

# KYLÄYHDISTYKSET MAASEUTUPOLITIIKAN TOIMIJOINA

Ympäristötoimet maaseutuohjelmassa ja kylissä

Eeva Arpala  
Pro gradu –tutkielma  
Jyväskylän yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Yhteiskuntapolitiikka  
Syksy 2015

## JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Eeva Arpala	
Työn nimi Kyläyhdistyksen maaseutupolitiikan toimijoina – Ympäristötoimet maaseutuohjelmassa ja kylissä	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn laji pro gradu -tutkielma
Aika Syyskuu 2015	Sivumäärä 58
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaista kylätoimintaa osana Manner-Suomen maaseudukehittämishojelman toteuttajaverkoston. Tarkastelussa ovat maaseutuohjelman ympäristötoimenpiteet ja kyläyhdistykset niiden toteuttajina. Maaseudun kehittämistyötä tehdään Suomessa pääasiassa maaseutuohjelman rahoituksella, joten sen tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat myös paikallista kehittämistä. Kyläyhdistyksille ympäristöhoito on yksi tehtävä muiden joukossa.</p> <p>Tutkimuskysymyksiä on kaksi: Miten kääntämisen prosessin vaiheet ja yhdistysten subjektiviteetti ilmenee yhdistysten osallistumisessa Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman ympäristötoimien toteuttamiseen?, sekä: Mikä on kyläyhdistysten rooli Suomen maaseudun ympäristöhoitossa - ovatko maaseutuohjelman kylille tarjoama rooli ja kylien oma käsitys roolistaan ristiriidassa? Tutkimuksen tarkoituksena onkin selvittää, miten kyläyhdistykset saadaan osallistumaan maaseutuohjelman ympäristötoimien toteuttamiseen. Teoreettisena viitekehyksenä on toimijaverkkoteoria ja kääntämisen käsite.</p> <p>Toimijaverkkoteoria kuvaa hallintavallan käytäntöjen lisäksi niitä tapoja, jolla hallinnan kohde muodostaa identiteettinsä ja subjektiviteettinsä hallintaprosessissa. Kääntämisen käsite kuvaa niitä tapoja, joilla hallintavallan käyttäjä pyrkii saaman verkoston toimijat toteuttamaan omia tavoitteitaan. Aineistona on käytetty maatalouden ympäristötuen seurannan loppuraporttia varten toteutettua kyselyä yhdistyksille sekä tätä tutkimusta varten toteutettua kyselyä hanketukea saaneille kyläyhdistyksille. Aineistoa käsiteltiin teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin niin, että aineistoa teemoiteltiin ja koodattiin kääntämisen prosessista johdettuihin ryhmiin.</p> <p>Tämän tutkimuksen perusteella voi todeta, että kyläyhdistysten motivaatio ympäristöhoitoon syntyy ihmisten tarpeista. Maaseutuohjelman ympäristötavoitteita ei kiistetä, mutta sellaisenaan ne eivät motivoi kylätoimijoita. Onnistuneen kääntämisen prosessin esteenä näyttävät olevan myös hallinnon passiivisuus ja vuorovaikutuksen puutteet sekä rahoituksen byrokraattisuus.</p> <p>Kyläyhdistyksen subjektiviteetti syntyy muualla kuin kääntämisen prosessin sisällä.</p> <p>Tulokset vahvistavat aikaisemman tutkimuksen näkemystä maaseutuohjelman vahvasta maatalousnäkökulmasta, joka ei ota huomioon muiden kuin maatalouden toimijoiden resursseja ja tarpeita. Lisäksi tulokset tuovat esiin Leader-ryhmien merkityksen kääntämisen prosessissa, joka voisi olla myös jatkotutkimuksen aihe.</p>	
<p>Asiasanat: maaseutu ympäristö, kylätoiminta, maaseutupolitiikka, maatalouspolitiikka Säilytyspaikka: Jyväskylän yliopisto</p>	

## Sisältö

KYLÄYHDISTYKSET MAASEUTUPOLITIIKAN TOIMIJOINA: Ympäristötoimet maaseutuohjelmassa ja kylissä. ....	3
1. Johdanto.....	3
2. Maaseutu ja ympäristö.....	6
Ympäristö ihmistoiminnan tilana .....	6
Maaseutu ihmistoiminnan tilana .....	7
3. Maatalouspolitiikka, maaseutupolitiikka ja maaseudun ympäristöpolitiikka.....	8
3.1 Maatalouspolitiikan muutos ja muutosajurit.....	8
3.2 Maatalouden ympäristöongelmien hoitoa .....	10
4. Monitasohallinta, hallintavalta ja kansalaisyhteiskunta.....	13
4.1. Euroopan unionin hallinnon tasoja .....	13
4.2 Monitasohallinnan pohjalla: kolmas sektori maaseutupolitiikan paikallisena toteuttaja ..	14
4.3 Hallintavalta, subjekti ja kääntäminen .....	16
5. Kylätoiminta ja ympäristö.....	18
5.1 Kyläyhdistykset annetut ja koetut tehtävät .....	18
5.2 Kylätoimijat ja ympäristö .....	20
6. Tutkimuskysymys ja tutkimusmenetelmät.....	23
6.1. Tutkimuskysymys ja teoreettinen malli .....	23
6.2 Rajauksia.....	25
6.3 Aineisto ja analyysimenetelmä .....	26
7. Aineiston analyysi.....	34
7.1 Käsikirjoitus .....	34
7.2 Suostuttelu.....	39
7.3 Mobilisointi .....	42
7.4 Vastustus ja haastaminen .....	43
8. Johtopäätökset.....	50
Aineisto .....	56
Lähteet:.....	56

## KYLÄYHDISTYKSET MAASEUTUPOLITIIKAN TOIMIJOINA:

### Ympäristötoimet maaseutuohjelmassa ja kylissä.

#### 1. Johdanto

Kyläyhdistykset ovat Suomessa muotoutuneet 1970-luvulta lähtien paikallisiksi kehittämissyhdistyksiksi, joiden toiminnassa on runsaasta paikallista ja ajallista vaihtelua. Kyläyhdistyksien on katsottu olevan paikallisen omaehtoisen toiminnan lähteitä ja moottoreita, toisaalta niiden toimintaan pyritään vaikuttamaan monelta taholta. Kyläyhdistyksille ollaan antamassa tehtäviä, joita kunnat ja valtio ovat hylkäämässä. Osa kyläyhdistyksistä on ottanut haasteen vastaan, ja järjestää kyläjuhlien lisäksi myös vanhusten kotipalvelua, ylläpitää kyläkauppaa tai markkinoi kylää ja samalla kuntaa uusille asukkaille.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen suomalaista kylätoimintaa osana Euroopan unionin maaseutupolitiikan toteuttajaverkostoa. Maaseutupolitiikasta kiinnostukseni kohteena ovat erityisesti ympäristötoimenpiteet, jotka ovat nousseet unionin maaseutupolitiikan agendalle 1990-luvulta lähtien (Aakkula ym. 2006, 14). Maatilojen lisäksi myös yhdistyksillä on ollut EU:n ohjelmakaudella 2007–2013 mahdollista saada rahoitusta maaseutuohjelman määrittelemiin ympäristöä parantaviin toimiin.

Kyläyhdistyksille ympäristönhoito on yksi tehtävä muiden joukossa. Motiivina toimintaan on ihmisten viihtyvyys ja turvallisuus useammin kuin ympäristön tila itsessään. Julkisen vallan taholta esitetyt ympäristön suojelun ja hoidon tavoitteet näyttävät joskus vierailta suomalaisella maaseudulla. Luontoa ja maisemaa arvostetaan osana maaseutua, mutta samalla ne otetaan itsestään selvyytenä. Luonto koetaan traditionaalisesti ihmistoiminnan kohteena, hyödykkeenä, jolla ei ole varsinaista itseisarvoa. Suomalaisella maaseudulla ympäristö on *tuotannon* tila, ja ajatus ympäristöstä kuluttamisen tilana tai sen arvosta sellaisenaan (esim. monimuotoisuus) on osin vielä vieras. (ks. esim. Silvasti 2010.)

Maaseudun kehittämistyötä tehdään Suomessa pääasiassa Euroopan unionin rahoituksella (Uusitalo 2009, 184). Rahoituslähde vaikuttaa tavoitteiden asetteluun ja mahdollisiin

toimenpiteisiin, vaikka Suomessa kansallinen maaseutupolitiikka on Uusitalon (2009, 184) mukaan melko vahvaa. Ohjelmien toteutusta varten tehdään sekä alueelliset että paikalliset suunnitelmat, mutta rahoitettavat toimenpiteet on määritelty kansallisella tasolla. Toimenpiteistä voidaan alueellisesti tai paikallisesti valita sopivat, mutta kansallinen määrittely rajaa toimenpiteiden ulkopuolelle mahdollisen muun kehittämisen.

Euroopan unionin hallintamallia kuvataan usein sanalla monitasoinen (multi-level governance). Unionin yhteiset päätökset viedään kansalliseen lainsäädäntöön, yhteiset tavoitteet kirjataan kansallisiin ohjelmiin, ja unionin sisällä toimivat järjestöt ja kansalaiset voivat osallistua toteutukseen. Hallinnon laatimat ohjelmat eivät velvoita hallinnon ulkopuolisia toimijoita, mutta heidän osallistumisensa on välttämätöntä esimerkiksi maaseudun kehittämisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma vuosille 2007–2013 sisälsi maaseutu ympäristön hoitoon ja ilmastonmuutokseen liittyviä tavoitteita, joita maaseudun paikallisten yhdistysten odotettiin toteuttavan. Ohjelman sisältämiä toimenpiteitä olivat esimerkiksi monivaikutteisten kosteikkojen rakentaminen, perinnebiotooppien kunnostaminen ja hoito sekä maiseman hoito. Maaseudun yhdistykset eivät ole näitä toimenpiteitä toteuttaneet niin laajasti kuin hallinnon tavoitteiden toteutuminen edellyttää. Rahoitusta pidetään hankalana, mutta onko passiivisuuden taustalla myös ajatus yhdistyksen itsemääräämisoikeuden säilyttämisestä?

Tarkoitukseni on selvittää, millä keinoilla kyläyhdistykset saadaan, tai ainakin pyritään samaan mukaan maaseutuohjelman ympäristötoimien toteuttamiseen. Teoreettisena viitekehyksenä toimii toimijaverkkoteoria ja siihen liittyvä *kääntämisen* käsite. Teoria kuvaa hallintavallan käytäntöjen lisäksi niitä tapoja, jolla hallinnan kohde muodostaa identiteettinsä ja subjektiviteettinsä hallintaprosessissa. Aineistona on kaksi kyselyaineistoa sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman vuosille 2007–2013. Kyselyissä vastaajina on maaseudun yhdistystoimijoita ja kysymykset käsittelevät edellä mainitun ohjelman ympäristö- ja hanketukien hyödyntämistä paikallisessa ympäristönhoidossa.

Kiinnostukseni tutkimuksen aihepiiriä kohtaan on peräisin työstäni paikallisessa Leader-ryhmässä. Seuraan kolmatta ohjelmakautta kyläyhdistysten hanketoimintaa ja muuta kehittämistoimintaa. Erityisympäristötuet ohjelmakaudella 2007–2013 tuntuivat jäävän vieraiksi niin suurelle osalle toimijoista kuin meille neuvojillekin. Tukijärjestelmän vaatimukset ohjasivat harvat ympäristön hoidosta kiinnostuneet kylät hoitamaan ympäristöä joko talkoovoimin tai Leader-rahoituksella. Suurin osa kylistä keskittyi muihin

kehittämisteemoihin. Halusin tietää enemmän siitä, miksi ympäristön hoito ei tunnu sopivan kyläyhdistysten agendalle, ja miksi erityisympäristötukien hyödyntäminen ei ottanut tuulta alleen. Erityisympäristötuet eivät enää uudella ohjelmakaudella 2014–2020 kuulu Leader-toiminnan piiriin, mutta maaseutu ympäristöstä huolehtiminen on siltä merkittävä osa paikallista kehittämistä. Tutkimuksen myötä selvisi, että maaseutu ympäristön kehittäminen tapahtuu ihmisten tarpeiden kautta.

## 2. Maaseutu ja ympäristö

Tarkastelen tässä luvussa maaseudun ja ympäristön käsitteitä ja niiden yhtymäkohtia kirjallisuuden valossa. Käsittelen ympäristöä ihmisen toiminnasta käsin. Tarkoitukseni on kuvata, mistä lähtökohdista ympäristöä ja ympäristöongelmia käsitellään maaseutukontekstissa.

### Ympäristö ihmistoiminnan tilana

Yrjö Haila (Haila & Jokinen 2001, 9) kuvaa ympäristö –käsitteen merkityksen muuttumista näin: ”Aiemmin ympäristö on viitannut jonkin määrätyn yksilön – olion, henkilön, asian – ympärillä olevien olioiden ja ilmiöiden kokonaisuuteen.” Ympäristö oli muuttumaton ja turvallinen. Nykyään ympäristö-termi ei enää kiinnity samalla tavalla tiettyyn keskuskohteeseen, vaan ympäristöllä tarkoitetaan yleensä yhteiskunnan olemassaoloa määrittäviä tekijöitä. Tämä muutos liittyy niin sanottuun ympäristöherätykseen 1960-luvulta alkaen. Ympäristöherätyksen aikana syntyi käsitys elämää ylläpitävästä järjestelmästä, joka oli uhattuna. Ympäristöstä ja erityisesti ympäristön ja ihmistoiminnan suhteesta on tullut ennakoimaton ja riskejä täynnä oleva. Tämä on johtanut ympäristö -käsitteen politisoitumiseen. (Haila & Jokinen 2001, 9–11.)

Edelleen ympäristö on kuitenkin moniulotteinen käsite. Se voi viitata elettyyn ympäristöön tai tieteen määrittelemään kokonaisuuteen. Sama fyysinen ympäristö on eri näkökulmista eri tavalla eletty ja koettu, kun erilaiset elämäntapahtumat kietoutuvat yhdeksi ympäristön kanssa. Luonnon ja yhteiskunnan prosessit muokkaavat näitä toisistaan riippuvaisia ympäristöjä, joskus yhtä aikaa päin vastaisiin suuntiin.. Hailan ja Jokisen mukaan ”yksittäisten ihmisten ja ihmisryhmien erityisten ympäristöjen ja koko ihmiskunnan yhteisen, tieteellisin perustein arvioidun ympäristön yhteensovittaminen on itsessään yksi tärkeimmistä ympäristöajattelun ongelmista.” (Haila & Jokinen 2001, 15–16.)

## Maaseutu ihmistoiminnan tilana

SITRA (Suomen itsenäisyyden juhlarahasto) teetti vuonna 2014 Maaseutubarometri-tutkimuksen (Aho ja Rahkonen 2014), jossa selvitettiin niin maalla kuin kaupungissa asuvien ja toimivien näkemyksiä maaseudusta ja sen merkityksestä. Tutkimuksessa nousi esiin, että maaseutu on ihmisten mielissä luontoa. Luonto ja maaseutu koetaan myös tärkeäksi ”hyvän elämän” lähteeksi. Maaseudun vahvuutena pidettiin myös elämän vapautta ja mahdollisuutta hyödyntää omaa osaamista ja taitoja.

Luontoympäristön lisäksi maaseutu merkitsi vastaajille puhdasta ruokaa, omaa kulttuuriperintöä, tilaa, rauhaa ja elämysten lähdetä (Aho ja Rahkonen 2014, 60–61). Maaseutu yhdistetään ekologiseen elämäntapaan niin voimakkaasti, että ekologisuuden kehittamisestä tulevaisuudessa ei koeta tarpeellisenä maaseutuympäristössä. Sen sijaan uusiutuvan energian tuotanto elinkeinona nähdään maaseudulla tulevaisuuden alana. (Aho ja Rahkonen 2014, 88.)

Keski-Suomen Kylät ry:n kylätoimijoille tekemässä kyselyssä (Keski-Suomen Kylät 2011) tuli ilmi, että maaseutuasumisen voidaan arvioida olevan ekologista sellaisenaan, tai että perinteisesti maaseudulla on eletty luonnon ehdoilla. Ekologisen kestävyuden kehittämistä osana kylätoimintaa ei tästä lähtökohdasta nähty tarpeellisenä. Tärkeämpänä nähtiin taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden kehittäminen.

Kumpulaisen (2013, 32) mukaan maaseutu on perinteisesti nähty tuotannon tilana, maatalousalueena. Maaseudun uudet määrittelyt ovat moninaisempia. Niissä tuodaan esiin tuotantotehtävän lisäksi myös maaseutu kaupungin vastakohtana, idyllinä ja radikaalin irtautumisen paikkana. Vaikka onkin siirrytty tuotantokeskeisestä maailmasta ns. post-produktiivisen maaseudun aikaan, perinteinen asetelma ja näkemykset tuotannon ja maaseudun välillä ovat vielä voimakkaita maaseudulla sekä Sitran että Keski-Suomen kylät ry:n kyselyaineiston perusteella. Maaseudun havaittu eli eletty ja käsitteellistetty eli virallinen tila poikkeavat toisistaan. Kun kylän asukkaan eletyssä tilassa painottuu tuotanto, virallisessa määrittelyssä kylä on yhä enemmän kuluttamisen tila (ks. Kumpulainen 2012).



Kyläyhteisö voidaan ajatella myös sosioekologisenä tilana, jossa sosiaaliset (kylä) ja ekologiset (luonto) prosessit toimivat tiiviissä vuorovaikutuksessa. Ihmisen merkitys tällaisessa järjestelmässä on hyödyntäjän ja häiriötekijän lisäksi ylläpitäjä. (Eisto 2001, 19.) Selkeästi asetelma tulee esiin maatalouden muokkaamassa perinnemaisemassa, jossa avoimet viljelyalueet, hakamaat ja metsä(talous)alueet vuorottelevat luonnonvaraisten alueiden kanssa.

### **3. Maatalouspolitiikka, maaseutupolitiikka ja maaseudun ympäristöpolitiikka**

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka (YMP, CAP) on unionin suurin politiikan ala, ja vie suuren osan unionin budjetista, vuonna 2012 40,7% (Vihinen 2014, 272). Maa- ja metsätalousministeriö kuvaa yhteistä maatalouspolitiikkaa seuraavasti: ”EU:n yhteinen maatalouspolitiikka pyrkii kehittämään yhteisön maataloustuotantoa tasapainoisella tavalla ottaen huomioon ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin ja edistäen maaseutualueiden elinvoimaisuutta” (MMM 2015). Yhteistä maatalouspolitiikkaa hallinnoidaan Euroopan komission maatalouden pääosastolla. Kansallisesta politiikan toteutuksesta vastaa maa- ja metsätalousministeriö sekä toimeenpanosta Maaseutuvirasto, alueelliset ELY-keskukset ja paikallinen maaseutuhallinto.

#### **3.1 Maatalouspolitiikan muutos ja muutosajurit**

Maatalouspolitiikkaa on pyritty aktiivisesti uudistamaan 1990-luvulta saakka, mutta muutokset ovat olleet pieniä, vaikkakin johdonmukaisia. Euroopan yhteinen maatalouspolitiikka muuttuu hitaasti. (Vihinen 2014, 282.)

Paineet politiikan muutokseen ovat tulleet maatalousalan ulkopuolelta - kuluttajilta, ympäristöasiantuntijoilta ja maaseudun asukkailta. Yhteinen maatalouspolitiikka on muuttumassa protektionistisesta tuotannon tehostamisohjelmasta laaja-alaisemmaksi maaseudun sosioekonomisen kehityksen huomioivaksi strategiaksi, jossa maatalous nähdään laadukkaiden elintarvikkeiden ja ruokaturvan tuottajana sekä maaseudun

kulttuurimaiseman ja biodiversiteetin ylläpitäjänä. Aikaisemman politiikan luoman teho maatalouden tuottamia ympäristöongelmia (biodiversiteetin köyhtyminen, vesistöjen rehevöityminen) ja maaseudun elinkeinorakenteen ja sosiaalisten verkostojen köyhtymistä pyritään korjaamaan uudella maaseutupolitiikalla: tavoitteena on kuluttajan arvostama laadukas ruoka, asukkaan ja matkailijan arvostama hyvinvoiva luonto- ja kulttuuriympäristö sekä edelleen kannattava maatila, joka nähdään yhä enemmän myös palvelutuottajana. (Lowe, Feindt & Vihinen 2010, 287–289.) Unionin suurta taloudellista panostusta maatalouteen on ollut tarve perustella myös maataloussektorin ulkopuolelle yltävillä yhteiskunnallisilla vaikutuksilla, mikä on lisännyt muutospainetta (Vihinen 2014, 275, Mustakangas ym 2003, 36).

Politiikan taustalla on kilpailevia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan yhteistä politiikkaa olisi vietävä. Vihisen (2014) mukaan näitä on kolme: uusmerkantilistinen, uusliberalistinen sekä maaseudun monivaikutteisuutta korostava suuntaus. Uusmerkantilistisen politiikan päätavoite on maatalouden aseman turvaaminen. Maatalouden turvaaminen edellyttää vahvaa valtiointerventiota, jonka perusteluna käytetään mm. julkishyödykkeen käsitettä. Uusliberalistinen suuntaus vaatii valtiointervention purkamista ja markkinoiden vapauttamista. Monivaikutteisen maatalouden puolestapuhujat vaativat uusmerkantilistien tapaan vahvaa valtiointerventiota, mutta asettaisivat tukien ehdoksi nykyistä laajempia velvoitteita liittyen maatalouden kulttuurisiin, ekologisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Poliittisten suuntausten taustalla vaikuttavat erilaiset traditiot. Ns. maataloustraditiossa maaseutu on yhtä kuin maatalous. Maaseudun perusyksikkö on perheviljelmä ja samalla tärkeä osa kansallista omakuvaa. Kaupunkilähtöinen naturalistinen ajattelu korostaa maaseudun puhtautta sekä suojelun ja säilyttämisen vaatimusta. Syrjäseututraditiossa maaseutu nähdään ihmistoiminnalle epäsuotuisana luonnonympäristönä, jonka suojelu pyritään yhdistämään maatalouden, metsätalouden, kalastuksen (ja ehkä nykypäivänä myös matkailun ja virkistyksen) tarpeisiin. Euroopan alueella erityisesti Välimeren maissa maaseudulla on erityisen vähän kulttuurista ja ideologista arvoa, ja se nähdään takapajuisena paikkana. (Vihinen 2014, 275–276.)

Maaseutupolitiikan ja maatalouspolitiikan suhteesta on kirjoittanut mm. Eero Uusitalo (2009). Suomessa maaseutupolitiikka muotoiltiin 1980-luvun lopulta alkaen jo lähtökohdiltaan vastinpariksi maatalouspolitiikalle. Toisaalta jo aluksi vaadittiin, että maatalouspolitiikasta on siirryttävä maaseutupolitiikkaan. Ensimmäinen

maaseutupoliittinen selonteko valmistui vuonna 1991 ja maaseutupoliittinen neuvottelukunta koottiin samana vuonna. Maaseutupoliitiikan poikkihallinnollisuus oli uutta valtionhallinnossa, ja siihen sisältyviä innovatiivisia kumppanuuksia pidettiin jopa säädösten vastaisina. Vuonna 1995 perustettiin maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä (YTR), jossa oli edustajia yhdeksästä ministeriöstä ja kuudesta asiantuntijaorganisaatiosta.

Kiista maaseutupoliitiikan paikasta suhteessa maatalouspolitiikkaan on edelleen ajankohtainen. EU määrittelee maaseutupoliitiikan kuuluvaksi maatalouspolitiikan sisään, kun taas Suomen kansallinen maaseutupoliitiikka kattaa maaseudun kehittämisen lisäksi myös maatalouspolitiikan (Mustakangas ym. 2003, 37). Euroopan unioniin liittymisen myötä maaseudun kehittämisen rahoitus siirtyi suurelta osin unionin kehittämissuunnitelmien kautta haettavaksi projektirahoitukseksi. Vaikka unionin rahoitus lisäsi maaseudun kehittämisen resursseja, se toi mukanaan myös byrokratian ja suomalaisille vieraan hallintokulttuurin. (Uusitalo 2009, 108.) Maaseudun kehittämistä tehtiin aluksi kolmen eri rahaston avulla: rakennerahaston, sosiaalirahaston ja maatalousrahaston. Lisäksi käytössä oli yhteisöaloiteohjelmia, kuten LEADER II ja LEADER+. Vähitellen rahoituksen myötä maaseutupoliitiikka on kytkeytynyt Uusitalon mukaan liiankin tiiviisti EU-ohjelmiin. Konkreettinen osoitus tästä on Leader-toimintatavan upottaminen osaksi maatalousrahaston kehittämissuunnitelmaa vuoden 2007 alusta alkaen. (ks. Uusitalo 2009.)

### 3.2 Maatalouden ympäristöongelmien hoitoa

Maatalouteen liittyvät pahimmat ympäristöongelmat ovat vesistöjä rehevöittävät ravinnehuuhtoumat ja viljelykäytännöistä johtuva luonnon monimuotoisuuden väheneminen. Vesistöjen rehevöityminen havaittiin jo 1970-luvulla, mutta varsinaisesti maatalouden osuus rehevöitymisestä tunnustettiin politiikassa vasta 80-luvulta alkaen. Tätä ennen maatalouspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa toteutettiin erillään.

Ympäristötavoitteet tulivat mukaan unionin maatalouspolitiikkaan 1990-luvun alusta lähtien. Tähän vaikutti erityisesti syrjäseututradition ja naturalistisen maaseututradition pohjalta muodostunut maaseudun monivaikutteisuuden ajatus. (Vihinen 2014, 280) Vuonna 1992 annettu neuvoston asetus kannusti viljelijöitä ympäristöystävällisiin käytäntöihin, laajaperäiseen tuotantoon ja maaseutu-ympäristön suojeluun, sekä velvoitti jäsenmaat

tekemään maatalouden ympäristöohjelmat. Agenda 2000 -uudistus lanseerasi eurooppalaisen maatalouden mallin, joka perustui ympäristöystävällisiin käytäntöihin. Uudistus teki ympäristöpolitiikasta oleellisen osan maatalouspolitiikkaa. Agenda 2000 nosti esiin monivaikutteisen maatalouden käsitteen. Monivaikutteisudella tarkoitettiin maataloutta, joka tuottaa ruuan lisäksi muita hyödykkeitä, esimerkiksi hoidettua ja hyvinvoivaa maisemaa. (Aakkula ym. 2006, 14.)

Ympäristöpolitiikan toteuttaminen maatalouden piirissä on yhdistelmä erilaisia poliittisia traditioita, poliittista vallan käyttöä ja toimeenpanopolitiikan käytäntöjä. Maatalous- ja ympäristöhallinnolla on erilaiset perinteet, intressit ja toimintatavat. Näin ollen ympäristöongelmien määritelmät ja niiden ratkaisut riippuvat toimijoiden intresseistä ja ennen kaikkea toimijoiden valtasuhteista. ( Haila & Jokinen 2001, 98.)

Ympäristöpolitiikan toimeenpanoon liittyvät määräykset, rajoitukset ja ”saastuttaja maksaa” –periaate. Vaikka maatalouspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa on EU:n myötä lähennetty, toteutetaan maatalouden ympäristötoimia edelleen perinteisin neuvonnan ja valistuksen keinoin. Tukijärjestelmää on kritisoitu ympäristöpolitiikan toimijoiden piirissä erityisesti ”saastuttaja maksaa” periaatteen moraalisisesta rikkomisesta. Maatalouspolitiikan toimijoiden mukaan kuitenkin viljelijää motivoidaan parhaiten rahallisella korvauksella. Näitä ryhmiä erottaa lähtökohtaisesti maatalouden ympäristöpolitiikan tavoitteiden määrittely: Ovatko maatalouden ympäristökysymykset ympäristön- ja luonnonsuojelun alaa, vai onko ympäristötoimien tavoitteena maatalouden kilpailukyky ja jatkuvuus. ( Haila & Jokinen 2001, 97–98.) Myös tavoitteiden tason suhteen mielipiteet jakautuvat: Ympäristöpolitiikan toimijoiden näkökulmasta tukia maksetaan liian vaatimattomien tavoitteiden perusteella. Maatalouspolitiikan toimijat taas kritisoivat hallinnollisia määräyksiä ohjauskeinona, koska ne loukkaavat elinkeinonharjoittajan itsenäisyyttä. (Haila & Jokinen 2001, 96.)

Ympäristötukijärjestelmä on EU:n maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan pääasiallinen yhteensovittamiskeino. Ympäristötuilla korvataan viljelijälle ympäristönsuojelusta syntyvät kustannukset ja tulonmenetys. Tuen painotukset, ongelmien määrittelyt ja ratkaisumallit määritellään jäsenmaissa. Esimerkiksi Suomen maaseutuohjelman sisältöön vaikutti huomattavasti se, että haluttiin kasvattaa EU:lta saatavat maataloustuet mahdollisimman suuriksi. (Haila & Jokinen 2001, 90–93.) Maaseudun kehittämisen tuista käytetäänkin Suomessa valtaosa maatalouden ympäristötukiin (Uusitalo 2009, 282).

Yksi Suomen maaseutuohjelman ympäristötukijärjestelmän tavoitteista on maatalousluonnon monimuotoisuuden säilyttäminen. Monimuotoisuudella on yhteys maisemarakenteeseen: mitä pienipiirteisempi maisema, sen monimuotoisempi lajisto. (Aakkula ja Leppänen 3/2014, 85.) Ympäristötukijärjestelmässä tuensaajana on pääsääntöisesti viljelijä, mutta järjestelmään kuuluu myös ns. ei-tuotannollisten investointien osa, jossa tuensaaja voi olla yhdistys. Näitä ei-tuotannollisia investointeja ovat perinnebiotooppien alkuraivaus ja hoito sekä monivaikutteisten kosteikkojen perustaminen.

Lisäksi yhdistykset voivat olla tuensaajina maaseutuohjelman hanketuella rahoitetuissa ympäristötoimissa (toimintalinja 3). Tällaisia voivat olla esimerkiksi vesistön kunnostus tai maisemanhoito sekä näiden suunnittelu. Lisäksi elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden kehittämisen toimenpiteessä on rahoitettu hankkeita, joilla on parannettu ympäristöinfrastruktuuria, kuten jäteveden käsittelyä ja energiantuotantoa (MMM 2014, 25).

## 4. Monitasohallinta, hallintavalta ja kansalaisyhteiskunta

Euroopan unionin hallintamallia kuvataan usein sanalla monitasoinen (multi level governance). Käytännössä sillä tarkoitetaan yhteisen politiikan hallintaa sekä *hallinnon* monella tasolla, että hallinnon ulkopuolella. (ks. esim. Bache ja Flinders 2004.) Unionin yhteiset päätökset viedään kansalliseen lainsäädäntöön, yhteiset tavoitteet kirjataan kansallisiin ohjelmiin, ja unionin sisällä toimivat järjestöt ja kansalaiset voivat osallistua ohjelmien toteuttamiseen. Myös päätöksentekoa yhteisen politiikan toteuttamisesta on viety kansalliselle ja paikalliselle tasolle. Tähän järjestelmään liittyy paitsi perinteistä byrokraattista hallintoa, myös uudempaa, verkostoimaista hallintaa. Verkostoissa on poliittisten päättäjien ja virkamiesten lisäksi myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

### 4.1. Euroopan unionin hallinnon tasoja

Monitasohallinnan teorialla pyritään kuvaamaan Euroopan unionin yhteisen hallinnon ja rakennepolitiikan kehitystä ja systeemiä, jossa unionin eri hallinnon tasojen väliset neuvottelut käydään, eli yhteistä politiikkaa tehdään. Monitasoisuudella viitataan hallinnon eri tasojen riippuvuuteen. Toisaalta hallinta viittaa hallinnon tasojen lisääntyneeseen itsenäisyyteen ja ei-julkisten toimijoiden vaikutukseen politiikassa. Erityisesti sektorikohtaisessa politiikassa alueellisten toimijoiden osallistuminen on enemmän sääntö kuin poikkeus. Yhtenä monitasohallinnan tunnusmerkkinä pidetään myös hajautettua toimivaltaa. Monitasoisella hallinnolla on unionissa pyritty mm. alueiden erojen parempaan huomioimiseen sekä paikallisten innovaatioiden hyödyntämiseen. (ks. Bache ja Flinders 2004)

Monitasohallintaa voidaan tarkastella kahdesta suunnasta: hallintorakenteiden ja toimintapolitiikan näkökulmasta. Monitasohallinta EU:n hallintorakenteissa kiinnittyy historiallisiin ja kansallisesti muodostettuihin rakenteisiin, joissa tasoja lopulta on rajattu määrä. Pysyvät hallintoelimet ja niiden yleinen toimivalta on kansallisvaltioiden perua, ja ne toimivat edelleen osana päälle rakennettua unionin hallintorakennetta. Tämän ohella Bache

ja Flinders (2004, 19–20) tunnistavat ns. tehtäväkohtaisen hallinnon, jonka toimivalta on rajatumpaa ja organisaatio joustavampi kuin yleishallinnon. Tällaisia ovat esimerkiksi paikallisten palvelujen tuottamiseen liittyvät rakenteet. Näille on tyypillistä myös sektorirajojen ylittäminen ja laaja ei-julkisten toimijoiden kumppanuus politiikan toteutuksessa. Yleishallinnossa ei-julkisten toimijoiden rooli on lähinnä erikseen kutsuttavana konsulttina.

Bache ja Flinders väittävät, että unionin monitasoisen hallinnan rakentumisen seurauksena kansallisen tason hallinnon valta on ohentunut ja siirtynyt osin unionin toimielimille, osin voimistuneille alueille (2004, 19). Michael Kull (2009, 13) kritisoi tätä näkemystä ja toteaa, että kansallisen tason hallinto käyttää edelleen suurta toimivaltaa suhteessa aluetason ja paikallistason toimijoihin. Jossain määrin kansallisen hallinnon virkamiehet voivat myös käyttää hyväkseen unionin hallintoa oman valtansa lisäämiseksi (George 2004, 115). Kull (2009, 12) kuvaa LEADER+ -yhteisöaloitteen hallintoa esimerkkinä käyttäen kansallisen tason valtaa unionin politiikassa ”vallaksi päättää siitä, kuka hallinnoi mitäkin ja miten”. Valta on itseasiassa suurempi kuin yhteisön lainsäädäntö edellyttää (Kull 2009, 13).

Monitasohallinnan käytännöt ja painotukset vaihtelevat myös unionin eri politiikkalohkojen välillä. Kun ympäristöpolitiikassa painottuvat ei-formaalit yhteydet politiikan tasojen ja yksityisten toimijoiden välillä, aluepolitiikassa monitasohallintaa toteutetaan virallistettujen kumppanuuksien kautta. Vallan hajauttamiseen vaikuttaa myös se, miten tärkeänä kansallisessa päätöksenteossa kutakin politiikan alaa pidetään. (Bache ja Flinders 2004, 198–199.)

#### **4.2 Monitasohallinnan pohjalla: kolmas sektori maaseutupolitiikan paikallisena toteuttaja**

Euroopan unionin maaseuturahaston hallinto on kansallisesti toteutettu Maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. Maaseutuvirasto valvoo ja ohjaa toteutusta sekä vastaa tukien maksusta. Alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) hallinnoivat maaseutuohjelmaa alueillaan. Maaseudun kehittämisen osalta valtaa on siirretty myös paikallisille Leader-ryhmille (toimintalinja 4), jotka vastaavat alueillaan paikallisten toimijoiden aktivoinnista ja neuvonnasta. Leader-ryhmille on myönnetty ryhmäkohtainen

rahoituskehys, jonka jakamisesta alueellaan ne päättävät itsenäisesti. Leader-ryhmien ja niiden rahoittamien hankkeiden valvonnasta vastaa alueellinen ELY-keskus.

Maaseudun kehittäminen osana maatalouspolitiikkaa pitää sisällään maaseutuyhteisöjen kehittämistä, maaseutuyritysten tukemista sekä paikallisten markkinoiden kehittämistä ja viljelijöiden koulutusta. Maaseudun kehittämisen tavoitteet uudistetaan maaseutuohjelman rahoituskausien mukaisesti kuuden vuoden välein. Ohjelmaperusteinen maaseudun kehittäminen ei ole maaseutupolitiikan koko kuva Suomessa. Kansallista maaseutupolitiikkaa tehdään maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ohjauksessa poikkihallinnollisesti. Kansallisen maaseutupolitiikan rahoitus on kuitenkin lähes olematonta, ja tästä syystä esimerkiksi Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan osana toteutettavan LEADER-toimintatavan merkitys korostuu maaseutupolitiikan toteutuksessa (Uusitalo 2009, 143, 189, 286).

Maaseudun kehittämisen paikallinen toteutus tapahtuu Leader-toimintatavan kautta, paikallisten Leader-ryhmien toimesta. Leader-ryhmät ovat paikallisia kehittämisyhdistyksiä, joiden rahoitus tulee lähes kokonaan yhteisen maatalouspolitiikan kautta. Leader-ryhmät aktivoivat paikallisia toimijoita, neuvovat rahoituksen hakemisessa ja valitsevat rahoitettaviksi hankkeet, joita alueelta on ehdotettu toteutettavaksi. Leader-ryhmät tekevät omat, paikalliset kehittämisohjelmansa osaksi kansallista maaseudun kehittämisohjelmaa ja hakevat rahoituksen paikalliselle ohjelmalle maa- ja metsätalousministeriöltä kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Ryhmien rahoitus riippuu alueen koosta ja asukasmäärästä sekä paikallisen kehittämisohjelman laadusta. Leader-toimintatavan osuus koko Suomen maaseutuohjelman budjetista on kaudella 2007–2013 noin 3,7 % (Uusitalo 2009, 164).

Leader-yhdistysten rooli maaseudun kehittämisessä on kaksijakoinen: toisaalta niille on vyörytetty joitakin viranomaistehtäviä rahoitukseen liittyen, toisaalta ne toimivat itsenäisinä paikalliskehittäjinä yhteistyössä alueensa muiden toimijoiden kanssa. Leader-yhdistysten yksi tehtävä osana maaseutupolitiikan toteutusta on aktivoida alueensa muut yhdistykset ja toimijat toteuttamaan maaseutupolitiikan tavoitteita tarjolla olevan rahoituksen avulla. Ne toimivat linkkinä hallintovallan ja ruohonjuuritason toimijoiden välillä.



### 4.3 Hallintavalta, subjekti ja kääntäminen

Monitasohallinnan ketjua voi tarkastella hallintavallan teorian ja toimijaverkkoteorian yhdistävän *kääntämisen* käsitteen kautta: Hallintavallan käyttäjä ei määrää, vaan suostuttelee subjektin omaksumaan omat tavoitteensa ja toimimaan niiden suuntaisesti. Kyse ei ole vain hallintavallan käyttämisestä kohteeseen, vaan myös kohteen aktiivisesta toiminnasta. (ks. Kaisto, 2010) Maria Åkerman (2006) määrittelee väitöskirjassaan kääntämisen prosessiksi, jossa aktiivinen toimija pyrkii muokkaamaan potentiaalisten liittolaisten intressit oman tulkintansa mukaisiksi ja vakiinnuttamaan oman auktoriteettiasemansa.

Toimijaverkkoteoria määrittelee toimijan verkoston osana. Toimijuuden syntyminen on dynaaminen prosessi, jossa toimija on samalla verkoston tuote, mutta myös verkoston aktiivinen tuottaja. Toimija itse voidaan myös nähdä verkostona, joka syntyy toimijan omista vuorovaikutussuhteista. Verkoston hallinta on toimijalla, joka onnistuu tekemään muut riippuvaiseksi itsestään ja muokkaamaan muiden tavoitteet omiensa kaltaiseksi. Tätä verkoston hallinnan syntymistä kuvataan toimijaverkkoteoriassa *kääntämisen* metaforan avulla. (Åkerman 2006, 37.)

Toimijaverkkoteoria ja kääntämisen käsite soveltuvat niiden mekanismien tutkimiseen, joilla verkoston suhteita luodaan, vakiinnutetaan tai puretaan. Teorian avulla voi tarkastella sitä, miten erot toimijoiden välille syntyvät, ja analysoida verkoston valtarakenteita. Kääntämisen aikana tapahtuu tavoitteiden, intressien, keinojen muuttumista ja korvautumista toisilla. Tämä korvautuminen onkin kääntämisprosessin oleellinen piirre: toimijat muuttuvat uuteen muotoon kytkeytyessään verkostoon. Toinen keskeinen piirre on aktiivinen vuorovaikutus verkostossa. Kääntämisessä ei ole kyse yhden toimijan luomasta verkostosta, vaan ennakoimattomasta suhteiden uudelleen järjestelemisestä ja järjestymisestä. (Åkerman 2006, 38–39)

Kääntämisen prosessissa merkittävässä asemassa ovat faktat. Faktoilla tarkoitetaan vakiinnutettuja ja kritiikin ulkopuolella asetettuja perusolettamuksia, joiden varaan argumentaatio ja toiminta voidaan rakentaa. Tällaisten perusolettamusten avaaminen

myöhemmin vaatii ammattitaitoa ja ponnistelua, ja ne toimivat yhtenä vallan elementtinä. (Åkerman 2006, 40.) Prosessin tutkimisessa voidaan kiinnittää huomio keinoihin, joilla toimijat tuottavat faktoja tai ongelmanmäärittäyksiä, tai millä käytännöillä vuorovaikutus tapahtuu. (Åkerman 2006, 39.)

Kääntämisprosessia voi kuvata myös vallankäyttäjien ja vallankäytön kohteiden välisten sopimusten muodostumiseksi. Kyse ei ole yksisuuntaisesta vaikuttamisesta vallankäyttäjän ja kohteen välillä, vaan neuvottelujen kautta tapahtuvasta sopimuksen syntymisestä. Siinä ei pelkästään tapahdu ylhäältä tulevaa vallankäyttöä, vaan vallankäytön kohteena oleva taho toimii myös aktiivisena subjektina ja omien tavoitteidensa edistäjänä. Kääntämisprosessin tavoitteena ei myöskään ole alistuva kohde, vaan itsensä moraaliseksi subjektiksi kokeva toimija (ks. Kaisto 2010).

Euroopan unionin monitasoinen hallinnon rinnalle on kehittynyt ohjelmallisen kehittämisen myötä verkostomainen hallinnan kulttuuri. Sen tarkastelu toimijaverkkoteorian keinoin antaa mahdollisuuden löytää hallintatavasta vielä uusia tasoja. Se tuo esiin hallinnon käyttämiä hallinnan keinoja, mutta myös verkostotoimijoiden tapoja vaikuttaa ja hallita virkamiesten ohjelmia. Palaan kääntämisen käsitteeseen maaseudun kehittämisen ja maaseutuohjelman toimijaverkoston näkökulmasta tutkimuskysymysten yhteydessä.

## 5. Kylätoiminta ja ympäristö

Nykyisen kaltainen kylätoiminta on syntynyt pitkälti valtakunnallisen kylätutkimusprojektin tuloksena 1970-luvulla, vaikka maaseudun vapaaehtoistoiminnan juuret voidaan jäljittää 1800-luvun lopun kansalaisuusaatteeseen (Kumpulainen 2012, 20) Vesa Rouhiainen (2014, 11) määrittelee nykyisen kylätoiminnan kansalaisten omaehtoiseksi toiminnaksi, jolla tavoitellaan parempia elinoloja ja paikallista kehitystä. Suomalaisessa kylätoimintatutkimuksessa on painottunut toiminta-, kehittämis- ja arviointitutkimus (Kumpulainen 2012, 16). Kuten kylätoiminta itsessään, myös sen tutkimus on ollut kiinteässä yhteydessä maaseutupolitiikkaan. EU:n tarjoamat rahoitusmahdollisuudet 1990-luvun lopulta alkaen ovat entisestään tiivistäneet tätä kylien, tutkimuksen ja maaseutupolitiikan suhdetta. (Kumpulainen 2012, 24.)

### 5.1 Kyläyhdistykset annetut ja koetut tehtävät

Kumpulaisen (2014, 30) mukaan kylä on paikka ja tila, jota määrittävät sen historia, sosiaaliset ja materiaaliset rakenteet, jotka taas ovat suhteessa ulkopuolisiin rakenteisiin. Samalla tavalla kylätoimintaa ohjaavat erilaiset vakiintuneet käytännöt ja normit, jotka rakentavat kylätoiminnan tilaa.

Kylätoiminnat juuret niin 1800-luvun nuorisoseuraliikkeessä kuin 1970-luvun aktiivisen paikallisyhteisön ihanteessa ovat vaikuttaneet siihen, että pääosin kylätoiminta liittyy Suomessa edelleen sosiaaliseen osallisuuteen, palveluihin ja vaikuttamiseen. Kylätoiminnan tehtäväksi määriteltiin 1970-luvulla täydentää muita jo maaseudulla toimivia yhdistyksiä organisoimalla niiden yhteistoimintaa (Hyyryläinen ym. 2011, 23). Tämän voi tulkita myös niin, että muut kuin kyläyhdistys vastasivat ns. sektorikohtaisesta (kulttuuri, maatalous, luonto, koulutus jne.) toiminnasta kyläyhdistyksen toimiessa yhteistyöorganisaationa. Paikalliset käytännöt ja kyläyhdistysten tehtävät vaihtelevat (ks. Rouhiainen 2014). 2000-luvulla kylätoiminta on saanut uusia rooleja palvelujen järjestäjänä ja hankehallinnoijana (Kumpulainen 2012, 25–26).

Kumpulaisen (2012) mukaan kylätoiminnan vahva yhteys maaseutupolitiikkaan on esimerkki Suomessa tyypillisestä kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan läheisestä suhteesta. Toimintaohjelmien ja hankerahoituksen kautta kylät tulevat osaksi maaseutupolitiikan verkostoja. Kehittämisen rationaliteettien ja käytäntöjen avulla kylät omaksuvat ohjelmatekstien tavoitteet omikseen. Kehittämiseen ei suoraan velvoiteta, mutta rahoitusta on tarjolla vain ohjelmatekstiin sopiviin toimenpiteisiin. Maaseutupolitiikka jättää jotain ulkopuolelle, kuten paikalliset ristiriidat ja valtavirrasta poikkeavat tavoitteet ja toimintatavat. Maaseutupoliittisissa ohjelmiin kirjatut paikallisen toiminnan arvot toimivat hallinnan tehokkaana välineenä, kun ne esitetään luonnollisina ja itsestään selvänä (Kumpulainen 2012, 63–71).

2000-luvun yleinen ideologinen kehitys on tuonut uusliberalistiset ihanteet maaseutupolitiikkaan (Kumpulainen 2012, 41). Yksilön vapaus ja vastuu sekä yrittäjähenkisyys ovat sopineet hyvin paikallisen aktiivisuuden ihannetta täydentämään. Kuntien ja valtion väistyessä kyliltä, kyläyhdistyksiltä odotetaan yhä suurempaa roolia palveluista ja turvallisuudesta huolehtimisessa.

Vaikka suomalainen maaseutupolitiikka korostaa paikallista aloitteellisuutta ja pyrkii tekemään kylistä politiikan subjekteja (Kumpulainen 2014, 26), se samalla ohjaa aloitteellisuuden suuntaa voimakkaasti yhteisten ohjelmien tavoitteen asettelulla ja lopulta kansallisin rahoituslinjauksin. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa ja paikallisissa Leader-strategioissa kylät ovat toimenpiteiden toteuttajina merkittävässä roolissa. Maaseutuohjelmien valmistelu on Suomessa tehty eurooppalaisittain edistyksellisesti bottom up -periaatteen mukaisesti, mutta siitä huolimatta voi kysyä, kenen tavoitteita maaseutuohjelmat ja kehittämissuunnitelmat toteuttavat. Käytännössä osallistaminen ja paikallisten tarpeiden kartoittaminen tehdään kysymällä ”oikeita”, EU 2020 – strategian mukaisia asioita. Jo valmisteluvaiheessa, tai viimeistään kirjoitusvaiheessa, ohjelmista putoavat pois tavoitteet ja tarpeet, jotka eivät sovi ns. yhteisiin tavoitteisiin. Kumpulaisen mukaan tämä tuottaa ristiriitoja, jotka voivat vaarantaa kylätoimijoiden motivaation ja koko omaehtoisen toiminnan perustan.

Maaseutupolitiikan hallinta edellyttää yhteisten arvojen ja tavoitteiden omaksumista koko ketjussa, EU:n tasolta maaseudun kyläyhdistyksiin saakka. Jotta Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteet tulisivat toteutetuksi ja rahoitus hyödynnetyksi, on paikallisten

toimijoiden omaksuttava ylhäältä tuotetut totuusrakennelmat ja koettava itsensä vastuullisiksi subjekteiksi. (ks. Kumpulainen 2012, 42.)

Ohjelmien ja rahoituksen kautta tapahtuva poliittinen ohjaus on vallan käyttöä suhteessa kyläyhdistyksiin. Maa- ja metsätalousministeriöllä tai ELY-keskuksilla ei kuitenkaan ole määräysvaltaa yhdistyksissä, vaan ne itse päättävät, mihin lopulta osallistuvat. Mikä on se prosessi, jolla kyläyhdistykset saadaan toimimaan maaseutupolitiikassa?

Maaseutupolitiikan hallinnon instituutiot – maa- ja metsätalousministeriö, maaseutuvirasto, ELY-keskukset – ovat muiden hallinnonalojen tavoin siirtyneet vähitellen käyttämään Juha Vartolan (2009, 37) kuvaamia uuden hallinnan keinoja, joista tärkein on yhteistyö muiden kuin julkista valtaa käyttävien toimijoiden kanssa. Julkinen hallinto ohjaus- ja pakkokeinoineen ei häviä, mutta sen rinnalle tulee uusia vallankäytön muotoja.

Maaseudun kehittämisen piirissä tapahtuvaa vallankäyttöä ja vaikuttamista tarkastellaan tässä tutkimuksessa toimijaverkkoteorian kääntämisen käsitteen avulla. Kyse on maaseudun kehittämisen hallinnon ja maaseudun yhdistysten välisestä prosessista. Prosessissa maaseutuohjelman hallinnon toimijoiden tavoitteena on paikallinen toimija, joka omaksuu hallinnon muotoilemat tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset omikseen. Kyläyhdistyksen tavoitteena ovat paikallisesti paremmat elinolot, toimeentulo ja viihtyisä ympäristö. Yhtäläillä maaseutupolitiikan hallintavalta muotoutuu sopimuksissa ministeriön ja Leader-yhdistysten välillä. Leader-yhdistykset ovat lenkkejä maaseudun kehittämiseen liittyvässä kääntämisen prosessissa: Ne tiedottavat ja aktivoivat (houkuttelevat) alueensa yhdistyksiä toimimaan maaseutuohjelman sisällä. Leader-yhdistykset toimivat sopimussuhteessa ministeriön kanssa, siten ne ovat suostuneet valvottaviksi ja ohjattaviksi (byrokraattiset hallinnan keinot). Samalla tavalla muut yhdistykset, sopiessaan hankkeiden toteutuksesta ministeriön (ELY-keskuksen kanssa), suostuvat rahoituksen ehtona valvonnan ja määräysten kohteeksi.

## 5.2 Kylätoimijat ja ympäristö

Väitöskirjassaan ”Kylläpä Kestää – paikallisesti kestävä kehitys ja ympäristölähtöisen kehittämistoiminnan suhde harvaanasutulla maaseudulla” Ilkka Eisto kuvaa muun muassa

erään pohjoiskarjalaisen kylän ympäristöhankkeita ja kyläyhdistyksen roolia hanketoiminnassa (Eisto 2009, 103–136). Kuvauksesta tulee ilmi ympäristön suojelun ja hoidon vieraus kyläyhdistyksen perinteisiin ja yleisimpiin toimintamuotoihin verrattuna. Kyläyhdistyksissä yleisemmin pidetään yllä kylätaltoa, järjestetään tapahtumia tai taistellaan kyläkoulun säilymistä puolesta (ks. Hyyryläinen ym 2010). Eiston tapaustutkimuksessa nousi esiin, että kyläyhdistys ei ensin kokenut ympäristöhankkeiden sopivan rooliinsa. Kun hankkeet perusteltiin muun muassa kyläkoulun tukemisella, myös kyläyhdistys lähti mukaan, ja otti myöhemmin yhä suuremman roolin. Eisto toteaaakin, että paikallisten toimijoiden aktiivisen roolin muotoutuminen vaatii aikaa, mitä ei aina hankemuotoisessa kehittämisessä ole mahdollista ottaa riittävästi huomioon. Toinen huomion arvoisa asia on paikallisten olosuhteiden monimuotoisuus: Kylät rakentuvat erilaisista intresseistä ja sosiaalista ryhmistä ja niiden asukkailla on omat odotuksensa ja arvonsa (emt. 106).

Keski-Suomen Kylät ry:n vuonna 2011 toteuttaman Kestävä kylä –kyselyn (Keski-Suomen Kylät 2011) tuloksista ilmenee, että vastaajat painottivat kylätoiminnassa kestävä kehityksen sosiaalista ulottuvuutta. Ekologiseen kestävyys viitattiin kahdessa vastauksessa materiaalikiertoon ja kuluttamisen rajoittamiseen liittyvillä kommentteilla.

Sosiaalinen ulottuvuus painottui myös, kun kysyttiin 'Kuinka tärkeänä pidät ekologista kestävä kehitystä?'. Vastausvaihtoehtoina oli taloudellinen, kulttuurinen, ekologinen ja sosiaalinen – kysymyksen asettelu oli tässä hieman erikoinen. Joka tapauksessa vastaajista kaikki pitivät sosiaalista ulottuvuutta joko hyvin tärkeänä tai tärkeänä. Sen sijaan ekologista ulottuvuutta piti erittäin tärkeänä tai tärkeänä 58 % vastaajista ja ei juuri tärkeänä noin 30 % vastaajista. Yksikään vastaajista ei pitänyt ekologista ulottuvuutta kylätoiminnassa tärkeimpänä kestävä kehityksen ulottuvuutena. Ehdottomasti yleisin vastaus oli *sosiaalinen* (9 mainintaa), seuraavaksi eniten mainintoja (3) sai 'taloudellinen' ja 'kulttuurinen' ulottuvuus mainittiin kerran.

Ekologinen ulottuvuus jäi vähimmälle huomiolle kylätoiminnassa vastaajien mielestä. Kysyttäessä perusteluja, vastaukset olivat ekologisen ulottuvuuden osalta seuraavia:

- *'maalla on totuttu elämään ekologisuuden kanssa käsi kädessä ilman huomiota'*
- *'koska maaseudulla on nähdäkseni eletty luonnon ehdoilla, kulutettu vain kulloinkin tarvittava'*
- *'ei ehkä ymmärretä kuinka kylätoiminta ja ekologia liittyvät toisiinsa'*

- *'toisarvoista, tärkeintä että toimintaa saadaan kylille'*

Kokonaisuutena kestävän kehityksen teemaa ei vastaajien keskuudessa pidetty tärkeänä kylätoiminnalle nyt tai tulevaisuudessa: Kun kysyttiin, tuntevatko vastaajat työtapoja, jotka auttavat yhteisöä ottamaan huomioon kestävästä kehityksestä, vastaajista 11 ilmoitti, että ei tunne tämän tyyppisiä työtapoja. Kun kysyttiin tarvetta ohjaukseen tai neuvontaan kestävän kehityksen huomioimisessa, jälleen valtaosa (9) oli sitä mieltä, että tarvetta ei ole.

Ympäristön hoito ei siis aikaisemman tutkimuksen tai toimijoiden haastattelujen perusteella vaikuta olevan kyläyhdistyksien prioriteeteissa korkealla. Aktiivinen kylätoiminta muodostuu usein ”yhteisen ongelman” ympärille ja vaikutuksesta. Luontoympäristöön ei kohdistu maaseudulla useinkaan sellaista uhkaa, joka aiheuttaisi tällaisen aktiivisuuden nousun.

## 6. Tutkimuskysymys ja tutkimusmenetelmät

Kehyksenä tutkimukselle toimii maaseudun kehittämisen yhteiskuntapoliittinen tarkastelu. Tarkastelen tutkimuksessani, miten kansalaistoimintaa maaseudun kylissä pyritään ohjaamaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hallinnon avulla, ja toisaalta, miten kylät hyödyntävät omassa tavoitteissaan kyseistä kehittämisohjelmaa. Edellä mainittujen toimijoiden vuorovaikutusta tarkastelen toimijaverkkoteorian ja kääntämisen käsitteen avulla. Kuvaan tässä luvussa tutkimukseni tavoitteet, tutkimusmenetelmän ja käyttämäni aineiston.

### 6.1. Tutkimuskysymys ja teoreettinen malli

Tavoitteenani on selvittää:

1. Miten kääntämisen prosessin vaiheet ja yhdistysten subjektiviteetti ilmenee yhdistysten osallistumisessa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ympäristötoimien toteuttamiseen?

Lisäksi:

2. Mikä on kyläyhdistysten rooli Suomen maaseudun ympäristönhoidossa? Ovatko Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kylille tarjoama rooli ja kylien oma käsitys roolistaan ristiriidassa?

Pyrin löytämään aineistosta esimerkkejä kääntämisprosessista hankkeiden valmistelussa, suunnittelussa ja toteutuksessa, sekä merkkejä kääntämisen prosessin onnistumisista ja epäonnistumisista. Tarkoitukseni on selvittää, mikä on kyläyhdistysten näkemys omasta roolistaan ympäristönhoidossa, ja mitä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ympäristötavoitteita pyritään toteuttamaan yhteistyössä kylien kanssa. Ympäristön hoito ei ole ollut perinteisesti kyläyhdistysten agendalla kärjessä, vaan toiminta on keskittynyt enemmän kyläyhteisön sosiaalisen kentän ja harrastusmahdollisuuksien edistämiseen. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että paikallisesti löytyy toimijoita, jotka haluavat tavoitteita toteuttaa.

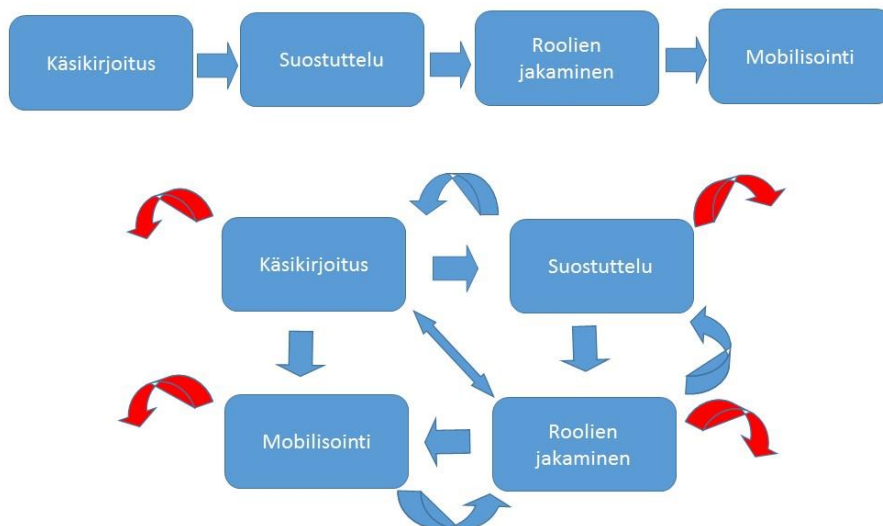


Maa- ja metsätalousministeriö ei voi määrätä maaseudun yhdistyksiä toteuttamaan maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteitä, mutta se voi esimerkiksi *tiedottaa, aktivoida* ja *rahoittaa*. Lopulta yhdistyksistä tulee suostuttelun ja neuvottelujen seurauksena moraalisia subjekteja, jotka kokevat omana tavoitteenaan ja velvollisuutenaan toteuttaa hallinnon asettamia tavoitteita. Hyvä esimerkki tästä ovat mielestäni Leader-ryhmät, mutta prosessi sopii myös muiden tutkimuksen käsittelemien yhdistysten toiminnan tarkasteluun.

Kääntämisprosessia Kaisto (2010, 61) kuvaa vaiheittaisena, joskaan ei välttämättä kronologisena. Käytän kääntämisen prosessin kuvauksessa esimerkkinä maaseudun kehittämisohjelman käytäntöjä, joiden katson kuvaavan Kaiston tarkoittamia vaiheita. Prosessi on kuvattu kuvassa 1. Käsikirjoitus ja suostuttelu nivoutuvat yhteen, ja roolien jaosta voidaan joutua palaamaan käsikirjoitukseen. Käännettävät toimijat voivat myös irtautua prosessista (kuva 1).

Aluksi toimijoiden aktivoitumista tavoitteleva taho määrittelee tavoitteensa ja kohteena olevat toimijat. Oleellista on esittää itsensä korvaamattomana näiden toimijoiden tavoitteiden saavuttamiseksi (esimerkiksi maaseutuohjelman merkitys kylän kehittämiseksi). Myös kohteen ongelmat määritellään vallan harjoittajan toimesta (esimerkiksi ”maaseudun luonnon monimuotoisuuden väheneminen”). Ongelman määrittely on myös oma poliittinen prosessinsa (ks. Haila ym. 2009, 163), joka jo vaatii jollain tasolla myös käännettävän toimijan myöntymistä (Kaisto 2010, 62). Käännettävän toimijan identiteettiä pyritään vaikuttamaan seuraavassa, suostuttelun vaiheessa. Samalla pyritään katkaisemaan toimijan siteet kilpaileviin toimijoihin. Suostuttelun tavoitteena on, että käännettävä toimija muokkaa identiteettiään, motivaatiotaan ja intressejään vallan käyttäjän esittämään suuntaan. (”Kyläyhdistyksemme tehtävänä on edistää luonnon monimuotoisuutta”). Onnistuminen on kiinni siitä, että kohteena oleva toimija myöntää identiteettinsä muuttamisen tarpeen. Prosessi ei ole yksisuuntainen vaan monitahoinen, koska kyse on toimijaverkossa tapahtuvasta vallankäytöstä. Kun kohde on tunnistanut itsensä osana vallankäyttäjän muotoilemaan ongelmaa ja sen ratkaisua, voidaan jakaa roolit (esimerkiksi tuen hakijan ja rahoituksen myöntäjän roolit). Tämän jälkeen kääntämisen kohteena olevalta toimijalta voidaan odottaa roolin mukaista käyttäytymistä (tukiehtojen noudattaminen). Kääntämisen viimeisen vaiheen, mobilisoinnin onnistumisen edellytys on, että hallintavallan käyttäjä onnistuu säilyttämään puhevallan muiden nimissä. Ovatko kohteena olevat toimijat tunnustaneet hallintavallan käyttäjän muotoilemat tavoitteet ja oman subjektiivensa niihin

nähdessä, vai onko toimijoille kilpailevia näkökulmia asiaan? Tuleeko maaseutuohjelman rahoituksesta määräävä tekijä kyläyhdistysten toiminnassa, vai säilyykö yhdistyksillä muitakin tavoitteita? Voidaan myös tarkastella hallinnan käytäntöjen vakiintumista prosessien seurauksena. Syntyykö yhdistykseen toimintakulttuuri, joka tekee hanketoimintaan osallistumisen itsestään selväksi osaksi yhdistyksen toimintaa?



Kuva 1: Kääntämisen prosessi.

## 6.2 Rajauksia

Olen valinnut Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta ympäristön hoitoon liittyvät teemat, koska niiden merkitys on tavoitteissa korostunut aikaisempaan maaseutuohjelmaan verrattuna, ja toteutuksessa yhdistyksillä odotettiin olevan paikallinen rooli. Maaseutuohjelman esittämiä tarpeita, tavoitteita ja toimenpidevalikoimaa voi verrata yksittäisten toimijoiden näkemyksiin paikallisista tarpeista ja tavoitteista. Aineiston perusteella voi tarkastella sitä, millaisen roolin maaseutuohjelma antoi yhdistyksille, ja miten yhdistystoimijat kokivat yhdistysten roolin.

Ympäristöstä huolehtiminen on laajempi kenttä kuin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteet ja toimenpiteet, mutta koska maaseutuohjelma oli ja on kylätoimijoiden merkittävin rahoitusinstrumentti, on sen tarjoamien mahdollisuuksien

tarkastelu mielekäästä. On kuitenkin hyvä muistaa, että strategioissa ja rahoitusohjelmissa tehdään aina rajauksia, jotka korostavat jotakin ja jättävät jotakin ulkopuolelle. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa näkökulma on maatalouden näkökulma. Luontoympäristön suojeleminen (ellei se liity suoraan maatalouden haittojen torjuntaan) jää tarkastelun ulkopuolelle.

Olen valinnut kohderyhmäksi kyläyhdistykset, eli kyläyhdistyksissä toimivat henkilöt. Kyläyhdistykset toimivat yleisyhdistyksinä kylissä, ja vastaavat pääosin niiden kehittämisestä. Kyläyhdistykset ovat myös perinteisesti olleet yksi merkittävimmistä paikallisista kehittämistoimijoista, jotka osallistuvat Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman toteutukseen. Maaseutusuunnitelma on volyymiltaan tärkein rahoituskanava kyläyhdistyksille. Kylätoimijataso tarkastelu jättää ulkopuolelle viljelijöiden ja yksittäisten henkilöiden tekemät suojelemissuunnitelmat tai toimenpiteet omilla kiinteistöillään.

### 6.3 Aineisto ja analyysimenetelmä

Tutkimusaineistoni koostuu kahdesta kyselystä yhdistyksille, jotka ovat toteuttaneet ympäristöhankkeita Manner-Suomen maaseutusuunnitelman rahoituksella ohjelmakaudella 2007–2013 sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 ohjelmasuunnitelmasta. Kehittämissuunnitelman on laatinut Maa- ja metsätalousministeriö kuvaamaan ja ohjaamaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteutusta Manner-Suomessa. Käytän tutkimuksessani laadullisen tutkimuksen menetelmiä. Yhdistelen aineistoni analyysissa aineisto- ja teorialähtöistä sisällön analyysiä. Aineistolähtöisellä analyysillä pyrin löytämään kyläyhdistyksen rooleihin ja verkostoihin liittyviä tuloksia. Teorialähtöinen analyysi taas tuo esiin hallinnan keinot ja niiden vaikuttavuuden tarkasteltavassa aineistossa – eli kääntämisen prosessin ilmenemisen, onnistumisen tai epäonnistumisen.

#### *Aineisto*

Hankkeiden toteuttajille suunnattu kysely toteutettiin helmikuussa 2015 tätä tutkimusta varten. Kohteena olevat yhdistykset valittiin Maaseutuviraston (Mavi 2015) ylläpitämästä hankerekisteristä. Haun perusteeksi valittiin toimintalinja 3 ja toimenpide 323, joka sisältää

ympäristön parantamiseen liittyvät hankkeet. Näistä valittiin sellaiset hankkeet, jotka oli toteuttanut kyläyhdistys tai vastaava maaseudulla toimiva paikallinen yleisyhdistys (esimerkiksi pitäjäseura) ja jotka liittyivät luontoympäristön parantamiseen (ei esimerkiksi uimapaikkojen tai retkeilyreitistöjen kunnostus). Nämä kriteerit täyttäviä hankkeita oli 17. Hankkeita hallinnoineille yhdistyksille lähetettiin viesti, jossa pyydettiin nimeämään vastaajaksi sellainen henkilö, joka on osallistunut hankkeen ideointiin ja suunnitteluun. Yhteystiedot saatiin yhdeksästä yhdistyksestä, joista kahdeksan vastasi kyselyyn. Kysely toteutettiin verkkokyselynä (liitteenä), paitsi yhden vastaajan osalta, joka halusi kirjeitse paperisen kyselylomakkeen. Hanketoimijoiden vastaukset ympäristöhankkeita koskevaan kyselyyn antoi jonkinlaisen kuvan hankkeita edeltäneistä vaikuttimista ja motiiveista. Lisäksi syntyi käsitys siitä, millaisissa yhteistyöverkostoissa yhdistykset toimivat toteuttaessaan ympäristöhoitoa. Otos oli pieni, mutta niin on myös kyläyhdistysten toteuttamien ympäristöhankkeiden määrä, mikä osaltaan kertoo aiheen olevan kylille uusi tai jäävän tärkeämpien tehtävien jalkoihin.

Kahdeksasta vastaajasta kuusi oli toiminut kyseessä olevassa yhdistyksessä yli 24 vuotta, kaksi alle 5 vuotta. Tämä vastaa Rouhiaisen (2014, 15) kuvaa tyypillisestä kylätoimijasta, joka on ollut mukana toiminnassa pitkään. Vain yksi vastaaja ei ollut yhdistyksen hallituksessa, yksi oli yhdistyksen sihteeri ja loput kuusi puheenjohtajia. Hankkeessa vastaajien roolit vaihtelivat ideoijasta toteutukseen osallistuvaan ja hallinnoinnista vastaavaan, kaksi ilmoitti olleensa hankkeen johtaja. Vaikka otos on pieni, se vastaa aikaisempien tutkimusten kuvaa siitä, että vastuu ja työt kasaantuvat yhdistyksessä pienellä joukolla ihmisiä (Hyyryläinen ym 2011, 54). Analyysiluvussa viitataan tähän kyselyyn nimellä ”Hanketoteuttajat” ja vastaajaan viittaa numerolla (1-8).

Maatalouden ympäristötuen seurantatutkimuksen (MYTVAS) loppuraporttia varten toteutettu osatutkimus ”Ei-tuotannollisen investointituen ja LEADER-toimintatavan merkitys perinnebiotooppien kunnostamisessa ja kosteikkojen perustamisessa” (Heliölä ja Haveri 2014) sisälsi kyselytutkimuksen erityisympäristötukia (toimenpide 216) saaneille yhdistyksille sekä paikallisyhdistyksille, jotka ovat potentiaalisia tuen hakijoita. Tämä kyselyaineisto on saatu myös tämän tutkimuksen käyttöön osittain, täydentämään edellä kuvattua kyselyä. Alkuperäisestä aineistosta oli poistettu vastaajien tunnistamisen mahdollistavat tiedot (vastaajien ja yhdistysten nimet). Kyselyaineisto on kerätty Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (TIKE) rekisterin perusteella tunnistetuista

tuensaajista, jotka ovat ilmoittaneet tukirekisteriin sähköpostiosoitteensa. Aineiston potentiaalisia tuenhakijoita edustavat vastaajat on kerätty yhdistyksiä edustavien kattojärjestöjen julkaisemista rekistereistä. Vastaajiksi valittiin kolmen tyyppisiä paikallisyhdistyksiä: luonnonsuojeluyhdistyksiä, kotiseutuyhdistyksiä (myös kyläyhdistyksiä) ja metsästysseuroja. Kyselyt toteutettiin sähköpostitse. Vastausprosentti tuensaajien osalta oli 42 ja muiden osalta 38. (Heliölä ja Haveri 2014, 195.) Aineistossa on tuensaajien osalta vain muutama kyläyhdistys, mutta se täydentää tätä tutkimusta varten tehtyä, suppeampaa hanketoteuttajille suunnattua kyselyä. Potentiaalisille tuen saajille suunnattu osuus tuo esiin mm. käsikirjoituksen haastamiseen ja yleensä kääntämisprosessin epäonnistumiseen liittyviä tapauksia, joita tuen saajat tuovat vähemmän esiin. Viittaan kyselyihin analyysissä siten, että potentiaalisille tuen saajille suunnatun kyselyn nimike on ”Erityistuet”, ja lainauksissa kerron vastaajasta yhdistyksen tyyppin sekä maakunnan. Erityistuilla hankkeita toteuttaneille yhdistyksille suunnattua kyselyä nimitän ”Tuensaajat”-kyselyksi, ja sen kohdalla erottelen vastaajat tukityypin (esim. perinnebiotooppien hoito) ja yhdistyksen luonteen (esim. kyläyhdistys) mukaan.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma ohjaa unionin maatalouden tukien käyttöä alueellaan. Kehittämisohjelma sisältää nykytilan kuvauksen, SWOT-analyysin, kehittämistarpeet ja – tavoitteet sekä valitun strategian avaintarpeet, tavoitteet ja unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) strategisesta kehyksestä valitut toimenpiteet kuvauksineen. Maaseutuohjelmasta selviää, mikä rooli yhdistyksille (ja kyläyhdistyksille) on ajateltu ohjelman toteuttamisessa: millä kehittämisohjelman painopistealueilla on toimenpiteitä, joissa yhdistys voi olla tuensaajana. Ohjelma-asiakirja on myös tavallaan kääntämisprosessin käsikirjoitus: se pitää sisällään muun muassa hallinnon määrittelemät faktat. Tarkastelen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa vuosille 2007–2013 (Maa – ja metsätalousministeriö 2007) siitä näkökulmasta, minkä roolin se tarjoaa maaseudun yhdistyksille ympäristön hoitoon liittyvissä toimenpiteissä, ja miten kääntämisen prosessi ilmenee ohjelman sisällössä. Kehittämisohjelma kattaa nimensä mukaisesti Manner-Suomen alueen jättäen tarkastelun ulkopuolelle Ahvenanmaan maakunnan, jolla on oma maaseudun kehittämisohjelmansa.

Valtaosa ohjelman ympäristötoimenpiteistä kuuluu toimintalinjaan 2 ja on suunnattu maatiloille. Näitä ei tutkimuksessa käsitellä. Toimintalinjasta 2 löytyy toimenpide, jossa

tuensaajana voi olla viljelijän lisäksi rekisteröity yhdistys. Tämä on toimenpide 216, joka pitää sisällään monivaikutteisten kosteikkojen perustamisen sekä arvokkaiden perinnebiotooppien alkuraivauksen ja hoidon (s. 138-139). Lisäksi toimintalinjalla 3, toimenpiteessä 323, voidaan toteuttaa ympäristöhoitoon liittyviä hankkeita.

#### Perinnebiotoopit

Perinnebiotoopit ovat erityisesti perinteisen karjatalouden muovaamia biotooppeja, joissa lajikirjo on huomattavan suuri verrattuna modernin maatalouden muokkaamiin alueisiin. Perinnebiotooppeja ovat niityt, hakamaan, metsälaitumet, nummet ja kaskimetsät. Maatalouden muutos on aiheuttanut perinnebiotooppien merkittävää vähenemistä. Niitä on joko raivattu pelloksi tai ne ovat luontaisesti metsittyneet. Perinnebiotoopeilla on maisemallisia ja kulttuurihistoriallisia arvoja biologisten arvojen lisäksi. (Vainio ym. 2001, 5–6.) Perinnebiotooppien hoito on arvioitu luonnon monimuotoisuuden kannalta ympäristötukijärjestelmän tärkeimmäksi osaksi (Heliölä ym 2009, 18). Toimenpiteen 216 tavoitteet perinnebiotooppien osalta ovat seuraavat:

*”Toimenpiteellä tuetaan arvokkaiden perinnebiotooppien, niiden luontotyyppien ja eliölajien sekä kulttuurihistoriallisten ja maisemallisten arvojen säilyminen. Tuen avulla edistetään perinnebiotooppien uhanalaisten lajien säilymistä ja estetään perinnebiotooppien lajiston uhanalaistumista ja luonnon köyhtymistä ja edistetään maisemanhoitoa.”*

#### Monivaikutteiset kosteikot

Monivaikutteiset kosteikot ovat osa maatalouden vesistökuormituksen hallintaa. Kosteikkoja perustamalla pyritään lisäksi parantamaan linnuston elinolosuhteita ja palauttamaan kuivatuksen johdosta kadonneita elinympäristöjä. Kosteikot edistävät myös riista- ja kalataloutta sekä maaseutumaiseman hoitoa. Ne voivat toimia myös kasteluveden varastona ja osana tulvasuojelua (ohjelma s. 138).

Toimenpide on rajattu koskemaan vain alueita, joissa peltopinta-alan on yli 20% vesistön valuma-alueesta. Lisäksi toimenpide koskee vain Suomenlahteen, Saaristomereen tai Selkämereen laskevien jokien valuma-alueita. Toisaalta maaseutuohjelmassa annetaan alueellinen harkintavalta tukea kosteikon perustamista myös muuhun ympäristön hoidon kannalta tarkoituksenmukaiseen paikkaan (MMM 2007, 138).

Perinnebiotooppien tapaan tuensajina voivat olla rekisteröidyt yhdistykset viljelijöiden lisäksi. Kumpaankin toimenpiteeseen liittyy perustamisen ja kunnostuksen jälkeen tehtävä hoitosuunnitelma ja hoitosopimus.

#### **Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen**

Toimintalinjalla 3, toimenpide 323, maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen, on laaja, pitäen sisällään luonnonperintökohteet, arvokkaat rakennukset ja maaseudun henkisen kulttuuriperinnön.

Tavoitteena toimenpiteellä on ”*viihtyisä ja omaleimainen maaseutuympäristö, joka tulee alueen tai paikkakunnan sosiaalista ja taloudellista kehitystä luonto – ja kulttuuriperintöä hyödyntäen*”. Tavoitteet eivät siis ole tässä tapauksessa ympäristön tilassa, vaan toimintalinjan 3 otsikon mukaisesti maaseudun sosiaalisessa ja taloudellisessa kehityksessä. Kehittämisohjelmassa puhutaankin luonnonarvoltaan merkittävien kohteiden *hyödyntämisestä*, suojelun, säilyttämisen ja kehittämisen lisäksi.

Tuensajia tässä toimenpiteessä voivat olla kunnat, yhdistykset, järjestöt ja osuuskunnat. Kehittämisohjelmassa arvioidaan, että suurin osa hankkeista toteutuu Leader-toimintatavan mukaisesti. Erikseen todetaan, että toimenpiteestä ei rahoiteta toimenpiteeseen 216 kuuluvien hankkeiden kanssa päällekkäisiä toimia. Lisäksi todetaan, että suojelu- ja maisemanhoitosuunnitelmien tukemisen edellytyksenä on hankkeiden yleishyödyllisyys

#### **Aineiston analyysimenetelmä**

Toimijaverkkoteoriaan ja kääntämisen käsitteeseen pohjautuvassa tarkastelussa käyttämiäni käsitteitä ovat *käsikirjoitus, suostuttelu, roolien jakaminen ja mobilisointi*. Olettamukseni on, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ympäristötoimien toteuttaminen yhdistysten toimesta sisältää ristiriitaisia tavoitteita, eikä yhdistysten aktivointi ole onnistunut kehittämisohjelman toteutumisen vaatimalla tavalla. Teorialähtöisesti tarkasteltuna, jos hypoteesi on oikea, kääntäminen on epäonnistunut. Jos hypoteesi osoittautuu vääräksi, se tarkoittaa, että kääntäminen on onnistunut.

Analyysissä on oleellista esittää se, miten kääntäminen maaseutuohjelman hallinnossa ilmenee. Analyysia varten olen muodostanut teorian tarjoamista käsitteistä teemat, joita edustavia koodeja olen etsinyt teksteistä: maaseutuohjelma-asiakirjasta ja

kyselyvastauksista. Pohjana teemoittelulle ja koodien muodostamiselle olen käyttänyt kääntämisen prosessin kuvausta.

Kääntämisen prosessi on seuraava (Kaisto 2010):

Prosessin vaihe / teema	Tunnusmerkit / koodit
<b>Käsikirjoituksen laatiminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Käännettävien toimijoiden määrittely</li> <li>- Oman roolin määrittely (korvaamattomana) – edellytyksenä myönnytys muilta toimijoilta (vastavuoroisuus).</li> <li>- Ongelman asettelu; ratkaisee myös hallintatekniikan valinnan. Roolien määrittämisen myötä valta materialisoituu tiettyyn toimijaan.</li> <li>- Käsikirjoitusvaiheen onnistumisen edellytys on toimijoiden myöntyminen käännettäviksi.</li> </ul>
<b>Suostuttelu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kiinnostuksen herättäminen käännettävissä,</li> <li>- Käännettävien identiteetin määrittäminen,</li> <li>- Sidosten katkaiseminen kilpailijoihin.</li> <li>- Hallinnan kohteen subjektiivisuuden herääminen siten kun hallinto sen tarkoittaa.</li> <li>- Problematoidun substanssin vakiinnuttaminen hallinnan kohdetta määrittäväksi ominaisuudeksi.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onnistunut suostuttelu vahvistaa ongelmanasettelun oikeellisuutta ja määrittelyyn liittouman tarpeellisuutta.</li> <li>- Irtileikkaaminen kilpailijoista: ”pyytää, lupaa, pakottaa”, huomioi useat kilpailevat kääntämisprosessit.</li> <li>- Itsen muovaamisen käytännöt: Vastustavia esim. ristiriitojen luominen, etääntyminen, käsikirjoituksen problematisoinnin haastaminen, ongelmanasettelun uskottavuuden kiistäminen</li> </ul>
<b>Roolien jakaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neuvottelut.</li> <li>- Rooleihin kiinnittäminen,</li> <li>- Roolien suhteen määrittely</li> <li>- Hallintavaltaa käyttävä toimija pyrkii puhemiehen rooliin, jolloin saa muiden voimat käyttöönsä.</li> <li>- Ottaakseen roolinsa hallinnan kohteena subjektin on hyväksyttävä tarve työstää käyttäytymistään, lisäksi halu ohjata itse käyttäytymistä.</li> </ul>
<b>Mobilisointi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kohde omaksuu valtaa käyttävän toimijan määrittelemän roolin ja toimii sen mukaisesti.</li> </ul>

Prosessin vaiheiden tunnusmerkit ovat niitä koodeja, joita etsin aineistoni teksteistä.

Aineistoni sisältää erityyppisiä tekstejä (ohjelma-asiakirja ja kyselyaineisto), jotka on tuotettu eri tarkoituksiin. Tämä diskurssien tuottama vaihtelu ja merkitykset on otettava huomioon analyysissa, vaikka en varsinaisesti analysoikaan tekstien muodostamaa todellisuutta. Kääntämisen prosessi ja siihen liittyvä vuorovaikutus voi ilmetä kummassakin aineistossa, mutta ei samassa muodossa. Toimijaverkkojen analyysissa on syytä myös huomioida aineiston esiin tuomat, tarkastelun kohteen eli maaseutuohjelman ympäristötoimien ulkopuoliset toimijaroolit, joilla on vaikutusta maaseutuohjelman sisällä toimimiseen.

## 7. Aineiston analyysi

Tarkastelen aineistoa kääntämisen prosessin vaiheiden, käsikirjoituksen, suostuttelun, roolien jakamisen ja mobilisoinnin alla. Käsikirjoitusta aineistossa edustaa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma (MMM 2007). Viitteitä sen haastamiseen tai hyväksymiseen löytyy kyselyaineistoista. Suostuttelun, roolien jakamisen ja mobilisoinnin kuvaukset löytyvät lähinnä kyselyaineistoista, mutta niitä on hyvä verrata myös ohjelma-asiakirjaan analyysin kuluessa.

### 7.1 Käsikirjoitus

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa voi kutsua kääntämisen käsikirjoitukseksi, vaikka se sisältääkin vähän vihjeitä itse kääntämisen prosessista. Ohjelma-asiakirja kuitenkin määrittelee prosessin toimijat joihin sitouttaminen ja aktivointi eli kääntäminen kohdistuu sekä pyrkii määrittelemään näiden roolit. Lisäksi ohjelma-asiakirjassa tapahtuu ongelman asettelu, johon liittyvät ohjelmassa esitetyt *faktat*.

#### *Mistä maaseudussa on kysymys: faktat ja ongelman määrittely*

Asiakirjassa pyritään määrittelemään *faktat*, perusolettamukset, jotka ohjaavat verkoston toimintaa. Faktat toimivat yhtenä vallan elementtinä, kun toimien merkitystä ja oikeutusta perustellaan verkoston toimijoille.

Faktojen luomisesta esimerkkinä maaseutumaiseman tilanneanalyysi (MMM 2007, 29):

*”Suomessa on käytössä olevaa maatalousmaata vain 8,9 % koko maan pinta-alasta, joten jokainen avoin viljelty pelto, kesanto tai laidunalue on arvokas maaseutumaiseman kannalta.”*

Maatalousmaa on oleellinen osa maaseutumaisemaa. Toisaalta myös metsä, vesistöt, suot ja rakennettu ympäristö on osa maaseutumaisemaa. Ohjelma-asiakirja rajaa kuitenkin arvokkaan maaseutumaisemat osaksi vain maatalouden muokkaaman maiseman.

Suomen maaseudun ympäristön tilaa kuvataan ohjelma-asiakirjassa vesistön, ilman, maaperän, metsien, luonnon monimuotoisuuden, maiseman ja jätehuollon kautta. Lisäksi käydään läpi Natura 2000 – verkoston tilaa, ilmastonmuutoksen vaikutusta maatalouteen sekä luontoarvoiltaan arvokkaita maatalousalueita. Ympäristön tilan kuvaus on tehty maataloudesta käsin: Luonnon monimuotoisuutta käsitellään maatalousympäristön ja metsätalousympäristön näkökulmasta, vaikka aluksi todetaankin monimuotoisuuden vähenemisen syiden ja vaikutusten olevan myös muualla kuin maataloudessa:

*”Luonnon monimuotoisuus on viime vuosikymmeninä vähentynyt asutuksen ja elinkeinotoiminnan seurauksena. Monimuotoisuuden vähenemisestä kärsivät erityisesti vanhojen metsien, lehtojen, perinteisesti viljeltyjen ja laidunnettujen elinympäristöjen, runsasravinteisten suotyyppien sekä luonnontilaisten pienvesistöjen lajistot.”*(MMM 2007, 26)

Yksityiskohtaisemmin ongelmat luetellaan kuitenkin vain maatalouden osalta. Näitä ovat maatalousympäristön luonnonvaraisten eläin – ja kasvilajien uhanalaistuminen, perinnebiotooppien väheneminen, sekä viljelykasvien ja tuotantoeläinten geneettisen monimuotoisuuden kapeneminen. (MMM 2007, 26)

Vesistöjen osalta käydään läpi maatalouden ravinnepäästöjen vaikutukset. Maatalouden ulkopuolta todetaan haja-asutusalueiden jätevesien käsittelyn olevan haaste, mutta siihen ei ohjelma-asiakirjassa myöhemmin palata. Ilman osalta todetaan maatalouden kasvihuonekaasupäästöt. Muun kuin maatalouden aiheuttamien päästöjen tilanne tai vaikutukset eivät tule ilmi. (MMM 2007, 18)

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman lähtökohta on maataloudessa ja ihmistoiminnassa, tämä näkyy myös sen toimenpidevalikoimassa. Ohjelman toimenpiteistä, toimintalinjalta 3 löytyy toimenpide, jota rekisteröidyt yhdistykset voivat hyödyntää ympäristön kunnostukseen. Tämä on toimenpide 323, maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen. Toimenpide on laaja, pitäen sisällään myös esimerkiksi maaseudun henkisen kulttuuriperinnön. Materiaalista perintöjä koskeva kuvaus on seuraava:

*”Toimenpiteessä toteutetaan hankkeita, jotka hyödyntävät maaseudun kulttuuriperintökohteita ja arvokkaita rakennuksia sekä luonnonperintökohteita ja luonnonarvoiltaan merkittäviä paikkoja ja edistävät niiden suojelua, säilyttämistä ja kehittämistä.”*(MMM 2007, 155)

Tavoitteena toimenpiteellä on *”viihtyisä ja omaleimainen maaseutu ympäristö, joka tulee alueen tai paikkakunnan sosiaalista ja taloudellista kehitystä luonto – ja kulttuuriperintöä hyödyntäen”* ((MMM 2007, 155). Tavoitteet eivät siis ole tässä tapauksessa ympäristön tilassa, vaan toimintalinjan 3 otsikon mukaisesti maaseudun sosiaalisessa ja taloudellisessa kehityksessä. Kehittämissuunnitelmassa puhutaankin luonnonarvoiltaan merkittävien kohteiden *hyödyntämisestä*, suojelun, säilyttämisen ja kehittämisen lisäksi (em. 155)

Ohjelma-asiakirjan luoma käsikirjoitus rajaa osan maaseudun ongelmista ja kehittämiskohteista ulkopuolelleen. Erityisesti huomion kiinnittää ilmastonmuutoksen käsittely, jossa jo otsikossa rajataan käsittely koskemaan maataloutta (em. 23) Ilmastonmuutoksen vaikutukset maaseudulla eivät kuitenkaan rajoitu maatalouteen, vaan yhtäläillä sillä on vaikutusta muihin elinkeinoihin, luonnonympäristöihin ja ihmisiin (ks. Sairinen ym. 2010).

Nämä rajaukset tulevat vastaan, kun ohjelman toimenpiteille haetaan toteuttajia (suostuttelu). Potentiaaliset tukia hakevat yhdistykset voivat kokea vieraaksi maatalouden ympäristönhoidon toteuttajaksi ryhtymisen:

*”Jos saisi museoalueiden hoitoon, niin olisi houkuttelevampi, kun saisi toimia omalla tontilla.”* (Erityistuet, kotiseutuyhdistys, Keski-Suomi)

*”[...] -seura ry on kotiseutuyhdistys ja sen toiminta ei ole liittynyt mitenkään maatalouden ympäristönsuojeluun.”* (Erityistuet, kotiseutuyhdistys, Etelä-Häme)

Edellä kuvatulla faktojen tarkastelulla ja luomisella käsikirjoitukseen saadaan käsikirjoituksen laatijan arvoja ja tavoitteita vastaava sisältö: Luontoympäristön merkitys maaseudun ympäristössä häivytetään, ja maatalouden merkitys nostetaan päärooliin. Ongelmat asetetaan maataloudesta käsin. Tällä on merkitystä toimenpiteiden toimijoiden valintaan sekä roolien jakamiseen.

### *Roolit ja neuvottelu*

Käsikirjoituksen laatimiseen liittyy roolien määrittely ja neuvottelua kääntämisen kohteen kanssa (Kaisto 2010, 61). Ohjelma-asiakirjassa neuvottelua tuodaan esiin osassa ”Kuulemiset ja niiden tulokset” (MMM 2007, 190). Tässä osassa ja sen liitteessä kuvataan valmisteluprosessia ja tuodaan esiin valmisteluun osallistuneita tahoja. Valmistelua kuvataan vuorovaikutteiseksi. On kuitenkin selvää, että ohjelma-asiakirjan valmistelu on ollut maa- ja metsätalousministeriön hallinnassa: se on esittänyt asiakirjaluonnoksen, jonka pohjalta valmistelua on tehty. Ministeriö on lopulta tehnyt päätöksen siitä, mitkä lausunnot ja kannanotot vaikuttavat asiakirjan sisältöön, ja mitkä jätetään huomiotta.

Yhtenä neuvottelun tapana voi nähdä ohjelman ennakoarvioinnin. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007-2013 ennakoarvioinnin toteutti Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti tarjouskilpailun perusteella. Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää ”laaditun ohjelman asianmukaisuutta vastata maaseudun nykyisiin kehitystarpeisiin” (MMM 2007, 49). Osana arviointia toteutettiin myös ympäristövaikutusten arviointi.

Ennakoarvioinnissa kiinnitettiin huomiota mm. juuri ilmastotoimenpiteiden ja linjausten vähäisyyteen ohjelmassa kansallisista sitoumuksista huolimatta. Arvokkaista maisemakohteista ja perinnebiotoopeista todetaan, että niiden hoitoa vaikeuttaa se, että muut kuin aktiiviviljelijät omistavat kyseisiä alueita. Tuen kohteena ovat aktiiviviljelijät (Ruralia-instituutti 2006, 87). Ilmeisesti tämä perusteella kehittämissuunnitelmassa päätettiin kokeilla niin sanotun Leader-toimintatavan sisällyttämistä kahteen ympäristötuen toimenpiteeseen (MMM 2007, 59). Tämä tarkoitti, että perinnebiotooppien alkuraivauksen ja hoidon sekä kosteikkojen perustamisen tukea voivat hakea aktiiviviljelijöiden lisäksi myös rekisteröidyt yhdistykset. Toisin sanoen, yhdistys vuokraa alueen maanomistajalta ja toteuttaa vaaditut työt tuen saamiseksi. Ennakoarvioinnissa (Ruralia-instituutti 2006, 101) todetaan, että toimintatapa on merkittävä myönteinen avaus (em. 108) ympäristönhoidon ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta.

Neuvottelun tuloksena siis käännettävien toimijoiden kirjo kasvoi: Yhdistykset tulivat osaksi ympäristötoimien toteutusta. Erityisympäristötukien saajista maaseutuohjelmassa todetaan (MMM 2007, 139) seuraavasti:

*”Tukea voidaan myöntää myös muille tuensajille kuin viljelijöille Leader-toimintatavan mukaisesti. Leader-toimintatapa antaa rekisteröidyille yhdistyksille mahdollisuuden kunnostaa sellaisia arvokkaita alueita, joiden hoitamiseen viljelijöillä ei ole mahdollisuutta.”*

Olemassa olevat perinnebiotoopit sijaitsevat pääsääntöisesti maatalojen yhteydessä. Edellä mainitulla tuensajien laajennuksella tuen ja kunnostuksen piiriin pyritään siis saamaan myös sellaisia arvokkaita alueita, joita aktiiviviljelijä ei voi tai halua hoitaa. Muuten tuen ehdot ovat samat riippumatta toteuttajasta.

Kuitenkin, kuten edellä on kuvattu, ohjelmaa on kirjoitettu maatalouden näkökulmasta. Pelkästään tuensajien joukkoa kasvattamalla ei näkökulma varsinaisesti laajene, jos toimenpiteet on suunniteltu maataloudesta käsin:

*”Hakuprosessi on yhdistyksille liian monimutkainen ja lomakkeet kuten koko tukisysteemi kehitetty maaseutuyrittäjiä varten. Mm. ei-tuotannollisessa tuessa viljelijä voi vähentää alv:t mutta yhdistys ei, joten tuki jää tosiasiallisesti 24 % pienemmäksi. Myös vuotuinen maksatuksen haku on hankalaa.”* ( Tuensajat, perinnebiotooppien hoito, luonnonsuojeluyhdistys)

Erityisesti hanketukea saaneet yhdistykset toimivat yhteistyössä Leader-ryhmän kanssa. Tämä on luontevaa, koska rahoitus hankkeille tuli tätä kautta. Hankehallintoon liittyvä neuvonta helpottaa pienten yhdistysten ryhtymistä ympäristöhoitotoimiin:

*”Nykyinen toimintaryhmien jakama rahoitus on hyvä ja hyvien neuvojen ansiosta byrokratiaakaan ei kannata pelätä.”* (Hanketoteuttajat 8)

Leader-ryhmä toimii kääntämisen prosessissa välittäjän roolissa. Hallinto jää hanketoimijan näkökulmasta taustalle, koska Leader-ryhmä hoitaa yhteistyön hallinnon edustajan kanssa. Leader-ryhmän muodostumiseen ja toimintaan liittyvä kääntämisen prosessi ja rooli voisivat olla itsessään mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tässä tutkimuksessa Leader-ryhmä jää syrjään ollen yksi osa toimijaverkkoa, hallinnon ja hanketoteuttajien välissä.

Viranomaisten kanssa toimimisesta löytyi negatiivisia kokemuksia. Rooleista ja tavoitteista oli käyty neuvotteluja, ja käsikirjoitus yksittäisen hankkeen osalta oli kertaalleen hyväksytty. Neuvottelut alkoivat kuitenkin alusta, kun hallinnon henkilöt vaihtuivat:

*”Valmisteluvaiheessa ja osin sovituissa rahoituksissa tehtiin paljon muutoksia jo jätettyyn rahoitushakemukseen.”( Hanketoteuttajat 1)*

*”Viranomaisten vaatimuksesta lisättiin paljon erilaisten taustaselvitysten tekoa, vaikka rahoitusta ei lisättykään. (taustaselvityksistä oli sovittu jo valmisteluvaiheessa, viranomaisen henkilöt vaihtuivat)” (Hanketoteuttajat 1)*

## 7.2 Suostuttelu

Suostutteluun liittyy kiinnostuksen herättäminen käännettävässä, identiteetin uudelleen määrittely, hallinnan kohteen subjektiivisuuden herääminen ja problematisoidun substanssin (hallinnon määrittelemä ympäristöongelma) vakiinnuttaminen toimijaa määrittäväksi ominaisuudeksi.

### *Kiinnostuksen herättäminen*

Kiinnostuksen herättäminen tarkoittaa maaseutuohjelman tapauksessa potentiaalisten toimijoiden tekemistä tietoisiksi ohjelman tukimuodoista ja niiden hyödyntämismahdollisuudesta. Leader-ryhmien merkitys paikallisten toimijoiden kääntämisen prosessissa on ohjelma-asiakirjan perusteella merkittävä. Vaikka Leader-ryhmien tehtävät esitetään enimmäkseen tuotosindikaattorien kautta (toteutettua hanketta / ohjelman toimenpide), liittyy ryhmille myönnettyyn rahoitukseen vahvasti ajatus paikallisena aktivaattorina toimimisesta (MMM 2007, 168). Ohjelman tiedotus- ja julkistamistoimista todetaan erikseen, että paikalliset toimintaryhmät (Leader-ryhmät) *”toimivat mahdollisten tuensaajien yhteyshenkilöinä tuen hakuun liittyvissä asioissa. He osallistuvat tiedotukseen, jota suunnataan mahdollisille tuen saajille ja sidosryhmille.”* (em. 187)

Erityisympäristötukien osalta Leader-ryhmien rooli on ollut tiedottamisen lisäksi lausunnonantaja. Rahoitus ei kuitenkaan ole liittynyt paikalliseen Leader-ohjelman toteuttamiseen. Tuen hakijoille ryhmän rooli onkin jäänyt osin epäselväksi:



*”Ja Leader-toimintaryhmän lausunnon merkitys on ollut epäselvä, ehkä sellainen olisi ollut tarpeen jos hakemuksissa olisi ollut suurryntäys, mutta näinhän ei ole käynyt.”* (Tuensaajat, perinnebiotooppien hoito, luonnonsuojeluyhdistys)

Tieto tukimuodoista ei ole tavoittanut kaikkia potentiaalisia toimijoita. Lähes puolet kotiseutuyhdistyksistä ja 30 % metsästysseuroista oli tietämättömiä erityisympäristötukien hyödyntämismahdollisuudesta. (Heliölä ja Haveri 2014, 199.)

*”Ei meitä ole lähestytty tällaisessa asiassa joten emme ole ymmärtäneet että se koskisi myös meitä”* (Eryistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Pirkanmaa)

Toisaalta, vaikka tietoa olisi ollutkin, kiinnostusta niiden hyödyntämiseen ei juuri ollut. Perusteiksi oli mainittu mm. aktiivisten jäsenten vähäisyys, tukijärjestelmän monimutkaisuus ja tuen riittämättömyys ja väliaikaisrahoituksen tarve. (Heliölä ja Haveri 2014, 198.)

Tässä kohti herää kysymys, onko käsikirjoitusvaiheessa toimijoiden määrittelyyn paneuduttu riittävästi. Tukijärjestelmän avaaminen uudella hakijaryhmälle ei ole tuottanut tulosta, koska hakijoilla ei ole ollut resursseja ja realistisia mahdollisuuksia toimenpiteiden toteuttamiseen.

*”Seurallamme ei ole omia maita, joille hakea ja maanomistajilta lupien saanti on vaikeaa”* (Eryistuet, metsästysseura, Pohjois-Karjala)

*”Yhdistyksellä ei tällä hetkellä ole resursseja sitoutua pitkäaikaiseen perinnebiotoopin tai kosteikon hoitoon. Lisäksi tukihaku nähdään yhdistyksen kannalta hankalaksi. [...] Olemme vapaaehtoisyhdistys, eikä meillä ole valitettavasti aikaa kokopäiväiseen paperibyrokratiaan, mitä erityistukihaku tällä hetkellä mielestämme on.”* (Eryistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Varsinais-Suomi)

Eryisympäristötuet voivat olla viljelijälle houkuttelevia byrokratiasta huolimatta, koska sen avulla tuen piiriin voi saada muuten vähätuottoisia alueita. Vapaaehtoisille yhdistyksille byrokratia on kuitenkin huomattava lisäponnistus, josta saatava hyöty ei näyttäyty riittävän houkuttelevana.

*”[...] helpompi olisi niitellä [...] jihan huvikseen mieluummin kuin jatkuvassa tarkastuksen ja paperisodan pelossa.”* (Tuensaajat, perinnebiotooppien hoito, luonnonsuojeluyhdistys)

### *Identiteetin uudelleen määrittely ja subjektius*

Kaisto (2010, 61) toteaa artikkelissaan kääntämisen prosessista, että prosessin vaiheet eivät seuraa toisiaan kronologisesti. Yhdistysten ympäristöhankkeissa kiinnostuksen ja subjektuuden syntymisen järjestyksen välillä on vaihtelua: Osa toimijoista voi tukimahdollisuudesta kuullessaan muodostaa toimijaidentiteetin, osalla on vahva subjektius ympäristön hoitoon, ja kiinnostus tukijärjestelmään tulee sen myötä. Osa yhdistyksistä taas ryhtyy ”ympäristötoimijaksi” jonkun toisen tahon puolesta: tukijärjestelmä edellyttää järjestäytyneitä hanketoteuttajia, ja joskus yksi yhdistys sopii tehtävään paremmin kuin toinen.

*”Kalastus/osakaskunnalla ei ollut hallinnoijahenkilöstöä. Kyläseura on toteuttanut muitakin kehittämishankkeita hallinnoijana ja/tai toimijana.”* Hanketoteuttajat 1

*”Paikallinen metsästysseura otti yhteyttä kyläseuraan, koska he olivat kiinnostuneita kosteikon perustamisesta ja siitä oli puhuttu yhdistyksen kokouksessa. He tarvitsivat apua hankkeen hallinnoinnissa ja olivat valmiita tekemään käytännön työt”.* Hanketoteuttajat 3

Nämä yhdistykset ovat ottaneet omakseen Kumpulaisen (2012, 27) kuvaaman paikallisen organisaattorin roolin ja onnistuneet tuomaan toiminnallaan kylälle resursseja eli tässä tapauksessa hankerahoitusta. Samalla ne ovat sisäistäneet hallinnon tarjoaman roolin paikallisena maaseutuohjelman toimijana.

Näissä kahdessa esimerkissä toteuttavalla kyläseuralla ei ollut varsinaisesti luontoon liittyvää intressiä, vaan kyse oli enemmänkin toimimisesta ns. bulvaanina. Kyläseura otti vahvasti roolin kylän yhteistyöelimenä toimiessaan hankehallinnoijana toisen yhdistyksen puolesta. Kyläyhdistyksestä on muodostunut subjekti, jonka tavoitteet ja toiminta vastaavat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hallinnon tavoitteita ja toimenpidevalikoimaa. Samassa esimerkissä näkyy Åkermanin (2006, 37), kuvaama verkosto, josta jokainen toimija itseasiassa muodostuu: yksittäinen yhdistys ei itsessään muodosta *toimijaa*, vaan se muodostuu tämän yhdistyksen yhteistyökumppaneista ja heidän jakamistaan resursseista. Lisäksi yksittäinen yhdistys on jäsentensä ja aktiiviensa muodostama kokonaisuus.

Aineiston yhdistyksistä selkein esimerkki maaseutuohjelmaan liittyvästä subjektiuden syntymisestä oli kylä, jossa perustettiin kyläyhdistys rahoituksen saamiseksi järven kunnostushankkeelle.

*”Perustettiin kyläyhdistys hanketta varten, perusteluna asioiden joustavampi hoito ilman turhia välikäsiä [...]”* (Hanketoteuttajat 5)

Yhdistys perustettiin, jotta asiat voitaisiin hoitaa itse. Maaseutuohjelman problematisointi (vesistöjen kunto) oli hyväksytty, ja tähän liittyvä substanssi oli omaksuttu yhdistystä määrittäväksi tekijäksi. Sama yhdistys aikoo jatkaa ympäristöhankkeita myös sen jälkeen, kun järvi on kunnostettu. Yhdistys on esimerkki hallinnon kannalta onnistuneesta kääntämisprosessista: paikallinen Leader-ryhmä rahoitti kylien kehittämishankkeen, jonka projektipäällikön rooli yhdistyksen perustamisessa ja hankkeen käynnistämisessä oli merkittävä. Projektipäällikkö toimi välittäjänä esitellen hallinnon tavoitteet kyläläisten mahdollisuuksina (*houkuttelu*), ja avustaen byrokratian hoitamisessa. Myös muualla aineistossa tuli esiin, että hallinto tarvitsee tämän tyyppisiä välittäjiä onnistuneeseen kääntämisprosessiin. Välittäjänä voi toimia esimerkiksi Leader-yhdistyksen neuvoja, maaseutuasiamies tai yksittäinen henkilö, joka työnsä tai harrastuksensa kautta tuntee tukijärjestelmän.

### 7.3 Mobilisointi

Hallintovallan toteuttama, verkoston toimijoiden onnistunut mobilisointi tarkoittaa, että toimija omaksuu valtaa käyttävän määrittelemän roolin ja alkaa toimia sen mukaisesti. Toimija omaksuu hallintovallan esittämät tavoitteet, ja hyväksyy käsikirjoituksen niiden toteuttamiseksi.

Ympäristötukijärjestelmässä tavoitteiden omaksuminen ei tule selkeästi esiin. Hanketukien saajille suunnatussa kyselyssä tavoitteet esitettiin aina toimijan näkökulmasta, ja ne liittyivät paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Tämä on luonnollista ja odotettavissa. Ei edes hallinto oleta, että maaseudun toimijat lähtisivät talkoovoimin toteuttamaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa muista kuin paikallisista tarpeista käsin. Mobilisoinnin edellytyksenä onkin, että ohjelman tavoitteet vastaavat paikallisia tavoitteita. Tämä

edellyttää käsikirjoituksen, eli ohjelman valmistelulta toteutusalueen olosuhteiden ja tarpeiden tuntemista.

Oleellinen osa mobilisaatiota ovat aineiston perusteella ns. välittäjät: Hallinnon ja toimijoiden välissä toimivat henkilöt tai organisaatiot, jotka välittävät tietoa toimijoille ja avustavat erityisesti hallinnon byrokratian kanssa toimimisessa. Erityisesti Leader-ryhmät nousevat esiin välittäjinä, mutta myös kuntien maaseutuasiamiehet, yksittäiset hallinnon virkamiehet ja kyläasiamiehet nousevat esiin.

*”Paperisota tuntuu aluksi pelottavalta [...], mutta pyytäkää apua kunnan maatalousneuvojalta ja ELY-keskukselta. Ammattiviljelijät todennäköisesti oppivat vuosien mittaan, miten tätä pitää hoitaa. En usko, että pieni yhdistys joka hakee tätä kerran vuodessa, pystyy täyttämään näitä lomakkeita ilman asiantuntevaa apua.”* (Tuensaajat, perinnebiotoopin hoito, kyläyhdistys)

Kyläyhdistysten tapauksessa yksi mobilisaatiota edistävä tekijä näyttäisi olevan niiden perinteinen rooli kylän kokoavana resurssina. Luonteva jatkumo tälle on toimiminen hankehakijana toisten yhdistysten puolesta. Kyläyhdistyksestä voi näin muodostua ”hankeammattilainen”, joka kerää ulkopuolisia resursseja (rahoitusta) kylän ulkopuolelta.

*”Alueen kaikkia käyttäjiä kuunneltava, otettava mukaan suunnitteluun. Yhteistyötä muiden yhdistysten kanssa (metsästys, maamiesseura, vesiensuojelu, seniorit ja koululaiset). Yleinen keskustelutilaisuus suunnitellut alueen historiasta – visio sen tulevaisuudesta.”* (Tuensaajat, perinnebiotooppien hoito, kyläyhdistys)

Tässä tehtävässä kyläyhdistyksen rooli ja sen aktiivien osaaminen vahvistuvat. Samalla näyttää syntyvän kaksi roolia yhdistävä subjekti. Toisaalta maaseutuohjelman tarkoittama ja toisaalta laajemman maaseutupolitiikan kylille tarjoama rooli: Ympäristötoimien toteuttaja ja kylän verkostoa kokoava toimija.

#### 7.4 Vastustus ja haastaminen

MYTVAS loppuraportissa todetaan yhdistysten roolin erityisympäristötukien osalta jääneen marginaaliseksi (Heliölä ja Haveri 2014, 200). Syytä tähän voi etsiä myös kääntämisen

arvioinnin avulla. Potentiaaliset hankkeiden toteuttajat ovat eri syistä joko tietoisesti päättäneet jättää tukimahdollisuuden hyödyntämättä, tai sitten eivät ole olleet tietoisia mahdollisuudesta. Kummankin voi tulkita kääntämisprosessin epäonnistumiseksi. Kääntämisprosessin epäonnistumisessa voi olla kyse paitsi huonosti hoidetusta prosessista, myös käännettävien toimijoiden vastustuksesta. Vastustus voi ilmetä ristiriitojen luomisena, faktojen ja problematisoinnin kiistämisenä tai tietoisena etääntymisenä. Käyn seuraavaksi läpi aineistossa ilmenneitä vastustuksen elementtejä.

### *Kilpailevat kääntämisprosessit*

Kylätoimijat ovat monen päällekkäisen ja kilpailevan kääntämisprosessin kohteina. Kuten aikaisemmin todettu, kylät ovat kiinteästi yhteydessä maaseutupolitiikan toimijoihin, ei vain Manner-Suomen maaseutuohjelman hallintoon (ks. Kumpulainen 2012). Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR), Suomen kylätoiminta ry (SYTY), sekä alueelliset ja paikalliset toimijat, kuten kunnat, ovat osa samaa verkostoa. Näillä toimijoilla on omat odotuksensa kylien suhteen, samalla kun kyläyhdistyksissä painotetaan maantieteellisistä, väestöllisistä, sosiaalisista tai historiallisista syistä tiettyjä toimintoja.

Hanketoteuttajille suunnatun kyselyn perusteella yhdistysten tehtäväkentät olivat moninaisia, kuten tutkimusten mukaan kyläyhdistyksillä tyypillisesti onkin. Paikallinen kehittäminen, edunvalvonta, tiedotus, hankehallinnointi, kulttuuri, tapahtumien järjestäminen, yhteisistä alueista ja tiloista huolehtiminen, yhteistyön edistäminen ja koulun puolesta taisteleminen mainittiin vastauksissa. Ympäristön hoito on siis suurimmalla osalla vain pieni osa laajaa tehtäväkenttää.

*”Yritämme ylläpitää kylämme viihtyisyyttä ja houkuttelevuutta asuinpaikkana. Perustoimintaamme ovat kylän yhteinen kesä- ja joulujuhla. Muita tarvittaessa.”*  
(Hanketoteuttajat 3)

Vastaajista kuusi (6) oli sitä mieltä, että ympäristöhankkeiden toteuttaminen voi kuulua jatkossa yhdistyksen tehtäviin ”tarpeen vaatiessa”. Yhdistyksessä, joka oli perustettu vastaamisen perusteena olevaa hanketta varten, oltiin valmiita vastaaviin hankkeisiin ”ehdottomasti”. Yksi vastaaja katsoi vastaavien hankkeiden kuuluvan yhdistyksen tehtäviin ”ehkä”, mutta sielläkin oli jo suunnitteilla vesiensuojeluun ja maisemanhoitoon liittyviä

töitä. Toisaalta huomautettiin, että ympäristöstä huolehtiminen kuuluu itse asiassa jollekin toiselle taholle: maanviljelijöille, vesiosuuskunnalle tai kunnalle.

*”On ajateltu hieman vesiensuojeluun liittyviä toimia. Mutta toisaalta on olemassa osakaskuntaa ja myöskin kunnalle kuuluu vesistä huolehtiminen.”* ( Hanketoteuttajat 2)

Muut vastausten perusteella tunnistetut, vireillä olevat hankkeet liittyivät esimerkiksi yhteisten alueiden, kuten uimapaikkojen, kunnostukseen tai jätevesien käsittelyn järjestämiseen. Kolmella yhdistyksellä oli suunnitteilla luonnonhoitoon ja luonnon tilan parantamiseen liittyviä hankkeita, joilla oli kuitenkin selkeä yhteys asukkaiden virkistystoimintaan (vesistöjen kunnostus, metsäalueen suojele).

Kylätoimijat näkevät itsensä ja kyläyhdistykset aikaisemman tutkimuksen ja aineiston perusteella pääasiassa kylän elinvoimasta, sosiaalisesta osallisuudesta ja palveluista huolehtivana yleisseurana (ks. Hyyryläinen ym. 2011). Kun resurssit ovat rajalliset, ja ympäristön hoidon kanssa kilpailevat esimerkiksi uhka koulun lakkauttamisesta, on odotettavissa, että ympäristöhankkeet saavat odottaa.

Ympäristön parantamiseen oli saatavilla muutakin rahoitusta kuin maaseutuohjelmasta, vaikkakin vähemmän. Maaseutuohjelman rahoituksen ulkopuolelle jättäytyneistä muutama kertoi hyödyntävänsä esimerkiksi suoraan ELY-keskuksesta saatavia tukia, jotka koettiin helpommiksi kuin maaseutuohjelman tuet.

*”[...]lisy ei ole tehnyt sopimusta, koska ei ole halunnut sitoutua pebi-alueen hoitoon viideksi vuodeksi. Jos sopimus olisi tehty ja jonain vuonna hoitotoimia ei olisi jostain syystä saatu tehtyä, olisi tukien takaisinperintäysteemi liian rankka sanktio. Olemmekin hakeneet Elyltä suoraan tukea, koska byrokratia on pienempi ja ’kanava’ suorempi. Hoidamme kyllä joka vuosi pebi-kohdettamme.”* (Erityistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Pirkanmaa )

Erityisesti luonnonsuojeluyhdistykset hoitivat ympäristöä myös ilman rahallista tukea tai muulla kuin maaseutuohjelman tuella. Kyläyhdistyksien tapauksessa maaseutuohjelman ympäristötoimien kanssa kilpailevat lähinnä yhdistyksien muut tehtävät.

### *Uskottavuuden kiistäminen*

Ohjelman faktojen ja problematisointien uskottavuuden kiistäminen tarkoittaisi esimerkiksi kosteikkojen perustamisen merkityksen vesistöjen tilaan kiistämistä. Tämän tyyppisiä mainintoja ei aineistoista kuitenkaan löytynyt. Hanketoteuttajat ja erityisympäristötukea hakeneet olivat ymmärrettävästi ainakin jossain määrin sisäistäneet hankerahoituksen tavoitteet omikseen. Myöskään muuten ohjelmaan kriittisesti suhtautuneet eivät kyseenalaistaneet ympäristötoimien merkitystä. Hanketoteuttajille suunnatussa kyselyssä pyrin tuomaan esiin mahdollisia ongelmia rahoituksen rajauksissa suhteessa toimijoiden suunnitelmiin, eli oliko hankkeiden tavoitteita tai toimenpiteitä pitänyt muuttaa rahoitusehtojen vuoksi. Vastajaat eivät kuitenkin tunnistanee tällaisia ongelmia.

*”Muutoksia ei tarvinnut tehdä, mikä johtui suurelta osin siitä, että hanketta oli suunnittelemassa henkilöitä, jotka tunsivat jo ennestään rahoituskuviot”*  
(Hanketoteuttajat 3)

Rahoitusehdot olivat siis tiedossa jo suunnitteluvaiheessa, ja toteutusvaiheessa ristiriitoja ei enää ollut. Jos suunnitteluvaiheessa tavoitteet eivät olleet yhteneväiset, erot eivät ainakaan olleet niin merkittäviä, että olisivat aiheuttaneet hankkeen peruuntumisen. Hallinnon tarjoama käsikirjoitus siis hyväksyttiin ja omaksuttiin.

Tavoitteiden ristiriita tuli esiin yhdessä vastauksessa, jossa käsiteltiin kosteikon perustamista:

*”Ei ole ollut sopivia kohteita. [...]Tukikelpoisuus asettaa alueelle vaatimuksia, jotka ei ole kaikissa mahdollisissa kohteissa saavutettavissa.”*

Tukikelpoisuuden edellytyksenä on mm. riittävä pellon osuus valuma-alueesta ja riittävä valuma-alueen koko. Monivaikutteisen kosteikon vaikutukset linnustoon riittäisivät luultavasti metsästyseuralle, mutta tukijärjestelmällä tavoitellaan vaikutuksia erityisesti maatalouden vesistökuormitukseen.

Sekä tukia hakeneet että tukihaun ulkopuolelle jättäytyneet moittivat ohjelman raskasta hallintoa eli byrokratiaa. Tulkitsen tämän kuitenkin enemmän *ristiriitojen luomiseksi*, kuin varsinaisesti uskottavuuden kiistämiseksi.

### *Ristiriitojen luominen*

Ristiriitojen luominen maaseutuohjelman hallinnon tavoitteiden ja toimijan välille on käännettävän toimijan tapa kiistää liittouman tarpeellisuus ja perustella oma ulosjääminen. Aineisossa sekä tuensaajat että tukijärjestelmän ulkopuolelle jättäytyneet nostivat esiin byrokratian ohjelman ongelmana. Monelle tämä oli pääasiallinen syy rahoituksen ulkopuolelle jättäytymiseen.

*”Asia sinänsä mielenkiintoinen ja tärkeä! [...]Byrokratia ja kaikenlainen tilastointi yms. vie suhteettoman paljon aikaa ja energiaa itse ruohonjuuritason työltä ja meidän pienessä yhdistyksessä muutenkin kaikki hallinnolliset asiat ja työt laahaavat [...]. Sen verran olen näihin tukiasioihin ja niiden vaatimaan byrokratiaan perehtynyt, että en halua enää vapaa-ajalla olla sen kanssa tekemisissä.”* (Erityistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Keski-Suomi)

*”Ongelman muodostaa vapaaehtoistoimintaan perustuvan yhdistyksen täysin vajavainen kyky hoitaa raharuljanssia erilaisine vaatimuksineen, jota tällaisesta automaattisesti seuraa.”* (Erityistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Lappi)

Toinen yleinen syy jättäytyä tukijärjestelmän ulkopuolelle, vaikka asia olisi koettu tärkeäksi, oli vapaaehtoisten puute yhdistyksissä. Totesin jo aiemmin, että maaseutuohjelman kirjoitusvaiheessa ei ole perehdytty yhdistysten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin osallistua erityisympäristötukien hakuun ja hankkeiden toteutukseen. Potentiaalisten hakijoiden vastauksissa tämä tulee hyvin ilmi.

*”Meillä ei ole voimavaroja tämän tyyppisten hankkeiden toteuttamiseen tällä hetkellä, vaikka saisimmekin siihen rahoitusta.”* (Erityistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Varsinais-Suomi)

*”Pienemmissäkin hankkeissa on kova työ löytää tekijöitä.”* (Erityistuet, metsästyseura, Kymi)

Byrokratiaa eivät moiti vain tukijärjestelmän ulkopuolelle jättäytyneet, vaan myös hankkeiden toteuttajat. Sivusin tätä aihetta jo ”Käsikirjoitus” –luvussa. Hankehallinto aiheuttaa työtä ja joiden vastaajien mielestä jopa hankaloittaa hankkeiden toteuttamista.



*”Hyväksyttävien kustannusten hahmottaminen voi olla vaikeaa, jos hankekokemusta ei ole ennestään.”* (Hanketoteuttajat 3)

*”Tukihaku on äärimmäisen aikaavievä ja haastava, ellei yhdistyksen toimihenkilöissä ole käytettävissä maatalousalan ammattilaista”.* (Tuensaaajat, perinnebiotoopin hoito, kyläyhdistys)

*”Tukiprosessi vaatii aatteen paloa, sillä tukitaso ei kata kustannuksia ja paperityö vaatii aikaa ja perehtymistä”* (Tuensaaajat, perinnebiotoopin hoito, luonnonsuojeluyhdistys)

Vaikka suunnitelma olisi tehnyt tarkasti, toteutuksessa vastaan tulee usein yllätyksiä ja muutoksia. Kustannukset saattavat nousta alkuperäisestä, mutta tuki ei. Lisäksi vapaaehtoistoimijoille tukijärjestelmän logiikan hahmottaminen voi olla hankalaa. ”Maalaisjärki” ei autakaan byrokratiaviidakossa.

### **Etääntyminen**

Yksi tapa haastaa maaseutuohjelman kääntämisprosessi on tietoinen *etääntyminen*. Tulkitsen etääntymisen käsitteen alle kahden tyyppisiä asenteita tukijärjestelmää kohtaan: ”Ei kuulu toimintaan” –ryhmä katsoo, että tukijärjestelmän tarjoamat toimintamuodot eivät kuulu kyseisen yhdistyksen toimintoihin. Toista nimitän ”ei ole tarvetta” –ryhmäksi, joka saattaa olla kiinnostunut ympäristön hoidosta, mutta ei koe tarpeelliseksi hakea tukia.

*”Yhdistys on keskittynyt kulttuuriperinnön hoitamiseen, säilyttämiseen ja tiedottamiseen. Omistamme minimaalisesti kiinteistöjä (=museorakennuksia ja niiden tontteja). Ei resursseja lähteä laajemmin hoitamaan perinnebiotooppeja.* (Erytistuet, kotiseutuyhdistys, Pohjanmaa)

*”Koska asia ei tunnu liittyvän kotiseutuyhdistyksen toimenkuvaan.”* (Erytistuet, kotiseutuyhdistys, Kainuu)

Erytisesti kotiseutuyhdistykset katsoivat, että perinnebiotooppien tai kosteikkojen perustaminen ei kuulu heidän yhdistyksensä toimintaan. Myös muutama luonnonsuojeluyhdistystä edustava oli tätä mieltä.

Jotkut yhdistykset hoitavat ympäristöä mieluummin ilman tukia niiden tuomaa hallintoa. Nämä eivät koe, että toiminta edellyttää ulkopuolista rahoitusta tai että siitä olisi erityistä hyötyä.

*”Niitämme muutamia niittykohteita talkootyönä, ja hakemus/raportointi/tukiprosessi olisi tarpeettoman raskas, meidän kulumme kohteiden hoidosta rajoittuvat lähinnä matkoihin.”*  
(Erityistuet, luonnonsuojeluyhdistys, Keski-Suomi)

Tällä tavalla yhdistykset voivat säilyttää vapaaehtoistyön luonteen ja tietynlaisen itsensä määräämisoikeuden toimintaansa. Erityisesti luonnonsuojeluyhdistyksissä oli tämän tyyppistä ajattelua. Vapaaehtoistoiminta halutaan säilyttää kaikilta osin vapaaehtoisena, eikä haluta tuoda tukijärjestelmän sisältämiä paineita ja riskejä omaan harrastustoimintaan.

### *Vastustuksen elementit ja kyläyhdistykset*

Aineiston kyläyhdistykset olivat kaikki tukijärjestelmän siinä määrin mobilisoimia, että olivat tukia hakeneet ja saaneet. Vastustuksen elementit löytyivät siis lähinnä muista vastaajaryhmistä. Kyläyhdistyksen kritisoivat tukijärjestelmän byrokraattisuutta ja jonkinlaista ennakoimattomuutta, mutta olivat kuitenkin kokeneet tuen hyödylliseksi oman toimintansa kannalta. Myös pettymystä tukijärjestelmään ilmeni.

Aiemmin totesin, että ympäristön hoito on pääosalle kyläyhdistyksistä vain yksi, jopa marginaalinen tehtävä muiden joukossa. Voidaan siis olettaa, että erityisesti *etääntyminen* on yksi kyläyhdistysten käyttämä vastustuksen muoto. On paljon muutakin, tärkeämpää tekemistä. Mikäli ympäristön hoito koetaan tärkeäksi ja ajankohtaiseksi, tukijärjestelmän byrokraattisuus, monimutkaisuus ja joustamattomuus muodostuvat esteeksi sen hyödyntämiselle.

## 8. Johtopäätökset

Kuvasin edellä, miten toimijaverkkojen toimintaan liittyvä kääntäminen ilmenee maaseutuohjelman toimijoiden välillä itse maaseutuohjelma-asiakirjassa sekä yhteensä kolmessa kyselyaineistossa. Pääosa maaseutuohjelman ympäristötoimenpiteistä tehdään maatiloilla, mutta ohjelmakaudella 2007–2013 erityisympäristötukien hakeminen tuli mahdolliseksi myös yhdistyksille. Lisäksi ympäristöä parantavia toimia tehdään myös ohjelman kehittämishanketuella. Kyläyhdistykset ovat hyödyntäneet jonkin verran kumpaakin tukimuotoa, mutta erityisympäristötukien hyödyntäminen on yhdistysten parissa jäänyt kokonaisuutena vähäiseksi.

Kuten aikaisemmassa tutkimuksessa (ks. Uusitalo 2009) on todettu, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma on ennen kaikkea maatalouden rahoitusohjelma. Maaseutu jää maatalouden varjoon erityisesti tuen määrässä. Ohjelmatekstistä välittyy kuva maaseudusta, joka on riippuvainen maataloudesta. Maaseutu ympäristö käsitellään maataloudesta käsin, siksi myös toimenpiteet keskittyvät maatalousympäristöön.

Maaseutuohjelman ennakoarvioinnissa todetaan, että toimenpiteen 216 (perinnebiotooppien hoito ja kunnostus) toteutumisen kannalta merkittäviä kohteita jää tuen ulkopuolelle, koska alueen omistaja ei ole tukikelpoinen. Tätä on yritetty korjata mahdollistamalla yhdistyksille tuen saaminen ko. kohteiden kunnostukseen ja hoitoon. Kuitenkaan tämä ei näytä ratkaisevan alkuperäistä ongelmaa. Toimenpide on lähtökohdiltaan maatalousympäristön hoitoa, eikä toimenpidettä ole millään tavalla ”räätälöity” yhdistystoimintaa silmällä pitäen. Yhdistyksille tarjottu on tarjottu rooli, mutta ei yhdistyksen kannalta luontevaa toiminnan tapaa ja paikkaa. Toimenpiteessä 323 (Kylien kehittäminen) yhdistysten rooli on luontevampi. Toimenpide onkin hanketukea, joka on lähtökohdiltaan suunniteltu toisenlaiseksi kuin viljelijätuet.

Aineistosta välittyy kuva, että kyläyhdistyksille erityisympäristötuet ovat jääneet vieraaksi, toisaalta koska tukiehdot rajaavat niiden käyttöä huomattavasti, ja toisaalta koska ne kilpailevat kyläyhdistyksen muiden tehtävien kanssa. Hanketukia kyläyhdistykset ovat käyttäneet useamman EU:n ohjelmakauden ajan, ja ne sopivat tavoitteiltaan paremmin

kyläyhdistyksille. Vaikka hanketuessakin on ongelmansa, se antaa enemmän tilaa yhdistysten omille tavoitteille kuin erityisympäristötuki.

Yhdistykset ympäristötoimia toteuttamassa vaikuttavat maaseutuohjelmassa päälle liimatulta, vaikka ohjelman arviointiraportti tuokin esiin tämän liimauksen mahdollisuudet. Erityisympäristötuet on avattu haettavaksi yhdistyksille, mutta ne on suunniteltu maatalouden ja tilan hoidon lähtökohdista. Tässä voi olla yksi syy, miksi yhdistykset eivät ole tuista kiinnostuneita. Ne eivät palvele yhdistysten tarpeita, vaan maaseutuohjelman tarpeita.

Michael Kull (2009,13) toteaaakin toimijalähtöisen ajattelun puuttuvan maaseudun kehittämisohjelmaa hallinnoivilta virkamiehiltä; heidän tavoitteenaan on lähinnä ohjelman tehokas toteutus. Tärkeä osa tehokasta toteutusta on kuitenkin toimijoiden aktivointi. Siinä näyttää aineiston perusteella olevan puutteita. Erityisesti yhdistyksille uudet erityisympäristötuet eivät näyttäyty houkuttelevina mahdollisuuksina. Ongelma on nähdäkseni kuitenkin muodostunut jo käsikirjoitusvaiheessa: Ohjelma kirjoitettaessa ei ole otettu huomioon toimijoiksi määriteltyjen yhdistysten tosiasiallisia resursseja tai motivaatiota hoitaa niille kaavailtuja tehtäviä.

Viranomaisten rooli kääntämisen prosessissa näyttää kyselyn perusteella yllättävän heikolta, käsikirjoituksen laatimista lukuun ottamatta. Hallinnon ja hallinnan keinot onkin maaseutuohjelman toteutuksessa eriytetty eri organisaatioihin: Viranomainen hoitaa hallinnon, ja prosessi on muuten ulkoistettu Leader-ryhmille sekä erilaisille neuvontahankkeille. Leader-ryhmän merkitys maaseutuohjelman kääntämisprosessissa näkyy konkreettisesti toimijoiden kanssa tehtävässä työssä. Rahoituksen ehtoja ja logiikkaa selitetään toimijalle ja samalla rohkaistaan osallistumaan. Aineistossa esimerkkinä tästä on kyläyhdistys, joka oli perustettu hanketta varten. Perustamiseen oli vaikuttanut erityisesti kylähankeneuvoja, joka työskenteli Leader-ryhmän rahoittamassa hankkeessa. Kääntämisen prosessille on tyypillistä vuorovaikutus ja ei-kronologisuus. Nämä piirteet näyttävät jonkin verran kärsivän edellä kuvatusta eriyttämisestä: Innostuneen neuvojan aktivoimalle kylätoimijalle voi tulla yllätyksenä, että hallintobyrokratian määräykset eivät aina tunnista paikallisia olosuhteita eivätkä noudata arkilogiikkaa.

Kyläyhdistysten motiivit toteuttaa ympäristöhankkeita eivät aineiston perusteella suinkaan johdu ympäristön tarpeista, vaan pääasiassa kyläläisten kokemasta tarpeesta: Halutaan

parantaa elinympäristön laatua, ympäristön virkistyskäyttöä ja turvallisuutta. Kyläyhdistykset koetaankin nimenomaan elinoloista, turvallisuudesta, palveluista ja virkistyksestä huolehtiviksi tahoiksi. Ympäristön hoito kuuluu kyläyhdistysten tehtäviin, jos se palvelee näiden koettujen tehtävien toteuttamista. Maaseutuohjelmaa ei kuitenkaan haasteta. Ohjelman tarjoamat *faktat* hyväksytään, eikä tavoitteita juuri kyseenalaisteta. Mutta ne näyttävät olevan, jos ei ulkopuolella, niin ainakin kyläyhdistysten toimintakentän rajoilla.

Kylätoiminta on lähtökohdiltaan sosiaalista, ja perinteisesti sillä on pyritty *toimintaan* ja toiminnan mahdollistavien puitteiden luomiseen. Myös ympäristönhoito kylissä tapahtuu pääsääntöisesti näistä lähtökohdista. Ympäristöongelmien määrittelyssä lähdetään kylän toimintaa mahdollisesti uhkaavasta tai estävästä tilanteesta, joka liittyy ympäristöön. Ongelman määrittely on sekä inhimillistä että poliittista toimintaa, ja jo määrittely antaa suuntaa sille, miten ongelmaa ratkotaan (Haila ym. 2009, 163) Ympäristöongelman määrittely luonnon toimintakyvyn tai maatalouselinkeinon kannalta ei välttämättä herätä kylätoimijassa vastakaikua – maaseutuluonnon monimuotoisuus, harvinaiset kasvit ja hyönteiset voi olla vaikea nähdä osana kylän kehittämistä, ellei omaa henkilökohtaista kiinnostusta vaikkapa hyönteisiin. Sen sijaan vesistön huono kunto on maallikonkin havaittavissa, ja vaikuttaa suoraan kyläläisten virkistysmahdollisuuksiin tai elinkeinon (esim. uimapaikat tai matkailu).

Kyläyhdistyksen *subjektius* ympäristöhankkeissa muodostuukin yhdistyksen oman verkoston sisällä. Hankerahoitus tai erityisympäristötuki voi olla syöte, joka saa yhdistyksen toimimaan, mutta toiminnan lähtökohta on muualla kuin hallinnon asettamissa tavoitteissa. Aineistossa oli kyläyhdistyksiä, joille oli jo muodostunut melko vakiintunut rooli verkostonsa hankehallinnoijana. Näissä tapauksissa muut yhdistykset hyödynsivät kyläyhdistyksen resursseja (lähinnä osaamista) omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Kyläyhdistyksen rooliksi ja tehtäväksi ei siis muodostu varsinaisesti ympäristön hyväksi toimiminen, vaan resurssien kerääminen verkostolle. Subjektiota määrittää siis verkosto ja sen solmukohtana toimiminen.

Subjektituden muodostumista voi tarkastella myös sen perusteella, kuinka suurta osaa kyläyhdistyksen toiminnasta maaseutuohjelman rahoituksella toteutettavat hankkeet, erityisesti ympäristöhankkeet, näyttävät. Maaseutuohjelman hallinnon kannalta ”täydellinen” subjektius olisi muodostunut, jos ohjelman rahoituksesta olisi tullut määräävä

tekijä yhdistyksen toiminnassa. Jos kyläyhdistyksen toiminta ei ole suunnitelmallista, voi olla mahdollista, että rahoitus ohjaa toimintaa, ja rahoituksen ulkopuolelle jäävät tavoitteet unohtuvat lopulta toimijoilta. Kyläyhdistyksen ja verkoston kannalta tämä ei ole toivottava tilanne. Kuten aiemmin totesin, maaseutuohjelman näkökulma maaseutuun ei suinkaan ole kaiken kattava; kokonaisvaltainen kehittäminen ei onnistu vain yhden kehittämisohjelman rahoituksella. Sen sijaan sekä maaseutuohjelman hallintoa että kyläyhdistystä verkostoinen hyödyttää tilanne, jossa kyläyhdistykseen syntyy hanketoimintaa osallistumisen toimintakulttuuri. Hanketoiminta säilyy kehittämisen välineenä, eikä ohjaa kehittämistä.

Erityisympäristötuet olivat ohjelmakaudella 2007–2013 yhdistyksille uusi tukimuoto, ja sen käyttöä harjoiteltiin niin toimijoiden kuin hallinnonkin keskuudessa. Vaikka hanketukiin liittyy paljon byrokratiaa, erityisympäristöuissa hallinnon vaatimukset tuntuvat aineiston perusteella kuormittavan toimijoita vielä enemmän. Tämä voi johtua myös siitä, että erityisympäristötukiin liittyy paljon substanssiosaamisen tarvetta, jonka puute vaikeuttaa hallinnon vaatimusten ymmärtämistä ja noudattamista. Byrokratian lisäksi on ymmärrettävä toimenpiteiden (raivauksen, niiton, laidunnuksen jne.) merkitys hankkeen onnistumiselle. Vaikka lomakkeet eivät olisi sen monimutkaisempia kuin hanketuissa, vaatii niiden täyttäminen toisenlaista osaamista.

Parhaat kokemukset erityisympäristöuista näyttikin olevan niillä toimijoilla, joilla oli joko hallinnon tai jonkun välittäjänä toimivan tahon tuki. Kyläyhdistyksille tämän tyyppisen tuen piiriin hakeutuminen voi olla luontevampaa kuin monelle muulle, erityisesti jos kyläyhdistyksen toimintaan on aikaisemminkin liittynyt hanketoimintaa ja verkostoissa työskentelyä.

Hallinnon tarjoama tuki ja tiedotus näyttäytyi aineiston perusteella sattumanvaraiselta. Neuvontaa hoitivat erilaiset organisaatiot ELY-keskuksista paikalliseen kyläasiamieheen. Aineiston perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä siitä, miten kattavaa tiedotus ja neuvonta olivat kaiken kaikkiaan. Merkittävä osa potentiaalista hakijoista oli kuitenkin jäänyt tiedotuksen ulkopuolelle. Useat kokivat myös, että eivät olleet saaneet riittävää tukea tukijärjestelmän kanssa toimiessaan.

Mielenkiintoni ja tutkimukseni kohteena olivat kyläyhdistykset ympäristön hoitajina. Tutkimusta valmistellessani ja toteuttaessani huomasin, että aineiston keruu aiheesta ei ollut ongelmatonta. Alkuperäinen suunnitelmani kylätoimijoiden haastatteluista ei onnistunut,

koska potentiaaliset kylätoimijat eivät pitäneen haastatteluja riittävän kiinnostavina: Aikaa haastatteluille ei löytynyt. Kerätyn kyselyaineiston avulla pääsin testaamaan toimijaverkkoteorian ja kääntämisen käsitteen toimivuutta aiheen tutkimisessa. Itselleni tutkimuksen suurin anti olikin, että löysin aiheeseen sellaisen lähestymistavan, jonka avulla on mahdollista etsiä vastausta kysymykseen, miksi kylät osallistuvat tai eivät osallistu hankemuotoiseen kehittämiseen. Sekundaariaineiston käyttäminen teorialähtöisessä analyysissä toi omat haasteensa. Teorialähtöinen aineistonhankinta olisi ehkä tuottanut selkeämpiä tuloksia.

Toimijaverkkoteoria toi esiin luonnollisesti kyläyhdistyksen roolin ja toiminnan osana ympäröivää yhteisöä. Tätä näkökulmaa voisi hyödyntää sekä tutkimuksessa, että maaseudun kehittämistyössä. Ajatus yhdistyksestä jäsentensä ja verkostonsa muodostamana kokonaisuutena tuo uusia mahdollisuuksia.

Rahoituskaudella 2014–2020 maaseudun kehittämisen rahoitus on pääsääntöisesti saman sisältöinen kun edeltäneellä rahoituskaudella. Erityisympäristötuet ovat edelleen myös yhdistysten käytössä, ja Leader-ryhmän kritiikkiä herättänyt lausunnonantajan rooli on poistunut. Muilta osin tukijärjestelmä on samanlainen kuin ennenkin. Arvioni on, että tukien käyttö ei juuri tule lisääntymään, koska järjestelmän ongelmia ei ole korjattu. Yksi erityinen ongelma on maanomistajuuden ja tukijärjestelmän suhde.

Maaseudulla on yleistä, että maatalouden tehostuessa pienten tilojen pellot myydään tai vuokrataan eteenpäin, ja vanha tilakeskus jää asumiskäyttöön. Perinnebiotooppinen hoitoon tarkoitettu tuki jättää ulkopuolelleen tällaiset asumiskäytössä olevat entiset tilakeskukset, joiden pihapiirissä voi kuitenkin olla arvokkaitakin kohteita. Nämä kohteet tuskin kiinnostavat yhdistyksiä, ja kukapa antaisi pihansa yleishyödylliseen käyttöön. Jos maanomistaja ei ole aktiiviviljelijä, hänkään ei ole kelvollinen tuen saajaksi. Näissä tapauksissa kohteiden säilyminen ja hoito jäävät yksityisten henkilöiden kiinnostuksen varaan.

Maanomistus on hyvin konkreettinen paikallinen olosuhde, joka pitäisi voida ottaa huomioon myös tukijärjestelmässä. Maisema se sen osat ovat aina jonkun (yksityis)omaisuutta. Käytännössä päätöksen maisemanhoidosta tekee aina maanomistaja. Kyläyhdistys voi olla toimijana yhteistyössä maanomistajan kanssa. Jos kyseessä on maaseutuohjelmasta tuettava maisemanhoitokohde, kyläyhdistys voi hakea tukea

tilanteessa, jossa maanomistaja ei ole tukikelpoinen. Sopimuksen onnistuminen vaatii luottamusta tukijärjestelmään, mutta ennen kaikkea kyläyhdistyksen ja maanomistajan välille. Selkeintä ja ympäristön kannalta tuloksellisinta kuitenkin olisi, että maanomistaja voisi elinkeinostaan riippumatta olla tuensaajana ympäristötuissa.

Leader-ryhmien rooli maaseutuohjelman kääntämisprosessissa tuli esiin aineistossa usein. Hanketoteuttajat tukeutuvat Leader-ryhmien neuvontaan ja rahoitukseen, ja ryhmä on aktiivisille yhdistyksille tärkeä kumppani. Tässä tutkimuksessa ei paneuduttu Leader-ryhmien rooliin kääntämisprosessissa. Näyttää kuitenkin siltä, että hallinto on ulkoistanut kääntämisen prosessin nimenomaan Leader-ryhmille. Myös Leader-ryhmät ovat hallinnon kääntämisen kohteena. Leader-ryhmien rooli käännettävinä ja kääntämisen toteuttajina olisi tutkimusteema, joka täydentäisi tämän tutkimuksen tuloksia.



## Aineisto

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007-2013 (2007). Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö

## Lähteet:

Aakkula Jyrki, Jokinen Pekka, Kaljonen Minna, Kröger Laura (2006): *Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen*. MTT Taloustutkimus 2006

Aakkula Jyrki, Leppänen Johanna (toim.): *Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seuranta tutkimus (MYTVAS 3), Loppuraportti*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö

Bache, Ian ja Flinders, Matthew (2004): *Multi-level Governance*. Oxford University Press

Eisto, Ilkka (2009): *Kylläpä kestää – paikallisesti kestävä kehityksen ja ympäristölähtöisen kehittämistoiminnan suhde harvaanasutulla maaseudulla*. Joensuun yliopisto

Eskola Jari, Suoranta Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino

George, Stephen: *Multi-level Governance and the European Union*. Teoksessa 'Multi-level Governance', Ian Bache ja Matthew Flinders (toim.), Oxford University Press 2004

Haila, Yrjö ja Jokinen, Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere, Vastapaino 2001

Heliölä Janne, Haveri Markus: *Ei-tuotannollisen investointituen ja LEADER-toimintatavan merkitys perinnebiotooppien kunnostamisessa ja kosteikkojen perustamisessa*. Suomen ympäristökeskus. Julkaisussa Aakkula Jyrki ja Leppänen Johanna (toim.): *Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seuranta tutkimus (MYTVAS 3), Loppuraportti*. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki 2014

Heliölä Janne, Lehtomäki Joonas, Kuussaari Mikko, Tiainen Juha, Piha Markus, Schulman Anna, Lehtonen Heikki, Miettinen Antti, Koikkalainen Kauko (2009): *Luonnon arvoon maatalousalueet Suomessa – määrittely, seuranta ja hoidon taloudelliset edellytykset*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö

Hyyryläinen Torsti, Katajamäki Hannu, Piispanen Sirkku, Pyökkänen Päivi, Rouhiainen Vesa (2011): *Kylätoiminnan Tila 2010*. Mikkeli: Helsingin Yliopiston Ruralia-instituutti

Hyyryläinen Torsti, Katajamäki Hannu, Piispanen Sirkku, Rouhiainen Vesa (2011): *Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa*. Julkaisussa 'Maaseudun uusi aika' 2/2011, s. 20-38

Kaisto, Jani: *Kääntämisen sosiologia hallinnan analytiikan työkaluna*. Teoksessa Kaisto Jani ja Pyykkönen Miikka (toim.): Hallintavalta s. 49-70. Helsinki: Gaudeamus 2010

Kumpulainen, Kaisu (2012): *Kylätoiminta ja aktiivisen kylän tuottaminen*. Jyväskylän yliopisto

Lowe Philip, Feindt Peter H, Vihinen Hilikka (2010): *Greening The Countryside? Changing frameworks of EU Agricultural Policy*. Julkaisussa Public Administration Vol. 88, No. 2 s. 287-295, 2010

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 ENNAKKOARVIOINTI. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto, soveltavan biologian laitos Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, MTT-Taloustutkimus 2006

Mustakangas Ella, Kiviniemi Markku, Vihinen Hilikka: *Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa*. Helsinki: MTT 2003

Rouhiainen, Vesa (2014): *Kylätoiminnan tila maaseututyypeittäin ja maakunnittain*. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

Sairinen, Rauno, Järvinen, Suvi & Kohl, Johanna (2010): *Ilmastonmuutoksen ja siihen sopeutumisen sosiaaliset vaikutukset maaseudulla*. Joensuu: Itä-Suomen Yliopisto

Silvasti, Tiina (2010): *Maatilan varjossa. Rakennemuutoksen anatomiaa*. Helsingin Yliopisto.

Vainio Maarit, Kekäläinen Hannele, Alanen Aulikki, Pykälä Juha (2001): *Suomen perinnebiotoopit. Perinnemaisemaprojektin valtakunnallinen loppuraportti*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus

Vihinen, Hilikka: *Euroopan unionin maatalous- ja maaseutupolitiikka*. Teoksessa Mykkänen Juri ja Paakkunainen Kari (toim.): Johdatus Euroopan unionin politiikkaan. Helsingin Yliopisto 2014.

Uusitalo, Eero (2009): *Maaseutu- väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi*. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti

Yhteenvetokertomus Suomen maaseudun kehittämissstrategian 2007–2013 ja sen tavoitteiden toimeenpanon edistymisestä. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö 2014

Åkerman, Maria (2006): *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus. Rajaamisen ja yhdistämisen politiikka*. Tampereen Yliopisto

Verkkolähteet:

Aho Pauliina ja Rahkonen Juho: Maaseutubarometri 2014, tutkimusraportti, SITRA 2014:

[http://www.tem.fi/files/38647/Maaseutubarometri\\_2014\\_LOPPURAPORTTI.pdf](http://www.tem.fi/files/38647/Maaseutubarometri_2014_LOPPURAPORTTI.pdf)

Keski-Suomen Kylät ry: Kestävän kehityksen kylät esiselvityshanke 11.4. – 30.11.2011:

[http://www.keskisuomenkylat.fi/SIRA\\_Files/downloads/Kest%C3%A4v%C3%A4n\\_kehityksen\\_kyl%C3%A4t\\_tulokset.pdf](http://www.keskisuomenkylat.fi/SIRA_Files/downloads/Kest%C3%A4v%C3%A4n_kehityksen_kyl%C3%A4t_tulokset.pdf)

Kull, Michael: *EU Multi-level Governance in the making - The community initiative LEADER+ in Finland and Germany*. Artikkelin konferenssijulkaisussa, MTT 2009

[http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/kull\\_03F.pdf](http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/kull_03F.pdf)

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM):

<http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/maatalouspolitiikka.html>, viitattu 9.1.2015

Maaseutuvirasto (Mavi), hankerekisteri: (<http://www.mavi.fi/fi/tietoa-meista/tietopalvelut/Sivut/Hankerekisteri.aspx>)