

# **KUNTAPÄÄTTÄJÄN ROOLI ALUEKEHITYSTYÖSSÄ**

## **Foucault'lainen tarkastelu**

Anniina Kärkkäinen

Pro gradu-tutkielma

Jyväskylän yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Valtio-oppi

Kevät 2014

## TIIVISTELMÄ

### KUNTAPÄÄTTÄJÄN ROOLI ALUEKEHITYSTYÖSSÄ

#### Foucault'lainen tarkastelu

Anniina Kärkkäinen

Valtio-oppi

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Mika Ojakangas

Kevät 2014

Sivumäärä: 80 + liitteet (1 kpl)

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kunnan poliittisen johdon eli kunnanvaltuutettujen roolia aluekehitystyössä. Aluekehitysprosessia tarkasteltaessa voidaan todeta, että ohjelmaperusteisen aluepolitiikan kaudella kehittämistyön poliittinen ulottuvuus liittyy aluekehitystä ohjaavien strategioiden laatimisvaiheeseen. Strategiaprosessissa kansantahtoa edustavat kunnanvaltuutetut – näin ollen kuntapäättäjien roolia aluekehitystyössä tarkasteltaessa on mahdollista arvioida demokratian toteutumista siinä.

Euroopan unionin jäsenyyden jälkeen suomalaisen aluekehitystyön perusta on ollut Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka, jonka käytännöt ulottuvat aina kansallisvaltioiden alue- ja paikallistasolle. Euroopan komissio on käsitteellistänyt ja institutionalisoinut unionin tapoja hallita laatimalla Valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta. Asiakirjassa demokratialle annetaan uusia merkityksiä kehityksen suuntautuessa pois parlamentarismista ja edustuksellisen demokratian ihanteesta, kohti ”governanceksi” tutkimuksessani kutsumaa hallintatapaa. ”Governance” ominaiset deliberatiivisuus, verkostomaisuus ja konsensushakuisuus päätöksenteossa johtavat vastuutahon määrittämisen vaikeutumiseen sekä kansalaisten tasavertaisten mahdollisuuksien osallistua päätöksentekoon heikkenemiseen kuin myös asiantuntija- ja eliittivallan kasvuun.

Tutkimuksessani lähestyn ”governancea” Michel Foucault’n hallinnan analytiikan näkökulmasta tarkastellen ”governancea” yhtenä hallintamentaliteetin muotona. Kuntapäättäjän roolin aluekehitysprosessissa luonnehtimisen jälkeen olen varsinaisen aineiston koostamiseksi haastatellut sähköpostitse Haapajärven kauden 2009–2012 kaupunginvaltuutettuja selvittääkseni heidän subjektiivisia kokemuksiaan todellisista mahdollisuuksistaan vaikuttaa aluekehitystyöhön sekä keskeisimpiä vallankäyttäjiä aluekehitystyössä. Aineistolähtöistä ja teorialähtöistä sisällönanalyysiä aineiston analyysissä hyödynnettyäni olen tehnyt kuntapäättäjän roolista aluekehitystyössä johtopäätöksiä todeten, että aluekehitysjärjestelmän nykyiset käytänteet tukevat ”governance”-hallintamentaliteettia. Governance-hallintamentaliteetin kriittisen tarkastelun myötä on todettavissa, että kansanvalta aluekehitystyössä ei tällä hetkellä toteudu.

**Avainsanat:** Aluekehitystyö, aluepolitiikka, parlamentarismi, demokratia, governance, hallintamentaliteetti, hallinnan analytiikka

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. Johdanto</b>	<b>2</b>
1.1. Tutkimuksen esittely	2
1.2. Katsaus aluekehitystutkimukseen	5
1.3. Tutkimuksen rakenne	6
<b>2. Aluekehitystyö</b>	<b>8</b>
2.1. Aluekehittämisen historia	9
2.2. Aluekehittämisestä käytännössä	14
2.2.1. Aluehallinto aluepolitiikan instrumenttina	17
<b>3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys</b>	<b>19</b>
3.1. Foucault’lainen valtakäsitys hallinnan analytiikan kontekstina	20
3.2. Hallintamentaliteetti	20
3.2.1. Hallinnan regiimit, rationaliteetit ja teknologiat	22
3.3. Governance	23
3.3.1. Governance ja uusliberalismin haamu	24
3.3.2. Uuden vuosituhatvuotisen governance	25
3.3.3. Governance ja demokratia	26
3.3.4. Eurooppalainen hallintamentaliteetti	28
3.3.5. Parlamentarismin paikka eurooppalaisessa hallintatavassa	32
3.3.6. Eurooppalainen hallintatapa ja aluekehitystyö	35
<b>4. Tutkimuksen metodologiset valinnat ja analyysimenetelmät</b>	<b>37</b>
4.1. Tutkimuksen tavoitteista ja tutkimuskysymyksistä	37
4.2. Laadullinen tutkimus	38
4.3. Haastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä	39
4.3.1. Sähköpostihaastattelu aineistonkeruumenetelmänä	41
4.3.2. Asiantuntijahaastattelu	44
4.4. Laadullisen aineiston sisällönanalyysi	46
4.5. Haastatteluaineisto	49
4.5.1. Haapajärven kaupunki	50
<b>5. Aineiston analyysi</b>	<b>53</b>
5.1. Strategioiden roolista aluekehitystyössä	57
5.2. Seutukunnan roolista aluekehitystyössä	58
5.3. Maakunnan liiton roolista aluekehitystyössä	59
5.4. Euroopan unionin roolista aluekehitystyössä	61
5.5. Valtuutettujen näkemyksiä roolistaan aluekehitystyössä	62
<b>6. Johtopäätökset</b>	<b>64</b>
<b>7. Lopuksi</b>	<b>70</b>
<b>8. Lähteet</b>	<b>76</b>

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Tutkimuksen esittely

Trendi suomalaisessa aluekehityksessä on jo vuosikymmenien ajan ollut voimakas keskittyminen. Muun muassa elinkeino- ja työmarkkinarakenteiden vauhdittama väestön muuttoliike maaseudulta aina vain suurempiin kasvukeskuksiin on asettanut aluekehitystyölle ja aluepolitiikalle uudenlaiset puitteet. Hyvinvointi- ja elinkeinopalveluiden maanlaajuinen turvaaminen sekä alueellinen ja kansalaisten tasa-arvo ovat jatkuvasti uhattuina.

Keskustelu suomalaisen kuntakentän ja aluerakenteen tulevaisuudesta on kuvaillun kehityskulun myötä tullut ajankohtaiseksi. Vanhasen hallituksen vuonna 2005 Paras -lain myötä alkaneen, sittemmin Kataisen hallituksen rakenneuudistuksena jatkuneen kunta- ja palvelurakenteiden uudistuksen päämäärä on toistaiseksi yhä avoin. Erityisesti keskustelu kuntien pakkoliitoksista sekä päätösvallan keskittämiseen tähtäävät ratkaisut ovat kirvoittaneet kriittisiä kommentteja niin oppositiosta, kuntakentältä kuin asiantuntijoiden keskuudesta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet, päätöksentekomenettelyt prosessissa sekä kuntien kehnoon taloustilanteeseen suhteutettu massiivinen velvoitemäärä herättävät kysymyksiä kuntien itsehallinnosta, päätösvallasta ja demokratiasta.

Suomalaisen kunta- ja aluerakenteen murros on toki sijoitettava laajempaan kontekstiin. Euroopan unioni erityisesti aluepolitiikan osalta sekä koko yhdentyvä maapallo asettavat maassamme harjoitettavalle aluepoliittiselle toiminnalle ja aluekehitystyölle omanlaiset haasteet. Yhtä kaikki, kysymys kunnan poliittisen johdon, kunnanvaltuustojen ja -hallitusten, roolista ja todellisesta vaikutusvallasta on nykytilanteessa relevantti. Pro gradu -tutkielmassani selvitän kunnan poliittisen johdon roolia alueiden ja kuntien kannalta merkittävällä sektorilla, aluekehitystyössä.

Aluekehitystyön tavoitteena voidaan pitää yrittäjyyden ja tuotantotoiminnan edellytysten sekä viihtyisien, toimivien ja turvallisten asuinympäristöjen luomista asukkaille niin, että kansallisen aluepolitiikan tavoite taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävästä Suomesta toteutuisi. (Riepula 2004.)

Vartiaisen (2008) tekemän aluepoliittisen vaihejaon mukaan uudella vuosituhanella on vallalla ohjelmaperusteinen, alueiden omiin kehityspotentiaaleihin perustuva ajattelu, joka toimintalogiikkansa vuoksi korostaa aluehallinnon ja aluepolitiikan välistä yhteyttä. Aluekehitystyössä aktiivisia toimijoita ovat niin kunta- kuin valtiosektori työnjaon tahojen

välillä ollessa häilyvä. Periaatteessa valtionhallinto edustaa asianomaisten ministeriöiden tahtoa ja linjauksia kullakin alueella, kun taas kunnallishallintoon perustuva aluehallinto asukkaiden itsehallintopohjaista tahtoa ja linjaa. Epäselvä tehtävien ja vastuun jako, valtion- ja kunnallishallinnon leikkauspiste on Suomen aluehallinnon jonkinlainen akilleenkantapää; eräiden arvioiden mukaan aluehallintomme on niin pohjoismaisessa kuin laajemmassa eurooppalaisessa katsannossa varsin erikoislaatuinen sekoitus, hajanainen ja koordinaatioltaan heikko, vailla selkää vastuunjakoja ja kansanvaltaista pohjaa. (Riepula 2004)

Epäsuhta ilmenee nimenomaan aluekehitystyössä. Yhtäältä kehittämisvastuusta on jatkuvasti sysätty alueille, toisaalta ei ole luotu sellaista hallintajärjestelmää, joka antaisi myös vallan tehdä kehitystyöhön liittyviä aitoja resurssiratkaisuja. Hilikka Jankkilaa (2008, 3) siteeratakseni väitän, että aluekehitysvastuu on alueellistunut vallan säilyessä valtion ja EU:n hallinnoilla. Kuntatason rakenteellinen valta aluekehitysjärjestelmässä on vähäinen. Tällä on suora vaikutus kansanvaltaisuuden toteutumiseen Suomen aluehallinnossa. Kansanvaltaisuuden on nähty perustuvan valtion aluehallinnon organisaatioiden taustalla olevaan eduskunnan kautta toteutettavaan demokratiaan, etäisyys alueen kansalaisista ja eduskunnasta aina valtioneuvoston hallintokoneistoa ohjaaviin edustajiin on kuitenkin liian pitkä. (Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002, 75.)

Niemi-Iilahti ym. (2002, 76) edelleen arvioivat, että hyvän aluehallinnon yksi peruskriteeri on alueen kansalaisten tarpeiden ja tahdon välittäminen päätöksentekoon toimivien edustuksellisen ja suoran demokratian kanavien kautta. Onkin nähty, että kansanvaltaista ohjausta aluekehitystyössä olisi mahdollista tehostaa mm. kehittämällä tiedonsaantijärjestelmiä ja keskustelukulttuuria sekä turvaamalla poliittisessa vastuussa oleville aluekehitystoimijoille ratkaiseva sananvalta kehittämisvoimavarojen jakautumista ja käyttöä koskevissa perusratkaisuissa. (Nousiainen 2004) Nähdäkseni mainitut kehittämistoimenpiteet koskevat kunnanvaltuustoja. Kunnanvaltuutetut edustavat kansanvaltaa aluekehitystyössä ja aluehallinnon järjestelmissä valitessaan edustajansa ylikunnallisiin hallintoelimiin sekä hyväksyessään aluekehitystä ohjaavat kunnalliset, seudulliset ja maakunnalliset puiteohjelmat.

Uskon, että moniportainen ja vaikeaselkoinen päätöksentekojärjestelmä sekä kuvailtu, polarisoitunut aluekehityksen vallan ja vastuun jako kuitenkin heikentävät kuntapäätäjän mahdollisuutta vaikuttavaan panokseen palvelutuotannosta erilliseen, laajempaan aluekehitystyöhön.

Viime vuosina käydyssä alueellisia rakenneuudistuksia koskevassa keskustelussa on toisinaan väläytelty kansanvallan vahvistamista maakuntatason päätöksenteossa suoralla vaalilla valittavan maakunnallisen toimielimen kautta. Ei ole kuitenkaan selvää, että kansanvallan ja parlamentaarisen päätöksentekoprosessin näennäinen vahvistaminen aluehallinnossa välttämättä vahvistaisi vaalilla valittujen edustajien todellista roolia ja poliittisen toteumaa aluekehitystyössä. Euroopassa ja erityisesti Euroopan unionissa sekä edelleen Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikassa vahvistuneen päätöksentekokulttuurin ja -menettelyjen on nähty osallistavan aluekehitystäkin koskevaan päätöksentekoon edustuksellisten elimien lisäksi lukuisia sidos- ja eturyhmiä ja muokanneen päätöksentekotapoja deliberaatioon perustuvaksi, monisyisissä verkostoissa tapahtuvaksi toiminnaksi, jossa edustukselliset toimielimet ovat vain toimijoita muiden joukossa. Demokratiavaje nykyjärjestelmässä ei siis ole sidoksissa vain kysymykseen välillisistä tai välittömistä vaaleista, vaan kysymys koskee erilaisten kehittämisohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa. ”Vaikka”, Niemi-Iilahti ym. (2002, 91) kirjoittaa, ”ohjelmatyön jonkinlaisen perustan muodostavat maakunnalliset suunnitelmat ja ohjelmat, on kehittäminen käytännössä voimakkaasti riippuvainen myös valtion viranomaisten päätöksistä, sekä [...] vielä ylikansallisista EU-päätöksistä.”

Tällaista päätöksentekotapaa tarkastelen tutkimuksessani yhtenä hallintamentaliteetin muotona, josta käytän nimitystä ”governance”. Kunnan poliittisen johdon eli kunnanvaltuutettujen roolia aluekehitystyössä tutkimalla selvitan, ilmeneekö Euroopan unionin hallintotapa ”governance” myös alue- ja paikallistason päätöksenteossa. Kysymyksen ja saatujen tutkimustulosten myötä on edelleen mahdollista tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitetyin välinein tarkastella vallan ja vastuun jakautumista ja demokratiaa aluekehitystyössä. Tämä puolestaan mahdollistaa aluekehityksen ja aluepolitiikan tulevaisuutta koskevat arviot.

Tutkimuksessani selvitan Haapajärven kauden 2009–2012 kaupunginvaltuutetuille tekemiäni sähköpostihaastattelujen avulla

1. Mikä on kunnan poliittisen johdon eli kunnanvaltuutettujen rooli aluekehitystyössä?
2. Mitä kunnanvaltuutettujen rooli aluekehitystyössä kertoo governance-hallintamentaliteetin<sup>1</sup> toteutumisesta alue- ja paikallistasolla?

---

<sup>1</sup> Hallintamentaliteetin käsitettä on avattu osiossa ”Teoreettinen viitekehys”. Tutkimuskysymysten ymmärtämiseksi selvennetäköön hallintamentaliteetilla viitattavan tietynlaisten hallitsemisen tapojen ja vallankäytön muotojen kokonaisuuteen.

3. Mikä vaikutus governance-hallintamentaliteetilla on demokratiaan sekä vallan ja vastuun jakautumiseen aluekehitystyössä?

## **1.2. Katsaus aluekehitystutkimukseen**

Suomalainen aluekehitystutkimus voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan: alueiden kehittymisen/kehittyneisyyden tutkimukseen sekä alueiden kehittämisen tutkimukseen. Teemat kuitenkin liittyvät kiinteästi toisiinsa, nykyisin yhä tiiviimmin. Alueiden kehittymisen ja kehittyneisyyden tutkimus voidaan edelleen jakaa viiteen osioon: aluetalouksien, muuttoliikkeen, maaseutualueiden, kaupunkien ja kaupunkiseutujen sekä aluerakenteen tutkimukseen. Alueiden kehittämisen tutkimus puolestaan on kehittämistyön arvioivaa, kriittistä tarkastelua ja tutkimusta sekä ns. palvelevaa tutkimusta, aluekehittämisen keinovalikoiman kehittämistä. (Bengs, Heikkinen, Roininen, Schmidt-Thomé 2000, 5.)

Oma tutkimukseni sijoittuu alueiden kehittämisen tutkimuksen genreen ollen kriittistä, kehittämistyötä arvioivaa. Arvioivalle tutkimukselle tyypillisiä teemoja ovat kansallinen aluepolitiikka sekä alueelliset strategiat eri aluetasoilla ja eri toimijoiden näkökulmasta. Kehittämistä arvioivan tutkimuksen piiriin kuuluu myös maaseutu- ja kaupunkipolitiikan tutkimus. Varsinaisen akateemisen aluekehittämistä koskevan tutkimuksen lisäksi arvioiva tutkimus käsittää myös runsaasti selvitysluonteisia tutkimuksia, jotka nykyään koskevat lähinnä ohjelmaperusteisen alueiden kehittämisen arviointia. Toisaalta oman, merkittävän osansa arvioivasta aluekehittämisen tutkimuksesta muodostavat erilaisten hankkeiden ja toimien alueellisten vaikutusten arvioinnit. Lisäksi EU:n Suomessa toteutettavien alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien arviointitoiminta on osa selvitysluonteista tutkimusta. (Bengs ym. 2000, 11–12.)

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston teettämässä raportissa suomalaisesta aluekehitystutkimuksesta on todettu, että tämän päivän aluekehitystutkimus on pitkälti tuotettu suoraan kysynnän kautta erilaisten toimijoiden toivomusten ja suorien tilausten tuloksena. Erityisesti nykytilanteessa aluekehitystutkimukselta kaivataan vastauksia Suomen osa-alueiden tulevaisuutta koskeviin kysymyksiin. Raportin mukaan tulisikin huolehtia siitä, että uusia avauksia ja näkökulmia aluekehittämisen tutkimuksessa edelleen tehtäisiin. (Bengs ym. 2000, 14.)

On selvää, että tänä päivänä aluekehitystutkimus ei voi rajoittua ainoastaan kansallisen kehittämistoiminnan tarkasteluun, vaan koko kehittämistoiminnan ytimessä on Euroopan

unioni. Ensimmäisten EU:n alue- ja rakennepolitiikan arviointitutkimusten mukaan alue- ja rakennepolitiikkaa on toistaiseksi leimannut rakennerahastotoiminnan opettelu, minkä vuoksi alueellisia erityispiirteitä ei ole täysipainoisesti saatu vietyä aluekohtaisiksi strategioiksi, ja tästä syystä alueelliset kehittämissuunnitelmat ovatkin toteutuneet ”ylhäältä annettuina”, EU:n komission ja ministeriöiden maakuntien liitoille antamien alueellisten kehittämissuunnitelmien strategioiden ja keinojen aluekohtaisena toteuttamisena. (Bengs ym. 2000, 25–26.) Sitran raportissa esitetään joitakin kysymyksiä, joiden pohjalta aluekehitystutkimusta olisi syytä jatkossa toteuttaa: miten pitkälti kansallinen aluepolitiikka on järkevää integroida EU:n Suomessa harjoittamaan aluepolitiikkaan? Tarvitaanko täysin suomalaisista tavoitteista lähtevää aluepolitiikkaa koko ajan kansainvälistyvässä toimintaympäristössä? Missä määrin rakennemuutosta ohjaavat EU:n tavoitteet ja missä määrin alueiden omaehtoiset, niiden nykyisten vahvuuksien varaan rakennetut tavoitteet? (Bengs ym. 2000, 26.)

Oma tutkielmani kunnanvaltuutettujen roolista aluekehitystyössä eli kansanvallan toteutumisesta alue- ja paikallistasolla sopii aluekehittämisen kokonaisuuteen sitä erinomaisesti täydentäen – tarjoten myös mielekkäitä jatkotutkimuksen aiheita. Oman tutkimukseni etu ja varsinainen lisäarvoa tuottava elementti on sen Euroopan unionin hallitsemistapoja laajemmin tarkasteleva tutkimusote, joka syväluotaavasti pureutuu aluekehittämisen rooliin laajassa, strategisessa ja suurelta yleisöltä piilotetussa vallankäytön koneistossa, jolla pyritään tiettyihin poliittisiin päämääriin.

### **1.3. Tutkimuksen rakenne**

Pro gradu-tutkielmani ensimmäisessä osassa ”Aluekehitystyö” selvitän paitsi aluekehittämisen käsitettä myös aluepolitiikan ja aluekehitystyön yhteneväistä historiaa edeten 70-luvulle jatkuneesta kehitysaluepolitiikasta tänä päivänä harjoitettavaan ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Selvitän myös aluekehitystyön prosesseja käytännössä pyrkien luonnehtimaan kunnanvaltuutettujen roolia niissä.

Osassa ”Tutkimuksen teoreettinen viitekehys” pureudun Foucault’laiseen hallinnan analytiikkaan lainaten sieltä hallintamentaliteetin, regiimin, rationaliteetin ja teknologian käsitteitä helpottamaan tutkimuskysymysteni teoreettista tarkastelua. Hallintamentaliteettitutkimuksen keinoin tarkastelen Euroopan unionin hallintotapoja väittäen niiden istuvan ”governance” -hallintamentaliteetin regiimiin, jolle tyypillisiä piirteitä tarkastelen niin yhteiskuntatieteellisen ”governance” -tutkimuksen valossa kuin



tarkastelemalla Euroopan komission asiakirjoja ”White Paper on European Governance” sekä ”Green Paper on the Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance”. Teoreettisin välinein tarkastelen myös ”governancen” demokratiavaikutuksia ja -käsitystä hyödyntäen tarkastelua aineistoanalyysin johtopäätös- ja pohdinta-osioissa.

Tutkimuksen neljännessä luvussa ”Tutkimuksen metodologiset valinnat ja aineiston analyysi” perustelen tekemiäni metodisia valintoja ja kuvaan tutkimusprosessin eri vaiheet. Varsinainen aineiston analyysi muodostaa luvun 5.

Johtopäätökset–osiossa, luvussa 6, vastaan tutkimuskysymyksiin, osassa ”Lopuksi” (luku 7) teen lyhyen yhteenvedon tutkimuksen tuloksista, arvioin tutkimusprosessia kokonaisuudessaan ja esitän kysymyksiä mahdollisen jatkotutkimuksen aiheiksi.

## 2. ALUEKEHITYSTYÖ

Aluekehitystyössä on kyse yhden tai useamman toimijan puuttumisesta omista arvolähtökohdistaan tietyn aluekokonaisuuden kehityksen kulkuun (Sotarauta & Karppi 2013, 97). Aluekehittämisellä luodaan uusia voimavaroja sekä etsitään ja hyödynnetään jo olemassa olevia resursseja (Mäkinen 1994, 87). Laajemmin aluekehittämistyössä on kyse hallittavuudesta, arvoista ja muutoksesta:

ei ole ollenkaan itsestään selvää, että monista organisaatioista ja vielä useammista toiminnoista koostuva aluekokonaisuus kykenee menestyksekkäästi koordinoimaan inhimillistä osaamista, toimijoiden yhteistyötä ja taloudellisia resursseja tavoitteidensa saavuttamiseksi (Sotarauta ym. 2013, 97).

Lähes kaikkiin aluekehittämisen keskeisiin kysymyksiin liittyy riskejä ja epävarmuutta; kehittämisen keskeisistä painopistealueista ei välttämättä ole selvyttä eikä kehittämisinstrumenteista liioin. Sotarauta & Karppi (2013, 97) kirjoittavat heterogeenisten toimijoiden joukon mobilisoinnin haasteesta vuorovaikutteiseen kehittämisprosessiin sekä yhteisten tavoitteiden määrittelystä oloissa, joissa kukin toimija tarkastelee kehitystä ja kehittämistä omista, arvottuneista näkökohdistaan käsin. Aluekehittämisessä ei siis ole kyse suoraviivaisesta tavoitteiden asettamisesta tai oikeiden keinojen ja menettelyjen määrittelystä, vaan se on ”moniulotteista ja moniarvoista visioiden ja strategioiden välistä keskustelua tulevaisuudesta ja kehityksestä” (Sotarauta ym. 2013, 98).

Raja aluekehitystyön ja aluepolitiikan välillä on häilyvä, ja usein niitä käytetäänkin tarkoittamaan samoja asioita. Aluekehittäminen tulisi kuitenkin ymmärtää aluepolitiikkaa laajemmaksi ilmiöksi, johon ei välttämättä liity aluepolitiikalle keskeistä alueellisten erojen tasaamisnäkökulmaa; aluekehittämisessä korostuu alueen kehittäminen – ei niinkään suhteessa muihin – vaan suhteessa itseensä. Aluekehitystyössä tarkastellaan jonkin tietyn aluekokonaisuuden tulevaisuutta toimintaedellytyksineen sekä niiden kehittämistä kyseisen alueen menneeseen kehityspolkuun suhteutettuna. (Sotarauta ym. 2013, 99.)

Aluekehittämistä selittävät mallit jaetaan endogeenisiin ja eksogeenisiin, joista ensimmäiset perustuvat alueen sisäsyntyisiin kehitystä vauhdittaviin tekijöihin ja joiden varassa uusien toimialojen tai muutoin merkittävien toimintojen on mahdollista syntyä ja kasvaa alueella. Endogeeniset mallit korostavat paikallisten resurssien hallitsemisen kykyä sekä kykyä tuottaa paikallisesti innovaatioita ja mobilisoida alueen resursseja ja liikkumavaraa samansuuntaiseksi. Eksogeeninen kehitys puolestaan viittaa ulkopuolisten syiden

aiheuttamaan kehitykseen. 2000-luvulla aluekehittäminen kohdistuu ennen kaikkea alueiden oman, endogeenisen kehityspotentiaalın vahvistamiseen ja edellytysten luomiseen. (Sotarauta ym. 2013, 99.) Jatkossa en näe mielekkääksi korostaa endogeenisten ja eksogeenisten mallien eroa, vaan tarkastelen aluekehitystyötä sekä alueen ulkoisten että sisäisten potentiaalien ja haasteiden kokonaisuutena, johon aluekehitystyön tekijöiden tulisi kyetä reagoimaan.

## **2.1. Aluekehittämisen historia**

Koska aluekehittämisen ja aluepolitiikan raja on häilyvä, myös aluekehittämisen historiaa on mielekästä tarkastella aluepolitiikassa tapahtuneiden muutosten valossa. Vartiainen (1998) on jakanut suomalaisen aluepolitiikan kolmeen vaiheeseen: teollistavaan aluekehityspolitiikkaan (1970-luvun puoliväliin saakka), aluepoliittisen suunnittelun vaiheeseen (noin 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun puoliväliin) sekä ohjelmaperusteisen alueellisen kehittämisen vaiheeseen (1980-luvun lopulta alkaen tähän päivään saakka). Vaiheet ovat limittäisiä ja suhteellisia, mutta luonnehtivat aluepolitiikkaa pääpiirteissään.

### **Teollistava aluekehityspolitiikka**

Suomalaisen aluepolitiikan alun voidaan katsoa paikantuvan sotien väliseen aikaan, jolloin maatalous, asutus-, ja rajaseutupolitiikalla oli omia, alueellisia vaikutuksia. Varsinainen, moderni aluepolitiikka tulee Vartiaisen (1998, 4) mukaan kytkeä kuitenkin vasta toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan; tavoitteeseen luoda Suomesta teollisuusyhteiskunta. Teollistamisen ohjenuorana on perinteisesti pidetty presidentti Urho Kekkosen teosta ”Onko maallamme malttia vaurastua” (1954), joka kiinnitti huomiota erityisesti Pohjois-Suomen raaka-ainevarantoihin sekä niiden teollistamismahdollisuuksiin ja -tarpeeseen. Ajattelutavan seurauksena laadittiin mm. verohuojennuslaki, joka Vartiaisen (1998, 4) mukaan oli tietynlainen avaus teolliselle aluepolitiikalle. Varsinainen kehitysalueita koskeva lainsäädäntö syntyi 1960-luvulla, jolloin maamme reuna-alueilla tapahtui voimakas elinkeinorakenteen murros. Verohelpotusten lisäksi politiikkatoimina muun muassa myönnettiin korkotukia reuna-alueille investoivalle teollisuudelle. Syntyi käsite kehitysalue. (Vartiainen 1998, 4.)

Työvoimapolitiikassa alettiin harjoittaa uudenlaista, aktiivisempaa työvoimapolitiikkaa, jonka keinoin haluttiin yhtäältä edistää työvoiman liikkuvuutta vähemmän tuottavilta aloilta kasvualoille sekä reuna-alueilta teollisuuskeskuksiin, toisaalta kannustaa teollisten investointien levittäytymistä vahvoilta teollisuusalueilta myös muille eli kehitysalueille. Arvioitiin, että alueelliset tuloerot tasoittuvat kuvaillun kehityksen toteutuessa.

Kehitysaluepoliittiseen keskusteluun rantautui 60-luvun lopulla myös ns. alueellinen epätasapainomalli, jonka mukaan aluepolitiikalla tulee puuttua alueellista epätasapainoa luovan markkinamekanismin toimintaan. Maaseutua voimakkaasti tyhjentänyt elinkeinorakenteen murros alkoi maassamme tuolloin olla voimakkaimmillaan ja tyytymättömyys siihenastiseen kehitysaluepolitiikkaan viritä. (Vartiainen 1998, 4-5.)

### **Aluepoliittisen suunnittelun vaihe**

Alun alkaen kokonaisvaltaisesta kehitysaluepolitiikasta vastasi Kehitysalueiden neuvottelukunta. Vuonna 1973 kehitysaluepolitiikan valmistelutyö keskitettiin valtioneuvoston kansliaan suunnitteluosastoon. Sitten, seuraavalle vuosikymmenelle siirryttäessä, kehitysalueiden lääninhallituksiin alettiin perustaa suunnittelusihteerien ja suunnittelupäälliköiden virkoja, mitä voidaan Vartiaisen (1998, 5) mukaan pitää ensimmäisenä askelena kohti kaksitasoista aluepoliittista suunnittelujärjestelmää. Kehitysaluepolitiikan käyttö alkoi väistyä puheen aluepolitiikasta myötä ja periaatteellisen painopisteen muutos näkyi muun muassa avustusten tulona korkotuen ja lainojen rinnalle. Enää ei pyritty perustamaan uusia teollisuuslaitoksia alueille, vaan alettiin panostaa yrityslähtöiseen kehittämissuunnitelmiin. (Vartiainen 1998, 6.)

Uusi aluepoliittinen suunnittelu tuki niin kutsutun väliasteen hallinnon roolia aluepolitiikan toteuttamisessa. Lääneissä alettiin laatia alueellisia kehittämissuunnitelmia, jotka yhdessä eri hallinnonalojen alueellisten kehittämissuunnitelmien kanssa olivat pohja tuonnempana laadittavalle, valtakunnalliselle alueelliselle kehittämissuunnitelmalle. Rakenteita monitasoiselle alueelliselle suunnittelulle luotiin. (Vartiainen 1998, 6–7.) Aluepoliittinen ajattelu alkoi valtavirtaistua, ja alueellisen ulottuvuuden huomioiminen tuli pakolliseksi kaikessa viranomaistoiminnassa. Vartiaisen (1998, 7) arvion mukaan ”laaja yhteiskuntapoliittinen keskustelu ja budjetin alueellinen tarkastelu edistivät aluepoliittisten tavoitteiden toteutumista sektorihallinnossa. Toisaalta alue- ja paikallishallinnon edustajat nousivat läänien kautta aktiivisiksi aluepolitiikan vaikuttajiksi.”

70-luvun puolivälistä alkanut, 1990-luvun alkuun asti kestänyt kausi oli aluekehityksen kannalta seesteistä aikaa. Hyvinvointivaltiomallilla toteutettiin laajaa aluepolitiikkaa ja turvattiin tasainen aluerakenne. Seutukunnallinen ajattelu kehittämistoiminnassa vahvistui hiljalleen, ja myös keskusten ulkopuoliset alueet alkoivat vahvistua. Myös 70-luvun taloudellinen kehitys hidasti alueiden välistä erilaistumiskehitystä muuttoliikettä hidastamalla. Niin ikään teollisuuden työllisyyden kasvu alkoi hidastua ja ongelmaksi muodostuivatkin

teollisesta taantumasta kärsivät paikkakunnat. Aluepolitiikka alkoi saada uudenlaisia instrumentteja, kun suurimmissa ongelmissa kamppailevia alueita pyrittiin nostamaan erilaisten alueprojektien avulla. Lisäksi alettiin harjoittaa erityistä maaseutupolitiikkaa, luotiin läänin kehittämisraha sekä erityisaluemenettely. Pääkaupunkiseutuun alettiin kiinnittää erityishuomiota. (Vartiainen, 7–8.)

Tukipolitiikka alkoi kohdistua entistä valikoivammin heikosti kehittyneisiin alueisiin; perinteiseen, vyöhykkeisiin perustuvan aluejaon sijaan aluekehityksessä alettiin korostaa yhdyskuntarakenteellista ulottuvuutta. Lisäksi puhtaasti taloudellisesta lähestymistavasta alettiin siirtyä puheeseen hyvinvoinnista sekä kehitysteoreettiseen tarkasteluun. Aluepolitiikan kohteena aikaisemmin olleesta teollisuuslaitosten sijoittumiseen vaikuttamisesta huomio kiinnittyi yritystoiminnan edellytysten parantamiseen. 1980-luvulla aluepolitiikasta käytävään keskusteluun alkoivat rantautua puhe ”omaehtoisesta kehittämisestä, uuden teknologian merkityksestä, innovatiivisuudesta, alueellisesta identiteetistä, verkostotaloudesta jne.”. Tällä oli vaikutuksensa 1990-luvulla toteutuneessa aluepoliittisessa uudistuksessa. (Vartiainen 1998, 8.)

### **Ohjelmaperusteinen alueellinen kehittäminen**

80-luvulle tultaessa ylhäältä alaspäin suuntautuvaa aluepoliittista järjestelmää alettiin aina vain vahvemmin epäillä ja kritisoida. Keskustelun muuttunutta luonnetta tuki aluepolitiikan hallinto-organisaatioon tehty muutos, kun vuonna 1984 valtioneuvoston kanslian suunnitteluosasto lakkautettiin ja aluepoliittiset tehtävät siirtyivät sisäasiainministeriön alaisuuteen. Uudistuksen myötä paikallis- ja aluehallinnon edustajista tuli vahvemmin aluepolitiikan toteuttajia. Vuonna 1994 aluekehitysvastuu siirtyi maakunnallisille liitoille. Tämä sopi ajatteluun, joka korosti paikallista alueellista kehittämistä. (Vartiainen 1998, 9.)

Varsinaisen ohjelmaperusteisen alueellisen kehittämisen voidaan katsoa alkaneen aluepoliittisen selvitysmiehen Anssi Paasivirran ehdotuksesta aluepolitiikan uudistamiseksi joulukuussa 1991. Paasivirran selvityksessä oli huomioitu läntinen integraatio, rajojen avautuminen ja sitä seuraava talouden toimintasääntöjen muutos sekä potentiaalinen Euroopan unionin jäsenyys. Vuonna 1994 astuikin voimaan uudistus, jonka tavoitteena oli ennen kaikkea ”edistää alueiden omaehtoista kehittämistä ja alueellisesti tasapainoista

kehittämistä” (Vartiainen 1998, 10). Aluepolitiikkaa alettiin käytännössä toteuttaa kuuden ohjelman puitteissa.<sup>2</sup> (Vartiainen 1998, 10.)

Ohjelmien toteuttamisessa päävastuu oli alueilla, ja keskeiseksi instrumentiksi muodostuivatkin maakuntien aluekehittämishjelmat. Täysin uusi näkökohta kehittämistyöhön sisältyi juuri aluekehittämishjelman laatimiseen ja toimeenpanoon: työhön haluttiin saada mukaan kattava joukko erilaisia, alueellisia toimijoita. Käytännössä kaikki tämä oli varautumista Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan käytänteisiin, jotka tulivat osaksi kansallista aluepolitiikkaa jäsenyyden myötä vuonna 1995. ”Käytännössä”, Vartiainen (1998, 10) toteaa, ”on EU:n alueellisista tavoiteohjelmista ja yhteisöaloitteesta [...] tullut keskeinen ohjelmaperusteisen aluepolitiikan perusta Suomessa.”

### **Ohjelmaperusteinen aluekehittäminen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen**

Kun aluekehitysvastuu siirrettiin kuntien isännöimille maakunnallisille liitoille, kuntien rooli aluekehittämisessä luonnollisesti vahvistui. Toisaalta myös valtio vahvisti asemaansa alueilla, kun Työ- ja elinkeinokeskukset perustettiin vuonna 1997. TE-keskuksiin koottiin kauppa- ja teollisuusministeriön, Tekesin, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön alueelliset yksiköt pyrkimyksenä koota hajanaista toimijakenttää ja parantaa koordinaatiota alueilla valtion toimenpiteiden osalta. (Sotarauta & Karppi 2013, 101.)

Uudistukset ovat edelleen jatkuneet 2000-luvulla. Vuonna 2008 aloitti toimintansa työministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistänyt työ- ja elinkeinoministeriö, ja alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät siirtyivät sisäasiainministeriöstä uuteen ministeriöön. Tavoitteena oli työvoimaan, yrityksiin, teknologiaan sekä alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien kehittämis- ja hallintotehtävien keskittäminen ja näin koordinaation vahvistaminen. (Sotarauta ym. 2013, 101.)

Uudistuksia on tehty myös alue- ja kuntatasolla toimintojen keskittämiseksi aikaisempaa suurempiin yksiköihin. Kuntaliitosten ohella on toteutettu aluehallinnon uudistus, jonka myötä v. 2009 luotiin aluehallintovirastot hoitamaan lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Lisäksi perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaamaan aluekehittämistehtävistä. Uudistuksista huolimatta aluekehittämisen taustalla oleva ajattelu ei juuri ole muuttunut. Toimijoiden välisiä suhteita päätöksenteossa ja

---

<sup>2</sup> Kehitysalue-, rakennemuutosalue-, maaseutu-, saaristo-, osaamiskeskus- ja raja-alueohjelmat (Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002, 10)

resurssien allokoinnissa ei ole kyetty muuttamaan, ja aluekehittäminen on edelleen monitoimijaista; siihen osallistuu runsaasti niin yksityisiä kuin julkisia organisaatioita. (Sotarauta ym. 2013, 101)

1990-luvun lama ja viimeistään Euroopan unionin jäsenyys vuonna 1995 pakottivat merkittäviin hallinnon tehostamiseen ja rationalisointiin tähtääviin toimiin, sillä EU:n alue- ja rakennepolitiikan tiedettiin edellyttävän vähintään välillisesti kansanvaltaiselle pohjalle rakentuvaa aluehallinnon toimielintä (Riepula 2004, 3). Edellä kuvailtujen hallinnollisten uudistusten ohessa tehtiin jatkuvasti ehdotuksia ja suunnitelmia myös maakuntaitsehallinnon toteuttamiseksi. Kun valtion aluehallinto voimistui, koettiin, että alueen asukkaiden tahto ei riittävästi toteudu, ja että julkisen sektorin vallankäytöltä puuttuu kansainvaltainen kontrolli. Aluehallinnon linjasta ei kuitenkaan saavutettu yksimielisyyttä.

EU-jäsenyys on myös ylläpitänyt ja osaltaan vahvistanut aluekehitystyön ohjelma-perusteisuutta. Kansallinen aluepolitiikka on tullut sopeuttaa vastaamaan EU:n yhteisöaluepolitiikkaa ja sen neljää keskeistä periaatetta: keskittämistä, kumppanuutta, ohjelmallisuutta ja täydentävyyttä. (Sotarauta ym. 2013, 101.) Ohjelmallisuuden perusajatus on, että yksittäisiä hankkeita ja projekteja kootaan monivuotishjelmiksi, joiden avulla tavoitellaan systemaattista yhteyttä projektien ja niiden taustalla olevien organisaatioiden välille. Keskittämällä viitataan rahoituksen tehostamistoimiin kohdentamalla raha tiettyihin EU:ssa ensisijaisiksi määriteltyihin kehittämistavoitteisiin ja ongelmallisimmille alueille. Strateginen suunnittelu on ollut yhtenä keskeisenä keinona keskittämisen toteuttamisessa. (Mäkinen 1999, 40.) Kumppanuuden nimissä taas pyritään läheiseen yhteistyöhön ja konsultointiin komission, jäsenvaltion sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten kesken aina suunnittelusta, arvioinnista, rahoituksesta ja toteutuksesta seurantaan. Kehittämistoimintaan pyritään mahdollisimman laajasti kytkemään myös yrityksiä, etujärjestöjä sekä kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä. (Sotarauta ym. 2013, 101.)

Täydentävyyteen liittyy ajatus siitä, että Euroopan unioni ei rahoita alueellisia kehittämishankkeita yksin, vaan kansallisten ja alueellisten viranomaisten ja organisaatioiden sekä yksityisten rahoittajien on annettava oma panoksensa hankerahoitukseen (Mäkinen 1999, 51). Alueellisten kehittämissuunnitelmien ja periaatteiden sekä alueellisten strategioiden taustalla on ajatus, jonka mukaan

alueyhteisön tulisi organisoida, koska ei ole organisaatiota, joka voisi yksin ”kehittää alueen”. Tavoitteena on kohdistaa alueen omat ja sen ulkopuoliset

resurssit tulevaisuuden kannalta juuri oikeisiin asioihin. Tavoitteet ovat hienoja ja tietyiltä osin myös kannatettavia, jopa yleviä. Käytännössä ne ovat äärimmäisen vaikeita toteuttaa. (Sotarauta & Karppi 2013, 102.)

1990-luvulla tehtyjen aluehallinnon uudistusten onnistumisen on kuitenkin toistuvasti arvioitu olevan heikko. Kysymyksen on nähty olevan siitä, että kehittämistoiminta pirstoutuu monilla alueilla organisaatioiden ja ohjelmien runsaan lukumäärän takia liaksi osiin, jotta kokonaisvaltaista ja tehokasta muutosjohtamista saataisiin aikaan. (Niemi-Lilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002, 132.) Erityisesti on nähty, että uudistuksista huolimatta aluehallinto on edelleen polarisoitunut. Välillisesti kuntahallintoon pohjautuva maakuntahallinto sekä valtion sektorihallinto eivät kohtaa toisiaan riittävän koordinoidusti, jotta alueen tahtoon pohjautuva, yhtenäinen aluekehitys olisi mahdollista. Perusongelma, yhden kokoavan toimijan puute sekä kansanvaltainen ohjaus, ovat yhä ratkaisemattomia huolimatta joistakin yhteisistä kohtaamisareenoista (kuten maakunnan yhteistyöryhmä MYR, maakuntaohjelma, maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma). (Riepula 2004, 4.)

## **2.2. Aluekehittämisestä käytännössä**

Suomessa julkinen hallinto jakautuu valtionhallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon. Valtionhallinnossa on erotettavissa kolme tasoa: keskushallinto, aluetaso ja paikallistaso. Perustuslaissa on säädetty kuntien hallintoa koskien, että Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. (PerL 121 §)

Suomessa aluetason toimintasektorilla kohtaavat virkamieshallintoon perustuva ministeriökohtainen valtionhallinto ja itsehallintoon pohjautuva toisen asteen kunnallishallinto. Pääperiaatteena toimijoiden tehtäväjaon suhteen on ollut, että kuntaorganisaatioon kuuluvat toimielimet vastaavat palvelutuotannosta kun taas ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät ovat valtion toimielimien vastuulla. Aluekehittämiseen liittyvissä tehtävissä niin kunta- kuin valtiosektori ovat aktiivisia toimijoita, ja työnjako tahojen välillä on varsin häilyvä. Periaatteen tasolla aluekehitystyössä valtionhallinto edustaa asianomaisen ministeriön tahtoa ja linjauksia kullakin alueella, kunnallishallintoon perustuva aluehallinto taas asukkaiden itsehallintopohjaista tahtoa ja linjaa. (Riepula 2004.)

Kansallisen aluekehitystyön suuntaviivat luodaan Euroopan unionissa. Euroopan neuvosto määrittelee unionin rakenne- ja koheesipolitiikan rahastoista rahoitettavan aluepolitiikan ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, yleiset säännöt rahastojen tehokkuuden varmistamiseksi sekä säännökset rahastojen ja muiden rahoitusvälineiden yhteensovittamiseksi.



Rakennerrahastojen pitkän aikavälin tavoitteena on tukea köyhimpiä, kehityksessä jälkeenyäneitä alueita sekä voimakkaan rakennemuutoksen alueita niin, että alueelliset erot unionin eri alueiden kesken pienenisivät, lisätä alueiden välistä yhteenkuuluvuutta, alueellista kilpailukykyä ja työllisyyttä yleensä sekä vauhdittaa alueellista, rajat ylittävää yhteistyötä. Merkittäviä, yhä voimassa olevia rakennerrahastoja ovat EAKR (Euroopan aluekehitysrahasto) sekä ESR (Euroopan sosiaalirahasto). Oma roolinsa on myös nk. aluekehityksen erityisvälineillä, joista merkittävimpiä ovat erilaiset yhteisöaloitteet kuten Interreg, Leader, Urban ja Equal. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 134–136.)

Rakennerrahastojen ohjelmointi on kolmiportainen: ensiksi määritellään EU:n koheesipolitiikan strategiset suuntaviivat<sup>3</sup>, minkä jälkeen luodaan kansallinen strateginen viitekehys<sup>4</sup> ja viimeisenä vaiheena muodostetaan toimenpideohjelmaa (Jauhiainen ym. 2006, 123). Maakuntien liitot koordinoivat maakunnallisia yhteistyöryhmiä (MYR), jotka huolehtivat alueellisten ohjelmien toteutuksesta ohjelma-asiakirjoissa määriteltyjen tavoitteiden ja strategioiden mukaisesti. MYRien osapuolia ovat maakuntien liitot ja niiden jäsenkunnat sekä ohjelmia rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot kuin myös alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Maakunnalliset yhteistyöryhmät sovittavat yhteen EU-rahoituksen ja kansallisen rahoituksen, kohdentavat varat maakunnissa eri viranomaisten päätettäväksi sekä sopivat varojen kohdentamisesta vuosittain ohjelman rahoittajien allekirjoittamissa maakuntien yhteistyöasiakirjoissa. Lisäksi MYRit voivat päättää hankkeiden valintakriteerien alueellisesta soveltamisesta, ne myös käsittelevät merkittäviä maakunnallisia ja ylimaakunnallisia hankkeita. Näin ollen MYRit aluepoliittisina instituutioina ovat merkittäviä varmistaessaan eri toimenpiteiden yhteensovittamisen ja eri ohjelmien laajojen, aluekehittämisen kannalta merkittävien hankkeiden toteuttamisen. (Sarja 1995, 34.) Maakunnan yhteistyöryhmällä on kuitenkin asioiden valmistelua varten sihteeristö, joka koostuu ohjelmaa rahoittavien maakunnan liiton ja valtion viranomaisten edustajista ja valmistelu on siis vahvasti virkamiesvaltaista (Niemi-Iilahti ym. 2002, 19).

---

<sup>3</sup> Valmistelussa olevan Euroopan unionin koheesipolitiikan välineiden EAKR:n, ESR:n koheesiorahaston, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston yhteisen strategiakehyksen 2014-2020 osatekijät on esitelty seuraavassa asiakirjassa:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part1\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_fi.pdf)

<sup>4</sup> Suomen kansalliset aluekehitysohjelmat ohjelma-alueittain ohjelmakaudella 2007-2013  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/search.cfm?gv\\_pay=FI&gv\\_reg=ALL&gv\\_obj=ALL&gv\\_th e=ALL&LAN=FI&gv\\_per=2](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/search.cfm?gv_pay=FI&gv_reg=ALL&gv_obj=ALL&gv_th e=ALL&LAN=FI&gv_per=2)

Toisaalta aluepoliittisen lainsäädännön ja alueellisen toiminnan kannalta merkittävä yksikkö on seutukunta. Seutukunta on yleensä 2-17 kunnasta muodostuva kokonaisuus, jolla on jonkinasteisia yhteyksiä esimerkiksi pendelöinnin ja kuntien yhteistyön perusteella. Näin samaan seutukuntaan kuuluvat kunnat ovat samanlaisten tukimuotojen piirissä keskenään. (Sarja 1995, 36–37.) ”Uusi ohjelmaperusteinen aluepolitiikka suuntautuu juuri näihin kuntien vuorovaikutukseen perustuviin alueisiin. [...] Nykyistä seutukuntajakoa pidetään pääosin oikeana ja toimivana alueellisen yhteistyön käytännön foorumina.” (Sarja 1995, 36–37.)

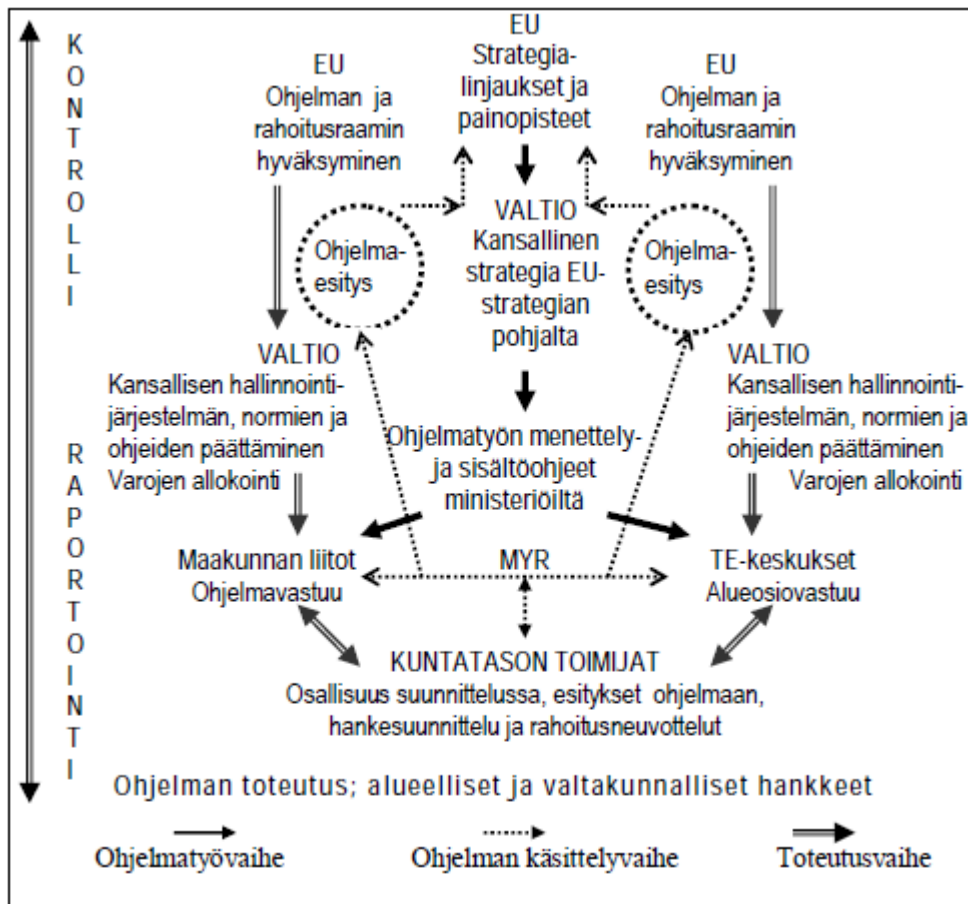
Seutukunta on usein taso, jolla toteutetaan maakuntatason hallinnon piirissä tehtyjen päätösten mukaisesti EU:n rakennerahastoista osittain rahoitettavien hankkeiden hallinnointi. Seudullinen kehittäminen on ohjelmaperusteisen aluepolitiikan ohjausta, edunvalvontaa ja toteuttamista yhteistyössä maakunnan liiton, ELY-keskuksen, ministeriöiden, EU-instituutioiden sekä toisaalta yritysten, oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen, yliopistojen, järjestöjen, kehitysyhtiöiden ja kuntien kanssa. Tätä kokonaisuutta ohjaavat kunnat hyväksymällä kehittämissuunnitelman, jossa on määritelty aluekehittämisen toimintalinjat ja painopisteet. Kuntien virkamies- ja luottamusjohdosta koostuvan seutuhallituksen päätöksillä suunnataan alueen omarahoitus hyviksi ja tarkoituksenmukaisiksi nähdylle, kehittämissuunnitelmaa toteuttaville hankkeille. Aluekehitysviranomaisten pyynnöstä priorisoidaan rahoittajille jätetyt (hanke)rahoitushakemukset. Seudun kehittämisessä on kyse aluekehitystä koskevien ohjelmien laatimisesta sekä ohjelmien sisältöihin ja linjauksiin vaikuttamisesta. Niin ikään on tärkeää edistää ja ohjata seutua kehittävien projektien syntyä ja toteutumista niin paikallisesti, alueellisesti kuin valtakunnallisesti. Käytännön toimenpiteitä ovat omarahoituksen kohdentaminen ja hankepriorisointi. Keskeisen ohjelmaympäristön seudulliselle kehittämistyölle muodostaa maakuntasuunnitelman, maakuntaohjelman, ELY-keskuksen strategian sekä TEM:n erityisohjelmien kokonaisuus. ([www.nihak.fi](http://www.nihak.fi))<sup>5</sup>

Kuviossa 1 on kuvattu aluekehitystyön ohjelma- ja hankejärjestelmää kaaviomuodossa. Kuvio ilmentää myös kuntatason toimijoiden paikan prosessissa; kuntatason edustus toteutuu maakuntatason toimielimien edustuksen muodossa Maakunnan yhteistyöryhmässä, joka edelleen on vaikuttamassa Maakunnan liiton ja aluekehitysviranomaisten toimintaan.

---

<sup>5</sup> Haapajärven kaupungin tapauksessa seututason aluekehitystyöstä vastaa kehittämisorganisaatio Nihak ry. Nihakin tehtävä on yhdessä jäsenkuntiensa ja yhteistyökumppaneiden kanssa alueen kehittäminen yrityspalvelujen ja ohjelmaperusteisen aluekehittämisen keinoin.

Kuvio 1:



Aluekehitystyön ohjelma- ja hankejärjestelmä kaaviona kuvattuna (Jankkila 2008, 177)

### 2.2.1. Aluehallinto aluepolitiikan instrumenttina

Kuten edellä mainittiin, aktiivinen, ensin teollistava, sittemmin aluepoliittiseen suunnitteluun perustuva aluekehitystyö ja aluepoliittinen ajattelu voimistuivat 1960- ja 70-luvuilla. Vartiaisen (2008) jaottelun mukaan ohjelmajoinen, periaatteessa alueiden omiin kehityspotentiaaleihin perustuva ajattelu on lisääntynyt erityisesti 80-luvun lopulta alkaen ja toimintalogiikkansa vuoksi korostaa entisestään aluehallinnon ja aluepolitiikan välistä yhteyttä. (Riepula 2004, 5.)

Sisäasiainministeriön toimeksiantona laatimassaan raportissa selvitysmies Esko Riepula (2004) toteaa, etteivät keskushallinnon päätöksenteko ja ohjaukseen perustuvat keinot riitä turvaamaan alueiden omiin kehittämismahdollisuuksiin ja vahvuuksiin nojaavaa aluepolitiikkaa. Riepula kirjoittaa:

Mitä enemmän alueilta odotetaan omaehtoista kehitystä, väestön hyvinvoinnista huolehtimista; mitä enemmän tehtäviä, valtaa ja vastuuta siirretään keskushallinnosta alueille ja mitä enemmän EU:n alue- ja rakennepolitiikan mukaista ohjelmapolitiikkaa ohjataan aluekeskeisesti sitä suuremman merkityksen aluehallinto alueiden kehitykseen vaikuttavana instrumenttina saa. (Riepula 2004, 5.)

Vallan ja vastuun epäsuhtaa aluekehitystyössä on korostettu useissa yhteyksissä. Riepula jatkaa: ”Kehittämismäärä on työnnetty alueille, mutta sellaista hallintajärjestelmää, joka antaa myös vallan tehdä siihen liittyviä aitoja resurssiratkaisuja, ei ole luotu.” (Riepula 2004, 5-6) Kuten johdannossa totesin Jankkilaa (2008, 3) siteeraten: ”aluekehitysvastuu on alueellistunut vallan säilyessä valtion ja EU:n hallinnoilla. [...] Kuntatason rakenteellinen valta aluekehitysjärjestelmässä on vähäinen.”

Toisaalta vaikka poliittisilla päätöksentekoelementeillä on ollut käytössään jonkinlaisia välineitä ohjata aluetasoa, arvolähtöistä kehittämiskeskustelua 1990-luvun ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen siirtymisen jälkeen on ollut erittäin vähän. Aluehallinnosta on puuttunut lähes kokonaan poliittinen näkökulma, joka esiintyi esimerkiksi vielä 70- ja 80-luvuilla yhteiskunnallisen tasa-arvon korostamisena osana hyvinvointivaltion rakennusprojektia. Niemi-Iilahi ym. (2002, 36) tulkitsevat poliittisen keskustelun aluehallinnosta sekä sen rakenteiden ja toimintaperiaatteiden ohjauksesta näivettyneen paljolti taloudellisen menestyksen retoriikaksi.

Periaatteessa poliittista ulottuvuutta, edustuksellisuuden periaatetta ja kansanvaltaa aluekehitystyössä edustavat kunnanvaltuutetut valitessaan edustajansa maakunnallisiin ja seututason toimielimiin sekä hyväksyessään eritasoisia kehittämissuunnitelmia. Uskon kuitenkin, että moniportainen päätöksentekojärjestelmä, aluekehityksen monitoimijaisuus sekä edellä kuvailtu aluehallinnon ja -politiikan välinen rajankäynti ovat seikkoja, jotka olennaisesti heikentävät kuntapäätäjän mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutuotannosta erilliseen, laajempaan aluekehitystyöhön. Pro gradu-tutkielmassani selvitänkin edellä kuvattua kuntapäätäjien roolia aluekehitystyössä Haapajärven kaupunginvaltuutetuille tekemiäni haastattelujen avulla.

### 3. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Kunnan poliittisen johdon roolia aluekehitystyössä sekä roolin mahdollista Euroopan unionin hallintatapoja ilmentävää luonnetta selvittävän tutkimukseni teoreettinen näkökulma on hallinnan analytiikka. Hallinnan analytiikan keinoin tarkastelen jäljempänä määriteltyä ”governancea” yhtenä hallintamentaliteetin muotona väittäen, että Euroopan unionin hallintatapa osaltaan tuottaa ja vahvistaa ”governance”-hallintamentaliteettia. Myöhemmissä luvuissa aineistoani hyödyntämällä tarkastelen, näkyykö Euroopan unionin hallintatapa myös suomalaisessa aluekehitysjärjestelmässä.

Hallinnan analytiikka on tutkimukseni kannalta relevantti, sillä se on keino pureutua sellaisiin epäsuoriin hallitsemisen mekanismeihin, joilla taloudellinen, yhteiskunnallinen ja henkilökohtainen toiminta pyritään suuntaamaan yhteiskunnallis-poliittisia päämääriä tukevaksi. Hallinnan analytiikka tarjoaa teoreettiset välineet analysoida yksilöiden ja ihmisyhteisöjen elämää hallitsemaan pyrkivää yhteiskunnallista vallankäyttöä sekä vallankäytössä ja hallitsemistavoissa tapahtuneita muutoksia. (Dean 1999, 43)

Hallintamentaliteetti on yksi hallinnan analytiikan väline, jonka juuret – hallinnan analytiikan tapaan – ovat ranskalaisen filosofin Michel Foucault’n genealogisessa tutkimusotteessa, joka nykyisyyden historiaa tutkivana lähestymistapana oli ensimmäisiä, joka kysyi hallinnan yhteydessä ”miksi” kysymysten sijaan ”kuinka”. Sittemmin hallintamentaliteettia ovat tutkineet lukuisat eri tutkijat useista eri perspektiiveistä muodostaen hallintamentaliteetin tutkimuksesta oman tutkimusalueensa, eräänlaisen kollektiivisen projektin. (Dean 1999, 2)

Foucault’n kaikessa työssä ja tutkimuksessa metodinen lähtökohta on, että mitään a priori abstrakteja entiteettejä (kuten valtio, yhteiskunta, suvereeni, subjekti) ei ole olemassa. Foucault’lle hallinnan analytiikka on keino kyseenalaistaa mainitunkaltaisia, itsestään selvinä pidettyjä asioita sekä ajattelu- ja toimintatapoja; hallinnan analytiikka luo mahdollisuuksia ajatella ja toimia toisin, mahdollisuuksia tarkastella kriittisesti vallitsevia olosuhteita ja näin ollen myös kyseenalaistaen ja kriittisesti tarkastella ”governancea” yhtenä hallintamentaliteetin muotona. (Foucault 1978, 3)

### 3.1. Foucault’lainen valtakäsitys hallinnan analytiikan kontekstina

Hallinnan analytiikan perusta on Foucault’lainen valtakäsitys, jonka mukaan valta ei ole minkään yhden, määritellyn instanssin (kuten valtio) ominaisuus; valta ja vallankäyttö eivät ole annettuja tosiasioita tai institutionaalisia selviöitä, vaan valtaa on kaikkialla. Valta on jotain, ”jota kehitetään, muunnetaan ja organisoidaan ja joka muuntelee ja organisoii. Valta ilmenee tilanteissa subjektien välisenä suhteena. Sellaisena se rakentaa ja muotoilee osapuoliaan jatkuvasti [...] valta siis tuottaa käytäntöjen subjektin.” (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10.) Tästä seuraa, että yksilöiden persoonallisuutta, identiteettiä tai subjektiutta ei voi erottaa niistä valtasuhteista ja käytännöistä, joissa yksilö elää ja toimii. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10). Foucault’n (1991, 203–204) mukaan vallankäyttö ja hallitseminen eivät ole ihmisten pakottamista tekemään sitä, mitä hallitsija kulloinkin haluaa, vaan hallitseminen on aina osapuolten keskinäinen tasapainotila, johon liittyy sekä toisiaan täydentäviä että konflikteja synnyttäviä tekniikoita, joiden kautta pakkovoiman käyttö ja ne prosessit, joiden kautta persoona/itseys rakentuu tai muokkautuu persoonan itsensä kautta tulevat mahdollisiksi.

Analytiikan kohteen, hallinnan, Foucault on tiivistänyt määritelmään “conduct of conduct”, painottaen näin hallintaan liittyvää toiminnallista luonnetta. Termi ”conduct” viittaa yhtäältä johtamiseen ja käyttäytymiseen, toisaalta menettelytapaan. Foucault’lle (1993, 220–221) hallintaa on siis toimiminen toisten toiminnan eli toisten toimintaan vaikuttamisen kautta. Määritelmää voidaan edelleen laajentaa seuraavalla tavalla:

hallinta on lukuisten auktoriteettien ja viranomaisten harjoittamaa laskennallista ja rationaalista toimintaa. Siihen liittyy lukuisia eri tekniikoita ja tiedon muotoja, jotka pyrkivät muokkaamaan käyttäytymistämme vaikuttamalla haluihimme, tavoitteisiimme, kiinnostuksiimme ja uskomuksiimme. Tällä vaikuttamisella pyritään selkeisiin päämääriin [...].(Dean 1999, 11.)

### 3.2. Hallintamentaliteetti

Hallinnan analytiikan yksi peruskäsite on jo mainittu Foucault’n uudissana ”gouvernementalite” (fr.), ”governmentality” (en.), suomeksi ”hallinnallisuus” tai jatkossa käyttämäni ”hallintamentaliteetti” (ks. mm. Helén 2010, 28.) Hallintamentaliteetti viittaa kollektiiviseen aktiviteettiin; se ei edusta yksittäistä ihmismieltä tai tietoisuutta vaan tiedon, uskomusten ja mielipiteiden ruumiillistumia, joihin yksilöt on ’sulautettu’. Ajatus kollektiivisesta mentaliteetista on alun perin mm. sosiologien Emile Durkheimin ja Marcel

Maussin kehittämä; heidän mukaansa mentaliteetti on kollektiivinen, rajattu ykseys, jota ylläpitävät ja luovat ”mentaliteetissa elävät” yksilöt eivät täysin kykene tiedostamaan. Koska hallintamentaliteetista osalliset eivät täysin tiedosta mentaliteetille jäljempänä määriteltäviä rationaliteetteja ja teknologioita, he harvoin myöskään kyseenalaistavat niitä. (Dean 1999, 16.)

Kuten edellä todettiin, hallitseminen on lukuisten auktoriteettien ja viranomaisten harjoittamaa laskennallista ja rationaalista toimintaa, johon liittyy eri tekniikoita ja tiedon muotoja ja jotka pyrkivät muokkaamaan omaa käyttäytymistämme, halujamme, tavoitteitamme, kiinnostuksiamme ja uskomuksiamme toteuttamaan tiettyjä poliittisia päämääriä. Tämän vuoksi hallintamentaliteetin täytyy kyetä osoittamaan jokin hallinnallinen tai eettinen substanssi, joka on toiminnan päämäärä, vastaamaan kysymykseen *mitä* kohti olemme menossa. Toisekseen hallintamentaliteetin täytyy osoittaa, *kuinka* tuohon substanssiin on mahdollista pyrkiä sekä *keitä* me olemme tietyllä tavalla hallittaessa – siis subjektifikaatiomme muoto, hallittu tai eettinen toimijuus. Neljänneksi hallintamentaliteettiin liittyy kysymys siitä, *miksi* hallitsemme tai olemme hallitut; miksi toivomme tulevamme tai minkälaista maailmaa tavoittelemme. (Dean 1999, 17.)

Näiden kysymysten kautta määrittelemme tapojamme hallita itseämme ja muita; hallitsemme itseämme ja muita erilaisten olemassaoloa ja ihmisluontoa koskevien ’totuuksien’ perusteella. Toisaalta nämä hallitsemisen tavat edelleen vaikuttavat siihen, millaista totuutta tuotetaan. (Dean 1999, 18.)

Mikäli hallitsemisella luodaan identiteettejä hallituille ja hallitseville ja erityisesti, jos siihen liittyy enemmän tai vähemmän hienovaraista hallittujen johdattelua, voidaan hallitsemista Foucault’n (2008, 64) termein kuvailla taiteena; kyse on tasapainoilusta vapauden ja sitä tukevien rajoitteiden, kontrollin, velvoitteiden ja pakkovoiman välillä. Hallitseminen on aktiviteetti, joka vaatii luonnostelua, mielikuvitusta, taktisia taitoja, käytännön tietotaitoa sekä intuitiota. Hallinnan analytiikka ei ole pelkkää sääntöjen sosiologiaa vaan sellaisten organisoitujen käytäntöjen tutkimista, joiden kautta meitä hallitaan ja joiden kautta me hallitsemme. (Dean 1999, 18.)

Hallintamentaliteetti on siis ”jokaisen ja kaikkien” - jokaisen yksilön ja kansan kokonaisuutena – hallitsemisen muotojen kokonaisuus. Foucault’n (1991, 102–103) mukaan tiettyjen instituutioiden/toimielimien, menettelytapojen sekä tekniikoiden eli tietynlaisten

hallinnollisten koneistojen eli vallankäytön tekniikoiden muodostelma. Tämän vallankäytön kohteena on väestö.

Toisaalta hallintamentaliteettia voi tarkastella myös prosessina, jonka myötä keskiaikaiset oikeusvaltiot tulivat muokatuiksi tietynlaisten hallintamentaliteettien alaisiksi (got governmentalized) lähinnä 1600- ja 1700-lukujen kuluessa. Käytännössä tämä tarkoitti kurinpitokoneistojen laajentamista ja tehostamista mm. sellaisten instituutioiden kuin koulut, sairaalat, kotitaloudet, tehtaat, armeijat jne. kautta. Hiljattain, valtion alkaessa hyödyntää luotuja vallankäytön tekniikoita, suvereenin vallasta tuli auktoriteetin harjoittamista subjektien yli tietyllä maantieteellisellä alueella. Hallinnan uudesta kohteesta, väestöstä, tuli resurssi jota oli mahdollista hyödyntää ja optimoida. Modernille tyypillinen hallintamentaliteetti pyrki rajaamaan väestöä turvallisuuden eri koneistojen avulla (armeija, poliisi, diplomaattiset käytännöt, palvelujärjestelmä, terveys, koulutus, talous jne.). Foucault käsittikin hallintamentaliteetin suvereenin, kurin ja hallituksen muodostamana kokonaisuutena, josta tuli fundamentaalisen auktoriteetin moderni muoto. (Dean 1999, 19.)

### **3.2.1. Hallinnan regiimit, rationaliteetit ja teknologiat**

Foucault on laajentanut hallinnan analytiikan käsitteistöä termein regiimi, rationaliteetti ja teknologia. Hallinnan analyysissä on siis kyse siitä, miten valta toimii – millaisia toimijoita, minkälaisia toimijoiden välisiä suhteita, käytäntöjä ja tavoitteita valta luo ja mahdollistaa. (Helén, 2010, 29.) Foucault'n hengessä hallinta on osa valta-analytiikkaa, erilaisten auktoriteettien tai muiden virallisten tahojen laskelmoitua ja rationaalista toimintaa. Tässä hallinnoinnissa käytetään apuna erilaisia tekniikoita ja tiedon muotoja, joita hyödyntämällä saadun tiedon keinoin käyttäytymistämme pyritään suuntaamaan tietyn kaltaiseksi vaikuttamalla haluihimme, pyrkimyksiimme ja uskomuksiimme. (Dean 1999, 11.)

Erilaisten tekniikoiden ja tiedon muotojen kokonaisuudet muodostavat hallinnan regiimejä. Regiimit ovat institutionalisoituneita hallinnan alueita, joiden toiminnallinen pysyvyys perustuu regiimissä harjoitettuihin rutiineihin ja ritualistisiin toimintatapoihin. Nämä itsestäänselvyksinä pidetyt toimintatavat pyritään hallinnan analytiikassa näkemään regiimin ja institutionaalisen rakenteen syntyyn liittyvinä prosesseina ja tavoitteina, joissa olennaista on tieto, jolla regiimeissä ilmeneviä rutiineja ja rituaaleja ylläpidetään tai muutetaan. (Dean 1999, 21.)



Hallinnan analytiikan keskeinen kysymys siis kuuluu, kuinka meitä hallitaan eri regiimeissä. Tulkittaessa regiimejä so. ajanjaksoja, tulee kiinnittää huomiota mm. tapoihin nähdä ja havaita, tapoihin ajatella ja kyseenalaistaa, tapoihin puuttua ja ohjailta ihmisten elämää sekä tapoihin muodostaa itseyttä, muita ja toimijoita. (Dean 1999, 23.) Hallintamentaliteetti kuvaa siis sellaista kollektiivista ajattelun muotoa, joka voidaan eristää tutkimalla regiimeistä näkyväksi. Poliittiset rationalisaatiot puolestaan ovat osa hallintamentaliteettia; kullekin regiimille ominaisia vallan ja hallinnan muotoja mahdollistavia ja niitä tuottavia välineitä. Rationalisaatiot käsitteellistävät ja näin mielessämme ilmentävät sellaista auktoriteettiin perustuvaa asiantuntijuutta, joka kykenee normittamaan kansalaisuuteen liittyviä toiminnallisia ja moraalisia päämääriä, joita palvelemaan toimijat halutaan sitouttaa. (Miller & Rose 2010, 83, 86.)

Hallinnan teknologioilla tarkoitetaan sellaisia konkreettisia käytäntöjä, joilla hallintaa harjoitetaan sekä hallintaa harjoittavia keskeisiä henkilöitä ja instituutioita. Hallinnan teknologiat ovat erilaisia tekniikoita ja menettelytapoja, joiden avulla vallankäyttäjät pyrkivät toteuttamaan erilaisia hallinnan ohjelmia ja joiden välityksellä syntyy kytköksiä auktoriteettien tavoitteiden sekä yksilöiden ja kollektiivien toimintojen välille. Hallinnan teknologioiden avulla siis kullekin regiimille ominaiset poliittiset rationaliteetit ja niitä toteuttavat ohjelmat tulevat ylipäätään toteuttamiskelpoisiksi. Teknologioista esimerkiksi käyvät erilaiset merkintä- ja laskentamenetelmät sekä tutkimuksen ja arvioinnin menetelmät. (Miller ym. 2010, 95.)

### **3.3. Governance**

Tarkastelen tutkimuksessani ”governancea” yhtenä hallintamentaliteetin muotona. Tästä näkökulmasta ”governance” on erityisten vallankäytön tapojen ja mekanismien kokoelma, jolla meitä hallitaan ja jolla me hallitsemme. Foucault’n käsittein ”governancea” on kyse erityisestä tapojen ja vallankäytön mekanismien muodostamasta kokonaisuudesta eli regiimistä, jota toteutetaan tietynlaisten rationalisaatioiden kautta vaihtelevien teknologioiden mahdollistamana. Euroopan unioni on toimintatapojaan linjaavissa julkaisuissa antanut aikansa hallitsemisen tavoille institutionaalisen olomuodon. (Bevir 2010, 113–114.) Hallinnan analytiikan välinein tulenkin jatkossa kriittisesti tarkastelemaan, mitä ”governance” erityisenä ja valtavirtaistuvana hallintamentaliteettina Suomessa ja Euroopan unionissa tarkoittaa. Tarkastelussani tulkiten Euroopan komission julkaisuja ”White Paper on European

Governance” (2001) sekä ”Green Paper on The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance”(2000).

Selvyyden vuoksi käytän ”governancesta” englanninkielistä termiä suomenkielisen vastineen ”hallinta” sijaan erottamaan sanan yhtäältä edellä käyttämästäni hallinnasta ja toisaalta jäljempänä esiintyvistä hallintomuodon ja hallinnon käsitteistä. Hallinta sellaisena kuin se ”governancena” on määritelty, on myös syytä erottaa siitä arkiymmärryksestä, joka hallinnasta vallitsee. Kirjoitusasun selkiyttämiseksi ja lukemisen helpottamiseksi kirjoitan governancen jatkossa ilman lainausmerkkejä ja taivutan sanaa suomen kieliopin sääntöjen mukaisesti.

### **3.3.1. Governance ja uusliberalismin haamu**

Termi governance löytyy jo 1300-luvulta Merriam-Websterin englanninkielisen sanakirjasta, jossa käsitteellä viitataan mm. abstraktiin tai henkilöityneeseen valtaan, viranomaisiin, säännöskokoelmiin ja hyveelliseen elämään (ks. mm. Shore 2011, 293, 294). Yhteistä termin eri historiallisille määritelmille on niiden governanceen liittämät lähinnä positiiviset luonnehdinnat (Cajvaneanu 2011, 52).

1600-luvun jälkeen termi vaikuttaa poistuneen käytöstä, palatakseen poliittisen puheen keskiöön jälleen viimeistään 1990-luvulla, jolloin siitä on tullut suoranainen poliittinen muotisana; kaiken kattava yleistermi, jolla voidaan selittää lukuisia yhteiskunnan ilmiöitä (Shore 2011, 294). Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana termin saavuttamaa suurta suosiota ja sen nykyisiä merkityssisältöjä on perusteltu paljolti poliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneilla muutoksilla, jotka ovat heikentäneet valtioiden kapasiteettia hallita yhteiskuntia ja johtaa tärkeitä muutosprosesseja. Governance on käsitteenä valikoitunut kuvaamaan tätä uutta verkostoihin, kumppanuuksiin ja verkostojen suhteellisen joustavaan ohjailuun perustuvaa hallitsemisen tapaa. Governancen narratiivia pitkällä aikavälillä on kuitenkin mahdollista kertoa myös toisella tavalla, jossa governance on tietoisesti tuotettua, valittujen politiikkojen tulos ja päämäärä eikä ainoastaan reagointia johonkin väistämättömään, yleismaailmalliseen kehityskulkuun. Käsitteen lähivuosikymmenien historiaa tutkittaessa on käsitettä havaittu käytetyn systemaattisesti aina läpi 60-, 70- ja 80-lukujen erityisesti talouselämän organisaatioissa. Governancen käsite liittyy voimakkaasti yhteiskunnan kompleksisuuden ja sitä myötä funktionaalisen eriytymisen

lisääntymiseen ja näin prosessien hallintaan nimenomaan yksityisissä yhteenliittymissä kuten talousunioneissa, korporaatioissa ja yliopistoissa. (Cajvaneanu 2011, 69.)

Uusliberaaliin puheeseen governancen käsitteen liittyy myös Rod Rhodes (1997 Shoren 2011, 294 mukaan) väittäen sen todistavan minimaalisen valtion ideasta ja goverancen polveutumisesta laajemmin poliittiseen puheeseen uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) liitettyjen termien ”corporate governance” ja ”good governance” kautta. Mainitut käsitteet viittaavat valtiiovallan kaventamiseen, julkisten palveluiden yksityistämiseen, työmarkkinoiden liberalisaatioon, sääntelyn heikentämiseen ja joustavuuteen sekä yksityisen sektorin ekspansion aktiiviseen vauhdittamiseen pyrkimyksenä toteuttaa markkinaorientoitunut julkisen sektorin reformi tehokkuuden ja vaikuttavuuden nimissä. Governance -käsite ei siis ole Euroopan unionin globalisaatioon vastaava innovaatio, vaan termiä ovat käyttäneet kansainvälisistä instituutioista ennen EU:ta mm. Maailmanpankki, IMF ja Yhdistyneet Kansakunnat. (Shore 2011, 287.) Eurooppalaisen governance-kehityksen alkuna pidetyn Jacques Delorsin komission puheenjohtajuuskauden aikana vallalla ollut, Monnet’lainen idea modernista, integroituneesta ja ylikansallisesta eurooppalaisesta järjestyksestä – yhteisestä taloudellisesta hallinnasta ja Euroopan laajuisesta markkinatalousjärjestelmästä – on sekin peräisin saksalaisten ordoliberaalien doktriineista myöhäiseltä 1920-luvulta (Shore 2011, 290).

Voidaankin väittää, että governancen eurooppalainen versio edustaa uusliberaalia hallintamentaliteettia normatiivisen ja ’dispositionaalisen’ vallan regiiminä, johon sisältyy tietynlaisten totuuksien tuottaminen ihmisistä ja asioista, joita hallitaan (Shore 2011, 290). Nähdäkseni governance-hallintamentaliteetti on mielekästä erottaa puhtaasti uusliberaalista hallintamentaliteetista muun muassa siitä syystä, että Euroopan unionin julkaisuissaan institutionalisoimaa governanca ja siihen liittyviä hallinnan teknologioita perustellaan demokratialla komission toimien ja politiikkojen oikeuttamiseksi olkoonkin, että governancen käsitehistoria ja jopa governancelle ominaiset hallitsemisen tavat tukevat uusliberaalia arvomaailmaa.

### **3.3.2 Uuden vuosituhanen governance**

Tällä hetkellä governanca hallintamentaliteettina määritellään pitkälti suhteessa perinteiseen, hierarkkiseen ja valtiokeskeisen auktoriteetin regiimiin. EU-diskurssissa governance -käsitteen määritelmä on tiivistynyt Shoren (2011, 296) mukaan jotakuinkin Marksini,

Hooghen & Blandin alkujaan vuonna 1996 käyttämään termiin ”multi-level-governance” ja fraasiin ”governance without government”.

Governancen valtavirtaistumisen seurauksena on ollut päätöksenteon kasvava kompleksisuus: valtioiden taloudellinen ja sitä myötä muu, lisääntyvä kanssakäyminen ja globalisaatio ovat johtaneet aktiivisten toimijoiden kasvuun yhteiskunnassa – vallan on katsottu valuneen julkiselta sektorilta ennen kaikkea markkinatalouden mekanismeihin. Päätöksentekologiikkaa on pyritty sopeuttamaan palvelemaan muuttuvia olosuhteita ja governance ymmärretäänkin pitkälti suhteessa edustuksellisen demokratian ja hallinnon perinteisiin; governance on sekoitus parlamentaarista poliittista hallintaa ja epämuodollista, verkostomaista, deliberatiivista ja konsensushakuista päätöksentekoa. Päätöksentekojärjestelmä ei ole enää selkeä ja hierarkkinen vaan koostuu useista, määrittelemättömistäkin toimijoista, joiden vuorovaikutuksessa päätöksenteon hedelmät syntyvät. On siis siirrytty valtiojohtoisesta hierarkiajärjestelmästä verkostojen ja markkinavoimien kansainväliseen maailmaan, jossa tiedon ja asiantuntijuuden merkitys päätöksenteossa on korostunut. (ks. mm. Bevir 2010, 29–30, Benz & Papadopoulos, 2006.)

Muun muassa Benz & Papadopoulos (2006) ovat tarkastelleet kansallista, eurooppalaista ja kansainvälistä tasoa governancen konteksteina tullen lopputulokseen, että governance, sellaisena kuin se edellä on esitetty, ilmenee ennen kaikkea Euroopan unionissa ja sen päätöksentekologiikassa. Aivan erityisesti governance konkretisoituu Euroopan unionin koheesio- eli alue- ja rakennepoliitikassa sen ollessa maatalouspolitiikan ohella EU:n merkittävin politiikkasektori.<sup>6</sup> Juuri tähän EU:n politiikkasektoriin oma tutkimukseni kunnan poliittisen johdon roolista aluekehitystyössä kohdistuu.

### **3.3.3. Governance ja demokratia**

Englantilaissosiologi ja -yhteiskuntatieteilijä Colin Crouch (2004) on esittänyt, että nykydemokratian kehityskulkuun sisältyy paradoksi: samalla, kun entiset kehitysmaat lähestyvät länsimaisen demokratian ihannetta, ajautuvat länsimaat itse perinteisestä demokratian ihanteesta poispäin. Uutta demokratian tilaa Crouch kuvaa käsitteellä post-demokratia, jota hän kuvailee pitkälti edellä esitetyn governancen määritelmän tavoin: vallan siirtymänä edustuksellisilta puolueilta erilaisille asiantuntijaryhmille, virkamieskoneistolle

---

<sup>6</sup> Ohjelmakaudella 2007-2013 alue- ja koheesio politiikan määrärahat ovat 347 miljardia euroa, mikä on 35,7 % kyseisen kauden EU:n kokonaistalousarviosta. Tarkempaa tietoa alue- ja rakennepoliitiikan varojen jakautumisesta löytyy osoitteesta [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_fi.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_fi.cfm) (28.11.2013)

sekä yritysmaailman johdolle. Perinteinen hallinto on post-demokratiassa korvautunut uudenaikaisella poliittisella hallinnalla, joka ei ole enää ilmennettävissä pyramidimuotoisena valtakaaaviona vaan monimutkaisena verkostomuodostelmana.

Yhteiskuntatieteissä ei olla valmiita luopumaan edustuksellisen demokratian ja parlamentarismien ihanteista. Governancea ja demokratiaa tutkineet ovatkin lähes yksimielisiä siitä, että governancen vahvistuminen tapahtuu yhtäaikaaisesti demokratian heikkenemisen kanssa. Benz & Papadopoulos (2006, 5–11) ovat tarkastelleet päätöksenteon demokraattisuutta nk. panos-tuotoslegitimaatioteoretisoinnin kautta, jonka mukaan panoksien legitimitettiin vaikuttaa ratkaisevasti päätöksentekoprosessiin osallistuvat tahot: yksilöt, yhteisöt, etujärjestöt ja toimielimet eli se, kuka päättää ketkä saavat päättää ja millä kriteereillä. On myös tarkasteltava, millä tavalla päätöksentekoon osallistuvien tahojen poliittiset mieltymykset on alun perin muodostettu; muodostuuko päätöksenteon ”input” suhteessa edustettavien keskinäisiin voimasuhteisiin? Päätöksenteon tuotosten legitimaatioon taas liittyy päätöksentekijöiden yhteys edustettaviin. Millaisia välineitä päätöksenteon kohteilla on haastaa päätöksentekijät ja niihin vaikuttavat vastuuseen teoistaan ja arvioida päätöksentekomenettelyä ja tehtyjä päätöksiä? Millä tavalla intressit ja preferenssit ylipäätään muutetaan päätöksiksi? (Benz ym. 2006, 7-11.)

Benz ym. (2006, 9) väittävät, että governance luo osallistumismahdollisuuksia asymmetrisesti. Governance -regiimissä kansalaisten mielipide ei kanavoidu päätöksentekoon ennen kaikkea äänestämällä, vaan poliittisen päätöksenteon areenoilla toimii myös ei-äänestetyt, ei-edustukselliset toimijat. Tällaisten toimijoiden lisääntyminen päätöksentekoon institutionalisoitujen parlamentaaristen ja edustuksellisten elinten ohella vaatii päätöksenteolta valmiutta deliberaatioon ja konsensushakuiseen, yhä heikommin enemmistölogiikalla johdettuun päätöksentekoon. Tämä paitsi vaikeuttaa tehokasta ja vaikuttavaa päätöksentekoa myös lisää eliitti- ja asiantuntijavaltaa. Toisaalta, eliitti- ja asiantuntijavallan kasvaessa säilyy vastuu tehdyistä poliittisista ratkaisuista ensisijaisesti kansanvallan ulottuvilla olevilla edustuksellisilla, parlamentaarisisia periaatteita noudattavilla toimielimillä. Governancea ei siis voi kuvailla ainoastaan osallisuuden, konsensuksen, deliberaation ja toimintatapojen termein. Governance on myös ja ennen kaikkea valtaa.

### 3.3.4. Eurooppalainen hallintamentaliteetti

Euroopan unioni ja sen toimintaympäristö ovat muuttuneet monilta osin koko unionin olemassaolon ajan. Muutokset ovat osin seurausta EU:n omista päätöksistä, osin ulkoisista vaikutuksista ja/tai unionin reagoinnista niihin. Globalisaatio, kansojenvälinen kanssakäyminen ja teknologinen kehitys ovat vaikuttaneet unionin jäsenmaiden kansallisiin tuotantojärjestelmiin ja edelleen Euroopan unionin taloudellisen ja yhteiskunnallisen rakenteen kehitykseen. Muuttuneissa ja alati muuttuvissa olosuhteissa unionin integraatioprosessilla on komission mukaan pyritty hyödyntämään yhdentymisen jäsenmaille tuoma lisäarvo; erityisesti integraatio on yhdistänyt jäsenmaita talouden ja markkinoiden osalta vaikutusten tätä kautta jalkautuessa myös muille hallinnon ja politiikan tasoille. 2000-luvun Euroopassa Euroopan unioni tuntuu ja näkyykin kaikissa sen jäsenmaissa niin paikallis- kuin aluehallinnon laitoksissa, kansalaisten, yritysten sekä kansalaisyhteiskunnan yksiköiden elämässä. (AK 2003.)

Jäsenmaiden kansalaisten keskuudessa suhtautuminen Euroopan unioniin on ristiriitaista: yhtäältä kansalaiset toivovat EU:n poliittisilta johtajilta ratkaisuja suuriin yhteiskunnallisiin ongelmiin (kuten taloudellinen ja henkinen kehitys, ympäristönsuojelu, elintarviketurvallisuus, rikollisuus, alueelliset konfliktit jne.), toisaalta luottamus ja kiinnostus politiikkaan ja vallanpitäjiin jatkuvasti heikentyy. EU koetaan vaikeaselkoiseksi järjestelmäksi: etäiseksi, virkaintoiseksi ja kykenemättömäksi harjoittamaan oikeansuuntaista politiikkaa. (KOM 2001, 3.) Haasteisiin ja kritiikkiin reagoidakseen Euroopan komissio laati 2000-luvun alussa toiminnalleen neljä strategista tavoitetta, joista yksi oli eurooppalaisen hallintotavan uudistaminen. Tarkoituksena oli pohtia, kuinka unioni voisi käyttää kansalaisten sille antamaa toimivaltaa niin, että se voittaisi puolelleen vahvemman legitimitetin. Syntyi ”Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta”, jonka julkaisemisen myötä komissio tuli institutionalisoineeksi eurooppalaista hallintamentaliteettia ja näin edesauttaneeksi hallitsemisen käytäntöjen so. rationaliteettien ja teknologioiden perustellun tarkastelun.

Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta on rakennettu viiden unionin toiminta- ja hallintotapoja uudistamaan pyrkivän periaatteen ”avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus” varaan, joiden kaikkien yhteinen tavoite on ’avata’ unionin päätöksentekoprosessia niin, että mahdollisimman moni taho ja toimija saataisiin mukaan nimenomaan päätöksentekoprosessin suunnittelu- ja toimeenpanovaiheeseen. (KOM 2011, 11.) Komissio uskoo, että Euroopan unionin toiminnan oikeutus perustuu lopulta

osallistumiseen ja osallisuuteen, mikä edellyttää lineaarisesti ylhäältä alaspäin suuntautuvan päätöksentekomallin korvaamista kehämallilla, jossa palaute, verkottuminen ja osallistuminen muodostavat politiikan suunnittelulle ja eri tasoilla tapahtuvalle toiminnalle perustan. (KOM 2011, 12.) Valkoista kirjaa luettaessa nousee sieltä esille neljä seikkaa, joiden suuntaisesti eurooppalaista hallintatapaa on pyritty ja pyritään uusintamaan ja jotka vastaavat governancelle ominaisiin vallankäytön ja hallitsemisen muotoihin.

**Osallistaminen ja konsultointi.** Komissio katsoo, että unionin ”nykyinen hallintomalli ei [...] anna riittävästi tilaa vastavuoroiselle ja monitasoiselle kumppanuudelle, jossa alueet ja paikallisyhteisöt osallistuvat täysipainoisesti EU:n päätöksentekoon” (KOM 2011, 14). Komissio tunnustaa olemassa olevan ongelman siitä, että alue- ja paikallisviranomaisten vastuu EU:n politiikan toteuttamisesta on kasvanut, mutta niiden panosta kansalaisten kanssa vuorovaikutuksessa olevina luottamuseliminä ei kuitenkaan riittävästi hyödynnetä. Vastuuta ja kritiikkiä ei valkoisessa kirjassa kuitenkaan ensisijaisesti haluta kohdistaa Euroopan unioniin tai sen toimintatapaan, vaan komission mukaan päävastuu alue- ja paikallistason ottamisesta mukaan EU:n politiikkaan on kansallisilla keskusviranomaisilla. Ratkaisuksi alue- ja paikallistason osallistumiseen päätöksentekoon komissio esittää säännöllistä vuoropuhelua alue- ja paikallistason viranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. (KOM 2011, 15-16.) Käytännön toimina komissio mainitsee tehokkaan ja läpinäkyvän konsultoinnin; erilaiset palautteenantomenettelyt, neuvoa-antavat komiteat, yrityspaneelit, tapauskohtaiset konsultoinnit ja sähköiset konsultoinnit. Komissio kuitenkin painottaa, että ”osallistaminen ei tarkoita protestiliikkeiden institutionalisointia, vaan siinä on kysymys tehokkaammasta osapuolten kantojen selvittämisestä varhaisessa vaiheessa ja aiempien kokemusten hyödyntämisestä politiikan valmistelussa” (KOM 2011, 19). Pyrkimyksenäkään ei siis ole täysipainoisesti institutionalisoida ja kiinnittää alue- ja paikallistasotoimijoita Euroopan unionin päätöksentekoon, vaan ko. tahoja viranomaisineen ja luottamuselimineen konsultoidaan ja ”kuullaan” mm. palautteenantomenettelyjen kautta aina kulloinkin menettelylle relevantiksi arvioidussa tilanteessa.

Tarkasteltaessa konsultoinnin ja osallistamisen oikeutusta Benz & Papadopouloksen panos-tuotoslegitimaatioteorian valossa, havaitaan merkittävä oikeuttamisen ongelma. Tämän ongelman komissiokin jossain määrin tiedostaa ja jatkaa: ”tällä hetkellä on epäselvää, kuinka konsultointi pitäisi järjestää ja ketä toimielinten pitäisi kuunnella” (KOM 2011, 19). Komission mukaan konsultointikulttuuria ei kuitenkaan voida luoda lainsäädännöllä syystä, että se toisi mukanaan liiallista jäykkyyttä ja vaarana olisi päätöksenteon merkittävä

hidastuminen. Pikemminkin konsultointikulttuurin tulisi komission mukaan perustua toimintasääntöihin, joissa on asetettu vähimmäisvaatimukset sille, mistä asioista konsultoidaan, milloin, ketä ja kuinka. Vähimmäisvaatimuksilla halutaan vähentää vaaraa, että politiikantekijät kuuntelevat vain yhtä osapuolta tai että tietyt ryhmät saavat erityiskohtelua alakohtaisten intressien tai esimerkiksi kansalaisuutensa perusteella, ”mikä on selvä heikkous nykyisessä tapauskohtaisessa konsultointikäytännössä” (KOM 2011, 19).

**Verkostot.** Euroopan yhdentymisen, kulttuurin muutokset ja maailmanlaajuisen keskinäisriippuvuuden lisääntyminen teknologisen kehityksen mahdollistamana on luonut valtavan määrän erilaisia erityistavoitteita ajavia eurooppalaisia ja kansainvälisiä verkostoja. Näistä verkostoista jotkut saavat tukea EU:n yhteisistä varoista. (KOM 2011, 20.) Verkostot yhdistävät niin yrityksiä, erilaisia yhteisöjä kuin tutkimusinstituutioita ja alue- ja paikallisviranomaisia. Komission näkemyksen mukaan verkostot luovat vankan pohjan unionin yhdentymiselle ja yhteyksien luomiselle myös potentiaalisten EU-jäsenmaiden ja muun maailman kanssa. Verkostot levittävät tietoutta EU:sta ja ”näyttävät, miten EU:n politiikka käytännössä toimii” (KOM 2011, 20). Tässä lauseessa komissio itse varsin selväsanaisesti todistaa governancen toimintalogiikan pätevyyttä eurooppalaisen hallintamentaliteetin luonnehtimisessa.

Myös komissio on kuitenkin tunnistanut yhä vahvemmin verkostojen kautta tapahtuvan päätöksenteon ongelmat:

monet verkostot [...] tuntevat joutuneensa syrjään EU:n päätöksentekoprosessista. Toimimalla nykyistä avoimemmin ja järjestämällä suhteensa toimielimiin paremmin verkostot voisivat lisätä vaikutustaan EU:n politiikkaan. Esimerkiksi valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä edistävien ja rakennerahastojen rahoittamien alue- ja kaupunkiverkostojen toimintaa on rajoittanut se, että verkostoon kuuluvien viranomaisten osallistumista koskevat hallinnolliset ja oikeudelliset edellytykset ovat niin erilaiset. (KOM 2011, 20.)

On kuitenkin vaikeaa nähdä, millä tavalla *verkostojen* avoimuus itsessään edesauttaisi niiden toimivampaa yhteistyösuhdetta unionin toimielimiin. Kohtuuden perään voitaneen kysellä myös komission edellyttäessä nimenomaan verkostojen omien suhteiden parempaa järjestämistä toimielimiin. Erityisesti, kun edellä konsultoinnista kirjoitettaessa viitattiin nimenomaan komission pyrkimykseen luoda jonkinasteinen säännöstö konsultoinnille.

**Asiantuntijuus.** Edellä governance -hallintamentaliteettia luonnehdittiin lisääntyvällä asiantuntijavallalla. Asiantuntijuuden rooliin päätöksentekoon vaikuttavana ilmiönä on



kiinnitetty huomiota myös Valkoisessa kirjassa, kuitenkin siitä näkökulmasta, että EU:n tulisi pikemminkin lisätä yleistä luottamusta politiikan perustana oleviin asiantuntijoiden näkemyksiin kuin heikentää asiantuntijavaltaa. Komissio toteaa tiede- ja muiden asiantuntijoiden osuuden päätösten valmistelussa jatkuvasti kasvavan ja olevan ”usein [...] epäselvää, kuka oikeastaan tekee päätökset – asiantuntijat vai ne, joilla on siihen poliittiset valtuudet” (KOM 2011, 21).

**Avoimen koordinaation menetelmä.** Governancea luonnehtiva päätöksenteon deliberatiivinen luonne konkretisoituu komission pyrkimyksissä edistää niin kutsuttua avoimen koordinaation menetelmää päätöksenteossa, mikä tarkoittaa yhteistyön, tiedonvaihdon ja yhteisistä tavoitteista sopimisen lisäämistä. Konsensushakuinen päätöksenteko perustuu jonkin tahon seuranta- ja koordinoitirooliin niin, että hyvien käytäntöjen ja toimien vertailu ja hyödyntäminen on mahdollista. Koordinoivan tahon vastuulle kuuluu komission mukaan huolehtia siitä, että avoimen koordinaation menetelmä ei järkytä toimielimien tasapainoa. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää piilevään ongelmaan parlamentin roolin syrjäyttämisestä; avoimen koordinaation menetelmä ei saisi johtaa toimielinten poliittisesta vastuusta tinkimiseen. (KOM 2011, 24-25.) Toimielimien tasapainoon ja parlamentarismiin Euroopan unionin hallinnassa on erikseen pureuduttu jäljempänä esitellyssä komission Vihreässä kirjassa parlamentaarisen politiikan tulevaisuudesta Euroopan unionissa.

Eurooppalaista hallintatapaa tai eurooppalaista hallintamentaliteettia vaivaavat siis lukuisat unionin legitimitettä heikentävät ongelmat. Erityisen mielenkiintoista Valkoisessa kirjassa on asiakirjassakin osin tiedostettuihin legitimitettiongelmiin esitetyt ratkaisumallit, jotka hallintatapaa kriittisestä näkökulmasta tarkasteltuna ovat omiaan vahvistamaan governancen toimintalogiikkaa. Esitetyt ratkaisut edesauttavat päätöksenteon hajanaisuutta päätöksentekoprosessiin osallistuvien ja osallistettavien tahojen määrää kasvattamalla sekä lujittamalla palautekulttuurin perustumista kuvailtuihin konsultointi- ja avoimen koordinaation menetelmiin sekä asiantuntijalausuntoihin. Palautekäytäntöjä ei pyritä muokkaamaan parlamentarismiin hyväksi vaan päinvastoin.

### 3.3.5. Parlamentarismin paikka eurooppalaisessa hallintatavassa

Governance ilmiönä sekä sen parlamentaarisen demokratian asemaa horjuttavat käytännöt on tiedostettu, kuten mainittu, myös Euroopan unionissa ja komission virkamiesten keskuudessa. Samoihin aikoihin valkoisen kirjan kanssa komissio (2000) julkaisi Vihreän kirjan ”The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance”, joka nimensä mukaisesti käsittelee parlamentaarisen demokratian tulevaisuutta Euroopan unionissa.

Vihreässä kirjassa on nostettu esille joitakin avainasioita liittyen komission Valkoiseen kirjaan eurooppalaisesta hallintotavasta, kuten globalisaation ja tieteellisen kehityksen vaikutukset demokraattisiin prosesseihin, julkisen tilan kehitykseen, kansalaisyhteiskunnan toimijoihin ja niiden osuuteen poliittisessa keskustelussa sekä muiden eri toimijoiden rooliin politiikkojen muotoilussa ja toimeenpanossa. Vihreässä kirjassa todetaan parlamentin olleen perinteisesti kansan, demoksen, symboli ja pohja poliittisten auktoriteettien ja lainsäädännön oikeutukselle sekä näin vastuullinen kansalle laeista ja normeista. Komission Vihreän kirjan tulkinnan mukaan useat tärkeimmistä muutoksista siirryttäessä moderniin yhteiskuntaan tapahtuvat parlamentaarisen toimivallan ulottumattomissa, joita muutoksia Vihreässä kirjassa pyritään identifioimaan sekä ehdottamaan muutoksia parlamentin rooliin uuden hallinnan aikakaudella, ”era of governance”. (KOM 2000, 2.)

Modernin parlamentin funktiot ovat politiikan tekeminen, kollektiivisten päätösten ja politiikkojen oikeuttaminen, hallituksen ja muiden auktoriteettien valvominen, julkisen tilan, keskustelun ja reflektion poliittisissa prosesseissa turvaaminen, avoimuuden, vastuullisuuden ja parlamenttia itseään kunnioittavan päätöksentekoprosessin valvominen, suojeleminen ja maksimaalisen toteutumisen edistäminen sekä hallinnan prosessien operoiminen parlamentin ulkopuolella (KOM 2000, 1). Muuttuva kansainvälinen ympäristö, (politiikankin) tieteellistyminen sekä erilaisten organisaatioiden roolin kasvu kollektiivisen päätöksenteon merkittävänä apuvälineinä tarkoittavat komission Vihreän kirjan mukaan väistämättä muutoksia myös parlamentin luonteeseen. Ei-parlamentaaristen hallinnan systeemien kehittymistä eri politiikkasektoreilla, ”uutta hallintaa” tai governancea, kuvaillaan Vihreässä kirjassa ”orgaanisen demokratian mallina”, jonka toimintalogiikkaa ja toimijoita suhteessa perinteiseen parlamentaariseen demokratiaan on kuvattu taulukossa 1. Taulukointi perinteisen demokratiamallin ja orgaanisen demokratian mallin erojen havainnollistamiseksi kuvaa hyvin governancen tärkeimpiä ominaispiirteitä. Keskeiset erot perinteisen parlamentaarisen ja

orgaanisen demokratian välillä liittyvät edustuksellisuuteen, suvereeniin ja auktoriteettiin, vastuullisuuteen sekä lain ja julkisen politiikan tekemisen tapojen muutokseen. (KOM 2000, 2.)

Kuvio 2: Muodollisen ja orgaanisen demokratian vertailua<sup>7</sup>

	<b>Muodollisen demokratian malli:</b>	<b>Orgaanisen demokratian malli:</b>
	<i>Pääasiallisena julkisen keskustelun, neuvottelun ja kollektiivisen säännösten tai lainsäädännön valmistelun institutionaalisen järjestelynä edustuksellinen hallitus</i>	<i>Monenlaisten yleisöjen, julkisten tilojen ja laajentuneen demokratian systeemi, joka toimii demokraattisen deliberaation normeja noudattavien ”demokraattisten kansalaisten” kautta</i>
<b>Demokraattisten arvojen edustaja ja vartija</b>	Parlamentti, Demos (kansa)	Parlamentti ”meta-suvereenina”; avoimuuden, vastuullisuuden ja demokraattisen deliberaation vartijana, demokraattiset kansalaiset (noudattavat demokraattisia pelisääntöjä)
<b>Avaintoimijat päätöksenteossa</b>	Demos (kansa), parlamentti (jäsenet ja puolueet), hallitus	Parlamentti (jäsenet ja puolueet), hallitus, kansalliset ja kansainväliset kansalaisjärjestöt, demokraattiset kansalaiset, jotka täydentävät ”legitiimin osallistumisen” normin (esimerkiksi yksittäinen projekti, laki tms. joka koskettaa heitä)

<sup>7</sup> Taulukon termit ”muodollisen demokratian malli” ja ”orgaanisen demokratian malli” ovat vapaita suomennoksia alkuperäislähteessä käytetyistä termeistä ”Formal Democracy Model” ja ”Organic Democratic Model” (KOM 2000. 7)

<b>Julkisen keskustelun alue/sfääri</b> (ongelmien identifiointi ja analyysi, ratkaisuehdotukset, kollektiiviset päätökset)	Parlamentti, demos l. kansa (mm. vaaleihin osallistumalla), hallituksen organisoimat keskustelut	Parlamentti, kansalaisyhteiskunta, muodolliset ja epämuodolliset julkiset sfäärit, jotka on perustettu itseorganisoituneiden toimijoiden toimesta, erioikeutetut/delegoidut politiikkajärjestelyt (esim. asiantuntijakuulemiset)
<b>Deliberatiivisuuden muoto</b>	Parlamentaarinen deliberaatio	Monet demokraattisen deliberaation muodot, jotka muodostettu yleisten normien, avoimen ”saavutettavuuden”, toisten kunnioittamisen, deliberaatiivisuuden ja vastuullisuuden periaatteita noudattaen.

(KOM 2000, 7)

Vihreässä kirjassa ilmaistaan huoli ei-parlamentaaristen hallinnan systeemien kehittymisestä useilla politiikkasektoreilla. EU:n paikallis- ja aluetason toimijoiden osallistaminen tapahtuu yhtä aikaa kansainvälisiin instituutioihin ja verkostoihin suuntautuvan kehityksen kanssa. Tästä johtuen parlamentin keskeisyyttä on vaikeaa ylläpitää kuvaillussa orgaanisessa demokratiassa. Parlamentit ovat marginaalisempia lukuisilla, merkittävillä politiikan osaluilla ja sääntelyssä. Osittain tämä johtuu parlamenttien rajoittuneesta kyvystä säännellä ja ohjata yhteiskunnallisen aktiivisuuden moninaisuutta. Kansallisten parlamenttien heikkeneminen vahvistaa vastaavanlaista kehitystä myös alemmilla politiikan tekemisen tasoilla ja näin varakkaat, hyvin organisoidut intressiryhmät dominoivat edunvalvontaa suhteessa pienempiin, köyhiin ja huonosti organisoituihin eturyhmiin ja järjestöihin niin kansainvälisellä, Eurooppa-, kansallisella, alue- kuin paikallistasolla. Komission Vihreässä kirjassa todetaankin vallitsevan kuilu (toimivan) governance-teorian ja toisaalta käytännön välillä. Tämä antaa aihetta tarkastella myös paikallistason ja kuntasektorin roolia monitoimijaisessa aluekehityksen verkostossa ja näin demokratian toteutumista siinä. (KOM 2000.)

### 3.3.6. Eurooppalainen hallintatapa ja aluekehitystyö

Myös Stefan Sjöblom (2006, 23) peräänkuuluttaa tarvetta uusia hallintajärjestelmiä arvioitaessa tarkastella niitä erityisesti demokratian ja parlamentaaristen ohjauskeinojen näkökulmasta. Sjöblomin mukaan (2006, 84) uuden hallintajärjestelmän, (osassa ”aluekehitystyön historiaa” kuvatun ohjelmaperusteisen aluepolitiikan) aikana ohjelmajohtamiseen on sisäänrakennettu kumppanuuteen nojautuva poliittinen vastuuvapaus: ”osapuoli, joka katsoo olevansa toimija muiden joukossa, ottaa harvemmin vastuun kokonaisuudesta. On vaikea nähdä tilannetta, jossa yksittäisten hankkeiden epäonnistumisista otettaisiin suoraan poliittinen vastuu.” Sjöblom väittää uuden hallintopolitiikan taustalla olevan jopa kokonaan uudenlainen yhteiskuntasopimusteoria

joka lähtee siitä, että valtio on osapuoli, jolla on tiettyjä velvoitteita kansalaisia kohtaan. Valtion toimintaa leimaa kuitenkin pyrkimys poliittiseen neutraalisuuteen, koska se ei katso voivansa sanella miten muiden toimijoiden – esimerkiksi kuntien, järjestöjen tai yritysten – tulisi toimia yhteisten tavoitteiden hyväksi. (Sjöblom 2006, 84)

Sjöblomin mukaan uuteen hallintajärjestelmään, governanceen, liittyy monitasohallinnan demokratiaongelma erityisesti aluepolitiikan/aluekehityksen osalta, sillä EU:n ohjelmapolitiikan yksi pyrkimys on EU:n merkityksen vahvistaminen sitouttamalla mahdollisimman monta toimijaa ohjelmien kansalliseen täytäntöönpanoon. Tällaisen kehityksen voidaan Peters & Pierren (2004) mukaan ennustaa johtavan niin sanottuun faustilaiseen kaupankäyntiin, jossa peliä leimaa vahvimman pelaajan ylivalta valtion ollessa kykenemätön turvaamaan heikoimpien osapuolien voimavarat ja turvallisuuden.

Edelleen Sjöblom (2006, 85) lähestyy governancea kysymyksellä ”avoimet foorumit vai suljetut huoneet?” viitaten tällä politiikalle jäävään tehtävään punnita eri intressien laadullisia eroja ja priorisoida vaihtoehtoja ennalta sovittujen tavoitteiden perusteella. Poliitikkojen rooli muuttuu välilliseksi; lähtökohtaisesti poliitikon tulisi kantaa vastuuta tavoitteista ja toimintatavoista, mutta poliittiset sisältökysymykset ratkotaankin yhä useammin hallinnossa ja itsenäisten toimijoiden välisessä kaupankäynnissä. Sjöblom (2006, 85–86) kuitenkin arvioi, että ohjelmajohtamisella/projektihallinnolla voisi olla poliittisten päätösten yleistä hyväksyttävyyttä vahvistavia vaikutuksia, mutta tämä edellyttäisi avointa keskustelua painottavaa demokratiakäsitystä, jossa poliitikkojen ja kansalaisten näkemykset kohtaisivat projekteissa ja jalostuisivat vähitellen kohti yhteisesti sovittua toimintastrategiaa. Toistaiseksi

hankkeet Sjöblomin mukaan ovat ”suljettuja huoneita”, joihin pääsystä määräävät ohjelmien toimeenpanosta vastaavat hallintoviranomaiset.

Ohjelma-ajattelun paradoksaalisuuteen kuuluu, että poliittisen ohjauksen vahvistamispyrkimyksistä huolimatta poliittiset tahot etäännyvät politiikan sisällöstä samalla, kun hallinnon ja ei-valtiollisten toimijoiden koordinointi- ja päätöksentekovastuu kasvaa.

Uusista hallintajärjestelmistä on seurannut se, että tehtävät jaetaan uudelleen politiikan ja hallinnon välillä. Siten se hallinnollinen todellisuus, jossa projektiorganisaatioiden merkitys on viime vuosina kasvanut, on varsin etäällä demokraattisen vastuullisuuden ja osallisuuden ihanteista. (Sjöblom 2006, 86)

Tästä syystä onkin nähdäkseni ensiarvoisen tärkeää tarkastella aluekehitystyön todellisuutta ja demokratian toteutumista siinä.

## 4. TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT JA ANALYYSIMENETELMÄT

### 4.1. Tutkimuksen tavoitteista ja tutkimuskysymyksistä

Tutkimusaineiston avulla pyrin siis pureutumaan johdantoluvussa esittämiini tutkimuskysymyksiin:

- Mikä on kunnan poliittisen johdon eli kunnanvaltuutettujen rooli aluekehitystyössä
- Mitä kunnanvaltuutettujen rooli aluekehitystyössä kertoo governance-hallintamentaliteetin toteutumisesta paikallistasolla ja
- Mikä vaikutus governance-hallintamentaliteetilla on demokratiaan ja toisaalta vallan ja vastuun jakautumiseen aluekehitystyössä.

Olen luonnehtinut tutkielman aiemmissa luvuissa governance-hallintamentaliteettia erityisesti Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan näkökulmasta. Niin ikään olen tarkastellut, kuinka governance-hallintamentaliteetti vaikuttaa politiikan eri tasoilla aina Euroopan unionista kansalliselle, alueelliselle ja paikallistasolle. Aluekehitysjärjestelmän kokonaisuuden tarkastelun valossa näyttää siltä, että hypoteesini kunnan poliittisen johdon heikoista vaikutusmahdollisuuksista ja näin kansanvallan toteutumattomuudesta aluekehitystyössä on paikkansapitävä. Hypoteesiani olen testannut haastattelemalla sähköpostitse Haapajärven kaupungin kauden 2009–2012 kaupunginvaltuutettuja.

Haastattelukysymyksillä olen selvittänyt ensiksikin sitä, ketkä/mitkä ovat valtuutettujen mielestä tärkeimpiä aluekehitystoimijoita alueella. Kysymyksellä olen mitannut paitsi valtuutettujen aluekehitysjärjestelmän tuntemusta myös käyttänyt vastauksia vertailukohtana valtuutettujen käsityksille siitä, onko aluekehittäminen ylipäättään osa valtuutetun tehtäväkenttää. Toimijoiden voimasuhteita ja rooleja pyrin erittelemään pyytäessäni valtuutettuja arvioimaan aluekehitystyössä valtaa käyttäviä toimijoita.

Aluepolitiikan ja aluekehitystyön ohjelmallisen luonteen vuoksi kysymyksillä 4–7 olen selvittänyt valtuutettujen käsityksiä erilaisten ohjelma-asiakirjojen merkityksestä aluekehitystyössä, valtuutettujen kokemuksia vaikutusvallastaan erilaisten ohjelma-asiakirjojen sisältöön sekä eri tason ohjelma-asiakirjojen vastaavuuden arvioinnin kautta monitasohallinnan käytännön toteutumista aluekehitystyössä.

Valtuutettujen intuitiivisia käsityksiä kuntapäätäjän roolista aluekehitysjärjestelmän kokonaisuudessa selvitin pyytämällä vastaajia arvioimaan kuntapäätäjän roolia aluekehitystyössä asteikolla 1–5 (1=ei lainkaan merkittävä, 5=hyvin merkittävä) sekä pyytämällä arviota siitä, mikä on valtuutetuille tärkein keino vaikuttaa aluekehitystyöhön.

Haastattelujen avulla olen muodostanut käsityksen siitä, mikä on valtuutettujen kokemus aluekehitysjärjestelmän kokonaisuudesta sekä heidän omasta asemastaan tuossa kokonaisuudessa. Vastaukset keskittyivät kuitenkin – mikä on sinänsä luonnollista – käsittelemään kunta-, seutu-, ja aluetason kehittämistoimintaa ilman selkeää kansallista ja EU-ulottuvuutta. Joissakin vastauksissa viitattiin ministeriöiden ja ministeriön alaisten viranomaistahojen rooliin ja kansallisiin aluepoliittisiin strategioihin aluekehityksen määrittäjinä, myös Euroopan unioni mainittiin, lisäksi EU näkyi vastauksissa mm. hanketyötä aluekehitystyön muotona arvioitaessa. Kokonaisuudessaan Euroopan unionin rooli jäi vastauksissa nähdäkseni kovin vähäiseksi erityisesti suhteessa siihen, miten voimakkaasti se on tutkielmani teoreettisessa viitekehityksessä läsnä. Tästä syystä lähetin haastatelluille valtuutetuille yhden lisäkysymyksen varsinaisen haastattelulomakkeen lisäksi, jossa pyysin heitä arvioimaan Euroopan unionin roolia aluekehitystyössä.

## **4.2. Laadullinen tutkimus**

Pro graduni on laadullinen tutkimus, jonka aineiston muodostaa sähköpostihaastatteluin kerätty kirjallinen materiaali. Laadullisen tutkimuksen suuri problematiikka on Tuomi & Sarajärven (2009, 68) mukaan palautettavissa kysymykseen ”miten minä voin ymmärtää toista”. Kuinka siis haastattelijan eli minun on mahdollista ymmärtää haastateltavia eli tiedonantajia, toisia ihmisiä? Entä kuinka on edelleen mahdollista, että joku toinen ihminen ymmärtää laatimaani tutkimusraporttia? Tuomi ym. (2009, 72) näkevät kysymyksen olevan ratkaistavissa mm. haastattelun keinoin; kun haluamme tietää, mitä ihminen ajattelee tai miksi hän toimii niin kuin toimii, on järkevää kysyä asiaa häneltä.

Kaikelle tieteelliselle – myös ihmistieteelliselle – tutkimukselle, niin kvalitatiiviselle kuin kvantitatiiviselle, on yhteistä pyrkimys loogiseen todisteluun sekä objektiivisuuteen siitä näkökulmasta, että todistelussaan tutkijat tukeutuvat havaintoaineistoihin, eivät subjektiivisiin mieltymyksiin tai omiin arvolähtökohtiin (Alasuutari 2011, 32). Laadullisen tutkimuksen pyrkimyksenä ei kuitenkaan ole päätyä niinkään tilastollisiin yleistyksiin kuin kuvaamaan



jotain ilmiötä taikka tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. (Tuomi ym. 2009, 85.)

Laadulliselle tutkimukselle on ominaista intensiivinen perehtyminen tutkimuskenttään muun muassa osallistuvan havainnoinnin avulla ja tutkimuksen kohderyhmälle ominaisen ajattelutavan tavoittamisen tavoittelulla. Tutkijaa siis kiinnostaa, millaisia yksilöllisiä merkityksenantoja haasteltavat tutkittavalle ilmiölle antavat. (Kiviniemi 2001, 74–75.) Oman tutkimukseni tapauksessa olen siis kiinnostunut siitä, minkälaisia merkityksiä kunnanvaltuutetut antavat roolilleen aluekehitystyössä sekä muille aluekehitystoimijoille.

Laadullisen tutkimuksen tekemiseksi käytetään aineistonkeruumenetelmiä, jotka vievät tutkijan mahdollisimman lähelle tutkittavaa kohdetta; tavallisesti tutkijan pyrkimyksenä on tavoittaa tutkittavien henkilöiden näkökulma ja näkemys tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä (Kiviniemi 2001, 68). Laadullisessa tutkimuksessa korostuu kentältä kerätyn aineiston merkitys teoreettisen tarkastelun jäsentäjänä. Tämän vuoksi tutkimuksessa on annettava tilaa tarkkailun kohteena olevan ilmiön ominaispiirteille ja niiden pohjalta tapahtuvalla ilmiöiden tarkastelulle. (Kiviniemi 2001, 72.) Toisaalta laadullinen tutkimus on myös oppimisprosessi tutkijalle, jonka aikana on pyrittävä jatkuvasti kasvattamaan tietoisuutta tarkasteltavasta ilmiöstä ja sitä ohjaavista tekijöistä (Kiviniemi 2001, 74–75)

Tutkimuksen tekeminen on selkeästi myös kirjallinen ja tutkijan tulkintojen perusteella väritynyt tuotos, joten aineiston analysointia ja laadittua tutkimusraporttia voi tässä mielessä luonnehtia tutkijan henkilökohtaiseksi konstruktioksi tutkittavana olleesta ilmiöstä. Laadullinen tutkimus on siten luonteeltaan tulkinnallista. (Kiviniemi 2001, 79.)

### **4.3. Haastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä**

Kuten Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen (2010, 159–160) toteaa, on aina syytä miettiä, tarvitaanko jonkin asian tutkimiseksi ja selvittämiseksi todella haastatteluita. Näin siitä syystä, että usein haastatteluja tehdään varsin rutiininomaisesti siinä uskossa, että ne ovat ikään kuin *varsinaista* empiiristä materiaalia verrattuna esimerkiksi sanoma- ja aikakauslehtiartikkeleihin. Ruusuvuoren ym. (2010, 160) mukaan ihmisiä tulee toki kuulla, ”jotta saataisiin käsitys yhteiskunnallisesta ilmiöstä”, mutta kuitenkin ei ole olemassa mitään ylivertaista tapaa, jota kautta ’totuus’ saataisiin selville. Tulkinta on aina tutkijan tehtävä, koostuipa tutkimusmateriaali minkälaisesta aineistosta tahansa. (Ruusuvuori ym. 2010, 160.)

Diskursiivisesta ja konstruktiiivisesta näkökulmasta olisikin parempi käyttää luonnostaan saatavilla olevaa aineistoa kuin järjestää haastatteluja. Muun muassa Holstein & Gubrium (Ruusuvuoren ym. 2000, 159, mukaan) ovat kuitenkin sitä mieltä, että on olemassa yhteiskunnallisesti merkittäviäkin aihepiirejä, joista varsin harvoin käydään arkipäiväistä keskustelua esimerkiksi mediassa.

Ruusuvuori ym. (2010, 159) toteavatkin haastattelujen käyttämisen aineistonkeruumenetelmän olevan erityisen perusteltua kerätessä tietoa harvemmin käsiteltyihin aiheisiin liittyvistä tulkinnallisista käytännöistä. Kuntapäätäjän rooli aluekehitystyössä on aihepiiri, josta julkista keskustelua tai varsinaista kriittistä pohdintaa olemassa tuskin lainkaan. Kysymys on kuitenkin demokratian näkökulmasta varsin merkittävä ja tulkinnanvarainen siinä mielessä, että Euroopan unioni organisaation hallintotapoja käsittelevissä asiakirjoissa esittää nykyisen aluehallintojärjestelmän olevan demokraattinen myös ja erityisesti alue- ja paikallistasolla. Koska tällä hetkellä vallalla oleva demokratiakäsitys kuitenkin puoltaa edustuksellista demokratiaa ja parlamentarismia, on perusteltua olettaa, että Euroopan unionin demokraattiseksi väitetty hallintomalli tukee näitä elementtejä ja täten turvaa vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden merkittävän sananvallan aluekehitystä koskevassa päätöksenteossa. Institutionaalisesti tarkasteltuna vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden näkemyksillä on aluekehitysjärjestelmässä paikkansa. Tekemieni aluekehitysprosessiin liittyvien havaintojen sekä aluekehitysjärjestelmän objektiivisen tarkastelun myötä olen kuitenkin alkanut epäillä kuntapäätäjien todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa aluekehitystyöhön ja sitä ohjaaviin strategioihin. Koska kuntapäätäjien institutionaalinen asema on jo olemassa koin, että seuraava askel on selvittää, miten institutionaalinen asema ja sen myötä saavutettu rooli prosessissa todella toimivat. Oikeita henkilöitä kysymykseen ovat vastaamaan ne, jotka mainituissa asemissa eli kuntapäätäjänä ovat toimineet. Näin ollen haastattelu on tutkimukseni kannalta perusteltu.

On myös syytä muistaa, että yhteiskuntatieteissä käsitellyt ilmiöt eivät koskaan ole helposti ja täysin luotettavasti saatavilla. Voi olla, että toisinaan haastatteluin tehdyt havainnot voivat olla haasteellisia suhteuttaa muuhun todellisuuteen, täydellinen pidättäytymine haastatteluista kuitenkin tuskin ratkaisee ongelmaa. Kaikkeen tietoon pätee se tosiasia, että jossakin vaiheessa on oltava rohkeutta esittää tulkinta silläkin uhalla, että se tulee osoittautumaan vääräksi. (Ruusuvuori ym. 2010, 159.)

Tutkimukseni on siis luonteeltaan laadullinen tutkimus, jonka aineisto koostuu sähköpostitse tehdyistä haastatteluista. Kuten laadullisen tutkimuksen ideana yleensä, on myös pro graduni tavoitteena löytää tutkimuksen kohteena olevasta aineistosta jotakin uutta ja aiemmin havaitsematonta, uusia jäsenyyksiä ja merkityksiä sekä vielä kuvailemattomia tapoja ymmärtää ympäröivää inhimillistä, tässä aluekehittämiseen ja -politiikkaan liittyvää todellisuutta. (Ruusu vuori ym. 2010, 16.)

#### **4.3.1. Sähköpostihaastattelu aineistonkeruumenetelmänä**

Tutkimusaineistoni koostuu Haapajärven kauden 2009–2012 kaupunginvaltuutetuille tehdyistä sähköpostihaastatteluista. Kyseessä on mm. Eskola & Suorannan (1998, 86) mukaan puolistrukturoitu haastattelu; kysymykset ovat kaikille samat, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin vaan haastateltavat voivat vastata kysymyksiin omin sanoin. Sähköpostihaastattelut soveltuvat lähtökohtaisesti paremmin laadullisten kuin määrällisten aineistojen keräämiseen ensiksikin syystä, että internetlomakkeet ovat haastatteluihin verrattuna yliverlainen tapa kerätä määrällistä aineistoa ja toisekseen, sähköposti on kirjoittamiseen perustuva kommunikaatiomuoto, jonka tuottama aineisto on analysoitavissa ennen kaikkea tekstinä ja toisaalta vaikeasti kvantifioitavissa. (Koivula 2010, 38–39.)

Sähköpostihaastattelu täyttää myös kohdennetun (teema)haastattelun ominaispiirteet, joista ensimmäinen on, että haastateltavat henkilöt ovat kokeneet jonkin tietyn tilanteen. Toinen ominaispiirre on, että tutkimusentekijä on alustavasti selvittänyt tutkittavan ilmiön oletettavasti tärkeitä osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Kuvatun sisällön- tai tilanneanalyysin avulla tutkija on päätenyt tiettyihin oletuksiin tilanteen määräävien piirteiden seurauksista tilanteessa mukana olleille. Tämän analyysin perusteella on kehitetty haastattelurunko, minkä jälkeen viimeisenä vaiheena suoritetaan haastattelut liittyen tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, joita tutkija on ennalta analysoinut. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 47.) Pro gradu -tutkielmani tapauksessa edellinen tarkoittaa Haapajärven kaupunginvaltuutettujen subjektiivisten kokemusten tutkimista heidän mahdollisuuksistaan olla vaikuttamassa aluekehitystyöhön sellaisten kysymysten kautta, jotka itse tutkimuksen tekijänä olen laatinut aiheeseen perehtymisen kautta.

Sähköpostihaastattelu aineistonkeruumenetelmänä oli siinä mielessä riskialtis valinta, että sitä on menetelmänä tutkittu ja siitä on löydettävissä kirjallisuutta varsin vähän. Jaakko Koivula

(2010) on tutkinut Jyväskylän yliopiston sosiologian pro gradu-tutkielmassaan sähköpostin kelvollisuutta yhteiskuntatieteilijälle aineistonkeruumenetelmänä. Selkeimmäksi sähköpostihaastattelujen ongelmaksi Koivula (2010, 16) havaitsi vastavuoroisuuden ja välittömyyden vähäisen tason. Vastavuoroisuuden puute ei tutkitusti kuitenkaan heikennä haastattelun syvällisyyttä taikka laaja-alaisuutta fyysiseen läsnäoloon perustuvaan kommunikaation verrattuna. (Peter & Valkenburg 2006, 220 Koivulan 2010, 13 mukaan.) Kysymysten muotoilulla on nimittäin mahdollista vaikuttaa siihen, miten strukturoidulta ja keskustelevalta haastattelu itsessään vaikuttaa huolimatta siitä, että periaatteessa sähköpostihaastattelussa kysymykset on loppuun asti strukturoitu.

Olennaista vastavuoroisuuden problematiikassa on haastattelun teemat ja kysymysten luonne; sähköposti näyttäisi sopivan ongelmattomimmin aineistojen keräämiseen asialähtöisistä aiheista, sitä vastoin keskustelemaan syvähaastatteluun sähköposti ei perustellusti ole kovinkaan käyttökelpoinen vaihtoehto. (Koivula 2010, 40) Toisaalta on syytä kiinnittää huomiota myös seikkaan, jolla usein perustellaan kasvotusten tehtävän haastattelun etua, nimittäin haastattelijan mahdollisuuden toimia muiden kuin sanallisten signaalien havainnoitsijana. Kuitenkaan, Tuomi & Sarajärvi (2009, 73) kirjoittaa, ”ei ole harvinaista, että tutkimusraportissa lukee kyseinen perustelu haastattelun käytön etuna, mutta raportista ja erityisesti tuloksista ei selviä mitenkään, onko havainnointia käytetty ja miten tehdyt havainnot ovat vaikuttaneet tuloksiin.”

Vastavuoroisuuden heikkouden ohella sähköpostihaastattelun haasteiksi Koivula mainitsee mm. haastateltavien saavutettavuuden; sähköposti on helpompi jättää kokonaan huomiotta kuin puhelinsoitto tai kasvokkainen tapaaminen. Tietoturvasyistä sähköposti voi haastateltavalle vaikuttaa epäluotettavalta aineistonkeruuvälineeltä; sähköpostin käyttö on altista inhimillisille virheille ja pahimmassa tapauksessa virheiden seuraukset voivat olla kovinkin ikäviä. Laadukas tietoturva edellyttää tiettyjä teknisiä valmiuksia niin tutkijalta kuin haastateltavilta. (Koivula 2010, 37) Verrattuna henkilökohtaisempaan haastattelemisen muotoon, sähköpostihaastattelu vaatii enemmän huomion kiinnittämistä luottamuksen luomiseen haastateltavan ja haastattelijan välille (Koivula 2010, 40). Kaiken kaikkiaan Koivula (2010) tutkimuksensa valossa peräänkuuluttaakin perusteellista tapauskohtaista harkintaa sähköpostihaastattelun kelvollisuutta aineistonkeruumenetelmänä arvioitaessa.

Omassa pro gradu-tutkielmassani merkittävimmät sähköpostihaastatteluun liittyvät ongelmat oli jo lähtökohtaisesti ratkaistu ja vastaavasti Koivulankin (2010) sähköpostihaastattelun tutkimukselle määrittelemät edut antoivat oman tutkimukseni tekemiselle todellista lisäarvoa verrattuna muihin aineistonkeruumenetelmiin erityisesti ajankäytön, vaivannäön ja kustannusten suhteen. Haastatteluiden toteuttamisajankohtana haastateltavien ja haastattelijan välimatka oli huomattava (Helsinki–Haapajärvi), ja kasvokkain tapahtuvia haastatteluja olisi ollut äärimmäisen haastavaa saada sovittua viikonlopuille. Tämä olisi ollut kuitenkin edellytys, sillä haastattelijana olin arkipäivisin töissä Helsingissä. Puhelimitse tehtävät haastattelut olisi ollut haasteellista toteuttaa siitä syystä, että käytössä ei ollut tekniikkaa, joka olisi mahdollistanut esimerkiksi puhelinhaastatteluiden nauhoittamisen.

Koivulan (2010, 40) havaitsema ongelma luottamuksen rakentumisesta haastateltavan ja haastattelijan välille sähköpostihaastattelun tapauksessa ei omien haastattelujeni tapauksessa ollut ongelma, sillä tunsin haastateltavista suurimman osan henkilökohtaisesti. Suuri osa haastateltavista, viime kauden 2009–2012 Haapajärven kaupunginvaltuutetuista, toimii valtuutettuina myös nykyisellä kaudella 2013–2016. Olen niin ikään Haapajärven kaupunginvaltuutettu meneillään olevalla valtuustokaudella ja tästä syystä ollut henkilökohtaisesti tekemisissä niin edellisen kuin nykyisen kauden kaupunginvaltuutettujen kanssa.

Paitsi henkilökohtainen tunnettuus haastateltavan ja haastattelijan välillä, vastavuoroisuuden ongelma ei sähköpostitse tapahtuvassa haastattelussa ollut kokemukseni mukaan ylitsepääsemätön haastattelun asialähtöisen luonteen vuoksi. Ensimmäisen kysymyspatteriston lähetettyäni ja alustavasti analysoituani tarve nousi yhdelle lisäkysymykselle, jonka lähetin sähköpostitse jälkikäteen. Todistetusti sähköpostihaastattelu ei automaattisesti poista mahdollisuutta reagoida saatuihin haastatteluvastauksiin tapauksessa, että kysymyspatteristossa havaitaan puutteita. Vastausprosentti lisäkysymyksen yhteydessä kuitenkin laski; lisäkysymykseen Euroopan unionin roolista vastasi 6/10 vastaajasta, toisaalta yhden vastaajan kanssa keskustelin kysymyksestä suullisesti muussa yhteydessä.

Aineistonkeruumenetelmänä sähköpostihaastattelu oli perusteltu myös sikäli, että Haapajärven kaupunki on hiljattain siirtynyt sähköiseen kokousjärjestelmään, mikä on edellyttänyt iäkkäimmätkin kaupunginvaltuutetut opettelemaan sähköpostin aktiivista käyttöä.

Sähköisen kokousjärjestelmän myötä valtuutetuilla on käytössään myös yhteneväisellä logiikalla muodostuvat sähköpostiosoitteet, mikä osaltaan helpotti haastateltavien tavoitettavuutta.

Yksi selkeä etu sähköpostihaastattelun hyväksi suhteessa kasvotusten tapahtuvaan haastatteluun on kirjallisen aineiston määrä. Vaikka kasvotusten tehdystä haastattelusta saatava kirjallinen aineisto litteroinnin tuloksena on varmastikin sähköpostihaastattelulla saatavaa aineistoa massiivisempi, on sähköpostihaastattelulla mahdollista saada pääosin vastaavat tiedot kuin kasvotusten tapahtuvassa haastattelussa – tiivistetyssä, valmiiksi kirjallisessa muodossa. (Koivula 2010, 21.)

Kaiken kaikkiaan koen, että sähköpostihaastattelu pro gradu-työssäni oli kohtalaisen onnistunut valinta. 27:stä valtuutetusta sain vastaukset kymmeneltä valtuutetulta. Tutkimuksen sisältöä ajatellen näkisin hyödyllisemmäksi laajan otannan kuin muutaman henkilön kenties astetta syvällisemmän haastattelun. Tähän sähköpostihaastattelun toteuttamismuotona antoi mahdollisuuden. Sähköpostihaastattelu riskialttiudestaan huolimatta – tai siitä johtuen - tuntui vähän käytettynä aineistonkeruumenetelmänä mielenkiintoiselta ja haasteelliselta.

#### **4.3.2. Asiantuntijahaastattelu**

Tekemääni sähköpostihaastattelua voidaan kutsua myös asiantuntijahaastatteluksi, jolloin haastattelun kiinnostuksen kohteena ei ole asiantuntija eli haastateltava sinänsä, vaan tieto, jota haastateltavalla oletetaan olevan (Alastalo & Åkerman 2010, 373). Haastateltavien valinta perustuu asiantuntijahaastattelussa joko heidän institutionaaliseen asemaan tai muuhun osallisuuteen tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. Omassa tutkimuksessani haastateltavien valinta perustuu kunnanvaltuutettujen olemassa olevaan institutionaaliseen asemaan aluekehitysprosessissa. Ymmärrettynä asiantuntijahaastattelu kuvaillulla tavalla, eroaa se kulttuurintutkimuksen piirissä yleisestä tavasta ajatella haastateltavat ”oman elämänsä ja kulttuurinsa asiantuntijoina”. (Alastalo ym. 2010, 374.)

Oma tutkimukseni on periaatteessa prosessikuvausta eli aluekehitysjärjestelmän kuvausta, johon suhteutettuna tarkastelen edustuksellisen demokratian ja parlamentarismien toteutumista aluekehitystyön paikallistasolla. Prosessikuvauksen tuottamisessa keskiössä on nimenomaan rajattu, erityinen historiallinen tapahtumakulku ja haastateltavat kiinnostavia siksi, että he

ovat tuon tapahtumakulun todistajia, osallisia ja positionsa vuoksi asiantuntijoita. (Alastalo ym. 2010, 375.) Alastalon ym. (2010, 375) mukaan asiantuntijahaastatteluissa olennaista on siis ”aineiston käytön tavoite, pyrkimys ilmiökentän faktuaaliseen kuvaukseen.”

Kuten Alastalo ym. (2010, 387) toteaa, ei yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tavoitteena ole yksinomaan tapahtumakulkujen rekonstruktio, mutta tapahtumakulkujen tarkka rakentaminen on kuitenkin mielekästä silloin, kun kuvaus antaa aineksia lisätä ymmärrystä tapahtumien yhteiskunnallisesta merkityksestä. On siis mielekästä tarkastella aluekehitystyön prosesseja sekä demokratian toteutumista siinä, sillä edustuksellinen demokratia ja parlamentarismi ovat länsimaiden perusarvoja, joilla politiikan tekemisen oikeutusta pitkälti perustellaan.

Asiantuntijahaastattelun eduksi oman tutkimukseni tapauksessa näen mahdollisuuden fakталuentaan, joka intersubjektiivisen rakentumisen huomioivana tulkintana on nivellettävissä todellisuuteen luontevasti. Asiantuntijahaastattelujen analyysissä haastattelut ovat osa tutkimusprosessia, jossa hyödynnetään myös muita aineistoja ja verrataan haastatteluja näihin muihin, samaan ilmiökenttään liittyviin aineistoihin. Näin eri lähteissä esille nousevat asiantilan kuvaukset kiteytyvät faktoiksi analyysissä, ”jossa lähteet laitetaan koettelemaan toisiaan. Tutkijan tehtävänä on jatkuvasti kyseenalaistaa omat tosiasiansa” (Alastalo ym. 2010, 390–391).

Seuraavaksi tekemäni aineistonanalyysi perustuu siis edellä kuvattuun laadullisen ja haastattelututkimuksen ominaispiirteiden luomiin edellytyksiin aineiston luennalle ja tulkitsemiselle. Analyysissäni oletan kunnanvaltuutettujen olevan informanteina sellaisessa institutionaalisessa asemassa, että heidän kertomansa perusteella pystyn arvioimaan aluekehitystyön prosessien demokraattisuutta. Teorialähtöinen sisällönanalyysi ohjaa näkökulmaani aineistoon erityisesti demokratian näkökulmasta sekä siitä näkökulmasta, miten se vastaa governance-hallintamentaliteetille ominaisiin vallankäytön muotoihin. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi sitä vastoin ohjaa luentaan, joka mahdollistaa myös hypoteesia tukemattomat johtopäätökset aineistosta. Analyysini pyrin rakentamaan johdonmukaisesti niin, että kerronta toimii loogisena jatkumona teoriaosiossa esitellyille governance-hallintamentaliteetin ominaispiirteille.

#### 4.4. Laadullisen aineiston sisällönanalyysi

Laadullisessa tutkimuksessa lähestymistapaan liittyy aina tietty aineistokeskeisyys. Ei voi jättää huomiotta, että se, miten ja millä menetelmillä todellisuutta tai tutkimuskohdetta mitataan vaikuttaa siihen, mitä tutkimuskohteesta on mahdollista oppia. Aineistokeskeisessä tutkimusotteessa on käytettävä metodeja, jotka vievät tutkijan mahdollisimman lähelle tutkimuskohdettaan, jotta tutkimustulokset voivat perustua todelliseen empiriseen maailmaan ja jotta tutkija voi reagoida kentän viesteihin. (Kiviniemi 2001, 76–77.)

Aineiston analyysi voidaan mieltää prosessina, jonka päämäärä on tutkittavan ilmiön kokonaisvaltainen haltuunotto sekä ilmiötä koskevan käsitteellistämisen kehittyminen. Tämä edellyttää Kiviniemen (2001, 77) mukaan prosessiluonteisuutta myös aineiston analysoinnilta, jonka lähtökohdaksi on otettava käsitteellisesti mielekkäiden ydinteemojen kehittäminen kerätystä aineistoista.

Tätä tulkintaa ja tilanteen kuvausta on mahdollista lähteä tekemään aineistosta itsestään nousevilla seikoilla. Perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää lähes kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä, on sisällönanalyysi. Voidaan väittää, että useimmat eri nimityksillä kulkevat laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät perustuvat periaatteessa tavalla tai toisella sisällönanalyysiin, ”jos sisällönanalyysillä tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysia väljänä teoreettisena kehyksenä”. (Tuomi ym. 2009, 91.)

Kuten todettu, on aineiston analyysi laadullisessa tutkimuksessa aina jossakin määrin aineistolähtöistä; analyysi tapahtuu jäsentämällä aineistosta käsin ne teemat, jotka ovat tutkimuksen kohteen tai tutkittavan ilmiön kannalta tulkittavissa merkityksellisiksi. Sisällönanalyysiä on mahdollista tehdä eri tavoin. Mm. Eskola (2001, 136–137) jaottelee sisällönanalyysin aineistolähtöiseen (teorian konstruoiminen aineistosta), teoriasidonnaiseen (teoreettisten kytkentöjen sisällyttäminen analyysiin analyysin kuitenkin suoraan nousematta tai pohjautumatta teoriaan) sekä teorialähtöiseen (lähteminen klassisen mallin mukaisesti teoriasta ja palaaminen siihen empiriassa käynnin jälkeen) sisällönanalyysiin.

**Teorialähtöisessä aineistonanalyysissä** aineiston luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehykseen – teoriaan tai käsitejärjestelmään – jolloin tehtävää analyysiä ohjaa tietty teema tai käsitekartta. Aineistosta poimitaan analyysirungon muodostamisen jälkeen asiat, jotka kuuluvat siihen sekä toisaalta asiat, jotka jäävät analyysirungon ulkopuolelle. Analyysirunko voi olla hyvinkin väljä tai tiukasti strukturoitu; jälkimmäisessä tapauksessa



aineistonanalyysi tarkoittaa käytännössä aiemman teorian tai käsitejärjestelmän testaamista uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 113)

Eskola (2001, 137) puolestaan määrittelee teorialähtöisen analyysin prosessiksi, jossa lähdetään klassisen mallin mukaan teoriasta ja palataan siihen empiriassa käynnin jälkeen. Käytännössä aineistosta saadaan haluttu informaatio esiin lähtemällä liikkeelle jostakin suuresta teoriasta, mallista taikka jonkun auktoriteetin esittämästä ajatuksesta. Teorian esittelyn jälkeen se operationalisoidaan mitattavissa olevaan muotoon, jonka jälkeen kerätään aineisto ja palataan empiriasta takaisin teorian maailmaan – tarkistamaan, josko teoria ja siitä johdettu hypoteesi saa tukea aineistolta.

Fenomenologis-hermeneuttiseen lähestymistapaan perustuvassa **aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä** tutkija nostaa tutkimuskysymysten näkökulmasta olennaisen sisällön aineistosta esiin kuvaten sitä luonnollisella kielellä ja pyrkien saamaan esiin merkitysten muodostamia kokonaisuuksia. Merkityskokonaisuudet on mahdollista löytää riittävän aineistoon paneutumisen myötä. Samansisältöisistä merkityksistä muodostuu omia osakokonaisuuksia, näitä kokonaisuuksia pyritään tematisoimaan, käsitteellistämään ja/tai narratiivisesti yleistämään. Tämän jälkeen aineisto jaotellaan erillisiin merkityskokonaisuuksiin, joista synteesivaiheessa luodaan kokonaisuus eli erillään tarkastellut merkityskokonaisuudet tuodaan yhteen. Aineistolähtöisen sisällönanalyysi on kuitenkin vain eräänlainen tulkinnan mielivaltaisuutta hillitsevä orientoitumistapa aineistoon pikemminkin kuin armoton ja tekninen analyysin toteuttamisen väline. (Tuomi ym. 2009, 102–103)

Aineiston käsittelyn tavoitteena on aina kuitenkin kokonaisvaltaisuuteen pyrkiminen siinä mielessä, että tutkittava ilmiö halutaan ymmärtää suhteessa kontekstiinsa ja tutkittujen tapahtumien erityispiirteisiin. (Kiviniemi 2001, 68.) Näin ollen laadullisessa tutkimuksessa Kiviniemen (2001, 72) mukaan on kyse ”vähitellen tapahtuvasta tutkittavan ilmiön käsitteellistämisestä, ei niinkään etukäteen hahmotetun teorian testauksesta”. Kiviniemi (2001, 72) edelleen toteaa, että tutkija ei suinkaan kuitenkaan ole mikään ’tabula rasa’, vailla ennakkokäsityksiä ja -oletuksia, vaan muun muassa tutkijan teoreettiset näkökulmat ja hiljattain käsitteellistyvä näkemys tutkittavasta asiasta ovat osaltaan suuntaamassa tutkimuksen kulkua. Teoria- ja aineistolähtöistä sisällönanalyysia on siis mahdollista tehdä yhtä aikaa ja vuorovaikutteisuutta pitää luontevana. (Kiviniemi 2001, 72–73) Näin ollen myös kuntapäätäjien arkikokemuksesta nousevien näkökulmien suhdetta tutkimusta

käsitteellistäviin teoreettisiin (governance-hallintamentaliteetti) näkökulmiin voi pitää pikemminkin vuorovaikutteisena kuin totaalisesti vaihtoehtoisina.

Omassa pro gradussani analyysi onkin sekoitus aineistolähtöistä ja teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Tutkimuskysymykset ohjaavat teorialähtöiseen sisällönanalyysiin siinä mielessä, että tarkastelunäkökulma pyrkii vastaamaan kysymykseen aluekehitystyön demokraattisuudesta governance-hallintamentaliteetin regiimissä, jonka tarkastelu on olennainen osa tutkimuksen teoreettista pohjaa. Vastaan myös tutkimuskysymyksiini governance- ja hallintamentaliteettiteorioiden käsittein nimenomaan siitä näkökulmasta, toteutuvatko esittelemäni teoriat demokratiavaikutuksineen aluekehitystyön paikallistasolla. Aineistolähtöisyys aineistonanalyysissä on kuitenkin läsnä tutkimuksessani varsinaisen analyysivaiheen toteuttamisessa; olen kuvannut aineistoani luonnollisella kielellä tuoden esille aineistosta esiin nousevia, keskeisiä teemoja. Tuomi ym. (2009, 102–103) ovat luonnehtineet aineistolähtöisen sisällönanalyysin tavoitteena olevan saada kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä ja yleisessä muodossa niin, että kerätty aineisto saadaan jollakin tapaa järjestelmälliseksi kokonaisuudeksi johtopäätösten tekemistä varten – kuitenkin kadottamatta aineiston sisältämää primääriluontoista informaatiota.

Tutkimukseni kannalta aineistolähtöisen sisällönanalyysin soveltaminen teorialähtöisen sisällönanalyysin ohella oli mielekästä ja tarpeellista sen vuoksi, että tutkimukselle on aivan olennaista aluekehitysprosessin laaja-alainen tarkastelu ja luonnehtiminen. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on väline tarkastella ja nostaa esiin aluekehitysprosessin valtarakenteita ja kuntapäätäjän todellista sananvaltaa tilanteessa, jossa valta periaatteen tasolla on osittain kuntapäätäjällä. Kuten varsinaisessa analyysiosiossa käy ilmi, aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin aineistosta oli mahdollista löytää eri vallankäytön tasoja (kunta, seutukunta ja maakunta) sekä muun muassa tarkastella strategiatyön todellisuutta. Toisaalta aineistolähtöinen sisällönanalyysi antaa mahdollisuuksia luvussa 7. tekemiini pohdintoihin, jotka osin käsittelevät tutkimusaihetta teorianäkökulmaa laajemmin. Aineistonlähtöisen sisällönanalyysin keinoin tehdyt teemoittelut ovat olleet edellytys teorialähtöiselle aineistonanalyysille; sen tarkastelulle, miten aluekehitystyö ilmentää governance-hallintamentaliteetille ominaisia vallankäytön muotoja ja miten tämä vaikuttaa demokratian toteutumiseen aluekehitystyössä.

## 4.5. Haastatteluaineisto

Haastateltavieni valintaa voidaan menetelmällisesti pitää ryväotantana, jolloin tutkimuksen perusjoukkona voidaan pitää kaikkia Suomen kunnanvaltuutettuja. Huolimatta siitä, että jokaisessa kunnassa ja seutukunnassa aluekehittämisen toimintakulttuuri ja – käytännöt voivat poiketa paljonkin toisistaan, aluekehitysjärjestelmän peruskäytännöt ovat samat kautta maan. Varsinaisiksi havaintoyksiköiksi pro gradu-tutkielman laajuuden asettamissa rajoissa valikoitui ainoastaan yhden kunnan valtuutetut, joksi kunnaksi tutkimuksenteon kustannuksia ja helppoutta ajatellen valikoitui haastattelijan kotikunta Haapajärvi. Siihen, kuinka laajoja yleistyksiä yhden kunnan valtuutetuille tehdyistä haastatteluista sopii tehdä, palataan johtopäätökset – osiossa.

Haapajärven kaupunginvaltuustossa oli haastateltavien valtuustokaudella 2009–2012 yhteensä 27 jäsentä paikkamäärien jakautuessa puolueille seuraavasti: Keskusta 16, SDP 6, Kokoomus 3, Vasemmistoliitto 1 ja Perussuomalaiset 1. Päätin haastatella nimenomaan viime kauden 2009–2012 valtuutettuja nykyisen valtuustokauden valtuutettujen sijaan siksi, että nykyinen valtuustokausi on vasta alussa, eivätkä valtuutetut välttämättä ole vielä ehtineet perehtyä tehtäväalaansa täysipainoisesti. 7/10 vastaajasta toimii valtuutettuina myös nykyisellä valtuustokaudella 2013–2016 ja peilaavat vastauksissaan kokemuksiaan luonnollisesti myös nykyisen vaalikauden aikana tekemiinsä havaintoihin.

Lähetin haastattelun sähköpostitse kaikille 27:lle valtuutetulle 30.9.2013. Muistutussähköpostin lähetin 9. lokakuuta sekä edelleen 12. lokakuuta niille, jotka eivät ko. päivään mennessä olleet reagoineet sähköpostiin. Kaiken kaikkiaan vastaukset sain 10 valtuutetulta, jotka edustivat poliittisia puolueita seuraavasti: Keskusta 5, SDP 2, Kokoomus 2 ja Vasemmistoliitto 1. Vastaamatta jättäneistä osan kanssa haastatteluista keskusteltuani kävi ilmi, että jotkut valtuutetuista kokivat kysymykset taikka niiden aihepiirin liian haastavaksi, mistä syystä heillä ei ole tutkimukselle juurikaan annettavaa. Seikka on syytä ottaa huomioon johtopäätöksiä haastatteluvastauksista tehtäessä. Lisäkysymyksen koskien Euroopan unionin roolia aluekehitystyössä lähetin 28.10.2013, johon vastasi 6 valtuutettua niistä kymmenestä, jotka alkuperäiseen haastatteluun vastasivat. Kaikkien kuuden henkilön arviot EU:n roolista aluekehitystyössä olivat kuitenkin hyvin samankaltaisia korostaen EU:n roolia ennen kaikkea rahoittajana, minkä vuoksi koen mielekkääksi ja perustelluksi tehdä vastauksista johtopäätöksiä.

### 4.5.1. Haapajärven kaupunki

Haastattelun vastaajat olivat Haapajärven kaupungin valtuustokauden 2009–2012 kaupunginvaltuutettuja. Haapajärvi on noin 7600 asukkaan kaupunki Pohjois-Pohjanmaalla. Kaupungin elinkeinorakenne rakentuu palveluiden, jalostuksen ja alkutuotannon varaan seuraavin osuuksin: 56,7 %, 31,1 % ja 11,1 %. Väestökehitys Haapajärvellä on ollut pitkällä aikavälillä laskeva (väkiluku lähes 8500 vielä vuonna 1990), taloutta on viime valtuustokausina hoidettu taloudentasapainottamisohjelmin. Sosiaali- ja terveystoimet tuotetaan peruspalvelukuntayhtymä Selänteen toimesta kolmen muun kunnan Pyhäjärven, Reisjärven ja Kärsämäen kanssa. ([www.haapajarvi.fi](http://www.haapajarvi.fi).)

Hallintopalveluiden lisäksi kaupungin päävastuualueet hallintojärjestelmässä koostuu sivistys- ja teknisistä palveluista. Kaupunginvaltuuston ja -hallituksen lisäksi päätöksentekojärjestelmä koostuu keskusvaali-, sivistys-, tarkastus- ja teknisestä lautakunnasta sekä eräistä jaoksista ja johtokunnista. Valtuutettuja on kaiken kaikkiaan 27. ([www.haapajarvi.fi](http://www.haapajarvi.fi).)

Haapajärven aluekehitystyöstä vastaa pääosin seudullinen kehittämisorganisaatio Nivala-Haapajärven seutu Nihak ry, jonka tehtävänä on yhdessä jäsenkuntiansa (Haapajärvi, Nivala, Reisjärvi, Kärsämäki ja Pyhäjärvi), YritysSuomi sekä OEK-kumppaneiden kanssa alueen kehittäminen yrityspalveluiden ja ohjelmaperusteisen aluekehittämisen keinoin. Tavoitteena on organisaation omin sanoin ”tarjota hyvät, jopa Suomen maaseutualueiden parhaat ja kattavimmat yritys- ja aluekehityspalvelut kohtuullisilla kustannuksilla seudun kuntien alueella.” Alueen so. seudun kehittäminen on ohjelmaperustaisen aluepolitiikan ohjausta, edunvalvontaa ja toteuttamista yhteistyössä maakunnan liiton, ELY-keskuksen, ministeriöiden, Euroopan Unionin instituutioiden sekä yritysten, oppilaitosten, ammattikorkeakoulun, yliopistojen sekä järjestöjen ja kehitysyhtiöiden ja kuntien kanssa. Haapajärvi muiden seudun kuntien tapaan ohjaa kuvattua kokonaisuutta seudun kehittämisen avulla laatimalla kehittämisohjelman, jossa määritellään aluekehittämisen toimintalinjat ja painopistealueet. Seutuhallituksen päätöksellä kohdistetaan alueen omarahoitus hyville ja tarkoituksenmukaisiksi nähdylle, seutuohjelmaa toteuttaville hankkeille niin, että priorisoidaan aluekehitysviranomaisten pyynnöstä rahoittajille jätetyt rahoitushakemukset. ([www.nihak.fi](http://www.nihak.fi).)

Nihakin verkkosivuilla seudun kehittämisessä keskeistä arvioidaan olevan aluekehitystä koskevien ohjelmien laatiminen sekä niiden sisältöihin ja linjauksiin vaikuttaminen. Toisaalta

tärkeäksi katsotaan myös edistää ja ohjata seutua kehittävien projektien syntyä ja toteutumista paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisestikin. Konkreettisesti kunnat siis osallistuvat aluekehitystoimintaan kohdentamalla omarahoitusta<sup>8</sup> sekä priorisoimalla erilaisia kehittämishankkeita. Haapajärven ja Nivala-Haapajärven seutukunnan tapauksessa aluekehittämisen ohjelmaympäristön seutu- ja kaupunkistrategian laatimiseksi muodostavat (v. 2013) maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelma, ELY-keskuksen strategia sekä Työ- ja elinkeinoministeriön koheesio- ja kilpailukykyohjelma KOKO sekä osaamiskeskusohjelma OSKE sekä NHS-KOKO<sup>9</sup>. ([www.nihak.fi](http://www.nihak.fi))

Nivala-Haapajärven seutu Nihak ry:n toimintaa ohjaa seutuvaltuusto sekä valtuuston keskuudestaan valitsema seutuhallitus. Valtuustoon valitaan kustakin jäsenkunnasta edustajat yhdistyksen sääntöjen 6 §:ää noudattaen niin, että valittaessa jäseniä mahdollisuuksin mukaan huomioidaan ryhmien edustavuus kuntien valtuustoissa. Valtuustokaudella 2009–2012 Haapajärvellä oli seutuvaltuustossa neljä ja seutuhallituksessa kaksi edustajaa.

Pohjois-Pohjanmaan liitto. Pohjois-Pohjanmaan liitto on maakunnan johtava kehittäjä, yhteen sovittaja ja edunvalvoja. Liiton vaikuttavuus perustuu sen oman määritelmän mukaan maakunnan yhteiseen tahtotilaan. Liitto hyödyntää toiminnassaan maakunnan osaamista ja omaa asiantuntemustaan pohjoispohjalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Pohjois-Pohjanmaan liiton organisaatio muodostuu luottamushenkilötoimielimistä, liiton virastosta sekä erinäisistä työryhmistä ja toimikunnista. Liiton pitkän aikavälin toimintaa ohjaa strateginen maakuntasuunnitelma<sup>10</sup>, joka on huomioitava maakuntakaavan ja maakuntaohjelman laatimisen yhteydessä, ja kaikki muut kehittämisen suunnitelmat ovat mainittujen asiakirjojen johdannaisia. ”Maakuntasuunnitelman visioista ja päämääristä on selvä polku maakuntaohjelman tavoitteisiin ja toimenpidekokonaisuuksiin sekä alueidenkäytön kehittämiseen edelleen toteuttamissuunnitelman toimenpiteisiin ja

---

<sup>8</sup> Kuntien vastinrahoitusta aluekehitykseen kanavoii seutuhallitus, jolle rahoitusesityksiä voi tehdä jatkuvan haun periaatteella. Hallitus kokoontuu säännöllisesti 4-5 kertaa vuodessa. Rahoitusta kerätään alueen kunnilta (v. 2013) 15,50€/asukas/vuosi ja sitä kohdistetaan NHS-KOKO -ohjelman linjausten mukaisesti ([www.nihak.fi](http://www.nihak.fi))

<sup>9</sup> NHS-KOKO ohjelma sisältää kaksi Oulu Eteläisen laajuista kokonaisuutta, jotka ovat saavutettavuus ja osaaminen. Ne ovat yhteisiä Ylivieskan seutukunnan KOKO -ohjelman kanssa. KOKO -ohjelman osaaminen -ohjelmakokonaisuus on toiselta nimeltään Oulun Eteläisen korkeakoulustrategia, joka on kaikkien alueella toimivien ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteinen strategia. Sen laadinnassa ja seurannassa on tehty kiinteää yhteistyötä seutujen kanssa parhaan vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. ([www.nihak.fi](http://www.nihak.fi))

<sup>10</sup> Maakuntasuunnitelma on pitkän aikavälin *strateginen* kehittämissuunnitelma. Käytän haastatteluissani termiä maakuntastrategia, jotta se helpottaisi vastaajia ja tutkimuksen lukijoita hahmottamaan maakunta-, seutu- ja kuntatason asiakirjojen strategisen suunnittelun merkitystä ja kerroksisuutta.

hankkeisiin.” Maakuntaohjelma sitä vastoin laaditaan kunkin valtuustokauden alkamista seuraavan vuoden kuluessa sen käsittäessä toisen vuoden jälkeiset neljä vuotta. Maakuntaohjelmaan koostetaan ja yhteen sovitetaan kaikki kullakin alueella toteutettavat ohjelmat; maakuntaohjelmalla niin ikään toteutetaan samalla pitkän aikavälin suunnitelmaa<sup>11</sup>. ([www.pohjois-pohjanmaa.fi](http://www.pohjois-pohjanmaa.fi).)

Pohjois-Pohjanmaan liiton jäsenenä on kaiken kaikkiaan 30 kuntaa, kaikki maakunnan 29 kuntaa sekä Vaalan kunta Kainuusta. Liiton ylintä päätösvaltaa käyttää maakuntavaltuusto, jolla on maakunnan kehittämisestä kokonaisvastuu. Maakuntavaltuusto vetää maakunnan kehittämisen strategiset linjaukset ja luo maakunnan tahtotilan. Yleensä kuukausittain kokoontuvalla maakuntahallituksella taas on valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamisesta operatiivinen vastuu sekä poliittinen vastuu operatiivisista päätöksistä. Hallitus valmistelee maakuntavaltuustolle menevät asiat ja konkretisoi valtuuston asettamat tavoitteet suunnitelmiksi ja toiminnaksi. Lisäksi maakuntahallitus vastaa edunvalvonnasta ja maakunnan tunnettuudesta. Maakuntavaltuustossa on 74 jäsentä, joista Haapajärvisiä on kaksi sekä maakuntahallituksessa 13 jäsentä, jossa Haapajärveltä 1 jäsen valtuustokaudella 2009–2012. ([www.pohjois-pohjanmaa.fi](http://www.pohjois-pohjanmaa.fi).)

---

<sup>11</sup> Maakuntaohjelma sisältää kuvauksen maakunnan ja sen osien nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista, tähän osaan sisältyy myös arvio maakunnan alueella toteutettujen ohjelmien vaikuttavuudesta, maakunnan kehittämisen tavoitteet, toimenpiteet maakunnan kehittämiseksi sisältäen myös kehittämisen kannalta keskeiset hankkeet, arvion toimenpiteiden ja keskeisimpien hankkeiden rahoituksesta, erityisohjelmien ja muiden maakunnan aluetta koskevien ohjelmien yhteensovituksen, tunnusluvut seurantaa varten sekä kuvauksen maakuntaohjelman valmisteluvaiheista ja valmisteluun osallistuneista tahoista.

Maakuntaohjelman laatimisesta vastaa maakunnan liitto ja se laaditaan yhteistyössä maakunnan kehityksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Valtion viranomaisten on omassa toiminnassaan otettava huomioon maakuntaohjelma, edistettävä sen toteutumista ja arvioitava toimenpiteidensä vaikutusta aluekehitykseen. ([www.pohjois-pohjanmaa.fi](http://www.pohjois-pohjanmaa.fi))

## 5. AINEISTON ANALYYSI

Haastatteluvastausten perusteella näyttää siltä, että seudulliselle kehittämisorganisaatiolle Nihak ry:lle annetaan huomattava painoarvo arvioitaessa merkittävimpiä aluekehitystoimijoita alueella. Myös maakuntaliitto toimielimineen mielletään tärkeäksi aluekehitystoimijaksi. Nihakin toimintaa ohjaavan seutuhallituksen ja/tai seutuvaltuuston sekä maakuntaliiton, maakuntahallituksen, maakuntavaltuuston tai kaikki mainitsee tärkeimpiä aluekehitystoimijoita alueella kysyttäessä yhdeksän kymmenestä vastaajasta. Keskipiste-leaderin<sup>12</sup> mainitsee erillisenä toimijana 2 vastaajaa. Ainoastaan yksi vastaaja mainitsee kaupungin oman kehitysyhtiön. Myös viranomaiset AVIn ja ELYn mainitsee ainoastaan yksi vastaaja. Kaupunki aluekehitystoimijana mainitaan kahdessa vastauksessa, Oulun eteläisen alueen seutu sekä yksityinen sektori kerran.

Pyydettyäessä valtuutettuja arvioimaan ketkä käyttävät valtaa aluekehitystyössä esille nousivat voimakkaasti jälleen Pohjois-Pohjanmaan liitto sekä seutukuntatason organisaatiot luottamuselimineen ja työntekijöineen. Yli puolet vastaajista hahmottavat selvästi vallankäytön jakautuvan eri tasoille. Maakuntatasolla valtaa käyttää maakuntahallitus ja/tai maakuntavaltuusto. Maakuntatason vallankäyttäjät mielletään instituutioina, ei niinkään henkilöityvänä valtana. Kun arvioidaan vallankäyttäjiä kuntatasolla, korostuu, että kuntatasolla aluekehityksen vallankäyttäjät ovat maakuntatason luottamuselimissä toimivat henkilöt. Myös kuntien hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajilla, kehityskeskusten johtajilla, kaupunginjohtajilla, elinkeinoyhtiöllä, kaupunginvaltuustolla ja – hallituksella katsottiin olevan jossakin määrin valtaa aluekehitystyössä.

Kysymykseen, onko aluekehittäminen ylipäättään osa valtuutetun tehtäväkenttää, vastattiin varauksetta myöntävästi, kuitenkin pikemminkin siitä näkökulmasta, että sen tulisi olla osa valtuutetun tehtäväkenttää, kuin, että se automaattisesti tällä hetkellä sitä olisi. Vaikuttamisen keinot koettiin erityisesti rivivaltuutetun osalta rajallisiksi ja asia jokseenkin kaukaiseksi. Vastaajat kokivat, että valtuuston jäsen ”ei juurikaan valtuustokaudella pääse edes sisälle

---

<sup>12</sup> LEADER (”Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale” – Links between the rural economy and development actions) on paikallinen kehittämismenetelmä, jonka avulla paikalliset toimintaryhmät voivat kehittää alueensa yleishyödyllisiä ja elinkeinotoimintaa edistäviä hankkeita. LEADER on yksi EU:n ohjelmakauden 2007-2013 neljästä maaseudun kehittämispolitiikan toimintalinjasta. Lisätietoa: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/fi/leader\\_fi.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/fi/leader_fi.cfm)

asiaan” (Haastateltava 4) ja että ”valtuutetun on vaikea päästä konkretiaan asiassa”. (Haastateltava 3) Aluekehittämisen koettiin tulevan lähemmäksi valtuutetun tehtäväkenttää, mikäli on edustettuna ylikunnallisissa luottamustehtävissä. Hallituksen jäsenillä mahdollisuuksien päästä aluekehittämistematiikan kanssa sinuiksi arvioitiin olevan paremmat kuin rivivaltuutetulla.

Tärkeimmistä aluekehittämisen välineistä kysyttäessä vastaajien käsitykset hieman eriytyivät toisistaan. Neljä kymmenestä vastaajasta korosti valtuuston jäsenten aktiivista roolia mm. ylikunnallisissa toimielimissä. Yhdessä vastauksessa korostettiin aktiivisuutta/keskusteluyhteyksiä ELYYN ja Aluehallintovirastoon, alueen kansanedustajiin, eduskuntaan laajemmin sekä ministeriöihin. Maakuntaohjelmat, maakuntakaava sekä ylikunnalliset elinkeinopoliittiset strategiat ja suunnitelmat sekä kaupunkistrategia arvioitiin tärkeiksi aluekehittämisen välineiksi. Myös kuntien omistajaohjauksen rooli, maaseuturahasto ja Leader-toiminta mainittiin. Kysymyksenasettelu kysymyksessä neljä ”Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät aluekehittämisen välineet?” oli kenties epäonnistunut siinä mielessä, että haastatelijana hain kysymyksellä nimenomaan aluekehittämisen teknisiä välineitä kuten erilaiset ohjelma-asiakirjat tai aluekehityshankkeet. Toki vastauksissa useaan otteeseen mainitun aktiivisuuden ylikunnallisissa toimielimissä voi tulkita aktiivisuudeksi pyrkiä vaikuttamaan ohjelma-asiakirjojen sisältöön, mikä jatkossa esiintyvien aineistosta tehtyjen havaintojen valossa olisikin perusteltu johtopäätös.

Valtuutettujen käsitykset siitä, kuinka hyvin maakuntasuunnitelma, maakuntastrategia/maakuntaohjelma ja seutustrategia vastaavat oman kunnan kaupunkistrategian tavoitteisiin, vaihtelivat kohtalaisen paljon. Maakunnallisissa luottamustehtävissä toiminut valtuutettu kertoo kaupunkistrategiaa yritetyn viilata vastaamaan laajemmin alueen tarvetta. Kuitenkin seutu- ja maakuntatason strategiat koetaan laajuudeltaan ja painotuksiltaan pitkälti sellaisiksi, ettei niillä varsinaisesti koeta olevan tekemistä oman kaupungin kehittämisstrategian kanssa. Valtuutetut kokivat, että käytännön yhteys strategioiden väliltä on kadoksissa, samoin koettiin, että ylikunnallisten strategioiden painopistealueet ovat kasvukeskuksissa; Haapajärvellä ei ole ollut sellaisia hankkeita taikka kehittämiskohteita, että maakunnallisia kannanottoja varsinaisesti olisi tarvittu. Noin kolmasosa vastaajista ei osannut sanoa, koska ei tuntenut joko minkään taikka useimpien strategioiden sisältöä. Kaksi vastaajista koki yhteyden toimivan melko hyvin. ”Joskus strategiat jäävät liian ympäröyöreiksi ja ’vain paperiksi’. Aika hyvin on alueella kuitenkin onnistuttu”. (Haastateltava 8) Toinen vastaaja koki alueellisten ja valtakunnallisten



strategioiden yhtenäistävän toimintaa alueilla ja takaavan sen, että asioita hoidetaan kunnissa samalla tavoin ja oikein. Tämän perusteella vastaaja näki, että kuntien on laadittava oma strategiansa näiden strategioiden puitteissa.

Pyydettäessä valtuutettuja arvioimaan maakuntasuunnitelman, maakuntastrategian/maakuntaohjelman, seutustrategian ja kaupunkistrategian merkitystä aluekehitystyössä, arviot olivat selkeästi myönteisiä; strategioiden merkitystä korostanut vastaaja kiteytti: ”ne (strategiat) ohjaavat sen, mihin varoja kohdennetaan – eli onhan niillä merkitys”. (Haastateltava 1) Toisaalta edellisen vastauksen tematiikka jatkui siinä, että merkitystä alueellisilla strategioilla koetaan olevan lähinnä kasvukeskuksille, ei niinkään Haapajärvelle. Vastaajat kokivat tärkeäksi olla mukana, jotta painopiste ei kokonaan siirtyisi muualle ja uskoivat, että asioita on helpompi viedä eteenpäin, mikäli ne on saatu mukaan strategioihin. Ohjelmia kiiteltiin tärkeiksi sisällöiltään ja todettiin, että strategiat on huomioitava niin alueella kuin kunnissa. Strategioiden aluekehitystyötä ohjaavaan rooliin ja merkitykseen varautuneemmin suhtautunut vastaaja totesi, että huolimatta siitä, että niiden on määrä ohjata toimintaa, jäävät strategiat valitettavan usein pelkiksi asiakirjoiksi, ”joihin suuri osa asianomaisten elinten luottamushenkilöistä ei edes aidosti tutustu”. (Haastateltava 2)

Vaikka ohjelma-asiakirjoilla koettiin olevan merkittävä rooli aluekehitystyön ohjaajina, oli haastatteluun vastanneilla valtuutetuilla kohtalaisen pessimistiset käsitykset mahdollisuuksistaan vaikuttaa aluekehityksen suuntaviivoja ohjaavien asiakirjojen ja strategioiden sisältöön. Oman kunnan kaupunkistrategian sisältöön vaikuttamisen mahdollisuudet koettiin luonnollisesti vahvimmiksi. Puolet vastaajista mainitsi vastauksissaan oman kaupunkistrategian työstämiseen liittyen, että vaikuttaminen on mahdollista, jopa täysipainoista. Maakuntastrategiaan vaikuttamisen koettiin puolestaan olevan työlästä ja vähäistä. Maakuntatason luottamuselimissä toimivat tai toimineet jäsenet arvioivat pystyvänsä vaikuttamaan keskimääräistä enemmän kuitenkin sillä edellytyksellä, että oma aloitteellisuus ja asioiden selvittäminen on huomattavaa. Vaikka lausunnot eri ohjelmiin hyväksytään kaupunginhallituksessa, tehdään ne virkamiestyönä. Tämä häiritsi vastaajaa, joka näkikin aiheelliseksi, että ohjelmista käytäisiin ”vahvempaa keskustelua jo ennen lausunnon tekemistä niin valtuustoryhmissä kuin hallitusryhmässä tai esim. valtuuston iltakoulussa”. (Haastateltava 4) Toisaalta kaksi vastaajaa koki, etteivät voi vaikuttaa strategioihin millään tavalla ja kolmas arvioi yksittäisen valtuutetun olevan mahdotonta vaikuttaa muutoin kuin oman kunnan tasolla.

Valtuutetulle tärkeimmiksi keinoiksi vaikuttaa aluekehitystyöhön nähtiin toimiminen ylikunnallisissa luottamustehtävissä sekä erityinen aktiivisuus. Tärkein keino vaikuttaa aluekehitystyöhön on ”perehtyä aiheeseen, kokea mielenkiintoa asiaan. Itse kaikki rahoituskanavat on opiskeltava, ja se vaatii todellakin mielenkiintoa”. (Haastateltava 1) Paitsi henkilökohtainen jäsenyys ylikunnallisissa luottamustehtävissä, tärkeäksi koettiin yhteydenpito mm. seutuvaltuuston edustajiin sekä kaupunginjohtajaan ja kehityskeskusten johtajaan. Tämän nähtiin kuitenkin vaativan erityistä aktiivisuutta ja kuten eräs vastaaja totesi: ”rivivaltuutetulla kanavat ja halu vaikuttaa puuttuvat liian usein.” (Haastateltava 2) Kahdessa vastauksessa esille nousi yhteydenpidon/aktiivisuuden ylikunnallisissa luottamustehtävissä lisäksi valtuustoaloitteet sekä pieni mahdollisuus vaikuttaa strategioihin käytäessä niitä läpi valtuuston iltakoulussa tai vastaavassa tilaisuudessa

Pyydettyäessä valtuutettuja arvioimaan valtuutetun roolia aluekehitystyössä asteikolla 1–5 (1= ei lainkaan merkittävä, 5=hyvin merkittävä), kaikkien vastaajien keskiarvoksi tuli 2,5. Puolet vastaajista arvioi roolia arvolla 3, arvon 1 valinnoita oli kolme. Sekä 2 että 5 oli valinnut yksi vastaaja. Huomion arvoista on, että arvon 4 tai 5 antoi ainoastaan yksi vastaaja kymmenestä.

Pyydettyäessä valtuutetuilta arvioita Euroopan unionin roolista aluekehitystyössä korostui unionin rooli toiminnan rahoittajana. Vastaajat näkivät koko aluekehitystyön olevan uhattuna, mikäli Euroopan unionilta saatava rahoitus syystä tai toisesta tyrehtyisi. EU:n rahoituksen katsottiin realisoituvan erilaisissa hankkeissa ja maataloustuissa. Myös EU:n poliittinen rooli tiedostettiin jossakin määrin sen maakuntatason aluekehitystyötä määrittävän luonteensa vuoksi.

Vastaajien taustatiedot, kuten ikä, valtuustokausien määrä tai puolue ei vaikuttanut merkittävästi vastausten sisältöön. Ainoa selkeästi havaittavissa oleva ero oli maakuntatason luottamustehtävissä toimineiden kokemukset vaikutusmahdollisuuksistaan aluekehitystyötä ohjaaviin asiakirjoihin, jolloin omat vaikutusmahdollisuudet koettiin keskimääräistä paremmiksi. Kokemukset kuitenkin rajoittuivat koskemaan aikaa, jolloin nimenomaisessa positiossa toimittiin, ei niin, että se olisi lisännyt sosiaalista pääomaa siinä määrin, että vaikutusmahdollisuudet olisivat säilyneet ylikunnallisten luottamustoimien päätyttyä.

Ohjelmaperustaisen aluepolitiikan kaudella aluekehitystyössä erilaisilla ohjelmilla ja strategioilla on keskeinen rooli. Tämän vuoksi tarkastelen seuraavaksi, millaisia merkityksiä valtuutetut antavat eritasoisille (kunta-, seutu-, ja maakunta-) strategioille sekä sitä, millaisiksi he kokevat omat mahdollisuutensa vaikuttaa kyseisten strategioiden sisältöön. Myöhemmissä

alaluvuissa tarkastelen eri tahoille ja toimijoille – seututasolle, maakuntatasolle, Euroopan unionille sekä valtuutetuille - annettuja merkityksiä aluekehitystyön toimijoina sekä vallankäyttäjinä aluekehitystyössä.

## **5.1. Strategioiden rooli aluekehitystyössä**

Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan kaudella, kuten todettu, aluekehityksen ja aluepoliittisen toiminnan kannalta keskeisiä välineitä ovat toimintaa ohjaavat strategiat. Tämän vuoksi selvitinkin valtuutettujen käsityksiä paitsi tärkeimmistä aluekehittämisen välineistä myös heidän mahdollisuuksistaan olla mukana ohjaamassa aluekehitystyötä mainittujen välineiden kautta.

Tärkeimpiä aluekehittämisen välineitä kysyttäessä valtuutetut toivatkin esille erilaiset strategiat ja suunnitelmat. Strategioita nimettiin vaihtelevasti ”ylikunnalliset elinkeinopoliittiset strategiat ja -suunnitelmat, alue- ja kaupunkistrategiat, maakuntaohjelmat, maakuntakaavat, toimenpidesuunnitelmat, strategiat, kunnan strategia”. Strategioilla on siis todistetusti, aluekehitysprosessia laajemminkin tarkasteltaessa, merkittävä toimintaa ohjaava rooli.

Myös kysyttäessä valtuutetuilta heidän käsityksiään siitä, mikä on kaupunki-, seutu-, ja maakuntastrategioiden rooli aluekehitystyössä, puolsivat näkemykset lähes poikkeuksetta strategioiden merkittävää roolia aluekehitystyön ohjaamisessa. Vain yksi vastaaja arvioi, että ”valitettavan usein ne (strategiat) jäävät pelkiksi asiakirjoiksi, joihin suuri osa asianomaisten elinten luottamushenkilöistä ei edes aidosti tutustu”. (Haastateltava 2) Toinen vastaaja ei osannut sanoa, mikä rooli strategioilla on ja kolmas arvioi strategioilla olevan suuri merkitys *isoille kasvukeskuksille*, mutta ei Haapajärvelle. Loput seitsemän vastaajaa arvioivat strategioiden merkityksen aluekehitystyössä suureksi.

Kysymys, kuinka hyvin valtuutetut kokevat voivansa vaikuttaa aluekehitystä ohjaaviin strategioihin, liittyy aineistosta nousevaan keskeiseen paradoksiin. Kuten edellä on todettu, strategioilla ja ohjelmilla on merkittävä rooli aluekehitystyötä ohjaavina välineinä. Strategiatyöskentelyn jälkeen aluekehitystyö on varsin teknistä hanketoiminnan käytännön työtä. Olennaista on siis se, kuinka strategioiden sisällöt koostetaan – strategioiden sisältöihin ja strategiatyöskentelyyn sisältyy aluekehitystyön poliittinen ulottuvuus.

Keskeinen johtopäätös on, että rivivaltuutettuna strategioiden ja ohjelma-asiakirjojen sisältöön ei koettu olevan mahdollista vaikuttaa muutoin kuin oman kunnan tasolla. Maakuntavaltuutettuina toimineet arvioivat olevansa kyseisessä positiossa vaikutusvaltaisempia kuin rivivaltuutetut, myös maakunnallisissa luottamustehtävissä toimimisen nähtiin edellyttävän kuitenkin huomattavaa omaa aktiivisuutta ja kiinnostusta asioihin. Tiedon ja ajan puute, aiheen kiinnostamattomuus ja erityisesti maakuntatasolla aluekehitystyön virkamiesvetoisuus ovat aineiston perusteella seikkoja, jotka heikentävät kuntapäätäjän todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa aluekehitystyöhön. Ainoastaan yksi vastaaja koki valtuutetun ja kaupunginhallituksen jäsenen ominaisuudessa aluekehitystyön strategiatyöskentelyyn osallistumisen mahdolliseksi: ”valtuutettuna ja kaupunginhallituksen jäsenenä oman kunnan strategiaan, lausunnonin maakunnan alueen toimijoihin sekä seutukunnan organisaatioon siellä toimijoiden kautta ja myös muihin tahoihin yhteydenpidolla”. (Vastaaja 9)

## **5.2. Seutukunnan roolista aluekehitystyössä**

Seudullinen kehittämissyhtiö Nihak ry sekä sen toimintaa ohjaavat seutuhallitus ja seutuvaltuusto koettiin merkittäviksi toimijoiksi ja vallankäyttäjiksi aluekehitystyössä. Ongelmaksi kuitenkin koettiin, että kehittämissyhtiön toiminta muiden ylikunnallisten aluekehitystoimijoiden tapaan suosii organisaation jäsenkuntia epätasaisesti. Eräs vastaaja totesi, että ”Nivalan elinkeinoelämän koetaan hyötyneen NIHAK:n hankkeista ja projekteista eniten”. (Haastateltava 2) Toinen vastaaja arvioi koko Nivala-Haapajärven seutukunnan aikaansaannoksiin oltavan muutoinkin nykytilanteessa melko tyytymättömiä – huomauttaen kuitenkin, että nykyinen elinkeinopoliittinen toimintaympäristö ja sen haasteet ovat yleiseurooppalainen ilmiö, mikä voi vaikeuttaa aluekehitystyön vaikuttavuutta myös Nivala-Haapajärven seutukunnassa.

Seutukunta-tason aluekehitystyötä ja Nihak ry:tä kritisoitiin myös siitä, että seutukuntatason toiminnasta ei tavallinen valtuutettu juurikaan saa tietoa. Siinä vaiheessa, kun ylikunnalliset (mm. seutukunnalliset) toimenpideohjelmat tuodaan lausunnonle kaupungin hallitukseen, voi vaikuttaminen erään vastaajan mukaan olla jo myöhäistä: ”lausunnot tehdään virkamiestyönä. Olisi aiheellista toimintakulttuuria kehittää ja käydä vahvempaa keskustelua jo ennen lausunnon tekemistä niin kaupungin valtuustoryhmässä kuin hallitusryhmässäkin tai esim. valtuuston iltakoulussa.” (Haastateltava 4)

Ylikunnallisessa aluekehitystyössä ongelmaksi koettiin yhden vastaajan sanoin se, että ”usein kunnissa katsotaan asioita vain oman kunnan näkökulmasta, jolloin perspektiivi jää liian ohueksi.” (Haastateltava 6) Laajemman alueen kannalta edulliseksi arvioituun aluekehitystyöhön ja sen vaatimiin satsauksiin ei siis välttämättä olla aidosti valmiita ja sitoutuneita, vaikka yhteisiä toiminta-areenoita ja kehittämissuunnitelmia onkin. Vastaajat kokivat, että vaikuttaakseen valtuutetun tulisi olla aktiivinen joka suuntaan ja pyrkimään toiminnalla edistämään aitoa yhteistyötä alueen kuntien kanssa. ”Asioita pitää pystyä näkemään muustakin kuin vain oman kunnan näkökulmasta”. (Haastateltava 6)

Kehittämisorganisaatio Nivala-Haapajärven seutu Nihak ry nähtiin siis lähes poikkeuksetta merkittäväksi toimijaksi ja vallankäyttäjäksi aluekehitystyössä, mutta sen toimintaan kohdistettiin kritiikkiä.

Kysyttäessä valtuutettujen tärkeimpiä keinoja vaikuttaa aluekehitystyöhön, mainitsi 7/10 vastaajasta yhteydenpidon ja aktiivisen, epävirallisenkin vuorovaikutuksen ylikunnallisissa luottamuselimissä toimivien luottamushenkilöiden kanssa, hyvien henkilövalintojen tekemisen ylikunnallisiin luottamuselimiin tai toimimisen itse ylikunnallisissa luottamuselimissä – mihin siis seutuhallitus ja – valtuusto maakunnallisten toimielimien ohella kuuluvat. Yksi vastaaja korosti myös kuntien riittävää omistajaohjausta (Haapajärven kehityskeskus oy, Nihak ry) sekä suhteellisen vaalituloksen noudattamisen (ylikunnallisiin luottamuselimiin henkilövalintoja tehtäessä).

### **5.3. Maakunnan liiton roolista aluekehitystyössä**

Seutukunnan ohella Pohjois-Pohjanmaan liitto miellettiin tärkeäksi aluekehitystoimijaksi alueella. Kaikki vastaajat yhtä lukuun ottamatta mainitsivat tärkeimpiä aluekehitystoimijoita kysyttäessä joko maakunnan liiton, maakuntahallituksen, maakuntavaltuuston tai kaikki niistä. Pohjois-Pohjanmaan liitto koettiin myös merkittäväksi vallankäyttäjäksi aluekehitystyössä. Maakunnassa vaikutusvaltaa arveltiin käyttävän niin luottamushenkilöiden kuin tärkeimpien virkamiesten. Vain yksi vastaaja kyseenalaisti maakunnan vaikutusvallan toimintalinjapainotuksissa mieltäen ne EU-tasolta ohjeistetuiksi.

Se, miten maakuntasuunnitelma ja maakuntastrategia vastaavat Haapajärven kaupunkistrategian tavoitteisiin tai vaikuttavat siihen, jakoi valtuutettujen näkemyksiä. Maakuntavaltuustossa vaikuttanut kaupunginvaltuutettu kertoi kaupunkistrategiaa yritetyn viilata vastaamaan alueen tarvetta. Kuitenkin suurin osa vastaajista arvioi käytännön yhteyden

ylikunnallisten strategioiden ja oman kaupunkistrategian välillä olevan heikko. Eräs vastaaja kertoi, että ”kaupunkistrategiaa tehdessämme maakuntasuunnitelmaa ja maakuntastrategiaa tuskin sivuttiin ohjeistavana”. (Haastateltava 4)

Maakunta- ja kuntatason strategioiden väliltä koettiin puuttuvan käytännön yhteys. Syyksi arvioitiin muun muassa sitä, ettei Haapajärvellä ole varsinaisesti ylikunnallisia kannanottoja edellyttäviä kehittämishankkeita ja toisaalta se, että ylikunnalliset strategiat on laadittu kasvukeskukset painopisteinään. Eräs vastaaja myös arvioi, että maakuntasuunnitelma ja –strategia ovat niin laajoja asiakirjoja, etteivät ne vaikuta kaupunkistrategian tekemiseen kuin taustatietona. Kaksi vastaajaa ei osannut ottaa kantaa kysyttäessä maakuntatason ohjelmien ja oman kaupungin strategian vastaavuutta syystä, että ohjelmat eivät olleet heille sisällöltään lainkaan tuttuja.

Varovaisen myönteisiäkin arvioita maakuntatason ohjelma-asiakirjoista annettiin. Kaksi vastaajaa uskoi, että eritasoiset aluekehitysohjelmat vastaavat toisiaan suhteellisen hyvin. Samaiset vastaajat kokivat kuitenkin myös, että joskus ohjelmia on vaikea saada menemään käytännössä läpi strategioiden jäädessä liian ympäröiviksi ja ”vain paperiksi”. Toinen lähtökohtaisesti myönteisesti maakuntatason asiakirjoihin suhtautuvista vastaajista totesi, että valtakunnalliset ja alueelliset strategiat on tärkeää olla olemassa vaikuttamassa kunnan toiminnan perustana: ”Ne yhtenäistävät toimintaa alueilla ja takaavat, että asioita hoidetaan kunnissa samalla tavoin ja oikein esim. ympäristöasiat huomioiden.” (Haastateltava 9)

Vaikka näkemykset kaupunki-, seutu- ja maakuntastrategioiden vastaavuudesta jakoi vastaajien näkemyksiä, lähes yksimielisiä oltiin siitä, että maakuntasuunnitelmalla, maakuntastrategialla/ohjelmalla, seutustrategialla ja kaupunkistrategialla on merkittävä rooli aluekehitystyötä ohjaavina instrumentteina. Kuten eräs vastaaja kiteyttää: ”Ne ohjaavat sen, mihin varoja kohdennetaan – eli onhan niillä merkitys.” (Haastateltava 1) Valtuutetut uskoivat ohjelmien muodostavan rungon, joiden laatimisessa kuntien katsottiin olevan tärkeitä olla mukana, jotta painopiste ei siirry kokonaan toisaalle.

Maakuntasuunnitelmalla ja maakuntastrategialla/ohjelmalla, kuin myös seutu- ja kaupunkistrategialla siis koettiin olevan aluekehitystyössä merkittävä ohjaava rooli. Niiden sisältöön vaikuttaminen ei kuitenkaan tuntuisi valtuutettujen vastausten perusteella olevan kovinkaan helppoa. Maakuntatason luottamuselimissä toimineiden käsitykset vaikutusmahdollisuuksistaan olivat kuitenkin rivivaltuutettujen arvioita rohkaisevampia; yksi maakuntahallituksessa vaikuttanut arvioi, että ”mk-hallituksessa ollessa pystyin hyvinkin

vaikuttamaan [...] Tällä hetkellä en ole ko. elimissä mukana, enkä koe olevani mitenkään erityisen vaikutusvaltainen näissä asioissa.” (Haastateltava 1) Toinen maakuntahallituksessa toiminut vastaaja koki myös voineensa vaikuttaa maakuntahallituksen jäsenyyden aikana enemmän, ”mutta aika paljon asiat ovat kiinni omasta aloitteellisuudesta ja asioiden selvittämisestä”. (Haastateltava 8)

Muiden kahdeksan valtuutetun arviot olivat huomattavasti pessimistisempiä. Maakuntatason ohjelmat koettiin etäisiksi ja niihin vaikuttaminen työlääksi. Useassa vastauksessa rivivaltuutetun vaikutusmahdollisuudet arvioitiin vähäisiksi, jopa olemattomiksi.

Maakunnan liiton roolia aluekehitystyössä selvittäneiden kysymysten kautta saatujen vastausten perusteella vaikuttaa varsin loogiselta, että valtuutetut arvioivat tärkeimmäksi vaikuttamisväyläkseen toimimisen ylikunnallisissa luottamuselimissä ja tiiviin yhteydenpidon ylikunnallisissa luottamustehtävissä toimiviin henkilöihin.

#### **5.4. Euroopan unionin roolista aluekehitystyössä**

Valtuutettujen käsitykset Euroopan unionin roolista aluekehitystyössä kulminoituivat näkemykseen unionista toimintaa rahoittavana tahona. Eräs vastaaja muun muassa arvioi, että ”aluekehitys hiljenee reippaasti, jos Euroopan unionin rahastokauden loppuvat”. (Haastateltava 3) Euroopan unionista tulevan rahoituksen nähtiin realisoituvan nimenomaan hanketyössä. Toinen vastaaja totesi, että kun ”[...] elämme nykyään hankkeiden ja projektien aikaa on EU:n rooli rahoituskanavana merkittävä” (Haastateltava 5) Edelleen eräs vastaaja arvioi, että ”EU:n rooli aluekehityksessä on merkittävä maataloustuissa ja erilaisissa EU:n rahoittamissa hankkeissa” (Haastateltava 6)

Ainoastaan kaksi vastaajaa viittasi unionin poliittiseen rooliin laajemmin kuin ainoastaan rahoittajana. Siitäkin huolimatta, että Euroopan unionin roolia aluekehitystyössä erikseen jatkokysymyksellä kysyttiin. EU:n merkitystä maataloustuissa ja hanketoiminnassa korostanut vastaaja jatkaa:

yleisellä tasolla EU vaikuttaa koko ajan entistä enemmän alueiden ja valtioiden kehitykseen. EU:n taloustilanteella on suora vaikutus pieninkin kunnan budjettiin ja sitä myötä alueen kehittymiseen. Luultavasti tulevaisuudessa integraatio menee pitemmälle ja näin EU:sta tulee entistä vaikuttavampi toimija. (Haastateltava 6)

Toinen viittaus EU:n rooliin poliittisena vaikuttajana aluekehitysjärjestelmässä sisältyi ironiseenkin arvioon siitä, ”kuinka tuntuu mukavalta saada EU:lta rahaa, mutta aikanaan samaan tarkoitukseen ei ’kansallista’ rahaa herunut”. (Haastateltava 5)

Kysyttäessä valtuutetuilta heidän käsityksiään siitä, kuka käyttää valtaa aluekehitystyössä, ainoastaan yksi vastaaja mainitsi Euroopan unionin nähden sen vaikuttavan maakuntatason aluekehittämissuunnitelmiin ja sitä kautta edelleen seudullisiin vastaaviin. Hän arvioi, että maakunnan liitolla on oma roolinsa toimintalinjapainotuksissa, ”mutta nekin on Eu-tasolta ohjastettu. Seutukunnassakin voidaan tehdä omia painotuksia, mutta eihän ne kummasti voi poiketa linjasta”. (Haastateltava 1)

### **5.5. Valtuutettujen näkemyksiä roolistaan aluekehitystyössä**

Vastauksissa kautta koko kysymyspatteriston nousi esille kommentteja, ajatuksia, suoria ja epäsuoria huomioita liittyen valtuutetun rooliin aluekehitystyössä sitä erikseen kartoittaneen kysymyksen lisäksi. Vaikka aluekehittäminen miellettiin monen vastaajan tapauksessa ”tottakait” osaksi valtuutetun tehtäväkenttää, vastauksissa korostui vaikuttamiskeinojen rajallisuus sekä kykenemättömyys päästä konkretiaan asiassa joko informaation saannin vaikeuden tai oman aktiivisuuden ja kiinnostuksen puutteen vuoksi. Toisaalta nähtiin, että aluekehittämistä ei voi määritellä kuuluvaksi valtuutetun tehtäväkenttään siitä syystä, että ”valtuuston jäsen ei juurikaan valtuustokaudella pääse edes sisälle asiaan”.

Valtuutetun tärkeimmiksi keinoiksi aluekehitystyöhön vaikuttamiseksi valtuutetut arvioivat vaikuttamisen itse ylikunnallisissa luottamustehtävissä tai aktiivisen yhteydenpidon ylikunnallisissa luottamustehtävissä toimiviin henkilöihin. Olipa sitten itse ylikunnallisissa toimielimissä edustettuna tai pyrkipä vaikuttamaan niissä toimivien henkilöiden kautta, vaikuttamisen koettiin edellyttävän huomattavaa omaa aktiivisuutta ja kiinnostusta asiaan. Aktiivisuuden ja perehtymisen edellyttämä ajankäyttö koettiin kuitenkin lähes kohtuuttomaksi. Erään vastaajan mukaan ”tavallisella valtuutetulla ei ole mahdollisuutta eikä aikaa perehtyä kuin niihin asioihin joista päättää itse” ja ”yhden ihmisen aika on rajallinen kun on vielä hoidettava omakin työ”. (Haastateltava 10)

Toisaalta syyttävällä sormella osoitettiin myös valtuutettuja itseään, ei ainoastaan järjestelmän valuvikoja tiedonsaannin vaikeudessa. Erään vastaajan mukaan ”rivivaltuutetulla kanavat ja halu vaikuttaa puuttuvat liian usein” ja ”asiaan vaikuttaa myös valtuutetun oma asenne ja aktiivisuus”. (Haastateltava 2)



Turhautumista vastaajien keskuudessa näytti tiedonsaannin hankaluuden ohessa synnyttävän erityisesti maakuntatason strategioihin vaikuttamismahdollisuuksien vähäisyys. Järjestelmän tiedonsaantiin liittyvän ongelman ja kunnan/yksittäisen valtuutetun mielipiteen painoarvon ohella ohjelmaprosessia ja aluekehitystyötä moitittiin myös kovin virkamiesvetoiseksi. Edellä esiteltyt valtuutettujen näkemykset/kokemukset maakuntatason luottamuselimissä toimivien henkilöiden vaikutusmahdollisuuksista aluekehitystyössä olivat sentään rohkaisevampia.

Eräs vastaaja tiivistä vastauksessaan kysymykseen ”Miellätkö aluekehittämisen osaksi valtuutetun tehtäväkenttää” haastattelun yleisen tunnelman kohtalaisen hyvin: ”Oikeastaan voisin sanoa, että tavan valtuutetun rooli on vain mielessään siunailla kaikkia ’rojekteihin’ upotettavia euroja ja joko siunata tai tuomista hankerahojen kuntaosuudet.” (Haastateltava 1)

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Haastatteluvastausten perusteella vaikuttaisi siltä, että valtuutetut tiedostavat aluekehitystyön luonteen; ohjelmaperusteisuuden sekä siihen liittyvän päätöksenteon monikerroksisuuden. He uskovat kuntien ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden yhteistyönä laadittujen puiteohjelmien olevan merkittävimpiä aluekehittämisen välineitä ja niiden suuntaavan aluekehitystyötä, eniten ohjelma-alueen keskuksissa. Haapajärven tapauksessa valtuutetut arvioivat valtaa aluekehitystyössä käytettävän seudullisessa keittämisorganisaatiossa Nihakissa, maakunnan liitossa sekä mainittujen organisaatioiden toimintaa ohjaavissa luottamuselimissä.

Omaa vaikutusvaltaansa aluekehitystyötä ohjaavien ohjelma-asiakirjojen laatimisprosessissa arvioidessaan valtuutetut olivat varsin pessimistisiä ylikunnallisten strategioiden suhteen, sen sijaan oman kunnan strategiaan koettiin olevan mahdollista vaikuttaa jopa täysipainoisesti. Ylikunnallisissa luottamustehtävissä – maakuntahallituksessa, maakuntavaltuustossa, seutuhallituksessa ja seutuvaltuustossa – vaikuttavien valtuutettujen vaikutusmahdollisuudet arvioitiin rivivaltuutetun mahdollisuuksia paremmiksi, kuitenkin myös kyseisissä positioissa vaikuttavan panoksen aluekehitystyöhön saavuttamiseksi arvioitiin edellyttävän huomattavaa omaa aktiivisuutta ja perehtymistä asioihin. Jopa siinä määrin, että aktiivisuuden ja itseopiskelun aiheuttamat ajankäytölliset kustannukset arvioitiin kohtuuttomiksi. Niin ylikunnallisissa luottamustehtävissä toimivien kuin rivivaltuutettujen mahdollisuuksia vaikuttaa aluekehitystyöhön ja sitä ohjaaviin asiakirjoihin koettiin rajoittavan myös aluekehitystyön virkamiesvetoisuus – niin strategiatyöskentelyssä kuin käytännön hanketyössä.

Vaikka haastattelussa käsitellyt eritasoiset ohjelma-asiakirjat miellettiin jossakin määrin alisteisiksi ylemmän tason aluekehitysasiakirjoille, Euroopan unionille annettiin hämmästyttävän vähän painoarvoa arvioitaessa aluekehitystyön sisältöjen suhteen käytettyä päätösvaltaa. EU:n rooli koettiin merkittävänä lähinnä rahoittajan roolissa.

Merkittävin ristiriita haastatteluvastauksissa on kuitenkin valtuutettujen lähes yksimielinen näkemys siitä, että aluekehitystyö on ”totta kait” osa valtuutetun tehtäväkenttää, mutta aluekehitystä merkittävimmin ohjaaviksi välineiksi määriteltyihin ohjelma-asiakirjoihin ei koettu voitavan vaikuttaa kuin oman kunnan tasolla. Tutkimusaineiston perusteella voidaan näin ollen väittää, että

1. aluekehitystyö ei ole tällä hetkellä merkittävässä roolissa valtuutettujen tehtäväkentässä ja edelleen, että valtuutettujen rooli aluekehitystyössä on vähäinen

Paitsi aluekehitystyön tuntemus myös kyky ja halu vaikuttaa siihen keskittyvät tietyille, ylikunnallisissa luottamustehtävissä toimiville valtuutetuille sekä viranhaltijoille. Mutta kuten mainittu, myöskään ylikunnalliset luottamustehtävät eivät automaattisesti takaa osallisuutta ja merkittävää panosta aluekehitystyöhön, vaan positiossa toimiminen edellyttää huomattavaa omaa aktiivisuutta ja kiinnostusta asiaan. Nähdäkseni ongelma liittyy Niemi-Iilahden ym. (2002, 75) arvioon siitä, että vaikka suomalaiseen aluehallintoon sisältyy periaatteessa selkeä edustuksellisen demokratian elementti maakuntavaltuustojen kautta, ongelmana voidaan pitää sitä, että valtuutetut ovat kyllä kansalaisten valitsemia, mutta eivät nimenomaisesti aluepäättäjän tehtäviin. Lisäksi maakuntavaltuustojen päätöksenteon kohteena on kohtalaisen suppea tehtäväalue.

Samankaltaiset ongelmat vaivaavat myös seututasoisen ylikunnallista päätöksentekoa. Seutuvaltuustot tuovat maakuntavaltuustojen ohella kansalaisten ääntä aluehallinnossa ja aluekehitystyössä kuuluville, mutta niihin liittyy maakuntavaltuustollekin ominainen tehtäväkuvan suppeus sekä muita, merkittäviä demokratiavajeen kaltaisia ongelmia kuten äänestäjien yhä tuntema vieraus seututasoisen toimielimiä kohtaan ja niissä tapahtuvan toiminnan mieltäminen toissijaiseksi, jopa olemattomaksi, äänestyspäätöstä kunnallisvaaleissa tehtäessä. Seutukuntatasoisen aluekehitystyöhön ja sen prosesseihin olisi myös tutkielmani aineiston perusteella syytä kiinnittää huomiota, sillä seutukunnan kehittämisorganisaatio Nihak ry arvioitiin Haapajärven tapauksessa merkittäväksi toimijaksi ja vallankäyttäjäksi aluekehitystyössä arvion ollessa päätöksentekorakenteita objektiivisestikin tarkastellen tosi. Nihak ry vastaa seudun kehittämisestä tuottamalla elinkeinopalvelut seutukunnan kunnissa ja vastaamalla ohjelmaperusteisesta aluekehitystyöstä. Myös Niemi-Iilahti ym. (2002, 76, 92) ovat arvioineet seutukunnat ja niissä tapahtuvan toiminnan aluehallinnon ja aluekehitystyön näkökulmasta erityiseksi haasteeksi.

Seutukunnallisen aluekehitystyön vahvasti kansanvallan toteutumisen mahdollisuuksiin vaikuttava elementti on toiminnan perustuminen laajan kehittäjäverkoston yhteistyöhön. Aluekehityksen seudulliset strategiat laaditaan kehittäjäverkoston osapuolten yhteistyönä. Aineistoanalyysin myötä on todettu, että valtuutettujen vaikutusmahdollisuudet strategiatyöskentelyssä seututasolla ovat heikot, jolloin voidaan todeta, että valtaa strategiatyöskentelyssä käyttävät muut kuin kuntalaisia edustavat tahot. Palaan kansanvallan

mahdollisuuksiin seututason strategiatyössä jälleen pohdinta-osiossa. Haastatteluaineiston perusteella voidaan kuitenkin väittää, että governance-hallintamentaliteetille ominainen

2. edustuksellisen toimielimen paikka – yhtenä toimijana monen toimijan muodostamassa verkostossa – toteutuu alue- ja paikallistasolla aluekehitystyössä.

Tästä huolimatta kunnan elinvoimaisuus eri mittareilla mitattuna mielletään poliittisten päätöksentekijöiden välittömäksi tai välilliseksi aikaansaannokseksi, toistaiseksi myös kansalaisille ensisijainen ja ainoa institutionalisoitu tapa reagoida aluekehitystyön tuloksiin on tehdä äänestyspäätös kunnallisvaaleissa. Tästä syystä

3. vastuu aluekehitystyöstä säilyy kunnallisissa ja ylikunnallisissa toimielimissä vaikuttavilla luottamushenkilöillä.

Vaikka siis aluekehitysjärjestelmän valta-vastuusuhteet ovat kunnanvaltuutettujen näkökulmasta epäedulliset, ovat kunnanvaltuutetut – aluekehitystyön poliittiset toimijat – kuitenkin sitoutetut palvelemaan olemassa olevaa järjestelmää. Tämä aluekehitystyön ominaispiirre ja keskeinen paradoksi kytkee tutkimuksen empiirisen osion teoriaosiossa esiteltyyn Euroopan unionin hallintatapaan ja vallankäytön muotoihin.

Nimittäin onnistuakseen omassa roolissaan aluekehitystoimijana mahdollisimman hyvin, tulee valtuutettujen sitoutua nykyisiin aluekehitystyön käytäntöihin. Stefan Sjöblomin (2006, 80) tapaan väitän siirtymän perinteisestä valtiokeskeisestä aluepolitiikan ohjelmaperustaiseen kehittämisspolitiikkaan EU-jäsenyyden myötä olleen iso, periaatteellinen muutos, sillä kumppanuusperiaatteeseen pohjautuvalla, rakennerahastojen kanavoimiin suhteellisen mittaviin voimavaroihin perustuvalla aluekehitystyöllä on voimakas toimijoita sitouttava luonne. Keskeistä kumppanuuksiin ja EU:n termein ”monien toimijoiden osallistamiseen” perustuvassa aluekehittämisen toimintamallissa on, että kehittämissohjelmat ja –hankkeet eivät toimi EU:n näkökulmasta ainoastaan voimavarojen välittäjänä, vaan niillä oletetaan olevan EU:ta vahvistavia vaikutuksia kansallisvaltiotasolla. Ohjelmien ja hankkeiden kautta hyvin laaja toimijajoukko on kytketty alueelliseen kehittämistyöhön.

Samalla EU:lle ja kansallisvaltioille on luotu väline poliittisen tuen maksimoimiseksi sitouttamalla mahdolliset paikalliset vastustajat päätöksentekoon. Kehittämissprojektit ovat tässä suhteessa keskeisiä organisaatioita. Projekteilla ylikansallisten ohjelmien ja paikallisen toimeenpanon välisiä jännitteitä pyritään hallitsemaan. (Sjöblom 2006, 80)

Sjöblom peräänkuuluttaakin analyysiä projektimaisen organisointimallin vaikutuksista eri toimijoiden mielipiteisiin alueellisesta kehittämistyöstä, jota tarvetta oma tutkielmani nähdäkseni palvelee.

Kunnan poliittisen johdon eli kunnanvaltuutettujen rooli aluekehitystyössä ja aluekehitysjärjestelmässä voidaan nähdä Euroopan unionin poliittisena rationaliteettina, jolla unioni ruokkii governancen regiimille ominaista hallintamentaliteettia; verkostomaista, eri tahojen deliberaatioon perustuvaa, parlamentarismia karttavaa päätöksentekojärjestelmää. Ohjelmaperusteisessa aluepolitiikassa erilaiset hankkeet ja hanketoiminnan käytännöt voidaan nähdä Foucault’laisittain teknologioina, joilla toimijoita pyritään sitouttamaan tietynlaisia valtarakenteita ylläpitävään toimintaan. Kuten Sjöblom (2006, 80) on esittänyt, toimivat hanketoiminta/kehittämisprojektit logiikalla, jolla myös mahdolliset paikalliset vastustajat voidaan sitouttaa päätöksentekoon, sillä kuntatason valta aluekehitystyössä perustuu ohjelmaperustaisen aluepolitiikan olennaiseen toimintamuotoon, hanketoimintaan, omarahoituksen hankkeisiin myöntämisen kautta osallistamalla sen strategian laadintaan, jota toteuttavia hankkeita rahoitetaan. Mikäli siis kunnan poliittinen johto pyrkii toteuttamaan tärkeintä tehtäväänsä, kunnan asukkaiden hyvinvoinnista huolehtimista, tulee sen sitoutua aluekehitysjärjestelmään, sillä ohjelmaperusteiseen aluekehitystyöhön osallistuminen, erilaiset EU-osarahoitteiset aluekehityshankkeet, kun ovat nykyisin keskeisin aluekehittämisen muoto.

Kunnanvaltuutettujen roolin aluekehitystyössä ja aluekehitysjärjestelmässä ilmentäessä todistetusti governance-hallintamentaliteetin useimpia määrittelyperusteita, voidaan väittää, että

4. myös aluekehitystyöhön ja siihen liittyvään järjestelmään pätee governancen kohdistettu kritiikki.

Myös aluekehitystyö luo osallistumismahdollisuuksia toimijoiden välillä asymmetrisesti. Kansalaisten mielipide ei kanavoidu päätöksentekoon ennen kaikkea äänestämällä, sillä edustuksellisen elimen, kunnanvaltuuston ja valtuutettujen rooli aluekehitystyössä on vähäinen. Lukuisista aluekehitysverkostossa vaikuttavista tahoista ja etujärjestöistä dominoivat edunvalvonnan kannalta tarpeellisia resursseja (joko rahallista tai sosiaalista pääomaa/asiantuntijuutta) omaavat tahot. Kuitenkin, aluekehitystyön ollessa joko epäonnistunut tai riittämätöntä, miksi voi tulkita esimerkiksi kunnan väestömäärän tappiollisen kehityksen, elinkeinoelämän tappiot, kyvyttömyyden reagoida

rakennetyöttömyyden aiheuttamiin ongelmiin, palvelutason heikkenemisen ja niin edelleen, kehityksestä vastuuseen joutuu ensisijaisesti kunnan poliittinen ja osin virkamiesjohto.

5. Aluekehitystyö ja siihen liittyvä järjestelmä voidaan siis nähdä osana Euroopan unionin hallintatapaa ja unionin vallankäytön rationaliteetteja ja teknologioita.

Hallinnan ja valta-analyttisestä näkökulmasta Euroopan unionin hallintatapa on osa auktoriteettien, tässä tapauksessa Euroopan unionin johtavien poliitikkojen ja virkamiesten laskelmoitua ja rationaalista toimintaa. Luotua järjestelmää, luotuja politiikkoja ja käytänteitä ei voida pitää sattumana, vaan ne voidaan nähdä hallitsemisen mekanismeina, joilla taloudellinen, yhteiskunnallinen ja henkilökohtainen toiminta pyritään suuntaamaan tiettyjä yhteiskunnallis-poliittisia päämääriä tukeviksi. Euroopan unionin tapauksessa nämä yhteiskunnallis-poliittiset päämäärät olisivat oma, erillinen tutkimuksen kohde. Voitaneen kuitenkin väittää, että

6. osa Euroopan unionin hallintatapaa ja sen strategisia tavoitteita on tämän tutkimuksen perusteella vallan keskittäminen aluekehitystyötä ja aluepolitiikkaa koskevassa toiminnassa Euroopan unionille.

Governance eurooppalaisena hallintatapana ja hallitsemisen regiiminä on käsittehistoriallisen tarkastelun valossa tiiviisti kytköksissä uusliberalistiseen perinteeseen ja muun muassa uusliberalistiseen talouspolitiikkaan. Näin ollen

7. Euroopan unionin aluepoliittisen järjestelmän alue- ja paikallistason monia toimijoita vahvasti sitouttava luonne sitouttaa toimijoita edelleen talouselämän toimijoita valtauttavaan toimintatapaan.

Tiivistetysti voidaan väittää, että kansanvaltaa aluekehitystyössä edustavien valtuutettujen rooli aluekehitysjärjestelmässä ja siihen liittyvässä päätöksenteossa on vähäinen. Alue- ja paikallistason aluekehitystyö tapahtuu pitkälti sellaisten periaatteiden ja toimintatapojen varassa, jotka ilmentävät Euroopan unionin hallintatapaa, governance-hallintamentaliteettia. Tästä seuraa, että valta ja vastuu aluekehitystyössä eriytyvät toisistaan. Vastuu säilyy aluekehitystyöhön institutionalisoidun luottamuselimen, kunnanvaltuuston, edustajilla vallan keskittyessä Euroopan unionille. Aluekehitysjärjestelmä on rakennettu vastaamaan unionille suosiollisiin vallankäytön tapoihin, jolloin se voidaan nähdä osana Euroopan unionin hallintatapaa, siis vallankäytön rationaliteetteina ja teknologioina. Euroopan unionin hallintatapa heikentää parlamentarismia ja edustuksellisten toimielimien valtaa

päätöksenteossa. Edelleen aluepoliittisen- ja aluekehitysjärjestelmän alue- ja paikallistason monia toimijoita todistetusti sitouttava luonne sitouttaa toimijoita myös teorisiossa kuvattuun, governancen talouselämän toimijoita valtauttavaan uusliberalistiseen toimintatapaan, mikä on omiaan vahvistamaan eliitti- ja asiantuntijavaltaa. Governancen kriittisen tarkastelun valossa onkin perusteltua väittää, että

8. kansanvalta aluekehitystyössä ei toteudu.

## 7. LOPUKSI

Pro gradu-tutkielman tekoprosessi on ollut mielenkiintoinen matka aluehallinnon ja aluepoliittisen toimijaverkoston maailmaan. Alun perin kiinnostus aluekehitystyöhön virisi työskennellessäni tutkielmassakin esitellyn seudullisen kehittämisorganisaation Nihak ry:n palveluksessa. Työsuhteen aikana massiivinen EU-byrokratia valkeni hankerahoitushakemuksia laatiessa, kilpailutuksia tehdessä sekä seuratessa hankeprosessia aina hankehakemuksesta seututason aluekehitysviranomaisten neuvonnan, maakuntatason aluekehitysviranomaisten ja seutuhallituksen kautta seutu- ja kunnanvaltuustojen hyväksyttäväksi. Toisaalta työskennellessäni Suomen pohjoisten maakuntien edunvalvontatoimistossa, Pohjois-Suomen EU-alueoimistossa Brysselissä, avautui näkymä Euroopan unionin lobbausjärjestelmään ja sen asymmetriseen konsultointikulttuuriin. Pohjois-Suomen EU-alueoimiston keskeisenä funktiona on olla vaikuttamassa koheesiopoliitiikan rahastoihin niin, että pohjoisten alueiden erityisolosuhteet huomioitaisiin mm. korvamerkityllä rahalla aluekehitysvaroja kohdennettaessa. Uskoni järjestelmän demokraattisuuteen järkkäyi, lisäksi kalliit edunvalvontamenettelyt herättivät kysymyksiä järjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta ylipäätään.

Nytemmin luottamustoimeni Haapajärven kaupunginvaltuutettuna ja Nivala-Haapajärven seutuvaltuutettuna ovat niin ikään avanneet uusia näkymiä aluekehittämisen arkipäivään; ne ovat antaneet paitsi pontta tutkimuksen tekemiselle myös oman käden kokemusta ja tietoutta aihepiiristä. Olen pyrkinyt pitämään omat subjektiiviset kokemukseni ja niistä viriävät olettamukset riittävän etäällä tutkimusta tehdessäni. Ne ovat kuitenkin antaneet motivaatiota selvittää aluekehitysjärjestelmää ja eri toimijoiden roolia siinä.

Olen edellä pyrkinyt kuvaamaan suomalaista aluekehitysjärjestelmää; sen EU-, kansallista, alueellista ja paikallistasoa. Olen haastatellut sähköpostitse haapajärvisiä kaupunginvaltuutettuja selvittääkseni päättäjien subjektiivisia kokemuksia heidän roolistaan aluekehitystyössä. Saatuja vastauksia olen tarkastellut hyödyntäen hallinnan analytiikan ja hallintamentaliteettitutkimuksen välineitä arvioidakseni kriittisesti aluekehitystyön käytäntöjä eräänlaisina governance-hallintamentaliteetin rationaliteetteina ja teknologioina. Johtopäätökset -osiossa olen vastannut esittämiini tutkimuskysymyksiin kuntapäättäjän roolista aluekehitystyössä, governance-hallintamentaliteetin ja aluekehitystyön käytänteiden suhteesta sekä edellisten vaikutuksista kansanvallan toteutumiseen aluekehitystyössä.



Tutkimustulosten ja niistä tekemiäni pohdintojen perusteella olen väittänyt, että kansanvalta aluekehitystyössä ei tällä hetkellä toteudu ja että aluekehitystyön käytänteet tukevat eurooppalaista hallintamentaliteettia, joka johtaa vallan aluekehittämisessä keskittymiseen Euroopan unionille ja vastuun säilymiseen alue- ja paikallistasolla, erityisesti kunnanvaltuutetuilla.

Seuraavaksi esitän joitakin pidemmälle vietyjä pohdintoja liittyen aluekehittämisen organisatorisiin järjestelyihin sekä aluepoliittisiin kysymyksiin laajemmin. Perustan pohdintani saatuihin tutkimustuloksiin sekä edellä kuvatuissa positioissa toimiessa tekemiini omiin havaintoihin. Esitetyt, hallinnollisiin rakenteisiin liittyvät näkemykset eivät vastaa tutkimuskysymyksiin sinänsä, näen kuitenkin hyväksyttävänä ja tarkoituksenmukaisena ottaa tutkimustulosten perusteella kantaa järjestelmän tulevaisuuteen ja tehdä joitakin pidemmälle meneviä tulkintoja.

Kuvailtua aluekehittämisen todellisuutta on käytännössä äärimmäisen haastavaa, liki mahdotonta, muuttaa demokraattisempaan suuntaan ilman, että koko Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan käytäntöjä muutettaisiin. Ohjelmaperusteinen, erilaisten rahastojen avulla hankkein ja projektein toteutettava aluekehitystyö toimii logiikalla, joka sitouttaa toimijoita eri hallinnon tasoilla voimakkaasti olemassa olevaan järjestelmään. Governance-hallintamentaliteetille ja Euroopan unionille ominaiset hallintatavat on sisäänrakennettu aluepoliittiseen ja aluekehitysjärjestelmään muun muassa hanketoiminnan rahoituksen käytäntöihin sekä verkostoissa tapahtuvaan strategiatyöskentelyyn.

Kunnanvaltuutettujen tehtävä on tällä hetkellä pyrkiä mahdollisimman vaikuttavaan panokseen aluekehitystoimijoiden muodostamassa verkostossa strategiatyöskentelyn aikana. Tätä edesauttaa hyvä perehtyminen aluekehitysjärjestelmään sekä aktiivinen yhteydenpito luottamushenkilöihin ja muihin, epävirallisiinkin aluekehitystoimijoihin.

Nähdäkseni kunnanvaltuutettujen osallisuutta aluekehitystyöhön on jonkin verran mahdollista tehostaa informaatiojärjestelmää eli tiedonkulkua aluekehitystematiikan osalta parantamalla sekä turvaamalla poliittisessa vastuussa oleville päätöksentekijöille ratkaiseva sananvalta aluekehitysvarojen käyttöä ja päätöksentekoa koskevissa perusratkaisuissa. Tiedonkulun ja päätösvallan vahvistaminen kunnanvaltuutettujen hyväksi ilman kokonaisvaltaisia institutionaalisia uudelleenjärjestelyjä on kuitenkin varsin rajallinen keino kansanvallan vahvistamiseksi aluekehitystyössä. Jo tällä hetkellä esimerkiksi kehittämisorganisaatio Nihak ry:n säännöissä 6§:ssä todetaan, että valittaessa seutuvaltuustoon jäseniä on mahdollisuuksien

mukaan huomioitava (poliittisten) ryhmien edustavuus kuntien valtuustoissa. Tätä periaatetta jäsenvalinnassa on nähdäkseni noudatettu. Suoralla vaalilla valittava seutuvaltuusto nähdäkseni lisäisi byrokratiaa ja olisi seutuvaltuuston ja -hallituksen tämänhetkisiä toimivaltuuksia ajatellen aivan liian massiivinen ja kallis menettelytapa.

Omien kokemusteni perusteella Nivala-Haapajärven seutu Nihak ry on toteuttanut perustehtävänsä, alueen kehittämistä, varsin hyvin. Seutuvaltuuston ja -hallituksen toiminnasta on omien kokemusteni perusteella myös kohtalaisen vaivatonta saada tietoa ja strategiatyöskentelyn yhteydessä on mahdollisuuksien mukaan kuultu myös kuntien luottamusjohtoa. Tämän hetkisessä tilanteessa, jossa valtuutetut eivät ole valittuja ensisijaisesti aluepäättäjän tehtäviin on aivan olennaista kysyä, minkä verran kunnanvaltuutetuilta voi edellyttää perehtymistä ja sitoutumista seutu- ja maakuntatason toimielimien vastuulla oleviin aluekehitysstrategioihin ja -tehtäviin. Haastattelemieni valtuutettujen vastauksissa liittyen valtuutetun vaikutusmahdollisuuksiin aluekehitystyössä moitittiin myös valtuutettujen kiinnostuksen ja aktiivisuuden puutetta aluekehitystä koskevissa asioissa. Olipa ylikunnalliseen päätöksentekoon/strategiatyöskentelyyn perehtyminen ja vaikuttavakin osallistuminen mahdollista tai ei, ei sitoutuminen työskentelyyn välttämättä ole täysipainoista poliittisista syistä. Haapajärven tapauksessa Nivala-Haapajärven seutu Nihak ry:n tekemään kehittämistyöhön ja organisaatioon itsessään on ollut havaittavissa skeptistä suhtautumista monenlaisista poliittisista ja epäpoliittisista syistä jo organisaation perustamisajoista lähtien.

Kuten edellä johtopäätöksissä todettiin, seutukunnallinen aluekehitystyö perustuu kehittäjäverkostossa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Sotarauta & Linnamaa (1999) uskovat, että toimiva seutukunnallinen kehittäjäverkosto edellyttää verkoston jäsenten keskinäisriippuvuuden oivaltamista sekä toimijoiden välistä tiivistä ja laadukasta yhteistyötä. Seudullisen yhteistyön pullonkauloja sitoutumattomuuden lisäksi synnyttävät inhimilliseen kanssakäymiseen liittyvät vaikeudet kuten yhteensopimattomuus, eristäytyminen, informaation panttaaminen, luottamuspula ja kurittomuus. Seutuyhteistyön vaikuttavuus ja demokraattisuus voisivat parantua, mikäli edellä kuvaillut ongelmat voitettaisiin. Edelleen ongelmana kuitenkin on, missä määrin valtuutetuilta voidaan edellyttää/voidaanko edellyttää sitoutumista ylikunnalliseen päätöksentekoon esimerkiksi tapauksessa, jossa kunnan poliittinen tahtotila suosii vahvasti itsenäistä kuntaa. Sotarauta ym. (1999) uskoo, että tällä hetkellä toimijat osallistuvat alueellisten strategioiden laadintaan pitkälti siksi, että niiden on pakko ja se kuuluu organisaation tehtäviin. Tällöin sitoutuminen strategiaan ja

yhteistoimintaan on ymmärrettävästi hyvin ohutta. Myös Sotarauta ym. (1999) kyseenalaistavat – eivät vähätelläkseen alueellisen kehittämistyön tärkeyttä vaan suunnatakseen huomion aluekehitykseen osallistuvien tahojen toimintalogiikkaan – miksi toimijoiden ylipäättään tulisi sitoutua alueellisiin strategioihin ja niiden laatimiseen? Tämä kysymys sitoo aluekehittämistyön jälleen teoria-osiossa esitettyihin hallinnan rationaliteetteihin ja teknologioihin sekä aluekehitystyön monia toimijoita vahvasti sitouttavaan luonteeseen.

Näkisinikin, että mikäli kansanvaltaa halutaan institutionaalisella tasolla vahvistaa, tarvitaan vapaisiin vaaleihin perustuva menettely päätöksentekijöiden valitsemiseksi niihin toimielimiin, jotka päättävät aluekehitysvarojen kohdentamisesta. Haapajärven tapauksessa tämä olisi syytä ottaa huomioon meneillään olevien kuntarakenneselvitysten yhteydessä. Pohdinnassa on muun muassa seutukunnan laajuinen kuntaliitos, minkä toteutuessa uskoisin seudullisen kehittämisorganisaatio Nihak ry:n olevan mahdollista sitouttaa parlamentaarisen valmistelun ja päätöksenteon piiriin ilman, että se merkittävästi heikentäisi aluekehitys- ja hanketyöskentelyn onnistumisen edellyttämää päätöksenteon tehokkuutta ja joustavuutta.

Oma lukunsa kansanvallan vahvistamiseksi aluekehitystyössä olisi suoralla kansanvaalilla valittu maakuntavaltuusto, jonka toimialaan maakuntaohjelman ja maakuntasuunnitelman valmistelu ja päätöksenteko aluekehitystyötä koskevissa perusratkaisuissa näin kuuluisi. Tätä vaihtoehtoa puoltavat valtuutettujen näkemykset eri strategioiden merkityksestä aluekehitystyössä sekä heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa strategioiden sisältöön. Kaupunkistrategiaa lukuun ottamatta aluekehittämistä suuntaaviin ohjelma-asiakirjoihin koettiin olevan liki mahdotonta rivivaltuutettuna vaikuttaa. Myös ylikunnallisissa luottamuselimissä toimivien nähtiin voivan vaikuttaa strategioiden sisältöihin vain rajallisesti ja silloinkin oman erityisen aktiivisen ja aluekehityksestä kiinnostuneen asenteen ehdoin. Ylikunnalliset strategiat kuitenkin nähtiin aluekehitystyötä vahvasti ohjaaviksi välineiksi. Mikäli maakuntavaltuusto valittaisiin suoralla kansanvaalilla, aluekehitystyö olisi jo lähtökohtaisesti kiinteä osa maakuntavaltuutetun tehtäväkenttää. Aluekehitystyöhön liittyvät valtuutettujen ajankäytölliset ongelmat helpottuisivat, samoin kansanvalta olisi aidosti vaikuttamassa myös maakuntatason aluekehitystä ohjaavissa strategioissa, jotka edelleen vaikuttavat hankerahoitusten valinnassa jatkotoimenpiteitä ja toteuttamista varten.

On kuitenkin muistettava, että kansanvallan vahvistaminen seudullisissa ja maakunnallisissa toimielimissä ei kuitenkaan ratkaisisi aluekehitykseen liittyvää perustavanlaatuisia ongelmia,

jonka juuret ovat Euroopan Unionin alue- ja rakennepoliittisessa järjestelmässä sekä silläkin politiikkasektorilla toteutuvissa Euroopan Unionin hallintatavoissa ja niitä ohjaavissa periaatteissa. Vaikka edustukselliset ja kansanvaltaiset toimielimet päättäisivät siitä, mille hankkeelle rahoitusta myönnetään, säilyisi aluekehitysviranomaisten painava rooli hankepriorisoinnissa. Myös huolimatta siitä, että aluekehitysviranomaisten roolia hankekokonaisuuden muodostumisessa rajoitettaisiin, olemassa olisi yhä edelleen lukuisten eri toimijoiden mahdollisuus ottaa osaa aluekehitystyöhön hankerahaa hakemalla. Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin sekä eri eturyhmien välinen vuoropuhelu on kiinteä osa aluekehitysjärjestelmään mm. MYR-menettelyjen muodossa, hankerahoituksen logiikassa - jossa EU-rahamyöntäminen edellyttää rahoitusta myös yksityiseltä ja julkiselta sektorilta - sekä Euroopan Unionin tasolla alue- ja rakennepoliittisessa päätöksenteossa.

Uskonkin aluekehitysjärjestelmässä olevan edelleen lukuisia seikkoja, joita on tutkimuksien syytä selvittää. Oma tutkimukseni käsittelee vain yhden kunnan valtuutettujen kokemuksista saatua informaatiota. Relevanttia olisi voinut olla ottaa haastatteluihin mukaan myös kunnan virkamiesjohto, joilla näkemys kunnan roolista aluekehitystyössä voi hyvinkin olla toisenlainen – toki se ei kansanvallasta aluekehitystyössä niinkään mitään kertoisi. Myös useamman kunnan kattava tutkimus voisi antaa vertailupohjaa ja kenties auttaa löytämään hyväksi havaittuja käytäntöjä esimerkiksi informaatio-ongelman korjaamiseksi aluekehitystyössä. Omassa tutkimuksessani tätä olisi voinut selvittää pyytämällä valtuutetuilta näkemyksiä siitä, millä tavalla tämän hetkistä aluekehitysprosessia Haapajärven osalta voitaisiin kehittää niin, että valtuutetut kokisivat vahvemmin voivansa aluekehitystyöhön vaikuttaa. Toki mielenkiintoista olisi selvittää erityisesti maakuntavaltuutettujen käsityksiä maakuntaohjelman ja – suunnitelman laatimisprosessista ja sen vaikutuksista edelleen sille alisteisiin kehittämisstrategioihin kuin myös mahdollisuutta suoralla vaalilla valittavaan maakuntavaltuustoon.

Jatkotutkimuksen aiheita voisivat siis olla, miten aluekehitystoiminta on organisoitu muissa Suomen kunnissa ja millä tavalla erilaiset toimintatavat vaikuttavat valtuutettujen kokemuksiin mahdollisuuksistaan vaikuttaa aluekehitystyöhön? Toteutuuko kansanvalta-  
maakuntatason aluekehitystyössä? Onko kansanvallan vahvistaminen aluekehitystyössä mahdollista Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittisen järjestelmän osana? Mielenkiintoista olisi myös selvittää, onko strategiatyöskentelyn vaikuttavuus parantunut alueilla, joissa aiemmin kuntienväliseen yhteistyöhön perustuva strategiatyöskentely on tullut osaksi yhden kunnan ja yhden toimielimen päätösvaltaa kuntaliitoksen myötä. Tämän kysymyksen

selvittämisellä voitaisiin arvioida kuntaliitosten mielekkyyttä myös muusta kuin palvelutuotannon tehostamiseen liittyvästä näkökulmasta sekä sitä, tuoko Euroopan unionin edellyttämä sitoutuminen nykyiset kuntarajat ylittävään strategiatyöskentelyyn kuntien kannalta todellista lisäarvoa. Euroopan unionin ja hallintamentaliteettitutkimuksen näkökulmasta Euroopan unionin hallintatapojen tarkastelu edelleen on äärimmäisen tärkeää sekä Euroopan unionin vaikutukset kansallisiin hallinto- ja politiikkajärjestelmiin. Erityisesti Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittinen järjestelmä vaikuttavana politiikkasektorina sisältää lukuisia, mielenkiintoisia yksityiskohtia, joihin tutkimuksin olisi mielekästä tarttua – erityisesti demokratian näkökulmasta.

## 8. LÄHTEET

AK 2003 (2003): Alueiden komitea: Uusien eurooppalaisten hallintomallien alueelliset ja paikalliset ulottuvuudet, Euroopan yhteisöt, Luxemburg.

AK 2002 (2002): Alueiden komitea: Alueellinen ja paikallinen toimivalta Euroopassa – Koulutus ja nuoriso, kulttuuri, kansanterveys, Euroopan laajuiset verkot sekä alue- ja rakennepolitiikka. Euroopan yhteisöt, Luxemburg.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010): Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä, teoksessa: Ruusuvoori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (2010) (toim.): Haastattelun analyysi, Vastapaino, Tampere.

Alasuutari, Pertti (2011): Laadullinen tutkimus 2.0, Vastapaino, Tampere.

Bengs, Christer, Heikkinen, Timo, Roininen, Janne & Schmidt-Thomé, Kaisa (2000): Katsaus aluekehitystutkimukseen. Sitran raportteja 3, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Helsinki.

Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (toim.) (2006): Governance and democracy: comparing national, European and international experiences. Routledge, London.

Bevir, Mark (2010): Democratic Governance. Princeton University Press, Princeton, N.J.

Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (toim.) (1991): The Foucault effect, studies in governmentality, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.

Cajvaneanu, Doina (2011): A Genealogy of Government. On Governance, Transparency and Partnership in the European Union, University of Trento. Elektroninen aineisto saatavilla osoitteessa:

[http://eprints-phd.biblio.unitn.it/492/1/cajvaneanu\\_thesis\\_final\\_upload.pdf](http://eprints-phd.biblio.unitn.it/492/1/cajvaneanu_thesis_final_upload.pdf) avattu 8.1.2014

Crouch, Colin (2004): Post-Democracy, Polity, Cambridge.

Dean, Mitchell (1999): *Governmentality, Power and Rule in Modern Society*. Sage Publications, London.

Eskola, Jari (2001): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat – Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa: Aaltola, Juhani & Valli, Raine (2001) (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II, Chydenius-Instituutin julkaisuja 3/2001, PS-kustannus, Jyväskylä.

Foucault, Michel (2008): *The birth of biopolitics. Lectures at the College de France 1978-1979*, Palgrave Macmillan, Basingstoke. Elektroninen aineisto saatavilla osoitteessa: [http://asounder.org/resources/foucault\\_biopolitics.pdf](http://asounder.org/resources/foucault_biopolitics.pdf), avattu 8.1.2014

Foucault, Michel (1993): *About the Beginning of the Hermeneutics of the Self: Two Lectures at Dartmouth*. Julkaisussa: *Political Theory*, Vol. 21, No. 2, 203-204.

Foucault, Michel (1991): *Governmentality*. Teoksessa: Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (toim.) (1991): *The Foucault Effect: Studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf Chicago, University of Chicago Press.

Gubrium, Jaer F. & Holstein, James A. (2001): *Handbook of Interview Research. Context and Mehtod*. Sage, Thousand Oaks.

Helen, Ipo (2010): *Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucault’lainen hallinnan analytiikka*. Teoksessa Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) (toim.) *Hallintavalta, sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*, Gaudeamus, Helsinki.

Jankkila, Hilikka (2008): *Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma*. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Rovaniemi.

Jauhiainen, Jussi & Niemenmaa, Vivi (2006): *Alueellinen suunnittelu. Vastapaino*, Tampere. Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (toim.) (2010): *Hallintavalta, Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Gaudeamus, Helsinki.

Karppi, Ilari & Sotarauta, Markku (2013): Aluekehittäminen ja alueellisen muutoksen hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari (2013) (toim.): Governance – Hallintaa uusin muotoilu, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Tampere. Elektroninen aineisto saatavilla osoitteessa:

<http://www.uta.fi/jkk/opiskelijaksi/valintakoemateriaaliHALL/5-VK-2013-Sotarauta-Karppi.pdf>, avattu 8.1.2014

Kiviniemi, Kari (2001): Laadullinen tutkimus prosessina, teoksessa: Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) (2001): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II, Chydenius-Instituutin julkaisuja 3/2001, PS-kustannus, Jyväskylä.

Koivula, Jaakko (2010): RE: WF: Aineistot s-postilla? Sähköposti aineistonkeruun välineenä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, Jyväskylän yliopisto, pro gradu-tutkielma. elektroninen aineisto saatavilla osoitteessa:

<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/22987/URN%3aNBN%3afi%3ajyu-201002241276.pdf?sequence=1>, avattu 8.1.2014

KOM2001 (2001): Euroopan komissio: Eurooppalainen hallintotapa, valkoinen kirja, Bryssel.

KOM2000 (2000): Euroopan komissio: The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance – Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament. Bryssel. Elektroninen aineisto saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc3_en.pdf), avattu 8.1.2014

Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010): Miten meitä hallitaan. Vastapaino, Tampere.

Mäkinen, Marko (1994): Aluepolitiikka Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa Suomen näkökulmasta. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, julkaisuja B 66, Tampere.

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



Niemi-Iilahti, Anita, Stenvall, Jari & Ståhlberg, Krister (2002): Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia, Sisäasiainministeriö julkaisusarja 12/2002.

Nousiainen, Jaakko (2004): Osallistuminen ja kansanvaltainen ohjaus aluehallinnossa, Taustamuistio sisäasiainministeriön julkaisuun: Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon: selvityshenkilö Esko Riebulan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi, Helsinki. Elektroninen aineisto saatavilla osoitteessa:

[http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/8460/2208\\_122004.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/8460/2208_122004.pdf), avattu 8.1.2014

Peter, Jochen & Valkenbrug, Patti M (2006): Research Note: Individual Differences in Perceptions of Internet Communication. *European Journal of Communication*, Vol 21 (2), 213-226.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? Teoksessa: Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004) (toim.): *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford, 75-92.

PerL 121§: Suomen perustuslaki, 121§: Kunnallinen ja muu itsehallinto

Rhodes, Rod (1997): *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.

Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) (2010): *Haastattelun analyysi*, Vastapaino, Tampere.

Riepula, Esko (2004): Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 12/2004.

Sarja, Mikko (1995): *Kansallisen ja Euroopan unionin ohjelmaperusteisen aluepolitiikan yhteensovittaminen*. Pandecta, Rovaniemi.

Shore, Chriss (2011): 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. Julkaisussa: European Law Journal, Vol. 17, No. 3, 287-303, Blackwell Publishing Ltd, Oxford & Malden, USA.

Sjöblom, Stefan (2006): Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa: Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006) (toim.): Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia, Gaudeamus, Helsinki.

Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija (toim.) (1999): Etelä-Pohjanmaan strategioita ja kehittämismallia etsimässä: pehmeä strategia maakuntasuunnittelussa. Tampereen yliopisto, Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 2/1999, Tampere.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009): Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Tammi, Helsinki.

Vartiainen, Perttu (1998): Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 6/1998, Helsinki.

Lähteinä käytetyt internet-sivustot:

[www.haapajarvi.fi](http://www.haapajarvi.fi), avattu 8.1.2014

[www.nihak.fi](http://www.nihak.fi), avattu 8.1.2014

[www.pohjois-pohjanmaa.fi](http://www.pohjois-pohjanmaa.fi), avattu 8.1.2014

## Liitteet

### Haastattelukysymykset

1. Mitkä/ketkä ovat tärkeimmät aluekehitystoimijat alueella?
2. Kenellä on mielestäsi valta aluekehitystyössä? Mainitse keskeiset organisaatiot/tahot/henkilöt.
3. Miellätkö aluekehittämisen osaksi valtuutetun tehtäväkenttää?
4. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät aluekehittämisen välineet?
5. Kuinka hyvin koet maakuntasuunnitelman, maakuntastrategian ja seutustrategian vastaavan oman kuntasi kaupunkistrategian tavoitteisiin?
6. Millaisena näet edellä mainittujen asiakirjojen/strategioiden merkityksen aluekehitystyössä?
7. Kuinka hyvin koet voivasi vaikuttaa edellä mainittujen asiakirjojen/strategioiden sisältöön?
8. Mikä on valtuutetulle tärkein keino vaikuttaa aluekehitystyöhön?
9. Kuinka merkittäväksi arvioitte valtuutetun roolin aluekehitystyössä asteikolla 1-5? (1=ei lainkaan merkittävä, 5=hyvin merkittävä)
10. Valtuustokausiesi lukumäärä ja vuodet kausi 2009-2012 mukaan luettuna?
11. Kunnalliset ja ylikunnalliset luottamustehtävät, joissa olet toiminut valtuustokausiesi aikana?

### Myöhemmin lähetetty lisäkysymys:

12. Mikä on Euroopan unionin rooli aluekehitystyössä?