



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
CHYDENIUS-INSTITUUTTI

SEIJA VIRKKALA

KUMPPANUUS ALUEELLISEN KEHITTÄMISEN HALLINTANA SUOMI JA MUUT POHJOISMAAT



SELOSTEITA JA
KATSAUKSIA

Nro 42

Seija Virkkala

Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana

Suomi ja muut Pohjoismaat

Jyväskylän yliopisto
Chydenius-Instituutti
Kokkola 2002

Selosteita ja katsauksia nro 42

ISBN 951-39-1390-2 (pdf)

ISSN 1236-598X

Esipuhe

Tämä julkaisu perustuu Anders Östholin ja Bo Svenssonin toimittamaan teokseen *Partnership Responses –Regional Governance in the Nordic States*, joka on julkaistu sarjassa Nordregio Report 2002:6. Se taas on vuosina 2000-2002 toteutetun pohjoismaisen tutkimushankkeen "Partnership Response and Institutional Change" loppuraportti. Tutkimushankkeen Suomen osio tehtiin Chydenius-Instituutissa allekirjoittaneen toimesta.

Tämän julkaisun tavoitteena on palvella suomenkielisiä lukijoita. Se sisältää monia samoja asioita kuin Nordregion julkaisusarjassa ilmestynyt tutkimusryhmän englanninkielinen loppuraportti, mutta myös allekirjoittaneen omaa tulkintaa ja kehittelyä pohjoismaisen tutkimusprojektin kontekstissa. Tekstissä viitataan koordinaattoreiden kirjoittamiin lukuihin, kun käsittelemäni asia on suoraan heidän kirjoittamastaan tekstistä. Käsillä olevassa julkaisussa esittelen pohjoismaisen hankkeen taustaa ja tavoitteita, viitekehystä, kumppanuuden muodostusprosessia Suomessa sekä muiden pohjoismaiden kehittämisen kumppanuuksia Suomen näkökulmasta.

Pohjoismaisen hankkeen Suomen osio toteutettiin vuoden 2001 aikana. Hanketta rahoittivat Pohjoismaiden ministerineuvoston lisäksi sisäasiainministeriö ja Chydenius-Instituutin kannatusyhdistys. Kiitokset hankkeen rahoittajille, tämän julkaisun käsikirjoitusta kommentoineille Eila Aarnokselle ja Kari Ilmoselle, yhteenvedon kääntäneelle Stina Hallmanille ja julkaisun toimittaneelle Päivi Vuoriolle. Lopuksi haluan kiittää vuoden 2001 aikana haastattelemani alueellisen kehittämisen asiantuntijoita Lapissa, Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Vertailututkimus on antoisaa. Monet asiat, joita Suomessa pidetään itsestään selvyytenä, ovatkin muualla organisoitu toisin. Vertaamalla systemaattisesti esimerkiksi suomalaisen suunnittelu-järjestelmän tai kehittämisen piirteitä johonkin muuhun maahan pystyy ymmärtämään paremmin sekä tutkittavia ilmiöitä että maiden kansallisia piirteitä. Erityisen mielenkiintoista on verrata Pohjoismaita keskenään, sillä niillä on paljon yhteisiä piirteitä, joita kuvaavat käsitteet "pohjoismainen hyvinvointivaltio" ja "suuri aluepolitiikka".

Kokkolassa 23.9.2002

Seija Virkkala

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Alueellistuminen, hallinta ja kumppanuus	9
3	Kumppanuus ja institutionaalinen muutos – pohjoismainen tutkimus	13
3.1	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	13
3.2	Kumppanuuden kolme ulottuvuutta: inklusiivisuus, koherenssi ja suhde demokratiaan	15
3.3	Kumppanuuspolitiikan tyylit ja vaikutukset	17
4	Kumppanuus maakunnallisessa kehittämisessä Suomessa – pohjoismaisen tutkimuksen Suomen osio	20
4.1	Tutkimusaineistot ja –menetelmät	20
	Tutkimuksen kulku	20
	Tutkimusalueiden valinta ja Suomen kohdemaakunnat	20
	Empiiriset aineistot: hankinta ja analyysi	22
4.2	Kumppanuuden institutionaaliset edellytykset Suomessa	26
	Aluepolitiikka, hallinnolliset reformit ja alueellistuminen	26
	Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi ja maakunnan yhteistyöryhmä	27
4.3	Alueellisen kehittämisen kumppanuuksien muodostuminen Suomessa: Alueelliset tapaustutkimukset	29
	Lappi	29
	Pirkanmaa	31
	Pohjois-Pohjanmaa	32
4.4	Suomen alueellisten tapaustutkimusten vertailu ja johtopäätökset	34
	Kumppanuuden inklusiivisuus	34
	Kumppanuuden koherenssi	37
	Kumppanuuden suhde demokratiaan ja aluehallinnon muutoksen suunnat	38
5	Alueellinen hallinta ja kumppanuus Pohjoismaissa	41
5.1	Alueellisen kehittämisen kumppanuuksien muodostuminen: Pohjoismaiden vertailu Suomen näkökulmasta	41
5.2	Kumppanuusprosessin politiikkavaikutus	44
5.3	Kumppanuusprosessit ja institutionaalinen muutos	45
5.4	Aluekehittämisen kumppanuuden pohjoismainen malli?	46
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	47
	Kirjallisuus	52
	Muita lähteitä	
	Liite Luettelo haastatelluista asiantuntijoista	58

1 Johdanto

Tämä raportti on jatkoa Chydenius-Instituutin tutkimuksille, joissa on selvitetty alueellisen ja paikallisen kehittämisen piirteitä Suomessa, etenkin EU:n liittymisen jälkeen. Tutkimuksissa on jäsenetty muodostumassa olevaa monitasoista ja monitoimijaista kehittämistä. Osana laajempaa tutkimusta on selvitetty, miten kumppanuus on kehittynyt yhdeksi EU:n toiminnan periaatteeksi (The Thematic Evaluation 1999) ja miten periaatetta on sovellettu Suomessa (Virkkala 1998, Virkkala 2000a). Kumppanuusperiaatteen ja suomalaisen hallinnollis-poliittisen järjestelmän kohtaamisesta on muodostunut monimutkainen rakennerahastojen hallinnointi- ja toteutusjärjestelmä. Lisäksi Chydenius-Instituutissa on tutkittu yhteisöaluepolitiikan ja kansallisen maaseutupolitiikan kohtaamista ja integroitumista Suomessa (Virkkala & Lähteenmäki 2000).

Paikallista kehittämistä on tarkasteltu Chydenius-Instituutin tutkimuksissa osallisuuden näkökulmasta. Jurvansuu (1997), Jurvansuu (1999) ja Virkkala & Carpenter (2000) ovat selvittäneet, miten naisia aktivoidaan sukupuolispesifien projektien ja rakenteiden avulla paikalliseen kehittämiseen ja millaista on paikallinen kehittäminen naisnäkökulmasta. Paikallista kehittämistä osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta on tutkinut Susiluoma (2001). Näissä hankkeissa sekä kehittämisen sisältö että muoto ovat olleet tutkimuskohteita.

Tässä tutkimuksessa liikutaan maakuntatasolla ja keskitytään alueellisen kehittämisen muotoon eli kumppanuuteen. Kumppanuus on kehittämisen valtavirta niin Suomessa kuin muissakin EU-maissa. Käsite viittaa monitoimijaiseen kehittämiseen, joka on laajempaa kuin kumppanuus rakennerahastojen hallinnointiperiaatteena. Olemme kiinnostuneita, miten maakuntatasolla on päästy yhteisiin näkemyksiin strategioista ja ketkä ovat mukana strategisessa päätöksenteossa. Sen sijaan sisällöllisiin valintoihin liittyvät pohdinnat – kuten tulisiko kehittää osaamista, infrastruktuuria vai yhteisötalouden edellytyksiä – jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Tutkimuksen näkökulma perustuu pohjoismaisen vertailututkimuksen ”Partnership Response and Institutional Change” asetelmaan. Kyseistä vertailututkimusta ryhdyttiin suunnittelemaan syksyllä 1999, kun Pohjoismaiden ministerineuvosto haki tutkimusohjelmaansa ”Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy” toteuttajia. Tutkimusohjelmassa etsitään jäsenyyksiä pohjoismaiden alueellisen kehityksen pitkän tähtäimen haasteisiin, joita ovat mm. talouden globalisaatio sekä ekologinen modernisaatio. Ohjelmassa kysytään, miten alueellisen kehittämisen instituutiot vastaavat tai miten niiden tulisi kehittyä vastatakseen näihin haasteisiin. Tutkimusohjelmassa liikutaan globaalien haasteiden, kansallisen aluepolitiikan, alueellisen kehittämispolitiikan sekä institutionaalisen edellytysten kontekstissa. Instituutiot käsitetään yhtäältä organisaatioiksi, toisaalta normeiksi, arvoiksi ja toimintatavoiksi. (Nordregio 2002)

Tutkimusryhmä, johon kuuluivat Henrik Halkier ja Jon Flockhart Aalborgin yliopistosta (Tanska), Arild Gjertsen Nordland Research Institutesta (Norja), Anders Östhol ja Bo Svensson Ruotsin valtion aluetutkimuslaitos SIR:sta ja allekirjoittanut Chydenius-Instituutista, valittiin toteuttamaan Pohjoismaiden ministerineuvoston ohjelmaa vuosina 2000–2002. Projektin koordinaattorina toimi SIR, joka muuttui vuonna 2001 kasvupoliittiseksi tutkimuslaitokseksi (Institute for Growth Policy Studies).

Tutkimushankkeessa vertailtiin eri pohjoismaiden alueellisen kehittämisen kumppanuuksia tilanteessa, jossa valtion viranomaiset eivät enää ole ainoita eivätkä välttämättä edes keskeisimpiä toimijoita alueellisen kehittämisen kentällä. Tavoitteena oli etsiä, mitä yhteistä on pohjoismaissa alueellisen kehittämisen muodon eli kumppanuuden osalta? Miten kumppanuus mielletään eri pohjoismaissa? Voidaanko puhua pohjoismaisesta kehittämisen kumppanuusmallista, kuten puhutaan pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon liittyvästä aluepolitiikasta? Tutkimuksen näkökulma oli alueellisen kehittämisen pitkän tähtäimen muutoksessa.

Tutkimushankkeessa loimme yhteisen kehikon, jonka avulla vertasimme eri maiden alueellisen kehittämisen kumppanuuden muodostusta. Tutkimuksen empiirinen osio toteutettiin neljässä pohjoismaassa saman viitekehyksen mukaan, jota esitellään tämän julkaisun luvussa 3. Tutkimuksen loppuraportti *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States* sisältää tutkimuksemme analyttisen viitekehyksen, maakohtaiset ja alueittaiset tapaustutkimukset ja tapaustutkimusten perusteella tehdyt johtopäätökset. Tämän julkaisun luvussa 4 esitellään pohjoismaisen projektin puitteissa tehtyä suomalaista tutkimusta.

Tämän verkkojulkaisun tavoitteena on valottaa Suomen alueellisen kehittämisen kenttää, sen toimijoita ja käytäntöjä pohjoismaisen vertailututkimuksen valossa. Julkaisun näkökulma on eri kuin pohjoismaisen julkaisun. Tehdessäni tutkimusta vuonna 2001 tavoitteeni oli luoda sellainen malli, joka kuvaisi pohjoismaisia instituutioita uuden hallinnan tilanteessa. Empiirinen tutkimukseni kumppanuudesta Suomessa (Virkkala 2002) toimikin eräänä aineistona, kun teimme johtopäätöksiä eri pohjoismaiden yhteisistä ja erilaisista alueellisen kehittämisen piirteistä (Östhol & Svensson 2002c). Omalta osaltani pohjoismaisen tavoite täyttyi tammikuussa 2002, jolloin luovutimme tutkimuksemme loppuraportin pohjoismaiselle rahoittajalle.

Kun pohjoismaisen tutkimusryhmän lähtökohtana olivat alueellisen kehittämisen pohjoismaiset instituutiot, tässä julkaisussa näkökulma on Suomessa. Millaisia ovat kehittämisen institutionaaliset edellytykset Suomessa kumppanuuspolitiikan eli toimijoiden yhteistyön näkökulmasta? Missä suhteessa kumppanuuden dynamiikka poikkeaa muista pohjoismaista ja miten Suomessa oikeutetaan alueellista kehittämistä ja sen nykyistä muotoa?

Tässä julkaisussa käytetään seuraavia aineistoja:

- 1) Muut tutkimukset ja selvitykset, joiden avulla kuvataan Suomen alueellisen kehittämisen institutionaalista rakennetta. Erityinen vertailukohta on vuonna 1998 tekemäni tutkimus EU:n kumppanuusperiaatteen soveltamisesta Suomessa (Virkkala 1998, Virkkala 2000a) sekä arviointitutkimukset, etenkin rakennerahasto-ohjelmien ennakoarvioinnit (FAR 1999), joita olen ollut tekemässä erilaisten tutkijaryhmien jäsenenä. Tuntumaa kehittämiseen on tuonut myös työni alueellisia kehittämisohjelmia toteuttavassa maakunnallisessa tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa (Chydenius-Instituutissa).

- 2) Organisaatioiden ja viranomaisten www-sivut, pöytäkirjat, dokumentit ja ohjelmat ovat tutkimukseni tärkeitä lähteitä. Kohdealueiden maakuntien liittojen www-sivuilta sain relevanttia aineistoa, kuten aluekehittämisohjelmat, alueelliset rakennerahasto-ohjelmat, maakuntahallitusten kokouspöytäkirjat, maakuntien yhteistyöryhmien pöytäkirjat, maakuntien vuosittaiset yhteistyöasiakirjat ja dokumentit niiden käsittelystä. Myös alueellisten TE-keskusten, ympäristökeskusten, lääninhallitusten ja muiden valtion viranomaisten tehtäväkuvaukset, suunnitelmat, ohjelmat ja erilaisten neuvottelukuntien pöytäkirjat ovat toimineet tutkimukseni aineistona. Kuntien, seutukuntien ja kuntayhtymien sekä monien työmarkkina- ja etujärjestöjen verkkosivut ovat tuoneet taustaa ja aineistoa myös tälle tutkimukselle. Aineiston perusteella on kuvattu organisaatioita maakunnallisen yhteistyön näkökulmasta, kumppanuuden rakennetta Suomessa ja kohdemaakuntien kehittämisen kentän toiminnan kehikkoa.
- 3) Teemahaastatteluaineisto tutkimuksen kohdemaakunnissa Lapissa, Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla käsittää 30 avaintoimijan haastattelut. Haastateltavat kertoivat näkemyksiään ja kokemuksiaan kumppanuusprosessista. Haastattelussa keskityttiin strategiseen kumppanuuteen, joka Suomessa liittyy ohjelmatyöhön. Haastattelusitaatit ja niiden tulkinnan olen esittänyt pohjoismaisen julkaisun artikkelissa (Virkkala 2002). Tämä raportti esittää tulkinnan sijasta yhteenvedon aineistosta ja suhteuttaa tapaustutkimusten ja Suomen analyysin muihin pohjoismaihin.
- 4) Pohjoismaisen projektin analyttinen viitekehys, jonka johdimme kirjallisuuteen ja aiempiin tutkimuksiin perustuen. Viitekehystä on kuvattu ja tulkittu tämän julkaisun luvussa 3.
- 5) Raportit muiden pohjoismaiden kumppanuusprosesseista toimivat vertailuaineistona, joiden puitteissa Suomen kehitystä tulkitaan tämän julkaisun luvussa 5.

Tässä julkaisussa esitän yo. aineiston perusteella erään tulkinnan kumppanuuden muodostuksesta ja kumppanuuspolitiikasta Suomessa. Empiirinen aineisto mahdollistaa periaatteessa myös muita tulkintoja, mutta tulkintani perustuu kehittämäämme viitekehykseen. Se perustuu näkemykseen tiedon kontekstuaalisuudesta. Tutkimuskysymyksissä ei tarkastella maailmaa sinänsä, vaan kysymysten merkitys nousee teoreettisesta viitekehyksestä ja kontekstista. Tässä julkaisussa kontekstina on ajatus "uudesta hallinnasta" ja monitoimijaisesta kehittämisestä hallinnan piirteenä.

Tähän metodologiseen näkemykseen tiedon kontekstuaalisuudesta liittyy myös tutkimukseni suhde siinä tarkasteltavaan ilmiöön eli kumppanuuteen. Kumppanuus määritellään toimijoiden väliseksi yhteistyöksi ja oppimisprosessiksi ja tutkimuksessa kartoitetaan sen ulottuvuuksia. "Kumppanuus" ei kuitenkaan ole ilmiö, joka olisi "löydettävissä" todellisuudesta samalla lailla kuin vaikkapa luonnonilmiöt ja niitä kuvaavat luonnonlait.

Kumppanuuden käsite on konstitutiivinen suhteessa siihen ilmiöön, jota se määrittelee. Kumppanuus on yhteiskunnallisesti määritelty ja tuotettu konstruktio, kuten muutkin yhteiskuntatieteen tutkimuskohteet. Käsite on kaksinainen. Yhtäältä kumppanuus on normi, jota noudatetaan ja joka on tullut alueellisen kehittämisen valtavirraksi. Sitä säätelevät rakennerahastoasetukset, lait ja kansallisten viranomaisten määräykset. Toisaalta kumppanuuden käsitteestä tulee "todellinen", kun normia sovelletaan, muovataan ja uusinnetaan erilaisissa käytännöissä. Toimijat paitsi sopeuttavat toimintansa normiin myös luovat kumppanuutta toiminnallaan, neuvottelukäytännöillään, dokumenteillaan ja ohjelmillaan.

Kumppanuuden ja siihen kytkeytyvän ohjelmaperusteisen politiikan myötä on kehittynyt uusi arena, alueellisen kehittämisen kenttä, jonne on muodostunut ja muodostumassa uusia toimijoita. Toimijat voivat pitää kumppanuuden kaltaista velvoitetta yhteistyöhön hyvänä, kritisoida sitä tai hyödyntää normia jollain tavoin. Yleisesti hyväksyttyä normia käytetään usein oikeuttamaan erilaisia ratkaisuja, päätöksiä ja käytäntöjä.

Tämän tutkimuksen näkökulman kannalta on tärkeää se, miten kehittämiseen liittyviä valintoja perustellaan ja oikeutetaan. Näkökulma ei kuitenkaan ole yksittäisessä organisaatiossa, vaan pikemminkin siinä, miten toimijat pääsevät yhteisymmärrykseen ja millaisista tekijöistä alueellinen kehittäminen saa oikeutuksen. Tosiasiat (esimerkiksi kuka tekee päätöksiä) ja puhe niistä on yhteen kietoutunutta ja se millä esimerkiksi kumppanuutta oikeutetaan vaikuttaa kumppanuusprosessiin ja kumppanuuspolitiikkaan.

2 Alueellistuminen, hallinta ja kumppanuus

Euroopassa on kaksi kehityssuuntausta, jotka vaikuttavat alueellisen kehittämisen muotoon: "alueellistuminen" ja siirtymä "hallinnosta hallintaan". Näiden trendien jäsentäminen on taustalla sekä tässä julkaisussa että pohjoismaisessa tutkimuksessa, johon julkaisu perustuu. Alueellistuminen ja siirtymä hallinnosta hallintaan ilmenevät pohjoismaiden alueellisen kehittämisen käytännöissä, vaikka eri maiden kehittämissuunnitelmissa painotetaan näitä trendejä hieman eri tavoin. Ruotsissa puhutaan siirtymästä aluepolitiikasta alueelliseen kehittämiseen, Suomessa taas korostetaan alueellista omaehtoisuutta ja ohjelmatyöhön perustuvaa kehittämistä. Tanskassa uskotaan alueellisiin kehittämisaloiitteisiin. Norjassa painotetaan alueellisia kehittämissuunnitelmia. Yhteisinä piirteinä näille kehittämisen muodoille on se, että alueellinen kehittäminen perustuu yhä useammin monen toimijan yhteistyöhön.

Alueellistumisen käsitteellä viitataan paitsi kansallisvaltiota suurempien ylikansallisten alueiden muodostumiseen ja toisaalta eri valtioissa sijaitsevien alueiden yhteistyön ja verkostoitumisen kasvuun, mutta myös kansallisvaltion ja paikallisvaltion välille sijoittuvan alue- ja maakuntatason merkityksen korostumiseen (Baldersheim & Ståhlberg 1999, Virkkala 2000b). Alueellistumisen taloudellinen ulottuvuus liittyy verkostotalouden merkityksen kasvuun, kun puolestaan alueellistumisen poliittis-hallinnollinen ulottuvuus liittyy osaamisen ja vallan kehittymiseen kansallista tasoa alemmilla tasoilla (Virkkala 2000a, Östhol & Svensson 2002a).

Alueellistumisen käsite kuvaa aluetason toimijoiden vahvistamista ja vahvistumista. Alueellistumista ilmentävät mm. seuraavat muutokset:

1. uusien alueellisten instituutioiden ja organisaatioiden perustaminen toteuttamaan rakennerahastoihin liittyvää ohjelmatyötä,
2. aiemmin heikkojen alueellisten organisaatioiden kehittäminen,
3. paikallis- ja aluehallinnon vallan ja osaamisen kasvattaminen
4. sekä toimivallan ja päätöksentekovallan siirtäminen valtionhallinnon sisällä keskushallinnosta aluehallintoon. (Virkkala 2000b, The Thematic Evaluation 1999)

Englannin kielen käsite "regionalisation" suomennetaan joko alueellistamiseksi tai alueellistumiseksi. Kuitusen ja Oksasen (2002, 15–16) mukaan alueellistaminen tapahtuu ylhäältä alaspäin ja alueellistuminen alhaalta ylöspäin. Alueellistamisesta on kyse silloin, kun alueellisille instituutioille annetaan lainsäädännössä aiempaa enemmän valtuuksia päättää alueellisen kehittämisen painopisteistä ja tavoitteista sekä keinoista, joiden avulla näihin päämääriin voidaan päästä. Alueellistumisessa aluetason vallan ja painoarvon kasvu lähtee liikkeelle alueilta itsestään. Tässä julkaisussa tällaista erottelua ei kuitenkaan tehdä, vaan alueellistumisen käsite viittaa sekä ylhäältä alaspäin tapahtuviin hallinnollisiin reformeihin ja toimivallan siirtoon että alhaalta ylöspäin tapahtuvaan

endogeeniseen kehitykseen. Molemmat prosessit lisäävät alueiden merkitystä strategisena toimijana (vrt. Lähteenmäki-Smith 2002).

Alueellistuminen voidaan tulkita joko pitkän kehityksen jatkumona tai murroksena, jossa luodaan uutta poliittista tilaa monella tasolla (Häkli 1999). Alueellistuminen voi olla alueiden tietoista rakentamista, jossa retoriset keinot ovat tärkeitä. Tällöin alueet ovat sosiaalisia konstruktioita, "rakennettuja alueita" ja "kuviteltuja yhteisöjä", jotka elävät niin kauan kuin niihin uskotaan. Niillä ei välttämättä ole yhteyttä ihmisten arkielämään, vaan alueet elävät juhlapuheissa ja strategioissa. Vähitellen ne voivat muuttua joukoksi sosiaalisia ja hallinnollisia käytäntöjä ja diskursseja. Näin ne puolestaan voivat vaikuttaa siihen, miten toimimme ja tulkitsemme alueita ja niiden rajoja (Paasi 1998). Esimerkiksi käsitettä Alueiden Eurooppa ryhdyttiin käyttämään erityisesti 1990-luvulla. Vaikka käsite on retorinen, se myös vaikuttaa Euroopan unionissa vireillä olevaan alueellistumisen prosessiin.

Alueellistumiseen liittyy muutos, jota kuvaavat hallinnan, verkostoitumisen, kumppanuuden ja institutionaalisen muutoksen käsitteet (Danson et. al. 2000). Hallinta ("governance") on käsite, jota käytetään kun halutaan korostaa sitä, että traditionaalinen hallinto ei enää hallitse uusia ongelmia ja haasteita tai pysty tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin yhteiskunnan monimutkaistuesssa. (Virkkala 2000b). Hallinta koostuu laajasta joukosta julkisia, yksityisiä ja kansalaisyhteiskuntaa edustavia toimijoita ja organisaatioita (Rhodes 1997).

Hallinnan käsite viittaa erityisesti valtion ja yhteiskunnan suhteen muutokseen. Valtio ei enää voi ohjata yhteiskuntaa ylhäältä alaspäin (Kooiman 1993). Valtio voi reagoida kehitykseen desentralisoimalla ja delegoimalla vallankäyttöä. Tilalle on muodostunut erilaisten toimijoiden verkostoja. Hallinta viittaa poliittisen ja taloudellisen vallan löyhään jakautumiseen. Östholin et. al. (2002) mukaan hallintaan kuuluu organisaatioiden monimutkainen verkostoituminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden vuorovaikutus. Onkin kysyttävä, kuka tekee päätöksiä ja miten hallinta vaikuttaa yhteiskunnassa.

Monet tutkijat kuvaavat painopisteen siirtymää hallinnosta hallintaan erilaisilla toimijaverkostoilla ja niiden muodostumisella (Östhol & Svensson 2002a). Kun aiemmin valtiolla oli keskeinen rooli aloitteentekijänä ja päättäjänä, nyt ollaan siirtymässä toimintatapaan, jossa muodostuu erilaisia verkostoja. Alueellisen kehittämisen yhteydessä puhutaan monitasoisesta ja monitoimijaisesta alueellisesta kehityksestä ja kehittämisestä Euroopassa.

Hallinnassa on kyse siitä, ketkä kuuluvat verkostoihin ja miten asioista päätetään. **Kumppanuuden käsite** liitetään tässä yhteydessä uuteen hallintaan ja sen muotoon, vaikka käsitteellä on muitakin tulkintoja. Usein käsitteellä viitataan toimijoiden, organisaatioiden ja henkilöiden yhteistyöhön ja uudenlaiseen yhteistyön asetelmaan. Suomessa kumppanuuden käsitteellä on viitattu mm. yksityisen ja julkisen sektorin väliseen yhteistyöhön (Ruokangas 1997), paikalliseen oma-aloitteisuuteen (Hyyryläinen & Rannikko 2000), kuntien ja alueiden väliseen yhteistyöhön (Hirvonen 1999) ja EU:n kumppanuusperiaatteen soveltamiseen (Virkkala 2000a, Valle 2002, Mäkinen 1999).

Kumppanuuden käsitettä pidetään hyvän yhteistyön metaforana (Virkkala 2000a). Se esiintyy usein niin EU:n kuin Suomenkin alueellisen kehittämisen dokumenteissa. Esimerkiksi rakennerahastoasetusten tausta-ajatuksiin kuuluvat ns. neuvottelusuunnittelun ideat eli osallistuminen ja sosiaalisen dialogi. (Mäkinen 1999, Healey 1997). Yhteisymmärryksen ajatellaan muodostuvan

laajan osallistumisen ja keskustelujen kautta. Suunnittelun prosessi eli keskustelu tavoitteista ja menettelyistä on vähintään yhtä tärkeää kuin suunnittelun tulokset ja vaikutukset.

Kumppanuuden kanssa samankaltainen käsite on kehittämisverkosto, jota Suomessa ovat käyttäneet mm. Linnamaa ja Sotarauta (2000). Sekä kehittämisverkoston että kumppanuuden käsitteet kuvaavat jotain olennaista uuden hallinnan eräästä piirteestä: monitoimijaisesta kehittämisestä. Kumppanuuden käsite poikkeaa esimerkiksi tässä raportissa ja pohjoismaisessa projektissa Linnamaan ja Sotaraudan käyttämästä kehittämisverkoston käsitteestä mm. siinä, että kumppanuus käsitteellistetään sen suhteena demokratiaan ja edustuksellisiin elimiin, kun kehittäjäverkkotutkimuksessa verkoston legitimitetti riippuu sen menestyksestä eikä suhteesta kansanvaltaan, edustuksellisiin elimiin tai demokratiaan.

Kumppanuuden muodostuminen kumpuaa erilaisista muutoksen lähteistä ja ideologisista asetelmista. Kumppanuus voi juontua kansallisista tai alueellisista hallinnollisista käytännöistä, EU-integraatiosta tai julkisesta rahoituksesta (Östhol et. al. 2002). Rakenerahastojen hallinnointi edellyttää jo asetusten mukaisesti kumppanuutta, jonka suomalainen sovellutus on mm. maakunnallinen kumppanuuselin, maakunnan yhteistyöryhmä (MYR).

Kumppanuus voi sisältää ajatuksen kansalaisten laajasta osallistumisesta ja kansalaisdemokratiasta. Tähän kansalaisten osallistumiseen ja demokratian laajentamiseen liittyvät myös suomalaiset kumppanuushankkeet, jotka kuuluvat yhteisöaloitteisiin (esim. Leader) tai rakenerahasto-ohjelmiin, kuten tavoite 3 -ohjelman kumppanuusprojektit.

Kumppanuuksia muodostetaan alueellisessa kehittämisessä erilaisten tehtävien hoitamiseksi, kuten esimerkiksi pitkän tähtäimen suunnittelu, osaamisen kehittäminen, kansainvälisten suhteiden hoitaminen, asumiskysymykset ja ympäristönsuojelu. Kumppanuuksien tavoitteet, toimintalogiikka ja tuotokset vaihtelevat, vaikka niissä on myös yhteisiä piirteitä. Alueelliset kumppanuudet ovat monimutkaisia julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden verkostoja. Osa niistä on pysyvämpiä, kun toiset ovat määräaikaista. Myös kumppanuuden potentiaaliset vaikutukset vaihtelevat. Kumppanuus on tärkeä tutkimuskohde uuden hallinnan kartoituksessa, vaikka se olisikin tavoitteenasettelultaan epämääräistä ja hajoaisi. Östholin et. al. (2002) mukaan kumppanuuksien tuloksia tulee arvioida niiden omien käsitteiden avulla osana kumppanuuden muodostumista riippumatta siitä kuka on politiikan aloitteentekijä.

Kumppanuuksia muodostetaan yleensä virallisten hallinnollisten elinten ulkopuolella. Uuteen hallintaan ja kumppanuuteen liittyy väistämättä siirtymiä vallankäytössä, mutta millaista on valta ja päätöksenteko kumppanuudessa? Millaiset kumppanuudet tekevät päätöksiä alueen pitkän tähtäimen taloudellisesta kehityksestä? Ketkä osallistuvat ja millaiset toimijat suljetaan kumppanuuden ulkopuolelle? Millaista on uuden hallinnan suhde kansanvaltaan ja edustukselliseen demokratiaan? Ketkä ovat vastuussa kollektiivisesta päätöksenteosta?

Kumppanuus voi olla suunniteltua tai spontaania. Ns. assosiatiivinen malli (Cooke & Morgan 1998) viittaa yritysten ja julkisten organisaatioiden väliseen spontaaniin yhteistyöhön ja organisointumiseen. Yhteisyyden tunne pakottaa yritykset, kansalaisjärjestöt, julkisen hallinnon ja edustukselliset elimet syvempään vuorovaikutukseen ja tämän yhteistyön uskotaan tuottavan lisäarvoa alueellisessa kehittämisessä. Siinä korostuvat vastavuoroiset suhteet ja se liittyy verkostotalouteen.

Yritysten välinen yhteistyö näyttää jäävän tärkeimmäksi tiedonvaihtokanavaksi. Alue nähdään oppimisprosessin areenana ja puhutaan myös oppivista alueista (Östhol & Svensson 2002a).

Uudella hallinnalla ja kumppanuudella voi olla erilaisia konkreettisia ilmenemismuotoja. Virallisten kumppanuuselinten, joita Suomessa edustaa vaikka MYR eli maakunnan yhteistyöryhmä, lisäksi Halkier et. al. (1998) pitävät alueellisia kehittämisagentteja (Regional Development Agency) uudenlaisina kumppanuuden muotoina. Suomessa tällaisia kehittämisagentteja ovat uusyrityskeskukset, teknologiakeskukset, alueelliset kehittämis- ja tutkimuskeskukset, kauppakamarit, säätiöt ja kehittämissyhtiöt. Ne ovat keskeisessä asemassa uuden alueellisen hallinnan kehityksessä. Alueellisen kehittämisagentin malli ("RDA") kuvaa siirtymää, joka on tapahtumassa, kun viralliset institutiot siirtyvät kohti erilaisia julkisen ja yksityisen sektorin liittoutumia. Näillä elimillä ei usein ole selkeää poliittista vastuuta eikä välitöntä suhdetta vaaleilla valittuihin elimiin, vaikka ne toimivat paikallishallinnon yhteydessä ja usein valtuuttamina. Ne ovat paljolti puolijulkisia (semi-public) organisaatioita, mutta niillä on suurempi toimintavapaus kuin paikallishallintoon kiinteästi kuuluvilla elimillä. Alueelliset kehittämisagentit luovat areenan kumppanuudelle. Halkier et. al. (1998) toteavat, että alueellisten kehittämisagenttien tavoitteena on kasvattaa alueellista omaehtoisuutta ja paikallista yritystoimintaa. Niiden toiminta perustuu integroituun (ylisektoraaliseen) näkemykseen alueellisesta kehittämisestä.

3 Kumppanuus ja institutionaalinen muutos – pohjoismainen tutkimus

3.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Pohjoismaisessa tutkimuksessa ”Partnership Response and Institutional Change” selvitettiin uutta hallintaa alueellisessa kehittämisessä. Keskiössä oli toimijoiden välinen yhteistyö eli kumppanuus ja sen muodostuminen. Hankkeen perusajatuksena oli, että toimijoiden välinen yhteistyö on reaktiota yleisiin muutoksiin, mm. globalisaatioon ja talouden muutospainaisiin. Toimijoiden välinen yhteistyö kiteytyy kumppanuudeksi, jonka tavoitteet ja toimintalogiikka poikkeavat osallistuvien organisaatioiden toiminnasta. Kumppanuudessa kaikki osapuolet muuttuvat oppimisprosessin myötä. Kumppanuuden tiivistyessä herää tarve aluehallinnon uudistuksiin ja muihinkin hallinnollisiin reformeihin. Tutkimushankkeen keskiössä oli kumppanuuden muodostus ja sen vaikutukset erityisesti hallinnollisten reformien näkökulmasta. (Östhol & Svensson 2002a, Östhol et. al. 2002)

Kumppanuuden muodostusta perustellaan pohjoismaisessa projektissa kolmella lähtökohdalla. Ensinnäkin kehittämiseen liittyvät kysymykset ovat liian monimutkaisia yhden sektorin tai viranomaisen ratkaistavaksi. Kumppanuus hallinnan uutena muotona on vastaus monimutkaisuuden hallintaan (Östhol et. al. 2002, Westholm et. al. 1999). Toiseksi, kun toimijat saadaan uusiin asetelmiin, muodostuu kumppanuuden dynamiikkaa, joka voi itsessään luoda uutta ja innovatiivista politiikkaa. Kolmantena kumppanuuteen johtavana tekijänä pidetään pohjoismaissa pyrkimystä laajentaa päätöksenteon piiriä sekä lisätä demokratiaa (Östhol et. al. 2002).

Pohjoismaisessa tutkimushankkeessa alueellisen kehittämisen hallintaa tutkittiin elinkeinon kehittämisen osalta. Tutkimuksessa rajauduttiin **strategiseen kumppanuuteen**. Millaisissa koalitioissa tehdään elinkeinon kehittämiseen liittyvät valinnat ja asetetaan painopisteet? Institutionaalisiin kumppanuuksiin ts. erilaisiin neuvottelukuntiin, toimikuntiin ja johtokuntiin, joissa ovat edustettuina eri organisaatiot, viitattiin silloin kun se oli tärkeää strategisen kumppanuuden muodostuksen näkökulmasta. Projektitason kumppanuudet toteuttavat usein strategioita ja ovat alueellisen kehittämisen strategian näkökulmasta lyhytkestoisia vaikuttaen vain vähän strategisen tason kumppanuuksiin.

Alueellisen kehittämisen kumppanuuden muodostus liitettiin seuraaviin yleisiin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisia ovat kumppanuuksien muodostumisen institutionaaliset edellytykset Pohjoismaissa ja sen eri alueilla?
2. Miten alueellisen kehittämisen kumppanuus muodostuu? Missä määrin se on spontaania ja missä määrin suunniteltua?

3. Miten kumppanuus vaikuttaa? Missä määrin ja miten kumppanuusperustainen alueellinen kehittäminen luo uusia hallinnan malleja alueilla ja millaisia ovat näiden mallien vaikutukset poliittisiin rakenteisiin?
4. Missä määrin eri Pohjoismaat ja niiden alueet ovat erilaisia alueellisen kehittämisen uusien kumppanuuksien suhteen? Johtavatko pohjoismaiset ratkaisut alueellisen hallinnan uusista malleista samankaltaisuuksiin vai eroihin?

Kolme ensimmäistä tutkimuskysymystä tarkastellaan Suomen osalta tämän julkaisun luvussa 4. Suomen vertailu muihin Pohjoismaihin tehdään myös kootusti luvussa 5, mutta muiden pohjoismaiden institutionaalisten edellytysten, kumppanuuden muodostuksen sekä vaikutusten analyysiä on tarkasteltu laajemmin englanninkielisessä tutkimusraportissa (Östhol & Svensson 2002d). Luvussa 5 tarkastellaan myös kysymystä 4 eli alueellisen kehittämisen kumppanuuden pohjoismaista mallia. Tutkimuskysymyksiin vastataan vielä kootusti luvussa 6.

Tutkimuksen tavoitteena oli etsiä kumppanuuden muodostumisen ja institutionaalisen muutoksen välistä yhteyttä. Alueellisen kehittämisen kumppanuuden dynamiikan kannalta keskeinen asia on **resurssien mobilisaatio**. Resursseilla viitataan asiantuntemukseen sekä taloudellisiin, kulttuuriin ja sosiaalisiin resursseihin. Resurssiriippuvuusteorian (Rhodes 1997) mukaan toimijat ovat riippuvia toistensa resursseista ja näin ollen ne hyötyvät kasvavasta vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutuksessa myös luodaan uusia resursseja.

Resurssit voivat olla alueen ulkoisia tai sisäisiä. Kumppanuuksien avulla mobilisoidaan erilaisia alueen sisäisiä ja ulkoisia resursseja. Tärkeä on selvittää erilaisten kumppanuuksien roolia resurssien mobilisoinnissa sekä toisaalta sitä, miten eri toimintoja koordinoidaan toimijoiden kesken kumppanuuksissa. Alueelliset liittoumat ovat yhä useammin verkostoja, joihin kytkeytyy sekä taloudellisia että poliittisia intressejä.

Resurssien mobilisaatio on tärkeä tekijä kun siirrytään jakopolitiikasta kohti alueellista kehittämisselitystä, jota Suomessa sanotaan usein alueelliseksi omaehtoisuudeksi. Yleensä oletetaan, että resurssien mobilisaatio liittyy alueen taloudellisiin ja poliittisiin piirteisiin. Oletuksen mukaan poliittisesti vahvat ja taloudellisesti vauraat alueet hyötyvät siirtymästä alhaaltapäin mobilisaatioon. Vastaavasti alueet, joilla on vain vähän julkisia ja/tai yksityisiä resursseja, häviävät tässä siirtymässä kohti alueellista omaehtoisuutta. Ohut taloudellinen perusta ja sosiaalinen haavoittuvuus rajoittavat alueella tehtäviä strategisia valintoja. Tällaisen alueen riippuvuus aluepoliittisista ja elinkeinopoliittisista tuista johtaa defensiiviseen aluekehittämisselitykseen, ei välttämättä resurssien mobilisaatioon. Myös yrityksiä on vaikeampi mobilisoida ja ne ovat hitaampia osallistumaan mobilisaatiostrategiaan. Vastaavasti alue, jolla on paljon resursseja, pystyy myös mobilisoimaan niitä, rakentamaan alueellista oppimiskapasiteettia. Tällaisella alueella toimitaan offensiivisesti ja aktiivisesti. (Östhol & Svensson 2002a)

Yllä oleva näkemys on kuitenkin mielestämme determinististä ja staattista. Resurssien määrä ei vaikuta suoraan niiden mobilisaatioon eikä alueellisten toimijoiden toimintatapaan. Alueellista mobilisaatiota ei voi johtaa ennalta määrättyistä tilanteista, kuten alueen sijainnista. "Uuden hallinnan" dynamiikan lähtökohta on erilainen. Alueilla, joiden toimijoilla (ml. hallinto) on paljon resursseja, näyttää tapahtuvan myös resurssien vaihtoa. Toisaalta sellaisetkin alueet, joilla on vähän alueellisia resursseja, voivat mobilisoida ulkoisia resursseja kehittämiseen. Ulkoisten resurssien

lähteenä voi olla tällöin keskushallinto, EU tai yritystoiminta. Lisäksi alueilla voi olla erikoistuneita julkisia tai yksityisiä resursseja, joihin uudet ja laajenevat taloudelliset toiminnat voivat kiinnittyä. Erikoistumisen strategian avulla voidaan kasvattaa alueellista kapasiteettia ja edistää taloudellista kasvua. (Östhol et. al. 2002)

Monitoimijaisessa kumppanuudessa on kyse julkisten ja yksityisten organisaatioiden vastuiden ja resurssien mobilisaation välisistä suhteista. Missä määrin kumppanuuksien muodostaminen vaikuttaa yksityisen ja julkisen sektorin välisiin suhteisiin? Millä tavoin vastuut on hoidettu? Onko kumppanuuksien muodostuminen elinkykyinen strategia alueellisen kehittämisspolitiikan muodostamisessa ja toteuttamisessa ja sen ongelmien ratkaisussa?

3.2 Kumppanuuden kolme ulottuvuutta: inklusiivisuus, koherenssi ja suhde demokratiaan

Tutkimuksessa tarkasteltiin kumppanuuden muodostumista osana siirtymää hallinnosta hallintaan eli alueellisen kehittämisen tapauksessa kohti monitoimijaista ja verkostomaista kehittämistä. Koska kumppanuus on käsitteenä epämääräinen, loimme analyttisen viitekehyksen kuvaamaan kumppanuuden ulottuvuuksia ja helpottamaan alueiden ja maiden välistä vertailua.

Jäsenimme muotoutuvaa uutta hallintaa kumppanuuksien kolmen ulottuvuuden suhteen, joita ovat inklusiivisuus eli kumppanuuden laajuus, kumppanuuden koherenssi eli yhteisen näkemyksen löytyminen kumppanuudessa ja kumppanuuden suhde demokratiaan ja vastuuseen (accountability) (Östhol& Svensson 2002a).

A. Inklusiivisuus eli kumppanuuden laajuus ja avoimuus

Kumppanuustutkimuksissa oletetaan yleensä, että yhä useammat julkiset ja yksityiset toimijat osallistuvat uuteen hallintaan ja kehittämisspolitiikkaan eli alueellisen kehittämisen toimijoiden piiri laajenee kumppanuuden myötä. Kumppaneita voi olla paljon ja kumppaneiden keskinäiset suhteet ja vuorovaikutuksen muodot muodostavat alueen sosiaalista pääomaa. Pyrkimys ylhäältä alaspäin tapahtuvasta hallinnoinnista kohti alhaalta ylöspäin tapahtuvaa hallintaa edellyttää sitä, että alueille muodostuu niiden ympäristöön kiinnittyneitä hallinnan uusia verkostoja.

Missä määrin kumppanuuksijärjestelyillä on kykyä lisätä niiden toimijoiden lukumäärää ja osallistumista, jotka ovat eri tavoin mukana aluekehittämisen toiminnoissa? Millainen on yritysten, kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoissektorin rooli uusissa kumppanuuksissa? Ketkä ovat kumppanuuden ytimessä ja ketkä jäävät ulkopuolelle? Millainen on eri kumppaneiden rooli?

Inklusiivisuus operationalisoitiin tutkimuksessa yhtäältä kumppanuuden laajuudeksi sekä toisaalta kumppanuuden avoimuudeksi. Kumppanuuden laajuutta kuvaa toimijoiden ja toimijatyyppien (julkinen/yritykset/kansalaisyhteiskunta) lukumäärä sekä tapa, jolla kumppanuuteen otetaan uusia toimijoita.

B. Kumppanuuden strateginen koherenssi

Koherenssi viittaa kumppanuuden kykyyn löytää yhteinen näkemys aluekehittämisen suunnasta ja hyödyntää tätä näkemystä resurssien mobilisaatiossa. Koherentti strategia viittaa toimintojen laajuuteen ja strategiseen iskevyyteen. Sen vastakohta on fragmentoitunut strategia, joka on kehittämissuunnitelmien ja projektien luettelo ilman strategisia painopisteitä. Koherenssi kertoo myös jotain kumppanuudessa toimimisen lisäarvosta. Virallisten kumppanuuselinten olemassaolo ja toiminta ei vielä takaa sitä, että kehittämisprosessiin tulisi joku lisäarvo. Kumppanuus voi toimia vain juhlapuheiden retoriikassa, mutta se voi olla myös alueellisen kehityksen moottori.

Kumppanuuden koherenssia operationalisoitiin koordinaation ja fragmentaation käsitteillä. Niiden indikaattoreina käytettiin kuvauksia kumppanuuden strategisesta konsensuksesta ja konflikteista. Missä määrin toimijoilla on yhteisiä prioriteetteja? Ovatko tavoitteet yhteisiä vai erilaisia? Miten kumppanit ovat päässeet yhteisymmärrykseen kehittämisen tavoitteista? Lisäksi koherenssia osoittavat resurssien mobilisaation piirteet. Koherenssi liittyy toimijoiden oppimisprosessiin. Kollektiivisessä oppimisessä kokemukset nykyisistä ja olemassa olevista kumppanuuksista ovat tärkeitä.

Kumppanuuden koherenssiin liittyy myös alueiden ja aluerajojen muodostuminen. Alueellisen kehittämisen kumppanuudet ovat usein aluerajoiltaan joustavia. Kumppanuuden maantieteessä aluerajat muodostuvat toimijoiden (viranomaisten, yritysten, kansalaisjärjestöjen, koulutuslaitoksen, kehittämissuunnitelmien) vuorovaikutuksen kautta. Vuorovaikutuksen näkökulmasta alueista muodostuu rajoiltaan epätarkkoja ja huokoisia, vaikka kumppanuudet ovatkin alueellisesti kiinnittyneitä. Kyky luoda yhteyksiä toimijoiden välillä tiedon siirtoa varten on olennainen eikä sitä voida irrottaa niistä spesifeista sijainneista, joissa se tapahtuu. Alueen käsite vaihtelee ja kumppanuuden maantieteellinen rajaaminen on vaikeaa, sillä yksityiset toimijat eivät välitä hallinnollisista rajoista tai paikallishallinnon ja seutukuntien ryhmät haastavat aluetason kehittämisprioriteetteja, koska pitävät niitä epäsuotuisina oman paikkakuntansa kehityksessä. (Östhol et. al. 2002)

C. Kumppanuuden suhde demokratiaan ja vastuukysymykset (accountability)

Kun traditionaalinen hallinto kiinnittyy poliittiseen ohjaukseen ja edustukselliseen demokratiaan, uusi hallinta ja siihen kytkeytyvä kumppanuus voi olla vähemmän läpinäkyvää. Näin on etenkin, jos alueen taloudellinen hallinta perustuu päätöksille, joita tehdään hallintoneuvostoissa, johtokunnissa ja komiteoissa, joissa monet julkiset ja yksityiset toimijat ovat edustettuina. Miten toiminnat ovat sijoittuneet kumppanuudessa, millaisten välineiden kautta päätöksentekijät ovat vastuussa (poliittinen valinta, sopimukset tai henkilökohtainen luottamus)? Millainen on kumppanuuksien suhde vaaleilla valittuihin elimiin ja poliittisen demokratian ytimeen? Kenelle uudet kumppanuudet ovat vastuussa toiminnastaan? Ovatko ne läpinäkyviä vai onko muodostumassa uudenlaisia valta-asetelmia, alueellisten eliittien näkymättömiä verkostoja? Miten kumppanuusjärjestelyt legitimoitetaan ja perustellaan?

Kumppanuuden vastuukysymykset operationalisoitiin tarkastelemalla sitä, kuka on vastuussa päätöksistä (esimerkiksi kumppanuuselin vai ohjelmaa rahoittavat viranomaiset) sekä sitä millai-

nen on kumppanuusprosessien suhde vaaleilla valittuihin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin elimiin (vaihtoehdot: kumppanuuspolitiikan aktiivinen hyväksyminen edustuksellisissa elimissä, passiivinen hyväksyminen tai kumppanuuksilla ei ole yhteyttä edustuksellisiin elimiin).

3.3 Kumppanuuspolitiikan tyylit ja vaikutukset

Kumppanuusperustaisen alueellisen kehityksen ja laajempien hallinnan mallien välinen vuorovaikutus jaettiin pohjoismaisessa tutkimushankkeessa kolmeen alakäsitelmään:

- Institutionaaliset edellytykset kumppanuuden muodostukselle. Tehtiinkö aloite kumppanuudesta alueen sisällä vai sen ulkopuolella? Miten kehitysresurssit mobilisoitiin: alueen ulkoa vai sisältä?
- Kumppanuusprosessien politiikkavaikutus taloudellisiin kehitysaloitteisiin alueen sisällä.
- Prosessin institutionaalinen vaikutus ts. mahdollinen tuleva viitekehys, jolla alueellista kehittämissä politiikkaa organisoidaan kumppanuuden perustalta.

Taulukossa 1 on esitetty kumppanuuspolitiikan tyylejä. Esimerkiksi traditionaalinen, valtiojohtoinen aluepolitiikka on julkista ja sitä voidaan pitää kumppanuuden muodostuksen näkökulmasta **ritualistisena**. Valtiojohtoista tai EU-politiikan mukaista on usein julkisen ja yksityisen välinen yhteistyö, jossa kumppanuus on **pakotettua** (enforced) ja se on sopimus keskushallinnon tai EU:n ja alueellisten toimijoiden kesken. Kun kumppanuus on alueellista ja julkiset toimijat ovat keskeisiä, luodaan areena neuvottelupolitiikalla. Tällöin kumppanuutta voidaan pitää **ekstraktiivisena**. Kumppanuus on **generatiivista**, kun sen alkuperä on alueellinen ja se on julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välinen koalitio, joka johtaa innovatiiviseen kehittämissä politiikkaan. (Östhol et. al. 2002)

Taulukko 1. Kumppanuuspolitiikan tyylit kumppanuusaloitteen alkuperän ja institutionaalisten ratkaisujen mukaan

	Institutionaaliset ratkaisut	
Alkuperä	Julkinen	Julkinen - yksityinen
Valtiojohtoinen	Traditionaalinen kansallinen aluepolitiikka (ritualistinen)	Kumppanuus keskushallinnon ja alueellisten toimijoiden sopimuksena (pakotettu)
Alueellinen	Kumppanuus neuvottelupolitiikan areenana (ekstraktiivinen)	Kumppanuus innovatiivisten instituutioiden muodostumisen perustana (generatiivinen)

(lähde: Östhol et. al. 2002)

Empiirisen tutkimuksen keskiössä oli kysymys, millaisia resursseja mobilisoidaan ja millaisen rakenteen ne muodostavat. Resursseja ovat taloudelliset resurssit, asiantuntemus, tieto, toimivalta, yksittäisten yritysten kasvupotentiaali ja organisaation legitimitetti. Resursseja voidaan kehittää monin tavoin kumppanuuteen osallistuvien toimijoiden toimesta. Eräs tapa on resurssien mobilisaatio. Resurssien mobilisaatiossa tärkeä erottelu on **alueen ulkopuolisten ja alueen sisäisten resurssien mobilisaatio**. Jotkut kumppanuudet perustuvat ensisijassa resurssien mobilisaatioon alueen sisällä, kun toisten kumppanuuksien tehtävä on lisäresurssien saaminen alueen ulkopuolelta. Näillä kahdella resurssien mobilisaation tavalla on hyvin erilainen resurssiriippuvuuksien malli. Resurssien ulkoisen mobilisaation mallissa myös perusjärjestelyt ovat alueen ulkopuolisia. Resurssien mobilisaatio alueen sisällä rajoittaa mahdollisuuksia resurssien uudelleenallokaatioon.

Millainen on uudenlaisen yhteistyön asetelman alkuperä ja resurssien päälähte? Tärkeä erottelu näyttää olevan **alueen sisältä lähtevien ja alueen ulkopuolisten kehittämisaloiitteiden** kesken. Alueen ulkopuoliset kehittämisaloiitteet ovat kansallisia sekä ylikansallisia aloitteita (EU:n aloitteet). Kehittämisaloihteen alkuperä määrittää myös kumppanuuden joustavuutta. Suurin osa suomalaisista kumppanuusaloitteesta on alueiden ulkopuolisia. Tällaisia ovat esim. rakennerahasto-ohjelmiin liittyvä kumppanuus sekä kansallisten ohjelmien, kuten osaamiskeskusohjelman tai aluekeskusohjelman, edellyttämä kumppanuus.

Erilaiset strategiat ja resurssi asetelmat vaikuttavat eri tavoin. Taulukko 2 esittää kehittämissi-
 tiikan vaikutuksia strategian koherenssin ja resurssimobilisaation ulottuvuuksien avulla. Strategiat eriytyvät eli divergoivat, kun niissä mukana olevat partnerit korostavat omia tavoitteitaan ottamatta muita huomioon. Jos tähän liittyy vain vähäinen resurssien mobilisaatio, politiikan vaikutus on vähäinen ja puhutaan **ritualistisesta politiikasta**. Usein esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmilla on kuitenkin vahva resurssien mobilisaatio, yhteistyössä on laaja joukko kumppaneita, mutta strategiat eriytyvät, minkä johdosta niitä kutsutaan **komposiittisiksi**. Käytännössä tällainen strategia on projektuluettelo, ja sillä on vain vähäinen vaikutus politiikkaan. **Visionäärinen strategia** on koherentti ja siinä toimijat pystyvät yhteiseen näkemykseen koskien kehittämisen haasteita, mahdollisuuksia ja ratkaisuja, mutta politiikalla ei ole resursseja toteuttaa näitä suuria skeemoja. Poliitiikkavaikutus on vähäinen. Poliitiikkavaikutus on merkittävää, kun strategia on iskevää eli sen koherenssi on korkea ja kumppanuuteen liittyy vahva resurssien mobilisaatio. Tällainen politiikka on **synergeettistä** ja se mahdollistaa myös uudet innovaatiot.

Taulukko 2. Kumppanuuspolitiikan vaikutus (koherenssi)

	Resurssimobilisaatio	
Strategia	Heikko	Vahva
Divergoiva	Ei vaikutusta (ritualistinen)	Vähäinen vaikutus (komposiittinen)
Yleinen	Vähäinen vaikutus (visionäärinen)	Merkittävä vaikutus (synergeettinen)

(Lähde: Östhol et. al. 2002)

Kumppanuus itsessään on oppimisprosessi, joka johtaa toimijat sopeuttamaan strategioitaan yksilöllisesti tai kollektiivisesti, muuttamaan prioriteettejaan suhteessa tavoitteisiin ja menetelmiin tai muuttamaan kumppanuuksissa käytettävissä olevien resurssien määrää. Yksittäisen alueen asema voi muuttua, kun pyritään mobilisoimaan resursseja tai rakentamaan strategista konsensusta. Kumppanuus ei ole staattista, vaan dynaaminen prosessi. Alue voi aloittaa pakotetulla kumppanuudella, joka on luonteeltaan ritualistista, ja muuttua synergeettiseksi. Vastaavasti alue voi aloittaa synergeettisellä strategialla, mutta kehittyä ritualistiseen suuntaan, jos kumppanit muuttavat strategisia prioriteettejaan. (Östhol et. al. 2002)

4 Kumppanuus maakunnallisessa kehittämisessä Suomessa – pohjoismaisen tutkimuksen Suomen osio

4.1 Tutkimusaineistot ja -menetelmät

Tutkimuksen kulku

Kun tutkimusryhmämme oli muodostanut yhteisen viitekehyksen, ryhdyimme pohtimaan tutkimuskysymysten käsittelyn kannalta relevanttien empiiristen aineistojen hankintaperiaatteita ja kohdealueiden valintakriteereitä. Koska tavoitteena oli nimenomaan vertailu, sovimme yhteisesti aineiston hankinnan pääpiirteistä ja kohdealueiden valintakriteereistä. Tutkimuskysymyksemme ja tavoitteemme johtivat meitä käyttämään vertailututkimuksessa laadullisia menetelmiä.

Suomen tapaustutkimuksen empiirisen osan ensimmäisen vaiheen muodosti maakunnallisten kehittämisen kumppanuuksien institutionaalisten edellytysten kuvaaminen, jonka tein paljolti kirjallisuuden, lakien, mietintöjen, sisäasiainministeriön www-sivujen sekä aiempien julkaisujen ja projektieni tulosten perusteella.

Toisessa vaiheessa valitsin kohdemaakunnat ja perehdyin niiden kehittämiseen dokumenttien, ohjelmien, pöytäkirjojen ja verkosta saatavan materiaalin avulla ja kirjoitin aineiston perusteella kuvauksen maakuntien kehittämisestä.

Kolmannessa vaiheessa valitsin avainorganisaatioista haastateltavia ja tein teemahaastattelut, joiden kehikko oli samankaltainen kaikissa pohjoismaissa. Haastattelut litteroitiin.

Neljännessä vaiheessa tulkitsin aineistojani pohjoismaisen hankkeen viitekehyksessä ja kirjoitin kaksi väliraporttia, jossa toisessa kuvasin maakunnallisen kehittämisen rakennetta ja kumppanuuspolitiikkaa Suomessa ja kohdemaakunnissa (Virkkala 2002). Toisessa vertasin Suomen kumppanuutta muihin maihin. Maaraporttien ja seminaaripohdintojen perusteella kirjoitimme lopulta Nordregion julkaisusarjassa ilmestyneen kirjan *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states*.

Viidennen vaiheen muodostaa käsillä oleva julkaisu, jossa selvitän Suomen kumppanuuspolitiikkaa vertailunäkökulmasta suomenkielisille lukijoille.

Tutkimusalueiden valinta ja Suomen kohdemaakunnat

Empiirinen tutkimus toteutettiin noudattaen samaa viitekehystä yhteensä 12 pohjoismaisella alueella. Kohdealueiksi valittiin eri pohjoismaissa taloudelliselta rakenteeltaan ja poliittiselta kult-

tuuriltaan mahdollisimman erilaisia alueita. Valintakriteereinä toimi kaksi tekijää: kehittämisen ”julkiset resurssit” ja alueiden talouden rakenne, josta käytettiin nimitystä ”yksityiset resurssit”. Jaottelu oli heuristista: kohdealueiden valinta ei perustunut tarkkaan empiiriseen kuvaamiseen ja valintakriteereihin. Jaottelu oli kuitenkin tutkimusasetelmassa keskeistä, sillä resurssien mobilisaatio oli tutkimuksen pääteema. Alueet, joilla on vahvat yksityisen sektorin resurssit, eivät yleensä ole aluepolitiikan pääkohteita, ts. niillä on vain vähän alueellisen kehittämisen julkisia resursseja. Vastaavasti heikon yksityisen sektorin omaavat alueet saavat suhteellisesti enemmän julkisia (valtion) kehittämisresursseja.

Jaottelun tavoitteena oli kuvata kehitysdynamiikan alueellisia eroja ja mahdollisia yhteistyön asetelmia. On huomattava, että jaottelulla ei pyritty selittämään yksittäisen alueen kehitystä suhteessa hallintaan eikä esimerkiksi ”menestyksen maantiedettä”, ts. ei oletettu deterministisesti, että tietty hallinnan muoto johtaisi taloudelliseen menestykseen. Jaottelun tavoitteena oli kuvata resurssiperustan kansallisia eroja pohjoismaisessa kumppanuuden kontekstissa.

Kumppanuuden muodostusta, kehitystä ja vaikutuksia selvitettiin kolmen maakunnan alueella kussakin Pohjoismaassa, eli yhteensä 12 alueella. Suomessa kohdemaakuntia olivat Lappi, Pirkanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa, Ruotsissa Skåne, Jämtland ja Norbotten, Norjassa Tromssan alue, Vestfold ja Aust-Agder ja Tanskassa Pohjois-Jyllanti, Vejle ja Storstrøm.

Lappi edustaa maakuntaa, joka on traditionaalisesti ollut aluepolitiikan kohdealuetta ja joka kuuluu kokonaisuudessa tavoite 1 -alueeseen. Pirkanmaan edustaa maakuntaa, joka on valtion budjetissa nettomaksaja. Pohjois-Pohjanmaa on heterogeeninen alue. Sillä on vahvat yksityiset resurssit, joita ilmentää mm. tutkimus- ja kehittämismäärärahojen suhteellisen suuri määrä.

Taulukko 3. Tutkimuksen suomalaisten kohdemaakuntien piirteitä

	Pirkanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Lappi	Suomi
Asukasluku, 2000	445 000	365 000	192 000	5 181
Nettomuuto, 1999	+ 2092	- 425	- 2512	
Työttömyysaste, 2000	13,6 %	14,6 %	21,2 %	12,8 %
Bkt asukasta kohti (Suomi = 100)	91,8	89,8	84,8	100
Keskeiset toimialat	Konepajateollisuus, sellu- ja paperiteollisuus, informaatioteknologia	Maatalous Puunjalostus, Sähkötekninen teollisuus	Matkailu Puunjalostus, metalliteollisuus	
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus koko maan toiminnasta, 1998	13,1 %	11,3 %	1,0 %	
Koulutus- ja tutkimuslaitokset	Tampereen yliopisto Tampereen teknillinen korkeakoulu Nokian tutkimuskeskus	Oulun yliopisto Nokian tutkimuskeskus VTTT	Lapin yliopisto Ammattikorkeakoulut	
Julkinen (valtio ja EU) kehittämisrahoitus	Tekes Tavoite 2 -ohjelma	Tavoite 1 -ohjelma Tavoite 2 -ohjelma Kansallinen yritystuki Tekes	Tavoite 1 -ohjelma Kansallinen yritystuki	

Lähde: Sisäasiainministeriö 2001, Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa 2000.

Empiiriset aineistot: hankinta ja analyysi

Empiiriset aineistot koostuivat ensinnäkin dokumenteista, ohjelmista, organisaatioiden esittelyistä ja pöytäkirjoista ja toiseksi kohdemaakuntien avaintoimijoiden teemahaastatteluaineistosta.

Dokumentit, ohjelmat ja pöytäkirjat paitsi kuvaisivat kohdemaakuntien kehittämisen institutionaalista rakennetta myös kumppanuuspolitiikkaa ja päätöksentekoa. Ne sisälsivät paljon tietoa etenkin kumppanuuden inklusiivisuudesta. Tällaisia olivat esimerkiksi tiedot maakuntien yhteistyöryhmien kokoonpanosta tai maakuntien yhteistyöasiakirjan allekirjoittajista.

Teemahaastatteluissa keskityttiin toimijoiden näkemyksiin sekä kuvauksiin mm. siitä miten päästiin yhteiseen näkemykseen ja millaiseksi mielletään kumppanuuden kolme ulottuvuutta ja

niiden väliset suhteet. Haastateltaviksi valittiin avaintoimijoita, jotka osallistuvat kumppanuuden muodostukseen: maakuntien liittojen edustajat, TE-keskusten johto, TE-keskusten osastojen edustajat, maakuntahallituksen, kuntien ja seutukuntien edustajia, MYR:n puheenjohtaja sekä kuntien edustajia. Lisäksi haastateltiin vähintään yhtä elinkeinoelämän edustajaa ja työmarkkinajärjestön edustajaa (SAK, STTK, AKAVA). Kahdessa maakunnassa haastateltiin myös ympäristökeskuksen ja lääninhallituksen (sivistysosaston) edustajia. Lumipallomenetelmän avulla täydennettiin näytettä. Suomesta haastateltiin kohdealueilta yhteensä 30 henkilöä. Haastattelut tehtiin 7.4. - 23.8. 2001 välisenä aikana ja osa niistä tehtiin puhelimitse. (Liite 1) Koska tavoitteena oli saada lyhyt kokonaiskuva laajasta asiasta eli elinkeinojen kehittämisestä, valittiin Pohjois-Pohjanmaalla edustajia liittyen maaseudun kehittämiseen, Lapissa yrittäjyyden kehittämiseen ja Pirkanmaalla työvoiman kehittämiseen.

Haastattelut tehtiin 12 pohjoismaisella kohdealueella saman haastattelukaavan mukaisesti. Suomessa kysyin lisäksi toimijoiden näkemyksiä hallinnollisista uudistuksista (vuoden 1994 aluekehityslaki, TE-keskusten perustaminen vuonna 1997 ja MYR:n institutionalisoiminen vuonna 2000), rakennerahastokumppanuudesta eli MYR:stä sekä seutukuntayhteistyön ja maakuntatason kumppanuuden välisistä suhteista. Teemahaastatteluissa kysyin mm. seuraavia asioita:

I Kumppanuus maakunnallisessa kehittämisessä

Kuvaillaa kumppanuutta/yhteistyötä ja sen historiaa maakuntanne kehittämisessä.

Voidaanko mielestänne puhua kumppanuudesta maakunnan kehittämisen mallina?

Mitkä ovat mielestänne kumppanuuden (toimijoiden yhteistyön) päätavoitteet?

Millaisia käytännön tehtäviä kumppanuudelle (toimijoiden yhteistyölle maakunnan kehittämisessä) tulisi asettaa?

Onko kumppanuuteen (yhteistyöhön) perustuva toiminta voimistunut maakunnan kehittämisessä?

Jos, niin miksi?

II Kumppanuuden rakenne

Miksi organisaationne osallistuu yhteistyöhön/kumppanuuteen alueellisessa kehittämisessä? Mikä kumppanuudessa on parasta?

Mitkä organisaatiot ovat mielestänne maakunnallisen kehittämisen ydintoimijoita?

Miten kuvailisitte ydintoimijoiden suhdetta muihin toimijoihin?

Onko toimijoita, jotka eivät ole mukana alueellisessa kehittämisessä, mutta joiden tulisi mielestänne osallistua alueelliseen kehittämiseen?

Mitä esteitä näiden toimijoiden osallistumiselle on?

Kuka tai mikä taho mielestänne päättää, milloin joku toimija/organisaatio on mukana kumppanuudessa?

Millainen on muodollisen (MYR) kumppanuuden suhde muuhun yhteistyöhön alueellisessa kehittämisessä?

III Organisaationne osallistuminen kumppanuuteen

Millainen on oman organisaationne rooli kumppanuudessa?

Miksi organisaationne osallistuu yhteistyöhön/kumppanuuteen koskien maakunnan kehittämistä?

Millaisilla resursseilla organisaationne on mukana kumppanuudessa?

Miten kumppanuuteen osallistuminen on vaikuttanut organisaatioonne (sisäisesti)?

Mitä ongelmia se on tuottanut?

Miten organisaationne osallistuminen kumppanuuteen vaikuttaa maakunnassa?

IV Yksityisen sektorin toimijat maakunnan kehittämisessä

Missä määrin elinkeinoelämää edustavat toimijat ovat olleet mukana maakunnallisessa kehittämisessä?

Miten elinkeinoelämän edustajien osallistuminen on vaikuttanut tuloksiin?

Mitä positiivista ja negatiivista elinkeinoelämän edustajien osallistumisesta mielestänne on ollut?

Millainen on kansalaisjärjestöjen rooli maakunnallisessa kehittämisessä?

V Yhteistyön toimivuus

Missä ohjelmatyön vaiheessa kumppanuus/yhteistyö toimii parhaiten?

Kuinka helppoa on sopia maakunnan kehittämisen prioriteeteista kumppanuudessa/yhteistyössä?

Vahvistaako kumppanuus/yhteistyö maakunnallisen kehittämisen mahdollisia konflikteja?

Pelaavatko kumppanit avoimin kortein?

Maakunnallisen kehittämistyön kumppanuuden/yhteistyön vahvuudet ja heikkoudet?

VI Vastuu ja demokratia

Ovatko muodollisten kumppanuusorganisaatioiden (MYR) vastuukysymykset mielestänne selkeitä?

Minkä organisaation tulisi mielestänne olla vastuussa kumppanuudessa tehdyistä päätöksistä?

Kenellä on vastuu epäonnistumisista?

Miten omassa organisaatiossanne on järjestetty vastuukysymykset koskien kumppanuutta?

Millainen tulisi mielestänne olla politiikkojen rooli maakunnallisessa kehittämistyössä?

VII Alueelliset ohjausmuodot ja aluetasot

Kuinka paljon ja millaista yhteydenpitoa kumppanuuden onnistumisen edellyttää?

Onko kumppanuuteen/yhteistyöhön perustuva toimintatapa parempi kuin aikaisempi toimintatapa maakunnallisessa kehittämisessä?

Jos, niin miksi?

Mitä tuloksia kumppanuuden/yhteistyön avulla on saavutettu maakunnallisessa kehittämisessä?

Millainen on seutukuntayhteistyön ja maakunnallisen yhteistyön välinen suhde?

Teemahaastatteluaineiston analysoinnissa kiinnitin huomiota mm. asioihin ja vastauksiin, jotka toistuivat joko yhdessä tai jokaisessa maakunnassa. Jotkut asiat koskien maakunnallisen kehittämisen kenttää toistuivat tietyn toimijan, esimerkiksi TE-keskuksen virkamiehen, puheessa. Pyrin etsimään sekä yleisiä näkemyksiä kumppanuuden valtavirrasta että kumppanuutta kriittisesti arvioivia näkemyksiä. Toimijat kertoivat sekä yhteistyön että kilpailun tilanteista. Luonnollisesti puhe

kumppanuuden myönteisistä piirteistä on osa maakunnallisen kehittämisen tämän hetken kulttuurista normia, johon on hyvä vedota.

Tein diagrammeja kolmen maakunnan kumppanuuden rakenteesta. Ne perustuivat haastatteleaineiston mainintoihin ja kuvauksiin sekä dokumentteihin ja www-sivujen tietoihin (esimerkiksi maakunnan yhteistyöasiakirjan allekirjoittajat). Ts. mitkä maakunnalliset toimijat kuuluvat ytimeen ja mitkä lähelle ydintä, ketkä ovat kumppanuuden periferiassa ja millaiset toimijat suljetaan pois virallisesta kumppanuudesta? Kumppanuuden koherenssin osalta aineistoina toimivat sekä dokumenttiaineisto että toimijoiden näkemykset asiasta.

Kun olin kiinnittänyt huomiota tärkeimpiin kohtiin aineistossa ja maakunnan kehittämisen historiassa, ryhdyin kääntämään sekä sitaatteja että niistä tekemiäni tulkintoja englanniksi. Lopulta ryhdyin prosessoimaan asioita vain englanniksi. Tulkitsin teemahaastatteluja ensin alueittain ja sitten vertasin alueita keskenään, kun kuvasin suomalaisen kumppanuusmallin piirteitä pohjoismaisen projektin kontekstissa.

Tässä raportissa keskityn aineiston analyysiin ja tulkinnan perusteella tehtäviin johtopäätöksiin sekä vertailuun ilman haastattelusitaatteja ja niiden tulkintaa. Haastatteluja on tulkittu yksityiskohdaisemmin artikkelissa "The Finnish Cases – Combining "top-down" and "bottom-up" Partnership Formation" (Virkkala 2002). Haastatellut jaotellaan organisatorisesti maakunnan yhteistyöryhmän osastojaostojen perusteella: valtiota edustaviin tahoihin, kuntien ja kuntayhtymien edustajiin sekä sosiaalipartnereihin. TE-keskukset ja niiden osastot sekä lääninhallitus, ympäristökeskus, tiehallinto ja metsähallitus edustavat **valtiota** aluetasolla. Maakuntien liitot ja seutukunnat ovat **kuntia** ja **kuntayhtymiä**. **Sosiaalipartnereita** ovat elinkeinoelämän edustajina mm. kauppakamarit ja yrittäjäjärjestöt. Työmarkkinaosapuolia edustavat Teollisuus ja Työnantajat (TT), Palvelutyönantajat, SAK, AKAVA ja STTK. Sosiaalipartnereihin luetaan myös MTK ja muut vahvat maakunnalliset toimijat, joita on tällä hetkellä vain vähän. On huomattava, että tämä jaottelu on organisatorinen, ei välttämättä toiminnallinen. Esimerkiksi yliopistot ja VTT edustavat valtion hallintoa, kun taas ammattikorkeakoulut kuntayhtymäperustaista hallintoa. Aluekehittämisen näkökulmasta niiden intressit koskien esimerkiksi osaamisen kehittämistä ovat usein samankaltaisia.

Seuraavaksi tarkastelen ensin kumppanuuden institutionaalisia edellytyksiä Suomessa, sitten kumppanuuden muodostumista kolmen maakunnan tapaustutkimuksen valossa. Näissä tapauksissa selvitän erityisesti kumppanuuden inklusiivisuutta ja koherenssia, sillä nämä ulottuvuudet vaihtelevat maakunnittain. Kumppanuuteen liittyviä vastuukysymyksiä Suomessa tarkastelen vasta yhteenveto-osassa, sillä ne ovat tämän hetken Suomessa pikemminkin kansallisia kuin maakunnallisia kysymyksiä. Raportin viimeisessä luvussa vertaan Suomea muihin pohjoismaihin alueellisen kehittämisen kumppanuuden kontekstissa.

4.2 Kumppanuuden institutionaaliset edellytykset Suomessa

Aluepolitiikka, hallinnolliset reformit ja alueellistuminen

Suomessa on keskushallinnolla ollut traditionaalisesti tärkeä rooli aluepolitiikassa. Aluepolitiikka on pitänyt sisällään sekä tasa-arvo- että tehokkuustavoitteet. Aluepolitiikka kehittyi:

- teollistavana aluepolitiikkana 1960- ja 1970 -luvuilla
- hyvinvointivaltion rakentamisena 1970- ja 1980 -luvuilla
- ohjelmaperusteisena aluepolitiikkana 1980-luvun lopulta lähtien. (Vartiainen 1998)

Vuodesta 1995 lähtien aluepolitiikka on koostunut yritystuista ja yhä laajemmin ohjelmatyöstä. Ohjelmatyön ytimessä ovat rakennerahasto-ohjelmat. Myös kansallista aluepolitiikkaa on harjoitettu ohjelmien muodossa, mm. osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmien muodossa. Tavoitteena on edistää endogeenista kehitystä sekä alueellisesti tasapainoista kehitystä. Alueellinen kehittämispolitiikka pyrkii edistämään taloudellista kasvua, luomaan uusia yrityksiä, parantamaan työllisyyttä sekä luomaan tehokkaampaa infrastruktuuria sekä resurssien mobilisaatiota.

Suomen hallinnollinen rakenne on kaksinaapainen sisältäen yhtäältä vahvan keskusvallan sekä toisaalta autonomiset kunnat. Valtio oli pitkään aloitteen tekijä ja pääasiallinen toimija alueellisessa kehittämisessä ja aluepolitiikassa. Kunnat ja kuntayhtymät tasapainottavat tätä hierarkkista valtion traditiota.

Suomesta puuttuu vaaleilla valitut maakuntavaltuustot, jotka taas toimivat muissa pohjoismaissa. Sekä kuntayhtymät että valtion aluehallinto toimivat aluetasolla. Vuoden 1994 aluekehittämislaki oli eräs ratkaisu tässä keskusvallan ja kuntayhtymäperustaisen hallinnon välisessä tasapainottelussa maakuntatasolla. Maakuntien liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Jäsenkunnat valitsevat edustajansa maakuntavaltuustoon ja sitten maakuntahallitukseen. Toimiva elin on maakuntahallitus ja maakuntaliiton virasto. Liitot toimivat aluekehitysviranomaisena sekä maakuntakaavoitusviranomaisena ja ovat maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksiköitä.

Alueellisen kehittämisvastuun siirtäminen vuonna 1994 perustetuille maakuntien liitoille ilmentää alueellistumisprosessia Suomessa. Tarve sopeutua EU:n säädöksiin ja käytäntöihin on vahvistanut tätä alueellistumista ja EU:n jäsenyys oli eräs keskeinen tekijä aluetason reformeille Suomessa. Alueellistumista tapahtuu myös keskushallinnosta alueille päin. Esimerkiksi valtion aluehallinnon kokoaminen yhteen alueellisiksi TE-keskuksiksi vuonna 1997 oli osoitus dekonsentraatiosta ja toimivallan vähittäisestä siirtymästä kohti aluehallintoa. Suuri osa aluekehitysrahoituksesta kulkee niiden kautta.

Myös maakuntien yhteistyöryhmien perustaminen vuonna 1995 sekä näiden kumppanuuselin-ten aseman vahvistaminen vuoden 2000 alussa voimaan tulleella lailla rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista edistivät alueellistumista ja alueellisten toimijoiden osaamisen ja toimivallan kehittymistä.

Hallinnolliset reformit ovat laajentaneet muodollisten toimijoiden määrää aluekehittämisessä: Kuntayhtymät – maakuntien liitot - on institutionalisoitu aluekehittämisprosessin ytimeen. Liike-

elämän ja ammattiliittojen edustajat ovat saaneet muodollisen aseman rakennerahastoja hallinnoivissa ja alueellisesti johtavissa kumppanuuselimissä, maakuntien yhteistyöryhmissä.

Kumppanuusperiaatteesta on tullut keskeinen muoto kansallisissa kehittämissuunnitelmissa. Tällaisten ohjelmien tavoitteena on mobilisoida alueiden sisäisiä resursseja kumppanuuden asettamiin tavoitteisiin. Kansallista politiikkaa toteutetaan alueiden ja seutukuntien välisen kilpailun kautta. Osallistujat saavat vain pienen siemenrahan aluekehittämiseen, mutta niihin liittyvä kansallinen imago on merkittävä.

Maakuntatasolla valmistellaan aluekehittämissuunnitelmia. Niiden perustana on kunta ja seutukunta-tason tavoitteet ja painopisteet. Aluekehittämissuunnitelmien painopisteet ovat yhä tärkeämpiä välineitä valtion budjetissa. Ne nähdäänkin yhä enemmän kanavana, jolla valtion resursseja allokoidaan alueellisesti.

Aluekehittämissuunnitelmien rinnalla on lukuisia alueellisia ja paikallisia aloitteita, joita tekevät kuntaperusteiset organisaatiot, maakunnalliset kehittämissuunnitelmat ja koulutusorganisaatiot.

Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi ja maakunnan yhteistyöryhmä

Suomessa rakennerahasto-ohjelmien merkitys on tärkeämpi kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Tavoite 1- ja tavoite 2-alueilla asuu noin 60 % suomalaisista kun esimerkiksi Tanskan tavoite 2-alueella asuu alle 10 % tanskalaisista. Ohjelmakaudella 2000–2006 Suomessa toteutetaan neljää kansallista tavoiteohjelmaa: Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma, Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma. Niiden yhteissumma on noin 2,2 miljardia euroa. Kun mukaan lasketaan kansallinen ja alueellinen rahoitus, ohjelman kokonaisvolyymi on noin 8 miljardia euroa.

Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) on ohjelmakaudella 2000–2006 keskeinen elin rakennerahastojen hallinnoinnissa. Se huolehtii ohjelman toteuttamisesta strategian mukaisesti ja yhteensovittaa ohjelmien toimeenpanoa ja maakunnan kehittämiseen vaikuttavia toimenpiteitä.

MYR toimi ohjelmakaudella 1995–1999 epävirallisena yhteistyöasetelmana, mutta vuodesta 2000 lähtien sen toimintaa on säädellyt laki rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista. Maakunnan yhteistyöryhmän asettaa maakuntahallitus ja se koostuu tasapuolisesti kolmesta osapuolesta: ensinnäkin maakunnan liitosta ja sen jäsenkunnista, toiseksi ohjelmaa rahoittavista valtion viranomaisista ja muista valtionhallinnon organisaatioista sekä kolmanneksi alueen kehittämisen kannalta tärkeimmistä työmarkkina- ja elinkeinojärjestöistä, ns. sosiaalipartnereista. (Suomen eduskunta 1999, Valle 2002)

Valtion viranomaisiin lukeutuvat TE-keskus ja sen eri osastot, lääninhallitus (sivistysosasto), ympäristökeskus, joissakin maakunnissa yliopistot, tiepiirit, metsähallitus jne. Kuntien osastoon valitaan edustajat alueen kunnanvaltuustoista ja kuntien osasto ilmentää alueen poliittista jakautumaa. Sosiaalipartnereihin kuuluvat työmarkkinajärjestöt, MTK, yrittäjäjärjestöt ja kauppakamarit.

Suomen kaksinapainen aluehallintojärjestelmä ilmenee myös rakennerahastojen hallinnossa. Taulukossa 4 on esitetty eri hallinnollisten tasojen roolit rakennerahasto-ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa. Ministeriöt neuvottelevat komission kanssa ja koordinoivat maakuntien liittojen tekemää ohjelmien valmistelua. Vastuuministeriöt pitävät yllä ohjelma- ja projektirekisteriä. Alue-

hallintoviranomaiset, etenkin TE-keskukset, ovat vastuussa ohjelmien toiminnasta aluetasolla. Niillä on kuitenkin vain vähäinen rooli ohjelmien valmistelussa, joka kuuluu kuntayhtymäperustaiselle hallinnolle eli kunnille, seutukunnille ja maakuntien liitolle. Maakunnan liitto koordinoi kuntien ja seutukuntien prioriteetit strategioiksi ja ohjelmiksi. Tämä menettely heijastaa suomalaista tulkintaa subsidiariteettiperiaatteesta. Kuntayhtymäperustaisen hallinnon rooli on strateginen, kun aluehallintoviranomaisten rooli on operationaalinen (Virkkala 2002).

Taulukko 4. Vuosien 2000-2006 rakennerahasto-ohjelmien valmistelu ja toteutus Suomen hallintorakenteessa

Hallintoelin	Ohjelmien valmistelu	Ohjelmien toteutus
Keskushallinto (Ministeriöt)	<ul style="list-style-type: none"> - koordinoi ohjelmien valmistelua - neuvottelee komission kanssa - esittää ehdotukset komissiolle 	<ul style="list-style-type: none"> - koordinoi toteutusta - vastuuministeriöt. sisäasiainministeriö, EAKR, työministeriö, ESR, maa- ja metsätalousministeriö, EMOTR - hoitaa kansallisen seurannan (projektirekisterit), koordinoi ja neuvottelee maakuntien liittojen kanssa - suunnittelee ja ohjaa yritystutkia
Aluehallintoviranomaiset	<ul style="list-style-type: none"> - kommentoivat ohjelmaluonnoksia - edustus ohjelmien valmisteluelimessä 	<ul style="list-style-type: none"> - yritystuet (TE-keskus) - hakemusten käsittely (TE-keskus) - maksatukset - MYR:n sihteeristö - tavoite 3 ohjelman hallinnointi aluetasolla
Maakunnan liitto	<ul style="list-style-type: none"> - koordinoi ja yhdistelee kuntatason strategioita ohjelmiksi - neuvottelee muiden alueiden tavoitealueohjelmista - lain osoittama alueellinen kehittämisvastuu 	<ul style="list-style-type: none"> - osa EAKR- maksatuksista - MYR:n sihteeristö - ohjelmien hallinnointi maakuntatasolla
Kunnat	<ul style="list-style-type: none"> - valmistelevat ohjelmien strategisia prioriteetteja (seutukunta) - kommentoivat ohjelmaesityksiä 	<ul style="list-style-type: none"> - luottamusmiesedustus MYR:ssä - paikallinen rahoitusosuus - projektien suunnittelu ja toteuttaminen

Lähde: Virkkala 2002.

4.3 Alueellisen kehittämisen kumppanuuksien muodostuminen Suomessa: alueelliset tapaustutkimukset

Lappi

Lappi on selkeärajaan hallinnollinen alue. Lapin liitto muodostettiin vuonna 1994. Lapin liiton, Lapin TE-keskuksen ja Lapin lääninhallituksen toimialueet ja alueelliset rajat ovat samoja.

Haastateltujen mukaan siirtymä lääninsuunnittelusta monitoimijaiseen kehittämiseen on ollut suuri kulttuurinen muutos. Se on edellyttänyt joltain osin myös sukupolvenvaihdosta. Kumppanuuskulttuuri kuitenkin hämmentää, koska kumppanuuteen perustuvassa kehittämisessä ei ole yhtä selvää johtajaa kuten aiemmin, jolloin johtajuus kiteytyi lääninhallitukseen ja maaherraan. Nyt kehittämisen kentällä on monia organisaatiota ja toimijoita, jotka sekä kilpailevat että ovat yhteistyössä keskenään.

Alueellisen kehittämisen päätoimijoita ovat Lapin liitto, Lapin TE-keskus, Lapin ympäristökeskus ja Lapin lääninhallitus. Tärkeitä elinkeinoelämän edustajia ovat Lapin kauppakamari, kaksi yrittäjäjärjestöä, matkailun kehittäjäjärjestö, työmarkkinaosapuolet ja MTK. Saamelaiskäräjillä on edustus maakunnan yhteistyöryhmässä. Kun maakunnan yhteistyöryhmän kuntaosaston jäsenet ovat luottamusmiehiä, jotka katsovat yleensä edustavansa kuntia ja seutukuntia, on heillä Lapissa puoluepoliittinen edustus. Puuttuviksi kumppaneiksi mainittiin esimerkiksi porotalouden edustajat.

Lapissa aluekehittämisesurssit koostuvat miltei yksinomaan rakennerahasto-ohjelmien resursseista. Lapin tavoite 1 -ohjelman valmisteluprosessi osana Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman valmistelua vuosina 1998–1999 oli konsensushakuista. Ohjelman valmistelu tuotti yleisiä prioriteetteja, kuten maaseudun kehittäminen, osaamisen kehittäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Kun strategiset linjaukset olivat valmisteluvaiheessa yleisiä, toteutusvaiheessa on ollut vaikeata päästä yksimielisyyteen toimialakohtaisista selkeistä prioriteeteista. Lapissa on vuosittaisen maakunnan yhteistyöasiakirjan lisäksi käytetty toimialakohtaisia sopimuksia, jotka täsmentävät yleisiä prioriteetteja.

Aluekehittämisen käytäntö näyttää monimutkaiselta ja yhteisen strategisen näkökulman muodostaminen on vaikeaa MYR:ssä. Projektitason hahmottaminen näyttää olevan strategia linjauksia helpompaa ja konkreettisempaa. Sosiaalipartnerit ajavat yksittäisiä projekteja ja omia edustajiaan projektien ohjausryhmiin. Toisaalta haastatellut olivat sitä mieltä, että MYR käsittelee liikaa yksityiskohtaisia asioita. Valtion viranomaiset toivovat MYR:n jäsenten olevan aktiivisempia ja keskittyvän projektien ohjausryhmien kokoonpanon sijasta kokonaisvaltaisiin linjauksiin.

Maakunnan yhteistyöryhmän toiminnassa pidetään ensinnäkin positiivisena sitä, että yhteinen päätöksentekoeelin pakottaa jäsenensä keskustelemaan yhteisistä intresseistä ja sisällöistä koskien kehittämisohjelmia ja niiden projektimuotoista toteuttamista. Toiminnan toinen positiivinen aspekti on se, että aluekehitysasiat leviävät nyt laajempiin piireihin mm. etujärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja yrittäjäjärjestöjen jäsenten kautta. Kolmanneksi, työskentely maakunnan yhteistyöryhmässä mielletään oppimisprosessiksi. Käytännön toiminnassa syntyy erilaisia intressialliansseja. Erityisesti

sosiaalipartnerit – työnantaja- ja työntekijäjärjestöt – ovat lähentyneet toisiaan ja heillä on yhteisiä intressejä esimerkiksi ammatillisen koulutuksen ja osaamisen kehittämisen osalta.

Liike-elämän edustus kehittämisessä on kasvanut MYR:n ja muiden yhteistyöelinten ansiosta. Muut kumppanit kritisoivat, että erityisesti yritys-elämän edustajat esittävät liian yleisiä prioriteetteja. Liike-elämän edustajat ovat haluttomia tai kyvyttömiä valitsemaan konkreettisia painopistealueita. Sen sijaan he haluavat mieluummin puhua yritys-lähtöisyydestä ja yrittäjyydestä yleisinä käsitteinä. Yksittäiset yritykset ovat kiinnostuneita lähinnä omasta liiketoiminnastaan ja omasta alastaan, jolloin liike-elämän yhteisten strategisten painopisteiden asettaminen on vaikeaa. Yrittäjäjärjestöt ja kauppakamari taas edustavat koko yritys-kenttää, jolloin valintojen tekeminen merkitsisi jonkun sektorin yritysten intressien laiminlyöntiä. Yritys-elämän edustajat yhtäältä kritisoivat MYR:ää ja maakunnalliseen kehittämiseen liittyvää viranomaistoimintaa, toisaalta he eivät ääneen vastusta, jos esimerkiksi viranomaiset ajavat jotain infrastruktuuri-investointia.

Lapissa pohditaan haastattelumainintojen perusteella kollektiiviseen päätöksentekoon liittyvää vastuuta enemmän kuin muissa kohdemaakunnissa, mikä voi johtua siitä, että kumppanuuseli-
messä ohjataan suurinta osaa kehittämisen resursseista. Toisaalta monet pitävät läpinäkyvyyden puutetta ja etäisyyttä demokraattisista elimistä ongelmallisena.

Haastateltujen mukaan kumppanuus ja siihen liittyvä konsensus-etsivä menettely eivät ole kovin tehokkaita. Kuntaperustaisen organisaation asema korostaa vielä fragmentaatiota. Kumppanuus antaa kaikille jotain, mutta strateginen iskevyyttä puuttuu. Esimerkiksi Lapissa kaksi kaupunkikeskusta kilpailee keskenään. Toinen konflikti näyttää olevan kaupunkien ja laajan maaseudun kehittämisen välillä. Väestön väheneminen ja poismuutto ovat ongelmia monissa maaseutukunnissa. Maaseutukuntien näkökulmasta osaamisstrategia on suosinut keskittymistä ja kaupunkia. Kolmas konflikti liittyy luontoon, etenkin metsätalouteen. Metsät ovat paitsi taloudellinen myös ekologinen ja emotionaalinen resurssi, jonka hyödyntämisessä ilmenee ristiriitaa ympäristöarvoja korostavien tahojen ja usein teknisiä ratkaisuja kannattavan maakunnan liiton kesken. Sama vastakkainasettelu näkyy Vallen (2002) mukaan myös muissa maakunnissa.

Mikä pitää aluetason kumppanuutta kasassa? Ensinnäkin lait ja asetukset edellyttävät ja edistävät kumppanuuksia. Toiseksi, Lapissa yhteiset uhat, kuten poismuutto, väestökato ja korkea työttömyys, synnyttävät kumppanuutta. Kumppanuutta lisää myös julkisten resurssien väheneminen, joka on tuntunut voimakkaasti etenkin Lapissa. Toimijoiden yhteenkuuluvuutta lisäävät tiivis henkilökohtainen verkosto sekä voimakkaat hegemoniset kansalliset projektit, kuten Suomen siirtyminen tietoyhteiskuntaan. Tietoyhteiskuntahankkeita tosin myös kritisoidaan alueellisen keskittämisen edistämisestä.

Lapissa rakennerahastokumppanuus on tärkeämpää kuin muilla alueilla. Vaikka sekä aloitteet ja resurssien mobilisaatio ovat ulkoisia, alueen sisäisiä resursseja on mobilisoitu aluekehittämisprosessiin. Alueen toimijoita ja potentiaalisia kumppaneita on saatu osallistumaan kehittämisprosessiin, jonka legitimitetti perustuu kuntatason hyväksyntään.

Pirkanmaa

Pirkanmaan liitto muodostettiin vuonna 1994, kun Hämeen lääni lakkautettiin. Pirkanmaan TE-keskus aloitti toimintansa liiton kanssa samalla toimialueella vuonna 1997. Pirkanmaa kuuluu vuonna 1997 muodostettuun Länsi-Suomen lääniin.

Pirkanmaallakin kumppanuuskulttuuri alkoi muodostua reaktiona 1990-luvun alkupuolen taloudelliseen kriisiin. Kumppanuuden ytimeen kuuluu Pirkanmaan liiton ja TE-keskuksen lisäksi Tampereen kaupunki. Myös yliopistot ja muut koulutus- ja tutkimusyksiköt, kauppakamari ja ympäristökeskus ovat haastattelumainintojen perusteella tärkeitä kumppaneita kehittämisen kentällä. Erään haastatellun mukaan Tampereen kaupunki ei tarvitse muita alueita, vaikkakin se kannattaa Pirkanmaan kehittämistä. Näyttää siltä, että muu Pirkanmaa kehittyy Tampereen vedossa ja vaikutuksesta.

Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) toimii kehittämisen keskustelufoorumina ja ohjaa strategista kehittämistä. MYR:n kuntaosastoa edustavat poliitikot ja sosiaalipartnerit, joihin kuuluvat elinkeinoelämän edustajat ja työmarkkinajärjestöt, kokivat, että heillä olisi enemmän annettavaa itse ohjelmatyöhön. Eräs haastateltava esitti, että MYR:ssä kyllä keskustellaan, mutta päätetään lopulta valmistelijoiden esitysten mukaan. MYR-yhteistyö on kuitenkin edistänyt kumppanuuden muodostumista: monet sosiaalipartnerit ovat yhteistyössä paitsi epävirallisesti myös muilla maakunnallisen kehittämisen foorumeilla.

Pirkanmaalla MYR:llä on vähäisempi strateginen merkitys kuin Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla, sillä tavoite 2 -ohjelman resurssit on käytettävissä suhteellisen vähän. Haastatelluista kuitenkin monet toivoivat, että kumppanuusjärjestelyt laajenisivat koskemaan koko maakunnallisen kehittämisen kenttää, ei ainoastaan rakennerahastojen hallinnointia.

Pirkanmaalla on laadittu vuonna 2001 voimaan tullut maakuntasuunnitelma, jonka tavoitteet ulottuvat 10 vuoden päähän. Maakuntaohjelma sisältää maakuntasuunnitelman toteuttamisessa keskeiset toimintalinjat ja voimavarat. Maakuntaohjelmassa sovitetaan ja sisällytetään seutukuntien suunnitelmissaan esittämät kehittämistarpeet, -tavoitteet ja -keinot (www.pirkanmaa.fi). Toteuttamisvastuu on eri toimijoilla. Maakuntaohjelmaa toteutetaan teema- ja sektoriohjelmien avulla. Niitä ovat Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006, Tampereen seudun osaamiskeskusohjelma, Pirkanmaan maaseutus suunnitelma, Pirkanmaan metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma, Pirkanmaan tieverkon kehittämisohjelma, Omaehtoiset maaseudun kehittämisohjelmat ja valtakunnallinen tavoite 3 -ohjelma.

Maakuntasuunnitelman laadintaan osallistui laaja joukko toimijoita, etenkin kuntia, seutukuntia ja valtionhallinnon viranomaisia. Myös yrityselämän edustajien näkemykset otettiin huomioon ohjelman laadinnassa. Toimijoita aktivoitiin erityisesti Pirkanmaan menestyksen strategiat – seminaareissa. Jotkut toimijat ovat olleet mukana, mutta vain passiivisesti. Myös Pirkanmaalla kritisoi- tiin elinkeinoelämän edustajia liiasta varovaisuudesta strategisten valintojen tekemisessä.

Tavoite 2 -ohjelma valmisteltiin osana Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa laajassa kumppanuudessa. Sitä toteutetaan vuosittain maakunnan yhteistyöasiakirjalla, joka taas on rahoittajien allekirjoittama selkeä suunnitelma rahoituksen käytöstä. Käytännössä ohjelman toteuttaminen pirstoutuu,

sillä projektit ovat liian pieniä ja ne hajautuvat ohjelmaa toteuttaviin seutukuntiin. Vähäisiä resursseja pyritään jakamaan kaikille osapuolille.

Ohjelmien laadinta perustuu Pirkanmaallakin usein konsensukseen eikä kumppaneiden kesken ole suuria konflikteja. Toisaalta haastatellut painottivat sitä, että ohjelmiin tulevat ne asiat, joista päästään yksimielisyyteen. Konsensushakuinen valmistelu näyttää siirtävän ongelmat toteutusvaiheeseen. Toteutuksessa ohjelmat hajautuvat moniksi pieniksi hankkeiksi. Joidenkin haastateltujen mielestä ohjelmien pirstoutuminen on olennainen osa kumppanuuspolitiikkaa ja ohjelmatyötä.

Kun laajat ohjelmat ovat pirstoutuneita, tietoyhteiskuntaprojektit, kuten eTampere, ja osaamiskeskusohjelma kokoavat kumppaneita yhteen tietyn teeman puitteissa. eTampere -hankkeen toteuttajia ovat Tampereen kaupunki, Tampereen teknillinen korkeakoulu, Tampereen yliopisto, Tampereen teknologiakeskus oy ja VTT. Osaamiskeskusohjelman keskiössä on Tampereen teknillinen korkeakoulu ja Tampereen Teknologiakeskus oy. Toteuttajien lisäksi osaamishankkeissa korostuu Tekesin rooli rahoittajana. On huomattava kuitenkin, että eTampere ja osaamiskeskusohjelma ovat paikallisia, ei maakunnallisia kehittämishankkeita.

Myös sektoriohjelmat kuten alueellinen työllisyysstrategia tai ympäristöohjelma, ovat lisänneet kumppanuuden muodostusta, sillä niiden laatiminen on perustunut laajaan yhteistyöhön.

Maakuntavaltuustossa hyväksytty aluekehittämisohjelma on ollut ohjenuora sekä Pirkanmaan liitolle että TE-keskukselle ja muille valtion aluehallintoviranomaisille. On kuitenkin huomattava, että yleiset kehittämisohjelmat mahdollistavat monenlaisia tulkintoja.

Haastateltujen mukaan kumppanuudessa on ongelmallista se, että samat toimijat ovat eri rooleissa. Samat yksiköt sekä suunnittelevat strategioita että toteuttavat niitä. Pirkanmaan TE-keskus ja Pirkanmaan liitto tekevät maakunnallisia kehittämisalioitteita. Tampereen kaupunki tekee jonkin verran aloitteita, mutta muut kunnat ja seutukunnat vähemmän.

Seutukuntataso on Pirkanmaalla vahvistunut ohjelmatyön myötä, vaikka seutukuntayhteistyö ei vielä vuonna 2001 ollut institutionalisoitunut esimerkiksi Tampereen seudulla. Lisäksi monet toimijat, esimerkiksi alueelliset yrittäjäjärjestöt, organisoituvat seutukunnittain, mikä vahvistaa seutukuntien roolia kehittämisyksikkönä. Toisaalta Pirkanmaalla Tampereen ulkopuoliset seutukunnat odottavat Tampereen kehityksen heijastuvan muuhun maakuntaan.

Ohjelmatyön lisäksi Pirkanmaalla korostettiin yhteistyötä esimerkiksi ennakkoinnissa ja ammatikoulutuksen suunnittelussa sekä konkreettisia projekteja, joissa etenkin viranomaiset tekevät yhteistyötä. Tällainen oli vuonna 2001 mm. yrityksille suunnattu yhteinen palvelupiste TE-keskuksessa.

Maakunnallisen kehittämisen kumppanuudet koostuvat monista verkostoista, joista maakunnan yhteistyöryhmä on vain yksi. Muita tärkeitä ovat sektoraalet kumppanuudet sekä osaamiseen, ympäristön parantamiseen ja työllisyyteen liittyvät aloitteet.

Pohjois-Pohjanmaa

Pohjois-Pohjanmaan liitto muodostettiin vuonna 1994, kun Oulun läänin alueelle muodostettiin kaksi maakuntaa. Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus on toiminut vuodesta 1997 lähtien samalla toimi-

alueella. Oulun lääninhallitus on yhä tärkeä toimija mm. aluekehittämisessä etenkin sivistystoimen osalta.

Pohjois-Pohjanmaa erottuu aluekehittämisen näkökulmasta muista maakunnista etenkin kehittämissuunnitelmien runsauden johdosta. Alueella on tehty aluekehittämissuunnitelma, maaseutuohjelma, elinkeinojen kehittämissuunnitelma, maaseudun kehittämissuunnitelma, Oulun seudun ohjelma sekä Pohjois-Pohjanmaan tavoite 2- ja tavoite 1 -ohjelmat. Käytännössä erilaiset aluekehittämissuunnitelmat linkittyvät samojen toimijoiden kautta, joista tärkein on maakunnan liitto. Suurimmat aluekehittämissuunnitelmat ovat tavoite 1 -ohjelmassa.

Myös Pohjois-Pohjanmaalla katsotaan, että kehittämisessä on liikaa prioriteetteja ja että laaja ja konsensusperustainen kumppanuus johtaa ohjelmien hajoamiseen. Konfliktit ilmenevät toteutusvaiheessa ja niitä pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla ja sitouttamalla kumppaneita, etenkin seutukuntia alueelliseen kehittämissuunnitelmaan. Pohjois-Pohjanmaan alueella on seitsemän seutukuntaa. Suhteessa muihin maakuntiin Pohjois-Pohjanmaalla näyttää olevan vahva seutukuntayhteistyö, joka ilmenee seutukuntaohjelmina. Jokaisella seutukunnalla on oma koordinaattori.

Pohjois-Pohjanmaalla kumppanuusperustainen kehittäminen nähtiin positiivisesti, erityisen myönteisenä haastatellut pitivät kuntien välistä yhteistyötä elinkeinojen kehittämisessä. Toisaalta kumppanuusperustaisen kehittämissuunnitelman kriitikot, jotka olivat vähemmistönä, korostivat sitä, että kumppanuus vaatii liikaa aikaa. Sen katsottiin olevan muoti-ilmiö, joka tulee maakunnan ulkopuolelta. Erään haastatellun mukaan ”*Kun ministeriöt haluavat noudattaa muotia, ne kehottavat perustamaan erilaisia neuvottelukuntia jne.*”

Ydinpartnereita ovat Pohjois-Pohjanmaan liitto, TE-keskus, Oulun yliopisto, Oulun kaupunki ja kauppakamari. Oulun yliopisto on suosikkipartneri, mikä johtuu yliopiston panoksesta uusien elinkeinojen kehittämisessä. Toinen Oulun yliopiston suosiota lisäävä tekijä on sen aktiivisuus aluekehittämisessä: yliopistolla on oma aluekehittämissuunnitelma sekä lukuisia alueellisia verkostoituneita toimipisteitä, jotka ovat tutkimus- ja koulutusyksiköitä. Aluekehittämistä toteutetaan tutkimus- ja koulutusprojekteilla, jotka ovat yleensä yhteistyöhankkeita.

Huolimatta yliopiston suosioista alueellisten kehittäjien parissa, näyttää siltä, että yliopistojen ja muiden koulutusyksiköiden kannattaman osaamisen kehittämissuunnitelman ja monien seutukuntien edustajien ajaman infrastruktuuripainotteisen kehittämissuunnitelman välillä vallitsee intressiristiriita ja konflikti etenkin ohjelmien toteutuksessa.

Multipolis-verkosto on Oulun teknologiakeskuksen koordinoima koko Pohjois-Suomen alueella toimiva korkeaan teknologiaan pohjautuva verkosto, johon kuuluu parikymmentä polista. Niitä on kehitetty verkostomaisesti ja osa niiden kehittämisestä perustuu Oulun teknologiakeskuksen tuottamiin leviämisaikutuksiin. Polikset ovat erikoistuneet alueittain erilaisiin teknologioihin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hajasijoitetut yksiköt ovat olleet paikallisia aloitteentekijöitä, kun on synnytetty uutta liiketoimintaa.

Pohjois-Pohjanmaalla monien toimijoiden viitealueet vaihtelevat. Vaikka sekä Pohjois-Pohjanmaan liiton että TE-keskuksen toimialueena on maakunta, tehdään monet ohjelmat laajemmalla alueella, esimerkiksi Pohjois-Suomen alueella. Joidenkin toimijoiden toimialueet vaihtelevat. Ensinnäkin toimitaan Oulun läänin alueella (esimerkiksi kauppakamari), toiseksi koko Pohjois-Suomen alueella (esimerkiksi Palvelutyönantajat, TT), kolmanneksi mennään raja-alueiden yli naapurimaa-

kuntiin. Aluerajat ovat limittäisiä ja huokoisia. Vaikka monet maakunnalliset toimijat näkevät viitealueensa laajempina kuin Pohjois-Pohjanmaan, käsitykset viitealueesta eivät heijastu strategisen kumppanuuden koherenssiin.

Koherenssia kuvaavat indikaattorit näyttävät kumppanuuden alueellista hajautumista. Spatiaalinen fragmentaatio ja ohjelmien runsaus heijastavat maakunnan heterogeenisuutta. Spatiaalinen fragmentaatio on kuntaperustaisessa alueellisessa hallintajärjestelmässä kuitenkin legitimitetin lähde. Pohjois-Pohjanmaalla se otetaan huomioon tietoisesti, kun seutukuntia aktivoidaan maakunnalliseen kehittämiseen. Seutukuntayhteistyön ja maakunnallisen kehittämisen koetaan tukevan toisiaan. Näin seutukuntia myös sitoutetaan maakunnalliseen kehittämiseen. Myös monet sektoriohjelmien, joiden alueperusta on erilainen ja joihin liittyvät kumppanuudet vaihtelevat kokoonpanoltaan, tukevat maakunnallista kehitystä. Ohjelmaperustainen kumppanuus johtaa koherenssiin, kun ohjelmat toimivat kumppanuuteen sitouttamisen keinona.

4.4 Suomen alueellisten tapaustutkimusten vertailu ja johtopäätökset

Kumppanuuden inklusiivisuus

Maakuntien liitot ovat alueellisen kehittämisen koordinoivia tahoja, vaikka niiden rahoitusresurssit ovat suhteellisen vähäisiä. TE-keskus on toinen kehittämisen ydinpartneri kaikilla alueilla. Pääosa valtion ja rakennerahastojen alueellisista kehittämisresursseista kulkee TE-keskusten kautta. Ne välittävät sijaintialueittensa näkemyksiä ja strategisia painotuksia ministeriöihin sekä toisaalta sektoreiden näkemyksiä alueille. TE-keskukset ovat muuttumassa resurssien allokoijasta alueellisen kehittämisen agenteiksi.

Näiden kahden ydinpartnerin lisäksi kohdemaakunnissa on toimijoita, jotka lukeutuvat ydinpartnereihin. Teemahaastattelujen perusteella maakuntakeskukset kuuluvat ydintoimijoihin sekä Pirkanmaalla että Pohjois-Pohjanmaalla. Oulun kaupunki on kuitenkin Tampereen kaupunkia aloitteellisempi maakunnallisessa kehittämisessä. Oulun seutukunnalla on myös enemmän seudullista yhteistyötä kuin Tampereen alueella, jossa seutukuntayhteistyö ei vuonna 2001 vielä ollut virallinen yhteistyön muoto. Sekä Oulun että Tampereen kaupungit ovat integroituneita suurten kaupunkien verkostoon.

Vaikka Tampereella on sekä yliopisto että teknillinen korkeakoulu, joiden merkitystä monet vastaajat painottivat, niiden rooli strategisessa kumppanuudessa näyttää teemahaastattelujen ja dokumenttiaineiston perusteella olevan pienempi kuin mitä on Oulun yliopiston Pohjois-Pohjanmaalla. Lapin yliopiston merkitys on suurempi projektitason koulutus- ja tutkimushankkeissa kuin maakunnan strategisesta kehittämisestä päätettäessä. Ammattikorkeakoululla on alueellisen kehittämisen tehtäviä. Lääninhallitus on yhä tärkeä Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla, mutta ei Pirkanmaalla. Yritysten intressejä edustavat erityisesti kauppakamarit, jotka ovat olleet traditionaalisesti aktiivisia.

Kohdemaakunnissa muodostui erilaisia kumppanuuksia, joista osa oli virallisia ja toiset epävirallisia. Erilaisissa kumppanuuksissa suurin osa kumppaneista oli samoja, vaikka kokoonpanot

vaihtelivat. Kumppaneiden kesken ei ole selkeää hierarkiaa, vaikka esimerkiksi maakunnan liiton koordinoititehtävät on säädelty lainsäädännössä. Kumppanit ovat toisistaan riippuvia, ja niiden keskinäistä suhdetta kuvaakin käsite **resurssiriippuvuus**.

Suomalaisia kumppanuuksia on jäsenetty taulukossa 5 resurssien mobilisaation ja kumppanuusaloitteen lähteen mukaan. Jäsennys perustuu kohdemaakuntien kumppanuuksien analyysiin (Virkkala 2002).

Rakennerahastojen kumppanuuksissa viitekehys ja aloite tulevat alueiden ulkopuolelta. Myös resurssien mobilisaatio on alueen ulkopuolista. Nämä kumppanuudet ovat laajentaneet alueellisten kehittäjien ja kumppanien piiriä ns. sosiaalipartnereiden eli yrityselämän edustajiin ja työmarkkinajärjestöihin. Rakennerahastot ovat tärkeä kumppanuuden muoto erityisesti alueilla, joilla on vain vähän yksityisiä resursseja kuten Lapissa. Siellä suuri osa aluekehittämisen resursseista tulee rakennerahastoista ja niiden suuntaamisesta päätetään kumppanuuselimessä. Ulkoiset resurssit (rakennerahasto-ohjelmat) edistävät myös alueen sisäisten resurssien mobilisaatiota.

Kansalliset ohjelmat ovat rakennerahasto-ohjelmia avoimempia. Ne perustuvat keskushallinnon aloitteisiin ja alueiden ja koalitioiden nimeämiseen kilpailuttamisen jälkeen. Ohjelmia koordinoidaan kansallisesti, mutta tavoitteena on alueen sisäisten resurssien mobilisaatio. Kansalliset ohjelmat ovat edistäneet alueellisen kumppanuuden muodostamista.

Julkisen ja yksityisen sektorin koalitioita, PP-alliansseja, on muodostettu usein paikalliselle tasolle, mutta ne voidaan johtaa paikalliselta tasolta alueelliselle. Tällainen prosessi on käynnissä esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla koskien polisverkostoa. Kehittämisideoita tulee sekä yksityiseltä että julkiselta taholta ja niitä toteutetaan eri muodoissa riippuen paikallisista tilanteista sekä kuntaperustaisten organisaatioiden strategioista. Kumppanuudet voidaan luonnehtia vuorovaikutukselliseksi ja generatiiviseksi. Polisverkosto sisältää nykyisin monia aluekehitysaloitteita ja ohjelmia. Pohjois-Pohjanmaalla PP-verkostot ovat kiinteämmin alueellisia tai maakunnallisia kuin Pirkanmaalla, jossa ne ovat kiinnittyneet Tampereen kaupunkiin.

Taulukko 5. Alueelliset ohjelmat resurssimobilisaation ja kumppanuusaloitteen lähteen mukaan

	Resurssimobilisaatio alueen ulkopuolelta	Resurssimobilisaatio alueen sisäpuolelta
Kumppanuusaloite alueen ulkopuolelta	Rakennerahasto-ohjelmat <i>Johdettu kumppanuus</i>	Kansalliset ohjelmat (esimerkiksi aluekeskusohjelma ja osaamiskeskusohjelma) <i>Pakotettu kumppanuus</i>
Kumppanuusaloite alueen sisäpuolelta		Multipolis-verkosto eTampere <i>Generatiivinen kumppanuus</i>

Lähde: Virkkala 2002

Kumppanuuden inklusiivisuuteen liittyy kysymys **kumppanuuden avoimuudesta**. Miten alueellisen kehittämisen kumppanuuksiin pääsee? Vaikka rakennerahasto-ohjelmien valmistelussa pyrittiin vuonna 1999 mahdollisimman laajaan ja avoimeen kumppanuuteen, näyttävät viralliset alueelliset kumppanuuselimet eli ohjelmakaudelle 2000–2006 asetetut maakuntien yhteistyöryhmät suhteellisen kiinteiltä. Niiden osastot edustavat valtionhallintoa, kuntayhtymäperustaa ja ns. sosiaalipartnereita. Keskushallinnon aloitteesta lähteneet ohjelmat, kuten osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmat, voivat olla kumppanuusnäkökulmasta avoimempia. Mutta muiden kuin etabloituneiden organisaatioiden on vaikea päästä näihin kumppanuuksiin.

Ohjelmaperusteinen alueellinen kehittäminen, joka on Suomessa ollut vallalla vuoden 1994 jälkeen, edellyttää **alueellisten toimijoiden** olemassaoloa ja niiden osaamisen kehitystä. Alueellisia toimijoita luomalla ja niiden osaamista kehittämällä voidaan mobilisoida alueellisia resursseja ja tehdä alueellisia aloitteita, joita taas pidetään omaehtoisen alueellisen kehittämisen perustana (Virkkala 2002, Virkkala 2000a). Suomessa onkin luotu maakunnallisia toimijoita ja kehitetty näiden toimijoiden osaamista. Aluetason toimijoita konstruoidaan hallinnollisesti kahdesta suunnasta: delegoimalla keskushallinnon toimivaltaa ja tehtäviä aluehallintoviranomaisille, etenkin TE-keskuksille, ja toisaalta kuntien välistä yhteistyötä vahvistamalla. Molempia on luotu myös hallinnon uudistuksin. Kuntatason intressiä maakuntatasolla vahvasti erityisesti vuoden 1994 aluekehittämislakien mukainen maakuntien littojen perustaminen. TE-keskusten perustaminen vuonna 1997 yhdisti kolmen ministeriön aluehallinnon saman alueellisen organisaation alaisuuteen.

Hallinnolliset reformit, mukaan lukien kumppanuuselimen (MYR) institutionalisointi vuoden 2000 laissa rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista, ovat edistäneet myös kansallisten toimijoiden alueellistumista. Esimerkiksi SAK:n valtuuskunta on kehottanut päätöksellään jäseniään osallistumaan aluekehittämiseen, erityisesti kumppanuuselinten toimintaan. SAK myös pyrkii muuttamaan aluepalvelukeskusten rajoja TE-keskusten rajojen mukaisiksi. Vastaavia muutoksia ovat tehneet myös muut ammattiliitot suhteessa alueelliseen kumppanuuteen. Lisäksi myös kansallisia tehtäviä toteuttavat tutkimuslaitokset, säätiöt ja viranomaiset ovat hajasijoittaneet toimintojaan ja perustaneet alueyksiköitä. Tällainen alueellistumisprosessi on käynnissä niin VTT:ssä, SITRA:ssa kuin Tekesissä. Yliopistotkin ovat aktivoituneet alueelliseen kehittämiseen, ja kehittämisestä on tulossa yliopistolakiin tutkimuksen ja opetuksen ohella niiden ”kolmas tehtävä”.

Ohjelmien toteuttaminen projektitoiminnan kautta on antanut tilaa uusille maakunnallisille toimijoille tai olemassa olevien organisaatioiden toiminnan uudelleensuuntautumiselle. Kumppaneiden määrä aluekehittämisessä on kasvanut, mikä osoittaa muutosta hallinnosta hallintaan. Vaikka valtiokeskittynyt hallinnollinen traditio on Suomessa yhä olemassa etenkin rakennerahasto-ohjelmien toteutuksessa, on ohjelmaperustainen kehittämistyö edistänyt monitoimijaista kulttuuria.

Monien intressitahojen alueellinen uudelleenorganisaatio sekä toimijoiden muodostuminen on kuitenkin yhä käynnissä. Esimerkiksi kylätoiminta on organisoitumassa maakuntatasolla, mikä vahvistaa sen asemaa maaseudun yhteisöllisen kehittämisen edustajana. Monet tärkeät äänet, esimerkiksi naisnäkökulmaa esittävät maakunnalliset naisverkot, ovat marginaalissa, virallisen kumppanuuden ulkopuolella, vaikka kumppanuuselimen kokoonpanossa noudatetaan tasa-arvolakia. Tutkimuksessa haastatellut maakunnalliset kehittäjät mieltävät monet kansalaisjärjestöt ja kansalaisliikkeet ”yhden asian liikkeiksi”, eivät kumppaneiksi.

Sektoriviranomaisten toimesta tehdyt **toimialaohjelmat** ja niiden toteuttaminen ovat lisänneet yhteistyötä edistävän kumppanuuden muodostumista maakuntatasolla. Tällaisia ohjelmia ovat alueelliset ympäristöohjelmat ja työllisyysohjelmat, joissa sektoriviranomainen, kuten ympäristökeskus tai TE-keskuksen työvoimaosasto, toimii koordinoijana. Ne keräävät resursseja tiettyihin tarkoituksiin tai niitä perustetaan ratkaisemaan joku rakennemuutokseen liittyvä ongelma.

Maakuntatason toimijoiden kehittymisen myötä tapahtuu samanaikaisesti **paikallistason** kumppaneiden mobilisointia. Rakennerahasto-ohjelmat ovat edistäneet paikallisia intressejä ja kumppanuuksia mobilisoiden kansalaisyhteiskuntaa.

Kumppanuuden ottaminen lakeihin, asetuksiin ja normeihin on edistänyt alueellisten toimijoiden osaamisen kehittymistä. Monet muutokset ovat toisaalta hämmentäneet ja tehneet tilaa peleille ja uusien pelimerkkien kehittymiselle. Toimijat ovat oppineet uudentyyppistä yhteistyötä ja tasapainottelua 1990-luvun institutionaalisten muutosten jälkeen. Vuoden 1994 jälkeen on kehittynyt myös uusi ammattikunta: ohjelma- ja projektitoiminnan ammattilaiset, joita Suomessa on jo satoja, jollei tuhansia.

Kumppanuuden koherenssi

Kumppanuusperustaisen politiikan vaikutus näyttää riippuvan sen strategisesta koherenssista. On helpompaa muotoilla yleisiä strategioita ja välttää konflikteja ohjelmien valmisteluvaiheessa. Kun strategiat jäävät liian yleisiksi, konfliktit ja ristiriidat siirtyvät toteutukseen, toteutus hajoaa ja ohjelmien vaikutukset pirstaloituvat. Suomessa kumppanuus on johtanut konfliktien välttämiseen ja yleisiin strategioihin. ”Kaikille kumppaneille jotakin tarjoava” menettely on hajauttanut ohjelmatyötä. Monet haastatellut liittävätkin yleiset ohjelmat ja kumppanuuden toisiinsa.

Kumppanuuden laajuus voi olla myös sitouttamisen keino, kuten Pohjois-Pohjanmaalla. Ohjelmatyö ja seutukuntatasoinen kehittäminen tasapainottaa konfliktia keskuksen ja periferian välillä. Kuntaperusta tuo legitimitettä ja vaikuttaa jatkuvan kumppanuuden pysyvyyteen.

Taulukko 6 esittää kumppanuuden strategisen koherenssia resurssien määrän suhteen. **Aluekehittämisohjelmat** perustuvat usein laajaan kumppanuuuteen ja kumppanuusprosessin tuloksena ohjelmien painopisteet jäävät yleisiksi ja niiden strateginen koherenssi heikoksi. Ohjelmien fragmentoituminen eli hajoaminen yksittäisiksi hankkeiksi on seurausta seutukuntatason merkityksestä ja intressitahojen välisten neuvottelujen konsensushakuisuudesta. Ohjelmilla on vain vähäiset resurssit, mikä johtaa kutsumaan niitä tutkimuksen viitekehyksessä **ritualistisiksi**. Nämä ritualistiset ohjelmat ovat kuitenkin usein rakennerahasto-ohjelmien perustana, joilla on enemmän resursseja erityisesti Lapissa mutta myös Pohjois-Pohjanmaalla. Tällainen kumppanuuden muoto on **komposiittista**. PP-alliansseilla on vahvempi strateginen koherenssi. Ne kuitenkin toteutetaan vaihtelevin resurssein. Esim. multipolis-hanke saa resursseja rakennerahasto-ohjelmista, joita sitten nimetään **synergeettisiksi**.

Taulukko 6. Alueellisen kehittämisen kumppanuuksien politiikkavaikutus Suomessa

	Resurssien määrä: Pieni	Resurssien määrä: Suuri
Strateginen koherenssi: heikko	Aluekehitysohjelmat <i>Ritualistinen</i>	Rakennerahasto-ohjelmat (tavoite 1, tavoite 2) <i>Komposiittinen</i>
Strateginen koherenssi: vahva	<i>Visionäärinen</i>	Multipolis-verkosto eTampere <i>Synergeettinen</i>

Lähde: Virkkala 2002

Kumppanuuden suhde demokratiaan ja aluehallinnon muutoksen suunnat

Suomessa ei ole maakuntatason vaaleilla valittuja kansanvaltaisia elimiä kuten muissa Pohjoismaissa. Alueella kohtaavat Suomessa kuitenkin kansanvallan kolme eri muotoa: eduskunnan tahtoa heijastava ylhäältä tuleva kansanvalta, kunnan asukkaista nouseva kansanvalta sekä erilaisten intressiryhmien tai yksilöiden kautta ilmenevä suora vaikuttaminen. Kunnallishallintoa ylempien asteiden itsehallinto sekä valtion aluehallinto ovat kuitenkin hallintokoneistossa kaikkein kauimpana kansanvallan lähteistä, vaaleilla valituista eduskunnasta ja kunnanvaltuustosta (Pohjolainen 2001, Valle 2002).

Maakuntatasolla ylintä päätösvaltaa käyttävä maakunnan valtuusto valitaan kuntien edustajien kokouksessa nelivuositin. Siihen voi kuulua vain jäsenkuntien kunnanvaltuutetut. Kunnan edustajien lukumäärä määritellään sen asukasluvuun perustuen. Maakuntavaltuuston kokoonpanon on vastattava maakunnan poliittisten ryhmien ääniosuuksia. Myös sukupuolten tasa-arvoinen edustus on turvattava. Maakuntahallitus on maakuntavaltuuston valitsema toimeenpaneva- ja hallintoelin ja senkin kokoonpano vastaa maakunnan poliittisia voimasuhteita. Liiton toimisto toimii asioiden valmistelijana (Maakuntien liitot 2002). Maakuntaliiton toiminnan legitimitetti kumpuaa kunnallisesta demokratiasta ja kunnilla on keskeinen rooli maakunnan yhteisen tahdon muodostajina.

Suurin osa tässä tutkimuksessa haastatelluista kohdemaakuntien kehittäjistä painotti maakuntatason välillisen demokratian olevan liian kaukana kansalaisista. Puhutaan aluehallinnon demokraatiavajeesta. Maakuntahallituksen ja valtuuston edustajat kyllä edustavat kuntia, mutta kuntalaiset ovat valinneet heidät päättämään paikallisista kysymyksistä, ei maakunnallisista. Myös monimutkainen alueellisen kehittämisen järjestelmä vähentää suunnittelun läpinäkyvyyttä asukkaille.

Haastatteluaineistossa esiintyy kuitenkin myös näkemys, jonka mukaan kunta- eli paikallisvaltioperustainen alueellinen demokratia edustaa itsehallinnon ideaalimallia, joka puuttuu muista pohjoismaista. Vuoden 1994 aluekehityslaki ja kuntayhtymäpohjaisten maakuntien liittojen perustaminen oli kuntatason demokratian laajennus maakuntatasolle. Tämä näkemys on haastatteluaineistossa kuitenkin vähemmistönä.

Myös rakennerahastojen kumppanuuselimellä, MYR:illä on yhteys demokraattisesti valittuihin elimiin. MYR:ssä kohtaavat kunnalliseen itsehallintoon perustuva kansanvalta, jota edustavat MYR:ssä luottamusmiehet, ja eduskunnan tahtoa heijasteleva ja valtionaluehallintoviranomaisten

edustama kansanvalta. Lisäksi siinä on edustettuna myös maakunnan etu- ja kansalaisjärjestöjä, ns. sosiaalipartnereita. (Valle 2002, 86) MYR:n toimintaa on kritisoitu heikosta kansanvaltaisuudesta. Valta on keskittynyt pienelle eliitille, joka tekee päätökset ilman avointa ja demokraattista kontrollia. (Hynynen 1999)

MYR:n toinen yhteys kansanvaltaan on toiminnallinen: rakennerahasto-ohjelmat perustuvat kuntien tekemiin prioriteetteihin ja maakunnan liiton koordinoimiin ohjelmiin. Maakuntahallituksessa ja -valtuustossa hyväksytyt ohjelmat ja niiden painopisteet eli prioriteetit ohjaavat enenevässä määrin valtion aluehallintoviranomaisten toimintaa. Vallen (2002, 41) mukaan MYR:n hyväksymät maakuntien yhteistyöasiakirjat oli otettu huomioon vuoden 2002 valtion tulo- ja menoarviossa.

Maakuntahallituksen ja MYR:n väliset suhteet ovat monille haastatetuille hämmäntäviä ja sekavia. MYR on erityislaatuinen toimielin, jolle on annettu viranomaistehtäviä ja merkittävää taloudellista valtaa aluekehittämisen resurssien hallinnoinnissa, mutta joka ei ole sen enempää viranomainen kuin kansanvaltaisesti edustuksellinen elinkään. (Valle 2002, 86-88) Vaikka maakuntahallitus asettaa MYR:n, se toimii myös sihteeristönä. Ongelman tuottaa se, että missä määrin MYR:llä on valtuuksia tulkita maakunnan liiton toimielimen hyväksymiä alueen kehittämisen linjauksia sekä laajapohjaisesti valmistellun ohjelma-asiakirjan strategiaa painotuksia. Laki antaa yhteistyöryhmälle toimivaltaa maakunnan yhteistyöasiakirja-menettelyyn ja hankkeiden valintakriteereiden laadintaan. Muiden tehtävien osalta MYR:llä ei ole omaa päätösvaltaa, vaan se "huolehtii", "valmistele" ja "tekee ehdotuksia". Vallen (2002, 86) mukaan alueellisella kumppanuuselimellä on tontti maakunnan edustuksellisten toimijoiden ja aluehallinnon viranomaisten välimaastossa, mutta tontin rajoista on erilaisia näkemyksiä.

MYR on määräaikainen kumppanuuselin, joka on perustettu vuosille 2000–2006 rakennerahastojen ohjelmakauden mukaan. Eräs mahdollisuus olisi lisätä kumppanuuselimen toimivaltaa maakunnallisen kehittämisen muille aloille. Tämän suuntainen on esimerkiksi hallituksen keväällä 2002 antama esitys eduskunnalle uudeksi aluekehityslainaksi (sisäasiainministeriö 2002).

Tämän tutkimuksen haastattelut tehtiin keväällä ja kesällä 2001, jolloin ei vielä tiedetty kyseisestä lakiehdotuksesta. Teemahaastatteluissa tiedusteltiin kumppanuusdynamiikkaan liittyvää hallinnollisen reformin suuntaa yleisellä tasolla pohjosmaisen tutkimuksen viitekehyksen mukaisesti. Tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta nousi kolme mahdollista reformin suuntaa:

1. alueellinen vaaleilla valittu parlamentti,
2. maakuntahallituksen vahvistaminen ja tehtävien laajentaminen ja
3. kumppanuuselimen toimivallan lisääminen ja toimialan kattaminen maakunnalliseen päätöksentekoon nykyistä laajemmin.

Alueparlamentin kannattajien mukaan vaaleilla valittu maakuntavaltuusto poistaisi nykyisen aluehallinnon demokratiavajeen. Tällöin keskusteltaisiin aidosti maakunnallisista ongelmista ja asioista ilman kuntatason välitystä. Kun maakuntahallitus ja -valtuusto valitaan nyt välillisesti kuntien kautta, maakunnan asukkaat eivät ota kantaa aluekehityksen ongelmiin, vaan ainoastaan oman kuntansa asioihin. Maakuntavaalit loisivat myös uuden poliittisen kentän, aluetasolla toimivat poliitikot. Alueparlamentti edellyttäisi vallan ja resurssien siirtoa aluetasolle ja myös sitä, että olisi enemmän sektoreita, jotka kuuluisivat sen toimivaltaan. Vaaleilla valittujen elinten tulisi sitten

päittää asioista ja kantaa niistä poliittista vastuuta. Alueparlamentin perustaminen ei sulkisi pois tarvetta kumppanuuseliimen kehittämiseen.

Haastatellut maakuntien aluekehittäjät ja kumppanit näyttävät kuitenkin pitävän alueparlamenttia epärealistisena vaihtoehtona. Aluehallinnon ongelma ratkaistiin vuonna 1994 vahvistamalla kuntaperustaista hallintoa. Kuntien yhteistyön tiivistäminen ja aluehallintoviranomaisten päätöksentekovallan vahvistaminen suhteessa keskushallintoon ovat Suomessa alueparlamentin substituutteja.

Maakunnan liittoa ja kuntatasoa edustavat tahot kannattavat uudistusta, jossa **maakuntahallituksen valtaa ja resursseja lisätään**. Tällä hetkellä suuri osa rahoituksesta allokoidaan valtion aluehallintoviranomaisen, TE-keskuksen, kautta. Vahvemmallalla maakunnan liitolla tulisi olla nykyistä enemmän resursseja ja tehtäviä.

Kumppanuuseliimen vahvistaminen ja sen toimialan lisääminen on kolmas tie, joka saa kannatusta etenkin haastatteluaineiston valtionaluehallinnon ja sosiaalipartnereiden edustajilta. Kumppanuudessa tehtävien päätösten alaa halutaan laajentaa ja päätöksentekomenettelyä selkeyttää. MYR:n toiminta ja päätöksenteko ovat tuoneet myös muut kuin rahoittajaviranomaisten edustajat osalliseksi ohjelmavarojen kohdentamisesta tehtäviin päätöksiin.

Keväällä 2002 jätetty lakiesitys esittää MYR:n toimivaltaa laajennettavaksi koskemaan myös maakuntaohjelmaa ja alueiden kehittämisen erityisohjelmien toteutuksen ja rahoituksen yhteensovittamista. Nykyinen MYR-käsittely laajenisi merkittävästi ja kytkeytyisi keskeiseksi osaksi aluepoliittista suunnittelujärjestelmää. Tämä lisäisi aluekehittämisasioiden käsittelyä valtionhallinnon ja kuntasektorin kesken ja toisi kumppanuuden osapuolena olevat järjestöt aluekehittämisen osapuoliksi nykyistä kattavammin. (Valle 2002, sisäasiainministeriö 2002)

Tuleeko uusi laki lisäämään selkeyttä suunnitteluun, jonka monet kokevat monimutkaiseksi ja etäiseksi järjestelmäksi, jossa valmisteluvaltaa käyttävät asiantuntijat. Lakiesitystä on käsitelty vain vähän julkisuudessa. Cronbergin (2002) mukaan:

”Lakiesitys ei yksinkertaista ohjelmatyötä, ei lisää läpinäkyvyyttä eikä luo uusia, joustavia käytäntöjä. Uusi laki monimutkaistaa käytäntöjä, lisää ohjelmien määrää ja vaikeuttaa niin virkamiesten kuin päättäjiensäkin työtä. Järjestelmän eri osien ja niiden yhteensovittamisen ymmärtäminen on vaikeaa.”

5 Alueellinen hallinta ja kumppanuus Pohjoismaissa

5.1 Alueellisen kehittämisen kumppanuuksien muodostuminen: Pohjoismaiden vertailu Suomen näkökulmasta

Tanskassa alueellistumista on tapahtunut, kun aluetason toimijat ovat kehittäneet osaamistaan ja kun päätösvaltaa on delegoitu maakuntatasolle ("amt"). Vuonna 1991 kansallinen aluepolitiikka käytännössä lakkautettiin ja päätösvalta koskien alueellista kehittämistä siirrettiin kokonaan aluetasolle. Päätösvallan delegointi ja kumppanuuselinten asema vahvistettiin vuoden 1997 aluepoliittisella lainsäädännöllä. Tanskassa toteutetaan ehkä Euroopan desentralisoituneinta aluekehittämisen järjestelmää. Paikalliset ja seutukunnalliset hallintoelimet ovat mukana alueellisissa kumppanuuksissa. Kumppanuuselimissä tehdään ratkaisuja alueellisen kehittämisen koko kentästä (Mariussen & Virkkala 1999). Tanskassa aluepoliittisesti jaettavat yritystuet on kokonaan lakkautettu, mutta paikallisia kehittämisaloitteita on paljon. Kehittämisstrategiat ovat muita pohjoismaita enemmän aluelähtöisiä, minkä johdosta kumppanuuden muodostumisen alueelliset erot ovat suuria (Östhol & Svensson 2002c, Halkier & Flockhart 2002).

Paikallisissa kehittämisaloitteissa yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuus on keskeisessä roolissa. Yksityisellä sektorilla on suurempi rooli kuin muissa pohjoismaissa kehittämisen strategisissa kumppanuuksissa. Keskushallinto takaa liike-elämän ja teknologian palvelut ja toimii palokuntatehtävissä, mutta sillä ei ole roolia alueellisissa strategisissa kumppanuuksissa (Halkier & Flockhart 2002, Halkier 2001). Kehittämisaloitteet lähtevät alhaalta ylöspäin ja ne ovat spontaanimpi alueellistumisen muoto kuin mitä vaikkapa hallinnollisiin reformeihin perustuva alueellistuminen Suomessa. Tanskassa ei ole yhtenäistä kansallista alueellisen kehittämisen kumppanuusmallia, kuten Suomessa vaikkapa maakunnan yhteistyöryhmä MYR, mutta kumppanuuskulttuuri näyttää vahvalta.

Ruotsissa puhutaan siirtymästä aluepolitiikasta kohti alueellista kehittämispolitiikkaa. Vuonna 1998 ryhdyttiin hallituksen aloitteesta kokeilemaan ns. alueellisia kasvusopimuksia ("tillväxtavtal"), joissa eri toimijat sitoutuvat panostamaan tiettyjä resursseja yhteisiin päämääriin. Tavoitteena oli teollisuuspolitiikan alueellistaminen, alueiden kasvupotentiaalin hyödyntäminen toimijoiden laajassa kumppanuudessa ja resurssien mobilisointi alhaaltapäin. Taloudellisen kasvun nähdään muodostuvan alueellisesti, mutta kasvun edellytykset vaihtelevat ja alueellisesti erilaistuneen teollisuuspolitiikan tulee ottaa tämä huomioon (Svensson 2001, Östhol & Svensson 2002b).

Alueellisten kasvusopimusten avulla pyritään yksityisen sektorin toimijoiden mukaantuloon aluekehittämisessä. Ruotsissa alueellinen kumppanuus on neuvottelujärjestelmä, mutta aluetason kumppanuuksien asema on kiistanalainen. Ruotsissa on pohdittu kumppanuusperustaisen kehit-

tämisen suhdetta demokratiaan ja edustuksellisiin elimiin. Ruotsalaiset kumppanuudet ovat kokeilevia ja dynaamisia, vaikka ne eivät perustukaan julkisen ja yksityisen sektorin luottamuksellisiin suhteisiin kuten Tanskassa tai virallisiin instituutioihin kuten Suomessa.

Norja eroaa selkeästi kolmesta pohjoismaisesta EU-maasta, joissa on käynnistynyt EU:n lanseeraamaan kumppanuusperiaatteeseen nojaavia kehittämisaloitteita ja uudistettu monia käytäntöjä. Vuonna 1999 Norjassa käynnistyi Ruotsin mallin mukainen kumppanuusperustainen suunnittelu-prosessi. Verrattuna muihin pohjoismaihin norjalainen kumppanuus näyttää kuitenkin rajoitetummalta eikä sitä voida pitää dynaamisen muutoksen lähteenä. Gjertsenin (2002) mukaan prosessi ei ole lisännyt alueellistumista eikä juurikaan kumppanuuden muodostusta. Toisaalta voi olla niin, että tarve julkisen sektorin tukemaan kehittämiseen on vähäistä niillä alueilla, joiden talous on vahva ja muilla alueilla valtio takaa tarpeeksi resursseja kehittämiseen. Norjassa aluekehittämisen päävastuullinen koordinaattori on vaaleilla valittu elin eli maakunta ("fylke"). Vaikka maakuntataso onkin Norjassa esimerkiksi Suomeen verrattuna vahva, näyttää kuitenkin siltä, että sen merkitys kumppanuudessa on heikentymässä. Kumppanuusprosessit eivät ole saaneet merkittäviä muutoksia aikaan Norjassa. Pyrkimys alueelliseen redistribuutiopoliittikkaan jatkuu. (Gjertsen 2002, Östhol & Svensson 2002b). Kumppanuuden muodostuminen oli dynaamista paikallistasolla paikallisten aloitteiden ansiosta. Nämä aloitteet kehittyivät ilman keskushallinnon aloitetta (Gjertsen 2002).

Suomi erottuu muista pohjoismaista siinä, että rakennerahastot ovat merkittävä aluekehittämisen resurssi ja niihin kytkeytyvä päätöksenteko on monilla alueilla tärkein strategisen kumppanuuden muoto. Rakennerahastojen avulla on myös edistetty uuden kumppanuuden muodostumista. Toinen piirre, joka erottaa Suomen kumppanuuksia Ruotsista ja Norjasta, on kuntiin ja kuntayhtymiin perustuva aluekehittäminen. Ruotsissa ja Norjassa ei ole pystytty ottamaan huomioon kuntia alueellisessa kehittämisessä, kun Suomessa maakunnallisen kehittämisen legitimitetti lähtee kuntatasolta. Myös Tanskassa kunnat ovat mukana alueellisessa kehittämisessä.

Suomi eroaa Tanskasta siinä, että Suomessa kumppanuusaloitteet ovat suunnitellun politiikan tulosta, kun ne Tanskassa ovat spontaaneja julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden allianssien tekemiä aloitteita. Toinen ero Tanskaan on se, että Suomessa julkisen sektorin toimijat, valtionaluehallinto ja kuntayhtymät, dominoivat yhä kumppanuusperustaista kehittämistä. Kolmas ero on se, että kun spontaani kehittäminen on Tanskassa johtanut suuriin alueellisiin eroihin, kumppanuuden kansalliset käytännöt ja mallit, jotka perustuvat lainsäädäntöön (MYR) tai keskushallinnon koordinaatioon (aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmat), samankaltaistavat Suomessa alueellisen kumppanuuden muodostumista.

Suomessa kumppanuudet ovat yleensä alueiden ulkopuolisia aloitteita, joilla pyritään mobilisimaan joko alueen sisäisiä tai ulkoisia resursseja tai niiden yhdistelmiä. Suomi eroaa esimerkiksi Norjasta siinä, että kumppanuuden muodostuminen on ollut dynaamista, kun on luotu uusia toimijoita ja vahvistettu olemassa olevien toimijoiden alueellisia sidoksia. Kumppanuuden muodostuminen liittyy alueellistumiseen, jota tapahtuu yhtäältä keskushallinnon sisällä kun aluehallinto vahvistuu ja toisaalta paikallistasolla kun kunnat muodostavat seutukuntia ja muita kuntayhtymiä, joilla on maakuntatasolla merkitystä.

Suomen kumppanuudella on eniten yhteyksiä Ruotsin vastaavaan kumppanuuteen, sillä kumppanuutta voidaan pitää neuvottelujärjestelmänä ja kumppanuuselimiä **neuvotteluareenana**.

Ne sijoittuvat samaan kategoriaan, vaikka niissä on erojakin. Valtion kontrolli säilyy, mutta kumppanuuden dynamiikassa aluetason merkitys korostuu, etenkin Suomessa kun valtion aluehallintoveranomaiset korostavat toiminnassaan alueellisia prioriteetteja ja ohjelmia, jotka ovat maakuntatason välillisen demokratian omaavien elinten hyväksymiä. Alueellistuminen vahvistuu Suomessa, mikä antaa areenan neuvotteluille valtion ja alueiden välillä. Ruotsissa ei aluekehittämisen legitimitetti kuitenkaan perustu maakunnan yhteistyöryhmän tai maakuntahallituksen kaltaisiin virallisiin instituutioihin kuten Suomessa eikä luottamuksellisiin suhteisiin kuten Tanskassa. (vrt. Östhol & Svensson 2002c)

Taulukko 7 esittää yhteenvetona pohjoismaisia kumppanuuden muodostuksen politiikkatyylejä (vrt. taulukko 1). Norjassa kumppanuusprosessi on julkisen sektorin ja keskushallinnon johtamaa. Suomessa kumppanuus on aluetason neuvotteluareena, jossa aluetason julkisen sektorin toimijoilla on yhä suurempi merkitys. Ruotsissa on kehitystä kohti julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden sopimuksia (alueellisia kasvusopimuksia) kun Tanskassa kumppanuutta voidaan pitää alueellisten toimijoiden innovatiivisina ratkaisuin, joissa yksityisen sektorin toimijat ovat merkittävässä asemassa.

Taulukko 7. Kumppanuuspolitiikan tyylit Pohjoismaissa

	Kumppanuusmalli	
Kumppanuuden tyyli	Julkinen	Julkinen – yksityinen
Valtiojohtoinen, EU-johtoinen	Kumppanuus aluepolitiikan integraalisena osana <i>Norja</i>	Kumppanuus keskushallinnon ja alueellisten toimijoiden sopimuksena <i>Ruotsi</i>
Alueellinen	Kumppanuus neuvottelupolitiikan areenana <i>Suomi</i>	Kumppanuus innovatiivisten instituutioiden muodostumisen perustana <i>Tanska</i>

Lähde: Östhol, A. & Svensson, B. 2002c.

Tanskassa spontaani alhaalta ylöspäin lähtevä kumppanuusperustainen kehittäminen on laajaa, mutta pragmaattista: relevantit toimijat ovat mukana kumppanuuksissa, mutta muut jätetään ulkopuolelle. Kumppanuuksien suhdetta demokraattisiin elimiin ei pohdita, pääasia näyttää olevan se, että strategiat onnistuvat. Suomessa kumppanuuksilla on yhteyttä vaaleilla valittuihin elimiin eli kunnanvaltuustoihin, vaikka tämä yhteys maakuntatasolla on välillistä ja haastateltujen mukaan liian etäistä. Maakuntatasolla on olemassa demokratiavajetta ja suurin osa haastatelluista pitää tätä

ongelmallisena. Ruotsissa ja Norjassa taas on olemassa aluetasolla vaaleilla valitut edustukselliset elimet, mutta kumppanuusaloitteen eli alueellisten kasvusopimusten johtavaksi ja vastuulliseksi kumppaniksi on ryhtynyt lääninhallitus. Aluehallintokokeilu on kuitenkin vireillä Skånessa. Norjassa oli hämminkiä siitä, kenen tulisi olla kumppanuusaloitteen johdossa.

Suomessa ei ole merkittävästi mobilisoitu yksityistä sektoria alueelliseen kehittämiseen, vaikka sosiaalipartnerit ovatkin muotoutumassa alueellisiksi toimijoiksi. Ruotsin maakunnista erityisesti Jönköpingin alueella oli pystytty mobilisoimaan yksityisen sektorin toimijoita alueelliseen kehittämiseen. Tanskassa yksityisen sektorin osallisuus on integraalinen osa kumppanuuskulttuuria.

Kun tarkastellaan kumppanuuden muodostusta 12 kohdealueella koherenssinäkökulmasta, voidaan todeta, että melkein kaikkien alueiden strategioissa oli sama ongelma kuin suomalaisilla alueilla. Laaja kumppanuus johti yleisiin prioriteetteihin.

Pohjois-Jyllanti kuitenkin poikkesi strategisen iskevyyden ja resurssien mobilisaation suhteen muista alueista. Alueella onnistuttiin integroimaan alueen sisäisiä kehittämisalotteita ja mobilisoimaan alueen ulkopuolisia resursseja. Olennaista oli se, että jotkut sektorit saivat enemmän kuin muut, mutta tämä hyväksyttiin ja strateginen koherenssi säilyi. Pohjois-Jyllannin kumppanuuden muodostumista voidaan pitää innovatiivisena suhteessa politiikkavaikutuksiin. Kumppanuuspolitiikan avulla pystyttiin tuottamaan tuloksia, mutta se perustui pragmaattiseen lähestymistapaan, jossa ei pohdita kumppanuuden suhdetta vaaleilla valittuihin elimiin ja edustukselliseen demokraattiaan. Yksityiset verkostot ja puolijulkiset kehittämisorganisaatiot toimivat erillään edustuksellisista elimistä. (Östhol & Svensson 2002c, Halkier & Flockhart 2002)

Myös Pohjois-Pohjanmaan voidaan tulkita onnistuneen resurssien mobilisaation suhteen, vaikka ohjelmien strateginen koherenssi oli huomattavasti vähäisempää kuin Pohjois-Jyllannissa. Pohjois-Pohjanmaalla oli paljon ohjelmia sekä pieniä ja suuria projekteja, mutta ne toimivat myös sitouttamisen välineenä. Kuntayhtymäperustainen kehittäminen tuottaa laajoja ja hajautuneita strategioita, mutta myös legitimeettiä maakuntatason kehittämisessä mahdollistaen kumppanuuden muodostuksen pysyvyyden. (Östhol & Svensson 2002c, Mariussen & Virkkala 1999)

Resurssien mobilisaatio on suhteellisen helppoa, kun alueilla on vahvoja rakennerahasto-ohjelmia, jotka kuitenkin edellyttävät kansallisen ja alueellisen rahoituksen löytämistä. Ne toimivat kumppanuuden muodostuksen ytimessä. Sekä Lapissa että Norbottenissa rakennerahastoresurssit dominoivat alueellista kehittämistä ja näyttää siltä, että muut aloitteet marginalisoituvat tai kytkeytyvät osaksi rakennerahasto-ohjelmia. EU-ohjelman ja näkyvän rahoituksen olemassaolo on Svenssonin & Östholin (2002c) johtopäätöksen mukaan resursseja mobilisoiva tekijä.

5.2 Kumppanuusprosessin politiikkavaikutus

Kumppanuuden vaikutus politiikkaan liittyy sen koherenssiin. Koherenssia tutkittiin kahdella ulottuvuudella: strategia ja resurssien mobilisaatio. Missä määrin kumppanuus johtaa yhteiseen näemykseen strategiasta ja onnistuuko se mobilisoimaan resursseja tämän toteuttamiseen? Strategia on pohjimmiltaan valintojen tekemistä ja onnistunut strategia sisältää selkeät prioriteetit (esim. Haveri 1995). Tapaustutkimukset 12 pohjoismaisella alueella osoittavat, että saavutetaan kyllä yhteinen strategia, mutta toteutusvaiheet ovat vaikeita. Kun kumppanuuteen otetaan mukaan mahdollisim-

man laaja joukko toimijoita ja strategiat muotoillaan niin yleisiksi, että kaikki voivat ne hyväksyä, pystytään välttämään potentiaalisia konflikteja ja valintoja eri sektoreiden painotusten kesken. Helppo politiikan muotoilu viittaa siihen, että strategisia valintoja ei ole tehty (Östhol & Svensson 2002c). Poliitiikan vaikutukset jäävät diffuuseiksi, kuten on usein laita Suomenkin rakennerahasto-ohjelmissa ja aluekehitysohjelmissa.

Usein kumppanuus toimii tiedon vaihdon areenana, mutta tuo vain vähän lisäarvoa selkeisiin aluekehitystavoitteisiin. Tämä johtuu jossain määrin epäselvistä institutionaalisista edellytyksistä, jotka näyttävät haittaavan neuvottelujen resurssien käytöstä. Kun kumppanuus toimii tiedon vaihdon ja keskustelun areenana, kyseessä ei ole oppiminen. Keskustelufoorumissa toimijat saavat tietää toistensa rooleista ja prioriteeteista aluekehittämisessä ja suhteuttaa omia tavoitteitaan muiden tavoitteisiin. Poliittikatulokset ovat projektiluetteloita, jossa toimijat listaavat vireillä olevia hankkeita ja suunniteltuja projekteja. Ainoastaan silloin kun toimijoiden prioriteetit muuttuvat ja kehitetään uusia ideoita, kyse on oppimisesta. (Östhol & Svensson 2002c)

Selkeät kumppanuusprosessit luovat mahdollisuuksia eri tavoin siihen osallistuneille, mutta tietyissä olosuhteissa ne voivat olla uhkaavia. Kumppaneilla on pääsy toistensa resursseihin. Östholin ja Svenssonin (2002c) mukaan Ruotsissa erityisesti kunnat pitivät kiinni omista resursseistaan, vaikka niitä olisi mahdollista mobilisoida ja kasvattaa rakennerahastoresursseilla.

5.3 Kumppanuusprosessit ja institutionaalinen muutos

Mitä tapahtuu kun kumppanuussuhteet institutionalisoituvat avaintoimijoiden kesken? Kumppanuusprosessin vahvistuminen, toimijoiden käyttäytymisen muutokset ja toiminnan sääntöjen tai normien muutokset ovat potentiaalisesti merkittäviä institutionaalisia seurauksia kumppanuusprosesseista.

Tanskassa kumppanuudet organisoituvat alueen sisältä ja niiden muodostuminen on spontaanimpi alueellistumisen muoto, joka on kokonaan irrotettu hallinnollisen reformin ja demokraattisen kontrollin debatista. Tanskalaiset olivat tyytyväisiä funktionaaliseen legitimizeettiin, jolla kumppanuuksia kuvattiin. Kun Suomessa ja Tanskassa alueellinen prosessi hyväksyi paikallisen aluekehityksen perustaksi, Ruotsin ja Norjan valtiojohtoiset aloitteet epäonnistuivat tässä suhteessa. Tämä voisi olla esimerkki siitä, miten kumppanuusprosessi pyrkii vahvistamaan olemassa olevan systeemin heikkouksia ja rakenteita. (Östhol & Svensson 2002c)

Kumppanuusprosessien suhde demokratiaan ja vastuuseen on ollut esillä erityisesti Ruotsissa. Ruotsissa alueellisten kasvusoimusten aikaansaama kumppanuusprosessi lisäsi painetta aluehallintoreformiin. Ainoastaan Skånessa, jossa on meneillään itsehallintokokeilu, lääninhallitus ei ollut johtava kumppani. Muualla kunnat kritisoivat johtavaa kumppania, lääninhallitusta, kansanvallan ja legitimizeetin puutteesta. Toisaalta vaikka kuntataso kritisoikin kumppanuusaloitetta, muut kumppanit eivät olleet innostuneita prosessin kiinnittymisestä nykyistä vahvemmin poliittiseen ohjaukseen. Tärkeämpänä pidettiin rahoittajien ja yritys-elämän edustajien mukanaoloa. Laajemman poliittisen edustuksen ei ajateltu kompensoivan näitä relevantteja partnereita.

Kun Suomea vertaa alueellisen kehittämisen kumppanuuden osalta Norjaan ja Ruotsiin, näyttääkin siltä, että demokratiavajeesta huolimatta johtava kumppani maakunnan liitto on lähempänä

demokratiaa kuin Ruotsissa. Se toimii myös legitimitietin lähteenä ja varmistaa laajan kuntatasoon perustuvan osallistumisen resurssien mobilisaatioon. Suomessa on tapahtunut nopea alueellistumisprosessi ja alueellisuuteen on muodostunut uusia toimijoita. Toisaalta suunnittelujärjestelmän monimutkaisuuden johdosta asiantuntijoiden valta korostuu.

Vertailunäkökulma kertoo tulkintani mukaan sen, että Norjassa ja Ruotsissa vallitsee Suomea keskittyneempi poliittinen systeemi ja paikalliset ja alueelliset toimijat ovat vähemmän autonomisia. Suomessakin muutosprosessi on tapahtunut vuoden 1994 jälkeen ja monitoimijuus näyttää monimutkaiselta ja ulkopuolisesta jopa kaoottiselta. Kuntien ja kuntayhtymien osallistuminen kumppanuuteen legitimoii alueellista kehittämistä Suomessa. Keväällä 2002 annetun lakiesityksen mukaan Suomi on uudistamassa taas aluepoliittista suunnittelujärjestelmää niin, että kumppanuuselimen toimiala laajenee. Tätä voidaan pitää suuntana kohti alueellista korporatismia.

On kuitenkin huomattava se, että vaikka Suomessa on ollut selkeä suuntaus kohti alueellistumista vuoden 1994 jälkeen ja tämä suuntaus myös näyttää jatkuvan, kyseessä on aluekehittämisen uudelleensuuntautuminen, ei alhaalta ylöspäin tuleva regionalismi, joka ilmenee monissa Länsi-Euroopan maissa.

5.4 Aluekehittämisen kumppanuuden pohjoismainen malli?

Aluekehittäminen perustuu yhä enemmän erilaisiin kumppanuusmuotoihin. Kumppanuuspolitiikka on kehittämisen valtavirta kaikissa pohjoismaissa ja uuden hallinnan elementit ovat vahvistumassa. Tämä on toisaalta yleiseurooppalainen trendi, jota tukee mm. rakennerahastopolitiikka. Alueellisen omaehtoisuuden tai alueellisen kehittämissuunnitelman yleisyydestä huolimatta kansalliset mallit näkyvät selvästi kohdealueilla.

Vaikka pohjoismaiden alueellinen institutionaalinen rakenne on samankaltainen, niillä on myös huomattavia eroja. Uusi hallinta ja kumppanuuspolitiikka ovat paljolti yleiseurooppalaisia trendejä. Pohjoismaisen vertailututkimuksen johtopäätöksen mukaan hallinnan tyyli poikkeavat pohjoismaissa enemmän kuin hallinnon tyyli ja tässä suhteessa Pohjoismaat näyttävät eroavan toisistaan. (Östhol & Svensson (2002c)

Monissa maissa uusi hallinta viittaa privatisointiin ja markkinaperiaatteen laajenemiseen. Pohjoismainen suuntaus kuitenkin poikkeaa tästä. Laaja hyvinvointivaltio ja vahva julkinen sektori tekevät Svenssonin ja Östholin (2002c) mukaan tilaa kokeiluille. Niitä on tehty erityisesti Ruotsissa, mutta mainittakoon myös Suomessa ns. Kainuun mallin kokeilu. Vahvan valtion traditio edistää aluekehittämisen malleja, jotka pitävät sisällään valtion lisäksi lukuisia erityyppisiä toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä ja puolijulkisia kehittämissuunnitelmia, mutta valtion on toisaalta vaikea madaltaa niitä esteitä ja kynnyksiä, jotka yksityisen sektorin toimijoiden on ylitettävä, jotta ne tulisivat mukaan kumppanuuteen. Vaikka keskushallinto säilyttää edelleen hallinnollista valtaansa, kehittäminen perustuu yhä enemmän monen toimijan kumppanuuteen.

Myös hyvinvointivaltio on muuttumassa ja kehittämisen kentällä tämä näkyy puolijulkisten organisaatioiden (uusyrityskeskukset, teknologiakeskukset) merkityksen kasvuna, uusien vastuumuotojen hyväksymisenä ja suuntauksena kohti alueellista korporatismia.

6 Yhteenvedo ja johtopäätökset

Kumppanuudesta on tullut maakunnallisen kehittämisen valtavirta ja normi, jota säätelevät rakennerahastoasetukset ja Suomessa vuoden 2000 alussa voimaan tullut laki rakennerahastojen hallinnoinnista. Tutkimuksessa rajauduttiin toimijoiden yhteistyöhön eli kumppanuuteen elinkeinojen kehittämiseen liittyvässä strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Maakuntatason virallisen kumppanuselimen, maakunnan yhteistyöryhmän (MYR:n), lisäksi kumppanuuteen katsottiin kuuluvan myös ne maakunnallisten toimijoiden verkostot, joissa tehdään keskeisiä strategisia päätöksiä. Kumppanuus on toimijoiden oppimisprosessi, jossa ne muuttuvat ja suuntaavat alueellisen kehittämisen tavoitteita uudella tavalla. Tutkimuksen näkökulma pohjautui pohjoismaiseen vertailututkimukseen. Empiirinen osio perustui kirjallisuuteen, kansallisiin ja alueellisiin dokumentteihin sekä avaintoimijoiden teemahaastatteluihin Lapissa, Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Tutkimuskysymykset käsitelivät strategisen kumppanuuden institutionaalisia edellytyksiä, kumppanuuden muodostusta ja kumppanuuspolitiikan vaikutuksia. Kumppanuuspolitiikan vaikutukset hahmotettiin tutkimuksessa ensinnäkin strategisen koherenssin ulottuvuutena (strategian iskeyvyys vs. hajoaminen). Toiseksi tarkasteltiin kumppanuuspolitiikan vaikutuksia mahdollisiin aluehallinnon uudistuksiin, mikä edellytti kumppanuuden ja demokraattisten elinten välisten suhteiden kartoitusta.

Kumppanuuden institutionaalisten edellytysten osalta voidaan suomalaisen kumppanuuden todeta olevan kansallinen järjestys, jossa alueelliset erot ovat pieniä verrattuna moniin eurooppalaisiin maihin, jopa maantieteellisesti pieneen Tanskaan. Kansallista järjestystä konstituivat historialliset ja kulttuuriset piirteet, kuten voimakas yhtenäisvaltio, kuntien itsehallinto sekä se, että aluetasolta puuttuu vaaleilla valittu elin. Aluedemokratian puutetta on korvannut kuntayhtymien ja valtionaluehallinnon toiminta maakuntatasolla. Muissa pohjoismaissa maakuntatasolla on toiminut edustuksellinen demokratia.

Maakuntatason kehittäminen oli Suomessa vuoteen 1994 asti valtionhallintojohteista. Vuoden 1994 uudistus toi kuntatason maakunnallisen kehittämisen keskiöön, kun aluekehityslaki antoi kuntayhtymäperustaisille maakuntien liitoille kehittämisvastuun yhdessä valtion kanssa.

Alueellinen kehittäminen on Suomessa muita pohjoismaita voimakkaammin **ohjelmaperusteista** ja projektien avulla toteutettavaa, mikä vaikuttaa myös kumppanuuden muodostukseen. Ohjelmaperusteinen kehittäminen on Suomessa **suunniteltua ja kansallisesti koordinoitua**, ei alhaalta ylöspäin suuntautuvaa regionalistista aloitetta. Maakunnallisen kehittämisen perustana ovat aluekehittämisohjelmat, jotka pohjautuvat kunta- ja seutukuntatason tavoitteisiin ja prioriteetteihin. Nämä ohjelmat ovat usein laajoja ja yleisiä ja niiden toteuttamiseen on suunnattu vain vähän resursseja. Osa aluekehittämisohjelmien tavoitteista ja prioriteeteista toteutetaan rakennerahasto-ohjelmissa.

Alueellisten rakennerahasto-ohjelmien (tavoite 1- ja tavoite 2-ohjelmat) hallinnoinnissa on rahoittajien lisäksi keskeisessä asemassa maakunnan yhteistyöryhmät. Tutkimuksen kohdemaakunnista ne olivat kumppanuuden muodostuksen ytimessä Lapissa. Lisäksi niillä oli merkittävä rooli kumppanuuden muodostuksessa myös Pohjois-Pohjanmaalla.

Monitoimijaisesta kehittämisestä on tullut valtavirtaa myös kansallisessa politiikassa. Kansalliset aloitteet ovat alueiden kannalta ulkopuolisia keskushallinnon aloitteita, jotka pyrkivät alueiden sisäisten resurssien (raha, tieto, informaatio, infrastruktuuri) mobilisaatioon kumppanuutta suosimalla. Alhaalta ylöspäin suuntautuvana maakunnallisena elinkeinojen kehittämiseen tähtäävänä aloitteena voidaan pitää Pohjois-Pohjanmaalla ja myös Lapissa toimivaa multipolis-hanketta. Tampereella toimiva eTampere sen sijaan on paikallinen aloite, joka ei toistaiseksi ole laajentunut maakunnalliseksi hankkeeksi.

Rakennerahasto-ohjelmat ja kansalliset ja alueelliset kehittämisohjelmat ovat mobilisoineet monia toimijoita, erityisesti seutukuntia ja kuntayhtymiä, mutta myös sosiaalipartnereita. Sektoriviranomaisten ohjelmat, esimerkiksi maakunnalliset työllisyys- ja ympäristöohjelmat, valmistellaan laajassa yhteistyössä, mutta päätöksenteko pysyy sektoreiden sisällä.

Kumppanuuden muodostumisprosessissa on tärkeää, ketkä kuuluvat kumppanuuteen, millainen asema toimijoilla on strategisessa kumppanuudessa ja kuinka helposti kumppanuuteen pääsee (kumppanuuden inklusiivisuus). Kohdemaakunnissa ja suomalaisessa kumppanuusmallissa kaksi ydintoimijaa olivat samoja: **maakuntien liitto ja TE-keskus osastoineen**. Lapissa lähellä kumppanuuden ydintä olivat myös Lapin lääninhallitus ja Lapin ympäristökeskus. Pohjois-Pohjanmaalla ytimeen tai ainakin sen läheisyyteen kuului Oulun yliopisto ja seuraavalle kehälle ytimestä päin sijoittuivat Oulun kappakamari, muut valtionviranomaiset (lääninhallitus, ympäristökeskus) ja Oulun kaupunki. Myös seutukunnat sijoittuivat lähelle kumppanuuden ydintä. Pirkanmaalla Pirkanmaan liitto, TE-keskus osastoineen ja Tampereen kaupunki kuuluivat kumppanuuden ytimeen. Muut kumppanit olivat riippuvaisia Tampereen kaupungista, joka taas oli maakunnasta riippumaton ja integroitunut suurten kaupunkien verkostoon. Kohdemaakunnissa kauppakamarit olivat muita sosiaalipartnereita lähempänä kumppanuuden ydintä. Muut liike-elämän edustajat ja työmarkkinajärjestöt olivat kauempana ytimestä ja kansalaisjärjestöt strategisen kumppanuuden ulkopuolella.

Erilaisissa ohjelmissa ja aloitteissa kumppanuuksien kokoonpanot vaihtelevat, vaikka suurin osa kumppaneista on samoja. Kumppanit ovat toisistaan riippuvia, ja niiden keskinäistä suhdetta kuvaakin käsite resurssiriippuvuus. Kumppaneiden kesken ei ole selkeää hierarkiaa, vaikka maakuntien liitoille kuuluvatkin kehittämiseen liittyvät koordinoititehtävät. Niillä on suhteellisen vähän omia resursseja, kun taas TE-keskukset allokoiivat pääosan valtion ja EU:n kehittämisresursseja toimien sektorihallinnon ja alueellisten ohjelmien välittäjinä. Kohdemaakunnissa haastatellut korostivat TE-keskusten allokoiavan resurssit maakuntavaltuustojen hyväksymien aluekehitysohjelmien ja rakennerahasto-ohjelmien mukaan. Näyttää siltä, että TE-keskukset ovat muutoksessa viranomaisesta kohti alueellisen kehittämisen agenttia.

Maakuntien yhteistyöryhmät, jotka tekevät keskeisiä strategisia päätöksiä maakuntatasolla, koostuvat tasapuolisesti kolmesta osastosta: valtion hallinnosta, kunnista ja kuntayhtymistä sekä ns. sosiaalipartnereista, jotka edustavat maakunnallisia työmarkkinaosapuolia, alueellista liike-

elämää ja muita intressiorganisaatioita. Seutukuntien ja kuntien edustajat ovat kunnanvaltuutettuja. Maakuntien yhteistyöryhmien asema hallinnossa ei ole selkeä ja ne ovat delegoineet osan päätösvallostaan rahoittajille.

Vaikka kumppanuus on laajaa erityisesti ohjelmien valmisteluvaiheessa, sitä voidaan pitää suhteellisen suljettuna. Maakuntien yhteistyöryhmät asetetaan ohjelmakaudeksi. Keskushallinnon aloitteet, kuten aluekeskusohjelma, mahdollistavat avoimen kumppanuuden ja resurssien mobilisaation alueiden sisäpuolelta. Kaiken kaikkiaan monimutkainen kehittämisen järjestelmä tekee **pääsyn strategiseen kumppanuuteen vaikeaksi**. Vain harvat hallitsevat alueellisen kehittämisen ohjelma- ja hanketyön pelisäännöt. Avaintoimijoiden asemaa perustellaankin asiantuntemuksella, joka on ohjelma- ja hanketyön kehittämisen sokkeloista kenttää määrittävä pelimerkki. Melkein kaikki kuitenkin kaipaavat järjestelmään selkeyttä ja jotkut haikailevat kumppanuusperustaisen politiikan sijasta järjestelmää, jossa olisi yksi selkeä taho, jonka kanssa neuvotella ja joka tekisi päätöksiä.

Järjestelmän legitimitetti nousee kuntaperustasta. Kuntatason merkitystä korostavat niin maakuntien liiton edustajat kuin valtion aluehallintoviranomaiset. Ohjelmat lähtevät kuntien ja seutukuntien prioriteeteista, joita koordinoidaan maakuntatasolla.

Kumppanuuspolitiikan vaikutus riippuu sen **strategisesta koherenssista**. Suomessa strategista koherenssia vaikeuttavat monet ohjelmat ja aloitteet, joita tehdään eri tarkoituksiin joko yhteisö-aluepolitiikan tai kansallisen politiikan osana. Tutkimuksen kohdemaakunnista erityisesti Pohjois-Pohjanmaalla oli muita maakuntia enemmän alueellisia ja sektoraalisia ohjelmia. Vaikka ohjelmien paljouden myötä strategiat näyttävät fragmentoituvat, ne toimivat Pohjois-Pohjanmaalla tietoisena välineenä, joilla sitoutettiin eri sektoreita ja seutukuntia maakunnalliseen kehittämiseen.

Mitä laajempaa kumppanuus on erityisesti valmisteluvaiheessa, sitä vaikeampi on saavuttaa iskevää ja tehokasta politiikkaa. Strategiset valinnat jäävät yleisiksi, kun laajassa kumppanuudessa halutaan ottaa huomioon eri toimijoiden intressejä ja näkökohtia. Kun intressiristiriitoja peitetään, ohjelmat helposti pirstoutuvat. Rakennerahasto-ohjelmat ovat tällaisia laajassa kumppanuudessa valmisteltuja, mutta vaikutuksiltaan pirstoutuneita ohjelmia.

Tutkimuksessa tarkasteltiin kumppanuuden vastuukysymyksiä ja **kumppanuuden suhdetta edustuksellisiin elimiin**. Ainoana Pohjoismaana suomalainen maakuntahallinto perustuu kuntatasoon. Kunnat valitsevat kunnanvaltuutettuja maakuntavaltuustoon sekä MYR:än päättämään maakunnan strategisista linjauksista. Tätä voidaan pitää välillisenä demokratiana, jonka suurin ongelma on se, että kuntalaiset ovat valinneet kunnanvaltuutetut päättämään kuntansa asioista, ei maakunnallisista asioista. Lisäksi maakuntavaltuustossa päätettävät asiat ovat suppeampia kuin monissa muissa maissa. Maakunnallisen kehittämisen kentän monimutkaisuuden vuoksi valmisteluvalta strategisissa kysymyksissä perustuu paljolti asiantuntemukseen selkeän poliittisen ohjauksen sijasta. Kohdemaakunnissakin oli haastattelujen perusteella vain muutamia maakunnalliseen kehittämiseen keskittyviä politiikkoja. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto toisi demokratian maakuntatasolla, mutta sitä pidetään tällä hetkellä epärealistisena. Suuntaus näyttää menevän kohti korporatismia, joka nostaa yhteistyöryhmän kaltaiset elimet päätöksenteon ja kumppanuuden keskiöön.

Kumppanuuspolitiikan laajuuden, strategisen koherenssin ja kumppanuuden vastuukysymysten välinen rajanveto on vaikea Bermudan kolmio. Laajaan osallistumiseen perustuva kumppanuus

on korporatista ja etäällä demokraattisista elimistä, sen strateginen koherenssi ja politiikkavaikutus on pieni eikä se ole kovin läpinäkyvää. Strategioista tulisi ehkä iskevempiä, jos ne tehtäisiin nykyistä pienemmässä kumppanuudessa. Vaikka tällöin päästäisiin tehokkaaseen politiikkaan, joka toisi hyvinvointia ja työllisyyttä, politiikka ei olisi kestävä ilman oikeutusta. Suomessa tämä kehittämisen legitimitetti lähtee tällä hetkellä kuntaperustasta.

Suomessa kumppanuus on **monimutkainen neuvottelujärjestelmä**, jossa tasapainoillaan monien intressien kesken ja etsitään ratkaisuja monista näkökulmista. Käytännön työ ilmenee lukuisina kokouksina ja neuvotteluina. Neuvottelu on tasapainottelua etenkin aluetasolla toimivien tai sitä ohjaavien erilaisten sektorien kesken. Muut kuin julkisen sektorin toimijat ovat kuitenkin vasta tulossa maakunnallisen kehittämisen kentälle. Vaikka etenkin alueelliset kaupakamarit ovatkin jo toimineet pitkään maakuntansa kehittämisessä, strategiseen päätöksentekoon ne ovat virallisilla foorumeilla pystyneet vasta MYR:n perustamisen jälkeen.

Kumppanuuden muodostus liittyy Suomessa **alueellistumiseen**, joka tapahtuu, kun valtion sisällä siirretään keskushallinnon toimivaltaa valtionaluehallintoon ja toisaalta kun kunnat ja seutukunnat tiivistävät yhteistyötään maakuntatasolla. Seutukuntien vahvistuminen ja seutukuntatyön integrointi maakunnalliseen kehittämiseen vahvistaa teemahaastattelujen mukaan myös maakuntatasoa. Alueellistuminen on käynnissä myös monissa valtakunnallisissa etujärjestöissä, kuten SAK:ssa. Maakuntatasolle luodaan myös uusia toimijoita, esimerkiksi kylätoiminta on parhaillaan organisoitumassa maakunnallisesti. Alueellistumisprosessia heikentää sektoraalinen järjestelmä ja se, että päätösvallan delegointi aluetasolle tapahtuu eri sektoreilla eritahtisesti.

Alueellistumiseen ja alueelliseen kehittämiseen liittyvä alueiden muodostuminen on verkostomaista, ei kiinteärajaista. Eri toimijoiden viitealueet vaihtelevat. Myös ohjelmatyön kohdealueet vaihtelevat, kun sekä yhteisöaluepolitiikkaa että kansallista aluepolitiikkaa toteutetaan alati vaihtuvien verkostojen ja alueellisten koalitioiden avulla. Esimerkiksi maakunnalliset rakennerahasto-ohjelmat on tehty osana suurempaa aluekokonaisuutta (Länsi-Suomi, Pohjois-Suomi, Itä-Suomi ja Etelä-Suomi).

Suomalainen kumppanuus muistuttaa pohjosmaista eniten ruotsalaista. Myös Ruotsissa kumppanuus on alueellinen neuvottelujärjestelmä (Östhol & Svensson 2002c). Ruotsin ja Suomen kumppanuusajattelussa on olennainen ero **suhteessa hallinnolliseen uudistukseen**. Ruotsissa ajatellaan, että alueellisen kehittämisen toimijat reagoivat muutospaineisiin yhteistyöllä, josta ensin muodostuu kumppanuutta, joka sitten kokeilujen jälkeen johtaa hallinnollisiin muutoksiin nostoen kumppanuuden aluetasolla kehittämisen ja hallinnon keskiöön. Suomessa taas kumppanuuden ja hallinnon välinen suhde näyttää päinvastaiselta: Kumppanuutta luodaan asetuksilla, laeilla ja ohjelmilla. Yhteistyö syntyy kun sitä edellytetään ja siihen totutaan. Kumppanuuden vaatimukset jopa kehittävät maakuntatason toimijoita ja edistävät uusien toimijoiden muodostumista ja osaamisen kehittymistä samanaikaisesti kumppanuuden muodostumisen kanssa. Rakennerahastojen ja niiden edellyttämän kumppanuusperiaatteen merkitys alueellisessa kehittämisessä on Suomessa merkittävämpi kuin Ruotsissa, mikä on edistänyt kumppanuuden dynamiikkaa.

Norjassa traditionaalinen valtiojohtoinen aluepolitiikka on vielä vahva, **Tanskassa** keskushallinto on desentralisoitunut ja delegoinut päätöksenteon kokonaan maakuntatasolle. Ruotsissa valtion aluehallintoviranomaisella eli lääninhallituksella on johtava rooli useilla alueilla. Vaikka kaikissa

pohjoismaissa tehdään kokeiluja alueellisen kehittämisen kumppanuuksista, näyttää siltä että pohjoismaissa hallinnan tyylit eroavat toisistaan enemmän kuin hallinto.

Kumppanuus on paitsi institutionalisoitujen elinten ja verkostojen toimintaa myös osa maakunnallisen kehittämisen kentällä toimivien puhetapaa. Kumppanuus on puheissa muodostunut normiksi, jonka avulla monia asioita oikeutetaan. Avaintoimijoiden asemaa perustellaan paitsi laeilla ja asetuksilla myös asiantuntemuksella.

Monitoimijainen kehittämisen kenttä on äärimmäisen monimutkainen ja asukkaille etäinen järjestelmä. Kumppanuuspolitiikan selkeyttäminen edellyttää maakunnallisen kehittämisen politisointia, selkeämpiä rakenteita ja alueellisia toimijoita, joilla on nykyistä enemmän resursseja ja päätöksentekovaltaa.

Kirjallisuus

- Aalbu, H. & Hallin, G. & Mariussen, Å. (eds.) 1999. When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994-1999. Nordregio R1999:3.
- Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa 2000. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (eds.) 1999. Nordic Region-Building in a European Perspective. Aldershot: Ashgate.
- Cooke, P. & Morgan, K. 1998. The Associational Economy. Firms, Regions and Innovations. Oxford: Oxford University Press.
- Cronberg, T. 2002. Aluekehitys tukehtuu ohjelmiin. Vieraskynä Helsingin Sanomat 29.6.2002.
- Danson, M. & Halkier, H. & Cameron, G. (eds.) 2000. Governance, Institutional Change and Regional Development. Aldershot: Ashgate.
- FAR –Suomen Aluetutkimus 1999. Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelman ennakoarviointi. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosasto. Julkaisematon raportti. www.intermin.fi (1999).
- Gjertsen, A. 1998. Regionale utviklingsprogram 1998 – utvikling og utfordringer. Bodø: Nordland Research Institute Working Paper 1028.
- Gjertsen, A. 2001a. Aluekehitysohjelmat Norjassa – kohti yhdentävää aluepolitiikkaa. Maaseudun uusi aika 3/2001, 35-37.
- Gjertsen, A. 2001b. Paikallinen mobilisointi Nordlandin läänissä – norjalainen esimerkki onnistuneesta käytännöstä. Maaseudun uusi aika 3/2001, 38-41.
- Gjertsen, A. 2002. The Norwegian Cases – Partnerships Out of Step? The Regional Level Under Pressure. Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States. Nordregio R2002:6, 203-234.
- Grönqvist, M. 2002. Partnerskap från princip till praktik. En jämförande studie i hur partnerskap-principen tolkats i regionalt strukturfondprogramm i Sverige och i Finland. Nordregio Working Papers 2002:3. www.nordregio.se
- Halkier, H. 2001. Regional Policy in Transition – A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark. European Planning Studies 9:3, 328.
- Halkier, H. & Danson, M. & Damborg, C. (eds.) 1998. Regional Development Agencies in Europe. London: Jessica Kingsley.
- Halkier, H. & Flockhart, J. 2002. The Danish Cases – Bottom-up Initiatives between Regional and National Environments. In Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States. Nordregio R2002:6, 41-84.

- Hallin, G. & Lindström, B. 1998. Det ouppklarade partnerskapet. EU strukturfonder och den svenska regionalpolitiken. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*. Nummer 26, 22-36.
- Haveri, A. 1995. Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa. Tampere: Finnpublishers.
- Healey, P. 1997. Collaborative planning: shaping places in fragmented society. London: Macmillan.
- Hirvonen, T. 1999. Elinkeinopolitiikka ja kuntien kumppanuus; esimerkkinä Joensuun seutu. *Maaseudun uusi aika* 3/1999, 8-16.
- Hooghe, L. (ed.) 1996. Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Hynninen, A. 1999. Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylän yliopisto.
- Hyyryläinen, T & Luostarinen, S. 1997. Luova kumppanuus. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Mikkeli.
- Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.) 2000. Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino.
- Häkli, J. 1999. Alueellistuvan politiikan vuosikymmen. *Alue ja Ympäristö* 28:2, 71-78.
- Jurvansuu, I. (toim.) 1997. Naisnäkökulma aluekehittämiseen ja ohjelmatyöhön Kokkolanseudun tavoite 2-alueella. Chydenius-Instituutti. Selosteita ja katsauksia 20.
- Jurvansuu, I. 1999. Punosprojekti – Koordinoitumalli alueelliselle naisverkostolle. Chydenius-Instituutti. Selosteita ja katsauksia 28.
- Katajamäki, H. 1996. Paikallisen kumppanuuden yhteisö. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 163.
- Keating, M. & Loughlin, J. (eds.) 1997. The Political Economy of Regionalism. London: Frank Cass.
- Kettunen, P. 1998. EU-rakennerahasto-ohjelmien maakunnallinen toimeenpano. *Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning*.
- Kooiman, J. 1993. Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage.
- Kuitunen, S. & Oksanen, J. 2002. Mikä rooli EU:n rakennerahastoilla on alueiden innovaatiotoiminnassa ja innovaatiopolitikassa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 10/2002.
- Laki alueiden kehittämisestä. N:o 1135/1993.
- Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista. N:o 1353/1999.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000.
- Loughlin, J. 2001. Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities. Oxford: Oxford University Press.
- Lähtenmäki-Smith, K. 2002. Regimes of Regional Development and Growth across Nordic Regions: Borderless Practices in Making? *Nordregio* R2002:5. www.nordregio.se
- Maakuntien liitot 2002. www.reg.fi
- Mariussen, Å. & Virkkala, S. 1999. Diversity by Constructing Regional Actors in a Multi-level Europe. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*. Nummer 29, 3-21.

- Marks, G. 1996. *Governance in the European Union*. London:Sage.
- Mäkinen, M. 1999. Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden erittely ja soveltaminen Suomessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 691.
- Nordregio 2002. *Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy*. A Nordic Research Programme 2000-2004. www.nordregio.se.
- OECD 1999. *Local Partnership for better Governance*. Paris: OECD Publications.
- Paasi, A. 1998. Alueiden renessanssi ja identiteettipuhe. Teoksessa Hänninen, S. (toim.) *Missä on tässä?* Jyväskylän yliopisto. *SoPhi. Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja* 18, 170-190.
- Pohjolainen, T. 2001. Kolme kansanvaltaa, eli aluehallinnon järjestämisen ongelmia – esimerkkinä rakennerahastojen hallinnointi. Teoksessa Paaso, I. (toim.) *Juhlakirja Esko Riepula*. Tampere: Finnpublishers Oy, 72-101.
- Rakennerahastojärjestelmä Suomessa 1997. Laajapohjaisesta tavoitteenasettelusta tehokkaaseen toteutukseen. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University.
- Ruokangas, M. 1997. *Public-Private Partnership*. Suomen Kuntaliitto ja keskuskauppakamari.
- Sandberg, S. & Ståhlberg, K. 2000. *Nordisk regionalförvaltning i förändring. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*. Ser. A:5113.
- Sisäasiainministeriö 2001. Tilastoja alueellisesta kehityksestä. www.intermin.fi/alue/tilasto.
- Sisäasiainministeriö 2002. Alueiden kehittäminen. ALUS-lakityöryhmän mietintö. Aluekehitysosaston julkaisuja 2/2002. www.intermin.fi
- Suomen eduskunta 1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista. HE 140/1999
- Susiluoma, H. 2001. Maaseudun kehittäminen osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta. *Chydenius-Instituutin tutkimuksia* 4/2001.
- Svensson, B. 2001. Alueelliset kasvusopimukset – uusi työkalu Ruotsin teollisuuspolitiikassa Maaseudun uusi aika 3/2001, 56-59.
- The Thematic Evaluation of the Partnership Principle 1999. Tavistock Institute. www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluations.
- Valle, A. 2002. Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosasto. Aluekehitysosaston julkaisuja 3/2002.
- Valve, H. 2001. EU:n maaseutupolitiikan tulkinta ja tulkitsijat Etelä-Pohjanmaalla: analyysi osallisuuden ehtojen muotoutumisesta. *Alue ja Ympäristö* 30:2, 50-62.
- Vartiainen, P. 1998. Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.
- Virkkala, S. 1998. *Thematic Assessment of the Partnership Principle, Case Study Finland*. Internal Report to Tavistock Institute. University of Jyväskylä. Chydenius Institute. Kokkola.
- Virkkala, S. 2000a. Suomalainen sovellus yhteisöaluepolitiikan kumppanuusperiaatteesta – innovatiivista alueellista kehittämistä? Teoksessa Kurki, S. & Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (toim.) *14 näkökulmaa alueellisen kehittämiseen* Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. *Sente-julkaisuja* 5/2000, 14-33.

- Virkkala, S. 2000b. Alueelliset intressit ja toimijat. Esitelmä konferenssissa "Alueellinen erilaistuminen ja työllisyys" Joensuu 29.5.-30.5. 2000. joyx.joensuu.fi/~urban/virkkala.pdf.
- Virkkala, S. 2002. The Finnish Cases – Combining "top-down" and "bottom-up" Partnership Formation. In Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States. Nordregio R2002:6, 135-202.
- Virkkala, S. & Lähteenmäki, T. 2000. Yhteisöaluepolitiikka ja kansallinen maaseutupolitiikka kohtaavat. Tapaustutkimus alueellisten tavoiteohjelmien toteuttamisesta kolmessa suomalaisessa seutukunnassa. Chydenius-Instituutin tutkimuksia 2/2000.
- Virkkala, S. & Carpenter, P. 2000. Kehitystä naisten ehdoin. Devote-projekti ja naisten paikallinen toiminta. Työministeriö. Employment –julkaisu Nro 15.
- Westholm, E. & Moseley, M. & Stenlås, N. (eds.) 1999. Local Partnerships and Rural Development in Europe. Falun: Dalarnas forskningsråd.
- Östhol, A. & Svensson, B. 2002a. Introduction. In Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States. Nordregio R2002:6, 13-22.
- Östhol, A. & Svensson, B. 2002b. The Swedish Cases – Partnerships by State-led Design. In Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states. Nordregio R2002:6, 85-134.
- Östhol, A. & Svensson, B. 2002c. Conclusions on Regional Partnership and Institutional Change on the Nordic Area. In Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states. Nordregio R2002:6, 235-255.
- Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) 2002d. Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States. Nordregio R2002:6. www.nordregio.se
- Östhol, A. & Svensson, B. & Halkier, H. 2002. Analytical Framework. In Östhol, A. & Svensson, B. (eds.) Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States. Nordregio R2002:6, 23-39.

Muita lähteitä

Lappi

Lapin aluekehitysohjelma 1998-2001 www.lapinliitto.fi

Lapin tavoite 1-ohjelma 2000-2006

Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000-2006

Tavoite 6-ohjelma 1995-1999

Puoli Suomea samalle viivalle – Strategia Pohjois-Suomen kehittämiseksi

Lapin liiton hallituksen pöytäkirjat vuosina 2000-2001 . www.lapinliitto.fi

Maakunnan yhteistyöryhmän pöytäkirjat vuosina 2000-2001. www.lapinliitto.fi/tavoite1/myrtj.htm

Maakunnan yhteistyöasiakirjat vuosille 2000, 2001 ja 2002.

Maakunnan yhteistyöryhmän työjärjestys, hyväksytty 3.3.2000

Lapin hyvinvoinnin kehittämisen maakunnalliset suuntaviivat. Hyvä, parempi Lappi. Lappilaisen hyvinvoinnin suunnitteluryhmä 2000.

Hyväksytyt Lapin Tavoite 1-ohjelman hankkeet 1.1.2001 alkaen. Lapin liitto 26.4.2001.
Kultainen kontakti. Lapin kauppakamari, www.lapland.chamber.fi
Lapin Te-keskus yrityspalvelut, maaseutupalvelut ja työvoimapalvelut, TE-keskus, toiminta ja organisaatio. www.te-keskus.fi
Lapin yrittäjät www.yrittajat.fi/lappi
Finnvera: missio, visio ja strategia, tehtävät ja palvelut, Finnveran arvot, organisaatio. www.finnera.fi
Lapin ympäristökeskus. www.vyh.fi
Lapin metsäkeskus www.metsakeskus.fi
Elinkeinkehittäjä Eero, Rovaniemen seutukunta. www.rovaniemi.fi
Lapin yliopisto. www.urova.fi
Lapin lääninhallitus. www.intermin.fi/suom/laanit
Lapin elämysteollisuuden osaamiskeskus. www.designpark.fi

Muut www-sivut: Akava, Teollisuus ja Työnantajat, Palvelutyönantajat, SAK, STTK

Pirkanmaa

Pirkanmaan yhteistyöasiakirja vuodelle 2000. www.pirkanmaa.fi
Länsi-Suomen tavoite 2-ohjelma 2000–2006
Pirkanmaan työvoima – ja elinkeinokeskus. www.te-keskus.fi
Pirkanmaan TE-keskuksen neuvottelukunnan pöytäkirja 3/2000
www.akava.fi
Pirkanmaa-koulutuksen ja tutkimuksen maakunta, elinkeinot hyvinvoinnin perustana, avaintehtävät, toiminta-ajatus. www.pirkanmaa.fi
Pirkanmaan liitto, maakuntahallituksen pöytäkirjat 2000-2001
Pirkanmaan ympäristökeskus, www.vyh.fi
www.yrittajat.fi/pirkanmaa
www.wfa.fi/paraddis
Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2001+, Pirkanmaan liitto, Julkaisu A 30. www.pirkanmaa.fi
www.sak.fi
www.etampere.fi
Pirkanmaan ympäristökeskus. www.vyh.fi.

Pohjois-Pohjanmaa

Pohjois-Pohjanmaan kehittämisohjelma, 1997
Pohjois-Pohjanmaan tavoite 1 – alueen yhteistyöasiakirja 2002.
Pohjois-Pohjanmaan tavoite 1-ohjelma
Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma
Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelman täydennysosa
Tavoite 1-ohjelman toteuttamisen painotukset 2000-2001
Pohjois-Pohjanmaan tavoite 2-ohjelma

Länsi-Suomen tavoite 2-ohjelma
Länsi-Suomen 2-ohjelman täydennysosa
Tavoite 2-ohjelman toteutuksen painotukset 2000-2001
Pohjois-Pohjanmaan tavoite 2-alueen yhteistyöasiakirja 2002
Maakuntahallituksen pöytäkirjat 2000 ja 2001
Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus. www.te-keskus.fi
Pohjois-Pohjanmaan liiton toimintakertomus 1999 ja toimintasuunnitelma 2001
Oulun yliopiston aluekehittämisstrategia
Oulun läänin sivistysstrategia
Pohjois-Pohjanmaan maatilatalouden strategia 2000–2006
Riittääkö osaava työvoima?
Seutukuntien esittelyt www-sivuilla
Oulun lääninhallitus. www.intermin.fi
Oulun kauppakamari
www.akava.fi
www.sak.fi

LIITE Luettelo haastatelluista asiantuntijoista

Lappi

Timo Rautajoki, Lapin kauppakamari, 4.6.2001

Tapio Tuomilaakso, Lapin yrittäjät, 6.6.2001

Helena Alhosaari, Lapin lääninhallitus, 21.6.2001

Esko Lotvonen, Lapin liitto, 6.6.2001

Terho Liikamaa, Lapin TE-keskus, yritysosasto, 6.6.2001

Pirkko Nieminen, Lapin TE-keskus, johtaja, 24.8.2001

Maarit Jauhola, Finvera, 1.6.2001

Matti Viitanen, SAK, Lapin aluepalvelukeskus, 18.6.2001

Kari Kinnunen, Lapin ympäristökeskus, 27.6.2001

Timo Korva, Kemijärven kaupunginjohtaja, Lapin maakuntahallitus ja maakunnan yhteistyöryhmä, 19.6.2001

Pirkanmaa

Marko Mäkinen, Pirkanmaan liitto, 5.4.2001

Markku Kaunisto, Pirkanmaan TE-keskus, työvoimaosasto, 3.5.2001

Teuvo Pernu, SAK, Hämeen aluepalvelukeskus, 3.5.2001

Ulla Koivusaari, Pirkanmaan ympäristökeskus, 4.5.2001

Risto Koivisto, Pirkkalan kunnanjohtaja, Pirkanmaan maakuntahallitus ja maakunnan yhteistyöryhmä, 8.5.2001

Riitta Varpe, Pirkanmaan TE-keskus, johtaja, 10.5.2001

Jukka Rantanen, Tampereen kaupunki, 3.5.2001

Paavo Hakala, Pirkanmaan yrittäjät, 8.5.2001.

Pohjois-Pohjanmaa

Olavi Jakkula, Oulu yliopisto, 29.3.2001

Mikko Karvo, Oulun kaupunki, 11.4.2001

Reijo Flink, MTK-Pohjois-Pohjanmaa, 17.4.2001

Harri Haapasalo, AKAVA, 18.4.2001

Esko Koskenkorva, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus, maaseutuosasto, 18.4.2001

Leila Helaakoski, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus, johtaja, 18.4.2001

Pentti Lampinen, Pohjois-Pohjanmaan liitto, 19.4.2001

Jaakko Okkonen, Oulun kauppakamari, 19.4.2001

Ulla Parviainen, Kuusamo seutukunta, 20.4.2001

Antti Rantakangas, kansanedustaja, Pohjois-Pohjanmaan maakuntahallitus ja maakunnan yhteistyöryhmä, Siikalatvan seutukunta, 23.4.2001

Pertti Kokkonen, Oulun lääninhallitus, 25.4.2001



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
CHYDENIUS-INSTITUUTTI

SELOSTEITA JA

KATSAUKSIA

Nro 42

ISBN 951-39-1390-2

ISSN 1236-598X