



Hilkka Jankkila

Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä

- Toimijanäkökulma

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosalissa 2 joulukuun 12. päivänä 2008 kello 12

Lapin yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Copyright: Hilikka Jankkila
Jakelu: Lapin yliopistokustannus
PL 8123
FI-96101 Rovaniemi

puh. + 358 40 821 4242 , fax + 358 16 341 2933
julkaisu@ulapland.fi
www.ulapland.fi/julkaisut

Painettu
ISBN 978-952-484-269-3
ISSN 0788-7604

PDF
ISBN 978-952-484-313-3
ISSN 1796-6310
www.ulapland.fi/unipub/actanet

TIIVISTELMÄ

Jankkila, Hilkka

Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma

Rovaniemi: Lapin yliopisto, 2008, 298 s. Acta Universitatis Lapponiensis
154

Väitöskirja: Lapin yliopisto

ISSN 0788-7604

ISBN 978-952-484-269-3

Tutkimus käsitteellistää valtaa ja vastuuta ja tutkii kuntatason valtaa ja vastuuta aluekehitystyössä toimijanäkökulmasta. Toimijoita ovat kunnat, seutukunnat, yksityiset, yritykset ja kolmas sektori. Kysymys on: minkälaista rakenteellista ja toiminnallista valtaa ja vastuuta kuntatasolla on aluekehitystyön toteutuksessa? Vallan ydinkäsitteet ovat rakenteista ja normeista nouseva määräysvalta ja toiminnassa todentuva vaikutusvalta. Vastuun ydinkäsitteet ovat rakenteisiin ja normeihin perustuva passiivinen vastuu ja toiminnassa todentuva aktiivinen vastuu ja vastuullisuus.

Valta–vastuusuhteita määrittävät politiikan, hallinnon ja talouden rakenteet sekä julkisen ja yksityisen alan toimijoiden toiminta paikallinen–globaali -verkostossa. Kumppanuusperusteisessa kehittämistyössä kohtaavat poliittinen, normi- ja markkinaohjaus, kansalainen–kunta–valtio -suhteet ja eri toimijoiden riippuvuus, autonomisuus ja sopimuksellisuus.

Aluekehitysvastuu on alueellistunut vallan säilyessä valtion ja EU:n hallinnoilla. Valtarakenteita muuttavat vähän yhteiskunnan rakennemuutos ja tulosvaateet. Kuntatason rakenteellinen valta aluekehitysjärjestelmässä on vähäinen. Toiminnallista valtaa se voi saada vaikutusvallan keinoin ohjelmatyön alkuvaiheessa ja hankkeiden rahoitusneuvotteluissa alueyhteistyön vahvistaessa mahdollisuuksia. Kuntataso kantaa aktiivista vastuuta osallistumalla ohjelmatyöhön ja hankkeisiin. Sen valta valmiiseen aluekehitysohjelmaan on vähäinen, mutta EU:n komission hyväksymä ohjelma sitoo kehittämistoimintaa koko ohjelmakauden. Maakunnan liitoilla on aluekehitys- ja ohjelmavastuu, mutta hankerahoituksessa niiden valta on valtionhallintoon verrattuna vähäinen.

Toimijoiden ja päärahoittajien vallan ja vastuun epäsymmetria kulminoituu ohjelmia toteuttavassa hanketyössä. Siinä kohtaavat byrokraattisen hallinnon ja yritystoiminnan kulttuurit hallinnon muotorationalismin voittaessa alueiden arvo-, tarve- ja tavoiterationalismin. Päärahoittajat käyttävät määräys- ja vaikutusvaltaa rahoitusneuvotteluissa ja päätöksenteossa kokonaisvastuun jäädessä hankkeen päämiehelle, näin myös säädösten ja tulkintojen muuttuessa tai rahoittajan tehdessä virheellisen päätöksen. Päärahoittajien aktiivinen vastuu on marginaalinen. Niiden vastuu on muodollista, passiivista ja ylemmille tahoille, viime kädessä EU:lle, osoitettua. Kuntatason toimijat kyseenalaistavat eniten

EU:n etujen ja vallan suojausjärjestelmää, joka vie resursseja itse aluekehitystyöltä.

Alueiden sisäisessä valtapiirissä kauimpana vallan ytimeistä ovat kolmannen sektorin ja yksityiset toimijat ja sen ytimessä julkiset, hyvävaraiset organisaatiot. Valtaa saavat taloudellisesti vahvat kunnat ja kuntaryhmät, mikä polarisoi alueen sisäistä kehitystä.

Aluekehitystyön voi sanoa perustuvan alueen ja toimijoiden omaehtoisuudeksi nimettyyn hajautettuun vastuuseen ja normeilla, kontrollilla ja resursseilla keskitettyyn kansalliseen valtaan, EU:lle osoitettavaan syvään vastuullisuuteen sekä aluepolitiikan nykydoktriinin mukaiseen teoriassa eriyttävään, mutta käytännössä EU-ohjelmilla yhdenmukaistettuun hanketyöhön. Tilanteen voi muuttaa päätös- ja resurssivallan siirtäminen valtiorakenteista kansalaisia lähinnä oleviin kuntarakenteisiin, silloinkin painottaen toimintaa, tuloksia ja hyvän hallinnon periaatteita byrokraattisen hallinnon sijasta.

Avainsanat: Valta, vastuu, aluepolitiikka, aluekehitystyö, ohjelmatyö, hanketyö, kunta, kuntatason toimijat

ABSTRACT

Jankkila, Hilikka

Municipal Power and Responsibility in Regional Development Work –
Actors' Perspective

Rovaniemi: University of Lapland, 2008, 298 pages, Acta Universitatis
Lapponiensis 154

Doctoral Thesis: University of Lapland

ISSN 0788-7604

ISBN 978-952-484-269-3

The study conceptualizes power and responsibility and examines them in the context of regional development work from the actor viewpoint. Actors encompass municipalities, regional communities, private actors, businesses, and the third sector. The study focuses on the following question: What kind of structural and functional power and responsibility does the municipal-level implementation of regional development work entail? The core concepts of power are authority stemming from structures and norms, and influence realized through action. The core concepts of responsibility are passive responsibility based on structures and norms, and active responsibility and responsibility realized through action.

The power–responsibility relations within regional development work are defined by the structures of politics, administration, and economy and by the action of private sector actors in the global–local network. Partnership-based development work is a combination of political, normative, and market-driven control; citizen–municipality–state relations; and the dependency, autonomy, and contractuality of different actors.

Responsibility in the context of regional development has become localized, but the power remains with the state and EU administrations. The structures of power are slightly changed by societal restructuring and by demands on profitability. There is not much structural power at the municipal level in the regional development system. Its functional power may increase through influencing in the initial stage of program work and in the financing negotiations of projects. The possibilities are strengthened by regional cooperation. The municipal level bears an active responsibility through participation in program work and projects. It has minor power with regard to a finalized regional development program, but a program approved by the EU Commission binds the development work throughout the program period. Provincial unions are responsible for regional development and related programs, but in project financing they have little power as compared with state administration.

The asymmetry between the power and responsibility of actors and main financiers culminates in the project work done in the implementation of programs. The project work unites the cultures of bureaucratic administration and entrepreneurship, while regional value-, demand-, and goal-driven rationalism is subdued by the formal rationalism of administration. Main financiers exercise the powers of authority and influence in financing negotiations and in decision making, but the overall responsibility rests on the heads of the projects. This also holds true when regulations and interpretations change or when financiers make an erroneous decision. The active responsibility of the main financiers is marginal. Their responsibility is formal, passive, and aimed at higher levels – ultimately the EU. More than anything, municipal-level actors question the EU's privilege- and power-based protection mechanism that drains resources from regional development work.

In the internal power domain of regions, third-sector and private actors are furthest away from the center of power, whereas public, well-off organizations are closest to it. Power is allocated to economically strong municipalities and municipal clusters, which polarizes the internal development of a region.

Regional development work is generally based on the spontaneous, decentralized responsibility of a region and its actors and on centralized, national power derived from norms, control, and resources. It is also based on profound responsibility addressed toward the EU and on project work complying with the present doctrine of regional policy, which in theory is specialized but which in practice is standardized through EU programs. The situation may be changed by transferring the power of decision making and resource management from state structures to municipal structures that are as close to the individual as possible. Even in this case, the emphasis must be on action, results, and the principles of good governance instead on bureaucratic administration.

Key words: Power, responsibility, regional policy, regional development work, program work, project work, municipality, municipal actors

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

KUVIOLUETTELO

SAATTEEKSI

1	TAUSTAA, KYSYMYKSENASETTELU JA TYÖN RAKENNE.....	13
1.1	Yleistä.....	13
1.2	Kysymyksenasettelu.....	17
1.3	Työn rakenne.....	20
2	TEOREETTINEN LÄHESTYMINEN AIHEESEEN.....	23
2.1	Aluepolitiikan taustateorioiden kehityssuuntia.....	26
2.2	Toimija- ja aluelähtöisyys kehitysteorioissa.....	31
2.3	Suomen aluepolitiikan teoria-, historia- ja säädöstausta....	38
2.3.1	Teoria- ja säädöskehitys.....	38
2.3.2	Aluepolitiikan muodot ja käsitteet.....	43
2.3.3	Ohjelmaperusteinen aluekehitystyö	45
2.4	Vallan ja vastuun käsitteistöä ja ulottuvuuksia aluekehitystyön yhteydessä.....	47
2.4.1	Järjestelmä- ja toimintateorian lähtökohtia.....	49
2.4.2	Vallan ulottuvuudet.....	65
2.4.3	Vastuun ulottuvuudet.....	84
2.4.4	Vallan ja vastuun rakenteelliset ja toiminnalliset liitokset..	99
2.4.5	Vallan ja vastuun rakenteelliset ja toiminnalliset ulottuvuudet aluepolitiikassa.....	101
3	EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN KOHDE, ASETELMA JA MENETELMÄ.....	107
3.1	Tutkimuksen asetelma, näkökulma ja raja.....	107
3.2	Haastattelutilanne ja reunakontekstit.....	111
3.3	Tutkimusmenetelmän arviointia.....	113
4	KUNTATASON VALLAN JA VASTUUN RAKENTEELLISIA MÄÄRITTÄJIÄ.....	119
4.1	Kuntatason aseman tarkastelun yleisiä ulottuvuuksia.....	119
4.1.1	Kansalainen–kunta–valtiosuhde.....	124
4.1.2	Resurssit vallan ja vastuun näkökulmasta.....	148
4.1.3	Hallintotoiminnan periaatteet vallan ja vastuun kannalta...	154
4.1.4	Julkisen ja yksityisen suhde ja sopimuksellisuus.....	163
4.1.5	Aluekehityssäädökset ja -strategiat ja ohjelmat vallan ja	

	vastuun määrittäjinä.....	167
5	KUNTATASON TOIMIJOIDEN KOKEMUKSET VALLASTA JA VASTUUSTA.....	186
5.1	Kuntatason toimijoiden vallan ja vastuun kriittiset pisteet..	186
5.2	Valta–vastuuasetelman osapuolet, asemat ja roolit.....	204
5.2.1	Roolien määräytymisestä yleensä.....	204
5.2.2	Näkemyksiä eri ryhmien rooleista ja niiden määräytymisestä ryhmittäin.....	219
5.3	Hanketyöprosessit vallan ja vastuun kannalta.....	235
6	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	246
	LÄHTEET.....	262
	LIITTEET.....	290

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen prosessi ja vaiheistus.	22
Kuvio 2. Aluepolitiikkaan ja aluekehitystyöhön vaikuttaneita muutoksia 1960-luvulta 2000-luvulle.	24
Kuvio 3. Aluekehitysteorioiden päälinjoja ja niiden liitoksia yleisiin talousteorioihin.	27
Kuvio 4. Järjestelmä-toimija ja rakenne-prosessisuhteet.	51
Kuvio 5. Yhteiskunnallisen ohjauksen muotoja.	59
Kuvio 6. Vallan lähteet, muodot, sisällöt ja olemus.	83
Kuvio 7. Vastuun perusteet, muodot, sisällöt ja olemus.	98
Kuvio 8. Vallan ja vastuun rakenteellinen ja toiminnallinen suhde.	99
Kuvio 9. Vallan ja vastuun käsitteellisiä vastinpareja julkisella ja yksityisellä sektorilla.	100
Kuvio 10. Aluekehitystyön vallan ja vastuun tarkastelun kehikko.	102
Kuvio 11. Vallan ja vastuun ulottuvuuksia aluekehitystyön käytänteissä.	104
Kuvio 12. Hypoteettisia valta–vastuutekijöitä ja -suuntia hanketyöprosessissa.	105
Kuvio 13. Aluekehitystyön ohjelma- ja hanketyön rakenteellisen ja toiminnallisen vallan ja vastuun tarkastelukehikko.	106
Kuvio 14. Haastateltavien ryhmän jako erilaisiin luokkiin muodollisen aseman mukaan.	110
Kuvio 15. Kuntatason toimijoiden aseman ja suhteiden tarkastelukenttä aluekehitystyössä.	119
Kuvio 16. Aluekehitystyön ohjelma- ja hankejärjestelmä.	177
Kuvio 17. Kuntatason toimijoiden kokema ja ilmaisema vallan ja vastuun asemoituminen aluekehitystyön ohjelma- ja hanketyöprosesseissa.	187

SAATTEEKSI

Kiinnostuin aluepolitiikasta 1960-luvun lopulla, kun Ruotsissa työssä ja vapaa-ajalla tapasin maahanmuuttajia – monet Lapista, kotiseudultani lähteneitä. Mietin, miksi väki muuttaa? Mitä lähtöalueella tapahtuu? Voidaanko kehitykseen vaikuttaa, kuka voisi tai kenen pitäisi tai on valta vaikuttaa? Nämä kysymykset ovat seuranneet minua opinnoissa ja töissäni.

Viimeiset 22 vuotta olen ollut aluekehitystyön toimija yrittäjänä ja palkollisena. Olemme monen toimijan kanssa mietiskelleet vallan ja vastuun kysymyksiä aluekehitystyön arkipäivän tasolla. Nyt olen päässyt syventymään niihin systemaattisemmin ja kirjaamaan toimijoiden käsityksiä ja kokemuksia.

Olen yhden tien päässä, mutta huomaan vasta löytäneeni jonkinlaisen tiekartan. Tämän matkan kuljettuani haluan lämpimästi kiittää matkalla kohtaamiani ja työhöni vaikuttaneita henkilöitä ja tahoja.

Kiitos lisensiaatintyöni tarkastaja, myös vastaväittäjäni, professori, HTT Arto Haveri, kun kannustit tohtoriopintoihin. Kiitos työni pääohjaaja, professori, HTT Jari Stenvall asiantuntevasta ja kannustavasta ohjauksesta ja tuesta. Ilman niitä en olisi pysynyt tohtoritiellä. Kiitos professori, HTT Antti Syväjärvi, kun huolehdit ohjauksesta loppusuoralla. Kiitos työni esitarkastajat professori, HTT Ari Salminen Vaasan yliopiston hallintotieteen laitokselta ja hallintotieteiden metodologian yliassistentti, HTT Timo Keski-Petäjä Tampereen yliopiston johtamistieteen laitokselta. Teidän huolellinen perehtyminen käsikirjoitukseen ja kalkkiviivoilla antamanne ohjaus tukivat työn viimeistelyä ja vahvistivat uskoa perille pääsyyn.

Kiitos kansanedustaja Hannes Manninen, kun sisäministerinä ollessasi kannustit tutkimuksen tekemiseen ja ohjasit eteenpäin. Kiitos Kunnallissalan kehittämissäätiölle arvokkaasta tutkimusapurahasta ja tutkimusasiamies Veli Pelkoselle luottamuksesta ja kannustuksesta. Kiitos Lapin yliopistolle alkuvaiheen rahoituksesta ja yhteiskuntatieteiden tiedekunnalle väitöskirjani julkaisemisesta Acta-sarjassa. Kiitos toimistos sihteeri Ritva Lahtinen avusta ja neuvoista ja kielenkääntäjä Aimo Tattari abstraktin käännöksestä. Kiitos Maija Vanhatapio, kun siirsit ajatukseni kirjan ulkoasusta graafiseen muotoon. Kiitos Raija Kivilahti viimemetrien avusta. Lämmin kiitos kuuluu myös kaikille haastateltaville ja kanssakeskustelijoille.

Lopuksi erityisen lämmin kiitos läheisilleni ja ystäväilleni, jotka olette mutkaisen, kivisenkin tohtoritieni päässä odottamassa.

Pirttivaaralla syksyllä 2008

Hilkka Jankkila

1 TAUSTAA, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TYÖN RAKENNE

1.1 Yleistä

Aluepolitiikka lähtee ajatuksesta, että alueiden kehitystä ei jätetä markkinavoimien varaan vaan sitä pyritään ohjaamaan suppean ja laajan aluepolitiikan keinoin. Laaja (suuri) aluepolitiikka on peruspalveluista huolehtimista valtiosuuslainsäädännön avulla ja kotitalouksien välisten tuloerojen tasoittamista tulonsiirroilla yksilöiden hyvinvoinnin ja keskinäisen tasa-arvon turvaamiseksi sekä sektoripolitiikkaa, jolla on aluekehitysvaikutuksia (SM 10/2003, 7). Suppea (pieni) aluepolitiikka tarkoittaa suoraan ja ensisijaisesti heikompien alueiden kehittämistä edistäviä toimenpiteitä (Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 31; SM 10/2003, 7). Näiden välillä on alueiden kehittymiseen vaikuttavia politiikka- ja toimintalohkoja (SM 10/2003, 7). Miltei kaikilla julkisen vallan toimilla on alueellisia ulottuvuuksia ja vaikutuksia (Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 31). Aluepolitiikasta on tullut laaja-alaista, koko maata koskevaa kehittämisspolitiikkaa. Kohteena eivät ole vain heikoimmat alueet. Aluekehitystyön voi määritellä toiminnaksi, joka käyttää alueen inhimillisiä, fyysisiä ja pääomaresursseja elinkeinoelämän kehittämiseksi, työllisyyden parantamiseksi ja ihmisten elinmahdollisuuksien ja hyvinvoinnin varmistamiseksi tai parantamiseksi (Komiteamietintö 1986:6; Hanell & Aalbu & Neubauer 2002:2; Vartiainen 1998).

Ohjausajattelua, aluepolitiikan paradigmaa ja aluekehitystyön toimintaehtoja ovat muuttaneet yhteiskunnan rakennemuutokset, Euroopan unionin (EU) jäsenyys ja julkishallinnon toiminnan muutokset. EU:n alue-, rakenne ja koheesiopolitiikalla pyritään vahvistamaan koko Euroopan taloudellista ja sosiaalista yhtenäisyyttä ja turvaamaan Euroopan talouden toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä globaalitaloudessa (The Future of Economic and Social Cohesion Policy in the European Union after Enlargement). Ylikansallisena laillisena yksikkönä EU vakiinnuttaa institutionaalista kehitystä ja integroi aluettaan myös harmonisoimalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöä (Karppi 2000, 10).

Vahvistaessaan yhteiskunnan sosiaalista järjestystä, alue- ja koheesiopolitiikka turvaavat myös globaalien yritysten paikallisia toimintaedellytyksiä (vrt. Maskell 2000, 45; Selstad & Oscarsson & Karppi 2000, 231). Yritykset ovat yhteiskunnan kokonaisjärjestelmän osa. Valtioiden heikentymisestä huolimatta, julkinen valta on talouden toimintojen ja kehityksen institutionaalinen kehys. Lainsäädäntö- ja tuomiovalta on valtioilla tai niiden liitoilla ja kansallishallitukset ovat edelleenkin vahvoja maailmantalouden ja -kaupan pääryhmittymissä. (Tiihonen 2000, 11; Maskell 2000, 28, 45; Selstad & Oscarsson & Karppi; 2000, 231; Hirst & Thompson, 1996.)

Ohjaukskeinoja ovat normit, käskyt, poliittiset ja hallinnolliset päätökset, julkisten resurssien suora tai välillinen kohdennus, julkissektorin informaatio-, tavoite-, kehys- ja suunnitteluohjaus. Talouden, politiikan ja ideologioiden muutokset sekä yhteiskuntarakenteiden murtuminen ja uudelleen muotoutuminen ovat muuttaneet ohjausajattelua ja kehittäneet uusia ohjaus-, toiminta-, hallinta- ja vaikuttamiskeinoja ja -välineitä (Giddens 1993, 70, 128, 163–164; Beck 1992, 29; Petersson, 1989, 55–60, 98). Hierarkkisia ja vertikaalisia järjestelmiä korvaavat horisontaaliset ja autonomiset yksityisten ja julkisten toimijoiden järjestelmät. Ohjaustaloudesta on kehittymässä itseorganisoituva, uudenlaista sosiaalista järjestystä toteuttava riippuvuustalous. (mm. Peters 1995, 14; Fukuyama 1999, 1–5; Tiihonen 2000, 54.) Tämä lisää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön ja sitä tukevien menettelyjen tarvetta ja vahvistaa ei-julkisten toimijoiden roolia. Valtioiden tilalle syntyy globaaleja talous- ja yritysjärjestelmiä ja pieniä paikallisia ja alueellisia järjestelmiä ja verkostoja (Giddens 1990, 163–164; Giddens 1993, 70, 168). Uudet ratkaisumallit sekä ohjaus- ja riippuvuussuhteet monimutkaistavat hallintojärjestelmien toimintaympäristöä (Maskell 2000, 14, 47), kun muutoinkin yhteiskunnallisia ja sosiaalisia oloja pyritään parantamaan suoran puuttumisen sijasta kiertoteitse (Koskiahho, 2001, 5).

Aluekehitystyötä hallinnoivan julkissektorin toimintatavan muutokset näkyvät myös aluekehitystyössä. Markkinalähtöisyys, yritysjohtamisen opit, julkishallinnon tehokkuus- ja tulos- ja

vaikuttavuustavoitteet ja finanssiongelmat, hallinnon legitimaatio-demokraattisuus- ja osallistumiskysymykset ovat tuoneet liiketalousoppeja noudattelevan uuden julkishallinnon johtamisen (=New Public Management) ja ylhäältä alaspäin suuntautuvan hallinnon (government) rinnalle alhaalta ylöspäin suuntautuvan hallinnan (governance) sekä uuden julkisen palvelun mallin, New Public Service. (Mm. Peters 1995, 11–12; Borins 1997, 50–51; Peters 2003, 7; Tiihonen 2004, 17; Pierre & Peters 2000, 50–69; Salminen 2004, 79.) Hyvän hallinnon periaatteetkin ovat edelleen voimassa. Hallinta sisältää vallan hallussapitoa ja käyttöä sekä johtamista (Salminen 2004). Siihen kuuluvat koordinointi, toiminnan aikainen kontrolli, itseorganisoidut toimijaverkostot, organisaation / yhteisön oma yhteistoiminnallinen johtaminen, osallisille jaettu valta ja vastuu, poliittinen aktiivisuus, kansalaisnäkökulma sekä konkreettinen ongelmien ratkaisu, resurssivaihto ja resurssiriippuvuus. Ne pitävät koossa järjestelmää sääntelyä purettaessa, julkisia toimintoja yksityistettäessä ja yksityisen ja julkisen toimijuuden rajojen hämärtyessä (Kooiman 2000, 148–151; Koskiahho 2001, 25; Tiihonen 2004, 17–18, 27; Saarelainen 2003, 35; Peters & Pierre 1998, 230–233). Muutos hallintopainotteisesta julkisjohtamisesta hallintaan ja markkinalähtöisten välineiden ja menetelmien käyttöön vaikuttaa hallinnon valta- ja vastuukysymyksiin, politiikan ja hallinnon sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisiin suhteisiin (mm. Peters 1995, 15; Cooper 1968; Tiihonen 2000, 10–15).

Yhteiskunnan ja hallinnon muutokset ovat muuttaneet aluepolitiikan paradigmaa (mm. SM 10/2003, 47–48) ja käytännön aluekehitystyötä. Liiketaloudellinen johtamistapa (Saarelainen 2003, 35; Peters & Pierre 1998, 230–233) saa sijaa aluekehitystyössä tehokkuuden, tuloksellisuuden, vaikuttavuuden, asiakaslähtöisyyden ja toimenpiteiden poikkihallinnollisen koordinoinnin tehostamisen vaateina (vrt. SM 10/2003, 14–15). Aluepolitiikasta on markkinavaltiossa tullut alueiden välisen kehityksen ja olosuhteiden tasaamisen sijasta talouden kasvua ja toimintaedellytyksiä luovaa koko maan kehittämisspolitiikkaa (L 602/2002; SM 10/2003, 10). Kohdennettujen toimenpiteiden sijasta kehitetään yleisiä, toimintaedellytyksiä, joita yksittäisten

toimijoiden odotetaan hyödyntävän omien edellytystensä ja tavoitteidensa mukaan. Laajan ja suppean aluekehityspolitiikan sisällöt ovat lähellä toisiaan ja entistä riippuvaisempia toisistaan. Toimintapolitiikan tehokkuus yhdellä sektorilla riippuu toisen sektorin toimintapolitiikasta ja päätöksistä (vrt. Peters 1995, 11; Rochefort & Cobb 1994). Tai jonkin sektorin toimintapolitiikka voi heikentää toiminnan perustaa toisaalla. Suoran tuki- ja veropolitiikan ja yksinkertaisten ohjelmien tilalla ovat moniulotteisten kokonaisuuksien hallinta ja ohjauspyrkimykset sekä eri alueiden erilaiset edellytykset ja vaatimukset huomioiva laaja-alainen, eriyttävä, erilaistava, monimuotoinen ja moniulotteinen aluepolitiikka (mm. Vartiainen 1998; Antikainen & Vartiainen 2003, 13–14, SM 10/2003, 12). Suomessa aluepolitiikan sisältö ja keinot ovat muuttuneet teollistavasta kehitysaluepolitiikasta alueiden kehityseroja tasaavan politiikan kautta koko maan kattavaan, laaja-alaiseen, kokonaisvaltaiseen alueelliseen kehittämiseen, jossa korostetaan talouden kasvua, tehokkuutta, aluelähtöisyyttä, ihmisten omaehtoisuutta ja omaa vastuuta sekä kehityksen sidoksia laajempiin kokonaisuuksiin ja globaaleihin ilmiöihin (mm. aluelait ja -asetukset; Vartiainen 1998, SM 10/2003; Jankkila 1996).

Perinteiset aluepolitiikkaohjelmat olivat yksinkertaisia, metodit selkeitä ja määriteltyjä ja niitä toteutettiin ohjaamalla ihmisille ja toimijoille julkisia varoja eri kanavien kautta (vrt. Peters 1995, 10; Esping & Andersen 1990). Ohjaussuunta oli julkisesta yksityiseen ja aluepolitiikan paradigma korosti julkisen vallan, erityisesti valtion vastuuta. Nyt aluepolitiikka on julkisen ja yksityisen kumppanuuteen perustuvaa laaja-alaista, maanlaajuista ohjelmaperusteista ja yhteisresursointiin perustuvaa kehittämistyötä. Kokonaisohjelmat laaditaan monien tahojen yhteistyönä, niille haetaan laajaa, yleistä hyväksyntää ja toimijat pyritään sitouttamaan sopimuksilla. Aluekehitystyö on ohjelmiin ja hankkeisiin perustuvaa yhteistoiminnallista tavoite- ja tulosjohtamista, jossa yhdistetään tavoitteet, mitattavat tulokset ja resurssit.

Suomi on alue- ja koheesiopolitiikan sisällön ja menettelyjen uudistajien kärkijoukossa (SM 10/2003, 47–48). Uudistuksilla

tavoitellaan tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä kansallisten ja EU:n supistuvien voimavarojen parempaa kohdentamista (mm. SM 10/ 2003, 14; *The Future of Economic and Social Cohesion Policy in the European Union after Enlargement*). Samaan aikaan ongelmat ja haasteet kasvavat, vaikeimpien alueiden resurssit vähenevät ja alueiden välinen kilpailu kiristyy. Myös omaehtoisuus- ja osallisuusvaateet ja yhteiskunnan yksilöllistyminen vahvistuvat. Aluepolitiikan uusi paradigmakin korostaa yksilöiden, yritysten sekä paikallisten ja alueellisten yhteisöjen omaehtoisuutta ja omaa vastuuta alueiden kehittämisessä, mikä merkitsee vastuuta kansalaisten elämisestä ja hyvinvoinnista. Onko näillä toimijoilla vastuun edellyttämää valtaa?

1.2 Kysymyksenasettelu

Valtaa on tutkittu eri yhteyksissä, vastuututkimustakin on. Aluekehitystoimijoiden ja käytänteiden tasolla vallan ja vastuun kysymyksiä ei ole paljoa tutkittu, vaikka niitä sivutaan yleisessä keskustelussa ja aluekehitystyön hallinnoinnin kehittämisessä. Kunta- ja aluetasolla valta–vastuukeskustelu voimistuu vastuudotusten ja kehittämistarpeiden lisääntyessä, resurssien vähentyessä ja alueiden eriytymisen lisääntyessä. Toimijat kohtaavat paikallisesti uusia säädös- ja moraalisia vaatimuksia ja muualta tulevia muutoksia, joihin ne itse voivat vaikuttaa vähäisesti (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 32). Paikallistalouden toimintaedellytykset määräytyvät pitkälti muualla, mutta monimutkaistuvien ongelmien hoito ja vastuu ihmisten hyvinvoinnista siirtyy paikallistasolle ja yhä pienemmille yksiköille (mm. Talvitie 2000; Kopperi 2000, 1; Laitinen & Pohjola 2001; Hoffman-Riem 2001, 176, 3; Ryyänen 2004, 189.) Ristiriita kulminoituu heikoimmilla alueilla asukkaiden, toimijoiden ja pääoman määrän vaikuttaessa niiden poliittiseen ja taloudelliseen valtaan ja vastuunkantokykyyn.

Tutkimus liittyy myös käytävään aluekehitystyön järjestelmän ja aluehallinnon kehittämiskeskusteluun (mm. SM

2004; Riepulán mietintö, seutuhallintokokeilu, Kainuun malli, Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007, Viinamäki & Salminen 2008), joissa kuntatason asemaa ei huomioida riittävästi. Kuntatason aseman tarkastelua tarvitaan myös, koska se toteuttaa huomattavan määrän EU-jäsenyyden tuomia uusia tehtäviä ja määräyksiä (Knemeyer 1995, 9) ja on tärkeä ulottuvuus yksityisen ja julkisen tahon sosiaalisessa organisoinnissa (mm. Karppi 2000, 14). Globaalissa kilpailu- ja työjakotilanteessa alue- ja paikallistaloudet ja yhteisöt tarvitsevat myös tilanteeseen ja alueeseen erilaistettuja ratkaisuja (Karppi 2000, 15), joiden tuottamisessa ne itse ovat parhaita asiantuntijoita. Kun vallan ja vastuun kysymyksistä aluekehitystyön yhteydessä keskustellaan, on syytä mennä syvemmälle tähän ilmiöön kysymällä:

Minkälaista rakenteellista ja toiminnallista valtaa ja vastuuta kuntatasolla ja sen toimijoilla on aluekehitystyön käytännön toteutuksessa?

Kysymystä voi laajentaa: Minkälaista yhteiskunnan ja aluekehitystyön järjestelmästä nousevaa ja toiminnassa todentuvaa ja toimijoiden kokemaa valtaa ja vastuuta kuntatasolla ja sen toimijoilla on? Kohtaavatko valta ja vastuu? Tukevatko aluekehitystyön järjestelmä ja toiminta kuntatason toimijoiden omaehtoisuutta, omista lähtökohdista ja vahvuuksista nousevaa, tehokasta, tuloksellista ja vaikuttavaa aluekehitystyötä, jota aluepolitiikan retoriikka korostaa? Onko kuntatason toimijoilla kykyä kantaa sitä vastuuta, jota niille moraalisesti, poliittisesti ja normeihin osoitetaan? Minkälaisia muutostarpeita kuntatason toimijat näkevät aluekehitystyön toteutuksessa vallan ja vastuun kannalta? Tutkimuksen pragmaattinen tavoite on luoda aluekehitystyötä kehittäväille keskustelulle käsitteitä ja välineitä ja vaikuttaa normeihin ja toimintakäytäntöihin.

Tutkimuksessa tarkastellaan valtaa ja vastuuta ja niiden suhdetta yleisellä teoriatasolla ja erityisesti aluekehitystyön kontekstissa ohjelma- ja hanketyön tasolla kuntatason toimijoiden näkökulmasta. Kuntatason toimijoihin tässä luetaan kunnat,

seutukunnat, kolmannen sektorin toimijat, yritykset ja yksityiset. Vallan ja vastuun ulottuvuuksia tarkastellaan rakenteiden ja toiminnan kautta, koska niiden molempien oletetaan vaikuttavan kuntatason toiminta-ehdoihin. Rakenteet tässä tarkoittavat laajasti yhteiskunnan talous-, politiikka-, normi- ja hallintorakenteita ja rajatusti aluekehitystyötä ohjaavia rakenteellisia tekijöitä, kuten strategioita, normeja ja ohjelmia. Toiminta tarkoittaa laajemmin yhteiskunnallista toimintaa ja rajatummin aluekehitystyön käytännön toimintaa eli ohjelma- ja hanketyötä. Lähestymistavan valinnan taustalla on Giddensin rakenteen ja toiminnan yhdistävä rakenteistumisen teoria, joka mahdollistaa rakenteellisten ja toiminnallisten ulottuvuuksien samanaikaisen tarkastelun ja järjestelmän ja toiminnan kehittämisen ulottuvuuden. Tavoitteena ei ole uuden teorian luominen vaan olevaa teoria-aineista hyödyntäen laatia tutkimuskysymysten tarkastelua, tulkintaa ja johtopäätöksiä palveleva teoreettinen malli, joskin tavoite vallan ja vastuun samanaikaisesta tarkastelusta rakenteistumisen teorian pohjalta, voi johtaa myös teorian kehittämiseen. Yleensä, tässäkin tutkimuksessa käytettävä, teoriasta lähtevä ja teoriaan palaava tutkimusote voi kehittää teoriaa.

Tutkimusongelma ja ratkaisun hakutapa määrittävät tutkimusotteen (Töttö 1997, 126). Tässä halutaan käsitteellistää ja määrittää aluekehitystyön toteutuksessa ilmenevää valtaa ja vastuuta, vallan ja vastuun osapuolia, lähteitä, välineitä, muotoja ja paikantaa niiden ilmenemistä. Ydinkäsitteet valta ja vastuu ovat abstrakteja ja ne pitää määritellä toisilla, enemmän käytäntöön liittyvillä käsitteillä ja todentaa toiminnan ja kokemisen kautta. Kielen ja todellisuuden suhde syntyy inhimillisen toiminnan tuloksena (Niiniluoto 1997, 93). Nämä johtavat laadulliseen tutkimusotteeseen. Määrällinen ote voi olla tarpeen haastattelu- ja dokumenttiaineiston sisällönanalyysissä. Molemmissa pyritään loogiseen todisteluun ja objektiivisuuteen (vrt. Alasuutari 1995, 32). Teoriaa tarvitaan laadullisessa tutkimuksessa (Tuomi & Sarajarvi, 2003, 17), koska se on teorioista riippuvaa ilmiöiden kuvaamista, ymmärtämistä ja tulkitsemista ja yleinen teoriaperusta, tausta- tai tulkintateoria auttavat täsmentämään tutkimusongelmia, joihin empirian kautta haetaan. Teoriat

palvelevat tutkimuksen viitekehysten rakentamisessa. Viitekehys muodostuu käsitteistä ja niiden välisistä yhteyksistä. (Eskola 1975, 161–164; Tuomi & Sarajärvi 2003, 18.) Teoria on näkökulma, jota vasten havaintoja ja aineistoa tarkastellaan ja tehdään tulkintoja ja valintoja analyysi- ja johtopäätösvaiheessa. Teoriat eivät ole tosia tai epätosia vaan havaintojen systematisointivälineitä (mm. Pyörälä 1995, 13–14; Alasuutari 1999, 79; Eskola & Suoranta, 1999, 81–82; Sulkunen & Kekäläinen 1992, 11; Niiniluoto 1997, 231.)

Teorioista voi johtaa tutkimusongelmaa tarkentavia ja työtä ohjaavia hypoteeseja (esim. vallan ja vastuun vastavuoroisuus) tarkastelukehikkoja (rakenteen ja toiminnan yhdistävä malli) tai hermeneuttisen ymmärtämisen perusteita (esim. miksi hallinto toimii tietyllä tavalla). Teoria ohjaa uuden tiedon etsinnässä ja jäsentää ja systematisoi kerättyä tietoa ja johtaa uuden tiedon muodostukseen ja auttaa pohdittaessa aineiston yleistettävyyttä ja edustavuutta. Teoriat eivät synny itsestään vaan aktiivisen inhimillisen toiminnan tuloksina ja yleiskäsitteet ovat ihmisen mielessä. (Pietilä 1981, 119; Hirsjärvi et al. 1986, 18; Eskola & Suoranta 1999, 84; Niiniluoto 1997, 123, 237.) Teoriasta lähtevä ja teoriaan analyyseissä ja tulkinnoissa palaava tutkimusote vahvistaa tutkimuksen laatua. Parhaimmillaan laadullinen tutkimus on käsitteistön, teorian ja aineiston vuoropuhelua (Eskola & Suoranta 1999, 80–81; Koskinen 1995, 52) tutkimusprosessin aikana. Tämä tutkimus tehdään maantieteellisesti rajatulla alueella, valittujen toimijoiden keskuudessa, mutta lähtemällä yleisistä käsitteistä ja teorioista ja palaamalla niihin empiirisen työn jälkeen, voidaan arvioida myös tulosten laajempaa yleistettävyyttä ja merkitystä aluekehitystyön kehittämisessä.

1.3 Työn rakenne

Tutkimuksen teoriaosassa luvuissa kaksi ja kolme tarkastellaan aluksi aluepolitiikkaan ja aluekehitystyöhön vaikuttavaa yleistä yhteiskuntakehitystä, aluepolitiikan ja aluekehitystyön taustalla olevia ohjaus- ja kehitysteorioita ja niiden vaikutuksia aluepoliit-

tiseen ajatteluun ja perusteisiin. Taustaksi käsitellään myös laajemmin poliittis-hallinnollisten ja taloudellisten järjestelmien rakenteita. Sen jälkeen rakenteistumisen teoriaan tukeutuen käsitellään toiminnan ja rakenteen käsitteitä ja suhteita. Vallan ja vastuun käsitteitä tarkastellaan ensin yleisellä tasolla ja tämän jälkeen aluepolitiikan ja aluekehitystyön kontekstiin liitettyinä. Näiden teoria-ainesten pohjalta luodaan teoreettinen kehikko, joka toimii analyysi-, tulkinta- ja johtopäätösten tekemisen pohjana tutkimuksen empiirisessä osassa.

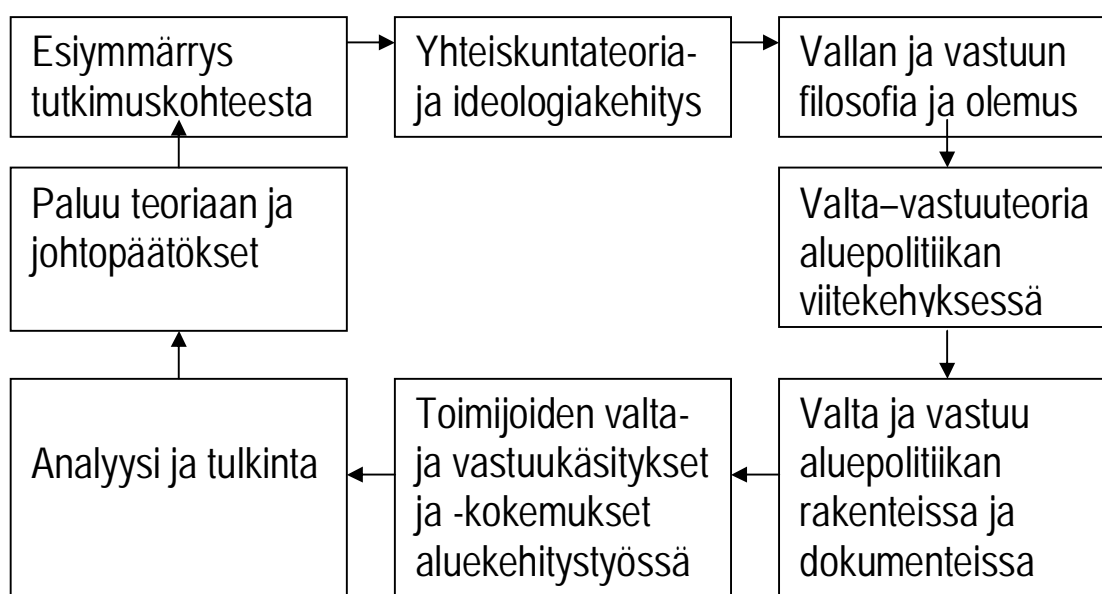
Empiirisen osan alussa luvussa neljä tutkimuskysymyksiin haetaan vastausta tarkastelemalla kuntatason toimintaehtoja yleensä ja erityisesti aluekehitystyössä määrittäviä tekijöitä, kuten kuntatason asemaa yhteiskuntajärjestelmässä ja kuntien sekä valtion ja EU:n suhdetta. Sen jälkeen tarkastellaan aluekehitystyötä ohjaavia EU:n alue-, rakenne- ja koheesiopolitiikan linjauksia, Suomen kansallisia aluekehitysstrategioita ja -ohjelmia sekä aluekehitystyötä ohjaavia normeja ja niiden perusteluja. Luvussa viisi kerrotaan haastatteluihin perustuen, miten kuntatason toimijat itse käsittävät ja kokevat oman ja toisten toimijoiden vallan ja vastuun aluekehitystyön toteutuksessa. Huomiota kiinnitetään siihen, todentuvatko valta ja vastuu toiminnassa sellaisina kuin ne strategioissa, ohjelmissa, normien perusteluissa ja normeissa määritellään? Tutkimuksen lopuksi luvussa kuusi pohditaan aluekehitystyön vallan ja vastuun kohtaamista ja muutostarpeita.

Tutkimuksen keskiössä ovat aluekehitystyön käytännöt, joissa vallan ja vastuun osapuolet kohtaavat ja valta–vastuusuhteet todentuvat. Tarkastelussa voi olla kunta–seutukunta–maakunta/alue–valtio–EU -suhdeketju tai kuntatason sisäiset tai julkisen ja yksityisen väliset suhteet. Tässä kohteena ovat yhteisö- ja kollektiivitoimijoiden (esim. kunta, yritys tai muu yhteisö, joita edustavat tietyt henkilöt) valta ja vastuu suhteessa toisiin kollektiivitoimijoihin eli maakunta- ja aluehallintoon, valtion keskushallintoon ja EU:n hallintoon. Yksilötoimijan henkilökohtaista valtaa ja vastuuta suhteessa yhteisöön, organisaatioon tai toimintaan ei tarkastella.

Valtaa ja vastuuta voi tarkastella seuraten ohjelma- ja hanketyön prosesseja. Hanke on määräaikainen, kerrallinen toimintakokonaisuus tai toiminta, jolla ovat hyvin määritellyt, rajatut ja päätetyt tulostavoitteet ja resurssit ja hankejohtajilla ovat käytössä suunnittelu- ja kontrollityökalut (hankkeista enemmän mm. Meredith & Mantel 1995). Hanketasolla vallan ja vastuun kriittisiä pisteitä voi etsiä prosessin eri vaiheista: 1. ongelma-, tarve- ja kehittämistavoitteiden määrittäminen, 2. hankesuunnitteluun liittyvät ratkaisut, 3. toteutukseen liittyvät ratkaisut, 4. arviointi ja sen perusteet, 5. raportointi ja jatkoesitykset.

Valtaa ja vastuuta voi tarkastella hankkeen eri osapuolten kannalta: 1. hankkeen päämies, kuten kunta, seutukunta, yritys tai yhteisö, 2. hankeosalliset ja hyödynsaajat, kuten kunnat, yritykset, yksityiset, kolmas sektori, 3. hankeorganisaatio ja ohjausryhmä, 4. alue-, maakunta-, valtio- tai EU-tason organisaatio.

Kuvion 1. tutkimusprosessikaavio kuvaa tutkimuksen etenemistä ja vaiheita. Aiheen ontologisen perustan määrittämisestä (käsitykset tutkimuskohteen perusolemuksesta, tieteenfilosofinen perusta) edetään tieto-opilliseen perustaan eli metodin ja konkreettisen tutkimuskohteen määrittämiin ja edelleen tutkimuksen empiiriseen vaiheeseen ja johtopäätösten jälkeen uudelleen teoriaan. (vrt. Hirsjärvi et al. 1986, 16.)



Kuvio 1. Tutkimuksen prosessi ja vaiheistus.

2 TEOREETTINEN LÄHESTYMINEN AIHEESEEN

Tässä luvussa rakennetaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Ensin käsitellään aluepolitiikan sisältöön, muotoihin, välineisiin ja toimijoiden asemaan vaikuttavia teoreettisia, ideologisia ja yhteiskuntarakenteellisia tekijöitä ja suomalaisen aluepolitiikan teoria- ja säädösperustaa. Toinen osa käsittelee vallan ja vastuun käsitteistöä ja ulottuvuuksia yleisesti ja aluepolitiikan yhteydessä. Tältä pohjalta luodaan aluekehitystyöhön sovitettu vallan ja vastuun samanaikaisen rakenteellisen ja toiminnallisen tarkastelun kehikko, jota käytetään dokumenttianalyysin ja toimijoiden haastattelun työ-, analyysi- ja tulkintapohjana.

Aluepolitiikkaa ja aluekehityksen ohjausta voi perustella filosofisilla, eettisillä, moraalisisilla, ideologisilla, poliittisilla ja taloudellisilla syillä ja sosiaalisen järjestyksen turvaamisella (mm. Maskell 2000, 45; Selstad & Oscarsson & Karppi, 2000, 231). Sosiaalinen järjestys, josta talousjärjestelmäkin on riippuvainen, on valtaan, on sopimiseen ja moraalisiin perustuva, yhteiskuntaa tai yhteisöä koossapitävää toimijoiden säännönmukaista ja yhteistoiminnallista käyttäytymistä (Virtanen 1994, 1–7; Elster 1991, 1–16). Myös yksilöitä ja yhteisöjä laajoihin muutoksiin ja riippuvuuksiin sitova globalisaatio ja talouskasvun ekologiset rajat luovat ohjaustarvetta. Yhteiskunnan kokonaisjärjestelmän toimintaan kuuluvan aluekehitystyön valta–vastuukysymysten ymmärtäminen, selittäminen ja pyrkimys vaikuttaa ihmisten toimintaan ja yhteiskuntaan (vrt. Mikkeli & Pakkasvirta 2007, 76-77; viittaus Rolin 2006), vaatii laajaa ilmiön ja asioiden taustatarkastelua ja kysymysten lähestymistä monen tieteen näkökulmasta, kuten politiikka-, hallinto-, kunnallis- taloustieteen ja julkisoikeuden puolelta. Tieteidenvälisyys ei ole erillinen metodi tai tieteenala vaan moniulotteinen näkökulma tutkimuksen kohteeseen ja samaan ongelmaan liittyvien eritasoisten, yhteismitattomienkin, näkökulmien yhteen saattamista (mt. 89). Aluepolitiikan ja -kehityksen ohjaamisen ideologia- ja teoriaperustaan, politiikan toteutukseen ja toimijoiden asemaan heijastuvat monet yhteiskuntateoreettiset, ideologiset, poliittiset, hallinnolliset ja taloudelliset tekijät ja kehityssuunnat, joita on koottu kuvioon 2.

1960-luvulta 2000-luvun alkuun	
Vanha systeemi-paradigma > Uusi systeemi-paradigma	Systeemin konemaisuus, ennakoitavuus, pysyvyys, vakaisuus, jatkuvuus, tasapainopyrkimys > systeemin epätasapaino, epäjatkuvuus, muuttuvuus, kehittyminen, uusiutuminen, em. ymmärtäminen, osallistuminen ja vaikuttaminen niihin.
Yhteiskunnan rakenne	Keskus-periferiarakenne > monitasoinen lokaali–globaali verkostorakenne. Moderni, teollinen > postmoderni, jälkiteollinen. Kollektivismi ja korporativismi > individualismi. Kansallisvaltiollisuus > globalisaatio, regionalisaatio, lokalisaatio.
Desentralisaation perusta	Ideologia ja politiikka > julkishallinnon kriisi, yhteiskunnan ongelmien keskitetyn ratkaisun vaikeus.
Tiedonmuodostuksen perusta	Objektiivinen tieto > tiedonmuodostuksen subjektiivisuuden ja kontekstuaalisuuden hyväksyminen.
Toimijan asema	Poliittis-ideologinen ja valtarakenteen määrittämä > yhteiskunnan rakennekehityksen tulos, toiminnan ja intressien määrittämä. Demokratiaan perustuva, välillinen > demokratiaan perustuva välillinen / välitön ja uusi paikallinen demokratia. Toimijan aseman vahvistamisen rajoitteina politiikan ja hallinnon rakenteet > rajoitteina ajatusrakenteet ja hallintoperinne.
Valtion rooli	Kansallisvaltiojohtoisuus > markkinavetoisuus, kilpailuvaltio, valtio yhteiskuntarauhan turvaajana. Viranomaisvaltio > neuvotteluvaltio. Hyvinvointivaltion luominen > hyvinvointivaltion kriisi ja hyvinvointiyhteisön kehitys.
Julkishallinnon paradigma	Perinteinen julkishallinto / government > uusi julkisjohtaminen (NPM) ja hallinta / governance, New Public Governance, New Public Service.
Ohjaus ja hallinta	Hallitsemisen välineet keskitetyt (arvot, normit, tieto, hallinto) > hallitsemisen välineet hajautuneet. Ylhäältä alaspäin johtaminen > alhaalta ylöspäin toimiminen, omaehtoisuus, yhteistyö. Valtionjohtoinen ohjaus > markkinaohjaus. Julkinen ohjaus allokatiivinen > julkinen ohjaus edellytyksiä luova.
Aluepolitiikan paradigma	Tasauspolitiikka > moniulotteinen, eriytyvä koko maan kehittämisspolitiikka.

Kuvio 2. Aluepolitiikkaan ja aluekehitystyöhön vaikuttaneita muutoksia 1960-luvulta 2000-luvulle

Aluepoliittisen keskustelun kysymyksiä ovat: mitä alue ja alueellinen kehitys tarkoittavat, miten kehitystä mitataan, minkälaista kehitystä tavoitellaan, mistä kehityserot johtuvat ja miten niihin pitää suhtautua, voiko kehitystä ohjata ja onko se tarpeen, kuka tai mikä kehitystä ohjaa ja millä välineillä, kenellä on vastuu alueiden kehittymisestä? Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen asia on alueen toimijoiden valta–vastuuasema.

Jo aluekäsitteen moniulotteisuus vaikuttaa aluepolitiikkaan ja alueiden ja toimijoiden aseman tarkasteluun. Fyysinen alue toimii maan- ja luonnontieteellisessä mielessä. Sosiaalisesti ehdollisen tiläkäsityksen mukaan aluetta ei voi määritellä irrallaan siinä olevista asioista vaan se on fyysinen, toiminnallinen, sosiokulttuurinen, poliittishallinnollinen, taloudellinen ja dynaaminen kokonaisuus (mm. Oksa 1981 21; Morrill 1970, V; Eskelinen 1985, 5; Koistinen 1993; Mennola 1990, 106; Vartiainen 1993). Alueen luonnon- ja maantieteellisiä tekijöitä voidaan käyttää ja kehittää. Siihen vaikuttavat alueen omat julkiset, yksityiset ja yhteisölliset toimijat tietoisesti tai tiedostamattaan tai ulkoapäin tulevat toimijat, toiminta ja päätökset. Poliittiset ja hallinnolliset tekijät voivat olla toiminnan esteitä, edellytyksiä tai edistäjiä. Tältä pohjalta alueiden kehittämisen voi määritellä tavoitteelliseksi, alueen luonnonoloihin, fyysisiin ja henkisiin perusrakenteisiin ja eri toimintoihin vaikuttamisena. Käsitys sosiaalisen toiminnan ajallisesta ja paikallisesta rakenteistumisesta on jäänyt kehitysteoreettiseen keskusteluun (Paasi 1993, 39, 51–52). Kun aluekehitys ja alueellinen erilaistuminen nähdään monien luonnon tekijöiden, yhteiskunnan toimintojen ja historiallisten muutosprosessien tuloksena, ei yhtä, yleistä yhteiskunnallista muutosta (vrt. Koistinen 1993; Lumijärvi 1983, 5) tai yhtä universaalia alueellisen kehittämisen mallia voida osoittaa. Se muotoutuu ajan, paikan ja toimijoiden suhteen, mikä luo perustaa aluekehitystyön alue- ja toimijälähtöisyydelle. Yhteisten perusasioiden lisäksi kehittämiseen tuovat omat piirteensä eri alueiden omat fyysiset ja sosiokulttuuriset resurssit, arvostukset, ideologiat ja uskonnollisetkin näkemykset. Vaikka monia alueellisia ongelmia ja kehittämistuloksia ei voi muotoilla ja mitata määrällisesti ja nykyisessä aluekehityksessä korostetaan sosiaalisia, henkisiä ja kulttuurisia

tekijöitä, korostuvat määrälliset, mitattavat, empiirisesti havainnollistettavat taloudelliset tekijät ja analyysit (Lumijärvi 1983, 5; Toffler 1976; Oksa 1981, 35–36, 53–54; Mennola 1990, 107; Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 34). Tämänkin vuoksi teoreettiset, abstraktit, laadulliset käsitteet valta ja vastuu eivät ole yleisiä aluepoliittisessa keskustelussa tai tutkimuksessa.

2.1 Aluepolitiikan taustateorioiden kehityssuuntia

Aluekehityksen ja alueiden erilaistumisen syitä selittäviä ja niiden korjaamista käsitteleviä teorioita voi jakaa seuraavasti (pohjana Hautamäki 1986, 1–4, 12): 1. Alueen sisäistä kehitystä ja aluerakenteen muutosta selittävät teoriat (mekanismit ja suhteet, sijaintiteoriat, innovaatioiden diffuusio), 2. Alueen ulkoista riippuvuutta ja suhteita selittävät teoriat (keskus–periferia-, valta-, ohjaus-, riippuvuus-, työnjako- ja vuorovaikutussuhteet), 3. Yritys-alue- ja kansantalouden kehittämisen- ja ohjausteoriat.

Kehitysmäaongelmat ja teollisuusmaiden aluekehityserot käynnistivät kehitysteoreettisen keskustelun ja globaalien riippuvuuksien tutkimuksen toisen maailmansodan jälkeen ja julkisvallan ohjaukseen perustuvasta aluepolitiikasta tuli talous- ja yhteiskuntapolitiikan tärkeä osa. (Brookfield 1975, 209; Lumijärvi 1983a, 1, 34–41; Lumijärvi 1983b, 9–12, 17; Kiljunen 1979, 13–14, 16–17, 21–23; Hautamäki 1986, 4). 1960–1970-luvuille saakka teoriat olivat talouspainotteisia laajeten eri tieteiden alueille ja kehityksen arvoperustaa kyseenalaistettiin ympäristöajattelulla. Teollisuuden synty- ja sijaintiteorioista on tultu yhteiskuntarakennetta, talouden kasvua, talous-, politiikka-, hallinto- ja sosiokulttuuristen järjestelmien globaalia kehitystä ja riippuvuutta selittäviin, alueen toimijoiden asemaa tarkasteleviin teorioihin ja hyvinvointinäkökulmaiseen alueellisen kehittämiseen (mm. Kiljunen 1979; Hautamäki 1986; Lumijärvi 1983 a ja 1983b; Black 1991; Toffler 1976; Brookfield 1975, 209). Teoriakehitys heijastaa yhteiskunnan muutoksia, joita on esitelty tämän luvun alussa. Kuvioon 3 on koottu talous-aluekehitysteorioiden pääsuuntauksia.

<p>1700-, 1800- ja 1900-luvuilla KLASSISET TALOUSTEORIAT Talouden liberalismi. Talouslait ajasta ja paikasta riippumattomia. Tuotanto / talouslähtöisyys.</p>	<p>KLASSISET KASVU- JA KEHITYSTEORIAT Tuotannon sijainti. Maa kasvun rajana. Kapitalismin kehityksen rajat. Imperialismi. Tarkastelussa aluetalouden mikrotaso.</p>
<p>1900-luvun alku UUSKLASSISMI Kehityksen syyt ja seuraukset eivät kuulu taloustieteelle. Talouslähtöisyys.</p>	<p>KLASSISET SIJAINTEORIAT = ALUETEORIAT Yleinen tasapainoteoria = markkinavoimat ja täydellinen kilpailu > talouden tasapaino. Kilpailumekanismi jakaa resurssit ja tuotannon tulokset. Tarkastelussa aluetalouden mikrotaso. UUSKLASSISET KASVU- JA KEHITYSTEORIAT Kehitys länsimaisella mallilla.</p>
<p>1940- JA 1950- luvuilta UUSKLASSISMIN KRITIIKKI Vapaa markkinatalous keskittää taloudelliset toiminnot > korjaamiseen tarvitaan julkisen vallan ohjausta. Poliittika- ja hallintolähtöisyys.</p>	<p>ALUEELLISET JA RAKENTEELLISET EPÄTASAPAINOTEORIAT Selittävät epätasapainoa luovia kehitysmekanismeja. Koko yhteiskunnan rakenteellinen epätasapaino. Julkisen vallan ohjausta tarvitaan. Keskus-periferia- ja metropoli-satelliittikäsitteet syntyvät. Kasvukeskusajattelu: kasvun leviäminen, innovaatioiden diffuusio.</p>
<p>1980-1990-luvuilta NEOKLASSISET KASVUTEORIAT 2000-luvulta MODERNISAATIOTEORIAT EKOLOGISET KEHITYSTEORIAT Tuotanto-, talous- ja ekologialähtöisyys</p>	<p>UUDET SIJAINTI- JA KEHITYSTEORIAT Urbanisaatio, polarisaatio. Keskus-periferia-vuorovaikutus ja riippuvuus. Teknologiakehitys ja tuotannon kasvu. Tuotannon uusi, globaali malli. Palvelu-, tieto-, informaatio- ja osaamisyhteiskunta. Sosiaalisen pääoman, tiedon ja osaamisen valta. Tuotannollistaloudellisen ja poliittisen järjestelmän valtasuhteen muutos. Globalisaatio >> kehityksen alueistuminen. Tarkastelussa mikro-, makro-, meso- ja verkostotalous. Maan suhteellisen edun ja yritysten kilpailuedun yhteyden löystyminen. Ekologiset tekijät talouden kasvun rajana.</p>

Kuvio 3. Aluekehitysteorioiden päälinjoja ja niiden liitoksia yleisiin talousteorioihin.

Lähteet: Ruggie 1993; Castells 1996; Massey 1997, 4–9; Held et al. 1999, 16; Maskell 2000, 27–29; Sotarauta 2000, 2; Finger & Mercier & Burgin Brand 2001, 110; Eskelinen 2001, 10; Saarelainen 2003, 18; Bairoch & Kozul-Wright 1996; Brookfeld 1994 i; VNK julkaisusarja 19/2004, 11; Vihinen 2002). Mallina on Tarja Lumijärven käyttämä jaottelu (Lumijärvi 1983 a ja b), jota on täydennetty 1980-luvulta lähtien.

Klassinen liberalismi korosti markkinavoimien ja vapaan talouden merkitystä. Uusklassismi katsoi kilpailumekanismin jakavan resurssit ja tuotannon tulokset ja tuovan talouden tasapainon, minkä vuoksi kehityksen seurausten ei katsottu kuuluvan taloustieteelle. Klassiset kasvu- ja kehitysteoriat selittivät taloudellisen kasvun edellytyksiä ja kehityksen rajoja, kuten maa. Tasapainomalliin perustuvat sijaintiteoriat käsittelivät yritysten sijoittumista kustannusten minimoinnin ja voiton maksimoinnin pohjalta jättäen huomiotta kehityksen historialliset ja institutionaaliset tekijät ja alueongelmat. Uusklassismin kritiikki näki markkinavoimien keskittävän taloutta ja kehitystä, esitti julkisen vallan ohjauksen tarpeellisuuden ja käynnisti alueiden ja rakenteellisten epätasapainoteorioiden kehityksen. Uusklassismin kriittikkiteoria selitti alueellisia ja globaaleja kehitysmekanismia, etsi epätasaisen aluekehityksen syitä myös koko yhteiskunnan epätasapainoisesta rakennekehityksestä, tarkasteli resurssien ja kehityksen alueellista keskittymistä kasvualueille supistuvien ja jälkeenjäävien alueiden kustannuksella ja loi muun muassa keskus–periferia ja metropoli–setelliitti-käsiteparit ja polarisaatio-teorian ja vaati julkisen vallan ohjausta talouden ja aluetalouden kehitykseen (mm. Myrdal 1957; Galtung et.al. 1980; Frank 1971). Marxilainen imperialismiteoria käsitteli aluekehitys- ja kehitysmaaongelmia yhteiskunnan taloudellisen ja sosiaalisen rakenteen funktiona (mm. Black 1991, 23; Kiljunen 1979, 37). Kapitalismin yleistä kehitystä tarkastellessaan Stuart Holland toi tarkasteluun monikansallisten korporaatioiden muodostaman mesotason kansallisen mikro- ja makrotasojen väliin (Lumijärvi 1983b, 13–14 ja 98–99; Hautamäki 1986, 9; Kiljunen 1979, 38–41; Holland 1976), missä on jo pohjaa nykyiselle globaalitalouden tarkastelulle.

1970- ja 1980-luvuilla käsiteltiin taloustekijöiden ohella myös keskus- ja periferia-alueiden välisiä sosiaalisia ja kulttuurisia valta- ja hegemoniarakenteita. Muun muassa kasvukeskuspolitiikassa ja innovaatioiden diffuusiossa keskusten roolin ja arvo-maailman todettiin korostuvan (Friedman 1975, 48; Brookfield 1975, 122; Lumijärvi 1983b, 113, 124–127; Hautamäki 1986, 7–8). Keskus–periferia-prosessimallissaan John Friedmanin yhdisti

aluetaloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen muutoksen ja näki keskus–periferia-alueet verkkomaisena järjestelmänä paikalliselta globaalille tasolle saakka. Hän piti periferian taloutta riippuvaisena ulkoisista sykäyksistä ja alisteisena keskusten tarpeille, minkä asetelman voisivat korjata vain yhteiskunnan sosiaali- taloudelliset muutokset, konflikti keskuksen ja periferian välillä tai vallan hajautus (Friedman 1975; 1987; Lumijärvi 1983b, 106–113, 123–124). Brookfieldin globaalissa riippuvuusmallissa yleisten syiden ohella aluekehityksessä nähtiin myös paikallisia syitä (Brookfield 1975, 189-190).

Uudemmat sijainti-, kehitys- ja kasvuteoriat pohjautuvat neoklassiseen talouden kasvu- ja modernisaatioteoriaan, joita voi löytää myös EU:n nykyisen alue- ja rakennepolitiikan taustalta. Ne käsittelevät kehityksen ja asutuksen uudenlaista polarisaatiota ja kaupungistumista, jälkiteollisen tieto-, informaatio- ja osaamis- yhteiskunnan kehittymistä, teknologiakehityksen ja talouden kasvudynamiikan yhteyksiä, ekologisia kasvun rajoja, uuden taloudellispoliittisen maailmanjärjestyksen rakentumista ja kansallisvaltion roolia siinä (vrt. Black 1991, 23–31; Giddens 1993). Niissä käsitellään myös paikallis- ja aluetalouden muotoutumista ja suhdetta suuralueisiin, globaalin tasoon ja subra- valtiollisiin organisaatioihin kuten GATT, WTO, NATO, joille siirtyy valtaa heikoilta valtiolta, jolloin toimijoiden lojaalisuus voi kohdistua enemmän verkostopartnereita kuin omaa valtiota kohtaan. (vrt. Maskell 2000, 48–49). Olemisen ja tekemisen monitasoisuus liittyy globaalin ja lokaalin glokaaliksi, jolloin kehitysprosesseja joudutaan selittämään globaalien makro- rakenteiden ja kehitystrendien sekä paikallisuuden ja paikallisten tekijöiden kautta. Maailman kylä, global village -käsite (mm. Lash & Urry 1987, 6; Vartiainen 1993) kuvaa tilannetta, jossa on spesialisoituneita paikallisia tuotantoalueita, funktionaalinen globaali integraatio sekä vuorovaikutussuhteita, jotka voivat olla paikalliselta maailmantasolle saakka sisäisiä, välisiä tai ristiki- käisiä (Vartiainen 1993; SM 1/1993, 121). Informaatio- ja kuljetustekniikan kehitys vapauttavat osin rajoista, fyysisestä tilasta ja etäisyydestä, mutta eivät irrota kehitystä paikalli- suudesta. Toisaalta pitkälle menevän paikallistumisen dysfunk-

tiona voi syntyä paikallinen, populistinen nationalismi (mm. Toffler 1976; Vartiainen 1993; Eskelinen 1993; von Wright 1993).

Teknologiakehityksen myötä luonnon merkitys kehitystä selittävänä tekijänä on vähentynyt, mutta sen merkitys kehityksen ehtojen ja kasvun rajojen määrittäjänä on kasvanut; ympäristö on olemisen ja toiminnan tärkeä ehto ja rajoite. Yksi keskeinen teema on talouden kasvun, ekologian ja aluekehityksen yhteys. (Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 275; Lipietz 1992, 48; Meadows & Meadows-Randels 1993). Lokaalit tai globaalit ekologiset tekijät vaikuttavat yksittäisten toimijoiden tasolla, ja monet globaali- ja mikrotason institutionaaliset järjestelyt liittävät ekologisen modernisaation yritysten ydintoimintoihin (Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 274; Karppi 2000, 18) ja ympäristökysymyksistä on tullut yritysten kilpailutekijöitä. Ympäristöajattelussa ideologisen ekologian eli ekologismin mukaan luonto ja ihminen ovat yhtä. Urbaania ekologiaa edustavassa poliittisessä ekologiassa on moraalinen ulottuvuus, joka toteutuu toimijan itserajoituksena kollektiivisen edun ja intressin tai tulevien sukupolvien nimissä. (Lipietz 1992, 48–52). Solidaarisuus- ja moraalisuuskäsitteet toimivat etenkin kehityksen ekologisen perustan ollessa vaarassa, ohjausmahdollisuuksien heikentyessä ja modernisaatiokehityksen sitoessa yksilöitä laajoihin muutosjärjestelmiin.

2000-luvulla kysytään myös, voiko mikään julkinen tai yksityinen toimija, ainakaan yksin, ohjata yhteiskunnan toimintaa, kun jälkiteollinen järjestelmä on institutionaalisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti hajanainen, monimutkainen ja vaikeasti kontrolloitava. Järjestelmän osat ovat eriytyneet, taloudellisteknisen järjestelmän valta kasvanut, rahamaailma eriytynyt tuotannosta ja kansainvälinen työnjako on toteutunut. Globalisaatioon ja ylikansallisten suuryhtiöiden ja korporaatioiden toimintaan perustuvan maailmanjärjestyksen vuoksi alueiden kehittymistä, kehityksen ohjaamista sekä riippuvuus-, valta- ja auktoriteettisuhteita joudutaan käsittelemään yhteisessä, valtioiden rajat ylittävässä kehikossa. (vrt. Giddens 1990, 163–164, 177; Giddens 1993, 70; Black 1991, 23–31). Yksisuuntaisen ohjauksen sijasta

joudutaankin hakemaan vuorovaikutteisesta, yhteistoiminnallista julkisen ja yksityisen sektorin riippuvuuden ja etujen yhteneväisyyden hyväksyvää kehitys- ja ohjausmallia. Vahvasti ohjaava hyvinvointivaltio (vrt. Myrdal: *The Welfare State*) ja vapaan kilpailun markkinayhteiskunta ovat joutuneet lähentymään toisiaan ja rakentamaan julkisen ja yksityisen sektorin joint venture -mallia (Catanese 1984, 10, 199–202). Kansallisvaltioiden roolin väheneminen ei ole tuonut ”maailmanhallitusta” vaan valtioiden välisiä yhteistoimintaorganisaatioita, jolloin valtioille on jäänyt taloudellista toimintaa säätelevien kansallisten säännösten luominen ja ohjaus niiden avulla (vrt. Giddens 1993, 168; Giddens 1992, 70). Globaalien suuryritysten budjetti voi olla valtion budjettia suurempi ja ne voivat ohjata kansallisvaltion politiikkaa, mutta valtioilla ovat alueet, valta niiden sisällä ja siellä olevat luonnonrikkaudet ja sotavoimat, jotka tuovat valtioille vaikutusmahdollisuuksia ja neuvottelu- ja painostusvälineitä (Giddens 1993, 65–78). Ympäristökysymysten ratkaisussa ja taloudellisen ja ekologisen kehityksen tasapainon löytämisessä tarvitaan molempia (Karppi 2000, 23), mikä lisää riippuvuutta ja yhteistoimintaa.

2.2 Toimija- ja aluelähtöisyys kehitysteorioissa

Toimijoiden asema yleensä voi määräytyä markkinamekanismin, poliittis-hallinnollisen byrokratian tai toiminnan kautta (Streeck & Smitter 1991, 227; Saarelainen 2003, 14–15). Aluepolitiikassa rakenneteoriat nostivat esiin toimijoiden aseman liittäen sen laajempaan poliittis-hallinnolliseen muutoskeskusteluun, jossa käsiteltiin keskus-periferia riippuvuussuhteita, ylhäältä alas suuntautuvan ohjauksen ja kontrollin vähentämistä, paikallisen ja alueellisen demokratian lisäämistä tai kokonaisvaltaista hyvinvointisuuntautunutta aluekehitystä (mm. Hautamäki 1986, 16). Julkishallinnon tehokkuus-, tuloksellisuus- ja kansalaisvaateet ja tarve saada uusia resursseja ja vastuunkantajia ovat vahvistaneet toimijoiden asemaa ja julkishallinto on kehittynyt uuden julkisjohtamisen ja hallinnan suuntaan. (Mm. Peters & Pierre 1998,

228–231; Kickert 1999, 484; Saarelainen 2003, 15, 28; Tiihonen 2004, 27). Jos hallinta nähdään prosessina, jolla organisaatio tai yhteisö ohjaa itseään (vrt. Rosenau 1995, 14), ollaan lähellä alue- ja toimijalähtöisyyden ja omaehtoisuusstrategian tavoitteita.

Korostettaessa alueiden ja toimijoiden omia lähtökohtia, arvoja, tarpeita, omatoimisuutta, oma-aloitteisuutta ja omavastuisuutta voidaan puhua *toimijalähtöisyydestä*, joka kertoo myös toimijoiden uudesta, yhteiskunnan rakennekehityksen tuomasta asemasta. Toimijalähtöisyys sisältää omaehtoisuus- ja demokratiakäsitteet (Jankkila 1996), jotka molemmat sisältävät valtaa ja vastuuta. Omaehtoisuus on toimintaa ja toimintastrategiaa kuvaava, ei-poliittinen käsite. Demokratia on tärkeä poliittisessa päätöksenteossa, jonka tuloksena on aluepolitiikan normisto. Se on enemmän rakenteellinen lähestymistapa, vaikka sitä voi tarkastella myös proseduurina eli käytännön sääntöinä, jotka määrittävät toiminnan kulun ja jotka on suunniteltu lisäämään ihmisten osallistumista päätöksentekoon ja lakien säätämiseen (Barry 2000, 280). Klassinen demokratia- eli kansanvaltaisuuskäsite tarkoittaa kansasta lähtöisin olevaa aktiivista, suoraa toimintaa tai päätöksentekoon vaikuttamista, kansan oikeutta olla mukana päättämässä yhteisistä asioista tai alhaaltapäin, yhteisön jäsenistä lähtöisin olevaa vaikuttamista yhteisön asioihin (Merikoski 1974, 36; Barry 2000, 278–280). Ideaalisen demokratiakäsityksen mukaan päätöksenteko seuraa ihmisten tahtoa ja demokraattisen koneiston tuotokset edustavat valitsijoiden päätöksiä ja tahtoa (Barry 2000, 287), mutta poliittisen markkinakäyttäytymisen mallissa ihmisten katsotaan valitsevan tarjolla olevia tuotteita eli puolueiden politiikkaohjelmia, joiden sisältöön valitsijat voivat vaikuttaa suoraan vain vähän (Schumpeter 1954, 229; Barry 2000, 287). Käytännössä demokratia on usein valtarakenteiden ja instituutioiden suodattamaa kansanvaltaa ja suoran toiminnan sijasta on virallisiin normeihin perustuva institutionaalinen osallistuminen, jolla kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan hallinnossa jo tehtyihin tai tehtäviin päätöksiin ja suunnitelmiin (Keränen & Mäkitalo 1991, 8; Friedman 1973, xvii). Kanavina voivat olla kansallinen tai valtioliiton parlamentaarinen järjestelmä, demokraattinen

paikallishallinto tai uuden lähidemokratian organisoitunut kenttä. Kansalais/toimijalähtöisyyden asemaa poliittishallinnollisessa järjestelmässä voivat vahvistaa hallinnon desentralisaatio, uusi julkisjohtaminen ja hallinta (vrt. Saarelainen 2003, 36; McGarvey 1997).

Demokratian edustuksellisuuden, elitismien tai alhaisen osallistumisen vuoksi eri toimijoiden näkemykset kanavoituvat eri tavoin normeihin ja hallintoon ja niiden kautta käytännön toimintaan. Vähemmälle huomiolle jäävät muodollista valtaa tai riittävää voimaa vailla olevien ja osallistumattomien tarpeet ja vaateet. Osallistumista ja osallisuutta lisätään uusilla keinoilla, kuten aloitetoiminta tai kansanäänestykset. Tämä luo paineita edustukselliselle päätöksenteolle ja hallinnolle, niiden joutuessa paremmin perustelemaan päätöksiään (Ryynänen 2006, 5; Witte 2001, 15–18). Suoran vaikuttamisen ja neuvotteludemokratian ongelmaksi voivat tulla yleisen edun ja yksittäisintressien yhteensovitus, lyhytnäköisten kansalaistoiveiden ja pitkäjänteisen kehittämisen ristiriitaisuus, kansalaisten hyötymishalu, mutta yhteisiin kustannuksiin sitoutumisen ja vastuun puute (Ryynänen 2006, 5; van Doel 1978, 145–146.). Siksi suorassa demokratiassa tarvitaan keinoja, joissa pienet vähemmistöt eivät saa määrävää otetta (Ryynänen 2006, 5–6). Kansalaisyhteiskunta -käsitteen rajaaminen sosiaalisesti toimivan siviiliyhteiskunnan käsitteeksi voi unohtaa kansalaiskäsitteen poliittisen ulottuvuuden, johon kuuluvat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet poliittisessa tahdonmuodostusprosessissa ja vaikuttaminen hallinnon tuotoksiin eikä vain niiden kuluttaminen (Ryynänen 2006, 7).

Ei-poliittisissa yhteyksissä demokratia-käsite sisältää laajan, suoran, osallistumisen ja toiminnan. Postmodernissa, uudelleen organisoituvassa yhteiskunnassa institutionalisoituneen, formaalin, demokraattisen toiminnan rinnalle kansallisvaltion ylä- ja alapuolelle on tullut sosiaalisia ja yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka tuovat uusia osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmiä (Friedman 1987; Lash 1995, 158; Lash & Urry 1987; Giddens 1993, 168). Niiden perustana voi olla yhteiskunnan erilaisten toimijoiden kollektiivinen tai verkostoitunut itseohjautuvuus, valtarakenteiden muutos, alapolitisoituminen, vapaiden voimien uudelleen-

yhtymisen taloudellisen, yhteisöllisen ja poliittisen toiminnan tasolla, pitkälle viety alueellinen autonomia. yksilöllisyyden kasvu, vaihtoehtoliikkeet tai ääripäässä anarkiakin, jolloin valtio ja virallinen politiikka menettävät politiikkamonopolin (Galtung et al. 1980; Friedman 1987, 8–9, 14, 356–357, 396; Black 1991, 29; Beck 1995, 57–61). Demokratian irtaantuessa valtiollisista ja poliittishallinnollisista järjestelmistä ja siirtyessä toiminnallisiin järjestelmiin ihmisten vastuullisen ja omaehtoisen toiminnan rooli kasvaa. Tämän tukeminen voi olla yhteiskunnan virallisen järjestelmän etu, jos se saa samalla siirrettyä vastuuta muille toimijoille etenkin ongelmien lisääntyessä ja resurssien vähetessä. Yhteiskuntarauhaankin se voi vaikuttaa, sillä pienempiä järjestelmiä ja lähempänä olevia asioita on helpompi hallita.

Toimijalähtöisyyden toinen ulottuvuus, Suomen aluepolitiikkaan 1980-luvulla tullut omaehtoisuus käsitetään enemmän kehittämisstrategisena kuin teoreettisena mallina (Black 1991, 29; Galtung et al. 1980, 5–6). Omaehtoisen kehittämis-teorian ja -toiminnan juuret ovat Rousseun, Maon ja Gandhin ajattelussa (Galtung et al. 1980, 20–21). Se toteutuu hajautuneissa toimintaprosesseissa, se voi olla julkis- ja keskushallintojohtoisuuden vastakohta ja riippuvuuden antiteesi, mutta ei tarkoita itseriittoisuutta eikä yksinvaltaa vaan siihen kuuluu yhteistyö (Galtung et al. 1980, 21, 255–257, 356–357, 364, 396–397; Papunen 1986, 7). Ruohonjuuritason toiminnan korostaminen voi olla myös vastareaktio bruttokansantuote- ja jatkuvan kasvun ajattelulle (mm. Black 1992; Galtung et al. 1980). Omaehtoinen toiminta on tavoitteellista, ulkoapäin ohjaamatonta, kollektiivista, yhteisöllistä, solidaarista, spontaaniakin ja perustuu ihmisten tarpeisiin toimia itse tai vaikuttaa ja osallistua itseään koskeviin suunnitelmiin ja päätöksiin tai tehdä itse suunnitelmia ja päätöksiä. Siihen liitetään yhteiskunnan arvopluralismi, subjektiivisen tiedonmuodostuksen hyväksyntä, ihmisten mobilisointi ja tietoisuus eli omien lähtökohtien, mahdollisuuksien ja vaikuttamisen tiedostamisen, ulkoa tulevan normatiivisen, ideologisen ja pakkovallan vastustaminen luottaen omiin ja paikallisiin arvostuksiin, kulttuuriin, voimavaroihin ja luovuuteen. Siihen voi liittyä myös laaja hyvinvointikäsitys, ei-materiaalisten tarpeiden

ja perustarpeiden omavarainen tyydyttäminen. (mm. Galtung et al. 1980, 19–21, 23, 26–27, 359; Black 1991, 40, 199; Keränen & Mäkitalo 1993, 21).

Omaehtoisuuteen kuuluu pyrkimys päästä taloudellisen ja hallinnollisen vallan rakenteisiin, resurssien kontrollointiin ja päätöksentekoon, jolloin se on lähellä demokratiakäsitettä. Tuloksena voi olla itsehallinto tai paikallinen valtakontrolli (local self reliance), jossa paikalliset tekijät hyödynnetään mahdollisimman hyvin ja vältetään keskus–periferia-asetelman muodostumista (Galtung et al. 1980, 19–21). Hyvinvointiyhteiskunnan kriisi on synnyttänyt kasvukriitikkojen, regionalististen ja ympäristöliikkeiden toisinajattelua, joka puolustaa elämismailman autonomiaa suhteessa valtion ja toisaalta taloudelliseen vallankäyttöön (vrt. Habermas 1987, 202–207) ja voi ilmentää yksilön erottautumista valtiosta ja valtaeliitistä ja olla konfliktinomaisessa suhteessa vastapuoleensa. Tällöin julkisista hajauteista, alueellisista organisaatioista tulee yksilöille entistä tärkeämpiä (Lash & Urry 1987, 300–302; Siisiäinen 1993). Toimijoiden omaehtoisuus voi kanavoitua virallisten osallistumiskäytäntöjen ja toimintamuotojen kautta, jolloin liikutaan demokratian ja omaehtoisuuden rajapinnalla Yleensä toimintakanavat ovat suoria, mikä sitouttaa toimijoita ryhmien kautta yhteiskunnan toimintaprosesseihin (kirjoittajan huomio; sitoutuminen = vastuunotto, vastuullisuus). Tällöin vaatimusten ja kannanottojen sijasta alhaalta ylös tapahtuvalla toiminnalla pyritään myös muuttamaan valtion ja korporatiivisen talouden rakenteita tai toimintaa (vrt. Keränen & Mäkitalo 1993, 8; Hautamäki 1991, 33–34; Friedman 1973 xvii; Friedman 1987, 314).

Omaehtoisuuden tasoja on useita (Galtung et al. 1980, 360): yksilöllinen/kollektiivinen, paikallinen/alueellinen/kansallinen ja niiden erilaiset verkostot. Verkostot voivat olla omaehtoisuuden, osallistumisen ja vuorovaikutukseen perustuvan toiminnan edellytys (Friedman 1973, xvii–xix). Yhteistoimintaverkosto toimii, kun osapuolet jakavat verkoston toimintaa ohjaavat normit, arvot ja päämäärät tai ainakin tuntevat ne, verkoston toimintatavat ovat suhteellisen muuttumattomia ja epävarmuustekijät ja ongelmat pystytään hoitamaan ja ratkaisemaan.

(Hyyryläinen & Rannikko, 1992, 43–44; Saarelainen 2003, 244.) Järjestelmissä yleensä kehitysprosesseilla on ulkoapäin määrätty tai järjestelmän itseohjauksen ja -säätelyn määräämänä tavoitefunktio (Ahmavaara 1986, 165). Kehitysprosessia voi pitää omaehtoisena ja sisältä ohjattuna, jos toimijoiden itseohjaus, itsesääntely ja omat voimavarat ja tavoitteet määräävät toiminnan. 1960–1980-luvuilla moderni käsitys korosti tiedon objektiivisuutta. Tiedonmuodostuksen subjektiviteetin hyväksyminen vahvistaa alueellisen ja paikallisen tiedon merkitystä ja tukee omaehtoisuutta. Omaehtoisuudessa relevantti tieto on kontekstuaalista (Friedman 1987, 394), se on sidoksissa toimijan toimintaan, lähtee kokemuksesta ja päätyy käytäntöön ja yhteiskunnallista oppimista (vrt. Friedman 1987, 81, 398). Habermas puhuu kommunikatiivisesta arkikäytännöstä ja diskursiivisesta tahdonmuodostuksesta, jotka mahdollistavat osapuolille omasta aloitteesta, omista tarpeista ja näkemyksistä lähtien itse toteuttaa todellisia mahdollisuuksia parempaan elämään (Habermas 1987).

Omaehtoisuusstrategian mukaisessa dynaamisessa prosessissa yhdistyvät vuorovaikutteiseksi kokonaisuudeksi suunnittelu, päätöksenteko, toiminta, arviointi ja oppiminen ja korjaaminen. Kehittämishenkilöstö voi toimia organisaattorina, katalyyttinä, informaation välittäjänä ja sen tuottajakin, mutta ei yksin päätöksentekijänä (vrt. Black 1991, 21). Suunnittelu yleensä voi olla yhteiskunnan muutoksen osa tai väline. Siinä voi olla kaksi etenemistapaa eli eteneminen suunnitelmallisen, yhteiskunnallisen vuorovaikutuksellisen oppimisen (social learning) ja tekemisen kautta tai suoraan yhteiskunnallisen liikehdinnän (social mobilisation) kautta (Friedman 1987, 11–12), jolloin muutos voi olla suunnittelematonta. Viranomais- ja valtiokeskeisyyteen kuuluu kehityksen ohjaaminen ylhäältä suunnitelmilla, säädöksillä ja resursseilla. Omaehtoisuudessa lähtökohtana on toimijoista lähtevä osallistava suunnittelu. 1900-luvun lopulla vahvistunut yksilön vapautta korostava neoliberalistinen ajattelu vahvistaa omaehtoisuutta. Omaehtoisuus ei tarkoita suunnittelemattomuutta. Jokaisen ihmisen toiminnassa on suunnitelmallisuutta, minkä tarve korostuu teollisen yhteiskunnan uudelleen rakenteistumisessa toimijoiden joutuessa entistä enemmän

suunnittelemaan itse elämänsä (vrt. Beck 1992, 29). Voimakas yksilöllistymiskehitys voi tuottaa ongelmia etsittäessä poliittisesti hyväksyttävää tasapainoa ryhmä- ja yksilöintressien välille. Individualismi, arvopluralismi ja tiedon subjektiivisuus tuottavat monenlaisia päämääriä, tavoitteita ja keinovalikoimaesityksiä (Catanese 1984, 204), jolloin yhtenäisyyden löytäminen ja konfliktien välttäminen on suuri haaste (Karppi 2000, 23). Yhteiskuntateoriassa omaehtoisuus liittyy uushumanistiseen traditioon ja säänneltyjen ristiriitojen malliin, jossa osallistumisen katsotaan tukevan yhteiskunnan koheesiota ja muutoksen hallintaa. Konfliktit tunnustetaan, mutta korostetaan niiden säätelyn tärkeyttä ja mahdollisuutta (Keränen & Mäkitalo 1993, 58; Hautamäki 1991). Konsensusmalli korostaa yhteiskunnan tasapainoisuustavoitetta ja jäsenten arvokkuutta. Siinäkin osallistumiselle asetetaan rajoituksia ja ehtoja järjestelmän rakenteen säilymisen ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi (Keränen & Mäkitalo 1993, 20, 58). Kolmas eli konfliktinäkökulma korostaa yhteiskunnallista muutostarvetta ja pitää kansalaisten laajaa osallistumista välttämättömänä tietoisuuden lisäämisen ja valtasuhteiden muutoskeinona, mutta tehokkaana ja vaikuttavana vasta yhteiskunnan valtasuhteiden muuttumisen jälkeen (Keränen-Mäkitalo 1993, 14; Thorney 1977, 51).

Alueiden toimijoita korostava keskustelu vahvistui 1980-luvulla niin sanotun bottom up -tutkimuksen yhteydessä. Omatoimisuusdoktriinin soveltaminen on levinnyt poliittiselta kentältä taloudelliselle kentälle. (Galtung 1980, 21.) Jo ”kolmannen maailman” teoreetikoilla sosiaalinen pääoma oli yksi käsite (Maskell 2000, 41). Nyt siitä on tullut yksi keskeinen kehitystekijä tiedon, osaamisen ja luovuuden korostuessa globaalissa kilpailussa. Kilpailukykyisten aluetalouksien kehittämisessä tarvitaan luovia toimijoita ja alueen ja tilanteen mukaisia ratkaisuja (Maskell 2000, 15). Paikkaerikoistuneiden sosiaalisten innovaatioiden merkitys kasvaa niiden muodostaessa kansallisen innovaatiojärjestelmän ja ollessa vaikeimmin kopioitavissa (Männistö 2002, 33–34). Mitä enemmän tacit- tai koodattu tieto korostuu, sitä enemmän alueellisella ja paikallisella sosiaalisella pääomalla on merkitystä alueen kilpailukyvyn kannalta. Kehitys

tarvitsee kuitenkin tuekseen paikallisia ja alueellisia julkisia instituutioita. (Maskell 2000, 15, 41).

2.3 Suomen aluepolitiikan teoria-, historia- ja säädöstausta

2.3.1 Teoria- ja säädöskehitys

1930-luvun ja viime sotien jälkeisillä asuttamistoimilla ja eräillä perusrakennelinvestoinneilla oli aluepoliittisia tehtäviä (Niemi 1979, 3; Komiteamietintö 1986:6, 31). Varsinainen aluepolitiikka alkoi 1950-luvulla ja oli alussa tasauspolitiikkaa eli aluepoliittisten erityistoimien kohdistamista kehitysalueiksi rajatuille alueille (KM 1986:6, 29). Seuraavana käsitellään pääpiirteittäin suomalaisen aluepolitiikan teoria- ja säädöstausta, keskeisiä käsitteitä ja muotoja ja ohjelmaperusteisen aluekehitystyön perusteita. Tarkemmin käsitteisiin sekä normiston kehitykseen 1950-luvulta 2000-luvulle voi tutustua liitteissä 1 ja 2. Uusimpia normeja käsitellään tutkimuksen empiirisessä osassa.

Alussa aluepolitiikan teoreettinen tutkimus ja keskustelu olivat vähäisiä, mutta niissä näkyivät kehitysteorioiden (Lumijärvi 1983b; Kiljunen 1979; Kuitunen-Siirilä 1984; 1985; Kuitunen 1986, Eskelinen 1983, 5). 1950-, 1960- ja 1970-luvuilla olivat esillä uusklassismin kritiikkiteoriat, epätasapainoteoriat ja yritysten sijaintiteoriat. 1960-luvulla alkoi hyvinvointikeskustelu ja siihen liittyivät tasa-arvopolitiikka, yleinen ohjaus- ja suunnittelukeskustelu ja laaja aluepolitiikka. 1970-luvulla tavoiteasetteluun haluttiin lisää määrällisiä mittareita (Kiljunen 1979, 5). Nyt aluekehitysohjelmissa määrälliset tavoitteet ja arviointikriteerit ovat yleisiä ja keskustelua käydään laadullisuuden lisäämisestä.

Aluepolitiikan alussa uskottiin teollisuudesta lähtevään kasvuun. Aluepolitiikka alkoikin teollistamispolitiikalla, jonka keinoina olivat infrastruktuurin rakentaminen ja erilaiset tuet (Lumijärvi 1983b, 5–6). 1970–1980-lukujen aluepolitiikka oli kehitystä koko maassa edistävää, tasaavaa ja alueellisen

eriytymisen haittavaikutuksia lieventävää. 1980-luvulla aluepolitiikka laajeni alueelliseksi kehittämisspolitiikaksi ja erillispoliitikoiksi ja ohjelmiksi kuten maaseutu-, saaristo-, rakenne- muutos-, osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmat. 2000-luvulla aluepolitiikkaa ei pidetä omana politiikkasektorina vaan kaikella politiikalla nähdään alueellisia vaikutuksia (mm. SM 10/2003). Hyvinvoinnin ja kehittymisen pääedellytyksenä pidetään talouskasvua. Aluepolitiikka lähteekin talouden toimintaedellytysten turvaamisesta. Kehittäminen on laaja-alaista ja koko maan kattavaa oloissa, joissa markkinaohjaus ja toimijoiden välinen riippuvuus kasvavat.

Teollistamis- ja kasvupolitiikkana toteutunut kasvu- ja kasvukeskusteoreettinen ajattelu (Lumijärvi 1983b, 59) jatkui 1970-luvulta 1990-luvun lamaan saakka, jolloin syntyi kasvukriittistä keskustelua. Vuoden 1993 aluelaisissa (L 1135/93) mainitaan kehityksen ja ympäristön liitos. Ympäristönäkökulma vahvistui myös EU:n myötä. 1980-luvun lopulla korostettiin kaikkien keskusten tasapuolista kehittämistä. Vaikka myönnettiin ettei työllisyyden parantuminen voi perustua vain taloudelliseen kasvuun, palattiin kasvupolitiikkaan 1990-luvulla, mikä näkyy aluelain perusteluissa (HE 99/93). Kasvukeskusajattelua toteutetaan tietoyhteiskuntaan sopivina osaamis- ja aluekeskuspolitiikkana, joita Skandinaviassa on vain Suomella. Kaupunkipolitiikalla vahvistetaan kaupunkien omia erityisvahvuuksia ja kaupunki- ja maaseutupolitiikka pyritään integroimaan. (Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 3.)

1970-luvun keskustelu johti epätasapainoteoriaan perustuen alueiden kehityserojen syiden hakemiseen yhteiskunnan rakennetekijöistä kuten talous-, valta- ja hegemoniarakenteista (mm. Kirkinen 1972; Kiljunen 1979), mikä käynnisti valtion ja maakuntahallinnon työnjakokeskustelun. 1980-luvun aluepolitiikassa oli pyrkimyksiä valta- ja ohjausrakenteiden muutoksiin. Valtion piirihallinto sai lisää päätösvaltaa, lääninneuvottelukunta- ja lääninrahajärjestelmät alkoivat kokeiluna ja vakinaistettiin myöhemmin. Alue- ja maakuntahallintoa alettiin kehittää ja 1990-luvulla alkoivat vapaakuntakokeilu- ja valtionosuuslainsäädännön uudistus.

1970-luvulla alkanut laaja-alainen hyvinvointikeskustelu toi alueellisen elintason käsitteen rinnalle elämisen tason ja aluetietoisuuden käsitteet (mm. Oksa 1981; Kuitunen 1986; Siirilä 1985; Kuitunen & Siirilä 1985; Eskelinen 1983; Hautamäki 1985; Mennola 1990). Luontoon ja ihmisiin perustuvan kehittämisen, alueellisten ja paikallisten kehittämiskäytäntöjen ja omaehtoisen ruohonjuuritason toiminnan merkitys lisääntyi ja omaehtoinen kehittämistoiminta kirjattiin vuoden 1988 aluelakiin (L1168/88). Samaan aikaan voimistuivat yksilökeskeinen markkinatalous, hyvinvointivaltion rakenteiden arvostelu ja tehokkuusvaateet (mm. Tiihonen 2000, 10), jotka ovat 1990-luvulta lähtien näkyneet julkissektorin menojen leikkauksina, rakenteiden ja säädösten purkamisena, kuntien roolin, toimintavapauden ja samalla vastuun lisääntymisenä. Hyvinvointivaltion purkaminen vaikutti negatiivisesti alueiden kehittämisedellytyksiin.

1990-luvulla teorioissa ja politiikassa heijastuivat yhteiskunnan rakennemuutokset, globalisaatio, lisääntyvä markkina-ohjaus, tieto- ja osaamisyhteiskuntaan siirtyminen ja Euroopan integraatio. Uudemmat sijainti-, kehitys- ja modernisaatioteoriat olivat taustalla vuoden 1988 aluelaisissa (L 1168/88), jossa ennakotiin yliteollista informaatio- ja palveluyhteiskuntaa ja nähtiin tarve ohjata koulutus-, tutkimus-, innovaatio- ja teknologiakehitystä. 2000-luvulla alueiden erilaisuuden ja erilaisten roolien tunnustaminen johti aluepolitiikan paradigman muutokseen. Erikseen nimettyjen aluepolitiikan lohkojen sijasta julkilausuttu aluekehittäminen on monitasoista, laaja-alaista, erilaistavaa ja toimijoiden omaehtoisuutta ja vastuuta korostavaa koko maan kehittämistä. Se korostaa alueiden käytön, toiminnan ja talouden suunnittelun yhteyttä, ennakointia, hallintaa ja informaatio-ohjausta ja kestäväen kehityksen huomioimista. Aluekehitysvastuun ja aktiivisen toimijan roolin siirtyessä alueille itselleen, valtion rooliksi jäävät aluekehitysrahoituksen yhteensovittaminen, puiteiden ja taloudellisen toiminnan edellytysten luominen, kumppanuus kehittämistyössä, osaamisen ja tutkimuksen kehittäminen, julkisten toimintojen alueellistaminen ja verotyömarkkinakysymyksiä (mm. VNK julkaisuja 6/2000, 174–175, 185–186, VNK julkaisuja 30/2002, 8; SM-tiedote 2003, 48-49).

Suomen aluepolitiikan kehityslinjat lyhyesti ovat:

- teollistavan kehitysaluepolitiikan ja suppean aluepolitiikan vaihe 1950-luvulta lähtien
- aluepoliittista merkitystä omaavan hyvinvointivaltion rakentamisen, alueellisen tasauspolitiikan, aluepoliittisen suunnittelun ja suuren aluepolitiikan vaihe 1960-luvulta lähtien
- valtarakennemuutosta, osaamis-, innovaatiopolitiikkaa, omaehtoisuutta ja ohjelmaperusteisuutta korostava koko maan alueellinen kehittäminen globaalissa toimintaympäristössä 1980- ja 1990-luvuilla
- tasa-arvoon, toisaalta alueiden erilaistamiseen perustuvaa kasvu- ja hyvinvointipolitiikkaa ja talouden tehokkuutta ja vaikuttavuutta korostavaa koko maan alueellista kehittämistä 2000-luvulla

(mm. Vartiainen 1998; Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 31, 37, 45; SM Julkaisu 10/2003, 47–48; NordREFO 1988, 20–28, Komiteamietintö 1986:6, 29-32; Paasivirta 1991, 85; Eskelinen 1998).

Vuodesta 1975 lähtien EU-jäsenyyteen saakka aluepolitiikan puitelain perusteet säilyivät paljolti samanlaisina. EU-jäsenyys teki kansallisesta aluepolitiikasta EU:n alue-, rakenne- ja koheesiopolitiikan osan kansallisen aluepolitiikan toimenpiteiden ja resurssien supistuessa (Eskelinen 2001, 39). Sen jälkeen kansallinen aluepolitiikka ja ohjelmat ovat noudattaneet EU:n linjauksia (L 602/2002 § 13) kansallisissa viitekehyksessä. Muun muassa EAKR-ohjelman toimenpiteistä 75 %:n pitää tukea Lissabonin strategian mukaisesti kasvun ja työllisyyden edistämistä (SM-ohje 20.3.2006). Jäsenvaltioiden alueiden kehitystason yhtenäisyydellä ja sosiaalis-taloudellisella yhteenkuuluvuudella pyritään turvaamaan sisämarkkinoiden toimivuus ja EU:n asema globaalitaloudessa (EY:n perustamissopimus, 158–161 artiklat; HE 55/2002). Sitä toteutetaan talous-, rakenne- ja aluepolitiikalla Euroopan Investointipankin, koheesiorahastojen ja muiden rahoitusvälineiden avulla.

Suomessa aluepolitiikan toimenpiteillä on korvattu myös yleisiä hallinnollisia uudistuksia (Papunen 1986; Talvitie 2000). Aluekehityksestä ja eri osapuolten rooleista on mainintoja myös muissa säädöksissä. Lääninhallituslaki ja (L 22/1997) asetus (A

120/1997) velvoittavat yleisinä hallintoviranomaisina toimivia lääninhallituksia toteuttamaan valtakunnallisia ja alueellisia tavoitteita läänin asukkaiden tarpeiden mukaisesti. Myös valtion toimintayksikköjen sijoituspaikka-, lakkautus- tai supistamiskeskustelu ja toimenpiteet liittyvät aluepolitiikkaan. Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (L 362/2002) edellyttää, että, sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa, turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin ja perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

Myös seutuyhteistyö-, seutuvaltuusto- ja Kainuun hallintokokeiluilla (L 560/2002; L 62/2004; L343/2003) on aluepoliittisia ja valtion aluehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon asemaa vahvistavia tavoitteita. Seutuyhteistyökokeilun kunnat voivat sopia yhteisen elinkeinopoliittisen kehittämissuunnitelman laatimisesta huomioiden maakunnan yhteistyöasiakirjan ja alueellinen kehittämisohjelman painopisteet. Kokeiluseudulla on oikeus antaa työvoima- ja elinkeinokeskukselle lausunnot seudulta tulleista, laissa määritellyistä rahoitushakemuksista ja kuntien nimeämällä edustajalla on oikeus osallistua tiettyjen asioiden käsittelyyn työvoima- ja elinkeinokeskuksessa. Seutuyhteistyökokeilun lakiluonnoksessa seudulle olisi haluttu myös ministeriöiltä ja maakunnallisilta viranomaisilta siirrettävää päätösvaltaa. Seutuvaltuustokokeilulla hankitaan kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta, sen vaikutuksista julkisten palvelujen järjestämiseen, rahoitukseen, saatavuuteen, laatuun ja kunnallishallintoon ja etsitään julkisten palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja niiden rahoitusta turvaavia keinoja ja lisätään asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kuntien yhteistyössä hoitamiin tehtäviin.

Kainuun hallintokokeilulla halutaan kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Kainuun

maakunta toimii maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä lain määrittämässä tehtävissä huomioiden kuntalain (L365/1995) tai muut kuntayhtymien toimintaa määrittävät lait. Tehtäviä ovat mm. maakunnan suunnittelu, alueiden kehittäminen, terveyden- ja sosiaalihuolto, koulutus ja niiden rahoitus siltä osin kuin ne kuuluvat maakunnan toimialaan, maakunnan yleinen elinkeinopolitiikka, maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden yhteistyön edistäminen, maakunnan etujen valvonta ja ehdotusten teko lausuntojen antaminen viranomaisille.

Tukemalla yritystoimintaa (L 1068/2000) halutaan edistää taloudellista kehitystä, elinkeinopoliittisia tavoitteita ja työllisyyttä huomioiden kilpailunäkökohdat sekä Euroopan yhteisön ja kansallisen alue- ja rakennepoliittikan tavoitteet. TE-keskusten yleinen tehtävä on elinkeinon ja työvoima-asioiden edistäminen rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla (L23/1997) ja osallistumalla aluekehittämiseen aluelain mukaan (L93/1135). Tehtäviä ovat erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan, toimintaedellytysten ja teknologisen kehityksen ja kansainvälistymisen edistäminen, maatilatalouden, kalatalouden ja maaseutuelinkeinon edistäminen ja niitä koskevien säädösten noudattamisen valvonta, työmarkkinoiden toimivuuden, työllisyyden, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen edistäminen ja työvoima-asioista huolehtiminen. TE-keskusten yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännössä säädetyille ministeriölle. TE-keskuksen yksiköt ovat yritysosasto, maaseutuosasto ja työvoimaosasto (A 93/1997) ja sen alaisina paikallishallinnon toimieliminä ovat työvoimatoimistot ja muita yksiköitä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Vuonna 2008 työvoima- ja elinkeinoministeriön organisointi ja lääninhallitusten lakkautus vuonna 2010 muuttavat tilannetta.

2.3.2 Aluepolitiikan muodot ja käsitteet

Politiikka käsitetään usein kapeasti julkisten organisaatioiden johtamisena (Jansson 1990, 39–40) tai johtamis- ja toiminta-

periaatteina (=policy). Myös aluepolitiikan käsite on ollut julkishallintopainotteinen ja politiikkapäätökset aluepolitiikan toteuttamiseen liittyviä periaatteellisia, normatiivisia ja sisällöllisiä toimintapolitiikkapäätöksiä (policy-päätöksiä, vrt. Roos 1973, 212). Markkinataloudessa aluepolitiikan muotoja on määritelty julkisen poliittishallinnollisen ohjauksen suhteena markkinamekaniikkiin. Valtiokeskeisessä aluepolitiikassa muut yhteiskunnan toimijat nähdään valtiovallan ohjauksen objekteina. Toimijakeskeisessä aluepolitiikassa on kyse yhteiskunnan toiminnan tietoisesta, alueellisen kehityksen huomioivasta ohjauksesta tavoitteena vaikuttaa yhteiskunnan kokonaisjärjestelmän eri osien toimintaan siten, että eri alueiden tasainen kehitys eli tasaava ja kehittävä politiikka toteutuu. Globaalin taloudellisteknisen järjestelmän eriytyminen ja yliote valtiollisesta tai valtioryhmittäisestä poliittishallinnollisesta järjestelmästä (vrt. von Wright 1993, 146) on muuttanut aluepolitiikan lähtökohtia, muotoja ja välineitä julkishallintokeskeisestä toimijakeskeiseen suuntaan. Yleisen ohjauksmalli ja yhteiskunnan rakennemuutokset huomioiden aluepolitiikan muotoja voi määritellä seuraavasti:

- julkisen vallan suora ohjaus velvoittavien käskyjen ja kieltojen avulla = suora normiohjaus
- julkisen vallan suora alueiden talouskehityksen ohjaus sen omilla päätöksillä, toimenpiteillä ja tuki- ja veropolitiikalla = suora resurssiohjaus
- julkisen vallan toiminta tuotannon perusedellytysten, tuotannollisen ja sosiaaliskulttuurisen infrastruktuurin alueittaisessa luomisessa = välillinen resurssiohjaus
- julkisen vallan välillinen, eri toimijoiden päätöksiin vaikuttava, talous-, tuotanto- hyvinvointi-, koulutus- ja tutkimuspoliittisia välineitä käyttävä aluekehitykseen vaikuttava toiminta = välillinen poliittis-hallinnollinen ja informaatio-ohjaus
- julkisen, poliittis-hallinnollisen vallan ja yksityisen tuotannollis-taloudellisen sektorin yhteistoiminnallinen aluekehitykseen laajalaisesti vaikuttava erilaistuva toiminta

(Pohjana Okko 1978, 4–8; Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 34–35, Jankkila 1995, 130.)

Eri politiikkamuotojen painoarvo vaihtelee Pohjoismaissa. Suomessa aluekehitysvälineet ovat enemmän epäsuoria. Suomen ja Ruotsin keskushallinto kontrolloi kehitystä enemmän, muissa Pohjoismaissa aluetasolla on enemmän vastuuta. EU-rakennerahastosäännöillä pyritään vahvistamaan aluetason roolia. (Hanell & Aalbu & Neubaur 2002, 45–46). Lähinnä pohjoismaisia olosuhteita vastaavia aluepolitiikan ja aluekehitystyön keskeisiä käsitteitä esitellään tarkemmin liitteessä 1.

2.3.3 Ohjelmaperusteinen aluekehitystyö

Nykyinen aluekehitystyö perustuu EU:n rakennerahasto-ohjelmiin (EAKR, Euroopan aluekehitysrahasto, ESR, Euroopan sosiaalirahasto), maaseutuohjelmaan, yhteisöaloiteohjelmiin (Interreg, Urban, Leader, Equal) ja kansallisiin erillisohjelmiin ohjelmiin (osaamis-, aluekeskus- ja saaristo-ohjelmat). Lisäksi ovat maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma ja ministeriöiden omat sektorikohtaiset strategiat ja suunnitelmat. Ohjelma- ja hankesuunnittelussa ja toteutuksessa on mukana paikallis-, alue- ja valtiotason julkisia (valtio, kunnat), yksityisiä (yritykset, yksityiset) ja kolmannen sektorin toimijoita hankepäämiehinä tai hankekumppaneina. Ohjelmia toteuttavissa hankkeissa tuen saaja on julkis- tai yksityisoikeudellinen hankkeen/hankeryhmän käynnistämisestä tai täytäntöönpanosta vastaava toimija, toimielin tai yritys (L 1401/2006). Kunnat voivat yhteistoimintasopimuksella olla myös yhdessä hankehakijoina (HE 55/2002, 53).

EU-osarahoitteiset ohjelmat hyväksyy valtioneuvosto ja vahvistaa EU:n komissio. Rakennerahasto-ohjelmien suunnittelun pääasiallinen kulku on:

1. säädöspuitteiden, rahoitusvälineiden ja tukikelpoisten seutujen määrittely EU-tasolla
2. alueiden analyysit, strategiat, suunnitelmat, ohjelmaluonnokset ja täydennykset
3. neuvottelut jäsenvaltion, alueiden ja komission välillä
4. ohjelmapäätös (valtioneuvosto > komissio)

5. ohjelman hallinnointi, hankkeiden valinta, arviointi ja mukautus

(mukaillen http://europa.eu.int/comm/regional_policy):

Hanke sisältää konkreettisia toimenpiteitä, joilla edetään määriteltyihin päämääriin ja tavoitteisiin rajatuilla resursseilla ja rajattuna ajanjaksona. Kehittämishanke on määräaikainen, suunnitelmaan perustuva hanke, jossa käyttöomaisuuden osuus voi olla korkeintaan laissa ja asetuksessa kulloinkin määrättävä prosenttiosuus hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista (HE 55/2002, 52). Hankeprosessin pääasialliset vaiheet ovat:

1. Hankealoite, -idea tai aihio tulee joltakin toimijalta.
2. Toimijan/toimijoiden päätös ryhtyä hankkeen suunniteluun ja valmisteluun.
3. Suunnitteluprosessi eli päämäärien, tavoitteiden, toimenpiteiden, resurssien, aikataulun, hankepäämiehen, hankeorganisaation, ohjausryhmän ja tulosten arviointikriteerien määrittely ja dokumentointi, sisäinen ja ulkoinen ex ante -arviointi.
4. Hankepäämiehen päätös hankerahoituksen hakemisesta ja hakemuksen jättäminen.
5. Päärahoittajan ja muiden rahoittajien väliset rahoitusneuvottelut ja rahoituspäätökset.
6. Hankkeen päämiehen päätös hankkeen toteuttamisesta ja aloittamisesta.
7. Hankkeen toteutus ja toiminta hankeorganisaation johdolla, ohjausryhmän, hankeosallisten, päämiehen, rahoittajien tai ulkopuolisen tahon toteuttama ohjaus ja seuranta, kontrolli ja hankkeen aikainen arviointi, hankeorganisaation tekemä väliraportointi ja päämiehen tekemä rahoituksen maksatuksen haku, maksuviranomaisten ja muiden rahoittajien maksatuspäätökset.
8. Hankeorganisaation, hankeosallisten, päämiehen, ohjausryhmän, rahoittajien, ulkopuolisten arvioijien toteuttama ex post -arviointi, jatkotoimenpiteistä päättäminen yhdessä, hankeorganisaation tekemä raportointi ja päämiehen ja ohjausryhmän tekemä hankkeen päättäminen, loppurahoituksen haku, tiedotus ja rahoittajien loppumaksatukset.

Aluekehitystyön toimintaympäristöä, teoriaperustaa ja toteutusta ovat 1950-luvulta 2000-luvulle muuttaneet yhteiskunnan yleinen rakennekehitys ja verkostomainen uudelleen rakenteistuminen

paikalliselta globaalille tasolle sekä käsitykset muutosten syistä, seurauksista, ohjaustarpeesta ja ohjausmahdollisuuksista. Tieteellistekninen kehitys, tietoperustan muutos, sosiaalisen individualismin ja pääoman merkityksen vahvistuminen ovat vaikuttaneet alue- ja paikallistoimijoiden asemaan. Tämä näkyy Suomen ja EU:n aluepolitiikan retoriikassa sekä säädöksissä korostuvat ongelmien alueellinen erilaistuminen, keskitettyjen ratkaisujen vaikeus, paikallis- ja aluetoimijoiden rooli ja omaehtoisuus ja valtion rooli edellytysten luojana. Alue- ja paikallistason toimijoiden todellisen aseman, vallan ja vastuun tarkastelu aluepolitiikan toteutuksessa on tarpeellista. Seuraavaksi vallan ja vastuun käsitteitä ja ulottuvuuksia ja pyritään luomaan aluepolitiikan ja aluekehitystyön kontekstiin sopiva vallan ja vastuun samanaikaisen tarkastelun malli.

2.4 Vallan ja vastuun käsitteitä ja ulottuvuuksia aluekehitystyön yhteydessä

Aluekehitystyössä vallasta ja vastuusta puhutaan, mutta niiden kontekstispesifi tutkimus on vähäistä. Valtaa todetaan olevan useimmissa sosiaalisissa suhteissa. Verkostoyhteiskunnassa sen luonne, toimintapa ja keinot ovat muuttuneet (Foucault 1976, 92; Giddens 1984; Clegg 1989, 149; Niiniluoto 2003 239–240; Sotarauta 2002, 187). Yhteiskunnallisena ilmiönä sitä on tutkittu aika vähän eikä siitä haluta aina puhua (Harisalo 1991, 151; Turunen 1997, 281; Pettigrew 1973, 268; Antikainen 2002, 21). Sen vaikea kategorisointi, osoitettavuus ja tutkittavuus johtuu osaltaan yleisesti hyväksytyin, kokonaisvaltainen valtateorian, -käsitteistön ja -mittareiden puuttumisesta (Ruostesaari 1992, 27; Goldman 1986, 156; Clegg 1989, xv, 2; Bachrach & Baratz 1970, 4; Lukes 1974, 26–27; Parsons 1986, 94; Barry 2000, 84). Vastuun käsitteelläkään ei ole yleisesti hyväksyttyä sisältöä ja luonnetta vaan se ilmaisee erilaisia arvoja ja vaihtelee yhteyden, keskustelun ja puhujan mukaan (Bovens 1994, 22–23). Vastuututkimus on vielä vähäisempää, vaikka vastuullisuus ja vastuu ovat sisällä ihmisten välisissä suhteissa ja niitä löytyy

useimmista poliittisista sanomista (Wildavsky 1986, 1). Vastuuta on käsitelty pääasiassa eettismoraalisena, subjektiin liittyvänä asiana tai organisaation sisäisinä vastuukysymyksinä, mutta harvemmin vastuun osoittamisena ulkoiselle objektille tai täsmällisenä, laajempiin yhteyksiin liittyvänä ilmiönä (mm. Bovens 1996; Käyhkö 2002; Ingarden 1972). Vielä vähemmän on tutkittu vallan ja vastuun keskinäistä rakenteellista ja toiminnallista yhteyttä ja vastavuoroisuutta laajemmassa kontekstissa, vaikka yleinen lähtökohta on se, että valta edellyttää vastuuta ja valtaa pitää antaa sille, jolta odotetaan vastuuta.

Yhteiskuntatodellisuus on merkitysvälitteistä kielen toimiessa todellisuuden jäsentäjänä ja tulkkina. Sanojen merkitys riippuu sopimuksista, joilla sanat kiinnitetään joihinkin käsitteisiin (vrt. Mälkiä 1997, 19, 24; viittaus Wittgensteinin 1981). Valta ja vastuu ovat abstrakteja ja teoreettisia käsitteitä, eivät sellaisenaan kuvaa mitään ja ovat havainnoinnin ulkopuolella. Niiden sisältöä eivät määritä kielen tai muiden merkkijärjestelmien ulkopuoliset objektit. Ne on määriteltävä muiden käsitteiden ja määritelmien avulla, annettava empiirinen, tutkimusyhteyteen liittyvä tulkinta ja liitettävä laajempaan viitekehukseen tutkimusongelmaa ja ratkaisua parhaiten palvelevalla tavalla (vrt. Balwin 1989; Möttönen 1997, 115–12; Alasuutari 1999, 63; Eskola & Suoranta 1999, 77). Niillä ei ole yhtenäistä teoreettista kehystä, vain erilaisia ulottuvuuksia ja ihmisillä on niistä oma, käyttöyhteyteen liitetty näkemys ja subjektiivinen kokemus. Tämä tekee käsitteistä vielä kontekstispesifimpiä eikä niitä voi yleistää todeten niiden olevan päteviä kaikissa yhteyksissä.

Tässä tutkimuksessa lähtöolettamuksena on vallan ja vastuun rakenteellisuus ja toiminnallisuus. Siksi pohjaa haetaan järjestelmä- ja toimintateoriasta ja usein valtatutkimuksessa käytetystä Anthony Giddensin rakenteistumisen teoriaan perustuvasta rakenteen ja toiminnan yhdistävästä mallista, jota pyritään soveltamaan valta–vastuusuhteiden samanaikaiseen tarkasteluun. Aluksi käsitellään järjestelmä- ja toimintateorian yleisiä lähtökohtia hakien esimerkkejä teoreettisten ajatusten soveltamisesta aluekehitystyön kontekstissa. Sitten käsitellään vallan ja vastuun käsitteitä ja ulottuvuuksia ja liitoksia toisiinsa. Niiden

liittäminen aluepolitiikan käsitteistöön, luo tutkimuksen empiiristä osaa palvelevan kysymysten tarkastelun, aineiston käsittelyn, tulkinnan ja johtopäätösten kehikon. Teorioilla on tässä välinearvo selvittäessä ilmiöiden perusolemusta ja merkitystä (vrt. Eskola & Suoranta 1999, 19–20). Laadullisessa tutkimuksessa kokonaisteoriaa parempia ovat usein teoreettiset käsitteet, joille etsitään hyvin perusteltuja konkreettisia, mutta teoreettista ilmiöitä ilmaisevia asioita (Eskola & Suoranta 1999, 84; Pietilä 1976, 56). Toimivan tutkimusasetelman ja viitekehyksen aikaansaaminen, aineistoanalyysin suhteuttaminen siihen sekä teoreettisen ajattelun ja empiirisen aineiston vuoropuhelu ja loogisen suhteen osoittaminen määrittävät tutkimuksen validiteettia (Pyörälä 1995, 15).

2.4.1 Järjestelmä- ja toimintateorian lähtökohtia

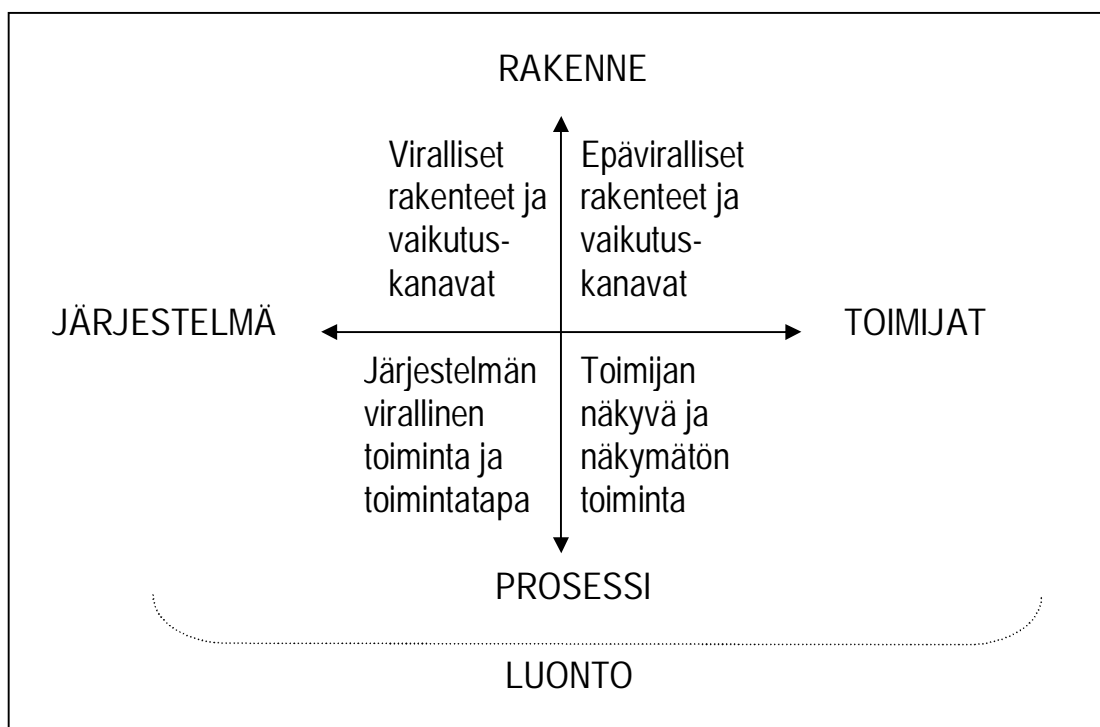
Usean samanaikaisen asian, kuten aluekehitystyön rakenteellisen ja toiminnallisen vallan ja vastuun, tarkastelussa toiminta- ja järjestelmäteoria on käyttökelpoinen. Se kokoaa järjestelmän olennaiset osat samanaikaiseen tarkasteluun, erittelee, selittää, tulkitsee ja mallintaa kokonaisuuksien ja niiden osien välisiä yhteyksiä ja vuorovaikutussuhteita, niiden luonnetta ja mekanismeja ja järjestelmän suhdetta ympäristöönsä. Käyttäessään todellisten järjestelmien yksinkertaistettuja tai abstrahoituja malleja, järjestelmäteorian vaarana voi olla liika yksinkertaistaminen tutkittaessa monimutkaisia dynaamisia ja systeemejä. (Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola 1977, 34; Pipping 1970, 8; Tuori 1981, 48–49; Senge 1990; Maula 2004, 259–260.) Järjestelmäteorian käsitteitä ovat järjestelmä ja sen osat, rakenne ja toiminnalliset suhteet (ohjaus-, valta- ja vastuusuhteet) toiminta ja prosessit, toiminnan subjekti ja objekti. Niille pitää antaa erityistieteiden käsitteistöön ja teoriaan perustuva tulkinta (Tuori 1981, 54), jotta niitä voidaan käyttää ilmiöiden tarkasteluun, ymmärtämiseen, analyysiin ja tulkintaan.

Yhteiskunnan kokonaisjärjestelmään kuuluvassa aluepolitiikan järjestelmässä julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin

toimijat ovat vuorovaikutuksessa, vaikuttavat toisiinsa, muuttuvat itse, muuttavat toisiaan ja järjestelmää ja sen osien välisiä suhteita ja järjestelmän kehitykseen vaikuttavat useat eri tekijät (Maula 2004, 256). Siksi yksin toimijaan ja toimintaan (toimijamallit, aluekehitystyö) tai yksin toiminnan taustalla oleviin järjestelmään ja rakenteisiin (rakennemallit, aluepoliittinen järjestelmä) kohdistuva tarkastelu ei riitä vaan toimintaa ja toimijoita ominaisuuksineen ja taustalla olevia yhteiskunnallisia ja sosiaalisia rakenteita pitää tarkastella yhtäaikaan (Lundqvist 1987, 9). Järjestelmän sisäisiä toimintoja ja menettelytapoja kuvaavat toiminta- ja prosessimallit korvaavat järjestelmänalyysin ongelmana olevaa staattisuutta (Tuori 1981, 67–68; Anckar 1971, 9–10) ja antavat välineitä yhteiskunnan muutos- ja kehitysdynamiikan tarkasteluun ja ymmärtämiseen. Systemien tasapaino- ja ennakoitavuuspyrkimyksiä korostava suljetuttujen systemien teoria korvautuu avointen systemien teorioilla, jotka pyrkivät ymmärtämään ja selittämään järjestelmien yleistä dynamiikkaa, sisäistä muuttumiskykyä, muutosprosesseja, ennakoimattomuutta ja kehittämään välineitä niihin vaikuttamiselle (Stähle 2004, 222–229; Forrester 1991, 1). Järjestelmien epäjatkuvuutta ja kaaottisuutta ei pidetä enää häiriötiloina vaan normaaleina ja usein kehityksen perustana olevina. (Stähle 226; viittaus Lorenz 1963, 130–141.) Staattisten järjestelmä- ja rakennetekijöiden ohella pitääkin analysoida järjestelmien ja organisaatioiden jatkuvaa uudistumista mahdollistavia prosesseja, epävirallisia tiedonvirtoja ja toiminnallisia verkostoja. Ne ovat usein muodollisia rakenteita tärkeämpiä ja muovaavat niitä. (Doz & Prahalad 1993, 24–50, Maula 2004, 257.)

Giddensin rakenteistumisen teoria liittyy yhteen toimijan toiminnan ja järjestelmän rakenteelliset tekijät (Giddens 1979, 87, 377; Lundqvist 1987; Virtanen 1994). Yksilön ja yhteiskunnan, subjektin ja objektin sekä tiedostamattoman ja tietoisien ja kahtiajakoisuus korvautuu rakenteen kaksinaisuuden käsitteellä. Sosiaalisen järjestelmän rakenneominaisuudet voivat olla järjestelmää ylläpitävien toimintakäytäntöjen välineitä tai tuotoksia, sillä toimintakäytännöissä on itseensä palautumista ja itsensä muokkaamista. Prosesseissa toimijat hyödyntävät sääntöjä

ja resursseja ja prosessit jäsentävät niitä uudelleen (Giddens 1979, 19–24; 1984, 118; 1993, 25). Myös aluekehitystoiminta tarvitsee rakenteita, mutta toiminnan tulosten ja vallan ja vastuun kohtaamisen kannalta rakenteiden uusiutuminen vastaamaan yhteiskuntatilannetta, ongelmia ja tarpeita on välttämätöntä. Rakenne–toimijasuhdetta voi tarkastella Beckmanin mallin avulla. Siinä parina ovat järjestelmä (kokonaisuus) ja toimijat (kokonaisuuden osa) ja toisella akselilla stabiili rakenne ja dynaaminen prosessi (Beckman 1990, 165). Lundqvist liitti siihen luonnon fyysisen ja ekologisen rakenteen (Lundqvist 1987, 9), joka on yhteiskunnan toiminnan reunaehto ja sisällä aluekehitysjäätelussa.



Kuvio 4. Järjestelmä–toimija- ja rakenne–prosessisuhdet.

Alustavaa kuvaa aluekehitystyön rakenne–toimintasuhdetta saadaan sijoittamalla malliin rakennetta edustava aluekehitysohjelma, järjestelmää edustavat aluekehitystyön politiikka-, normi-, hallinto- ja toimintajärjestelmät, prosessia edustavat ohjelma- ja hanketyöprosessit sekä toimijoita edustavat EU, valtio, maakunta, alue, kuntataso, yritykset, yksityiset ja kolmas. Rakenteen ja järjestelmän välinen kenttä kertoo virallisista

rakenteista ja vaikutuskanavista, järjestelmän ja prosessin välinen kenttä järjestelmän virallisesta toiminnasta ja toimintatavasta, prosesseja ja toimijoita yhdistävä kenttä kertoo toimijoiden näkyvästä ja näkymättömästä toiminnasta ja toimijoita ja ohjelmaa yhdistävä kenttä epävirallisista rakenteista ja vaikutuskanavista.

Rakenne määrittää järjestelmän osien väliset toiminnalliset suhteet eli järjestelmän toimintatavan (Tuori 1981, 67). Toiminta todentuu virallisissa ja epävirallisissa prosesseissa, joissa ovat toimijat ratkaisuihin ja ominaisuuksiin. Rakennetekijät voivat syntyä poliittisen toiminnan kautta, kuten viralliset lait, asetukset ja muut säädökset, jotka ovat normin muotoon kirjoitettuja poliittisia valintoja (vrt. Karppi 2000, 10). Ne voivat rakenteistua yhteiskunnan institutionalisoituneissa käytännöissä, kuten hallinto- tai virkamieskulttuuri, moraal- ja eettiset säännökset, sopimukset tai toimijoiden toimintaa ja suhteita päätöksenteossa ja työnajossa yhtenäisesti ohjaavat julkiset periaatteet, työhön, tavoitteisiin tai organisaatioon liittyvät henkilösuhteet, erilaiset merkitys-, uskomus-, ajatus- ja kulttuuriset rakenteet ja koodit ja hiljainen tieto (mm. Lukes 1977; 1986, Tuori 1981, 67; Giddens 1984, 20, 99–101; Virtanen 1994, 79; North 1993, Karppi 2000, 7–9, Hänninen 1981, 159).

Organisaatioiden toimintaa ohjaavat säännöt, määräykset, menettelytavat, päätöksenteon perustat ja arvioinnin kriteerit ovat poliittisen valtapelin osia, tuloksia ja vaikutuksia (Morgan 1997, 175–179), koska samat prosessit tuottavat ja uusintavat niitä. Byrokraattinen johtaminen ja hallintotoiminta on sidottu lakeihin sääntöihin, ohjeisiin ja periaatteisiin (Simon 1979, 93, Salminen 2004, 41, viittaus Minesiin) ja siinä korostuvat rationaalisuus, kirjallinen, muodollinen dokumentointi, käskyvaltasuhteiden ja toiminnan muodollisuus, tehtäväkeskeisyys ja pitkälle menevä työnjako. Keskeisiä hallintotermejä ovat suunnittelu, päätökset, käskyt, koordinointi, raportointi ja valvonta (Salminen 1993, 53). Häiriöitä ja haittoja tulee, jos organisaatio ei pysty reagoimaan muuttuneisiin olosuhteisiin.

Rakenteet tuovat stabiiliutta muuttuvassa maailmassa (Karppi 2000, 9), mutta ne voivat estää tarpeellisen sisäisen tai ulkoisen

muutoksen tai toiminnan (Virtanen 1994, 143). Tilanteessa, jossa uudet tarpeet, monimutkaistuvat ongelmat, yhteiskunnan yleinen rakennekehitys ja uudet autonomia- ja riippuvuussuhteet luovat paineita rakenteiden, muun muassa valta- ja vastuusuhteiden, uudelleen tarkastelulle ja muutoksille voi vanha, ehdollistunut todellisuus tai vahvat valtarakenteet peittää uuden reaalityodellisuuden ja estää tarvittavat muutokset. (vrt. Giddens 1984, 335–336; Galbraith 1984, 142.) Vanhaa, ehdollistunutta todellisuutta voivat edustaa muun muassa yhteiskuntakehitystä vastaamaton moniportainen päätöksentekojärjestelmä tai keskittynyt päätöksenteko vastuun hajautuessa, perusteeton asiantuntija- ja auktoriteettiä tai hallintohistoriasta nouseva herran pelko. Jos ne estävät tai haittaavat toimijoiden rationaalista ja oikeanaikaista, oikealla tasolla tapahtuvaa toimintaa, ne voivat olla kehityksen ja muutoksen esteenä. Toiminnan ja päätöksenteon oikeanaikaisuudella on erityistä merkitystä muun muassa luonnon vuosikiertoon sidotussa kehittämistoiminnassa. Erityisesti omaehtoisen ja aluelähtöisen kehittämistoiminnan edellytyksenä on se, että rakenteet antavat tilaa toimijoiden omille valinnoille ja ratkaisuille kuten puitelainsäädäntö, kehittämisstrategia tai ohjelma parhaimmillaan voivat antaa.

Aluepolitiikan järjestelmässä ovat poliittinen, hallinnollinen, toiminnallinen ja normiosa. Poliittinen keskustelu ohjaa aluepolitiikkaa yleisellä tasolla ja poliittinen päätöksenteko tuottaa virallisen normijärjestelmän, ohjelmat ja rahoitusraamin. Viralliset normit määrittävät aluepolitiikan järjestelmän eri osien välisiä virallisia suhteita ja aluekehitysviranomaisten hallinnollista toimintaa. Ohjelmat ohjaavat aluekehitystyötä ja toimijoiden toteuttama hanketyötä siltä osin, kun on kyse julkishallinnon, yksityisen ja kolmannen sektorin välisistä suhteista. Näkyvien, julkilausuttujen, tiedostettujen rakenteiden ja toimintatapojen rinnalla on näkymättömiä tai tiedostamattomia, toiminnassa todentuvia ja siihen vaikuttavia rakenteita ja toimintatapoja. Valta–vastuusuhteetkin todentuvat käytännössä osapuolten vuorovaikutuksessa ja toiminta ja kokemukset kertovat vallan ja vastuun todellisen asemoitumisen.

Tyypillisiä rakennesuhteiden kuvaajia ovat päätöksenteko- ja ratkaisovalta ja niiden prosessit. Rakenneulottuvuuksia ovat horisontaalinen eli saman tason sisällä keskittyminen ja hajautuminen tai vertikaalinen eli tasojen välinen keskittyminen ja hajautuminen, joita voi tarkastella politiikan tai johtamisen asioina (Doel 1978, 9–10; Saarelainen 2003, 36). Keskittyneessä rakenteessa suunnittelu, päätösvalta, koordinointi ja kontrolli rajoittuu pienelle ryhmälle muiden vaikuttaessa anonyymisti tai lausuntoja antamalla (Doel 1978, 9–10). Vallan vertikaalinen hajautus on vallan siirtoa keskusvallalta hajautuneille yksiköille muun muassa keskushallinnolta paikalliselle tasolle. Horisontaalisesti hajautuneessa mallissa valtaa omaavia toimijoita on useita (Pollitt & Birchall & Putman 1998, 41–42), mikä on tyypillistä verkosto- ja projektimuotoisessa toiminnassa (Saarelainen 2003, 37). Hajautetussa mallissa toimijat voivat suunnitella, päättää ja toimia erillään koordinoinnin tapahtuessa vaihdon kuten neuvottelujen, äänestyksen, vaalien, raportoinnin ja kontrollin kautta. Aluekehitystyössä julkisen ja yksityisen muodostama horisontaalinen verkostotoiminta kohtaa julkisen vertikaalisen hallintotoiminnan, mikä tekee valta–vastuusuhteiden tarkastelusta hyvin haastavan.

Toiminnan käsitteeseen sisältyy kolme tekijää: toiminta on toimijan toteuttamaa, se on tarkoituksellista ja tapahtuu toimijan ympäristössä (Friedman 1987, 183; vrt. Doel 1978, 18–20; Virtanen 1994, 27, 72). Tämä jo sisältää toiminnan suunnitelmallisuuden, tarkoituksellisuuden sekä toimija- ja aluelähtöisyyden. Toimija, toiminnan subjekti vaikuttaa teoillaan aktiivisesti maailmaan tekojen määräytyessä toimintaa ohjaavista normeista, jotka perustuvat hänen uskomuksiin, käsityksiin ja tietoon siitä, millainen maailma on ja millainen sen pitäisi olla (Ahmavaara 1976, 16). Toimija voi tarkoittaa yksilöä, kollektiivia, kuten yritys, toimintaryhmä, yhdistys tai julkisen hallinnon toimijoita, laajempaa yhteiskunnallista liikettä, kuten ympäristöliike tai erillisten yksilöiden vuorovaikutteista yhteistoimintaa jonkin asian toteuttamiseksi, kuten hanketoiminta (vrt. Friedman 1987, 185; Virtanen 1994, 21). Toiminnan (activity) Virtanen jakaa tekoihin (action) tai tekosarjoihin.

Toiminnan rakenne muodostuu tekojen keskinäissuhteista ja yksi teko voi olla toista vaikuttavampi. Toiminta ja teot voivat olla välttämättömyyteen perustuvia, rationaalisia, aikomuksellisia, tarkoituksellisia, sattumanvaraisia, keholliseen käyttäytymiseen liittyviä tai automaattista ja vaistonvaraista (Virtanen 1994, 72, 94, 95). Useamman toimijan sosiaalinen toiminta, voi syntyä toiminnallisuuden, pyyteettömän osallistumishalun, molempien osapuolten tai jonkun yksipuoliseen hyötyyn perustuvan osallistumisen (Virtanen 1994, 2) tai riippuvuuden kautta.

Monen toimijan yhteisten aikomusten pohjalta syntyvää, tarkoituksellista, yhdensuuntaista ja yhteisiin tavoitteisiin perustuvaa ja jotakin tekoa toteuttavaa toimintaa on muun muassa hanketoiminta. Yhdistystoiminta perustuu toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin yhdessä sovittujen sääntöjen puitteissa toimimiseen kuten toimintaryhmätoiminta. Toiminnan peruste voi olla sattumanvaraisuus tai deterministinen välttämättömyys teon tekijän ja hänen sosiaalisen ympäristöönsä kuuluvien muiden toimijoiden ja tekijöiden välillä (Virtanen 1994, 57, 72, 95), kuten aluekehitystyössä resurssiriippuvuus, joka pakottaa yhteistyöhön. Toimijan määrätessä osan tekonsa perusteista, osan riippuessa muista toimijoista ja syntyessä muiden voimasta, kyse on toimijan kannalta ei-tarkoituksellisesta sosiaalisesta toiminnasta (Virtanen 1994, 73). Toimijan A määrittäessä itse koko tekonsa perusteen, ollessa itse toiminnan subjekti ja kytkiessä oman toimintansa toisiin toimijoihin, on kyse toimijan A tarkoituksellisesta sosiaalisesta toiminnasta, kuten yhteistyökumppaneiden hakeminen kehittämishankkeeseen omien tavoitteiden toteuttamiseksi. Ei-tarkoituksellisessa sosiaalisessa toiminnassa yksilö voi ajautua mukaan toimintaan sattumalta tai haluamattaan, kuten menemällä yrittäjäyyskoulutukseen sellaisen sattuaan olemaan paikkakunnalla olemaan tai hänet velvoitetaan menemään työnhakukoulutukseen, jolloin hänestä tulee tekojen objekti. Teoriassa toimija voi käyttää ensimmäisen asteen valtaa valitessaan meneekö mukaan vai jääkö pois sosiaalisesta toiminnasta. Käytännössä tämä ei ole aina mahdollista, kuten ei kunnan jättäytyminen pois kehittämishankkeista omasta taloustilanteestaan huolimatta. Toimijan tarkoitukselliseen

toimintaan, jossa hänellä on vapaus valita mukaanmeno tai jättäytyä asian, tilanteen tai toiminnan ulkopuolelle, liittyä sitoutumiseen ja vastuunottoon (vrt. Friedman 1987, 183).

Tulevaisuusorientoituneen kehittämistoiminnan yhteydessä on tarpeen tarkastella yksilö- ja kollektiivitoimijoiden roolia yleensä yhteiskunnan kehityksessä ja toimijoiden kykyä tarkoitukselliseen toimintaan, mitä sivuttiin aiemmin alue- ja toimijalähtöisyyttä käsiteltäessä. Ydinkysymys on, voidaanko erilaisia yhteiskunnallisia prosesseja ylipäättään tutkia ja arvioida yksilöiden tai kollektiivien näkökulmasta ellei lähtökohta ole jokaisen toimijan toiminnan aikomuksellisuus, rationaalisuus ja johdonmukaisuus (vrt. Doel 1978, 18; Friedman 1987). Eri teoreetikot korostavat toimijan keskeisyyttä katsoessaan, että yhteiskunnan kokonaisjärjestelmällä ei ole omia tavoitteita, järjettä tai tarpeita vaan niitä on vain ihmisyksilöillä ja että instituutiot ja rakenteet eivät tee tekoja tai yhdisty ja operoi toisiinsa nähden kokonaisuuksina vaan yksilöiden kesken monimutkaisten vaihtosarjojen kautta (Friedman 1973, 171; Giddens 1984, 27–28; Virtanen 1994, 144–147). Täten systeemit ja kollektiivit kuten yritykset, kunnat, kansakunnat ovat olemassa vain käsitteinä (Tuomela 1984, 138–139, 145–150; Virtanen 1994, 58). Vaikka tavoitteellisuus on organisaatioille olennaista (Simon 1979, 280) ja niiden nähdään luovan omaa tulevaisuuttaan kokonaisuutena (Senge 1990, 14), niidenkin sisällä ovat aktiiviset ihmiset, jotka luovat oman todellisuutensa (Checkland 1981, 1; Ståhle 2004, 225). Järjestelmät ja rakenteet eivät myöskään kehity tai kehitä itsessään vaan sen aikaansaavat toimijat, heidän toiminta ja päätökset. Eri asia on kenen tavoitteita, tarkoituksia tai päämääriä systeemit tai organisaatiot toteuttavat, miten päätökset tehdään, miten kustannukset jaetaan ja kuka ottaa vastuun (vrt. Doel 1978, 144–145), jolloin tullaan valta–vastuukysymyksiin.

Rationalistit pitävät organisaatioita tai järjestelmää suunnitelmallisena välineenä ryhmän päämäärien saavuttamiseksi, jolloin valta on yhteiseen päämäärään pääsemisen tehokas keino ja vastuu osoitetaan ryhmälle. Jos aluepolitiikan lähtökohtana pidetään alueiden ja kansalaisten etua ja päämäärää, olisivat julkishallinnon organisaatiot EU:sta paikalliselle tasolle saakka

päämiestensä eli kansalaisten välineitä ja vastuussa kansalaisille ja ohjaus olisi alhaalta ylös suuntautuvaa. Tai, jos valtio asettaa päämäärät ja järjestelmä toteuttaa tätä tahtoa, voidaanko vastuudotusta asettaa muulle kuin valtiolle? Rationalistien mallin toimivuus on kyseenalaista kompleksisessa, rakenteellisesti hajautuneessa, moniarvoisessa dynaamisten muutosprosessien verkostoyhteiskunnassa (vrt. mm. Sotarauta 2004, 284), jossa päämääriä ja niiden asettajia on lukuisia. Järjestelmäteoreetikojen mukaan organisaatiot ja järjestelmät ovatkin eri sidosryhmien markkinoita päämäärien ollessa moninaisia (Sjöstrand 1981, 42) ja ne voivat muotoutua ja muuttua kilpailun, vallankäytön, sopimisen tai sattuman kautta. Tämä kuvaa markkina-orientoitunutta yhteiskuntaa. Poliitiikkaan sovelletun taloudellisen päätöksentekoteorian mukaan poliittinen prosessi on markkina-prosessi, jossa äänestäjät ovat kysyjä ja poliitikot ja byrokraatit tuottajia eli he tuovat erilaisia julkisia tuotteita äänestäjille valittaviksi ja äänestäjät arvottavat niitä omilla kriteereillään ja ovat valmiit maksamaan veroja ja satsaamaan panoksia niiden toteuttamiseksi (Doel 1978, 9). Tämä kuvaa lähinnä tilaaja-tuottajamallia.

Näkemyks ihmisten toiminnan tarkoituksellisuudesta ja päämäärähakuisuudesta perustuu aristoteeliseen ajatukseen ihmisestä järkeä käyttävänä yhteisöllisenä kansalaisena, jolla on oikeuksia ja velvollisuuksia eli toimijakohtaista valtaa ja vastuuta (Sihvola 1999, 96, 107; Käyhkö 2002, 106–107). Ihmisen toiminnan ja käyttäytymisen rationaalisuus ja tavoitteellisuus voivat Weberin (Doel 1978, 18; Rheinsein, 1954, 1–2) mukaan perustua tapa-, tunne-, arvo- ja tarkoitus/tavoite-rationaalisuuteen, jotka heijastuvat yksilöiden käytöksessä, sosiaalisessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Taparationaalisuutta, ajan myötä sisäistettyä toimintatapaa, voi löytää hallinnon ja kansalaisten välisestä suhteesta tai hallinnon toimintatavasta ”näin on totuttu toimimaan”. Tunnerationaalisuus perustuu tunnetilaan tai ulkoiseen tunneärsykkeeseen, johon vastataan toiminnalla, kuten paikallisessa kehittämistoiminnassa, jolla ”halutaan vielä näyttää”. Arvorationaalista toimintaa ohjaa tietoisuus, että asialla on arvoa ilman tarkoitusta tai omaa hyötyä. Siksi yleensä tasa-

arvoa kannattava voi tukea eri alueiden ihmisten välistä tasa-arvoa toteuttavaa aluepolitiikkaa hyötymättä siitä itse. Tavoite- ja tarkoituksellisuus suuntautuu tavoitteen saavuttamiseen (Doel 1978, 18), kuten kehittämishankkeissa tapahtuu. Toimija toimii tavoite- ja tarkoituksellisesti, jos hän aikoo saavuttaa tietyt tulokset toimintansa kautta. (Doel 1978, 18, viittaus Weberiin). Tavoitteet voivat olla taloudellisia tai ei-taloudellisia. Aluekehitystyössä on olennaista, kenen rationaliteetteja ja mitä rationaalisuustyyppiä toiminnan odotetaan toteuttavan. Ääripäissä voivat olla alueiden ja kansalaisten tarpeista ja arvoista nousevat rationaliteetit ja hallinnon instrumentaalista ja muodollista rationaalisuutta korostavat vaateet pääpainon ollessa päätösten teknisesti ja säädöksellisesti oikeassa muodossa ja laskelmiin perustuvassa virheettömyydessä.

Joidenkin teoreetikkojen mukaan toimijoiden yhteinen tahto on mahdollinen ja se muodostuu yksilöiden mielipiteistä, toisten katsoessa, että yhteiskunnassa on lukuisia erilaisia kilpailevia tahtoja eikä yleinen, yhteinen tahto ole mahdollista (McSwite 1997, 48–49; Barry 2000, 287, viittaus Schumpeter 1954; Doel 1978, 20; Virtanen 1994, 26), mikä hajautuneessa yhteiskunnassa näyttää todennäköiseltä. Organisaatiotasolle tuotuna käsitykset toteuttavat metodologista yksilöllisyyttä. Ne eivät näe hallinnollista tai muuta organisaatiota homogeenisena kokonaisuutena vaan yksilöistä ja heidän tavoitteistaan ja päätöksistään koostuvana toimintana, jossa myös vastuu pitäisi yksilöityä (vrt. Doel 1978, 144–145), joskin muun muassa Galbraith ja Bovens kysyvät voiko nykyaikaisissa monimutkaisissa organisaatioista enää havaita ihmiselle luontaista rationaalisuutta tai löytää vastuullista (Bovens 1998, 55–59). Eri toimijoiden tarkoitteet, tavoitteet ja päämäärät ovat erilaisia ja ne voivat muuttua matkan varrella. Vallan ja vastuun kannalta olennaista on, kenen tarkoitukset, tahto, tavoitteet ja rationaalisuus kanavoituvat erilaisissa prosesseissa toiminnaksi, millä perusteilla ja välineillä ja kuka kantaa vastuun.

Toiminnassa erotetaan työkäytäntö eli työskentely ja ainutkertaisempi ja ennakoiva historiallinen käytäntö (Friedman 1987, 183) kuten suunnittelu. Suunnittelu on yksi tietoisien,

tarkoituksellisen ja tavoitteellisen toiminnan ohjauksen muoto. Muita ovat muun muassa resurssi-, normi- ja tulosohjaus. Ohjaus on vallankäyttöä, kun se määrittellään jonkun toimijan kyvyksi muotoilla ja hallita ympäristöään, saada haluamansa asiat tehdyksi tai kehittää asioita ja olosuhteita tiettyyn suuntaan (vrt. Lundqvist 1987, 36; Petersson 1977, 6). Valta todentuu ohjaustilanteissa ja teoissa. Se on tietoista ja näkyvää, jos kaikilla osapuolilla on tieto ohjauspyrkimyksestä. On myös näkymätöntä, toisen tai molempien osapuolten tiedostamatonta piilo-ohjausta eli piilovallankäyttöä, jonka todentuu kokemisen ja tuntemisen tasoilla. Ohjaus voi olla monisuuntaista ja monitoimijaista, jolloin muodostuu erilaisia ohjaus-, valta- ja vastuuverkostoja vallan ja vastuun määrittelyn ollessa vaikeaa. Ohjaukseen liittyviä käsitteitä ovat ohjauksen kohde, ohjaussuhteen suunta, ohjauskeinot ja ohjausvälineet. Yhteiskunnallinen ohjaus voi olla suoraa, epäsuoraa ja välillistä tai sopimuksellista tai riippuvuusperusteista erityis- tai yleisohjausta. Niiden vaikuttavuus on erilainen.

Pohjana on käytetty mm. Etzioni 1968; Lundqvist 1977; Helisevä-Hänninen 1979; Kultalahti 1979 huomioiden nykyisin yleiset yhteistyö- ja riippuvuusnäkökulmat.

OHJAUS	ERITYINEN	YLEINEN
SUORA	Normi- ja käskyohjaus Sopimusohjaus Hallinto-ohjaus Toiminta- ja resurssiohjaus	Tavoite ja tulosohjaus Suunnitelmaohjaus Toiminta- ja resurssiohjaus
EPÄSUORA VÄLILLINEN	Informaatio- ja neuvotteluohjaus Normi- ja resurssiohjaus	Informaatio- ja neuvotteluohjaus Normi- ja resurssiohjaus Kehysohjaus Rekrytointiohjaus
YHTEISOHJAUS	Sopiminen	Riippuvuus

Kuvio 5. Yhteiskunnallisen ohjauksen muotoja.

Aluepolitiikka perustuu tietoiseen ohjaukseen. Normi-, käsky- ja hallinto-ohjausta voi käyttää julkinen valta julkishallinnon sisällä

ja ulkopuolella, sillä säädösvalta ja säädösten hallinnollinen toimeenpano on kansallisilla tai ylikansallisilla julkisilla organisaatioilla. Sääntöohjaus on suoraa tai epäsuoraa ja velvoittavaa. Sääntöohjauksen ollessa epäsuoraa, se määrittää toiminnan raamit, jolloin sen vaikuttavuus on epäsuoran kehys- tai tavoiteohjauksen luokkaa. Kehys- ja rekrytointiohjauksella voidaan vaikuttaa ohjattavan toimintaan säätelemällä organisaatiota, henkilösuhteita ja toimintaprosesseja (Helisevä & Hänninen 1979, 21), kuten aluekehitystyössä julkisen rahoittajan ohjatessa hankeorganisaation muodostamista ja henkilöstön rekrytointia ja valvoessa hankeprosessia. Tällöin siitä voi tulla sääntöohjauksen muoto. Normeihin, käskyihin ja hallinnolliseen ratkaisuvaltaan tai sopimuksiin ja resursointiin perustuva toiminta ja sen perusteet ovat nähtävissä ja tiedostettuja, mutta sisällä voi olla muitakin kuin virallisia vaikuttimia eikä kaikkien asioiden tulo päätöksentekoon ole varmaa (Lukesin kolmiulotteinen valtakäsitys tai hallinnon politisoituminen). Toimijoilla ovat kuitenkin käytettävissä erilaiset oikeudet ja valituskeinot, joiden kautta ne voivat käyttää valtaansa tai saattaa päättäjän vastuuseen. Säädöstasoiseen ohjauksen menettelyihin ja perusteisiin voidaan vaikuttaa välillisesti poliittisten vaikutuskanavien, eduskunnan, EU-komission, -neuvoston ja –parlamentin, kautta. Tällöin vallan ja vastuun arviointi on poliittisen järjestelmän toimivuuden arviointia.

Julkinen valta voi ohjata suoran toiminnan ja resursoinnin avulla tai välillisesti ohjelmilla ja niiden resursoinnilla, kuten aluekehitysohjelma ja sen rahoitusraami. Suora ohjaaminen jää tällöin hanke- tai investointirahoituksesta päättävälle, joilla on asemavalta ja -vastuu. Suoraa normiohjausta (käskyohjausta) ja resurssiohjausta edustavat valtion toimintojen hajasijoittaminen (L 2002/362, A 567/2002), julkisen vallan pääomasijoitukset, yritystuet, liiketoiminta ja infrastruktuurin rakentaminen. Ohjausmuotoina ne ovat tehokkaita, joskin julkisen vallan resurssiohjauksen voima on vähentynyt suhteessa ylikansallisten yritysten ohjausvoimaan. Julkisen vallan ohjausmuotoina lisääntyvät epäsuorat informaatio- ja neuvotteluohjaus, joiden velvoittavuus on heikompi. Ne voidaan huomioida tai ei. Sopimuksellisen

yhteisohjauksen rooli korostuu verkostoyhteiskunnassa, jossa ohjaussuunnat ovat moninaisia ja eri toimijoiden suhteet eivät ole lineaarisia (Männistö 2003, 88). Kun ohjaajan ja ohjattavan erottaminen ei ole mahdollista päädytään yhteisohjaukseen, johon osallistuu toimijoita vapaaehtoisen moraalisen tai muodollisen sopimisen tai kausaalisen riippuvuussuhteen pohjalta.

Yhteiskunnan arvotavoitteet ovat muuttuneet ja hajautuneet ja tasa-arvon rinnalle on noussut vapaus (Pyy 1992, 259), jota kuitenkin usein kahlitsee kausaalinen riippuvuus. Kumppanuuskin voi aiheuttaa riippuvuutta (vrt. Uusitalo, 2003, 88–89) muun muassa taloudellisten, henkisten ja poliittisten tekijöiden vuoksi. Organisoituminen, muodollisuus ja sopiminen luovat stabiiliutta muuttuvissa olosuhteissa. ja poliittisessa ja hallinnollisessa järjestelmässä tehtävät laajat sopimukset laajentavat ideologista ja intressipohjaista yhteiskunnallisten prosessien säätelyä (Karppi 2000, 7–10, Männistö 2003, 71). Sopimiseen perustuva yhteisohjaus on lähinnä erityinen, rajattu ohjausmuoto, kun riippuvuuteen perustuva yhteistyö voi olla enemmän yleinen ja rajaamaton. Yhteisohjauksessa neuvottelulla on keskeinen rooli, jolloin vallan dialektisuus voi paremmin toteutua. Neuvottelu voi päätyä sopimukseen tai toimijat voivat poistua tilanteesta tekemättä sopimusta. Neuvottelun vallan määrää voi arvioida sillä kuka saa useimmiten tahtonsa läpi (Dahl 1961, 336), mutta siitä seuraava vastuu todentuu vasta käytännössä. Sopimuksetkin voivat antaa erilaista valtaa osapuolille ja voivat olla sitovuudeltaan ja vastuultaan toisistaan poikkeavia. Raamisopimuksen luonteisia aiesopimuksia tekevät muun muassa julkisen hallinnon keskeiset rahoittajat keskenään ja yhdessä yksityisen sektorin kanssa. Hankesopimus, jossa hankkeen osalliset sitoutuvat allekirjoituksillaan, on periaatteessa sitova, mutta todellisuus testataan käytännön toiminnassa tai mahdollisesti oikeusasteissa.

Suunnittelua on poliittisissa, hallinnollisissa ja toiminnallisissa järjestelmissä työkäytäntöinä ja tulevan toiminnan tai käyttäytymisen tietoisena ennakoitina ja suunnitteluna (vrt. Friedman 1987, 183). Jos suunnittelu ei liity suoraan päätöksentekoon, on sen vaikutus välillisen ja epäsuoran informaatio- ja neuvotteluohjauksen luokkaa, jolloin ohjauk-

sellista vaikuttavuutta pitää arvioida ensisijassa suunnittelu-järjestelmän ja -menettelyn toimivuuden kautta. Suunnittelun johtaessa poliittishallinnollisessa prosessissa lain tai alemman-asteisen normin antoon siirrytään suoran ja erityisen ohjauksen muotoon. Suunnitteluvaihe sisältää monia valtamahdollisuuksia muun muassa ongelmien tai suunnitelmaan sisältyvien käsitteiden, nyky- ja ennakointitietojen sekä päämäärien, tavoitteiden ja tulostittareiden määrittämisessä. Indikaattorien keskiarvoisuus tai neutraalius vaikuttavat tavoitteiden asetteluun voimakkuuteen. (Uusitalo 2003, 88–92.) Virallista päätöstä tärkeämpi vallan käyttötilanne voikin olla kyky vaikuttaa prosessin aikana päätöksentekoprosessin lähtökohtiin ja päätösten perusteisiin tai suunnittelun lähtötietoihin, tavoitteiden asetteluun, arviointikriteereihin, (Morgan 1997, 175–179) tai estää asian tulo päätettäväksi. Suunnittelua koskevissa tutkimuksissa valtakysymykset jäävät usein taustalle, koska niitä pidetään vähämerkityksellisinä tai merkitys nähdään niin suurena, ettei sitä uskalleta tutkia (Sotarauta 2000; Innes & Booher 1998).

Suunnitteluun ei ole yhtä yleistä teoriaa ja sen käsite joudutaan määrittelemään tutkimusteemaan liitettynä. Teoria voi kuitenkin olla suunnittelun yleisenä perustana, mallintaa sitä, auttaa ymmärtämään suunnittelua ilmiönä ja auttaa suunnitteluorganisaation ja käytäntöjen valinnassa. Suunnittelun käsite, teoria ja arviointikriteerit määritellään eri tavoin riippuen onko tarkasteltavana suunnittelun asema, tavoitteet, luonne, sisältö, prosessi, suunnittelujärjestelmä, organisaatio, suunnittelijat, tarkoitus yhteiskunnassa vai suunnittelu sosiaalisena ilmiönä. (Hautamäki 1991, 4–5; Roos 1973, 273–275; Faludi 1973, 8, 69; Sänkiäho 1989, 26.) Suunnitteluajattelukin heijastaa yhteiskuntakehitystä ja aikansa teoreettista ja ideologista keskustelua. Nopeiden ja laajojen muutosprosessien hallitsemisen katsotaan vaativan suunnittelua, mutta samalla epäillään yhteiskuntakehityksen ohjauksen ja realististen suunnitelmien tekeminen mahdollisuutta (mm. von Wright 1993; Sotarauta 2004). Näin etenkin, kun visiot harvoin osoittavat, mitä tarkalleen pitäisi tehdä ja miten se voidaan tehdä (Selstad & Oscarsson & Karppi 2000, 234). Vaikka yhteiskuntasuunnittelu on yleistynyt

1960–1970-luvuilta lähtien ja alueiden kehittämiseen liittyvää suunnitteluakin on toteutettu 1960–1970-luvuilta lähtien, eivät suunnittelun lähtökohdat, menettelyt, prosessit ja pelisäännöt ole vakiintuneet. Laajempi keskustelu suunnittelun yleistä merkityksestä ja mahdollisuudesta on alkanut 1960–1970-luvuilla. 1990-luvulta lähtien ollut havaittavissa suunnittelun doktriinityhjiö ja suunnittelun ja suunnitelmallisuuden kyseenalaistamista (mm. Roos 1972, 272; Summa 1989, 7; Papunen 1986, 125; Hautamäki 1991, 125; von Wright 1993; Nylund 1992, Nylund 1994; Sotarauta 2004).

Ohjelmaperusteissa aluekehitystyössä suunnittelulla on tärkeä sija. Ohjelmatyö on suunnittelua ja hankejohtamisessa käytetään suunnittelu- ja kontrollityökaluja. Aluepolitiikassa suunnittelun tasoja on useita; 1. politiikkapäätöksiä ja säädöksiä valmisteleva suunnittelu, 2. strategia- ja tavoiteohjelmasuunnittelu kokonaiskontekstissa, 3. alueen eri toimijoiden konkreettisen toiminnan suunnittelu eli työkäytännöt. Hanketyö itsessään voi olla suoraa operatiivista kehittämisen ja investointien suunnittelua tai epäsuoraa kehittymisedellytyksiä luovan toiminnan ohjelmien suunnittelua, jolloin suunnittelun vaikutus on erilainen. Aluekehityshankkeen elinkaari on julkisten ja yksityisten toimijoiden erilaisten vuorovaikutus- ja neuvotteluprosessien sarja. Se alkaa hankeidean ja kehittämistarpeen määrittelystä edeten hankepäämiehen valinnan, hankkeen yksityiskohtaisen suunnittelun (lähtötila-analyysi, arviointimittarit, päämäärät, tavoitteet, aikataulut, resursointi, hankeorganisaatio, viestintä, toiminnan ja rahoituksen ohjaus ja kontrolli) ja toteutuksen kautta raportointiin ja hankkeen päättämiseen. Tärkeitä vaiheita ovat rahoitusneuvottelut eri tahojen kanssa, toimijoiden hankkeeseen sitouttaminen, hankeorganisaation rekrytointi, hankeaikaisen toiminnan yksityiskohtainen suunnittelu ja päätökset. Hankkeissa on hankkeen aikaista, ex ante- ja ex post-arviointia, jossa arvioijien tietoa ja tiedon tuotantokykyä voidaan käyttää osallistujiin nähden vallanomaisesti (Guba & Lincoln 1989, 50–57).

Vakaassa toimintaympäristössä riittävät yksinkertaiset suunnittelumallit. Yhteiskunnan häiriöalttius, muuttuvat arvot, vaateet, ongelmat ja riippuvuudet vaativat kokonaisnäkemystä ja nopeaa

suunnittelua, jolloin kyseenalaistuvat perinteisen juridisen ajattelutavan muodollisesti oikeat asioiden hoitotavat, liiketalous- ja hallintotieteen korostama tasapainotteinen toimintamalli ja hitaat, monimutkaiset suunnittelujärjestelmät (mm. Tiuhonen & Tiuhonen 1990, 49, 191, 207; Pitkänen 1987, 2, 48; Sänkiaho 1989, 47). Julkishallinnon suunnittelun funktioksi määritellään arvoihin perustuvan poliittisen päätöksenteon ja hallinnollisten päätösten apuna toimiminen ja tulevaisuudenkuvien hahmottaminen niiden valmistelussa. Yksityisellä ja kolmannella sektorilla suunnittelu joustavana, muuttuviin tilanteisiin ja tarpeisiin nopeasti reagoivana on tärkeä osa organisaation toimintaa (vrt. Pitkänen 1987, 48). Aluekehityssuunnittelu toimii julkisen ja yksityisen toiminta- ja hallintokulttuurin rajalla. Erot voivat ilmetä suunnitteluperusteissa ja tietojohdamisessa, jossa erotetaan tehokasta päätöksentekoa ja oikean ratkaisuvaihtoehdon valitsemista tukeva tiedonhallinta ja ideoiden syntymistä ja monien vaihtoehtojen löytymistä tukeva tietämyksen hallinta (Essers & Schreinemakers 1996, 93–104; Maula 2004, 258).

Kehittämistoiminnassa tietämyksen ja hiljaisen tiedon hallinnalla on suuri merkitys, kun taas hallinnon kannalta rationaalista ja muodollista päätöksentekoa tukeva tiedonhallinta on keskeisempi, mikä luo ristiriitaa hallinnon ja toimijoiden välillä. Toimijälähtöisyydessä korostuvat hallinnan lähtökohdat, koko prosessin aikainen suunnittelu, päätöksenteko ja oppiminen määritelyjen raamien sisällä. Hallinnonnissa keskiössä ovat alkusuunnittelu, päätökset ja tulokset (Peters & Pierre 1998, 228, 231; Saarelainen 2003, 34). Hallinnon rationaalisuutta määrittävät asemavalta, hallintokulttuuri, kielen muoto ja käsitteet kuten EU-byrokratian kieli. Nämä voivat olla hyvin vahvoja vallan välineitä, kun valta muutoinkin pyrkii määrittämään todellisuutta sen mukaan, mitä pidetään rationaalisenä ja tietona eikä sitä kiinnosta todellinen todellisuus (vrt. Sotarauta 2000, 7, viittaus Flyvberg 1998).

Muutoksen ja kehityksen ohjaamisen vaativuutta lisää näiden käsitteiden moniselitteisyys, johon vaikuttavat erilaiset käyttäjät, tiedot, tausta-arvot ja oletukset (vrt. Black 1991, 15). Muutos, joka voi olla hyvä tai huono, voidaan määritellä erilaisia muotoja

saavaksi prosessiksi, jonka tulokset vaihtelevat, mutta järjestelmän tila on erilainen siirryttäessä hetkestä A hetkeen B (vrt. Brookfield 1975, 189; Sotarauta 2004, 286). Kehitykseen liittyy olosuhteen tai asiantilan muuttuminen parempaan. Muutosprosessien sivuvaikutukset ja todelliset seuraukset voivat jäädä huomaamatta, jos sitä pidetään kahden tasapainotilan välisenä murroksena. Kokonaisuuksiin (alueet, organisaatiot jne.) kohdistuvassa muutostutkimuksessa ongelmaksi voi tulla, että ei riittävästi ymmärretä makrotason muutosten vaikutuksia mikrotason muutoksiin. (Sotarauta 2004, 287–288.)

Ennuste tulevasta tai tavoitteellisesta olotilasta johdetaan historian tai nykytilan pohjalta, jotka ovat faktaa, ja joista voi sanoa tosi tai epätosi. Tulevaisuus ei ole faktaa ja sitä voi arvioida hyvä tai huono käsitteillä. (Ramirez 1994.) Muutoksen ja kehityksen tutkimuksessa ja aluekehittämisessä tarvitaan näkemys muutoksesta ja kehityksestä jatkuvina aikaa, paikkaan ja tilanteisiin sijoittuvina toimintoina huomioiden prosessin negatiiviset ja positiiviset seuraukset, kun kenelläkään yksin ei ole oikeaa käsitystä historiasta, nykytilasta, tulevaisuudesta (Brookfield 1975, 191; Sotarauta 2004, 288). Muutoksen, kehityksen ja suunnittelun lopputulokseen vaikuttavat, miten yhteiskuntatodellisuus mallinnetaan, miten siinä nähdään ohjaus ja vastaako yhteiskunnasta nähtävä kuva todellisuutta (mm. Petersson, 1995, 8). Valinnat voidaan tehdä tapa-, tunne-, arvo-, muoto- tai tavoiterationaalisesti, mikä vaikuttaa myös vastuuseen. Tunne- ja arvorationismi ovat yhteydessä aktiiviseen vastuuseen ja instrumentaalinen ja muodollinen rationalismi passiiviseen vastuuseen. Voi myös miettiä, onko kehitys yleensä ohjattavissa vai onko se erilaisten tekijöiden kausaalinen seuraus, jolloin aluepolitiikallakaan ei olisi merkitystä.

2.4.2 Vallan ulottuvuudet

Valtaa voi tavoitella sen itsensä ja nautinnon vuoksi. Sen tavoitteena voi olla taloudellisen, poliittisen, hallinnollisen tai sosiaalisen valta-aseman saavuttaminen tai vallan ytimeen

pääseminen, jotta voi käyttää valtaa asemansa turvin. Vallankäyttöä aiheuttavat taloudelliset, aatteelliset, uskonnolliset, arvoperustaiset pyrkimykset. Peruste voi olla myös pragmaattinen, jolloin vallankäyttö eli joidenkin alistuminen toisten tahtoon nähdään asioiden hoitamisen välttämättömänä välineenä. (mm. Galbraith 1984, 25; Weber, Pfeffer, Parsons.) Verkostoyhteiskunnassakin valta on yksi suurista vaikuttajista (Sotarauta 2002, 187; Nordregio 2002:3).

Valtaa voidaan käyttää tehokkaasti, tehottomasti tai jättää käyttämättä (vrt. Bachrach & Lawler 1981, 45). Se liikkuu, muuttuu, käyttäytyy ja näyttäytyy erilaisena eri tilanteissa. Sen ulottuvuudet ja ala vaihtelevat ja erilaiset resurssit antavat erilaista valtaa. (Barry 2000, 85; Goldman 1986, 156; Aron 1986, 262; Petersson 1993, 125–126.) Abstraktin valtakäsitteen joutuu kuvaamaan toisten käsitteiden kautta tutkimusaiheen kontekstiin liittyen ja sijoittamaan sen tarkastelun ja tulkinnan sosiaalsiin ja erilaisiin riippuvuussuhteisiin (Bachrach & Lawler 1981, 1). Valtakeskustelu lähtee huomiosta, että toimija A jollakin merkittävällä tai näkyvällä tavalla vaikuttaa toimija B:n toimintaan (Lukes 1974, 26; Lukes 1986, 1; Giddens 1993, 25). Näitä kysymyksiä tarkastellaan tässä luvussa. Mitä ovat ne merkittävät tavat tai voimavarat, joka tekevät kykeneväksi, valtuuttavat tai oikeuttavat valtatekoon eli, mitä ovat vallan lähteet, perusteet ja ominaisuudet, mitä muotoja ja keinoja valtateoissa käytetään ja miten ja milloin valta toteutuu ja mitä lasketaan vallan tuottamaksi? Valtaan liittyviä käsitteitä ovat muun muassa konflikti, käsky, määräysvalta, vaikuttaminen, vaikutusvalta, hallinta, hallitseminen, ohjaus, johtaminen, kontrolli ja hallinnollinen toimivalta (vrt. Lundqvist 1987; Simon 1979, 46; Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola 1979, 22).

Käsitykset vallasta

Valtaa (power/power over tai influence/power to) ja valtasuhdetta voi kuvata kausaalisilla tekijöillä, jotka antavat jollekin yksilölle tai ryhmälle johonkin tekijään/asiaan perustuvan mahdollisuuden

sanktiouhkaakin käyttäen määrätä toisen yksilön tai ryhmän käyttäytymistä ja vaikuttaa näiden käyttäytymiseen (Barry 2000, 83). Se voi olla myös valtuus tai valtuutus (power with) tehdä jotakin sellaista, mihin usein liittyvät käsitteet laillisuus, oikeudenmukaisuus, moraalisuus ja oikeus antaa määräyksiä (Barry 2000, 83), jolloin vallan kohde pitää niitä omien arvojensa pohjalta järkevänä tai oikeutettuna (Barnard 1974, 161–163; Virtanen 1994, 112). Kyse on vapaaehtoisesta toimijoiden suhteen muodostumisesta, kollektiivisten toimijoiden oikeudesta käynnistää toimintaa ja pyrkiä yhteisiin tavoitteisiin ja toimijoiden halusta ja kyvystä mukautua yhteistoimintajärjestelmän välttämättömiin tekijöihin, jolloin siihen liittyvät järjestelmän arvokonsensus ja johtajille tai auktoriteeteille annettu legitimoitu valta, auktoriteetti ja johtoasema (vrt. Lukes 1977, 6; Virtanen 1994, 119; Barnard 1974, 181–184). Tällöin joku saa valtaa, tulee valtaan, ottaa valtaa kuten poliittisessa tai järjestötoiminnassa tapahtuu (vrt. Aron 1986, 256–257). Valtakyvyn lisäksi asioiden tekemiseen vaikuttavat poliittinen taito, tahto ja halu sekä ymmärrys, miksi valtaa käytetään (Pfeffer 1992, 299–300). Edellä mainittu ei tuo esille sitä, että yhteisten päämäärien, arvojenkin, synnyn takana ovat omat valtaprosessit (Giddens 1968, 265; Lukes 1974, 30). Kolmas valtaulottuvuus on selvän sanktiouhkan sisältävät pakko (coercion) ja pakkovalta sekä väkivalta (force) (Lukes 1974, 32–33; Lukes 1977, 11–20; Virtanen 1994, 110; Barry 2000, 83). Sanktio tai sen uhka liitetään yleensä muodolliseen valtaan, mutta vaikutusvaltakin voi sisältää luonteeltaan henkisiä negatiivisia ja positiivisia sanktioita (Doel 1978, 9, viittaus Max Weberiin). Positiivinen sanktio antaa kohteelle hyötyä, negatiivinen sanktio on sellainen, jota kohde haluaa välttää (Abell 1977, 5–6, 21; Virtanen 1994, 113).

Valtakäsitykset vaihtelevat tutkijoiden mukaan. Dahlin mukaan A:lla on valtaa B:n nähden, jos hän saa B:n tekemään jotakin, jota B ei muutoin tekisi (Lukes 1974, 11–12, viittaus Dahl 1957). Lukes katsoo A:n käyttävän valtaa B:n suhteen, kun A saa B:n tekemään sellaista, mikä on vastoin B:n omia intressejä (Lukes 1974, 27, 34). Hän pitää valtana tietoisesti tehdyn teon onnistumista, jossa kohteena voi olla ihminen, luonto tai muu

sellainen (Lukes 1974, 119) tai Polsbyn mukaan myös tuleva tapahtuma (Polsby, 1963, 3–4). Nämä näkemykset tuovat uutta ulottuvuutta valtakeskusteluun, kuten mahdollistavan, yhteistoiminnallisen vallan tavoittelun

Weber pitää valtana sitä, että toimija jossakin sosiaalisessa suhteessa on sellaisessa asemassa, että kohtaamastaan vastustuksesta huolimatta saa oman tahtonsa läpi riippumatta todennäköisyyden perusteista tai että toimijalla on mahdollisuus alistaa muiden käyttäytyminen omaan tahtoon. Vallan mitta on se, miten hyvin hän pystyy alistamaan toisia ja viemään läpi pyrkimyksensä. (Weber 1954, 323; 1978, 54; Galbraith 1984, 16; Weber 1986, 28; Lukes 1986, 2; Virtanen 1994, 109.) Näissä käsityksissä ovat sisällä konflikti, dominaatio ja toisen toimijan toiminnan kontrolli (Lukes 1986, 2). Giddensin valtakäsitys ei edellytä ristiriita kuten Dahlin käsitys (Giddens 1984, 149, 154; Lukes 1974, 11, viittaus Dahl 1957). Doel ja van Doorn pitävät valtaa yksilön tai ryhmän mahdollisuutena, erilaisia muotoja ja keinoja, sanktioitakin käyttäen, vaikuttaa toisten yksilöiden tai ryhmien käyttäytymisvalintoihin omia tarkoituksiaan varten (Doel 1978, 9; Elleman 1966, 111; van Doorn 1986, 254). Nämäkin käsitykset edustavat power over -valtaa eli valtaa jonkin yli. Tällainen valta on yksilön tai ryhmän kyky määrätä toisten käyttäytymistä ihmisten välisissä suhteissa. Käsky tai määräys merkitsee toimijan tulemista käskyn antavan toimijan välineeksi tai keinoksi. (mm. Parsons 1965, 219–221, Bachrach & Lawler 1984, 67; Aron 1986, 255.) Foucault ja Aron yhdistävät valtakäsitteeseensä ihmisten vapauden toimia, jolloin jokainen ihminen käyttää valtaa niin kauan kuin rajat tulevat vastaan (Foucault 1982, 221–222; Virtanen 137; Aron 1986, 253), kuten raamibudjetin sisällä toimittaessa tapahtuu.

Friedrichin (1986, 254) mukaan valta syntyy ihmisten välisessä suhteessa, mikä tuo valtakäsitteistöön vallan vuorovaiikutuksellisuuden ja toiminnallisuuden, joiden ymmärtäminen verkostoyhteiskunnassa on tärkeää. Suhde vaikuttaa molempien käyttäytymiseen toisen osapuolen käyttäytymisen vahvistaessa toisen osapuolen käyttäytymistä. Kun uskoo ja julkituo jonkin vallan ja aseman ja hyväksyy sen olemassaolon, se samalla

vahvistaa sitä. Sosiaalinen toimintahan ei usein määriy sen mukaan, mikä on mahdollista vaan, minkä uskotaan olevan mahdollista. (Virtanen 1994, 132; Petersson 1989, 7). Valtaakaan ei anneta ulkoa vaan se on jokaisen itse hankittava ja säilytettävä (Harisalo 1991, 152). Vallan ja toimintakyvyn puutetta – myös alueilla – voivat aiheuttaa ulkoiset rajoitteet, resurssien puute ja sisäiset rajoitteet kuten uskon puute, alistuneisuus tai vieraantumisen. Pfefferille valta on ihmisten tai kollektiivien kyky tai resurssi saada tehtyä asiat tehokkaasti ja lisätä omaa ja organisaation menestystä ja tehokkuutta (Pfeffer 1992, 299–300; Lukes 1974, 27–28; Lukes 1986, 3; Parsons 1986, 94–95). Tällöin valta ilmenee prosessissa muun maussa toimijan kykynä rakentaa koalitioita ja verkostoja, hyödyntää erilaisia tilanteita tai ymmärtää vastavuoroisuuteen perustuvaa riippuvuutta (Morgan 1997, 186–187). Siksi verkostodynamiikan ymmärtämisestä on tullut vallan ja hallinnan käytäntöjen kannalta kriittinen tekijä (Sotarauta 2004). Tämän lisäksi tarvitaan prosessin aikaisia neuvotteluja sekä keinojen ja välineiden valintaa mahdollistavia prosessisäädöksiä. Neuvotteluissa on valtamahdollisuus eri osapuolilla, jotka voivat päätyä sopimukseen tai jäädä ulos eikä negatiivista sanktiomahdollisuutta ole (Doel 1978, 150–151). Neuvotteluissa osapuolet ovat teoriassa tasavertaisessa asemassa, mutta todellisuudessa neuvotteluasemalla, neuvottelijan statuksella, kyvyillä, viestinnällä ja kielellä (tavoitteiden artikulointi) on merkitystä vallan kannalta (vrt. Doel 1978, 150–151; Harisalo 1991, 153; Lukes 1974, 11–25; Abell 1977, 5–6, 21; Virtanen 1994, 113).

Valtakäsitykset vaikuttavat valtatutkimukseen. Pluralistit tutkivat valtaa päätöksentekoprosessin ja päätösten kautta eivätkä ole kiinnostuneet vallan lähteistä tai päätöksentekoprosessin ulkopuolella olevista monista tekijöistä (Bachrach & Baratz 1970, 6.) Lukes yhdistää valtatarkastelussaan vallan monet kasvot ja jakaa valtakäsitykset yksi-, kaksi- ja kolmiulotteisiin valtatarkastelun ulottuessa havaittavissa olevan, tietoisien käyttäytymisen ja päätösten lisäksi tekemättömiin päätöksiin (Lukes 1974, 11–25, 57; Virtanen 1994, 109–113). Yksiulotteinen, pluralistienkin käyttämä malli, koskee näkyvää,

konkreettista päätöksentekoa, jossa osapuolten intressit ja intressikonfliktit ovat näkyvissä toisen osapuolen intressien voittaessa. Silloinkin vallan painopiste voi eri kysymyksissä liikkua eri suuntiin (Bachrach & Baratz 1970, 6; Möttönen 1997, 93). Kaksiulotteisessa mallissa tarkastelussa ovat myös ei-tehdyt päätökset ja niiden valta-asema, jotka tietoisesti tai tiedostamatta jättävät tuomatta asian julkisuuteen tai päätöksentekoon peläten, että joku osapuoli pyrkii vaikeuttamaan niiden toteuttamista (Ruostesaari 1992, 27–28). Ei-päätöksenteossa valtaa voi käyttää jo vaikuttamalla tietoisesti toisen osapuolen preferenssien, tarpeiden ja intressien muodostumiseen tai estämällä konfliktin tai epäkohtien tiedostamisen. Siksi pitää tutkia myös ei-päätöksentekoa edistäviä ja päätöksenteon ulkopuolelle jääviä tai jätettyjä asioita (Bachrach & Baratz 1970, 6–7). Kolmiulotteisessa valtamallissa kollektiivisen toiminnan ja päätöksentekojärjestelmän valikoivuuden ja sisäänrakennetun vääristymän syiksi nähdään muun muassa ihmisryhmän kulttuurisesti ja sosiaalisesti rakentunut käyttäytyminen ja käytännöt sekä vallankäyttäjälle edulliset sosiaaliset voimat, jolloin toiminnalla voi olla tarkoitettuja ja ei-tarkoitettuja seuraamuksia. Syvällä toimintakulttuurissa oleva valta on näkymätöntä, epäsuoraa ja hyvinkin vaikuttavaa määrittäen muun muassa, mihin ilmiöihin tartutaan ja mihin ei sekä mistä saa ja mistä ei saa puhua (Sotarauta 2000, 3). Moniulotteista valtaa harjoitetaan päätöksenteossa, ei-päätöksenteossa ja vaikuttamalla sosiaalisiin ja poliittisiin arvoihin ja institutionaalisiin käytäntöihin (vrt. Bachrach & Baratz 1970, 7–13).

Vallan absoluuttisuus ja suhteellisuus

Valta on epätasaisesti jakautunut, mutta valtasuhteen kaksisuuntaisen luonteen vuoksi on vaikea osoittaa että jollakin ei olisi yhtään valtaa (Aron 1986, 255; Giddens 2001, 696). Vallan ilmaus aiheuttaa vastakkaisen vallanilmauksen tai vallan kohteen sitoutuminen valtasuhteeseen antaen valtaa myös hänelle ja näin molemmissa osapuoleissa tapahtuu muutoksia (Giddens 1984, 26,

123–124; Galbraith 1984, 85). Kaksisuuntainen valtasuhde voi syntyä myös deterministisestä riippuvuudesta. Valtasuhteen voimakkuus voi vaihdella prosessin aikana ja valta voi liikkua (Foucault 1976, 92–94). Samat toimijat eivät ole aina vallan subjekteja ja toiset objekteja, sillä vallan perusteet, kuten omaisuus, arvo- tai virka-asema eivät aina ole samoilla (Aron 1986, 262). Eri toimijat voivat eri aikoina ja eri tilanteissa olla vuorollaan vallan haltijoita (johtajia, ohjaajia, komentajia) ja vuorollaan vallan kohteita (seuraajia, ohjattavia ja totteliijoita) (Aron 1986, 253–254; Friedrich, 1963, 161.) Toimija voi olla vallan objekti ja subjekti yhtäaikaakin, jos hänellä on valtaa toiseen toimijaan, mutta samalla hän itse on riippuvainen muiden vallankäytöstä (Foucault 1987, 234), kuten tilanne usein on moniportaisessa virka- ja hallintokoneistossa.

Absoluuttisessa, totaalisessa, rajatussa nollasummavallassa toisen vallan lisääntyminen tarkoittaa toisen vallan samansuuruista vähenemistä. Valta voi olla myös suhteellista, jolloin toisen toimijan vallan kasvu ei välttämättä merkitse toisen toimijan vallan vähentymistä (Clegg 1989, 3; Parsons, 1986, 95; Virtanen 1994, 120). Jaettu, valtaistava, mahdollistava valta (power to tai power with) voi lisätä yhteistä valtaa jonkin kolmannen, kuten markkinavoimien, suhteen. Sitä syntyy, kun toimijoilla ovat samantapaiset intressit ja tavoitteet ja molemmat voivat hyötyä (win and win) huonontamatta toisen asemaa tai kun osapuolet haluavat saada asiat yhdessä tehdyksi ja päästä parantuneella toimintakyvyllä entistä parempiin saavutuksiin (Barry 2000, 86; Virtanen 1994, 120; Dahl 1971, 39–40, Möttönen 1997, 10). Vallasta tulee tuottoisa ja kehittävä, kun toimijat yhdistävät voimia, jakavat valtaa ja välttävät valtakonflikteja tavoitteitaan toteuttaessa (Harisalo 1991, 153; Follett 1996, 103–106, 118–119; Nohria 1996, 160). Kehittävään valtaan voi liittyä kyky luoda uusia ideoita tai toimintatapoja (Morgan 1997, 186; Möttönen 1997, 122), mikä aluekehitystyön valtataustelussa on tärkeä aspekti. Vallan jakoon kuuluu yleensä vastuunkin jako. Näennäinen vallan hajautus voi toimia myös vastuun siirtämisen välineenä silloin, kun ongelmia ei pystytä enää keskitetysti hoitamaan, mutta ei haluta vallasta luopuakaan.

Toimijoiden deterministinen riippuvuus voi aiheuttaa yhteistyötä ja toimijoiden yhteisvaltaa. Ne voivat päätyä pakko-sopimukseen todetessaan olevansa niin riippuvaisia toistensa toiminnasta, että ainoa mahdollisuus on vaihto- tai yhteistyö-suhde, mikä merkitsee vallan jakoa ja tasapainoa. Se voi myös lisätä niiden yhteisvaltaa kolmannen tekijän tai osapuolen suhteen kuten alueen kehittämisen tai markkinavoimien kontrollin suhteen. Riippuvuus syntyy toimijoiden tulosten ollessa epävarmoja tai riippuvaisia muiden toiminnasta ja reaktioista. Riippuvuuden voimakkuuteen vaikuttavat saatavilla olevat vaihtoehdot tai halutun tuloksen arvo, tärkeys ja tarpeellisuus. (Bachrach & Lawler 1981, 19–21). Jos joku voi toimia toisista välittämättä ja riippumatta, sillä on valtaa (Thompson 1974, 46). Neuvotteluja ja yhteistyötä muiden kanssa vaativat välttämättömien toimintaresurssien hankinta omien resurssien ollessa niukat. Aluekehitystyön ympäristössä riippuvuussuhteet ovat yleisiä toimijoiden niukkuuden, välttämättömien toimintaresurssien vähäisyyden ja muiden resurssien vähäisen kontrollin vuoksi (mm. Männistö 2002). Riippuvuussuhde ei ole vakio ja muuttumaton vaan vaihtelee eri suhteissa ja toimijakokoonpanoissa (Bachrach & Lawler 1981, 19–21). Toimijoiden autonomian ja keskinäisriippuvuudesta löytyy dialektiikkaa, mutta ei aina erityistä determinaatiota (Clegg 1989, 147).

Rakenteellinen, toiminnallinen ja rakenteistunut valta

Valtakäsitteen tarkastelu kaipaa analyttistä määrittelyä ja selvitystä toiminnan ja rakenteen välisestä suhteesta (Clegg 1989, 147). Kaksijakoisessa keskustelussa osa teoreetikoista näkee vallan toiminnalliselta kannalta sosiaalisena toimintana, sosiaalisessa vuorovaikutuksessa syntyvänä ja todentuvana ilmiönä, jossa toimijoiden ominaisuuksilla on merkitystä. Ja vasta onnistunut, tarkoituksellinen teon tekeminen ja siinä onnistuminen tarkoittaa toimijan valtaa eli suurin valtasaaventus on vallan konkretisointi teon kautta. Tällöin vallan käyttäminen

on toimintaa ja vallan kohteena oleminen muutosta toiminnassa. (vrt. Clegg 1989, 207–208; Lukes 1999, 6; Virtanen 1994, 119.) Osa teoreetikoista pitää valtaa deterministisenä, rakenteellisenä, rakenteista johtavana tai rakenteellisiin tekijöihin ja instituutioihin perustuvana dominoivana käsitteenä tai ilmiönä. Kolmas, tämän tutkimuksen kannalta olennainen, tapa lähestyä valtaa on toiminnallisuuden ja rakenteellisuuden yhdistävä rakenteistumisen teoria ja giddensiläinen kaksijakoinen valtanäkemyks, jossa vallan subjektin ja objektin erottelu pyritään ylittämään ja yhdistämään rakenteista nouseva ja toiminnassa todentuva valta (Giddens 1984, 150).

Piilevän tai näkyvän rakenteellisen vallan lähteinä voivat olla hallinta, merkitysrakenteisiin perustuva dominaatio (EU-hallintokieli), normatiiviset säännöt ja päätösvalta (aluelait, EU-direktiivit, hallintomenettelylaki, budjettilait) käskyvalta, pakkovalta, tiedon ja resurssien kontrolli (kehittämisvarat) eli asiat, jotka antavat valtaa toisten ihmisten yli. Tällöin valta on yhteiskunnan rakennetekijöihin liittyvä resurssi, muu rakenteellinen tekijä tai toimijoiden käytettävissä olevien resurssien epäsymmetria, joita toimijat hyödyntävät taatakseen oman toiminnan tuloksellisuuden silloinkin, kun se riippuu muiden toiminnasta. (Giddens 1979, 88; Bachrach & Lawler 1981, 32–34; Giddens 1984, 111, 151–153, 379–380, 1993, xxxi, 17–18, 23–25; Virtanen 1994, 123.) Hallinta voidaan käsittää todennäköisyydeksi, että tietty ihmisryhmä tottelee tietynsisältöistä käskyä (Weber 1978, 53). Hallinta voi olla myös itseohjautuvaa. Virallinen normatiivinen valtarakenne on läpinäkyvä, formaali, manifestoitu rakenteellinen valta-asema tai toimivaltahierarkia (Bachrach & Lawler 1981, 34–36; Virtanen 1994, 123). Rakenne voi asettaa vallalle myös rajat eli olla keino tai pidäke (Lukes 1977, 18; Giddens 1984, 118). Arrendin mukaan poliittiset instituutiot ovat vallan manifestoitumia ja realisoitumia, mutta Habermas katsoo, että nekin lainaavat vallan niiden haltijoilta eli kansalaisilta (Lukes 1986, 3; Habermas 1986, 87). Näkymätöntä, tiedostamatonta rakennevaltaa edustavat epäviralliset normit, kuten institutionalisoituneet ja rakenteistuneet, kulttuurin, perinteen tai yleisen tavan muovaamat käytännöt,

jotka ovat syntyneet vallankäyttöä sisältävien valintojen, kokeusten, erehdysten ja oppimisen tuloksena (Harisalo 1991, 152). Tällöin toiminta tuottanut uusia rakenteita. Näkymättömiä vallan perusteita eivät vallan subjekti ja objekti aina tiedosta, jolloin kyseessä on sosiaalinen piilotoiminta (Giddens 1984, 152; Virtanen 1994, 100, 125). Tällöin ei vallalla, edulla, halulla tai tarkoitteella voi nähdä loogista yhteyttä kuten Weberin tai Russelin valtakäsityksessä oletetaan (Giddens 1984, 152; Lukes 1986, 1; Weber 1978, 53). Ihmiset eivät aina voi tai halua toimia halujensa ja etujensa mukaisesti tai he eivät tiedosta niitä.

Toiminnassa todentuva, toimijan näkökulmasta tarkasteltava, näkyvä tai näkymätön power to do -valta on toimijan potentiaalia, kapasiteettia, kykyä, voimaa tai tilaisuus tehdä jotakin, vaikuttaa vuorovaikutuksessa, aikaansaada muuntumista ja tuottaa seurauksia puuttamalla ulkoisen maailman tapahtumiin tai pidättäytyä toiminnasta olivatpa vastassa toiset toimijat, luonto tai asiat (mm. Lukes 1977, 6, 120; Giddens 1979, 88; 1984, 111, 151–153, 379–380; Barnes 1988, 2; Virtanen 1994, 120). Tällaista vaikuttamisen valtaa voivat antaa toimijan persoonaan liittyvät tekijät kuten karisma, moraalisuus, luotettavuus, erikoistunut tieto ja asiantuntijuus, professionalismi, verbaaliset tai fyysiset ominaisuudet, kyky saada toiset vakuuttuneiksi, kyky luoda ja hyödyntää verkostoja ja koalitioita, riippuvuus- ja vaihtosuhteiden oivaltaminen, kyky määritellä toisten todellisuutta eri tilanteissa tai kyky toimia oikeaan aikaan ja kyky hyödyntää sopivia tilanteita mm. resursseja panostamalla tai nopealla päätöksenteolla (Bachrach & Laurel 1981, 34–36; Gallbraith 1984, 214; Morgan 1997, 179–181, 189–191; Pfeffer 1992, 101; Bachrach & Baratz 1970, 5). Muuttuvassa tietoyhteiskunnan johtajuudessa tarvitaan tietoa, tuntemuksia, reaktioiden ja intentioiden tunnustelua ja oppimista ja samalla varmistusta, että ihmiset eivät saa otetta organisaation yli (Sotarauta 2002, 185–187).

Vaikutusvaltaa voi hankkia myös suostuttelulla, houkuttelulla, ja rohkaisulla. Rationaalinen suostuttelu eli argumentointi on valtaa, jos vallan subjekti saa objektin tekemään sellaista, mitä kohde muutoin ei olisi tehnyt, mutta ei ole valtaa,

jos vallan objekti hyväksyy vallan käyttäjän perustelut (vrt. Virtanen 1994, 113). Subjektilla voi olla valtakyykyä, vaikka hän ei sitä käytäkään ja vastentahtoinenkin teko edellyttää kykyä, mahdollisuutta ja tilaisuutta tekoon, jolloin sitäkin voi pitää intentionaalisenä ja tiedostettuna (Virtanen 1994, 120). Power to -valta tuottaa muuntumista, mutta syvällinen muutos edellyttää myös rakenteiden muutosta (vrt. Raudaskoski 2000, 104), mikä yhdistää toiminnallisuuden ja rakenteellisuuden ja palauttaa rakenteistumisen teoriaan.

Valta voi olla latenttia eli jollakin on valtaa tehdä jokin asia tai todentuvaa, jolloin joku käyttää valtaa tehdäkseen teon (Aron 1986, 256). Toimijoiden asema ja status (virka-asema, pääoman omistajuus, auktoriteetti) tuottavat valtaa, vaikkei niitä käytettäisikään (Lukes 1986, 1). Valta jää tällöin latentiksi, piileväksi, teoriassa olevaksi ja todentuu tiedostetusti tai tiedostamatta vasta sosiaalisen vuorovaikutuksen alkaessa toiminnassa. Jos nähdään, että pelkkä toimintakyky ja toimijan valtaa luovat ominaisuudet eivät tee vallan haltijuutta, valtasuhde alkaisi rakenteellisen determinismin päättyessä eikä kaikkia rakenteita voisi pitää valtarakenteina (Lukes 1977, 18; Virtanen 1994, 109, 125, 144). Jos valtasuhteet nähdään toimijoiden autonomiana tai riippuvuutena toisistaan ja valtasuhteen välttämätön osa on vaikutussuhde, toimijoiden välisen valtasuhteen muodostuminen alkaa vasta toiminnan alkaessa ja se syntyy prosessissa tekojen välisessä epäsymmetrisessä suhteessa (Giddens 1984, 123–124, 154, Virtanen 1994, 125, 144).

Viestintä ja kieli valtasuhteissa

Viestinnällä ja kielellä on suuri merkitys toimijoiden välisissä toiminta- ja rakennesuhteissa. Ne kuvaavat, luovat, ylläpitävät ja vahvistavat yksilöiden ja ryhmien välisiä suhteita ja rakenteita ja luovat organisaatioihin virallisen vallan rinnalle epävirallista valtaa (Mälkiä 1997, 19, 31; Virtanen 1994, 125; Pfeffer 1978, 38). Viestintä sitoo toimijoiden teot sosiaalisiksi toiminnaksi, vaikka kyse ei olisi yhteisintresseistä tai -tavoitteista lähtevästä

toiminnasta, yhteisten normien noudattamisesta tai kyseessä on konfliktisuhde. Myös päätösten koordinaatio ja toimeenpano perustuu viestintään (Doel 1978, 9–10). Tietämyksen ja asiantuntijuuden merkityksen kasvaessa kielellisesti luodun, kieleen sidotun ilmaistun ja välitetyn tiedon rooli ja valta kasvavat (Mälkiä 1997, 19). Tieto ja valta liittyvät tiiviisti yhteen teoreettisestikin, jos tieto nähdään osaamisena ja toimintakyky osaamiseen perustuvana kykynä (Niiniluoto 2003, 242). Tieto ja asiantuntijuus voivat olla arvoja sinänsä, vallan, toiminnan ja ohjauksen välineitä tai sosiaalisen järjestyksen luoja. Konteksti- ja toimijaspesifi, yhteistyön ja viestinnän kautta siirtyvä tieto on valtatekijä, vaikka globaalit informaatiovirrat syrjäyttävät fyysistä paikkaa vallan lähteenä (Kolehmainen 2004, 44–47; Sotarauta 2000, 3; Virtanen 1994, 137). Jo vallan tekniikoita, valtaprosessia tai vallan haltijuutta koskeva tieto tuovat valtaa (Foucault 1982, 236; Giddens 1984; Virtanen 1994, 137).

Valta–vastuusuhteita voi tarkastella myös viestintäsuhteina ja -rakenteina ja tehdä viestinnän tyypittelyn pohjalta toimijoiden suhteita tarkastelevan jaon ja valtasuhteiden tyypittelyn (Virtanen 1994, 77–108). Ilmiviestinnässä sanoman lähettäjän ja vastaanottajan sanomalle antamat merkitykset yhtyvät ja syntyy ilmoitointia ja toiminta on molemmin puolin tarkoituksellista ja tietoista. Manipulaatioviestinnässä sanoman merkitykset yhtyvät, mutta vastaanottajan tulkintaan vaikuttaa sanoman sisältämä lisämerkitys, josta sanoman lähettäjä on tietoinen, mutta vastaanottaja ei. Toiminta on yksipuolisesti tavoitteellista vallan käyttöä. Manipulaatiossa vallan subjekti muuttaa vallan objektin mielentilaa ja sitä seuraavaa toimintaa ja tällöin vähentää objektin autonomiaa, mutta vaikutusvallassa subjekti muuttaa objektin mielentilaa ja toimintaa, mikä voi lisätä objektin autonomiaa muihin nähden. (Abell 1977, 5–6, 21; Virtanen 1994, 113). Ei-tarkoitettu ilmiviestinnässä sanoman merkitykset yhtyvät, mutta sanomassa on lähettäjän tiedostamaton lisämerkitys, jonka sanoman tulkitsija huomaa sen vaikuttaessa hänen tulkintaansa. Tuloksena on ei-tarkoitettu, yksipuolinen ilmoitointi ja vallankäyttö. Piiloviestinnässä sanoman merkitykset yhtyvät sanoman sisältäessä lisämerkityksiä, joita lähettäjä ja vastaanottaja eivät tunnista,

mutta jotka vaikuttavat molempien tulkintaan. Toiminta jää pinnalliseksi ja tekojen perusteet harkitsemattomiksi, kun kumpikaan osapuoli ei ymmärrä toistaan tai itseään (Virtanen 1994, 91–105). Viestintää on myös tarkoituksellinen vaikeneminen joistakin asioista tai niiden kuvaaminen lähettäjän kannalta edullisesti (Suoninen 1995, 96–97). Kieltä voidaan käyttää vakuutteluun, vaikuttamiseen ja suostutteluun (vrt. Mälkiä 1997, 29).

Aluekehitystyössä viestinnällä ja kielellä on useita funktioita. Ne toimivat todellisuuden jäsentäjänä ja tulkkina ja sosiaalisten vuorovaikutussuhteiden rakentajana (vrt. Mälkiä 1997, 19). Viestinnän merkitys on vahvistunut ohjelmakaudesta toiseen säädösten velvoitteiden ja ohjelmien ja operatiivisen toiminnan tarpeiden vuoksi. Poliittikapäätöksiä edeltävä keskustelu jäsentää ja tulkitsee mennyttä, olevaa ja tulevaa yhteiskuntatodellisuutta, näkemyksiä aluepolitiikan perusteista, resursseista ja toimijoiden välisistä suhteista. Usein todellisuuden tulkeiksi nousevat asiantuntijat ja auktoriteetit, joihin vedotaan (vrt. Karvonen 1996, 160–162), mutta, joiden vastuu on vaikeasti määriteltävissä. Poliittisilla päätöksillä, joissa kansalaisten tahto teoriassa kiteytyy, luodaan viralliset, toimijoiden suhteita määrittävät normit ja aluekehitystyötä ohjaavat strategiat ja ohjelmat, jotka välitetään kielellisesti.

Keskustelun sanomien ja merkitysten siirtyminen kirjoitettuun aluekehitysnormistoon tai ohjelmiin ei ole varmaa valmistelevien virkamiesten tiivistäessä ja tulkitessa keskustelua, osallistuessaan usein itsekkin poliittiseen keskusteluun. Poliittisten päättäjien vastuu voi todentua vaaleissa, jos tieto päätöksistä kanavoituu äänestäjille ja he reagoivat siihen, mutta politisoituneen virkakoneiston vastuun todentuminen on epäselvää. Poliittiset päättäjät ja virkamiehet voivat ohjatessaan lainsäädäntöä tai ohjelmatyötä edeltävää keskustelua, käynnistää toimintansa legitimoinnin ennen input-vaihetta (Habermas 1986, 86, viittaus Parsons) ja vaikuttaa päätösten jälkeiseen vastuuseen. Hallinnollisia ratkaisuja tehdessään hallintokoneisto tulkitsee normien ja ohjelmien sanomaa oman viitekehyksensä pohjalta, jolloin vaikuttimina voivat olla faktat, arvot, asenteet tai normi- ja ohjelmaviestien tulkinnallisuus. Kun kansalaiset ja hanketoimijat

lukevat ja tulkitsevat normeja ja ohjelmia omista lähtökohdistaan, kulminoituvat erilaiset, ristiriitaisetkin tulkinnat kentällä käytännön kehittämistoiminnassa.

Viestintää voidaan käyttää tehokkaana tavoitteiden saavuttamisen välineenä, motivointikeinona tai työnjaon viestijänä. Tarkoitteisen ilmiviestinnän tavoittelusta huolimatta EU-retoriikaksi tai -slangiksi kutsuttu EU:n ja kansallinen hallinto- ja dokumenttikieli, voi aiheuttaa tarkoitteista tai ei-tarkoitteista ilmi- ja piiloviestintää ja valtaa. Ei-tarkoitteinen ilmiviestintä voi olla mahdollinen, jos joku osapuoli tietämättään ilmaisee asioita, jotka vaikuttavat ratkaisuihin. Manipulaation mahdollisuus on, jos joku osapuolista käyttää tietoisesti kieltä, jolla manipuloi toisen osapuolen toimimaan haluamallaan tavalla. Kyse voi kuitenkin olla ei-tarkoitteisesta piiloviestinnästä eikä sanoman lähettäjä ole tietoinen sanoman lisämerkityksestä. Piiloviestintä ja piilovalta voivat todentua, jos hankkeen hakija ja rahoittaja operoivat termeillä, joiden kaikkia lisämerkityksiä he eivät ymmärrä. Myös toimintakulttuurien väliseen viestintään liittyvät tekijät voivat aiheuttaa ei-tarkoituksellista tai tarkoituksellista vallankäyttöä, kuten toimijoiden erilainen toimintalogiikka ja -kulttuuri, menettelytavat ja tapa toimia, toiminta- tai työaikakäsitykset ja niihin liittyvä viestintä. Ratkaisevaksi nousevat erityisesti näiden asioiden esitystapa, kieli ja käsitteet, mutta myös sanonnan viestintä ja kaikkien näiden tulkinnallisuus ja ymmärrettävyys.

Asiantuntijuuteen liittyvän tiedon, kielen ja viestinnän valtamerkitys kasvaa tietoyhteiskunnassa ja aluekehitystyössä. Tietoisen tai tiedostamattoman asiantuntijavallan oikeudellisia rajoja on vaikea määrittellä tai asettaa laillisesti, koska se ei perustu juridisiin määräyksistä vaan merkitysten, koodien tai normien hallintaan. Asiantuntija- ja oikeudellinen valta kuitenkin usein liittyvät toisiinsa osaksi vallankäytön mekanismia, jolloin asiantuntijuudesta voi tulla dominaation tekniikka- ja taktiikka-keino (Foucault 1987, 229–230, 236, 241–242; Bachrach & Lawler 1981, 37; Virtanen 1994, 137–140; Morgan 1997, 179–181). Asiantuntijavaltaa käytettäessä valtaa annetaan ja siirtyy muille ja usein tieto saa objektiivisen leiman eikä sen valta-

yhteyksiä ja arvopainotuksia laajemmin kyseenalaisteta tai tutkita (Antikainen 2002, 47) tai perätä asiantuntijan vastuuta. Asiantuntijaorganisaation sisälläkin valta- ja konfliktisuhteiden syntyminen on yleistä asiantuntijavallan ja muodollisiin asemiin liittyvän virallisen vallan välillä (Virtanen 1994, 140), kun koulutuksen ja professionaalisuuden lisääntyessä tieto ja asiantuntijuus eivät aina noudata hallinnon valtasuhteita.

Vallan tyypittely

Vallankäytön organisointi voi olla välineellistä kuten toimivaltajärjestelyt, joiden tavoite on saada asiat tehdyksi. Syvämmisempää vallan hallintaa on hyvin hallinnoidun prosessin kautta toimintaan vaikuttava, sosiaalista todellisuutta luova ja tulkitseva anonyymi toimijoita koskevan tiedon tai taloudellisen tiedon hyväksikäyttö (Faucault 1987, 242, 229–230; Virtanen 1994, 140–141; Galbraith 1984, 159–162). Tällaisia ehdollista valtaa käyttävät usein erilaiset, suuret ja kurinalaiset organisaatiot, jotka huolehtivat hallinnon tehtävistä kasvottoman byrokratian kautta käyttäen toisinaan myös suostuttelua ja erilaisia rangaistusmuotoja (Galbraith 1984, 19–20, 159–162). Ihmisten ja monimutkaisten organisaatioiden epäsymmetrisiä suhteita syntyy organisaatioiden hallitessa taloudellisia, teknisiä ja hallinnollisia välineitä, joita yksittäisillä ihmisillä ei ole kuten suuria tutkimus- tai rahoituslaitoksia (Galbraith 1967, 85–88; Coleman 1982, 21; Bovens 1998, 15). Monimutkaisista organisaatioista riippuvaisilla ihmisillä on vähän vaikutusvaltaa niihin ja organisaatiot ovat riippuvaisia vain niissä toimivista henkilöistä (Bovens 1998, 18–19).

Eri tutkijoiden tekemät vallan perusteiden, tyyppien, muotojen ja välineiden luokittelut ovat perusteiltaan lähellä toisiaan kielellisten ilmaisujen poiketessa toisistaan. Valtaa käytetään harvoin yhden valtamuodon tai -välineen kautta, sillä ylläpitääkseen kontrollia vallanhaltijan etu on käyttää useampia valtamuotoja (Wrong 1988, 66–67; Antikainen 2002, 63). Bachrach & Baratz luokittelevat seuraavasti: 1. Pakkovaalta tai

määräysvalta, joka sisältää sanktiouhkan ja arvokonfliktin, 2. Vaikutusvalta, joka ei sisällä avointa tai vaiettua sanktiouhkaa, mutta arvokonfliktin, 3. Auktoriteettivalta, jossa kohde pitää käskyä omien arvojensa kannalta hyväksyttävänä. Se ei sisällä sanktiouhkaa, mutta arvokonflikti on mahdollinen, 4. Ei-rationaalinen väkivalta, jolloin kohteella ei ole valinnan mahdollisuutta. 5. Ei-rationaalinen manipulaatio, jolloin kohde ei tunnista valtasuhdetta. Tämä ei sisällä arvokonfliktia tai sanktioita. (Bachrach & Baratz 1970, 17–38; Lukes 1977, 11–20; Virtanen 1994, 110.)

Lukes jakaa vallan tyypit 1. sanktiouhkaan perustuvaan pakkovaltaan ja väkivaltaan (power over), 2. manipulaatioon perustuvaan vaikutusvaltaan (power over), 3. auktoriteettiin perustuvaan valtaan (power to) (Lukes 1974, 32–33; Virtanen 1994, 113). Lukesille valtasuhteen välttämättömänä ehtona on avoin tai peitelty, todellinen intressikonflikti. Yksimielinen auktoriteetti ilman intressikonfliktia ei ole valtaa ja vaikutusvallastakin tulee valtaa vasta intressikonfliktin myötä (Virtanen 1994, 112).

Weberin valtatyyppejä ovat 1. lainmukaiseen asemaan perustuva laillinen valta eli virallinen normatiivinen valta, 2. historian ja perinteen tuoma traditionaalinen valta eli epävirallisiin normeihin perustuva valta, 3. henkilökohtaisiin ominaisuuksiin pohjaava karisma persoonallisuus ja johtajuus (Weber 1978, 215–245) eli vaikutusvalta. Galbraithin jakaa valtatyyppit: 1. ansaittu eli sanktion uhkaan perustuva valta, 2. korvaava eli taloudelliseen palkitsemiseen ja omaisuuteen perustuva valta, 3. ehdollistava mm. kasvatuksen ja koulutuksen kautta uskomusten muuttamiseen perustuva valta, jossa vallan kohde ei ole tietoinen alistumisestaan (=manipulaatiovalta). (Galbraith 1984, 18–20, 27–84; 1986, 213–215.) Ehdollistava valta, inhimillinen pääoma ja persoonallisuustekijät organisaation tukemina sekä pääoma ja omaisuus ovat hänen mukaan keskeisiä modernissa yhteiskunnassa (Galbraith 1984, 18–20; Korpi 1987, 112–113). Niiden määrä on suhteellinen ja niitä voidaan jakaa. Taloudellisen valtaan voi liittyä negatiivisten taloudellisten

sanktioiden mahdollisuus, toisaalta taloudellisia tekijät voivat olla vallan tavoittelemisen välineenä (Doel 1978, 6–9).

Bachrach ja Lawlerin luokitus sisältää koosteen vallan eri muodoista ja keinoista: 1. fyysiseen sanktiouhkaan ja rankaisun kontrolliin perustuvan pakkovalta, 2. materiaalistien resurssien ja etujen kontrolliin perustuva tuottoisa valta, 3. symbolisten etujen kontrolliin perustuva normatiivinen valta, 4. tiedon ja informaation kontrolliin perustuva tietovalta (Bachrach & Lawner 1981, 32–34; Etzioni 1973, 89–90; 1975, 5–6). Keskeistä ei ole resurssien omistus vaan niiden säätely, ohjaus, hallinta ja kontrolli ja oikean resurssin käyttö oikeassa paikassa (Pfeffer 1992, 100–101, 163–164; Morgan 1978, 5; Dubrin 2004, 198).

Listaan Dubrin lisää vielä kriittisten ongelmien ja epävarmuuden sietokykyyn sekä vallan lähellä olemiseen perustuvan vallan. Ne, joilla on epävarmuuden sietokykyä ja kyky käsitellä organisaatioissa kriittisimpiä ongelmia ja epävarmuuksia, saavat suhteellisesti eniten valtaa ja pystyvät käyttämään sitä (Dubrin 2004, 192–199; Zand 1997, 138; French & Raven 1969, 47–50). Vallan lähteen, todellisten vallan haltijoiden ja vallankäyttäjien lähelle pääseminen antaa valtaa. Myös se, mitä keskeisempi osa organisaatiota tai laajempaa kokonaisuutta toimija on ja mitä riippuvaisempia toiset ovat tästä toimijasta, sitä enemmän kyseessä oleva toimija saa ja voi käyttää valtaa. Globaalitaloudessa fyysinen, rahallinen ja sosiaalinen pääoma liikkuvat, mutta maantieteelliseen alueeseen sidottu luonto on resurssi, jota ei voi siirtää ja joka voi edelleenkin olla valtatekijä myös tietoyhteiskunnassa. Niukkojen resurssien kontrolli lisää tai vähentää riippuvuutta (Morgan 1997, 172–175).

Kuviossa 6 valta on tiivistetty kahteen vallan päätyyppiin. Niitä yhdistää yhteisvalta.

1. Rakenteellinen, rakenteiden määrittämä, absoluuttinen, rajattu *määräysvalta* (authority, power, power over), johon voi liittyä sanktioita, uhkaa tai painostusta ja, jota vallan objektin on noudatettava tai jätävä suhteesta ulos.

2. Toiminnallinen, toimijan kyvyistä, kuten asiantuntijuudesta, persoonallisuustekijöistä ja tilanteiden hyödyntämisestä lähtevä suhteellinen, *vaikutusvalta* (capacity, ability, power to), jota toimija voi hyödyntää tilanteiden mukaan. Se voi sisältää henkisiä positiivisia tai negatiivisia sanktioita, mutta objekti voi toimia tai olla toimimatta tässä suhteessa (vrt. Virtanen 1994, 120; Korpi 1987, 110).

3. Kolmas valtatyyppi on edelliset yhdistävä vallan ja vastuun rajapinnalla liikkuva *valtaistava, dynaaminen, jaettu* (*power with*) *valta*, joka lisää toimijoiden yhteisvaltaa johonkin kolmanteen osapuoleen nähden, jolloin se on mahdollisuuksien, hallinnan, muutoksen ja kehittämisen keino. Keskiössä ei ole toimijoiden päätöksenteon ja päätösvaltarakenteiden tarkastelu vaan yksilö- ja yhteisintressien sovittaminen ja parempiin tuloksiin pääseminen etsimällä keinoja toimijoiden kykyjen vahvistamiseen, uusien toimintaohjelmien tuottamiseen ja pelisääntöjen muuttamiseen. Sen voi syntyä myös vaihto-, kumppanuus-, yhteistyö- tai sopimussuhteeseen pakottavasta riippuvuudesta. Jaettu valtanäkemyks on tärkeä yhteiskunnassa, jossa eri toimijat ovat monisuuntaisessa riippuvuussuhteessa toisiinsa ja ongelmat ja kehityshaasteet ovat suuria eivätkä toimijat voi ratkaista niitä erikseen. Käskyjen, kontrollin ja yksisuuntaisen informaation sijasta tarvitaan tällöin dynaamisten, valtaistavien prosessien aikaansaamista, missä toimijat nähdään eri toimintaympäristöissä toimivina muuntumista tuottavina resursseina. (Vrt. Karppi 2000, 9.)

Pohjana on käytetty mm. Lukes 1974; Bachrach & Baratz 1962; Bachrach & Lawler 1981; Morgan 1997; Follett 1996; Pfeffer 1978; Dubrin 2004.

<i>Valtatyyppi</i>	<i>Määräysvalta</i>	<i>Vaikutusvalta</i>
<i>Vallan lähde</i>	<i>Rakenteet</i>	<i>Persoonallisuus, asiantuntijuus, tilanne</i>
<i>Vallan muoto</i>	Pakkovalta = sanktiouhkanja rangaistuksen kontrolli Resurssivalta = tuottoisa valta, materiaalien etujen ja resurssien kontrolli Normivalta = virallisten sääntöjen ja määräysten kontrolli, epävirallisten normien kontrolli Tiedon valta = tiedon ja teknologian kontrolli päätöksenteossa ja työssä, tieto sosiaalisesta järjestyksestä ja päätöksenteosta	Ei avointa ja vaiettua sanktiouhkaa Materiaalisten etujen ja resurssien käyttö toiminnassa Epävirallisten normien käyttö ja hyödyntäminen toiminnassa Tiedon ja teknologian käyttö ja hyödyntäminen toiminnassa Manipulaatio
<i>Vallan ala ja rajaus</i>	Muodollisesti määritelty	Ei muodollisesti määritelty, määritetty toiminnassa tarkoituksenmukaisuuden, kiinnostuksen, moraalien, mieltymysten, tavoitteiden, tilanteiden ja strategioiden mukaan
<i>Vallan olemus</i>	Stabiili, formaali, virallinen, normeilla sanktioitu, rajoittava, objektiivinen, näkyvä tai näkymätön	Dynaaminen, liikkuva Ei normatiivisesti sanktioitu Subjektiivinen, subjektiin liittyvä Näkymätön tai näkyvä
<i>Vallan suunta</i>	Vertikaalinen Pakkoalistuminen	Vertikaalinen ja horisontaalinen Vapaaehtoinen alistuminen, riippuvuus tai sopiminen

Kuvio 6. Vallan lähteet, muodot, sisällöt ja olemus.

Kuvio 6 antaa pohjaa tarkastella vallan ilmentymistä ja kokemista aluepolitiikan kentällä: Mitkä valtatekijät vaikuttavat aluepolitiikan norminatoon liittyvässä päätöksenteossa? Mitkä valtatekijät korostuvat hallintojärjestelmässä sovellettaessa

aluepolitiikanormeja käytäntöön? Erityisesti kiinnostaa, mitä valtatekijöitä käytetään ja koetaan ohjelma- ja hanketyössä. Vallan kritisoijat vaativat vallan käytölle moraalisuutta, moraalista oikeutusta, legitimaatiota eli oikeutusta suhteessa johonkin sekä normatiivista perustaa, koska jo asioiden hoitamiseen tarvittava vallan käyttö edellyttää joidenkin ihmisten intressien menemistä toisten ihmisten intressien yli (vrt. Barry 2000, 86; Petersson 1995, 29). Vallan, moraalin ja moraalisuuden yhteen liittäminen tuo valtakäsitteistön rinnalle myös vastuun käsitteistön, jota käsitellään seuraavana.

2.4.3 Vastuun ulottuvuudet

Vallan ja vastuun pitäisi liittyä toisiinsa. Vastuulähtöisesti tämä tarkoittaa: Jos joltakin toimijalta edellytetään jossakin asiassa, tilanteessa tai tapahtumassa vastuuta tai toimija vastuutetaan johonkin, pitää toimijalla olla myös valta ja kyky toimia ja vaikuttaa tähän asiaan, tilanteeseen tai toimintaan. Valtalähtöisesti se tarkoittaa: Jos jollakin toimijalla on valtaa toisen toimijan, asian tai tilanteen suhteen, on tällä vallanhaltijalla myös tietynasteinen vastuu vallan kohteen tilanteesta tai käyttäytymisestä (vrt. Connolly 1983, 95; Barry 2000, 86). Tässä valtaa ja vastuuta tarkastellaan aluekehitystyön kontekstissa ydinkysymyksen ollessa: minkälaista valtaa ja vastuuta kuntatason toimijoilla on aluekehitystyössä ja vastaavatko ne toisiaan.

Yleensä ihmisten luontainen rationaalisuus, toiminnan tarkoituksellisuus ja yhteisölliset, kulttuuriset, sisäänrakennetut arvot luovat olemisen tarpeita ja siihen liittyvää yleistä vastuuta elämästä (vrt. Huhtinen 1993, 5, 94, 95) ja luonnosta ja tuottavat vastuullista käyttäytymistä, mikä turvaa sosiaalista järjestystä ja jatkuvuutta. Vastuuta voidaan odottaa joltakin, kuten aluekehitysvastuuta odotetaan kunnilta ja valtiolta. Aluekehitystyön hallinto- ja hanketoimijat ovat tili- ja vastuuvollisia vastuun todentuessa jälkikäteisesti. Niiltä odotetaan myös vastuullista toimintaa. Ne voivat kokea moraalista vastuuta viiteryhmästään ja alueestaan. Joku voidaan saattaa vastuuseen

muun muassa jostakin ympäristöteosta. Yrityksiltä odotetaan nykyisin oman tulosvastuun ohella laajempaa ekologista, sosiaalista ja taloudellista yhteiskuntavastuuta (Kopperi 2000, 12). Tällaiset kontekstiin liitetyt vastuumääritykset tuovat vastuun ja vastuullisuuden todelliseksi ja koettavaksi arkipäivän asioiksi (vrt. Huhtinen 1993, 5, viittaus Ingardeniin). Vastuun syvimmän merkityksen todentaminen empiirisellä aineistolla on vaikeaa, mutta se voi synnyttää kysymyksiä: Onko vastuun käsitteellistämällä yleisempää merkitystä käytännön toiminnan kannalta? Onko se vain ihmisen eettisyyteen, moraalisuuteen tai poliittiseen ideologiaan liittyvä taustatekijä, joka toteutuu tilanteiden ja toimijoiden mukaan erilaisin variaatioin? Pidetäänkö sitä periaatteellisena, hyväksyttynä, järkevänä tai oikeutettuna ja sellaisena, jolla on kaikkien tuki ilman, että sitä tarvitse eritellä tai todentaa? (Bovens 1998, 22; Käyhkö 2002, 21.)

Valtakäsitteen tavoin myös vastuun käsite on abstrakti ja se saa erilaisia ulottuvuuksia riippuen puhujasta, tilanteesta tai asiayhteydestä. Se pitää määritellä muiden käsitteiden avulla, liittää tutkimusaiheen kontekstiin ja tarkastella tutkimustehtävän ratkaisua edistävästä näkökulmasta (vrt. Alasuutari 1999, 63; Möttönen 1997, 115–121). Asiaa voi lähestyä kysymyksillä: Mitä vastuu tai vastuullisuus yleisinä käsitteinä tarkoittavat? Miksi, miten ja milloin joku ottaa, jollekin annetaan, joltakin odotetaan vastuuta tai saatetaan vastuuseen jostakin? Miksi joku käyttäytyy vastuullisesti? Jos lähtökohtana on vallan ja vastuun kohtaaminen, pitääkö vastuun tyypin, perusteen ja olemuksen samassa asiassa, tilanteessa tai tapahtumassa olla valtaa vastaava esimerkiksi rakenteellista valtaa vastaisi rakenteellinen vastuu?

Vastuutarkastelun voi aloittaa valtaperusteisesti pyrkien sovittamaan vastuuseen liittyviä käsitteitä vastinpariksi valtakäsitteille ja saamaan näin valta ja vastuu samanaikaiseen tarkasteluun. Valtatarkastelu lähti rakenteistumisen teorian pohjalta ja vallan pääulottuvuuksiksi määriteltiin rakenteista nouseva määräysvalta (pakko-, resurssi-, normi- tai organisaation tukemaan tiedon kontrolliin perustuva valta) ja toiminnallinen, toimijan ominaisuuksiin liittyvä vaikutusvalta (persoonallisuus, asiantuntijuus, tilannetekijät), joita yhdistävät riippuvuus tai

yhteistyö. Myös vastuutarkastelussa pyritään löytämään rakenteellisen ja toiminnallisen vastuun määritteitä ja niitä yhdistävää näkökulmaa. Vastuun luokitteluluokitteluperustaksi esitetään seuraavaa:

- Vastuutyypit: Voiko olla erilaisia vastuutyyppejä vai onko kaikki vastuu samanlaista?
- Vastuun lähteet ja perusteet: Mihin vastuu tai vastuullisuus perustuu, mistä se on lähtöisin?
- Vastuun muodot ja välineet: Miten vastuu todentuu tai toteutetaan, onko se ennakkollista, toiminnan aikaista vai jälkikäteistä?
- Vastuun ala ja rajaus: Voiko vastuu olla rajattavissa oleva ja konkreettinen suure?
- Vastuun olemus: Miten ja minkälaisilla asioilla vastuuta voidaan kuvata?
- Vastuun suunta: Tuleeko vastuu toimijan ulkopuolelta vai sisäpuolelta ja toimijan kanssa samalta tasolta vai eri tasolta?

Vastuun ja vastuullisuuden käsite vaihtelee kontekstin ja puhujan näkemysten mukaan. Se voi ilmentää arvoja, joita ei ole yleisesti hyväksytty, vaikka vastuu onkin sisällä monissa politiikoissa ja ideologioissa. Vastuukäsitteen ytimenä pidetään kysymystä ”miksi teit sen” ja tähän kysymykseen on annettava vastaus, tehtävä tiliä jollakin foorumilla (van Gunsteren 1974, 16; Haydon 1978, 559; Lucas 1995, 5; Bovens 1998, 22–24) eli vastuuta perätään jälkikäteisesti. Foorumi voi olla toimijan sisäinen tai ulkoinen. Foorumijaottelu ohjaa tarkastelemaan vastuuta kahdesta suunnasta eli toimijasta ulkopäin tulevana ja rakenteista johtuvana kausaalisenä asiana, tekijänä tai järjestelyinä ja toisaalta toimijaan itseensä liittyvänä sisäisenä asiana, ominaisuutena ja toimijan itse kokemana asiana eli osa vastuusta on toimijasta itsestään lähtevää, osa ulkotodellisuudesta nousevaa (vrt. Huhtinen 1993, 96; Ingarden 1970, 96). Vastuun olemusta ja ilmenemistä monimutkaisissa organisaatioissa tutkinut Bovens jakaa vastuun käsitteen viiteen kategoriaan (Bovens 1998, 23–42; Hart 1968, 211–230; Haydon 1978, 55; Lucas 1995, 5). Luetteloon on lisätty tämän tutkimuksen kontekstiin liittyviä esimerkkejä.

- Vastuu syynä tai syyllisyytenä johonkin (responsibility as cause). Vastuuseen liittyy kausaalisuus. Esim. hallitsemattomat markkina-voimat ovat syyllisiä alueiden eriarvoisuuteen.
- Vastuu tili- vastuuvollisuutena (responsibility as accountability) eli joku on vastuussa, joku joutuu osoittamaan vastuuta (liability responsibility) moraalisesti, poliittisesti, laillisesti tai taloudellisesti jostakin asiasta jollakin foorumilla. Vastuuseen liittyvät vastuujärjestelyt se todennetaan jälkikäteen. Esimerkiksi Suomen valtio ja aluekehitysvaroja allokoivat tahot ovat taloudellisesti tilivelvollisia EU:n suuntaan tai maakunnan liitoilla on aluekehitysvastuu.
- Vastuu kapasiteettina (responsibility as capacity) eli toimija on kykenevä vastuuseen ja toimija on tilanteessa tai asemassa, jossa vastuu voi toteutua, toimija voi ottaa, toimijalle voi antaa ja toimijalta voi edellyttää vastuuta. Toimija voi olla myös kapasiteetiltaan vajaakykyinen tai ei pysty kontrolloimaan toimintaansa, jolloin häneltä ei voi odottaa vastuullista käyttäytymistä. Vastuu on ennakkollista tai toiminnan aikaista. Esim. kuntataso on taloudellisesti kykenevä kantamaan aluelain sille määrittämää aluekehitysvastuuta, jos sillä on taloudellisia resursseja osallistua aluekehitystyöhön.
- Vastuu normin tuomana, henkilöön liittyvänä tehtäväsvastuuna (responsibility as task) tai roolista ja asemasta johtuvana konkreettisena tehtävänä ja velvollisuutena (role responsibility). Esim. maakunnan liittojen vastuulla on alueellisen tavoiteohjelman prosessin käynnistäminen ja läpivienti tai rakennerahastovaroja allokoivalla taholla on tiedotusvastuu.
- Vastuu vastuullisuuden tunteena tai hyveenä (virtue) eli ihmiseen liittyvänä ominaisuutena. Esim. asiantuntija on moraalisesti ja professionaalisesti aktiivisesti vastuussa tiedoista ja niiden käytöstä tai ihmisen toiminnan rationaalisuus ja luontainen vastuu omasta elämisestään, mikä voi ilmetä luonnon kestävästä käytöstä.

Bovens tiivistää edellä esitetyn jaottelun kahteen vastuun päätyyppiin. Ne ovat *passiivinen vastuu* ja *aktiivinen vastuu*. Ne kertovat ulkoapäin tulevista, kausaalisesta ja rakenteellisesta tekijöistä ja toisaalta toimijoiden kykyihin ja ominaisuuksiin liittyvistä, vastuulliseen toimintaan liittyvistä tekijöistä. (Bovens 1998, 26–33; Day & Klein 1987, 5; Lucas 1995, 271–272; Käyhkö 2002, 88–91.)

Passiivinen vastuu on ulkoapäin tulevan, ulkoisen syyn alullepanemasta toiminnasta syntyvää vastuuvaatimusta ja vastuunkantoa (accountability- ja accountable to), joka liittyy laillisuuden kontekstiin, on säädettyä, jälkikäteistä tili- ja vastuuvollisuutta, mihin voivat liittyä myös sanktiot. Se toteutuu organisaatiotasolla ja vastaa kysymykseen miksi teit niin? Vastuussa joko ollaan tai ei, välimuotoa ei ole. Passiivisessa vastuussa vastuun kaikki ehdot tulee täyttyä ja siihen liittyy tietoisuus vastuuta määrittävistä normeista.

Aktiivinen vastuu on toimijan itsensä käynnistämästä toiminnasta lähtevää, etukäteistä tai toiminnan aikana (nykyinen ja tuleva) syntyvää vastuuta ja vastuunottoa (responsible for) tai vastuullista toimintaa, toimintapolitiikkaa tai ennaltaehkäisevää vastuullista käyttäytymistä. Vastuuta voi pitää tällöin ominaisuutena kuten hyveenä (virtue). Tällöin vastataan kysymykseen, mitä pitäisi tehdä. Vastuunkanto tapahtuu henkilötasolla ja se voidaan kokea. Aktiiviseen vastuuseen ja vastuullisuuteen liittyy ominaisuutta kuvaavia määreitä, joiden vahvuus ja määrä voivat vaihdella. Vastuussa voi olla enemmän tai vähemmän (Bovens 1998, 26–22). Vastuun määrää ei ole absoluuttisesti rajattu. Aktiivinen vastuu toteutuu ennakkollisesti tai toiminnan aikana kysymyksen ollessa: mitä pitäisi tehdä (Lucas 1995, 186–187; Käyhkö 2002, 101).

Jälkikäteinenkin selittäminen voi kääntyä aktiivisen vastuun kysymykseksi: miksi et tehnyt jotakin asian hyväksi tai eteen (Lucas 1995, 5–6)? Toimimattomuutta voidaan pitää yhtä vastuuttomana kuin väärää ratkaisua tai toimintaa (Käyhkö 2002, 162; Friedrich 1940, 225; McSwite 1997, 33). Kontrolli ja tietoisuus mahdollisesta vastuuseen joutumisesta, voi kannustaa käyttäytymään vastuullisesti. Tiedolla on preventiivinen vaikutus vastuullisuuteen (Bovens 1998, 39) vastuun ollessa teoreettisesti olemassa, vaikka teko ei toteutuisikaan. Etukäteinen säädetty vastuuoletus voi toisaalta rajoittaa toimintaa, jos toimija ei vastuun pelosta johtuen uskalla tehdä päätöstä tai se viipyy ja aiheuttaa esteitä tai hidasteita aktiiviseen toimintaan ryhtymiselle. Dynaamisessa yhteiskunnassa nopeaa päätöksentekoa vaativissa asioissa viralliset päätöksentekoprosessit eivät aina ehdi toimia

(Bovens 1998, 78) ja aika ajaa asioiden ohi. Tällöin kuitenkin harvoin kysytään vastuullista tai vastuuta. Toisaalta päätöksenteon viipymien voi tuottaa paremman harkinnan, lopputuloksen ja vastuullisuuden (Käyhkö 2002, 161, viittaus Friedrich 1940, 222; McWhite 1997, 32).

Olemukseltaan objektiivisen, stabiilin, passiivisen vastuun ala ja kohde voidaan rajata samoin määritellä vastuufoorumi ja vastuun perääjä. Kun vastuu rajataan ja määritellään, siitä voi myös vapautua (Käyhkö 2002, 90). Vastuu ja vastuutus ovat tällöin tiedossa olevia, järjestettyjä (Käyhkö 2002, 89). Passiivisen vastuun peruste määritellään yleensä virallisilla, muodollisilla normeilla, joiden välillä olevat ristiriitaisuudet joskus monimutkaistavat vastuutarkastelua entisestäänkin; mikä normeista on painavin ja millä perustella (Bovens 1998, 32, 40)? Nykyaikaisen säädetyn toiminnan aikana, vastuukäsitettä hallitsee järjestetty, passiivinen vastuu, (Bovens 1998, 32; Käyhkö 2002, 90).

Passiivista vastuuta ovat normien ja aseman perusteella tulevat vastuu ja vastuuo-dotukset, kuten virkamiehen vastuu, joka nousee virallisista ja epävirallisista normeista. Vastuun todentuessa organisaatiossa, siihen liittyy byrokraattinen ja hierarkkinen vastuurakenne, jolloin kysytään mille ja miten ollaan vastuussa (Käyhkö 2002, 176) ja millä perusteella. Vastuukysymys, vastuun peruste ja todentuminen ovat muoto-rationaalisia. Järjestettyyn vastuuseen liittyy myös järjestetty valta eli vastuullisella pitää olla muodollista tai asemavaltaa toimia siten, että hän voi vastuusta myös vapautua (Lucas 1995, 186–188; Käyhkö 2002, 90, vrt. Lukes; valtaa on vapaus valita). Jos tehtävä ei kuulu toimijan rooliin, ei häneltä voi edellyttää myöskään vastuuta siitä (Ingarden 1983, 52–55). Näillä näkemyksillä Bovens yhdistää passiivisen ja aktiivisen vastuun käsitteet. (Bovens 1998, 27, 39; Fincham-Jaspars 1980, 95; Käyhkö 2002, 91).

Vastuun toteutuminen

Vastuuseen voi saattaa ja vastuuodotuksia olla, mutta vasta tekoon ryhtyminen, aktiivisen aseman ottaminen tapahtumassa tai teossa todentaa vastuun (Käyhkö 2002, 102). Toisaalta joku voi olla vastuussa, mutta häntä ei saateta vastuuseen, eikä hän näin ollen ota vastuuta, mutta joku voi myös ottaa vastuuta tai vastata jostakin jonkun puolesta, olematta siitä itse vastuuvollinen (Käyhkö 1998, 102; Ingarden 1983, 52–55.). Todellisen vastuun selvittämiseksi joutuu tarkastelemaan myös olosuhteita ja tekijöitä, joissa vastuuta ei synny (Lucas 1995, 6; Käyhkö 2002, 69). Todellinen vastuuseen tuleminen ja saattaminen edellyttää, että teko on toimijan tekemä tai aloittama ja toimija on siitä tietoinen eli teko aktivoi vastuun, mutta siihen tarvitaan myös tietoisuus ja ymmärrys vastuusta ja teon seurauksista (Ingarden 1985, 11, 52–55; Käyhkö 2002, 102). Moniportaisessa järjestelmässä voi myös siirtää tai välttää vastuuta. Jos joku käyttää valtaa kolmanteen välttääkseen itse sanktion tai sosiaalisen konfliktin eikä vallan välikappale ole tietoinen teon seurauksista, ei häneltä myöskään voida odottaa aktiivista vastuuta. Jos ensisijaisella vallankäyttäjälläkään ei ole käytössä kaikkia tarvittavaa tietoa valtatekoa tehdessään, hän voi siirtää vastuuta seuraavalle tasolle ja toissijaiselle vallankohdalle vastuun todellinen kantaja voi jäädä epäselväksi (Ingarden 1970, 12; Virtanen 1994, 121–122; Romanzek & Dubnick 1987, 228–229; Käyhkö 2002, 90). Jos esimerkiksi hankerahoituksen ehdot ovat muuttuneet eikä viranhaltija ole päätöstä tehdessään niistä tietoinen, hän voi siirtää vastuuta seuraavalle tasolle kantamatta aktiivisesti vastuuta yksityisistä tai laajemmista yhteiskunnallisista seurauksista ja vaikutuksista.

Valta ja vapaus liittyvät yhteen eikä niitä ei voi irrottaa vastuusta (Huhtinen 1993, 94–95, viittaus Ingardeniin). Autonomia ja vapaus ovat kiinteissä suhteissa vastuuseen; jos voi toisista riippumatta autonomisesti tehdä päätöksiä, siitä seuraa vastuu (Bovens 1998, 10). Valtaa on valtaa, kun sitä käytetään ihmisiin, jotka ovat vapaita toimimaan. Vallan subjektin valtateko on siinä määrin vapaa teko kuin se on itse aiottu ja siinä määrin tekijä on

siitä vastuussa (Foucault 1982, 221–222; Virtanen 1994, 137, 119). Voidakseen käyttäytyä aktiivisesti vastuullisesti tai vastata passiivisesti, toimijalla on oltava kyky, mahdollisuus ja vapaus käyttäytyä vastuullisesti ja toimijan on oltava syyntakeellinen (Bovens 1998, 27–21). Toimijoiden autonomian turvana on laillisuusuoja ja oikeuksien vastinparina ovat velvollisuudet (vrt. Bovens 1998, 9). Autonomiset toimijat voivat tehdä sopimuksen ja näin määritellä vastuunsa rajoja. Riippuvuussuhteessa vastuun rajojen määrittely on ongelmallisempaa. Voi kysyä määräytyykö resurssiriippuvuussuhteessa vastuun määrä riippuvuuden määrästä, jolloin jokainen vastaa panostensa suhteessa?

Yksilö-, organisaatio- ja verkostovastuu

Vastuudotukset, vastuullisuus ja vastuu voivat olla yksilöllisiä ja yhteisöllisiä ominaisuuksia, mikä yhdistää vastuun passiivista rakenneluonnetta ja ihmisistä lähtöisin olevaa aktiivista luonnetta (Käyhkö 2002, 176). Yksittäisiltä virkamiehiltä, laajemmin koko virkamieskunnalta tai organisaatiolta odotetaan vastuullista käyttäytymistä aluekehitysvaroja jakaessaan ja hankeorganisaatioilta varojen ohjaamisessa hankkeiden toteutuksessa. Vastuun kohdistaminen ja rajaaminen, vastuullisten identifiointi ja kollektiivisen vastuun jakaminen ei ole helppoa, kun on kyse sosiaalisesta, rakenteiden ja instituutioiden tuomasta ja mahdollistamasta persoonattomasta vallasta byrokraattisessa hallintokoneistossa tai korporaatiossa. Jokaisen vastatessa omasta toiminnastaan tai osuudestaan puuttumatta toisten vastuuseen toteutuu jaetun vastuun paradoksi eli kenelläkään ei ole vastuuta kokonaisuudesta (mm. Bovens 1998, 74). Ongelma voi olla myös kuka kontrolloi ja ketä. Hierarkkisessa systeemissä vastuullisen voi osoittaaakin, mutta reagointi ei ole aina riittävän nopea (Bovens 1998, 74–76) eikä se johda todelliseen vastuuseen.

Dynaamisessa, tulevaisuussuuntautuneessa toiminnassa, jossa tarvitaan nopeita, olosuhdemuutoksia huomioivia ratkaisuja, valta- ja vastuujärjestelmän hierarkkisuus voi olla erityinen ongelma (vrt. Käyhkö 2002, 19). Myös ei-luonnollisten

toimijoiden ja verkostojen sosiaalista vastuuta epäillään, kun lain voima organisaatioissa on yleensä pienempi kuin yksityisen toimijan elämässä. Myös kysytään oppiiko koko organisaatio, jos vastuudotus kohdistuu yksilöön ja tämä sanktion kautta kantaa vastuunsa tai voiko hallinto toimia yrityksen ja erehdysten kautta? Poliittisen tason vastuu jää usein rituaaliseksi huomioiden politiikan ja toteutumisen väliset välikädet ja ajallisen viiveen. (Galbraith 1984, 159–160; Barry 2000, 86–87, Bovens 1998, 3–4, 39, 46–47, 49, 54, 64–68, 85, 93.)

Instituutiot, lait ja asetukset vähentävät epävarmuutta (NordRegio 2002:3, 218) ja näin ne voivat toteuttaa aktiivista, preventiivistä vastuutakin. Formaali valta ja vastuu ja niiden järjestelyt ilmaistaan näkyvin normein. Päätöksenteon moniportaisuus, viiveet, epäselvyys päättäjistä tai ennakkollinen vallankäyttö voivat estää asian tulon päätöksentekoaareenalle kaksiulotteisen vallan toteutuessa. Tällöin yksiulotteinen valtakäsitys voi johtaa siihen, että formaali kontrolli päätöksenteossa (Aghion & Tirole 1997, 1–3) ei ole valtaa eikä vastuutaan synny. Teolla ja vastuulla on oltava syysuhde (Bovens 1998, 32). Ei-päätöksentekoon tai epävirallisiin normeihin perustuvan vallankäytön vastuuta on vaikea kysyä tai todentaa, kun niistä ei voi tehdä oikaisu- tai muutosvaatimusta. Vastuuta ei voida arvioida muodollisesti, mutta ehkä moraalisesti. Ellei vastuuta määritellä ja rajata normein, jäävät vaihtoehtoiksi sopimuksenmukaiset vastuujärjestelyt, moraalinen vastuu ja preventiivinen toimijan harkintakykyyn luottaminen.

Nykyisin toiminnot organisoituvat usein monen toimijan verkostojen ja kumppanuuksien kautta erilaisin sopimuksin (mm. Sotarauta 2004), joilla toimijat sitoutuvat vapaaehtoisesti toimintaan ja samalla yleensä hyväksyvät valta- ja vastuu-seuraamukset. Deterministisessä riippuvuussuhteessa valta ja vastuu voivat teoriassa olla yhteismitalliset ja vastavuoroiset, mutta siihen voi liittyä enemmän ristiriitoja ja kilpailua. Lähtöolettamuksena niissä on molemminpuolinen luotettavuus ja uskottavuus. Vastuuta voidaan arvioida neuvotteluissa ja sopimuksissa käytetyn tiedon oikeellisuuden, luotettavuuden tai kontekstirelevanssin mukaan. Kumppanuusperustainen hanketyö

muistuttaa tulos- tai tavoitejohtamista, jossa yhdistyvät yhteiset tavoitteet ja hyvien suoritteiden aikaansaaminen, työn ohjaamiseen ja työjärjestelyihin liittyvä tehokkuus ja toimijoiden motivointi. Valta, luottamus ja vastuu lisääntyvät toimijoiden osallistuessa suunnitteluun, tavoitteiden, resurssien ja tulostittareiden määrittelyyn. (vrt. Drucker 1993, 262–238; Virtanen 1994, 10; Käyhkö 2002, 117.) Jos vallan ja vastuun katsotaan syntyvän teon kautta, verkoston ryhtyminen yhteiseen tekoon yhteissuunnittelun tai sopimuskumppanuuden kautta tekisi kaikki verkoston jäsenet periaatteessa vastuullisiksi siitä teosta. Näin yhteissopimuksen osapuolet olisivat vastuussa itselleen, organisaatiolle ja puolipersonaattomalle yhteistyöverkostolle (vrt. Käyhkö 2002, 111; Smith 1994, 1160–1161) eli toteutuisi yhteisvalta ja -vastuu. Mutta kysymys kollektiivisesta vastuusta on hyvin hankala.

Luottamuksella on suuri rooli yhteistyö- ja kumppanuussuhteissa, joissa se on onnistuneen yhteistyön seuraus ja edellytys. Osapuolet antavat yleensä toisilleen valtaa luottaessaan toisen osapuolen vastuullisuuteen, siihen, että kukin työskentelee saman päämäärän hyväksi ja pidättäytyy ajamasta vain omaa etuaan. (Morgan 1997, 491–503; Boekema ym. 2000, 9; Benneworth 2004, 151.) Luottamus ja luottamuksellinen kuva syntyvät aktiivisen toiminnan kautta. Teoilla osoitettu luottamus vahvistaa vastuukuvaa ja kertoo aktiivisesta vastuusta. Aktiivista vastuuta on myös toimijoiden yhteensaattaminen, informaatiovirtojen mahdollistaminen ja kokonaisuuksien näkeminen (vrt. Sotarauta 2000, 4–5).

Julkisen ja yksityisen kumppanuus, julkispalvelujen yksityistäminen ja globaalien yritysten yhteiskuntavaikutukset ovat nostaneet keskusteluun yksityissektorin laajemman vastuun sen lisäksi, että yksityiset toimijat ovat vastuussa omistajilleen pääoman käytöstä. Yksityinen vastuu (individual accountability) on aktiivista, suoraa vastuun kantamista. Julkissektorin vastuu pääomien käytöstä on toisenlainen. Se ei henkilöidy vaan katetaan verovaroin ja on tyypiltään byrokraattista epäsuoraa ja passiivista vastuuta, ellei kyse ole rikoksesta. Julkisia palveluja yksityistettäessä kysytään, vastataanko suoraan kansalaisille vai

kanavoituuko vastuu julkisten organisaatioiden kautta (vrt. Bovens 1998, 5–6).

Virkamiesvastuu ja professionaalinen vastuu

Muodolliseen vastuuseen liittyy kysymys hallinnollisen ratkaisun laillisuudesta ja oikeellisuudesta suhteessa organisaation ratkaisuja päätös- tai toimivaltaan. Julkisjohtamisen paradigma- ja kulttuurimuutos ja virkamiestoiminnan politisoituminen tuovat tähän uusia ulottuvuuksia. Virkamiehet ovat muodollisesti vastuussa rakenteissa määritellyistä asioista ja toiminnasta. Säädökset määrittävät toiminnan vähimmäiskriteerit (Salminen 2004, 102). Heiltä odotetaan myös moraalista ja eettistä toimintaa vedoten objektiivisen virkamiestoiminnan ja hyvän hallintotavan periaatteisiin. Virkamiehet käyttävät valtaa kansalaisina osallistumalla poliittiseen keskusteluun ja toimiessaan poliittisessa valmisteluprosessissa. Vastuudotukset perustuvat moraalisiin ja etiikkaan, joskin radikaalit teoretikot katsovat, että henkilöille, jotka voivat kontrolloida rakenteita saaden näin valtaa, kuuluu aina myös vastuu (Barry 2000, 87). Rakenteiden kontrolli voi tarkoittaa säädösten tai budjetin valmistelutyötä, jossa toimivat käyttävät rakenteellista ja toiminnallista valtaa. Vastuun kannalta virkamiehen asiantuntijarooli valmistelussa ja virkarooli päätöksenteossa voivat olla ristiriidassa. Asiantuntijana virkamies välittää tietoa päätöksenteon pohjaksi, viranhaltijana hän toteuttaa päätöksentekijöiden tavoitteita ja politiikkaa. Kenelle virkamiehet lopulta ovat vastuussa: johdolle, poliitikoille vai kansalaisille (vrt. Käyhkö 2002; Friedrich 1940, 225, McSwite 1997, 33, 35)?

Viranhaltijoilla on myös harkintavaltaa. Vastuuta arvioitaessa arvioidaan, mitkä normit ja kuinka paljon ovat uhattuina, mikä on normien tärkeys ja seurausten vakavuus huomioiden olosuhteet, joissa toiminta tai ratkaisu tapahtuu. Mitä suuremmat ja vakavammat seuraukset ovat, sitä suurempi on vastuu. Vastuuta selvitetessä huomioidaan vastuun kausaalisuus ja sopeutetaan toiminta ja ratkaisut niiden luonteeseen ja tilanteeseen; etsitään asian rationaalinen selitys siinä tilanteessa ja niillä tiedoilla.

(Bovens 1998, 27; Käyhkö 2002, 105.) Tällainen voi toteutua toimijoiden ulkopuolisten syiden tai moniportaisen päätöksenteon aiheuttaessa tulostavoitteista jäämistä.

Yritys- ja julkissektorin välillä on eroja. Yritykset perustavat päätöksensä päätöstilanteen tietoihin ja muuttavat niitä joustavasti lisätiedon tai olosuhteiden mukaan. Vastuun tarkastelu on yksinkertaisempaa. Julkishallinnon byrokraattisessa ja tekniseen rationalismiin perustuvassa johtamisessa ratkaisut varmistetaan muodollisella päätöksenteolla, vastuuta arvioidaan ensisijassa tieteellisen, teknisen ja muodollisen oikeellisuuden ja relevanssin perusteella ja raportointi tapahtuu hallinnon kannalta tärkeillä mittareilla. Huomiotta jää, ovatko toimenpiteet olosuhdemuutosten vuoksi enää oikeita, vaikka suunnitelman ja toteutuksen välillä olisi yhteys (vrt. Petersson 1995, 12; Selstad & Oscarsson & Karppi 2000, 243). Uudessa julkisjohtamisessa ja julkisessa palvelussa huomioidaan paremmin yhteistyörakenteita, julkisten palvelujen jako- ja asiakasnäkökulmaa, tuotoksia, liikkeenjohdollisuutta ja ratkaisujen rationalisointia tehokkuuden nimissä. (Peters & Pierre 1998, 228; Möttönen 2002, 371; Saarelainen 2003, 3–35, Salminen 2004, 13).

Nähtäessä hallinto mahdollisuuksien kenttänä, intuitioilla, arvoilla ja tavoilla on oma roolinsa, jolloin vastuussa vedotaan moraaliin ja etiikkaan. Humanistiseen rationalismiin ja yhteistyö- ja kansalaiskeskeiseen hallintaan perustuvassa julkisjohtamisessa haetaan monia ratkaisuvaihtoehtoja, huomioidaan taloudelliset, sosiaaliset ja arvopohjaiset tavoitteet suhteuttaen asiat elämaailmaan tarpeisiin (Petersson 1995, 8, 11–12) sekä toimijoiden aktiiviseen yhteisvastuuseen. Tulostavastuussa toimijoilla on velvollisuus ja vapaus toimia siten, että asetetut tai sovitut tulokset ja tavoitteet saavutetaan määrättyillä resursseilla (vrt. Käyhkö 2002, 144) vastuun toteutuessa prosessin aikana ja jälkkontrollilla. Muuttuvien prosessien ja verkostojen johtaminen edellyttää muutakin kuin perinteistä julkisjohtamista. Verkostojohtaminen on toisistaan riippuvaisten, eri tavoitteisiin pyrkivien toimijoiden aktivointia, aloitteellisuuden tukemista ja luottamusperusteista yhteistyötä jaetun tavoitteen saavuttamiseksi (Saarelainen 2003, 242–243). Se auttaa kansalaisia määrittämään

asemaansa hallintojärjestelmässä (mt. 233). Toiminnan tapahtuessa moniulotteisissa systeemissä, ongelmaksi voi nousta ihmisten yhteisen, homogeenisen tahdon puute (vrt. Scumpeter 1954) viranhaltijan joutuessa erilaisten tahtojen priorisoijaksi ja ratkaisijaksi vastuun suunnan hämärtyessä.

Tietoyhteiskunnassa kasvaa professionaalisen vastuun merkitys. Periaatteena on toimijoiden toimintavapaus, luottamus toimijoiden vastuullisuuteen ja haluun tehdä työ mahdollisimman hyvin. Toimijat voivat etsiä parhaat ratkaisut, mutta ne voidaan asettaa vastuuseen ja vaatia selitystä valinnoista. (Romanzek & Dubnick 1987, 228, 233; Käyhkö 2002, 147, 150.) Toimijalla on toimintavapautta noudattaessaan oikeellisuuden, vastuullisuuden ja moraalisuuden periaatteita ja toimiessaan organisaatioiden tavoitteiden mukaisesti (vrt. Bovens 1998, 55). Kyse on yksilöllisen harkintavallan käytön ja kontrollin suhteesta: toisaalla on sanktiopelko, toisaalla luottamus ja harkintavallan mahdollisuus (Käyhkö 2002, 177). Yksityisen ja julkisen yhteistyön johtamisessa ja siihen liittyvässä julkishallinnollisessa päätöksenteossa harkinnan rajat ovat ongelmaisia: miten pitkälle aluekehitystyötä toteuttavan tai rahoittavan julkisen organisaation edustaja voi laillisuuden ja vastuullisuuden rajoissa käyttää harkintaansa alueen eduksi, jos hän toimii organisaation, laajemmin yhteiskunnassa sovittujen tavoitteiden tai ohjelman puitteissa ilman henkilökohtaista etua? Tai tarkastellaanko toimintaa ja vastuuta lyhyen aikavälin yksittäisten ratkaisujen vai laajempaa toimintaa pitemmällä aikavälillä turvaavien päätösten mukaan? Yleensä vastuuta haetaan lyhyen tähtäimen päätöksistä koska on epävarmaa ovatko ratkaisuja tehneet enää vastaamassa tapahtumista, ratkaisuista ja niiden tuloksista pitemmällä aikavälillä (vrt. Bovens 1998, 61–63).

Aluekehitystyössä asiantuntijoita käytetään suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Asiantuntijuuteen liittyy professionaalinen vastuu. Vastuullisen toimijan tuottamalta tiedolta ja sen käytöltä odotetaan luotettavuutta, objektiivisuutta, sisältö- ja kontekstirelevanssia ja tiedon oikea-aikaista tarjontaa. Asiantuntijoiden vastuun rajaaminen ja osoittaminen on vaikeaa. Se jää usein moraalisuuden ja eettisyyden eli aktiivisen vastuun varaan.

Asiantuntijavastuu voi todentua uskottavuuden menettämisenä, henkisinä sanktioina ja määräaikaistyön päättymisenä. Tiedon vaikeaselkoisuus on oma kysymyksenä: Onko se tarkoituksellista vallankäyttöä, josta voi olla vastuussa vai tahatonta, viestintään liittyvää vaikeutta, josta ei voi vaatia vastuuseen? Tämä tulee entistä tärkeämmäksi tiedon ja tietämyksen vallan kasvaessa ja erityisesti tiedon koskiessa yhä monimutkaistuvia organisaatioita ja päätöksentekoa, jolloin vallankäyttäjiksi pääsevät ne, jotka luovat monimutkaisia, omia autonomisia prosessejaan toteuttavia hallintorakennelmia (vrt. Galbraith 1984) tai käyttävät sellaista kieltä ja viestintää, jota kaikki eivät ymmärrä.

Vastuun tyypittely

Kuviossa 7 esitettävien vastuun päätyyppien kategorisointi vastaa valtakategorisointia, mikä johdattaa vallan ja vastuun liitosten mallintamiseen ja tarkasteluun.

1. *Passiivinen vastuu* (accountability, accountable to) on tiedostettua, normeerattua, järjestettyä, objektiivista, jälkikäteistä, organisaatioon sidottua, jollakin foorumilla osoitettavaa ja rajattua nollasumma -vastuunalaisuutta tai tilivelvollisuutta jollekin taholle, jostakin asiasta, teosta tai tekijästä ja siihen liittyy sanktiomahdollisuus.

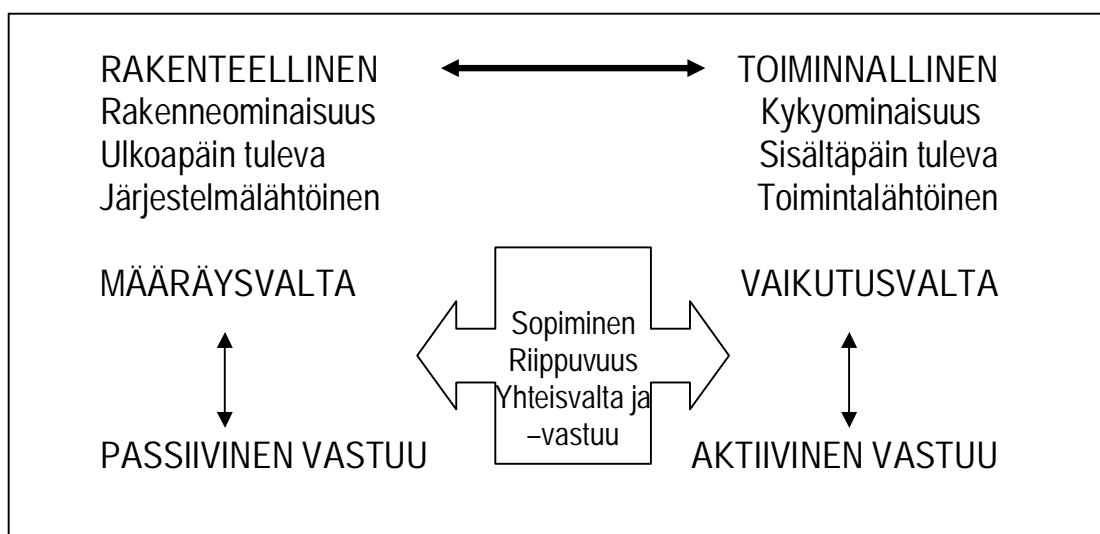
2. *Aktiivinen vastuu* (individual accountability, responsibility) on eettistä, moraalista, poliittista, professionaalista, ihmiseen sitoutunutta, ei-muodollista, toiminnassa toteutuvaa, arvorationaalisuuteen ja harkintakykyyn liittyvää, tietoista vastuun ottamista omista toimista ja niiden seurauksista ja vastuullista käyttäytymistä. Sanktiomahdollisuuskin voi olla.

<i>Vastuun tyyppi</i>	<i>Passiivinen vastuu</i>	<i>Aktiivinen vastuu</i>
<i>Vastuun peruste</i>	Rakenne, rakenteellinen. Ulkoapäin tuleva, ulkoisen syyn aiheuttamasta toiminnasta syntyvä. Legaalinen vastuujärjestelmä	Moraaliset, eettiset ja poliittiset syyt. Sisäisistä tekijöistä syntyvä Professionaalinen vastuukäsitys
<i>Vastuun muoto</i>	Rikosoikeudellinen vastuu, syyllisyys. Tili- ja talousvastuu. Normatiivinen vastuu = virallisten sääntöjen ja määräysten noudattaminen. Virka vastuu, organisatorinen vastuu. Vastuu tehtävänä. Tiedon validiteetti ja reliabiliteetti	Rikosoikeudellinen vastuu. Toiminta-, tulos- ja seurausvastuu Epävirallisten normien, moraalisuuden ja eettisyyden tuoma vastuu. Poliittinen vastuu. Vastuunotto, vastuullisuus. Henkilökohtainen vastuu tiedon pohjalta, tietoa hyödyntäen.
<i>Vastuun ala</i>	Muodollisesti määritelty Rajattu Vastuujärjestelyt	Ei-muodollisesti määritelty. Toiminnassa muuttuva, rajaamaton. Tarkoituksenmukaisuus, moraalinen ja etiikka määrittävät vastuun alan. Aktiivinen vastuun ottaminen ja vastuullisuus.
<i>Vastuun olemus</i>	Muotionaalinen, normatiivinen, kontrolloiva, rajoittava Jälkikäteinen, Näkyvä, tiedostettu / tiedostamaton Objektiivinen, harkintavalta vähäistä Stabiili, staattinen Kontrolliin perustuva mallikäyttäytyminen	Arvorationaalinen, ei-normatiivinen, moraalinen, eettinen, poliittinen, mahdollistava, Etukäteinen, toiminnan aikainen, jälkikäteinen. Näkyvä / näkymätön, tiedostettu / tiedostamaton Subjektiiivinen, harkintavaltaa sisältävä. Dynaaminen. Yksilöllinen vastuullinen käyttäytyminen
<i>Vastuun suunta</i>	Vertikaalinen Ulkoapäin tuleva	Vertikaalinen / horisontaalinen Sisältä tuleva

Kuvio 7. Vastuun perusteet, muodot, sisällöt ja olemus.

2.4.4 Vallan ja vastuun rakenteelliset ja toiminnalliset liitokset

Vallan ja vastuun perustyyppit ja rakenteellinen ja toiminnallinen liitos esitetään kuviossa 8. Taustalla on rakenteen kaksinaisuus, joka korvaa toimijan ja järjestelmän, subjektin ja objektin sekä tietoisien ja tiedostamattoman kahtiajakoisuuden (Giddens 1979, 87, 377). Toimintaa ja toimijaa sekä järjestelmää ja rakennetta voi tarkastella samanaikaisesti. Toiminta tapahtuu monitasoisissa verkostoissa, joissa on erilaisia tietoisia sopimussuhteita tai tietoisia tai tiedostamattomia kausaalisia riippuvuussuhteita. Nämä jakavat valtaa ja vastuuta todentaen niiden dialektisuutta. Taustalla voi olla taloudellisia, poliittisia tai ideologisia tavoitteita tai yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan turvaamisesta johtuvia tekijöitä.



Kuvio 8. Vallan ja vastuun ja rakenteellinen ja toiminnallinen suhde.

Määräysvalta ja passiivinen vastuu ovat rakenteista nousevia, järjestelmälähtöisiä. Vaikutusvalta ja aktiivinen vastuu ovat toimintaprosesseissa todentuvia ja toimijalähtöisiä. Rakenne-järjestelmä-prosessi-toimija-malliin (Beckman 1990, 165) sijoitettuna määräysvalta ja passiivinen vastuu asemoituvat rakenteen, järjestelmän ja prosessin yhdistäville sektorille, joka kertoo virallisista rakenteista ja vaikutuskanavista ja järjestelmän

virallisesta toiminnasta ja toimintatavasta. Vaikutusvallan ja aktiivisen vastuun kentät löytyvät prosessi-toimija-rakenne – sektorilta kertoen toimijoiden toiminnasta ja epävirallisista rakenteista ja vaikutuskanavista. Ne edustavat toimijoiden kokemuksenttä. Kuviossa 9 määräysvalta–vaikutusvaltakäsitteet ja passiivinen vastuu–aktiivinen vastuu -käsitteet tuodaan lähemmäs käytäntöä kokoamalla julkisella ja yksityisellä sektorilla käytettävissä olevia valta- ja vastuumuotoja, -keinoja ja -välineitä.

<i>RAKENTEELLINEN</i>	<i>TOIMINNALLINEN</i>
MÄÄRÄYSVALTA	VAIKUTUSVALTA
Julkinen sektori	Julkinen sektori
Tiedon ja organisaation kontrolli	Tiedon ja asiantuntijuuden käyttö
Asemavallan käyttö	Persoonallisuustekijöiden käyttö
Resurssien kontrolli ja allokointi	Resurssien käytön suunnittelu
Velvoittavien normien käyttö ja hallinnolliset päätökset	Toimintastrategian suunnittelu
Yksityinen sektori	Tilannetekijöiden hyödyntäminen
Tiedon ja resurssien kontrolli	Yksityinen sektori
Valitusoikeus	Tiedon ja asiantuntijuuden käyttö
Osallistumattomuus	Persoonallisuustekijöiden käyttö
Sopimuksesta pidättäytyminen	Toimintastrategia ja tilannetekijät
	Osallisuus, äänioikeus,
	Sopimus, yhteistyöpanos
PASSIIVINEN VASTUU	AKTIIVINEN VASTUU
Julkinen	Julkinen
Normatiivinen ja virkavastuu	Moraalinen ja poliittinen vastuu
Säädösten noudattaminen	Sopimusvastuu
Talous- tili- ja rikosvastuu	Vastuullinen toiminta
Lailliset velvollisuudet	Vastuunotto, arvorationaalisuus,
Syyntakeellisuus	Asiantuntijavastuu
Yksityinen	Yksityinen
Lailliset velvollisuudet	Moraalisuus, arvorationaalisuus
Säädösten noudattaminen	Sopimusvastuu
Tili-, talous- ja rikosvastuu	Vastuullinen toiminta
Syyntakeellisuus	Asiantuntijavastuu

Kuvio 9. Vallan ja vastuun käsitteellisiä vastinpareja julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Julkista valtaa edustavat EU, valtio, valtion alue- ja paikallishallinto, kuntapohjaiset maakunta, seutukunta ja kunnat ja muut kunnalliset ja valtiolliset organisaatiot. Yksityissektorin edustavat yksittäiset henkilöt, yritykset ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR), jossa on julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin edustus, on aluekehitystyön keskeinen yhteiselin alueella.

2.4.5 Vallan ja vastuun rakenteelliset ja toiminnalliset ulottuvuudet aluepolitiikassa

Kumppanuusperusteisessa aluekehitystyössä luodaan jaettuja visioita ja strategioita, joiden pohjalta johdetaan organisaatioiden ja verkostojen toimintaa (Sotarauta 2002, 185; NordRegio 2002). Institutionaaliset asetelmat, järjestelmät, käytännöt ja tilanteet ovat monimutkaisia, ohjaussuhteet verkostoissa monensuuntaisia, valta ja vastuu liikkuvat. Useilta toimijoilta puuttuu muodollinen valta tai asema. (NordRegio 2002, 210.) Aluetta ei kukaan voi johtaa yksin, kun ei voi yksin kontrolloida toisten toimintaa ja ylhäältä valtioltakaan ei voida odottaa keskitettyjä ohjeita (Sotarauta 2002, 186; NordRegio 2002). Siksi toimijoiden rakenteellisen ja toiminnallisen vallan ja vastuun tarkasteluun, analysointiin ja tulkintaan tarvitaan moniulotteista kehikkoa. Se auttaa pelkistämään keskeiset kohteet, jäsentämään ja operationalisoimaan konkreettiset kysymykset, pelkistämään ja järjestämään aineiston havainnot hallittavaan muotoon ja tarkastelemaan tutkimusteemoja valitusta teoreettis-metodologisesta näkökulmasta tutkimuksen kannalta olennaisella tavalla (vrt. Alasuutari 1999 40; Mäkelä 1990, 63; Sulkunen & Kekäläinen 1992, 11).

Kuviossa 10 järjestelmän kentällä *normijärjestelmä* (1) sisältää aluekehitystyön viralliset ja epäviralliset normit ja aluekehitysohjelmat, jotka ohjaavat aluekehitystyön moniportaista *hallinnointia* (2). Tällä kentällä korostuvat määräysvalta ja passiivinen vastuu. Toiminnan kentällä oleva *politiikka ja ideologiat* (3) kuvaa aluepolitiikan teoreettista, ideologista ja

poliittista taustaa ja *toimijat ja toiminta (4)* ohjelma- ja hanketoimintaa käytännössä, joissa vaikutusvallalla ja aktiivisella vastuulla on oleellinen rooli. Rakenteen ja toiminnan ja liitos todentuu yhteisvallan, vallanjaon, sopimisen tai riippuvuuden kautta.

RAKENTEELLINEN		TOIMINNALLINEN
<p>1. NORMIJÄRJESTELMÄ Viralliset normit: EU-direktiivit, lait, asetukset, muut normit Epäviralliset normit Aluekehitysohjelmat</p> <p>2. HALLINNOINTI EU-komissio valvojana, valtion keskus-, alue- ja paikallishallinto, maakunnan liitto, MYR, kunta- ja seutuhallinto</p>		<p>3. POLITIIKKA JA IDEOLOGIAT Määrittäjä: EU:n parlamentti, neuvosto ja komissio, Suomen eduskunta ja valtio-neuvosto, kunta- ja kuntayhtymävaltuustot, hallitukset, lauta- ja -johtokunnat</p> <p>4. TOIMIJAT JA TOIMINTA EU, valtio. Kunnat, kuntayhtymät, yksityiset, yritykset, 3. sektori</p>
<p><u>VALTA-VASTUUSUHDE</u> MÄÄRÄYSVALTA: Aluelainsäädäntö, aluekehitysohjelma Byrokratian, tiedon ja resurssien kontrolli Asema ja status järjestelmässä</p> <p>PASSIIVINEN VASTUU: Normeerattu, muodollinen vastuu, vastuutus ja vastuulle antaminen Organisaatiotasoinen vastuu ja tilivelvollisuus Virka- ja asemavastuu ja aseman kautta sitoutuminen</p>	<p>Jaettu valta ja vastuu</p>	<p><u>VALTA-VASTUUSUHDE</u> VAIKUTUSVALTA: Aluepolitiikka ja -strategiaosallisuus Ohjelma- ja hanketyöosallisuus, kumppanuus, tilanteet Asiantuntijuus, professionaalisuus ja persoonallisuustekijät AKTIIVINEN VASTUU: Poliittinen vastuu Professionaalinen vastuu Toimijatasoinen toiminta-, talous- ja sopimusvastuu ja toiminnan kautta sitoutuminen Vastuunotto, vastuu itsessään moraalinen vastuu</p>

Kuvio 10. Aluekehitystyön vallan ja vastuun tarkastelun kehikko.

Politiikkapäätöksillä säädetään viralliset normit, jotka määrittävät vallan ja vastuun makrorakenteet, aluepolitiikan ohjelmalliset pöytäkirjat, strategiat ja resurssiraamit, jotka ohjaavat aluepolitiikkaa epävirallisten normien kanssa ja vaikuttavat hallintoon ja toimintaan. Niihin liittyy valtaa luoda käytännön toimintaa ohjaavia virallisia strategioita ja instituutioita ja toiminnan puitteita (Sotarauta 2000, 3). Ongelmia aiheuttaa se, että normit ja politiikat eivät ole niin yksiselitteisesti ja selkeästi rakentuneita, että hallinto voisi niitä yksiselitteisesti ja yksinkertaisesti toteuttaa ilman tulkintaa ja muotoilua (vrt. McSwite 1997, 33; Käyhkö 2002, 162). Ohjelmaperusteisessa aluekehitystyössä eri tahojen yhteistyönä vuorovaikutus- ja neuvotteluprosesseissa laaditaan muun muassa tavoite-, yhteisöaloite- ja innovatiivisia toimia koskevia ohjelmia. Ne määrittävät kehittämistoiminnan tarkemmat raamit ja resursoinnin ja ovat normistoon verrattavia, tietyllä aikajaksolla stabiileja aluekehityksen rakenteellisia elementtejä. Ne muistuttavat tulossopimusta, mutta toteuttavia tahoja on huomattavasti enemmän kuin ohjelman laadinnassa.

Kuvioon 11 on koottu vallan ja vastuun ulottuvuuksia aluekehityksen käytänteissä. Tältä pohjalta nousee kysymyksiä: Missä vaiheessa ja miten aluekehityksen todellinen valta ja vastuu määritellään ja koetaan? Onko se politiikkakentällä aluekehitysjärjestelmän normeerausyhteydessä, jolloin järjestelmän kehittäminen edellyttäisi aluepolitiikan perusteiden, sisällön sekä rakenteita ja toimintaa ohjaavan normeerausyhteyden tarkistamista. Onko se aluekehitysohjelmien ja hankkeen vaiheissa hallinnon ja toiminnan kentillä, jolloin toiminnan kehittäminen edellyttäisi prosessien ja menettelyjen muuttamista? Miten valta–vastuumääritykset muuttuvat kuljettaessa politiikan kentältä, normijärjestelmä- ja ohjelmakentän sekä aluepolitiikan hallintokentän kautta varsinaisen aluekehitys- ja hanketoiminnan kentälle? Todentuuko toimintakäytännöissä rakenteistumisen teorian määrittämää itseensä palautumista ja itsensä muokkaamista, mikä tässä yhteydessä voisi tarkoittaa aluekehityksen keinojen, menettelyjen ja valta–vastuusuhteita määrittävien normien muutostarvetta toimintaympäristön

muutosta ja tarpeiden ja ongelmien muutoksia seuraten. Toimintaympäristön muutoksia ja tarpeita seuraamattomat staattiset hallintorakenteet ja toimintatavat voivat lukita toimijoiden toimintaa ja luovia prosesseja saavutettuihin etuihin ja vanhoihin toiminta- ja ajattelumalleihin (Sotarauta 2000, 9). Vai ollaanko tilanteessa, että vallan ja vastuun kysymykset eivät alueiden kehittämisen arkitodellisuuden kannalta ole relevantteja, kun vaihtoehtoja ei ole tai niitä on niin vähän, että kaikki toimenpiteet, joita voidaan tehdä, ovat alueen kannalta tarpeellisia?

VALTA	TOIMINTO	VASTUU
Poliittinen valta Säädösvalta Budjettivalta Vaikutusvalta	ALUEKEHITYSTYÖN NORMEERAUS Poliittinen keskustelu, edustuksellinen päätöksenteko,	Poliittinen vastuu Moraalinen vastuu Talousvastuu? Moraalinen vastuu
Poliittinen valta Hallinnollinen valta Resurssivalta Informaatio-ohjaus Vaikutusvalta Sopimusvalta Organisaation kontrolli	ALUEKEHITYSOHJELMAT Poliittinen keskustelu ja päätöksenteko Yleis- ja ohjelmasuunnittelu Poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko, Suora osallistuminen Aiesopiminen	Poliittinen vastuu Laillinen vastuu Talousvastuu Professionaalinen vastuu Moraalinen vastuu Sopimusvastuu Organisaatiovastuu
Hallintovalta Resurssivalta Suora toiminta Tiedon valta Neuvottelupalta Vaikutusvalta Sopimusvalta Organisaation kontrolli Verkostovalta	HANKETYÖ Julkinen ja yksityinen päätöksenteko ja toiminta Yhteistyöpanokset Sopiminen Riippuvuus	Laillinen vastuu Talousvastuu Tulosvastuu Moraalinen vastuu Sopimusvastuu Moraalinen vastuu Sopimusvastuu Organisaatiovastuu Vastuun ongelma

Kuvio 11. Vallan ja vastuun ulottuvuuksia aluekehitystyön käytänteissä.

Kuvio osoittaa, kuinka moniulotteista ja kompleksista ilmiötä ollaan tutkimassa. Selkeän kuvan luominen kuntatason ja sen toimijoiden vallasta ja vastuusta aluekehitystyön järjestelmässä on vaikeaa. Kuvioon 13 on teoriaosuuden koontina ja dokumentti- ja haastatteluaineistojen havaintojen koodauksen, järjestelyn, analyysin ja johtopäätösten teon avuksi on laadittu malli, jossa rakenteellista ja toiminnallista valtaa ja vastuuta voidaan tarkastella ohjelma- ja hankeprosessin eri vaiheissa.

	RAKENTEELLINEN			TOIMINNALLINEN		
	MÄÄRÄYSVALTA			VAIKUTUSVALTA		
Vallan peruste	Aluelain- säädäntö, Aluekehitys- ohjelma	Byrokratian, tiedon ja resurssien kontrolli	Asema ja status järjes- telmässä	Aluepolitiikka- ja -strategia- osallisuus	Ohjelma- ja hanke- työosallisuus kumppanuus	Asiantuntijuus-, professionaalisuus ja persoonallisuus- tekijät
PROSESSIN VAIHE						
Suunnittelu						
Päätös						
Toteutus						
Arviointi						
Raportointi						
Päätäminen						
Vastuun peruste	Normeerattu, muodollinen vastuu, vastuutus ja vastuulle antaminen	Organisaatio- tasoinen vastuu ja tili- velvollisuus	Virka- ja asema- vastuu ja aseman kautta sitoutuminen	Poliittinen vastuu	Toimija. tasoinen toiminta- talous- ja sopimus- vastuu	Vastuuntunto Vastuu itsessään Moraalinen ja professionaalinen vastuu
PROSESSIN VAIHE						
Suunnittelu						
Päätös						
Toteutus						
Arviointi						
Raportointi						
Päätäminen						
	PASSIIVINEN VASTUU			AKTIIVINEN VASTUU		

Kuvio 13. Aluekehitystyön ohjelma- ja hanketyön rakenteellisen ja toiminnallisen vallan ja vastuun tarkastelukehikko.

Mallin toimivuutta arvioidaan myöhemmin tutkimuksen empiirisessä osassa.

3 EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN KOHDE, ASETELMA JA MENETELMÄ

3.1 Tutkimuksen asetelma, näkökulma ja rajaus

Empiirisessä analyysissä korostuvat aineiston keräämis- ja analyysimetodit, minkä vuoksi ne on selostettava lukijalle (Sarajärvi & Tuomi 2003, 20). Tutkimus kohdistuu suppeaan aluepolitiikkaan ohjelma- ja hanketyön tasoilla, mutta analyysiä, tulkintoja ja johtopäätöksiä varten käsitellään aluksi laajemmin kuntatason toimijoiden asemaan vaikuttavia poliittishallinnollisia tekijöitä normien ja dokumenttien pohjalta. Sitten esitellään ja analysoidaan toimijoiden omia käsityksiä ja kokemuksia aluekehitystyön valta–vastuuasemasta. Näkökulma on kuntatason toimijoista lähtevä. Dokumenteista ja haastatteluista ilmenevät valta–vastuu-ulottuvuudet sijoitetaan rakenteellisen ja toiminnallisen vallan ja vastuun teoreettiseen malliin ja etsitään yhdenmukaisuutta teoreettisen tyypittelyn kanssa. Kiinnostavia ovat myös mahdolliset ristiriitaiset lausumat, joilla on oma merkityksensä ilmiön ja sen syiden tulkinnassa (vrt. Alasuutari 1999, 224–225). Ennakolta luodun teoreettisen mallin vaarana on tutkijan ja vastaajien kahlitseminen tiettyihin ajatusrakennelmiin, jolloin osa haastattelun tuottamista ulottuvuuksista jää käyttämättä ja ilmiöstä saa yleiskuvauksen (vrt. Alasuutari 1993, 72–83; Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 11). Haastattelu- ja dokumenttiaineiston analyysi olisi voitu tehdä grounded theory –metodilla (Koskela 2007, 91) ilman etukäteistä kategorisointia ja vasta analyysin jälkeen etsiä, tyypitellä ja luokitella valta–vastuukäsitteiden merkityssisältöjä ja tehdä johtopäätöksiä. Molemmissa tavoissa tutkijalta vaaditaan taitoa lukea aineistoa luovasti ja aikaisempaa tietoa ja ymmärrystä reflektoiden, sillä tekstien analyysi yksin ei anna selkeitä välineitä analyysin tekemiseen (Mäkinen 1995, 26; Jokinen & Juhila & Suoninen 1991, 68, 70).

Yleiset normit ja aluepolitiikan säädös- ja ohjelmadokumentit kertovat fakthanäkökulmaa eli näkyvän, järjestelmässä ja rakenteissa määritellyn vallan ja vastuun perusteineen eli minkälaisia niiden pitäisi olla (vrt. Alasuutari 1993, 72; Mäkinen 1995, 12–

13). EU:n ja kansallisten aluepolitiikkasäädösten ja -ohjelmien ohella toimijoiden välisiä rakennesuhteita määrittävät hallinnon ja politiikan yleiset rakenteet, kuten kunta–valtiosuhde, ylempi–alempi hallintotasokäsite ja vakiintunut hallintokulttuuri, joita myös käsitellään. Säädöstarkastelussa ovat keskeiset Suomen aluepolitiikkasäädökset, jotka on harmonisoitu EU:n säädösten mukaisiksi. Niiden perusteluista voi hakea yleistä aluepoliittista tahdonilmaisua, joskin tarkkaan säädöstekstiin kirjataan vain poliittisen tahdon keskeinen osa. Laajempaa poliittista näkökulmaa avaavat strategia-asiakirjat. Ohjelmatarkasteluun on valittu Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 ja Pohjois-Suomen kilpailukyky ja työllisyys-ohjelma 2007–2013.

Valta–vastuusuhteet todentuvat vasta toimijoiden välisessä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, siksi teemahaastattelujen pohjalta avataan kuntatason toimijoiden omia käsityksiä. Kysymyksiä ovat: Miten kuntatason julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat itse jäsentävät näitä asioita, mistä asioista he puhuvat tässä yhteydessä, miten he ilmaisevat aluekehitystyön valta-vastuusuhteita, mitä vallan ja vastuun perusteita he esittävät ja minkä merkityksen he näille kaikille antavat. Kertomuksissa voi nousta esiin myös näkymättömiä, dokumentoitumattomia, merkitystä omaavia perusteita. Teoriaosassa esiteltyt käsitteet ja teoriamalli on muotoiltu haastatteluteemoiksi ja -kysymyksiksi. Teemat, kysymykset ja vastausten koontilomake ovat liitteissä 3 ja 4. Vastaajilta on kysytty käsityksiä aluepolitiikasta, aluekehitys- ja hanketyöstä vallasta ja vastuusta, niiden perusteista, toteutumisesta ja asemoitumisesta eri toimijatahoille. Vastausten pohjalta on ohjelma- ja hankeprosessin eri vaiheita seuraten etsitty vallan ja vastuun kannalta kriittisiä pisteitä ja menettelyjä ja selvitetty niiden merkitystä toiminnan ja omaehtoisen aluekehitystyön kannalta. Tällöin haastateltavien kieli ja kertomukset saavat tarkoituksellisen luonteen (Potter & Wetherell 1987, 168–169) ja tutkimustiedolla on välitön käytettävyys arvioivan ja soveltavan tutkimuksen tapaan (Vuorela 1990, 8–10).

Arvioinnissa arviointikohde suhteutetaan arvioinnin perusteeseen, siksi arvioinnin tavoitteista, kriteereistä, perusteista, tarvitsijoista ja kohteesta tarvitaan määrittely. Se voi vaihdella

yhteiskunnan toimintapolitiikasta yksittäiseen hankkeeseen. (Vuorela 1990, 7–8; Rutman 1990, 20.) Arvioinnit ovat usein aika-, tilanne-, konteksti-, tavoite- ja tarkoitussidonnaisia (Rutman 1990, 22; Vuorela 1990, 1; Ahonen 1985, 2; Guba & Lincoln 1990, 202–203) Tämän tutkimuksen pragmaattinen tavoite on luoda käsitteitä, välineitä ja näkökulmia omaehtoista ja aluelähtöistä aluekehitystyötä kehittävälle keskustelulle ja vallan ja vastuun paremmalle kohtaamiselle sekä vaikuttaa järjestelmän rakenteisiin ja toimintaan työn tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Ajallisesti empiirinen osa keskittyy Suomen EU-jäsenyysaikaan ja vuosien 2000–2006 ja 2007–2013 ohjelmakausiin. Maantieteellinen alue on vuosien 2000–2006 Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelman alue, joka vastaa 2007–2013 ohjelmakauden pohjoista suuraluetta ja on ollut aluepolitiikan kohteena sen alkuajoista lähtien. Sieltä on valittu kaksi erityyppistä seutukuntaa eli Rovaniemen seutu ja Nivala–Haapajärven seutu. Rovaniemen seutu on lähimaaseudun ympäröimä maakunnallinen valta- ja kaupunkikeskus ja profiililtaan hallinto-, koulutus-, alue- ja osaamiskeskus. Nivala–Haapajärven seutu on perusprofiililtaan muuttuvaa maaseutua. Se ei ole maakunnallinen keskus, mutta on seutuyhteistyön kokeilualue vuosina 2002–2012. Molemmat alueet muistuttavat strategisia alueita, joissa keskeisenä määräävänä ei ole maantieteellinen alueperusta vaan toimijaverkosto (Ryynänen 2006, 7–8). Valta–vastuusuhteita voi tarkastella monitasoisesti vertikaalisten ja horisontaalisten tai julkinen–yksityinen–kolmas sektori - ulottuvuuksien kautta. Tässä keskitytään kuntatason kollektiivitoimijoiden valtaan ja vastuuseen suhteessa maakunta-, alue- ja valtiotason kollektiivitoimijoihin eikä mennä organisaatioiden sisäiseen päätöksentekoon, mutta voidaan huomioida, välittykö järjestelmän sisällä aktiivisten yksilöiden valta- ja vastuuasema erilailla kuin muiden (vrt. Bovens 1996, 7).

Tutkimusaineiston tuottamisen kontekstuaalisiin reunaehtoihin (vrt. Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 34–35) kuuluvat puheiden tuottamisedot lähtien haastateltavien valinnasta. Kuntatasoa edustaviksi haastateltaviksi valittiin perus- ja seutu-

kunnista luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja elinkeinohenkilöstöä. Yrityksistä, aluekehitystyötä tekevistä elinkeino-, neuvonta- ja kehitysorganisaatioista valittiin projektihenkilöstöä tai muutoin hanketoimintaan liittyviä. He edustavat erityyppisiä alueita, erilaisia kuntia, yrityksiä ja yhteisöjä ja eri elinkeinoaloilla toimivia. Haastateltavissa on uuden teknologian ja toisaalta maaseutuelinkeinojen edustajia. Haastatteluja jatkettiin saturaatiopisteeseen, jolloin aineisto alkaa toistaa itseään (Sarajärvi & Tuomi 2003, 89) eikä enää tule uutta lisäinformaatiota. Määrä asetui 20 henkilöön. Haastattelut kestivät tunnista kahteen tuntiin. Ne nauhoitettiin ja samalla tehtiin muistiinpanot. Haastateltavien jako (kuvio 14) luokkiin ilmentää haastateltavien muodollista asemoitumista yhteisössä, mitä voidaan käyttää taustatekijänä tai taustamuuttujana analyysijä ja johtopäätöksiä tehtäessä.

Taso	1 + 2 Yhteensä 20	1. Yleinen	2. Teknologia	3. Maaseutu	1a. Johtava asema	2b. Hanke- organisaatio
Kunta	Viran- / toimihaltija Luottamus- henkilö	4 2			4 2	
Seutu- kunta	Viran- / toimihaltija Luottamus- henkilö	4 1	2 *****)		6 1	1
Maa- kunta	Viran- / toimihaltija Luottamus- henkilö	2 *****)	1	4	3	3

* luottamustoimissa seutukunta- ja maakuntatasolla, voivat olla eri henkilöitä tai samoja henkilöitä.

*14 haastateltavalla on hanketyökokemusta 3,5-25 vuoteen, muiden vastaajien yleinen työkokemus, johon voi liittyä hankekokemusta, vaihtelee 10-41 vuoteen

Osa *) haastateltavista toimii maakunnallisesti ja käsittelee teemoja ja kohdentaa vastauksiaan sen mukaisesti muuan muassa arvioidessaan kunta- ja alueyhteistyötä ja eri tasojen merkitystä.

Kuvio 14. Haastateltavien ryhmän jako erilaisiin luokkiin muodollisen aseman mukaan.

3.2 Haastattelutilanne ja reunakontekstit

Yhteiskunnalliset ilmiöt ja ihmisten välinen sosiaalinen toiminta tulevat näkyviksi ilmaisujen kautta (vrt. Mäkinen 1995, 12, 17; Niemi–Iilahti, 1992, 279). Myös aluekehitystyöhön ja sen valta-vastuusuhteisiin liittyvät käsitykset ilmaisevat todellisuutta. Tässä tätä todellisuutta lähestytään kuntatason toimijoiden teemahaastattelujen pohjalta kysyen: Miten kuntatason julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat itse jäsentävät näitä asioita, mistä asioista he puhuvat tässä yhteydessä ja miten he ilmaisevat aluekehitystyön valta-vastuusuhteita?

Tutkimustulokset yleensäkin eivät ole irrallisia käytetyistä havaintomenetelmistä tai käyttäjistä. Niihin vaikuttaa muun muassa se, millainen vastaajan käsitys ilmiöstä on tai millaisen merkityksen hän sille antaa (Sarajärvi & Tuomi 2003, 19). Haastatteluissa on reunakonteksteja, jotka heijastuvat haastateltavien kokemuksissa ja niihin ilmaisuissa. He voivat nostaa keskusteluun erilaisia teemoja, painottaa asioita eri tavoin ja erilaisissa yhteyksissä tuotetut aineistot voivat tuottaa erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja asioista ja ilmiöistä (Sosiaalisia käytäntöjä 1991, 9). Reunakonteksteja voivat olla lainsäädäntö ja muu normisto (Mäkinen 1995, 38–39), kuten aluekehityslait ja muu aluekehitystyötä sääntelevä normisto. Myös haastattelujen aika- ja paikkatekijät, kohdealueeseen liittyvät tekijät, kuten fyysinen tai hallinnollinen etäisyys valtakeskuksesta tai yhteiskunnan yleinen, poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen kehitystila tai kehitysprosessit voivat heijastua haastateltavien kokemuksissa ja vastauksissa.

Aluekehitystyöhön itseensä liittyvät tekijät, kuten teoreettinen keskustelu tai EU-ohjelmakauden vaihe voivat olla reunakonteksteja. Tämän tutkimuksen haastattelut tehtiin EU-ohjelmakauden vaihdoksessa, jolloin uuden kauden suunnittelu ja päättyvän arviointi ja raportointi olivat ajankohtaisia. Haastateltavien henkilökohtaisella yhteiskunta- tai työroolilla ja asemalla voi olla merkitystä asioiden kokemisessa, niiden jäsentämisessä ja liittämässä laajempaan. Yritystaustaisten henkilöiden painotus asioihin voi olla erilainen kuin kolmannen

sektorin tai kuntaedustajien. Saman henkilön käsitykset ja ilmaisut voivat vaihdella hänen erilaisten roolien mukaan. Puhujan muodollinen asema on usein tärkeä kontekstitekijä, mutta ei ainoa määräävä (Mäkinen 1995, 38). Haastattelutilanteella ja haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutuksella on merkitystä näkemysten ja tulkintojen syntymisessä, vaikka kaikki haastateltavat saavatkin etukäteen samanlaisen lähetteen ja kysymykset tai keskusteluteemat, kuten tässäkin. Nämä tekijät tulee huomioida tulkinnoissa, johtopäätöksissä ja yleistettäessä koettuja ja ilmaistuja asioita.

Tässä haastateltavina oli peruskuntien luottamushenkilöitä ja toimen- ja viranhaltijoita, kuten valtuustojen puheenjohtajia, kuntajohtajia, seutukuntaorganisaatioiden henkilöstä, hankkeita hallinnoivien kunnallisten, seudullisten ja maakunnallisten julkisten, kolmannen sektorin ja yritysorganisaatioiden edustajia, ja eri hankeorganisaatioissa toimivia. Luottamushenkilöiden ammattitaustoina olivat julkinen, yritys- ja yhteisösektori. Osalla heistä oli monia rooleja ja muodollisen valta–vastuuaseman ohella ei-muodollista asemaa, kuten auktoriteettiä, ominaisuuksiin, tiedon kontrolliin ja käyttöön perustuvaa asiantuntija-asemaa tai tilanneasemaa. Peruskunnan viran- tai toimenhaltija tai luottamushenkilö saattoi olla seutukunnan ja maakunnan organisaation luottamushenkilö tai määräaikainen viran- ja toimenhaltija. Kunnan viranhaltija saattoi olla virkavapaalla omasta työstään ja toimia seudullisen kehittämissyhteisön hankeorganisaatiossa. Luottamustoimien haltijoilla ovat omat siviilityönsä ja yritys-elämän edustaja voi toimia julkishallinnollisen organisaation luottamushenkilönä. Nämä tekijät voivat olla selittävinä tekijöinä, jos haastatteluanalyysin tuloksena kuntatason toimijoilla on ristikkäisiä näkemyksiä aluekehitystyön valta–vastuusuhteita koskevissa asioissa.

Haastateltavien muodolliset asemat (=muodolliset käsitysten tuottamisedot ja kontekstit) ja sidokset omiin lähiviiteryhmiin kunta-, seutukunta- ja maakuntatasolla vaikuttavat haastateltavien kokemuksiin ja näkemyksiin. Niissä heijastuivat laajemmatkin sidokset omaan alueeseen ja sen kehittämiseen, edellyttäähän kehittämistyö yleensä toimijoilta laajempaa osaamista ja

näkemyksellisyyttä. Siksi haastatteluaineistoa käsitellään myös eri toimijaryhmien näkökulmasta.

3.3 Tutkimusmenetelmän arviointia

Tieteenharjoitukseen ei ole yleispäteviä reseptejä, siksi tutkija, pyrkiessään uuden tiedon tavoitteluun, joutuu turvautumaan omaan luovaan harkintaansa huomioiden tieteellisen työn yleiset normit ja eettiset ehdot. (Niiniluoto 2003, 294, 297, Pohjola 2007, 11). Kysymyksiä aiheuttavat tutkimuksen tavoite, menetelmä ja tutkijan rooli. Tutkimuksen yhteiskunnallinen tehtävä on tiedon tuottaminen. Jos tiedolla ajatellaan olevan merkitystä, ei tutkimus voi olla neutraalia vaan aktiivisesti ympäristöönsä vaikuttava tekijä, vallankäyttäjäkin (Pohjola 2007, 24).

Aineisto- ja menetelmätriangulaatiosta huolimatta tämä tutkimus painottuu laadullisuuteen. Metodologinen laaja-alaisuus ja joustavuus (Cooley & Bichel 1986, 144; Antikainen 2002, 21) ovat tarpeen monisyisessä ja vaikeasti hallittavassa valta- vastuututkimuksessa, jossa rakenteellista ja toiminnallista valtaa ja vastuuta tutkitaan yhtä aikaa. Laadullinen tutkimus on teoriasta riippuvaa, tiedonintressiltään ja päämäärältään ymmärtävää ja empiiriseen aineistoon pohjautuvaa ilmiöiden jäsentämistä, kuvaamista, selittämistä ja tulkintaa (Pyörälä 1995, 13–17; Leskinen 195, 126). Teoreettisen käsitteistön ja empiirisen aineiston käydessä vuoropuhelua, taustateoreettinen pohdinta, tarkastelukehikko, käsitelmärytykset ja tulkintateoria auttavat ja ohjaavat tulkintojen tekemisessä (vrt. Alasuutari 1999, 82; Sulkunen & Kekäläinen 1992, 11; Koskinen, 1995, 52). Tässä tutkimusaineiston tavoite ei ole testata hypoteesia vaan olla tutkijan ajattelun ja teoriapohjaisen pohdinnan katalysaattorina johtopäätöksiä varten. Hyvä tutkimus lähtee teoriasta ja palaa teoriaan. Ellei teoria saa tukea empirialta ja päinvastoin, vika voi olla teoriassa, empiriassa tai molemmissa (Eskola & Suoranta 1999, 82). Tähän palataan johtopäätöksissä.

Vaikka kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei välttämättä puhuta validiteetista ja reliabiliteetista, eivätkä ne sellaisenaan sovellu

laadullisen tutkimuksen luotettavuuden perustaksi (Uusitalo 1991, 86; Mäkelä 1990), on kysyttävä: Tutkitaanko ja mitataanko sitä asiaa, jota halutaan tutkia? Ovatko operationaaliset mittarit ja määritteet oikeita ja johdonmukaisesti määriteltyjä, jotta niitä uudelleen käyttäen samanlaisissa olosuhteissa saadaan sama tulos? Ovatko teoreettiset käsitteet, käsitejärjestelmät ja menetelmät loogisessa suhteessa toisiinsa ja tutkittavaan asiaan? Ovatko tutkimusaineisto ja sen valinta- ja tuottamistapa relevantteja tai valideja tutkimusongelman ja -kysymysten kannalta? Onko valittu tutkimustapa ylipäätään paras analysoitaessa ja tulkittaessa tutkimuskohteena olevaa ilmiötä (vrt. Rutman 1990, 22; Eskola & Suoranta 1999, 214)? Uskottavuus ja luotettavuus voidaan osoittaa kuvaamalla tutkimusprosessia, tutkijaa, valintoja perusteluineen ja kaikkea, minkä voi olettaa helpottavan tutkimuksen ja sen tulosten arvioimista eli tehdään tutkimusprosessi läpinäkyväksi (vrt. Eskola & Suoranta 1999, 211–212). Validiteetin tarkistus edellyttää teoreettisten käsitteiden, työhypoteesien ja johtopäätösten johdonmukaista tarkistamista niin sanotun terveen järjen eli päättelyn avulla (Grönfors 1982, 173–174). Kvalitatiivisen tutkimuksen ei-sattumanvaraisuuden ja aineiston kattavuuden osoittamiseksi analyysi on voitava toistaa ja on pystyttävä seuraamaan tutkijan päättelyä, mikä edellyttää aineiston käsittelyn yksiselitteisiä luokittelu-, tulkinta-, ratkaisusääntöjä, luetteloimista ja tulkintaoperaation vaiheistamista (Uusitalo 1991, 84; Mäkelä 1990, 57–59, Eskola & Suoranta 1999, 215–216).

Dokumenttien ja haastattelujen sisällönerittelyssä tutkitaan kielen kautta muita ilmiöitä (Eskola & Suoranta 1999, 141; Pietikäinen 2000, 191–193). Sisällön analyysi sopii hyvin haluttaessa kuvata ihmisten käsityksiä ja kokemuksia (Tuomi & Sarajärvi 2003, 13). Siinä tekstin ymmärtäminen on liikettä tekstikokonaisuuden ja sen osien ymmärtämisen välillä. Analyysi alkaa aineistojen kokonaishahmotuksesta ja kuvailusta, joita seuraavat jäsenitys, ositus, raakahavaintojen yhdistäminen ja eri elementtien löytäminen. Se tehdään tarkastelemalla ja luetteloimalla haastateltavan käyttämiä selviä sanallisia ilmaisuja,

ilmaisutapoja ja niiden merkityksiä, toistuvia ilmauksia, lauseita, sanoja ja teoriaa tukevia tai sen kanssa ristiriidassa olevia käsitteitä (Pietilä, 1976, 53; Pietilä 1981, 119; Eskola & Suoranta 1999, 99–121, 140; Antikainen 2002, 27; Alasuutari 1999, 39–40.) Havainnot pelkistetään ja tarkastellaan teoreettisen viitekehyksen ja tulkintateorian pohjalta. Tässä tutkimuksessa valideetti- ja reliabiliteettiarvioinnissa huomioidaan muun muassa saadaanko aineistosta irti vallan ja vastuun luonne, asemoituminen, niiden syntyminen ja toteutuminen ja voidaanko niitä osoittaa kielellisesti ilmaistavina autenttisina esimerkkeinä. Vaikka teoreettiset käsitteet olisivat konkreettisiin tosiseikkoihin pohjautuvia, niille pitää löytää tutkimuskontekstiin liittyvät konkreettiset asiat (Eskola 1981, 90; Pietilä 1976, 56). Mietittävää aiheutti, miten valta- ja vastuukäsityksille löydetään operationaaliset, aluekehitystyön käytäntöön soveltuvat ja niitä ilmaisevat vastineet ja miten ne muotoillaan kysymyksiksi siten, että niistä saadaan tutkimusteemaan liittyvää relevanttia tietoa.

Kieli tuottaa sosiaalista todellisuutta ja heijastaa sitä. Se voi toimia kokemusten käsitteellistäjänä, tulkitsijana, arvottajana tai ajatusten ja pyrkimysten selkeyttäjä ja vahvistajana (Eskola & Suoranta 1999, 139–141; Mälkiä 1997, 27). Viestien, siinä olevien käsitteiden muotoilusta ja sisällöstä voidaan päätellä dokumentin laatijan tai puheen tuottajan pyrkimyksiä (instrumentaalinen kommunikaatio) ja ajatuksia (ekspressiivinen kommunikaatio) (vrt. Eskola 1975, 109–110). Dokumenttien ja puheiden tuottamisprosessissa voivat todentua tuottajien mieltymykset, ilmaisut ja painotukset ja kielen tarkoituksellinen tai ei-tarkoituksellinen käyttö (vrt. mm. Virtanen 1994; Mälkiä 1997; Antikainen 2002, 26). Siksi on arvioitava myös dokumentin tai puheen tuottajan roolia, asemaa, kykyä ja halua kirjata tai kertoa ”totuus” (Pietilä 1976, 254).

Haastattelu kertoo, mitä jollakin on mielessä. Kuvaukset kerrotaan tiettyssä tilanteessa, tiettyjä tarkoituksia varten ja niillä on tiettyjä seurauksia, minkä vuoksi ne pitää suhteuttaa tilanteeseen, tarkoituksiin ja seurauksiin (Peräkylä 1995, 45–47). Haastattelussa molemmat osapuolet vaikuttavat lopputulokseen ja persoonaltaan erilaiset haastattelijat voivat saada erilaisia tuloksia

(Kortteinen 1992, 373; Alasuutari 1999, 86–89; Eskola & Suoranta 1999). Muita vaikuttajia ovat osapuolten kulttuurinen tausta ja se, miten argumentointi tapahtuu (Silverman 1985, 37–39; Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 32–33; Mäkinen 1995, 26). Aineiston tulkinnan reliaabelisuuden vahvistamiseksi havaintokertoja voi lisätä kysymällä asiaa eri kysymyksillä, mutta sekään ei varmista, että haastateltavat puhuvat totta tai, että kieli konstruoi sosiaalista todellisuutta, sillä objektiivisen totuuden sijasta on usein monta subjektiivista totuutta (Grönfors 1982, 175–176; Eskola & Suoranta 1999, 87–89, 214; Alasuutari 1999, 87; Mäntysaari 1999, 57; Matikainen 1999, 228). Esitysten ja niiden todellisuuden välisen suhteen sijasta on keskeistä eri esitysten välinen suhde ja se, voiko eri esitysten pohjalta saada yhteneväisiä johtopäätöksiä jostakin asiantilasta (Karvonen 1996, 25–26; Alasuutari 1999, 81; Eskola & Suoranta 1999, 139–140). Laadullisessa analyysissä erot havaintoyksikköjen välillä ovat olennaisia ja yksikin poikkeus voi kumota säännön ja asia pitää pohtia uudelleen (Alasuutari 1999, 42–43), jotta tulkintoja ei tehdä satunnaisten poimintojen perusteella (vrt. Mäkelä 1990, 53; Eskola & Suoranta 1998, 216). Vapaus satunnaisten ja epäolennaisista tekijöistä lisää tutkimuksen luotettavuutta (Varto 1992, 103–104).

Tulosten validiuden arvioimiseksi on hyvä olla mukana myös alkuperäistä, autenttista tekstiaineistoa (vrt. Syrjälä & Ahonen & Syrjäläinen & Saari 1996, 165), jolloin jokainen voi itse arvioida tulkintojen validiutta huomioiden kuitenkin tutkijan subjektiivisuuden niidenkin valinnassa ja käytössä. Koko aineiston pitää olla riittävä, mutta ei liian laaja, jotta sitä voi käsitellä, lukea ja luokitella teoreettisen kehikon avulla tulkintojen ja johtopäätösten tekemiseksi. Validiutta ajatellen on tärkeää, että valitut ja rajatut dokumentti- ja haastatteluaineistot ovat yhteiskunnallisesti ja tutkimuksellisesti merkittävä ja riittävä kokonaisuus tutkimuskysymysten, analyysien ja johtopäätösten kannalta (Mäkelä 1990, 47; Eskola & Suoranta 1999, 214). Aineistoa voi pitää validina, jos se on edustava näyte tutkittavasta todellisuudesta, kuvaa ja antaa tietoja tutkittavasta ilmiöstä ja se voidaan paikantaa historialliseen tilanteeseen, aikaan ja paikkaan

ja sen yhteiskunnallinen merkittävyys voidaan perustella. (Pietilä 1976, 247–248, 253; Alasuutari 1999, 114, 215). Rajausperuste on aineiston merkittävyys tutkittavan asian kannalta (Hannula 2007, 115).

Aineiston relevanttisuutta voi perustella sillä, että aineisto on suhteutettu teoreettisiin käsitteisiin ja viitekehykseen ja sen valinta on johdettu niistä ja, että tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten sekä aineiston välillä voi osoittaa olevan selkeän yhteyden (vrt. Eskola & Suoranta 1999, 214). Tämän tutkimuksen aineistona ovat EU:n ja Suomen aluepolitiikkastrategiat, säädökset ja niiden perustelut ja aluekehitysohjelmat edustavat aitoja aluepolitiikan ja aluekehitystyön järjestelmään ja toimintaan liittyviä dokumentteja (vrt. Matikainen 1999, 230), joiden syntyyn tai luonteeseen tutkija ei ole vaikuttanut. Myös haastateltavat henkilöt ovat tutkijasta riippumatta tehneet aluekehitystyötä. Tämä vahvistaa tutkimuksen tieteellisyyttä, vaikka kohdeaineiston ja haastateltavien valinta muiden vastaavien joukosta on tutkijan tekemä ja perustuu tutkimusaiheen ja kysymysten ajalliseen, alueelliseen, asialliseen ja teoriaperustaiseen valintaan, jotka on perusteltu tässä luvussa. Todellisia vastauksia vallan ja vastuun kysymyksiin voidaan saada olemalla mukana dokumenttien syntyprosesseissa tai toimijoiden kanssa hanketyössä.

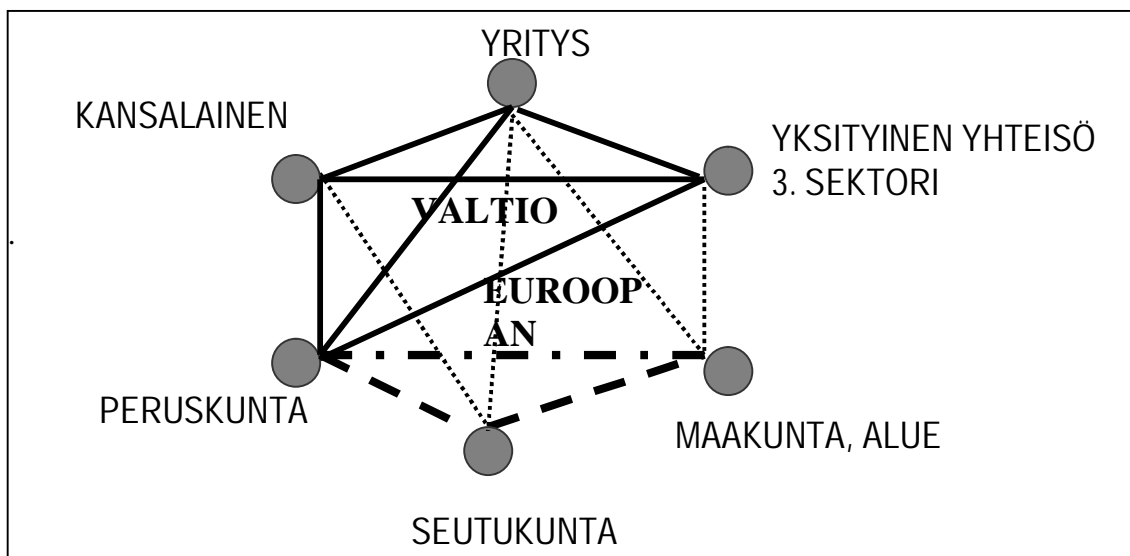
Metodologian monipuolisuuskaan ei takaa tutkimuksen kuvaavan todellisuutta validisti luotettavasti ja olennaiseen keskittyen, sillä tutkija on laadullisen tutkimuksen keskeinen tutkimusväline (vrt. Leskinen 1995, 127; Eskola & Suoranta 1999, 211). Etenkin haastattelututkimuksessa tutkijan rooli, kyvyt ja ominaisuudet vaikuttavat tutkimukseen korostuneesti. Tutkijan omiin arvoihinsa sitoutuneisuus ja hänen tekemät näkökulmavalinnat ja rajaukset on muistettava tutkimusprosessiin ajan (vrt. Cuba & Lincoln 1989, 105). Sisällönanalyysissä ne vaikuttavat siihen, miten tutkija valitsee ja erottaa luokiteltavat asiat kontekstista, valitseeko hän omaa linjaansa tukevat ja miten käy muille ilmaisuille (vrt. Eskola & Suoranta 1999, 140). Tutkimuksen ei saa vahvistaa tutkijan omia ennakkoluuloja vaan aidosti analysoida olevaa tilannetta, minkä voi todentaa

määrittelemällä ja kertomalla tiedon keräämisen perusteet, tutkimusmetodivalinnat ja tulkinnan perusteet. Toisaalta tutkijan omat, usein arvo- ja työhistoriaperustaiset tiedonintressit, syvä kiinnostus aiheeseen ja omakohtaiset kokemukset tutkittavasta aihealueesta tuovat syvyyttä aiheen käsittelyyn, analysointiin ja tulkintaan ja lisäävät teoria- ja kokemusmaailman yhtenevyyttä (vrt. Eskola & Suoranta 1999, 211). Nämä yhdessä antavat tulkinnalle luotettavuutta ja vahvuutta, sillä tarkkojen tulkintojen tekeminen tutkittavan järjestelmän ulkopuolelta sisältää myös epävarmuuksia. Tämän tutkimuksen tekijän noin 20 vuoden mittainen omakohtainen työ ja kokemukset aluekehitystyössä parantavat tulkintojen ja johtopäätösten validiteettia, mutta vahvistavat samalla kvalitatiivisin menetelmin kerätyn tiedon ja sen tarkastelun tutkijakohtaisuutta ja subjektiivisuutta (Grönfors 1982, 174–178), minkä vuoksi tulosten yleistettävyydessä on oltava varovainen. Laadullinen tutkimus ei yleensääkään pyri laajoihin yleistyksiin (vrt. Järvinen 1996, 73).

4 KUNTATASON VALLAN JA VASTUUN RAKENTEELLISIA MÄÄRITTÄJIÄ

4.1 Kuntatason aseman tarkastelun yleisiä ulottuvuuksia

Kuntataso on laajan ja suppean aluepolitiikan tärkeä toimija ja kunnat demokraattisen järjestelmän ja hyvinvointivaltion keskeinen osa (Hautamäki 1995, 4; Heuru 2003, 96; HE 1/1998, 74). Vallan ja vastuun rakenteellinen perusta on perustus-, kunta- ja aluelaeissa. Aluekehitysretoriikka puhuu alhaalta, alueilta lähtevästä omaehtoisuudesta, yhteistoiminnasta ja vastuusta, siksi saman tason vallan tarkastelu on välttämätöntä. Ohjelma- ja kumppanuusperusteisessa aluekehitystyössä kohtaavat poliittinen, normi- ja markkinaohjaus, toimijoiden riippuvuus, autonomisuus ja sopimuksellisuus, ylempi–alempiajattelu, kansalainen–kunta–valtiosuhteet, byrokraattinen hallinnointi ja yrityskulttuuri. Ne selittävät valta–vastuurakenteiden ja -käytäntöjen muotoutumista. Ensin niitä käsitellään laajemmassa kehyksessä, sitten aluepolitiikan normien ja dokumenttien kautta. Monitasoisessa tarkastelukentässä (kuvio 15) on useita erilaisia ja erivahvuisia (=erilaiset viivat) suhteiden yhdistelmiä.



KUVIO 15. Kuntatason toimijoiden aseman ja suhteiden tarkastelukenttä aluekehitystyössä.

Erilaisia suhdeyhdistelmiä: 1. kansalaisen, yrityksen ja muun yhteisön asema peruskunnan sisällä, 2. peruskunnan toimijoiden asema seutukunnassa ja edelleen seutukunnan suhde alue- ja maakunta- ja keskushallintoon, 3. peruskunnan toimijoiden suhde suoraan maakunta-, alue-, keskus- ja EU-hallintoon 4. julkisen poliittishallinnollisen sektorin ja yksityisen sektorin väliset suhteet.

Julkissektorin sisäiset vertikaaliset ja horisontaaliset sekä julkis- ja yksityissektorin väliset suhteet realisoituvat erilaisina variaatioina ohjelma- ja ohjelmaperusteisessa aluekehitystyössä, jossa eri tahojen yhteistyönä laatimia ohjelmia toteutetaan kumppanuushankkeilla monimutkaisten haku-, päätöksenteko- ja toteutusprosessien kautta. Päätöksenteon ja hallinnon monimutkaisuutta ja vaikeaa hallittavuutta nyky-yhteiskunnassa yleensäkin lisää se, että niiden muotoiluun ja toteuttamiseen vaikuttavat valtiot, monet niitä pienemmät yksiköt, alueelliset ja seudulliset elimet, yritykset, järjestöt sekä päätöksenteon muuttuminen yleisestä rajattuihin asiaryhmiin (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 21). Ylikansallinen, kuten EU-säätely voi aiheuttaa, että yhtä aikaa sovelletaan ylikansallista oikeutta ja paikallista ja kansallista julkista ja yksityisluonteista säätelyä (Ryynänen 2004, 25). Jo monimutkainen asioiden hoitojärjestelmä on valtatekijä, jota käyttävät järjestelmän ja sen toimintatavan tuntevat (vrt. Galbraith 1979; Bovens 1998; Ryynänen 2004) ja vastuun todentaminen yksinkertaisissakin järjestelmissä on hankalaa.

Kuntatason yleisen ja aluepoliittisen aseman tarkastelussa keskeinen normisto on: 1) Vuonna 2000 voimaantullut Suomen uusi perustuslaki (L 731/1999, etenkin §121–122), joka sisältää muun muassa kansalaisten perusoikeudet ja vastuun ja suojaa kunnallista itsehallintoa järjestelmänä ja instituutiona, 2) Vuonna 1995 uusittu kuntien toiminnan järjestämisen peruslaki, Suomen kuntalaki, jossa ovat myös kuntayhtymäsäädökset (L 356/95, 3). Erityislainsäädäntö muun muassa valtiosuuslainsäädäntö ja jotkut verolain säädökset, 4) Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66 /1991, L 1180/91, A 6.9.1991), 5) Hallinto- ja virkamiestoiminnan yleiset periaatteet, 6) EU:n ja kansallinen aluelainsäädäntö ja siihen liittyvät muut

säädökset sekä alue- ja rakennepoliittiset strategiat ja ohjelmat. EU-jäsenyydestä lähtien Suomen aluepolitiikka on ollut unionin alue- ja rakennepoliitiikan osa ja kansalliset säädökset on harmonisoitu unionin säädösten kanssa. Aluekehitystyön kannalta on tärkeää, kuinka laajasti, sitovasti ja velvoittaviksi (vastuuttaviksi) aluekehityslainsäädäntö oikeusjärjestyksessä katsotaan ja onko aluepolitiikan perustana suppea vai laaja aluepolitiikkakäsitys. Suppea aluepolitiikka kohdistuu elinkeinolliseen toimintaan. Laaja aluepolitiikka tarkoittaa aluepoliittisten tekijöiden huomioimista kaikessa yhteiskunnan toiminnassa eli laajempaa yhteiskunnan vastuuta.

Perustuslaki suojaa kunnallista itsehallintoa ja rajoittaa lainsäätäjien toimintaa (Harjula & Prättälä, 1995, 21, 23–30). Muut säädökset vaikuttavat suoraan tai välillisesti kuntatason asemaan. Muun muassa Suomen vuonna 1991 lailla ja asetuksella ilman varauksia hyväksymä EU:n neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (jatkossa itsehallinnon peruskirja) sisältää kansallista toimintaa ohjaavia paikallisen itsehallinnon keskeisiä eurooppalaisia periaatteita, joita jäsenvaltioiden odotetaan toteuttava – myös aluepolitiikassa. Kunnallisen itsehallinnon maailmanlaajuinen peruskirja on vireillä (Heuru & Mennola & Rynänen 2001, 39). Kansallisten ja EU:n eritasoisten oikeudellisten määräysten lisäksi paikalliseen itsehallintoon ja toimintaan voivat suoraan tai välillisesti vaikuttaa erillislait tai subjektiiviset oikeudet (Hoikka et al. 1999, 156; Heuru & Mennola & Rynänen 2001, 16, 39; Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 25).

Julkisen toiminnan johtamisen voi ymmärtää oikein ymmärtämällä johtamisen yhteiskunnalliset ja poliittiset ehdot. Se perustuu sääntöihin lakeihin ja ohjeisiin. (Salminen 2004, 128.) Virallisten ja normatiivisten tekijöiden merkitys on teoriassa selkeä säädösten ja hallinnon yleisten periaatteiden määrittäessä viralliseen päätöksentekoon kuuluvia hallintotoimia ja niiden sisältöä (Heuru 2003, 76). Julkinen valta voi lakiin perustuen yksipuolisesti käskien, kieltäen tai sallien määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä (Heuru 2003, 67) ulottaen näin valtaansa myös yksityissektorille. Oikeudellisesti valta on

muutakin kuin suhdetta tarkoittaen mahdollisuutta säilyttää, perustaa, muuttaa tai kumota oikeudellisia tai muita olosuhteita (Heuru 2003, 66). Julkinen valta liitetään rakenteelliseen valtaan ja usein valtiovaltaan, vaikka julkinen valtakin voi käyttää vaikutusvallan eri muotoja (Heuru 2003, 67). Julkisen vallan käsitettä, tehtäviä, alaa, rajoja ja kansalaisten asemaa julkisen vallan suhteen voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain rajoissa lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa ja määritellä uudelleen (Heuru 2003, 68, HE 1/1989, 74), mikä tapahtuu poliittisella päätöksenteolla vallan ollessa (teoriassa) kansallisilla ja EU:n lainsäätäjillä. Niiden kautta voidaan vaikuttaa paikallisen vallan ja vastuun perusteisiin. Päätöksiin vaikuttavat myös yleiset arvot, poliittiset ja ideologiset näkemykset ja yleinen yhteiskunta-kehitys.

Normatiivisuuden olemuskin muuttuu. Siirtymä yksityiskohtaisesta normi- ja resurssiohjauksesta puite- ja tavoitelakeihin antaa harkinta- ja toimivaltaa eri tasoilla toimiville viranomaisille, lisää päätöksenteon joustavuutta ja hajautusta sekä paikallista yksityiskohtaista tavoitteenasettelua, valintoja ja velvollisuuksia (Maailman paras hallinto 1993, 59, 66; Mäkinen 1995, 42; Hoikka et al. 1999, 155; Rynänen 2004, 33), jolloin kansalaisten kannalta tärkeiksi nousevat hallinnon ja virkamiestoiminnan yleiset periaatteet ja hallinnon läpinäkyvyys, mitä korostetaan alue- ja rakennepolitiikassakin (mm. Comission... 13.7.2006). Puitesäädösten rinnalle on toisaalta tullut muita, toimintaa yksityiskohtaisesti sääteleviä erillislakeja, poliittisesti asetettuja, hierarkkiseen tavoite-keinologiikkaan perustuvia laajoja ohjelmia, lopputuotoksen määrittelevää tulos- ja tavoiteohjausta tai laajempia julkisen hallinnon tehokkuutta ja tuloksellisuutta kehittäviä ohjelmia sekä uudenlaista sopimuksellisuutta (Maailman paras hallinto 1993, 49, 60, 88; Mäkinen 1995, 49; Niska & Malinen 1998, 17; Eurooppalainen hallintotapa, Valkoinen kirja; Rynänen 2003, 32; Rynänen 2004, 110). Tällaisia ohjelmia ovat muun muassa EU:n alue-, rakenne- ja koheesiopolitiikan ohjelmat ja niitä toteuttavat järjestelmät. Lisäksi oikeussäätöihin – perustuslakiinkin – perustuvan päätöksenteon itsenäisyys on suhteellista yhteiskuntatodellisuuden muuntaessa normien sisältöä

käytännön tilanteissa tai ulko-oikeudellisten tekijöiden rajoittaessa normin tarkoittamaa vaikutusta (Jyränki 2000, 42), kuten globaalien yritysten valta, joka voi painaa virallista toimivaltaa enemmän. Siksi normeilla ei voida korvata politiikkaa (vrt. Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 48) tai toimijoiden yhteisvaltaan, yhteisvastuuseen, riippuvuuteen tai kumppanuuteen perustuvaa yhteiskunnallista sopimuspolitiikkaa.

Yhteiskuntamuutoksista huolimatta kuntatasolla on keskeinen asema yhteiskunnassa ja aluepolitiikassa. Peruskunnat ovat kansalaisia lähimpänä olevat viralliset, julkiset yksiköt. Jokainen asukas, yritys, yhteisö, säätiö, yhdistys tai laitos, joilla on kotipaikka tai jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa, ovat jonkun kunnan jäseniä (L 365/1993 4 §) ja näin virallisen, julkisen järjestelmän osia, sen toiminnan osallisia tai kohteita ja säädösten puitteissa kunnan oikeudellisen vallan alaisia. Kuntataso liittyy paikallisen ja globaalin ja on niiden ristipaineessa. Globaaleilla yrityksilläkin on yhteys kuntatasoon lähitoimintaympäristön kehityksen koskettaessa niitä konkreettisesti. Lähiyhteisön sitoutuminen yhteiskuntaan lisää jäsenten vastuuta yhteisöstään ja yhteisön vastuuta jäsenistään ja yhteisön kehittämisestä. Lähiyhteisöön vapaaehtoisesti sitoutuneet jäsenet eivät välttämättä odota taloudellista hyötyäkään (vrt. Ryyänen 2004, 268). Hyvinvoinnin tasainen alueellinen jakautuminen on aluepolitiikan peruslähtökohtia. Kunnat ovat hyvinvointipalvelujen keskeisiä järjestäjiä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa (L 969/1995) käyttöön otettu käsite ”julkinen valta” tarkoittaa valtiota ja kuntia, joille yhdessä annettiin hyvinvointivastuu. Perustuslain mukaan julkisvallan tehtäviä ovat: edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskeviin päätöksiin, edistää työllisyyttä, pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja turvata tietyt peruspalvelut (Ryyänen 2006, 2–3, Suomen perustuslaki 14 §, 18 §, 19§). Julkisvallalla on velvoite luoda edellytyksiä kansalaisvaikuttamiselle, mutta todellisen kansanvallan tai kansalaisten ja alueiden yhdenvertaisuudelle siitä ei löydy selvää perustetta.

Kuntatason yleinen vastuuperuste löytyy useista laeista: Kuntalain mukaan kunnilla on vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista sekä kunnan alueen ja yhdyskunnan kestävästä, tasapainoisesta kehittämisestä (L 365/1995 1 §; Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, ; KM 1993:33, 85). Alueiden kehittämislain mukaan vastuu aluekehittämisestä on kunnilla yhdessä valtion kanssa tarkoittaen ensisijassa kehittämisen edellytysten luomista. (L 602/200; Harjula & Prättälä 2004, 121–122). Myös kansallisia strategioita ohjaavat EU:n koheesiopolitiikan periaatteet painottavat kehittämistoimien ankkurointia alueellisiin ja paikallisiin strategioihin (EU Commission 13.7.2006, 2, 10). Kumppanuusperusteisessa kehitystyössä liikutaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin vallan ja vastuun rajapinnalla. Kun kuvioon lisätään vielä seutuis-tuminen, julkisten tehtävien yksityistäminen tai perinteisesti julkisen vallan hoitamien tehtävien siirtäminen yhteisöille tai säätiöille kuten seutuyhteistyökokeilussa (L 560/2002), eivät eri toimijoiden asema ja vallan ja vastuun rajat ole selkeät.

4.1.1 Kansalainen–kunta–valtiosuhde

Kansalainen–kunta–valtiosuhteen avaaminen kertoo laajemmin eri toimijoiden asemasta yhteiskunnassa ja aluepolitiikassa. Paikallisen itsehallinnon käsite sisältää paikallisen omatahtoisuuden ja omavastuisuuden eli aluepolitiikan doktriinin korostamia asioita. Paikallisen itsehallinnon periaatteiden voisi näin ajatella näkyvän myös aluepolitiikan valta–vastuusuhteissa. Toisaalla kuitenkin painaa historiallinen valtio–kuntasuhde ja ajattelu ylemmästä ja alemmasta hallintotasosta eivätkä alhaalta ylös suuntautuneisuus, läheisyysperiaate ja kansalaisvastuu ole pohjoismaisessa hyvinvointiajattelussa yhtä yleisiä kuin Manner-Euroopassa. Suomessa julkisen vallan on ylhäältä alas katsoen nähty tietävän parhaiten kansalaisten tarpeet (vrt. Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 57).

Tällaista ajattelua ovat pakosta muuttaneet yhteiskunnan makrorakenteiden muutokset, riippuvuudet, uusien toimijoiden

mukaantulo ja vertikaalisten kerrostumien rinnalle syntyneet horisontaaliset yhteistyö- ja työnjakokuviot ja Euroopan integraatio. Globaalitalouden haasteista selviämiseksi kilpailusuhteista on siirrytty enemmän yhteistyösuhteisiin (vrt. Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 52; Ryyänen 2004, 109–110) Kumppanuussuhteita ja hallinnon muuttumista kontrollista ja valvonnasta konsultoivaan suuntaan edistää myös se, että kansanvaltaisessa, perustuslaillisessa yhteiskunnassa kuntien, valtioiden ja valtioliittojen legitimaatio, riippuvuus ja kumppanuus pohjaavat samaan suvereeniin eli kansaan ja eri tahot ovat sidottuja samoihin toimintapäämääriin (vrt. Ryyänen 2004, 57). Globaalin talouden kehittyminenkin tarvitsee poliittista ohjausta ja päätöksiä eikä se voi yksin taata ylikansallisten päätösten tehokasta täytäntöönpanoa, legitimiä perustaa ja oikeusvarmuutta (Ryyänen 2004, 23, Mäenpää 1998, 1140) (Kopperi 2000, 67). Nämä tekijät voivat vahvistaa alue- ja paikallistason asemaa, mutta myös perinteistä valtioajattelua ja valtion vallan lisäämistä, jos valtio nähdään yhteiskunnan yksilöiden välisen harmonian takaajana (vrt. Heuru 2003, 17-19). EU-jäsenyysaikana valtion toimivaltaa on siirtynyt ylikansallisille elimille ja toisaalta paikallistasolle (mm. Jyränki 2000, Heuru-Mennola-Ryyänen 2001, Ryyänen 2004, Ryyänen 2006).

Kansanvaltaisuusperusta ja kansalaisten ja kuntatason keskeisyys näkyvät Suomen perustuslaissa ja kuntalaissa, joissa puhutaan kunnan asukkaiden itsehallinnosta ja kuntalaisten vastuulla olevasta kunnasta (vrt. Ryyänen 2004, 34, 45–46; Perustuslaki 121.1 §; L 365/1995 1 §), mihin viitataan perusteltaessa kuntien vastuuta aluekehitystyössäkin (HE 55/2002). Kansalaisten perusoikeusturva pohjaa oikeusvaltion yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan kaiken julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja toiminnassa on noudatettava lakia. Kansanvaltaisuus merkitsee kansalaisten oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Alueellisen tasa-arvon kannalta tärkeitä ovat perustuslain mukaiset kansalaisten talous, sivistys- ja sosiaali oikeudet (TSS-oikeudet) eli keskeiset hyvinvointia ja kansalaisten yhdenvertaisuutta tuottavat oikeudet, joita voidaan soveltaa myös

tuomioistuimissa (vrt. Hautamäki 1995, 12–13). Tavoite- ja puitelait määrittävät väljästi yleiset tavoitteet ja keinot subjektiivisten oikeuksien ollessa velvoittavia ja oikeuttaen kansalaiset saamaan palveluja ja etuuksia (Hautamäki 1995, 13; Tuori 1999). Kohdistuessaan kuntiin, ne rajoittavat niiden itsehallintoa. TSS-oikeuksien toteutumisen vahvistaa kansalaisten itsemääräämisoikeutta, kyvykkyyttä, kansalaispätevyyttä eli edellytyksiä toimia itsehallinnollisen kunnan jäsenenä (Hautamäki 1995, 12–14), millä on merkitystä paikallisen vallan ja vastuun kannalta. Julkinen sektorin vastuusta perus- ja TSS-oikeuksien toteuttamisessa on erilaisia tulkintoja muun muassa siitä, mitä perustuslailliset oikeudet työhön tarkoittavat ja miten ja missä peruspalvelut pitää järjestää Osa pitää perusoikeuksia vain periaatteellisina ja ilmaisevan lainsäätäjille ja viranomaisille veloitteen turvata niiden toteutumista, mistä ei seuraa kansalaisille oikeutta tiettyyn palveluun vaan oikeus palvelun vaikutukseen ja tulokseen, kuten terveyteen tai oppimiseen. (Hautamäki 1995, 12–13, viittaus Tuori 1999). Työn ja työpaikkojen merkitystä aluekehityksessä ja hyvinvoinnissa korostetaan myös EU:n tavoitteissa rahastokaudelle 2007–2013 (EU Comission... 13.7.2006).

Sekä julkishallinnon että aluepolitiikan perustavoitteita ovat kansalaisten aineellisen ja henkisen hyvinvoinnin edistäminen (Hautamäki 1995, 8). Suomen aluekehittämisstrategiassa 2013 korostetaan ihmisten hyvinvoinnin ja hyvän elämän mahdollisuuksia maan osasta riippumatta (SM 10/2003, 15), mitä voinee pitää kansallisena poliittisena linjauksena. Hyvinvoinnin edistämisessä kansalaisilla, kunnilla ja valtiolla ovat roolinsa yhteisvastuun ollessa valtiolla ja kunnilla (Perustuslaki 22 §; Hautamäki 1995, 10; Harjula & Prättälä 2004, 6, 11; L 602/2002 §1) eikä valtion nähdä vapautuvan vastuustaan siirtämällä niiden järjestämistä kunnille tai yksityisille (Selvitys kuntien itsehallinnon... 1999, 160; Ryynänen 2004, 59).

Aluepolitiikan doktriinimuutos tasaavasta erilaistavaan politiikkaan vaikuttaa TSS-oikeuksien erilaiseen toteutumiseen maan eri osissa, vaikka valtioneuvoston hallintopolitiikan periaatelinjauksissa (16.4.1998) lähtökohtana on hyvinvointi-

yhteiskunnan peruspalvelujen turvaaminen tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Jos hyvinvointipalvelujen kehittämistä ei voida sisällyttää aluekehitysvaroin toteutettavaan toimintaan, unohdetaan aluepolitiikan yksi perimmäisistä tavoitteista. Julkishallinnon taloudellisuus-, tehokkuus- ja uudistamistavoitteet, kuten valtionhallinnon tuottavuusohjelma, voivat myös olla ristiriidassa kansalaisten perusoikeuksien kanssa (vrt. Ryyänen 2004, 129; Heuru 2002, 40), jos ne tarkoittavat palvelujen keskittämistä ja keskusjohtoisuutta, minkä osa näkee yhdenvertaisten perusoikeuksien toteuttaminen edellytyksenä ja osa kuntien itsehallinnon ja kansalaisyhteiskunnan ytimen vaarantamisena (vrt. Ryyänen 2004, 308). Nykyisen kaltaisten kuntaorganisaatioiden tarpeellisuuskin voi kyseenalaistua; minkälaisena ja laajuisena instituutioina kunnat ovat tarpeellisia ja välttämättömiä toteuttaessaan kansalaisten hyvinvointia ja vastatessaan alueensa kestävästä kehityksestä? Tarvitaanko nykyisiä peruskuntia, normein säädeltyjä seutukuntia vai riittävätkö maakuntatasoiset yhtymät tai muut organisaatiot aluekehitystyönkin tarpeisiin?

Yleiset käsitykset paikallisesta itsehallinnosta, sen tarpeesta ja paikallisten toimijoiden kyvyistä yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisessa ovat kehittyneet ylhäältä määräävän hallitusvallan ja alhaalta lähtevän paikallisen yhteistoiminnan valtataistelun seurauksena (vrt. Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 52). EU-jäsenyys on tuonut yhden tason lisää. Itsehallinnon sisältöä, oikeudellista asemaa ja todellista merkitystä ovat määrittäneet yhteiskuntarakenteen muutokset, yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, lainsäädäntö ja kulloinkin vallitseva oikeuskäsitys (Tiihonen 1986, 13; Mäkinen 1995, 15, 45; Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 31; Komiteamietintö 1993:33, 83; Heuru 2003, 93). Vastuun siirtäminen hajautuneisiin yhteisöihin ongelmien hallitsemiseksi ei ole uusi ajatus. Paikallista itsehallintoa on aikanaan perusteltu – silloinkin valtiolähtöisesti – paikallisten palvelujen järjestämisellä, elinkeinoelämän vahvistamisella ja yhteiskunnallisen toiminnan virittämisellä (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 19). Paikallista toimintaa ja hallintoa on pidetty tarpeellisena, mutta kuntien päättäjien ja hallinnon kykyyn hoitaa objektiivista ja

oikeudenmukaista päätöksentekoa ilman valtion lainsäädännöllistä ohjausta ja valvontaa ei ole aina uskottu (vrt. Nummela & Ryyänen 1993, 5; Mäkinen 1995, 42).

Itsehallinnon ulottuvuudet ovat perustuslaillinen, poliittinen ja taloudellinen ja tarkastelun pääsuunnat: 1) sisäinen eli kunnan asukkaiden mahdollisuus vastata itsehallinnon hoitamisesta eli hallinnosta, taloudesta ja demokratian toteutumisesta, 2) ulkoinen eli itsehallinnon suhde ja suoja valtion suuntaan (Ryyänen 2004, 44, 56) ja laajempiin julkisiin järjestelmiin kuten EU tai talousliitot. Valtiosta johdettu itsehallintokäsite määrittää kunnat valtiollisen julkisen hallinnon ja organisaation osaksi ja valtion rakenteellisen määräysvallan kohteiksi kuntien ollessa tällöin ensisijassa laakisäateisten tehtävien täytäntöönpanijoita (vrt. Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 10, 20; Ryyänen 2003, 6, 17). Tämä näkemys ilmentää valtiollista, lainsäädäntöön keskittyvää valtiovallan desentralisaatiota eli valtiolta saatua valtaa (vrt. Jyränki 2000, 151; Holopainen 1969, 225–241; Heuru 2003, 93; Komiteamietintö 1993:33, 85–86), jolloin kunnille jää palvelujen järjestäjän säädöksellinen vastuu, tilivelvollisuus valtion suuntaan ja vastuu kuntalaisilleen ilman todellista valtaa. Valtiolähtöisyys, jossa ovat keskeisiä usko keskitettyyn valtiolliseen ohjaukseen, julkiset, keskitetyt rakenteet ja normisidonnaisuus, on vahvistunut hyvinvointivaltion rakentamisen aikana (Komiteamietintö 1993:33, 84–85; Mäkinen 1995, 39). Uusi perustuslakikaan ei ole oleellisesti muuttanut itsehallinnon todellisia edellytyksiä (Hoikka et al. 1999, 289), vaikka itsehallinnon säädännöllisen tilan todetaankin olevan varsin hyvän (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 159).

Kansalaislähtöinen itsehallintokäsitys korostaa kansalaisten ja paikallisyhteisöjen oikeutta ja valtuutta toimia omissa paikallisissa asioissa itsenäisesti ja omavastuisesti (vrt. Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 10, 20; Komiteamietintö 1993:33, 85–87). Tällöin kansallisilla tai EU:n säädöksillä ei pyritä luomaan paikallista hallintoa ja sen arvoja vaan tuetaan, ohjataan ja rajoitetaan yhteisöstä itsestään syntyviä prosesseja ja suojataan kansalaisten asemaa (vrt. Mäkinen 1995, 14), mikä sopii myös aluelähtöiseen kehittämiseen. Silloin toteutuu käsitys kunta-

yhteisön alkuperäisyydestä eli siitä, että kuntien valta ei ole kadonnut niiden joutuessa valtion alaisuuteen (vrt. Heuru 2003, 93). Kansalaislähtöinen näkökulma voi tarkoittaa normeerattuja, rakenteellisia valta–vastuusuhteita ja niiden kuvaamista liikuttaessa valtio- ja kuntainstituutioiden tasolla, mutta mukaan tulee myös toiminnassa todentuva vallan ja vastuun aktiivinen puoli, jonka pohjalta voi arvioida tai puolustaa todellista valtaa ja vastuuta ja jossa näkyvät itsehallinnon arvo- ja intressilähtökohdat (vrt. Mäkinen 1995, 14). Pitkälle menevä kansanvalta tarkoittaa toimijoiden itseorganisoitumista (Heuru & Mennola & Rynänen 2001, 51), kuten kunnanosoiminta tai ympäristöliike, joissa ihmiset liittyvät yhteen intressiensä perusteella ja määrittävät itsehallinnollinen kansalaisyhteiskunnan periaatteiden ja reunaehtojen puitteissa omia pelisääntöjä (vrt. Rynänen 2004, 38). Voi todeta, että kansalaisyhteiskunnan ja omaehtoisen ja omavastuisen kehittämistoiminnan ideaalit ovat samanlaisia eli usko ihmisten arvorationaalisuuteen ja moraaliin, toimijoiden luottamukseen ja sopimukseen perustuva kumppanuus asioiden hoidossa yhteisten intressien pohjalta, kommunitaristinen yhteisöllisyys ja yhteisvastuu.

Paikallisten toimijoiden kansalaispätevyyden, toimintakyvyn ja vaikuttavan osallistumisen vahvistaminen yhteiskunnassa nähdään tärkeänä etenkin toimintaympäristön muuttuessa ja ongelmien hallittavuuden vaikeutuessa (vrt. Hautamäki 1995, 14; Hoikka et al. 1999, 158; Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa, 305, Heuru & Mennola & Rynänen 2001, 52; Rynänen 2003, 10). Rakenneteorioissa alueiden kehityserojakin on selitetty valtatekijöillä ja yhtenä aluepolitiikan keinona on pidetty paikallisten ja alueellisten toimijoiden aseman vahvistamista rakenteellisella vallan ja hallinnon hajautuksella (L523/1981). Taloudellisesti menestyvillä ja kilpailukykyisillä alueilla todetaan olevan vahvat osallistumisen perinteet, toimivat poliittiset ja hallinnolliset instituutiot ja kehittynyt kansalaisyhteiskunta, joita korostavat myös EU:n koheesio- ja aluepolitiikan periaatteet (EU Commission 13.7.2006, 10). Siksi paikallisten toimijoiden valtaistamista (empowerment) omissa asioissa tuetaan

ja kehitetään, jonka seurauksena valtarakenteitakin kyseenalaistetaan.

Monet tutkijat pitävät kansalaisia lähinnä olevaa kunnallista itsehallintoa rakenteellisena, subjektiivisena oikeutena ja kansanvaltaisen hallintojärjestelmän perustana (Ryynänen 2004, 55; Paikallisen itsehallinnon peruskirja 3 artikla; Meyer 1998, 52; Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 13), minkä kunta- ja perustuslaki vahvistavat. Itsehallinnon peruskirjassa ovat paikallisen itsehallinnon ja demokratian vähimmäiskriteerit ja normit (Heuru & Mennola & Ryynänen 2001 17–18, 50). Ne ovat oikeudellisesti lain taseisia ja juridisesti Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta väljiä ja vaikeasti sovellettavia. Merkitystä niillä on tulkittaessa Suomen perustuslaissa olevaa kunnallisen itsehallinnon pykälää. (Komiteamietintö 1993:33, 114; Mäkinen 1995, 41; Harjula & Prättälä 1995, 15; Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 9, 20; Mäenpää 1996, 303–304.) Sen toteutuksen valvonta perustuu asiantuntijaraportteihin ja niiden perusteella annettaviin suosituksiin ja päätöslauseelmiin (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 20). Edellä mainitun vuoksi itsehallinnon peruskirjaa on vaadittu EU:n perustamissopimuksen osaksi ja esitetty valitusoikeuden suomista myös läheisyysperiaatteen loukkaamistapauksissa (Ryynänen 2003, 93). Suomen kuntalaki noudattaa pitkälti paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteita, mutta siinä tai perustuslaissa ei ole kuntatason toimintamahdollisuuksien kannalta oleellista resurssien varmistamisen periaatetta eli rahoitusperiaatetta eikä hallinnon läheisyysperiaatetta (Komiteamietintö 1993:33; Ryynänen 2004, 50, 94).

Itsehallinnon peruskirjassa paikallinen itsehallinto määritellään näin: ”*Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*” (3 artikla). Oikeus viittaa rakenteellisiin valtatekijöihin ja kelpoisuus rakenne- ja kykytekijöihin, joilla voidaan käyttää valtaa ja ottaa vastuuta. Käsite kuvaa tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja peruskuntaa laajemmat yhteisöt päättävät ja

huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisällä omista asioistaan eli paikallisella yhteisöllä on poliittinen itsenäisyys ja kokonaisvastuu omissa asioissa (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 15). Peruskuntien valta ja vastuu rajoittuu kunnan alueeseen, kunnissa asuviin, oleskeleviin ja kuntaa kotipaikkanaan pitäviin ja kunnassa tapahtuvaan toimintaan, jota se voi säädellä tietyin rajoituksin johtosäännöillä, maksuilla, taksoilla, kaavoituksella ja niin edelleen. Kyse on hallinnollisesta norminannosta eli hallintotoiminnasta ja tämä oikeus on lakivarauksen alainen (Heuru 2003, 114; Ryyänen 2004, 49, 98–99). Myös kuntien omat, sisäiset valtarakenteet ja hallintokulttuuri voivat edistää ja estää toimintaa. Kuntien verotusoikeudesta huolimatta todellista itsehallintoa määrittävät taloudelliset resurssit. Maakunnilla ja seutukunnilla ei ole suoraa verotusoikeutta.

Paikallisviranomaisten kykyä hoitaa ja vastata asioista eli taitoa käyttää valtaa, voi arvioida muun muassa paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan. Siinä (4. artikla) paikallisviranomaiset nähdään demokraattisen järjestelmän perustana, todellista vastuuta omaavina ja tehokkaan, kansalaisia lähellä olevan hallinnon luojina. Edellytyksiä ovat demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet, laaja itsehallinto tehtäviin ja niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittavat voimavarat, joiden turvaamiseen ei suoraan oteta kantaa. Itsehallinnon peruskirjassa korostuu läheisyysperiaate eli kansalaisten demokraattiset oikeudet osallistua julkisten asioiden hoitoon välittömimmin paikallistasolla, minkä vuoksi julkisista tehtävistä tulisi yleensä ja ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa tehtäviä muille on huomioitava tehtävän laajuus, luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset. Paikallisviranomaisten toimivaltuuksia omissa asioissaan pidetään yleensä täydellisinä ja rajoittamattomina eikä niitä saisi muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen heikentää tai rajoittaa, ellei laissa toisin säädetä. Suomen perustuslaki (§ 121) estää puuttumasta itsehallintoon tavallisella lailla siten, että se tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi, mutta itsehallinnon piirteistä se mainitsee

vain kansalaisten itsehallinnon eli kunnallishallinnon hoitamisen yleisellä vaalilla valitun edustuselimen kautta (Jyränki 2000, 152).

Valtio ohjaa kuntia verotuksen, erillislakien ja ohjelmien avulla. Estettä toimivaltuuksien antamista paikallisviranomaisille erityistarkoituksissa lain nojalla ei ole (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 18). Siirrettäessä toimivaltaa paikallisviranomaisille, niille tulee mahdollisuuksien mukaan antaa harkintavalta sovittaa toimivaltansa käyttö paikallisiin olosuhteisiin ja niitä tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. (L 1180/91; A 6.9.1991, 3–4 artiklat). Aluekehityssuunnittelussa tämä tapahtuu paikallistasoa kuulemalla ohjelmatyövaiheessa (L 602/2002, mm. 7 §), mutta varsinaiseen aluekehitystyön päätöksentekoon kuntataso osallistuu vain omarahoituksen osalta.

Edellä mainitut tekijät antavat perusteita paikallisen vallan lisäämiselle ja ratkaisu- ja toimivallan siirtämiselle alue- ja paikallistasolle aluekehitysvarojenkin kohdentamisessa. Toteutuminen riippuu kansallisvaltion päätöksistä, sillä EU-asioiden kansallinen käytännön toteutus on keskeisiltä osiltaan hajautettu kansalliselle tasolle (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 21) eli se hoitaa jäsenyydestä aiheutuvat tehtävät ja järjestää tarvittavan toimeenpano-organisaation, sen päätös- ja toimivallan käytön ja velvollisuuksien jaon kansallisille elimille (Ryynänen 2004, 299–300). Erilaiset EU:n valvontamenettelyt, kansallisia viranomaisia sitomaton informaatio-ohjaus, neuvot, ennakkokannanotot tai ohjeet voi kuitenkin tulkita hallintotoiminnan epäsuoraksi ja yleisluonteiseksi ohjaukseksi (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 23; Mäenpää 1997, 27–28). Edellä mainittu koskee myös aluekehitystyötä, jonka hallinnonin järjestämisestä päättää kansallisvaltio. Valtionhallinnon alueellistaminen tai alue- ja maakuntahallinnon järjestäminen ovat EY-oikeudellisen säätelyn ulkopuolella ja kuuluvat valtiosäännön piiriin huomioiden kuitenkin Euroopan yhteisön lojaliteetti ja yhteistyövelvoitteet (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 22–24; Mäenpää 1997, 34–25). EU:n perustamissopimuksen

mukaan EU-säädökset koskevat jäsenvaltioita kokonaisuudessaan, myös kuntia ja niiden määräysvallassa olevia toimielimiä, kuten kuntayhtymiä ja liikelaitoksia. Myös vastuu yhteisöoikeuden täytäntöönpanosta kohdistuu koko jäsenvaltioon, eikä valtio vapaudu vastuusta, vaikka laiminlyöntiin syyllinen olisi itsehallinnollinen elin (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 22; Mäenpää 1996, 296-297), mikä voi lisätä valtion kontrollia kuntatasoa kohtaan.

Suomessa kuntien ja valtion välinen työn- ja vastuunjako on epäselvä, osin ristiriitainenkin (vrt. Ryyänen 2004, 58). Perustuslain mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja valtio määrittää kansalaisten perustuslailliset oikeudet ja turvaa niiden toteutumisen säädöksillä ja verotuksella (Harjula & Prättälä 2004, 26; Hautamäki 1995, 19). Modernin, trialistisen jaotuksen mukaan kuntien tehtäviä ovat, ne joihin sillä on valta ryhtyä ja ne jotka sille määrätään eli: 1) vapaaehtoiset, yleistoimivaltaan kuuluvat tehtävät, 2) lailla erikseen säädetyt tehtävät eli erityistehtävät, 3) kansalaisasiat eli kansalaisten omalla vastuulla tai heidän vapaaehtoisesti hoidettavana olevat asiat (Knemeyr 2000, 879; Ryyänen 2003, 72; Ryyänen 2006, 12). Kunnille antamiensa lakisääteisten ja siirrettyjen tehtävien kustannuksiin valtio osallistuu valtionavuilla ja -osuuksilla. Valtiolähtöisyyttä kritisoiden kysytään, voiko siirrettäviä tehtäviä olla, kun demokraattisessa oikeusvaltiossa toimivalta perustuu lakiin eikä kukaan omista toimivaltaa eikä voi myöskään sitä siirtää. (Ryyänen 2004, 57, 63.)

Yleistoimivaltuudellaan kunnat hoitavat verovaroillaan itselleen ottamat tehtävät ja laissa säädetyt tehtävät (L 356/95, 2.1 §). Verotusoikeus on perustuslaissa (§ 121), mutta veroperusteet määritellään tavallisella lailla eli kunnilla on rajattu taloudellinen itsenäisyys. Yleistoimivaltuus sisältää tehtävien havaitsemis- ja kehittämisoikeuden eli kunnat voivat ottaa hoitaakseen paikallisyhteisön tarpeisiin liittyviä tehtäviä (mm. erilaiset elinkeino- ja aluekehitystehtävät), ellei niitä ole osoitettu muille viranomaisille tai niitä ei voi hoitaa yksityinen taho (=toissijaisuusperiaate). Kunnan toimivaltaan kuuluu lähes kaikki järkevä toiminta (vrt. Ryyänen 2004, 46–63). Ne joutuvat usein muiden toimijoiden tai

resurssien puuttuessa hoitamaan monia yhteisön tarpeisiin liittyviä tehtäviä ja havaitsemis- ja kehittämisoikeus on kääntymässä velvollisuudeksi ja rakenteelliseksi vastuuksi, jonka kantamiseen eri kunnilla ovat erilaiset kyvyt. Kansalaisasioista (mm. toimintaryhmien kumppanuudet) tullut tasavertaisia muiden kunnan tehtävien kanssa, mikä lisää kansalaisten mukanaoloa, heidän valtaa tehdä ratkaisuja ja toteuttaa ne, mutta myös heidän odotusten realistisuutta, vastuunottoa ja sitoutumista lähiyhteisöön (Ryynänen 2004, 267). Kansalaistehtävien lisääntymisen syventäessä kansalaisnäkökulmaa on syntynyt keskustelua, tarvitaanko kuntien ja valtion väliseen neuvottelujärjestelmään myös kansalaisedustus (Ryynänen 2004, 135). Kunnat voivat ottaa sopimuksella hoidettavakseen myös muille julkisille yhteisöille kuuluvia tehtäviä. Kunnat vastuutetaan hoitamaan nämäkin tehtävät taloudellisesti ja järkevästi kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. (perustuslaki § 121, 124; Jyränki 2000, 152; HE 1/1998 vp. 176; HE 192/1994 vp . 74; Harjula & Prättälä 2004, 78, 97–98, 131–133 137.)

1970–1980-luvuilla suunnittelu ja siihen liitetyt normit ohjasivat tehokkaasti kuntien ja alueiden toimintaa (Myllymäki 1994, 207–210). Valtionosuuslainsäädännön uudistuksessa vuonna 1993 lisättiin kuntien itseohjautuvuutta poistamalla suunnittelujärjestelmiä ja vähentämällä valtion kuntiin kohdistamaa yksityiskohtaista talousohjausta (mm. Harjula & Prättälä 2004, 5). Kunnilla on oikeus tehdä kunnan aluetta koskevia tulevaisuuden suunnitelmia ja edustuksellisuuden kautta osallistua maakunnalliseen suunnitteluun ja järjestää omavastuisesti yhteisönsä kehitystä (Ryynänen 2004, 48) ja velvollisuus olla mukana aluepoliittisessa suunnittelussa. Pelkkä suunnitelma on ohjausvaikutukseltaan heikko (Ryynänen 2004, 48). Vaikuttavampi on suunnittelun ja neuvottelun pohjalta tehty sopimus kuten ohjelma- tai hankesopimus. Kunnilla on myös oikeus valita palveluksessaan oleva henkilökunta, mikä ulottuu toimeksiantotehtäviinkin (Ryynänen 2004, 50). Sen ulottumisessa kunnan hallinnoimiin kehittämishankkeisiin on ristiriitaisia tulkintoja ja käytäntöjä. Ohjausryhmän koostumuksesta hankkeen hakijataho tekee esityksen hakemusdokumentissa.

Uuden kuntalain ja valtionosuusjärjestelmäuudistuksen katsotaan selkeyttäneen kuntien asemaa ja lisänneen päätösvaltaa sen yhdistäessä itsehallinnon, vallitsevat oikeuskäsitykset, omavastuisuuden, kansainvälistymisen ja mahdollistavan ajallisen ja alueellisen joustavuuden ja erilaiset ratkaisut huomioiden yhteiskuntakehityksen (Hoikka et al. 1999, 155, 289; Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 35; Harjula & Prättälä 2004, 10, 99; Ryyänen 2006, 4). Joustavuuden myötä voimistuvat markkinaohjaus, harkintavalta, tilanteiden ja erilaisten resurssien hyödyntäminen ja kuntien välinen kilpailu. Se voi johtaa myös eri kansalaisryhmien tai yhteisöjen erilaiseen kohteluun, mikä luo paineita valtio-ohjauksen lisäämiseen perusteluna kansalaisten yhdenvertaisuuden ja heikkojen ryhmien aseman turvaaminen (vrt. Hautamäki 1995, 12, 17). Kilpailu voi johtaa myös kunnallisen palvelutuotannon keskitettyyn ohjaukseen, hallinnon ja tuotannon sektoroitumiseen, professionalismiin ja etujärjestöjen vahvaan asemaan tai ylempi–alempihallintoajattelun vahvistumiseen ja kansalaisten alamaisuusasenteisiin (Hautamäki 1995, 10–11), jotka ovat ristiriitaisia omaehtoisuus- ja omavaltaisuustavoitteiden kanssa.

Todellisuudessa valtion vahva yleinen asema on säilynyt kuntien itsehallintovallan jäädessä vähäiseksi rahoitusperiaatteen puuttuessa säädöksistä, kuntien taloudellisen liikkuma-alan supistuessa ja valtion asettaessa kuntien toiminnalle erilaisia reunaehtoja (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 158–159; Jyränki 2000, 60; Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 26; Ryyänen 2003, 6; Ryyänen 2006, 1, 4). Peruspalvelujen (=suurta määrää kansalaisten koskettavia palveluita, joiden puuttuminen aiheuttaa niille merkittäviä ongelmia) ja paikallisen infrastruktuurin tavoitteita kunnat eivät aseta yksin, jolloin kansalliset tavoitteet voivat ohittaa kuntien ja kansalaisten itsehallinnon (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta...2000, 10; Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 42–43; Ryyänen 2004, 619). Valtiolle katsotaan kuuluvan edellytysten luominen ja niiden lainsäädännöllinen turvaaminen. Tällaisia ovat yleinen turvallisuus, fyysinen infrastruktuuri ja korkeampi sivistyksellinen infrastruktuuri, kansakunnan strategiset valinnat ja

linjaukset kansainvälisessä kehityksessä ja aluepolitiikan perustana oleva valtakunnallisen, tasapainoisen kehityksen turvaaminen tulonsiirroilla ja paikallisten kehitysehtojen vahvistamisella (Hautamäki 1995, 18–19). Kuntatasolla on myös kaipuuta valtion tiukempaan valvontaan ja halua siirtää joitakin peruspalveluja kokonaan valtion vastuulle ja järjestettäväksi (L 356/95, 2§; Hautamäki 1995, 17; Ryyänen 2006, 2–3; Hoikka et al. 1999, 287; Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 43).

Valtiokeskeisyyden säilyminen on ristiriidassa sen kanssa, että Pohjoismaiden kunnat ovat prosenttiosuuksilla laskien valtiota suurempia taloudellisia toimijoita ja kun 1980-luvun lopulta alkaen on puhuttu kansalais- ja palveluyrityskunnasta, jonka keskiössä ovat asiakkaat ja kansalaiset, heidän osallistumisensa päätöksentekoon, kansalaistoimintaa tukevat rakenteet, julkisten tehtävien siirto mahdollisimman lähelle kansalaisia ja toimintajärjestelmän tehokkuustavoitteet (Ryyänen 2004, 81; Ryyänen 2006, 5–6) eli pitkälti samanlaiset tavoitteet kuin omavastuisessa ja omaehtoisessa aluekehittämisessä ovat. Kansalaisyhteiskuntapolitiikka, joka sisältää kansalaiskäsitteen poliittisen ulottuvuuden eli osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden ja kansalaisvastuun eikä vain sitoutumista siviiliyhteiskuntaan (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 48; Ryyänen 2004, 65) ei ole pystynyt syrjäyttämään rationaalisuuteen perustuvaa hyvinvointivaltiopolitiikkaa (vrt. Jyränki 2000, 61). Rationaalisuus tarkoittaa usein keskitettyä ohjausta tai ainakin rationaalista suunnittelumenettelyä, jossa tavoitteet ja toiminnan raamit asetetaan hallinnon ylätasolla ja keinovalikoiman osittainen valinta jää paikallis- ja aluetasolle. Rationaalista viranomais- ja hyvinvointiyhteiskuntaa kritisoidaan sen passivoivasta vaikutuksesta (mm. Etzioni 1993), mikä tekee ihmisistä yhteiskunnan tuesta riippuvaisia omaehtoisuuden ja omavastuisuuden vähetessä. Samoin epäillään, voiko viranomaisyhteiskunnassa syntyä henkisiä edellytyksiä todelliselle paikalliselle kansalaisvastuullisuudelle ja omatoimisuudelle (vrt. Ryyänen 2004).

Hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan tavoitteet voivat yhdistyä valtion toimiessa takaajavaltiona huolehtien kansalaisten

sosiaalisesta turvallisuudesta, minimitoimeentulosta, yksityisen talouselämän toimintaedellytysten parantamisesta tai ohjattaessa talouselämän kulkua ja aktivoimassa kansalaisten ja heidän organisaatioidensa voimia ja omaehtoista toimintaa (vrt. Jyränki 2000, 61; Franzius 2003, 493; Ryyänen 2004, 59, 62). Tällainen yhteiskunnan sosiaalisen järjestyksen ja toimintakykyisyyden varmistaminen sopii toimija- ja aluelähtöiseen ajatteluun, jos operatiivinen toiminnan suunnittelu, toiminta- ja resurssipäätökset ja toteutus jäävät alue- ja paikallistasoille. Tämä taas edellyttää uudistuksia aluekehitystyömalliin ohjelma- ja hanketasolla.

Peruskunnan keskeinen valta ja vastuu rajoittuvat omaan kuntaan, mutta verkostoituminen ja seutuistuminen vievät pohjaa kuntien hallinnollisilta rajoilta vaikeuttaen kunnan jäsenten määrittelyä ja heikentäen kuntien ohjausmahdollisuutta. Kuntien toimintatapaan ja organisoitumiseen kohdistuvat paineet voivat vahvistaa paikallista ja seudullista omavastuista ja itseohjautuvaa toimintaa ja vähentää hierarkkisia hallinto- ja ohjausjärjestelmiä, mutta ne aiheuttavat kysymyksiä demokratian, hallinnon joustavuuden ja kansalaisten lähiyhteisöön kiinnittymisen suhteen (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 34; Ryyänen 2004, 160). Kehitys vaikuttaa myös kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden toimintaan, mikä on nähtävissä aluekehitystyössäkin.

Paikallisen ja alueellisen itsehallinnon järjestelmän ainoa virallinen taso on kunta (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 14), mutta käytännössä sen ja maakuntahallinnon väliin on rajallisten resurssien vuoksi tullut erilaisia talous-, palvelu-, hallinto-, elinkeino- ja kehittämistehtäviä hoitavia seutukuntia, joista osa ylittää ns. strategisten alueiden tasolle (vrt. Ryyänen 2004, 65). Kuntayhteistyö perustuu kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin (10 artikla) ja kuntalakiin (L 365/1995, §3, 76). Paikallisviranomaisilla ja kunnilla on organisaatio- ja yhteistoimintavalta eli oikeus tehtäviä hoitaessaan lain antamissa rajoissa, omavastuisesti, oman harkinnan pohjalta ja paikallisen väestön eduksi tehdä yhteistyötä toisten kuntien kanssa ja muodostaa yhteisiä instituutioita (Ryyänen 2004, 49), mikä on itsehallinnon ydintä (Ryyänen 2004, 49; Heuru 2003, 94). Kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti

hoidettavaksi säädettyjä tehtäviä tai sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä (L 365/1995, 3 §).

Kuntien pakkojäsenyydestä muun muassa maakunnan liittoon tai sairaanhoitopiiriin säädetään erikseen. Pakkokuntayhtymissä jäsenkunnan ei ole ilman suostumustaan pakko osallistua vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja niiden kustannuksiin (L 365/1995, 79 §), mutta käytännössä kustannuksista yleensä vastaavat jäsenkunnat perussopimuksen mukaan (L 365/1995, 83 §). Maakuntaorganien tehtävät ovat rajatumpia kuin kuntien tehtävät, sillä seudullisilla ja maakunnallisilla kuntayhtymillä ei ole peruskuntien tavoin yleistoimivaltuutta ja toiminnot suuntautuvat yleensä hallinnon sisälle (Ryynänen 2004, 63; Ryynänen 2006, 9). Kuntien muodostamat maakunnan liitot saivat lakisääteisiä aluekehitystehtäviä vuoden 1993 aluekehityslaisissa (L 1135/93) ja EU-jäsenyys vahvisti niiden asemaa maakuntakaavoikseen liittyen (Ryynänen 2004, 321; Maankäyttö- ja rakennuslaki 3 §).

Jos alueellisen itsehallinnon eurooppalainen peruskirja eli alueellisen itsehallinnon eurooppalainen peruskirja hyväksytään (Cdr 39/2000 fin), maakuntien ja alueiden asema vahvistunee. Toisaalla seutuistumisen, maakunnallistumisen ja muun yhteiskuntarakenteen kehityksen pelätään jopa tyhjentävän kunnan tehtävistään ja hävittävän kaksipiortainen kuntajärjestelmä ja nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon ja hylkäävän kuntaperustainen hallinto- ja palveludoktriinin (Ryynänen 2004, 162).

Aluelain mukaisten toimien kohdentamista ja porrastamista varten määritelty aluejakokin perustuu seutukuntajakoon, ei peruskuntien rajoihin. Seutukunnan oikeudellinen määritys lähtee toiminnalliselta pohjalta, (=toiminnallinen kuntaryhmä, pientalousoalue) ja se perustuu työssäkäyntiin, asiointiin, kuntien väliseen yhteistyöhön ja liikenneoloihin (Ryynänen 2004; 176, L 1135/1993, 7 §; L 602/2002, 38 §). Seutujen toimintatapojen ja päätöksenteon muotoutuessa, mutta vanhojen hallintorakenteiden säilyessä, syntyy hallinnon sekavuutta, läpinäkymättömyyttä ja kansalaisille ja muille toimijoille epäselvyyttä kuka vastaa tai

päätää mistäkin (vrt. Ryyänen 2006, 7–9; SOU 1999:116). Tehtävien ja vastuun siirtyessä peruskuntia laajemmille orgaaneille ollaan kansanvallan ja autonomian kannalta harmaalla alueella (Ryyänen 2004, 321–322), kun peruskunnan toimielimet eivät enää voi rajojensa sisälläkään päättää yksin vaan joutuvat huomioimaan useita toimijoita ja yhteen sovittamaan erilaisia intressejä. Itsehallinnon korostama suorilla vaaleilla valitun toimielimen ensisijaisuus päätöksenteossa, poliittisessa määräysvallassa ja kontrollissa kyseenalaistuu (L365/1995, 86§; L 1135/1993, 2 §) ja vastuukysymykset monimutkaistuvat. Seutukuntien hallintomallit vaihtelevat kuntayhtymistä osakeyhtiöihin ja demokratia toteutuu tapauskohtaisesti. Hallinnossa on viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, jotka käyttävät muodollista ja toiminnallista valtaa. Maakuntavaltuuston jäsenet ovat jäsenkuntien valtuutettuja ja siten osittain sidoksissa peruskuntien päätöksentekoon. Peruskuntien ja kansalaisten oikeuksia kuitenkin turvaa se, että kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen jäsenkunta tai sen jäsen, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi koskee (L365/1995, 92 §). Kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä voi tehdä oikaisun sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. Muutoksenhakuoikeuden toteutuminen on kuitenkin epävarmaa (vrt. Ryyänen 1991, 68).

Seutuorganien hallintotavasta riippumatta kansalaisilla on yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (Perustuslaki 2 § 2 mom.). Kansalaisten asemaa vahvistaisi suoralla kansanvaalilla valitun seutuvaltuuston ja suoran demokratian keinojen käyttöönotto, jotka myös sitouttaisivat kansalaisia seudullisella tasolla. (Ryyänen 2006, 5, 8; Paikallisen itsehallinnon peruskirja, 3 artikla; SOU 2001, 381). Osallisuuden tasoja seutukunnissakin voivat olla: 1) tieto-osallisuus eli kuntalaisten oikeus tiedon saamiseen ja tuottamiseen, 2) suunnitteluosallisuus eli kuntaorganisaation ja kansalaisten välistä, valmisteluun liittyvää, tieto-osallisuutta syvempää vuorovaikutusta, 3) päätösosallisuus eli kansalaisten suoraa osallistumista palvelujen tuottamista tai omaa

asuinaluetta koskeviin päätöksiin, 4) toiminta-osallisuus eli kansalaisten oma toiminta elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksiköissä (VN selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002, 4). Demokratia-osallisuus lisää kansalaisten virallista valtaa, mutta alhainen vaaliosallisuus ja eri ryhmien epätasainen edustavuus vähentävät sen vaikutusta (vrt. Ryynänen 2006, 5). Suoria osallistumiskeinoja ovat osa-aluehallinto, tiedotus ja kuuleminen, asiakasdemokratia, palveluissa valinnanvapaus, yhteistyö kunnan tehtävien hoitamisessa, asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon avustaminen, kunnallinen neuvoa antava kansanäänestys ja kuntalaisten aloiteoikeus (L 365/1995, 15 §; 27 §, 29 §, 30 §; L 365/1995, 28 §). Ne eivät välttämättä korjaa todellista demokratiavajetta, mutta päättäjät joutuvat perustelemaan päätöksiään paremmin vastatessaan niistä suoraan kansalaisille (Ryynänen 2003, 6–7).

Suorat vaikutuskeinot sopivat omaehtoiseen ja -vastuiseen aluekehitystyön. Kansalaiset voivat käyttää suoraa vaikuttamista ja ensimmäisen asteen valtaa erilaisissa kuntamuodostelmissa päättäessään osallisuudestaan yhteisiin vapaaharkintaisiin hankkeisiin. Suoran vaikuttamisen vaarana voi olla lyhytnäköisten kansalaistoiveiden korostuminen ja ristiriitaisuus yleisen edun, pitkäjänteisen, kokonaisvaltaisen kehittämisen kanssa (vrt. Ryynänen 2006, 5, viittaus myös Witte 2001, 15–18; Heuru & Mennola & Ryynänen 2001, 34). Kansalaisten ja yksityisten toimijoiden valtaan yleensä vaikuttaa niiden tietoisuus päätöksentekojärjestelmästä ja omista oikeuksista sekä erilaiset kykytekijät, jotka jakavat valtaa epätasaisesti kansalaisten kesken. Osallisuutta turvataan hallintomenettelylailla ja viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevalla lailla ja kuntalailla, jonka mukaan valtuustolla on velvollisuus huolehtia kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (L 365/1995, 27§). Kansalaisten suora vaikuttaminen ja näkemysten päätöksentekoon saaminen riippuvat hallintokulttuurista, luottamuselinten ja virkakunnan halusta vuorovaikutukseen ja siitä, näkevätkö luottamushenkilöt itsensä kansan vai virkakoneiston edustajana (L 356/95; Heuru &

Mennola & Ryyänen 2001, 49; Ryyänen 2004, 178). Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksissa suoran, nykyoloissa vaikuttavamman ”pienen” demokratian alue on helpommin ja vapaammin kehitettävissä kuin juridisen, lailla säädellyn demokratian (Hautamäki 1995, 22).

Seutu- ja aluehallinnon yhteydessä keskustellaan alueellisesta hallintamallista (regional governance), jossa toimitaan verkostomaisessa toimintaympäristössä ja hallinnan rakenne on tehtävä- ja toimintasidonnainen ja hierarkkisen johdon ja valvonnan korvaavat yhteistyö, koordinaatio ja sopiminen (Ryyänen 2004, 28, 32–33). Se voi olla jatkuvaa tai hankekohtaista, virallista, epävirallista, yksityisoikeudellista ja julkisoikeudellista. Kansanvallan kannalta ongelmallisia ovat kansanvaltaisen kontrollin ulkopuolella olevat toiminnallisesti syntyvät, epäviralliset ja yksityisoikeudelliset yhteistyömuodot (Ryyänen 2004, 179, 285), jotka lisääntyvät. Seutujen organisointimallin löytäminen, sen oikeudellinen ohjaaminen ja sijoitus perinteiseen hallintoon ei ole helppoa yhteiskuntakehityksen vaatimusten, päätösten laillisen ja moraalisen hyväksyttävyyden, kansanvaltaisuuden ja hallinnon tehokkuuden vaatimusten vuoksi (vrt. Ryyänen 2004, 25, 27, 311). Alueyhteistyöhön tarvitaan viranomaisten toimivaltuuksia, kansalaisten oikeuksia, osallistumista ja vaikuttamista koskevia muodollisia sääntöjä, vakiintuneita hallinto-oikeudellisia periaatteita kuten objektiivisuus, suhteellisuus, vastuullisuus ja hallinto-oikeudelta uudella tavalla määriteltyjä perusteita sovitettaessa päätöksiä legiimiin hallintoon (Ryyänen 2004, 24–25, 183, 279; Ryyänen 2006, 10).

Seutuistumista edellytetään ja edistetään, mutta Suomen valtiosuuslainsäädännössä ei ole seudullista ulottuvuutta (Ryyänen 2004, 184–188) yhteistoimintajärjestelyjen yleisen rahoitusongelman korjaamiseksi. Seutukuntien ja kunnallisen itsehallinnon välinen selkiytymätön tilanne ja seututoiminnan ja rahoituksen erilainen organisoituminen näkyy aluekehitystyössä ja monimutkaistaa entisestäänkin vaikeaa rahoitusjärjestelmää, kuten kuntaosuuksista päättämistä.

Keskeisiäkin julkisia tehtäviä voivat lain nojalla ja tarkoituksenmukaisuussyistä, perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia vaarantamatta, hoitaa myös yhtiöt, yksityiset, julkiset organisaatiot ja yhteisöt, joiden viranomaisilla ovat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin valtuuttavalla viranomaisella (Harjula & Prättälä 2004, 20, 28–29, 234; Heuru 2003, 66; Ryyänen 2003, 6–8; Perustulaki § 124; L 802/1993; VN:n päätös 847/1993). Silloinkin merkittävän julkisen vallan käyttö säilyy viranomaisella ja julkisella vallalla, joka on institutionalisoitunutta, luovuttamatonta ja jolla on velvoittava ominaisuus eli julkisen vallan subjektilla on oikeus ja velvollisuus käyttää sitä. Esimerkiksi seutukokeilualueen kunnat voivat antaa niin sanottuja siirrettyjä tehtäviä ja päätösvaltaa yhteisölle tai säätiölle, joilla on edellytykset hoitaa niitä. Kuntien on kuitenkin voitava käyttää niissä päätösvaltaa edustuksen kautta vallan säilyessä peruskunnan kontrollissa. Siirrettyjä tehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla ja yhteisöjen ja säätiöiden tulee noudattaa hallintomenettelylakia (598/1982), asiakirjan lähettämisestä annettua lakia (74/1954), tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966), kielilakia (148/1922) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Tämä rajaa niiden toimintamahdollisuuksia ja merkitsee lähinnä muodollista vastuuta.

EU on tuonut uuden tason toiminta- ja hallintosuhteisiin ja lisäänyt paikallisten toimijoiden vaikuttamisen ja oikeussuojan tarvetta myös EU-tasojen suuntaan (Paikallisen itsehallinnon peruskirja, 11 artikla; Ryyänen 2006, 3). Kuntatason ja EU:n oikeussuhteissa aluekehittäminen on yksi keskeinen aihe (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001; 30, Ryyänen 2003, 96; Ryyänen 2004, 79). EU pyrkii normi- ja poliittisen vallan avulla integroimaan eri alueet ja niiden toimijat yhteiseen Eurooppaan (EU Commission 13.7.2006, 10–11) pärjätäkseen globaalissa kilpailussa. EU:n, kansallisvaltion ja alue- ja paikallisviranomaisten välistä työn- ja vastuunjakoja määrittävät pitkälti asiakohtaiset tekijät, tarkoituksenmukaisuus ja vertikaalinen vallanjako ja toimivaltasuhteet (Ryyänen 2004, 51–52, 59; viittaus Leisner 1994, 422). Koko kuntatasolle, erityisesti

väestökadon myötä poliittista vaikutusvaltaansa menettäville kehitysalueille, tärkeä kysymys on, miten ne voivat tässä monisuhdeverkostossa vaikuttaa itselleen velvoitteita antavan lainsäädännön valmisteluun ja turvata oikeutensa (Selvitys kuntien itsehallinnon... 1999, 159). Kunnat ovat EU:n jäsenvaltioiden osia ja keskeisiä EU-päätösten ja -normien toteuttajia (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 25), mutta niillä ja alueilla ei ole virallista osallisuutta EU-säädösten valmistelussa. Kuntia kuullaan sattumanvarausta ja tapauskohtaista (Ryynänen 2003, 17). Virallinen vaikuttaminen tapahtuu valtiotasolta EU:iin. Kunnat ja maakunnat pyrkivät vaikuttamaan päätöksiin, alue- ja rakennepolitiikan ehtoihin ja ohjelmiin epävirallisilla vaikutusvallan keinoilla itse tai Brysselissä edustajien kautta. Tilanne paranee, jos EU:n komission hallinnon valkoisessa kirjassa (KOM 2001, 428) esitetty verkostoitumiseen ja suoraan kumppanuuteen perustuva jäsenvaltioiden alue- ja paikallistason näkemysten kytkeminen EU:n hallintoon toteutuu. Kansalaisten suoran vaikuttamisen arvioidaan paranevan myös, jos EU muuttuu valtioiden yhteisöstä kansalaisten yhteisöksi kansalaisten voidessa osallistua unionin asioihin suoraan yksilöinä ja erilaisten liittojen ammatillisten järjestöjen ja yhdistysten kautta (Ryynänen 2003, 91). Vaarana voi olla sektoroituminen, professionalismismi ja yksityisten intressiryhmien etujen meneminen yhteisten etujen edelle ja vastuunkantajien entistä vaikeampi määrittely.

Julkisella valvonnalla ja kontrollilla halutaan turvata kansanvaltaa ja kansalaisten oikeuksia ja varmistaa, että julkista, byrokraattisesta järjestelmästä (kunta, valtio, EU) lähtevää valtaa käytetään monien eikä harvojen ehdoilla (vrt. Heuru & Mennola & Ryynänen 2001, 51), mutta ne ovat myös vaikuttavia valtatekijöitä. Niillä turvataan yksityisen toimijan suojaa ja oikeutta suhteessa kunnan, valtion tai EU-elinten päätöksentekoon. Aluekehitystyön hallinnoinnissa niistä on tullut hyvin keskeisiä ja keskustelua käydäänkin, mikä on riittävä, kansalaisten oikeudet ja lainmukaisen päätöksenteon turvaava valvonnan ja kontrollin määrä ja milloin niistä tulee byrokraattista rakennevaltaa ja itseisarvoja.

Päätöksentekijän tietoisuus julkisen valvonnan ja kontrollin olemassaolosta, lisää niiden vastuullisuutta (vrt. Bovens 1998) ja samalla toimijoiden passiivista valtaa. Toimijan perätessä hallintomenettelyyn liittyvää oikeusturvaa oikaisupyynnöllä, valituksella tai kantelulla oikeus muuttuu toimijan aktiiviseksi vallankäytöksi ja päätöksentekijän vastuu aktivoituu. Hankepäämiehen ja -toimijoiden vastuullisuuteen vaikuttaa ennakkollisesti tieto, että ne ovat vastuussa rahoituksen myöntäjälle eikä vastuuta voi siirtää esimerkiksi hankkeen ohjausryhmälle (A 1225 § 17). Hallinnollisen toiminnan säädösidonnaisuus ja toimijan oikeudet ohjaavat hallintotoimintaa ennakolta, mutta ne voivat myös kahlita oikeanaikaista päätöksentekoa, jos päätöksentekijä kontrollin, valvonnan ja vastuun pelossa välttää hankalan päätöksen tekemistä, ei tee sitä ollenkaan tai viivyyttää siten, että päätöksellä ei ole enää merkitystä. Tässä yhteydessä on huomioitava myös hallinto-oikeudellinen ankaran virkavastuun periaate (vrt. Heuru 2003, 396).

EU:n ja kansallisvaltion aluekehitysvaroja allokoidaan monivaiheisen prosessin kautta kansallis- ja aluetasolle ja lopulta toimijoille. EU valvoo kansallista järjestelmää, jolla on myöntämiensä rakennerahastovarojen käytöstä, valvonnasta ja tarkastuksesta ensisijainen vastuu (L 1353/1999 5 luku 25 §). Keskushallinto valvoo aluetason järjestelmää, jonka tehtäväksi pääosin jää toimijoiden varojen käytön laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonta ja kontrolli, joskin toimijoihin kohdistuu myös EU:n suoraa valvontaa. Valvontaa on hankeaikana ja sen päättyessä. Ex ante -arvioinnista on tullut ennakkollisen valvonnan muoto. Kuntatason toimijat voivat kontrolloida poliittista päätöksentekoa käyttäessään äänioikeutta eduskunta- ja EU:n parlamenttivaaleissa ja hallinnollisia päätöksiä hallinto-oikeudellisella muutoksenhaulla. Oikeuksien valvontaan ryhtymiseen vaikuttavaa kuinka tärkeä hanke on alueen, hanketoimijoiden tai hyödynsaajien kannalta ja miten ratkaisevia aluekehitysvarat ovat hankkeen toteutukselle. Jos päätös ei tyydytä, yksityisen hanketoimijan on helpompi luopua hankkeesta kuin kunnan, jolla itsellään on lakisääteistä aluekehitysvastuuta.

Kuntatason toimijoilla ei ole aluekehitysvarojen myöntämisvaltuutta, vaikka ne osallistuvat verovaroin rahoitukseen. Jos ne saisivat myöntämisvaltuutta, valvonnan ja kontrollin kannalta tuskin ongelmia tulisi huomioiden suomalaisen valvontakulttuurin ja -järjestelmän. Tilannetta voi verrata esimerkiksi työvoimahallinnon starttirahan myöntämisyjärjestelmään, jossa ratkaisovalta on paikallistasolla. Jos kyse on itsehallintoon liittyvistä tehtävistä, toimii normaali kunnallinen oikeussuoja ja jos jako katsotaan siirretyksi tehtäväksi, voivat ylemmät viranomaiset valvoa tarkoituksenmukaisuutta (vrt. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000). Tämä antaa valvovalle taholle myös mahdollisuuden aktiiviseen vallankäyttöön ja lopullisen päätösvallan siirtymiseen ylemmälle tasolle. Tällöin tulisi kuntatason toimijoiden kannalta yksi hallintoporras lisää.

Valtion valvonta kuntia kohtaan voi olla laillisuusvalvontaa, ei tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Sitä katsotaan tarvittavan laillisuuden valvonnassa ja virheratkaisujen korjaamisessa (jälkikäteinen valvonta) ja ennakoivan (etukäteisvalvonta) valvonnan olevan mahdollista vain neuvonnan ja informaatio-ohjauksen kautta ja tällöinkin on selvästi ilmaistava, ettei kyse ole kuntia oikeudellisesti sitovasta säätelystä (Komiteamietintö 1993:33, 154–155; Ryyänen 2006, 13; Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 1999, 159–160). Paikallinen itsehallinto haluaa valtion valvonnan olevan yleispiirteistä ja kunnallisten päätösten alisteisuutta halutaan mahdollisimman vähän tai ei ollenkaan. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66 / 1991, 8 artikla; L 1180/91; A 6.9.1991, 8 artikla) mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä tavoilla ja niissä tapauksissa kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. Näin pyritään varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattaminen tai paikallisille viranomaisille siirrettyjen tehtävien tarkoituksenmukaisuus. Valvonnan laajuuden on oltava sopivassa suhteessa (suhteellisuusperiaate) suojeltavien etujen tärkeyteen. Käytännössä tämä merkitsee, että valtion valvonta kunnan yleistoimivaltaan kuuluvissa tehtävissä (esim. elinkeinopolitiikka) on mahdollista vain lainkäytöllä. Lailla erikseen säädetyissä tehtävissä (yhteis-

vastuulla oleva hyvinvointipalvelut) toimisi yhteistoiminnallinen vastuunotto, mutta kansalaisasiat kuuluisivat hyvin huonosti valtionvalvonnan piiriin. (Ryynänen 2003, 72.)

Lääninhallitusten laaja kuntiin kohdistunut yleis-, suunnittelu- ja valtionosuusvalvonta vähenivät tai päättyivät 1990-luvulla muun muassa aluekehitysvastuun siirtyessä maakunnan liitolle uutta kuntalakia säädettäessä ja tilanne muuttuu edelleen läänien lakkautuessa 2010. Lääninhallitus ja sisäministeriö seuraavat yleisesti kuntien toimintaa, taloutta ja kehitystä (L 365/1995, 8 §; LH laki 2 §; Harjula & Prättälä 2004, 7). Valtion ja kuntien välillä on neuvottelumenettely laajakantoisista kunnallishallinnon ja talouden asioista ja valtion ja kunnallishallinnon yhteen sovituksista. Lääninhallituksilla on edelleen 2007–2013 ohjelmakaudella rakennerahasto- ja kansallisiin varoihin kuuluvaa myöntämisoikeutta eli resurssivaltaa. Silloin lääninhallitus käyttää normiperusteista valvontavaltaa ja rahoituspäätöstä tehdessään harkintavaltaa aluelainsäädännön perusteella. Lääninhallituksen viranhaltijat, etenkin maaherra, voivat käyttää ja käyttävät toiminnallista vaikutusvaltaa kannanotoillaan alueensa kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Vaikka valtionvalvonnasta ja ohjauksesta on tullut yleispiirteisempää ja lääninhallitusten valvontarooli on muuttunut yhteistyösuhteen suuntaan (Hoikka et al. 1999, 155; Heuru & Mennola & Ryynänen 2001, 42), perustellaan valtion valvontaa edelleenkin usein hallinnon yhtenäisyydestä huolehtimisella, julkisen vallan yhteisvastuulla perusoikeuksien ja -palveluista toteuttamisessa, yksityistämisestä huolimatta olevalla valtion vastuulla, viranomaisten toimintaa yleisesti koskevilla asioilla ja sillä, että viranomaisten kumppanuusperusteinen toiminta tai kunnallisen itsehallinnon laaja omavastuisuus eivät ole kovin muuttaneet valvontakäytäntöjä. (L 356/95; Ryynänen 2004, 59; Ryynänen 2006, 3, 11–12; Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp; hallintovaliokunnan mietintö 8/2000 vp; Heuru & Mennola & Ryynänen 2001, 17). Aluepolitiikan puolella valtio kuitenkin koko ajan pyrkii siirtämään vastuuta kunta- ja paikallistasolle.

Valtiotason suoran valvonnan vähetessä usein lisätään muuta normitasoista valvontaa tai menettelyjä kuten lakisääteistä arviointia, kansallisia toimintaohjelmia ja strategioita. Valvonnan, kontrollin ja sääntelyn nähdään jopa lisääntyneen. (Selvitys kuntien itsehallinnon... 1999, 159; Hautamäki 1995, 19; Hoikka et al. 1999, 155; Heuru & Mennola & Ryyänen 2001 43.) Seurantajärjestelmien ja arviointien merkityksen kasvaessa (Hoikka et al. 1999, 155), alemmanasteisilla normeilla määritellystä toiminnasta tulee arvopohjainen ja tarkoituksenmukaisuusperusteinen valtatekijä, minkä vuoksi arviointia ja valvontaa on esitetty pidettäväksi erillään (Selvitys kuntien itsehallinnon... 1999, 159–160). Yksityistäminenkään ei aina tarkoita sääntelyn purkamista vaan entistä monimutkaisempaa ja yksityiskohtaisempaa säädöstöä, jolla julkinen valta pyrkii säätelemään yksityistä valtaa (Franzius 2003, 516–517; Ryyänen 2004, 59–60).

Aluekehitystyössä arvioinnin ja arviointijärjestelmien merkitys on kasvanut huomattavasti rahoituskaudesta toiseen. Ohjelmien ja isojen hankkeiden ennakoarviointi vaikuttaa rahoitusratkaisuihin arvioinnin merkityksessä etukäteisvalvontaa ja alistusjärjestelmää. Jos arviointi on konsultoivaa ja neuvovaa, sen luonne muuttuu vallankäytöstä yhteistoiminnaksi ja yhteisvastuuksi. Hankkeita arvioidaan ennakolta keskenään myös kilpailuttamisen kautta, mikä lisää alueiden välistä kilpailua ja kertoo yleisemmin markkina- ja kilpailuvaltion aseman vahvistumisesta (vrt. Lundqvist 1991, 25–27; Ryyänen 1992, 17), jossa konfliktien ratkaisu (= kilpailu kehittämisresursseista) tehdään kilpailun kautta, joskin valtionhallinnon määrittämin kriteerein. Aiemmin valvonnan teki rahoittaja ja arvioinnin rahoittaja, hankepäämies, hankeorganisaatio, ohjausryhmä, hyödynsaajat ja rahoittajat. Nyt arviointiin on tullut myös erikoistunut, hankkeiden ulkopuolinen, usein reviiriään varjeleva asiantuntijaryhmä (vrt. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 123), josta on tullut uusi, vaikuttava valtakkerostuma. Ulkopuolisten asiantuntijoiden näkemyksille on sija, mutta niiden ongelma voi olla tilaajan ja tekijän välinen riippuvuus, joka vaikuttaa tiedon luotettavuuteen ja ulkopuolisen on vaikea kontrolloida asian-

tuntijatiedon luotettavuutta. Muun muassa tiedeyhteisöjen asema on vaikea niiden joutuessa hankkimaan toimintaansa ulkopuolista rahoitusta (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 125).

4.1.2 Resurssit vallan ja vastuun näkökulmasta

Erilaiset resurssit ovat vaikuttavia valtatekijöitä. Paikallisen itsehallinnon todelliset mahdollisuudet riippuvat taloudellisista voimavaroista (vrt. Selvitys kuntien itsehallinnon... 1999, 159) Sama tilanne on aluelähtöisessä kehittämistyössä. Periaatteessa (paikallisen itsehallinnon peruskirja, 9 artikla) kunnilla tulisi olla kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeus riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin ja niistä määräämiseen toimivaltuuksiensa rajoissa eikä yleensä niille myönnettäviä taloudellisia tukia saisi sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Rahoitusjärjestelmiltä odotetaan moninaisuutta ja joustavuutta, jotta ne seuraisivat paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä mahdollisimman hyvin. Taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojelemiseksi ja rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutuksien korjaamiseksi itsehallinnon peruskirjassa edellytetään taloudellisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa. Suomi ei kuitenkaan ole sitoutunut ns. rahoitusperiaatteeseen, vaikka onkin ilman varauksia hyväksynyt paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Kuntatason kannalta tärkeän rahoitusperiaatteen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa (mm. Heuru & Mennola & Ryyänen, 2001 40; Harjula & Prättälä 2004, 14; Ryyänen 2006, 2).

Kunnat osallistuvat aluekehitystyöhön normaalilla vero- ja tulorahoituksella. Kuntien yleisen taloudellisen aseman perusta määritellään kansallisella tasolla valtion ja kuntien välisillä neuvotteluilla (mm. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 26), mutta rahoitusjärjestelmien ja rahoitustason riittävydestä

keskustellaan. Kunnat voivat käyttää varoja toimivaltansa rajoissa ja paikallistason muut toimijat oman harkintansa mukaan. Käytännössä kuntien taloudellinen harkintavalta ja liikkumavara ovat vähäiset valtion määritellesä suurimman osan kunnan tehtävistä. Valtio on peruspalvelujen rahoitusvastuusta huolimatta vetäytynyt niistä osittain pienentämällä valtionosuuksia (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 42). Kunnilla on omavastuinen verotus- ja talousvalta eli oikeus hoitaa itse taloutensa, käyttää budjettivaltaa ja verottaa kuntalaisia (Jyränki 2000, 152; Ryyänen 2004, 47). Säädetäessä kunnille uusia tehtäviä, pitäisi niiden hoidon edellytykset myös turvata (Komiteamietintö 1993:33, 154–155).

Kunta päättää veroprosentistaan, mutta verotusperusteista päätetään lailla (Heuru 2003, 94). Verotuotto vaihtelee ja pienimmät kertymät ovat usein alueilla, jotka kehittyäkseen tarvitsisivat eniten julkista rahaa yksityisen pääoman siirtyessä tuottoisimmille alueille. Kunnat voivat ottaa lainaa pääomaisijoituksiinsa, mutta taantuvien alueiden yleensä velkaisten kuntien kyky ottaa lisälainaa on vähäinen eikä yksityissektorin-kaan velanottokyky ole hyvä. Rahoittaakseen perus- tai elinkeinotoimintaansa kunnat joutuvat realisoimaan tuottavaa omaisuuttaan Kehitysalueilla ongelmana olevan yksityisten resurssien niukkuuden vuoksi kunnat joutuvat myös poikkeamaan kunnan toissijaisuusperiaatteesta ja ottamaan vastuulleen tehtäviä, joita yleensä yksityiset tahot hoitavat, kuten joidenkin toimijoiden aluekehityshankkeiden hankeaikaisen käyttöpääoman turvaamisen.

Kuntalaissa ei ole nimetty elinkeinopolitiikkaa, mutta kunnan tehtäviin kuuluu asukkaidensa hyvinvoinnin ja alueensa kestävä kehityksen edistäminen sekä aluelain mukainen aluekehitysvastuu yhdessä valtion kanssa (L 365/1995; L 602/2002). Aluekehitysvastuuta ei ole määritelty kunnan uudeksi tehtäväksi, jonka hoitamiseen ohjattaisiin riittävät varat. Elinkeino- ja elinkeinopolitiikan katsotaan kuuluvan kunnan toimialaan (HE 55/2002, 11) ja kuntien merkityksen alueensa kehittäjänä kasvaneen (HE 55/2002, 39–40) eli kuntataso tarvitsee kehittämisresursseja entistä enemmän. Yritykset ja kolmas sektori hankkivat

kehittämisesresursseja tuotoillaan ja käyttävät niitä myös omaa yritystään tai yhteisöään laajempiin hankkeisiin. Kunnan yritysluonteista toimintaa rajoittavat hallinnon periaatteet ja lainsäädäntö (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 14; Harjula & Prättälä 2004, 105–106). Yleistoi-mivaltuuden (L 365/1994 2 §) nojalla kunta voi osallistua elinkeinoelämän edellytysten kehittämiseen ja elinkeinotoimintaan hyvin harkitusti huomioiden erityisolosuhteet ja sen, että yksityinen toimija ei sitä toteuta (Harjula & Prättälä 2004, 110). Elinkeinopolitiikalla (mm. hyvinvointipalvelua, asuntotuotantoa, kaavoitusta, koulutusta, fyysisen ja kulttuurinen toimintaympäristön rakentamista) luodaan ihmisille edellytyksiä hankkia toimeentuloa, työllistää itsensä tai työllistää toisia ihmisiä (Uusitalo 1990, 26–27, 37; Hautamäki 2002, 137). Toimia määrittävät tehtävien paikallisuus, yleishyödyllisyys ja yhteisyys ja niitä toteuttaessaan kunnan on huomioitava yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet, tarkoitussidonnaisuus ja yksityisen tukemisen kieltö (Harjula & Prättälä 2004, 98, 100–101, 108–109). Käytännössä kunnan elinkeinopolitiikan rajat ovat pitkälti muotoutuneet oikeuskäytännöissä (Uusitalo 1990, 28) hallintotuomioistuimille jäädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Vaikka kunta voi osallistua yritystoimintaan vain yleishyödyllisten tarpeiden vuoksi, ovat kunnat laajentaneet liiketoimintaansa, osallistuvat kehitys- ja riskirahoitusyhtiöihin ja hoitavat perinteisesti valtion asiana pidettävää investointeja houkuttelevaa talouspolitiikkaakin (Heuru & Mennola & Ryyänen 2001, 26; Ryyänen 2003, 92). Yritysriskin ottaminen takauksella ei kuntalain mukaan ole kielletty, mutta se edellyttää erityistä pidättyvyyttä ja takauksen suhteuttamista kunnan kantokykyyn (Harjula & Prättälä 2004, 117–118). Niin sanottujen kansalaisasioiden hoitamiseen liittyen kunta voi osallistua myös aluettaan laajempiin tai yksityis- tai kolmannen sektorin hankkeisiin. Yritystoiminta perustuu kannattavuusnäkökohtiin. Myös kunnat joutuvat arvioimaan tarkasti kehittämis- ja työllistämisvastuun ja toisaalta taloudellisten riskien välistä suhdetta, sillä virheinvestointien, verotulojen suunniteltua hitaamman kertymän tai työllisyyden toivottua vähäisemmän

paranemisen vuoksi kuntatalous voi joutua kriisiin (Uusitalo 1990, 40; Hautamäki 2002, 126).

Työvoiman vapaata liikkuvuutta, julkisia hankintoja, yritysten sijoittautumisoikeutta ja valtion tukea määrittävien EU-säädösten vaikutukset ulottuvat kuntatasolle (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 25; Mäenpää 1997, 39–40). Suorien yritystukien pelätään vääristävän vapaata kilpailua eikä tämä perinteisen aluepolitiikan vahva keino ole enää sallittua. Aikaa ja resursseja vievä julkisten hankintojen, nykyisin myös hankkeiden kilpailuttaminen, on pahimmillaan yksi vallankäytön mekanismi ja aluekehityksen hidaste. Lähialueen yritykset voivat osallistua kilpailuun, mutta niitä ei voi suosia, vaikka se olisi aluekehityksen kannalta tarkoituksenmukaista. Kilpailuttamisella täytetään normit, mutta sen tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta pitäisi arvioida myös hallinnon toimien tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta. Monet yritykset ja organisaatiot eivät jätä tarjouksia prosessin työläyden vuoksi ja kokiessaan tarjouskierroksen pelkäksi muodollisuudeksi. Tarjousprosessiin osallistuvat ensisijassa ne, joilla on tieto prosessista sekä taitoa, resursseja ja aikaa laskea ja jättää tarjouksia tai vahva taloudellinen asema, kuten verovaroin toimivilla julkisilla laitoksilla ja organisaatioilla.

Aluekehitystyössä pyritään yritysvetoisuuteen ja kunnilta odotetaan lähinnä yritystoiminnan edellytysten luomista (Hautamäki 2002, 137). Yrityksillä ei ole säädöksellistä yhteiskuntavastuuta, mutta niiden ollessa kunnan vastuullisia jäseniä, niiltäkin voidaan odottaa ainakin moraalista vastuuta etenkin, jos paikallisyhteisö tai julkisvalta on edistänyt tai avustanut yritystoimintaa. Yritysten päätöksissä korostuvat yritystaloudelliset perusteet. Moraalisia tekijöitä, yhteiskunnan yleistä etua tai laajempaa aluekehitysnäkemyistä ne huomioivat sen mukaan, miten niiden arvioidaan vaikuttavan liiketoiminnan tulokseen (Kopperi 2002, 52–53). Yritysten yhteiskuntavastuuntuntoon voidaan pyrkiä vaikuttamaan asiakkaiden arvojen kautta (m.t., 52–53), joskin ostovoimaltaan heikoilla alueilla tämä valtakeino voi olla hyvin heikko. Kumppanuushankkeissa tai kun julkissektorin instituutiota ei pidetä sopivimpana riskinottajana,

suunnataan yrityksille riskirahoitusta, jotta ne ottavat perinteisesti julkiselle sektorille kuluvaan riskiä ja vastuuta ja hoitavat riskialttiita toimintoja, (Comission of European... 13.7.2006, 12, 24). Näin ne osaltaan kantavat laajempaa yhteiskuntavastuuta ja hoitavat innovatiivista kehittämistyötä, jonka lopputulosta on vaikea ennakoita.

Kunnissa suuremmat linja- ja budjettipäätökset tehdään valtuustossa tai hallituksessa ja operatiiviset päätökset hallintosäännöstä riippuen usein viranhaltijatasolla ratkaisuvallan jäädessä harvoille. Aluekehitystyössä kuntatason edustajat osallistuvat monivaiheisiin ohjelma- ja suunnitteluprosesseihin suoraan tai edustajiensa kautta kunta-, seutu- tai maakuntatasolla. Tavoitteena on saada ennakolta valtaa hanketyövaiheeseen. Prosessissa keskusteluista ja esityksistä koosteita ja synteesejä tekevät suunnittelijat tai viranhaltijat ovat kuitenkin keskeisiä vallankäyttäjiä (vrt. Hänninen 1997, 36–49; Heiskanen 1998, 8). Ohjelmien toteutukseen kansallinen rahoitus tulee valtion talousarvioissa tarkoitukseen osoitetuista määrärahoista myönnettyjen valtuuksien puitteissa (L 602/2002, 5§). Ratkaisuvalltaa käyttävät valtion budjetin hyväksyvä eduskunta ja eri ministeriöt, jotka määrittelevät omia hallinnonalojaan varten alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana oman hallinnonalansa suunnittelua ja rahoitus määritellään budjettivuositain (L602/2002, 5§, 8 §). Eri osapuolet voivat laatia resurssien käyttöä ohjaavia, pelkkiä suunnitelmia sitovampia ohjelma- ja aiesopimuksia, mikä lisää kehittämisvastuuta. Tällöin vaikutus voi olla ohjelmaan sidottujen resurssien määrää suurempi kerrannaisineen, ellei hankerahoittajien vastuu rajoitu vain hallintoteknisesti muodollisesti oikeaan toimintaan (vrt. Sandberg & Ståhlberg 2000, 141–147) toiminnan tarkoituksen unohtuessa. Ohjelmiasopimukset ovat neuvottelujen tuloksia, jolloin todellinen valta ja vastuu määräytyvät myös vaikutusvallan eri keinoin. Ohjelmia toteuttavassa operatiivisessa toiminnassa hankkeisiin sitoudutaan erilaisilla panoksilla ja käytetään samalla resurssivaltaa. Ohjelmien ja hankkeiden määräaikaisuus ja lyhytkestoisuus vaikuttavat pitempiäaikaiseen sitoutumiseen ja vastuuseen ja antavat toisaalta useampia

tilaisuuksia vallankäytölle. Alueiden kehittämisen välineitä ja valtatekijöitä ovat ihmiset, luonto, talous sekä taitotieto ja osaaminen. Ohjelma- ja hanketyössä osaamisesta ja asiantuntijuu-desta on tullut on tullut itseään vahvistava tekijä.

Aluekehitysvastuussa olevat kuntapohjaiset maakunnan liitot voivat päättää joiltakin osin kansallisten ja EU-aluekehitysvarojen jaosta. Peruskunnat saavat uuden aluelain (L 602/2002) mukaan varoja suunnitteluun, mutta eivät voi jakaa niitä edelleen. Kunnat pääsevät osallisiksi aluekehitysvaroista hankepäämiehenä, hankeosallisena tai hyödynsaajana, jos niillä on riittävästi omarahoitusta. Kunnassa omarahoitusosuus ratkaistaan kunnan toimialakysymyksenä. Harkintaan vaikuttavat toimenpiteiden vaikuttavuus, aluepolitiikan yleinen hyväksyttävyys, usein myös se, että kehittämiseen saadaan kansainvälistä rahoitusta. Kuntien kansainvälinen toiminta on nykyisin paljolti elinkeinopolitiikkaa. Sen edellytetään olevan asukkaiden edun mukaista ja panostuksen olevan järkevässä suhteessa päämääriin. (Harjula & Prättälä 2004, 121–122; L 365/1995.) Taustalla on periaate, että julkinen vallan toiminnalla on sidonnaisuus yleiseen intressiin eli julkista valtaa ja toimintaa voi käyttää vain yleisen intressin, yleisen ja yhteisen edun edistämiseen (Heuru 2003, 66–67). Yleinen etu tai intressi sisältää oikeusturvan eli formaalisen rationaliteetin, legimitietin eli materiaalinen rationaliteetin ja tarkoituksenmukaisuuden eli vaikuttavuuden (Ryynänen 2004, 151, viittaus Kahl 2000, 533).

Uudessa aluelaissa (L 602/2002) näkyy yhteiskunnan vahvistuneen markkinaohjauksen hyväksyntä. Lain ensisijainen tavoite ei ole alueiden välisten kehittyneisyserojen vähentäminen vaan kilpailukykyisten alueiden kehittyminen ja sen avulla alueiden välisten kehityserojen tasapainottaminen koko maassa (myös Hautamäki 2002, 140). Yleistä kilpailukykyä lisäävä, kilpailukykyisiä alueita ja taloudellista kasvua tavoitteleva erilaistuva ja erilaistava kehittämisspolitiikka (vrt. Hautamäki 2002, 140) luo resurssiperusteista valtataistelua alueiden välillä ja sisällä polarisaation nopeutuessa. EU:n koheesipolitiikan linjauksissakin kilpailutalous korostuu, mutta niissä korostetaan Suomen kansallista aluepolitiikkaa vahvemmin myös eri alueiden välistä tasa-arvoa (Comission of European... 13.7.2006 39–40).

4.1.3 Hallintotoiminnan yleiset periaatteet vallan ja vastuun kannalta

Aluekehitystyöhön suoraan liittyviä, eriasteisia säädöksiä on lukuisia ja niiden lisäksi ovat muut, aluekehitystoiminnassa ja sen hallinnoinnissa huomioitavat kansalliset ja EU-säädökset. Järjestelmän hallinnan valtarakenne on monikerroksinen ja ohjelmaperusteisessa aluekehitystyössä on paljon hallinnollista toimintaa. Tieto aluekehitystyön säädösperustasta, järjestelmästä, organisaatioista tai toiminta- ja hallintomekanismeista antaa valtaa niitä hallitseville ja hyödyntäville toimijoille. Säädösten ja järjestelmän luojat voivat halutessaan turvata valtaansa ja siirtää vastuuta jo rakenteiden ja säädösten valmistelu- ja päätös vaiheessa.

Deregulaatio ja puitelakien yleistyminen ovat lisänneet hallinnon harkintavaltaa. Joustavien oikeusnormien säätämää vapaaharkintaista hallintotoimintaa joudutaan arvioimaan yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja viranhaltijoiden toimintaa säätelevien hyvän hallinnon periaatteiden pohjalta (Harjula & Prättälä 2004, 134). Osa niistä liittyy hallinnon itsekontrolliin, sisäiseen laadunhallintaan ja hallinnon aktiiviseen vastuuseen omasta toiminnastaan. Yleisillä periaatteilla halutaan yleisesti turvata vallan jakautumista, toimintojen hajautusta, kansalaisten itsemääräämisoikeutta, kansalaisten oikeusturvaa ja päätösten ja toiminnan lainalaisuutta (Ojala & Pöyhönen 1994, 14). EU:ssa uudella hallintatavalla tavoitellaan kansalaisten laajempaa määräämisoikeutta, instituutioiden ja päätöksenteon parempaa avoimuutta ja toimivuutta sekä kumppanuuden eri muotojen luomista ja verkottumista hallinnon eri tasojen välillä (Eurooppalaisen hallinnon valkoinen kirja 2001, 428; Ryyänen 2003, 32). Hyvä hallinto ja yksityisen ja julkisen sektorin dialogi kaikilla hallinnon tasoilla nähdään myös aluekehityksen yhtenä avaintekijänä (Comisson of European... 13.7.2006, 10, 30–32). Toisaalla keskustellaan yhteisen eurooppalaisen hallinnon ja hallintomallin järkevyydestä; voiko yhteinen, eurooppalainen hallinnon ideaalimalli toimia kaikkialla huomioiden eri maiden erilaiset järjestelmät ja perinteet ja tuleeko eurooppalaisesta

mallista enemmän pohjoismainen vai muuntuuko pohjoismainen hallinto eurooppalaiseksi (Ryynänen 2003, 34–35; Aarrevaara, 2001, 49), jolloin vaarana on entistä vähemmän paikallisia olosuhteita huomioiva hallinto.

Hallinnon yleisten periaatteiden tuntemus auttaa ymmärtämään ja kyseenalaistamaan aluekehitystyön monimutkaisia prosesseja sekä julkisen ja yksityisen kumppanuustoimintaan liittyviä omia moraalisia ja eettisiä haasteita. Hyvään hallintoon kuuluvat hallinnon läheisyys- ja virkamieshallintoperiaatteet, yhdenvertaisuus (tasapuolisuus, johdonmukaisuus), objektiviteetti (puolueettomuus, asiallisuus), virkamiesvastuu, lainalaisuus, tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus, hallinnon palveluperiaate, hallinnon läpinäkyvyys, palvelun kehittäminen, kansanvaltaisuus, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate. Hallinnon yhdenvertaisuusperiaate on myös hallitusmuotoon sisältyvä asia. (HM 5, 88, 92 §; Ryynänen 1991, 119–121, 129; Ojala & Pöyhönen 1994, 9, 14; Heuru & Mennola & Ryynänen 2001, 37; Ryynänen 2004, 52; 2006, 3, 8; Paikallisen itsehallinnon peruskirja, 4. luku 3 kappale; Euroopan unionisopimus 1991; Harjula & Prättälä 2004, 134.)

Perustuslaillisen virkamieshallinnon periaatteiden mukaan julkisvaltaa voivat käyttää vain virkamiehet (Heuru 2003, 396). Se tarkoittaa myös virkaan liittyvää hallinto-oikeudellista *virkevastuuta*, jonka kynnyks on matalampi ja ankarampi kuin kansalaisten yleinen oikeudellinen vastuu. Sen nähdään takaavan kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukaisen hoidon ja kansalaisten oikeussuojan (Heuru 2003, 396; HE 291/1993, 26–27). Virkevastuun ankaraus, hallintopäätöksen kuuluminen laajempaan hallintomenettelyprosessiin ja sen alisteisuus seuraavalle hallinnon tasolle jälkikäteistarkastukseen voi ilmetä käsittelyn ja päätöksenteon hitautena. Tästä on tullut erityisesti aluekehitystyön ongelma. Aluekehitystuen käytöstä annetussa ohjeessa (SM-ohje 2004) rahoituspäätöksen valmistelijaa kuitenkin velvoitetaan olemaan yhteydessä hakijaan valmistelun eri vaiheissa etenkin päätöksen viipyessä. Hallinnolliseen prosessiin kuuluva valmistelu on tärkeä osa päätöksentekoa ja aktiivista ennakkollista vastuunkantoa (Heuru 2003, 77). Vastuun kannalta valmistelun jälkeinen, päätöksentekoa edeltävä esittely

on tärkeä prosessin osa. Päällikkövirastoissa, kuten TE-keskukset, päällikkö tekee päätöksen, mutta esittelijä vastaa valmistelun lainmukaisuudesta ja siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vaikka päätös ei ole esittelijän esityksen mukainen. Vastuustaan esittelijä voi vapautua jättämällä päätökseen eriävän mielipiteen. (Heuru 2003, 397). Myös asiakirjan allekirjoittajalla ja varmentajalla on vastuu (Heuru 2003, 397).

Hyvään hallintotapaan kuuluvat säännöksin ja määräyksin tulevien toimintaohjeiden lisäksi hallinnon eettiset periaatteet (Ryynänen 1991, 120) ja aktiivinen työtapojen ja vaihtoehtojen kehittäminen ihmisten ja heidän ympäristönsä kannalta parhaiden ratkaisujen löytämiseksi (Ryynänen 2002, 150). Oikeusnormit eivät ole moraalisia normeja, mutta oikeus heijastaa ja edellyttää moraalisia arvoja ja normeja ja oikeutta voi pitää lainsäädöksiin jäädytettynä yleisenä yhteiskuntamoraalina (Oulasvirta 1993, 22; Ryynänen 2004, 149), jolloin vastuu toteutuu lähinnä hyveenä. Eettisten ja moraalisten periaatteiden tärkeys kasvaa väljien, joustavien oikeusnormien, yleisklausuulien ja harkintaviittausten lisääntyessä (Ryynänen 2004, 149). Lainsäädännön ja eettisten periaatteiden suhde ei ole ongelmaton moraalisten ja eettisten käsitysten erilaisuuden ja tulkinnallisuuden vuoksi (vrt. Ryynänen 2004, 149). Tämä konkretisoituu siinä, kuinka virkamiehen oma moraalitai eettisperustainen, arvorationaalinen kehittämisnäkemys tai yleisempi aluepoliittinen näkemys voivat ohjata paikallis- ja aluehallinnossa virkavastuulla toimivia viranhaltijoita ohjelma- tai hankepäätöksissä. Kuitenkin edellytettäessä aktiivista, tuloksellista kehittämisvastuuta ja tulevaisuusorientaatiota, olisi päätöksiä tekevien alue- ja paikallistason viranhaltijoiden näkemyksellisyyden hyväksyminen johdonmukaista. Viranhaltijan näkemyksellisyys hallinnollisessa toiminnassa liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen kysymykseen virkamieskunnan politisoitumisesta, siihen liittyvästä näkemyksellisyydestä ja sen hyväksyttävyydestä.

Lainsäädäntö kulkee yleensä eettisten ja moraalisten käsitysten jäljessä (Ryynänen 2004, 149). Toiminnan muovaamat käyttäytymissäännöt siirtyvät viiveellä aluksi epäviralliseen normistoon, myöhemmin viralliseen normistoon (vrt.

rakenteistumisen teoria). Aluepolitiikan normistokin syntyy pääosin menneen ajan kokemuksilla ja ilmentää niitä, vaikka yleinen yhteiskuntamoraali, uudet tiedot tai kokemukset ja niihin perustuva kehittämisnäkemys tai kuva tulevasta voivat edellyttää jo toisenlaista ajattelua kuin voimassaoleva, päätöksentekoa määrittävä laki. Päätöksentekijän pidättäytyessä tiukasti lain kirjaimessa, voivat säädökset toimia kehityksen esteenä, jos lisäksi päätöksenteko on hidasta.

Läheisyys- eli subsidiariteettiperiaate tai lähipäätösperiaate kuuluu hallintoon ja sosiaalisen toiminnan organisoitumiseen. Sitä on käytetty muun muassa vastalauseena totalitaarisille keskittämispyrkimyksille. (vrt. Ojala & Pöyhönen 1994, 11–15.) Se tarkoittaa toimivallan osoittamista mahdollisimman lähelle kansalaista tai alimman päätöksentekotason ensisijaisuutta vaihtoehtoja harkittaessa tai ylemmän hallinto- tai päätöksentekotason toissijaisuutta. Sen voi liittää kunnallis-, valtion- ja EU-hallintoon ja yksityisen ja julkisen suhteisiin (vrt. Rynänen 2003, 76). Toissijaisuusperiaatteen mukaan kunta on vasta toissijainen toimija, jos tehtävän voi hoitaa yksityinen taho tehokkaammin. Läheisyys- tai toissijaisuusperiaatteiden vuoksi EU ei ryhdy toimiin, jotka eivät ole välttämättömiä unionista tehdyn sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi (Euroopan unionin toimielimet... 2000, 54), mutta EY:n perustamis-sopimuksen 5 artiklan mukaan läheisyysperiaate koskee muodollisesti vain EU ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta, ei valtion sisäistä päätösvallan jakoa (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta... 2000, 18), Siksi alue- ja rakennepolitiikan toimien kansallisen hallinnoinninkin määrittäminen on kansallinen asia, johon voidaan vaikuttaa kansallisen säädösvalmisteluun ja poliittiseen päätöksenteon kautta.

Läheisyysperiaatteen käyttöönotto on kiinni poliittisista päätöksistä ja soveltaminen voi vaihdella paikan ja ajan mukaan (Ojala & Pöyhönen 1994, 11, 14–15). Sitä puoltaisivat monet tekijät. Toimijoiden osallistuminen politiikan ja toiminnan määrittelyyn, sitoo heidät aktiiviseen vastuuseen. Suomessa vallan paikallisuutta ja päätöksenteon läheisyysperiaatetta puoltasi se, että Suomen kunnat tai niiden yhteenliittymät

hoitavat monia asioita, joista muulla Euroopassa vastaavat laajemmat yksiköt, kuten maakunnat (Heuru & Mennola & Rynänen 2001, 14; Rynänen 2006, 1, 4; 2004, 41). EU:ssa hallinnon läheisyyttä korostetaan (Rynänen 2003, 93). Suomen perustuslaissa sitä ei ole (Rynänen 2004, 94), mutta läheisyysperiaatteen sisältämä paikallisen itsehallinnon peruskirja ohjaa kansallista lainsäädäntöä ja on ollut pohjana muun muassa Suomen uutta kuntalakia säädettäessä (Rynänen 2004, 50).

Lähipäätöksiin liittyy lähivastuu. Sillä on merkitystä kansalaisille, joille perimmäinen vastuu siirtyy, sillä kansalaisten omavastuusuusajatteluun perustuen suvereenia kansalaista pidetään myötävastuullisena myös valtiovallan käytöstä (vrt. Rynänen 2004, 266). Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa paikallisviranomaisilla todetaan olevan todellista vastuuta. Ne toimivat virkavastuullisesti samoin kuin ne, jotka hoitavat kunien siirtämiä tehtäviä yhteisöissä tai säätiöissä (HE 248/2001; L 560/2002). Verkostojohtamisessa paikallisviranomaiset ovat luontojaan vastuullisessa roolissa (Saarelainen 2003, 237). Paikallistason yksiköt ja yksilöt ovat välittömämmin vastuullisia kuin suuremmissa muodostumissa kuten valtiossa (vrt. Rynänen 2003, 76), sillä päätöksenteon tapahtuessa lähellä kansalaisia päätöksentekijät voidaan identifioida ja vastuuta voidaan perätä muodollisen vastuun lisäksi poliittisin, moraalisin tai eettisin perustein (vrt. Bovens 1998).

Perustuslain (20 §) mukaan vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille eli yleinen vastuuodotus, riippumatta päätöksentekovallasta, kohdistuu julkisille ja yksityisille toimijoille eri tasoilla. Itsehallintoon kuuluu myös kulttuurivalta eli oikeus luoda, kehittää ja hoitaa alueensa kulttuurikohteita ja luoda kulttuuriympäristöjä sekä ympäristövalta maankäytön ja kaavoituksen ja niihin liittyvien toimenpiteiden kautta. (Rynänen 2004, 50–51.) Niiden toteutuminen voi lopulta riippua monista muista kansallisista ja EU-säädöksistä vastuun jäädessä paikalliselle tasolle, mikä tuo ristiriitoja. Luonto, ympäristö ja kulttuuriperintö ovat aluekehittämisen oleellisia elementtejä ja ekologiset tekijät rajaavat toimintaa.

Alueille ja kansalaisiin kohdistuvista lähi-, oma- ja yhteisvastuuodotuksista kertovat VN:n tekemä hallintopolitiikan periaatelinjaus, jonka mukaan valtio luo edellytykset kansalaisten ja heidän organisaatioidensa omaehtoiselle toiminnalle (VN 16.4.1998) ja aluekehityslaki, jonka tavoite on alueiden kehittämisen edellytysten luominen (L 602/2002). Kunnilla on useampia vastuurooleja, joita tuovat perustus-, kunta- ja aluekehityslait. Maakuntien liitoilla on lakisääteinen aluekehitysvastuu, mutta läheisyysperiaate toteutuu vain siltä osin kuin maakuntaliitto voi jakaa kansallisia ja EU:n aluekehitysvaroja ellei aluekehitysvarojen käyttöä ohjaavan maakunnan yhteistyöryhmän toiminnan katsota toteuttavan läheisyysperiaatetta. Maakunnan suunnitteluasiakirjat ovat vain ohjaavia. Väljemmät puitelait mahdollistavat päätöksenteon joustavuuden ja siirtämisen lähemmäs varsinaisia toimijoita, ellei hallinto-toimintaa keskitetä ja sidota toisaalla erillissäännöksillä tai ohjelmilla. Etenkin innovatiivisessa kehittämistyössä tiukka ja yksityiskohtainen säädösohjaus ja ratkaisuvallan keskittäminen on ongelma.

Hallintopäätöksiin liittyy *tarkoituksenmukaisuusharkintaa*, mutta tarkoituksenmukaisuusvastuu on epämääräistä (Heuru 2003, 397–398). Virkamiehen toiminnan lähtökohtana ovat harkintavallan oikea käyttö, toiminnan laadulliset vaatimukset ja niihin liittyvä tosiasiallinen vastuu (vrt. Heuru 2003, 398, viittaus Bruun 1998, 212), jotka tuovat päätöksentekoon vastuullisuutta. Sitä lisäävät myös hallintotoimen kohteiden oikeudet, joita voi perätä oikaisupyynnöllä, valituksella tai kantelulla. Niillä voi puuttua virkamiehen epätarkoituksenmukaiseen käyttäytymiseen ja virkamiehelle voi siitä tulla huomautus (Heuru 2003, 398). *Tarkoitussidonnaisuuden* periaatteen mukaan virkamies saa harkintavaltaa käyttäessään edistää vain niitä tarkoituksiperiä, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin ja sisältyvät kyseiseen tapaukseen sovellettavan lain tai muun säännöksen tavoitteisiin (Ryynänen 1991, 119–120; Harjula & Prättälä 2004, 22). Tämä periaate antaisi aluekehitystyössä ja hankepäätöksissä tilaa virkamiesten laajemmalle harkinnalle ja aktiiviselle vastuunotolle. Hankkeethan perustuvat laajapohjaisesti valmisteltuihin

ohjelmiin, niitä koskevat rahoituspäätökset kuuluvat rahoittajaviranomaisten tehtäväpiiriin ja ne sisältyvät tapaukseen sovellettavien säädösten (aluekehitys- ja rahoitussäädökset) tavoitteisiin ja niillä on laaja yhteiskunnallinen hyväksyntä. Hallintopäätöksissä harkintavaltaa käyttäessään viranomaisen tulee valita vaihto ratkaisusta ihmisoikeusystävällisin eli kansalaisen kannalta ihanteellisin (Heuru & Mennola & Rynänen 2001, 43). Tähän perustuen aluekehityshankkeiden rahoituspäätöksiä tehdessään viranomaisen voisi hakea alueen asukkaiden arvorationaalisia valintoja ja näkemyksiä parhaiten vastaavaa ratkaisua, mikä käytännössä tarkoittaisi hankehakijan asiantuntemukseen luottamista ja viranhaltijan syvää perehtymistä alueen asioihin ja täten aktiivista kehittämisvastuun ottamista.

Edellä mainittuun liittyy myös *viranomaistoiminnan suhteellisuusperiaatteen* mukainen vaatimus siitä, että viranomaistoiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavien päämäärien kanssa ja viranomaisten on mitoitettava käytettävät keinot oikein ja toiminnan on edistettävä tehtävän toteuttamista (vrt. Harjula & Prättälä 2004, 22). Tätä tukee sisäministeriön ohje (SM-ohje 2004) alueellisen kehittämistuen käytöstä. Siinä korostetaan palveluperiaatetta eli lain mukaisten menettelyjen mahdollisimman joustavaa ja palvelumyönteistä soveltamista ja kohtuuttoman vaikeiden menettelyjen välttämistä. Rajanveto kohtuuttoman ja kohtuullisen välillä jää harkinnanvaraiseksi. Monimutkaisissa, aikaa ja resursseja itse kehittämistyöltä vievissä, hankehallinnointiprosesseissa suhteellisuusperiaatteen toteutuminen on edelleenkin kyseenalaista, vaikka jo 2000–2006 ohjelmakauden rakennerahastojen alueellisten ohjelmien hallintomallia valmistellut ALOHA-työryhmä esitti rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin yksinkertaistamista alue- ja keskushallinnossa, keskushallinnon eri viranomaisten työnjaon selkeyttämistä, hallinnon eri osapuolten yhteistyön parantamista, alueiden päätöksentekoaseman vahvistamista ja ohjelmien ja rakennerahastovarojen asianmukaisen seurannan ja valvonnan varmistamista (SM 14/1999, 1).

Virkamiehen esteellisyyttä käsitellään hallintomenettelylaissa (L 598/1982), hallintolaissa (L434/2003) ja SM-ohjeessa

alueellisen kehittämistuen käytöstä (SM-ohje 2004). SM-ohjeen mukaan virkamies ei voi osallistua hankkeen käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hänellä on asiaan tai asianosaiseen sellainen suhde, joka vaikuttaa hänen puolueettomuuteensa. Virkamiehen asianosaissuhde on helpompi määritellä kuin virkamiehen esteelliseksi tekevä asiaesteellisyysraja. Esimerkiksi tuleeko virkamiehestä asiaesteellinen, jos hän pyrkii aluekehityshankkeen rahoitusneuvotteluissa vaikuttamaan pitkälle hankesuunnitelman yksityiskohtiin ja ohjaamaan näkemyksillään hankkeen sisältöä, tavoitteita ja toteutusta ja etenkin, jos hankehakija ei huomioi virkamiehen näkemyksiä ja tästä syystä saa kielteisen rahoituspäätöksen. Toisaalla tullaan kysymykseen sallitaanko virkamiehille näkemyksellisyyttä ja visionäärisyyttä aluekehitystyöhön liittyvissä päätöksissä.

Hallinnon *palvelu- ja avoimuusperiaatteita toteuttavassa* Suomen julkisuuslaissa (L 621/1999) korostetaan kaiken viranomaistoiminnan avoimuutta, julkisuutta, tiedotusta ja neuvontaa. Myös EU:n komissio (Comission of European... 13.7.2006) painottaa kielen ja viestinnän selkeyttä, avoimuuden ja julkisuuden lisäämistä kehittämistyön menettelyissä ja erityisesti viranomaisvalmistelussa. Tämä tarkoittaa aktiivista tiedottamista rahoitus- ja tukimahdollisuuksista, avustusten hakemisesta ja yleisesti merkittävistä asioista, kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamista sekä kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksien parantamista viestinnällä ja julkisella keskustelulla. Neuvontavelvollisuuden laajuuteen vaikuttavat asiakkaan todelliset mahdollisuudet itse selviytyä asiasta. Hankkeiden maksatushakemus ja päätös ovat lähtökohtaisesti julkisia. Hanketyössä loppuraportit ovat julkisia ja niihin liittyy tiedottamisvelvollisuus. Hankkeiden tulokset ovat pääsääntöisesti, tietyin rajoituksin julkisia ja muut hankkeen aikana syntyneet raportit harkinnan mukaan julkisia. Julkisuutta rajoittavat yksityisyyden suoja, yksityiset edut ja tutkimus- ja kehittämisintressit (SM-ohje 2004). Moniportaisessa, monien säädösten säätelemässä ohjelma- ja hanketyössä palvelu- ja avoimuusperiaate ovat tärkeitä toimijoiden vallan, viranomaisen esteellisyyteen ja vastuun kannalta.

Asiakkaan opastaminen ei tee virkamiehestä esteellistä, ellei hän ryhdy ajamaan asiaa, jolloin syntyy esteellisyyssperuste.

Aluekehitystoiminnassakin korostuu *tulosvastuu*, joka ei ole oikeudellinen käsite (Heuru 2003, 398). Sitä odotetaan hallinnolta ja toimijoilta. Tulosjohtamiseen ja tulosvastuuseen kuuluvat toiminnan tavoitteiden määrittely ja saavuttaminen, panosten ja tuotosten mitattavuus ja suoritusmittareiden määriteltävyys. Tulostavoitteilla voidaan tarkoittaa toivottua, tavoiteltavaa tilaa, jonka saavuttaminen voi olla epävarmaa tai laajasti hyväksyttyä asiantilaa, johon on mahdollista ja johon halutaan päästä sekä edeltä varmistettavissa olevaa asiantilaa (Guthrie & Parker 1990, 456; Käyhkö 2002, 140–143). Ohjelmalla yleensä todetaan olevan vaikutuksia, kun se saa aikaan saavutettavissa olevia tavoitteita ja seurauksia, joita varten se on laadittu (Fuller & Roffey 1993, 152). Näillä perusteilla aluekehitysohjelmiä ja hankkeita voi pitää tulos- ja tavoiteohjelminä. Tulosten saavuttamisen ja tulosvastuullisuuden määrittäminen ei kuitenkaan ole helppoa, kun kyse on innovatiivisesta työstä, muutosherkstä toimintaympäristöstä, vähäisistä pääomista ja toimijoista sekä monen osapuolen yhteistoiminnasta. Kuinka varmasti yleensäkin uusia toimintamalleja luovassa toiminnassa voidaan määritellä varmistettavissa oleva tila tai vastaako ennalta varmistettavissa oleva tila tai tulos enää innovatiivisuutta, jota aluekehitystyöltä edellytetään?

Vallan ja vastuun kannalta oleellista on kenen näkökulmasta ja kuka tulostavoitteet ja mittarit asettaa ja tuloksia mittaa. Rahoittajien ja hallintojien tavoitteet ja mittarit voivat poiketa toimijoiden vastaavista. Yhtä tulkintaa on vaikea löytää. Ja jos tuloksia ei synny, onko syy ohjelmassa, hankkeissa, rahoittajissa, toteuttajissa vai olosuhteissa vai näissä kaikissa? Ja mistä kukin on vastuussa, kun ohjelmat valmistellaan virkamiesjohtoisesti monen tahon yhteistyönä, niistä päättävät luottamushenkilö- tai virkamiestahot ja hankkeita toteuttavat toimijat rahoittajien päätösten mukaisesti. Tulokohteestakin voidaan keskustella: onko ohjelmaproessin onnistunut, muodollisuudet täyttävä toteutus ja ohjelma-asiakirjan aikaansaaminen riittävä tulos vai

onko oleellisempaa se, mitä toiminnan kentällä tapahtuu ja seuraa myöhemmin viiveellä? (vrt. De Leon 1995, 12.)

Aluekehitystyön päärahoittajien voi katsoa tulevan tulosvastuullisiksi ohjelma- ja rahastotasolla valmistellessaan ja osaltaan päättäessään ohjelmia ja tehdessään ohjelmien toteuttamiseen liittyviä aiesopimuksia, mutta vastuu jää poliittisen tai muodollisen virkavastuun tasolle. Etenkin huomioiden hyvän hallinnon periaatteet, rahoittajien toiminnan tulostittareiksi voisi ottaa, miten nopeasti ohjelmatoteutus käynnistyy tai mikä on rahoitus- tai maksatushakemuksen käsittelyn nopeus ja uusien hankkeiden päätösnopeus. Kansalaisten suora vaikuttaminen ja vastuu ohjelmatasolla voisivat toteutua, jos ohjelma-asiakirjasta pidettäisiin kansanäänestys. Mutta, ketä kansanäänestys sitoo, kun äänestystulos voidaan huomioida tai jättää huomiotta lopullisessa päätöksenteossa. Hakiessaan hankerahoitusta ja päättäessään toteuttaa hankkeen, hankepäämies (yksityinen tai julkinen) sitoutuu tulokseen ja tulee hanketasolla tulosvastuulliseksi. Toimijan vastuu on selkeämpi, muttei ongelmaton.

4.1.4 Julkisen ja yksityisen suhde ja sopimuksellisuus

Aluekehitystyölle on tyypillistä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuus ja sen organisoitumismuotona projekti, jolloin viranomaistoimintaakin säätelevät monet vuorovaikutteiset toimintatavat ja ennakkollinen ohjaus (vrt. Hoikka et al. 1999, 155; Eisto & Palviainen & Pohjonen & Vihinen 2006, 86–87). Kumppanuuden tavoitteet aluekehitystyössä on normeerattu, mutta toiminnan rakenteet muotoutuvat toiminnan kautta ja osapuolet sitoutuvat ensisijassa toiminnalla ja resursseilla. Julkisen ja yksityisen kumppanuudessa kohtaavat yhteiskunnalliset arvovalinnat, yksityis- ja julkisoikeudelliset lähtökohdat tavoitteineen, periaatteineen ja normeineen. Tämä tuo paljon tulkinnanvaraisuutta. Julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla on kaikilla hallinnollista toimintaa valmisteluineen ja päätöksentekoineen, mutta ajoitukseltaan, päätöksentekotavaltaan ja muodoiltaan ne poikkeavat usein toisistaan. Niiden kaikkien päätöksenteossa on arvovalintoja, strategiasia valintoja, politiik-

kapäätoiksi ja operatiivisia tosiasioiden perusteella tehtäviä hallinnollisia päätöksiä (vrt. Heuru 2003, 17–18), jotka johtavat toimintaan.

Aluepolitiikka perustuu poliittisiin ja arvovalintoihin. Aluekehitystyön toimijoiden arvo- politiikka- ja strategiavalinnat alkavat ohjelmatyöprosessissa ja sisältyvät ohjelmiin siltä osin kuin ne moniportaisen valmistelun suodattamana niihin pääsevät ja ne todentuvat hanketyössä. Ohjelmien pohjaesitykset ovat – lukuun ottamatta toimintaryhmätyötä – pääosin virkamiesten valmistelemlia ja edustuksellisesti valitut luottamushenkilöt tai valikoitujen ryhmien edustajat ottavat niihin kantaa. Suunnittelu- prosessin eri vaiheissa ennen esittelyä ja päätöksentekoa tapahtuu karsintaa ja tulkintaa, joita tekevillä on valtaa. Viralliset ohjelma-, maksu-, todentamis-, rahoitus- ja maksatuspäätökset ovat julkishallinnollisia päätöksiä. Myös operatiivinen hanketyö sisältää eri vaiheet suunnittelusta hankkeen päättämiseen. Hankepäätosvaihe on keskeinen vallankäyttötilanne.

Suunnittelu- ja neuvottelukeskisessä päätösprosessissa osapuolet, joihin päätös vaikuttaa, ovat mukana valmisteluvaiheessa ja tällöin siirrytään sopimusoikeudelliseen hallintotapaan, mikä vaikuttaa oikeussuojajärjestelyihin ja päätöksentekomenettelyyn (vrt. Ryyänen 1992, 16–17). Yksityis- ja liiketaloudessa sopimukset ovat yleisiä ja ne tarkoittavat sopimusehtojen täyttämistä puolin ja toisin. Kollektiivisen toiminnan sopimuksellisuus on mutkikkaampaa kuin yksityisten välinen sopimuksellisuus, myös kollektiivinen rationaalisuus poikkeaa yksilöllisestä rationaalisuudesta (Eisto & Palviainen & Pohjonen & Vihinen 2006, 23). Kumppanuuteen kuuluvilla vapaaehtoisilla sopimuksilla osapuolet pyrkivät sitoutumaan tiettyihin asioihin, toimenpiteisiin, resurssien käyttöön ja niin edelleen. Yksityisen ja julkisen kumppanuudessa kohtaa kahden sektorin erilainen toiminta ja kulttuuri. Julkisen sektorin hallintotoimi perustuu julkishallinnon yleisiin periaatteisiin, säädöksiin ja päätöksiin, on määrämuotoinen, kirjallisesti dokumentoitu ja hallintosubjektin ulkopuoliseen tahoon suuntautuva yksipuolinen tahdonilmaisu, joka vaikuttaa määräävästi oikeussubjektin asemaan. Hallinnollisen päätöksen täytäntöönpanosta osa voi tapahtua myös

yksityisoikeudellisin sopimuksin (vrt. Heuru 2003, 76–77). Yksityisen sektorin hallintotoimi ei voi määrätä toista osapuolta.

Edellä mainittuun perustuen julkishallinnossa tehtyä, julkisen ja yksityisen kumppanuutta toteuttavaa hankepäätöstä ei voisi pitää osapuolten välisenä sopimuksena vaan hallinnollisena päätöksenä, joka toteuttaa päätöksentekijän muodollista määräysvaltaa muihin toimijoihin nähden, mutta johon hankkeen päämiehen odotetaan sitoutuvan yksityisoikeudellisen sitoumuksen tavoin. Kyse on aluekehitystyön retoriikan mukaan kuitenkin kumppanuudesta. Vaikka osapuolet ennen päätöstä keskustelevat hankkeen sisällöstä ja vaikuttavat siihen, ei muotoon sidottua rahoituspäätöstä voi pitää riippumattomien osapuolten välisenä sopimuksena vaan viranomaispäätöksenä, jonka ehtoihin ja tekstiin hankepäämies ei juuri voi vaikuttaa eikä voi valita vapaasti sopimusehtoja ja tekstiä (vrt. Doel 1978, 144–145, Eisto & Palviainen & Pohjonen & Vihinen 2006, 24). Oikeustoimikelpoinen hankehakija voi kuitenkin noudattaa oikeusjärjestyksen tunnustamaa sopimusvapauden periaatetta ja jättää tekemättä sopimuksen (vrt. Heuru 2003, 86) ja käyttää näin aktiivista valtaa asiassa. Huolimatta ohjelma- ja hanketyötyön aikaisesta vuorovaikutuksesta, osallistavasta suunnittelusta ja vaikutusmahdollisuuksista prosessin aikana, jää julkisen ja yksityisen valtasuhde epäsymmetriseksi päätöksentekovaiheessa. Ja aktiivinen vastuu on yksityissektorilla.

Hanketoiminnan kannalta julkisen ja yksityisen sektorin päätösmenettelyn ja sopimusten luonteen ymmärtäminen on tärkeä. Hankkeen toimivaltainen päämies sitoutuu allekirjoituksellaan päätösasiakirjassa mainittuihin asioihin, kuten kustannusarvioissa pysymiseen, osarahoituksen hankkimiseen, hankkeen käytännön toteutuksesta vastaamiseen ottaen suurimman riskin ja vastuun. Muun rahoituksen jäädessä vajaaksi tai kustannusten ylittyessä, puuttuvan osuuden kattaa hankepäämies. Riski voi syntyä jo rahoituspäätöksessä rahoittajan pienentäessä kustannusarviota tavoitteiden säilyessä ja hankepäämiehen tyytyessä päätökseen. Päämies välttää vastuun vetäessään hakemuksen pois muuttuneessa tilanteessa.

Aluekehitysohjelmatyössä on sopimuksellisuutta myös maakuntatasolta EU-tasolle. Kuntatason kannalta olennaisia ovat maakunnan liiton valtuuston hyväksymä, eri tahojen yhteistyössä valmistelema maakuntaohjelma sekä ne EU:n rakennerahasto-ohjelmien alueelliset ohjelmaehdotukset, joista maakunnan liitto vastaa. Valtion viranomaiset, kunnat ja muut oikeushenkilöt voivat tehdä ohjelma- ja kumppanuussopimuksia, joissa sovitaan ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteuttamisesta (L 602/2002 § 9–16). Sopimusten lainvoimaisuus tai pitävyys ei ole selkeä. Ne ovat tavoiteasiakirjoja siihen saakka, kunnes niitä toteutetaan erillispäätöksin tai niiden pitävyydestä saadaan oikeusteitse ennakkotapauksen luonteisia ratkaisuja.

Kumppanuus- ja verkostosuhteiden pelisäännöt ovat muotoutumassa ja vaikuttavat viiveellä lakeihin ja oikeusjärjestykseen (Heuru 2003, 14). Pelisääntöjen tarve kasvaa edelleen 2007–2013 ohjelmakaudella välittäjäorganisaatioiden roolin vahvistuksessa ja virallistuessa (L 1401/2006 § 2, 9). Sopimusperusteisen toiminnan lisääntyessä sektoripolitiikkojen toteutuksen ja lainsäädännön kesken on todettu ongelmia eikä sopimuksellisuudelle ole vakiintunut sisällöllistä määrittelyä tai toimintatapaa. Uusi sopimuksellisuus liittyy sopimukseen ja sopimiseen, mutta kyse ei ole julkisen sektorin tiukasti kontrolloimasta sopimusjärjestelmästä vaan yhteistoimintaa kehittävistä toimintakulttuurista. Paikallisten toimijoiden ja julkisen sektorin välille syntyvä keskustelu- ja neuvotteluyhteys, tasavertaisuus ja sopiminen korvaavat yksisuuntaista valvontaa ja kontrollia ja sitouttavat osapuolia vapaaehtoisin lupauksin, jolloin valtiosta ja sen organisaatioista voi tulla kumppaneita muiden joukossa. (vrt. Eisto & Palviainen & Pohjonen & Vihinen 2006, 3–4, 21, 89, 106.) Jos luovutaan tiukasta säädösohjauksesta, siirretään harkintavaltaa ja vastuuta toimijoille ja sallitaan innovatiivisuus muutosherkkyyttä vaativissa kehitysprosesseissa, voidaan puhua korkean luottamustason sopimuksesta ja sopimuksellisuudesta (mt., 24).

4.1.5 Aluekehityssäädökset, -strategiat ja -ohjelmat vallan ja vastuun määrittäjinä

Yleisten hallinto- ja toimintasäädösten ja periaatteiden lisäksi aluekehitystyötä ohjaavat kansalliset ja EU-säädökset, strategiat ja ohjelmat, joista voi etsiä myös kuntatason toimijoiden vallan ja vastuun määrittäjiä. EU-aluepolitiikan toteutuksessa pääpaino on kansallisissa säädöksissä jäsenvaltioiden määrittäessä kansallisen rakennerahastojen hallintomallin ja vastatessa EU-osarahoitteisten ohjelmien hallinnosta, toimeenpanosta ja varainkäytön valvonnasta EU:lle. *EU edellyttää ohjelmien toteuttamista hyvän varainhoidon periaatteella suojaten yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä. Tätä komissio varmistaa tarkastuksilla.* (SM1999, 22; HE 140/1999, 2, 4.) Kansalliset aluekehitysvarat ja EU-osarahoitteisten hankkeiden kansalliset vastinrahat ovat kansallisvaltion päätösvallan alaisia. Koheesiopolitiikan yleisperiaatteet ja säädöskehys antavat jäsenvaltiolle mahdollisuuden delegoida vastuuta suunnittelusta ja ohjelmien implementaatiosta alueille ja samalla sitouttaa niitä (Comission of European... 13.7.2006, 32). Tämän perusteella johtopäätös olisi, että hallinnon osalta alueiden vallan, vastuunkin, määrä on kansallisissa käsissä, mutta huomioiden EU:n ja kansallisen muun ohjauksen ja säädösperustaisen toiminnan, kuva ei ole välttämättä ole niin selkeä.

Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin tilannetta kansallisten, lähinnä 2000–2006 ja 2007–2013 ohjelmakausia koskevien säädösten, strategioiden ja arviointien pohjalta. Niiden taustalla ovat kansallista toimintaa ohjaavat EU-linjaukset (Comission of European 13.7.2006, 3). Koheesiopolitiikan ohjausroolista kertoo muun muassa se, että uuden ”Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” -ohjelman toimenpiteistä 75 % tulee tukea Lissabonin strategian mukaisesti kasvun ja työllisyyden edistämistä (SM-ohje 2004). Ohjelmakautta 2007–2013 linjaavassa ”Suomen aluekehittämisstrategia 2013” –mietinnössä käsitellään pitkän tähtäyksen aluekehitystyön peruslinjoja, toteuttamispolitiikkaa ja varautumista 2007–2013 ohjelmakautteen (SM 10/2003). Se antaa tuoreen kuvan kansallisesta aluepoliittisesta ajattelusta ja sen

linjausten pitäisi näkyä aluepolitiikkaohjelmien ja hankkeiden toteutusta ohjaavissa säädöksissä. Tässä käsiteltävää Suomen säädös- ja taustamateriaalia ovat: HE eduskunnalle alueiden kehittämislaki (HE 55/2002), Alueiden kehittämislaki (L 602/2002), Asetus alueiden kehittämisestä (A 1224/2002), Asetus alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (A1225/2002), Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (L 1353/1999), Rakennerahastolaki (L 1401/2006), Laki seutuyhteistyökokeilusta (L 560/2002), Laki Kainuun hallintokokeilusta (L 343/2003) ja sisäministeriön ohje aluekehittämismääräyksille (SM-ohje 2004). Ohjelmista tarkastellaan kauden 2000-2006 Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelmaa ja kauden 2007–2013 Pohjois-Suomen kilpailukyky ja työllisyys -ohjelmaa.

Taustaksi käsitellään aiempien ohjelmakausien arvioita, jotka kertovat hallinnon kehittämistarpeista ja toteutumasta. EU-tasolla alue- ja rakennepolitiikan hallinnon kehittämistavoitteet ovat olleet seuraavat: 1989–1993 EU-tason hallintosääntöjen yhdenmukaistaminen ja hallinnon hajautus, 1994–1999 (Suomi jo mukana) menettelyjen yksinkertaistaminen, 2000–2006 tuen piiriin kuuluvien alueiden rahoitusvarojen yhteen koonti, 2007–2013 koheesio- ja aluepolitiikan ohjelmien tehokkaampi johtaminen ja julkisen päätöksenteon parempi laatu (Comission 13.7.2006, 3). Kehitystavoitteista nousevat esiin monimutkaisen järjestelmän yksinkertaistamisen tarve ja hallintotoiminnan laadun ja tehon parantamisen tarve näkökulman ollessa hallintolähtöinen. Yleiset säännöt sisältänyt EU:n Agenda 2000 uudisti rakennerahastojen toimintaa, siirsi vastuuta jäsenvaltiolle, hajautti tukitoimien hallinnon, varainhoidon valvonnan vastuun ja väärinkäytösten tutkinnan jäsenmaihin ja lisäsi ohjelmatyöhön osallistuvia tahoja (HE 55/2002, 21). Tämä vahvisti kansallisvaltion – ei alueiden – asemaa ja vastuuta. Kansalaisten aseman tarkastelua ei EU-tasoisissa kehittämislinjauksissa näy, se jätetään kansalliselle tasolle.

Seuraavana on kansallisia arvioita eri ohjelmakausilta. Ohjelmakauden 1994–1999 yleisessä kansallisessa arvioinnissa näkyy ohjelmaperusteisen aluekehitystyön muotojen hakeminen. Huomiota kiinnitetään selkeitten, ohjaavien sääntöjen puuttumi-

seen, kansallisen ohjelmaperusteinen kehittämisen vähäisyyteen, ohjelmien keskinäisten suhteiden epäselvyyteen, puutteelliseen yhteensovitukseen ja osittaiseen päällekkäisyyteen sekä ohjelmien ja ohjelmasopimusten laadinnan vaihtelevuuteen maakuntien liittojen välillä. (vrt. HE 55/2002, 24–25.) Tavoite 6 -ohjelman toimeenpanon arvioinnissa (Niska & Malinen 1998) kiinnitetään huomiota strategian riittämättömään erilaistamiseen ja alueellistamiseen ja seudullisten painopisteiden suodattumiseen ohjelmaprosessissa. Maaseutupaketin huonon toimivuuden syynä arvioinnissa pidetään sen perustumista rakennerahaston omiin lähtökohtiin eikä maakunnan esityksiin (Niska & Malinen 1998, 43). Hanketoiminnan hankaloittajina pidetään ministeriölähtöistä hallintomallia, hallinnonalojen välisten valtasuhteiden epämääräisyyttä, epäselvyyttä vastuutahoista, kansallisen ohjeistuksen ja lakien joustamattomuutta ja päätöksenteon käsittämätöntä hitautta. Hitauden syyksi rahoittajat ilmoittavat hallinnon hitauden, hankkeiden välisen aikaa vievän vertailun, hankkeen sijoittumisen rahoituksen katvealueelle tai hyvän hankeidean kypsymisajan. Hankkeiden valintakriteerit todetaan selkeyttymättömiksi ja hankehakijan, kohdealueen ja alueen asianajajien ominaisuuksien vaikuttaneen hankepäätöksiin, mutta toisaalta ohjelma-asiakirjan valintakriteerien todetaan ohjanneen selkeästi hankkeistusta. Hanketoteuttajia todetaan olleen vähän, kun ideoiden kanavointi hankkeiksi oli vaikeaa eikä hankepotentiaaliakaan tavoitettu. Monimutkaisen EU-ohjelman koetaan vaativan ammattihakijan taitoja.

Tavoite 6 -ohjelman arvioijat esittävät osallistavaa toimintaa, hankeaktivointia, koulutusta sekä virkamiesten antamaa tiedotusta ja neuvontaa. Kuntasektori nousi merkittäväksi ohjelma- ja hanketoimijaksi, mutta eri seutukuntien todetaan olleen kehittämisresurssiensa ja valmiuksiensa suhteen eriarvoisessa asemassa. Suurin toimija oli yliopisto ja merkittäviä toimijoita neuvontaorganisaatiot. Yritysten osuus ja lopullisten hyödynsaajien osuus oli vähäinen. Suomen ensimmäisellä EU-ohjelmakaudella korostuivat järjestelmän monimutkaisuus, selkeyttymättömyys, keskusjohtoisuus ja vaikutusvaltakelijöiden ja asiantuntijuuden merkitys ohjelma- ja hankemaailmassa.

Rakennerahastostrategiassa (Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013, 5, 21, 24, 126) arvioidaan 2000–2006 ohjelmakautta. Tavoite 1, 2 ja 3 -strategiat vuosille 2000–2006 todetaan hyvin valituiksi ja kansallisia ja alueellisia kehittämistarpeita vastaaviksi. Maaseudun kehittämisen kannalta Leader-toimintatapa todetaan onnistuneeksi ja uusia toimijoita tuoneeksi elementiksi, mikä laajensi kansalaisten osallisuutta. Ohjelmatyöhön ja toteutukseen kaivataan lisää selkeyttämistä, koordinaatiota ja eri hallinnonalojen käytänteiden yhdenmukaistamista sekä rahoittajien välistä työnjakoa, varojen kohdentamista, ohjelmien temaattisuutta, ylimaakunnallisia ja isompia hankekokonaisuuksia, suuralueittaista toimintaa, luotettavia ja ajantasaisia indikaattoreita – ja edelleen –hallintojärjestelmän yksinkertaistamista. Maakuntaohjelmasta halutaan keskeistä, ohjaavaa asiakirjaa ja maakunnan vaikutusvaltaa lisäävänä nähdään yhteinen neuvottelupöytä ja ohjelmiasotukset.

Myös Lappia koskeva Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelman toimeenpanon arviointi (s. 131–132, 138–140, 142) kertoo toteutuksen parantuneen edellisestä. Ohjelman strategiat todetaan hyvin valituiksi, toimintalinjojen vastanneen alueen tarpeita ja toimintaryhmyöstä tulleen hyvän lisän ohjelman toteutukseen ja tuoneen uusia, usein pieniä toimijoita. Ongelmana todetaan toimijoiden käyttöpääomapula ja hankala hankebyrokraatia, joita pahensivat päätösten ja maksatusten hitaus. Hankkeiden päämiesorganisaatioiden hankeosaaminen todetaan yleensä hyväksi samoin rahoittajayhteistyö. Hankeväsymystä, kehittäjien, hankeaihioiden ja innovaatioiden puutetta todetaan jo näkyneen. Arviointi- ja seurantamenettelyjä pidetään monimutkaisina, indikaattoreita epäselvinä ja niitä todetaan olevan liikaa eivätkä välttämättä soveltuvaan innovatiivisten ja osaamishankkeiden arviointiin. Toimivia verkostoja, innovatiivisuutta, avoimuutta ja erilaisuuden hyväksymistä kaivataan lisää. Arvioijien toimenpidesuosituksia ovat: itsearviointi- ja palautejärjestelmä ja etenkin toiminnallisen arvioinnin kehittäminen, seurantatietojen selkeyttäminen, eri tahojen yhteistyön lisääminen ja ajantasaistaminen, rahoittajien riskikynnyksen muuttaminen ja ennen kaikkea hallinnon

yksinkertaistaminen ja keventäminen. Näitä arvioita arvioimalla voi todeta alue- ja toimijalähtöisyyden, mutta ei todellisen aluetoimijoiden vallan, lisääntyneen ja toimijoiden aktivoituneen, mutta hankeväsymyksen ja käyttöpääomien ongelmien vieneen johtavaa toiminnalta. Molemmissa yksi syy on ollut hidas ja monimutkainen hallinnointi.

Maakunnan liitot yhteistyössä maakunnan eri toimijoiden kanssa vastasivat yhtenäisten rakennerahasto-ohjelmaehdotusten laatimisesta kaudelle 2000–2006 (L1353/99, 4 §; L 602/2003, 13 §). Ne käsitteli valtioneuvosto ja hyväksyi Euroopan komissio. Suomessa oli 2000–2006 neljä alueellista tavoite 1 -ohjelmaa, yksi horisontaalinen tavoite 3 -ohjelma, yhteisöaloite- ja innovatiivisia toimia koskevia ohjelmia ja maaseutuohjelma Tavoite 1 -alueiden ulkopuolisille alueille. Kansallisia erillisohjelmia olivat muun muassa osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmat. Keskeisiä ohjelmarahoittajia olivat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR) ja Kalatalouden ohjaus- ja tukirahasto (KOR). Rakenne- ja aluepolitiikan säädöspuitteet EU:n tasolla olivat neuvoston ja parlamentin yleinen rakennerahasto-asetus, EAKR-asetus, ESR-asetus, koheesiorahastoasetus, EMOTR-asetus ja KOR-asetus, komission asetukset muun muassa tiedottamisesta, julkistamisesta, tukikelpoisista menoista, varainhoidon valvonnasta ja rahoitusoikaisusta sekä komission päätökset Tavoite 1 ja 2 -alueista ja komission tiedonannot muun muassa yhteisöaloitteista ja komission yksittäiset ohjelmapäätökset.

Menneitä ohjelmakausia arvioivan ja uutta kautta linjaavan, *Suomen aluekehittämisstrategia 2013* -mietinnön kautta voi tarkastella eri toimijoiden valta–vastuuaseman perustaa alkaneella ohjelmakaudella. Siinä ei esitetä vallan ja demokratian rakenteiden uudelleenmäärittelyä vaan yleisesti vertikaalisen ja horisontaalisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisäämistä eri hallinnon tasojen, yhteiskunnan eri tahojen ja aluepolitiikan valmistelijoiden ja toteuttajien välillä. Keinoina ovat suunnittelujärjestelmien, koordinoinnin ja resurssien tehokkaan käytön kehittäminen ja poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat (SM

10/2003, 14, 41; HE 55/2002, 3). Valtion rooli edellytysten luojana, kehittämistoiminnan raamittajana ja vallankäyttäjänä korostuu. Strategia kertoo lisääntyvästä paikallis- ja aluetason ensisijaisesta aluekehitysvastuusta ja odottaa lisärahoitusta yksityisiltä ja kunnilta. Paikallis- ja aluetason tarpeista lähtevälle kehitystyölle halutaan antaa tilaa vain hallituksen ja eduskunnan strategioiden raameissa; yhtä aikaa halutaan kansallista kokoavaa näkökulmaa ja alue- ja paikallislähtöisyyden vahvistamista. Siksi maakunnan näkemystä edustavan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman roolia halutaan vahvistaa. Alueellisen asiantuntemuksen tarvetta nähdään alueiden tarpeiden tunnistamisessa ja toimenpiteiden toteuttamisessa toimintalähtöisesti myöntäen, että aluekehitykseen vaikuttavat muutosvoimat eivät noudata hallinnollisia rajoja (SM 10/2003, 8, 39–40). Kuntien rooli merkittävänä kansallisten ja EU-ohjelmien rahoittajana todetaan samoin taloustilanteen eriytymisestä johtuva rahoitusmahdollisuuksien erilaistuminen ja vahvojen kuntien pärjääminen rakennemuutoksessa (SM 10/2003, 72, 73, 77). Linjaukset hyväksyvät markkinavoimien vallan kasvun alueiden sisällä ja välillä, mitä eriyttävä aluepolitiikka vahvistaa. Kumppanuuden syventymisen todetaan lisänneen yksityisen rahan osuutta, mutta yritysten ja kuntien rahoitusmahdollisuuden ja -halukkuuden lisäämiseksi kaivataan uusia menettelytapoja (SM 10/2003, 41), mutta niitä ei esitetä. Kuntien, yhteisöjen ja yksityisten rahoitusosuudesta on tullut ohjelmatoteutuksen kriittinen tekijä. Uudet menettelyt voivat lisätä kuntatason toimijoiden valtaa, mutta samalla se siirtää kehitysvastuuta paikallis- ja aluetasolle valtion aluepoliittisen roolin supistuessa ja valta-aseman säilyessä kuitenkin valtionhallinnolla.

Strategiamietintö puuttuu seutujen hallinnon ja demokratia-vajeen korjaamiseen esittämällä seudullisen ja ylikunnallisen toiminnan osapuolten valtasuhteiden selkeyttämistä, päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämistä ja kuntien luottamushenkilöiden keskeisyyttä seutuyhteistyössä. Erityyppisillä seuduilla voisi olla erilaisia aluelähtöisiä toimintamalleja. Toiminnallisuuden lisäämiseksi esitetään seutu- ja maakuntajaon tarkistustakin ja valtion ja muiden organien aluejakojen yhteensovittamista. Pienestä

aluepolitiikasta esitetään siirryttäväksi sisällöllisesti ja maantieteellisesti laaja-alaiseen kehittämiseen suuntaamalla valtion kehittämistoimia koko maahan huomioiden alueelliset erityispiirteet, kehitystarpeet ja -vaiheet. Ohjelmatyötä halutaan selkeyttää ja yksittäisten projektien sijasta esitetään hankekokonaisuuksia, mikä toteutuu 2007-2013 ohjelmakauden tavoitteissa (SM 10/2003, 14, 39, 40–41, 49). EU:n rahoituksen supistuessa ja kansallisen rahatarpeen lisääntyessä kehittämisvarojen käytön ja vaikuttavuuden seurantaan halutaan tehostaa oman ja ulkopuolisten arvioinnin avulla välttämällä kuitenkin liian raskaita seurantajärjestelmiä (SM 10/2003, 41–42). Yhteistyön, koordinaation, suunnittelujärjestelmien lisäämisen ja resurssien käytön tehostamistavoitteiden toteutuminen on epävarmaa, ellei valtion eri sektoreja sitouteta sisällöllisesti ja maantieteellisesti laaja-alaiseen kehittämiseen.

Strategiamietinnön linjauksia noudatteleva *Laki alueiden kehittämisestä* (L 602/2002) ja lain perustelut sisältävä HE esitys eduskunnalle laiksi (HE 55/2002) kertovat säädöksiin siirtyneistä kansallista aluepoliittista näkemyksistä. Lain tavoitteena on

edellytysten luominen alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustavalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle ja lisäksi tavoitellaan alueiden kehittyneisyyserojen vähentämistä, väestön elinolojen parantamista ja alueiden tasapainoista kehittämistä. Lain tavoitteiden toteuttamisessa on huomioitava alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja –tarpeet eli erilaistavan politiikan mahdollisuus sekä Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet eli sidonnaisuus Euroopan ja kansallisvaltion tavoitteisiin ja unionin integraatiopolitiikkaan.

Vaikka uutta lakia kuvataan kokonaisuudistukseksi ja lain tavoitteissa korostetaan alueiden roolin vahvistamista, siinä ei ole tavoitetta tukevia muutoksia viranomaisten toimivaltasuhteisiin tai valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon (HE 55/2002, 27, 31). Myös keskeiset resurssiratkaisut jäävät ministeriötasolle. Kehittämistyöstä halutaan alue- ja keskushallinnon toimenpiteistä koostuva vuorovaikutteinen kokonaisuus, joilla turvataan kilpailukykyä taloudellisen kasvun tueksi, luodaan edellytykset maan

kaikkien osien kehittymiselle ja kehittyneisyyserojen vähentämiseksi (HE 55/2202, 2–3) ja uskotaan myös aluelähtöisyyden, hallinnon alojen yhteistyön ja kumppanuuden edellytystenkin paranevan. Lain nähdään parantavan aluepoliittista suunnittelujärjestelmää, ohjelmapolitiikkaa ja ohjelmatyön sisältöä, lisäävän suunnittelun ja päätöksenteon liitosta, viranomaisien ja muiden toimijoiden yhteistyötä ja informaatiopohjaa, tehostavan ohjelmien toimeenpanoa ja rahoitussuunnittelua eri tasoilla ja parantavan hankkeiden vaikuttavuutta ja seurantaa.

Uusi aluelaki vahvistaa valtion roolia toiminnan yleisten edellytysten luojana ja alueiden kehittämissuunnitelmien tukijana. VN tarkentaa lain tavoitteita, ministeriöt määrittelevät alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet, toimenpiteet ja rahoituksen. Lain mukaan valtion viranomaisen tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon aluekehityslain tavoite ja arvioida toimenpiteidensä alueellisia vaikutuksia (HE 55/2002, 5, 39) kuten edellisen lainkin mukaan (HE 55/2002, 3, 5; L 1135/1993 § 2). Maakunnan liiton vastuulla on maakuntasuunnitelman, -ohjelman ja vuosittaisen toteuttamissuunnitelman valmistelu ja EAKR-ohjelman alueosion valmistelu ja esitys valtio- ja EU-tasolle. Valtion viranomaisen on pyydettävä maakunnan liitoilta lausunto sellaisista alueen kehittämisen kannalta merkittäväistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka eivät sisälly maakunta-ohjelmaan ja otettava huomioon ne päätöksenteossaan ja muussa toiminnassaan. Valtion viranomaisen ei periaatteessa voi toimia vastoin maakuntaohjelman tavoitteita, mutta voi poiketa niistä perustelemalla poikkeamisensa syyt (L 602/2002 § 37). Maakunnan ja alueiden esittämät ohjelmat ja suunnitelmat ovat valtion ja EU:n suuntaan vain ohjeellisia tai ehdotuksia eikä niillä ole oikeudellista sitovuutta. Maakuntaohjelman vaikuttavuuden lisäämistä valtion budjetin suhteen on edellytetty useissa yhteyksissä (SM 2/2002, 189, 56).

Sisäministeriö kokoaa maakuntaohjelmaesitykset, jotka eivät voi olla ristiriidassa valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista ja määrättyt ministeriöt velvoitetaan määrittämään oman hallinnonalansa alueelliset

tavoitteet ja toimenpiteet osana oman hallinnonalansa suunnittelua. Suunnittelujärjestelmässä pyritään yhteisymmärrykseen ja konsensukseen kehittämisen painopisteistä ja sisällöstä ja näin sektoripolitiikkojen ja aluepolitiikan lähentymiseen. EU-ohjelmatyön ja kansallisen alueiden kehittämisen menettelyn onkin arvioitu lähentyneen toisiaan. (HE 55/2002, 3, 7, 28, 47–50; L 602/2002).

HE:n arvioin mukaan aluelailta tavoitteiden toteutuessa katsotaan olevan kotitalouksiin ja yksityisiin henkilöihin vain välillisiä vaikutuksia. Kunnallistalouteen lain ei katsota vaikuttavan suoraan, mutta parantavan kuntayhteistyön edellytyksiä ja tuovan monirahastoisen hanketyön kautta välittömiä taloudellisia vaikutuksia (HE 55/2002). Kuntien erilaiset taloudelliset ja inhimilliset resurssit ja mahdollisuudet kantaa aluekehitysvastuuta jäävät laissa ja HE:ssä huomiotta. Kuntien merkitystä alueensa kehittäjänä korostetaan viittaamalla kuntalain kohtaan, jossa todetaan: ”kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan” (HE 55/2002, L 365/1995 1 § 3 mom).

Vuoden 1993 aluelaisissa vastuu maakunnan yleisestä kehittämisestä siirtyi lääninhallituksilta maakunnan liitolle, mikä paransi välillisesti kuntatason vaikutusmahdollisuuksia. Kunnilla on aluekehitysvastuu yhdessä valtion kanssa maakunnan liiton huolehtiessa aluekehittämisen tehtävistä, maakunnan yleisestä kehittämisestä toimien yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa (L 602/2002, 1 ja 7 §). Maakunnan liitolla on säädöksellisiä tehtäviä maakuntaohjelma-, ja alue- ja rakenneohjelmaprosesseissa, rahoituksen käytössä ja seurannassa. Ratkaisuvalltaa on maakunnan kehittämisrahaan ja jonkin verran EU-varoihin. Läänin kehittämisrahan peruja oleva maakunnan kehittämisraha tuli vuonna 1994 aluekehitysvastuun siirtyessä maakunnan liitoille, jolloin myös valtion viranomaisten päätettävissä olevia aluekehitysvaroja alettiin sovittaa ja suunnata aiesopimuksen luonteisilla ohjelmiasopimuksilla.

Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) on keskeinen ohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteen sovittaja ja toiminta on laajentunut kansalliseen

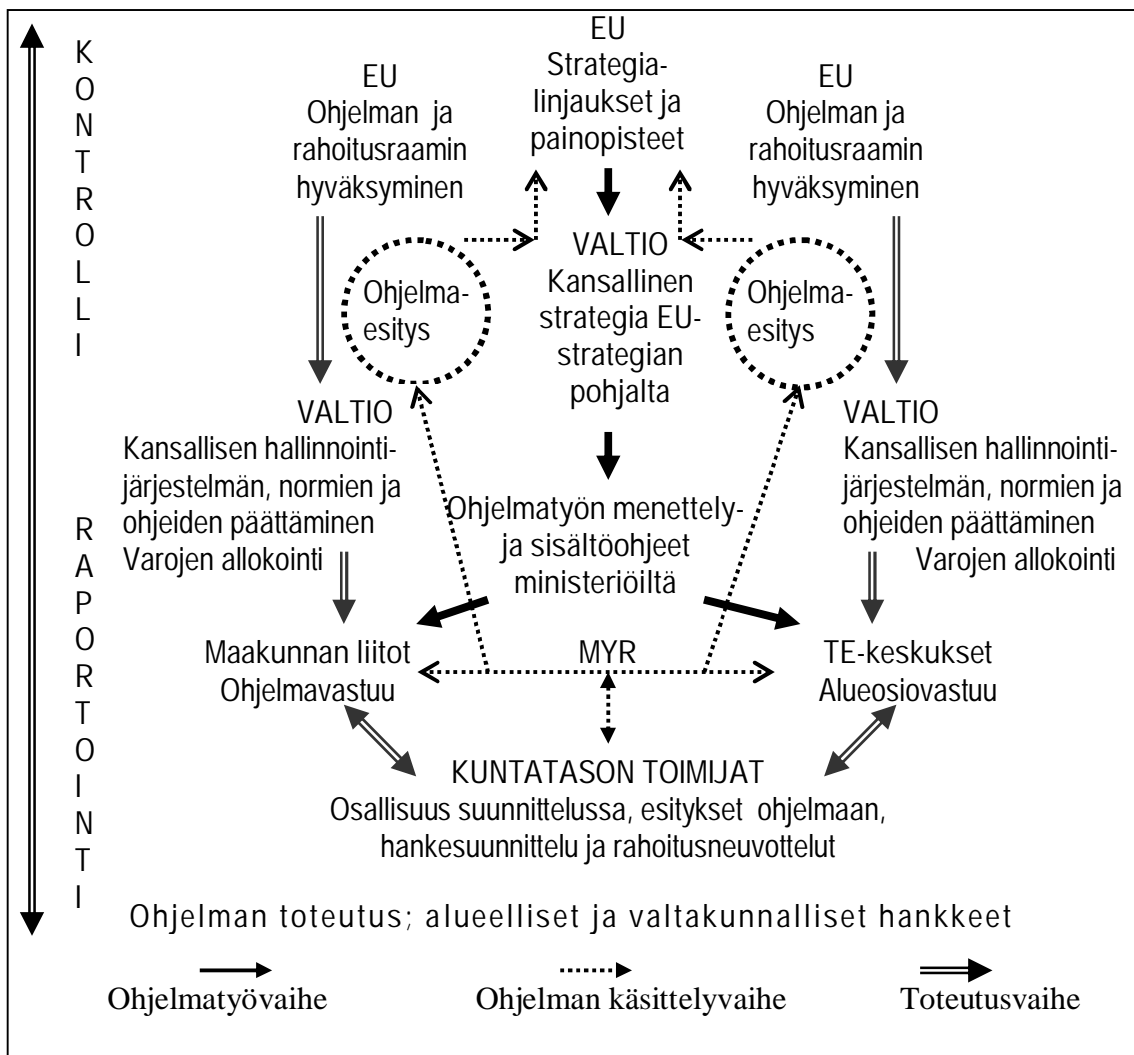
kehittämiseenkin. (HE 55/2002, 38, 51; L 602/2002; L 1401/2006). MYR:n valitsee maakunnan liitto. Jäseninä on kuntien, valtionhallinnon, yksityissektorin ja sosiaalipartnereiden edustajia ja tarvittaessa kutsutaan asiantuntijoita. Sihteeristöissä on ohjelmaa rahoittavien valtion ja maakunnan liiton edustajia (SM 14/1999, 11). Virkavastuulla toimivan MYR:n jokaisella jäsenellä on yksi ääni. Enemmistömenettelyyn perustuvassa päätöksenteossa tavoitellaan konsensusta. Rahoittava viranomaisena ei voi myöntää MYR:ssä käsitellyille hankkeelle tukea, jos MYR ei ole sitä puoltanut. Ohjelmaa rahoittavalla taholla on veto-oikeus hyvin perustelluista syistä, kuten oikeudelliset syyt tai tärkeä kansallinen politiikkalinjaus (L 1401/2002). MYR:n jäsenet pitävät päätöksentekomenettelyä hyvänä katsoen sen antavan valtaa muillekin kuin rahoittajille ja katsoen MYR:n näkemysten edustavan maakunnan näkemystä (Valle, 2002, 2). Myös virkamiesten valmisteleman maakunnan yhteistyöasiakirjan (MYAK) koetaan lisänneen maakunnan vaikutusta valtion budjetin laadinnassa ja siirtäneen valtaa keskushallinnosta maakuntaan.

Maakunnan liiton toimielinten ja MYR:n välisestä suhteesta myös keskustellaan. Kuntasektori olisi uuden aluelain valmistelussa halunnut muuttaa MYR:n asemaa asioiden valmistelijaksi ja vahvistaa maakunnan poliittisia voimasuhteita edustavan maakuntaliiton hallituksen asemaa tehtäessä ehdotuksia valtion keskushallinnolle ja kohdennettaessa aluekehitysvaroja maakuntaan. Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli MYR:ssä ei ole selkeä. MYR:ssä kuntien ja maakunnan edustajina on luottamushenkilöitä, mutta muista MYR-verkoston osapuolista kuntiin ovat yhteydessä virkamiehet (Valle 2002, 2). Tämä kertoo kunnallisten luottamushenkilöiden aseman uudelleentarkastelun tarpeesta yleensäkin kehitystyössä (Majoinen 2006).

Uuden aluelain tavoite alueiden roolin vahvistamista toteutuu jossain määrin toiminnallisen vallan tasolla, mutta viranomaisten toimivaltasuhteiden ja valtion ja kuntien väliseen tehtävänjaon stabiilius pitää todellisen vallan valtion keskushallinnolla. Lain tavoittelema alue- ja keskushallinnon toimenpiteistä koostuva vuorovaikutteinen kehittämistyökokonaisuus voi turvata

kilpailukykyä taloudellisen kasvun tueksi, mutta kasvu ei jakaannu tasaisesti. Kilpailuttamismenettely hankkeissa ja hankinnoissa lisää eri alueiden kilpailua ja eriarvoisuus erilaisessa taloudellisessa tilanteessa olevien alueiden ja kuntien välillä kasvaa.

Kuviossa 16 kuvataan aluekehitystyön monimutkaista ja monitasoista suunnittelu- ja toteutusjärjestelmää, jonka hallinta jo tuo valtaa.



Kuvio 16. Aluekehitystyön ohjelma- ja hankejärjestelmä.

Nykyisellään EU:n ja valtion keskushallinnon aluekehitystyön ohjelmarakenteita myöten ohjeistama suunnittelu, joka palaa alueilta ja valtiolta ohjelmaesityksenä EU:n hyväksyttäväksi, muistuttaa keskitettyä suunnitteluohjausta, vaikka siitä Suomessa

virallisesti onkin luovuttu. Toteutuksessa alueilta ylöspäin suuntautuva tarkka raportointi ja ylhäältä alas suuntautuva kontrolli vahvistavat kuvaa keskittyneestä järjestelmästä. Aluepolitiikan ja aluekehitystyön suunnittelujärjestelmän ja ohjelmapolitiikan parantuminen eivät ilman päätösvallan siirtoa paranna alueiden todellisesta asemaa politiikan ja ohjelmien toteutusvaiheessa.

Aluekehitystyön toteutuksen kannalta *rakennerahastolaki* on keskeinen. (L1353/1999; L 1401/2006), mutta se on toissijainen suhteessa kansallisiin ja EU:n muihin säädöksiin kuten valtionavustuslaki, valtion talousarvioista annettu laki, alueiden kehittämislaki ja määrätyt EU-säädökset. Lakia sovelletaan EU-osarahoitettavien ohjelmien valmisteluun, toimeenpanoon ja EU- ja kansallisen julkisen rahoitusosuuden hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen. Vuonna 2007 voimaantulleeseen lakiin (L 1401/2006) on koottu pääosa ohjelmien hallinnointia ja rahoitusta koskevista säännöksistä ja pyritty vastaamaan eri arvioinneissa esitettyihin vaatimuksiin rahoitusta koskevan sääntelyn selkeyttämisestä ja yksinkertaistamisesta. Uudistuksessa on yksinkertaistettu ohjelmarakennetta, vähennetty tavoitteiden ja tukikelpoisuussääntöjen määrää, otettu käyttöön yhden rahaston periaate, siirretty varojen hallinnointia toimintalinjatasolle, keskitetty tarkastustoimintaa ja linkitetty toiminta tiiviimmin EU:n ja kansallisiin strategioihin. Rakennerahastoasetuksella säädetään MYAK:aan liittyvistä asioista, hallintoviranomaisen tehtävien siirrosta maakunnan liitolle sekä tukikelpoisista kustannuksista toiminnan yhdenmukaistamiseksi.

Nähtäväksi jää, miten nämä muutokset vaikuttavat toiminnan tasoilla, sillä samaan aikaan on lisätty hallinnollisia toimijoita ja hallintotasoja. Näitä 2007-2013 ohjelmakaudella ovat: 1) EU-taso, jossa ovat aluepolitiikan ja työllisyyden pääosastot ja muut toimijat, 2) valtion keskushallintotaso, jossa ovat VN, sisäasiainministeriö sekä työministeriö hallinto- ja todentamisviranomaisina, valtiovarainministeriössä oleva uusi tarkastusviranomainen ja sitä avustava tarkastajaryhmä ja lisäksi sisäministeriössä oleva uusi rakennerahastoneuvottelukunta, 3a) aluetaso, jossa ovat suuralueiden allianssit tai uudet

suuraluetoiminnat sekä ohjelmien alueosiot, 3b) Maakunta- ja alueviranomaisten taso, jossa ovat MYR ja sen sihteeristö, toimintaryhmät, kansallisten erityisohjelmien toimijat, maaseutuohjelman alueosion toteuttajat, seutukunnat ja kunnat (Parkkonen 13.2.2007.) Todentamisviranomaisen laatii ja todentaa menoilmoitukset ja maksupyynnot ja toimittaa ne komissiolle. Komissiolle vastuullisia hallinto- ja todentamisviranomaisia ovat mm. sisä- ja työministeriö ja Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteessa jokin määrätty maakunnan liitto. Niiden tehtäviä voidaan virkavastuullisesti antaa myös välittävälle toimielimelle eli julkisille tai yksityisille organisaatioille, joille hallintoviranomainen antaa tarkemmat ohjeet, ehdot ja määräykset. Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteessa nimetty ”johtava tuensaaja” on tuen saajien yhdessä nimeämä toimija (L 1401/2006). Vuonna 2008 aloittanut työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vaikuttaa myös aluepolitiikan hallintorakenteisiin.

Maaseudun ohjaus- ja tukirahastoa (EMOTR) ei enää 2007-2013 –ohjelmakaudella ole. Maaseudun kehittäminen toteutetaan yleisen maatalouspolitiikan (CAP, Common Agriculture Policy) ja maatalousrahaston kautta, jota säätelee maaseudun kehittämisasetus. Yhteensovitus rakennerahastoihin tapahtuu keskushallintotasolla rakennerahastoneuvottelukunnassa ja aluetasolla maakunnan yhteistyöryhmässä ja sen jaostossa. 2007-2013 –ohjelmakauden keskeisiä rahoittajia ovat EAKR, ESR ja koheesiorahasto ja keskeisiä EU-säädöksiä neuvoston uusi yleisasetus, parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan aluekehitysrahastosta, parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan sosiaalirahastosta, neuvoston ja parlamentin asetus (EY) N:o 1082/2006 eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) sekä komission asetus täytäntöönpanoa koskevista säännöistä. Näiden perustana ovat muut EY-tason säädökset. Uudet ohjelmat on tehty kansalliseen viitekehykseen koheesiopolitiikan, Lissabonin strategian ja siihen perustuvien kansallisen alue- ja rakennerahastostrategioiden ja toimenpideohjelmien sekä maakuntaohjelmien pohjalta (Korhonen 2006) ja toimintalinjat määritelty kansallisessa alue- ja

rakennepoliittisessa strategiassa ja ne on hyväksynyt EU:n komissio ja kansalliset erityisohjelmat valtioneuvosto. Rahastosta riippuen ohjelmaprosessin vastuullisina tahoina olivat sisäministeriö (EAKR, koheesiorahasto), työministeriö (ESR) ja maa- ja metsätalousministeriö (maaseuturahasto) ja alueilla maakunnan liitot ja valtion alueviranomaiset yhteistyössä toimijoiden kanssa. Ministeriöjohtoisten ohjelmien alueosiot käsitteli myös maakunnan yhteistyöryhmä. Ohjelmien toimeenpanojärjestelyjen yksityiskohdat on valmisteltu ministeriöiden ja alueiden yhteistyönä sisäasiainministeriön johdolla. EAKR ja ESR –rahastojen alueosiot integroituvat kokonaisuudeksi. (SM ohje 2006, 1–3; L 602/2003, 14.) Strategian toteutusvastuu kansallisella tasolla on eri hallinnonaloilla.

Rakennerahastovaroja 2007–2013 -ohjelmakaudella voivat käyttää ministeriöt, keskushallinnon viranomaiset. TE-keskukset, ympäristökeskukset, lääninhallitukset, maakunnan liitot, erityisrahoitusyhtiöt ja hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä saaneet valtion virastot ja laitokset. Toimenpideohjelmalla on kumppanuusperiaatetta noudattaen seurantakomitea, jonka työtä ohjaa hallintoviranomainen. Ohjelmatoteutuksessa jatkuvat kumppanuus- ja täydentävyyseriaatteet. EU- ja kansallista tukea voidaan myöntää luonnollisille henkilöille, yksityisoikeudellisille ja julkisoikeudellisille yhteisöille. Kunnat voivat saada hankehallinnointiin ja valmisteluun varoja, mutta niillä ei ole myöntämisvaltuutta (HE 55/2002, 62).

Rahoitussäännöksissä on otettu huomioon perustuslain säännökset sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien suhteet. Yksilön velvollisuuksiin vaikuttavia ovat valvontaa, tarkastusta ja takaisinperintää koskevat säännökset. Kansalaisten ja toimijoiden oikeuksia turvaa valitusoikeus. Rakennerahastolain mukaan MYR:n päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntayhtymän päätöksestä kuntalaisissa säädetään (L 1353/1999). Maakunnan liitto on myös kuntalain alainen ja muutoksenhaku sen mukainen. Sisäministeriön toimiessa valtionapuviranomaisena, muutosta haetaan tekemällä oikaisuvaatimus, minkä päätöksen jälkeen on mahdollista hakea muutosta valittamalla (HE 55/2002, 60–61). Hylkäävä

rahoituspäätös on perusteltava (A 1225/2002 §14). Yksittäisten toimijoiden oikeuksia huomioitiin jo ohjelmakaudella 2000–2007 sisäasiainministeriön ohjeissa (SM-ohje 2004), joissa edellytettiin palveluperiaatetta, lain mukaisten menettelyjen mahdollisimman joustavaa ja palvelumyönteistä toimintaa hanketoiminnassa, kohtuuttoman vaikeiden menettelyjen välttämistä, vastausten antamista ilman viivytystä, asian siirtoa oikeaan paikkaan, asiakkaiden tasapuoliseen kohtelua ja neuvontavelvollisuutta. Tämä merkitsi hyvän hallinnon periaatteiden vahvistumista ainakin teoriassa.

Kuntien yleinen rooli EU:ssa on keskeinen niiden vastatessa suoraan olennaisesta osasta EU-lainsäädännön toimeenpanosta (Alueindikaattori 3/2006, 10). Vuodesta 1975 lähtien kunnat ovat olleet aluepolitiikan kohdentajia, vuodesta 1994 lähtien kunnille siirrettiin aluekehitysvastuuta ja nyt vastuu alueiden kehittämistä on kunnilla ja valtiolla yhdessä (L 451/75; L 1135/93; L 602/2002). Ratkaisuvaltaa aluepolitiikan varojen käytössä niillä ei ole. Perustuslain ja kuntalain mukaan kuntien odotetaan jäseniään ja aluettaan kohtaan olevien velvoitteiden pohjalta osallistuvan aluekehityksen toimeenpanoon normaaleilla vero- ja tulovaroilla. Aluelaisissa kuntien vastuu yksilöidään osallistumiseksi aluekehityssuunnitteluun. Aluekehitystoimintaa ei pidetä kunnille annettuna uutena tehtävänä eikä siihen ohjata erillisiä valtion varoja, mutta eri säädösten aluekehitysvaikutusten arviointiin on alettu kiinnittää huomiota. Arvioinnin kriteeristö on valmistellut AVO-työryhmä (SM 4/2002). Kuntien EU-velvoitteiden, vastuun ulottuvuuden, perusteiden ja viimekätisen jakautumisen määrittämisestä selkeästi ja ennakoivasti lainsäädännöllä esitettiin jo 1990-luvun lopulla (Selvitys kuntien itsehallinnon... 1999, 159–160).

Muiden kuntatason toimijoiden vastuuta aluekehitystyössä ei määritellä erikseen, mutta eri säädöksissä ja strategioissa alueiden omaehtoisuutta, aluelähtöisyyttä, kumppanuutta ja suunnitteluosallisuutta ohjelma- ja hanketyössä korostavat toteamukset suuntaavat moraalisia odotuksia kaikkiin toimijoihin. Myös kehittämistyön mittarit, kuten ”uudet yritykset” ”uudet ja säilytetyt työpaikat” tai ”yrityslähtöiset kehittämishankkeet”,

suuntaavat vastuuodotuksia yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Niiden toimijoita vastuutetaan yleisellä aluepolitiikan retoriikalla.

Kuntatason toimijat voivat vaikuttaa rakennerahasto- ja maakuntaohjelmiin niiden valmisteluvaiheessa ja maakuntatason päätöksenteossa (L 602/2002 § 7). Ohjelmia ja eri toimijoita on kuitenkin jo niin monta, että kuntatason toimijat kokevat sen sekoittavan niiden toimintaa. Myös ministeriötasolta on ALUS-mietinnössä (SM 2/2002) esitetty kritiikkiä liian monien ohjelmien ja suunnitelmien tekemisestä ja olemassaolosta. Kansanvallan kannalta kuntasektori on pitänyt tärkeänä toimijana maakunnan liittoa ja katsonut, että kansallisen aluepolitiikan päätöksenteko tulisi kytkeä kuntien ja maakunnan liittojen edustamaan kansanvaltaan, avoimeen suunnittelu- ja toteutusjärjestelmään ja lakisääteiseen oikeusturvaan. Kuntataso ei näe perusteita valtion virkamiesvaltaiselle EU-ohjelmien hallinnoinnille keskushallinnossa ja sektoreittaiselle toteutukselle alueilla (emt. 189).

Ohjelmien moninaisuus ja vaikea hallittavuus voivat kääntää toimijoiden osallisuuden näennäisvallaksi ja monimutkaiset ja päällekkäiset järjestelmät ja ohjelmat voivat viedä huomion todellisesta vallasta. Paikallis- ja aluetoimijoiden valtaa ovat jonkin verran lisänneet muun muassa seutuhallintokokeilu ja Kainuun hallintokokeilu. Seutukokeilun kuntien edustajat voivat osallistua rahoittajien kokouksiin ja antaa rahoittajien päätöksiä osaltaan sitovia lausuntoja. Kainuun malli koskee koko paikallis- ja aluehallintoa tavoitteena alueen päätöksentekovallan vahvistaminen ja voimavarojen kokoaminen (SM 37/2005, 98–99). Kainuussa maakuntahallinto on saanut päätösvaltaa Kainuun rahan ja alue- ja rakennevarojen käyttöön. Valtion keskushallinto suhtautui alussa nihkeästi kokeilumalliin. Valtionhallinnossa pelättiin, ettei Kainuussa ole osaamista tai vastuullisuutta aluekehitysvarojen kohdentamisessa. (SM 37/2005, 98–99), mikä kertoo syvällisemmästä toiminta- ja hallintokulttuuriin sidotusta ajattelusta (vrt. Lukes). Myös Kainuun sisällä on uutta mallia opeteltaessa esiintynyt reviirien varjelua ja kehittämisvarojen tavoitteisto ja käyttö on ollut hyvinkin perinteistä ja varojen kohdennus ei juuri muuttunut (SM 37/2005).

Tämän luvun keskeisenä johtopäätöksenä voi todeta kunta- ja aluetason suuren vastuun, mutta vähäisen rakenteellisen vallan yhteiskunnassa ja aluekehityksessä. Dokumentti- ja normitarkastelun kautta nähtynä horisontaalisen kumppanuusperustaisen aluekehitystyön vallan suunta on vertikaalinen, ylhäältä alas suuntautuva. Vastuuta kuntatasolle on tullut, koska keskiteytymät ongelmaratkaisut eivät rakenteellisesti hajautuneessa verkostoyhteiskunnassa enää toimi riittävästi. Kuntia velvoitetaan vastuuseen myös säädöksin. Perusoikeusuudistuksessa vastuu hyvinvoinnista on määritelty julkiselle sektorille eli kunnille ja valtiolle yhteisesti valtion kuitenkin siirtäessä yhä enemmän vastuuta kunnille. Kuntalain mukaan kunnilla on vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista ja kunnan alueen ja yhdyskunnan kestävästä, tasapainoisesta kehittämisestä. Aluelaisissa kunnille on annettu keskeinen vastuu aluekehittämisestä yhdessä valtion kanssa. Maakunnan aluekehitysvastuu ja jonkin verran resurssivaltaa on maakunnan liitolla, jonka pakkojäseniä kunnat ovat. EU:n koheesiopolitiikan periaatteiden mukaan kehittämisohjelmaa toteuttaessa toimenpiteet pitää ankkuroida alueellisiin ja paikallisiin strategioihin, mutta silti niiden makrorakenteet ja sisällöt määrittää EU:ssa ja valtion keskushallinnossa. Aluepolitiikan makrorakenteissa ja aluekehitystyötä ohjaavissa ohjelmissa ja normeissa korostuu valtionhallintolähtöisyys. Todelliselle omaehtoisuudelle on tilaa EU:n ja valtion keskushallinnon määrittämässä rajoissa. Hanketyössä valtion keskus- ja aluehallinnolla on normien, monimutkaisen hallintojärjestelmän ja resurssien kontrollin tuoma rakenteellinen valta-asema. Historiallista perua olevaan kunta–valtiosuhteeseen ja ajatteluun ylemmästä ja alemmasta hallintotasosta EU-jäsenyys on tuonut uuden tason, joka paikallis- ja aluetason on huomioitava – myös julkisen sektorin aluetason. Aluekehitysretoriikka (= merkityksiin ja merkitysrakenteisiin liittyvä dominaatio) vastuuttaa kuntia ja muita kuntatason toimijoita myös moraalisesti korostaessaan aluelähtöisyyttä ja alueiden vastuuta ja kumppanuutta.

Vahvana tulkintana on se, että yhteiskunnan eri tahojen historiallista perua oleva suhtautuminen paikalliseen itsehallin-

toon kuvaa ja selittää osaltaan aluekehitystyönkin valta- ja hallintorakenteiden ja -käytänteiden muotoutumista. Todellista, vaikuttavaa valtaa paikalliselle tasolle ei haluta – tai ei uskalleta – antaa, mikä ilmenee muun muassa Kainuun hallintokokeilun seurantaraportissa. Suomi on kuitenkin lailla ja asetuksella hyväksynyt Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteet. Niistä kuntatason kannalta keskeisimmät ovat läheisyysperiaate eli toimivallan osoittaminen mahdollisimman lähelle kansalaisia tai alimman päätöksentekotason ensisijaisuus ja rahoitusperiaate eli se, että lailla säädettyjen uusien tehtävin mukana pitäisi tulla myös resurssit. Näitä kumpakaan ei ole otettu kansalliseen säädöstöön. Rakennerahastojen hallintomalli määrittellään kansallisella tasolla ja jäsenvaltiot vastaavat EU-osarahoitteisten ohjelmien hallinnosta, toimeenpanosta ja varainkäytön valvonnasta. EU:n koheesiopolitiikan yleiset periaatteet ja lainsäädännöllinen kehys antavat jäsenvaltiolle mahdollisuuden delegoida vastuuta suunnittelusta ja ohjelmien implementaatiosta alueille ja samalla sitouttaa niitä. Eli kyse vallan hajauttamisesta on kansallisesta poliittisesta tahdosta tai keskushallinnossa aluekehitystyön kansallista hallintomallia valmistelevien tahojen tahdosta,

Instrumentaaliseen rationalismiin perustuvissa aluekehitystyön säädöksissä korostuu organisaatio- ja valvontalähtöisyys. Säädöksissä on hyvin sisäistetty EU:n edellytys ”ohjelmien toteuttamisesta hyvän varainhoidon periaatteella suojaten yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä”. Tällöin vastuun ensisijainen suunta on EU. Aluekehitystyön säädökset ovat luonteeltaan puitelakeja, joten käytännön hallintotoiminnassa jää paljon hyvän hallinnon periaatteiden ja toiminnan varaan sikäli kuin niitä halutaan korostaa. Palvelukulttuurin ja toimijalähtöisyyden vahvistumista voi nähdä ohjelmakaudella 2000-2006 sisäministeriön antamissa ohjeissa (SM-ohje 2000), joissa edellytetään palveluperiaatetta, lain mukaisten menettelyjen mahdollisimman joustavaa ja palvelumyönteistä toimintaa, kohtuuttoman vaikeiden menettelyjen välttämistä, vastausten antamista ilman viivytystä, asian siirtoa oikeaan paikkaan, asiakkaiden tasapuoliseen kohtelua ja neuvontavelvollisuutta

Markkina- ja kilpailutalouden periaatteiden tuleminen aluekehityssäädöksiin ja toimintaan (kilpailutus ohjelmatoteutuksessa, vaadittavat omarahoitusosuudet) asettavat keskenään erilaisessa taloustilanteessa olevat kunnat ja muut paikalliset ja alueelliset toimijat keskinäiseen valtataisteluun, mutta toisaalta myös yhteistyöhakuisuuteen. Kilpailulähtöinen toiminta ruokkii alueiden sisäistä polarisoitumista. Kuntapohjaisella maakunnan liitolla on aluekehitysvastuun vastapainona jonkin verran resurssi-valtaa kansallisten ja EU-aluekehitysvarojen käytössä. MYR:n kasvanutta valta-asemaa ja aiesopimuksia voi osin pitää maakunnan näkemysten – vallankin – vahvistajana. Keskeiset rakenteellisen vallan haltijat säädösten perusteella ovat kuitenkin valtion keskushallinto ja aluehallinto, jonka rooli alkaneella ohjelmakaudella on muutoksessa.

Aluekehitystyön hallintojärjestelmän selkeyttäminen, moniportaisuuden vähentäminen ja alue- ja toimijalähtöisyyden parantaminen ovat olleet tavoitteina koko Suomen EU-jäsenyyskauden. Rakenteistumisen teorian mukaisesti toiminta ja yhteiskuntarakenteen yleiset muutokset ovat uusintaneet toimintaa ohjaavia rakenteita. Aluekehitystyötä ohjaavaa normistoa on pyritty kokoamaan ja hallinnon rakenteet ovat osin selkeytyneet keskushallintotasolla, mutta samaan aikaan 2007–2013 kauden hallintoon on tullut uusia toimijoita ja toimintatasoja. Kuntatason rakenteellista asemaa muutokset eivät ole parantaneet lukuun ottamatta seutuhallinto- ja Kainuun hallintokokeilua. Vasta uuden kauden toiminta osoittaa muutosten käytännön merkityksen. Aluekehitystyön hallinnointirakenteita määrää edelleen valtiosta johdettu itsehallintonäkökulma kuntatason ollessa valtion määrittämien tehtävien paikallinen toteuttaja. Vanha ehdollistunut todellisuus ja historiasta nousevat vahvat valtarakenteet näyttävät peittävän uutta reaalityodellisuutta (vrt. Galbraith 2984,142) toiminnan uusiessa viiveellä rakenteita. Miten kuntatason toimijat kokevat tilanteen? Siihen paneudutaan seuraavassa luvussa.

5 KUNTATASON TOIMIJOIDEN KOKEMUKSET VALLASTA JA VASTUUSTA


5.1 Kuntatason toimijoiden vallan ja vastuun kriittiset pisteet aluekehitystyössä

Valta- ja vastuusuhteet todentuvat näkyvässä/tiedostetussa ja näkymättömässä/tiedostamattomassa toiminnassa, jota raamittavat erilaiset rakenteet. Ohjelma- ja hanketyöprosessien eri vaiheita seuraava tarkastelu konkretisoi vallan ja vastuun osapuolia ja kriittisiä pisteitä. Valta-vastuusuhteiden laajempi tarkastelu kuin pluralistien valtatutkimukselle tyypillinen näkyvän päätöksenteon ja päätöksentekojärjestelmän analysointi (Bachrach & Baratz 1970, 6), osoittautui myös oikeaksi ratkaisuksi.

Haastateltavien ennakkoon saamassa haastattelurungossa (liite 3) lähdetään pääteemoista ja -kysymyksistä, joita tarkennetaan ja syvennetään alakysymyksillä. Niissä painottuu tutkimuksen tavoite eli aluekehitystyön valta–vastuukysymysten tarkastelu kuntatason ja aluekehitystyön käytännön näkökulmasta. Kysymysten järjestykseen, sisältöön ja painoarvoihin vaikuttaa haastateltavien kerronta. Haastateltavien puheet ja kokemukset keskittyvät ohjelma- ja hanketyöhön oman aseman, viiteryhmän ja toiminta- ja vaikutuspiiriin tasolla. Teemoja käsitellään käytännönläheisesti ideologisten, poliittisten ja periaatteellisten pohdintojen seuloutuessa oman työkäytännön kautta. Valtaosalla (14/20) haastateltavissa on ohjelma- ja hanketyöstä omia kokemuksia. Ohjelmatyön valtasuhteet nousevat esiin. Ohjelma-vastuuta, kuten vastuuta päättyneen kauden ohjelmasta ei juurikaan käsitellä. Ohjelmatyökokemukset ovat tuoreita, sillä haastattelut tehtiin elo–syyskuussa 2006, jolloin uuden kauden ohjelmien valmistelu oli lopuillaan. EU-aluekehitysohjelmat tehdään seitsemän vuoden jaksoissa. Niiden laadintaan, sisältöihin ja preferensseihin vaikuttaminen, vallankäyttö, on jaksoittaista, mutta ohjelma on koko ohjelmakauden toiminnan raamittajana rakenteellisena valtaelementtinä.

Tarkoitus ei ollut tutkia aluelakien säädösprosessiin liittyviä vallan ja vastuun kysymyksiä tai aluekehityspolitiikan tausta-

keskustelua. Yhteiskuntapoliittinen valta–vastuuteema nousee esille mainintoina eduskunnan ja hallituksen roolista aluekehitystyön resurssien määrittäjänä, paikallis- ja aluetason luottamushenkilöiden yleisestä ja poliittisesta valta–vastuu- asemasta, kunnan tai yhteisön vastuusta jäsenilleen ja asiakkailleen ja kaikkien yhteisiä varoja käyttävien vastuullisuudesta: ”*kaikki, jotka käyttävät aluekehitysvaroja, ovat vastuussa*”. Kuviossa 17 on haastattelujen laadullisen analyysin pohjalta luotu pelkistetty kuva aluekehitystyön vallan ja vastuun asemoitumisesta ohjelma- ja hanketyössä.

	RAKENTEELLINEN			TOIMINNALLINEN		
	MAARAYSVALTA			VAIKUTUSVALTA		
Vallan peruste	Aluelain- säädäntö, Aluekehitys- ohjelma	Byrokratian, tiedon ja resurssien kontrolli	Asema ja status järjes- telmässä	Aluepolitiikka- ja -strategia- osallisuus	Ohjelma- ja hanke- työosallisuus kumppanuus	Asiantuntijuus-, professionaalisuus ja persoonallisuus- tekijät
PROSESSIN VAIHE						
Suunnittelu						
Päätös						
Toteutus						
Arviointi						
Raportointi						
Päätäminen						
Vastuun peruste	Normeerattu, muodollinen vastuu, vastuutus ja vastuulle antaminen	Organisaatio- tasoinen vastuu ja tili- velvollisuus	Virka- ja asema- vastuu ja aseman kautta sitoutuminen	Poliittinen vastuu	Toimija- tasoinen toiminta-, talous- ja sopimus- vastuu	Vastuuntunto Vastuu itsessään Moraalinen ja professionaalinen vastuu
PROSESSIN VAIHE						
Suunnittelu						
Päätös						
Toteutus						
Arviointi						
Raportointi						
Päätäminen						
	PASSIIVINEN VASTUU			AKTIIVINEN VASTUU		
						

Kuvio 17. Kuntatason toimijoiden kokema ja ilmaisema vallan ja vastuun asemoituminen aluekehitystyön ohjelma- ja hanketyöprosesseissa.

Lähes kaikissa haastateltavien puheissa nousee esiin valtion- ja EU-hallinnon ja toisaalta hanketoimijoiden vallan ja vastuun epäsymmetrisyys eli vastuun keskittyminen alueille toimijatasolle ja vallan keskittyminen valtionhallinnossa oleville päärahoittajille sekä keskeisille virkamiehille: ”*virkamiehet käyttävät asema-valtaa läpi prosessin*”. Vahvin kritiikki ei kohdistu vallan keskittymiseen vaan vallan suojelujärjestelmään sekä EU:n etuja palvelemaan valtavaan byrokraatiaan, joka ”*vie resursseja itse aluekehitystyöltä*”. Tähän liittyvät suurimmat muutosvaatimuksetkin. Vallan keskittymisen rakenteellisia tai historiallisia taustoja ei laajemmin pohdita. Oma toiminta pyritään sopeuttamaan olevaan tilanteeseen vaihtoehtojen ollessa vähäiset: ”*varoja kehittämiseen ei muutoin ole*”, kuten maakunnallisessa organisaatiossa toimiva haastateltava kiteyttää tilanteen.

Toiminta yleensä muuntaa myös rakenteita. Haastatteluista esiin tulevat kahden ohjelmakauden hanketoiminnan tuottamat kokemukset antavat mielenkiintoisia näkymiä ja odotuksia 2007–2013 ohjelmakauden käytännön työlle. Toiminnan tasolla osapuolten rooleissa on nähtävissä tasavertaistumista.: ”*hirveän paljon parempaan suuntaan on menty – – parempaan suuntaan niin, että rahoittajat ovat kriittisempiä hankkeiden rahoituksen osalta – – ja meidän hankeosaajien asiantuntemus parantanut – – ja hanketyöntekijöiden osaaminen myös*”.

Myös rakenteiden rooli tuloksellisen aluekehitystoiminnan edellytyksenä tai esteenä nousee esiin. Vallan vastapainona olevia toimijoiden rakenteellisia oikeuksia haastateltavat eivät paljoa käsittele. Voi päätellä, että kynnyksien hakemiseen on korkea, niistä ei tiedetä tai ei uskalleta puhua jatkoseuraamuksia peläten, mihin joissakin puheenvuoroissa viitataan. Kansalaisten perustuslaillisten oikeuksien, kuten TTS-oikeuksien ja aluepolitiikan suhdetta ei käsitellä. Uusissa rahoitussäännöksissä on otettu huomioon perustuslain säännökset sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien suhteet.

Dokumenttien ja haastateltavien kertomusten analyysin pohjalta voi tehdä seuraavia keskeisiä johtopäätöksiä ja tulkintoja:

Ensimmäinen johtopäätös: Aluekehitystyön vallan ja vastuun perusasetelma kuntatasolta katsoen on kaksiulotteinen. Toisaalla ovat rakenteellista valtaa pitävät päärahoittajat eli valtion keskus- ja aluehallinnon organisaatiot selustanaan, myös kontrolloijana, EU:n toimielimet ja toisaalla ovat aluekehitysohjelmia toteuttavat, kokonaisvastuussa olevat hanketoimijat, joista keskeisiä ovat koulutus- ja kehitysorganisaatiot, kunnat, seutukunnat, kolmas sektori ja yritykset. Näiden väliin ovat tulleet, uudella ohjelmakaudella vahvistuvana elementtinä, välittäjäorganisaatiot, joita voi olla myös joku edellä mainituista tahoista.

Aluekehitystyön rakenteellisen ja virallisen – osin toiminnallisen ja epävirallisen – vallan koetaan olevan selkeästi päärahoittajilla, erityisesti TE-keskuksilla, jotka toimivat valtion keskushallinnon ja EU-hallinnon tiiviissä kontrollissa ja ohjauksessa: ”*pykälät ja vastuu ylemmille vaikuttavat enemmän – – ei uskalleta hakea alueen kannalta optimaalista ratkaisua*”. Toimintaa ja asemaa määrittävät normien, resurssien ja organisaation kontrolli. Puitesäädökset voisivat antaa valtaa aluelähtöisempään toimintaan, mutta pelko ylempiä tasoja kohtaan estää sen. Päärahoittajien vastuu sen käyttämään valtaan nähden koetaan jopa marginaalisenä: ”*rahoittajan vastuu – – se on strategisista linjauksista – – muu vastuu – – se on äärimmäisen marginaalinen*” tai ”*siellä ei oteta oikeasti vastuuta – – mennään systeemin sisälle – – muutoseikat ja säännöt korostuvat*”.

Hankepäämiesten katsotaan kantavan kokonaisvaltaisen vastuun kaikissa tilanteissa. Hanketoimijoilla on toiminnallinen kokonaisvastuu päärahoittajien suuntaan ja rakenteellinen vastuu omassa organisaatiossa tai järjestelmässä: ”*kaikki vastuu on hankehakijalla ja toteuttajalla*”. Oman rakenteellisen valtansa hanketoimijat kokevat vähäisenä. Ne pyrkivätkin hankkimaan aktiivisesti toiminnallista valtaa vaikutusvallan eri keinoilla ohjelma- ja hankeprosesseissa. Vaikutusvallan keinoja ovat henkilö- ja organisaatioverkostojen ja sopivien tilanteiden hyödyntäminen, asiantuntijuus, merkitysten hallinta, hanke- ja ohjelmatyökokemus, teoilla ja näytöillä rahoittajan silmissä hankittu luottamus. Saavutettu luottamus kertoo toisaalta toimijoiden professionaalista, eettisestä ja moraalista aktiivisesta

vastuusta ja vastuullisuudesta: ”*vastuu – – sisäinen vastuuntunne – – se on myös luonnekysymys*” tai ”*sisäistetty, oikea asiantuntijuus tuo vastuuta – – asiantuntijan eettinen vastuu työn hyvästä suorittamisesta*”, kuten muutamat hanketyötä tekevät asiaa kuvaavat. Määräaikaisessa hanketyössä huono työ voi maksaa työpaikan jatkossa. Senkin vuoksi: ”*on oma intressi tehdä niin hyvin kuin mahdollista*”.

Välittäjäorganisaatioiden roolin käytännön aluekehitystyössä voi nähdä kentän toimijoiden toimintamahdollisuuksien (vallan) vahvistajana ja oman viiteryhmän puolesta vastuunkantajana. Toisaalta voi nähdä niiden kantavan vastuuta rahoittaja- ja viranomaistahojen puolesta. Tämä voi osaltaan korvata päätöksenteon läheisyysperiaatteen puuttumista aluepolitiikan hallintojärjestelmästä. Se lähentää toimijoita ja päätöksentekijöitä asiallisesti, hallinnollisesti ja merkitysten ymmärtämisessä: ”*pyrin tulkitsemaan sääntöjä – – että paikallinen toiminto istuu siihen*”, kuten eräs 3. sektorin edustaja toteaa. Välittäjistä on tullut julkisen, virallisen järjestelmän apu toiminnallisen kentän suuntaan ja kentän puskuri virallisten, monimutkaisten organisaatioiden suuntaan: ”*koen, että on tahoja ruohonjuuritasolta, joilla on kuitenkin organisaatio, henkilöstö, joka pystyy sitä tekemään, silloin niiden on tehtävä*”. Eri kehittäjätahot tekevät myös yhteistyösopimuksia, jotka lisäävät hanketyön koordinoitua tehoa ja toimivat hallinnon ja toimijoiden välisenä siteenä. Yhteistyöhön liittyvien työohjelmien toteutus lisää hanketyön tehoa. (Sillanpää & Ålander 2005, 32.)

Yhden rooliaan vahvistavan toimijatahon eli arvioitsijoiden ammattikunnan valta-vastuukysymyksiä haastateltavat eivät juuri käsittele tai problematisoi. Jos asiaa käsitellään, ulkopuolisia arvioijia pidetään objektiivisina. Tämä ei ole harvinaista, sillä asiantuntijatieto saa usein objektiivisuuden leiman eikä sen valta-yhteyksiä laajemmin kyseenalaisteta (Antikainen 2002, 47).

Toinen johtopäätös: Kuntatason toimijoiden valtapyrkimysten ja vallan mahdollisen saamisen kannalta kriittisiä tilanteita ja ajankohtia ovat ohjelmatyön alkuvaihe ja hanketyössä suunnittelu- ja rahoitusneuvotteluvaiheet. Niiden lisäksi hankkeiden käytännön toteutuksen aikana toimijoille jäävät päätöksentekijän, ratkaisijan,

organisaattorin, mutta myös kokonaisvaltaisen vastuunkantajan roolit. Kaikkien haastateltavien puheessa esiintyy vuorovaikutteisen prosessin ja yhteistyön keskeisyys, minkä kertoo aluekehitystyön kumppanuustavoitteen sisäistämisestä.

Ohjelmatyövaihe nähdään tärkeänä oman alueen ja viiteryhmän vallan kannalta: *”valtaa on vahdittava ajoissa”* tai *”aktiivisuus ohjelmaprosessissa – – se on ennakoivaa valtaa”* tai *”jos tämä (ohjelma) prosessi ja vuorovaikutus on kunnossa – – alueen näkemykset saadaan huomioon”*. Toimijoiden oman vallan ja muiden vallan kannalta ratkaisevina pidetään hankkeiden suunnitteluvaihetta ja rahoitusneuvotteluja: *”eri toimijoiden valtaroolit määritellään hankkeiden suunnitteluvaiheessa”* tai *”valtaosa vallasta on käytetty, kun hankehakemus on jätetty”*, kuten kaksi välittäjäorganisaation edustajaa toteaa. Neuvotteluja ei kuitenkaan koeta valtataisteluareenoina vaan yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteina, jossa haetaan yhteistä näkemystä hankkeen sisällöstä ja rahoituksesta, mutta tässäkin tilanteessa toinen teko voi olla toista vaikuttavampi (vrt. Virtanen 1994): *”jos rahoittajan näkemykset ovat liian kaukana eivätkä neuvotteluissa lähene – – ei kannata hakea rahoitusta”*, kertoo yli 20 vuotta aluekehitystyötä tehnyt haastateltava.

Aluekehitystyön kenttätoimijoiden valtamahdollisuudet perustuvat toisaalta pitkäjänteiseen, johdonmukaiseen, ennakoivaan ja aktiiviseen toimintaan ja vaikutusvallan keinojen käyttöön ohjelmatyövaiheessa ja toisaalta vaikutusvallan, tilanteiden ja verkostojen hyödyntämiseen etenkin hanketyön suunnittelu- ja rahoitusneuvotteluvaiheessa. Sen jälkeen tilanne muuttuu toimijan vallan kannalta paremmaksi: *”kun on käyty neuvottelut ja tulee päätös – – sitten on väljyyttä toimi”*. Myös vastuun kannalta hankepäätös on kriittinen piste: *”hankepäätöksen jälkeen vastuu on hallinnoijalla”*.

Kolmas johtopäätös: Aluekehitysohjelmien alueosoiden valmistelu- ja esitysvaiheessa maakunta- ja alue tai suuraluehallinnon viranhaltijaryhmien ja kunnissakin viranhaltijoiden rooli on vahva, vaikka eri toimijoita on mukana työssä tai niitä kuullaan. Lopullinen ohjelmien päätösvalta on valtion keskushallinnolla ja EU-hallinnolla,

jotka määrittävät ohjelmien pöörakenteet ja strategisen linjan jo ennen ohjelmatyön alkua eli käyttävät näin ennakkollista valtaa.

Ohjelmatyössä kuntatason toimijoiden valta mahdollistuu vaikutusvallan keinoilla ohjelmatyön alkuvaiheessa alue- ja maakuntatasolla: ”*ollaan mukana ohjelmatyössä ja annetaan lausuntoja – – mutta pitkälti ne ovat jo asiantuntijoiden valmiiksi tekemiä – – kun asiakirjat ovat syntyneet prosessissa – – niiden mukaan pelataan*”, kuvaa eräs kuntajohtaja tilannetta. Ohjelmatyöprosessin edetessä oman alueen ja maakunnan ulkopuolelle, kuntatason toimijoiden valtakortit on käytetty, koska ne eivät osallistu ohjelmien käsittelyyn valtion tai EU:n elimissä. Mahdollisina vaikuttamiskanavina ovat maakuntien liittojen ja suuralueiden edustajat, jotka pyrkivät vaikuttamaan ohjelmaesitystensä läpimenoön ja rahoitusraameihin valtakunnan ja EU-tasoilla. Ohjelmatyöprosessin vastuu maakunnissa ja suuralueilla on maakuntien liitoilla. Haastateltavien on vaikeampi identifioida ohjelmien sisällöstä vastaavia, kun lopulliset ohjelmapäätökset sisältöineen ja rahoitusraameineen ovat kaukana kentän konkreettisesta toiminnasta ja vain osin toimijakentän havaintopiirissä. Haastateltavat arvioivatkin ohjelmatyöhön liittyvää vallan ja vastuun suhdetta vähän verrattuna siihen, miten he arvioivat niitä hanketyössä. Ohjelman palatessa kentälle valtioneuvoston ja EU:n komission hyväksymänä, se otetaan rakenteellisena raamina, johon sopeudutaan ja sovitetaan oma kehittämistoiminta: ”*aluekehitysohjelmat ja sektorikohtaiset ohjelmat ohjaavat ja antavat reunaehdot ja raamit, jonka sisälle hanke-esityksiä muokataan*”. Tätä näkemystä tukee myös Sotaraudan tutkimustulos (Sotarauda & Kosonen & Viljamaa 2007, 64), jonka mukaan ”kansallisen järjestelmän sektoroitunut ja ohjelmista lähtevä institutionaalinen valta ja resurssivalta asettavat kehittämistoiminnalle puitteet, joiden ylittäminen on usein vaikeaa”.

Neljäs johtopäätös: Tarkasteltaessa tarkemmin aluekehitystyön vallan kaksiulotteista perusasetelmaa, sen sisältä löytää useita vertikaalisia ja horisontaalisia valtapiirejä alkaen EU-tasolta päätyen yksittäisten toimijoiden ja kolmannen sektorin tasoon, joka on uloimpana vallan

ytimestä. Se joutuu tekemään eniten töitä saavuttaakseen valtaa aluekehitystyön järjestelmässä, mutta se kokee entistä enemmän ulkopuolelta tulevia moraalisia vastuudotuksia etenkin yhteiskunnan marginaaliryhmien asioista toimintaresurssien samaan aikaan supistuessa. Yrityskentän asema aluekehitysjärjestelmässä on ristiriitainen: yrityslähtöisyyttä korostetaan ja työpaikat ja yritykset ovat tuloksellisuuden mittareita. Samaan aikaan rahoitusjärjestelmä varjelee, etteivät yritykset suoraan hyödy aluekehitysvaroista. Tämän ristiriidan nähdään 2007–2013 kaudella vahvistuvan.

Kuntatasolta katsottuna aluekehitystoiminnan valtapiirejä ovat: Ensin on EU:n ja valtion hallinnon valtapiiri. Toisena on valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon valtapiiri mukaan luettuna asemaansa vahvistanut maakunnan yhteistyöryhmä jopa näin: *”MYR:ssä ovat mukana keskeiset tahot – – siellä on valta, kun puhutaan aluekehitystyöstä”*. Kolmas on isojen alueellisten, julkisten toimijoiden valtapiiri eli koulutusorganisaatiot ja vahvat kehitysyhtiöt omistajatahoineen. Ne ovat *”varmoja toimijoita”* voidessaan resursoida hankesuunnitteluun, sijoittaa hankkeisiin riittävästi omarahoitusosuutta ja etenkin pystyessään hoitamaan hankeaikaisen käyttöpääomituksen maksatusten viivästymisestä huolimatta. Näiden tahojen keskeisyys kehittämis- ja innovaatiojärjestelmässä kumuloi niiden valtaa, kun keskeinen asema järjestelmässä yleensäkin on valtatekijä (Dubrin 2004, 198). Toisaalta koulutusorganisaatiot (AMK, yliopisto) on säädöksin vastuutettu aluekehitystyöhön.

Näiden jälkeen neljäntenä ovat resursseiltaan heikommät kunnat ja seutukunnat, jotka saavat lisää voimaa verkostoitueksaan isompien alueiden kanssa, missä toisaalla nähdään suuruuden vaara: *”mitä isompiin alueisiin mennään, niin yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuus on heikompi”*. Viidennessä, valtapiirissä ovat hanketoimijoina uskottavuutensa ja luotettavuutensa osoittaneet alueelliset neuvonta- ja kehittäjäorganisaatiot ja toimintaryhmät. Uloimmalle valtapiirille jää kolmannen sektorin yhteisötoimijoita, joille toisaalta pyritään ohjaamaan yhteiskunnan marginaaliryhmien kehittämisasioita: *”on vielä semmoisia haasteita, että kolmannelle sektorille ns. sosiaalisia tapauksia ja ongelmatapauksia ollaan mielellään siirtämässä – – ei tarkisteta*

onko riittävästi resursseja ja asiantuntemusta”. Kauimpana EU-, valtio- ja julkisen vallan ytimeistä olevat joutuvat eniten perustelemaan tavoitteitaan ja toimintaansa ja antamaan näyttöjä hankkiakseen uskottavuutta ja luotettavuutta, joka julkisilla organisaatioilla on myötäsyntyisesti.

Yrityssektorin asema aluekehitystyön järjestelmässä on ristiriitainen. Aluekehityshankkeisiin halutaan ja edellytetään yrityksiä, kehitystyön tuloksia mitataan yritysten ja työpaikkojen syntymisellä ja säilymisellä ja liikevaihto- ja investointiluvuilla. Yrityskentän itsensä ja muidenkin toimijoiden mukaan yritysten rooli ja vastuu on näissä asioissa: *”yritysten vastuu aluekehitystyössä on kannattava yritystoiminta, työpaikat – – verotulot – – ja sitä kautta välillistä vastuuta myös hyvinvoinnista*”. Yritys- ja yksityinen sektori kokee käytännön toiminnassa, että julkiset rahoittajat pelkäävät yrityssektorin hyötyvän kehittämisvaroista. Tämä ristiriitaisuus johtaa laajempaan pohdintaan aluekehitystyön ja -varojen käytön perimmäisestä tehtävästä: pitääkö niillä saada aikaan uutta liike- ja yritystoimintaa ja työpaikkoja ja pysyviä tuloksia vai näennäiskehittämistä ja raskaita hallintoprosesseja? Tällöin joudutaan myös keskusteluun julkiseen johtamiseen kuuluvan julkisen intressin ja yritystoiminnan yksityisen intressin lähtökohdista (vrt. Salminen 2003, 82, 127) ja niiden suhteesta yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuudessa.

Viides johtopäätös: Aluekehitystyön ja hanketoiminnan vastuuketjun järjestys on toisenlainen kuin valtaketjun. Vastuuketjun alkuun, aktiivisen, toiminnallisen vastuun kantajiksi sijoittuvat kuntatason toimijat ja loppupäähän passiivisen vastuun kantajiksi valtion ja kauimpana EU:n elimet, joiden vastuuta ei osata edes hahmottaa. Kriittisin piste, suurin ristiriita ja suurin korjaamisen tarve aluekehitystyön hanketason valta–vastuuasetelmassa koetaan päärahoittajatahon ja hankkeen päämiehen välillä. Hankepäämiehet osoittavat vastuutaan ja ovat kokonaisvaltaisessa vastuussa omalle organisaatiolle, viiteryhmiä, hyödynsaajille ja kaikille rahoittajille päärahoittajien vastuun suunnan ollessa valtion ja EU-hallinto.

Vallan ja vastuun epäsymmetria seurauksineen koetaan erityisesti hanketyössä, jossa todellisen, konkreettisen, kokonaisvaltaisen ja

kokoaikaisen toiminnallis-taloudellista vastuun nähdään kiertyvän aina hanketoimijatasolle ja aluekehitystyössä laajemmin alueille. Julkinen päärahoittaja käyttää keskeisesti valtaa hanketoimijoiden ja alueen suuntaan, mutta sen vastuu nähdään rakenteellisena ja vähäisenä suhteutettuna rahoittajan resursseihin ja rahoittajien toiminnan veroperustaan. Päärahoittajien vähäistä vastuuta haastateltavat eivät näe näiden organisaatioiden viranhaltijoiden vastuuttomuutena: ”*TE-keskuksella on yllättävän vähän vastuuta – – mutta – – virkamiehet ovat kyllä vastuullisia – – hyvä pyrkimys niillä yleensä on*”. Hyvän hallinnon periaatteiden uskotaan, ainakin halutaan, toimivan, joskin se joissakin puheenvuoroissa myös kyseenalaistuu.

Yksiselitteinen näkemys on, että vastuu siirtyy hankehakijalle silloinkin, kun hanketoimintaa koskevat säädökset tai tulkinnat muuttuvat, eikä muutoksista välttämättä edes tiedoteta. Säädösten tulkinnan mennessä kauas kentän käytännön toiminnasta, sitä abstraktimpana sitä pidetään. Päätöksenteon mennessä kauaksi toiminnasta, se irtaantuu reaalityodellisuudesta ja päätöksentekijän vastuu muuttuu passiivisemmaksi. Kaukana olevien toimijoiden vastuu yleensä hämärtyy. Ollaan kollektiivisen ja yksilökeskeisen vastuun suhteessa (mm. Salminen 2003, 128). Tilanne todentaa kompleksisen organisaation dilemmaa kollektiivisesta vastuusta, mitä vahvistaa poliittisen vastuun epämääräisyys. Kun päätökset tehdään lähellä kenttää ja toimijoita, myös vastuullinen päätöksentekijä voidaan identifioida: ”*lähellä oleva päättäjä vastaa persoonallaan*”. Tähän asiaan kiinnittävät huomiota etenkin julkisen sektorin ulkopuoliset, kuten kolmannen sektorin toimijat.

Kuudes johtopäätös: Kunnilla on pitkäjänteinen ja usein kantokykyään suurempi vastuu aluekehityksestä. Heikon taluspohjan vuoksi niiden riski (vastuu) on suhteessa huomattavasti valtion vastuuta suurempi. Toisaalta kunnat ovat nousseet kuntarahaosuudellaan suhteellista rahoitusosuuttaan suuremmiksi negatiivisiksi ja positiivisiksi vallankäyttäjiksi. Kuntarahaosuus voi olla hankkeen toteutuksen edellytyksenä tai sen puuttuminen esteenä.

Kansalaisia lähimpänä olevana julkisena organisaationa kunnat ottavat pitkäjänteisesti vastuuta alueestaan jopa *”hirttosilmukka kaulalla”*. Kunnalle vastuun ottaminen kuuluu luonnostaan: *”jos kunta ei ole mukana, kuka sitten”*, kuten eräs kuntajohtaja kysyy? Kuntien tehtäväksi mielletään yleensä peruspalveluista huolehtiminen, mutta etenkin kolmannen sektorin toimijat korostavat kuntien moninaista roolia kehittämishankkeiden toteutuksessa. Kuntarahaosuus on hankkeiden toteutuksen ehto ja hankkeen puolesta myönteinen viesti kuntalaisille. Se vaikuttaa kunnan ulkoiseen imagoonkin: *”paikallinen perustuki on viesti myös muille rahoittajille, että takana on paikallistaso, jos sitä viestiä ei pysty osoittamaan, ei ole niinku uskottava näille muille – – son myös sponsorituki ja yritystuki tässä yhteydessä”*. Eniten kehittämistä ja tukea tarvitsevat kunnat ja alueet ovat heikon taloustilanteensa vuoksi kuitenkin vaarassa jäädä ulos hanke-toiminnasta.

Seitsemäs johtopäätös: Loppukädessä rahalla, siitä päättävillä tai sitä kontrolloivilla on suurin valta: *”rahahan se ratkasee – – kenellä ovat rahat”*. Aluekehitysvaroista valtaosa on valtion organisaatioiden päätettävissä. Muiden toimijoiden ja organisaatioiden valta-asemaa määrittää niiden kyky sijoittaa omia varoja hanketoiminnan suunnitteluun ja erityisesti hankeaikaiseen käyttöpääomitukseseen. Kansalaisilla, yrityksillä ja muilla toimijoilla ei ole suoraa valtaa niiltä itseltään veroina koottuihin kehittämisvaroihin.

Valtakierre voi lähteä jo hankesuunnittelusta: *”jos kyetään valmistelemaan hankkeita – – kyetään toteuttamaan”* tai *”jos ei valmisteluun ole resursseja – – jääääänkö ulos kokonaan”*? Hankevalmisteluun ei voi kohdentaa aluekehitysvaroja, mikä rajaa toimijoita hanketyön ulkopuolelle. Taantuvien alueiden yleisen pääomapulan rinnalle ovat tulleet hankepäämiesten käyttöpääomaongelmat. Nämä yhdessä toimijoiden taloudelliseen kantokykyyn suhteutetun suuren riskin kanssa johtavat toimijoiden luopumiseen hanketyöstä. Tällä on laajempi merkitys. Se karsii toimijoita, joiden mukanaolo olisi alue- ja toimijalähtöisen kehittämistyön kannalta tarpeellista ja keskittää hanketyön lähinnä hyvävaraisille, verovaroin toimiville isoille, maakunnal-

lisille julkisille organisaatioille, joilla on varaa ilman kehittämistä tai erillisvaroja tapahtuvaan hankesuunnitteluun, hankeaikaisen pääomituksen ja maksatusten odottamiseen jopa yli vuoden ajan. Näin kehittämisvarat ohjautuvat kaikkein eniten kehittämistä tarvitsevien alueiden ulkopuolelle. 2007–2013 ohjelmakaudella tavoitteena olevien entistä laajempien hankekokonaisuuksien pelätään vahvistavan toimijakentän polarisoitumista myös maantieteellisesti, kun vahvat organisaatiot ovat usein maakunta- ja aluekeskuksissa. Osaamis- ja aluekeskuksina toimivia alue- ja maakuntakeskuksia toisaalta vastuutetaan ottamaan mukaan alueen toimijoita ja levittämään kehittämistyön tuloksia laajemmalle ympäröiville alueille. Onko tämä kuitenkin toimijalähtöistä alueen sisällä?

Hankerahoituksen maksatuksen hitaus aiheuttaa hankepäämiehille suurta taloudellista epävarmuutta ja riskejä, kun tietoa maksatuksen etenemisestä ei haastateltavien mukaan saa kysymälläkään. Maksatuksessa hankkeiden päämiehille ja hanke-toimijoille asetetaan tarkat aikasäädökset, mutta: *”rahoittajalla ei ole määräaikoina maksatuksessa – – eikä tietoa saa kysymälläkään”*, kuten monessa haastattelussa tulee esille. Hanketoimijat itse eivät voi vaikuttaa prosessin kulkuun. Tässä kohtaa hyvän hallinnon periaatteet kyseenalaistuvat. Haastateltavien puheissa ei ilmene tietoisuus sisäministeriön ohjeista, joissa edellytetään vastausten antamista ilman viivytystä. Tilanteen ratkaisuksi toimijat esittävät maksatuksia hoitavien henkilöresurssien lisäämistä tai hankerahoitusvallan siirtämistä lähemmäs toimijoita, pienempiin ja joustavampiin yksiköihin.

Kahdeksas johtopäätös: Monimutkainen ja EU-tasolta paikalliselle tasolle ulottuva aluekehitystyön moniportainen, byrokraattinen suunnittelu-, päätöksenteko- ja valvontajärjestelmä itsessään on noussut vallankäyttäjäksi. Fokusointi asian todelliseen ytimeen eli alueiden ja toimintojen kehittämiseen on jäämässä toissijaiseksi. Pitkäaikaisen hanketyökokemuksen omaava haastateltava näkee merkkejä, että: *”järjestelmää ei enää hallitse kukaan” – – sitä eivät hallitse edes järjestelmän ja sen toimintatavan luoneet.*

Vahva tulkinta on se, että aluekehitystyön järjestelmästä on tullut hyvin hallinnoidun prosessin kautta toimintaan vaikuttava, sosiaalista todellisuutta luova ja tulkitseva moniportainen valtajärjestelmä, jossa perimmäinen vastuu hämärtyy EU-tason kollektiiviseen, poliittiseen vastuuseen. Veroilla koottuja kollektiivisia varoja ei omista kukaan. Vallan kannalta keskeistä usein ei olekaan niiden tai muiden resurssien omistus vaan sääntely, ohjaus ja kontrolli (vrt. Morgan 1978, 5; Pfeffer 1992, 100–101; Dubrin 2004, 198). Tällainen autonomisten prosessien ehdollinen vallankäyttö liittyy usein suuriin, kurinalaisiin organisaatioihin, jotka hallinnoivat kasvottoman byrokratian kautta käyttäen myös suostuttelua ja rangaistuksia (Galbraith 1984, 159–162).

Kentältä katsoen EU näyttäytyy kasvottomana. Harvalta kentän toimijalta riittää tietoa, kokemuksesta puhumattakaan, sen hahmotukseen. Järjestelmän ja hallinnoinnin monimutkaisuuden ohella aluekehitykseen liittyvien strategioiden ja ohjelmien moninaisuus koetaan toimijakentällä toimintaa sekoittavana ja johtavan pahimmillaan harvainvaltaan eli niiden, valtaan, jotka jotenkin hallitsevat järjestelmän ja joilla on aikaa perehtyä muuttuviin ja monimutkaistuviin säädöksiin. Siksi maakunta-, erillis- ja alue- ja rakennerahasto-ohjelmien välille kaivataan selkeyttä, ohjelmien vähentämistä tai vähintään niiden tiivistä liitosta toisiinsa, jotta moninaisuus ja hajanaisuus eivät vie huomiota strategisuudelta ja pitkäjänteiseltä kehittämistyöltä. Myös Olli-Pekka Viinamäen ja Ari Salmisen mukaan ohjelmien määrässä on tapahtunut ylilyöntejä useissa maissa. Myös eri vastuuorganisaatioiden määrä on suuri johtuen siitä, että aluekehittäminen noudattaa sektorihallintoa. (Viinamäki & Salminen 2008, 76.) 2007–2013 kauden ohjelmien määrä on hieman vähentynyt ja ohjelma-alueet laajentuneet kansallisiksi tai suuralueittaisiksi, minkä toisaalta pelätään vievät päätöksentekoa kauemmas kentästä. Tämä pelko vahvistunee ja todentunee seuraavalla EU-ohjelmakaudella näköpiirissä olevien rakennerahasto-ohjelmien tehtävien ja painopisteiden muutosten ja suurelta osin komission hallinnoimien erillisohjelmien lisääntymisen myötä (vrt. Holopainen 2008). Myös ohjelmien toteutuksessa hanketasolla kaivataan selkeytystä, koordinoitua, järjeistämistä

ja yhteistä teknistä tukea hallinnolliseen toimintaan ja kilpailuttamiseen joko hankkeiden tai viranomaisten kautta. Se nähdään kaikkien etuna. MYR:llä todetaan omalla tahollaan olevan jonkinlaisen koordinoivan merkityksen.

Yhdeksäs johtopäätös: Aluelähtöisyys- ja omaehtoisuusretoriikka luo moraalisia odotuksia ja paineita kuntatason toimijoiden aktiivisen vastuun lisäämiseen. Tällä samalla pyritään legitimoimaan vastuun siirtämistä ylhäältä, valtiotasolta, alaspäin, vaikka retoriikalla pyritään luomaan mielikuvaa paikallisten toimijoiden vallan lisääntymisestä. Todelliset vallan perusteet ovat pysyneet julkisen hallinnon ylätasolla.

Haastattelut vahvistavat edellisessä luvussa normien ja dokumenttien pohjalta syntynyttä kuvaa vastuun alueellistumisesta vallan säilyessä keskushallintotasolla, mitä EU-järjestelmän kontrolli ja valvonta vahvistavat. Jonkinasteisen poikkeuksen yleisestä linjasta tekee 2000–2007 kaudella valtavirtaistettu toimintaryhmätyö. Siinä ryhmän hallituksella on resurssipäätösvaltaa, mutta resurssit suhteessa muihin aluekehitysvaroihin ovat pienet, samoin hankkeet. Päärahoittajat tarkastavat toimintaryhmän hallituksen päätösten oikeellisuuden, eivät muuta niitä. Leader-toimintamalli saa tässä, monen muun ohjelmakausi- ja erillisarvion tapaan, myönteisiä arvioita (mm. Voutilainen & Bisström 2007, 90, 92). Hankkeet eivät ole mittavia, mutta niiden koetaan vahvistavan kansalaisten ja toimijoiden suoraa vaikuttamista ja demokratiaa ja lisänneen alueen toimijoiden valtaa. Leader-toimijat itse ovat myös saaneet palautetta liiasta autonomisuudesta.

Seutuhallintokokeilun, jossa Nivala–Haapajärven seutukunta on, koetaan lisänneen alueen todellisia vaikutusmahdollisuuksia rahoittajien suuntaan. Tämän ja Leader-toiminnan voi tulkita näytöksi kuntatason päätöksenteko- ja vastuunkantokyvystä. Yleisenä toteamuksena on se, että mitä kauempana hankkeen päämies, toteuttaja- tai toimijataho ovat rakenteellisesta julkisesta vallasta ja rakennevallan (poliittinen, hallinnollinen, resurssi) ytimestä, sitä tärkeämmäksi vallan tavoittelemisen ja saavuttamisen keinoksi nousee vuorovaikutusprosessissa toteutuva vaikutusvallan eri muotojen ja tilannetekijöiden hyödyntäminen ja

erilaiset verkostot. Vallan lähellä oleminen – organisatorinen julkisen vallan lähellä oleminen, valtakeskuksen maantieteellinen läheisyys ja yhteistyö – antaa ja lisää valtaa.

Kymmenes johtopäätös: Aluekehitystyön reaalityodellisuuden laajempi tarkastelu osoittaa valtion siirtyneen aktiivisesta aluekehitysvastuusta valtion ja EU:n rationaalisen hallinnon muodollisuudet täyttävään passiiviseen aluekehitysvastuuseen, jossa aluekehitystyön yhdeksi tavoitteeksi asetettu innovatiivisuus kyseenalaistuu.

Valtion aktiivisesta passiiviseen vastuuseen siirtyminen tarkoittaa suorien toimenpiteiden ja tukien korvautumista kilpailutettavilla kehittämisvaroilla ja edellytysten luomisella. Aluepolitiikkaankin liittyvien valtion toimintojen alueellistamisen tehoa vievät toisaalla valtion tuottavuusohjelma ja toimintojen rationalisointi. Valtion ja EU:n passiivisen aluekehitysvastuun luonteeseen liittyen tarkastelu fokusoituu muodollisen, rajattuun, säädösperustaisen pykälävastuun, tilivastuun sekä dokumenttien muodollisen oikeellisuuden seuraamiseen. Vaikeammin mitattavissa ovat todellinen vastuu ja vastuullisuus eli aluekehitystyön todellisen vaikuttavuuden ja tulosten sekä aluekehitystyön ytimen eli maakunnan ja alueen kehittämisen ja toiminnasta oppimisen tarkastelu ja toiminnan parantaminen jäävät taka-alalle.

Erityisesti hanketyötä tehneiden puheissa korostuu vahvasti näkemys, että aluekehitystyön nykyjärjestelmä palvelee ensisijassa EU:n ja kansallisen keskushallinnon määrittämiä muodollisia tekijöitä ja rahoittajien selustan turvaamista vieden resursseja todelliselta, uutta luovalta kehittämistyöltä. Rahoittajien tulosvastuun ja muotorationaalisuuden nähdään heijastuvan päätöksiin innovatiivisuuden kustannuksella: ”*tehdään pomminvarmoja hankkeita – – miten niissä innovatiivisuus*”? Tilanne koetaan ristiriitaisena: pykälien ja muodollisten tavoitteiden täyttämisen ja kustannusten oikeellisuuden tulkitsemisen paineen, rahoittajien vähäinen riskinottokyvyn ja nopeiden tulosodotusten koetaan karsivan hankkeiden innovatiivisuutta ja arvoketjuajattelua. 2007–2013 -kaudella tähän voi tulla jonkinlaista korjausta, sillä ainakin EAKR:n ohjelmien toteutukseen sisältyy kokeilevaa toimintaa ja korkeamman riskitason hankkeiden

toteuttamista (EAKR-ohjelmat 2007–2013). Kuva on ristiriitainen. Alueen toimijoiden puheissa korostuvaa arvorationaalista toimintaa vastassa on EU:n valtaa ja etuja suojaava muotionationaalinen järjestelmä, jonka pohjalta heijastuu EU:n epäily, käytetäänkö aluekehitysvaroja tiukasta kontrollista huolimatta ”hyvän varainhoidon periaatteella suojaten yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä”. Sääntöjä tiukasti noudatettaessa välineellisistä arvoista, kuten muodollisuus, järjestys ja tehokkuus näyttää tulleen pysyviä arvoja päämäärien hämärtyessä (vrt. Salminen 2004, 42).

Yhdestoista johtopäätös: Omatoimisuus- ja aluelähtöisyysretoriikasta ja muutosvaatimuksista huolimatta, aluekehitysrahoituksen nykyinen hallinnointijärjestelmä kuvastaa edelleen valtiosta johdettua keskushallintokeskeistä näkemystä, jossa alue- ja paikallistason toimijoiden asema (valta) on valtiovallasta, myös EU-vallasta, johdettua. Alue- ja toimijalähtöisyys saavat tilaa keskus- ja EU-hallinnon määrittämässä puitteissa. Kuntatason toimijat sopeuttavat ja sovittavat omaehtoisen toimintansa näiden tahojen päättämien ohjelmien raameihin, joihin ne pyrkivät vaikuttamaan. Tilanne näyttää kuitenkin olevan hitaasti muuttumassa.

Rahoituksen kansallisesta hallintojärjestelmästä päättää valtio, joka vastaa organisaatiotasoisesti varojen käytöstä EU:lle. Yhteiskuntarakenteiden muutos, kehityshaasteiden lisääntyminen ja niiden vaikea hallittavuus, aineellisten ja henkisten resurssien niukkuus ja resurssiriippuvuus ja todellisiin tuloksiin pääsemisen vaikeus ja toimintaryhmätyömallin yleistymisen ovat muuttamassa tätä kuvaa. Vaikeiden ongelmien ratkaisu ja tuloksiin pääsy edellyttävät lisää vuorovaikutteista, luottamukseen perustuvaa yhteistyötä. EU:n ja muiden tahojen määrittämä ja edellyttämä vuorovaikutteisuus- ja kumppanuustavoite näyttävät todentuvan puheissa ja teoissa. Epäselväksi jää onko se aitoa, todellista ja vapaaehtoista kumppanuutta vai deterministisestä riippuvuudesta johtuvaa yhteistyötä. Uudenlaisten yhteistoimintamallien ja sopimuksellisuuden keinojen kehittymiselle (Eisto et al. 2006) on yhteiskunnallinen tilaus, mutta se edellyttää myös rakenteiden muutoksia. Tuloksiin pääsemiseksi yksipuolisen vallan sijasta yhteistoimintaa rakenteistavat entistä enemmän keskustelut,

virallisesti tai epävirallisesti tehdyt sopimukset ja moraaliset tekijät. Tämä lisää toimijoiden yhteisvaltaa ja –vastuuta toimijoiden yhteisistä varoista. Kahden ohjelmakauden aikana lisääntynyt rahoittajien ja ohjelma- ja hanketoimijoiden osaa- minen myös tasavertaistaa toimijoita ja lisää kriittisyyttä molemmin puolin. Kentällä odotetaan viranomaisten ja kentän välisen vuorovaikutuksen edelleen lisäämistä. Muutosta alue- kehitystyön rakenteissa ja toiminnassa kuvaavat seuraavat haastateltavien puheet:

”Sanoisin näin, että mitä enemmän nämä (rahoittajat) keskustelevat alueen ihmisten ja toimijoiden kanssa ja vaihtavat mielipiteitä, sitä tasapuolisempaa ja sitä hedelmällisempää se toiminta on kuin, mitä enemmän pysyttäytyään tällaisessa vanhakantaisessa virkamiesjärjestelmässä – – kasvottomassa virkamiesjärjestelmässä – – kyllä mulla sellainen näkemys on, että paljon enemmän keskustellaan nyt kuin edellisellä ohjelmakaudella – – paljon lähempänä oikeaa tämä on – – yhteisistä varoistahan tässä on kysymys”.

”Jos nyt ajattelee tätä päivää – – ei voi enää sulkeutua tekemään töitä yksin – – täytyy tehdä yhdessä rinnakkain – – minusta tämä toimintamalli on muuttunut – – ja yheksi tuota tämmöiseksi toimintamallin muuttumisessa moottoriksi minä nostaisin tämän toimintaryhmätyön”.

Vaikka toiminta ja yhteiskunnan muutokset ovat uudelleen rakenteistaneetkin hallinnon, rahoittajien ja kentän toimijoiden välisiä suhteita ja vaikuttaneet normeeraukseen, koetaan yleinen aluekehitystyön valta–vastuusuhteiden tarkastelu ja avoin keskustelu edelleen tarpeellisiksi.

”Asia jota on pakko pohtia ja pitää pohtia ja tarkastella – – nyt on sen paikka – – nythän pitäisi lähteä tähän saumaan lähteä katsomaan mikä kenenkin rooli ja perustehtävä on – – tiedämme omat tehtävät – – tiedämmekö toistemme tehtävät”.

Kuten yleensä, myös tässä yhteydessä vallan ja vastuun kysymyksiä pidetään niin vaikeina, että niistä ei välttämättä haluta keskustella. Rahoitusneuvotteluja ja rahoituksen maksatusvaihetta kuvataan jopa *”kauhun tasapainoksi”*, jonka ongelmakohtia ja vaikeita asioita ei uskalleta nostaa keskusteltavaksi. Tässä heijastuu pelko rahoituksen jatkosta, mitä ei ole varaa riskeerata, kun muitakaan kehittämismuutoksia ei ole. Toiminnan horisontaalisuuden ja päätöksenteon toimijäläheisyyden katsottaisiin lähentävän valtaa ja vastuuta ja lisäävän vastuunottoa. Epäily vastuuttomuudesta syntyy usein tiedon puutteesta ja osapuolten etäisyydestä. Vastuukeskustelua halutaan myös johtaa laajan vastuukäsitykseen suuntaan eli siihen, että kaikki, jotka käyttävät aluekehitysvaroja – joilla on niiden suhteen jonkinlaista valtaa – ovat vastuussa ja vastuullisia: *”Vallan ja vastuun pitää käydä yhdessä”*. *”Kun saat vallan toimia, se velvoittaa vastuuseen”*. *”Valta on väline kantaa vastuuta”*. *”Valtaa käytetään viisaasti, kun tunnustetaan vastuu”*. *”Vallan ja vastuun raja menee siinä, mitä tavoitteita voit itse määritellä, mitä muut määrittelevät”*. *”Valta ja vastuu on sitä, että itse kukin taho ymmärtäisi kokonaisuuden eikä vain leikkauskohta”*. *”Valta on luoda resursseja ja käyttää resursseja tietyn raamin sisällä”*. Haastateltavien määritelmässä valta ja vastuu liitetään toisiinsa rakenteellisesti, toiminnallisesti ja moraalisesti; valta määrittää omaa ja muiden toimintaa ja valtaa seuraa vastuu. Kokonaisuutena haastateltavien kokemukset ja näkemykset tuottavat yhteneväisen kuvan käytännön aluekehitystyön vallan ja vastuun kriittisistä pisteistä tässä kontekstissa, tällä haastateltujen kohdealueilla ja näiden haastateltavien joukossa. Tulokset ovat suuntaa antavia myös laajemmassa kontekstissa ja pitemmän aikavälin tarkastelussa, josta tutkimuksen tekijällä on yli 20 vuoden kokemus. Haastateltavien vastauksista saatu kuva ja tutkimuksen tekijän oman kokemuksen, keskustelujen ja havaintojen antama kuva ovat yhtenevät. Aluekehitystyön valta-vastuukuva näyttäisi samanlaiselta laajemminkin kuin kahdessa seutukunnassa Tavoite 1-alueella.

Haastatteluissa esiin tulleet teemat, asiat ja painotukset ovat eri haastateltavien ryhmissä samanlaiset tai samansuuntaiset. Voimakkaimmin vallan ja vastuun epäsymmetria ja korjaamisen vaatimus tulee esiin julkisen, virallisen vallan rakenteista kauimpana olevien toimijoiden kertomuksissa. Nämä toimijat joutuvat ylittämään useita valtakynnyksiä todellisen vallan keskittyessä kauas, julkisiin organisaatioihin. Julkisten ja lähellä julkista valtaa olevien toimijoiden valtakäsityksiin vaikuttanee, että ne tuntevat yleensä julkisen järjestelmän säädösperustan, toimintaperiaatteet ja toimintakulttuurin paremmin ja lähempänä virallista valtaa olevina toimijoina ovat itse toisenlaisessa valta-asemassa kuin muut toimijat. Mutta näidenkin haastateltavien mukaan kriittinen valta–vastuuraja on valtiolisten toimijoiden ja muiden toimijoiden välillä.

5.2 Valta–vastuuasetelman osapuolet, asemat ja roolit

5.2.1 Roolien määräytymisestä yleensä

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin haastateltavien puheista nousevia eri toimijoiden asemaan, rooliin, valtaan ja vastuuseen liittyviä käsityksiä ja kokemuksia. Aluekehitysjärjestelmän keskeisiksi toimijoiksi haastateltavat nostavat valtion keskus- ja aluehallinnon toimijat selustanaan EU:n hallinto, maakunnalliset ja seutukunnalliset organisaatiot, kunnat, koulutus- ja tutkimus-, neuvonta-, kehittämis- ja edunvalvontaorganisaatiot, erilaiset kolmannen sektorin toimijat sekä yritykset. Valtiolisten päärahoittajien rakenteellinen valtarooli selustanaan EU:n päätöksenteko- ja hallintojärjestelmä nousee valtajärjestelmässä keskeiseksi. Ne käyttävät valtaa ohjelma- ja hanketyössä järjestelmän ja sen rakenteiden määrittelyyn, päätöksentekovallan, resurssien ja organisaation kontrollin ja ohjelmien hyväksymismenettelyn kautta. Kuntatasoa edustavalla maakuntahallinnolla nähdään olevan vain ”*murusia*” siihen valtaan nähden, mitä valtionhallinnolla on. Seuraava puheenvuoro kuvaa haastateltavien näkemyksiä laajasti:

”sanoisin näin, että Lapissa kehittämisen vastuu perustuu siihen, että nykyään toimivat alueelliset TE-keskukset vastaavat siitä, että varoja jaetaan – – rahhaa siihen tai rahhaa tähän – – aina sitten viime kädessä käytännössä päätöksen tekevät paikalliset TE-keskukset – – käytännössä se tarkoittaa, että niitten lisäksi kehittämisen varoja jakaa Lapin liitto – – ne ovat vain murusia siihen verrattuna – – tästä sitten voidaan laskea että kuinka monen hyppysissä käytännössä on maakunnan kehittäminen”

Tässäkin tutkimuksessa (myös Valle 2002) maakunnan yhteistyöryhmä nousee yhdeksi aluekehitysjärjestelmän vallanhaltijaksi. MYR:llä on myös koordinoiva rooli, jota pidetään myönteisenä moniohjelmallisessa kehittämisympäristössä. Tämä toimijoiden näkemys tukee MYR:lle virallisestikin asetettua tavoiteta.

Haastateltavien puheista koostuu kuva päärahoittajien vallan kolmiulotteisesta luonteesta (vrt. Lukes 1974, 57), joskin kolmas ulottuvuus eli syvällä toimintakulttuurissa oleva näkymätön hallinto- ja herra-auktoiteetti tai usko niihin ovat heikkenemässä yhteiskunnan eri toimijoiden aseman yleisten muutosten myötä sekä tiedon ja kokemuksen tuoman osapuolten tasavertaistumisen vuoksi. Esimerkiksi välittäjäorganisaatioiden toimijat puhuvat päärahoittajista yhteistyökumppaneina tai asiakkaina, mikä kertoo julkisen viranomaisvallan ja yhteiskunnan muiden toimijoiden suhteen muuttumisesta yhteistyösuuntaan. Lähinnä julkisen sektorin ulkopuoliset haastateltavat näkevät viranomais- ja toimijatahoja tasavertaistavana tekijänä julkissektorille asetetut tulostavoitteet, jotka aiheuttavat hallinnon riippuvuutta alueen toimijoista. Näin on etenkin ohjelmakauden loppupuolella. Tässä todentuu teoria vallan dialektisuudesta (vrt. Giddens 1984, 26; Galbraith 1984, 85) ja myös vallan luonteeseen kuuluvasta valtasuhteen vaihtelusta ja muuntuvuudesta eri aikoina ja eri yhteyksissä (vrt. Foucault 1976, 92–94).

Tulosriippuvuudella on kahdenlaisia vaikutuksia hanketoimintaan. Tulostavoitteisiin päästäkseen rahoittajat tarvitsevat luotettavia, pääomituksen hoitavia hanketoimijoita. Tämä kumuloi vakavaraisten, luottamuksen näytöillä hankkineiden, julkisten ja

yksityisten toimijoiden valtaa ja vaikeuttaa uusien ja innovatiivisten, mutta tuloksesta epävarmojen toimijoiden mukaantuloa ja asemaa rahoittajien suunnatessa varat takuuvarmoihin hankkeisiin. Kentän näkökulmasta aktiiviseen aluekehitysvastuuseen ja innovatiivisuuteen pitäisi liittyä riskihankkeiden rahoittamista, koska hankkeet tuottavat aina uutta tietoa ja testaavat uusia toimintamalleja. Niiden tulokset pitäisi analysoida hyvin ja oppia niistä. Varmojen hankkeiden valintaan liittyy myös rahoittajien puuttuminen hankkeiden sisällöllisiin yksityiskohtiin, sellaisiinkin, joihin niillä ei ole substanssiosaamista. Toimijoiden mukaan rahoittajan pitäisi pääsääntöisesti vain tarkastaa hakemuksen muodollinen oikeellisuus ja varmistaa päätöksen laillisuus, kuten Leadar-toimintamallissa tapahtuu.

Päärahoittajien kaksiulotteinen valta todentuu näkyvässä päätöksenteossa eli hankkeiden rahoituspäätöksissä ja tekemättömissä päätöksissä, kun kaikki asiat tai hankehakemukset eivät päädy päätöksentekoon vaan ne neuvottelujen aikana osapuolten yhteissopimuksella tai hankehakijan päätöksellä vedetään pois prosessista: ”*kun rahoittaja kertoo, ettei mene läpi – – vedetään hakemus pois*”. Vaihtoehtona on myös hakemuksen muotoilu rahoittajan preferenssien mukaiseksi ja uudelleenjättö tai ”*uuden tien tai keinon etsiminen, jos yksi sulkeutuu*”. Tämä näkemys oli hyvin yleinen. Toimijat eivät kuitenkaan pohdi sitä ensisijassa vallankäytön kannalta paitsi, jos kokevat siihen liittyvän arvoperustaista tai ideologista harkintaa rahoittajan edustajan puolelta. Tästä on kokemusta kolmannen sektorin edustajalla. Hakemuksen palautuminen uuteen valmisteluun nähdään osin positiivisena ja hanketta kehittävänä.

Vallan lisäksi myös vastuu on kiinni rakenteissa: ”*valta ja vastuu eivät ole irrallisia rakenteista ja normistoista*”, mikä todetaan aluekehitystyössä sekä kunta- että valtionhallinnon osalta. Vastuuta tarkastellaan puheissa monella tavalla (vrt. mm. Bovens 1994); joku joutuu osoittamaan vastuuta (tekemään tiliä) jollekin, joku vastuutetaan säädöksin tai moraalisesti hoitamaan jotakin tehtävää tai asiaa, kuten alueen kehittämistä. Vastuuta tarkastellaan myös hanketyössä hankeorganisaation jäsenen saamana kollektiivin tai organisaation antamana selustaturvana ja

-tukena: ”*taustaorganisaatio kantaa vastuun – – ei jätetä yksin*”. Selustan turvaamisen toinen ilmentymä on päärahoittajien byrokraattinen, oman selustan turvaaminen, jonka nähdään menevän aktiivisen kehittämistyön edelle. Keskeisillä vallanhaltijoilla eli EU:lla ja valtionhallinnon elimillä nähdään olevan ensisijassa muodollista, säädöspohjaista, rajattua hallinnon rakenteisiin ja periaatteisiin sidottua organisaatiotasosta virka-, tili- ja tulosvastuuta ja vastuuta velvollisuutena: ”*rahoittaja vastaa omissa rakenteissa*”. Mutta vastuu kentältä nähtynä on pieni: ”*TE-keskuksessa lain ja paragraafien mukaan hoitavat asioita – – vastuu yllättävän pieni – – vetoavat ohjelmiin – – jos eivät töppää, niin yllättävän pieni vastuu niillä on*”.

Vastuun suunnan ratkaisee vastuu ylemmille tasoille eli alueorganisaatioiden virkamiesten koetaan olevan ensisijaisesti vastuussa itseään ylemmälle hallinnon tasolle ja näiden taas edelleen ylemmille tasoille eli vastuu on sidoksissa byrokraattiseen, hierarkkiseen vastuurakenteeseen (vrt. Käyhkö 2002, 176). Kuntatason toimijat tiedostavat tämän ”herrallakin on herra”-asetelman, mikä lisää heidän ymmärtämystään aluetason rahoittajien toimintaa kohtaan arvostelun kohdistuessa ensisijassa valtio- ja EU-tason järjestelmään ja toimintatapaan. Vastuurakenteen katsotaan aiheuttavan myös sitä, että alemmalla hallinnon tasolla oleva viranomainen ei uskalla tehdä alueen ja sen kehittämisen kannalta optimaalisia ratkaisuja eli toimia todella aluelähtöisesti. Eroja hallinnon sisälläkin on: ”*virka-velvollisuuden täyttäjällä ja aktiivisella kehittäjällä on eroa*”, kuten eräs haastateltava kuvaa. Alueorganisaatioiden viranhaltijoiden toiminnassa nähdään halua byrokratian helpottamiseen, alueen kannalta aktiivisemmän kehitysvastuun ottamiseen ja sitä tukeviin tulkintoihin, jopa yliaktiivisuutta rahoittajan mennessä hankkeiden sisällöllisiin yksityiskohtiin. Virallisen valtajärjestelmän ja vastuurakenteen moniportaisuutta ja suuntia kuvataan muun muassa näin: ”*välillä joutuu ajattelemaan näinkin, että ko herrallakin on herra – – jokkainenhan pyrkii selustansa turvaamaan – – jos tarkastuksia tulee, että rahat on käytetty oikein*”.

Perimmäisen EU- ja kansallisten aluekehitysvarojen ”herran” eli sen tahon tunnistaminen, jolle aluekehitystyön järjestelmässä lopulta kaikki ovat tulos- tai varainkäyttövastuussa – poliittisesta vastuusta puhumattakaan – ei haastateltavien puheita tulkiten ole helppoa. Epäselvää on kenelle kollektiivisesti koottujen varojen käytöstä perimmältään ollaan vastuussa: Ollaanko vastuussa EU-hallinnolle, jonka budjetista unionin osuus aluekehitysvaroihin tulee ja joka valvoo ja kontrolloi varojen käyttöä. Vai ollaanko perimmältään vastuussa veronmaksajille, joilta niin EU- kuin kansalliset aluekehitysvarat kootaan eli ollaanko yhteisvastuussa vain siitä, että jokainen käyttää vastuullisesti yhteisiä varoja? Haastateltavien omissa puheissa korostuvat yhteisvastuullisuus ja toimijoiden oma vastuullisuus eli aktiivinen vastuu.

Päärahoittajien aseman ja roolin aluekehitystyön valta-vastuuasetelmassa muotoutuessa selkeästi rakenteellisten tekijöiden perusteella, vastaavasti muiden toimijoiden asema ja rooli syntyvät toiminnassa ja toiminnallisten tekijöiden perusteella. Kuntatason toimijoiden valta-vastuuasema realisoituu vasta niiden tullessa aluekehitystyön osallisiksi ohjelma- tai hanketyön kautta. Rakenteellisia, resursseihin perustuvia valtatekijöitä on yleensä jonkin verran vain alueen vahvoilla julkisilla hanke-toimijoilla, joille toisaalta on myös säädöksissä annettu aluekehitysvastuuta. Kuntatason toimijoiden vallan hankkimisen tai aseman saamisen tärkeimmäksi valtaperusteeksi nouseekin virallisia ja epävirallisia verkostoja hyödyntävä vaikutusvalta, joka määrittelee myös niiden keskinäissuhteita (vrt. Sotarauta et al. 2007).

Ohjelmatyövaiheessa keskeisiä vaikutusvallan käytön kohteita ovat maakunnan liiton toimielimet, erityisesti liiton ohjelmia valmistelevat viranhaltijat, joille aluetasolla vallan nähdään keskittyvän. Ne valmistelevat ohjelmapohjat ja suodattavat niihin maakunnan toimijoiden näkemyksiä eli käyttävät asemavaltaa ja asiantuntija- ja vaikutusvaltaa, vaikka säädöksiä noudattaen ohjelmaprosessissa käydäänkin alue- ja rakennerahastolain velvoittama laaja valmistelukierros, jossa ovat mukana maakunnan eri toimijoiden edustajat. Ohjelman koostaminen jää sihteeristön ja asiantuntijoiden työksi ohjelmajohtajan

ja maakuntaorganisaation puheenjohtajan roolin korostuessa. Yleinen näkemys on se, että ohjelmaesitykseen ei tule suuria muutoksia maakunnallisten luottamuselinten käsittelyssä. Yleensäkin luottamushenkilöiden valta nähdään virkamiesvaltaa vähäisempänä jo peruskuntienkin tasolla, joskin useissa puheissa myönnetään, että luottamushenkilöllä on omasta aktiivisuudesta riippuen mahdollisuus saada enemmän valtaa. Ohjelmatyön alkuvaiheessa vaikutusvaltaa voidaan käyttää myös oman kunnan ja seutukunnan sisällä, kuten kehittämisen prioriteetteja määrittäessä. Toimijoiden kannalta tärkeää oman toiminnan ajoitus: *”pitää päästä valmisteluvaiheessa vaikuttamaan niin kunta- kuin aluetasolla – – lausunnoilla saa enää pientä stilistiikkaa”*. Tilannevallasta kertoo muun muassa se, että kuntatason valtaa lisää se, että neuvotteluun osallistuvalla edustajalla on selkeä tieto kunnan tai organisaation tavoitteista sekä puhevalta ja valtuutus.

Hanketyövaiheessa vaikutusvallan käytön keskeinen kohde on päärahoittajataho. Myös hankekumppaneiden ja toimijoiden hankinta vaatii vuorovaikutus- ja verkostojen rakentamisen taitoja ja keinoja. (myös Sotarauta et al. 2007, 46–50). Vaikutusvallan haltijat ottavat erilaisia vaikutusvallan keinoja käyttöön tarpeen ja tilanteiden mukaan. Vaikutusvallan keskeisyydestä valtatekijänä kertoo aluekehitystyötä kunnan, seutukunnan ja maakunnan tasolta seuraavan luottamushenkilön toteamus: *”Sinä saat valtaa, jos sinulla on vaikutusvaltaa, aitoa vaikutusvaltaa – – kokemusta, tietoa, taitoa”*. Vaikutusvallan keinoista tärkeimmiksi nousevat asiantuntijuus, toiminnalla ja teoilla osoitettu luotettavuus toimijana, henkilö- ja organisaatioverkostojen ja tilanteiden hyödyntäminen ja kompleksisen järjestelmän hallinta. Sotaraudan tutkimusryhmä tutkiessaan aluekehittämisen johtajuutta toteaa tiedon merkityksen aluekehittäjien vakuuttaessa avaintahot omasta roolistaan kehittämistoiminnassa ja yhteistyöverkostossa ja yhteistyösuhteet, jotka auttavat tiedon saamisessa ja asioiden läpi viemisessä (Sotarauta et al. 2007, 46–48).

Tässä tutkimuksessa alueellisten verkostojen ja yhteistyön merkitys voimaistajana korostuu ohjelmavaiheessa. Alueen yhteisen näkemyksen syntymisen taustalla monesti oleva alueen sisäinen valtapeli näyttäytyy puheissa pienempänä vaarana kuin

laajemman alueen sisäinen valtapeli, jossa ei yleensä yksittäinen kunta pärjää. Seutukunnalliset ”alkuerät” helpottavat rahoittajien päätöksiä ja siirtävät näin osavastuuta ratkaisuihin seutukuntiin. Muutama haastateltava kritisoi alueiden liiallista sisäistä tasapäästämistä tai kehittämisresurssien maakunnallista tasajakoa, mikä voi johtaa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden heikkeneemiseen. Toinen puoli siinä on alueen sisäisen kilpailun voimistuminen ja kehityksen polarisoituminen alueen sisällä.

Tiedon kontrolliin ja käyttöön perustuvaa valtaa saavat ne, jotka hallitsevat tiedon ja merkitysten tuottamisen ja käyttämisen ja jotka tuntevat monimutkaisen, monirahastaisen järjestelmän, sen muuttuvat säädökset ja päätöksentekorakenteet. Tämä on ilmiö toteutuu laajemminkin nyky-yhteiskunnassa. Kuvaavaa on toteamus: ”*Kyllä se rahoitusjärjestelmä toimii, kun tietää, miten se toimii*”. Järjestelmää lähimpänä olevilla ovat yleensä parhaimmat tiedolliset ja henkilövalmiudet hallita sitä ja laajemminkin byrokraattista järjestelmää. Hankekokemuksen myötä pitkäaikaisista hanketoimijoista myös tulee järjestelmävallan haltijoita, mikä tarkoittaa yhtä uutta valtatasa. Kokemus ja näytöt avaavat tietä vallan sisäkehälle virallisen, julkisen järjestelmän ulkopuoleltakin. Tämä aiheuttaa keskustelua hankeeliitistä. Hanketoimijat itse korvaavat tämän käsitteillä ”kokenut, luotettava hankeosaaja”, jolle on kertynyt kenttää hyödyttävää osaamista ja rahoitusjärjestelmän tuntemusta. Hankeammattilaisten ammattikuntaan päässeeseen koetaan antaneen näyttönsä ja todistaneen luotettavuutensa eli legitimoineen niillä asemansa.

Valta-eliittikysymystä tarkastellaan toiseltakin kannalta: Syntykö maakunnan tasolla kokeneiden ja pitkäaikaisten poliitikkojen ja virkamiesten valtaeliitti, jos vain keskeisessä päätöksenteossa pitkään mukana olleet saavat käyttää ja käyttävät asemansa suomaa valtaa. Tässä nähdään vaara vallan maakunnallisesta ja alueellisesta polarisoitumisesta, tilanteesta, jossa haasteena on, miten ihmisiä yleensäkin saadaan mukaan yhteiskunnalliseen toimintaan ihmisten passivoituessa hyvinvoinnin, toimeentulon ja omaisuuden keskellä. Pitkäaikaisen päätöksentekoaseman ja kokemuksen antienergisoivaa (vrt. Antikainen 2002) ja passivoivaa vaikutusta toimijoihin eräs

haastateltava pohtii näin: ”*kokemuksen kautta hallitaan tilanne – mutta kokemuksesta voi tulla oma sudenkuoppa – eli meneekö vallankäyttö kehittämistyössä liian suppeaan piiriin – passivoiko se muita – ei ole helppo yhtälö – tätä olen itse miettinyt – kun kehitystyö pitää olla yhteistä, sammuttaako se niiden innon, jotka eivät ole valittuja*”.

Toimijoiden asema- ja roolimäärittäminen alkaa jo ohjelmasta. Kuntatason toimijat toteavat ohjelmien keskeisyyden hanke- rahoituksen ohjautumisessa ja hanketyön eri vaiheissa, joten ohjelmilla on ohjausvaikutusta. Ohjelman roolia kuvataan näin: ”*Ohjelmatyössä määritellään linjat*”. ”*Ohjelma on kokonaisu- näkemys*”. ”*Ohjelma määrittää hankkeet eli hankkeet ovat ohjelman toteutusta*” ”*Ohjelma on raami, joka ohjaa suuria kokonaisuuksia*”. ”*Ohjelmat, joita on paljon, ohjaavat hanke- työtä*”. Haastateltavien puheista käy ilmi, että hyväksytyä ohjelmaa ei nähdä kuitenkaan oman toiminnan rakenteellisena esteenä, koska sitä pidetään yleensä niin väljänä, että sen raameihin voi suunnitella oman hankkeen tavoitteineen muiden edellytysten toteutuessa. Edellytyksistä kriittisimmät ovat hankeaikaiset pääomakysymykset, toimijoiden riittävyys ja alueen inhimillisen pääoman vähäisyys, jotka nousevat esiin puheissa eri variaatioina ja eri painotuksin toimijaryhmästä riippumatta.

Aluekehityslain mukaisten ohjelmien alueellisina vastuu- tahoina ovat maakuntien liitot. Muiden rakennerahasto-ohjelmien alueosoiden valmistelusta vastaa kyseinen valtionhallinnonala. Ohjelma-esitykset ja alueosiot etenevät ministeriöiden kautta valtioneuvoston hyväksyttäväksi ja EU-osarahoitteiset ohjelmat myös komission vahvistettavaksi. Komissio käyttää ylintä päätösvaltaa ja kaikki sen alapuolella olevat tasot ovat EU:n ohjauksen alaisia. EU määrittelee keskeiset linjat ja rakenteet, jotka ohjaavat maakunta, nykyisin suuraluetasolta lähtevää ohjelmatyötä. Komission hyväksymistä ohjelmista tulee ohjelmakauden aikainen pysyvä rakenne ja rakenteellisen vallan yksi peruste. Kuntatasolta katsottuna maakunta- ja aluehallinnon rooli ohjelmatyössä on merkittävä suhteessa peruskuntien ja muiden aluetoimijoiden rooliin. Osallisuus ohjelmatyöhön on toimijoiden kannalta ennakkollista vallan vahtimista. Ohjelma-

työprosessia määrittävien säädösten tiedostetaan antavan laajasti kuntatason toimijoille muodollisen oikeuden olla mukana ohjelmatyössä ja velvoittavan ohjelmista ja suunnittelusta vastaavien ottamaan ohjelmatyöhön eri tahojen edustajia. Aluekehityslain mukainen velvollisuus ohjelmatyöhön on vain peruskunnilla. Ohjelmamenettelyjen yksityiskohdat määräytyvät alueellisissa ja valtakunnallisissa prosesseissa ja lopulta kentällä käytännön järjestelyissä, mikä vaikuttaa eri osapuolten mukanaoloon ohjelmaprosessissa: *”ohjelmatyössä ollaan mukana – – teoriassa – – se vaatii aktiivisuutta – – järjestetään tilaisuuksia ja pyydetään lausuntoja”*. Järjestelmän tavoitteena on laaja osallisuus. Myös kaikki haastateltavat pitävät ohjelmatyöosallisuutta tärkeänä, vaikka varmuutta omien esitysten pääsystä lopulliseen ohjelmaan ei ole ohjelmatyön siirtyessä omalta vaikutusalueelta suuralue-, valtakunta- ja EU-tasolle ja vaikuttaminen voi jäädä näennäiseksi: *”kyllä nykyään löytyy välineitä ja tapoja saada näkemyksiä – – se vaatii viitseliäisyyttä, taitoja ja halua kirjoittajilta lähteä ottamaan tietoa ja saada ne ohjelmiin siten, että eri ryhmät kokevat tulleensa kuulluiksi – – vielä haastavampaa on vuorovaikutteisuus ohjelmatyössä – – lausuntopyyntökin on kyllä – – me kirjoitetaan lausunto ja lähetetään – – pitäisi olla vielä tarkistamisen mahdollisuus, miten lausunto huomioitiin – – kun viranomaiset valmistelee ohjelmia ja on pyydetty lausuntoja ja ne käsitellään jossakin ryhmässä kirjoittajan esityksen mukaan – – ryhmä katsoo, että se on tässä näin, vaikuttaminen voi jäädä näennäiseksi”*.

Ohjelmat ohjaavat kansallisen ja aluetason rahoittajia, välittäjäorganisaatioita, hankepäämiehiä, projektin toteutusorganisaatiota, projektiosallisia ja hyödynsaajia, siksi koko seuraavan ohjelmakauden aikaista valtatekijää halutaan vahtia ajoissa: *”meidän valta- ja vaikutusmahdollisuudet alkavat ohjelmaprosessissa – – pitää saada tavoitteet ja sisällöt sellaisiksi, että ne toteuttavat meidän seudullisia tarpeita – – se on ennakoivaa valtaa. ”Valtaa vahdittava ajoissa – – jos ollaan aktiivisesti mukana, niin alueen tavoitteet ja tarpeet voidaan saada saadaan ohjelmaan – – myöhemmin niitä on vaikea saada – – sittenkään ei saada kaikkea mukaan”*.

Teoriassa ohjelmaprosessin ulkopuolelle voi jäädä, mutta tällöin ottaa suuren riskin ja vastuun alueensa ja viiteryhmänsä kannalta, mihin ei ole varaa. Aktiivista osallistumista ohjelma- ja suunnittelutyöhön korostavat toimijoiden puheet kertovat niiden aktiivisesta vastuusta ja vastuullisuudesta yhteiskunnallisina toimijoina, oman alueensa ja viiteryhmänsä edustajina. Aktiivisuus ilmenee myös oma-aloitteisena ohjelmaprosessiin mukaan menemisenä ja ottamalla ajoissa itse selvää prosessista ja sen aikatauluista virallisen informaation jäädessä yleensä vähäiseksi: *”on mentävä ohjelmatyöhön mukaan, vaikkei pyydetäisikään”*. Eri haastateltavaryhmät kokevat ohjelmatyön edelleen julkishallintokeskeiseksi ja yritys- ja yhteisösektorin mukaanoton vaihtelevaksi, mihin odotetaan korjausta. Ohjelmatyöosallisuuden laajuuteen vaikuttaa ohjelmavastuussa olevien tahojen toimintakulttuuri, mutta myös kyky ja halu löytää keinoja mm. yritysten mukaan saamiseen. Erityistä oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta vaaditaan julkisen sektorin ulkopuolisilta yhteisötoimijoilta ja vieläkin enemmän niiltä, kantavat vastuuta marginaaliryhmien huomioimisesta ohjelmassa: *”jos ei tule suoraan postissa, oltava itse aktiivinen – – ei siitä sillä tavalla rummuteta – – voi olla joku lehtijuttu jostakin – – jos tullaan ja kysytään sitten voi ottaa kantaa – – netistä löytyy, aktiiviset ihmiset seuraavat ja voivat vaikuttaa – – eri asia, kuka tuo asioita esille niiden näkökulmasta, jotka eivät itse voi, osaa tai tiedä – – erityisryhmät herkästi puuttuu sieltä, kuitenkin vallankin nuoriso on tulevaisuuden asia ja vanhukset, syrjäytyneet – – tulevatko muiden kuin niiden, jotka ovat vallan eliittiä, näkemykset huomioon ohjelmissa”?*

Aluekehitystyön ohjelmaperusteisuutta ei sinänsä kyseenalaisteta tai siihen ainakin olosuhteiden pakosta sopeudutaan, vaikka sen ongelmat alueiden toimijoiden kannalta nähdään. Määrämuotoisena vaadittavissa ohjelmissa ja suunnitelmissa myös muotojen ja kielen merkitys alueen kehittämistodellisuuden, ongelmien, tarpeiden ja tavoitteiden tulkkina voi nousta valtatekijäksi (vrt. Mälkiä 1997, 19). Haastateltavat eivät kyseenalaista ohjelma-asiakirjojen tietoperustaa, jonka oletetaan perustuvan tutkittuun tietoon ja

selkeään näkemykseen alueen tilasta. Myöskään hyväksytyn ohjelman sisällön ja tavoitteiden onnistuneisuutta tai oikeellisuutta haastateltavat eivät problematisoi. Sen sijaan aluetoimijoiden näkemysten vaikuttavuudesta lopullista ohjelma-asiakirjaa laadittaessa käydään keskustelua. Vuorovaikutteisesta valmistelusta huolimatta ohjelma-asiakirja muotoutuu valmistelijoiden ja esittelijöiden työn pohjalta: ”*ollaan mukana, mutta esittelijät ja valmistelijat tuovat asiat valmiina – lausunnot ja tapaamiset vaikuttavat*”. Ohjelmaprosessin alkupäässä toimijat ja ohjelmavalmistelijat usein tuntevat toisensa organisaatio- jopa henkilötasolla. Ohjelmien määrän kasvaessa ja yhä suurempiin alueisiin siirryttäessä, ohjelma-kenttää eivät hallitse edes aktiiviset toimijat saati tavallinen kansa. Tällöin nousee esiin läheisyysperiaatteen tärkeys.

Ohjelmaosallisuutta voi katsoa myös suunnitteluteoreettisen viitekehyksen ja perinteisen julkishallinnon toimintakulttuurin kautta. Osallistavan, vuorovaikutteisen suunnittelun perinteet eivät Suomessa ole kovin pitkät. Ne, joilla on kokemusta vuorovaikutuksellisesta suunnitteluprosessista, pitävät mallia hyvänä niin ohjelmaprosessissa kuin yksittäisten hankkeiden tai hankekokonaisuuksien suunnittelussa. Vuorovaikutteista ja bottom up -periaatetta on toteutettu muun muassa Lapin Maaponteva -ohjelmassa ja Leader-ohjelmien teossa, joista on hyviä kokemuksia. Tätä toimintamallia ollaan laajentamassa kalatalouden kehittämistyöhönkin.

Alueiden sisäinen kilpailu näyttäytyy myös ohjelmaprosessissa: ”*valta – alueiden välillä ja sisällä on kilpailua – valta on siellä, missä on väkeä*”. Tätä kategorista toteamusta lieventää toimiva ja luottamuksellinen seutukuntien tai ”pienoismaakuntien” yhteistyö ja keskinäinen yhteisymmärrys ohjelmiin sisältyvistä keskeisistä asioista ja hankkeiden priorisoinnista tuo alueelle painoarvoa. ”*jos yksi kunta tuo asian esille – on vaikeaa – mutta, jos puhutellaan sitä aluetta kokonaisuutena on eri asia*”. Kun asiat ja esitykset sulatetaan alueella ja viedään hyvin valmisteltuina maakunnan tason käsittelyyn tai ohjelma-asiakirjoihin saadaan periaatekirjauksia, ja lopputulosta pidetään alueen kannalta parempana: ”*jos saadaan*

omia kärkihankkeita mukaan suunnitelmaan, varmennetaan rahoituksen saanti toteutusvaiheessa”.

Ohjelmaperusteinen kehittämistyö tunnutaan sisäistetyn eri toimijaryhmissä. Tältä osin EU-tasolla asetettu tavoite on valtavirtaistettu. Yhteiskunnan ja aluekehitystyön toimintaympäristön nopean muutoksen ja seitsemäksi vuodeksi laaditun aluekehitysohjelman suhdetta kukaan haastateltavista ei kyseenalaista, koska muutokset ja niiden vaikutukset toimintaan pyritään huomioimaan operationaalisella tasolla. Hyväksytyä EU-tasolta raamitettua ohjelmaa pidetään legitimoituna hanketoiminnan ohjaajana, jonka väljään raamiin sovitetaan oman alueen ja viiteryhmän hankkeet: *”Euroopan unionin tasoiset ohjelmat ja linjaukset tuodaan kansalliselle ja aluetasolle, niillä on keskenään yhteys ja näihin väljiin raameihin pitää löytää kohteet ja hankkeet tältä alueelta”.* Vaikka raamiohjelmaan heikentää aitoa alue- ja toimijalähtöisyyttä, aluekehitystyön liitetään näkemys paikallisuudesta: *”aluekehitystyö – – siinä lähtee mun mielestä kaikki sieltä paikalliselta tasolta, paikallisista tarpeista – – Toimijoiden puheista suodattuu kuitenkin kuva toiminnasta, jota edelleenkin leimaa ylhäältä alas johtaminen, johon on sopeuduttava: ”aluekehitystyö perustuu lakiin ja ohjelmiin, jotka ohjaavat ylhäältä – – rahastokaudeksi tehdyt unionin ja kansalliset ohjelmat ohjaavat hanketyötä”.*

Kuntatason toimijoilla ei ole norminanto-oikeutta lukuun ottamatta ohjesääntöjen antamista tai kaavoitusta. Aluekehitystyön järjestelmään ja hallintointiin ne voivat vaikuttaa välillisesti poliittisten kanavien kautta muun muassa valtiollisissa ja EU-vaaleissa ja maakunnan liiton edunvalvonnan kautta sekä yleisessä keskustelussa siltä osin kuin niihin poliittisen osallistumisen vähetessä osallistutaan. Aluekehitysohjelmien laatimis- ja hyväksymisprosessi on pitkälinen ja moniportainen ja ohjelmien lopullinen päätöksenteko tapahtuu kaukana toiminnan kentästä. EU-ohjelmat hyväksyy valtioneuvosto ja EU:n komissio eli poliittiset elimet. Kuten yleensä tällaisessa tapauksessa vastuullisten määrittely on vaikeaa. Poliittinen vastuu yleensäkin jää lähinnä rituaaliseksi (vrt. Bovens 1998). Keskustelua suurista valta–vastuulinjoista ei haastatteluissa juuri syntynyt. Aluekehi-

tystyön suurten linjojen vastuun katsottiin kuuluvan eduskunnalle ja hallitukselle sikäli, kun asiaa puheissa käsiteltiin. EU:ta ja valtiota edustavan päärahoittajan ja toisaalta alue- ja paikallisorganisaation välillä nähtiin toisinaan eturistiriitaa rahoittajan katsoessa asiaa ohjelman kannalta, kun alueorganisaatioiden ensisijaisina lähtökohtina ovat oman alueen tarpeet, mikä kertoo ohjelman alueellisuutta rajoittavasta ja ohjaavasta vaikutuksesta.

Vastuun tarkastelussa kaikissa puheenvuoroissa nousee esille kuntatason toimijoiden vastuun konkretisoituminen hanketyövaiheessa muodollisena, vastuurakenteissa osoitettavana kokonaisvastuuna ja aktiivisena vastuullisena toimintana koko hankeprosessin ajan. Hanketoimijoiden toimintaa pitävät vastuullisena sekä toimijat itse että muut niiden toimintaa arvioivat haastateltavat. Tässä tilanteessa vallan ja vastuun epäsymmetria koetaan suurimpana ja siihen odotetaan muutosta. Rahoittajat odottavat hankepäämieltä (julkinen, yksityinen tai yhteisöhakija) vastuullista varainkäyttöä ja hankerahoituspäätös siirtää kokonaisvastuun hankepäämiehelle. Hankepäämies, toimijat ja hyödynsaajat odottavat hankeorganisaatiolta vastuullista toimintaa ja hankeorganisaatio itse moraalisten, eettisten ja professionaalisten syiden ja oman etunsa vuoksi haluaa toimia vastuullisesti. Eli hankeorganisaatiolla nähdään rakenteista nouseva, muodollinen, virallinen ja toiminnallinen kokonaisvaltainen vastuu hanketoiminnasta niin rahoittajille, hakijaorganisaatiolle itselleen kuin hyödynsaajille ja laajemmin alueelle hanketyön kaikissa vaiheissa huolimatta säädösten tai tulkintojen muuttumisesta. Omaa rooliaan ja asemaansa arvioidessaan toimijoiden puheissa heijastuu heidän oma arvo-, tavoite- ja tarkoituksellinen (vrt. Doel 1998, 18), omaan vastuuntuntoon perustuva vastuullinen toiminta, mutta myös tietoisuus kontrollin ja valvonnan olemassaolosta voi nähdä aktivoivan ennakkollista vastuuta ja vastuullisuutta (vrt. mm. Bovens 1994, Käyhkö 2002). Kontrollin mahdollisuus vaikuttaa kahtalaisesti: ”*tieto kontrollista estää väärinkäytökset – – kontrolli on myös turvallisuutta tuova elementti*”.

Vastuullisuus lähtee toimijoista itsestään. Se on toimijaan, subjektiin itseensä liittyvää ja sisäänrakennettua. Tätä kuvaa

näkemyks: ”*kun saat vallan sulla on myös se vastuu – – vastuu, vastuuntunto – – arvoista se lähtee – – siitä, mitä ihminen näkee oikeaksi*”. Vastuullisuuden lähtökohtia peilataan myös oman työuran ja tulevaisuuden kautta: ”*väärinkäytökset tai epäselvyydet – – ne ovat oman tulevaisuuden pilaamista*”. Toimijoiden omaehtoisesta vastuullisuudessa ja ennakollisesta vastuusta kertoo seuraava: *...Toimijat ovat olleet sillä lailla vastuullisia – – ovat ottaneet rahoittajiin yhteyttä – – ainakin täällä hanketoimijoiden toimesta pidetään rahoittajat hyvin ajan tasalla – – jos ongelmia on ilmennyt, niitä pyritään yhdessä ratkomaan*”. Toisaalta ennakollisuus kertoo myös hanketoimijoiden pyrkimyksestä turvata oma selusta hankkimalla rahoittajalta ennakkoratkaisu asiasta. Vastuujärjestelmän moniportaisuuden ja säädösten muutosten vuoksi, toimijoita lähinnä oleva viranomaisen välttämättä ole halukas antamaan ennakkoratkaisua.

Toimijoiden puheissa korostuu myös laajempi, aktiivinen alueen, oman organisaation, omien viiteryhmien jäsenten ja asiakkaiden tarpeista nouseva ja omaan moraaliseen vastuuntuntoon perustuva vastuu-asema. Tällainen vastuullisuus alueen ja oman viiteryhmän asioista sekä vastuu rahoittajille ja veronmaksajille koetaan todellisena ja hyväksyttävänä. Sisäsyntyinen, aktiivinen vastuu, vastuullisuus viiteryhmien asioista korostuu yhteisötoimijoilla kuten kolmannella sektorilla toimivilla neuvonta- ja nuorisojärjestöillä, joilla ei ole säädös-pohjaista aluekehitysvastuuta. Niiden edustajien puheissa ohjelma- ja hankeosallisuutta perustellaan arvo- ja moraalisuuslähtökohdilla, oman organisaation palvelutehtävään perustuvana vastuuta omasta viiteryhmästä ja asiakkaista omalla toiminta-alueella. Nämä toimijat ottavat suuria taloudellisia riskejä (vastuuta) osallisuudessaan resurssien ja käyttöpääoman vähäisyyden vuoksi. Riskiä lisää hankerahoituksen maksatuksen hitaus. Kolmannen sektorin organisaation arkipäivän realismia, vähäistä valtaa ja vastuupaineita aluekehitystyössä kuvaavat seuraavat:

”ensin meidän pitää valvoa, että asia saadaan ohjelmaan – – sitten hakea hankkeita – – perustella ja käydä neuvotteluja sinne tänne kaikkien mahdollisten kanssa – – ja vielä sitten pokkaamaan

pankkiin saadaanko rahaa – – ja kun haetaan aina isompia ja isompia kokonaisuuksia, tämä korostuu”.

”paitsi sisällön ja kohderyhmän, myös talouden puolelta, kaikki vastuu sysätään toteuttajalle – – ei sieltä saa edes tietoa, koska päätös tai rahat tulevat”.

”on kuitenkin nähty alueiden kehittäminen niin tärkeäksi – – mie kuiten katon, että on yhteiskunnallinen tehtävä vastuuta kantaa – – kun tällaisia rahoja on tarjolla, niitä pitää käyttää”.

Hankeprosesseissa valtaa ja vastuuta yhdistää myös teoilla osoitettu ja hankittu luottamus. Luottamuspääomasta on tullut kuntatason toimijoille tärkeä valtaperuste. Se syntyy ja todennetaan toiminnan kautta ja se kumuloi valtaa ja helpottaa hanketoimijan toimintaa jatkossa. Luottamus nähdään kaiken yhteistyön perustana ja sitä ei tarkastella vain rahoittajien ja hanketoimijoiden välisenä asiana vaan kaikkien aluekehitystyön kentällä toimivien suhteeseen liittyvänä tärkeänä tekijänä:

”tää luottamus on kaiken yhteistyön ehto – – että voidaan luottaa, että osataan ja pystytään – – aikaisemmin, miksi ei ollut sitä – – en tiedä – – se on tota ollut niinku kyse vanhasta bresneviläisestä virkamieshallinnosta – – kyllä virkamies tietää – – tämähän on ollut, että jonkinlainen herran pelko, on viisauden alku – – ollaan siitä pääsemässä, kun virkamiespolvi vaihtuu”.

”jotenkin se, että on pitkä kokemus – – tietenkin sillä tavalla koeteltu ja käytännössä – – myös taidot ovat hirveän tärkeitä – – minä olen saanut vaikutusvaltaa sillä, että meillä on luotettavaa tekemistä – – kun me asioita tehdään ja sitten me saadaan siihen tukea, se edellyttää, että sitä vastuuta on”.

Luottamuksen, luottamuksellisen kuvan ja tuntemuksen luomisessa tarvitaan tekoja eli ne syntyvät aktiivisen toiminnan kautta. Vuorovaikutussuhteen alussa osapuolten tuntiessa toisiaan, toistensa toimintatapoja, kulttuuria tai aikaisempaa toimintaa ja

taustoja vähemmän, nousee vuorovaikutuksen valtasuhteiden epäsymmetrisyys vahvemmin esille. Alussa hanketoimija joutuu perustelemaan esityksensä ja näkemyksensä tarkkaan ja usein korjaamaan esitystään rahoittajan esittämällä tavalla. Luottamus on alussa sitä vähäisempää ja epäily sitä suurempaa, mitä kauempana toimija on julkisen sektorista, kuten yritykset ja kolmas sektori. Voimakkaimpana epäilyksen kuilu koetaan useamman puhujan mukaan päärahoittajien ja yritysten välillä, vaikka toive on, että *”pitää luottaa yrityksiin – ei epäillä”*. Rahoittajan ja hanketoimijan välisen luottamuksen syntyessä ja vahvistuessa, hanketoimijoiden vaikutusvalta vahvistuu. Tämä tarkoittaa hanketoimijan luotettavuutta ja toiminnan legitimoitumista rahoittajien lisäksi hankkeissa toimivien ja hankkeiden hyödynsaajien silmissä. Luottamus ei ole pysyvää: *”luottamuksen voi myös menettää toimiessaan väärin tai epäluotettavasti”*. Tämä koskee myös asiantuntijatyötä: *”jos tieto osoittautuu vääräksi – voi tippua pois”*. Uhkien ja kontrollin tiedostaminen lisää hanketoimijoiden ennakkollista vastuuta ja toiminnan aikaistan vastuullisuutta, kun muutoinkin hanketyössä toimivien työsuhteet ovat lyhyt aikaisia.

Rahoittajien, hanketoimijoiden ja hyödynsaajien välisessä vuorovaikutuksessa kasvava luottamussuhde voi parhaimmillaan nousta alueen ja sen kehittämisen kannalta yhteisvallan, valtais-tavan vallan ja positiivisen riippuvuuden tasolle ja lisätä niiden yhteistä kykyä vaikuttaa entistä vahvemmin yhteisesti hyväksytyihin asioihin, tässä tapauksessa alueen kehityksen ohjaamiseen markkinavoimien sijasta. Haastateltavien puheiden pohjalta nousee kuva alueen toimijoiden kyvystä myös laajempaan vastuullisuuteen yhteiskuntajärjestelmässä, mikä puoltaa todellisen aluekehitysvallan hajautusta.

5.2.2 Näkemyksiä eri ryhmien rooleista ja niiden määräytymisestä ryhmittäin

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin aluekehitystyötä valta-vastuusuhteita kuntatason eri toimijoiden kannalta. Ne

näyttäytyvät osin eri tavoin, kun tarkastelun kohteena on kunta, seutukunta, yritykset tai yhteisö- ja kolmannen sektorin toiminta.

Kunnat

Käsiteltäessä teema kuntien näkökulmasta, kokoava johtopäätös on kansalaisia lähimpänä olevan julkisen yksikön eli kunnan vastuullinen asema aluekehitystyössä, mutta myös sen rahoitusosuutta suhteellisesti suurempi valta.

Aluekehitystyön keskusteluissa peilataan yksittäisten kuntien asemaa suhteessa seutukuntaan, maakunta ja aluehallintoon, suuralueisiin, valtion keskushallintoon ja unioniin ja nähdään jatkuvaa edunvalvonnantarvetta. Nämä asiat nousevat esiin kunnallisten päättäjien ja viranhaltijoiden puheissa eli niiden, joilla on kokemusta ja osallisuus ainakin kunta-, seutukunta ja maakuntatasolla toimimisesta tai niiden, joilla on kiinteä liitos peruskuntien toimintaan välittäjäorganisaation kautta. Muut toimijat peilaavat näitä suhteita tarkastellessaan ohjelmatyöprosessia ja erityisesti käytännön hanketoiminnan toimivuutta ja toimintaehtoja. Kuntatason toimijat käsittelevät myös maakunta- ja valtion aluehallinnon suhdetta. Sen toimivuus tai toimimattomuus, myös rahoittajien välinen reviirien vartiointi, näkyy aluekehitystyön toteutuksessa. Kuntia aluekehitystyössä keskeisesti edustavan maakunnan liiton muodollinen aluekehitysvastuu tiedostetaan ja todetaan samoin kuin epäsymmetria maakunnan liitolta odotettavan aluekehitysvastuun ja sille annetun resurssivallan välillä. Maakunnan liiton ohjausvallan lisäämistä kaivataan. Moni näkee päätöksenteon tuomisen mahdollisimman lähelle veronmaksajia luonnollisena, kun aluekehitysvaratkin tulevat kansalaisilta kerätyistä verorahoista, joilla maksetaan EU:lle jäsenmaksuja.

Yhteiskuntarakenteen ja kuntakentän muutokset näkyvät aluekehitystyön toiminnan tasolla. Kuntien ja seutukuntien selkiytymätön suhde heijastuu niiden kanssa toimiviin. Yksittäisen kunnan asema muuttuu siirryttäessä laajempiin alueisiin ja yksiköihin. Muun muassa ohjelmatyössä yksittäisten

kuntien tavoitteet suodattuvat monivaiheisessa prosessissa. Hanketoiminnan tasolla maakunnallisten hankkeiden ja kuntatason suhde ei aina toimi. Tiedotuksesta huolimatta kuntatason ei todeta aina olevan selvillä hankkeiden vaiheista ja ohjausryhmissä olevien kuntien edustajien aktiivisuudessa on parantamisen varaa. Siksi paikallistasolta katsottuna, mikä ilmenee erityisesti peruskuntien edustajien haastatteluissa, lähitoimijoiden ja lähialueen hankkeita pidetään parhaimpina. Monet kunnat rahoittavat hankkeita vain, jos hyödynsaajina tai osallisina on oman kunnan jäseniä, koska silloin tulosten, hyödyn ja osaamisen katsotaan jäävän ensisijaisesti omalle seudulle. Lähellä olevat hankkeet konkretisoituvat helpommin kunnallisille toimijoille. Asioiden, asiantilojen ja toimijoiden läheisyys ja tuttuus lisäävät osapuolten välistä luottamusta, toiminnan koordinaatiota ja tuntua asioiden hallittavuudesta ja identifioivat vastuulliset ja konkretisoivat vastuun paremmin. Lähellä oleva päättäjä vastaa persoonallaan, kun kaukana olevan päättäjän vastuu rajoittuu muodollisuuksiin ja organisaatiotasoiseen vastuuseen. Vallan ja vastuun konkretisoitumisen perusteilla päätösvallan siirtäminen mahdollisimman alas lähelle toimijoita nähtäisiin hyvänä. Laillisuuden ja oikeellisuuden valvontaa ei pidetä ongelmana silloinkaan: ”*Suomessa valvonta ja tarkastus osataan – – tarkastus kyllä huolehtii, että toimitaan oikein*”.

Hanketyötasolla maakunnalliset toimijat puolestaan pohtivat maakunnallisten hankkeiden ja rahoituspäätösten liiallisen kuntakohtaistamisen järkevyyttä varojen tehokkaan käytön ja vaikuttavuuden kannalta: ”*saadaanko pirstaloimisella aikaan tuloksia*”? Laajempaan keskusteluun liitettynä taustalla heijastuu kuntarahaosuuden saamiseen liittyvät, hankaliksi koetut neuvottelut. Tulos- ja vaikuttavuustekijöihin vedoten jotkut haasteltavat kyseenalaistivat myös liian laaja-alaisia kansallisia hankkeita ja kehittämisohjelmia, jotka voivat olla kustannustehokkaita, mutta paikallis- ja alueyhteisön tasolla vaikuttavuus on kyseenalaista. Tämä keskustelu vahvistunee rahoittajien ja ohjelmien edellyttäessä 2007–2013 ohjelmakauden hankkeilta laaja-alaisuutta teemoittain ja alueittain. Uuden aluemäärityksen vaikutukset peruskuntien ja muun kuntatason vallan kannalta

jäävät nähtäviksi Toisaalla kuntien tulevaan asemaan voi vaikuttaa poliittisesti päätetyn kansallisen aluekehitysstrategian näkemys yksityisen ja kuntarahan merkityksestä ja tärkeydestä hankkeiden toteutukselle. Kuntapäätöiden saamiseksi strategia edellyttää menettelyjen kehittämistä (SM 10/2003). Toteutuessaan tällainen linjaus voisi antaa kuntatason toimijoille lisää valtaa tulevaisuudessa, jos se tarkoittaisi samalla rakenteisiin puuttumista.

Kuntien lakisääteinen aluekehitysvastuu yhdessä valtion kanssa sitoo kunnat aluekehitystyöhön. Niiden asema aluepoliittisena toimijana nähdään jopa niiden resurssien määrää ja kantokykyä suurempana. Resursseja ei ole paljon ja ne on sidottu pääosin valtion antamien tehtävien hoitamiseen, joten rakenteellinen resurssivalta on marginaalista. Vähäisetkin pääomat voivat kuitenkin antaa vaikutusvaltaa prosesseissa ja neuvottelutilanteissa. Kuntien vastuu ei ole uutta, se on ollut jo ennen aluelain säädöksiä. Nykyään niiden vastuullinen asema korostuu, kun alueen muilla toimijoilla on vielä niukemmin resursseja. Lainsäädäntö ei pakota kuntia elinkeinojen kehittämiseen, mutta se katsotaan yleisesti kunnalle kuuluvaksi sen lisäksi, että kunta huolehtii peruspalveluista. Tämä tulee ilmi myös muiden kuin kuntien edustajien näkemyksessä: *”mikä on kuntien vastuu aluekehittämisessä – ehkä se rakentuu Lapissa poliittisen järjestelmän kautta – käytännön vastuuta aluekehittämisessä nimenomaan rakennerahastovaroja hyödyntäen – käytännössä maakunnan yhteistyöryhmän kautta – peruspalvelujen tarjoaminen – aktiivinen kehittämisspolitiikka – näin minä senäen”*.

Peruskuntien edustajien puheissa nousee voimakkaasti esiin niiden oma vastuullisuus. Vastuu mielletään kunnille yleensäkin kuuluvaksi vastuuksi kuntalaisten ja oman alueen asioista ja tulevaisuudesta, kuten perustus- ja kuntalaki edellyttävätkin: *”jos kunta ei ole mukana, kuka sitten?”* Ehkä perinteiseen kunta-valtiosuhteeseen liittyen, haastattelussa tulee esille myös se, että kuntien on otettava roolinsa aluekehitystyössä myös siksi, että valtionrahoittajien rooli ei ylikorostu. Kuntajohtajan näkemys kunnan vastuusta kuvastaa tilannetta laajemmin: *”kunnan vastuu*

– – vaikka sitä ei olisi edes määritelty – – kyllä se nousee siitä, että oma kunta pärjää, oma alue pärjää – – siis kyllä se on niin paljon sisälähtöinen – – vain semmonen viimeinen kaneetti on se valtiovallan määrittäminen”.

Peruskuntien toimijat kokevat aluekehitysvastuun ja aktiivisen elinkeinopolitiikan hyvin konkreettisen. Vastuun laajuus ilmenee velkapääomalla tehtyjen investointien kautta. Ne voivat epäonnistuessaan murentaa peruskunnan talouden perustan ja toimintaedellytykset: ”jos kunta tekee tällaisen ison päätöksen – – se on hirttosilmukka kaulalla – – riskejä joudutaan ottamaan näillä alueilla – – valtio on mukana, mutta valtion mittapuussa riskit eivät ole niin suuria”. Kuntien halu hoitaa oman alueen kehittämiseen liittyviä asioita ja ottaa vastuuta, mutta myös realismi omien mahdollisuuksien suhteen sekä pitkäjänteinen vastuu oman organisaation tai yhteisön talouden ja toiminnan jatkuvuudesta, käy haastatteluissa selkeästi ilmi: ”on hoidettu, mihin resurssit riittävät”. Kuntien taloudellisten taustatekijöiden kunnossa pitämistä korostetaan, jotta kunta voi strategisesti tärkeissä tilanteissa vastata tilanteen edellyttämiin tarpeisiin. Kunnan vastuu on suhteessa sitä suurempi, mitä pienempi ja vähäväkisempi kunta on kyseessä. Pienet kunnat joutuvat ottamaan kantokykyynsä nähden isoimpia riskejä.

Johtopäätös on, että kunnilta odotetaan ja kunnat ottavat suuremman vastuun aluekehityksestä kuin niiden todellinen taloudellinen aluekehitystyön kantokyky usein on etenkin, kun huomioidaan muut kuntien vastuulle siirretyt tehtävät resurssien ja valtionosuuksien vähetessä. Itsehallintoon perustuen kunnilla on mahdollisuus käyttää harkintavaltaa – teoriassa. Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä ja niiden resurssitarve rajoittaa niiden mahdollisuuksia ei-lakisääteisiin tehtäviin, kun vapaita resursseja ei juurikaan ole. Kunnan päätökseen lähteä hankepäämieheksi tai osalliseksi vaikuttavat tilanne, tarve, monet yleiset tekijät, mutta etenkin hankkeen vaikutus yritystoiminnan edellytyksiin, työpaikkoihin ja verotulo-odotuksiin. Rahat yleensä löytyvät kunnan kannalta tärkeimmiksi katsottuihin hankkeisiin eli ”hyvä hanke ei jää ilman rahaa”, kuten kuntaedustaja vakuuttaa. Kunnat voivat ohjata resursseja omien hankkeiden

omarahoitukseen, kumppanuushankkeiden kuntarahaosuuteen, omien hankkeiden käyttöpääomitukseseen ja muiden, kunnan alueella toimivien hankkeiden mahdolliseen alkurahoitukseen ja käyttöpääomitukseseen rahoituksen maksatukseen saakka Käyttöpääomapula karsii yhdistyspohjaisia toimijoita ja siirtää sitäkin kautta valmiita hankkeita kuntasektorin hoidettavaksi.

Kunnat ovat hankkeissa edellytettävän kuntarahaosuuden myötä nousseet myös vallankäyttäjäksi etenkin muiden hanke-toimijoiden, mutta myös rahoittajatahojen suuntaan. Toisaalta kuntien vallankäyttöä, omaa harkintaa hankkeiden suhteen sitoo niiden lakisääteinen velvoite huolehtia ensisijaisesti kuntalaisten hyvinvoinnista ja oman alueen kehittämisestä. Kuntarahaosuudesta tulee kriittinen valtatekijä, jos hanketoteutus on siitä kiinni tai, kun vähävarainen kunta jää hanketoiminnan ulkopuolelle kuntarahaosuuden puutteen vuoksi. Ongelmaton se ei ole päärahoittajienkaan kannalta: Jos kuntakenttä kuntarahan puutteen vuoksi ei ole enää aktiivisena hanketoimijana, harvenee toimijakenttä entisestään ja varojen kohdentamisen ongelmat lisääntyvät. Toisaalta kunta voi pienelläkin rahoitusosuudellaan ohjata kehittämisvarojen käyttöä ja pitää omaa aluettaan näkösillä suuressa kokonaisuudessa, jolloin kuntarahasta tulee myös imagotekijä. Se vaikuttaa myönteisesti kuntakuvaan, antaa kuvan aktiivisesta kunnasta: *”kunnissa, joissa ei tarvi rautalangasta vääntää, miksi siellä ollaan, on nähty se asia tärkeäksi – – se näkyy kaikissa toimijoissa, asennoitumisessa, aktiivisuudessa – – jos on vaikeaa kunnassa, on vaikeaa muuallakin – – se lyö läpi, ilmapiiri jne”*.

Kuntarahaosuuteen liittyvät neuvottelut koetaan kolmannen sektorin toimijoiden piirissä ongelmallisiksi, hankaliksi, aikaa ja energiaa vieviksi jopa kohtuuttomiksi kunnista saatavan rahan määrään nähden. Kun kuntarahan merkitys hankkeiden ja oman viiteryhmän kannalta kuitenkin koetaan tärkeäksi, neuvotteluja käydään. Niissä kuntien sisäinen viranhaltijavalta on suuri ja viranhaltijoiden arvot ja suhtautuminen vaikuttavat monen toimijan arvioin mukaan kuntien rahoituspäätöksiin. Näin eräs kolmannen sektorin edustaja kuvaa tilannetta, joka kuitenkin vaihtelee kunnittain: *”vielä rahoituksesta – – vaikka päätös on*

tullut ja sitä on neuvoteltu ja käsitelty ennakkoon – – sihteeristö on käsitelty – – MYR on käsitelty – – ja siellä prosessissa kuntien edustajat ovat olleet mukana – – niin kuntarahoituksen hakeminen on kauhea souvi – – joudut käyttämään siihen valtavasti aikaa ja resursseja – – siellä laukotaan ja saattaa, että se kunnanjohtaja itse on ollut päättämässä, että se hanke rahoitetaan – – , mutta sitten siellä omassa kunnassa tekee kielteisen päätösesityksen kuntarahan suhteen – – se on aivan törkeää – – on poikkeuksia eli kuntia, joissa se yksinkertaisella tavalla päätetään – – sitä edullisempi kaikille, mitä joustavammin ja nopeammin ratkaistaan”. Kolmannen sektorin ja muilla yhteisötoimijoilla on ylitettävään kolmitasoinen valtavarkosto: päärahoittaja, kunta tai seutukunta ja niiden sisäiset valtarakenteet. Neljäs porras ovat hyödynsaajat, joiden kirjallinen sitoutuminen hankkeeseen voi olla koko rahoituksen ehtona.

Tavoite kuntien kumppanuudesta ja osallisuudesta aluekehitystyössä lähtee säädöksistä ja kehittämisrahoituksen ehdoista. Kuntapäätäjiäkin halutaan enemmän mukaan, koska heidän nähdään tuovan resursseja, selkeyttävän hankkeiden linjauksia ja tuovan hankkeille statusta ja uskottavuutta rahoittajien, hankeosallisten ja muiden toimijoiden – etenkin omien kuntalaistensa – suuntaan. Eri haastateltavaryhmillä on yhteneväinen näkemys, että kuntia pidetään rahoittajapiireissä luotettavana toimijana. Kunnat itse pitävät itseään myös tahtotilan luoja, mitä vahvistavat muiden hanketoimijoidenkin näkemykset: *”kunta luo ilmapiiriä toimijoiden kesken”.* Kuntien ja kuntapäätäjien mukana olo ja heidän viestinsä ovat tärkeitä rahoittajien ja kentän toimijoiden suuntaan ja lisäävät hanketoimijoiden uskottavuutta. Erityinen merkitys tällä on maakunnallisille hankkeille ja julkisen sektorin ulkopuolisille hankkeille, jotka tarvitsevat kuntayhteyksiä saadakseen sitä kautta yhteyden paikallistasolle ja sen toimijoihin: *”olen järjestänyt kierrokset – – kunnan kautta järjestänyt nämä illat – – saanut isännöimään ne, jolloin on oltu sitten niinku neutraalilla maaperällä – – kun niihin liittyy työllisyys, niin työvoimatoimistot ovat olleet myös tietosia”.* Kunta tai seutukunta voi olla myös niin kiinteä kokonaisuus, että sinne on uuden tulokkaan vaikea

päästä sisään ja mukaan toimintaan. Vastaavanlaista todetaan yleensäkin kehittämisjärjestelmistä ja verkostoista, joihin uusien toimijoiden mukaantulo voi olla vaikeaa.

Kuntalaisten ja paikallisen demokratian kannalta kuntien tärkeys ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hanketoiminnan pitäisi olla suoraan kuntaorganisaation toimintaa. Siinäkin nähdään omat vaarat. Tätä toimintaryhmän edustaja pohtii näin: ”*paikallinen demokratia – – se paranee iteasiassa toimintaryhmien kautta – – ihmiset voivat tehokkaasti toimia – – ovat hyvät mahdollisuudet tuoda suoraan asioita – – tämän mallin kautta siitä jää tällaiset poliittiset vaikuttimet pois ainakin vielä – – kun pyritään vaikuttamaan kunnallisen organisaation kautta – – se on poliittista*

Viranhaltijat ja luottamushenkilöt

Kuntien luottamushenkilöiden roolia aluekehitys- ja hanketyössä käsitellään useammalta näkökulmalta riippuen puhujan taustasta. Luottamushenkilöt itse arvioivat olevansa aikalailta hanketyön ulkopuolella. Samanlaisia käsityksiä tulee myös hanketoimijoiden taholta. Vastaavasta kertoo MYR:n toimintaan liittyvä tutkimus (Valle 2004). Toisaalta virkamiestaho näkee riviluottamushenkilönkin saavan tietoa, jos on omaa viitseliäisyyttä. Luottamushenkilöiden aktiivisuus ja tiedonhalu ovatkin lisääntyneet. Toimijakentällä kuntapäätäjiä odotetaan vielä enemmän ja tiiviimmin mukaan hankkeiden ohjausryhmä- tai asiantuntijaryhmien työskentelyyn. Nyt kuntasektorilta hankkeissa on mukana ensisijassa virkamiehiä ja toiminta luottamushenkilöiden suuntaan on lähinnä informatiivista. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooli ohjelma- ja hanketyössä vaihtelee oman viiteryhmän sisällä ja viiteryhmien välillä: on valtaa omaavia, valtaa käyttäviä, valtaa saavia ja valtaa ottavia luottamushenkilöitä. Lopputuloksen kannalta kuitenkin tiimityö, jatkuva vuorovaikutus, luottamuksellisuus koetaan parhaana. Se vahvistaa valtaa oman kunnan tasolta seuraaville tasoille mentäessä.

Viranhaltijoilla on asemavalta- ja vastuu. Vastuuta ei voi käsitellä irrallaan rakenteista ja normeista. Aluekehitystyön käytänteissä viranhaltijat ovat valmistelijoina, esittelijöinä ja toimeenpanijoina, mitä kuvaa vahvistavat myös ulkopuolisten toimijoiden kokemukset. Asema järjestelmässä tuo vallan, mutta virkavastuu tuo heille myös muodollisen vastuun asioista ja niiden hoidosta, erityisesti kuntajohtajille. Virkavastuun ja virkamoraalin ohella vastuuseen ohjaavat hyvän hallinnon ja ammattietiikan periaatteet.

Luottamushenkilöiden valta-asemaa määrittää asema peruskunnan, seutukunnan ja maakunnallisessa organisaatiossa. Luottamushenkilöpuolella valta-asemassa, muodollisen vallan kahvassa ovat yleensä puheenjohtajiston ja hallitusten jäsenet ja alueorganien puheenjohtajat. Tämä koskee peruskuntia, seutukuntia ja maakunnallisia elimiä. Toimittaessa oman kunnan rajojen ulkopuolelle vallan saamisessa tärkeitä ovat oman yhteisön selustatuki, valtuutus ja puhevalta. Luottamushenkilöt ovat kuitenkin yleensä esittelijöiden ja valmistelijoiden tiedon varassa, harvalla riittää aikaa ja kykyjä perehtyä syvällisesti asioihin. Riviluottamushenkilöt ovat yleensä ulkona aluekehitys-, strategia- ja hanketyön valtapiiristä, mutta vastuudotuksetkaan heitä kohtaan eivät ole suuret. Kuntien luottamushenkilöedustajien vastuuta pidetään ensisijaisesti yleisellä tasolla olevana poliittisena vastuuna. He ovat poliittisessa vastuussa ja siitäkin voivat irrota jättämällä päätökseen eriävän mielipiteen. Rivivaltuutetun tai luottamushenkilön rooliksi jää kunnan edustajan valitseminen maakuntavaltuustoon, kunnan raami- budjetin hyväksyminen ja tilinpäätöksen vahvistaminen, ellei hän itse ota aktiivista ja oma-aloitteista roolia. Hallitusten jäsenillä poliittinen, toiminnallisen ja tilivastuu on kovempi. Tilaaja- tuottajamallissa valta- ja vastuusuhteet ovat selkeämmät, kun tilaaja voi määritellä tavoitteensa ja tuottaja toteuttaa niitä operatiivisella tasolla ja on tulosvastuussa.

Todellinen valta ei määrity pelkän aseman perusteella. Valta otetaan ja käytetään toiminnassa ja vuorovaikutussuhteissa. Usein liikkeellepaneva voima kumpuaa epävirallisesta vallasta. Erilaiset vaikutusvallan keinot kuten oma aktiivisuus, tieto, osaaminen,

kokemus, halu perehtyä asioihin, persoona, karisma ja viralliset ja epäviralliset vuorovaikutus- ja yhteistyöverkostot oman kunnan sisällä ja yli kuntarajojen, ovat merkittäviä vaikuttimia niin luottamushenkilö- kuin viranhaltijaryhmissä ja eri hallinnon tasoilla sekä toimijoiden joukossa.

Seutukunnat

Useissa tutkimuksissa todettu seutuistuminen, sen erilaiset organisoitumismuodot ja selkeytymättömät toimintatavat näkyvät myös aluekehitystyön kentällä ja peruskuntien vallan näkökulmasta. Seutuhallinnon malli vaihtelee seutukuntien välillä ja seutuhallinnon päätöksentekorakenne, menettelyt ja seudulliset valta–vastuuroolit eivät yhtä selvät kuin peruskunnassa. Yksityiset ja yhteisötoimijat kokevat sen omaa toimintaansa hankaloittavana asiana. Kuntakentällä peruskuntia laajemman yhteistyön tarve tiedostetaan, mikä tukee myös valtion- ja EU-hallinnon tavoitteita. Resurssien yhteen koonnilla saadaan lisää vaikuttavuutta hankkeisiin. Raha on myös itsenäisyyden ja riippuvuuden mitta: ”*raha antaa valtaa – jos sitä on riittävästi – ei tarvitse seurustella toisten kanssa*”. Sen puute ajaa yhteistyöhön. Keskustelua seutukunnissa aiheuttaa usein se, paljonko yhteisiin hankkeisiin kukin kunta sijoittaa ja kuinka paljon jättää oman päätöksenteon piiriin. Eri kunnat voivat hyötyä eri tavoin seutukunta- ja alueyhteistyöstä. Peruskunnan oma aktiivisuus seutukuntayhteistyössä voi antaa sen omaa osuutta suuremman hyödyn. Aloitteellisten kuntien koetaan muutenkin hyötyvän parhaiten ohjelmista ja aluekehitysresursseista: ”*kehittäjiä ollaan*” -imago palkitsee alueita ja toimijoita helpottamalla rahoituksen saantia. Jos seutu pystyy yhdessä priorisoimaan toimenpiteet, se vaikuttaa positiivisesti rahoittajiin nähden ja vahvistaa seudun vaikutusvaltaa. Jos seutukunta ei itse ole pysty priorisoimaan hankkeita, se voi vaikuttaa negatiivisesti yksittäisten hankkeiden rahoitukseen.

Seutukuntakokeilu on lisännyt seutukuntavaltaa. Seutukunnan edustajan mukana olo aluehallinnon yritysrahoitus-

kokouksissa tai rahoittajaa sitova seutukunnan antama lausunto eri asioista koetaan Nivala–Haapajärven seudulla merkittäväksi paikallisen vallan kannalta. Seutukunnallisen työn onnistumisen edellytyksenä yleensä pidetään kuntien välistä luottamusta ja lojaalisuutta puolin ja toisin tilanteiden vaihtuessa. Se on tavoitetila, mutta samalla tiedostetaan, että seutukuntien sisäisiin asioihin vaikuttavat monet näkyvät tekijät, kuten kuntien erilainen taloustilanne ja kehittämistyöhön ohjattavissa olevat resurssit tai monet näkymättömät valtapoliittiset tai historialliset tekijät. Yhdeksi historialliseksi rasitteeksi mainitaan kokemukset aikaisemmin toimineista kuntainliitoista. Ristiveto vaikuttaa seutukunnan sisäisissä asioissa ja muiden asiointia seutukunnan tai sen kuntien kanssa. Seutukuntatasoisen asioiden käsittelyn etuna pidetään paikallispolitiikoinnin vähentymistä, mutta samalla myönnetään, että valtapelientä voi siirtyä kuntien väliseksi eturistiriitojen, kilpailutilanteen ja kunnilla olevien erilaisten resurssien vuoksi. (Vrt. myös Majoinen 2006). Seudullisuuden vaarana koetaan päätösvallan karkaaminen kunnan demokraattisen päätöksenteon käsistä, siksi suoraa valtaa ei haluta antaa liian kauaksi peruskunnasta. Kytköstä peruskunnan ja seutukunnan toiminnan välille rakennetaan muun muassa siirtämällä kunnista vastuullisia henkilöitä seudullisiin organisaatioihin tai hankkeisiin, jotta kehittäminen ja hankkeet eivät ala elää omistajakunnista erillistä elämää.

Yritykset

Alueen kehityksessä ja kehittämisessä yrityksillä on tärkeä, mutta käytännössä ristiriitainen rooli. Peruskuntien edustajat arvioivat yritysten roolia suuremmaksi kuin, miten yritykset sen itse mieltävät. Uusien yritysten ja työpaikkojen määrä ja jo olevien yritysten ja työpaikkojen jatkuvuuden turvaaminen ovat tärkeitä kehittämistyön tulos- ja vaikuttavuusmittareita ja erityisen tärkeitä kuntien elinehtojen kannalta. Yrityssektorin edustajien ja yrittäjien mukanaolo jo ohjelmatyövaiheessa ja erityisesti hanketyössä koetaan tärkeänä, välttämättömänäkin. Myös

säädökset edellyttävät sitä. Yrityssektorin osallisuus ohjelma- ja hanketyössä vaihtelee ohjelmittain ja alueittain, kun yhteisistä ohjeista huolimatta ohjelmatyömenettelyissä on eroa. Yrittäjien mukanaoloa rajaavat aika- ja resurssitekijät, mutta myös ohjelma-vastuullisten tahojen hallinto- ja toimintakulttuuri voi kokemusten mukaan passivoida tai estää yrittäjien mukanaolon. Käytännön hanketyössä yrittäjien ja yritysten osallisuuden suurimmaksi esteeksi puheissa nousee hankehallinnon hitaus ja byrokraattisuus ja tsaristinen hallintoperinne, joka eroaa nopeatempoisesta yritysten työ- ja päätöksentekokulttuurista.

Aluekehitystyön julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa realisoituu näiden erilaiset vastuukäsitykset ja se, kenelle ollaan vastuussa. Tämä aiheuttaa kitkaa toiminnan tasolla, rajaa yrittäjien mukanaoloa hankkeissa vaikuttaen aluekehitystyön tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Yrittäjät eivät pidä julkisessa, verovaroin toteutettavassa hanketyössä vastuukäsitystä yhtä selvänä kuin yritystoiminnassa, jossa ollaan suoraan vastuussa omistajille ja vastuu henkilöityy. Yritykset toimivat omistajien varoilla ja tuotoilla ja vastuun suunta on selkeä. Verovaroin toimivan hallinnon lähtökohdat ovat toisenlaiset, vaikka sielläkin korostetaan tuloksellisuutta ja tuottavuutta. Julkisten organisaatioiden ja järjestelmien vastuusetelmassa ovat mukana poliittinen ja hallinnollinen vastuu, erilaiset vastuujärjestelyt ja vastuuportaat. Niiden vastuusetelmassa korostuu kollektiivisuus ja monitasoisuus, jossa perimmäisen vastuunkantajan määrittäminen voi olla vaikeaa (vrt. Boverns 1994). Hallinnon toiminnan läpinäkyvyyden, julkisuuden ja avoimuuden nähdään parantavan hallinnon vastuun ja vallan todentamista. Tilaaja-tuottajamallin yleistymisen hanketyössä odotetaan joltakin osin selkiyttävän valta–vastuuasetelmaa.

Yrityssektorin edustajat kyseenalaistavat rahoittajien näemyksen siitä, että yritysten ei saa hyötyä hanketoiminnasta. Se aiheuttaa toimijakentällä laajempaakin keskustelua: miksi järjestelmä on olemassa, jos se ei palvele toimijoita? Ja ellei se ei palvele niitä nykyisellään, sitä pitää selkeyttää, kehittää ja muuttaa toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Yrityssektorin toimija- ja toimintalähtöisyyden ja aluekehitysjärjestelmän

hallinnointilähtöisyyden ristiriita kulminoituu muutoinkin käytännön toiminnassa: yrityskenttä kaipaa ohjelmien ja hankkeiden tulosten ja aluekehitysvaikuttavuuden nykyistä syvällisempää analysointia, sen perusteella tehtäviä johtopäätöksiä sen sijaan, että kehittämisprosesseissa arvioinnissa keskitytään hyvin tarkkaan kustannusoikeellisuuteen ja muutoseikkoihin. Dynaamisen, jatkuvaa parantamista ja oppimista korostavan kehittämisprosessin nähdään nivoutuvan paremmin myös omaehtoisuuden strategiaan.

Rahoittajien, hanketoimijoiden ja yritysten välisiä luottamussuhteita käsitellään puheissa eri näkökulmilta. Hanketoimijat korostavat luottamusta hankeorganisaation ja yritysten välillä. Yritykset odottavat rahoittajilta luottamusta: ”*pitää luottaa yrityksiin, ei epäillä*”. Yrityssektori näkee oman aluekehitysvastuunsa ytimenä kannattavasta yritystoiminnasta huolehtimisen, mikä luo työ- ja toimeentulomahdollisuuksia alueella, mitä muutkin kuntatason toimijat korostavat. Tämä määrittää myös yritysten hankeosallisuutta. Sekä yritystoimijat että osa muista haastateltavista pohti yritysten laajempaa yhteiskuntavastuuta. Osa yrityksistä osallistuu laajasti aluekehitystoimintaan, ottaa laajemman vastuun alueestaan ja osa aktiivisista yrittäjistä toimii alueellaan myös priimusmoottoreina. Triple helix -mallin tuloksellisuutta ja tavoiteltavuutta korostavat erityisesti yritys- ja elinkeinosektorin edustajat, jotka näkevät myös veturiyritysten ja kasvuyritysten roolin niin tärkeänä, että niiden osuutta kehittämishankerahoituksesta pitäisi vahvistaa. Yritysten aluekehitysvastuun toteutumisenä pidetään myös niiden osallistumista – usein kriittisestikin – aluekehityskeskusteluun, osaamisen tuomista prosesseihin ja eri tavoin ja eri tasoilla vaikuttamista. Tällä tavoin yritykset välillisesti, osallistumatta erikseen hanketoimintaan tai olemalla hankepäämiehiä, kantavat vastuuta alueensa kehittymisestä. Kuntatoimijat nostavat esiin suurten yritysten yhteiskuntavastuun etenkin, jos yritykset ovat saaneet yhteiskunnan rahoitusta. Käsitukset yritysten aluekehitysvastuusta ovat eri haastateltavien ryhmissä aikalailla samanlaisia ja yhteneviä yrittäjien näkemysten kanssa.

Välittäjäorganisaatiot

Rahoittajien ja viranomaistahojen ja toisaalla kentän toimijoiden väliin aluekehitystyön järjestelmässä uutena elementtinä ovat tulleet välittäjäorganisaatiot, jotka tuovat todellisuudessa yhden uuden portaan hallintaan. Rakenerahastolaissa (L 1401/2006) puhutaan ”välittävästä toimielimestä”, joille hallinnoiva elin voi siirtää tehtäviä ja vastuuta. Välittävien toimielinten ja välittäjäorganisaatioiden ja kasvava merkitys näkyy vuosien 2007–2013 ohjelmakauden säännöksissä sekä haastatteluissa. Toimijakenttä itsekin näkee välittäjäorganisaatioiden tarpeellisuuden ja katsoo tehtävän myös aktiiviseen vastuuseen liittyväksi asiaksi: *”se on työlästä, pitää tehdä töitä sen eteen – – saa ihan tapella, että saako sitä rahaa vai ei – – mie kuitenkin katon, että on yhteiskunnallinen tehtävä – – on kuitenkin nähty alueiden kehittäminen niin tärkeäksi – – pitää vastuuta kantaa, kun tällaisia rahoja on tarjolla, niitä pitää käyttää”*.

Välittäjäorganisaatioiden rooli ja vastuu aluekehitystyössä kasvaa säädösten ja olosuhteiden vuoksi. Hanketoimijoista on pulaa, pääomia on vähän ja järjestelmän monimutkaisuus karsii lisää toimijoita. Välittäjäorganisaatioista on tullut tarpeellisia erityisesti pienille toimijoille, joiden resurssit ja kyvyt eivät yksinään riitä hanketoteutukseen. Ne tuovat myös uusia toimijoita mukaan hanketoimintaan kuten Leader-toimintaryhmien todetaan tuoneen (Voutilainen & Bisström 2007, 90, 92).

Tässä tutkimuksessa välittäjäorganisaatioilla tarkoitetaan aiemmilla ohjelmakausilla jo toimineita organisaatioita, kuten kolmannen sektorin yhteisötoimijat, neuvontaorganisaatiot, kehitysyhtiöt ja yhteisöaloitetoimijat. Välittäjäorganisaatioiden roolia voi tarkastella useammasta näkökulmasta. Ihmisten ja monimutkaisten organisaatioiden, joihin aluekehitystyön järjestelmän eittämättä voi lukea, välinen suhde on niin epäsymmetrinen (vrt. Galbraith 1967, 85–88; Bovens 1998, 15), että toiminnan toteuttamiseen tarvitaan välittäjiä ja tulkkeja. Myös monialainen, usein monitieteellinen ja monien eri toimintakulttuurien yhteistoiminta vaatii tulkkeja: *”pitää osata julkisen sektorin, oppilaitosten ja yritysten kieltä – – pitää ikään kuin*

kommunikoida kolmella eri murteella”. Välittäjäorganisaatioiden roolin vahvistumista voi pohtia myös vastuun siirtämisenä ja todellisena siirtymisenä uusille portaille tai toimijoille. Välittäjäorganisaatioista on tullut virallisen järjestelmän puskuri toiminnallisen kentän suuntaan ja kentän puskuri virallisten, monimutkaisten organisaatioiden suuntaan. Välittäjäorganisaatioiden edustajat itse – olivatpa julkisia tai yhteisöllisiä – kokevat julkiset rahoittajat asiakkaikseen, joille he kokevat olevansa vastuussa sen lisäksi, että ovat vastuussa omille viiteryhmilleen.

Välittäjäorganisaatioiden roolia lisää ja eri osapuolten rooleja selkeyttää tilaaja–tuottajamallin yleistyminen. Tähän kiinnittävät huomiota erityisesti elinkeinollisten välittäjäorganisaatioiden edustajat. Omistajapolitiikka, kunta- ja kaupunkistrategiat määrittelevät elinkeinollisten välittäjäorganisaatioiden toiminnan reunaehdot sekä valta- ja vastuulinjat. Tilaajaorganisaatioiden sisällä on erilaisia menettelyjä hankkeisiin liittyvissä päätösmenettelyissä. Tilaajat käyttävät valtaa määrittämällä toiminnan tavoitteet. Välittäjä- tai tuottajaorganisaation toimihenkilöillä ja johdolla on asemavalta ja vastuu operatiivisesta toiminnasta, jonka tuloksia arvioivat tilaajat, rahoittajat ja hyödynsaajat eli asiakkuussuhteita on eri suuntiin. Elinkeinolliset välittäjäorganisaatiot näkevät organisaation vastuun yritysten suuntaan, jonne organisaatiolla on näytön paikka legitimitetin saavuttamisessa ja säilyttämisessä. Välittäjäorganisaatioiden vastuun ei kuitenkaan nähdä tarkoittavan vastuun ottamista yrityksen tai yhteisöjen toiminnasta vaan niiden toimintaedellytysten luomisesta ja sen vaikuttavuudesta. Laajempi vastuullisuus punnitaan pitemmällä aikavälillä uusien yritysten syntymisenä, työpaikkoina ja verotuloina.

Välittäjäorganisaatiot ovat usein ristipaineessa: niiden on annettava näyttöjä joka suuntaan, mutta niille itselleenkin jää hyötyjä toiminnasta, kuten uusia toimintamalleja, osaamista ja kokemusta, jotka jatkossa lisäävät myös välittäjäorganisaation asiantuntijavaltaa. Välittäjäorganisaatioiden tärkeitä vallan lähteitä ovatkin osaaminen, kokemus ja vastuullisen toiminnan kautta saatu luottamus rahoittajien, hyödynsaajien ja muiden toimijoiden piirissä. Välittäjäorganisaatiolla on myös omaa

valtaa; ne voivat – ainakin tietyissä rajoissa – valita mitä hankkeita ottavat hoitaakseen, mitä hankeaihoita vievät eteenpäin. Jäsenistön etu tai tilaajan päätös ratkaisevat viime kädessä hankepäättökset.

Välittäjäorganisaatiot ovat vastuussa toisten tahojen varojen käytöstä. Rahoittajat, tilaajat ja hyödynsaajat mielletään välittäjäorganisaatioiden asiakkaiksi, joille ollaan juridisesti vastuussa siitä, että hankkeet toteutetaan suunnitelmien mukaisesti. Tämä lisää myös välittäjäorganisaatioiden kriittistä tarkastelua niitä hanketoimijoita kohtaan, joiden hyväksi tai joille kehittämismenoja kanavoituu: *”me käytämme toisten varoja – olemme välikäsiä – meidän oltava kriittinen toimijoidenkin suuntaan – oltava aina kriittinen, vaikka eivät ole omat varat kyseessä – ja rahoittajakin on tarkka”*. Keskustelussa nousee esiin myös se, että kaikki julkiset organisaatiot ovat tietynlaisia välittäjäorganisaatioita, joiden pitää toiminnassaan valvoa yhteiskunnan etua: *”rahoittajien harkinta on ihan oikein – se on myös vastuuta – se on myös valtion ja yhteiskunnan ja Suomen etu, että ei anneta kenelle ja mille tahansa rahaa”*.

Käyttöpääomaongelman syventyessä välittäjäorganisaatiot, jotka usein joutuvat toimimaan suurella riskillä, valitsevatkin entistä tarkemmin hankkeet, joiden päämiehiksi ne ryhtyvät. Tilanne on vaikea etenkin kolmannen sektorin ja muiden yhteisötoimijoiden joukossa. Niiden hankeharkinnassa painaa moraalinen vastuu ja huoli oman asiakaskunnan, jäsenistön tai muutoin oman toiminnan arvomaailmaan kuuluvien tahojen asioiden hoitamisesta, mutta toisaalta kestävän talouden hoitamisen vaateet. Ne kokevat toimintansa palvelutehtävänä, jossa valtaa käytetään yhteisön hyväksi, mikä on myös vastuun ja vastuullisen perustan ydin. Käytännön työssään välittäjäorganisaatiot tulkitsevat säädöksiä ja ohjelmia, välirahoittavat, välittävät, auttavat byrokratiassa ja organisoivat käytännön toimintaa: *”mä tulkitseen sen paikallisen tekemisen niin, että se on hyväksyttävää tekemistä sääntöjen mukaan – pyrin tulkitsemaan sääntöjä niin, että paikallinen toiminto istuu siihen”*.

Ongelmaksi, etenkin muut kuin julkisen sektorin hallitsemat välittäjäorganisaatiot, kokevat käyttöpääomaongelman. Ennako-

rahoitusta ei juuri ole, korot eivät ole hyväksytyjä hankemenoja, rahoituksen maksatukset voivat viipyä vuodenkin. Nämä yhdessä pahimmassa tapauksessa kriisiyttävät organisaation talouden ja muun toiminnan. Kolmannen sektorin toimijat kokevat myös usein olevansa altavastaaajina, joita kohtaan osoitetaan muita toimijoita tarkempaa ennakko- ja jälkikäteisvalvontaa. Ristiriitaisia tunteita herättää kolmannen sektorin toimijoissa yhteiskunnan taholta lisääntyvät moraaliset vaateet ja vastuutus marginaali- ja ongelmaryhmien asioiden hoitamisesta hanke-toiminnalla, kun samaan aikaan niiden toimintaedellytyksiä heikennetään: *”toisaalta on isoja odotuksia kolmannelle sektorille – ei ole mitään resursseja – niinku ajatellahan, että kaikki tehdään iliman – sehän ei ole mahdollista”*. Kun ilmaiseksi ja talkoilla tekeminen nyky-yhteiskunnassa ei enää ole mahdollista ja marginaaliryhmät itse eivät jaksa tai kykene toteuttamaan kehittämistoimintaa, syrjäytymisen vaaran nähdään entisestään lisääntyvän.

5.3 Hanketyöprosessit vallan ja vastuun kannalta

Valta ja vastuu todentuvat ja mitataan sosiaalisissa suhteissa, toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja toiminnassa (mm. Clegg 1989, 207–20; Lukes 1999, 6; Virtanen 1994, 119). Hanketyön eri vuorovaikutukselliset vaiheet ovat tärkeitä vallan ja vastuun asemoitumisen ja kokemisen kannalta. Valta ei ole välttämättä sillä, jolle valta on rakenteissa annettu. Myöskään vastuu ja luottamus eivät tule aina aseman kautta vaan ne on hankittava ja osoitettava. Aluekehitystyössä hanketyövaiheissa konkretisoituvat kuntatason päättäjien vallan ja vastuun kriittiset pisteet, jotka liittyvät myös ohjelmatyöhön. Hankeprosessissa nousevat keskeiseksi hankesuunnitteluvaihe, rahoitusneuvottelut, rahoituspäätöksen teko, operatiivinen toimenpiteiden toteutusvaihe ja hankkeelle osoitetun rahoituksen maksatusvaihe. Niissä on prosessin aikainen tiivis neuvottelu- ja vuorovaikutussuhde julkisen päärahoittajatahon kanssa. Hankkeen rahoituspäätöksen jälkeen hankkeen hakijalla eli päämiehellä ja toteuttajaorgani-

saatiolla on operatiivisen tason valtaa, jota se voi käyttää budjetin raameissa muistaen myös yksiselitteisen kokonaisvastuun hankkeesta ja sen rahoituksesta. Operatiivisessa vaiheessakin hankkijapäätös joutuu neuvottelemaan usein rahoittajan kanssa.

Ohjelmaperusteisessa aluekehitystyössä kehittämistyö tapahtuu kansallisia ja EU:n aluekehitysohjelmaa toteuttavilla hankkeilla. Haastateltavien aluekehitystyölle antamat määritelmät noudattavat aika yhtenäistä linjaa ja rajautuvat lähinnä ns. pienen aluepolitiikan kentälle ja ne noudattavat uuden aluepolitiikan ajan retoriikkaa. Aluekehitystyön toiminta-alueena mainitaan kunta, seutukunta, maakunta tai joku muu laajempi alue. Seutukunnissa voi olla eri toimintasektoreilla tapahtuvaa kehittämistyötä, mutta erityisesti aluekehitystyöhön kuuluvana pidetään hankkeilla eli projekteilla toteutettavaa elinkeinopainotteista kehittämistä, jolla turvataan alueen ja seutukunnan toimintaedellytyksiä ja joka luo ja turvaa työpaikkoja ja verotuloja. Hanketyö nähdään sitoutuneena toimintana yhteisen asian, alueen, seudun ja maakunnan hyväksi ja maakunnan, seutujen ja kuntien palvelutehtävänä perimmäisen tavoitteen ollessa alueen ja ihmisten hyvinvointi ja vastuu ihmisistä vähäväkisilläkin alueilla. Onnistunut hanke ja hanketyö määritellään sellaiseksi, joka saa aikaan pysyviä vaikutuksia ja palvelee rahoittajia, organisaatioita ja toimijoita. Epäilyksiä hankkeiden vaikutusten pysyvyyteen on kuitenkin hankkeiden lyhytkestoisuuden ja irrallisuuden vuoksi. Pitempikestoisilla hankekokonaisuuksilla ja monen samaan asiakokonaisuuteen liittyvän hankkeen samanaikaisuudella uskotaan saatavan parempia ja pysyvämpiä tuloksia, mikä tukee myös aluekehitystyön virallisia tavoitteita laajemmista hankekokonaisuuksista.

Vaikka hanketyö määritellään myös tavaksi selvittää poikkeusoloissa, siitä on tullut alueellisen kehittämisen ja muunkin paikallisen ja alueellisen toiminnan kehittämisen lähes ainoa väline ja alueista ja niiden toimijoista on tullut hankeriippuvaisia. Tämä koskee julkista ja yksityistä ja kolmatta sektoria. Usein hankkeita käynnistetään tai niissä ollaan mukana, kun muitakaan omia tai ulkopuolisia kehittämisvaroja ei ole. Luotuun järjestelmään pyritään sopeutumaan ja katsomaan, miten

sitä voi hyödyntää eli järjestelmä itsessään ohjaa toimintaa. Sen puitteissa toteutetaan projekteja, vaikka niiden koetaan myös ”*mutkistavan ja pitkistävän asioiden hoitoa, aiheuttavan resurssien vajaakäyttöä sekä lisäävän näkymätöntä ja vähätuottoista työtä*”. Kehittämisen hankesidonnaisuuden ja hankkeiden erillisyyden koetaan myös aiheuttavan yksittäisten hankkeiden liiallista korostumista strategisemman ja pitkäjänteisemmän työn jäädessä taka-alalle.

Myös ”vanhan ja uuden aluepolitiikan” lähtökohtia ja toimivuutta vertaillaan, missä näkyy vanhan ja uuden aluepolitiikan toimintatavan ja kulttuurin murros ja vanhan selkeän, julkisvallan ohjaukseen perustuvan aluepolitiikan (vrt. mm. Peters 1995) muuttuminen monisuuntaiseen ohjaukseen ja edellytysten luontiin. Vanhaa aluepolitiikkaa kaipaavat katsovat valtion laistavan todellisen vastuunsa uuden aluepolitiikan aikana pyrkiessään luomaan vain yritystoiminnan edellytyksiä. Vanhan, kehitystä tasaavan kansallisen aluepolitiikan ja suorien yritystukien ja infrastruktuuri-investointien parempaa tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja mitattavuutta korostavat henkilöt, joilla on kokemuksia perinteisen aluepolitiikan ajalta, mutta myös yrityssektorin edustajat ja tiiviisti sen kanssa yhteistyötä tekevät toimijat. Pysyvyyden ja vaikuttavuuden katsotaan yleensäkin paranevan, jos on kiinteä yhteys yrittäjiin jo ohjelmatyövaiheessa ja erityisesti hanketyössä.

Myös suorien, kohdennettujen yritystukien vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointia pidetään selkeämpänä ja nopeampana tapana kuin edellytysten luomisen arvioitavuutta. Samalla pohditaan erilaisten hankkeiden tulosten ja vaikuttavuuden vaikeaa arvioitavuutta ja nykyisten arviointikriteerien sopivuutta erilaisiin arviointitarpeisiin kuten uusien toimintamallien tai elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämisen arviointiin: ”*ovatko tulokset todellisuusharhaa*” tai ”*käytetäänkö arvioinnissa liiaksi stetson-menetelmää syvällisen arvioinnin sijasta*”? Todellisen tulos- ja vaikuttavuusvastuun kannalta keskeisenä nähdään hankkeiden toteutuksen ja tulosten objektiivinen, avoin tarkastelu, analysointi ja kokemuksista oppiminen. Määrällisten arviointikriteerien rinnalle halutaan entistä enemmän myös

laadullisia mittareita ja yleensäkin mittareiden oikeellisuutta ja oikeiden tulosten mittausta korostetaan. Hankearviointiin tarvitaan usean tahon arviointia ja todellisten vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon väliin tulevat tekijät. Hankkeiden arvioinnin todetaan monipuolistuneen. Arviointimenettelyihin on kiinnitetty huomiota myös aikaisempien ohjelmakausien arvioinneissa ja 2007–2013 kauden strategioissa.

Toimijoiden vallan kannalta välttämättöminä nähdään jatkuva oma-aloitteisuus, aktiivinen ja tiedon hankkiminen ja perehtyminen ohjelmiin, rahastoihin, rahoitus- ja päätöksentekojärjestelmään, rahoitusehtoihin ja kustannusperusteisiin, hankebyrokraatiaan ja EU-rahoitusretoriikkaan. Erityistä oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta vaatii aluekehitystyön järjestelmän ajankohtaisten asioiden seuranta. Säädöksistä ja muutoksista tiedotetaan vaihtelevasti, usein liian vähän ja jälkikäteen. Ne voivat vaikuttaa ratkaisevasti hankepäämiehen taloudellisiin vastuisiin tai taloudelliseen tilanteeseen: *”kun tää on näin monisäikeinen, että sillä ole aina rahoittajallakaan selvää tulkintaa – – sitten tulkinta kai tulee tulkintojen ja kokemusten kautta – – ja yhteisten palaverien kautta joudutaan tekemään ratkaisuja – – siinäkin sitten koko ajan korostetahan, että hallinnoijalla on se vastuu – – rahoittaja ei ota mitään vastuuta.* Muutosten vuoksi rahoittajat eivät mielellään anna kirjallisia ratkaisuja tai tulkintaa yksittäisistä asioista. Myös rahoittajan virheelliset ratkaisut jäävät hankepäämiehen vastuulle: *”jos on rahoittajan virheellinen päätös – – pitää tarkistaa päätös – – jos viranomainen väärällä tukitasolla tekee päätöksen – – se korjaa ja perii toimijalta – – toimija vastaa aina”.*

Hanketyössä alue-, kansallisen tai Euroopan unionin tason päärahoittajan koetaan käyttävän rakenteellista, muodollista ja asemavaltaa. Valtaperusteita ovat säädökset, aluekehitysohjelma, resurssit, raamit, byrokraatia, osin kieli ja tiedon ja järjestelmän kontrolli. Valta–vastuusuhteiden syntyminen kannalta hankkeiden rahoittaja- ja toteuttajaorganisaatioiden välisen suhteen muotoutumisen alkuvaihe, yleensä alkutunnustelut ja rahoitusneuvottelut, koetaan jopa kriittisimmäksi vaiheeksi. Tällöin valmisteleva ja neuvotteleva viranhaltija on ratkaisevassa asemassa. Keskeisten

virkamiesten koetaan käyttävän asemavaltaa hankevalmistelusta maksatuspäätöksiin saakka eli loppukädessä vallan koetaan olevan aina viranomaisilla, joiden joukosta niin TE-keskuksissa, maakunnan liitoissa kuin kunnissa löytyy yleensä tietty ”ykkösporukka”, joka toimii portinvartijana. Yksi hanketoimija kuvaa näin:

”Läänin- ja aluetasolla se pohjatyö tehdään virkapäälliköiden kanssa – – ne, jotka lopullisesti päättää luottaa niihin – – siinä vaihees, kun käydään testaamassa – – siinä vaiheessa viranhaltijat, ne esittelijäthän ovat avainasemassa – – siinä mun mielestä viranhaltijoilla on kova valta – – ne voi tyrmätä jo siinä vaiheessa – – jos se virkamies tyrmää – – jos se kaatuu siihen – – se on vähän niinku, mikä on viranhaltijan oma intressiki – – se vaikuttaa – – vaihtelua on tuleeko neuvoja – – se on vähän, mikä on viranhaltijan intressi – – uskooko se siihen”.

Viranhaltijan omat näkemykset, persoona, kokemus ja hankkeen sisältöön liittyvä substanssiasiantuntijuus vaikuttavat ratkaisuun. Myös henkilökemioilla on vaikutusta prosessin eri vaiheissa: *”on opittava ja sopeuduttava tulemaan toimeen erilaisten ihmisten kanssa ja oltava nöyryyttä positiivisessa mielessä.* Tämä koskee laajemmin koko kumppanuusperusteista hanketyötä

Rahoitusneuvottelujen vuorovaikutusprosessissa rahoittajien antama palaute on yleistä. Hankesuunnitelmaa ja hakemusta voidaan muuttaa ja kehittää yhteistyössä, mutta rahoittaja tekee lopullisen päätöksen. Neuvotteluprosessi yleensä kypsyttää hanketta ja muokkaa päätöstä ja samaan aikaan syntyy sitoutumista puolin ja toisin: *” miksi valmistella hankkeita, jos ei aiota toteuttaa”?* Jo hankevalmisteluun ryhtymistä pidetään toimijaosapuolen sitoutumisena. Hyvin onnistuneet neuvottelut johtavat päätökseen, minkä jälkeen toimijat saavat operatiivisen toteutuksen aikana yleensä väljyyttä toiminnalleen. Päätösten ja rahoitus- ja maksatushakemusten valmistelijoihin eri tahoilla TE-keskuksissa, kunnissa, maakunnan liitoissa pyritään pitämään aktiivisesti yhteyttä, mikä lisää avoimuutta ja luottamusta puolin ja toisin. Lobbausta tapahtuu eri tahoille riippuen onko kyseessä

hanke, ohjelma tai muu laajempi asia. Hankkeiden valmisteluvaihe antaa myös viitteet hanketoimijoiden vastuun kantokyvystä: *”jos kyetään valmistelemaan, se on myös merkki, että kyetään toteuttamaankin hanke”*. Toisaalta tämä asettaa eriarvoiseen asemaan sellaisia toimijoita, joilla ei ole resursseja valmisteluun ja polarisoi myös alueellisesti kehittämistoimintaa.

Yleinen kokemus on, että rahoittajat eivät tee mielellään kielteisiä päätöksiä. Rahoittajat voivat pyytää hankehakijaa vetämään rahoitushakemuksen pois hakijan tehdessä itse johtopäätökset. Hanketoimijatkin kokevat tällaisen usein kielteistä päätöstä paremmaksi ratkaisuksi, kun portti jää avoimeksi ja hakemus voidaan uusia muutettuna, uusien ohjeitten tultua, ohjelmakauden vaihduttua tai sopivamman rahaston löytyminen hankkeelle. Eli välttämättä *”poisveto ei tarkoita sitä, että hanke ja asiat jäävät toteuttamatta”*. Myös silloin, kun rahoittajan ja hankehakijan näkemykset menevät liian kauaksi toisistaan, ei prosessia kannata jatkaa. Tällaisten tekemättömien päätösten osalta vallan käyttö ei realisoitu näkyväksi. Tällöin ei voida myöskään arvioida vastuuta. Kun ei ole päätöstä, siitä ei voi myöskään valittaa tai pyytää oikaisua päätökseen ja näin yksi toimijoiden oikeus ei realisoitu.

Toimijat kokevat rahoittajan käyttävän hyväksi pykälää hakiessaan perusteita vastuun siirtämisestä itseltään toimijoille. Hankaliin päätöksiin tai kielteisten päätösten tueksi rahoittaja toimijoiden kokemuksen mukaan pyrkii löytämään tukea säädöksistä ja niiden tulkinnoista ja ohjelmista, vaikka tosiasiallinen syy olisikin muualla. Kielteisen päätöksen syiksi esitetään muun muassa rahan vähyyttä ja priorisointikysymyksiä, mutta kielteisiä päätöksiä annetaan myös perusteluitta. Hankalimpina pidetään yritysrahoituspäätöksiä.

Byrokatiasta, työläästä paperisodasta ja rahoituksen viivästyvistä maksatuksista on tullut merkittävin hanketoimintaa hankaloittava ja vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja kehitystä heikentävä valtatekijä. Viivästymisen syyt jäävät usein epäselviksi, kun kyseluihin hanketoimija ei saa vastausta: *”paitsi sisällön ja kohderyhmän, myös talouden puolelta, kaikki vastuu sysätään toteuttajalle – ei sieltä saa edes tietoa, koska päätös tai*

rahat tulevat – – se on ihan törkeää – – ja selvä, että pieniltä toimijoilta ei löydy sellaista rahaa – – on kuitenkin nähty alueiden kehittäminen niin tärkeäksi”.

Tällainen toimii antienergisoivana (vrt. Antikainen 2002, 89) ja ristiriitojen ja epävarmuuden ja riskien aiheuttajana. Toimijoiden mielestä usein lillukanvarsiin menevä hallinnointi ja kontrolli ovat vallankäyttöä, joka vie aikaa oikeilta töiltä: *”byrokratiaa voi pyörittää, vaikka ei ole toimintaa ja tekoja”*. Byrokratian koetaan kiristyvän koko ajan, mikä antaa lisää valtaa niille, jotka hallitsevat byrokratian. Selkeät säännöt auttavat elämään hankeviidakossa, mutta nykyisellään ohjeiden, määräysten, sääntöjen ja tulkintojen muuttuminen ja tulkintojen ristiriitaisuus muun muassa alue- ja kansallisen tason välillä aiheuttavat suurta epävarmuutta ja taloudellisia riskejä. *”Ne ovat nyt niin monimutkaiset, että tarvitaan lakimiestä”*. Järjestelmään kaivataan kaikinensa selkeytystä, yhteensovittamista ja selviä valta- ja vastuusääntöjä, jotta koneistoa ei jatkossa pyöritä valtaeliitti.

Yhtenä hallinnon vastuullisuuden ilmentäjänä nähtäisiin päätösten ja muiden ratkaisujen oikea-aikaisuus. Rahoittajalta odotetaan samanlaisia määräaikoja ja niiden noudattamista kuin hanketoimijoilta. Päätösten viipymiseen yhdeksi syyksi useammassa puheenvuorossa nousee arvio, että rahoittajalla ei ole kykyä, uskallusta tai halua tehdä päätöstä ja ottaa vastuuta. Myös rahoittajien työvoimaresurssien määrää ja tehoakin kyseenalaistetaan: *”TE-keskus ei pysty huutoonsa vastaamaan – – kun alkaa tapahtua, sinne tarvitaan lisää käsittelijöitä ja lisää tehoa”*. Hankkeen aikaisen pääomituksen ongelmiin esitetään yhdeksi ratkaisuksi käyttöpääomarahoituksen välinettä. Myös hanketoimijan itse hankkiman rahoituksen korkokuluja esitetään hankkeen hyväksyttäviksi menoiksi, mitä ne nykyisellään eivät ole. *”Mun näkemys olis se, että pitäis olla enempi kannustava – – pitäis heidänkin sieltä puolen luoda edellytyksiä että maksatukset toimii – – jopa olis jonkinlaista puskurirahaa, niin toimijat mahdollisimman voisivat toimia – – eihän tarvita periaatteessä mitään näitä, jos ei ole toimijoita”*.

Viranomaistoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä halutaan, koska se lisää vastuullisuutta ja osapuolten välistä luottamusta. Selkeillä säännöillä ja opastuksella voi korjata asioita jo ennakolta. Toisten kokemuksista voi oppia, jos hankekokemuksia löytyisi rahoittajien tietokannoista. Hanketoimijoiden mukaan viromaisten tulisi opastaa, edesauttaa onnistumista eikä syynätä, syyttää, epäillä ja etsiä virheitä: *”pitäisi mahdollisimman hyvin tuoda läpinäkyvästi – – tuoda julki ne viranomaiskäytännöt että ne ei ole sellaista sanahelinää – – avata niitä solmuja – – edesauttamahan niiden projektien onnistumista – – ettei tule sellaista tunnetta toimijoille ja tekijöille, että koko ajan syynätähän, että tehdäänkö virheitä – – vaan etukäteen vaan ennakkoon jo tietoa mahdollisimman paljon ja mahdollisimman konkreettisesti”*.

Tätä taustaa vasten näyttää tarpeelliselta vuosien 2007–2013 ohjelmakauden rakennerahastojen täytäntöönpanosäännöissä (Asetus N:o (EY) 1028/2006) avoimuuden ja tiedonjakelun parantamiseksi edellytettävä erillinen viestintäsuunnitelma. EU-tiedotuslinjauksen mukaan tuen saajille pitää antaa yksityiskohtaista tietoa tukikelpoisuuden edellytyksistä, kuvaus rahoitushakemuksen tarkastelumenettelystä ja sen kestosta, rahoittajien toimien valintaperusteista ja tietoa kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti yhteyshenkilöistä, joilta tietoa saa. Nämä linjaukset tukevat kentän ajatuksia:

”Byrokratiaa pitäisi vaan kylmästi yrittää keventää koko ajan – – ja kun on syntynyt projektikäytän-teistä kokemuksia ja paljon tietoa – – pitäisi jakaa sitä tietoa – – mun mielestä ne on palvelijoita – – alkuvaiheessa sain päättäjiltä A4 mapin, että lue tuo – – me on haettu omaa osaamista tähän työhön”.

Myös Tavoite 1 -ohjelmaa maaseudun kehittäjänä tutkineet Sillanpää ja Ålander (2005, 25) korostavat entistä systemaattisempaa varmistusta, että hyviä tuloksia aikaansaavien hankkeiden siirrettävyyden edellytyksiä parannetaan.

Toimijoiden ja hyödynsaajien ensimmäisen asteen ainoa valta on ratkaista hakeako hanketta, lähteäkö hankeosalliseksi vai jäädä

hanketyön ulkopuolelle. Hankkeen hakijan valta rajoittuu siihen, että se joko sitoutuu päätökseen ja toteuttaa hankkeen vastuullisesti, päättää olla toteuttamatta rahoitettua hanketta tai vetää hankehakemuksen pois eli jää pois ”sopimustilanteesta”, jolloin viranhaltijan ei tarvitse tehdä päätöstä eikä ottaa vastuusta päätöksestä. Hankehakemus ja päätös on hankepäämiehen kannalta ikään kuin sopimus, jota moraalilla vahvistaa. Vastuuta ei voida mitata, silloin, kun toimintaa ei synny Jos hanketta ei toteuteta, vastuun ja vastuullisuuden arviointi on mahdotonta.

Ohjelma- ja hanketyössä erilaisten asiantuntijoiden roolista on tullut vahva ja merkittävä onhan jo itse hankeorganisaatiokin asiantuntijaorganisaatio. Asiantuntijoita käytetään ohjelma- ja hankesuunnittelussa ja arvioinnissa sekä toteutuksessa. Asiantuntijuudesta voi tulla osa vallankäytön mekanismeja niiden toimiessa todellisuuden tulkkina ja luodessa uutta todellisuutta (Foucault 1986; Morgan 1997; Karvonen 1996). Haastateltavat pohtivat asiantuntijavaltaa ja vastuuta. Asiantuntija voi käyttää tietojään, taitojaan ja suhdeverkostoaan saadakseen vaikutusvaltaa. Käänteistä vallankäyttöä on jättää tuomatta tietoa ja valikoida taktisesti tietoa omien tarkoitusperien saavuttamiseksi. Asiantuntijalla todetaan olevan asiantuntijavastuu. Se perustuu eettisyyteen, moraalisuuteen ja on professionaalisuuteen liittyvää: ”*sisäistetty oikea asiantuntijuus tuo vastuun*”. Luottamuksensa asiantuntija voi myös menettää, mikä vaikuttaa toimijoiden vastuullisuuteen ennakolta.

Asiantuntijatyössä ja hankkeen eri vaiheissa neuvotteluissa ja dokumenteissa kieli ja viestintä ovat tärkeitä välineitä. Kieli tuottaa yhteisiä koodeja ja yhteisesti ymmärrettävää puhetta (vrt. mm. Mälkiä 1997). Se voi toimia vallan välineenä ja rajata kieltä ja koodeja ymmärtämättömiä hanketyön ja rahoituksen ulkopuolelle. Kielen valtaa edustaa myös virkamiesten kapulakieli, joka ei avaudu kaikille toimijoille ja lisää välittäjien ja tulkkien mm. asiantuntijoiden ja välittäjäorganisaatioiden tarvetta. Kapulakielen taakse on helppo myös paeta ja piiloutua: ”*kieli vallan välineenä – – käyttää sellaista kieltä – – jos ne toimijat eivät tiedä tarpeeksi, niin ne eivät voi vaatiakaan – – voi paeta sen kapulakielen taakse*”. Kieltä voi tarkastella myös vastuun

kannalta: jos ei ymmärrä kieltä ja toimii, voi tietämättään ottaa sellaisia riskejä, joita ei ymmärrä ottavansa ja sellaista vastuuta, jota ei tiedä ottavansa. Kielen oikeudellisia rajoja on kuitenkin vaikea määritellä tai rajata, kun ne eivät perustu juridisiin määräyksiin vaan merkitysten hallintaan. Kielen ja merkitysten hallinta on entistä vahvempi vaikuttaja nyky-yhteiskunnassa.

Hankeorganisaation ja projektipäällikön valtaa ja vastuuta tarkastellaan ensisijaisesti operatiivisen työn tasolta. Projektipäälliköllä on keskeinen asiavastuu hankkeen operatiivisen toiminnan sujumisesta, talous- ja budjettiraameissa pysymisestä, isoista projektin sisäisistä päätöksistä ja projektiorganisaation johtamisesta. Projektipäällikkö ”*kuuntelee, selvittää, esittelee, vie asioita eteenpäin*”. Projektiorganisaationkin osalta lainsäädäntö määrittää minimivastuun rajan, mutta todellinen sitoutuminen ja vastuu tulevat toiminnan kautta. Projektipäälliköllä nähdään olevan ensisijassa esittelijän moraalinen vastuu, ei juridista vastuuta, ellei kyseessä ole rikollinen toiminta, jonka seuraukset punnitaan tuomioistuimessa rikoslainsäädännön perusteella. Usein odotukset projektipäällikköä kohtaan ovat suuret. Projektipäällikön vastuu määritellään toiminnalliseksi, moraalista ja omakohtaiseen vastuuntuntoon perustuvaksi. Epäonnistuminen tai huonot tulokset voivat vaikuttaa jatkotyöllistymiseen ja näin projektihenkilöstö kantaa vastuun henkilökohtaisesti. Perimmäinen hankevastuu ohjautuu taustaorganisaatiolle eli hankkeen hakijaorganisaatiolle.

Käsitykset hankkeiden ohjausryhmien valta- ja vastuurooleista ovat yhteneväisiä: ohjausryhmän ohjaa ja tekee muodollisia päätöksiä vastuun ollessa teknisluonteista. Ohjausryhmällä ei ole muodollista vastuuta, moraalista vastuuta kyllä. Ohjausryhmän jäsenistä itsestään riippuu minkälaisen todellisen aseman se hankkeessa ottaa. Jos ohjausryhmä on asiantunteva ja vahva, se voi vaikuttaa hankkeeseen sisältäpäin ja voi päättää sisältöasioista oikeasti. Yksittäisten ohjausryhmän jäsenten asenne, tieto, taito ja karisma vaikuttavat ohjausryhmän merkitykseen. Siksi ohjausryhmän koostumuksen miettimistä hankevalmistelussa pidetään tärkeänä. Rahoittajan edustajan roolia ja asemaa ohjausryhmässä myös tarkastellaan. Rahoittajan

edustajalla ei ole muodollista valtaa eikä edustajan kokouksella tekemillä kannanotoilla koeta olevan sitovuutta rahoittajaorganisaation suuntaan. Tämä aiheuttaa epävarmuutta ja epätietoisuutta toimijoiden keskuudessa etenkin, jos rahoittajan edustaja on kokouksessa hyväksynyt tietyt kuluperusteet, mutta organisaatiossaan päätyy toisenlaiseen kantaan.

”Vastuuhan on hallinnoijalla, joka toteuttaa hankkeen – – ohjausryhmä on enempi tukiryhmä ja pitäisi olla enempi kannustaja sille – – voi tulla ideaa tai vahvistaa – – rahoittajahan on niinku asiantuntija, sehän voi vahvistaa sen tekemisen – – sitten on vallankahvassa siellä.

Kokonaisuudessaan ohjausryhmän rooli on selkeytymätön niin vallan kuin vastuunkin suhteen. Siinä toimivat ja sen ulkopuoliset mieltävät sen roolin monella eri tavalla, mikä aiheuttaa erilaisia odotuksia niin toimijoissa, hankepäämiehissä kuin rahoittajissa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tämän tutkimuksen ydinkysymys on: Minkälaista rakenteellista ja toiminnallista valtaa ja vastuuta kuntatasolla ja sen toimijoilla on aluekehitystyön toteutuksessa? Pragmaattinen tavoite on antaa käsitteitä ja välineitä paikallisen, omaehtoisen ja omavastuisen aluekehitystyön edellytysten ja esteiden tarkastelulle ja nostaa esiin kuntatason toimijoiden valta-asemaa ja vallan käytön mahdollisuuksia aluekehitystyössä, kun sille toisaalla säädöksillä osoitetaan ja moraalisesti odotetaan alueiden kehittämisvastuuta. Vallan ja vastuunhan pitäisi kulkea käsikädessä.

Yhteiskunnan kokonaisjärjestelmän toimintaan kuuluvan aluekehitystyön valta–vastuukysymysten tarkastelu pitää sijoittaa yhteiskunnan poliittis-hallinnollis-taloudelliseen kokonaisuuteen ja sen kehitykseen. Aluepolitiikka on syntynyt tarpeesta ja halusta ohjata alueellisesti epätasaista yhteiskuntakehitystä. Teoriaosassa käsitelläänkin ensin aluepolitiikan taloudellisia, poliittisia ja teoreettisia lähtökohtia erityisesti alue- ja toimijanäkökulmasta. Aluekehitystyön toteutukseen vaikuttavat yhteiskuntarakenteen hajautuminen ja verkostomainen uudelleen rakenteistuminen globaali–lokaalitasoilla, kehittämisiongelmiin vaikeutuminen, julkishallinto- ja valtiojohtoisten keskitettyjen ratkaisujen voiman väheneminen, hallinnon ja aluepolitiikan paradigman muutos, tiedon valta ja yhteiskunnan yksilöityminen. Toimijoiden valtaa ja vastuuta onkin tarkasteltava rakenteellisten ja toiminnallisten tekijöiden kautta samanaikaisesti. Vallan ja vastuun käsitteistöä käsitellään ensin yleisellä tasolla ja sovitetaan sitten aluepolitiikan kontekstiin. Tältä pohjalta luodaan Giddensin (Giddens 1984) rakenteistumisen teoriaa mukaileva aluekehitystyön rakenteellisen ja toiminnallisen vallan ja vastuun samanaikaisen tarkastelun kehikko. Sitä käytetään tutkimuksen empiirisessä osassa aineistojen käsittelyssä, analyysissä sekä tulkintojen ja johtopäätösten tekemisessä. Valtaa ja vastuuta määrittäviä rakenteellisia tekijöitä etsitään dokumenteista ja toiminnallisia tekijöitä toimijoiden haastattelujen pohjalta.

Uuden teorian kehittämistä ei tavoitella vaan olevaa valta–vastuuteoriaa ja käsitteistöä hyödynnetään vallan ja vastuun

samanaikaisessa tarkastelussa aluepolitiikan kontekstissa, missä sinänsä on uudenlaista tutkimusotetta ja teoriaperustan kehittämiseen liittyviä aineksia. Vallan ja vastuun rakenteellisten ja toiminnallisten ominaisuuksien ja niitä yhdistävien yhteisvalta ja –vastuukäsitteiden ja kumppanuus- ja riippuvuuskäsitteiden sijoittaminen aluekehitystyön kontekstiin ja tarkastelukehikkoon osoittautui toimivaksi tutkimuksen empiirisessä osassa. Se tuki ilmiöiden jäsentämistä, kuvaamista ja tulkintaa erityisesti teema-haastattelussa. Haastatteluista saattoi koota ja kategorisoida raaka-havaintoja kokonaisuudeksi, joka avasi kuvaa aluekehitystyön vallan ja vastuun luonteesta, asemoitumisesta ja kriittisistä pisteistä ja nosti esiin keskeiset vallan ja vastuun kohtaamiseen liittyvät ongelmat ja kehittämistarpeet kuntatason näkökulmasta.

Valta- ja vastuukäsitteiden abstraktisuus, niiden vaikea määriteltävyys muidenkin käsitteiden kautta, niiden erilaiset perusteet, ulottuvuudet, liikkuvuus ja muuntuvuus eri tilanteissa (vrt. Lukes 1974; Bovens 1998; Barry 2000) vaikeuttavat yleensä niiden osoitettavuutta, mitattavuutta ja vertailtavuutta erikseen, mutta vielä haastavampaa on niiden samanaikainen tarkastelu. Valta ja vastuu voivat tulla toimijoiden ja järjestelmän sisältä tai ulkoa, ne voivat liittyä järjestelmän rakenteisiin tai toimijoiden kykyihin tai nousta toimintastrategioista ja tilanteista. Niitä voi tulla, niitä voi saada tai ottaa (Lukes 1977; Aron 1986). Kontekstispesifit valta ja vastuu konkretisoituvat sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja teoissa (Glegg 1989; Lukes 1999; Virtanen 1994). Siksi ne joutuu tulkintoja ja analyyseja varten sijoittamaan sosiaalisiin yhteyksiinsä (Bachrach & Lawler 1981), kuten tässä aluekehitystyöhön, minkä vuoksi valta–vastuutulkintojen ja johtopäätösten yleistettävyydessä pitää olla varovainen.

Tässä tutkimuksessa haastateltavat ovat kahdesta erilaisesta seutukunnasta 2000-2006 ohjelmakauden Tavoite 1 -alueelta eli Nivala–Haapajärven ja Rovaniemen seutukunnista. Haastateltavien toimialat ja asema kehittämissysteemissä poikkeavat toisistaan, mutta keskeiset aluekehitystyön valtaan ja vastuuseen liittyvät käsitykset ja kokemukset nousevat samanlaisina molemmilla alueilla ja eri haastateltavien ryhmissä, mikä tukee johtopäätöksiä. Tutkijan yli kahden vuosikymmenen kokemus

aluekehitystyössä vahvistaa nyt esiin tulleita toimijoiden käsityksiä. Toimivaksi osoittautunut käsitteellinen kehys, dokumenttianalyysi ja haastattelut antavat teoria- ja käytännön pohjaa vastaavien kysymysten tarkastelulle muillakin alueilla. Tässä on laadullinen ote, mutta jatkotutkimuksessa voi pyrkiä kehittämään vallan ja vastuun määrällistä mittaristoa.

Tutkimuskohteen kokoava kehikko on aluepoliittinen kokonaisjärjestelmä. Rakenteellisia valta–vastuusuhteita kuvaavat aluepoliittisen normijärjestelmän ja hallinnon kentät, jotka sisältävät järjestelmän osien suhteita määrittävät aluepolitiikka- ja muut säädökset, aluekehitysohjelmat ja aluekehitystyön hallinnoinnin rakenteet. Erilaisista rakennetekijöistä nousevaa valtaa kuvataan määräysvalta -kokoomakäsitteellä (power over, mm. Giddens 1984). Valtaresursseja ovat muodolliset säädökset, ohjelmat, tiedon, resurssien, kielen ja monimutkaisen byrokratian hallinta ja kontrollijärjestelmät. Rakenteelliseen vallan vastinpari on passiivinen vastuu (accountability, Bovens 1998), joka on normeerattua, muodollista, rajattua, aseman kautta tulevaa organisaatiotasosta vastuuta, vastuulle antamista, tilivelvollisuutta tai muodollista sitoutumista. Sitä voi antaa jollekin, sitä voi normeihin perustuen odottaa joltakin tai saattaa joku vastuuseen jälkikäteisellä tilinteolla tai kontrollilla.

Valta–vastuusuhteet todentuvat toiminnassa aluepolitiikan ja aluekehitystyön kentillä, jotka sisältävät alue- ja toimijakeskeisen, omaehtoisen aluekehitystyön poliittisideologisen taustan muotoutumisen ja varsinaiset ohjelma- ja hanketyön prosessit. Toiminnallista valtaa kuvataan vaikutusvalta -kokoomakäsitteellä (power to, mm. Lukes 1988; Giddens 1984). Valtaresursseja ovat toimijoiden erilaiset kykyominaisuudet, joita toimijat käyttävät sosiaalisessa vuorovaikutuksessa eri prosesseissa ja tilanteissa, kuten aluepolitiikan ja aluekehitysstrategian muotoilussa ja ohjelma- ja hanketyöprosesseissa. Näitä ovat tiedot ja asiantuntijuus, professionaalisuus, yleinen toimintakyky, persoonallisuus tai luotettavuus toimijana. Toiminnallisen vallan vastinpari on aktiivinen vastuu (responsibility, mm. Bovens 1998), joka ilmenee toimijatasoisena poliittisena ja toiminnallisena vastuuna, vastuuntuntona ja vastuullisuutena, laajempina vastuunottona

alueesta ja omasta viiteryhmästä, operatiivisena toiminta- ja talousvastuuna hanketyössä ja toiminnan kautta sitoutumisena. Vastuuta voi ottaa aktiivisesti, voi toimia vastuullisesti tai kantaa moraalista tai poliittista vastuuta. Vastuuton toiminta merkitsee yleensä järjestelmästä ulos joutumista.

Aluekehitystyön retoriikassa ja rahoituksen mekanismeissa korostetaan kumppanuusperusteista aluekehitystyötä. Yhteistyöllä ja -resursoinnilla pyritään suurempaan yhteiskunnalliseen ohjausvaltaan ja kehitysvaikuttavuuteen kuin jokaisen toimiessa yksin. Toisaalta julkisten ja yksityisten toimijoiden pakkokumppanuutta eli deterministisistä tekijöistä johtuvaa riippuvuutta aiheuttavat yhteiskunnan rakenteen ja toimintaehtojen muutokset, ongelmien lisääntyminen, ratkaisukeinojen hajautuminen ja väheneminen ja resurssien niukkuus. Toimijat ovat riippuvaisia toisistaan, toistensa resursseista ja toiminnasta. Se voi olla näkyvää ja tiedostettua kuten resurssiriippuvuus (mm. Männistö 2004), mutta on myös näkymätöntä makro- ja kulttuurirakenteeseen liittyvää riippuvuutta eli sosiaalisen toiminnan määrittymistä uskomusten tai syvään juurtuneiden ajatusrakenteiden perusteella (mm. Petersson 1987, Lukes 1977).

Aluepolitiikan doktriinin, muotojen, keinojen ja välineiden muutoksissa näkyy yhteiskunnan kehityksen tulos: Poliittis-hallinnollisen vallan ohjausmahdollisuudet vähenevät globaalin talousvallan määrittäessä yhä enemmän yhteiskunnan toiminta-ehdoja, mutta markkinaohjautuvat globaalit yrityksetkin ovat riippuvaisia valtioista, koska niiden toiminnan edellytyksenä ovat vakaat yhteiskunnalliset olot (mm. Maskell 2000). Ne joutuvat huomioimaan toiminnan myös ekologiset reunaehdot (Kopperi 2000). Kumppanuus ja riippuvuus jakavat valtaa ja vastuuta. Tällöin vallan ja vastuun, subjektin ja objektin vastakkaisuus ohittuvat ja niiden dialektinen suhde, vastavuoroisuus ja samanaikaisen tarkastelun tarve korostuvat (vrt. Giddens). Kumppanuudessa osapuolia pitävät yhdessä vallan sijasta arvot, moraalit ja luottamus ja osapuolten toimintaa säätelee aktiivinen sopiminen ja sopimuksellisuus (Eisto & Palviainen & Pohjonen & Vihinen 2006). Siinä on tasa-arvoisia, vapaaehtoisia sopijapuolia jokaisen hyötyessä, joskin kollektiivisen toiminnan sopimukset-

lisuus on mutkikkaampaa kuin yksityisten välinen sopimuksellisuus (mt.). Myös riippuvuudessa toimii jokaisen hyötymisen periaate, koska siinäkään ei yksin toimia tavoitteidensa mukaisesti ja hyötyä. Vastavuoroisuus tuo vallan dialektisuutta, mutta riippuvuussuhde ei ole vakio ja siksi valta vaihtelee (mm. Giddens 1984; Aron 1986; Bachrach & Lawler 1981; Clegg 1989). Absoluuttinen nollasummavalta, jonkun tahon yksinomaisen vastuu tai suuri epäsymmetria eri toimijoiden vallan ja vastuun välillä ei voi toimia tavoiteltaessa todellisia tuloksia, talouden kasvua ja tasaista aluekehitystä. Aluekehitysvastuulliset päärahoittajatkin ovat niille asetettujen tulostavoitteiden vuoksi riippuvaisia alueen toimijoista. Toisaalta alueen toimijat ovat tulleet riippuvaisiksi kehittämisvaroista.

Vallasta tulee tuottoisa, kun toimijat yhdistävät voimia ja jakavat valtaa (Harisalo 1991). Siirtyminen nollasummavallasta jaettuun yhteisvalttaan (Clegg 1989; Harisalo 1991) lisää myös eri osapuolten sitoutumista eli käytännössä vastuuta. Nämä yhdessä johtavat vaikuttavampaan lopputulokseen kuin määräysvalta ja muodollinen vastuu. Yhteisvallasta tulee ohjausvaltaa vasta sen johtaessa tietoisesti tehtyjen tekojen (Virtanen 1994), kuten aluekehitystyön onnistumiseen, mikä nopeissa kehitysvirroissa on entistä vaikeampaa. Yhteiskuntarakenteen ja ohjaussuhteiden hajautuessa toimijoiden verkostot eivät synny poliittisen retoriikan ja hallinnollisten käskyjen kautta vaan yhteiskunnan reaalityodellisuuden tarpeesta, joka pakottaa verkottumiseen ja liittoutumiseen. Aluekehitystyön todellisuus ilmentääkin enemmän determinististä riippuvuus- kuin ideaalista kumppanuusverkostoa. Muutos määräys- ja ohjaussuhteista kumppanuus- ja riippuvuussuhteisiin edellyttää myös vallan ja vastuun rakenteiden aktiivista uudelleentarkastelua kehityksen ja toiminnan tarpeiden vuoksi ja yhteiskuntarauhan pitämiseksi edes jonkinlaisessa hallinnassa nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Rakenteistumisen teoriaa todentaen toiminta muovaa rakenteita ja normeja myös itseohjautuvasti jollakin aikavälillä (Giddens 1984), mutta nopeasti muuttuva yhteiskuntatodellisuus edellyttää entistä nopeampaa säädös-, päätöksenteko- ja toimintarakenteiden uudelleen tarkastelua.

Yleisen aluepolitiikkakeskustelun, dokumenttien ja haastattelujen analyysin mukaan eri toimijoiden yhteisvallan ja -vastuun välttämättömyys aluekehitystyössä tiedostetaan ja vuorovaikutus- ja kumppanuussuhteiden merkitys ja käytänteet lisääntyvät. Niiden vaikuttavuutta leikkaa historiallisista valtarakenteista kiinnipitävän valtion keskushallinnon määrittämä hallinnointibyrokraatia ja Euroopan unionin etua suojaavat kontrollimekanismit. Kunta- ja valtiotason välisten vallan ja vastuun rakenteiden uusiintumisessa on viivettä. 2007–2013 ohjelmakauden alussa nähdään jopa keskitetyn vallan vahvistumisen merkkejä verrattuna edelliskauteen, jolloin alueet saivat lisää päätösvaltaa. Paikallisen vallan vahvistumisesta ja tuloksellisesta toiminnasta (Voutilainen & Bisström 2007; Sillanpää & Ålander 2005) nousee esiin 2000–2006 ohjelmakaudella valtavirtaistettu Leader-toimintamalli, mutta toimintaryhmien resurssivalta on marginaalinen muuhun aluekehitysrahoitukseen verrattuna.

Aluekehitystyön keskeinen vallan haltija on valtion keskushallinto selustatukenaan EU:n koneisto. Aluepolitiikan kokonaisvastuutaan valtio vähentää, vaikka se aluekehityslaisissa nimetään aluekehitysvastuulliseksi yhdessä kuntien kanssa. Tämä luo vallan ja vastuun epäsymmetriaa. Käytännössä valtio pitää itsellään rakenteellisen vallan ja siirtää vastuuta paikallis- ja aluetason julkisille ja yksityisille toimijoille. Osan vastuusta kantavat koko ajan rooliaan lisäävät välittäjäorganisaatiot, jotka toimivat kentän puskurina virallisten, monimutkaisten organisaatioiden ja päärahoittajien suuntaan ja toisaalta rahoittajien edustajina toimijoihin nähden Ne kantavat vastuuta ja ottavat taloudellisia riskejä saamatta lisää valtaa.

Kansalaisia lähinnä oleville virallisille, julkisille yksiköille eli kunnille aluekehitysvastuuta kanavoituu perustuslain, kuntalain ja aluelainsäädännön sekä kansallisten ja EU:n strategioiden kautta. Perusoikeusuudistus määritteli vastuun kansalaisten hyvinvoinnista yhteisesti kunnille ja valtiolle. Kuntalain mukaan kunnilla on vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista ja kunnan alueen ja yhdyskunnan kestävästä, tasapainoisesta kehittämisestä. Myös aluelaki vastuuttaa kuntia huomioimatta kuntien taloudellisia

kykyjä aluekehitysvastuuseen. Aluekehitystyön valta–vastuusuhteiden kehityksessä on analogiaa kunta–valtiosuhteen yleiseen kehitykseen. Paikallisen itsehallinnon synnytti paikallisten palvelujen järjestämisen ja elinkeinoelämän vahvistamisen tarve ja yhteiskunnallisen toiminnan virittäminen (Heuru & Mennola & Ryytänen 2001). Vastuuta on siirretty hajautuneisiin yhteisöihin pyrittäessä ratkaisemaan ongelmia, joita ei ole voitu hallita keskitetysti. Paikallinen itsehallinto on kehittynyt ylhäältä määräävän hallitusvallan ja alhaalta lähtevän paikallisen yhteistoiminnan valtataistelun seurauksena (mt.). Valtaa on siirtynyt viiveellä sille tasolle, joka on vastuutettu tai jolle on osoitettu vastuudotuksia.

EU-säädökset mahdollistaisivat ohjelmien toteutukseen liittyvän rahoitusvallan siirtämisen alueille. EU on delegoinut aluekehitystyön kansallisesta hallinnointimallista ja hallinnointitavasta päättämisen kansallisvaltiolle, joka vastaa EU-osarahoitteisten ohjelmien hallinnoinnista, toimeenpanosta ja varainkäytön valvonnasta EU valvoessa niitä tarkastuksin. EU:n koheesiopolitiikan yleiset periaatteet ja lainsäädännöllinen kehys antavat jäsenvaltiolle mahdollisuuden delegoida vastuuta suunnittelusta ja ohjelmien implementaatiosta alueille ja samalla sitouttaa ne (Comission of European... 13.7.2006). Kuntatason kannalta tärkeät vallan- ja vastuunjaon linjaukset käsitellään eduskunnassa, valtioneuvostossa ja valtion keskushallinnossa, joilla on säädösvaltaa, jota alue- ja paikallistasolla ei ole. Kuntatason toimijat voivat vaikuttaa aluekehitystyön rakenne-, resurssi- ja päätösvallan määrittelyyn poliittisen osallisuuden kautta eduskunta- ja EU:n parlamenttivaaleissa. Kun valta- ja vastuurakenteet, säädökset ja ohjelmat on päätetty, ne toimivat makrorakenteina, joiden puitteissa toimitaan. Ajatteluun ylemmästä ja alemmasta hallintotasosta EU-jäsenyys tuonut uuden tason, joka kuntatason on huomioitava päätöksissään ja toiminnassaan, mutta vastaavasti kuntatason kannalta keskeisimpiä EU:n paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteita eli läheisyysperiaatetta ja rahoitusperiaatetta ei ole otettu suomalaisen lainsäädäntöön, vaikka Suomi on lailla ja asetuksella ilman varauksia peruskirjan hyväksynyt.

EU:n paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 65 ja 66) paikallisviranomaiset nähdään todellista vastuuta omaavina ja tehokkaan, kansalaisia lähellä olevan hallinnon luojina. Läheisyysperiaatteen mukaan kaikki mahdolliset päätökset tulee tehdä pienimmässä mahdollisessa yhteisössä ellei ole erityistä syytä tehdä sitä suuremmassa yhteisössä. Aluekehitysvarojen allokointia ei ole uskottu kuntatason toimijoille lukuun ottamatta kuntapohjaista maakunnan liittoa, jolla on lain mukainen aluekehitysvastuu. Se allokoimien aluekehitysvarojen määrä on pieni suhteessa valtion hallinnon myöntämisvaltuuksiin. Uusi vallankäyttäjä (myös Valle 2005) on muodollisella virkavastuulla toimiva maakunnan yhteistyöryhmä (MYR), jossa ovat maakunnan liiton, valtion aluehallinnon, kuntien ja muiden maakunnan toimijoiden edustajat. Jos kuntataso pystyy vaikuttamaan aluekehityshankkeiden rahoitukseen MYR:ssä, se voi lisätä niiden kokonaisvaltaa aluekehitysjärjestelmässä.

Aluekehitystyön makrorakenteissa oleva vallan ja vastuun epäsymmetria ja järjestelmän monimutkaisuus voitaisiin korjata valtion päätöksillä. Aluekehitystyön hallinnointijärjestelmän selkeyttäminen, moniportaisuuden vähentäminen ja alue- ja toimijalähtöisyyden parantaminen ovat olleet tavoitteina koko Suomen EU-jäsenyyskauden. Muutoksia on tehty vähän keskushallinnon tasolla, mutta alue- ja paikallistason toimijoiden asemaa ei ole juurikaan rakenteellisesti vahvistettu lukuun ottamatta seutu- ja Kainuun hallintokokeilua ja Leader-toimintamallia. Suomessa aluekehitystyön hallintomallissa heijastuu valtiokeskeinen ajattelu ja valtiosta johdettu näkökulma (vrt. Heuru & Mennola & Rynänen 2001; Nummela & Rynänen 1993) kuntatason ollessa valtion määrittämien (uusien) tehtävien ja tavoitteiden paikallinen, vastuullinen toteuttaja ilman sille osoitettavia erillisresursseja tai päätösvaltaa.

Aluepolitiikan retoriikan korostama kumppanuus on alueiden välillä vähäistä. Aluepolitiikan nykydoktriinin korostama, koko maassa toteutettava eriytyvä ja eriyttävä aluepolitiikka ruokkii alueiden välistä kilpailua, jossa valtaa käyttävät sosiaalisia, henkisiä ja aineellisia resursseja omistavat, kontrolloivat ja käyttävät alueet ja ne, jotka hallitsevat aluekehitystyön

monimutkaisen järjestelmän ja tilanteet (Sotarauta 2007). Näillä alueilla yleensä on jo ennestään vahvoja yksityisiä ja julkisia toimijoita. Aluepolitiikan markkinataloudesta kuntien ja alueiden keskenään erilainen taloustilanne vaikuttaa ratkaisevasti niiden todellisiin mahdollisuuksiin kantaa aluekehitysvastuuta. Resursseista on tullut keskeinen valtaperuste alueiden välillä. Rakenteellista ja moraalista vastuuta aluekehityksestä kuitenkin osoitetaan tasaisesti eri alueille. Tämä ruokkii vallan ja vastuun epäsymmetrian kasvua, konfliktejakin, eri alueiden välillä sekä kuntatason toimijoiden ja valtiollisen järjestelmän välillä.

Aluekehitystyötä toteutetaan toiminnan, politiikan, hallinnon, talouden, tiedon ja ympäristötekijöiden määrittämissä monitahoisissa verkosto-, kumppanuus- ja riippuvuussuhteissa. Kumppanuutta korostetaan laajojen ohjelmien ja hankkeiden yhteissuunnittelussa ja resursoinnissa. Alueiden kehittämislaki on luonteeltaan puite- ja tavoitelaki. Aluekehitystyön menettelyjen pääkohdat määritellään rakennerahastolailla, tarkentavia ohjeita antavat ministeriöt, kuten maa- ja metsätalousministeriö ja uusi työ- ja elinkeinoministeriö, jolle aluekehitysasiat siirtyivät sisäasiainministeriöltä vuonna 2008. Aluekehitystyön menettelyjä ohjaavat myös valtiosuuslaki, valtion talousarviolaki, julkisuuslaki ja hallintolaki. Säädökset eivät voi olla yksityiskohtaisia, jolloin viranomaisille jää harkintavaltaa ja hallintotoiminnan yleisten periaatteiden (Harjula & Prättälä 2004) merkitys kasvaa.

Säädösten moninaisuus, ohjelmien monilukuisuus, suunnittelujärjestelmien monivaiheisuus, kontrollin monikerroksisuus ja byrokraattinen hallinnointi tekevät järjestelmästä vaikeasti hallittavan, mikä antaa valtaa niille, jotka hallitsevat järjestelmän. Tämän kokevat erityisesti alue- ja paikallistason toimijat, jotka epäilevät onko aluekehitysjärjestelmän kokonaisuus enää kenenkään hallinnassa. Pyrkimys syvälliseen vallan hallintaan monimutkaisten järjestelmien ja organisaatioiden kautta (vrt. Galbraith 1984) on karkaamassa myös järjestelmien suunnittelijoiden käsistä. Monimutkainen järjestelmä itsessään on noussut vallankäyttäjäksi. Se syö resursseja itse kehittämistoiminnalta ja vahvistaa markkinavoimien valtaa. Myös vastuu hämärtyy kompleksisissa järjestelmissä (Bovens 1998). Aluekehitystyön

järjestelmän kompleksisuuteen on kiinnitetty huomiota jo päättyneiden kahden ohjelmakauden arvioinneissa, alkaneen ohjelmakauden strategioissa ja EU:n koheesiopolitiikan linjauksessa, jonka mukaan tavoitteena ovat – taas kerran – parempi ja tehokkaampi ohjelmien toteutus ja hallinto sekä hallinnon parempi laatu ja läpinäkyvyys.

Aluekehitystyön monimutkaisen, resursseja ja aikaa vievän hallinnon tarkastelu hallinnon yleisten periaatteiden, kuten hallinnon tarkoituksenmukaisuus-, suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteiden näkökulmasta, on välttämätöntä. Tällöin joudutaan arvioimaan hallinnon muoto- ja toisaalta arvo- ja tavoiterationaalisuuden välistä suhdetta ja hallinnon arvoja ja lähtökohtia. Ovatko aluekehitystoiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus tärkeämpää kuin aikaa ja resursseja todelliselta aluekehitystyötä syövät hallinnolliset muutoseikat? Pitääkö aluekehitystyön hallinnoinnissa korostua byrokraatia-, yritys- vai palvelulähtöinen hallinnointi ja onko virkamiehen tehtävä demokraattisessa järjestelmässä toimia palvelijana (vrt. Salminen 2004)? Hanketyötodellisuudessa kohtaavat hallinnon ja toiminnan kulttuurit hallinnon muotorationalismin voittaessa alueiden arvo-, tarve- ja tavoiterationaalisuuden. Yritystoiminnan ja hallinnon suhteissa erilaiset toiminnan rationaliteetit ja toimintakulttuuri. Valtaisalla byrokratialla on myös toimijoita antienergisoiva (Antikainen 2002) vaikutus. Oikeudellisista ja muodollisista lähtökohdista nousevan viranomaisvaltion ominaispiirteet dominoivat, vaikka yhteiskuntaretoriikka puhuu palvelu- tai yritys yhteiskunnasta. Hyvään hallintotapaan kuuluu (Werring 1994; Ryyänen 2002) aktiivinen työtapojen kehittäminen ihmisten ja kannalta parhaiden ratkaisujen löytämiseksi. Merkkejä muutoksesta siihen suuntaan on sisäministeriön ohjeessa (SM-ohje 2004), joka korostaa palveluperiaatetta ja joustavia menettelyjä alueellisen kehittämistuen käytössä. Yhtälö ei ole yksinkertainen, sillä kumppanuusperustaisessa aluekehitystyössä kohtaavat poliittinen, normi- ja markkinaohjaus, julkiset ja yksityiset intressit, toimijoiden riippuvuus, autonomisuus ja sopimuksellisuus,

kansalainen–kunta–valtio -suhteet, byrokraattinen hallinnointi ja yrityskulttuuri.

Tutkimuksen haastatteluissa keskeiseksi nousee valtiollisten päärahoittajien rakenteellinen valtarooli ja passiivinen vastuu aluekehitystyön järjestelmässä selustanaan EU:n päätöksentekojä ja hallintojärjestelmä. Rakenteellisen määräysvallan ja passiivisen vastuun käsitteet liitetään yleisesti aluekehitystyön julkisten päärahoittajien toimintaan. Rakenteet tukevat valtion ja EU:n valta-asemaa kentän toimijoiden pyrkiessä samaan valtaa toiminnan ja vaikutusvallan kautta. Alueen omaehtoisuuteen vedoten toimijoilta odotetaan vastuuta moraalisesti ja säädöksiin perustuen. Näiden toimijoiden valtapyrkimys kytkeytyy vastuuseen ja ne liittävät aktiivisen vastuun käsitteet yleisesti itseensä. Tavoitellessaan valtaa ohjelma- ja hanketyössä ne ottavat aktiiviseen vastuuta omasta alueesta ja viiteryhmästä, jolloin valta ja vastuu yhdistyvät. Vastuunsa nämä toimijat kokevat kuitenkin usein ylimitoitettuna suhteessa resursseihinsa ja oman rakenteellisen vallan vähäisyyteen. Myös kunnissa korostuu ristipaine virallisten tai epävirallisten vaatimusten, kuntien oman halun huolehtia alueensa kehityksestä ja niiden taloudellisten mahdollisuuksien välillä.

Toimijoiden aktiivinen osallisuus ohjelmatyössä on ennakollista valtaa hanketyövaihetta varten. Valtaa voi saada vaikutusvallan keinoin suoraan tai edustuksellisesti aluekehitysohjelmien suunnitteluvaiheessa paikallis- ja aluetasolla ja ohjelmia toteuttavassa hanketyössä, jossa toimijat voivat olla hankepäämiehiä, kumppanuusosallisia, osarahoittajia, hyödynsaajia tai toteuttajaorganisaation osapuolia. Ohjelmatyöprosessin siirtyessä omalta alueelta suuralue-, valtio- ja EU-tasolle vaikutusmahdollisuudet loppuvat – valta karkaa käsistä. EU-osarahoitteiset ohjelmat menevät valtioneuvoston kautta EU:n komission hyväksyttäväksi lopullisen päätösvallan ollessa kansallisvaltion ja EU:n hallinnon ylärakenteissa. Sen jälkeen ohjelma sitoo toimintaa koko kauden. VN päättää yleisistä valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Myös tiettyjen ministeriöiden omissa suunnitelmissa edellytetään aluepoliittista ulottuvuutta. Alueiden ja maakunnan suunnitelmissa

ja ohjelmilla ja ohjelmaehdotuksilla on ehdotusvaikutus ja jonkinlainen ohjaava vaikutus.

Kuntatason toimijoiden ja valtiollisten päärahoittajien vallan ja vastuun epäsymmetria aluekehitystyössä kulminoituu ohjelmia toteuttavassa hanketyössä. Tähän toimijat odottavat eniten muutosta. Päärahoittajat käyttävät määräys- ja vaikutusvaltaa rahoitusneuvotteluissa ja päätöksenteossa kokonaisvastuun jäädessä hankkeen päämiehelle silloinkin, kun säädökset ja tulkinnat muuttuvat tai rahoittaja tekee virheellisen päätöksen, jota se oikaisee. Hankepäämiehellä on kokoaikainen ja kokonaisvaltainen vastuu hankkeen operatiivisesti toteutuksesta ja rahoituksesta. Päärahoittajaviranomaisten aktiivinen vastuu on marginaalinen huomioiden erityisesti niiden toiminnan veroperustan ja toisaalla hanketoimijoiden oman resurssiperustan. Päärahoittajien passiivisen, muodollisen vastuun osoituksen suunta on ylemmille tahoille, perimmältään EU:lle. Vaikka aluepolitiikkaan usein liitetään valtarakenteiden muutostavoite, aluekehitystyön toimijakenttä kyseenalaistaa valtarakenteiden sijasta eniten EU:n etujen ja vallan suojausjärjestelmää, joka vie resursseja itse aluekehitystyöltä.

Alueiden sisälläkin on oma valta–vastuupiirinsä. Kauimpana vallan ytimestä ovat kolmannen sektorin ja yksittäiset toimijat ja ytimessä julkiset, hyvävaraiset organisaatiot, joiden yläpuolella ovat valtion ja EU:n organisaatiot. Vallan lähellä oleminen (Dubrin 2004) vahvistaa yleensä valtaa. Mitä kauemmas aluekehitystyössä ydinvaltapiiristä mennään, sitä enemmän toimijat joutuvat tekemään töitä saadakseen valtaa. Toisaalta niille kaikille ei ole osoitettu myöskään lakisäätteistä aluekehitysvastuuta mutta moraalista vastuutusta monelta suunnalta. Toimijoiden tärkeimpinä vallan keinoina ovat vaikutusvallan eri muodot kuten asiantuntijuus, vaikutusverkostot, tilanteiden hyödyntäminen (Bachrach & Laurel 1981; Galbraith 1986; Morgan 1997; Sotarauta 2005) sekä toimijan omilla teoillaan ja näytöillään rahoittajan silmissä hankittu luotettavuus, joka lisää vallan mahdollisuutta jatkossa.

Kuntiin kohdistuvat suuret toiminnalliset, poliittiset ja säädökselliset vastuudotukset. Aktiivisen vastuun todellisin

muoto, elämisen vastuu, konkretisoituu kuntatasolla. Kuntien ja kuntayhteisöjen odotetaan kantavan vastuuta kykyjensä mukaan ja kykyjen puuttumisesta huolimatta. Perustus- ja kuntalakien mukaisten peruspalvelujen ja kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisen suhteen kunnat voidaan saattaa vastuuseen, mutta aluekehityslain mukaista vastuuta on vaikea nähdä muutoin kuin moraalisena vastuuna ja kykyjen mukaisena vastuunkantona ja vastuunottamisena.

Kuntarahaosuus antaa valtaa taloudellisesti vahvoille kunnille ja kuntaryhmille, mikä polarisoi alueen sisäistä kehitystä. Alueellisilla rahoittajaviranomaisille asetetut tulostavoitteet aiheuttavat niiden riippuvuutta alueen toimijoista, mikä parantaa toimijoiden valta-asemaa rahoitusprosessissa. Toisaalta se vähentää hankkeiden innovatiivisuutta, kun hankerahoitus ohjautuu takuuvarmoille hankkeille ja toimijoille. Yritysten yhteiskuntavastuu yleensä nousee niiden omista eduista, mutta niiden tärkein vastuu on kannattavasta toiminnasta huolehtiminen, mikä tulee esille myös eri toimijoiden haastatteluissa.

Rahoitus- ja päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuuden ohella aluekehitystyön järjestelmän ominaispiirteeksi nousee valtajärjestelmän moniportaisuus. Tämän tiedostaminen lisää kuntatason toimijoiden ymmärrystä alueellisten rahoittajien toimintaa kohtaan, kun ”herrallakin on herra”. Samalla se hämärtää kuvan järjestelmän todellisista vastuunkantajista (vrt. Bovens 1998). Kentän toimijat kokevat, että vastuu todentuu sitä konkreettisempänä, mitä lähempänä päätöksenteko on toimijoita ja toiminnan kenttää. Desentralisaation todetaan yleensä lisäävän vastuullisuutta ja kontrolloitavuutta (Salminen 2004). Tällöin vastuu henkilöityy, kun taas kaukana, isoissa, moniportaisissa organisaatioissa todellista vastuunkantajaa on vaikea identifioida. Aluekehitysjärjestelmässä kansallisvaltion hallinto-, rahoitus- ja todentamisviranomaiset ovat EU:n vallankäytön kohteena ja vastuussa sille. Alueelliset rahoittajat ovat valtion vallan kohteena ja vastuussa sille. Kaikille näille tasoille suoraan tai välillisesti vastuussa ovat hanketoimijat, jotka voivat käyttää ensimmäisen asteen valtaa vain päättäessään ryhtymisestä hankepäämieheksi, kumppanuushankkeen osalliseksi tai osarahoittajaksi.

Ohjelma- ja hanketyön kentältä voi paikantaa erilaisia vallan ja vastuun haltijoita. 1990-luvulla aluekehitystyön keskeisiä vallankäyttäjiä olivat keskus- ja aluehallinnon, osin aktiivisten seutukuntienkin, virkakoneistot. Näiden rinnalle, vuosituhanen vaihteessa, vallankäyttäjiksi nousivat myös kansalliset ja alueelliset asiantuntijat ja hankeammattilaiset, jotka hallitsevat ohjelma-, rahasto- ja hankejärjestelmän, sen toimintatavat ja retoriikan ja ovat saaneet hankekokemusta. Hankeammattilaisia kritisoidaan, mutta he ovat legitimoineet asemansa hankkimalla rahoittajien ja hyödynsaajien luottamuksen toiminnallaan. Nyt menossa olevan kolmannen vaiheen vallankäyttäjiä ovat toimijat, jotka asiantuntemuksellaan, vaikuttamistaidoillaan, tilanneälyllä ja ratkaisutilanteissa käytettävissä olevilla resursseilla onnistuvat usein nopeatempoisessa kehittämisverkostopelissä (myös Sotara et al 2004). Siinä heikoimmassa kehitystilanteessa ja vähäisimmin sosiaalisin ja materiaalisin pääomin liikkeellä olevat alueet ja toimijat putoavat pois.

Yhteenvedona voi todeta, että aluekehitystyö perustuu alueen ja toimijoiden omaehtoisuudeksi nimettyyn alueellistettuun vastuuseen, aluepolitiikan nykydoktriinin mukaiseen teoriassa eriyttävään, mutta käytännössä EU-ohjauksella yhdenmukaistettuun ohjelmaperusteiseen aluekehitystyöhön, normien, organisaatioiden ja resurssien kontrollilla ja valvonnalla keskitettyyn kansalliseen valtaan ja EU:lle osoitettavaan syvään vastuullisuuteen, jolla suojataan yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä. Konkreettisia vastuunkantajia ovat hanketoimijat. EU-tasoisien aluekehitysretoriikan taustalta paljastuvat todelliset tavoitteet: Kansalaisilta veroilla kerättyjen varojen todellinen ”isäntä” on EU, jonka tarvetta ja etua varat perimmältään palvelevat – eivät alueiden ja kansalaisten. Suomenkin aluekehitystyöllä tuetaan Euroopan painoarvoa globaalissa kilpailussa kansallisen aluepolitiikan painoarvon ja tavoitteiden hämärtyessä. Aluekehitystyön järjestelmästä on tullut monimutkaisesti hallinnoidun prosessin kautta yhteiskunnan toimintaan vaikuttava, sosiaalista todellisuutta luova ja tulkitseva moniportainen valtajärjestelmä, jossa perimmäinen vastuu

hämärtyy EU-tason kollektiiviseen, poliittiseen vastuuseen, jota kentän tasolta ei pysty tarkemmin hahmottamaan. On todettu, että kollektiivisesti koottuja varojen omistus ei usein olekaan keskeistä vaan niiden sääntely, ohjaus ja kontrolli (Morgan 1978; Pfeffer 1992; Dubrin 2004).

Talous- ja kehitysteoreettinen sekä poliittinen ajattelu ovat ristiriidassa käytännön toiminnan kanssa. Poliitiikan retoriikka Suomessa puhuu uusklassismin kritiikin (mm. Myrdal 1957; Galtung et al. 1980) kielellä siitä, että vapaa markkinatalous keskittää talouden toiminnot ja korjaamiseen tarvitaan julkisen vallan ohjausta. Aluepolitiikan paradigma tukee erilaistavaa, eri alueiden erilaisia lähtökohtia huomioivaa kehittämistoimintaa, mitä teoriassa voi pitää alue- ja toimijalähtöisenä. Moniportainen aluekehitystyön järjestelmä toteuttaa innovaatioiden ja talouden kasvun diffuusioon uskovaa kasvu- ja osaamiskeskuspolitiikkaa, missä tausta-aksioimana on kaikkien alueiden yhteisen kasvun ja hyvinvoinnin lisääntyminen. Käytännössä tuloksena on alueiden välinen kilpailu, jossa voittavat sosiaalista ja taloudellista pääomansa ja vetovoimaansa lisäävät alueet, mikä vahvistaa entisestään niiden poliittista ja muuta yhteiskunnallista valtaa väestön muuttaessa näille alueille. Tämä johtaa alueiden väliseen nollasummapeleihin. Pahimmillaan kehitysohjelmat ja hankerahoitus, joista loppukädessä päättävät muut kuin paikalliset ja alueelliset toimijat, jäävät kehitykseltään vaikeimpien alueiden saattohoitovälineiksi ja laajempaa yhteisöä koossapitäviksi voimiksi yhteiskunnan keskittämipro sessissa.

Jos aitona tavoitteena on eri alueiden kehittyminen ja kehityserojen tasaaminen, tarvitaan paluuta eri alueiden eroja tasaavaan alue- ja aluekehityspolitiikkaan, jossa alueiden rakenteellista asemaa parannetaan julkisen vallan päätöksillä ja invaasioilla. Lisäksi tarvitaan aluekehitysvarojen käyttöön liittyvien suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintarakenteiden selkeyttämistä ja ratkaisuvallan siirtämistä kansalaisia lähinnä oleville järjestelmille. Yksityisten ja yhteisötoimijoiden toimintamahdollisuuksia voidaan vahvistaa erilaisilla rahoitus- ja käyttöpääomajärjestelyillä. Sittenkin ongelmaksi jää yksityisten ja julkisten yhteisöjen erilaiset rahalliset ja inhimilliset pääoma-

valmiudet. Sosiaalisen ja materiaalisen pääoman rajallisuus ovat oleelliset ulkoiset vallan esteet, mikä vaikuttaa myös alueiden sisäiseen vallan tai vallan puuttumisen tunteeseen, joka pahimmillaan johtaa yhteiskunnasta vieraantumiseen. Globaalitaloudessa aluekehitystyö on alueen toimijoiden ja markkina-voimien epäsymmetristä valtapeliä.

Monitasoisessa verkostoyhteiskunnassa on monen tason keskuksia, kehittämisedellytykset ovat eri alueilla erilaisia, tiedon tuotanto on hajautunut ja individualismi lisääntynyt. Keskitetyillä julkisvallan ratkaisuille ei pystytä ratkaisemaan yhteiskunnan monimutkaisia ongelmia ja vastuu hajautetaan paikallisiin ja alueellisiin yksiköihin moraalisesti ja säädöksin. Aluepolitiikan nykydoktriini korostaa alue- ja toimijalähtöisyyttä. Nämä kaikki edellyttävät myös vallan hajautusta muutoin valta ja vastuu eivät kohtaa. Valtion vetäytyessä todellisesta aluekehitysvastuusta, valtiokeskeinen, kansallisesti keskitetty, EU:n etuja valvova aluekehitystyön resurssi- ja päätösvalta ei ole perusteltua, vaikka puuttumista paikallistason kysymyksiin perustellaan usein liian subjektiivisen päätöksenteon välttämällä ja laajemmalla näkökulmalla asioihin.

Epäsymmetria poistuu, jos päätös- ja resurssivaltaa siirretään EU- ja valtiorakenteista kansalaisia lähinnä oleviin kuntarakenteisiin, mutta silloinkin painottaen hyvän hallinnon periaatteita ja toimintalähtöisyyttä hallinnon sijasta. Myös maakunnan sisäinen harvainvalta ja pysyvät valtarakenteet estävät kehitystä:

”Kokemuksen kautta hallitaan tilanne – – mutta meneekö vallankäyttö kehittämistyössä liian suppeaan piiriin – – passivoiko se muita – – kun kehitystyön pitää olla yhteistä – – sammuttaako se niiden innon, jotka eivät ole valittuja – – voisi keskustella siitäkin, kenen vuoro on vallasta luopua”.

LÄHTEET

- Aarrevaara, Timo (2001): Institutionaaliset uudistukset Euroopan unionissa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Keskustelualoitteita 2001:1. Helsinki.
- Abell, Peter (1977): "The Many Faces of Power and Liberty: Revealed Preference, Autonomy and Teleological Explanation". *Sociology* 11, 3–24.
- Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1986): Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. *Ekonomia-sarja*. Espoo.
- Ahmavaara, Yrjö (1976): Yhteiskuntatieteiden kyberneettinen metodologia.
- Ahonen, Pertti (1985): Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Valtiovarainministeriö, Järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Alasuutari, Pentti (1993): Laadullinen tutkimus. Tampere.
- Alasuutari, Pertti (1999): Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Tampere.
- Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa (2000): Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6.
- Alueiden kehittäminen ALUS lakityöryhmänmietintö (2002): Sisäasianministeriön aluekehitysosaston julkaisu 2. Alueindikaattori 3/2006. Hyvä hallinto esillä puheenjohtajuuskaudella.
- Aluekehityslainsäädäntö (2004): Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu (2003): Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa. Julkaisu 1/03.
- Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa (1999): Euroopan unioni. Alueiden komitean julkaisu. Bryssel.
- Anckar, Dag (1971): David Eastons politiska teori: En intern och extern modell kritik av Dag Anckar. *Acta Academiae Aboensis. Sr A. Humaniora. Vol 50 nr 2.*
- Antikainen, Janne & Vartiainen, Perttu (2003/4): Erilaiset aluekeskukset, eriytyvä aluepolitiikka. Aluekeskusohjelma katsaus. Helsinki.
- Antikainen, Pekka (2002): Korkeakoulupoliittista vallankäyttöä oppimassa. Tapausesimerkinä ammattikorkeakoulujen vakinaistamis- ja laajentumisprosessi vuosina 1995–2000. *Acta Universitas Tampereensis* 897. Tampere University press. Tampere.
- Ansvar och inflytande (1983): Politikerna och tjänstemännen. I boken *Kommunal Självstyrelse Sken eller verklighet? Forskare och politiker om 80-talets problem. Akademilitteratur. Stockholm.*
- Aredt, Hannah (1970): *On Violence*. Allen Lane, The Penguin Press. London.
- Argyris, Chris (1964): *Integrating the Individual and the Organisation*. New York.

- Argyris, Chris (1982): Reasoning, Learning and Action: Individual and Organisational. San Francisco.
- Argyris, Chris & Schön, Donald A. (1978): Organisational Learning. A Theory of Action Perspective. Reading M A.
- Aron, Raymond (1986): Mach, Power, Puissance: Democratic Prose or Demoniactal Poetry? In Lukes, Steven (ed.). Power. New York University Press. New York. 253–277.
- Arrow, K. (1974): "On the Agenda of Organisations". In Marris R. (ed.) The Corporate Society. New York.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1963): Decisions and Non-Decisions. An Analytical Framework, American Political Science Review 57, 632–642.
- Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1970): Power & Poverty, Theory and Practice. Oxford University Press. Third printing.
- Bachrach, Samuel B. & Lawler, Edward J. (1981): Power and Politics in Organizations. The Social Psychology of Conflict, Coalitions, and Bargaining, Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- Bachrach, Samuel B. & Lawler, Edward J. (1984): Bargaining, Power, Tactics and Outcomes. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- Bairoch, P. & Kozul-Wright, R. (1996): Globalization myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy. Discussion paper no 113. Geneva United Nations Conference for Economic Policy research (CEPR).
- Baldwin, David A. (1989): Pradoxes of Power. Basil Blackwell.
- Barber, Benjamin R. (1984): Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Barkeley.
- Barnard, Chester (1974): The Functions of the Executive. Harvard University Press. Cambridge.
- Barnes, Barry (1988): The Nature of Power. University of Illinois Press. Urbana.
- Barry, Norman (2000): An introduction to Modern Political Theory. Creative Print & Design (Wales).
- Beck, Ulrich (1992): Risk Society: Towards a New Modernity. London
- Beckman, Svante (1990): Utvecklingens hjältar. Om den innovativa individen i samhällstänkandet. Carlssons. Helsingborg.
- Benjamin, M. (1976): "Can Moral Responsibility be Collective and non Distributive?" Social Theory and Practice 4:93–106.
- Benneworth, Paul (2004): Näkökulmia kulttuurin merkitykseen alueellisessa innovaatiotoiminnassa. Teoksessa Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press; 146–171.
- Bienefeld, M. (1994): Capitalism and the Nation State in the Dog Days of

- the Twentieth Century. *Socialist Register* 30:94–129.
- Black, Jan Knippers (1991): *Development in Theory and Practise*. Bridgina map. Monterey Institute of International Studies. Westview Press. USA.
- Black, Max (ed.) (1962): *The Importance of Language*. Ithaca.
- Boekema, F. & Morgan, K. & Bakkers, S. & Rutten, R. (2000): Introduction to Learning Regions: A new issue for analysis? In Boekema, F. & Morgan, K. & Bakkers, S. & Rutten, R. (eds.) *Knowledge, Innovation and Economic Growth*, Edwar Elgar, UK, 3–16.
- Bovens, Mark (1996): "The Integrity of the Managerial State", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4, 3:125–132.
- Bovens, Mark (1998): *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge University Press.
- Bozeman, Barry (1987): *All Organisations Are Public: Bridging Public and Private Organisational Theories*. San Francisco.
- Braithwaite, John & Geiss, Gilbert (1982): "On Theory and Action for Corporate Compliance Systems", in Fisse B. & French P. A. (eds.) 39–61
- Brookfield, Harold (1975): *Interdependent Development*. Methuen & Co Ltd.
- Burke, John P. (1986): *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961): *The Management of Innovation*. London.
- Carroll, S. J. Jr. & Tosi, H. L. Jr. (1973): *Management by Objectives*. Macmillan. New York.
- Castells, M. (1989): *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urbanregional process*. Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1999): The Reconstruction of Social meaning in the space of flows. In Sotarauta, M. (ed.) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Futura*. Vol. 18. No 3.
- Catanese, Anthony James (1984): *The Politics of Planning and Development*. Sage Library of Social Research 156. Sage Publications Inc. USA.
- Checkland, P. B. (1981). *Systems Thinking, systems Practice*. Wiley. Chichester.
- Clegg, Stewart R. (1989): *Frameworks of Power*. Sage Publications. London.
- Coleman, James S. (1974): *Power and the Structure of Society*. New York.
- Coleman, James S. (1982): *The Asymmetric Society*. Syracuse.
- Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press. Cambridge.
- Comission of the European Communities (2006): *Proposal for a Council*

- Decision on Community Strategic Guidelines on Cohesion. 13.7.2006.
- Connolly, W. (1983). *The Terms of Political Discourse*. Massachusetts. Heath. First published 1974.
- Cook, Scott D. N. & Yanow, Dvora (1993): "Culture and Organisational Learning", *Journal of Management Inquiry* 2: 373–390.
- Cooley, William W. & Bichel, William E. (1986): *Decision-Oriented Educational Research*. Kluwer-Nijhoff. Boston.
- Cooper, D. E. (1968): "Collective Responsibility", *Philosophy* 43:258–268.
- Crick, Bernard (1973): *Basic Forms of Government: A Sketch and a Model*. London.
- Dahl, Robert (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press. New Haven and London.
- Dahl, Robert. A. (1957): *The Concept of Power*, *Behavioral Science*, 2 (1957), 201–205.
- Day, Patricia & Klein, Rudolf (1987): *Accountabilities Five Public Services*. Tavistock Publications Ltd. London.
- Derksen, Wim & Korsten, Arno F. A. (1995): *Local Government: A survey*. In *Public Policy and Administration Sciences in The Netherlands*. Padstow. Cornwall.
- Doel van den, Hans (1978): *Democracy and Welfare Economics*. Cambridge University Press. van Doorn, J. A. A. *Sociology and the problem of Power*, *Sociologica Neerlandica*, 1 (1962-3), 3–47.
- Doz, Y. L. & Prahalad, C. K. (1993): *Managing DMNCs: A Search for New Paradigm*. In Ghoshal, S. & Westney, E. D. (eds.) *Organization Theory and the Multinational Corporation*. St. Martins Press. New York. 25–50.
- Drucker, Peter F. (1964): *Managing for Results, Economic Tasks and Risk-taking Decisions*. Harper & Row. New York.
- Drucker, Peter F. (1993): *The Practice of Management*. Harper Business. New York.
- Dubrin, Andrew J. (2004): *Leadership. Research Findings. Practice and Skills*. Rochester Institute of Technology. Houghton Company. New York. Boston.
- Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp.
- Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 8/2000 vp.
- Eisto, Ilkka & Palviainen, Simo & Pohjonen, Soile & Vihinen, Hilikka (toim.) (2006): *Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa*. Maa- ja elintarviketalous 80. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos, Helsingin yliopisto, Rikos- ja prosessioikeuden ja oikeuden yleistieteiden laitos, MTT taloustutkimus.
- Elleman M. J. (1966): "Individual Preferences and the Market". In *Economics of Planning*, no 3, 241–50. *Socialist Planning*, Cambridge.
- Elster, Jon (1991): *The Cement of Society. A Study of Social Order*.

- Cambridge University Press. Cambridge.
- Eskelinen, Heikki (1983): *Analysing a Peripheral Regional Economy: Reflections on a Finnish Case Study*. Joensuun korkeakoulu. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisusarja n:o 53. Joensuu.
- Eskelinen, Heikki (1991): *Alueet aallokossa: näkökulmia Suomen tulevaisuuteen*. Sisäasiainministeriö, kunta- ja aluekehitysosasto. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Eskelinen, Heikki (2001): *Aluepolitiikka rautahäkissä*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 41. Vammala.
- Eskola, Antti (1981): *Sosiologian tutkimusmentelmät I*. WSOY. Porvoo.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1999): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 3. painos. Vastapaino. Tampere.
- Esping-Anderson, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. Princeton.
- Essers, J. & Schreinemakers, J. (1996): *The Conceptions of Knowledge and Information in Knowledge Management*. In Schreinemakers, J. F. *Knowledge Management. Organization Competence and Methodology. Advances in Knowledge Management, Vol. 1*, Ergon Verlag. Würzburg. 93–104.
- Etzioni, Amitai (1975): *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates*. Free Press. New York.
- Etzioni, Amitai (1993): *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. Fontana press. London.
- Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. SopS 65/1991.
- Euroopan unionin toimielimet, politiikat ja laajentuminen. 2000. Sanasto. Euroopan komissio.
- Faludi, Andreas (1973): *Planning Theory*. Glasgow.
- Faludi, Andreas (1986): *Critical Rationalism and Planning Methodology*. Pion Limited. Norwich.
- Faludi, Andreas (1987): *A Decision-centred View of Environmental Planning*. Pergamon Press. Great Britain.
- Fincham, Frank D. & Jaspers, Joseph M. (1980): *Attribution of Responsibility: From Man the Scientist and to Man as Lawyer*, in Berkowitz, L. (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 13: 82–139. Academic Press, New York.
- Finger, Mathias & Mercier, Jean-Yves & Burgin Brand, Silvia (2001): *A Critical Analysis of Power in Organizational Learning and Change*. Hallinnon tutkimus, Volume 20. Number 2, 107–119.
- Flyberg, B. (1998): *Rationality and Power. Democracy in practise*. The University of Chicago Press.
- Follett, Mary (1996): *Mary Parker Follett – Prophet of Management. A Celebration of Writings from the 1920s*. Graham, Paulinen (ed.)

- Harvard Business School Press. Boston.
- Forrester, J. W. (1991): *System Dynamics and the Lessons of 35 years* 15.6.2006 and 30.3.2008. Available: <https://www.rtpnet.org/~gotwals/stella/sdg/sdlessons.txt>
- Foucault, Michel (1976): *The History of Sexuality. Volume 1. An Introduction*. Richard Clay Ltd., Bungay, Suffolk, Great Britain.
- Foucault, Michel (1982): "Afterword. The Subject of Power". In Dreyfus, H. L. & Rabinow, P. & Foucault, Michel. *Beyond Structuralism and Hermeneutics*. With Afterword by Michel Foucault. The University of Chicago Press. Chicago. 208–226.
- Foucault, Michel (1986): *Disciplinary Power and Subjection*. In Lukes, Steven (ed.) *Power*. New York University Press. New York, 229–242.
- Frank, Andre Gunnar (1971): *Kapitalismi ja alikehitys latinalaisessa Amerikassa*. Helsinki.
- Franzius, Claudio (2003): *Der Gewährleistungstaat – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat*. *Der Staat* 4, 493–517.
- French, John. R. & Raven, Bertram (1988): "The Basis of Social Power." In Cartwright, Dorwin (ed.) *Studies in Social Power* (Ann Arbor, Mich.; Institute for Social Research, 1969) Hinkin, Timothy R. & Schriesheim, Chester A. *Power and Influence: The View from Below*", *Personnel*, May 1988.
- Fridolf, Marie (ed.) (2000): *Vem formar politiken i kommunerna?* Göteborg.
- Friedman, John (1975): *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*. Anchor Books. Anchor Press/Doubleday. Garden City. New York.
- Friedman, John (1987): *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princetown University Press. Princetown. New Jersey.
- Friedman, Milton (1982) (1962): *Capitalism and Freedom*. The classic statement of Milton Friedman's economic philosophy. The University of Chicago Press. USA.
- Friedrich, C. J. (1963): *Man and his Government*. New York.
- Fukuyama, Francis (1999): *The Great Disruption. Human Nature and Reconstitution of Social Order*. The Free Press. New York.
- Fuller, Don & Roffey, Bet (1993): *Improving Public Sector Accountability and Strategic Desicion-Making*. *Australian Journal of Public Administration*, Volume 52:2, 149–163.
- Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy (2000): *Four Scenario Reports*. Kauppi, Ilari (ed.). Nordregio R2000:1. Stockholm.
- Galbraith, John (1984): *Vallan anatomia*. Suomentanut Leevi Lehto. WSOY. Juva
- Galbraith, John Kenneth (1967): *The New Industrial State*. New York.

- Galtung, Johan et. al. (1980): *Self Reliance. A Strategy for development.* Institute for Development Studies. Bogle-L Ouverture Publications Ltd. London.
- Giddens, Anthony (1968): "Power" in the Recent Writings of Talcott Parsons", *Sociology* 2, 257–72.
- Giddens, Anthony (1979): *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis.* Macmillan Press Ltd. London.
- Giddens, Anthony (1983): *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis.* Macmillan Press Ltd. London.
- Giddens, Anthony (1984): *Yhteiskunnan keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä.* Otava. Helsinki.
- Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity.* Stanford University Press. Stanford. CA.
- Giddens, Anthony (1993): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration.* Polity Press. Oxford.
- Giddens, Anthony (2001): *Sociology. Fully Revised and Updated. Fourth Edition.* Polity Press, Blackwell Publishers. Cambridge.
- Goldman, Alvin I. (1986): *Toward a theory of Social Power.* In Lukes, Steven (ed.) *Power.* New York University Press. New York. 56–202.
- Gunsteren, H. R. van (1976): *The Quest for Control. A Critique of the Rational-central-rule Approach in Public Affairs.* London.
- Guthrie, J. & Parker; L (1990): *Public Sector Management and Challenge of Managerialism,* in Guthrie-Parker & Shand (eds.), *The Public Sector: Contemporary Readings in Accounting and Auditing,* Sydney.
- Habermas, Jürgen (1984): *The Theory of Communicative Action. Vol. one. Reason and the Rationalization of Society.* Heineman. London.
- Habermas, Jürgen (1986): *Hannah Arendt's Communications Concept of Power.* In Lukes, Steven (ed.) *Power.* New York University Press. New York, 75–93.
- Habermas, Jürgen (1987): *Järki ja kommunikaatio.* Helsinki.
- Hanell, Tomas & Aalbu, Hallgeir & Neubauer, Jörg (2002): *Regional Development in the Nordic Countries 2002. Nordregio Report 2002:2.* Stockholm.
- Hannula, Aino (2007): *Systemaattinen tekstianalyysi.*
- Kohteena Paulo
 Freiren pedagogian klassikkoteokset. Teoksessa Syrjäläinen, Eija & Eronen, Ari & Värri, Veli-Matti (toim.). *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin.* Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Harisalo, Risto (1991): *Henkisten resurssien johtamisen arviointi kunnallishallinnossa.* Tampereen yliopisto. Kunnallistieteen laitos. Julkaisusarja 1/1991. Tampere.

- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2004): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki.
- Hart, H. L. A. (1968): Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law. New York.
- Hautamäki, Antti (1995): Kohti kuntien ja valtion yhteisvastuuta. Kunnan ja valtion suhteiden uudistamislinjat. Sisäministeriö. Kuntaosaston julkaistu 1/1995. Helsinki.
- Hautamäki, Lauri (1986): Alueellisen kehitysmekanismin teoreettisia perusteita. Tampereen yliopisto. Aluetiede. Tiedonantoja n:o 26. Tampere.
- Hautamäki, Lauri (1991): Alueellisen suunnittelun teoriat ja menetelmät. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A,12. Tampere.
- Hautamäki, Lauri (2002): Teollistuva maaseutu – menestyvät yritykset maaseudun voimavarana. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 34. Kunnallisalan kehittämissäätö. Pole-Kuntatieto Oy. Vammala.
- Haveri, Arto (2000): Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen kuntaliitto. Acta nro 124. Helsinki.
- Haydon, Graham (1978): On Being Responsible. The Philosophical Quarterly 28. 46–57.
- Heiskanen, Ilkka (1998): Sakari Hännisen palapelit. Teoksessa Parvikko, Tuija & Palonen, Kari & Eräsaari, Leena(toim.), Poliitiikka pois paikoiltaan, Sakari Hännisen juhlaKirja. Valtio-opin julkaisuja 73. Jyväskylän yliopisto, 7–11.
- Held, D. & McGrew, A. & Goldblatt, D. & Perraton, J. (1999): Global transformation. Politics, Economics and Culture. Polity Press. Cambridge.
- Helisevä, Markku & Hänninen–Salmelin, Eeva (1979): Valtionhallinnon ohjaussuhteiden tutkimuksesta. Aluehallinto osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 4/1979. Tampere.
- Heuru, Kauko (2000): Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo (2001): Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.
- Hinings, C. R. & Hickson, D. J. & Lee C. A. & Schenck, R. E. & Pennings, J. W. (1971): “Strategic Contingency Theory of Intraorganizational Power” Administrative Science Quarterly, 216–229.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1996): Globalization in Question. The International Economy and Possibilities of Governance. Polity Press. Cambridge.
- Hoffman-Riem, Wolfgang (2001): Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Frankfurt am Main.

- Hoikka, Paavo (1981): Väliasteen hallinto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Tutkimus muotoutumisen kokonaiskehityksestä ja järjestelmän nykytilasta. Tampereen yliopiston kunnallistieteen aineryhmän julkaisusarja A 1/1981. Tampere.
- Hoikka, Paavo & Lehkonen, Raimo & Rajala, Tuija & Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti & Tetri, Eija (1999): Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seuranta tutkimus. Tampere.
- Holland, Stuart (1976a): *The Regional Problem*. London.
- Holland, Stuart (1976b): *Capital versus the Regions*. London.
- Holopainen, Nina (2008): Hankeähkystä kohti suunnitelmallista projektihallintaa. Projekti voi olla muutoksen täsmätyökalu. *Kuntalehti* 14/2008.
- Holopainen, Toivo (1969): Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 81. Vammala.
- Huhtinen, Aki (1993): Ingarden vastuusta. Teoksessa Varto, J. (toim.) *Ingarden & Toinen fenomenologia*, Tampere.
- Humble, John (1979): *Tavoitejohtaminen. Sisältö ja soveltaminen*. 4. painos. Amer-yhtymä Oy. Weilin Göös. Espoo.
- Husa, Jaakko (2000): Vastaväittäjän lausunto Marja Sutelan väitöskirjasta Suora kansanvalta kunnissa. *Lakimies* 2/2000, 626–641.
- Hyyryläinen, Torsti & Rannikko, Pertti (toim.) (1992): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Vastapaino. Tampere.
- Häikiö, Liisa (2001): Valta kyläläisten yhteistoiminnassa. Teoksessa Häikiö, Liisa & Koskaho, Briitta & Leino, Helena. *Paikallinen valta. Civil Society Papers*. Tampere, 44–72.
- Häikiö, Liisa & Koskiaho, Briitta & Leino, Helena (2001): *Paikallinen valta. Civil Society Papers*. Tampere.
- Hänninen, Sakari (1981): Aika, paikka ja politiikka. Marxilaisen valtioteorian konstituutiosta ja metodista. Tutkijaliiton julkaisusarja 17. Oulu. Tutkijaliitto.
- Hänninen, Sakari (1997): Power as Relation. In Tuori, Kaarlo & Bankowski, Zenon & Uusitalo, Jyrki (eds.). *Law and Power. Critical and Socio-Legal Essays*. Deborac Charles Publications. U.K., 31–49.
- Ikonen, Raimo (1984): Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Ingarden, Roman (1983): *Man and Value*. The Catholic University of America Press. Washington D.C.
- Innes, J & Bocher, D. E. (1998): Power and Planning in the Information Age: Consensus Building as Action Strategy for the Network Society. Paper presented in XII AESOP Congress Planning. Professionals and

- Public Expectations, 23.7.–26.7.1998. Aveiro. Portugal.
- Jankkila, Hilikka (1996): Toimijakeskeisyys eli demokraattisuus ja omaehtoisuus aluepoliittisessa suunnittelussa. Lapin yliopisto, Hallintotieteen lisensiaattityö.
- Jansson, Jan-Magnus (1990): Poliitiikan teoria.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1991): Diskursseja rakentamassa. Näkökulma sosiaalisten käytäntöjen tutkimiseen. Tampereen yliopisto. Sosiaalipoliitiikan laitos. Tutkimuksia. sarja A, Nro 2. Tampere.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993): Diskursiivinen maailma: teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere.
- Jyränki, Antero (1990): Suomalainen oikeusajattelu murroksessa (1905–1925): Suomalaisen oikeusajattelun perusteet (SOAP) -projektin päätösseminaarin (7–8.9.1988) alustukset. Jyränki, Antero & Manninen, Sami (toim.) Turun yliopisto. Turku.
- Järvinen, Hannu (1996): Jatkuvan koulutuksen ideologia. Yhteiskunta- ja diskurssianalyysin kautta tulkintaan. Kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja A/57. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. (2000): Tutkimustyön metodeista. Tampereen yliopisto Oy. Juvenes Print. Tampere.
- Kahl, Wolfgang (2000): Die Staatsaufsicht. Jus Publicum 59. Tübingen.
- Kamensky, Mika (2000): Strateginen johtaminen. Jyväskylä.
- Karppi, Ilari (2000): Institutional Mechanisms of Spatial Development Challenged by Global Processes. In Nordregio R2000:1 Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Stockholm.
- Karvonen, Pirjo (1996): Missä on taloustekstin ihminen? Teoksessa Kalliokoski, Jyrki (toim.) Teksti ja ideologia. Kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä, Helsingin yliopiston suomen kielen laitos. Kieli 9. Hakapaino Oy. Helsinki 151–167.
- Keränen, Tiina & Mäkitalo, Maija-Riitta (1991): Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A7. Tampere.
- Kickert, Walter (1999): Discussion of the Paper of Sandra Dawson and Charlotte Dargie. Public Management (1) 4, 483–487.
- Kiepe, Folkert (2000): Thesen sur Notwendigkeit von Stadtregionen. Der Städtetag 1/2000 10–12.
- Kiljunen, Kimmo (1979): 80-luvun aluepolitiikan perusteet. Työvään taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Kirkinen, Heikki (1972): Kehitysalue – kehitysmaa. Laulu kotimaisesta kolonialismista.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1995): Kunnat ja alueet Euroopassa.

- Kunnallistieteen aikakauskirja, vol 22, No 1, 9–15.
- Knemeyr, Franz-Ludwig (2000): Kommunale, Selbstverwaltung neu denken. Deutsches Verwaltungsblatt 15.6.2000, 876–882.
- Knemeyr, Franz-Ludwig (2002): 50 Jahre Kommunen in Europa. Geschichte – Probleme – Perspektiven. Gemeindefreiheit oder Kommunale Selbstverwaltung – Konzepte für ein “Europa der Kommunen“. In Interregiones, Heft 11/2002 Institut für Europäische Regionalforschungen, Universität Siegen, 33–50.
- Koivumaa, Katariina & Waronen, Eero (1988): EY - EFTA - 1992. Euroopan talousalue. BusinessBooks. Helsinki.
- Kolehmainen, Jari (2004): Instituutioista yksilöihin: Paikallisen innovaatioympäristön kolme tasoa. Teoksessa Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press, 35–56.
- Komiteamietintö 1986:6. Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö. Valtion painatuskeskus.
- Kooiman, Jan, van Vliet, Martin (2000): Self-governance as a Mode of Societal Governance. In Public Management Review, Vol. 2, Iss. 3.
- Kopperi, Marjaana (2000): Vastuu hyvinvoinnista. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu n:o 22. Helsinki.
- Korhonen, Auli (2006): Elinkeinostrategian ja ohjelmatyön yhteensovittaminen. Kohti uutta ohjelmakautta – aluepolitiikan linjaukset ja välineet. 7.3.2006 Finlandia-talo. Helsinki.
- Korpi, Walter (1987): Maktens isberg under ytan. I boken Petersson, Olof (red.) Makt begreppet. Carsson Bokförlag. Stockholm, 83–117.
- Kortteinen, Matti (1992): Kunnian kenttä: suomalainen palkkatyö kulttuurisena muotona.
- Koskela, Hannu (2007): Grounded theory. Opettajien opiskelijäkäsitysten analyysiä. Teoksessa Syrjäläinen, Eija & Eronen, Ari & Värri, Veli-Matti (toim.) Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Koskiahon, Briitta (2001): Menestyvän kaupungin salaisuuksia hallinnan kannalta. Teoksessa Häikiö, Liisa & Koskaho, Briitta & Leino, Helena. Paikallinen valta. Civil Society Papers. Tampere, 5–43.
- Koskinen, Ilpo (1995): Laadullisen tutkimusprosessin rakenteesta. Teoksessa Leskinen, Jaakko (toim.) Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla, Kuluttajatutkimuskeskus. Ykköspaino Oy. Helsinki, 51–65.
- Koskinen, Marjatta & Porkka, Pauliina & Uusitalo, Eero (2000): Maaseutu politiikassa ja hallinnossa. YTR 5/2000.
- Kuitunen, Jorma (1986): Hyvinvointitavoite, aluetutkimus ja alueellinen kehittäminen. Kohti hyvinvointisuuntautunutta aluetutkimusta.

- Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia, Sarja B 41/1986. Tampere.
- Kuitunen, Jorma & Siirilä, Seppo (1985): Towards a Comprehensive Regional Welfare Policy. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia. Sarja B 37/1985. Tampere.
- Kultalahti, Olli (1980): On the Role of State Intervention in Regional Development. Tampereen yliopisto. Aluetiede. Tiedonantoja n:o 13. Tampere.
- Kultalahti, Olli (1981): Teoksessa ”Aluetiedettä 15 vuotta Tampereen yliopistossa. Tampereen yliopisto. Aluetiede. Tiedonantoja n:o 14. Tampere.
- Kultalahti, Olli (1990): Yhteiskunta ja alue. Johdatus alueelliseen ajattelutapaan. Finnpublishers.
- Kunnas, Jan (2005): Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistaminen. 3.11.2005.
- Käyhkö, Esa (2002): Poliisin julkinen vastuu. Tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legimitietin näkökulmasta. Acta Universitas Tamperensis 862. Tampere University Press. Tampere.
- Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta Valtioneuvoston periaatelinjaus 16.4.1998.
- Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (2001): ”Ei tää niin syrjässä”: tutkimus elämisen mahdollisuuksista ja palveluista syrjäkylissä. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Lash, Scott (1995): Refleksiivisyys ja sen vastinparit: rakenne, estetiikka ja yhteisö. Teoksessa Bech, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott. Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio. Suomentanut Leevi Lehto. Vastapaino. Tampere.
- Lash, Scott & Urry, John (1987): The End of Organized Capitalism. Polity Press. Cambridge.
- Leino, Helena (2001): Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasuunnittelussa. Teoksessa Häikiö, Liisa & Koskaho, Briitta & Leino, Helena. Paikallinen valta. Civil Society Papers. Tampere, 71–101.
- Leisner, Walter (1994): Staat. Schriften zu Staatlehre und Staatsrecht. Berlin.
- Leskinen, Jaakko (1995): Lyhyt katsaus suomalaiseen metodologiseen keskusteluun. Teoksessa Leskinen, Jaakko (toim.) Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla, Kuluttajatutkimuskeskus. Ykköspaino Oy. Helsinki, 115–127.
- Lincoln, Yvonna & Guba, Egon (1986): Evaluation and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquire. Policy Studies Review 5. February, 546–565.
- Lindblom, Maria (1994): Kunnat ja eurooppalainen aluekehitys Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut. nro 3.

- Lipietz, Alain (1992): *Towards a new Economic Order, Postfordism, Ecology and Democracy*, Polity Press, Blackwell Publishers.
- Logan, J. (1999): *Competing for Urban Growth: Growth Coalitions around the Globe*. In Sotarauta, M. (ed.) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Futura*. Vol. 18, No 3.
- Lorenz, E. (1963): *Deterministic non periodic flow*. *Journal of Atmospheric Science*, 20, 130–141.
- Lucas, J. R. (1995): *Responsibility*. Oxford University Press.
- Lukes, Steven (1974): *Power. A Radical View*. London. Macmillan.
- Lukes, Steven (1977): *Essays in Social Theory*. Columbia University Press. New York.
- Lukes, Steven (ed.) (1986): *Power*. New York University Press. New York.
- Lumijärvi, Tarja (1983a): *Aluetaloustieteen perusteet*. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia, sarja, A5. Tampere.
- Lumijärvi, tarja (1983b): *Aluetaloudelliset kehitysteoriat erityisesti keskus-periferiamallit aluepolitiikan tulkinnassa*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, B Tutkimuksia. Tampere.
- Lundqvist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor Structure Approach*. Studentlitteratur. Chartwell-Bratt. Lund.
- Lundqvist, Lennart (1991): *Förvaltningen och demokrati*. Lund.
- Majoinen, Kaija (2006): *Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta*. Sisäasiainministeriö. Keskustelualoitteet. Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2006.
- Maskell, Peter (2000): *Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy Posed by Economic Globalisation. Possible Paths for Development: The next 10-15 Years for the Nordic Countries in a European Perspective*. In Karppi, Ilari (ed.) *Future Challenges and Institutional preconditions for Regional Development Policy. Four Scenario Reports*. Nordregio R2000:1. Stockholm.
- Massey, A. (1997): *In Search of the State: Markets, Myths and Paradigms*, In Massey, A. (ed.) *Globalization and Marketization of Government Services. Comparing Contemporary Public-Sector Developments*. Ipswich: MacMillan Press, 1–15.
- Matikainen, Janne (1999): *Diskursiivien organisaatiotutkimuksen lähtökohtia*. *Hallinnon tutkimus* 3/1999, 221–231.
- Maula, Marjatta (2004): *Elävä organisaatio ja liiketoimintaekosysteemi. Kompleksisen systeemin kaksi tulkintaa*. Teoksessa Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) *Yksilö, kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere University Press, 256–269.
- McGarvey, N. (1997): *Unravelling Two Coalition for Local Governance Reform*. In Stanyer, J. & Stoker, G. (eds.) *Contemporary Political Studies*. The Political Studies Association of the United Kingdom II,

- Nottingham, 624–635.
- McGregor, D. (1960): *The Human side of Enterprice*. McGraw Hill. New York.
- Mc Swite, O. C. (1997): *Legitimacy in Public Administration. A Discourse Analysis*. Sage Publications, Inc. USA.
- Meadows, Donella H & Meadows, Dennis, L. & Randers, Jörgen (1993): *Ylittyvät kasvun rajat. Maailman yhteisön romahdus vai kestävä tulevaisuus?* Acta Futura Fennica No 4. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Mennola, Erkki (1990): *Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä*. Acta Universitas Tamperensis ser A vol 301. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Mennola, Erkki (1991): *Euroopan todelliset vaikuttajat*. Helsinki.
- Mennola, Erkki (2000): *Suoraa puhetta suorasta kansanvallasta*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2000, 161–166
- Meredith, Jack R. & Mantell Samuel J. Jr. (1995): *University of Cincinnati. Project Management. A Managerial Approach*. Third Edition. Wiley. New York.
- Merikoski, Veli (1974): *Kansa ja kansanvalta, valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia*. Otava. Keuruu.
- Metsämuuronen, Jari (2000): *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Metodologia-sarja 2. International Methelp Ky. Helsinki.
- Meyer, Hubert (1998): *Kommunalrecht*. Baden-Baden.
- Mikkeli, Heikki & Pakkasvirta, Jussi (2007): *Tieteiden välissä. Johdatus monitieteisyyteen, tieteidenvälisyyteen ja poikkitieteisyyteen*. WSOY Oppimateriaalit Oy. Helsinki.
- Mintzberg, H. & Raisinghani, D. & Theoret, A. 1976. *The Structure of Unstructured” Decision Prosess*. *Administrative Science Quarterly*, 246–275.
- Moilanen, P. (2000): *Laadullisen tutkimuksen filosofia*. Teoksessa *Kasvatus 2/2000*. Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja.
- Morgan, Gareth (1997): *Images of organization*. Sage Publiations. London.
- Morgan, K. (1997): *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional renewal*. *Regional Studies* 31:491–503.
- Morgan, McCall, Jr. (1978): *Power, Influence, and Authority: The Hazards of Carrying a Sword* (Greenboro), N. C.: Center for Creative Leadership, 5.
- Myllymäki, A. (1994): *Julkistalouden valvonta: Finanssivalvonnan säätelystä, tehtävistä ja muutoksesta*. Lakimiesliiton kustannus. Tampere.
- Myrdal, Gunnar (1957): *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London.
- Mäenpää, Olli (1996): *Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita*. Helsinki.

- Mäenpää, Olli (1997): Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Vammala.
- Mäenpää, Olli (1998): Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. Lakimies 6–7/1998.
- Mäenpää, Olli (2003): Hallinto-oikeus. Helsinki. WSOY.
- Mäkelä, Klaus (1990): Kvalitatiivisen aineiston arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä, Klaus (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus. Helsinki, 42–61.
- Mäkinen, Pirjo (1995): Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimusjulkiasut n:o 8.
- Mälkiä, Matti (1997): Kieli, yhteisöllisyys ja valta. Näkökulmia alan tutkimusperinteen kehittämiseksi. Teoksessa Mälkiä, Matti & Stenvall, Jari (toim.) Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Tampere University Press. Tampere, 17–48.
- Männistö, Jarmo (2002): Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Tapaustudkimus Oulun alueen ICT-klustereista. Acta Universitatis Lapponiensis 46. Rovaniemi.
- Mäntysaari, Mikko (1999): Arviointitutkimuksen taustaoletukset. Teoksessa Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Gaudeamus. Helsinki, 54–68.
- Möttönen, Sakari (1997): Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Möttönen, Sakari (2002): Henkilöstön edustajien vaikutus kunnallisen organisaation managerialistiseen kehittämiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4, 357–374.
- Neilimo, Kari (1998): Strategiaprosessin kehittäminen maakuntatasolla – case Pirkanmaa.
- Niemi-Iilahti, Anita (1992): Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 163. Hallintotiede 11. Vaasa.
- Niemivuo, Martti (1979): Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Juridica Ky. Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka (1983): Tieteellinen päättely ja selittäminen. Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu.
- Niiniluoto, Ilkka (1994): Järki, arvot ja välineet. Otava. Keuruu.
- Niiniluoto, Ilkka (1997): Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu.

- Niiniluoto, Ilkka (2003): Totuuden rakastaminen. Tieteenfilosofisia esseitä. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki.
- Niittykangas, Hannu & Tervo, Hannu (1995): Integraatio, alueellinen kehitys ja aluepolitiikka. Hallinnon tutkimus 14 (4): 323–334.
- Niska, Juha & Malinen, Pentti (1998): Lappi tavoite 6 -ohjelman toteuttajana. REDEC Kajaani, Working Papers 15. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus. Aluekehitys. Kajaani.
- Nohria, Nitin (1996): Commentary. Mary Parker Follett's View on Power, the Giving of Orders, and Authority: An Alternative to Hierarchy or a Utopian Ideology. In Mary Parker Follett – Prophet of Management. A Celebration of Writings from the 1920, 154–162. Graham, Paulinen (ed.) Harvard Business School Press. Boston.
- NordREFO (1989): Statens regionala transferingar – effekter och styrning. t.t. Borgå.
- Nordregio (2000): Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Nordregio R2000:1. Stockholm. Sweden.
- Nordregio (2002): Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. Sotarauta, Markku & Bruun, Henrik (eds.) Nordregio R2002:3. Stockholm.
- Nordregio (2003): Innovations, Regions and Projects: Studies in New Forms of Knowledge Governance. Asheim, Björn Terje & Mauriussen, Åge (ed.). Nordregio Report 2000:3. Stockholm. Sweden.
- North, Douglas. C. (1993): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions Series. Cambridge University Press. Cambridge, Ma.
- Nummela, Juhani & Ryyänen, Aimo (1993): Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä.
- Nummela, Juhani & Ryyänen, Aimo (1996): Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Jyväskylä.
- Nylund, Katarina (1992): Från modernismens enriktande gata till postmodernismens återvändsgränd. Nordplan. Nordiska institutet för samhällsplanering. Meddelande 1992:3. Stockholm.
- Odiorne, George S. (1965): Management by Objectives. Pitman. New York.
- Odiorne, George S. (1987) The Human Side of Management: Management by Integration and Self-Control. Lexington Books. Lexington Mass.
- OECD. Territorial Outlook 2001
- Ojala, Pekka & Pöyhönen, Aulis (1994): Läheisyysperiaate – hallinnon uusjako. Polemia-sarja. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Gummerus Oy. Jyväskylä.
- Okko, Paavo (1978): Tutkimus ohjailevan aluepolitiikan teoriasta ja

- Suomen aluepolitiikasta. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A-6:1978. Turku
- Oksa, Jukka (1981): Ihmisen alueellisen sidoksen sosiologisen teorian lähtökohtia. Joensuun korkeakoulu. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja n:o 44. Joensuu.
- Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi (2004): Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.
- Oulasvirta, Leena (toim.) (1993): Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Valtion hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Paasi, Anssi (1993): Maantiede, tila ja yhteiskuntateoria. Keskustelujen ja kontekstien tulkintaa. Alue ja ympäristö 22:1 (1993), 38–56.
- Paasivirta, Anssi (1991): Suomen alueellinen uusiutumisstrategia: aluepoliittisen selvitysmies Anssi Paasivirran ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi. Sisäasiainministeriö. Kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 20. Joulukuu 1991.
- Papunen, Paavo (1986): Alueelliseen kehittämiseen liittyvät suunnittelujärjestelmät. Tampereen yliopisto. Aluetiede. Tiedonantoja N:o 27. Tampere.
- Parkkonen, Kari (2007): Rakennerahastolaki 1401/2006. Sisäasiainministeriö. Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.
- Parsons, Talcott (1963): "On the Concept of Political Power". *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107, 232–62.
- Parsons, Talcott (1965): *Structure and Process in Modern Societies*. Fourth printing. The Free Press. New York.
- Parsons, Talcott (1967): *Sociological Theory and Modern Society*. The Free Press. New York. Collier-Macmillan. London.
- Parsons, Talcott (1986): *Power and the Social System*. In Lukes, Steven (ed.) *Power. Readings in Social and Political Theory*. New York University Press. New York. 94–143.
- Patton, M. O. (1980): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2nd ed. Sage Publications. USA
- Pelin, Risto. *Projektihallinnan käsikirja*. Projektijohtaminen Oy Risto Pelin. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Pennock, J. Roland (1952): Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule, *APSR* 46: 790–807
- Peräkylä, Anssi (1995): Kvalitatiivisen tutkimuksen kohteet ja ihmiskuva. Teoksessa Leskinen, Jaakko (toim.) *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*, Kuluttajatutkimuskeskus. Ykköspaino. Helsinki, 39–49.
- Peters, Guy B. (1995): *The Public Service. The Changing State and*

- Governance. In *Governance in a Changing Environment*. Peters, Guy B. & Savoie, Donald (ed.) Canadian Centre for Management Development. McGill-Queens's University Press. London, Buffalo, Montreal.
- Peters, Guy B. (2003): *The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions*. *Viesoji Politika ir Administravimas* 2003. Nr. 5
- Peters, Guy B. & Pierre, John (1998): *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*. In *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8, issue 2, 223–243.
- Petersson, Olof (1989): *Makt i det öppna samhället*. Helsingborg.
- Pettigrew, Andrew M. (1973): *The Politics of Organizational Decision-making*. Tavistock. London.
- Pfeffer, Jeffrey (1978): *The Micropolitics of Organizations*. In Marshall W. Meyer and Associates. *Environments and Organizations*, Jossey-Bass. San Francisco, 29–50.
- Pfeffer, Jeffrey (1992): *Managing with Power. Power and Influence in Organizations*. Harvard Business School Press. Boston.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy 2000. *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press. New York.
- Pietikäinen, Sari (2000): *Kriittinen diskurssitutkimus*. Teoksessa Sajavaara, Kari & Piirainen-Marsh, Arja (toim.) *Kieli, diskurssi & yhteisö*. Soveltavan kielentutkimuksen keskus. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 191–217.
- Pietilä, Kauko (1992): *Hyvinvoinnista vapauden aikaan*. Teoksessa Stenvall, Kirsti (toim.) *Valta–näkyvätön labyrintti*. Valta Suomessa -tutkimushanke. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampere, 36–55.
- Pietilä, Veikko (1976): *Sisällön erittely*. Toinen korjattu painos. Gaudeamus.
- Pietilä, Veikko (1981): *Selittämisestä yhteiskuntatieteissä*. 2. korjattu ja laajennettu painos. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Pipping, Knut (1970): *Systemteori och funktionanalys*. Studentlitteratur. Lund.
- Pirkola, Hannu (1998): *Rakennerahastot. Ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta*. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimuksia.
- Pitkänen, Eero (1987): *Yritysten strategisen suunnittelun malleista ja niiden soveltuvuudesta valtion virastoissa ja laitoksissa*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelma. Väliarviointiraportti. Joulukuu 2003. Net Effect Oy.
- Pohjola, Anneli (2007): *Eettisyyden haaste tutkimuksessa*. Teoksessa

- Viinamäki, Leena & Saari, Erkki. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki, 11–31.
- Pollitt, C. & Birchall, J. & Putman, K. (1998): Decentralising Public Service Management. Hong Kong: MacMillan Press Ltd.
- Polsby, Nelson W. (1963): Community Power and Political Theory. Yale University press. New Haven and London.
- Potter, Jonathan & Wetherell, Margaret (1987): Discourse and Social Psychology. Beyond Attitudes and Behavior. Bristol.
- Poulantzas, Nicos (1969): "The problem of the Capitalist State". New Left Review, 58 Nov-Dec 1969, 67–78.
- Pyy, Ilkka (1992): Hallinto resurssina – paikallisuus strategiana. Kunnallistieteen aikakauskirja 20, 256–267.
- Pyörälä, Eeva (1995): Kvalitatiivisen tutkimuksen metodologiaa. Teoksessa Jaakko Leskinen (toim.). Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla. Kuluttajatutkimuskeskus. Ykköspaino Oy. Helsinki, 11–25.
- Ramirez, Jose L. (1986): Om frihet. Nordiska institut för samhällsplanering. Meddelande 1986:4. Stockholm.
- Raudaskoski, Leena (2000): Ammattikorkeakoulun toimintaperustaa etsimässä. Toimilupahakemusten sisällönanalyttinen tarkastelu. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä University Printing House. Jyväskylä.
- Rauste - von Wright, M & Niemi, K & Nurmi, J.-E. (1984): Arvojen empiirisen tutkimuksen problematiikka. Psykologian tutkimuksia, 72. Turun yliopisto.
- ReCommendation 66 (1999) on Regional Policy in Finland.
- Rheinstein, M. (ed.) (1954): Max Weber on law in economy and society. New York.
- Rochefort, D. A. & Cobb, R. W. (1994): The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda: Lawrence: University of Kansas Press.
- Romzek, Barbara & Dubnick, Melvin J. (1991): Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. Public Administration Review, may/June, 227–238.
- Roos, Jeje-Pekka (1972): Suunnittelun teorioista. Sosiologia vol 10 1972, 272–281.
- Rosenau, James (1995): Coherence in the Twenty-first Century. In: Global Governace, Vol. 1, Winter.
- Ruggie, J. G. (1993): Territoriality and beyond, International Organisation.
- Ruostesaari, Ilkka (1992): Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Gaudeamus. Tampere.
- Ruostesaari, Ilkka & Holttinen, Jari (2001): Luottamushenkilö ja valta.

- Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimus.
- Rutman, Leonard (1990): Evaluation, researc, methods: a basic quide. (CA) Sage. Newbury Park.
- Ryynänen, Aimo (1992): Uuteen kunnallislakiin – kuntien Suomeen. Finnpublishers. Tampere.
- Ryynänen, Aimo (2000): Suuntaviittoa kansalaiskuntaan. Kansallinen sivistysliitto. Mikkeli.
- Ryynänen, Aimo (2001), Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.
- Ryynänen, Aimo (2003): Euroopan Unioni ja itsehallinto. Onko EU kuntasokea? Kansio. Kansallinen sivistysliitto. Tampere.
- Ryynänen, Aimo (2004): Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edilex libri. Edita. Helsinki.
- Saarelainen, Tarja (2003): Managing Local Networks. Acta Universitas Lappeensis 54. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Saaristo-ohjelma 2003–2006. Saaret, meri, järvet ja rantavyöhyke aluekehityksen tekijöinä. Saaristoasiain neuvottelukunta. SM julkaisuja 1/2003.
- Salminen, Ari (1993): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Painatuskeskus. Helsinki.
- Salminen, Ari (2004): Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki. Edita.
- Sandberg, Siv (2000): ”Kunnat ja alueet, Vapaus lisääntyy, erot kasvavat” Teoksessa Wiberg, Matti & Raunio, Tapio (toim) EU ja Suomi – unionijäsenyyden vaikutus suomalaiseen yhteiskuntaan. Helsinki. Edita. 184–199.
- Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister (2000): Nordisk regionalförvaltning i förändring. Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga Fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A:513. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Rapport 14. Åbo.
- Schmidt-Thome, Kaisa (2002): ESDP ja kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus – suomalainen näkökulma. YTR 5/2002.
- Schumpeter, J. S. (1954): Capitalism, Socialism and Democracy. Fourth Edition. Allen & Unwin. London.
- Selstad, Tor & Oscarsson, Gösta & Karppi, Ilari (2000): Implications of the Scenarios for Institutions Delivering Regional Development Policies. In Nordregio R2000:1 Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Stockholm, 231–248.
- Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta (2000): Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Sisäministeriö. Kuntaosaston julkaisu 3/2000. Helsinki.
- Senge, P. M. (1990): The Fifth Discipline: The Art and Practice of

- Learning Organization. Century Business. London.
- Sihvola, Juha (1999): Eurooppalaisen etiikan murrokset, teoksessa ”Matkalla tulevaisuuteen” Rydman, Jan (toim.) Tieteellisen seuran valtuuskunta. Helsinki.
- Sillanpää, Keimo & Ålander, Tommi (2005): Tavoite 1 -ohjelman merkitys maaseudun kehittämisessä. TK-EVAL. 4.11.2005.
- Silverman, David (1985): *Qualitative Methodology and Sociology*. Aldershot.
- Simon, Herbert A. (1979): *Päätöksenteko ja hallinto*. Suom. Pirkko Rajala. *Ekonomia*-sarja. Espoo.
- Sinialmi, Martti (1999): *Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998*. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994): *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopisto, Terveystieteiden ja –talouden laitos. Kuopio.
- Sipponen, Kauko (2000): *Kansalainen – isäntä vai renki*. Vantaa.
- Sisäasiainministeriö (1997): *Sisäministeriön päätös. 27.2.1997 osallisuushankkeesta*.
- Sisäasiainministeriö (2000): *EU:n rakennerahasto-ohjelmien seurantatyöryhmän loppuraportti*. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosaston julkaisu 1/2000.
- SM 14/1999 (1999): *Kauden 2000–2006 EU:n rakennerahastojen alueellisten ohjelmien hallintomalli*. ALOHA-työryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaistu 14/1999.
- Sisäasiainministeriön julkaisu 18/2006. *Ensimmäinen vuosi. Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raportti kokeilun ensimmäisestä toimintavuodesta*. Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmä
- Sjöblom, Stefan (1990): *Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor: perspektiv och problem*. Institutionen för offentlig förvaltning. Åbo akademi. Åbo.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1981): *Organisaatioteoriat (Organisationsteorier)* *Ekonomia*-sarja. Espoo.
- Smith, Edward B. (1994): *Chester Barnard's Concept of Responsibility*. *International Journal of Public Administration*, 17:6, 1157–1174.
- SM 2/2002 (2002): *Alueiden kehittäminen ALUS lakityöryhmän mietintö*. Sisäasiainministeriön aluekehitysosaston julkaisu 2.
- SM 37/2005. *Siniset ajatukset – sanoista tekoihin*. Kainuun hallintokokeilun arviointi – ensimmäinen väliraportti.
- SM 10/2003 (2003): *Suomen aluekehittämisstrategia 2013*. Aluekehittämisstrategiatyöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 10/2003.

- SM-ohje 2004 (2004): Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. Ohje Antopäivä 14.1.2004. Dnro SM-2003-03789/Ha-6
- SM-ohje (2006): Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. Ohje 20.3.2006.
- SM-tiedote 9.12.2003. Aluekeskusohjelman arviointi: Seudullisuus, yhteistyö ja strategisuus vahvistuneet.
- Sosiaalisia käytäntöjä tutkimassa (1991): Katkelmia empirisen tutkimuksenteon vaiheista. Forsberg, Hannele et al. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Sotarauta, Markku (1996): Kohti epäselvyyksien hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Finnpublishers. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Sotarauta, Markku (2000): Alueelliset kehittämispelit ja verkostovalta. Teoksessa Kurki, S. & Linnamaa, R. & Sotarauta Markku (toim.) 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen: Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. Sente-julkaisuja 5/2000. Tampere.
- Sotarauta, Markku (2002): Leadership, Power and Influence in Regional Development. A Tentative Typology of Leaders and their ways of Influencing. In Sotarauta, Markku & Bruun, Henrik (eds.) Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. Nordregio R2002:3. Stockholm.
- Sotarauta, Markku (2004a): Strategy Development in Learning Cities. From classical Rhetoric towards dynamic Capabilities. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-työraportteja 8/2004.
- Sotarauta, Markku (2004b): Muutoksen viides ulottuvuus. Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa. Teoksessa Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press, 283–317.
- Sotarauta, Markku & Hukkinen, Janne & Bruun, Henrik & Linnamaa, Reija (2002): Observations and Policy Recommendations. Nordic Regional Development Policy in Search of New Modes of Action. In Sotarauta, Markku & Bruun, Henrik (eds.) Nordic Perspectives on process-Based Regional Development Policy. Nordregio R2002:3. Stockholm, 209–232.
- Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (2004): Strategiarituaaleja koneistoyhteiskunnassa vai dynaamisia prosesseja tietämystaloudessa? Teoksessa Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press.
- Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) (2004): Yksilö,

- kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press.
- Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin & Viljamaa, Kimmo (2007): Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun alun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 41./2007.
- Statens offentliga utredningar SOU 1998:155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningen, skrift nr. 9. Stockholm.
- Statens offentliga utredningar SOU 1999:116. Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater. Stockholm.
- Statens offentliga utredningar SOU 2001:48. Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Stockholm.
- Streeck, W. & Schmitter, P. (1991): Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In Thompson & Frances & Levacic & Mitchell (eds.) Market, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life. Sage. London, 227–241.
- Stähle, Pirjo (2004): Itseuudistuksen dynamiikka. Systemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri ja innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press, 222–255.
- Sulkunen, P. & Kekäläinen, O. (1992): Wpindex-laadullisen aineiston analyysiohjelma. Gaudeamus. Helsinki.
- Summa, Hilikka (1989): Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Suomen aluekehittämisstrategia 2013. Aluekehittämisstrategiatyöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisuja 10/2003.
- Suomen rakennerrahastostrategia 2007–2013. Sisäasiainministeriö. Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. EU:n alue- ja rakennepolitiikan strategiatyöryhmä. SM 095:00/2004. 1.2.2007
- Suoninen, Eero (1995): Miten rakennamme kulttuurin virtaa? Teoksessa Leskinen, Jaakko (toim.) Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla, Kuluttajatutkimuskeskus. Ykköspaino Oy. Helsinki, 91-102.
- Syrjälä, L. & Ahonen, S. & Syrjäläinen, E. & Saari, S. (1994): Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Rauma.
- Syrjäläinen, Eija & Eronen, Ari & Värri, Veli-Matti (toim.) (2007): Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

- Sänkiäho, Risto (1989): Suunnittelun poliittisuudesta. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tiedonantoja 34/1989. Tampere.
- Säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arviointi. 2002. AVO-työryhmän raportti. Sisäasiainministeriön aluekehitysosaston julkaisu 4/2002.
- Talvitie, Juha (2000): Kunta vai maakunta. Globalisaatio vai regionalismi. Kunnallisalan kehittämissäatiö. Vammala.
- Tervo, Hannu (2000): ”Uuden aluetalousteorian avaamia näkökulmia aluekehitykseen” *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 96 (1), 6–10.
- Thompson, James D. (1974): Miten organisaatiot toimivat? Suomentanut Juhani Näsi. WG. Helsinki.
- Thorney, A. (1977): Theoretical Perspectives on Planning Participation. *Progress in Planning* 7/1977.
- Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo (1990): Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähvyäiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (2000): From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity. Reforming State Functions and Public Administration in Finland. Ministry of Finance. Public Management Department. Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (2004): From Governing to Governance, A process of change. Tampere University Press.
- Toffler, Alvin (1976): Tulevaisuus on lähellä. (The Eco-Spasm Report 1975).
- Tromp, B. A. G. M. (1985): ”Solidariteit als politieke pasmont”, In *Solidariteit: over wat mensen verbindt...* Utrecht, 72–85.
- Tuomi, Jouni Sarajärvi, Anneli (2003): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1984): Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1993): Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöstrategiat. Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.) *Hyvinvointioikeus*. Jyväskylä, 121–142.
- Turunen, Kari E. (1997): Halut, arvot ja valta. Atena Kustannus Oy. Jyväskylä.
- Töttö, P. (1997): Pirullinen positivismi. Kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle. Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunnan julkaisusarja n:o 41. Kampus Kustannus. Jyväskylä.
- Uusitalo, Eero (1990): Kunnan aktivoiva elinkeinopolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Uusitalo, Eero (2003): Maaseutu kansan vai hallinnon käsissä? Kunnallisalan kehittämissäatiön Polemia-sarjan julkaisu nro 49. Vammala.
- Uusitalo, Hannu (1991): Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman

- maailmaan. WSOY. Juva.
- Valle, Antti (2002): Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Sisäasiainministeri. Aluekehitysosaston julkaisu 3/2002.
- Van de Ven, Andrew V. & Joyce, William F. (red.) (1981): Perspectives on Organization Design and Behavior. Wiley. New York. 205–244.
- Vartiainen, Perttu (1993): Alueiden Eurooppa: haasteet alueelliselle kehittämislle. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Vartiainen, Perttu (1998): Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.
- Vartiainen, Perttu (2003): Uusi aluepolitiikka ja alueellisen kehityksen muutokset. Aluekeskusforum 21.1.2003. Helsinki.
- Varto, Juha (1992): Laadullisen tutkimuksen metodologia. Kirjayhtymä. Tampere.
- VNK julkaisuja (2000): Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslia. Talousneuvosto. Valtioneuvoston julkaisusarja 2000/6.
- VNK julkaisuja (2004): Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 30 . Helsinki.
- Vihinen, Hilikka (2002): Tulevaisuus maaseudulla -artikkeli julkaisussa Alueiden tulevaisuuden haasteet -osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriö, Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2002.
- Virtanen, Turo (1994): Valta, sopiminen ja moraalisuus sosiaalisessa toiminnassa. Sosiaalisen järjestyksen muodostaminen ja tietäminen sekä sosiaalinen yhteismitattomuus. Esimerkkinä tulosjohtaminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Vuorela, Terho (1990): Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Weber, Max (1954): Law and Society. Harward University Press. Cambridge.
- Weber, Max (1978): Economy and Society. Outline of Interpretive Sociology. Roth, Guenter & Wittich, Claus (ed) Volume 1 & 2. University of California Press. Berkeley.
- Weber, Max (1986): Domination by Economic Power and by Authority. In Lukes, Steven (ed.) Power. Readings in Social and Political Theory. New York University Press. New York, 28–36.
- Werring, Henri (1994): Etik I kommunen. Oslo.
- Wiberg, Matti (2003): Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. lakimies 6/2003, 967–991.
- Viinamäki, Leena & Saari, Erkki (toim.) (2007): Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Viinamäki, Olli-Pekka & Salminen, Ari (2008): Aluehallintojen mosaiikki.

- kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen. 8/2008.
- Wildavsky, Aaron (1986): Responsibilities are Allocated by Cultures. Mimeo. Berkeley.
- Witte, Gertrud (2001): Neue Formen der Partizipation. Kommunale Selbstverwaltung lebt vom Bürgerengagement. Der Städtetag 5/2001.
- Wittgenstein, Ludwig (1981): Filosofisia tutkimuksia. Suom. Nyman, Heikki. Porvoo. WSOY. Saks. alkuteos Philosophische Untersuchungen, 1953 (Wittgenstein 1953).
- Voutilainen, Olli, Tapio & Biström, Marja-Liisa (2007): Paikallisten toimintaryhmien aluetaloudelliset vaikutukset. Maa- ja elintarviketalous 103. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- von Wright, Georg Henrik (1985): Filosofisia tutkielmia. Kirjayhtymä. Helsinki.
- von Wright, Georg Henrik (1993): Myten om framsteg. Tankar 1987–1992 med en intellektuell självbiografi. Söderströms. ScanBook AB. Falun.
- Wrong, Dennis H. (1988): Power. Its Forms, Bases and Uses. Basil Blackwell. Oxford.
- Ylönen, Ari (1993): Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Kirjassa Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Tampere.
- Zand, Dale E. (1997): The Leadership Triad: Knowledge, Trust, and Power. Oxford University Press. New York.

Muut lähteet:

Suomen kansalliset aluepolitiikkalait:

L 190/1958, L 243/1966, L 876/1969, L881/1969, L 65/1971, L 3/1973, L 451/1975, L 322/1979, L532/1981, L 1168/1988, L 1135/1993, L 602/2002

Suomen kansalliset aluepolitiikan asetukset ja VNP:t :

A 41/1970, A 59/1973, A191/1973, A 756/1975, A 4/1982, A 191/1986, A 920/1989, A 1315/1993, A 1224/2002, VNP 470/1966, VNP 147/1966, VNP 157/1968, VNP 36/1990

Muut säädökset:

- L 148/1922 Kielilaki
- L 74/1954 Asiakirjan lähettämisestä annettu laki
- L 232/1966 Tiedoksiannoista hallintoasioissa annettu laki
- L 494/1981 Laki saariston kehityksen edistämisestä
- L 598/1982 Hallintomenettelylaki.
- L1180/1991 Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

- L 802/1993 Laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä
- L 356/1995 Kuntalaki
- L 969/1995 Perusoikeusuudistus
- L 22/1997 Lääninhallituslaki
- L 23/1997 Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista
- L 621/1999 Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki
- L 731/1999 Suomen perustuslaki
- L 1353/1999 Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.
- L 1068/2000 Laki yritystoiminnan tukemisesta
- L 362/2002 Laki valtion yksikköjen toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta
- L 560/2002 Laki seutuyhteistyökokeilusta
- L 343/2003 Laki Kainuun hallintokokeilusta
- L 351/2003 Ammattikorkeakoululaki
- L 434/2003 Hallintolaki
- L 62/2004 Laki seutuvaltuustokokeilusta
- L 1401/2006 Rakennerahastolaki
- A 120/1997 Lääninhallitusasetus
- A 1200/2000 Valtioneuvoston asetus yritystoiminnan tukemisesta
- A 93/1997 Asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista
- A 6.9.1991 Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta
- VN päätös 847/1993 Valtioneuvoston päätös julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä

Hallituksen esitykset:

- HE 140/1999 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista
- HE 99/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ”alueiden kehittämisestä” ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta,
- HE 55/2002 Hallituksen esitys eduskunnalle alueiden kehittämislaiksi

EU:n säädökset:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1080/2006 Euroopan aluekehitysrahastosta
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1081/2006 Euroopan sosiaalirahastosta
- Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, uusi yleisasetus

Neuvoston asetus (EY) N:o 1084 / 2006 koheesiorahaston perustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1164 / 1994 kumoamisesta
 Komission asetus (EY) N:o 1828/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä

Painamattomat lähteet:

Eskelinen, Heikki (1993): Pohjois-Euroopan periferiat uudessa Euroopassa. Luento 22.23.11.1993. Lapin yliopisto.

Koistinen, Pertti (1993): Työmarkkinoiden rakenteistuminen ja alueellisuus – Eurooppalainen tila ja Suomi. Luento 29.–30.11.1993. Lapin yliopisto.

Nylund, Katarina (1994): Förändrad planeringsförtänkandet. Nordplan. Stockholm.

Siisiäinen, Matti (1993): Yhteiskunnalliset liikkeet ja muutos. Virkaanastujaisesityelmä 9.12.1993. Lapin yliopisto.

Urponen, Kyösti (1993): Periferian muutos ja uudelleenrakenteistuminen – esimerkkinä Lapin lääni. Luento 8.–9.12.1993. Lapin yliopisto.

von Wright, Georg Henrik (1993b): Viimeisistä ajoista. Ajatusleikki. Luento 8.12.1993. Helsingin yliopisto.

Sähköiset lähteet:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy

Ryynänen, Aimo (ei vuosilukua): Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä. Poimittu 1.6.2006.

<http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/electures/Ryynanen.htm>

The Future of Economic and Social Cohesion Policy in the European Union after Enlargement. Resolution adopted by the ETUC Executive Committee, Brussels, 19-20 November. Poimittu 30.11.2006

<http://www.etuc.org/EN/Decisions/english/Cohesion>

LIITE 1

ALUEPOLITIIKAN JA ALUEKEHITYSTYÖN KESKEISIÄ KÄSITTEITÄ

Alue = Maakuntajakolain (L 1159/1997) mukainen maakunnan alue tai valtion aluehallintoalue, fyysinen, taloudellinen, toiminnallinen ja sosiaaliskulttuurinen yksikkö.

Alueelliset rakennerahasto-ohjelmat, tavoiteohjelmat = alueelliset, rakennerahastovaroja käyttävät aluekehitysohjelmat mm. tavoite 1, 3, 6 – ohjelmat, yhteisöaloiteohjelmat mm. kaudella 2000-2006 Leader, Interreg. Equal ja Urban ja kaudella 2007-2013 EAKR-, ESR- ja maaseutuohjelma, joiden toimenpiteillä tasoitetaan kehityseroja EU:n eri alueiden ja jäsenvaltioiden välillä ja edistetään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Aluepolitiikka = Julkisen vallan eri alueiden kehityseroja tasaavaa tai kaikkia alueita kehittävää toimintaa. Laaja aluepolitiikka on alueiden laaja-alaista kehittämistä sektoripolitiikkojen kautta. Suppea aluepolitiikka kohdistuu heikommin kehittyneille alueille ja on yleensä sektoripolitiikan lisäksi. Aluepolitiikassa on suunnittelua ja päätöksentekoa, johon vaikutetaan poliittisten kanavien kautta.

Alueellinen kehittämistoiminta = Julkisen, poliittishallinnollisen sektorin ja yksityisen tuotannollistaloudellisen sektorin toimijoiden erillinen tai yhteistoiminnallinen alueiden kehittämiseen maan eri osissa vaikuttava toiminta. Toimijat vaikuttavat prosesseissa, joissa toimintapolitiikoista, ohjelmista tai toimenpiteistä päätetään.

Aluekeskuspolitiikka = Alueiden kehittymistä ja alueellista työnjakoa tukeva aluekeskusten roolia, omaa osaamista ja erikoistumista vahvistava aluekeskusohjelmiin perustuva toiminta.

Alueellinen koheesiopolitiikka = yhteiskunnan yhtenäisyyden turvaaminen alueellisen hyvinvoinnin turvaamisella ja kehitysresurssien uusjaolla.

Erytisyalue- ja rakennemuutospolitiikka = Erytisyaluepolitiikka, jonka kohteena on kunta/sen osa tai seutukunta/sen osa, jossa rakennesyistä, mm. teollisuuden ja palvelutuotannon rakennemuutoksesta, yritysten alueellinen liikkuvuus tms. syystä johtuen on pysyvä, poikkeuksellisen korkea työttömyys, työpaikkojen menetysuhka tai poikkeuksellisen vaikeat elinkeinotoiminnan kehittämismahdollisuudet.

Euroopan unionin neuvosto = EU:n tärkein päätöksentekoeelin, joka muodostuu jäsenvaltioiden ministereistä *Euroopan yhteisön säännökset* = 1. asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, 2. direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita asetettujen tavoitteiden osalta ja ne on siirrettävä osaksi kansallista lainsäädäntöä ja ne jättävät liikkumavaraa täytäntöönpanon muodon ja välineiden valinnassa, 3. päätökset sitovat täysin niitä, jolle ne on

osoitettu, 4. suositukset ja lausunnot ovat luonteeltaan tiedottavia eivätkä sido niitä, joille ne on osoitettu.

Globalisaatio = Kansainvälisen kaupan ja pääomaliikkeiden vapauttaminen, tekniikan kiihtyvä kehitys ja tietoyhteiskunnan tulo, sääntelyn poistaminen.

Kansallinen julkinen rahoitusosuus = Rakennerahastovaroja vastaava valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen rahoitusosuus eli kansallinen vastineraha.

Kasvuarvo = Korkeaan osaamiseen perustuvan tuotannon kehittämisarvo.

Kaupunkipolitiikka = Kansallista politiikkaa, jossa kaupunkiseudut nähdään kasvun vetureina ja niiden kehittämisen erityistarpeisiin vastataan tavoitteena kaupunkiseutujen kehittämisen kautta turvata koko maan kehitystä ja hyvinvointia.

Kehitysaluepolitiikka = Perinteistä, kehitys- tai tukialueiksi määriteltyjen alueiden kehitystä edistävää julkisen vallan toteuttamaa, tasaavaa aluepolitiikkaa alueellisesti suunnatuilla suppean ja laajan aluepolitiikan keinoilla.

Koheesiopolitiikka, Euroopan taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus = Maastrichin sopimuksella määritelty ja maantieteellisesti eriytetty, heikompia alueita tukeva politiikka, jonka tavoite on EU:n jäsenvaltioiden ja alueiden yhteisvastuu, tasapainoinen, kestävä kehitys, alueiden ja maiden välisten rakenteellisten erojen kaventaminen ja yksilöiden tasavertaisuuden mahdollisuuksien edistäminen, joita toteutetaan käytännössä rakennerahastojen ja muiden rahoitusvälineiden avulla.

Komissio = EU:ssa aloiteoikeutta, täytäntöönpanovaltaa ja hallintoa ja valvontaa toteuttava elin, joka valvoo perussopimusten soveltamista, yhteisön etujen toteutumista ja vastaa toiminnastaan Euroopan parlamentille.

Maakuntasuunnitelma, -ohjelma ja toteutussuunnitelma = maakunnan liiton valtuuston hyväksymät maakunnan kehitystä, tarpeita, mahdollisuuksia ja tavoitteita koskevat suunnitelma, ohjelma ja ohjelman toteutussuunnitelma.

Maaseutupolitiikka ja erityis / kokonaisuohjelma = Maaseudun kehitysnäkymiä tarkasteleva ja kehittämistoiminnan tavoitteita asettava maaseutuun kohdistuva politiikka, jolla uudistetaan, monipuolistetaan ja kehitetään maa- ja metsätaloutta ja muita maaseutuelinkeinoja työllisyyden ja toimeentulon parantamiseksi ja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma yhteensovittaa maaseutua koskevia eri hallinnonalojen toimenpiteitä.

Osaamiskeskuspolitiikka ja -ohjelma = Paikallisten, alueellisten ja kansallisten voimavarojen, vahvuuksien ja erikoistumisen ja huippuosaaminen vahvistamista ja alueiden välisen yhteistyön ja työnjaon lisäämistä erityisohjelmalla tavoitteena edistää kansainvälisesti kilpailu-

kykyisen, korkeaa osaamista vaativan yritys- ja tutkimustoiminnan sijoittumista alueelle.

Rakenne- ja koheesiorahasto = Yhteisön alue-, rakenne- ja koheesio politiikan rahoittajia mm koheesiorahasto, Euroopan aluekehitysrahasto EAKR, Euroopan sosiaalirahasto ESR, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto EMOTR, Kalatalouden ohjaus- ja tukirahasto KOR, maaseuturahasto. Rahastot voivat vaihdella ohjelmakausittain. EMOTR ja KOR -rahastoja ei ole kaudella 2007-2013.

Saaristo-ohjelma = Saarten, järvien, jokien, meren ja rantavyöhykkeiden hyödyntämistä aluekehityksen ja maaseudun kehityksen tekijöinä.

Rakennerahastovarot = EY:n komission EY:n talousarvioista myöntämiä rakennerahastojen varoja.

Lähteinä mm.: Okko 1978, 4–8; Aluelait ja asetukset vv. 1966–2003; L 494/1981, Komiteamietintö 1986:6, 29–30; NordREFO 1988, 20–28; Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 31–35; VNK Julkaisuja 30/2004; Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/03; SM Julkaisu 10/2003, 8; VNK Julkaisu 2000/6, 173–188; L 602/2002; Euroopan unionin toimielimet, politiikat ja laajentaminen 2000; Vartiainen 1998.

LIITE 2**ALUEPOLITIIKAN SÄÄDÖSTEN KESKEINEN
SISÄLTÖ VUODESTA 1958 VUOTEEN 2002**

- Yksittäiset Pohjois-Suomea koskevat teollisuuden verohuojennukset ja yritysten tai elinkeinoalojen toimintaedellytyksiin kohdistuvat korko- ja verohuojennukset, rahoitus ja kuljetustuki (L 190/58, muut lait, asetukset ja VNP).
- Ensimmäinen varsinainen kehitysalueelainsäädäntö (vv. 1966–69) kohdistui varsinaisille kehitysalueille, tuki kehitysalueiden talouden edistämistä lähinnä teollistamis-, infrastruktuuri-, ja samansuuntaisella yleisellä talouspolitiikalla ja hyvinvointipalvelujen rakentamisella (L 243/66, lakiin liittyvät asetukset ja VN:n päätökset 1966–69; Komiteamietintö 1986:6, 33–34).
- Toinen kehitysalueelainsäädäntö (vv. 1970–73) tuki kehitysalueiden talouden edistämistä ja monipuolistamista keinoina hajasijoitus-, sijainninohjaus ja kasvukeskuspolitiikka, hyvinvointi- ja koulutuspalvelujen rakentaminen ja julkisen vallan ohjausvallan vahvistaminen. Vuonna 1971 perustettiin Kehitysalue rahasto Oy tukemaan kehitysaluepoliittisia toimia. (L 876/69, asetukset ja VN:n päätökset 1969–74; Komiteamietintö 1986:6, 34–35, L65/71).
- Vuosien 1975–1981 lailla tuettiin koko maan väestön elinolojen ja hyvinvoinnin tasapuolista kehittämistä ja alueellisen kehityksen edistämistä tietyn aluejaon puitteissa. Keinoina olivat tuotantotoiminnan tukeminen, infrastruktuuri-investoinnit, yritysten sijainnin ohjaus, julkisten palvelujen ohjaus ja koulutuspolitiikka. Kunnista tuli yksi aluepolitiikan kohdentaja. (L 451/75, lakiin liittyvät asetukset ja VN:n päätökset 1975–80; Komiteamietintö 1986:6, 36–37).
- Laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä (vv. 1981–87) korosti pitkäaikaisia rakenteellisia työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksia. Toimenpiteinä olivat yritysten sijainnin ohjaus, julkisten palvelujen suuntaaminen, yritystoiminnan yleisten edellytysten parantaminen ja tuotantotoiminnan tukeminen ja hallinnon alueellinen hajautus. Erityisongelmaisia alueita varten tuli erityisaluepolitiikka, jonka kohteeksi VN:n päätöksellä voitiin nimetä kunta/kunnan osa, jossa oli rakenteellisista syistä tai äkillisestä muutoksesta johtuva poikkeuksellisen korkea työttömyys tai elinkeinotoiminnan kehittämismahdollisuudet muutoin poikkeuksellisen vaikeat. (L 532/81, lakiin liittyvät asetukset ja VN:n päätökset; Komiteamietintö 1986:6, 29–30).
- Vuoden 1988 aluepolitiikkalaki painotti julkisen vallan toimintaa, jolla tasapainotetaan ja edistetään maan eri osien kehittämistä tavoitteina hyvinvoinnin, riittävän toimeentulon ja työpaikkojen tasainen ja

tasapuolinen turvaaminen koko maan väestölle, tuotantorakenteen uudistaminen ja monipuolistaminen, elinkeinoelämän edellytysten parantaminen. Keinoina olivat julkisten investointien ja palvelujen suuntaaminen, yritystoiminnan sijainnin ohjaus ja toimintaedellytysten parantaminen, teknologia- ja tietoyhteiskunnan kehittämistä edistävä koulutus- ja tutkimuspolitiikka, kunnan elinkeinopolitiikka, päätösvallan siirto alue- ja paikallistasolle ja alueellisiin ja paikallisiin lähtökohtiin perustuva omatoiminen kehittäminen. Maaseutu- ja saaristoalueitten ohella voitiin nimetä rakennemuutosalueita eli taantuvasta, yksipuolisesta rakenteesta kärsiviä teollisuuspaikkakuntia (L 1168/88, Komiteamietintö 1986:6, 30; VNP 36/90).

– 1990-luvun aluepolitiikkalaissa huomioitiin Euroopan yhdentyminen (ETA, EY, EU) ja Suomen EU-jäsenyys. EY:n aluepolitiikan alkuna pidetään Euroopan aluekehitysrahaston ja aluepoliittisen komitean perustamista vuonna 1975. Oikeudellinen perusta ja velvoite kirjattiin EY:n perustamissopimukseen vuonna 1987 taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevilla artikloilla (HE 55/2002, 18). Euroopan alueellistamiskeskustelun pohjana on Euroopan Yhteisön parlamentin 18.11.1988 laatima päätöslauselma ja peruskirja yhteisön aluepolitiikasta ja alueiden tehtävistä. Eurooppalaisen mitan mukaan Suomi periferia-alueineenkin oli varsin kehittynyt ja kansalliseen aluepolitiikkaan tuli muutoksia. Vapaaseen kilpailuun vaikuttavien valtion suorien tukien mahdollisuus väheni ja yritystoiminnan välillisten edellytysten tukeminen lisääntyi. Ratkaiseva arviointikriteeri ei ollut tuen muoto tai jakaja (valtio/kunta) vaan sen vaikutus. (Koivumaa & Varonen 1988, 103; Kultalahti 1988, 173-174; HE 1993).

– Vuosien 1993–2002 aluekehityslaisissa (L 1135/93) tavoitteina olivat maan eri alueiden omaehtoinen ja tasapainoinen kehittäminen turvaamalla väestön tärkeät peruspalvelut ja aluekehityksen kannalta tärkeä perusrakenne, uudistamalla alueiden tuotantorakennetta, parantamalla yritysten toimintaedellytyksiä, edistämällä uusien työpaikkojen syntymistä, ja vahvistamalla osaamisen perustaa ympäristön kestäväää kehitystä tukevalla tavalla. Aluepolitiikka kohdistui koko maahan kaikilla hallinnonaloilla ja tasa-arvon sijasta korostui tehokkuus. Aluekehitysvastuullisiksi tulivat valtion ohella kunnat. Aluekehitysviranomaiseksi nimettiin maakunnan edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta vastaava kuntayhtymä, maakunnan liitto, joka syrjäytti lääninhallituksen. Näin alueellisen omatoimisuuden hallinnolliset edellytykset paranivat ainakin teoreettisesti. Eri hallinnonalojen kehittämisvaroista kootusta aluekehitysrahasta tuli uusi väline. Käyttöä koordinoivat valtion keskus- ja aluehallinto, joka sai myös päätösvaltaa. Myöhemmin läänin kehittämisrahasta tuli maakunnan liiton allokoima maakunnan kehittämisraha, joka on valtion budjetissa ja jonka

valtioneuvosto jakaa alueittain (L 602/2002 § 20). EU-jäsenyys toi ohjelmaperusteisuuden ja NUTS-3-tukialuejaotuksen (Paasivirta 1991, 3). Sisäministeriö jakoi Suomen 88 talousalueeseen eli seutukuntaan. Varsinaisia valtioneuvoston päättämiä tukialueita olivat I, II ja III-tukialueet sekä tarvittaessa rakennemuutosalueet. EU-jaotuksena olivat 2-, 6- ja 5b-alueet.

– Uusimmassa, talouden kasvu- ja tehokkuustavoitteita korostavassa alueiden kehittämislaisissa (L 6027/2002) tavoitteina ovat alueiden tasapainoinen kehittäminen, kehittyneisyyserojen vähentäminen, kilpailukyky ja hyvinvointi luomalla edellytyksiä osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lakiin on kirjattu erilaistavan aluepolitiikan tarve ja Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteiden huomioiminen (L 602/2002; Hanell & Aalbo & Neubauer 2002:2, 45–46; SM Julkaisu 10/2003, 47-48). Aluekehitysvastuu on kunnilla ja valtiolla ja aluekehitysvastuuviranomaisena maakunnan liitto.

LIITE 3**HAASTATTELURUNKO****VASTAAJAN TIEDOT**

Nainen

Mies

Alue/seutukunta

Toimijataho

Asema toimijatahossa

Työhistorian pituus v.

Työkokemus aluekehitystyössä v.

ALUEKEHITYSTYÖ

1. Mitä aluekehitystyö ja siihen liittyvät hanketyö tarkoittavat?
2. Mitä osapuolia aluekehitys- ja hanketyössä yleensä on? Mitä osapuolia pitäisi olla?
3. Miten ja missä roolissa toteutat/toteutate aluekehitys- ja hanketyötä ja miksi?

HANKETYÖ

4. Kuvaa kokemustesi perusteella, mitä hanketyöprosessissa tapahtuu, kuka toimii ja miksi?
 - 4A. Hankeidea
 - 4B. Suunnittelu (tavoiteasettelu, resursointi, rahoitus)
 - 4C. Hankepäättös
 - 4D. Hankkeen toteutus (konkreettiset toimenpiteet ja hankkeen ohjaus)
 - 4E. Arviointi (arvioinnin kriteerit ja mittarit)
 - 4F. Raportointi
 - 4G. Hankkeen päättäminen ja jatkotoimet

VALTA

5. Mitä valta tarkoittaa? Mitä valta tarkoittaa aluekehitys- ja hanketyössä?
6. Mitkä ovat vallan osapuolet?
7. Kuka käyttää valtaa?
8. Mihin valta perustuu? Mitkä asiat tai tekijät mahdollistavat vallankäytön?
9. Miten valta ilmenee?
 - 9A1. Yleensä aluekehitystyössä
 - 9B1. Ohjelmatyössä
 - 9C1. Hanketyön eri vaiheissa: 9Ca hankeidea, 9Cb suunnittelu (tavoiteasettelu, resursointi, rahoitus), 9Cc hankepäättös, 9Cd hankkeen toteutus (konkreettiset toimenpiteet ja hankkeen ohjaus), 9Ce arviointi (arvioinnin kriteerit ja mittarit), 9Cf raportointi,

9Cg hankkeen päättäminen ja jatkotoimet

VASTUU

10. Mitä tarkoittaa vastuu? Mitä vastuu tarkoittaa aluekehitys- ja hanketyössä
11. Ketkä/mitkä ovat vastuun osapuolet? Kenelle vastuu kuuluu, pitäisi kuulua?
12. Miten vastuu ilmenee aluekehitystyössä, ohjelmatyössä ja hanketyössä?
13. Kuka ottaa/kantaa vastuuta ja mistä ja mihin se perustuu?
14. Millä edellytyksillä vastuu on mahdollista ottaa/kantaa?
- 14A. Yleensä aluekehitystyössä
- 14B. Ohjelmatyössä
- 14C. Hanketyön eri vaiheissa: 14Ca hankeidea, 14Cb suunnittelu (tavoitteet, resurssit, rahoitus), 14Cc hankepääätös, 14Cd hankkeen toteutus (konkreettiset toimenpiteet ja hankkeen ohjaus), 14Ce arviointi (arviointin kriteerit ja mittarit), 14Cf raportointi, 14Cg hankkeen päättäminen ja jatkotoimet

MERKITYS

15. Valta-vastuu –tarkastelun merkitys aluekehitys- ja hanketyön kannalta ja kuntatason kannalta?
- 15A. On merkitystä, koska
- 15B. Ei ole merkitystä, koska
16. Toteutuvatko valta-vastuusuhteet ja –roolit sellaisina kuin ne poliittisissa keskusteluissa, lainsäädännössä ja ohjelma-asiakirjoissa esitetään?
17. Kohtaavatko valta ja vastuu? Pitääkö jotakin muuttaa, miksi ja kenen?
18. Ovatko omaehtoiselle alueiden vahvuuksiin perustuvalla aluekehitystyölle edellytykset?

LIITE 4

HAASTATTELUN HAVAINTOJEN KOONTILOMAKE						
	RAKENTEELINEN		TOIMINNALLINEN			
	MÄÄRÄYSVALTA		VAIKUTUSVALTA			
Vallan peruste	Aluelainsäädäntö Aluekehitysohjelma	Byrokraatian, tiedon, resurssien kontrolli	Asema ja status järjestelmässä	Aluepolitiikka ja -strategia osallisuus	Ohjelma- ja hanketyö- osallisuus, kumppanuus ja persoonallisuustekijät	Asiantuntijuus-, professionaalisuus-
PROSESSII VAIHE						
Suunnittelu						
Päätös						
Toteutus						
Arviointi						
Raportointi						
Päätännäinen						
Vastuun peruste	Normeerattu, muodollinen vastuu, vastuutus ja vastuulle antaminen	Organisaatiosoi- nen vastuu- ja tilivelvollisuus	Virka- ja asema- vastuu ja aseman kautta sitoutuminen	Polittinen vastuu	Toimijatasoinen toiminta- talous- ja sopimusvas- tuu, vastuunotto, toimin- nan kautta sitoutuminen	Vastuunurto Vastuu itsessään Moraalinen ja professionaalinen vastuu
PROSESSII VAIHE						
Suunnittelu						
Päätös						
Toteutus						
Arviointi						
Raportointi						
Päätännäinen						
			PASSIIVINEN VASTUU			AKTIIVINEN VASTUU