

Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä

ELLA MUSTAKANGAS JA HILKKA VIHINEN
MTT Taloustutkimus

Tässä artikkelissa tarkastelemme maaseutua ja sen kehittämistä osana kuntien strategioita. Artikkelin taustalla on nykyisessä aluekehitystyössä vallalla oleva ajatus siitä, että alueiden on menestyäkseen tunnistettava omat voimavaransa ja valjastettava ne kehityksensä moottoriksi. Uusi, alueiden vahvuuksille rakentuva kehitystyö kannustaa kuntia ”lukemaan” aluettaan tarkemmin ja löytämään strategiset voimavaransa. Samanaikaisesti hallinnan muutos haastaa kunnat uudistamaan strategiatyötään eli linjaamaan kehitystään ja toimeenpanemaan hankkeita yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Maaseudun kehittämisen osalta kunnissa voidaan tehdä strategiatyötä kahdella eri tavalla. Yksi vaihtoehto on laatia kuntaan erityinen maaseudun kehittämisstrategia, jonka pohjalta maaseudun kehittämistoimia kunnassa toteutetaan. Toinen vaihtoehto on tarkastella maaseutua ja sen elinkeinotoimintaa osana kunnan strategiaa ja niveltää maaseudun kehittäminen osaksi kunnan yleisiä strategisia linjauksia. Jälkimmäistä vaihtoehtoa korostaa se, että kunnat ovat muuttamassa ja osittain jo muuttaneet toimintatapojaan yhä verkostomaisemmaksi, sopimuspohjaisemmaksi ja kehittämisorientoituneemmaksi. (Anttiroiko ym. 2003.) Kuntien strategiatyön odotetaan tätä nykyä tapahtuvan paikallisia hallintasuhteita hyödyntävänä prosessina, jossa ko-

rostuvat aktiivinen imagonrakennustyö, tarinat, toimijoiden monilukuisuus ja jatkuvan eri toimijoita osallistavan keskustelun käyminen kunnan strategisesta kehityksestä (Sotara 1996a: 72–79, Kirvelä–Möttönen 2004, ks. myös Sotara 1996b, Zimmerbauer–Korpimäki 2006: 5–18). Maaseudun kehittäminen on luontevaa kytkeä osaksi kunnan yleistä kehittämistä, joka perustuu yhä selvemmin yhteistyöhön yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa.

Kuntien strategiatyössä tapahtuneet muutokset ovat virittäneet aiheesta myös käsitteellistä keskustelua. Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan kuntien strategiatyö on siirtymässä perinteisistä, hierarkkisiin tavoite–keino–asetelmiin perustuvista rationaalisista strategioista kohti uudenlaisia prosessimaisia työtapoja. Sotara (1996a) kirjoittaa puolestaan siirtymästä kohti pehmeää strategiatyön mallia, joka prosessuaalisen strategian tavoin rakentuu toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle ja jatkuvalle oppimiselle. Puhuttiinpa siis prosessuaalisista tai pehmeistä strategioista, suunta on kohti joustavaa strategiatyön mallia, joka on avoin uusille avauksille ja eri toimijoiden mukaantulolle kunnan toivotun kehityksen linjaamiseen.

Maaseudun kannalta prosessuaalisia strategioita voi pitää erityisen mielenkiintoisina, sillä ne voivat auttaa kuntaa hahmottamaan sellaista potentiaaliaan, joka on jäänyt niiltä huoma-

matta. Kriittistä massaa ja kustannustehokkuutta korostava ajattelu jättää usein juuri maaseudun harvempaan asutut alueet vähemmälle huomiolle. Prosessipohjainen strategia toimii parhaimmillaan peilinä, jota vasten kunnan potentiaalia voidaan tarkastella. Tällöin strategia ei ohjaa toimintaa suoraan, vaan tukee strategista ajattelua ja nostaa uusia ajatuksia pintaan. (Sotara 1996a: 264–269.) Kuntien strategisen suunnittelun prosessit toimivat huomion kiinnittämisen välineinä haluttujen tulevaisuuksien määrittämisessä. Samalla strategiatyö on iso osa kunnan toimintaa poliittisena organisaationa.

Artikkeli perustuu tutkimushankkeisiin Maaseutupolitiikan toimeenpano: maaseutupolitiikka osana kunnan kehittämispolitiikkaa (Mustakangas ym. 2004) ja Maatilyritysten monialaistuminen kunnan maaseudun kehittämispolitiikkana (Vihinen–Vesala toim. 2007). Tutkimukset toteutettiin vuosina 2003–2007 ja ne rahoitti maa- ja metsätalousministeriö Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän esityksestä. Kyseisiin tutkimuksiin viitataan tässä tekstissä termein ”tutkimus I” ja ”tutkimus II”.

Tarkastelun viitekehys: Kuntien strategiatyö hallinnan aikakaudella

Perinteisesti kuntien strategiat on laadittu ja pyrittävä toteuttamaan hyvin kuntakeskeisesti, kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten voimin. Tämä strategia malli luotiin hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen aikakaudella ja sitä leimasi usko kehityksen ennakoitavuuteen. Keskitetty suunnittelu osoittautui kuitenkin riittämättömäksi vastaamaan kansainvälistyvän maailman muutosvauhtiin. Samalla on käynyt yhä ilmeisemmäksi, etteivät julkisen sektorin voimavarat ja auktoriteetti riitä yksin julkisten tehtävien hoitamiseen. Usko ylhäältä alaspäin johdettuun hierarkkiseen suunnitteluun ja kuntakeskeisiin strategioihin on vähitellen rapistunut.

Kun uusi paikallisen kehittämisen vaihe alkoi 1990-luvulla, kehittämisen valtiojohtoisuutta vähennettiin ratkaisevalla tavalla. Samaan aikaan julkisen sektorin uudistamisesta ryhdyttiin käyttämään ilmaisua ”siirtyminen hallinnosta hallin-

taan” (from government to governance, from public management to governance). Tähän kehityskulkuun on kuulunut siirtyminen normipohjaisesta hallinnosta sopimus pohjaiseen toimintatapaan ja sektorien välisen yhteistyön lisääntyminen eri tasoilla.

Hallinnan käsitteellä on useita eri lähtökohtia tutkimuksessa. Näitä ovat muun muassa institutionaalinen ja poliittinen taloustiede, kehitystutkimus sekä politiikan hallinnon ja organisaatioiden tutkimus (Stoker 1998, Tiihonen 2001). Lisäksi sitä käytetään esimerkiksi oikeustieteessä, kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, Eurooppa-tutkimuksessa, sosiologiassa ja filosofiassa (Kull 2008: 59). Toiminnan tasolla hallinta-ajattelusta on haettu vastauksia ohjauksien ja koordinaation ongelmiin (Jessop 2003). Hallinnan käsitteellä on liittymäkohtia ”uuteen poliittiseen kulttuuriin”, jonka eräitä piirteitä ovat yleinen hierarkisuuden ja keskusjohtoisuuden väheneminen, siirtyminen puoluekeskeisyydestä enemmän asia- ja teemakohtaiseen orientaatioon (single-issue politics) sekä ihmisten kasvanut tietoisuus ja aktiivisuus vaikuttamisessa omaan elinympäristöönsä (Clark–Hoffman–Martinot 1998).

Johnin (2001: 14–17) mukaan muutoksessa hallinnosta hallintaan on neljä eri elementtiä:

- institutionaalinen uudistaminen, johon kuuluu hallintorakenteiden uudistaminen uusia yksikköjä muodostamalla ja/tai hajauttamalla
- uudet verkostot, jotka voivat olla sekä horisontaalisia paikallisia että monitasoisia
- uudet politiikka-aloitteet, joita ovat sekä paikalliset että keskustasolla kehitetyt innovaatiot ja joihin liittyy myös kapasiteetin rakentamista
- vastaukset koordinaation ja vastuullisuuden ongelmiin uusien toimintatapojen avulla: yhä useampi toimija osallistuu hallintaan ikään kuin omista lähtökohdistaan.

Hallinnan muutosta ovat pohjustaneet paitsi hallinnon tehostamistavoitteet myös kehittämishaasteiden muuttuminen yhä monitahoisemmiksi ja vaikeammiksi. Sotaraudan (1996a, ref. Mason–Mitroff 1981: 10–12) mukaan ongelmat

ovat muuttuneet ”ilkeiksi” eli niitä on vaikea saada haltuun ja vaikea määritellä ja ratkaista. Ilkeitä ongelmia ei voida poistaa pilkkomalla ne hallinnon sektoreiden mukaan, vaan sietämällä niiden ratkaisuun liittyvää epäselvyyttä. Uudessa hallinnan tavassa onkin kyse juuri epäselvyyden hallinnasta. Epäselvyyden keskellä ratkaisevaa ei ole oikeiden vastausten etsiminen, vaan se, miten yhteisen ilkeän ongelman kimpussa painiskelevat toimijat kykenevät yhdessä etsimään ratkaisuja. Valta, vastuu ja taito ongelmien ratkaisuun piilevät toimijoiden välisissä suhteissa ja vuorovaikutuksessa. (Sotarauta 1996a: 118–120.)

Ilkeisiin ongelmiin vastaaminen edellyttää siis kunnissa laaja-alaisen, strategisen yhteistyön viritämistä yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen välillä. Prosessuaalista työtettä ei kuitenkaan omaksuta hetkessä. Kuten Sotarauta (1996a: 80) toteaa, muutospaineet eivät kunnissa kohdistu vain toimintojen sisältöihin, vaan myös siihen miten toimintaa johdetaan ja tulevaisuutta varten suunnitellaan. Voikin todeta, että kunnissa tehdään strategiatyötä tällä hetkellä kahdella eri tavalla ja kahdessa, laadullisesti erilaisessa kontekstissa. Nämä kaksi strategiatyön tapaa Möttönen ja Niemelä (2005: 95) kiteyttävät rationaaliseksi ja prosessuaaliseksi strategiamalliksi:

Rationaalinen strategia

- Strategian laadinnassa vastaa organisaation johto ja strategiatyö etenee hierarkkisesti organisaatiosta alaspäin.
- Strategian laadinnassa pyritään selkeästi ilmaistuihin tavoitteisiin, joiden toteuttamiseen kaikkien toimijoiden on sitouduttava.
- Strategian laadinta ja sen toteuttaminen ovat erillisiä ja ajallisesti peräkkäisiä vaiheita.
- Strategia perustuu tavoite-keino -hierarkiaan, ylempi organisaatio vastaa tavoitteistaan ja alempi keinoista.
- Pyrkimyksenä on kuvata, minkälainen organisaation tulisi olla jonain tulevana ajankohtana.
- Pyrkimyksenä on sopeutua toimintaympäristön muutoksiin.

Prosessuaalinen strategia

- Strategiatyötä tehdään monien toimijoiden yhteistyöllä korostaen monitasoista ja vuorovaikutteista laadintaprosessia.
- Lähtökohdaksi hyväksytään, että eri toimijoilla on erilaisia tavoitteita.
- Kukin toimija johtaa strategiaansa omasta toimintaympäristöstään. Ylempien tasojen on hyödynnettävä alemman tason strategiat (alhaalta ylöspäin ja ylhäältä alaspäin -prosessit).
- Strategian laadinta ja sen toteutus ovat samanaikaisia ja toisiaan tukevia vaiheita. Vasta toteutusvaiheessa selviää, minkälaista strategiaa on mahdollista toteuttaa.
- Pyrkimyksenä on muodostaa yhteistä käsitystä siitä, miten edetään tulevaisuutta kohti.
- Pyrkimyksenä on hyödyntää toimintaympäristön voimavaroja.

Vaikka rationaalisessa strategiassa tunnistaan puutteita, tiettyihin kuntien toimintoihin sen katsotaan edelleen sopivan. Tällaisia ovat muun muassa selvästi rajattavissa olevat asiat, kuten rakentamishankkeet (Möttönen–Niemelä 2005: 95–96). Toisaalta Sotaraudan (1996a: 239–248) mukaan prosessuaalisessa strategiassa piilee tiettyjä ansoja, joita on pyrittävä välttämään. Yksi tällainen on liiallinen usko siihen, että prosessi hakee itse suuntansa. Rationaalisen suunnitteluperinteen mukaisilla elementeillä prosessuaalista strategiatyötä voidaan kuitenkin vahvistaa eli tuoda siihen tarvittavaa suunnitelmallisuutta.

Prosessuaalisessa strategiatyössä kirjallista strategiaa ei nähdä oleellisena. Kirvelän ja Möttösen (2004: 147) mukaan prosessuaalista strategiaa ei voi edes tuottaa kirjalliseen muotoon, sillä prosessuaalinen strategia syntyy ja elää puheen avulla. Sotarauta (1996a: 264) ei hylkää strategiadokumenttia kokonaan, mutta korostaa, että paperille kirjattuun strategiaan ei pidä jämähtää: se on työväline, jonka avulla keskustella kunnan kehittämisen linjasta. Oleellista on se, miten kunnan strategiatyön eri osapuolet strategian sisäistävät, ei

strategia-asiakirjan päivittäminen.

Prosessuaalisen strategian voi hieman kärjistään yhdistää kunnan puhuttuun strategiaan, rationaalisen strategian kunnan kirjalliseen strategiaan. Molemmilla on omanlaisensa suhde kunnan toteutuneeseen strategiaan. Koska kirjallinen strategia muodostaa eräänlaisen pysäytyskuvan kunnan tilanteesta, on kunnan kirjallisen ja toteutuneen strategian välille syntynyt usein kuilu. Prosessuaalisen strategian vaarana puolestaan on jäädä pelkäksi puheeksi: strategian pohjalta pitäisi onnistua luomaan jotain konkreettista, kuten uusia toimintamalleja ja hankkeita. Silti prosessuaalisen strategiatyön arvoa ei vähennä se, että strategiaprosessi voi saada yllättäviä käännteitä. Asia on pikemminkin päinvastoin. Tunnistamalla sen, mikä on tapahtuakseen ja etsimällä siitä mahdollisuuksia luodaan välineitä epäselvyyden hallintaan (Sotarauta 1996a: 320–321). Prosessuaalinen strategia antaa edellytyksiä elää muutoksessa ja hyödyntää sitä. Maaseudun raju murros ja siihen vastaaminen korostaa kunnissa tämänkaltaisen osaamisen ajankohtaisuutta.

Tutkimusmenetelmät ja aineistot

Kuntastrategioita koskevissa tutkimuksissamme olemme hakeneet vastauksia kysymyksiin, millä tavoin maaseutualueet ilmenevät kuntien kehittämissstrategioissa, ja pidetäänkö kunnan maaseutualueita ja niiden toimijoita tasavertaisina kunnan kehittämisessä. Olemme analysoineet sekä kirjoitettujen että puhuttujen strategioiden profileja käyttäen temaattista luentaa ja laadullisen asennetutkimuksen metodia.

Haastattelujen valitsemista aineistojen ensisijaiseksi keruutavaksi puolsi kuntien strategiatyön nykyinen luonne. Kuten aikaisemmin totesimme, kuntiin on juurtumassa uuden hallinnan tavan myötä laaja-alaisempi, eri toimijoiden osallisuutta korostava strategiatyön malli, joka muokkaa käsitystä kunnan kehittämisen linjasta. Pelkästään rationaaliin, kirjoitettuihin strategioihin kohdistuvalla tekstianalyysillä ei olisi päästy kiinni tapauskuntien strategiatyön todelliseen tilanteeseen. Kuntien kirjallisten strategioiden osalta teimme temaattista erittelyä, jolla täy-

densimme strategioita koskevan puhunnan analyysiä. Strategioita koskevan puhunnan suhteuttaminen kuntien strategiapapereihin mahdollisti myös menetelmätriangulaation soveltamisen (ks. Eskola–Suoranta 2001: 70).

Tutkimuksessa I aineisto kerättiin teema-haastattelujen avulla (ks. Eskola–Suoranta 2001: 86). Kunnan kehittämisen strategisuutta ja maaseudun osuutta siinä lähestyttiin haastatteluissa sekä suoraan että epäsuorasti. Kuntatasolla haastateltavilta tiedusteltiin ensin sitä, mitä he pitivät kuntansa suurimpina kehittämishaasteina. Samalla kysyttiin mielipidettä tapauskunnan strategisesta kehittämisestä. Tämän jälkeen huomio kiinnitettiin maaseudun kehittämisessä keskeisiksi nousseisiin kysymyksiin, kuten kaavoitukseen, kyläsuunnitelmiin ja hyvinvointialan palveluyrittäjyyteen. Aluetason- ja seututason toimijoille esitetyt kysymykset liittyivät maaseudun kehittämiseen sekä kyseisessä tapauskunnassa että yleisemmällä tasolla. Jälkimmäiset haastattelut toimivat tapauskuntien strategisen asemoinnin analyysin apukeinona.

Haastateltavat koottiin kuntien virkamiehistä ja luottamushenkilöistä, paikallisista kehittämisaktiiveista sekä seudullisten kehittämissyhteisöjen eli toimintaryhmien ja elinkeinoyhtiöiden edustajista. Aluetasolta haastateltavien joukkoon valikoitui henkilöitä maakuntaliitoista ja TE-keskuksista sekä maakunnallisia kyläasiamiehiä. Yhteensä tutkimuksessa I haastateltiin 38 henkilöä. Yksi haastatteluista oli viiden osallistujan ryhmähaastattelu.

Tutkimuksessa II aineisto kerättiin laadullisen asennetutkimuksen metodia käyttäen. Menetelmä pohjautuu retoriseen sosiaalipsykologiaan (Billig 1996, Vesala–Rantanen 1999), jonka periaatteiden mukaisesti ajattelua ja sosiaalista kommunikaatiota tarkastellaan argumentatiivisina ilmiöinä. Sosiaalista todellisuutta tarkastellaan tällöin kiistanalaisena, ja tietyn kannan ottamista tällaisissa kiistanalaisissa, potentiaalisissa vastakkaisia kantoja sisältävissä kysymyksissä tarkastellaan arvottavina tekoina. Tällaisella arvottavalla kannan ottamisella eli asennoitumisella on perustelunsa, jonka ansiosta kohde asettuu tiettyyn asiayhteyteen. Toisaalta tilanne myös itses-



KUVA 1. Tutkimuskunnat

sään toimii retorisenä resurssina, joka ohjaa sitä, millaisia kantoja ja asenteita toimijat esittävät. (ks. tarkemmin Vesala–Rantanen 2007.)

Laadullisen asennetutkimuksen menetelmää sovellettaessa haastattelijan tehtävänä on virittää kommentointia ja esittää tarkentavia kysymyksiä omaa kantaansa ilmaisematta. Tutkimuksen II haastatteluissa tähän tähdättiin kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tehtiin kummassakin kunnassa joukko yksilöhaastatteluja, joissa haastateltavina oli kuntaviranomaisia sekä perusviljelijöiden, monialaisten maatilayrittäjien ja muiden yrittäjien paikallisia edustajia. Haastateltavia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, mitä heidän kuntansa alueella tehdään tutkimuksen aiheeseen liittyen, kuka tekee sekä mitä ja kenen pitäisi tehdä. Ensimmäisessä vaiheessa

haastatteluja tehtiin yhteensä 23. Aineiston tuottamisen toinen vaihe toteutettiin ryhmähaastatteluina, joita kummassakin kunnassa järjestettiin kolme. Ryhmähaastatteluihin kutsuttiin edellä mainittujen lisäksi alueilla vaikuttavien asiantuntijaorganisaatioiden (erityisesti TE-keskus ja ProAgria Maaseutukeskus) edustajia. Ryhmähaastattelujen strategiana oli pyytää haastateltavia kommentoimaan yksilöhaastattelujen alustavan analyysin pohjalta esille nousseita kysymyksiä ja synnyttää ryhmissä niistä keskustelua.

Tutkimuksessa II kuntastrategioiden ja maatilojen monialaistumisen väliset yhteydet tarkentuivat analyysin kohteeksi aikaisemman tutkimuksen pohjalta. Tutkimus I oli osoittanut, että paikalliset verkostot voivat synnyttää kuntiin strategiatyötä, joka linjaa niissä myös maatilojen kehittämistä. Tutkimuksen II aineiston keruun ensimmäisen vaiheen kysymykset eivät liittyneet kuntien strategioihin suoraan, mutta ne virittivät haastateltavat kommentoimaan asioita, jotka paljastivat maatilojen monialaistumisen ja sen edistämisen olevan yhteydessä kummassakin kunnassa niille ominaisiin asioihin. Näitä olivat muun muassa kuntien maantieteelliset olot ja niiden muu elinkeinotoiminta. Kyseisten seikkojen yhteyttä maatilojen monialaistumiseen tarkensimme aineiston keruun toisessa vaiheessa, jolloin molempia tapauskuntia varten muotoiltiin niiden strategista kehitystä koskevat väitteet. Menetelmän ja analyysin välinen yhteys tulee tarkemmin esille tutkimuksen tuloksia esiteltäessä.

Tutkimuksessa I tapauskuntina olivat Taivalkoski, Karttula, Joutsa, Huittinen, Orimattila ja Joutseno ja tutkimuksessa II Mäntyharju ja Liperi (kuva 1.). Tutkimuksen I kohdekunnat valittiin siten, että vuoden 2000 mukaisessa maaseudun kolmihaassa (Keränen ym. 2000) ne kattoivat kaikki maaseututyypit ja sijoittuvat eri puolille Suomea. Ydinmaaseudun kunnista Orimattila sijaitsee Päijät-Hämeessä ja Huittinen Satakunnassa. Kaupunkien läheistä maaseutua tutkimuksessa edustivat Karttula Pohjois-Savon maakunnasta ja Joutseno Etelä-Karjalasta. Harvaan asuttuun maaseututyyppiin lukeutuvat kohdekunnat Taivalkoski Pohjois-Pohjanmaalta ja Joutsa Keski-Suomesta.

Tutkimuksessa II tapauskuntina toimivat Mäntyharju Etelä-Savosta ja Liperi Pohjois-Karjalasta. Liperi on maaseutualuetyypityksessä ydinmaaseudun, Mäntyharju taas harvaan asutun maaseudun kunta (Malinen ym. 2006). Se, että tapauskuntien valinnassa käytettiin apuna maaseutualuetyypitystä, avaa näkymää kuntien strategiatyöhön erilaisilla maaseutualueilla ja mahdollistaa tulosten sovellettavuutta eri puolilla Suomea.

Analyyysi

Sekä tutkimuksen I että tutkimuksen II haastattelut nauhoitettiin ja purettiin tekstimuotoon. Aineistojen analyysin apuna käytettiin ATLAS.ti -laadullisen aineiston analyysiohjelmää. Tutkimuksessa I tehdyn, kuntien strategioita koskevan analyysin osalta keskeisiksi teemoiksi muodostuivat asuminen, maatalouden kehittäminen sekä seudullisuus. Tutkimuksessa II analyysi kohdistui maatilojen monialaistumiseen ja sen edistämiseen osana kuntien strategiatyötä. Yhdessä tutkimukset I ja II nostavat kuntien strategiatyöstä esille maatilat ja niiden eri tavoin tapahtuvan strategisen kehittämistyön.

Asuminen

– strategisen kehittämisen keino?

Tutkimuksessa I yhdeksi keskeiseksi kuntien strategisen kehittämisen lähtökohdaksi muodostui asuminen. Asuinkunta-ajattelu korostui kolmessa tapauskunnassa, Orimattilassa, Joutsenossa ja Karttulassa. Asuinkunnista oli edelleen erotettavissa kaksi alaryhmää. Ensimmäisessä ryhmässä muuttoliike oli johtanut tiettyjen kylien kasvuun ja niiden väestö kasvaa. Tällaisia kuntia olivat Orimattila ja Karttula. Toisen alaryhmän kunnassa eli Joutsenossa uusien asukkaiden uskottiin hakeutuvan olemassa oleviin taajamiin. Joutsenossa väestö ei myöskään kasvanut asuinkuntastrategiasta huolimatta. Tutkimuksen II tapauskunnista asuinkuntastrategian houkuttelevuus nousi esille Liperissä.

Asuinkuntastrategiaa toteutetaan käytännössä kaavoituksen avulla. Tämä tuli esille Karttulassa, jossa kaavoituksella oli selvä yhteys seudulliseen kehitysdynamiikkaan. Yksi Kuopion imussa voi-

makkaimmin kasvavista kylistä kunnan alueella – eli Pihkainmäen asuinalue – oli juuri kaavoitettu. Karttulaa voikin pitää tyypillisenä kaupunkien läheisenä maaseutukuntana, jossa asuinkunta-ajattelua strategiana perustellaan seudullisesta kehitysdynamiikasta käsin. Tämä ajatuskulku ei ole mitenkään yllättävä. Kaupunkien läheisten maaseutukuntien tiedetään panostavan asumiseen ja uusien asukkaiden houkutteluun (ks. Heikkinen ym. 2002). Huomionarvoista sen sijaan on strategiaan liitetty riskialtius ja huoli yhden kortin varaan jättäytymisestä. Voimakkainta kritiikkiä asuinkuntastrategiaa kohtaan esitettiin niissä kunnissa, joissa kunnan kehittäminen oli selvimminkin kiinnitetty vain asumiseen. Liperissä ajatus asuinkuntastrategiasta oli vasta idulla, mutta sen arveltiin jo tässä vaiheessa vähentäneen kunnan kiinnostusta maaseudun elinkeinojen ja etenkin maatilojen yritystoiminnan kehittämiseen.

Asuinkuntastrategiassa kunnan liikkumavaraa rajoittaa myös se, että kunnat eivät voi juuri vaikuttaa muuttajien laatuun. On lainvastaisista, että kunta ryhtyisi valikoimaan, kenelle myy tonttejaan. Lisäksi taajamiin kohdistuva kehittäminen edustaa aina jossain määrin menneen kehityksen jatkumoa. Voidaankin kysyä, onko taajamien kehittämistä pidettävä jotenkin järkevämpänä väestöltään keskittyneessä kunnassa kuin sellaisessa kunnassa, jossa asutus hajautuu kyliin. Onko asutuksen pakkautuminen tiettyihin kyliin merkki siitä, että vain kyseisiä kyliä on tarkoituksenmukaista kehittää tulevaisuudessa? Kuntien sulautuminen yhteen voi strategioissa johtaa siihen, että kehittämispanokset ja -potentiaali nähdään vain muutamassa taajamassa, jotka saattavat olla juuri entisten itsenäisten kuntien keskuksia.

Mikäli asuinkuntastrategiaan kuitenkin keskitytään, sen laajentaminen koko kuntaa koskevaksi strategiaksi näyttää edellyttävän kokeilumielistä otetta. Kunnat ovat turvautuneet muun muassa erilaisiin houkuttimiin uusien asukkaiden houkuttelemiseksi, kuten räätälöineet asukkailleen erilaisia taloudellisia etuja (Zimmerbauer-Korpimäki 2006: 13). Heikkinen ym. (2002: 126–127) ovat puolestaan kiinnittäneet huomion maaseutuasumisen erityisiin laatutekijöihin.

Niitä ovat muun muassa yritystoimintaan ja kotieläinten pitoon soveltuvat maatilarakennukset, kyläkoulu, ranta-asuminen sekä maaseudun rakennettuun ympäristöön liitetyt arvot. Näitä asioita kunta voi edistää panostamalla paikkakunnan ilmapiirin kehittämiseen, kulttuurimiljöiden hyödyntämiseen tonttien markkinoinnissa, tonttien kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen sekä kyläpalveluihin. Koska yllä esitetyt toimenpiteet on luontevinta toteuttaa paikallisten toimijoiden välisenä yhteistyönä, kääntyy huomio prosessuaaliseen strategiaan. Tutkimuksen perusteella asuin-kuntastrategian laajentaminen koko kuntaa koskettavaksi strategiaksi vaatii prosessuaalista työtä. Laajennessa kunnassa asuin-kuntastrategian soveltaminen sen äärimmäiseen kolkkaan asti edellyttää strategiatyöhön osallistuvilta kykyä artikuloita uskottavasti äkkiseltään marginaalisilta kuulostavat maaseudun asumislaatekijät.

Maatalous ja kuntien strateginen kehittäminen

Siinä missä tutkimuksessa II jo asetelmallisesti haettiin tietoa maatalojen monialaistumisesta kuntien mahdollisina strategioina, tutkimuksessa I huomion kiinnittyminen maataloihin oli osin yllätys, sillä niiden kehittämisestä ei haastatteluissa suoraan kysytty. Kyseisen tutkimuksen kohdekunnista maatalous nousi esiin Huittisissa ja Taivalkoskella, jotka olivat maatalouden osalta strategisesti hyvin eri linjoilla. Huittinen panostaa maatalouteen osana elintarvikeketjua (ks. Mustakangas ym. 2003: 138–139), Taivalkoski pitäytyy perusmaatalouden maltillisessa ja maataloutensa maaseutupoliittista painoarvoa vaalivassa kehittämistavassa.

Taivalkoskella maatalouden kehittäminen sisältyi olennaisena osana kunnan maaseudun kehittämisen politiikkaan. Perusmaatalouden kehittämistä perusteltiin maaseutupoliittisin argumentein. Maataloudella nähtiin tärkeä rooli paikallistalouden verkostoissa ja kylien sosiaalisen aktiviteetin ylläpitäjänä. Tavoitteeksi esitettiin ”ihmisen mittainen” maatalous. Maatalouden kehittäminen taloudellisia riskejä kaihtamalla nimettiin tutkimuksessa paikalliseksi vastastrategiaksi tuotannon mittakaavan kasvatta-

miseen tähtäävälle viralliselle maatalouspolitiikalle. Kunnassa maatalouden linjan kerrottiin syntyneen tiimityön tuloksena, maatalouden parissa työskentelevien kuntalaisten kesken. Kunta itse oli toiminut maatalouden kehittämisessä lähinnä taustatukena.

Taivalkosken kunnassa maatalouden kehittämisen tapa vaikutti ensituntumalta hyvin omintakeiselta ja ainutlaatuiselta. Eurooppalaisessa kontekstissa sen omintakeisuus hieman kyseenalaistuu. Taivalkosken maatalouden kehittämisen tavalla on selviä yhtymäkohtia maatalouden kehittämiseen Claren maakunnassa Irlannissa (Kinsela ym. 2002: 150–158) sekä Alankomaiden Frieslandissa (ks. van der Ploeg 2000: 497–511, van der Ploeg–Renting 2000: 160–161). Tutkijoiden mukaan kyse on maatalouden mahdollisimman taloudellisesta harjoittamisesta (farming economically). Strategian avulla pienten ja keskisuurten maatilojen ajatellaan voivan säilyä elinkelpoisina ja ylläpitää maaseudun elinvoimaa. Claren ja Frieslandin maakunnissa sekä Taivalkosken kunnassa maataloutta on pyritty harjoittamaan mahdollisimman suureen taloudelliseen itsenäisyyteen tähdäten ja ulkopuolista velanottoa välträen. Säästäväisyyden strategia koskee kaikissa tapauksissa lypsykarjataloutta. Maidontuotantotilat nähdään tutkimuskohteissa tärkeinä maaseudun sosiaalisten ja taloudellisten verkostojen ylläpitäjinä.

Maatalouden maltillisen kehittämisen strategiaa saattaa olla luontevinta rakentaa juuri prosessuaalisen strategiatyön pohjalta. Esimerkiksi Irlannissa säästäväisyyden strategiaa oli toteutettu alueellisen kehittämisohjelman avulla (Kinsela ym. 2002). Vaikka strategian mittakaava jäi Taivalkosken tapauksessa vain yhden kunnan kokoiseksi, oli sen rakentumisessa prosessuaalisen strategiatyön piirteitä. Tutkimuksen mukaan maatalouden paikallinen vastastrategia oli luotu verkostojen ja eri toimijoiden välisen vuoropuhelun avulla. Näkemystä maatalouden kehittämisen linjasta oli kehitelty muun muassa MTK:n paikallisjärjestön toiminnassa sekä kunnan eläinlääkärin tuella. Kunta oli toiminut lähinnä maatalouden kehittämisen hyväntahtoisena taustatukena, joka ei ollut pyrkinyt sanelemaan kehityksen suuntaa.

Taivalkosken tapaus tekee näkyväksi prosessuaalisessa strategiatyössä mahdollisesti pillevää poliittista ulottuvuutta. Taivalkoskella maatalouden kehittämisen politiikkaa oli tehty myös siellä, missä sitä ei perinteisesti ole totuttu näkemään eli kunnassa ja siellä pitkälti kunnan muodollisen päätöksenteon ulkopuolella. Taivalkoskella maataloutta lähestyttiin toisin tekemisenä tilanteessa, jossa nähtiin valittavia vaihtoehtoja. Toiminnallisen politiikkakonseptin teoriaa (Palonen 2001, 2003) hyödyntäen tässä voidaan erottaa suhteellisen puhdas tapaus politiikasta toimintana tilanteessa: taivalkoskelaiset avaavat pelitilan paikkaan, missä sitä ei vallitsevien politiikan pelisääntöjen mukaan ole olemassa, eli kuntatasolle. Paikallisen kehittämistoiminnan tarkastelu yhdistettynä politiikan tämänkaltaiseen määrittelyyn voi olla omiaan tuomaan näkyville uusia politiikan ilmenemisen paikkoja (hallinnan ja politiikan suhteesta ks. Helén 2004) – jopa niinkin politiikkariippuvaisella alalla kuin maataloudessa.

Kuntastrategioiden tuki maatilojen monialaistumisessa

Sekä Liperissä että Mäntyharjussa kuntien luontaisia kehittämisedellytyksiä ja niille rakennettuja strategioita pidettiin maatilojen monialaistumisen kannalta merkityksellisinä. Yksilöhaastatteluissa Mäntyharju hahmottui ”mökki- ja kulttuurikunnaksi”, ja tälle ajattelulle perustuva strategia ja sen suhde maatilojen monialaistumiseen nousi keskeiseksi kommentoinnin kohteeksi. Vaikka strategiaa oli monialaistumisen edistämässä hyödynnetty, koettiin maatilojen yritystoiminnan jääneen myös sen varjoon. Lisäksi esitettiin, että maatilat olivat monialaistuneet Mäntyharjussa kunnan toimista riippumatta eli alueen luontaisten edellytysten pohjalta. Yksilöhaastatteluissa esitetyn kommentoinnin pohjalta ryhmähaastatteluja varten muotoiltiin seuraava väite: Mäntyharju haluaa profiloitua kesämökki- ja kulttuurikunnaksi. Maatilojen muun yritystoiminnan kehittäminen tuntuu jäävän siksi vähemmälle huomiolle.

Liperissä maatilojen monialaistumista ja sen edistämismahdollisuuksia kommentoitiin suhteet-

sa kunnassa sijaitsevaan elintarviketeollisuuteen sekä Liperin historiaan alueensa vahvana maatalouskuntana ja ”leipäpitäjänä”. Maatalouskunnan perinteen vaikutus monialaistumiseen osoittautui kuitenkin kiistanalaiseksi kysymykseksi. Yhtäältä elintarviketeollisuuden koettiin toimineen maatilojen monialaistumista vastaan, sillä sen intressit liittyivät ensisijaisesti raaka-aineen saannin turvaamiseen. Toisaalta maatilojen vahvan resurssipohjan uskottiin antavan etumatkaa uuden yritystoiminnan synnyttämisessä. Tältä pohjalta haastattelujen toiseen vaiheeseen muotoiltiin väite: Liperissä elintarvikkeiden jatkojalostus ohjaa maatalouden kehittämistä. Maatilojen muun yritystoiminnan kehittäminen saattaa jäädä tästä syystä vähemmälle huomiolle.

Mäntyharjussa myös kunnan virallinen strategia nojasi mökki- ja kulttuurikunta-ajatteluun, jonka koettiin myötävaikuttaneen maatilojen monialaistumiseen erityisesti matkailun osalta. Liperissä sitä vastoin kunnan kirjallisella strategialla ei havaittu yhteyttä maatilojen monialaistumisen edistämiseen. Kunnan visio ”turvallinen asuminen – mahdollisuuksia elinkeinoelämälle – aktiivinen vapaa-aika” ei profiloinut kuntaa mitenkään erityisesti eikä tarjonnut juuri mitään, mihin maatilojen monialaistumista ajatellen tarttua. Liperin strategiset tavoitteet palvelutuotannon ja talouden tervehdyttämisen osalta voisivat olla minkä tahansa kunnan tavoitteita (Liperin kunta 2005).

Liperin virallinen strategia muodosti silti kiintoisan vastakohdan sille, mihin maatilojen monialaistumisen ja sen edistämisen arvioitiin Liperissä nojaavan. Maatalouspainotteisuutta pidettiin yleisesti kunnan strategisena vahvuutena, jonka pohjalta maatilojen muuta yritystoimintaa toivottiin kunnassa kehitettävän. Kuntaorganisaatiossa tilanne ei ollut kuitenkaan yksiselitteinen. Vaikka toimeenpanon tasolla, kuten hankkeiden rahoituksessa, kunnan kerrottiin suhtautuneen maatilojen kehittämiseen myönteisesti, pidettiin toimien strategisia lähtökohtia ontuvina. Kriittikkinä esitettiin, ettei kunta ymmärrä maatilojen merkitystä kunnan elinkeinokehityksen kokonaisuudessa eikä siksi panosta niihin riittävästi. Samaan aikaan kunnan oman kiin-

nostuksen arveltiin suuntautuvan uusien asukkaiden houkutteluun eli Liperin kehittämiseen asuinkuntastrategian pohjalta. Se, että maatilojen yritystoimintaa kehitetään usein hankkeiden avulla, mahdollistaa tämänkaltaisen ristiriitailanteen muodostumisen. Kun hankkeita rahoitetaan yksitellen, voi kunnassa olla hankala hahmottaa kehittämisvarojen suuntaamisen perusteita (Mustakangas ym. 2003). Lieneekin todennäköistä, ettei maatilojen yritystoimintaan kohdistuvien yksittäisten kehittämistoimen strategisuutta ollut Liperissä juuri mietitty.

Koska molemmat tapauskunnat profiloituvat voimakkaasti, Liperi leipäpitäjänä ja Mäntyharju mökki- ja kulttuurikuntana, herättää tutkimus II seuraavan kysymyksen: onko muistakin Suomen kunnista uutettavissa esille näin selvät mielikuvat, joiden valossa maatilojen monialaistumista maaseutukunnan elinkeinopolitiikkana voidaan lähestyä? Merkilläpantavaa on, että kuntakuvien terävyys ei tunnut olevan katteetonta. Liperissä leipäpitäjäksi ja maatalouskunnaksi profiloitumisella on juuret kunnan historiassa, mitä tukee edelleen kunnassa sijaitseva elintarvikkeiden jatkojalostus. Kunnan puhuttu strategia pohjautui siihen ajatukseen, että maa- ja elintarviketalous muodostaa kunnan elinkeinokehityksen selkärangan. Mäntyharjussa taas kunnan luontaiset vahvuudet kesämökkikuntana olivat ilmeiset. Kunnan kehittämisen suunnaksi oli omaksuttu se, mitä kunnassa oli jo meneillään. Mäntyharjun kunnan vahvuudet tunnistettiin niin kunnan kirjallisessa kuin puhutussa strategiassa.

Koska tapauskuntien luonnehdinta on eräänlaista markkinointipuhetta ja puolitetuista kunnan imagonrakennusta, ovat tapauskunnista luodut mielikuvat tulkittavissa myös niiden brändeiksi. Kunnan brändääminen liittyy pyrkimykseen luoda kunnasta mielikuvaa, jolla se erottuu kilpailijoistaan. Kyse on kunnan tuotteistamisesta sen vahvuuksien perusteella ja työstä, joka tehdään kunnan ainutlaatuisuuden esille nostamiseksi ja sen kilpailukykyyn parantamiseksi (ks. Rainisto 2003). Brändit ovat kuntien strategisia valintoja, toisin sanoen valitun brändin uskotaan auttavan kuntaa menestymään muuttuvassa toimintaympäristössä. Vaikka maatilojen

monialaistuminen ja sen edistäminen näyttää olleen tapauskuntien strategioiden pohjalta varsin sattumavaraista tai jopa olematonta, osoittaa tutkimus II maatilojen monialaistumiselle piilevän tapauskuntien brändeissä huomattavia mahdollisuuksia. Konkreettisimmat liikeideat esitettiin Mäntyharjussa, mutta myös Liperin kunnan brändit ”leipäpitäjä” ja ”maatalouskunta” nähtiin monialaistumisen kannalta lupaavina.

Molemmissa tapauskunnissa brändien yhteyttä maatilojen monialaistumiseen myös vähäteltiin. Osa haastatelluista tulkitsi kuntien strategiaa koskevan väitteen ”vain mielikuvaksi”, joka ei anna oikeaa kuvaa siitä, miten maatilojen monialaistuminen on tapauskunnissa edennyt. Kummassakin kunnassa arveltiin, että maatilat olisivat monialaistuneet, olipa kunnista luotu millaisia mielikuvia tahansa. Liperissä elintarvikkeiden jatkojalostuksen kerrottiin jopa lisänneen maatilojen monialaistumista, kun tuotannon laajentamispaineet olivat ajaneet maanviljelijät etsimään vaihtoehtoisia toimeentulo- lähteitä. Mäntyharjussa maatilojen monialaistumisen nähtiin taas olleen luontaista jo pitkään. Monialaistumiseen olivat kunnassa kannustaneet luonnonolot eli intensiiviseen maatalouteen soveltuvan viljelymaan vähäisyys. Maatilojen monialaistuminen näyttää siten olevan kuntatasolla monen eri asian summa, johon kehittämistoimet ja kuntien strategiat vaikuttavat vain osaksi.

Silti ajatusta maatilojen monialaistumisesta kuntastrategian avulla ei pidä hylätä. Paikallisen toimintaympäristön tärkeydestä viestii ensinnäkin kansainvälinen tutkimus. Vaikka julkisen sektorin on todettu toimineen maatilojen kehittämisessä pikemminkin reaktiivisesti kuin tilanteita ennakoiden, sen tukea pidetään monialaisilla maataloilla tärkeänä (Ilberry ym. 1997, Sharpley–Vass 2005). Tutkimuksessa II toimintaympäristön merkitys saatiin esille kokoamalla kuntien maatilojen monialaistumisen edistämistoimet yhdeksi kokonaisuudeksi. Vaikka tapauskuntien strategiat eivät nousseet tarkastelussa lainkaan esille, voidaan monet esille tuoduista maatilojen yritystoiminnan edistämistoimista yhdistää strategioihin. Kummassakin tapauskunnassa strategioiden yhteydessä puhut-

tiin muun muassa hankkeista, kunnan ilmapii-
ristä, kunnan tarjoamasta ohjauksesta ja neuvon-
nasta sekä strategioiden mahdollistamista mark-
kinoista. Kunnan strategiatyö näyttää siten kos-
kettavan monia maatilojen yritystoiminnan ke-
hittämistoimia, vaikka yhteyttä ei suoraan ha-
vaisisikaan.

Seudullisuus kunnan strategiana

Tutkimuksen I kohdekunnista Joutsa muodos-
tui seudullisen kehittämisen kannalta erikoiseksi
tapaukseksi. Kunnan strategiatyön koettiin ole-
van hyvin keskeneräistä. Tilanteen nähtiin olevan
yhteydessä paitsi kunnan asemaan kolmen maa-
kunnan leikkauspisteessä myös epäonnistuneeseen
seutukuntajakoon. Vuoden 1994 seutukun-
tajaossa perustettiin Kaakkoisen Keski-Suomen
seutukunta, jonka jäsenkuntia olivat Joutsa,
Leivonmäki, Luhanka, Toivakka ja Hankasalmi.
Haastattelussa seutua kuvattiin ”älyttömäksi rie-
kaleeksi”, jota ei alkujaan pidetty mielekkäänä
kokonaisuutena. Toisena vaikeana asiana nähtiin
se, etteivät minkään ison keskuksen kasvua gene-
roivat vaikutukset ulottuneet Joutsaan kunnolla.

Joutsan seudullinen asema ratkaistiin lopul-
ta vuonna 2004 perustamalla Joutsan seutukun-
ta, johon kuuluvat ainoastaan Joutsa ja Luhanka.
Lisäksi Joutsaan liittyi Leivonmäki vuoden 2008
alusta. Tutkimus I osoittaa kuitenkin Joutsan
seudullisen aseman olleen strategisesti haasteel-
linen: maaseutualueiden kehittämiseksi näyt-
tää olevan hankala hahmottaa selvää strategi-
aa muuten kuin seudullisen aseman perusteella.
Asumiseen pohjautuvan strategian maantieteelli-
set edellytykset tuntuivat Joutsan kohdalla olevan
selvästi tutkimuksen I muita tapauskuntia hei-
kommat. Lisäksi Joutsan tapaus kertoi kumppa-
nien merkityksestä kunnan strategian luonnissa.
Haastattelujen aikoihin haussa oli paitsi kunnan
kehittämispolitiikan linja myös sopiva seudullin-
en kehittäjäkoalitio.

Strategianäkökulmasta tarkasteltuna maa-
seutukuntien kehittämispolitiikka rakentuu pit-
kälti seudullisuuden varaan. Pyrkimykset liitty-
vät seudun keskuksen ja maaseutukunnan välisen
resurssi riippuvuuden ja siitä johtuvan dynamiikan
hyödyntämiseen. Toisaalta kuntakentän ol-

lessa yhtä kokonaisuutta, voi sopivien kuntaryp-
päiden etsintä muuttua amebamaiseksi liikeh-
dinnäksi. Kun yksi kunta etsiytyy uuteen seu-
dulliseen kehittämiskoalitioon, myös lähikunnat
joutuvat punnitsemaan strategista asemaansa uu-
delleen. Tämä etsintä ei saisi kuitenkaan muuttua
loputtomaksi prosessiksi. Sopivan kehittämisko-
alition löytäminen ja yhteistyön vakiinnuttami-
nen on tutkimuksen I perusteella yksi kunnan
kehittämisen kynnyksilyksistä (ks. Mäkinen
2002: 195).

Kunnan kehittäminen seudun imussa on
omiaan eriyttämään kunnan maaseutualueiden
kehitystä. Läheskään kaikille tämä ei ole kunnis-
sa ongelma. Ne, jotka kiinnittävät kunnan stra-
tegisen kehittämisen seutuun, eivät näytä piittaav-
an kylien eriytyvästä kehityksestä. ”Tällä tavoin
maaseutu nykyään kehittyi”, saatettiin haastatte-
luissa todeta. Seudun toimiessa strategisen kehit-
tämisen lähtökohtana maaseudun osittaista auti-
oitumista pidettiin väistämättömänä ilmiönä.

Näkemyserot seudullisuuden merkityksestä
kunnan maaseudun kehittämisessä nostavat esil-
le kysymyksen kunnan kehittämispolitiikan poli-
tiikasta (the politics of a policy). Tutkimuksessa
I tätä perusteltiin suorimmin seutu-/aluekeskus-
ajatteluun pohjautuvalla kehittämisnäkemysel-
lä. Samalla aluekeskusajattelun omaksuminen
näyttää linjaavan voimakkaasti kunnan maa-
seutualueiden kehittämistä. Kun orientaatio on
seututasolla, ei tarvetta maaseudun potentiaal-
in kartoittamiseen näytä syntyvän. Vain seutudyna-
miikkaan liittyvät, kunnassa jo ilmenneet kehi-
tyksen sykäykset nähdään maaseutua kehittävi-
nä ja tarttumisen arvoisina. Esimerkiksi kaavoit-
tamaan ollaan valmiita vain seudun imussa kas-
vavissa kylissä.

Aluekeskusohjelman väliarvioinnissa
Valovirta ja Virtanen (2004: 51) puhuvat alue-
keskusohjelmatyöstä sekä aluekeskusohjelmalla
että aluekeskuspolitiikkana. Ohjelman arvioin-
nissa jako jää yleiselle tasolle, mutta tämän tut-
kimuksen perusteella se voi ilmetä myös kunta-
tasolla. Valovirta ja Virtanen (2004: 51) totea-
vat, ettei aluekeskusohjelman tulisi olla suinkaan
ainoa väline kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn ja
elinvoimaisuuden vahvistamisessa. Jos ohjelma

on omaksuttu seudun reunakunnassa aluekeskuspoliittikkana, se ilmeisesti käyttäytyy kuitenkin kuin käenpoika: aluekeskusajattelu merkitsee helposti muiden mahdollisten aluekehittämisspolitiikkojen – kuten maaseutupoliittikan – syrjäytymistä kunnan strategiasta. Maaseudun kehittämistä ajatellen kunnan strategisen tietoisuuden tulisi sisältää muutakin kuin aluekeskusajattelun pohjautuvaa kehittämisen linjaamista.

Tutkimuksen I tapauksunnassa Joutsenossa seudullisuus kunnan kehittämissstrategiana kiteytyi keskusteluksi kuntaliitoksen mahdollisuudesta. Haastattelujen aikoihin Imatra, Joutseno ja Lappeenranta suunnittelivat yhdessä Saimaankaupungin perustamista. Vaikka hankke sittemmin raukesi ja muuttui aluekeskushankkeeksi, leimasivat meneillään olleet suunnitelmat kunnassa käytyjä keskusteluja.

Osa haastatelluista oli selvästi Saimaankaupungin perustamisen kannalla. Perusteluissa korostui ylikunnallinen näkökulma ja alueen ulkoisen imagon rakentamisen tärkeys. Saimaankaupungista toivottiin seitsemättä aluekeskusta ja vahvistusta alueelle Kaakkois-Suomen taloudellisena veturina. Toisaalta haastatelluista huokui närkästyksellä kuntalaisten epäluottamukseen hanketta eteenpäin vieneiden asiantuntijuutta kohtaan: ”Ei ihmiset halua nähdä päivää pidemmälle, ei niillä ole visioita tulevaisuuden suhteen. Me tiedetään kuntatalouden tulevaisuuden näkyvät ja miltä se näyttää tulevaisuuden suhteen. Meille, jotka ollaan asialle vihkiytyneitä, jolla pitäisi olla paras tieto, niin kuntalaiset ei kuitenkaan arvosta sitä.” Pelkoja kuntaliitosta kohtaan pidettiin tietämättömydestä johduttavana kuntalaisten hermoiluna.

Myös hanketta arvostelleet pitivät seudullisuutta ja isompiin yksiköihin suuntautumista kehityskulkuna, johon olisi osin mukauduttava. Seudullisuutta haluttiin kuitenkin rakentaa kysymyskohtaisesti ja vapaaehtoisien yhteistyön pohjalta. Kuntaliitoksen ei uskottu tuovan helpotusta siihen, että kolmen kunnan yhteistyötä hiersivät historialliset jännitteet. Sen sijaan Saimaankaupungin puolestapuhujat uskoivat kuntaliitoksen nimenomaan purkavan jännitteitä Imatran ja Lappeenrannan välillä. Ajatus

oli, että kuntarajoihin ei voisi enää törmätä, kun ne olisivat virallisesti poistettu. Epätietoisuus Saimaankaupunkihankkeen lopullisista vaikutuksista synnytti Joutsenossa liikehdintää sekä hankkeen puolesta että sitä vastaan. Monet kiistanalaisista kysymyksistä liittyivät maaseudun tulevaan kehitykseen.

Kuntakenttä muuttuu – purevatko strategiat?

Toisin kuin muissa tämän lehden artikkeleissa, tarkastelumme ei ole kohdistunut kuntaliitoksiin. Sen mahdollisuutta sivuttiin ainoastaan Joutsenossa meneillään olleen Saimaankaupunkihankkeen takia. Silti kuntaliitosasia ei ole yhdellekään tapauksunnistamme vieras. Taivalkoski teki esiselvityksen kuntaliitoksesta Posion ja Kuusamon kanssa vuonna 2005, mutta päätti seuraavana vuonna jatkaa itsenäisenä. Joutsaan liittyi viime vuoden alusta Leivonmäki, Huittisiin tämän vuoden alusta Vampula. Artjärvi kaavaili liittymistä Orimattilaan, mutta neuvottelut keskeytyivät tämän vuoden alussa. Mäntyharju torjui vuonna 2007 naapurikuntansa Pertunmaan esittämän seudullisen kuntaliitosesiselvityksen ja jatkoi itsenäisenä kuntana. Liperi puolestaan selvitte vuonna 2006 liitosta Outokummun kanssa, mutta selvitys keskeytettiin seuraavana vuonna. Karttula liittyy Kuopion kaupunkiin vuonna 2011. Vaikka Saimaankaupunki ei toteutunut, ei kuntaliitosajatusta Joutsenossa hylätty: kunta liittyi Lappeenrantaan tämän vuoden alusta.

Tapauskuntien kehitys kertoo kuntakentän muutoksen luonteesta. Vaikka kuntaliitos käynee asialistalla miltei kaikissa kunnissa, ei liitosratkaisuihin välttämättä päädytä. Kuntaliitos on yksi strateginen vaihtoehto, jonka rinnalla kunnat tekevät monenlaista yhteistyötä, mikä lienee liitosten vaihtoehto ainakin osittain. Asiaa havainnollistaa Lemposen (2005) kolmea kuntayhteistyötä koskeva selvitys. Lemposen selvityksessä esimerkkeinä olivat Viitasaaren ja Pihtiputaan kuntapariyhteistyö, neljän kunnan perustama lasten ja nuorten hyvinvointiyhteistyö Keski-Karjalassa sekä prosessi, joka johti Kiihtelysvaaran ja

Tuupovaaran liittymiseen Joensuun kaupunkiin. Lemponen (2005: 12) toteaa, ettei uusien toimintamallien suunnittelu ja käyttöönotto ole tapahtunut kunnissa kivutta. Muutosvastarinta, epäselvyys suunnitelmien hyödyistä ja pelko demokratian vähenemisestä ovat vaikeuttaneet yhteistyön rakentamista. Myös tapauskuntien tilanteet osoittavat, että toimivaa strategista kokonpanoa voidaan joutua etsimään vuosia.

Missä määrin tapauskuntien strategiat ovat myötävaikuttaneet niiden ratkaisuihin pidättäytyä tai mennä mukaan kuntaliitoksiin? Entä ovatko joidenkin tapauskuntien strategiat vaikuttaneet siihen, että kyseisiin kuntiin on haluttu liittyä? On todennäköistä, että Karttulan kehittämisen Kuopion imussa on luonut edellytyksiä kunnan liittämiseksi maakunnan keskustaupunkiin. Myös Kuopiolle Karttula lienee ollut houkutteleva liitoskumppani. Kuten Heiskanen ja Kahila (2006) toteavat, maaseutu osana kaupunkia antaa aiempaa laajemman mahdollisuuden markkinoida uutta kaupunkia maaseutumaisena asuinympäristönä. Joutsenosssa Saimaankaupungin suunnittelu lienee pohjistanut kunnan myöhempää liitosratkaisua. Mäntyharjussa mökki- ja kulttuurikuntastrategia on puolestaan voinut luoda uskoa kunnan edellytyksiin säilyä itsenäisenä. Joidenkin kuntien kohdalla kuntaliitoksesta on hyvin vaikea saada strategisesti mielekästä maantieteellisten tekijöiden takia. Näin on esimerkiksi pitkien välimatkojen kunnassa Taivalkoskella.

Muiden tapauskuntien tilanteesta on tutkimustemme perusteella vaikeampi tehdä päätelmiä. Näin on etenkin mautilojen kehittämistä koskevien strategioiden osalta. Vastausta vaille jää esimerkiksi se, johtuuko Liperin jääminen kuntaliitosten ulkopuolelle sen itsellisestä maatalouskunnan perinteestä vai pyrkimyksestä kehittyä asuinkuntana. Tutkimuksemme antaa niukasti tietoa myös siitä, miksi maatalouskunta Huittinen on koettu liittymisen arvoiseksi. Tutkimuksemme nostavatkin esille kysymyksen kuntaliitosten ja kuntien strategiatyön suhteesta. Jotta strategioiden osuutta kuntaliitosten syntyyn saataisiin avattua, tarvittaisiin pitkittäistutkimusta kuntien strategiatyöstä osana kuntarakenteen muutosprosessia.

Kuntastrategiat ja maaseudun tulevat haasteet

Vaikka mautilojen strategisen kehittämisen merkityksestä kunnissa ei tutkimustemme perusteella voi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä, ei kyseisen elinkeinon strategista kehittämistä pidä kunnissa aliarvioida. Kotimaisen ruuan ja energian merkitys ovat kasvaneet nopeasti. Ilmastonmuutos vaatii uusia ratkaisuja energiantuotantoon ja bioenergia on selvässä nosteessa. Miten kunnat vastaavat strategisesti näihin ilmiöihin? Näitä asioita tuskin voidaan kunnissa käsitellä ilman maaseutu- ja maatilankäsitteitä.

Maaseudun resurssien arvon nousu voi olla strateginen mahdollisuus etenkin vahvoissa maa- ja metsätalouskunnissa. Maatalouden ja niiden yritystoiminnan kehittämisen kirkastuminen strategioissa edellyttää silti hyvin aktiivista otetta sektorin toimijoilta, joilla yleensä näyttää olevan enemmän elinkeinoketjunäkökulma kuin paikallis- ja aluetaloutta korostava näkökulma. Koska maatalous on maassamme erittäin poliittikkariippuvainen elinkeino, maaseudun pitkäjänteinen kehittäminen maatalouden pohjalta on haasteellista. Voisivatko laajenevat kunnat edesauttaa mautilojen pohjalta tapahtuvaa maaseutukehitystä, kun alueen resurssiperusta saataisiin ilman hallinnollisia rajoja palvelemaan uuden kunnan tarpeita esimerkiksi ruuantuotannon osalta? Parhaimmillaan maaseudun sisällyttäminen kuntastrategiaan antaa liikkumavaraa kehittämisresurssien kohdentamiseen ja vahvistaa yhdistyneen kunnan kehittämisedellytyksiä tulevia tilanteita ajatellen.

Maaseutupolitiikassa ladataan tällä hetkellä kuntiin paljon odotuksia. Prosessuaalinen työote korostuu, ja paikallistoiminnan ja -toimijoiden vahvistamisessa tarvitaan myös kuntien myötävaikutusta. Vastuun hajauttaminen kylille ja toimintaryhmille voi olla yksi keino tuottaa kunnan vastuulla olevia palveluja. Tämä edellyttää kuitenkin uudenlaisen maaseutupoliittisen vastuunkannon mallia kunnissa. Kuten viidennessä maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa (2009: 120) todetaan, ”se, miten yhdistyvän kunnan maaseutualueet ja kylien osaaminen kye-

tään hyödyntämään, riippuu paljolti siitä, miten onnistuneesti maaseudun kehittäminen sisällytetään yhdistyneen kunnan kokonaisstrategiaan”. Uutta maaseutupoliittista kokonaisnäkemystä tarvitaan etenkin liitoskunnissa. Yhtenä ilmauksena on Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän ja Kuntaliiton yhteistyö kylä- ja kotiseutuneuvostojen perustamiseksi laajentuneisiin kuntiin.

Tutkimuksemme nostivat kuntien strategia-työstä maaseudun kannalta esille kolme teema-aluetta: asumisen, seudullisuuden sekä maatilat sisältäen sekä maatalouden että muun yritystoiminnan. Mitä näistä teemoista tulisi ajatella kuntiin kohdistuvien maaseutupoliittisten odotusten valossa? Kuten edellä esitetystä voi päätellä, kuntien odotetaan luottavan paikalliseen omaehtoisuuteen ja kylien toimijoihin uusien palvelutuotantomallien synnyttämiseksi. Vuoropuhelua toivotaan rakennettavan etenkin toimintaryhmien suuntaan. (OECD 2008: 268.) Voisi siis olettaa, että uusien toimintamallien tarve olisi vähitellen rantautumassa kuntien puhuttuihin strategioihin ja nousemassa tutkimuksessa esille tulevien teemojen rinnalle. Tämänkaltaista puhuntaa ei kuitenkaan tapauskuntien strategioista löydy. Lähimmäksi uusien toimintamallien kehittäjä tulevat näkemykset seudullisuudesta, mutta keskustelu seudun sisäisistä toimintamalleista jää käymättä. Tapauskuntiemme strategiat jäävät ikään kuin puolitiehen suhteutettuna niihin odotuksiin, joita maaseutupoliittikka ja hallinnan muutos tuovat kuntien strategiatyöhön.

Nykyinen alueiden vahvuuksille rakentuva kehittämistyö on asettanut kuntien strategiat uuteen valoon. Keskustelua käydään yhä enemmän myös brändeistä alueiden ja jopa valtioiden kehittämisessä. Vaikka tapauskuntiemme strategiat ja brändit eivät täysin vastaa hallinnan muutoksen tuomiin vaatimuksiin, kertovat ne siitä, millaisiksi kunnat mielletään. Tilannetta voisi verrata Zimmerbauerin ja Suutarin (2007: 348) havaintoihin alueellisen identiteetin merkityksestä kunnassa. Alueellinen identiteetti ymmärrettyä etenkin alueen itsensä identiteettinä lähestyy brändin rakentamisen elementtejä, sillä oman identiteettinsä kautta alue voidaan erottaa omaksi kokonaisuudekseen (Zimmerbauer–Suutari

2007, ref. Paasi 1984, 1986a, 1986b). Nykyiset aluekehitysvälineet edellyttävät juuri tämänkaltaista tunnistamistyötä. Vaikka tapauskuntiemme strategiat eivät anna viitteitä uusien yhteistyömallien systemaattisesta kehittelystä, voi niitä selväpiirteisyydessään pitää lupaavana lähtökohdana tulevalle työlle. Mikäli maaseudun kunnissa kyetään synnyttämään kuntaa selvästi profiloivaa strategiaa, dokumentoimaan sitä ja vieläpä käymään siitä keskustelua, on se jo ensimmäinen askel kohti muutoksen hallintaa.

LÄHTEET

- Anttiroiko, Ari–Veikko–Haveri, Arto–Karhu, Veli–Ryynänen, Aimo–Siitonen, Pentti (toim.) 2003: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden keskus. Tampere University Press.
- Billig, Michael 1996: *Arguing and thinking*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Clark, Terry Nichols–Hoffman–Martinot, Vincent (toim.) 1998: *The new political culture*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Eskola, Jari–Suoranta, Juha 2001: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.
- Heikkinen, Timo–Hirvonen, Jukka–Maijala, Olli 2002: Tarjolla maaseutu. Tutkimus maalemmuuton tarjonnan toimijoista ja maalemmuuttajamielikuvista. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu B 85.
- Heiskanen, Ulla–Mari–Kahila, Petri 2006: Kaupungin läheisen maaseutuasumisen kehittäminen: Esimerkkinä Seinäjoen ja Peräseinäjoen kunta-liitos. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Seinäjoki. Julkaisuja 9.
- Helén, Ilpo 2004: Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Rahkonen, Keijo (toim.). *Sosiologia nykikeskusteluja*, 206–236. Gaudeamus, Helsinki.
- Ilberry, Brian–Bowler, Ian R.–Clark, Gordon–Crockett, Alastair–Shaw, Alastair 1997: Farm-based tourism as an alternative farm enterprise: a case study from the Northern Pennines, England.

- Regional Studies 32(4), 355–364.
- Jessop, Robert 2003: Governance, governance failure, and meta-governance. Julkaisematon työpäpaperi. Kansainvälinen seminaari Policies, governance and innovation for rural areas, 21.–23.11.2003. Calabrian yliopisto, Italia.
- John, Peter 2001: Local Governance in Western Europe. Sage Publications, London.
- Keränen, Heikki–Malinen, Pentti–Aulaskari, Olli 2000: Suomen maaseututyypit. Suomen aluetutkimus FAR. Selvityksiä 20.
- Kinsela, Jim–Mannion, Joe–Wilson, Susan 2002: Cost reduction for small-scale dairy farms in County Clare. Teoksessa van der Ploeg, Jan Douwe–Long, Ann–Banks, Jo (toim.). Living countryside. Rural development processes in Europe: the state of the art, 150–158. Elsevier, Netherland.
- Kirvelä, Torsti–Möttönen, Sakari 2004: Uusia näemyksiä kuntien strategiseen suunnitteluun – rationaalisesta strategiasta verkostostrategiaan. Teoksessa Majoinen, Kaija–Mäki, Janne–Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta 163, 142–153. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kull, Michael 2008: EU Multi-level governance in the making. The community initiative LEADER+ in Finland and Germany. Acta Politica 32. Helsinki University, Department of Political Science.
- Lemponen, Virpi 2005: Nyrkkitappelusta yhteiseen tulevaisuuteen. Analyysi kolmesta kuntayhteistyön toteutuksesta. Acta 178. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Liperin kunta 2005: Kuntastrategia vuoteen 2015. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. (YTR:n 27.1.2009 hyväksymä versio). <http://www.maaseutupoliitikka.fi/tiedotus/selonteko/>
- Malinen, Pentti–Kytölä, Liisa–Keränen, Heikki–Keränen, Reijo 2006: Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu ja 7/2006.
- Mason, Richard O.–Mitroff, Ian I. 1981: Challenging Strategic Planning Assumptions. Theory, Cases and Techniques. John Wiley & Sons, New York.
- Mustakangas, Ella–Kiviniemi, Markku–Vihinen, Hilikka 2003: Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalous 29. MTT Taloustutkimus, Helsinki.
- Mustakangas, Ella–Kiviniemi, Markku–Vihinen, Hilikka 2004: Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. Maa- ja elintarviketalous 57. MTT Taloustutkimus, Helsinki.
- Mäkinen, Marko 2002: Seutukunnat alueellisina kehittäjinä. Hallinnon tutkimus 2, 194–199.
- Möttönen, Sakari–Niemelä, Jorma 2005: Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Jyväskylä.
- OECD 2008: Rural policy reviews: Finland. OECD, Paris.
- Paasi, Anssi 1984: Aluetietoisuus ja alueellinen identiteetti ihmisen spatiaalisen sidoksen osana. Suunnittelumaantieteen yhdistyksen julkaisu ja 13.
- Paasi, Anssi 1986a: Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 8.
- Paasi, Anssi 1986b: The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. Fennia 164:1, 105–146.
- Palonen, Kari 2001: Transforming a common European concept into Finnish: Conceptual changes in the understanding of 'politiikka'. Finnish Yearbook of Political Thought 5, 113–153.
- Palonen, Kari 2003: Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking and Politicization. Alternatives 2/2003, 171–186.
- van der Ploeg, Jan Douwe 2000: Revitalising agriculture: farming economically as starting ground for rural development. Sociologia Ruralis 40(4), 497–511.
- van der Ploeg, Jan Douwe–Rentig, Henk 2000: Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. Sociologia Ruralis 40(4), 529–543.
- Rainisto, Seppo 2003: Success factors of place marketing: a study of place marketing practices in Northern Europe and the United States. Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business. Doctoral dissertations 2003/4.
- Sharpley, Richard–Vass, Adrian 2005. Tourism, farming and diversification: an attitudinal study. Tourism Management 27, 1040–1052.

- Sotarauta, Markku 1996a: Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* no 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Finnpublishers.
- Sotarauta, Markku 1996b: Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Teoksessa Siirilä, Seppo–Haveri, Arto–Linnamaa, Reija (toim.). Puheenvuoroja aluekehityksestä. Juhlakirja professori Lauri Hautamäen 60-vuotispäiväksi. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, Sarja A 18, 145–164.
- Stoker, Gerry 1998: Governance as theory: five propositions. *International social science journal* 155, 17–28.
- Tiihonen, Seppo 2001: Hallinta – kohti uutta mallia. Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto. Keskustelualoitteita 65.
- Valovirta, Ville–Virtanen, Petri 2004: Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2004.
- Vesala, Kari Mikko–Rantanen, Teemu 1999: Pelkkä puhe ei riitä. Maanviljelijöiden yrittäjäidentiteetin rakentumisen sosiaalipsykologisia ehtoja. Yliopistopaino, Helsinki.
- Vesala, Kari Mikko–Rantanen, Teemu 2007: Argumentaatio ja tulkinta. Laadullisen asennetutkimuksen lähestymistapa. Gaudeamus, Helsinki.
- Vihinen, Hilikka–Vesala, Kari (toim.) 2007: Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena. Maa- ja elintarviketalous 144. MTT Taloustutkimus, Helsinki.
- Zimmerbauer, Kaj–Korpimäki, Ulla 2006: Houkuttimet ja imago maaseutumaisten kuntien muuttoliikkeen hallinnassa. Kuntajohdon näkemyksiä kolmessa eteläpohjalaiskunnassa. *Maaseudun uusi aika* 1/2006, 5–18.
- Zimmerbauer, Kaj–Suutari, Timo 2007: Alueellinen identiteetti kuntarakenteen muutosprosessissa – Aluesamastumisen olemuksen ja tutkimuksellisten haasteiden jäljillä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2007, 348–359.