahmottamista niin maantieteellisesti kuin käsitteellisestikin. Jeff Malpaksen ⁶ mukaan paikka kehystää kaikkea, koska se osoittaa kokemuksen yhteydet sekä rajaa subjektiivisen tapahtumahorisontin tulkintaympäristöä.

Paikka on kokemuksen eri kerroksia ja toiminnantasoja yhdistävä sijainnillisen havaitsemisen kohtaamo. Sijainnillisuus ei ole humanistisesti katsoen absoluuttista, koska paikantuminen eri kohdista tuottaa alati uudenlaisen kokemuksen. Laskennallinen sijainti ei kerro, miten määrätty asiat, tapahtumat ja ihmiset yhdistyvät ainutlaatuisella tavalla. Jos tänään torilla myydään tuoreita vihanneksia ja marjoja, niin jo huomenna siellä saatetaan järjestää ulkoilmakonsertti ja kenties ylihuomenna paikalle saapuu kiertävä tivoli. Samaa sijaintia käyttävät kokevat ja tekevät erilaisia asioita. Konsertti on siis eri paikka kuin tivoli, vaikka sijainti torilla on täsmälleen sama.⁷

Paikat sisältävät yhtä aikaa luonnon muodosteita, ihmisen valmistamia ympäristöllisiä rakenteita, käyttötarkoitukseltaan määriteltyjä rakennuksia sekä sosiokulttuurisia käytänteitä, mutta myös vaikeammin avattavia symbolisia tulkintoja. Paikoilla on siis fyysisiä ominaisuuksia, jotka ohjaavat liikettä ja tekemisen tapoja; lisäksi paikoissa vaihdetaan sosiaalisia tulkintoja, jotka osoittavat osallistumisen rajoja ja tiloja. Paikkojen käyttöä sanelevat myös lait, sopimukset ja säännöt, joista osa on ilmeisiä ja luontevia, kun taas osa käytänteistä on hiljaisia ja kulttuuriin sisään rakentuneita.

Paikka korostaa ihmisen roolia toimijana, kokijana sekä merkityksenantajana. Paikka ei ole rajoiltaan yhtä täsmällinen kuin alue. Alueita määritetään hallintoon ja sopimuksiin perustuvien rajojen avulla, jolloin niiden rooli on yhteiskuntien kehittämisessä ja päätöksenteossa keskeinen. Alueiden rajat piirittävät tai sulkevat sisäänsä asioita ja ominaisuuksia, jotka ovat yksiselitteisemmin ulko- tai sisäpuolella. Alueiden hallintoa ja hallintaa määrittelevät rajat ilmentävät vallan territoriaalista olemusta ⁸. Paikka on joustavampi, koska se perustuu verkostomaisiin rakenteisiin, toimintaan ja kokemukseen. Jotta asia ei olisi liian yksinkertainen, paikalla

6 Malpas 1999, 39, 177

7 Sovelsin Cresswellin 2015, 37 siteeraamaa Susanne Langerin sirkusesimerkkiä. Samaa esimerkkiä ovat käyttäneet myös Edward Relph sekä Yi-Fu Tuan aikaisemmissa kirjoituksissaan.

8 Painter & Jeffrey 2009, 23

saatetaan arkikielessä tarkoittaa myös hallinnollista aluetta.⁹ Paikkaperustainen aluekehittäminen huomioi territoriaalisesti määrittyvien hallinnollisten alueiden sisällä ja niiden välillä tapahtuvia prosesseja verkostorakenteina. Tämä antaa aina-kin periaatteessa mahdollisuuden tarkastella eri mittakaavoja samanaikaisesti, jos-kaan ei yksiselitteisesti.

Aatehistorialliset juuret

Keskiajalla Thomas More¹⁰ parodisoi fiktion turvin Euroopan ongelmia hahmotte-lemalla onnellisten utopian samannimiselle kuvitteelliselle saarelle. Ehkäpä samaa ajattelua ylläpitävän perinteen toisessa äärilaidassa ovat nykyajan survivalistit, jotka valmistautuvat mahdollisiin kriiseihin harjoittamalla omatoimisuutta ja varai-suutta linnoittautumalla kotipiiriinsä. Paikkaperustaiset utopiat kompastuvat mää-ritellessään itsensä irrallisiksi muusta maailmasta; utopia on sanan varsinaisessa merkityksessä ei-paikka (kreik. *atopos*), jolta puuttuu todellisuusvastine. Lähelle utooppista outoutta pääsevät teemapuistot, kuten pohjoisamerikkalaisuutta idea-lisoiva Disneyland. Sekin lakkaisi olemasta siinä samassa hetkessä, kun aidat kaa-tuisivat ja vuorovaikutus ympäröivän maailman kanssa alkaisi. Jo kohta kiinteistö-kehittäjät kokoustaisivat kahviloissa piirustuksineen ja huumekauppiaat nojailisi-ivat kadunkulmissa. Utopiat ovat hyvän elämän ihanteita edustavia toiveiden maan-tieteellisiä ilmentymiä. Todellisen maailman paikat imevät vaikutteita ympäröivistä tai muista paikoista. Niiden olemassaolo, toiminta ja merkitysrakenteet perustuvat paikkojen välisiin suhteisiin, eli vaihdantaan missä ideat, tavarat, valuutat, geenit ja meemit risteytyvät.

Aluetutkijat ja -kehittäjät ovat ammattinsa puolesta tekemisissä utopioiden kanssa pohtiessaan ihmisyyhteisöjen hyvän elämän edellytyksiä, joita alueet pyrki-vät luomaan omista lähtökohdistaan käsin. Esimerkiksi suomalaisen kylätutkimuk-sen perinne on hyvin dokumentoitu, ja se nojaa maantieteellisesti paikantuvaan sosiaalisen yhteisöön.¹¹ Eittämättä ajatus maaseutumaisesta kylästä yhteisesti tuo-tettuna sosiaalisena tilana on vahvasti paikkaperustainen, mutta myös nykyhetkestä tarkastellen jossakin määrin romantisoitu.¹² Kylätoiminnan ja -tutkimuksen nousun innostamana 1980-luvun alussa, samantapaisia toimintamuotoja ehdotettiin myös kaupunkeihin. Innokkaimmat kirjoittajat kaavailivat kylä- ja kaupunginosatoimin-nan välistä yhteistyötä, josta tulisi kaikkien puolueiden ja ihmisten kansanliike.¹³

Lähinnä Isossa-Britanniassa harjoitetussa lokaliteettitutkimuksessa huomio suuntautui rakenteisiin ja yhteiskunnan laajempiin kehityskulkuihin, joita tarkas-teltiin paikallisen linssin läpi. Globaalin ja lokaalin välisen yhteyden tunnistami-nen sekä määrittäminen nähtiin niin ikään keskeisenä.¹⁴ Lokaliteettien kautta

9 Paasi 2002, 808

10 More 1516/1991

11 Kumpulainen 2013

12 myös Rannikko ym. 1984

13 Hautamäki 1979, 129

14 Marsden ym. 1990

paikallisen kehittymisen edellytyksiä analysoitiin tuotannon ja työvoiman jäsentäminä, mutta alueyhteisöt esittäytyivät myös globalisaation uhreina tai sitä vastustavina kansalaisliikkeinä. Väljemmin määrittävässä yhteisötutkimuksessa pääpaino on ollut sosiaalisen dynamiikan paikkaperustaisessa tarkastelussa.¹⁵ Humanistisen maantieteen sekä uuden kulttuurisen maantieteen sittemmin myös emotionaalisen maantieteen – paikan kokemusta sekä eletyn aistillisuuden kulttuurisia tiivistymiä valottavat tutkimukset ovat säilyttäneet ajankohtaisuutensa erinomaisen hyvin.¹⁶

Myöhemmin 1990-luvulla kotimaisessa keskustelussa maataloutta painottavan puhunnan rinnalla alkoi kuulua maaseudun kehittämistä monipuolisemmin tarkastelevia ääniä, joissa korostuivat paikallinen voimaantuminen ja monimuotoisuus.¹⁷ Samaan aikaan rantautuivat julkisen hallinnon tehokkuuteen ja tuottavuuteen tähtäävät muutokset (*New Public Management*), joissa korostuivat hallinnon ketteryys sekä uudenlaisten yhteyksien muodostaminen julkisten, kaupallisten ja vapaaehtoisten toimijoiden välille.¹⁸

Tultaessa 2000-luvulle verkostomainen näkökulma korostui ja paikallisuuksien tarkastelussa alettiin pohtia kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta. Kaupunki ja maaseutu määrittivät toinen toisensa kehyskuntien kasvuna, kulttuurisena sekoittumisena, lähiruoan, matkailun, kakkosasumisen ja tapahtumien kautta.¹⁹ Vaikutteita vuorovaikutteiseen verkostonäkökulmaan saatiin myös toimijaverkkoteoriasta, missä toimija itsessään määrittellään verkostoksi ja johon kuuluu siis ihmisen lisäksi kaikki muu eloton ja elollinen.²⁰ Toimijaverkkoteorian integraalinen näkökulma kohottaa paikkaperustaisuuden uudelle ajatukselliselle tasolle, missä ihminen merkityksenantajana on paikkojen tekemisessä vain osatoimija. Kaupunki voi olla osa luontoa ja luonto tulla osaksi kaupunkia, kuten se itse asiassa on aina ollutkin puhtaana veden, ilman, elintarvike- ja energiatuotannon kautta tarkasteluna. Vastakkain asetteluun sijaan verkostomainen vastavuoroisuus yhdistää niin kaupunkimaisia kuin harvaankin asuttuja alueita. Nykyhetkessä aktiivinen kansalaisuus korostuu paikallisuuden maantiedettä määrittävänä tekijänä, jossa toiminnan kehykset löydetään ja sanoitetaan paikan tekemisen tavoissa.

Kapeasti politiikkaa vai laaja-alaista kehittämistä?

Paikkaperustainen aluekehittäminen voidaan ymmärtää kapeasti tai laajasti. Kapeasti määriteltynä sillä viitataan paikkaperustaiseen politiikkaan etenkin Euroopan Unionin alueiden erityisyyden tunnistavana sosiaalista tasa-arvoa edistävänä koheesipolitiikkana.²¹ Tässä olennaista on tunnistaa alueiden ongelmia ja sitä kautta pyrkiä parantamaan politiikkasektoreiden välisenä yhteistyönä alueilla asuvien

15 Grow & Allan 1994

16 esim. Karjalainen 1987

17 Katajamäki & Kaikkonen 1991; Hyryläinen 1994

18 Riccucci 2001

19 esim. Ilmonen ym. 2010; Pitkänen & Tuulentie 2014

20 Murdoch 1998

21 Barca 2009

ihmisten toimintaedellytyksiä ja hyvinvointia. Näin ajateltuna paikkaperustaisella politiikalla tarkoitetaan hallinnon korostumista kehittämistoimenpiteitä määrittävänä tekijänä tasoitettaessa alueiden välisiä tai sisäisiä paikallisia kehityseroja. Tällöin esille nousevat sosiaalisten, kulttuuristen ja institutionaalisten erityispiirteiden huomioiminen siten, että eri toimijatasot työskentelevät määrätyn alueen tai paikan hyväksi hyödyntämällä niin julkista, yksityistä kuin vapaaehtoistakin osaamista.²²

Laajasti ymmärrettynä paikka itsessään edustaa menetelmällistä valintaa, missä yhteiskunnan ilmiöt saavat maanpinnalla materialisoituvan ja asioita yhdistelevän kokemusulottuvuuden. Paikkaperustaisessa menetelmässä tavoitteena on ihmistoinnin eri ilmentymien tarkastelu liikkeen ja levon sekä muutoksen ja pysyvyyden välisinä suhteina siten, että ne selittävät paikallisten toimintaympäristöjen muotoutumista.²³ Yksinkertaistaen kysymys on siitä, miten kansalainen kokee ja käyttää arkista elinympäristössään: toreilla, lähiöissä, kouluissa, kylissä ja kaupungeissa.

Laajasti määrittyvä paikkaperustainen aluekehittäminen pohjaa omaehtoisuuteen, joka tunnistaa voimavaroja, mahdollisuuksia ja haasteita aktiivisesti. Keskeisenä ajatuksena on, että paikallisuudet määrittelevät itseänsä osana yli paikallisia sekä paikkojen välisiä merkitys- ja toimijaverkostoja, jolloin määrittelijöinä voivat olla erilaisia sidoksia omaavat paikan käyttäjät. Laajassa näkökulmassa korostuvat perusrakenteiden vahvistaminen, joita valtio, (maakunta) ja kunta yhdessä tukevat ja missä kansalaisten asiantuntemus ja osallistuminen ovat tärkeässä roolissa. Vapaaehtoinen, yksityinen, julkinen ja yksilöllinen tai näiden erilaiset yhdistelmät hakeutuvat haasteiden ja ongelmien äärelle sekä pyrkivät ratkaisumalleihin, joita voidaan toteuttaa paikallisessa kehittämisessä. Paikallisuus määritellään toiminnan ja tekemisen – kuten yrittäjyyden ja yhdistystoiminnan – kautta tapahtuvina paikan tekemisen tapoina, jotka tarkoituksellistavat sekä elävöittävät paikkoja asukkaille sekä niitä käyttäville, siellä toimiville ja niissä vieraileville kansalaisille.²⁴

Paikkaperustainen aluekehittäminen on politiikan strateginen valinta, joka antaa lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti paikallisyhteisöille valtaa, resursseja ja toimintaedellytyksiä vaikuttaa kansalaisten lähi- ja toimintaympäristön tulevaisuuteen ylläpitämällä ja kehittämällä perusrakenteita, jotka mahdollistavat osallistumisen ja kokeilukulttuurin. Paikkaperustaisella aluekehittämisellä tulisi olla vaikutus osallistumisen kynnyksen madaltamiseen sekä paikallisia innovaatioita edistäviin rakenteisiin ja toimijaverkostoihin. Keskushallinnon rooli paikkaperustaisessa aluekehittämisessä on harjoittaa politiikkaa, joka tuottaa yhteiskunnan kaikille tasoille valtaistamista edistäviä heuristisia perusrakenteita.²⁵

22 Barca ym. 2012, 139–140; Mahdollisuuksien maaseutu 2014

23 Cresswell 2002

24 Sack 2010

25 ks. aiheesta lisää, Virkkala 2013, 63–69

Perusrakenteiden yhteisvaikutus

Paikkojen olemassaolo on viime kädessä tulosta siitä, kuinka eri käyttäjäryhmien suhteellinen asema määrittänyt tavoissa sanoittaa, suunnitella ja tehdä pysyviä sekä uudistuvia – toisinaan myös rapautuvia ja taantuvia – sijainnillisia rakenteita osana fyysisiä ja sosiaalisia verkostoja. Suurten kaupunkien kaupunginosat siinä missä myös maaseutumaiset kylät tarjoavat omanlaisensa fyysiset, sosiaaliset ja kulttuuriset rakenteet hyvinvoinnin ja taloudellisen vaihdannan edistämiseksi. Laajasti tarkastellen nämä kaikenlaista toimintaa edeltävät ennakkoehdot ovat siis paikan olemassaoloa ylläpitäviä perusrakenteina. Mikäli perusrakenteet ovat luonteeltaan aloite- ja uusiutumiskykyä lannistavia, ne vaikuttavat negatiivisesti alueiden kykyyn luoda hyvinvointia. Perusrakenteisiin tehtävät panostukset määrittävät muutoskestävyyttä ja -kyvykkyyttä sekä paikallisuuksien mahdollisuutta toimia aidosti osana laajempia toimijia, tuotanto- ja suhdeverkostoja. Mikäli haja-asutusalueiden perusrakenteita ei kehitetä tai niiden annetaan rapautua, tulevaisuuden vaihtoehdot kapeenevat, eristyneisyyden tuntu lisääntyy ja saavutettavuus heikkenee.

Eritasoiset fyysiset sekä sosiaaliset perusrakenteet hyödyntävät toinen toisiansa muodostamalla käyttöliittymiä ja jopa kokonaisia ”ekosysteemejä”, joiden varaan kehitetään niin julkisia kuin yksityisiäkin palveluja. Kattavan tieverkon rakentamisen aikoihin 1930–1960-luvuilla tuskin osattiin ennustaa, kuinka silloinen tieverkosto muodostaisi perustan, joka liittyisi myöhemmin postin, linja-autorahdin tai huolintaliikkeiden palvelujärjestelmiin ja tietoliikenneverkkoon 2010-luvulla. Esimerkiksi tavaraj- ja henkilökuljetusjärjestelmät tarjoavat palvelunsa verkkovälitteisesti, jolloin myös kuljetuksen seuranta, reitittäminen ja maksuliikenne tapahtuvat digitaalisesti.

Liikkeen rinnalla ovat kehittyneet sijainnin teknologiat, kuten maanmittaus, kartografia, postiosoitteet ja numerot sekä viimeisimpinä paikkatietojärjestelmät. Ne ovat jäsentäneet liikettä tilan katkoksina ja risteyksinä. Solmuilla, sijainneilla ja näin ollen myös paikoilla on yhtäläinen historia vauhtia korostavassa maailmassa.²⁶ Yksittäisten tavaroiden, esineiden ja ihmisten sijaintitietojen verkottaminen sekä niiden toimintatilan jakaminen tarkoittaa yhteiskunnan toimintojen rakentumista entistä selvemmin liikkeen ja sijainnin välisenä vuoropuheluna. Tämä suhteellistaa paikkojen keskinäistä hierarkiaa, jolloin perinteisesti reuna-alueeksi määriteltyjen paikkojen asema voi muuttua nopeastikin, kun esimerkiksi maaseudun aineelliset resurssit kytkeytyvät logistisiin järjestelmiin tai digitaalisia tuotteita valmistetaan keskuksien ulkopuolella.

Nykyinen elämäntapa on tehnyt ihmisten paikkasidoksista ja -kokemuksista monitahoisempia. Paikat yhtä aikaa säilövät ja kerrostavat mennyttä aikaa muodostaen perusrakenteiden solmukohtia, joiden varaan uudet toiminnot ja tulevaisuus rakentuvat. Paikkoja kannattelevat perusrakenteet pettävät, jollei niitä aktiivisesti

26 Cresswell 2015, 62, 84–85

huolleta sekä uudisteta. Perusrakenteita ovat fyysisen infran lisäksi suuressa määrin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä sekä muu yhteiskunnan palvelu- ja hyvinvointijärjestelmä. Perusrakenteisiin satsaaminen on strateginen valinta, jonka vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen. Esimerkiksi kymmenien vuosien päähän ajoituvia hyötyjä ei vielä osata hahmottaa ja ne saattavat perustua hyvinkin yllättävillä tavoilla yhdistelmäteknologioiden ja sosiaalisten innovaatioiden hyödyntämiseen.

Tekno

Liikenneväylät, energiaverkko, tietoliikenneyhteydet, vesi- ja viemäriverkosto sekä jätehuolto muodostavat teknisen perustan (infrastruktuurin), jonka liitoksissa yhdyskunnat kehittävät erityisyytään osana koko yhteiskuntaa. Fyysis-teknisten perusrakenteiden, kuten liikenteen runkoväylien, satamien tai lentokenttien perustaminen ja ylläpito on kallista. Viimeisimpien rakennusmenetelmien, töissä käytettävien laitteiden ja tekniikoiden keventyminen sekä laitteiden ja osaamisen parantunut saatavuus on johtanut pienimuotoisten paikallisten infra-hankkeiden yleistymiseen. Egyedi ym.²⁷ käyttävät niin kutsuttua käänteisen infrastruktuurin käsitettä tarkoittaessaan vapaaehtoisesti sekä vaihtoehtoisin menetelmin synnytetäviä perusrakenteita, joita rakentavat ja ylläpitävät paikalliset vesi-, tie- ja kuituverkko-osuuskunnat. Paikallisten perusrakennehankkeiden taustalla on ollut käyttäjä- ja tarvelähtöisyys. Pienimuotoisen infran rakentaminen mahdollistaa esimerkiksi paikallisen energiaomavaraisuuden. Samalla alueiden hallinnollinen ”neuvotteluasema” muuttuu, jonka voi katsoa vaikuttavan yleisemminkin paikallisiin toimintaedellytyksiin.

Vuonna 2008 käynnistyneellä Laajakaista kaikille -hankkeella on tuettu valokuituverkkojen rakentamista haja-asutusalueille.²⁸ Niin paikalliset toimijat kuin suuretkin teleliikenneyritykset ovat oivaltaneet perusrakenteiden strategisen merkityksen kumpikin tavoillaan. Paikallisille toimijoille kysymys on ennen muuta alueen tai paikkakunnan toimintaedellytysten kehittämisestä sekä päätäntävällä esimerkiksi palvelun saatavuuden ja hinnoittelun suhteen. Valokuituyhteys on mahdollista tuoda sopivilla liityntäehdoilla jopa yksittäisille talouksille pitkienkin etäisyyksien päähän runkoverkosta. Tällainen liittymä saattaa olla yksittäisen yrityksen tai maatalouden harjoittajan tulevaisuuden kannalta ratkaiseva.

Pienimuotoinen infrastruktuuri hyödyntää paikallistuntemusta, luottamusta ja vapaaehtoistyötä, jolloin myös kustannukset ja vastuut lankeavat palveluja hyödyntäville käyttäjille²⁹. Suuremmat yritykset puolestaan näkevät perusrakenteiden omistamisen lähes riskittömän ansaintalogiikan takaavana liiketoimintana. Asia ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteinen, sillä hinnoittelu toisaalta paljastaa perusrakenteiden ylläpitokustannukset sekä strategisen merkityksen. Asia on tätä

27 Egyedi ym. 2007, 25–26; myös Anttiroiko & Heino 2013

28 Viestintävirasto 21.2.2016

29 Anttiroiko & Heino 2013

kirjoitettaessa hyvinkin ajankohtainen, sillä keskustelua herätti talvella 2016 Suomen sähköverkkoa laajasti omistaman Carunan yksipuolinen ilmoitus nostaa siirtomaksuja 27 prosentilla. Carunan vanavedessä Aurora Kaasunjakelu Oy ilmoitti korottavansa helsinkiläisten kaasun siirtohintaa lähes 50 prosenttia.

Digi-ajan heikkovirtaan perustuvat rakenteet nivELYVÄT perinteisempiin raskaisiin fyysis-teknisiin perusrakenteisiin, mutta myös palvelujärjestelmiin laajentaen samalla perusrakenteiden määritelmällistä perustaa. Perusrakenteet hybridisoituvat, jolloin esimerkiksi sijaintitietoa hyödyntävät yhdistelmäteknologiat pohjaavat suuren tietomäärän topografiaan, missä digitaalisesti tuotettu ”maan pinta” ei ole vain toimintaa ennakoiva tai esittävä karttakuva. Eri tietokantojen yhdistäminen sijaintitietoon tuottaa vaihtelevia näkökulmia ja lisäyksiä, jolloin kysymys ei ole enää yksiselitteisesti olemassa olevan kuvaamisesta, vaan tietyyssä mielessä sen tekemisestä - toiminnasta itsessään.³⁰ Prototyypit itseohjautuville ajoneuvoille sekä tavaroita kuljettaville miehittämättömille lentolaitteille ovat jo olemassa.

Tietyiltä osin perusrakenteet kevenevät ja niiden valmistamisen ja ylläpidon kustannukset halpenevat. Valokuituyhteydet ja langattomat verkot vaikuttavat paikkojen määritelmälliseen perustaan muuntelemalla toimijoiden suhteellista asemaa osana erilaisia tuotannollisia, kaupallisia, sosiaalisia ja symbolisia verkostoja. Osa tuotteista ja palveluista voidaan valmistaa ja toimittaa loppukäyttäjille digitaalisina. Muovivaraosia ei tarvitse kuljettaa, eikä varastoida liikkeiden hyllyille, jos tarvittava varaosa voidaan tulostaa sen mitat määrittämän tiedoston perusteella lähimyyntälässä tai kotona. Erilaisia etälääketieteen palvelukokeiluja on tehty muun muassa erikoislääketieteen konsultaatioina ja potilaiden videotapaamisina.

Tahto

Vapaaehtoistoiminta on periaatteessa kaikille avointa, mutta käytännössä toiminnasta usein vastaa pieni aktiivisten vaikuttajien joukko.³¹ Tämä saattaa kuitenkin olla vähitellen muuttumassa, sillä paikkoja jakavat yhä useammin käyttäjäryhmät, jotka eivät asu vakituisesti alueella, mutta jotka haluavat osaltansa olla vaikuttamassa käyttöedellytyksiin tai muista syistä kiinnostavien paikkojen tulevaisuuteen. Paikan sisäiset ja sen ulkopuolelle ulottuvat merkitys- ja toimijaverkostot muodostavat sosiaalista pääomaa ylläpitävän rakenteen. Paikasta itsessään tulee toisinaan symboli, joka edustaa kansalaisille määrättyjä asioita ja arvoja. Yhä useammin sosiaalista ja symbolista pääomaa ylläpitävä rakenne perustuu hetkellisyyteen, kausiluontoisuuteen tai eri elämänvaiheille ominaiseen liikkuvuuteen.

Sisä- ja ulkosyntyisyyttä yhdistävä neoendogeenisyyden eli uusisisäsyntyisyyden näkökulma huomioi samanaikaisesti paikkojen sisäisen vuorovaikutuksen yhdistymisen paikkojen välisyyteen sekä ylipaikallisiin verkostoihin.³² Leader-metodi on

30 Schuurman 2006, 22–26

31 ks. Bäcklund & Kanninen 2015, 11; Yeung 2005

32 Hyyryläinen ym. 2011, 21–22

ollut tärkeä alusta sopimisen mekanismina, joka tuo yhteen niin EU:n, valtiohallinnon ja paikallisen kehittämisen. Se on tulkittu hyvin laajasti ja yksimielisesti maaseudun kehittämisen menestystarinaksi. Leader-metodi on onnistunut tuomaan yhteen moninaisia toimijaryhmiä ja edistämään hyvinkin erikoisia alueilta nousevia ideoita ja käyttötärpeitä. Se on kuitenkin hidas, paljon paperityötä ja hallinnollista osaamista vaativa tapa reagoida nopeasti ilmaantuviin kehittämissideoihin tai innostusenergian varassa leijuviin joukkoliikkeisiin.

Samoin kuin teknisten perusrakenteidenkin kohdalla, myös hallinnon ja hallinnan verkostot monipuolistuvat yhdistäen niin virallisia kuin epämuodollisiakin osallistumisen tapoja. Vaiheittain tapahtuva kärsivällinen eteneminen virallisessa päätöksentekojärjestyksessä ei välttämättä enää riitä, jolloin tilalle on tulossa nopeasti reagoiva sosiaalisen median parviäly³³ ja ideoiden joukkoistaminen. Tarkemmin katsottuna paikallisuus ei suinkaan aina ole ollut juurevaa, kollektiivista ja ihanteellista, vaan paikat ovat kautta aikain olleet myös erilaisten protestiliikkeiden ponnistuslautoja, jotka jäntevöittävät ihmiset riitelemään yhtenä rintamana.³⁴ Historian tuntemat suuret yhteiskunnalliset protestiliikkeet tai uudistukset ovat usein perustuneet aktiivisiin paikallisiin soluihin, joista ne ovat ammentaneen voimansa. Samoin yksittäiset paikat saattavat muodostua protestiänet yhteen kokoaiviksi symboleiksi, kuten vuonna 1979 ympäristöaktivistit yhdistänyt Kojjärvi-liike.

Digiajassa tieto sekä huhut liikkuvat salamannopeasti. Tehostuva informaation jakaminen johtaa kysynnän ja tarjonnan ketterään kohtaamiseen. Siirtolaisuuskriisissä Lähi-idästä Eurooppaan saapuvat turvapaikanhakijat saivat sosiaalisen median kautta ajankohtaisesti päivittyvää tietoa, joka vaikutti kohdemaiden valintaan. Digitaalisessa maailmassa yritysten liiketoimintalogiikkana on erilaisten tarpeiden luova yhdistely. Kun palveluja räätälöidään yksilöllisesti, tullaan tilanteeseen, jossa sama sijainti pitää sisällään hyvinkin erilaisia päällekkäisiä sekä kokeemuksellisia tapoja tuottaa yksilöityä tilannekohtaista paikallisuutta. Uber-palvelu välittää kyytejä, vaikka ei omista ainuttakaan taksia, sillä kyydin tarvitsija ja kyytipalvelun tarjoaja löytävät toisensa sijaintitietoihin perustuen. Internetin taksipalvelu kykenee asioihin, joita perinteinen palveluntarjoaja ei osaa tai halua tehdä, kuten arvioida matkan hinnan ja auton tarkan saapumisajan etukäteen.

Anders Chydeniuksen alueiden kehittämistä käsittelevät ajatukset ovat edelleen ajankohtaisia. Suomen talousseuralle lähettämässään kilpakirjoituksessa vuonna 1799 hän nosti tärkeimmäksi yksittäiseksi kysymykseksi sellaisiin esteisiin puuttuminen, jotka kahlehtivat ahkeruutta. Esseessä kritisoidaan monien käsityötä harjoittavien ammattiryhmien etuoikeuksia. Elinkeinoja säätelevien lakien ongelmana on, että ”valtiat työntävät sormensa kaikkiin alamaisten harjoittamiin elinkeinoihin ja asettavat heille velvoituksia johonkin ja kieltävät heiltä jotakin muuta” Tämä ajaa Chydeniuksen näkemyksen mukaan aristokratian etuja ja siksi se sortaa myös

33 Valkokari ym. 2014
34 Lönnqvist 2002, 121

alempia kansanosia.³⁵ Myös Lapin kehittämistä käsittelevässä kirjoituksessa Chydenius teroittaa, että korkeimman vallan tulisi raivata kansalaisten tieltä turhia esteitä, joita asetusten kautta on asetettu.³⁶

Nykyisiä kansanliikkeitä kiinnostaa vertais- sekä julkisuushuomio, jota sosiaalinen media tarjoaa ja johon myös parvikäyttäytyminen perustuu. Tärkeitä ovat myös vaikuttavuus ja yhteisöllisesti kohottavat kokemukset. Aidosti kiinnostavien yhteiskunnallisten liikkeiden toiminnassa painottuvat oikeudenmukaisuus, elämänlaatu, identiteetti ja tunne.³⁷ Ääni jolla on selvä konteksti ja paikka, herättää enemmän vastakaikua kuin äänet, jotka huudetaan tuulesta ja liikkeestä käsin. Vaikka digitalisaatio levittää paikallisuuksien tulkintoja laajentamalla niiden fyysiseen sijaintiin lukittuja määritelmiä, se ei suinkaan tarkoita sitä, että paikkojen merkitys kansalaisille ohenesi, vaan pikemminkin kysymys on siitä, kuinka sosiaalisen median merkitykset ohjaavat ihmisten käyttäytymistä sekä sitä, miten eri verkostoissa tapahtuva osallistuminen ja hallinta paikallistuvat.

Alueiden rajat saattavat tulevaisuudessa olla hetkellisiä ja muuntuvia, jopa tilannekohtaisia. Verkostomaisessa ajattelussa rajojen merkitykset katoavat osittain tai kokonaan. Toisin sanoen nykymuotoinen aluehallintojärjestelmä näyttää vanhanaikaisena ja kankeana, kun yhteiskunnan tilastointi, verotus ja valvonta perustuvat toimintojen, ihmisten ja kulkuneuvojen tarkkoihin sijaintitietoihin, siinä missä osallistuminen perustuu nopeasti reagoiviin joukkoliikkeisiin.

Tunne

Nopeatempoisessa ja monipaikkaisessa arjessa osallistuminen ja itse tekeminen eivät aina ole mahdollisia tai edes suositeltavia vaihtoehtoja. Aika ja voimavarat eivät yksinkertaisesti riitä. Samalla yhä useammat vapaaehtoistoiminnan tehtävät vaativat tekijöiltään erityistä osaamista ja kouluttautumista. Kansalaisilla on kuitenkin perustarve tuntea yhteenkuuluvuutta ja liittyä emotionaalisesti heimoihin, jotka jakavat samoja arvoja ja innostuksen kohteita. Ruohonjuuritasolla syntyvät osallisuuden kokemukset tuottavat laajempaa yhteiskunnallista eheyttä; paikoissa tapahtuva jakaminen säteilee ylöspäin yhteiskunnan rakenteissa lisäten hyvinvointia ja tuottavuutta.

Monimutkainen elämä tuottaa tarpeen uusille kiinnittymisen ja sitoutumisen tavoille. Emotionaalisen hallittavuuden tunnetta etsitään rakenteista, jotka ylläpitävät tuttuutta ja samaistumisen symboleja.³⁸ Paikat ovat todellisia voimavaroja silloin, kun ne nähdään esimerkiksi taloudellisen integraation mukanaan tuoman epävarmuuden vastavoimana, joka yhdistää eri toimijaryhmiä, kulttuureja ja näkökulmia. Paikkaperustaisessa aluekehittämisessä paikkoja ei tule kuitenkaan tarkastella itseriittoisina siten, että ne edustavat nurkkakuntaisuutta ja eristäytymistä.

35 Chydenius 1799, 416–417

36 Chydenius 1795, 382

37 Mononen & Tuononen 2012, 22

38 Massey 2003, 54

Parhaimmillaan moniarvoisuus hyödyntää erilaisuutta osana alueen tai paikan omia perinteitä ja historiallisuutta vahvistamalla niitä nostamalla esiin hienovaraisia kontrasteja.³⁹

Tunneperäisten paikkaa tulkitsevien lähestymistapojen painolastina on ollut niiden soveltamisen hankaluus käytännön kehittämistyössä. Niillä on kuitenkin sijansa. Esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä on jäänyt vähemmälle huomiolle kansalaisten kokemus kotiseututunne ja paikannimiin liittyvät kysymykset. Ihmisten liikkuvuus on lisääntynyt ja paikkojen käyttäjäryhmät ovat moninaistuneet, jolloin muutkin sijainnit kuin ”kotiseudut” muodostuvat tärkeiksi tunteiden kiinnikkeiksi tai nostattavien kokemusten symboleiksi. Erilaisissa jakamisen käytänteissä joistakin paikoista tulee merkitykseltään tiheämpiä ja monikerroksisempia kuin joistakin toisista paikoista. Tarkoitushakuinen imagon rakentaminen ja paikkamarkkinointi pyrkivät tietoisesti tekemään alueista ja paikoista houkuttelevampia asumisen ja yrittämisen ympäristöjä.⁴⁰ Viime kädessä paikkakokemukset ovat aina yksilöllisiä, vaikka ne samaan aikaan heijastelevat myös yleisempiä stereotyyppioita ja mielikuvia. Ylhäältä käsin annettu paikan henki on omiaan synnyttämään vastarintaa, mikäli se sotii paikan käyttäjien arkikokemuksia vastaan. Mystiseen ja järkiperaista selittämistä pakenevaan paikan henkeen liittyy juonteita sanoittamattomista tunteista, jotka kumpuavat risteävien kertomusten hankauksesta syntyvistä jännitteistä. Paikan henkeä ei voi jäljitellä, mutta sen ilmaantumisen todennäköisyyttä voidaan hienovaraisesti edistää tukemalla paikan kulttuurisia ja historiallisia rakenteita sekä tuomalla yhteen erilaisia toimija- ja käyttäjäryhmiä.⁴¹

Hultmanin ja Hallin⁴² mukaan turistikokemuksissa paikan tekemisessä maaseutukulttuurin esillepano, lähiruokatarjonta sekä luonto- ja kulttuurikohteiden tarinallistaminen ovat esimerkkejä liikkuvan kansalaisuuden tarpeisiin vastaavasta paikallisuudesta. Määrätyssä sijainnissa tapahtuva toiminnan monia tasoja ja mittakaavoja yhdistelevä hallinta pohjaa ainakin osittain tiedostettuun strategiaan, jonka tavoitteena on alue- ja paikallistalouden kehittäminen. Hallinta ponnistaa identiteettiperustasta hyödyntämällä paikallista kulttuuria ja historiallisia kertomuksia, joita käytetään paikkamarkkinoinnissa. Sopivassa nosteessa alueista tulee itseään vahvistavia tekemisen alustoja, jotka houkuttelevat tulomuuttajia, hankerahoitusta, investointeja sekä edistävät yrittäjyyttä, harrastamista ja vapaa-ajan asumista. Tässä mielessä tunteen huomioiva paikkaperustainen kehittäminen ei perustu umpioitumiseen, vaan ylipaikallisten ja paikkojen välisten rakenteiden tarkoitukselliseen hyödyntämiseen.

Paikkakertomukset muodostavat samaistumisen emotionaalisen perusrakenteen, joka ei ole asukkaiden yksinoikeus, vaan yhä useammin sitä ovat jakamassa vierailijat sekä muut paikan käyttäjät. Useimmilla alueilla niin maakunnilla kuin paikkakunnillakin on omat merkkihenkilönsä sekä kylähullunsa, joiden teot ja edesottamukset

39 vrt. Suutari & Rinne-Koski 2016

40 Ashworth & Voogd 1994, 43

41 Luoto 2016, 98

42 Hultman & Hall 2012

tunnetaan ja joista yhteiskunnallisesti merkittävimmät muistetaan myös institutionaalisesti.⁴³ Alueen virallistettua ja institutionalisoitunutta historiallisuutta keskeisemmässä roolissa ovat asukkaiden ja käyttäjien sekä heidän sukujensa kohtalot, jotka risteävät sotien, vainojen, katojen, onnettomuuksien, mutta myös onnellisten kasvukertomusten kanssa.⁴⁴ Tietoverkkoistumisen kautta paikkojen ja kylien mikrohistoria tulee laajemmin saataville, jolloin yksittäisien sijaintien kantamat kertomukset liittyvät osaksi laajempaa tietoisuutta. Tämä vahvistaa paikkojen symboloimaa henkilökohtaisuuden tuntua. Menneisyys kiinnittää kokijansa nykyhetkeen ja antaa kyvyn katsoa tulevaisuuteen. Yksilölliset hetket sulautuvat paikan yleisempään historiallisuuteen ja mahdollisiin tulevaisuuksiin. Menneen kertominen ja tulevan kuvittelu ovat kummatkin sanoittamisen tapoja – määrätyn kaltaisia totuuden muunnelmia – joiden kautta paikat ankkuroivat kokemuksia. Ilman paikkoja kokemukset olisivat vailla tekemisen ja tahtomisen kaikupohjaa.

Paikkaperustaisuus strategisena valintana

Paikkaperustainen näkökulma on joko hallinnon ja politiikan käsitteistä kumpuava tai sitten yleisemmin humanistis-yhteiskunnalliseen tarkastelutapaan pohjaava. Olen hyödyntänyt tulkinnassani kumpaakin näkökulmaa. Näen paikan tärkeimpänä yksittäisenä kehittämisen ja suunnittelun teemoja kokoavana maantieteellisenä rajauksena, jolla on myös vahva menetelmällinen ulottuvuus: paikkojen tutkiminen ja niiden kautta toimiminen tuo mukaan eri hallintotasoja konkretisoivat todelliset käytännöt. Kysymyksessä on siis rajaus, joka jäsentää olennaisella tavalla kansalaisten arkea sekä yhteiskuntaa paikallisesti koettuina ilmiöinä.

Paikkaperustainen aluekehittäminen antaa kyvyn nähdä verkostorakenteiden vaikutukset sekä edistää verkostomaisten toimintojen yhdistelyä. Perusrakenteita kehittämällä osallistumisen kynnykset madaltuvat, mikä edistää vuorovaikutusta ja edesauttaa yllättävien yhdistelmien kautta tapahtuvia oivalluksia ja innovaatioita. Perusrakenteiden yhteisvaikutuksessa kysymys on liikennejärjestelmien, palvelurakenteiden ja digitalisaation toisiaan täydentävistä synergiahyödyistä, joissa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Olen käyttänyt artikkelissa kolmea iskusanaa kuvaamaan paikkaperustaisen aluekehittämisen osatekijöitä: tekno, tahto ja tunne. Iskusanoina paikat näkyvät teknisen infran sekä palvelujärjestelmien solmuina, paikallisena hallintana ja vaikuttamisena sekä emotionaalisen kiinnittymisen symboleina. Iskusanoihin tiivistyvät paikan tekemisen tavat vahvistavat käsitystä siitä, että hallinnolliset ja taloudelliset suhteet eivät voi määrittää mielekkäällä tavalla ilman paikallista näkökulmaa, missä tekeminen ja tahtominen tapahtuvat aina jostakin käsin sekä johonkin suuntautuen.

Paikat kiinnittävät tunteita ja saavat ihmiset toimimaan niiden puolesta. Sisimän tutkiskelu ja läsnäolo nykyhetkessä edellyttää pysähtymistä, paikanmäärittystä

43 ks. Paasi 1986

44 Luoto 2011

ja viiteyhteisöä. Se ei kuitenkaan ole yksinkertaista, kun päämäärärationalisuus ohjaa tapaamme olla maailmassa. Paikkaperustaisen yhteiskunnan juuret ovat arvovalinnoissa, joiden tulee olla johdonmukaisia ja perustua kestävyiden periaatteisiin yhdistäen kansalaisia niin maaseudulla kuin kaupungeissakin. Valtaistavien kehityskulkujen vauhdittamiseksi tarvitaan innostusenergiaa, jossa hakeudutaan haastavien ongelmien äärelle. Kaiken tämän taustalla on ajatus, että paikkaperustainen aluekehittäminen on strateginen valinta, joka perustuu verkostomaisen yhteiskunnan kykyyn tunnistaa ja tukea alueiden voimavaroja siten, että paikkojen elinvoimaisuus kumpuaa aktiivisesta kansalaisuudesta. Harjoittamalla politiikkaa, joka luo osallistumisen mekanismeja, synnytetään hyvinvointia, jonka vaikutukset säteilevät myönteisesti yhteiskunnan kaikille tasoille.

Lähteet

Anttiroiko, Ari-Veikko & Ossi Heino 2013. Käänteiset infrastruktuurit ja integroiva infrastruktuuripolitiikka. *Yhdyskuntasuunnittelu* 51(3), 30-43.

Aro, Timo 2016. Seutukuntien elinvoimaindeksi. Saatavissa: <http://www.timoaro.fi>. [Viitattu 1.3.2016]

Ashworth, Gregory J. & Henk Voogd 1994. Marketing and place promotion. Teoksessa J. R. Gold & S. V. Ward (toim.) *Place promotion. The use of publicity and marketing to sell towns and regions*, 39-52. John Wiley & Sons, Chichester.

Barca, Fabrizio 2009. An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of the European Commissioner for regional policy. Danuta Hübner, European Commission, Brussels.

Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andrés Rodríguez-Pose 2012. The case for regional development intervention: Place-Based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52(1), 134-152.

Bäcklund, Pia & Vesa Kanninen 2015. Valtaistetut asukkaat: Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinalueperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja ympäristö* 1, 4-16.

Cairncross, Frances 2001. *The death of distance. How the communications revolution is changing our lives*. Harvard Business School Press, Boston.

Chydenius, Anders 1795/2015. Ehdotus Lapin kehittämiseksi. Teoksessa Jonasson, M & P. Hyttinen (toim.) *Anders Chydeniuksen kootut teokset, osa 3*, 381-388. Edita, Helsinki.

Chydenius, Anders 1799/2015. Vastaus kuninkaallisen Suomen talousseuran esittämään kilpakirjoituskysymykseen Suomen maatalouden kehittamisestä. Teoksessa, Jonasson, M & P. Hyttinen (toim.) *Anders Chydeniuksen kootut teokset, osa 3*, 413-466. Edita, Helsinki.

Cresswell, Tim 2002. Theorising place. Teoksessa, Verstraete, G. & T. Cresswell (toim.) *Mobilizing place, placing mobility: The politics of representation in a globalized world*, 11-32. Rodopi, Amsterdam.

Cresswell, Tim 2015. *Place. An introduction*. Wiley Blackwell, Chichester.

Egyedi, Tineke M., J. Vrancken & J. Ubach 2007. Inverse infrastructures: Coordination in self-organizing systems. *SIIT 2007 Proceedings, 5th international conference at the University of Calgary 17-19 October 2007*, 23-35.

Eriksson, Kai 2015. Yhteiskuntatieteellinen verkostoajattelu. Teoksessa, Eriksson, K. (toim.) *Verkotot yhteiskuntatutkimuksessa. 7-24*. Gaudeamus, Helsinki.

Grow, Graham & Graham A. Allan 1994. *Community life. An introduction to local social relations*. Harvester Wheatsheaf, Herfordshire.

Hautamäki, Lauri 1979. *Elävä kylä. Kylätoiminnan opas*. Gummerus, Jyväskylä.

Hultman, Johan & C. Michael Hall 2012. Tourism place-making. Governance of locality in Sweden. *Annals of Tourism Research* 39(2), 547-570.

Hyyryläinen, Torsti 1994. Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. Line Sixtyfour, Tampere.

Hyyryläinen, Torsti, Hannu Katajamäki, Sirkku Piispanen & Vesa Rouhiainen 2011. Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. Maaseudun uusi aika 2, 2-38.

Ilmonen, Kari, Ilkka Luoto & Olli Rosenqvist 2010. Maaseutumaisen kulttuuritapahtuman olemus, kehitys ja menestys. Kymmenen kehityskertomusta Suomesta, Skotlannista, Norjasta ja Uudesta-Seelannista. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 4, Helsinki.

Katajamäki, Hannu & Rauno Kaikkonen 1991. Maaseudun kolmas tie. Helsingin yliopisto, maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, julkaisusarja A:1, Seinäjoki.

Karjalainen, Pauli T. 1987. Ympäristön eletty mieli. Tiedonantoja 2, Joensuun yliopisto, kulttuuri- ja suunnittelumaantiede, Joensuu.

Kumpulainen, Kaisu 2013. Tutkimusmatka suomalaiseen kylätutkimukseen. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja politiikan aikakauslehti 21(2-3) 2013, 12-22.

Luoto, Ilkka 2011. Genius loci - Paikkoja, kertomuksia ja kulttuuria. Kartoitusvaiheen tuloksia. Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. Kokkola.

Luoto, Ilkka 2016. Tapahtui Tankokarilla. Paikkaperustainen ajattelu ja paikan tekemisen tavat. Teoksessa Riukulehto, S. (toim.) Kunnat, rajat, kulttuuri. 77-105. Muutoskokemuksia. SKS, Helsinki.

Lönnqvist, Bo 2002. Myytti harmonisesta paikallisuudesta. Teoksessa Junkala, P. & J. Määttä (toim.) Paikallisuuden juuret ja versot. Jatkuvuuksia Judinsalon maalaismaisemassa. 119-124. Etnografia 5, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Mahdollisuuksien maaseutu 2014. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014-2020. Työ- ja elinkeino ministeriön julkaisuja 9. Edita Publishing, Helsinki.

Malpas, Jeff. E. 1999. Place and experience. A philosophical topography. Cambridge University Press, New York.

Marsden, Terry, Philip Lowe & Sarah Whatmore 1990. Rural restructuring. Global processes and their responses. David Fulton Publishers, London.

Massey, Doreen 2003. Paikan käsitteellistäminen. Teoksessa Mikko Lehtonen & Olli Löytty (toim.) Eri-laisuus, 51-83. Vastapaino, Tampere.

Mononen, Tuija & Piia Tuononen 2012. Kansalaisliikehdintä maaseudun kuntaliitoksissa. Maaseudun uusi aika 1, 20-34.

More, Thomas 1516/1991. Utopia. WSOY, Laaturkirjat, Juva.

Murdoch, Jonathan 1998. The spaces of actor-network theory. Geoforum 29(4), 357-374.

Paasi, Anssi 1986. Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 8. Joensuu.

Paasi, Anssi 2002. Place and region: regional worlds and words. Progress in Human Geography 26(6), 802-811.

Painter, Joe & Alex Jeffrey 2009. Political geography. An introduction to space and power. Sage, Los Angeles.

Pitkänen, Kati & Seija Tuulentie 2014. Paikallisia ja ulkopuolisia - vapaa-ajan asumisen maaseutu. Pääkirjoitus. Maaseudun uusi aika 2, 3-4.

Rannikko, Pertti, Jukka Oksa, Matti Kuikka, Seppo Knuuttila, Kaija Heikkinen & Heikki Eskelinen 1984. Yhteiskunta kylässä. Tutkimuksia Sivakasta ja Rasimäestä. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja 61, Joensuun yliopisto, Joensuu.

Riccucci, Norma M. 2001. The "old" public management versus the "new" public management: Where does public administration fit in? Public Administration Review 61(2), 172-175.

Sack, Robert David 2010: Geography as a tool for developing the mind. A theory of place-making. The Edwin Mellen Press, Lewiston.

Schuurman, Nadine 2004. GIS. A short introduction. Blackwell, Malden.

Suutari, Timo & Katja Rinne-Koski 2015. Kotiseutututkimus kokemuksellisuutta tavoittamassa. Maa-seudun uusi aika 3, 54-64.

Uusitalo, Eero 2003. Maaseutu kansan vai hallinnon käsissä? Kunnallisan alan kehittämistätiö. Polemia-sarja 49, Helsinki.

Valkokari, Katri, Jaakko Salminen, Anni Rajala, Merja Koskela, Kari Kaunisto & Tiina Apilo (toim.) 2014. Ekosysteemit ja verkostojen parviälly. Tulevaisuuden liiketoiminnan suuntaviivoja. VTT Technology 152, Espoo.

Viestintävirasto 2016. Nopea laajakaista etenee. Noudettu 21.2.2016: <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2016/nopealaajakaistaetenee.html>

Virkkala, Seija 2013. Geographical perspectives. Regional development and transnational learning. Teoksessa, Mariussen, Åge. & Seija Virkkala (toim.) Learning transnational learning. 51-101. Routledge, London.

Yeung, Anne Birgitta 2005. Tutkimustyökaluja vapaaehtoisuuden mysteeriiin. Teoksessa Nylund, Marianne & Anne B. Yeung (toim.) Vapaaehtoistoiminta. Anti, arvot ja osallisuus. 83-103. Vastapaino, Tampere.

Kirjoittajat

Kjell Andersson, professor

Åbo Akademi i Vasa, Socialvetenskaper. Sp. kjell.andersson(at)abo.fi

Andersson har forskat och undervisat i landsbygd-stad, och miljöfrågor, sedan början av 1990-talet. Han verkade från 1995 till 2011 vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet men har sedan 2011 innehaft professuren i samhällsvetenskap med inriktning rural forskning vid Åbo Akademi i Vasa. Andersson, som är utbildad inom den sociologiska traditionen, har främst intresserat sig för det postmoderna samhället, och de utmaningar det ställer ifråga om kunskap, både för forskare och lekmänniskor.

Peter Backa, landsbygdsaktivist

Österbotten, Pensala. Sp. peter.backa(at)hotmail.com

Backa har på olika nivåer arbetat med byaverksamhet inom ramen för folkbildningsarbete sedan mitten av 80-talet. Han har också arbetat med Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen som specialsakkunnig i snart ett decennium fram till 2015. Backa är speciellt intresserad av platsbaserad politik som han bekantade sig med i samband med studier av landsbygdspolitiken i Oregon, USA 2008–2009. Frågor kring direkt demokrati är också centrala i hans aktivitet. Backa gick i pension 2015 men är aktiv i olika europeiska nätverk som berör landsbygdspolitiken.

Heikki Eskelinen, professori (yhteiskuntatieteellinen aluetutkimus)

Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos. Sp. heikki.eskelinen(at)uef.fi

Eskelinen on toiminut aluekehitystä käsittelevissä tutkimus-, opetus- ja asiantuntijatehtävissä 1970-luvulta alkaen. Hän oli aluesuunnittelua ja alueiden kehittämispolitiikkaa käsitelleiden ESPON 2006 ja 2013 -tutkimusohjelmien (www.espon.eu) Suomen yhteystahon (*contact point*) johtaja vuosina 2004–2014. Kevätkaudella 2016 hänen tutkimustyönsä on painottunut Euroopan unionin itärajan alueiden vuorovaikutusta ja kehitystä käsitelleen puiteohjelmaprojektin (FP7) tuottaman aineiston raportointiin (www.euborderregions.eu).

Petri Kahila, tutkimusjohtaja

Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos ja Spatia. Sp. petri.kahila(at)uef.fi

Kahila on työskennellyt useissa maaseudun kehittämiskysymyksiin liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimus- ja arviointihankkeissa sekä asiantuntijatehtävissä 1990-luvulta lähtien. Hän on aiemmin työskennellyt Helsingin yliopiston

Ruralia-instituutissa ja Nordregiossa Tukholmassa. Tällä hetkellä hän toimii Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskuksen Spatian tutkimusjohtajana ja Karjalan tutkimuslaitoksen johtajana. Kahilan erityisosaamisalueet ovat maaseutupolitiikka, alueellinen ja paikallinen hallinta ja aluepolitiikka, kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus sekä arviointitutkimus.

Hannu Katajamäki, Dekaanin, aluetieteen professori
Vaasan yliopisto, filosofinen tiedekunta. Sp. hannu.katajamaki(at)uva.fi

Katajamäki on erikoistunut paikallisyhteisöjen tutkimukseen. Erityisen kiinnostuksen kohteena ovat olleet maaseudun paikallisyhteisöt ja niiden toiminnallinen uudistuminen. Katajamäki on myös tarkastellut aluekehityksen pitkän aikavälin muutossuuntia. Viime aikoina hän on osallistunut keskusteluun hallintouudistusten vaikutuksista paikallisyhteisöihin sekä pohtinut hajautetun kilpailukyvyn periaatteita.

Mari Kattilakoski, erityisasiantuntija
Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos. Sp. mari.kattilakoski(at)uef.fi

Kattilakoski on työskennellyt maaseutututkimuksen ja -politiikan tehtävissä 2000-luvulta alkaen. Tutkimushankkeiden läpileikkaavina teemoina ovat olleet maaseudun hyvinvointipalvelujen ja näihin kytkeytyvän kansalaisosallistumisen kehittäminen. Kattilakoski on toiminut Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Hyvinvointipalvelujen teemaryhmän erityisasiantuntijana vuosina 2011-2012 ja jatkaa jälleen vuonna 2016 vastaavissa tehtävissä Maaseutupolitiikan Elämänlaatuverkostossa.

Pekka Kettunen, erikoistutkija
Åbo Akademi, julkishallinnon oppiaine. Sp. pekka.kettunen(at)abo.fi

Pekka Kettunen on työskennellyt yliopistotutkijana- ja opettajana kolme vuosikymmentä. Hänen tutkimusalueitaan ovat julkisen toiminnan organisointi, julkisten toimintaohjelmien toimeenpano sekä arviointi. Kettunen on tutkinut muun muassa suomalaisen aluepolitiikan eurooppalaistumista ja maakuntien edustusta eurooppalaisilla areenoilla sekä arvioinut aluekehittämisohjelmia eri näkökulmista. Dosentti Kettunen edustaa Suomea vuosina 2013-2017 EU:n Horisontti-2020 tutkimus- ja innovaatio-ohjelman COST-hankkeen toimintalinjassa Local Public Sector Reform (LocRef).

Arja Kilpeläinen, palvelupäällikkö
Lapin ensi- ja turvakoti ry. Sp. arja.kilpelainen(at)lapinensijaturvakoti.fi

Kilpeläinen on työskennellyt Lapin yliopistossa (2004-2015) eri tutkimus- ja opetustehtävissä. Hänen tutkimusintresseissään ovat hyvinvointijärjestelmät, osallisuus sekä informaatioteknologia ja sen käyttö sivukylissä. Hän on ollut jäsenenä

hyvinvointipalvelujen teemaryhmässä (2008–2014; MMM/TEM). Tätä kirjoitettaessa Kilpeläinen siirtyi palvelupäälliköksi Lapin ensi- ja turvakotiin, jossa palvelujen teknologiavälitteisyyttä toteutetaan käytännössä.

Hanna-Mari Kuhmonen, ylitarkastaja

Työ- ja elinkeinoministeriö, yritys- ja alueosasto. Sp. hanna-mari.kuhmonen(at)tem.fi

Kuhmonen on työskennellyt maaseutupolitiikan tehtävissä 2000-luvulta alkaen. Vuosina 2006–2011 hän toimi pääasiassa maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän tehtävissä maa- ja metsätalousministeriössä ja vuodesta 2012 lähtien työ- ja elinkeinoministeriössä. Tehtävät ovat käsittäneet ohjelmien ja strategioiden laatimista, valtakunnallisten maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden käsitteilyä ja ohjausryhmätyöskentelyä, maaseutuvaikutusten arvioinnin kehittämistä ja käyttöönoton edistämistä, kansainvälisen yhteistyön koordinoimista sekä viestintää. Nykyisin hän on kaudelle 2016–2020 asetetun Maaseutupolitiikan neuvoston apulaispääsihteerinä.

Michael Kull, Senior Research Fellow

Nordic Centre for Spatial Development (Nordregio). Sp. Michael.kull(at)nordregio.se

Kull on erityisesti kiinnostunut maaseutu- ja aluepolitiikasta hallinnan, osallistumisen sekä kestävästä kehityksestä teemojen kautta niin Suomessa, Pohjoismaissa, EU:ssa kuin globaalissakin kontekstissa. Paikkaperustainen lähestymistapa on ollut keskeisesti osana hänen tutkimus- ja kehittämissuhteita. Viime aikoina, Kull on perehtynyt myös merialueiden hallintaan Itämeren alueella. Hän on julkaissut vuonna 2014 maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän osa-rahoittaman monografian *European integration and rural development - Actors, institutions and power*.

Olli Lehtonen, tutkija

Luonnonvarakeskus, Luonnonvarat ja maaseudun kehittäminen. Sp. olli.lehtonen(at)luke.fi

Lehtonen on tutkinut viime vuosina runsaasti suomalaista aluekehitystä ja maaseudun muutosta. Hänen osaamisensa painottuu geospaatialiseen mallintamiseen, joka on keskeisessä roolissa myös vuonna 2015 valmistuneessa väitöskirjassa. Lehtonen on tutkijan urallaan työskennellyt erilaisissa tutkimushankkeissa niin Suomessa kuin ulkomailla. Tällä hetkellä hän työskentelee tutkimushankkeessa, jossa tarkastellaan nopeiden internet-yhteyksien merkitystä aluetalouksien ja maaseudun kehitykselle.

Ilkka Luoto, yliopistonlehtori

Vaasan yliopisto, aluetiede. Sp. ilkka.luoto(at)uva.fi

Luoto on toiminut eri rooleissa maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeissa 1990-luvulta alkaen. Hankkeet ovat liittyneet kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukseen sekä paikallisen kehittämisen teemoihin. Hän on työskennellyt maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän hankeryhmässä sekä kuudennen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman strategiaryhmässä (2012–2013). Tätä kirjoitettaessa Luoto on perehtymässä maaseudun tietoverkkoistumiseen tutkimushankkeissa, jotka käsittelevät maaseutupaikkojen suhteellisen aseman muutosta sekä digitaalisten palvelujen kehittämistä.

Juho Luukkonen, tutkijatohtori

Oulun yliopisto, maantieteen laitos, RELATE tutkimusryhmä. Sp. juho.luukkonen(at)oulu.fi

Luukkonen työskentelee poliittisen maantieteen tutkijana Oulun yliopistossa. Vuonna 2011 valmistuneessa väitöskirjassaan hän tarkasteli aluesuunnittelun ja aluepolitiikan eurooppalaistumista Suomessa. Tutkimus- ja opetustyön ohella Luukkonen on toiminut myös projektikoordinaattorin ja suunnittelijan tehtävissä alueellisissa kehittämishankkeissa. Tällä hetkellä Luukkonen työskentelee Suomen Akatemian rahoittamassa RELATE-huippuyksikössä, jonka keskeisiä tutkimusteemoja ovat valtion tilallinen muutos, rajojen ja globaalien virtojen hallinta sekä politiikan transnationalisaatio. Luukkonen käsittelee tutkimuksissaan mm. Euroopan unionin roolia alueiden hallinnassa, tiedontuotannon poliittisuutta ja politiikan siirtoa.

Toivo Muilu, professori

Luonnonvarakeskus (Luke), Talous ja yhteiskunta. Sp. toivo.muilu(at)luke.fi

Muilu on toiminut alue- ja maaseutututkimuksessa 1980-luvulta alkaen. Tutkimusteemoja ovat olleet mm. maaseudun nuoret, pohjoiset kylät, maaseutu-kaupunki-vuorovaikutus, maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä ja lähiruoan rooli maaseudun kehittämisessä. Lukessa hanketoiminta painottuu bionalouden merkitykseen alueiden kannalta. Muilu on osallistunut maaseudun kehittämiseen kylä-, kunta- ja maakuntatasoilla sekä esimerkiksi viidennen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman strategiaryhmässä. Vuosina 2016–2020 hän on Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) jäsen.

Niina Rantamäki, projektitutkija

Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. Sp. niina.rantamaki(at)chydenius.fi

Rantamäki on toiminut vuodesta 2008 alkaen projektitutkijana Jyväskylän yliopiston Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen sosiaalitieteiden yksikössä. Hänen

tutkimuksellinen mielenkiintonsa on suuntautunut kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumiseen sosiaalipalvelujen ja hyvinvoinnin tuottamisessa maaseudulla. Viime aikoina Rantamäki on perehtynyt myös ekososiaaliin sosiaalityöhön.

Päivi Rasi, yliopistonlehtori

Lapin yliopisto, kasvatustieteiden tiedekunta, Mediapedagogiikkakeskus. Sp. paivi.rasi(at)ulapland.fi

Rasi on toiminut tieto- ja viestintätekniiikan opetusikäytön sekä mediakasvatuksen opetus-, tutkimus- ja kehittämistehtävissä 2000-luvulta alkaen. Viime vuosina hän on työskennellyt erityisesti ikääntyneiden mediakasvatuksen parissa ja tutkinut muun muassa pohjoissuomalaisten ikääntyneiden käsityksiä ja kokemuksia internetistä sekä digitalisoituvasta yhteiskunnasta.

Perttu Vartiainen, yhteiskuntamaantieteen professori

Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos. Sp. perttu.vartiainen(at)uef.fi

Vartiainen on työskennellyt yliopistomaailmassa päätoimisesti neljän vuosikymmenen ajan. Hänen keskeisiä tutkimusteemojaan ovat olleet maantieteen teoreettiset-metodologiset kysymykset, aluekehityksen strategiat ja politiikkatoimenpiteet sekä kaupungistuminen ja muuttoliike. 1980-luvun lopulta lähtien hän on osallistunut aktiivisesti tutkimuksen ja poliittisen valmistelukoneiston väliseen vuoropuheluun erityisesti kaupunki-, maaseutu-, alue- ja korkeakoulupolitiikan aloilla. Vuosina 1998–2008 Vartiainen toimi Joensuun yliopiston rehtorina ja vuosina 2008–2014 Itä-Suomen yliopiston julkisoikeudellisena rehtorina.

Christell Åström, erityisasiantuntija

maa- ja metsätalousministeriö, ruokaosasto. Sp. christell.astrom(at)mmm.fi

Åström on työskennellyt maaseutupolitiikan pääsihteerinä vuodesta 2014 alkaen. Nykyisin hän on kaudelle 2016–2020 asetetun Maaseutupolitiikan neuvoston pääsihteerin. Ennen tätä hän toimi Suomen Kuntaliitossa erityisasiantuntijana maaseudun kehittämisen ja pienten kuntien neuvottelukunnan tehtävissä. Åström on myös toiminut Leader-toimintaryhmän toiminnanjohtajana, edistäen paikkaperustaisuutta käytännössä. Maaseutupolitiikan pääsihteerin tehtävissä hän vastaa maaseutupolitiikan neuvoston toiminnasta sille annettujen tehtävien puitteissa sekä sihteeristön ja teemaverkostojen toiminnasta.

Tekijät Författare Authors Ilkka Luoto Mari Kattilakoski Peter Backa (toim.)	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Juni 2016 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Platsbaserat samhälle som perspektiv	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Under den senaste tiden har regionernas uppgifter och gränser varit uppe på den nationella agendan. Hurudan utvecklingsfilosofi bygger politiken i ett platsbaserat samhälle på? Hur mycket skulle tyngdpunkterna i utvecklingsarbetet förändras, om man valde platsbaserad politik som utgångspunkt? Finns det en platsbaserad metod och hur skulle den fungera i regionutvecklingen?</p> <p>I boken granskar 18 författare i 13 artiklar områdets, platsens, förvaltningens och nätverkens betydelse som en del av metodiken i en platsbaserad politik och ett platsbaserat utvecklingsarbete. Texterna är teoretiska, empiriska och ställningstagande inlägg. Platserna kopplas till begreppet funktionella områden och via flöden och nätverk till platsens idé. I den här betydelsen är platsbaserat något situationsbundet som pejas av förvaltningens, verksamhetens och politikens kriterier.</p> <p>I det första kapitlet observeras att platserna inte är lösryckta från världen utan deras existens är beroende av strukturer som är större än platsen. De är också spelbrickor för makten och ideologierna. I det andra kapitlet granskas Finlands förvaltnings- och regionutvecklingssystem med samma lins. I det tredje kapitlet presenteras platsens väsen på basen av verkliga fenomen. I det fjärde kapitlet vänds blicken mot politik och redskap som kan klassas som platsbaserade. I det femte och sista kapitlet prövas platsens hållfasthet genom att integrera den i olika flöden och nät.</p> <p>Boken beskriver platsbaserade arbetssätt som är lämpliga i den finländska verksamhetsmiljön, som är en del av EU:s regionutvecklingspolitik, och ger riktlinjer som man kan bygga det platsbaserade på. Ordet "område" gör att man först tänker på förvaltning och pågående reformer. Ordet "plats" är mer utmanande som begrepp eftersom det innehåller mångsidighet och samtidighet i en kombination av såväl arbete och vardag som governance.</p> <p>Lokal governance har en central roll i regionutvecklingen. Vi anser att den nationella regionpolitiken borde bygga på en enhetlig platsbaserad strategi, som gynnar deltagande och samtidigt gör deliberativ demokrati till en del av regionutvecklingen. Platsen uppenbarar sig som en förenande knutpunkt för många nivåers verksamhet, den tvinnar i bästa fall samman nätverk och initiativ på olika nivåer.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Företags- och regionavdelningen/Hanna-Mari Kuhmonen, tfn 029 5047008</p>	
Asiasanat Nyckelord Key words Plats, regionutveckling, nätverk, platsbaserad, regionförvaltning	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554	Verkkajulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-117-3	ISBN 978-952-327-118-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 228	Kieli Språk Language Suomi, finska, Finnish Ruotsi, svenska, Swedish
Hinta Pris Price	
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Lönnerberg Print & Promo

Tekijät Författare Authors Ilkka Luoto Mari Kattilakoski Peter Backa (ed.)	Julkaisu-aika Publiceringstid Date June 2016 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Place-based society as a perspective		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Lately, regional tasks and boundaries have been the subject of much national discussion. What kind of development philosophy do the policy measures of place-based society lean on? How much will developmental priorities change if place-based policy is chosen as the basic principle? Is there such a thing as a place-based method and how does it function in regional development work?</p> <p>In the book, eighteen authors share thirteen articles researching region, place, governance and networks, and consider the significance of these themes in defining place-based policy and development. The articles represent a range of both theoretical and empirical studies as well as professional analysis and visions. Places are connected to the concept of functional regions and the idea of locality through variable interpretations of flows and networks. In this sense, place-based thinking means a case-by-case study of everyday actions as seen through administrative, functional and political criteria.</p> <p>The first chapter explains that places are not separate from the world, but their existence is dependent on larger societal structures. Places are also means of power and ideology. The second chapter explores the same theme by reflecting on Finland's administrative and regional development system. In the third chapter, the developmental aspect of location is pursued through real world phenomena. The fourth chapter looks into policies and methods that can be called place-based. In the final, fifth chapter, the permanence of place is tested by reviewing it in the context of mobility and a variety of flows and networks.</p> <p>The book outlines place-based methods suitable for the Finnish operational environment as part of EU's larger regional development policy, and it provides guidelines for building policy recommendations. Place as a concept is challenging since it is multilevel and simultaneous; combining actions, everyday life and governance. Our vision is that national regional policy should have a common place-based strategy that promotes inclusion and brings deliberative democracy as a part of regional development work. Location can be thought of as a knot combining actions on several levels, and at best, it weaves together different networks and initiatives.</p> <p>Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Enterprise and Regional Department/ Hanna-Mari Kuhmonen, tel. +358 29 5047008</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Place, regional development work, networks, place-based thinking, regional administration		
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-327-117-3	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-327-118-0	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 228	Kieli Språk Language Suomi, finska, Finnish Ruotsi, svenska, Swedish	Hinta Pris Price
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Kustantaja Förläggare Sold by Lönnerberg Print & Promo

Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta – Platsbaserat samhälle som perspektiv

Viime aikoina alueiden tehtävät ja rajat ovat olleet paljon esillä kansallisessa keskustelussa. Puhe alueista tuo ensimmäisenä mieleen hallinnon ja häynnissä olevat uudistukset. Paikka on käsitteenä haasteellisempi, koska siihen sisältyy monitasoisuus ja samanaikaisuus niin toiminnan, arhikokemuksen, hallinnan kuin tunteenkin yhdistelminä.

Artikkelikokoelman kirjoittajina on professoreja, tutkijoita, asiantuntijoita ja kehittäjiä, jotka tarkastelevat kolmessatoista näkökulma-artikkelissa paikkaperustaisuuden teemoja. Kirja sisältää kaksi ruotsinkielistä artikkelia sekä ruotsinkieliset tiivistelmät.

Kirjassa hahmotetaan EU:n aluekehittämissä politiikan ja suomalaisen toimintaympäristön välisiä yhteyksiä. Millaiseen strategiaan paikkaperustaisen yhteiskunnan politiikka-toimet nojaavat? Kuinka paljon kehittämisen painopisteet muuttuvat, jos lähtökohdaksi valitaan paikkaperustaisuus? Onko olemassa paikkaperustainen menetelmä ja kuinka se toimii aluekehittämisessä?

På senare tid har regionernas roll och gränser diskuterats nationellt. Regioner är dock nätverk av platser med olika nivåer, struktur och vardag.

De här 13 artiklarna granskar platsbaserade teman och har skrivits av forskare, sakkunniga och utvecklare. Artiklarna är skrivna på finska eller svenska, med presentationer på det andra språket.

I boken gestaltas kopplingen mellan EU:s regionutvecklingspolitik och den finländska verksamhetsmiljön. Hur förändras tyngdpunkterna med en platsbaserad utgångspunkt? Finns det en platsbaserad metod och hur fungerar den i regionutvecklingen?

Paino:
Lönnberg Print & Promo, 2016

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-327-117-3

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-118-0



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY