



Pekka Juntunen

# POLITIKOINTIA JA REVIIRI-INTRESSEJÄ

– Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten  
hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston  
yhteiskuntatieteiden tiedekunnan suostumuksella  
esitetään julkisesti tarkastettavaksi  
Lapin yliopiston Castrén-salissa  
perjantaina 17.12.2010 kello 12

Lapin yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Copyright: Pekka Juntunen  
Jakelu: Lapin yliopistokustannus  
PL 8123  
FI-96101 Rovaniemi

puh. + 358 (0)40 821 4242 , fax + 358 16 362 932  
julkaisu@ulapland.fi  
www.ulapland.fi/lup

Painettu  
ISBN 978-952-484-398-0  
ISSN 0788-7604

pdf  
ISBN 978-952-484-416-1  
ISSN 1796-6310  
www.ulapland.fi/unipub/actanet

## Tiivistelmä

Juntunen Pekka

POLITIKOINTIA JA REVIIRI-INTRESSEJÄ – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa

Rovaniemi: Lapin yliopisto 2010, 255 s., Acta Universitatis Lapponiensis 195

Väitöskirja: Lapin yliopisto

ISSN 0788-7604

ISBN 978-952-484-398-0

Tutkimuksen tehtävänä on tarkastella puolueiden hallintoideologioita sekä virkamiesten hallintoajattelua aluehallintouudistuksiin kohdistuneen hallintopoliitikan lähteinä. Tähän keskeisesti liittyen työssä tuodaan esiin sellaisia poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä, joiden nähdään olevan toimijoiden hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla.

Vastaavaa lähestymistapaa ei ole aiemmin käytetty suomalaisia aluehallintouudistuksia tarkasteltaessa – hallintouudistusten ja politiikan välistä suhdetta on ylipäänsä tutkittu Suomen oloissa erittäin vähän. Tutkimus tuo näin esiin vaihtoehtoisen tavan tarkastella hallinnon uudistustyötä – tutkimuksen näkökulma asemoidaan julkisen toiminnan analyysin kenttään.

Tutkimuksen empirinen osio on rajattu 1990-luvun aluehallintouudistuksiin sekä 2000-luvun uudistusten osalta Kainuun hallintokokeiluun.

Tutkimuksen keskeisimpiä johtopäätöksiä on, että tehdyissä uudistuksissa hallintoideologioiden ja hallintoajattelun puhdas merkitys on usein heikentynyt poliittisten ja hallinnollisten kompromissien takia. Poliittisesti kovin radikaaleihin uudistusratkaisuihin ei ole ollut ylipäänsä mahdollisuutta – aluehallinnon kokonaisratkaisun puuttuminen lienee yksi selvimmistä esimerkeistä.

Aluehallinnon uudistusratkaisut ovat puolueille ja eri hallinnonaloille tärkeitä erityisesti silloin, kun kysymys on poliittisen tai hallinnollisen vallan ja resurssien jaosta. Hallintoideologiat näyttävät tässä yhteydessä usein puolueiden välisenä politikointina, ja hallintoajattelu vastaavasti hallintosektoreiden reviiiri-intresseinä.

Puolueet ovat pyrkineet linjaamaan aluehallintouudistuksia hallintoideologioidensa ohjaamina, mutta poliittiset kompromissit esimerkiksi hallituspuolueiden välillä ovat himmentäneet tätä ideologisuutta toteutuneessa hallintopoliitikassa. Ministeriöiden avainvirkamiehet ovat puolustaneet usein omaa sektoriaan tai oman hallinnonalansa reviiiriä yhdessä rintamassa yhteisen intressin mukaisesti. Joissakin aluehallintouudistuksissa yksittäisen virkamiiehen hallintoajattelu on kanavoitunut keskeisesti uudistuslinjauksiin ja lopulta jopa konkreettisiin uudistusratkaisuihin.

Suomalaisen hallinnon tutkimuksen näkökulmasta työn sanoma on, että julkisen toimintapolitiikan tarkastelun painoarvoa olisi syytä lisätä suhteessa perinteisimpiin hallinnon tutkimuksen kenttiin. Poliittikkaprosessiin ja toimijoihin kohdistuva tutkimus antaa relevantin vaihtoehdon julkishallinnon uudistusten tarkasteluun.

Avainsanat: Hallintoideologiat, hallintoajattelu, aluehallinto, aluehallintouudistukset, hallinnon kehittäminen, julkinen toimintapolitiikka

## Abstract

Juntunen Pekka

POLITICIZING AND TERRITORIAL INTERESTS – Parties' Administrative Ideologies and Authorities' Administrative Thinking in the Reform Project for Regional Administration

Rovaniemi: University of Lapland, 2010, 255 pp., Acta Universitatis Lapponiensis 195

Dissertation: University of Lapland

ISSN 0788-7604

ISBN 978-952-484-398-0

The purpose of the research is to examine the administrative ideologies of parties and the administrative thinking of authorities as sources of administrative politics used in the reforms of regional administration. The work also brings out political and administrative facts and interests that are considered to be in the background of the administrative ideologies and thinking of actors.

An approach of this kind has not previously been used in the examination of Finnish reforms of regional administration – in general, very little research has been conducted on the relation between administrative reforms and politics in Finland. The research thus presents an alternative way to examine administrative reform activities. The perspective of the study builds on the analysis of public policy.

The empirical part of the study deals with the reforms of regional administration made in the 1990s and the regional self-government experiment made in Kainuu in the 2000s.

One of the central conclusions is that the genuine meaning of administrative ideologies and thinking behind reforms often fades as a result of political and administrative compromises. Truly radical reforms have not been possible politically – perhaps one of the most obvious examples of this is the fact that there is no comprehensive solution for regional administration.

Reforms of regional administration are important for parties and fields of administration especially during the allocation of political or administrative power and resources. In this context, administrative ideologies materialize in politicizing between parties and administrative thinking materializes in defending the territorial interests of administrative sectors.

Parties have attempted to outline reforms in regional administration according to their administrative ideologies, but political compromises e.g. between the ruling parties have weakened these ideologies in the realized administrative politics. The key officials of ministries have often defended their sectors or their administrative territories in unison and driven by a common interest. In some reforms of regional administration, an individual official has focused his or her administrative thinking strongly on reform policies, which has finally even led to concrete reforms.

From the perspective of Finnish administrative research, the study shows that the examination of public policy should be given more weight in relation to the more traditional fields of administrative research. Research on the political process and actors provides a relevant option in the examination of reforms within public administration.

Key words: Administrative ideologies, administrative thinking, regional administration, reforms of regional administration, administrative development, public policy

## Sisälllys

Esipuhe.....	9
I Johdanto .....	11
1 Tutkimuksen taustaa .....	11
2 Aiheeseen liittyviä julkaisuja .....	16
3 Tutkimuksen rakenne .....	20
II Tutkimuksen perusvalinnat .....	22
1 Tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet.....	22
2 Tutkimuksen teoreettinen asettelu .....	24
3 Tutkimuksen asemointi .....	29
3.1 Public policy julkisen toiminnan analyysina .....	31
3.2 Policy-analyysi julkishallinnon tutkimuksessa.....	34
3.3 Tutkimuksen asemointi suhteessa tutkimusasetteluun .....	36
III Hallinto ja politiikka tutkimuskohteina .....	38
1 Poliitiikka – policya ja politicsia.....	38
2 Klassinen hallintotiede hallinnon ja politiikan suhteen tarkastelussa ..	41
3 Virkamiesten ja poliitikkojen rooleista .....	45
4 Hallinnollis-poliittisen järjestelmän toiminnasta.....	54
4.1 Järjestelmän käsitteestä ja toimijoista .....	54
4.2 Hallinnon ja politiikan suhteesta järjestelmässä.....	59
4.3 Poliitiikan roolista julkishallinnon kehittämisessä.....	70
IV Aluehallinto tutkimusympäristönä .....	75
1 Aluehallinto suomalaisessa hallintojärjestelmässä.....	75
1.1 Aluehallinto käsitteenä .....	75
1.2 Erityispiirteinen suomalainen aluehallinto .....	77
2 Aluehallinto muutoksessa 1990-luvulla .....	85
2.1 Hallinnon 1990-luvun toimintaympäristön muutoksesta .....	85
2.2 New Public Management hallintouudistusten taustatekijänä ..	90
2.3 1990-luvun aluehallintouudistusten kaksi vaihetta .....	95
3 2000-luvun aluehallinto: keskustelua ja kritiikkiä, kokeilua ja	
korjausliikettä.....	107
3.1 Aluehallintoon kohdistunutta keskustelua ja kritiikkiä .....	107
3.2 Kainuun hallintokokeilu .....	114
3.3 ALKU – Aluehallinto kehittyy ja uudistuu .....	116
V Empiirinen tutkimusmenetelmä sekä tiedonhankinta .....	121

VI	Aluehallinto politiikan ja hallinnon uudistuskohteena .....	126
1	Aluehallintouudistusten areenoita ja toimijoita .....	126
1.1	Uudistusten ensimmäinen vaihe 1992–1995 .....	130
1.2	Uudistusten toinen vaihe 1995–1997.....	147
1.3	Kainuun hallintokokeilu 2000-luvulla.....	163
2	Uudistukset poliittisten ja hallinnollisten intressien näkökulmasta ....	170
2.1	Maakuntahallinto poliittisena vedenjakajana .....	170
2.2	Virkamiehet keskushallinnon otteen pitäjinä .....	184
VII	Hallintoideologiat ja hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa.....	189
1	Hallintoideologiat, hallintoajattelu ja hallintopolitiikka .....	189
2	Hallintoideologiat hallintopolitiikan lähteenä.....	196
3	Hallintoajattelu hallintopolitiikan lähteenä.....	204
VIII	Johtopäätökset .....	212
1	Politikointia ja reviiiri-intressejä .....	212
2	Poliittis-hallinnollista lähestymistapaa hallintouudistusten tarkasteluun .....	227
	Lähteet .....	232
	Liite .....	254

## Kuvioluettelo

Kuvio 1.	Tutkimuksen teoreettinen perusasettelu. ....	24
Kuvio 2.	Tutkimuksen asemointi suhteessa tutkimuksen perusasetteluun.....	37
Kuvio 3.	Kansanvallan komentoketju. ....	60
Kuvio 4.	Perinteinen ohjausajattelu.....	65
Kuvio 5.	Poliittisten päätöksentekijöiden hallintoon kohdistama ohjaus. ....	66
Kuvio 6.	Parlamentaaris-korporatiivis-hallinnollinen poliittinen kenttä. ....	69
Kuvio 7.	Valtion aluehallinto ja kunnallinen aluehallinto osana Suomen hallintojärjestelmää. ....	75
Kuvio 8.	Hallintoideologioiden, hallintoajattelun ja hallintopolitiikan keskinäistä jäsentelyä.....	195
Kuvio 9.	Aluehallinnon uudistuspolitiikan ideologiset juuret.....	220
Kuvio 10.	Aluehallinnon uudistamisen ristiriidat sekä niiden selitykset. ....	223





## Esipuhe

Minulla on tässä yhteydessä ilo kiittää muutamia väitöskirjan sekä tohtorintutkiminnon valmistumiseen vaikuttaneita henkilöitä ja tahoja.

Ensimmäiseksi kiitän professori Jari Stenvallia siitä, että houkuttelit minut maisteriksi valmistumiseni jälkeen jäämään tiedeyhteisön jäseneksi ja aloittelemaan tohtoriopintoja. Olet järjestänyt minulle monia tutkimus- ja opetustehtäviä yliopistossa, hankkinut tutkimusrahoitusta sekä toiminut pääohjaajanani väitöskirjassa. Nämä ovat olleet suuria panostuksia tutkijan tielläni.

Professori Arto Haveria kiitän siitä, että ideoit aikoinaan jo seminaarivaiheessa tutkimukselleni aihepiiriä. Kysyessäni aiheetta, jossa yhdistyisivät hallinnon ja politiikan tutkimus, ohjasit tarkastelemaan 1990-luvun aluehallintouudistusten poliittisia ulottuvuuksia. Tämä aihepiiri kantoi edelleen niin pro gradu -tutkimukseen kuin viimein tähän opinnäytteiden huipentumaan.

Professori Juhani Nikkilää kiitän mielenkiintoisista luentosarjoista Lapin yliopiston avoimella puolella lukuvuonna 1996–1997. Voi sanoa, että löysin hallintotieteen omaksi alakseni näiden luentojen kautta. Luennoistasi innostuneina hain syksyllä 1997 hallintotieteen pääaineopiskelijaksi. Luentosi olivat myös parasta mahdollista preppausta yliopiston pääsykokeita varten.

Professori Risto Harisaloa kiitän patistelemisesta väitöskirjan eri teko-vaiheissa. Ajoittaiset utelusi väitöskirjan tilanteesta laittoivat monta kertaa vauhtia tähän prosessiin.

Jari Stenvallin lisäksi kiitän professori Antti Syväjärveä tutkimukseni loppusuoran ohjaamisesta. Kiitän Anttia myös kustoksena toimimisesta väitöstilaisuudessani. Risto Harisalo ja Arto Haveri saavat suuret kiitokseni väitöskirjan esitarkastajina – antamanne esitarkastuslausunto ruoski oikealla tavalla parantamaan väitöskirjan tasoa. Kiitän vastaväittäjäni, professori Markku Temmestä, hyvistä ja mielenkiintoisista keskusteluista väittelyvaiheessa.

Lapin yliopiston yhteiskuntatutkimuksen laitoksen ja siellä erityisesti hallintotieteen väki ansaitsee kiitokseni työtoveruudesta! Toimistosihteerit Ritva Lahtista kiitän väitöskirjan taittamisesta, graafinen suunnittelija Niina Huuskosta kannen visuaalisesta toteutuksesta sekä kielenkääntäjä Aimo Tattaria tiivistelmän kääntämisestä englanniksi.

Tutkimuksen alkuvaiheessa sain rahoitusta VALHAL II -tutkijakoulun puitteissa. Väitöskirjan käsikirjoituksen viimeistelyvaiheessa sain rehtorin apurahaa Lapin yliopistosta. Kiitän näistä taloudellisista panoksista!

Kiitän pitkin Suomea levittäytynyttä kaverei- ja ystäväpiiriäni erinäisistä, väitöskirjan puurtamisen vastapainoksi kehitetyistä aktiviteeteista. Erityiskiitokset tässä yhteydessä menevät Aslakille (R.I.P.) Rovaniemen aikaisista meiningeistä.

Lopuksi kiitän tuesta, kannustuksesta, ymmärtämisestä ja myötäelämisestä vanhempiani Leenaa ja Niiloa sekä perhettäni, vaimoani Miaa ja tyttärentäni Meijaa. Omistan tämän työn saavutuksistani suurimmalle, rakkaalle tyttärelleeni.

Valmis väitöskirja tuntuu yhtä mahtavalta kuin hieno haetarishow humppakeikalla.

Pietarissa, YK:n päivänä 24.10.2010

Pekka Juntunen

# I Johdanto

## 1 Tutkimuksen taustaa

Missä määrin hallinnon uudistaminen<sup>1</sup> on sidonnaista poliittisiin tai hallinnollisiin intresseihin? Miten merkityksellisiä hallinnon uudistamiseen liittyvät ratkaisut ovat poliittisille puolueille tai hallinnolle? Kuinka suuri rooli puolueiden hallintoideologioilla tai virkamiehistön hallintoajattelulla on hallinnon uudistuspolitiikassa? Näitä kysymyksiä on tarkasteltu yllättävän vähän suomalaisessa hallintouudistuksiin liittyvässä tutkimuskirjallisuudessa<sup>2</sup>. Tämä tutkimus pyrkii tuomaan näihin kysymyksiin ainakin osittaisia vastauksia aluehallintouudistusten osalta. Tarkasteluajanjaksoina ovat 1990-luku sekä 2000-luvun alku.

Ennen 1990-lukua aluehallinnon uudistaminen oli Suomen hallinnon kehittämisen historiassa ”suurten sanojen ja pienten saavutusten politiikkaa”, kuten Stenvall<sup>3</sup> on todennut. Monet kehittämislinjaukset<sup>4</sup> ovat jääneet vuosikymmenten saatossa vain komiteamietintöjen sivuille erilaisiksi kartoiksi ja suunnitelmiksi, kun visiot uudesta aluehallinnosta ovat kääntyneet tappioiksi viimeistään poliittisessa päätöksenteossa. Aluehallinnon linjaukset ovat siis jääneet monesti ilman poliittista ratkaisua. Yksi syy tähän lienee se, että perinteisesti hallinnon kehittämistyöllä on ollut verraten löysät yhteydet poliittiseen päätöksentekoon<sup>5</sup>. Onkin oletettavissa, että hallinnon ja politiikan intressit ovat jääneet usein yh-

---

1 Hallinnon uudistamisella tarkoitetaan toimintaa, joka koostuu sellaisista tietoisista teoista, joiden tavoitteena on muuttaa julkisen hallinnon rakenteita ja prosesseja (ks. Pollitt & Bouckaert 2004, 8). Tämä määritelmä paljastaa hallinnon uudistamisen tavoitteellisen luonteen (Airaksinen 2009, 37).

2 Tiihonen (2006, 45–46) toteaa, että monet 1980- ja 1990-luvuilla toteutetut laajat hallintouudistukset ovat hallinnon syvärakenteita koskettaessaan heijastuneet muun muassa politiikan ja hallinnon rationaalisuusoletuksiin, poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon työnjakoon sekä politiikan ja hallinnon väliin valtasuhteisiin. Tutkijat ovat olleet kuitenkin varovaisia arvioidessaan näitä kysymyksiä.

3 Stenvall (1999, 1)

4 Stenvallin (1999, 1) mainitsemat aluejaon uudistaminen sekä aluetason tehtävien yhteen kokoaminen ovat tästä tyypillisiä esimerkkejä. Suurempia poliittisia kiistakapuloita ovat olleet maakuntaitsehallinto sekä lääninhallinnon demokratisointi; ks. myös Kirkinen (1996, 122).

5 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 123)

teensovittamattomiksi, ja poliittiset päätökset on tehty pitkälti poliittisista lähtökohdista. Poliitikalla on siis ollut vähäisempi rooli uudistusten valmisteluvaiheessa mutta ratkaiseva rooli niistä päätettäessä. Kirkisen<sup>6</sup> arvioiden mukaan hallinnon uudistamiseen liittyvät poliittiset ratkaisut ovat olleet koko Suomen itsenäisyyden ajan sidottuna suurimpien poliitisten puolueiden valtopoliittisten intressien ajamiseen – myös monista aluehallinnon uudistamislinjoista on muodostunut vuosikymmenten kuluessa enemmänkin puoluepoliittisen valtapelin laskelmointiaiheita.

Osittain edellä mainituista poliittisista syistä johtuen sekä toisekseen muiden hallintotasojen puristuksessa suomalainen aluehallinto jäi hallinnon kehittämisen kohteena ”väliinputoajan” asemaan<sup>7</sup> siihen asti, kunnes 1990-luvusta tuli ”muutoksien määrällä ja kattavuudella arvioituna aluehallinnon vuosikymmen<sup>8</sup>”.

Vuonna 1987 Harri Holkerin hallituksen aikaan alkanut ja käytännön ratkaisujen osalta seuraavalle vuosikymmenelle ajoittunut hallinnon uudistusaalto<sup>9</sup> oli poikkeuksellinen vaihe Suomen hallinnon historiassa. Kysymyksessä oli ensimmäinen itsenäisen Suomen hallintokoneiston laajempi uudistusten kokonaisuus, joka tähtäsi hallinnon ja sen toimintatapojen uudistamiseen. Hallinnon uudistusaallon teki merkittäväksi myös se, että perinteinen suomalainen hallintotraditio joutui ensimmäistä kertaa toden teolla muutoksen kohteeksi.<sup>10</sup> Hallintouudistuksia siivitti niiden nousu hallitusten poliittisille agendoille – 1990-luvun hallintoreformit<sup>11</sup> poikkeavat Suomen itsenäisyyden ajan aikaisemmista uudistuksista myös jäntevemmän poliittisen ohjauksen osalta. Tämän lisäksi

---

6 ks. Kirkinen (1996, 123–124)

7 ks. Temmes (1994a, 92)

8 kuten Niemi-Lilahti ym. (2002, 6) toteavat

9 Temmeks (2004) mukaan voidaan puhua 1990-luvun uudistusaallosta, vaikka ulkomaisten asiantuntijoiden (ks. esim. Pollitt et al. 1997b) arvioissa Suomen uudistukset ovat verrattain maltillisia ja poikkeuksellisen yksimielisesti toteutettuja. Uudistusaallosta voidaan puhua, koska uudistukset koskivat laajalla rintamalla kaikkia hallinnonhaaroja ja -tasoja, ja koska uudistusten takana olivat poikkeuksellisen vahvasti kansainväliset esikuvat. Hallintouudistusten aalto muutti julkishallinnossa monia hallintokoneiston elementtejä, joista keskeiseksi voidaan lukea hallintokoneiston rakenteet, ohjausjärjestelmät, henkilöstöpolitiikka sekä hallintokulttuurin sisältöön vaikuttavat hyvän hallinnon periaatteet (Temmes 1996, 90–91).

10 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 11)

11 ”Reformi” (engl. ”reform”) toimii tutkimuksessa synonyymina ”uudistus”-sanalle.

aikaisempaa laajemmin omaksutut hallintokoneiston ulkoiset vaikutteet olivat keskeinen tekijä hallintouudistusten kannalta.<sup>12</sup>

Ominaista 1990-luvun hallintouudistuksille oli, että ne ajoittuivat niin yhteiskuntamme sisäisen kuin ulkoisen kehityksen murrosvaiheeseen<sup>13</sup>. Jo 1980-luvulla paineet hallinnon uudistamista kohtaan kasvoivat erityisesti hyvinvointivaltion rahoitusongelmien, julkisen sektorin toimivuutta ja tuloksellisuuden parantamista koskevien vaatimusten sekä hallinnon kotimaisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutosten myötä. Pyrkimyksiä hallinnon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseen edesauttoi syvä taloudellinen lama, johon Suomi joutui 1990-luvun alussa.<sup>14</sup> Temmes<sup>15</sup> huomauttaa tässä yhteydessä, että 1990-luvun hallintouudistuksiin vaikuttaneet lähtökohdat on tärkeää jakaa lyhyen ja pitkän aikavälin ongelmiin. Lyhyen aikavälin ongelmat, jotka olivat seurausta lamasta, on hyvä nähdä erillään pitkän aikavälin ongelmista, jotka johtuivat hyvinvointivaltion vanhentuneiden rakenteiden, järjestelmien ja hallintokulttuurin uudistamistarpeista.

Hallinnon kehittämisen kansainväliset esimerkit muodostuivat Suomen hallintokoneistolle merkittäväksi aikakautena, jolloin monet poliittiset ja taloudelliset tekijät muuttivat maailman järjestystä ja maamme kansainvälistä asemaa. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos, etenkin Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta, vaati hallinnolta uudenlaista mukautumista. Maamme hallinto sai jo osaksi ennen tätä vaikutteita myös muista hallinnon kehittämisen kansainvälisistä malleista, muun muassa monista läntisen Euroopan maissa jo paljon aiemmin aloitetuista hallinnon laajamittaisista uudistuksista.<sup>16</sup> Muissa Pohjoismaissa käytyjen hallinnon kehittämiskeskusteluiden lisäksi aluekehittämisen eurooppalaiseen ulottuvuuteen kuuluvat iskusanat ”Alueiden Eurooppa” ja ”regionalisaatio” toivat uusia näkökulmia suomalaisiin aluehallinnon uudistamista koskeviin keskusteluihin.

---

12 ks. Temmes (1994a, 42)

13 Yleisesti ottaen hallinnon uudistamisessa on pohjimmiltaan kyse tarpeesta muokata hallintoa vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten seurauksia. Hallintouudistusten lähtökohtana voidaan siis nähdä yhteiskunnallisessa ympäristössä tapahtuneet muutokset; ks. esim. Airaksinen (2009, 39) sekä Vartola (2004, 55).

14 ks. esim. Saukkonen (2008a)

15 Temmes (1994a, 22)

16 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 13–14), myös Temmes (1994b)

1990-luvun hallinnon uudistustyön lähtölaukauksena on pidetty hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan perustamista Holkerin hallituksessa (1987–1991). Uudistustoiminta jatkui Esko Ahon hallituksen (1991–1995) sekä Paavo Lipposen I hallituksen (1995–1999) aikana. Aluksi hajanaisempi hallinnon uudistustyö jäntevoityi vuosikymmenen kuluessa kokonaiseksi hallinnonuudistusohjelmaksi<sup>17</sup>, jolle löytyi rakenne, tavoitteet ja poliittinen tuki. Holkerin hallituksen aikaan valtioneuvoston alulle laittamat kolme pääreformia (liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus sekä valtionosuus-vapaakuntauudistus) muodostuivat 1990-luvun hallinnon uudistusaallon keskeisimmiksi hankkeiksi. Pääreformien yhteydessä toteutettiin myös muita, osaksi pääreformien tukevia ja täydentäviä uudistuksia, joihin luetaan myös alue-tason hallinnon uudistaminen.<sup>18</sup>

1990-luvun aluehallintouudistukset voidaan jakaa kahteen vaiheeseen, joista ensimmäinen sijoittuu Ahon hallituksen aikakaudelle. Valtioneuvoston tammikuussa 1992 asettama maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishanke linjasi pitkälti koko 1990-luvun aluehallinnon uudistamisen suuntaa. Valtion aluehallinnon osahankkeen selvitysmies esitti raportissaan<sup>19</sup> muun muassa suurläänejä sekä alueellisten ympäristökeskusten, työvoimapiirien ja elinkeinopiirien perustamista. Alueelliset ympäristökeskukset perustettiin samalla hallituskaudella vuonna 1995. Maakuntahallinnon osahankkeen selvityksen<sup>20</sup> pohjalta aluekehitystehtävät siirrettiin lääninhallituksilta uudentyyppisille maakunnan liitoille vuoden 1994 alusta. Uudistuksen toisessa vaiheessa, Lipposen I hallituksen aikana, Aluehallinto 2000 -hankkeen linjausten<sup>21</sup> mukaisesti toteutettiin vuonna 1997 suurlääni-uudistus, perustettiin työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset) sekä mukautettiin valtion aluehallinnon aluejakoja maakuntajaon pohjalle. Ahon ja Lipposen halli-

---

17 Kokonaisesta hallinnonuudistusohjelmasta voitiin puhua Temmeksen ja Kiviniemen (1997, 121–122) mukaan sen myötä, kun pääreformien sisältö ja linjat alkoivat hahmottua, ja hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta ohjasi uudistustyötä. Tultaessa pidemmälle 1990-lukua hallintouudistukset täsmentyivät kohtalaisen kiinteänä kokonaisuutena ohjatuksi hallinnon kehittämissohjelmaksi.

18 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 18–19)

19 ks. Komiteanmietintö (1992:33)

20 ks. Komiteanmietintö (1992:34)

21 ks. Komiteanmietintö (1996:7) sekä Komiteanmietintö (1997:2)

tusten toiminnoissa onkin nähtävissä selvää jatkumoa valtion aluehallinnon uudistamisen osalta.

Lipposen II hallituksen (1999–2003) aikana aloitettiin ”hallitusohjelman ulkopuolelta”<sup>22</sup> Kainuun hallintokokeilu. Kysymyksessä on historiallinen kokeilu, jossa perinteisesti valtion keskushallinnolle ja niiden alueellisille toimijoille kuulunutta päätös- ja ohjausvaltaa annettiin ensimmäistä kertaa kansanvaltaisesti valitulle maakuntavaltuustolle. Kainuun maakunnalla on hallintokokeilun myötä eräänlainen ”itsehallinto”, jossa valtio on luovuttanut maakunnalle vallan päättää aluekehitysmäärärahojen käytöstä, ja alueen kunnat ovat luovuttaneet maakunnalle järjestämisvastuun alueella toteutettavista sosiaali- ja terveystalv palveluista, keskiasteen koulutuksesta sekä elinkeinopolitiikasta<sup>23</sup>.

Uuden vuosituhatosen ensimmäisellä vuosikymmenellä keskustelu suomalaisen aluehallinnon tilasta oli voimissaan, koska 1990-luvun uudistusaallon vaikutukset sekä toisaalta tuolloin ratkaisematta jääneet kysymykset loivat paineita aluehallinnon rakenteiden uudelleenorganisoinnille. Kysymykset suomalaisen aluehallinnon tarkoituksenmukaisuudesta ja toimivuudesta nousivat esiin monissa tutkimuksissa ja kirjoituksissa, jotka käsitelivät 1990-luvun uudistusten ”onnistumisia ja epäonnistumisia” sekä aluehallinnon tulevaisuuden haasteita<sup>24</sup>. Keskustelujen aiheita on ollut monia, ja ne ovat ulottuneet aluehallinnon kokonaisuudesta aina yksittäisten toimijoiden rooliin ja asemaan.

1990-luvun uudistuksista jäi 2000-luvulle perinnöksi tarve uudistaa aluehallintoa kokonaisratkaisulla osittaisten uudistusten sijaan<sup>25</sup>. Paine aluehallinnon uudelleenarvioinnille on voimistunut osaltaan myös kuntakentän voimakkaiden muutosten, erityisesti kunta- ja palvelurakennemuudistuksen<sup>26</sup> myötä. Tarve aluehallinnon kokonaisratkaisulle on ollut 2000-luvulla suurempi kuin koskaan aikaisemmin.

---

22 ks. Hallitusohjelma (1999)

23 ks. esim. Kainuun maakunta (2010)

24 ks. esim. Niemi-Iilahi ym. (2002); Temmes (2003); Leinonen & Juntunen (2007); Stenvall ym. (2007)

25 Yleisesti ottaen hallintoreformi voi pohjautua joko vähittäiseen tai kokonaisvaltaiseen uudistamiseen. Vähittäisessä strategiassa uudistamiseen suhtaudutaan korjailevasti siten, että korjaavia toimintatapoja rakennetaan olemassa olevien päälle ja sisään. Kokonaisvaltaisen uudistamisen strategiassa puolestaan nähdään, että koko kohteena oleva järjestelmä tms. on purettava ja rakennettava uudelleen; ks. esim. Jännti ym. (2010, 208).

26 ks. kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta esim. Stenvall ym. (2009)

Tuorein pyrkimys rakentaa aluehallinnon kokonaisratkaisua esitettiin alkuaan Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2010)<sup>27</sup> ohjelmassa<sup>28</sup>, jossa otettiin vahvasti kantaa valtion aluehallinnon järjestämiseen muun muassa aluehallinnon toimijoiden välisen työnjaon, aluejakojen sekä lääninhallinnon tehtävien uudelleenorganisoinnin osalta. Hallitusohjelmassa olevien linjausten johdosta syksyllä 2007 käynnistettiin valtion aluehallinnon uudistamishanke *ALKU – Aluehallinto kehittyy ja uudistuu*. Uudistamishankkeen<sup>29</sup> myötä valtion aluehallinto koottiin vuoden 2010 alusta kahteen viranomaiseen, joihin lääninhallitusten, työvoimaja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupevirastojen, tiepiirien sekä työsuojelupiirien tehtävät organisoitiin uudelleen. Uusien viranomaisten nimet ovat *Aluehallintovirasto (AVI)* sekä *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)*. Kysymys on keskeisesti hallinnon toimialueiden mittakaavan kasvattamisesta<sup>30</sup> voimakkaalla valtion aluehallinnon keskittämisellä. Samalla maakuntien liittojen statusta pyritään nostamaan aluekehittäjänä.

## 2 Aiheeseen liittyviä julkaisuja

Laajempi ja systemaattisempi kiinnostus hallinnon ja erityisesti hallintouudistusten arviointia kohtaan heräsi Suomessa samoihin aikoihin, kun hallintoa alettiin voimakkaasti uudistaa<sup>31</sup>. Tarvetta oli erityisesti tutki-

27 Kesäkuun 2010 lopulla Vanhasen tilalle pääministeriksi tuli Mari Kiviniemi, jonka hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle 22.6.2010. Tiedonannon mukaan Kiviniemen hallitus jatkoi edellisen hallitusohjelman sekä Vanhasen II hallituksen päätösten toteuttamista.

28 ks. Hallitusohjelma (2007)

29 ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b); Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi (HE 59/2009); Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009); Laki aluehallintovirastoista (896/2009); Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009); Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009); Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (910/2009)

30 ks. Karppi ym. (2010, 17)

31 Ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 10) sekä Temmes & Kiviniemi (1995, 58), jotka toteavat, että arvioinnin lisääntyminen lienee johtunut pääosin hallinnon uudistuspolitiikan aktiivisuudesta. Hallinnon kehitystä ja hallintouudistuksia käsitellessä julkaisujen



muksille, joissa kohtasivat hallinnon arvioinnin käytännön tarpeet ja tutkimukselliset mahdollisuudet<sup>32</sup>.

1990-luvun suomalaista hallinnon kehittämisen ja hallintouudistusten tutkimusta edustaa vahvasti Markku Temmes, joka on kirjoituksiinsa tarkastellut muun muassa uudistusten arvioinnin mahdollisuuksia, edellytyksiä ja haasteita<sup>33</sup> sekä esittänyt arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä<sup>34</sup>. Temmes ja Markku Kiviniemi ovat tehneet yhteenvetoraportin<sup>35</sup> vuosien 1987–1995 hallinnon uudistuksista.

Aluehallinnon 1990-luvun uudistuksista on tehty useita arviointitutkimuksia. Arto Haveri<sup>36</sup> tarkasteli vuosina 1994–1995 toteutettuja aluehallintouudistuksia aluekehitystehtävien siirron, aluetason ympäristöhallinnon kokoamisen sekä lääninhallitusten aseman muutoksen osalta. Jari Stenvall<sup>37</sup> sekä Stenvall ja Risto Harisalo<sup>38</sup> puolestaan arvioivat sisäasiainministeriön toimeksiannosta Aluehallinto 2000 -hankkeen keskeisimpiä vaikutuksia aluehallinnon eri toimijoiden näkökulmasta. Aluehallintouudistusten käytännön toteutusta on näin tarkasteltu ja arvioitu reaaliajassa 1990-luvulla. Myös suomalaista maakuntahallintoa ja sen roolia käsitteleviä julkaisuja<sup>39</sup> ilmestyi pitkin 1990-lukua. Monet näistä kirjoituksista ottivat selkeästi kantaa maakuntien aseman vahvistamisen puolesta.

1990-luvun aluehallintouudistusten poliittisia lähtökohtia on tarkasteltu kahdessa uudella vuosituhanella tehdyssä pro gradu -työssä. Pekka

---

määrän kasvuun on ollut osuutta myös kansainvälisillä esikuvilla sekä suomalaisten hallinnon kehittämisviranomaisten kasvaneella kiinnostuksella hallinnon arviointia kohtaan.

32 Temmeksen ja Kiviniemen (1997, 10) mukaan ensimmäisiä tällaisia julkaisuja oli Sinkkosen ja Kinnusen tutkimus ”Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla”, ks. Sinkkonen & Kinnunen (1994).

33 Ks. esim. Temmes (1994a), jossa hahmotetaan 1990-luvun hallintouudistusten arvioinnin lähtökohtia, keskeisiä tavoitteita ja osa-alueita sekä Temmes (1994c), joka käsittelee hallintouudistusten evaluaation haasteita.

34 Temmes & Kiviniemi (1995); ks. myös Temmes (2004) sekä Temmes (2009)

35 Temmes & Kiviniemi (1997)

36 Haveri (1997)

37 Stenvall (1999)

38 Stenvall & Harisalo (2000)

39 esim. Mennola (1990), Mennola (1991), Kirkinen (1991), Häkli (1994), Kirkinen (1996), Mennola (1999); myös Talvitie (2000)

Juntusen hallintotieteen alaan kuuluva tutkimus<sup>40</sup> tarkasteli aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia näkökulmia, ja Marco Pribillaan työ<sup>41</sup> lähestyi uudistuksia poliittisen prosessin näkökulmasta. Pribilla on asemoinut tutkimuksensa poliittisen historian tutkimusalaan kuuluvaksi.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen kirjallisuus liittyen suomalaiseen aluehallintoon voidaan jakaa kolmeen pääryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat aluehallinnon kokonaisratkaisua pohtivat julkaisut. Tätä joukkoa edustaa selkeimmin vuonna 2002 ilmestynyt Anita Niemi-Iilahden, Jari Stenvallin ja Krister Ståhlbergin teos ”Iskukykyisempi Suomi”<sup>42</sup>, jossa kirjoittajat arvioivat 1990-luvun aluehallintouudistuksia pureutuen senhetkisiin ongelmiin ja tehden kehittämislinjauksia uudesta aluehallinnon kokonaisratkaisusta. Selvityshenkilö Esko Rieppula teki sisäasiainministeriön toimeksiannosta ehdotuksia aluehallinnon vahvistamiseksi vuonna 2004<sup>43</sup>.

Toiseen ryhmään kuuluvat Kainuun hallintokokeilun arviointi- ja seurantaraportit<sup>44</sup>, joita on tehty hallintokokeilun alkua ajoilta näihin päiviin saakka niin ulkopuolisen tutkimusryhmän kuin hallintokokeilun oman seurantaraportin toimesta. Kolmas ryhmä muodostuu tuoreimpaan valtion aluehallinnon uudistamishankkeeseen liittyvistä julkaisuista, joista tähän asti keskeisimpiä ovat eri selvitysryhmien raportit, jotka ovat toimineet eräänlaisina ”esiselvityksinä”<sup>45</sup> ALKU-hankkeelle, hankkeen valmisteluryhmän väliraportti<sup>46</sup> sekä hankkeen valmisteluvaiheen arviointi<sup>47</sup>. Näiden lisäksi, hankkeeseen kuuluvana osana, Olli-Pekka Viinamäki

---

40 Juntunen (2002)

41 Pribilla (2005)

42 Niemi-Iilahti ym. (2002)

43 ks. Sisäasiainministeriö (2004)

44 Airaksinen ym. (2005a); Airaksinen ym. (2008); Jäntti ym. (2010); Sisäasiainministeriö (2006); Sisäasiainministeriö (2007); Valtiovarainministeriö (2008a); Valtiovarainministeriö (2009a); myös muutamia Tampereen yliopiston opinnäytetöitä liittyen hallintokokeiluun. Ks. myös selvitysmies Perttusen linjaukset hallintokokeilusta (Sisäasiainministeriö 2002).

45 esim. Aluehallinnon uudistamishanke... (2007); ks. myös Valtiovarainministeriö (2009b)

46 Valtiovarainministeriö (2008b)

47 Ks. Karppi ym. (2010). Hankkeen toteutusvaiheen arvioinnin on määrä ilmestyä alkuvuodesta 2011.

ja Ari Salminen ovat tehneet vertailevia huomioita Pohjoismaiden aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista<sup>48</sup>.

Suomen lisäksi myös muissa Pohjoismaissa on käyty 1990- ja 2000-luvuilla vilkasta keskustelua aluehallintouudistuksista<sup>49</sup>. Yhteisenä teemana kaikissa maissa on pohdittu muun muassa aluehallinnon muotoa ja sisältöä. Aluehallinto nousi aluepolitiikan rinnalla 1990-luvun lopulla sekä vuosituhaten vaihteessa voimakkaasti osaksi Pohjoismaissa käytyä laajempaa demokratia- ja hallintotapakeskustelua<sup>50</sup>. Nämä keskustelut ovat tuottaneet runsaasti tutkimusjulkaisuja, raportteja ja mietintöjä maiden aluehallintoa sekä aluepolitiikkaa koskien<sup>51</sup>.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa eurooppalaisia aluehallintoja on tarkasteltu ja niistä on keskusteltu 1990- ja 2000-luvuilla monissa yhteyksissä, muun muassa eräänä huomionkohteena vertailevissa julkisen hallinnon tutkimuksissa ja analyyseissa<sup>52</sup>, osana maakohtaisia hallinnon uudistamisen selvityksiä ja arviointeja<sup>53</sup>, keskeisenä osana regionalismi-<sup>54</sup> ja monitasohallinta-<sup>55</sup> (multi-level governance) keskusteluja sekä osana yleistä eurooppalaista hallinto- ja hallintakeskustelua<sup>56</sup>.

---

48 Ks. Viinamäki & Salminen (2008); ks. myös Lähtenmäki-Smith (2002), jossa tarkasteltiin pohjoismaisen aluehallinnon tilaa ja uudistuspaineita vuosituhaten alussa.

49 Ks. Lähtenmäki-Smith (2002, 39), joka listaa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa aluehallinnosta käytyjen keskustelujen keskeisimmiksi ulottuvuuksiksi demokraattisuus-, tehokkuus- ja palvelunäkökulmat sekä lainsäädännöllisyyteen ja hallintokäytäntöihin liittyvät näkökulmat; vrt. Viinamäki & Salminen (2008, 15), jotka listaavat aluehallintouudistuksiin liittyvien keskustelujen painopisteiksi muun muassa hallintotasojen ja -yksiköiden määrän, demokraattisen ohjauksen, substanssialueet (kuten terveydenhuollon kysymykset) sekä kuntien ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisen.

50 ks. Lähtenmäki-Smith (2002, 7, 39)

51 ks. eräänä esimerkkinä Persson et al. (1999); Oscarsson (2000); NOU (2000); Henning (2001); Östhol & Svensson (2002); Clement et al. (2003); Bjørnå (2004); Häg-roth (2005); SOU (2007)

52 ks. eräänä esimerkkinä Norton (1994); Naschold (1995); Pollitt et al. (1997a); Wollmann (2003); Pollitt & Bouckaert (2004); Benz & Papadopoulos (2006); Hoorens (2008)

53 ks. eräänä esimerkkinä Pollitt et al. (1997b); Bouckaert et al. (2000)

54 ks. eräänä esimerkkinä Loughlin & Peters (1997); John (2001); Keating (2004)

55 ks. eräänä esimerkkinä Pierre & Stoker (2000); Peters & Pierre (2001); Smith (2007)

56 ks. eräänä esimerkkinä Gidlund & Jerneck (2000); Loughlin (2001); Magone (2003); Keating (2003); ks. myös Loughlin (2007); Hoorens (2008)

### **3 Tutkimuksen rakenne**

Tämän työn toisessa pääluvussa esitellään tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet sekä teoreettinen perusasettelu. Näiden lisäksi tutkimusta asemoidaan hallintotieteellisessä kentässä.

Pääluku III tarkastelee hallintoa ja politiikkaa kahden näitä yhdistävän teeman puitteissa – ensinnäkin hallinnon ja politiikan välisen suhteen sekä toisekseen virkamiesten ja poliitikkojen toimintaroolien näkökulmasta. Hallinto–politiikka-keskustelua asemoidaan erityisemmin myös hallinnollis-poliittisen järjestelmän toimintaan, ja pääluvun lopuksi käsitellään politiikan roolia suomalaisen julkishallinnon kehittämisessä.

Pääluku IV käsittelee työn tutkimusympäristöä eli suomalaista aluehallintoa. Aluehallinnon käsitelmäärittelyjen sekä aluehallintotason kokonaisuuden esittelyn lisäksi tarkastelussa ovat aluehallintoon kohdistuneet uudistukset sekä niiden taustatekijät ja lähtökohdat 1990- ja 2000-luvuilla.

Pääluku V kuvaa työn empiiristä tutkimusmenetelmää sekä tiedonhankintaprosessia.

Pääluku VI tarkastelee aluehallintoa erityisemmin politiikan ja hallinnon uudistuskohteena. Pääpaino on eri aluehallintouudistusten areenoiden ja toimijoiden esittelyssä. Tarkastelu tapahtuu pääosin tutkimuksen empiirisestä materiaalista tehdyn analyysin perusteella. Tutkimustuloksia myös reflektoidaan muuhun materiaaliin, esimerkiksi tutkimuskirjallisuuteen ja virallisjulkaisuihin. Luvun lopuksi aluehallinnon uudistuksia tarkastellaan vielä poliittisten ja hallinnollisten intressien näkökulmista. Tällöin keskeisenä tutkimusmateriaalina ovat empiirisen aineiston ja tutkimuskirjallisuuden lisäksi erilaiset puolueiden hallinnon kehittämiseen kohdistamat kannanotot sekä hallitusohjelmat.

Pääluvussa VII tarkastellaan puolueiden hallintoideologioita sekä virkamiesten hallintoajattelua aluehallintouudistuksiin kohdistuneen hallintopolitiikan lähteinä.

Viimeisessä pääluvussa vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin sekä tehdään johtopäätöksiä tutkimuksen tuloksista pohtimalla kokoaavalla tavalla muun muassa aluehallinnon ja sen uudistamisen poliittista merkitystä sekä toisaalta poliittisten ja hallinnollisten lähtökohtien ja intressien merkitystä aluehallintouudistusten kannalta. Tutkimuk-

sen johtopäätöksiä myös kiinnitetään ajankohtaiseen hallintotieteelliseen keskusteluun korostamalla poliittis-hallinnollisen lähestymistavan, toimijanäkökulman sekä julkisen toimintapolitiikan tutkimuksen relevanssia suomalaisten hallintouudistusten tarkastelussa.

## II Tutkimuksen perusvalinnat

### 1 Tutkimuksen tehtävät ja tavoitteet

Tämän tutkimuksen *tehtävänä* on tarkastella puolueiden hallintoideologioita sekä virkamiesten hallintoajattelua aluehallintouudistuksiin kohdistuneen hallintopolitiikan lähteinä. Tähän keskeisesti liittyen tutkimuksessa tuodaan esiin sellaisia poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä, joiden nähdään olevan hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla. Oletuksena on, että hallintoideologiat ja hallintoajattelu rakentuvat suurilta osin tiettyjen lähtökohtien ja intressien pohjalta. Toisena oletuksena on, että nämä lähtökohdat ja intressit kanavoituvat toteuttavaan hallintopolitiikkaan (hallinnon uudistuspolitiikkaan).

Työn *tutkimuskysymyksinä* ovat:

Miten puolueiden hallintoideologiat ja virkamiehistön hallintoajattelu näkyvät aluehallintouudistuksissa?

Minkälainen rooli hallintoideologioilla ja hallintoajattelulla on aluehallinnon uudistusratkaisuissa?

Minkälaisia poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä on nähtävissä hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla?

Suomalaisia hallintouudistuksia on tarkasteltu monilla foorumeilla (kuten johdannossa jo todettiin), mutta tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluita vastaavaa lähestymistapaa ei ole aiemmin käytetty – ylipäänsä hallintouudistusten ja politiikan välistä suhdetta on tutkittu Suomen oloissa erittäin vähän<sup>57</sup>. Tutkimuksen *tavoitteena* onkin tuoda esiin vaihtoehtoja näkökulmaa hallintouudistusten tarkasteluun. Tavoit-

<sup>57</sup> Hallintoa ja politiikkaa yhdessä on tarkasteltu yleisimmin toimijatasen ja toisaalta yhteistoiminnan näkökulmista – kirjoitukset ovat usein kuvanneet hallintovirkamiesten ja poliitikkojen välistä suhdetta (esim. Pekonen [1988]; Stolpe & Ståhlberg [1992]; Tiihonen [2006]) tai hallinnon ja politiikan yhteistoimintaa hallinnollis-poliittisessa järjestelmässä (esim. Ståhlberg [1989]; Paloheimo & Wiberg [1997]). Markku Temmes (1996) on pohtinut hallinnon kehittämisen ja politiikan suhdetta hallintopolitiikan kehittymisen näkökulmasta, ja Temmes (1994a) sekä Temmes ja Markku Kiviniemi (1997) ovat kohdistaneet 1990-luvun hallintouudistuksia koskevissa tutkimuksissaan hieman huomiota myös hallinnouudistusohjelmien poliittiseen ohjaukseen. Kiviniemi (1996)

teena on tuottaa uutta tutkimuksellista tietoa yksittäisiin aluehallinto-uudistuksiin kohdistuvista uudistuspolitiikoista, näihin kanavoituvista hallintoideologioista ja hallintoajattelusta sekä yleisesti aluehallinnon uudistuksiin kohdistuvista poliittisista sekä hallinnollisista lähtökohdista ja intresseistä. Näistä asetelmista tarkasteltuna tutkimuksella on sekä teollista että käytännöllistä relevanssia.

Kokonaisuudessaan tutkimus kuvaa hallintoon kohdistuvaa uudistuspolitiikkaa. Analysoimalla uudistuspolitiikan sisältöä sekä tarkastelemalla taustalla olevia lähtökohtia ja intressejä on mahdollista ymmärtää uudella tavalla hallinnonuudistusratkaisujen tarkoituksia. Tutkimuksen kannalta keskeisinä asioina näyttäytyvät kysymykset muun muassa siitä, kuinka tärkeitä (alue)hallinnon uudistusratkaisut ovat poliittisille puolueille ja hallinnolle, mitä (alue)hallintouudistukset tarkoittavat poliittisena ja hallinnollisena ratkaisuna sekä siitä, minkä tyyppinen politiikka hallitsee (alue)hallintouudistuksia.

Laajemmassa perspektiivissä tutkimus kuvaa suomalaisen hallinnollis-poliittisen järjestelmän toimintaa sekä toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita hallinnon uudistusprosesseissa. Tutkimus ilmentää osaltaan hallinnon ja politiikan toimintojen vertailtavuutta, yhteismitallisuutta sekä keskinäistä jäsentymistä. Näillä tarkasteluilla pyritään erityisesti korostamaan, että julkishallinnon uudistamisessa on kyse poliittis-hallinnollisesta toiminnasta. Samalla tutkimus pyrkii myös viestittämään sitä, että hallintouudistuksia olisi entistä enemmän tutkittava sekä poliittis-hallinnollisesta että julkisen toimintapolitiikan näkökulmista.

Tutkimuksessa korostuu toimijanäkökulma, poliittisten sekä hallinnollisten toimijoiden roolit aluehallintouudistusten toteuttajina. Tähän näkökulmaan liittyy kiinteästi kysymys uudistusten hallintoideologisista ja hallintoajattelullisista piirteistä. Näiden kysymysten selvittämiseksi tutkimuksessa tarkastellaan valtakunnan tason poliittisten päätöksentekijöiden sekä keskushallinnon avainvirkamiesten toimintaa aluehallintouudistuksissa<sup>58</sup>. Tutkimuskohteeksi rajataan 1990-luvun sekä 2000-luvun alun<sup>59</sup> uudistukset.

---

on lisäksi tarkastellut poliittisten päätöksentekijöiden (hallinnon kehittämisen ministeri-valiokunnan ministerijäsenten) käsityksiä 1990-luvun hallinnon uudistamisesta.

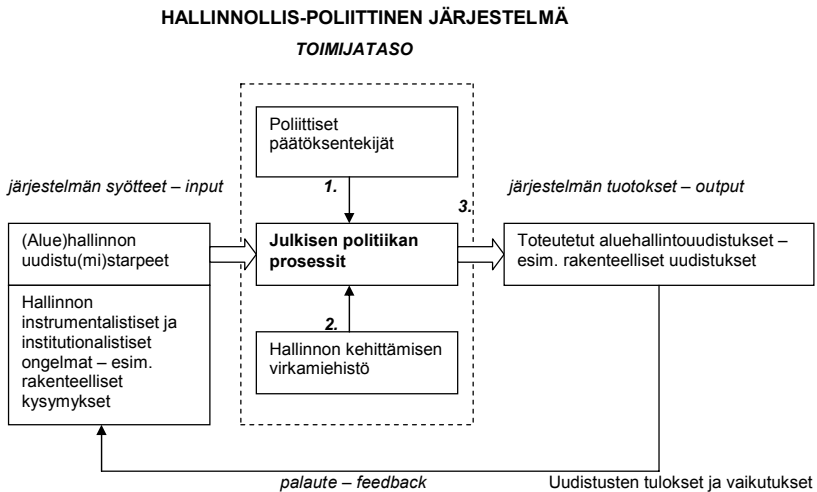
58 Tässä kohdin voidaan puhua ”poliittis-hallinnollisesta eliitistä” eli niistä julkisen hallinnon keskeisistä toimijoista, joilla on valtaa ja mahdollisuuksia määrittellä hallintouudistuksia ja niiden tavoitteita, ks. Airaksinen (2009, 43) sekä Pollitt & Bouckaert (2004, 19).

59 Kainuun hallintokokeilu luetaan tässä tutkimuksessa 2000-luvun alkuun sijoittuvaksi, aluehallintoa koskevaksi uudistushankkeeksi.

Perusteellinen kuva politiikan ja hallinnon suhteesta hallintopoliitiikan valmistelussa ja toteutuksessa riippuu sekä uudistusten asiasällöstä että niiden muodostamasta ideologisesta kokonaisuudesta. Hallintopoliitiikan, hallintoideologioiden ja hallintoajattelun keskinäiset vaikutussuhteet sekä kehityssuunnat ovat haastavia kysymyksiä selvitettäviksi ja arvioitaviksi<sup>60</sup>, ja lopullista selvitystä esimerkiksi hallinnon ja politiikan vuorovaikutussuhteista on mahdotonta antaa. Ylipäätään hallintouudistusten tarkastelussa kaikkien mahdollisten vaikutussuhteiden hallinta ei ole mahdollista<sup>61</sup>.

## 2 Tutkimuksen teoreettinen asettelu

Tutkimuksen *teoreettinen perusasettelu* rakentuu systeemiteoreettiseen (järjestelmäteoreettiseen) lähtökohtaan (ks. kuvio 1):



1. Hallintoideologiat / poliittiset intressit

2. Hallintoajattelu / hallinnon intressit

3. Hallintopoliitiikka – aluehallinnon uudistuspolitiikka

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen perusasettelu.

60 Temmes & Kiviniemi (1997, 24)

61 Airaksinen (2009, 44)



Pelkistetysti esitettyinä hallinnollis-poliittisen järjestelmän<sup>62</sup> toiminta perustuu systeemin sisäisten prosessien ohella järjestelmän ympäristöstä tuleviin panoksiin eli syötteisiin (input) ja vastaavasti järjestelmästä ympäristöön suuntautuviin vaikutuksiin eli tuotoksiin (output). Hallinnollis-poliittinen järjestelmä muuntaa syötteet omiksi tuotoksikseen muokkaamalla niitä. Tuotokset voivat vaikuttaa järjestelmään kohdistuviin syötteisiin. Tätä vaikutusta kutsutaan palautteeksi (feedback). Keskeinen avoimen hallinnollis-poliittisen järjestelmän ominaisuus on juuri se, että järjestelmä suodattaa ympäristöstä järjestelmään kohdistuvia syötteitä.<sup>63</sup>

Oheisessa asettelussa hallinnon, erityisemmin aluehallinnon uudistu(mi)starpeet kohdistuvat syötteinä hallinnollis-poliittiseen järjestelmään koskien muun muassa aluehallinnon rakenteiden<sup>64</sup> muutokseen tähtäävää uudistustoimintaa. Yleisesti ottaen hallinnon uudistustarpeiden ”ulkoisena aktivoijana” ja tämän myötä hallintoreformien käynnistäjinä toimivat monet keskeiset hallintojärjestelmän toimivuuteen vaikuttavat ongelmat, jotka voidaan luokitella instrumentalistisiin ja institutionalistisiin näkökulmiin<sup>65</sup>. Kyse on tällöin hallinnon epätarkoituksenmukaisuudesta esimerkiksi suhteessa sen tehtäviin, käytössä oleviin resursseihin tai poliittisten päättäjien vallitsevaan poliittiseen ideologiaan hallintoa kohtaan (eli hallintoideologioihin).

Instrumentalistisuus terminä viittaa hallinnon rooliin, jossa se toimii välineenä poliittisten päätösten toimeenpanolle. Instrumentalistisuus

62 Tutkimuksessa käytetään myös muotoa ”poliittis-hallinnollinen järjestelmä” synonyymina tälle, riippuen kulloisenkin viitatus lähteen käyttämästä muodosta.

63 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 130–131)

64 Hallintouudistukset voidaan jakaa eri tyyppeihin. Rakenteelliset uudistukset perustuvat ajatukseen siitä, että julkisen sektorin ongelmat voidaan ratkaista järjestelemällä toimintoja uudelleen. Rakenteellisiä uudistuksia on mahdollista toteuttaa monella eri tavalla – supistamalla koko hallinnon määrää, siirtämällä toimintoja eri hallinnon tasojen välillä tai esimerkiksi pirstomalla suuria organisaatioita pienempiin yksiköihin (ks. hallintouudistusten tyypittelyistä esim. Farnham et al. 2005, 27–32). Rakennelähtöinen lähestymistapa hallinnon uudistamiseen nostaa keskeiseksi hallinnon roolin mahdollisimman lojaalina ja tehokkaana poliittisen päätöksenteon kautta syntyneiden ratkaisujen toteuttajana (Harisalo ym. 2007, 108). Tämä lähestymistapa on ollut suomalaisessa kontekstissa houkutteleva sillä tällainen ”rationaalinen näkökulma” on soveltunut hyvin byrokraatiaan perustuviin hallintorakenteisiin (ks. Aarrevaara & Stenvall 2002, 15–17); Airaksinen (2009, 41).

65 ks. Hyyryläinen (1999, 79–83)

hallintojärjestelmän toimivuuteen vaikuttavien ongelmien näkökulmana liittyy hallinnon epätarkoituksenmukaisuuksiin suhteessa hallintojärjestelmän ulkoisiin tekijöihin.<sup>66</sup> Yhteiskunnan ja hallinnon olemassa olevien rakenteiden välinen ristiriita vaikuttaa hallinnon rakenteiden muutoksiin. Hallinnon ja sen hallinta-alueen väliseen suhteeseen vaikuttavat esimerkiksi hallinnon toimintaympäristössä tapahtuvat taloudelliset, yhteiskunnalliset ja poliittiset muutokset.<sup>67</sup> Tutkimuksen tarkasteluajankohtana aluehallinnon kontekstissa instrumentalistiseksi tekijöiksi voidaan lukea ensinnäkin taloudellisuuteen sekä tehokkuuteen liittyneet ongelmat ja vaateet. Toisekseen instrumentalistisina tekijöinä nousevat esiin aluehallinnon rakenteelliset kysymykset, joita ovat muun muassa aluetason hallinnon hajanaisuus, aluehallinnon eri organisaatioiden toimintarooleihin liittyneet kysymykset, näiden organisaatioiden väliset suhteet sekä toimijoiden aluejaot. Aluehallintoreformeilla on pyritty vaikuttamaan korjaavasti moniin edellä mainittuihin seikkoihin.

Institutionalistisuus terminä viittaa hallinnollis-poliittisen järjestelmän luonteeseen ja toimintamalleihin, jotka ovat muovautuneet pitkän ajan saatossa. Institutionalistisuus hallintojärjestelmän toimivuuteen vaikuttavien ongelmien näkökulmana ilmentää puolestaan hallinnon sisäisen kehityksen epätarkoituksenmukaisuutta. ”Tarkoituksenmukainen” hallinto on voinut ajan myötä kehittyä epätoivottavaan suuntaan, ja tällöin hallintoreformi toimii yrityksenä tilanteen parantamiselle.<sup>68</sup> Aluehallinnossa institutionalistisena tekijänä on näkynyt muun muassa hallinnon byrokraattisuus. Laajemmassa mittakaavassa institutionalistiseksi tekijäksi voidaan lukea myös aluehallintotason identiteetikysymykset.

---

66 Ks. Hyyryläinen (1999, 80, 82–83) tulkinnat instrumentalistisuudesta.

67 Ks. esim. Temmes (1994a, 20–22) sekä Haveri (1997, 9–15). Hallinnon 1990-luvun toimintaympäristön muutoksia tarkastellaan pääluvun IV luvussa 2.1.

68 Ks. Hyyryläisen (1999, 81–84) tulkinnat institutionalistisuudesta; ks. myös Rose & Karran (1994, 44), joiden institutionalistinen käsitys viittaa Hyyryläisen mukaan pitkään jatkuneen inkrementaalisen päätöksenteon myötä syntyvään tilanteeseen, jossa jokainen uusi päätöksentekijä joutuu kohtaamaan menneiden päätöksentekijöiden toiminnan tulokset. Rose ja Karran ovat myös osuvasti todenneet, että ”Tämän päivän hallinto ei ole niinkään tuoreiden valintojen tekemistä, vaan pääsääntöisesti elämistä aikaisempien valintojen seurausten kanssa”. (ks. Hyyryläinen 1999, 81) Tämä toteamus sopii myös 1990-luvun ja 2000-luvun suomalaisen aluehallinnon uudistamisen konteksteihin.

*Toimijataso*, johon kuuluu *poliittisten päätöksentekijöiden* lisäksi aluehallintouudistusten organisoimiseen osallistuva *hallinnon kehittämisen virkamiehistö*<sup>69</sup>, käy dialogia hallinnon kehittämisasioista sekä konvertoi (muokkaa)<sup>70</sup> hallinnollis-poliittisen järjestelmän syötteet omiksi tuotoksikseen järjestelmän sisäisessä prosessissa toimien näin käytännössä hallinnon uudistajana. Toimijatason intressit, *hallintoideologiat* (kuviossa numeroitu 1.) sekä *hallintoajattelu* (kuviossa numeroitu 2.), kanavoituvat julkisen politiikan prosessiin, jossa muun muassa valmistellaan hallintouudistuksia sekä tehdään päätöksiä niiden suhteen. Toteutettava *hallintopolitiikka* (aluehallinnon uudistuspolitiikka) (kuviossa numeroitu 3.) linjaa käytännön aluehallintouudistuksia. Uudistuksista saadut tulokset sekä vaikutukset heijastuvat ja voivat vaikuttaa palautteena aluehallinnon ”uudistumistarpeistoon”.<sup>71</sup>

Lyhyesti määriteltynä<sup>72</sup> *hallintoideologiat* ovat poliittisten puolueiden käsityksiä hallintotoimintojen järjestämis- ja toteuttamisperiaatteista sekä ”hyvästä hallinnosta”. Tutkimuksen oletuksena on, että hallintoideologiat profiloituvat taustatekijänä poliittisille toiminnalle julkisen hallinnon uudistamisessa. Osin hallintoideologioidensa ohjaamana puolueet nostavat järjestelmän sisällä poliittiselle agendalle ja poliittisen päätöksenteon kohteeksi itselleen tärkeitä asioita eli tekevät poliittisia avauksia. *Hallintoajattelu* on puolestaan hallinnon kehittämisestä vastaavien tai siihen vaikuttavien avainvirkamiesten ajatusmaailmaa, jota he kohdistavat hallintokoneiston uudistusten valmisteluun ja toteutukseen. *Hallintopolitiikka* tarkoittaa yksittäisten linjausten ja toimien muodostamaa kokonaisuutta, joka kohdistuu julkisen hallinnon uudistamiseen. Hallintopolitiikka saa vaikutteita hallintoideoioista sekä hallintoajattelusta – se on eräänlainen kompromissi näiden välillä. Hallintopolitiikka ilmenee siis sekä ideologisen tason ilmiönä että hallinnon käytännön muutos- ja uudistustyön ytimenä.

---

69 (Alue)hallintouudistusten kannalta merkittäviä ministeriöitä olivat 1990-luvulla valtiovarainministeriö (VM) sekä sisäasiainministeriö (SM), jossa oli erityinen alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

70 Harisalo ym. (2007, 22) puhuvat ”muuntoprosessista”.

71 Ks. Paloheimon ja Wibergin (1997, 130–131) esitykset hallinnollis-poliittisen järjestelmän perusuonteesta.

72 Tarkempaa määrittelyä hallintoideoioista ja hallintoajattelusta tehdään pääluvun VII luvussa 1.

Tässä tutkimuksessa aluehallinnon ymmärretään toimivan perusfunktionsa ohella sekä poliittisen että hallinnollisen uudistustoiminnan kohteena, jota koskevaan reformipolitiikkaan kohdistuu sekä poliittisia että hallinnollisia intressejä. Aluehallinto toimii myös poliittisen toiminnan välineenä sen luodessa rakenteita ja mahdollisuuksia politiikan tekemiseen<sup>73</sup>.

Tutkimuksen käsitykset aluehallinnosta liittyvät myös keskusteluun suomalaisen hallintojärjestelmän kokonaisuudesta. Tällöin kysymys on siitä, miten aluehallinnon suhde muihin hallintotasoihin, valtion keskus- ja paikallishallintoon sekä kunnalliseen itsehallintoon, jäsentyy. Suomen oloissa aluehallintoa on erityisesti tarkasteltava juuri suhteessa kunnalliseen itsehallintoon sekä valtion keskushallintoon, koska ensinnäkin sen operatiiviset toiminnot ovat sidoksissa näihin molempiin, ja toisekseen aluehallinnon uudistuksia on tehty ja tullaan tekemään myös tulevaisuudessa keskushallinnon ja kunnallisen itsehallinnon lähtökohdista. Aluehallinnon asema ja rooli määräytyy siis näiden vahvojen hallintotasojen välissä ”väliportaan hallintona”. Laajemmin ymmärrettynä kysymys on edelleen aluehallinnon identiteetistä sekä niistä erilaisista poliittisista sekä hallinnollisista intresseistä, joita tätä identiteettikysymystä kohtaan on olemassa.

Keskusteluissa koskien suomalaisen aluehallinnon uudistamista on usein esitetty kysymys ”*Miksi aluehallinnon kokonaisratkaisua on vaikea saada aikaan?*” Tähän problematiikkaan liittyy kaksi tässä tutkimuksessa esille tuotavaa ristiriitaa:

**Ristiriita I:** Vaikka aluehallinnolla ei ole ollut Suomessa suurta roolia vahvan keskushallinnon ja vahvan kunnallisen itsehallinnon ”välissä”, silti sitä on ollut vaikea saada järjestetyksi erityisesti kokonaisratkaisun näkökulmasta. (Hallinnollinen ristiriita)

**Ristiriita II:** Vaikka hallinnon kehittämisen asiat eivät yleisestikään ottaen ole olleet poliittisten puolueiden agendoilla ”maailman tärkeimpiä asioita”<sup>74</sup>, silti aluehallintouudistuksissa erityisesti maa-

---

73 Kuten Hyryyläinen (1999, 226) toteaa, julkinen hallinto on istuvan hallituksen keskeinen instrumentti toteuttaa poliittisia tavoitteitaan – näin hallituksille ei ole yhdentekevää, millainen hallinto heillä on käytettävissään; ks. myös Harisalo ym. (2007, 108), joiden mukaan policy-ajattelun näkökulmasta rakenteellista lähestymistapaa, rakennelähtöistä hallinnon kehittämistä, on leimannut käsitys, jonka mukaan rakenteita voidaan kehittää koneistoksi, joka toteuttaa periaatteessa mitä tahansa poliittista päämäärää. Rakenteellisessa kehittämismenetyksessä hallinto pyritään muokkaamaan poliittiseksi instrumentiksi. Tämän edellytyksenä on politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan.

74 Tämä selviää tarkastelemalla eri poliittisten puolueiden ohjelmia esimerkiksi viimeisen 30 vuoden aikana.

kuntahallintoon liittyvät kysymykset ovat olleet poliittisesti erittäin vaikeita. (Poliittinen ristiriita)

Ensimmäistä ristiriitaa nimitetään tässä ”hallinnolliseksi ristiriidaksi”. Tämä kuvaa sitä problematiikkaa, että muihin hallintotasoihin verrattuna ohut, valtaresurssiltaan kapeampi ja näin ollen painoarvoltaan ”vähäisempi” aluehallintotaso näyttää olevan kuitenkin muita hallintotasoja vaikeammin järjestettävä. Toista ristiriitaa nimitetään tässä ”poliittiseksi ristiriidaksi”, joka lähtee liikkeelle siitä, että hallinnon kehittäminen yleensäkin ei ole ollut kovin tärkeässä asemassa poliittisten puolueiden agendoilla<sup>75</sup>. Tästä voitaisiin tehdä helposti johtopäätös, jonka mukaan puolueilla ei olisi erityisempiä intressejä tai intohimoja hallintouudistuksia kohtaan. Kuitenkin monet hallinnonuudistushankkeet ovat vuosikymmenten aikana saaneet vahvaa poliittista latausta<sup>76</sup>, ja erittäin monet niistä ovat kaatuneet poliittiseen vastustukseen – eli tässä ristiriitatilanteessa ”hallinnon kehittäminen ja uudistaminen eivät kiinnosta puolueita, mutta kiinnostavat kuitenkin”. Näitä ristiriitoja pyritään selittämään tutkimuksen johtopäätösosisiossa osana kysymystä aluehallinnon kokonaisratkaisusta.

### 3 Tutkimuksen asemointi

Systeemiteorian pohjalta on mahdollista analysoida julkista hallintoa monesta eri näkökulmasta – yleisimmin huomio on kohdistettu julkisen hallinnon sisäisiin olosuhteisiin kuten organisaation rakenteeseen tai hallinnollisiin prosesseihin. Koska tämän työn mielenkiinto on sekä julkisen hallinnon uudistamisessa (aluehallinto uudistustoiminnan kohteena) että uudistamiseen johtavissa poliittis-hallinnollisissa toiminnoissa (prosesseissa), näiden lähestymiskulmien johdosta tutkimus asemoidaan *julkisen toiminnan analyysiksi*<sup>77</sup>. ”Julkinen toiminta” on termi, jolla viitataan julkisten organisaatioiden toiminnalliseen, dynaamiseen ulottuvuuteen.

75 Tämä ajatus ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö puolueet olisi nostaneet poliittiselle agendalle hallinnon kehittämiseen liittyviä asioita.

76 ks. esim. Stenvall (1999); Kirkinen (1996)

77 Tutkimus ei kuitenkaan pyri olemaan täysin tyyli puhdas poliittisen toiminnan tutkimus. Tässä kohdin on myös huomioitava, että hallintouudistusten tarkastelu toimijalähtöisesti ei sulje pois muita vaihtoehtoja tutkimuksen asemoinnin suhteen – esi-

Julkista toimintaa ja tätä käsitteenä tarkoittavaa *julkista politiikkaa* vastaa englanninkielinen käsite *public policy*, joka on jaettu perinteisesti politiikka-analyysin (*policy analysis*) sekä politiikkaprosessin (*policy process*) osa-alueisiin. Politiikka-analyysissa on kysymys asioiden kriittisestä arvioinnista, julkisen politiikan jatkuvasta kehittämisestä sekä vaihtoehtojen etsimisestä. Politiikkaprosessilla tarkoitetaan puolestaan julkisen politiikan toteuttamista. Politiikkaprosessi käynnistää konkreettisen muutoksen, ja tämän myötä osaltaan myös toteuttaa politiikka-analyysia.<sup>78</sup> Myös politiikkaprosesseja voidaan lähestyä monista eri näkökulmista tämän tutkimuksen keskittyessä toimijoiden intressien tarkasteluun<sup>79</sup>.

Harisalo ym.<sup>80</sup> pyrkivät kehittämään julkisen toiminnan analyysia luomalla synteesiä politiikan, hallinnon, talouden ja oikeudellisen toiminnan välille, koska julkinen toiminta on pohjimmiltaan näiden yhteisvaikutuksen tulos tai seuraus. Laajasti ymmärrettyinä tässä tutkimuksessa tarkastellaan politiikan roolia ja merkitystä julkishallinnon toiminnassa eli julkisessa politiikassa kuvaamalla muun muassa politiikan ja hallinnon yhteistoiminnallisuutta. Vaikka tutkimuksessa tuodaan esille myös hallinnon ja politiikan välisen työnjaon problematiikkaa<sup>81</sup>, työ lähtee liikkeelle siitä ajatuksesta, että julkinen toiminta (tässä tapauksessa hallintouudistukset) on kokonaisuudessaan hallinnon ja politiikan yhteisvaikutuksen tulos ja seuraus<sup>82</sup>.

Julkisen toiminnan analyysilla voidaan etsiä vastauksia myös siihen, kenellä on valtaa aktivoida hallinto toimimaan haluamallaan tavalla, ja kenen etuja julkinen valta todella edistää. Tässä tapauksessa yritetään tunnistaa hallinnon rakenteisiin sisältyvää toimintaa, joka vaikuttaa arvojen auktoritatiiviseen jakaantumiseen kilpailevien vaatimusten kesken

---

merkiksi public management-näkökulmasta tehtävä hallinnon arviointi voi olla yhtäläillä toimijalähtöistä.

78 Ks. Harisalo ym. (2007, 12, 24–26), jotka käyttävät julkisen politiikan tarkastelusta termiä ”julkisen toiminnan analyysi”. Tutkijat kuvaavat julkista toimintaa käsitteellisesti julkiseksi politiikaksi. Näiden kahden ero on siinä, että ”julkinen toiminta” on termi, ja ”julkinen politiikka” on käsite. ”Julkinen politiikka” käsitteenä ja ”julkinen toiminta” terminä kuvaavat julkisen vallan tietoisesti valittua toimintatapaa eri asioissa.

79 ks. eri näkökulmista esim. Leach & Stewart (1982)

80 Harisalo ym. (2007, 13)

81 ks. pääluku III, luvut 2–3

82 ks. pääluku III, luku 4

yhteiskunnassa.<sup>83</sup> Tämä tutkimus kiinnittyy osaltaan myös kyseiseen näkökulmaan, koska tutkimuksessa pyritään kuvaamaan sitä, miten erilaiset toimijoiden intressit näkyvät aluehallintouudistuksissa.

Tutkimuksessa tiedostetaan, että toimijoiden intressit voivat näkyä esimerkiksi valtapyrkimyksinä. Tutkimus ei kuitenkaan kiinnity teoreettisesti valta-käsitteen tai valtanäkökulman tarkasteluun. Pääasiallinen mielenkiinto kohdistuu siihen muuntoprosessiin, jossa hallinnollis-poliittisen järjestelmän panokset muutetaan sen tuotoksiksi. Tutkimuksessa tarkastellaan julkishallinnon uudistamisen kontekstissa keskeisiä julkisen politiikan elementtejä eli muun muassa sitä, miten (tässä tapauksessa aluehallinnon uudistamiseen liittyviä) asioita on valmisteltu, miten eri ratkaisut ovat syntyneet sekä miten erilaisiin vaihtoehtoihin politiikkoihin on päädytty. Näin ollen kysymys on laajasti ymmärrettynä julkisen politiikan politiikkaprosessin (policy process) tarkasteluun liittyvästä politiikka-analyysistä (policy analysis). Kun tutkimusta kiinnitetään julkisen politiikan (public policy) tutkimuskenttään sekä siihen liittyvään tutkimusperinteeseen (policy analysis), on syytä esitellä tarkemmin näiden keskeisiä piirteitä.

### 3.1 Public policy julkisen toiminnan analyysinä

*Public policy* on käsitteenä monimuotoinen, ja siitä onkin tehty monia erilaisia tulkintoja politiikkatieteissä. Samalla käsitteen moniulotteisuus on saanut osaksensa myös kritiikkiä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa public policylla on tarkoitettu niin poliittisessa järjestelmässä tapahtuvaa päätöksentekoa (policy making), poliittisen järjestelmän tuotoksia (output) kuin myös kokonaista politiikkaprosessia (process)<sup>84</sup>, joka johtaa lopulta poliittisen järjestelmän tuotoksiin<sup>85</sup>. Edelleen, public policylla on käsitetty yleisesti niitä valtiovallan (lähde: ”government”) toimia, jotka vaikuttavat niihin tahoihin, joita sen toimesta johdetaan. Tässä määrittelyssä käsitteen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi toimijan aikomukset siitä, miten politiikat toimeenpannaan tai siitä, mitkä ovat toiminnan

83 ks. Harisalo ym. (2007, 58–61)

84 ks. tark. politiikkaprosessin määrittelystä ja sen eri vaiheista esim. Harisalo ym. (2007, 59–63)

85 Jreisat (2002, 79)

vaikutukset.<sup>86</sup> Toisaalta public policy on päinvastaisesti määritelty myös valtiovallan (lähde: ”government”) valinnaksi siitä, mitä tehdään ja mitä ei tehdä. Laajimmillaan määriteltynä public policyksi on käsitetty valtiovallan yksiköiden (lähde: ”government unit”) suhdetta ympäristöönsä<sup>87</sup>. Yleisesti ottaen public policy voitaneen määritellä poliittisesti hyväksytyksi kannanotoksi ja toimintatavaksi, jonka perusteella julkinen valta päättää toimia tai olla toimimatta jossakin asiassa tiettyjen tarkoituserien toteuttamiseksi<sup>88</sup>.

Public policyn käsitettä on suomennettu muun muassa termeillä ”julkispolitiikka”, ”julkinen politiikka” tai ”julkinen toimintapolitiikka”. Suomenkielisissä tarkasteluissa julkista politiikkaa on luonnehdittu myös ”julkiseksi toiminnaksi”, ”julkiseksi ohjelmaksi” tai ”politiikkaohjelmaksi”. Käsitteelle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä, kritiikitöntä eikä oikein sopivaakaan suomalaista vastinetta. Tämä johtuu pääosin siitä, että suomen kieli ei erottele poliittisesta toiminnasta niitä dimensioita ja eroja, jotka sisältyvät englanninkielen termeihin *politics* (poliittinen toiminta) ja *policy* (julkinen toiminta, julkinen politiikka). Suomen kielessä ”politiikka” ja ”julkinen toiminta” kattavat nämä molemmat merkitykset.<sup>89</sup> Poliittinen toiminta ja julkishallinnon toiminta (julkinen politiikka) ymmärretään siis suurin piirtein samaa tarkoittavaksi termiksi (*politiikka*), joka luonnollisesti tuo mieleen politiikkaa yleisesti koskevat miellelyhtymät myös kriittisine kannanottoineen. Tässä tutkimuksessa ”policy” (julkinen toiminta, julkinen politiikka) näyttäytyy hallinnollispoliittisen järjestelmän valintoina sekä toimintalinjoina ja -prosesseina aluehallinnon uudistamisen kontekstissa. ”Politics” näyttäytyy puolestaan selvimmin toimijoiden erilaisissa intresseissä, jotka kanavoituvat kilvoitteluksi niin puolueiden kuin hallinnon ja politiikan välillä.<sup>90</sup>

Ensimmäiset julkista toimintaa käsittelevät teokset ilmestyivät 1960-luvulla<sup>91</sup>. Näiden lisäksi ”pioneeriasemassa” olevaa public policy -kirjallisuutta<sup>92</sup> julkaistiin seuraavalla vuosikymmenellä, jolloin tehtiin

86 ks. Compston (2004, 1)

87 Anderson (1975, 2)

88 Harisalo ym. (2007, 27); myös esim. Fischer (2003)

89 ks. Harisalo ym. (2007, 12, 27)

90 Ks. politiikan (policy ja politics) määrittelyistä lisää pääluvun III luvussa 1.

91 Esim. Easton (1965); Dror (1968); näiden lisäksi myös esim. Lasswell (1958) voidaan jo lukea tähän kategoriaan.

92 esim. Dror (1971); Dye (1972); Anderson (1975); Nachmias (1979)



myös ensimmäisiä tutkintoja tässä tieteenhaarassa<sup>93</sup>. Public policy -tutkimuksella on siis vahvat juuret ja perinteet<sup>94</sup>, mutta joidenkin arvioiden<sup>95</sup> mukaan se on ollut vielä vuosituhannen vaihteessa kansainvälisestikin kehitysvaiheessa. Tutkimuskenttä on kuitenkin tuottanut runsaasti kirjallisuutta parina viimeisimpänä vuosikymmenenä<sup>96</sup>. Suomessa julkisen politiikan tutkimus on ollut vähäistä<sup>97</sup> ”public policy” -keskustelun jäädessä yleisestikin ottaen hyvin vähäiseksi julkista johtamista edustavan ”public management” -keskustelun hallitessa suomalaista hallintotieteen tutkimusta.

Viime vuosina public policyn alaan kuuluva tutkimuskenttä on laajentunut huomattavasti sisältäen nykymuodossaan yhä useampia tutkimushaaroja ja näkökulmia<sup>98</sup>. Samalla teoreettisten näkökulmien kirjo on laajentanut myös itse toimintapolitiikan käsitettä. Public policy -tutkimus on nykyisellään hyvin kompleksinen kokonaisuus, ja sitä ei esimerkiksi voi rajata mihinkään kapeampiin teoreettisiin rajoihin. Suureksi politiikkatieteitä koskevaksi kysymykseksi Peters ja Pierre<sup>99</sup> nimeävät muun muassa sen, miten toimintapolitiikan käytännön ja sen tutkimuksellisten näkökulmien yhteyttä voitaisiin ymmärtää paremmin – käytännön toimijat haluavat yleisesti vastauksia päivittäisissä toiminnoissa kohtaamiinsa ongelmiin ja ovat sitä vastoin vähemmän kiinnostuneita teoreettisemmista asioista. Toisaalta, kun yksittäisten politiikka-alueiden asiantuntijat ovat usein kiinnostuneita vain omasta sektoristaan, he eivät pysty saamaan laajempaa poliittista tai taloudellista kuvaa oman toimintapolitiikkansa vaikutuksista ja tarkoituksista.

Petersin<sup>100</sup> mukaan julkishallinnon tutkimuksen historia on yrittänyt peittää julkishallinnon ja julkispolitiikan välistä suhdetta. Tämä on vali-

---

93 Ks. Nagel (1999, 3); ks. tässä yhteydessä suomalaisista tutkimuksista esim. Ahonen (1983).

94 Harisalo ym. (2007, 12)

95 esim. Nagel (1999, 3)

96 esim. Fischer (1995); John (1998); Fischer (2003); Compston (2004); Rose (2005)

97 ks. esim. Harisalo ym. (2007, 9)

98 Ks. Peters & Pierre (2006, 1–2); ks. myös Ahosen ja Salmisen (1997, 13) listaukset hallintotieteiden ja politiikkatieteiden alaan kuuluvista oppiaineista.

99 Peters & Pierre (2006, 1)

100 Peters (1989, 9–10)

tettavaa, koska hallintoa on ensisijaisen kiinnostavaa ja tärkeää tarkastella siitä näkökulmasta, millä tavalla se kohdistuu yhteiskuntaan ja sen kansalaisiin. Poliittinen järjestelmä tekee yhteiskuntaan kohdistuvaa julkispolitiikkaa, mutta hallinto viime kädessä toteuttaa sitä. Peters käyttää esimerkkinä lakeja: lait ovat mitättömiä siihen asti, kunnes ne vahvistetaan julkisessa lainsäädännössä.

Harisalo ym.<sup>101</sup> nimeävät yhdeksi julkisen politiikan keskeiseksi tehtäväksi, tavoitteeksi ja tarkoitukseksi hallinnon kehittämisen. Heidän mukaansa tässä on kysymys siitä, millaisia tehtäviä hallinnolle annetaan, kuinka ne organisoidaan ja millaisin voimavaroin niitä tuetaan. Hallintoa kehitettäessä julkisessa politiikassa otetaan kantaa myös muun muassa päätöksenteon keskittämisen ja hajauttamisen asteeseen<sup>102</sup>. Hallinnon kehittäminen voi siis vaikuttaa oleellisesti siihen, miten julkista politiikkaa toteutetaan jatkossa. Hallinnon kehittäminen julkisena politiikkana on juuri tämän tutkimuksen keskiöön kuuluva asia.

### 3.2 Policy-analyysi julkishallinnon tutkimuksessa

Julkisen politiikan politiikkaprosessin tarkasteluun kuuluva *politiikka-analyyttinen (policy-analyyttinen)* tutkimus on relevantti vaihtoehto tarkastella julkishallinnon uudistuksia. Policy-analyysi on alun perin poliittisen filosofian ja yhteiskuntakriittisen tutkimuksen ohella yksi politiikan tutkimuksen jälkibehavioraalisen vallankumouksen suuntauksista poiketen kuitenkin behavioralistisesta näkökulmasta vähiten. Policy-analyysin teoria on liittynyt lähinnä pluralistiseen demokratiakäsitykseen ja jakautunut moniin kilpaileviin suuntauksiin. Policy-analyysi on ollut selvimminkin yhdysvaltalainen tutkimussuuntaus muiden ”uusimpien” politiikan tutkimuksen lähestymistapojen joukossa, ja se on yhä ollut hyvin suosittu yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen piirissä. Näkökulma on kiinnostanut erityisesti niitä, jotka ovat kantaneet huolta poliittisen päätöksenteon ja hallintokoneiston toiminnan rationaalisuudesta. Aihealuetta

---

101 Ks. Harisalo ym. (2007, 24–26, 105), joiden mukaan muut keskeiset julkisen politiikan tehtävät liittyvät demokratiaan, julkisen hallinnon tuotoksiin (julkiset palvelut, tulonsiirrot ja sääntely) sekä markkinoihin.

102 ks. Temmes (2007)

käsittelevää tutkimusta on tuotettu politiikan tutkimuksen lisäksi myös hallintotieteessä.<sup>103</sup>

Politiikan tutkimuksen piirissä kehittyi 1960-luvun loppupuolella voimakas policy-analyttinen suuntaus, jossa erityiskysymykseksi muotoutui ”*Onko politiikalla merkitystä (”Does politics count?”) verrattuna muihin vaikutustekijöihin?*”<sup>104</sup> – oltiin kiinnostuneita muun muassa siitä, kohdentuivatko julkiset toimenpiteet yleisten yhteiskunnan kehittyneisyystekijöiden suuntaan vai näiden tekijöiden vastaisesti. Policy-analyysi syntyi yrityksenä ratkaista ennen kaikkea politiikan ja hallinnon kriisi – useat politiikan tutkijat olivat asettaneet kyseenalaiseksi politiikan ja hallinnon kyvyn ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Poliitikka ja hallinto olivat monen mielestä itse ongelmia, jotka vaativat ratkaisua.<sup>105</sup>

Politiikka-analyysi tarkoittaa tutkimusta ja tutkivaa otetta, joka suuntautuu poliittisten päätösten syntymisen ja niiden yhteiskunnallisten vaikutusten (*outcome*) tutkimiseen. Muutamat tutkijat ovat puhuneet tämän tutkimussuuntauksen rinnalla poliittis-hallinnollisesta lähestymistavasta. Useat politiikka-analyysin edustajat ovat korostaneet tutkimuksen käytännöllistä luonnetta ja halunneet nostaa julkisen vallan toimenpiteiden tutkimisen suosioon. Poliitiikka-analyysin myötä valtion tehtävien pohittaminen on nousutkin entistä keskeisempään asemaan.<sup>106</sup> Poliitiikka-analyttisen tutkimuksen perustehtävänä on myös analysoida julkisen hallinnon tehtäviä ja tavoitetta, niistä yhteiskunnassa käytävää keskustelua sekä julkisen hallinnon onnistuneisuutta sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tällainen tutkimus keskittyy juuri politiikan ja hallinnon rajapinnalle. Poliitiikka-analyttinen tutkimus voi olla näkökulmasta riippuen yhtä hyvin kuvailevaa kuin myös evaluatiivista ja arvottavaa.<sup>107</sup>

Policy-analyysia on luonnehdittu myös empiiriseksi valtioteoriaksi, jonka merkitys on nähty siinä, että se on nostanut valtion ja valtiollisen päätöksenteon tasavertaiseksi politiikan tutkimuksen tutkimuskohteeksi yksilöiden, ryhmien ja poliittisen järjestelmän rinnalle. Yksityiskohtaisten tutkimusten avulla se on myös lisännyt huomattavasti tietoa poliittisen päätöksenteon luonteesta – policy-analyysin avulla on ollut mahdollista eritellä esimerkiksi poliittisten päätösten muotoon ja sisäl-

103 ks. Berndtson (1992, 71); Temmes (1994a, 9–10); Mälkiä (1995, 35)

104 Ahonen (1985, 67)

105 Berndtson (1992, 240)

106 Berndtson (1992, 71–72)

107 Mälkiä (1995, 35); ks. myös Harisalo ym. (2007, 46, 57)

töön vaikuttavia tekijöitä. Policy-analyysin kehittymisen myötä yleinen politiikan tutkimus ja hallinto-oppi ovat lähentyneet toisiaan. Hallinnollinen policy-analyysi on voinut olla kustannus–hyöty-analyysia, kustannus–tehokkuus-analyysia tai yhteiskunnallisten arvojen analyysia – budjettianalyysilla onkin ollut usein keskeinen asema policy-analyysissa. Sen avulla on ollut mahdollista tarkastella muun muassa valtiollisen päätöksenteon rakenteita ja suuntauksia keskitetysti.<sup>108</sup>

Suomessa policy-analyyttinen traditio ei ole vakiintunut laajemmin hallintokoneiston piirissä, vaikka se on esimerkiksi vaikuttanut 1970-luvulta lähtien valtiotieteelliseen yliopisto-opetukseen ja tutkimukseen. Amerikkalaisen policy-analyysikirjallisuuden merkittävin ongelma on ollut meidän kannaltamme sen sitoutuminen historiallisesti ja yhteiskunnallisesti erilaisiin oloihin.<sup>109</sup> Pertti Ahosen<sup>110</sup> mukaan policy-analyysi on tarkoittanut Suomessa vain politiikan tutkimuksen piirissä harjoitettua politiikan tuotosten ja vaikutusten analyysia. Suuri osa myös hallintotieteellisestä tutkimuksesta on kuitenkin ollut policy-analyysin piirteiden mukaisesti julkilausutusti arvioivaa tutkimusta ”policy-analyysin” toimissa läheisenä käsitteenä hallinnon arvioinnin käsitteelle.

### 3.3 Tutkimuksen asemointi suhteessa tutkimusasetteluun

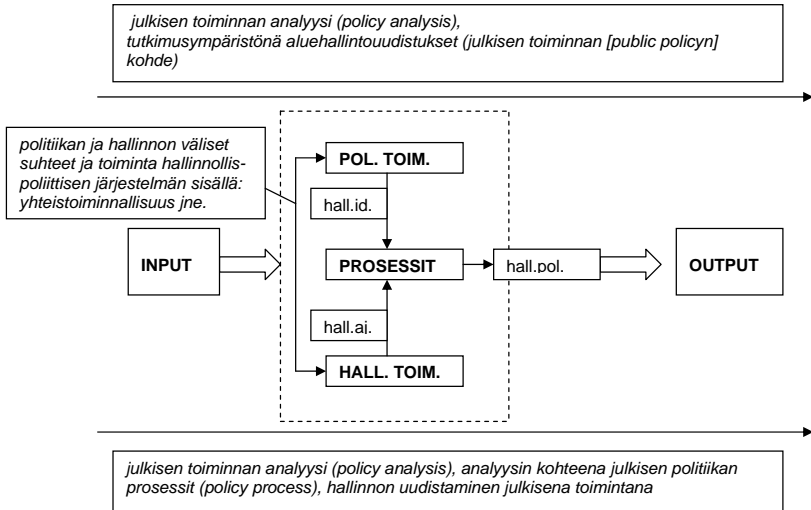
Tutkimuksen on edellä kuvattu edustavan julkisen toiminnan analyysia tarkastellessaan politiikan ja hallinnon välisiä suhteita, yhteistyötä sekä yhteisvaikutusta julkishallinnossa (aluehallintotasolla) tapahtuvien uudistusten osalta. Tutkimusta on asemoitu julkisen politiikan (public policy) tutkimusalaan sekä siihen kiinteästi kuuluvan politiikka-analyysin (policy analysis) tutkimusperinteeseen. Tutkimuksen asemointi on suhteessa aiemmin esiteltyyn tutkimuksen perusasetteluun seuraavasti (ks. kuvio 2):

---

108 Berndtson (1992, 242, 261–262)

109 Temmes (1994a, 10)

110 Ahonen (1985, 1–2)



Kuvio 2. Tutkimuksen aseointi suhteessa tutkimuksen perusasetteluun.

Tutkimuksessa toteutettava julkisen toiminnan analyysi (policy analysis) tarkastelee julkisen politiikan prosesseja (policy process) eli tässä tapauksessa hallinnon uudistuksiin tähtävää toimintaa tutkimusympäristönään aluehallintouudistukset. Nämä asetellut on merkitty horisontaalisesti kulkeville janoille. Julkisen toiminnan analyysi tarkastelee myös politiikan ja hallinnon välisiä suhteita sekä niiden yhteistoimintaa hallinnollis-poliittisen järjestelmän sisällä. Tätä asettelua kuvaa toimijoita yhdistävä nuoli.

Hallintoideologiat ja hallintoajattelu peilaavat toimijoiden intressejä, jotka muovautuvat poliittisen prosessin tuloksena toteutettavaksi hallintopolitiikaksi (hallinnon uudistuspolitiikaksi). Julkisen toiminnan analyysin yhteys tähän kokonaisuuteen löytyy nimenomaan tarkasteltaessa sitä, miten eri toimijoiden lähtökohdat ja intressit (jotka voivat näkyä esimerkiksi toimijoiden valtapyrkimyksinä) näkyvät lopulta hallinnon uudistuspolitiikoissa.

### III Hallinto ja politiikka tutkimuskohteina

#### 1 *Politiikka – policya ja politicsia*

*Politiikka*-käsitettä ja sen käyttöaluetta on yritetty määritellä lukemattomin eri tavoin sekä arkikielessä että modernissa tieteellisessä kirjallisuudessa. Koska politiikan käsite esiintyy jokapäiväisessä kielessä, kaikilla on olemassa siitä jonkinlainen näkemys tai mielipide. Juuri moniulotteisuutensa vuoksi politiikan käsitettä ei voikaan määritellä lyhyesti. Poliitiikan ymmärretään olevan positiivisessa muodossaan muun muassa yhteisten asioiden hoitamista, yhteiskunnan kehittämistä, valintaa vaihtoehtojen välillä sekä ongelmanratkaisua ja päätöksentekoa niin, että yritetään kohdata ihmisten tarpeita. Negatiivisemmin koettuna politiikka on muun muassa ideologista valtataistelua, kilpailua vaikutuksesta ja asemasta sekä toisten kustannuksella tapahtuvaa omien etujen ajamista. Poliitiikka on edellä kuvatun lisäksi esimerkiksi hallitsemista, erilaisten toimenpiteiden yhteen sovittamista, neuvotteluja, mielipidemuokkausta, lobbausta sekä päätösten valmistelua.<sup>111</sup>

Yksi tärkeimmistä määrittelyistä on kuitenkin se, että politiikka on aina ihmisten välistä toimintaa. Poliitiikka on kaikenlaista yhteisten asioiden käsittelyä, jossa tähdätään toimijoiden tavoitteiden edistämiseen. Paloheimo ja Wiberg esittävät tiivistetysti politiikan käsitteen siten, että he pyrkivät saamaan esiin tämän ydinominaisuuden: *”Politiikka on sellaista ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa esiin nousevien ongelmien käsittelyä, missä ihmiset pyrkivät edistämään omia tavoitteitaan erilaisia vallankäytön keinoja käyttäen.”*<sup>112</sup>

Poliittisen toiminnan perustana on tulkinta siitä, mitä arvoja ja intressejä poliittisessa yhteisössä kannattaa yleisesti ja myös omien asemien turvaamiseksi puolustaa<sup>113</sup>. Poliitiikka on siis täynnä erilaisia arvoja, jotka synnyttävät yhteistyötä mutta myös konflikteja. Yleisesti ottaen poliittinen elämä saa käyttövoimansa juuri siitä, että ihmisillä on toisaalta erilaisia vastakkaisia etuja ja toisaalta yhteisiä etuja. Poliitiikasta tulee väistämä-

111 ks. Jansson (1990, 36–37); Berndtson (1992, 25–26); Paloheimo & Wiberg (1997, 15)

112 Paloheimo & Wiberg (1997, 47–48)

113 Pohjantammi (2008, 4)

töntä, koska ihmisten välillä on vastakkaisia etuja. Poliitiikka on toisaalta mahdollista sitä kautta, kun erilaisilla ihmisryhmillä on myös yhteisiä etuja ja yhteiset ongelmat kannustavat ihmisiä yhteiseen toimintaan. Tämän myötä politiikassa on kaksi näkökulmaa, jotka täydentävät toisiaan: konsensus- ja konfliktinäkökulma. Ilman minkäänlaista konsensusta politiikka kävisi mahdottomaksi, toisaalta ilman konflikteja politiikka olisi tarpeetonta.<sup>114</sup>

Konsensusnäkemysten mukaan politiikka on yhteisten asioiden hoitamista ja järjestyksen ylläpitämistä, ongelmanratkointia sekä kriisien hallintaa. Poliitiikka on kilpailua poliittisista asemista sekä tuen rakentamista omalle linjalle. Keskeistä on muun muassa poliittinen sopiminen ja sopeutuminen sekä yhteisymmärrys. Konsensushakuisessa politiikassa politiikkaa tehdään edistään sopusuhtaisesti eri osapuolten intressejä ja tavoitteita. Olennaista on erilaisten intressien yhteensovittaminen, johon liittyy keskeisesti kompromissialttius. Vastaavasti konfliktinäkemysten mukaan politiikka on järjestyksen murtamista, ongelmien luomista ja konfliktien edistämistä. Poliitiikassa pyritään konfrontaatioihin – poliittisia riitoja etsitään ja haetaan turvautuen kärjistyksiin. Ehdot asetetaan itse ja pyritään sopeuttamaan muita niihin. Näin riidanhaluisuus ja valmius poliittisiin yhteenottoihin leimaavat konfliktihakuista politiikkaa.<sup>115</sup> Toisaalta poliittinen toiminta eroaa muista yhteiskunnallisista toiminnoista juuri siinä, että siihen liittyy aina jonkinasteinen konflikti. Konfliktien syynä ovat useimmiten yhteiskunnan taloudelliset tai kulttuuriset erot. Poliitiikka konflikteihin liittyvänä tavoitteellisena toimintana on suoraan sidoksissa valtaan.<sup>116</sup>

Näiden näkökulmien lisäksi ”politiikka” voidaan ymmärtää joko laajemmin tai ahtaammin niin toiminnan sisällön kuin politiikkaa toteuttavien toimijoiden kannalta. Laajimmillaan politiikalla voidaan tarkoittaa kaikkinaista organisoitujen ihmisryhmien hallitsemista. Tässä merkityksessä politiikkaa on kaikki sellainen toiminta, jossa käytetään valtaa toisiin henkilöihin. Tällaiseen hallitsemiseen kuuluvat muun muassa päätöksenteko ryhmän tavoitteista sekä kyseisten päätösten toteuttaminen. Myös ryhmää koskevien sääntöjen laatiminen on perusluonteinen poliittinen toimenpide. Tässä laajassa mielessä politiikkaa esiintyy kaikissa or-

114 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 42)

115 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 43–44)

116 ks. Berndtson (1992, 27–29)

ganisaatioissa (niin valtioissa, kunnissa ja puolueissa kuin epäpoliittisissa järjestöissäkin). Poliitiikkaa on muun muassa taloudellisessa toiminnassa, kulttuurissa ja uskonnossa. Laajemman weberiläisen poliittikkäksityksen mukaan poliitiikkaa on myös muu hallinnointi ja toiminta, jossa jaetaan resursseja ja tehdään päätöksiä. Janssonin mukaan seurauksena tästä poliitiikan laajemmasta määritelmästä on, että ”politologia laajemmassa mielessä tulee merkitsemään samaa kuin organisaatioteoria ylipäätään”.<sup>117</sup>

Ahtaammin ”politiikalla” ymmärretään ainoastaan sellaista vallankäyttöä, jota harjoitetaan erityisissä poliittisissa instituutioissa tai julkisorganisaatioissa. Näin poliitiikalla tarkoitetaan tiettyjen hallintopäätösten tekoa ja niistä aiheutuvien toimien harjoittamista. Tähän liittyy vahvasti myös poliittinen prosessi, johon kuuluvat lainsäädäntö, toimeenpano ja ”tuomio” – ”politics is policy”. Poliitiikkaa harjoittavat instituutiot tai organisaatiot voivat olla osa valtion päätöksentekokoneistoa, mutta eivät välttämättä. Suppean poliittikkäksityksen mukaan poliitiikkaa tekevät siis pääasiassa vain eduskunta, hallitus ja muut poliittisiksi nimetyt toimijat – muun muassa poliittiset puolueet ja erilaiset painostusryhmät nähdään poliittisen toiminnan ytimessä. Ongelmaksi tässä näkökulmassa voi muodostua se, että poliitiikka rajataan pelkäksi puoluepolitiikaksi. Näkökulman yksi piirre on se, että siinä korostetaan yhteiskunnan jakaantumista erilaisiksi taloudelliseksi, poliittiseksi ja sosiaalisiksi instituutioiksi.<sup>118</sup>

Määriteltäessä ”politiikka” organisoitujen ryhmien hallitsemiseksi liikutetaan suoraan kohti hallinnon käsitettä. Erilaisten ryhmien johtamiseen sisältyvät päätökset siitä, mihin tarkoituksiin ryhmän yhteisiä voimavaroja käytetään sekä näiden päätösten täytäntöönpano. Niitä toimenpiteitä, joilla esimerkiksi organisaation yleisiä toimintalinjoja toteutetaan käytännössä, kutsutaan hallinnoksi. Näin ajateltuna hallinto sisältyy poliitiikan käsitteeseen. Poliittiseen toimintaan kuuluu yhtenäinen toimintojen ketju, joka ulottuu tärkeimmistä valtiollisista päätöksistä aina niiden käytännön soveltamiseen. Voidaan kuitenkin sanoa, että päätös on luonteeltaan sitä ”poliittisempi”, mitä enemmän siihen sisältyy vapaata harkintaa – se on luonteeltaan epäpoliittinen, jos se on vain annettujen määräysten mekaanista soveltamista.<sup>119</sup>

117 ks. Jansson (1990, 36–37); Paloheimo & Wiberg (1997, 43)

118 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 44); Jansson (1990, 37); Dimock, M.E. & G.O. (1970, 125)

119 ks. Jansson (1990, 57–59)



Poliittiset päätökset koskevat julkisen toiminnan päämääriä, tavoitteita ja suuntaviivoja. Valtionhallinnon tehtävänä on tuottaa poliittisen järjestelmän ohjaamana kansalaisten kulloinkin tarvitsemat suoritteet sekä ylläpitää yhteiskunnan muodollista ja toiminnallista rakennetta. Hallinnon päätökset sisältävät soveltamista ja täytäntöönpanoa siirtäen politiikan yksilöihin.<sup>120</sup>

Tässä tutkimuksessa sovelletaan ahtaampaa politiikan käsitystä, jossa politiikka liittyy ja kohdistuu toimintana puolueisiin, hallintoon sekä valtiovaltaan – politiikalla tarkoitetaan näin laajempaa kokonaisuutta kuin esimerkiksi pelkkää puoluepolitiikkaa. Poliittisen toiminnan ytimeen kuuluvat tässä tutkimuksessa poliittiset puolueet, eduskunta, hallitus sekä aluehallinnon uudistamiseen keskeisesti osallistuneet valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön virkamiehet. Poliitiikka nähdään niin hallintopäätösten tekoon johtavana prosessina ja erilaisten toimintojen kokonaisuutena (liittyen *policy*-näkökulmaan) kuin puolueiden välisenä, hallinnon sisäisenä sekä politiikan ja hallinnon välisenä ”kilpailuna” toteutettavan hallintopolitiikan suunnasta (liittyen *politics*-näkökulmaan)<sup>121</sup>.

Poliittiseen toimintaan liittyy vallankäyttöä ja päätöksentekoa, jotka tuottavat sekä konsensusta että konflikteja eri toimijoiden välillä<sup>122</sup>. Tässä tutkimuksessa tiedostetaan, että poliittiseen toimintaan liittyy keskeisesti kysymys vallasta. Valta-käsitteen tai valtanäkökulman teoreettinen tarkastelu rajataan kuitenkin tietoisesti tutkimuksen ulkopuolelle.

## **2 Klassinen hallintotiede hallinnon ja politiikan suhteen tarkastelussa**

Keskeisten hallintotieteen klassikoiden (tällä erää Wilsonin ja Goodnow’n sekä seuraavassa luvussa Weberin) tarkastelu antaa relevantin lähtökoh-

120 Sipponen (2000, 148)

121 Kuten aiemmin todettiin, tässä tutkimuksessa ”policy” (julkinen toiminta, julkinen politiikka) näyttäytyy hallinnollis-poliittisen järjestelmän valintoina sekä toimintalinjoina ja -prosesseina aluehallinnon uudistamisen kontekstissa. ”Politics” näyttäytyy puolestaan selvimmin toimijoiden erilaisissa intresseissä, jotka kanavoituvat kilvoitteluksi niin puolueiden kuin hallinnon ja politiikan välillä.

122 Berndtson (1992, 25–28)

dan hallinnon ja politiikan välisen suhteen käsittelylle. Klassikkoteoksilla on ollut aikanaan ratkaiseva merkityksensä muun muassa hallinnon tutkimuksen itsenäistymisen sekä julkishallinnon kehityksen kannalta<sup>123</sup>.

Ari Salmisen<sup>124</sup> mukaan 1900-luvun alussa syntyneissä koulukunnissa ei niinkään tarkasteltu sitä, millaista hallinto on luonteeltaan ja sisällöltään toisaalta julkisissa organisaatioissa ja toisaalta yksityisissä organisaatioissa. Tällöin löydettiin ennemminkin monia hallinnon tehokasta järjestämistä kuvaavia kriteereitä ja analyysivälineitä. Tehdessään poimintoja hallinnon universaalivaiheen tietoperustasta Salminen huomauttaa, että hallintotieteiden alkuvaiheessa esimerkiksi hallintovallan ja toimeenpanovallan merkitystä valtiollisen päätöksenteon osana ei ymmärretty keskeiseksi. Toisekseen hallintoa koskeva tieto oli puutteellista siitä syystä, että tiedon hankintaa koskevat menetelmät olivat vasta kehitteillä.

Perinteisen amerikkalaispainotteisen organisaatioajattelun suuntaukset ovat pääosin yritysorganisaation kokemuksista syntyneitä universaalien hallinnon tarkasteluja. Yksi suuntaus kuitenkin erosi muista. Klassisen hallintotieteen<sup>125</sup> kehityksen alku sijoittuu 1800-luvun lopulle ja 1990-luvun alkuun. Tämän suuntauksen piirissä alettiin käydä keskusteluja muun muassa julkisen hallinnon ja hallitustoiminnan merkityksestä. Woodrow Wilson ja Frank Goodnow olivat näkyvimpiä klassisen hallintotieteen edustajia. Heidän keskustelujensa pääteemoina olivat hallinto-toiminnan uudelleenarviointi sekä hallinnon ja politiikan välisen suhteen selventäminen.<sup>126</sup>

Woodrow Wilson esitti ”The Study of Administration” -teoksesaan<sup>127</sup> saksalaiseen oikeus- ja hallintoteoriaan perustuvan eräänlaisen negatiivisen julkishallinnon määritelmän, jonka yhtenä tarkoituksena oli selventää hallinnon ja politiikan suhdetta sekä osoittaa niiden erilaiset luonteet. Wilson painotti, että ”hallinto on varsinaisen politiikan piirin ulkopuolella” ja ”hallinnolliset kysymykset eivät ole poliittisia kysymyk-

---

123 Ks. Tiihonen (2006, 34), joka toteaa lisäksi, että Wilsonin ja Weberin hallinnon ja politiikan välisiä suhteita luonnehtivat mallit ovat vaikuttaneet myös eri maiden hallitusjärjestelmien rakenteisiin.

124 ks. Salminen (1988, 290)

125 Salminen ja Kuoppala (1985, 100) nimittävät tätä ”klassiseksi julkishallinnoksi”.

126 ks. Salminen & Kuoppala (1985, 100)

127 alun perin Wilson (1887); ks. myös Wilson (1941); Shafritz & Hyde (2008, 22–34)

siä”, vaikka politiikka asettaisi ja määräisi hallinnon tehtävän. Hänen mukaansa hallinto on puhtaasti tekninen instrumentti, ja hallintotyö perustuu sääntöihin, määräyksiin ja neutraalisuuteen. Lähtökohtaisesti hallinto kuuluu enemmän talouden kuin politiikan kenttään. Virkamieshierarkia on puolestaan hyvän ja tehokkaan hallinnon välttämätön edellytys. Wilsonin mielestä mahdolliset hallinnon ongelmat johtuivat sen kytköksistä poliittisiin kysymyksiin. Näin ollen politiikan ja hallinnon toiminta-alueet olisi erotettava toisistaan, vaikka ”politiikka” ja ”hallinto” ymmärrettäisiinkin yleisesti saman valtiollisen toiminnan, tahdon ja teon, osiksi. Ydinkysymys oli se, että politiikka ei saa ”häiritä” hallinnollisia toimia. Erottelullaan Wilson pyrki sekä vahvistamaan politiikan asemaa että suojaamaan hallintoa.<sup>128</sup>

Frank Goodnow puolestaan erotti poliittiset funktiot hallinnon funktioista teoksessaan ”Politics and Administration”<sup>129</sup>. Funktionaalisessa poliittis-hallinnollisen järjestelmän tasapainomallisissa hallinto edusti tehokkuutta ja politiikka puolestaan kansanvaltaista hallitustoimintaa ja päätöksentekoa. Goodnow täsmensi ennen kaikkea hallinnon asemaa ja merkitystä esittäen muutamia kriteereitä, jotka jäsensivät hallinnon suhdetta politiikkaan. Hallinnon päätehtävänä oli poliittisen toiminnan ilmaiseman valtiotahdon täytäntöönpano ja yleensä valtiollisen politiikan toteuttaminen. Poliittikan tehtävänä oli puolestaan hallinnon ja hallintokoneiston valvonta. Poliittisessa valvonnassa poliittisten puolueiden asema ei saanut kuitenkaan tulla liian hallitsevaksi hallintokoneistossa vaan hallinnolla oli oltava liikkumavaraa toteuttaessaan omia funktioitaan.<sup>130</sup>

Wilsonin kannanottoja on pidetty monissa yhteyksissä hallinnontutkimuksen itsenäistymiseen suuresti vaikuttaneena tekijänä ja sitä kautta jopa julkishallinnon syntyvaiheena. Goodnow’n määrittelemä hallinnon ja politiikan välinen suhde antoi puolestaan hallinnolle mahdollisuuden tulla esiin omana tutkimuskenttään, joka olisi tieteellisesti ja institutio-naalisesti erotettuna politiikan tutkimuksesta.<sup>131</sup>

---

128 ks. Wilson (1966, 371–376); Wilson (1970, 77–85); Gawthrop (1970, 108–110); Rabin & Bowman (1984); Salminen & Kuoppala (1985, 100); Salminen (1988, 291–292); Peters (1989, 3–4); Hughes (1994, 32–33); Svava (1998, 52); Tiihonen (2006, 21)

129 alun perin Goodnow (1900)

130 ks. Salminen & Kuoppala (1985, 100–101); Svava (1998, 52–53)

131 ks. Salminen (1988, 292); Stillman (1991, 107)

Yhteenvetona voidaan todeta, että Wilsonin ja Goodnow'n kirjoitukset yrittivät määrittää erikseen hallinnon ja politiikan kenttiä sekä puolustaa hallintovirkamiehiä poliitikkojen ja puolueiden ”häirinnältä”. Ne eivät kuitenkaan vielä varsinaisesti määritelleet hallinnon ja politiikan dikotomiaa, kahtiajakoa, kuten virheellisesti joissakin yhteyksissä on oletettu. Julkishallinnon tieteellistä kehittymistä koskevissa keskusteluissa on tullu siihen tulokseen, että hallinnon ja politiikan täsmällinen erottaminen toisistaan poikkeaa Wilsonin ja Goodnow'n alkuperäisistä ideoista. Dikotomia-malli muodostui vasta myöhemmin osana laajempaa ideoiden kokonaisuutta, joka sisälsi tieteellisen johtamisen ja hallinnon periaatteiden määrittelyä. 1940-luvun alussa näitä ideoita alettiin kyseenalaistaa ja korvata käsitteillä, jotka painottivat politiikan (politics), poliitikkojen (policy) ja hallinnon sekoittumista erilaisissa hallinnon virastoissa.<sup>132</sup>

Muutamat aikaisemmat<sup>133</sup> sekä useat myöhemmät<sup>134</sup> tarkastelut tulevat myös siihen tulokseen, että Wilsonin ja Goodnow'n ideat eivät viitanneet hallinnon ja politiikan dikotomiaan<sup>135</sup>. Niinpä klassikoita on tältä osin arvioitu virheellisesti ja yksinkertaistaen nimitettäessä niitä hallinto–politiikka-dikotomian alkuperäisiksi lähteiksi. Rabin ja Bowman<sup>136</sup> puolestaan näkevät, että Wilsonin ja Goodnow'n alkuperäinen politiikan ja hallinnon erottelu on muuntunut virheellisesti dikotomiaksi nimenomaan myöhemmissä arvioinneissa. Varsinaisesti dikotomia-malli ja hallinnon tieteellinen käytäntö tulivat hallinnontutkimuksen hallitseviksi malleiksi 1930-luvulla. Tällöin alettiin tarvita entistä terävämpää jaoteltua hallinnon ja politiikan välillä eritoten poliitikkojen ja hallintovirkamiesten toiminnallisten asemien selventämiseksi tieteellisten metodien avulla. Wilsonin ja Goodnow'n erottelut ovat kuitenkin olleet selkeitä lähtökohtia myöhempien vuosikymmenien hallinnon ja politiikan välisen suhteen tutkimukselle.<sup>137</sup>

---

132 ks. Svava (1998, 54)

133 esim. Waldo (1948); Appleby (1949)

134 esim. Golembiewski (1977); Caiden (1984); Van Riper (1984)

135 ks. Svava (1998, 54)

136 Rabin & Bowman (1984, 4)

137 Ks. Svava (1998, 54–55). Tässä yhteydessä kannattaa huomioida myös esimerkiksi Salmisen ja Kuoppalan (1985, 101) tarkastelu Gausin, Whiten ja Dimockin kirjoituksesta *The Frontiers of Public Administration* (Gaus et al. [1936]), jossa julkisen hallinnon käsitettä on arvioitu monipuolisesti, ja erilaiset lähestymistavat hallintoon on

### 3 *Virkamiesten ja poliitikkojen rooleista*

Eräs hallinnon tutkimuksen ”ikuisuuskysymyksistä” on ollut se, miten hallintovirkamiesten ja poliitikkojen välistä suhdetta pitäisi ymmärtää sekä kuinka sitä tulisi kuvata. Aihetta on lähestytty yhtäältä rationaalis-normatiivisesta näkökulmasta – on pyritty kehittämään malleja siitä, minkälainen suhteen pitäisi olla. Toisaalta kysymystä on tarkasteltu empiiris-deskriptiivisestä näkökulmasta – on esitetty kuvauksia siitä, miten suhde toimii. Molempien lähestymistapojen myötä on ylipäänsä pyritty lisäämään ymmärrystä näiden toimijoiden välisestä suhteesta.<sup>138</sup> Tämän tutkimuksen kannalta poliitikkojen ja hallintovirkamiesten toimien keskinäinen vertailu on tässä vaiheessa tärkeää – näin voidaan ymmärtää paremmin tutkimuksessa myöhemmin kuvattavia hallinnon uudistamisprosesseja.

Saksalaisen yhteiskuntateoreetikon Max Weberin kehittämä klassisen byrokratian ideaalimalli<sup>139</sup> on nähty yhdeksi hallinnon ja hallintotoiminnan tärkeimmistä teorioista<sup>140</sup>, ja sillä on ollut hallitseva asema politiikan ja hallinnon välisten suhteiden erittelyn teoreettisena mallina<sup>141</sup>. Weberin mallissa hallinnon ja politiikan selkeä työnjako pyritään tuomaan esiin erottelemalla hallintovirkamiesten ja poliitikkojen tehtävät selvästi toisistaan. Poliittinen päätöksentekovalta (”hallinta”) ja julkinen toimeenpano-

---

jaettu neljään ryhmään. Yksi lähestymistavoista on instrumentalistinen eli hallinnon asemaan perustuva – siinä hallintoa pidetään poliittisen päätöksenteon välineenä. Ari Salminen (2001) on puolestaan esittänyt lyhyesti politiikka–hallinto-dikotomiaa politiikan ja hallinnon toiminnallisen ja tieteellisen jaottelun kautta. Hänen mukaansa hallitseminen koostuu poliittisesta ja hallinnollisesta prosessista, jossa politiikka on valtion tahtoa määräten hallinnon tehtävän. Hallinto on puolestaan policyjen, toimintapolitiikkojen, toimeenpanoa. Poliitiikan alue on kansanvaltaa ja hallinnon alue puolestaan tehokkuutta. Tieteenä hallinto on erillinen politiikkaa tutkivasta tieteestä.

138 ks. Möttönen (2002, 178)

139 alun perin Weber (1922), ks. esim. Shafritz & Hyde (2008, 50–55); ks. myös Weber (1978); Weber (1985)

140 ks. esim. Salminen (1988); Ahonen (1989); Hughes (1994); Stenvall (2000); Vartola (2004)

141 Ks. Tiuhonen (2006, 32); ks. myös Pekonen (1995, 19), joka arvioi Weberin ”omintakeisuuden” verrattuna aikaisempiin teoreetikoihin syntyneen juuri hänen politiikan ja hallinnon erottelustaan. Tässä tutkimuksessa Weberin klassisen byrokratian ideaalimalli sijoittuu tähän yhteyteen siitä syystä, että se käsitteli selkeämmin kuin edeltäjänsä nimenomaan poliitikkojen ja hallintovirkamiesten toimenkuvia.

valta (”hallinto”) esittäytyvät mallissa jyrkästi erillään. Weberin mukaan poliitikot luovat visioita, päämääriä ja yleisiä toiminnan periaatteita sekä tekevät päätöksiä. Heidän tehtävänään on siis ”tehdä politiikkaa”. Hallintovirkamiehet puolestaan toteuttavat poliitikkojen päätöksiä käytännössä eli hoitavat päivittäisen ”hallinnon”. Hallinto on siis lähinnä jo tehtyjen päätösten teknistä toteuttamista. Julkisen hallinnon muodostaa byrokraatiaksi kutsuttu virkakoneisto, joka on kankea ja hidas. Tärkeintä kuitenkin on, että se toteuttaa varmasti halutut poliittiset ratkaisut virkamiehistön ollessa poliittisesti sitoutumattomia ja hallitusvallalle ehdottoman lojaaleja. Weber korosti virkamiesten vahvaa roolia yleisen edun ajajana. Heidän itsenäinen asemansa turvaa Weberin mukaan yleisen edun toteutumisen ryhmäetuja vastaan sekä valtiollisen toiminnan jatkuvuuden politiikan muutosten aiheuttamaa epävarmuutta vastaan<sup>142</sup>. Weberin mallin myötä hallinto ja politiikka alettiin nähdä erillisinä juuri toimijoiden tehtävien erottelun mukaan – molemmilla toimijaryhmillä oli toisistaan selvästi eriävät roolit.<sup>143</sup> Tiihosen<sup>144</sup> mukaan Weberin malli on kuitenkin yksinkertaistus, joka ei esimerkiksi ota huomioon monien virkamiesten poliittista sitoutumista. Hallituksen uskolliset palvelijat voivat ajaa myös yleisen edun sijasta henkilökohtaisia ja hallinnonalakohtaisia etuja sekä puolustaa muun muassa ammatillisia näkemyksiä.

On muistettava, että Weberin malli on nimenomaan ideaalityyppi, joten sitä ei pidä nähdä esimerkiksi normatiivisena mallina. Se kuitenkin kuvaa parhaiten varhaisinta hallinnon ja politiikan työnjaon mallia<sup>145</sup>. Tätä kuvastaa hyvin esimerkiksi se, että hallinnon ja politiikan välistä suhdetta koskeva keskustelu julkishallinnossa on perustunut pitkälti Weberin esitykseen<sup>146</sup>. Toisaalta keskustelu on perustunut myös sen laajaan kritiikkiin – eri vuosikymmenillä hallinnon ja politiikan suhdetta on käsitelty Weberin analyysia kritisoiden<sup>147</sup> sekä hallinnon ja politiikan erot-

---

142 Tiihonen (2006, 21–22)

143 ks. Pekonen (1988, 219–220); Laine (1993, 107); Hughes (1994, 31–32); Hansen & Ejersbo (2002, 734)

144 Tiihonen (2006, 25)

145 Pekonen (1988, 219)

146 Stenvall (2000, 237) toteaa, että hallintoa koskevassa tutkimuksessa myös käsitys virkamiehistön pätevyuden arvostuksen merkityksestä ja kehityksestä on rakentunut pitkälti Weberin mallin varaan.

147 esim. White (1927); Price (1941)

tamisperiaatteen kyseenalaistaen<sup>148</sup>. Myöhemminä vuosikymmeninä on kehitetty, sekä Weberiin tukeutuen että hänen ajattelunsa vastapainoksi, lisää erilaisia malleja kuvaamaan hallintovirkamiesten ja poliitikkojen rooleja ja työnjakoa sekä myös laajemmin hallinnon ja politiikan välistä suhdetta<sup>149</sup>.

Kyösti Pekonen<sup>150</sup> on tarkastellut hallinnon ja politiikan työnjaon historiallista kehitystä erityisesti hallinnon poliittisen roolin merkityksen kasvun näkökulmasta. Hänen länsimaisiin parlamentaaris-demokraattisiin järjestelmiin kohdistuva tyypittelynsä pohjautuu Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin<sup>151</sup> esityksiin virkamiesten ja poliitikkojen välisen työnjaon kehittymisestä. Pekosen mukaan ”tosiasioiden ja intressien vuorovaikutuksen malli” syntyi 1900-luvun alkuvuosikymmenillä. Tässä mallissa sekä poliitikot että virkamiehet osallistuvat poliittiseen päätöksentekoon, mutta heidän osallistumisperusteensa ovat erilaisia. Virkamiehet ovat asiantuntijoita ja he tuovat poliittiseen prosessiin tosiasioita ja tietoja. Poliitikot ovat puolestaan erilaisten intressien ja arvojen edustajia. Poliittinen päätöksenteko perustuu tässä siis toisaalta tosiasioihin ja toisaalta etunäkökohtiin päätösten toimeenpanon kuuluessa kuitenkin edelleen virkamiehille. Poliittikkaa tarkastellaan nimenomaan poliittisena päätöksentekona, joka tarkoittaa käytännön ratkaisuja sekä niihin vaikuttamista tilanteessa, jossa on tehtävä valintoja eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Malli ei kuitenkaan kykene osittaisesta onnistumisestaan huolimatta ratkaisemaan lopullisesti hallinnon ja politiikan eroa – esimerkiksi ”puhtaan” politiikan ja ”pelkän” hallinnon välinen raja hämärtyy tässä mallissa muun muassa siitä näkökulmasta, että mallin mukaisia tosiasioita voidaan tarvittaessa painottaa myös poliittisesti. Tosiasiat eivät ole välttämättä aina puhtaita tai objektiivisia, ja toisekseen virkamieskuntakin osallistuu edunvalvontaan ja etukompromissien tekoon.<sup>152</sup>

Hallinnon ja politiikan työnjakoa edelleen kuvaava ”energiatasapainomalli” kehittyi 1960-luvulla. Tässä mallissa poliitikot esittelevät edustamiensa ryhmien laajoja sekä hajanaisia yleisiä intressejä. Virkamiehet

148 esim. Simon (1957); Easton (1965)

149 esim. Aberbach et al. (1981); Peters (1987); Svava (1985); ks. myös Svava (1990); Svava (1998)

150 Pekonen (1988, 218–222)

151 Aberbach et al. (1981); ks. myös Pekonen (1985)

152 ks. Pekonen (1988, 220); ks. myös Laine (1993, 107)

välittävät puolestaan järjestyneen asiakaskunnan tarpeita, jotka ovat yksittäisiin asioihin tai tapahtumiin liittyviä etuja ja intressejä. Mallin mukaan poliitikot omistautuvat asialleen olemalla puolueellisia, idealistisia ja ideologisia. Virkamiehet ovat puolestaan käytännöllisiä, pragmaattisia ja puolueettomia. Poliitikkoja kuvataan julkisuudenhakuisiksi, energisiksi ja mobilisoiviksi virkakunnan toimiessa enemmänkin poissa julkisuudesta etsien ja luoden tasapainoa mahdollistavia kompromisseja.<sup>153</sup> Energia-tasapaino-mallin on arvioitu korostaneen näkemystä poliitikkojen ja hallinnon välisestä työnjaosta. Poliitikot ovat mallin mukaan energisempi puoli virkamiesten ”jarrutellessa”. Pekonen<sup>154</sup> kuitenkin toteaa tähän, että myös hallinto on ollut yhä enenevässä määrin energistä. Laineen<sup>155</sup> mukaan mallin tasapaino edellyttää sitä, ettei kumpikaan osapuoli saa yliotetta asioiden hoidossa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että politiikka ei saa hallinnollistua liikaa eikä hallinto politisoitua tarpeettoman paljon. Sekä hallinnon aktiivisuus että poliitikkojen ”varovaisuus” ylläpitävät poliittisen järjestelmän ja yhteiskunnan kehityksen tasapainoisena.

Myös Seppo Tiihonen<sup>156</sup> on tarkastellut neljää erilaista Aberbachin, Putmanin ja Rockmanin luomaa, poliitikkojen ja virkamiesten suhteita kuvaavaa mallia. Tiiviisti esitettyä ensimmäinen malli perustui 1900-luvun alun teoreettiseen ajatukseen politiikan ja hallinnon erotamisesta. Mallissa poliitikko johtaa ja päättää, jonka jälkeen virkamies panee päätökset toimeen. Poliitikko edustaa tässä substantiaalista rationaalisuutta, virkamiehet puolestaan keinorationaalisuutta<sup>157</sup>. Toisessa mallissa päätöksentekijä tekee arvopäätökset virkamiehen tarjotessa tietopohjan. Tässä mallissa molemmat toimivat erillään, mutta ottavat huomioon myös toistensa näkökantoja ja perspektiivejä. Kolmannessa mallissa molemmat ovat yhteydessä sekä keskenään että intressiryhmiin. Poliitikon pohtiessa visioita virkamies keskittyy budjettiin. Neljännessä mallissa toimijoiden roolit ovat sekoittuneet molempien ryhmien osallistuessa politiikkaan ja hallintoon. Aberbachin, Putmanin ja Rockmanin

---

153 ks. Pekonen (1988, 220); Laine (1993, 108); ks. myös Weberin poliitikkoja ja hallintovirkamiehiä koskevat tyypittelyt esim. Derlienin (1993, 36) mukaan

154 Pekonen (1988, 220)

155 Laine (1993, 108)

156 ks. Tiihosen (2006, 26) tulkinat Aberbachin, Putmanin ja Rockmanin (Aberbach et al., [1981, 1–23, 238–261]) tutkimustuloksista

157 ks. tark. rationaalisuuden ulottuvuuksista esim. Harisalo (2008, 21–22)



1980-luvun alussa tekemän vertailevan tutkimuksen mukaan mallit kolme ja neljä osoittautuivat kaikkein relevanteimmiksi toimeenpanovallan ylimmällä tasolla. Myöhemmin 1980-luvulla hallinnon ja politiikan keskinäisiä suhteita ryhdyttiin Tiihosen<sup>158</sup> mukaan pohtimaan uudesta näkökulmasta – enää ei keskitytty hallinnon ja politiikan suhteeseen esimerkiksi edellä esitellyn luokittelun pohjalta, vaan huomio kohdistettiin muun muassa siihen, kuinka laaja toimeenpanovalta on ja kuinka sitä johdetaan sekä siihen, onko ylipäätään syytä uskoa toimeenpanovallan käyttäjille, poliitikoille ja virkamiehille, niin suurta valtaa.

Ajan myötä käsitykset ja näkemykset hallinnon ja politiikan välisestä työnjaosta ovat siis muuttuneet huomattavasti. Moderneissa yhteiskunnissa politiikka ja hallinto ovat monin tavoin yhteydessä toisiinsa. Tämä on heijastunut suoraan myös poliitikkojen ja virkamiesten toimenkuviin. Hallinnon ja politiikan perinteinen erottelu ei ole enää pitkiin aikoihin vastannut todellisuutta esimerkiksi siitä syystä, että hallinnon merkitys on ajan myötä kasvanut yhteiskunnassa ja tätä kautta myös politiikassa. Poliitiikan kannalta tämä on merkinnyt sitä, että hallinnossa toimivat ovat osallistuneet itse yhä enemmän sen määrittelyyn mihin pyritään.<sup>159</sup> Hallintovirkamiesten rooli on kasvanut näin myös poliittisella tasolla. Samoin, poliitikot osallistuvat yhä enemmän erilaisten päätösten toimeenpanoon ja hallintatehtäviin. Näin rajanveto poliittisen päätöksentekijän roolin ja virkamiesten roolin välillä on käytännössä nykyisellään vaikeaa. Raja on liukuva ja muuttuva, myös sen mukaan, kun tapahtuu päätösvallan hajauttamista sekä suunnittelu- ja valmistelukäytäntöjen uudistuksia. Yksittäiset ihmiset voivat tämän myötä jopa vaihtaa rooliaan: poliittisesta päätöksentekijästä voi tulla virkamies ja virkamiehestä voi tulla poliittinen päättäjä.<sup>160</sup>

Molemmilla toimijoilla on joka tapauksessa tärkeä rooli päätöksenteossa. Poliitikot edustavat yhteiskunnan muuttuvia arvoja ja poliittisia

158 Tiihonen (2006, 26)

159 ks. esim. Pekonen (1988, 219)

160 Ks. Kiviniemi (1996, 5); ks. ulkomaisesta kirjallisuudesta esim. Stein (1970, 118), joka viittaa erityisesti hallintovirkailijoiden poliittisiin päämäärätarkoituksiin ja heidän sosiaalisen ympäristön suhteisiinsa; Brunsson ja Jönsson (1979, 66–70), jotka kuvaavat poliitikkojen monia rooleja päätöksentekijöinä; Brunsson (1981), joka pohtii monesta näkökulmasta politiikan ja hallinnon yhteistoimintoja poliittisessa organisaatiossa (pääasiallisesti kunnassa); Peters (1989, 153–155) sekä Peters (2001, 183–185), joka on esittänyt hallintohenkilöiden poliittisen toiminnan perusluottuvuuksia.

näkökantoja, arvostuksia sekä tarpeita. He ottavat kantaa asiantuntijuuksien ja eri näkökulmien välillä. Virkamiehet edustavat puolestaan asiantuntemusta, hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin kiinnittyvää osaamista, institutionaalista muistia sekä jatkuvuutta ylläpitävää ammatillista asiantuntemusta ja osaamista. ”Normaalissa” hallinnon ja politiikan jaottelussa julkishallinnollista toimintatapaa luonnehtivat myös julkisuus, virkavastuu sekä lojaliteetti poliittiselle johdolle. Hallinto valmistelee päätöksentekoa, ja täten voidaan puhua poliittis-hallinnollisesta (tai hallinnollis-poliittisesta) päätöksentekoprosessista. Hallinnon erityisvastuulla ovat muun muassa toimien toteuttaminen ja seuranta sekä tiedon kokoaminen ja prosessointi. Asiantuntijavalmistelussa haetaan ja karsitaan vaihtoehtoja sekä muotoillaan vaihtoehtoja poliitikoille.<sup>161</sup>

Kasper M. Hansenin ja Niels Ejersbon<sup>162</sup> mukaan poliitikkojen ja hallintovirkamiesten toimien keskinäinen vertailu on yksi tärkeimmistä kulmakivistä hallintoprosessien ymmärtämiseksi, ja erityistä huomiota on hyvä kiinnittää molempien ryhmien toimintalogiikkaan. Poliitikkoja ohjaa induktiivinen (johonkin johtava) toiminnan logiikka, kun taas hallintovirkamiehiin vaikuttaa deduktiivinen (jostakin johtuva) toiminnan logiikka. Nämä kaksi vastakohtaa luovat kirjoittajien mukaan ”disharmonian logiikan” toimijoiden välille. Hansen ja Ejersbo käyttävät analyysissään lähtökohdana James Svaran ”Dichotomy–Duality”-mallia<sup>163</sup>, joka on yhdistelmä klassisesta päätöksentekoteoriasta sekä Weberin klassisesta mallista.

Poliitikoilla ja hallintovirkamiehillä on toisistaan erilaiset toiminnalliset lähtökohdat esimerkiksi toimintarytmin näkökulmasta. Poliitikot joutuvat uudistamaan mandaattinsa säännöllisin väliajoin vaaleissa, toisin kuin hallinnon virkamiehet. Hallinto kokonaisuudessaan perustuu perinteisiin, jotka ovat vanhempia kuin poliitikkojen valtakaudet. Tämä vaikuttaa myös toimijoiden ja toimintojen rytmiiin. Hallinnon pulssi on hitaampi, kun taas poliitikkojen toimintarytmi on nopeampi. Poliittisen valtakauden aikana ei voida esimerkiksi muuttaa ratkaisevasti hallinnon työtapoja. Poliittisen johdon kesto-ongelmaksi voi pikemminkin muodostua se, että sen täytyy ”voittaa” hallinto omalle puolelleen jokaisen uuden valtakauden alussa.<sup>164</sup> Johtavien virkamiesten ylin onnistumisen

161 ks. Tiihonen (2006, 34); Pohjantammi (2008, 4); ks. hallintovirkamiehen pätevyyskysymyksistä Stenvall (2000)

162 ks. Hansen & Ejersbo (2002, 733–750)

163 ks. Svara (1985)

164 ks. Granholm & Karlöf (1990, 16–17)

kriteeri ja strateginen taito on siinä, että he kykenevät vakuuttamaan poliitikon ajatustensa välttämättömyydestä – taito punnitaan heidän kyvysään yhdistää poliittinen mahdollisuus ja hallinnollinen tai taloudellinen välttämättömyys. Poliitikon tehtävänä on taas olla vuorovaikutussuhteessa kansalaisten kanssa sekä johtaa toimintaa siihen suuntaan, mihin hän tähtää. Tähän tarvitaan tietoa, vaikutusvaltaa sekä riittävää toimintakykyä.<sup>165</sup>

Poliitikkojen ja hallintovirkamiesten toimien erottelu voi toisaalta antaa myös etuja molemmille toimijoille. Tämä tulee esiin tarkasteltaessa esimerkiksi toimijoiden keskinäistä kamppailua vaikutusvallasta. Kilpailutilanteessa molempien tärkeät resurssit ovat ratkaisevassa asemassa. Hallintotoiminnassa tieto ja asiantuntemus ovat tärkeimpiä resursseja. Nämä voidaan esimerkiksi muuntaa vallaksi monella tavalla. Hallintotoiminnan etuna voidaan pitää myös sitä, että se voi olla ainakin muodollisesti irti poliittisista puolueista. Tämän lisäksi byrokratioissa kehittyviä omia ideologioita, jotka vahvistavat hallinnon sisäistä toimintaa. Hallinnon etuja ovat myös pysyvyys ja vakaus. Toisin kuin poliittiset päätöksentekijät, joilla on vastuu julkisen sektorin poliittisista tuotoksista ja laadusta, hallintovirkamiehet voivat olla tekemisissä politiikan kanssa ilman poliittista vastuuta. Tämä mahdollistaa ensinnäkin sen, että he voivat tehdä monia vaikeita päätöksiä olematta vastuussa äänestäjille toimintansa tuotoksista. Toisekseen virkamiehet eivät joudu poliitikkojen tapaan herkästi poliittisen painostuksen kohteeksi. Poliittisten instituutioiden tärkein vahvuus on puolestaan niiden legitimitetti, perustuslain mukanaan tuoma asema. Niillä on myös valta jakaa rahallisia varoja, myös hallintotoiminnan suuntaan. Tähän liittyy laajempi, perustuslakiin nojaava vapaus kontrolloida muun muassa politiikan toimeenpanoa. Poliittisten instituutioiden vahvuustekijäksi voidaan myös ymmärtää se, että ne ovat kansalaisten edustajia. Tällä mandaatilla ne käyttävät demokratian mukaista korkeinta päätösvaltaa yhteiskunnassa.<sup>166</sup>

Hallintovirkamiehiltä odotetaan jo perinteiden mukaan poliittista neutraalisuutta, vaikka heidän toimintaroolinsa olisikin poliittinen<sup>167</sup>. Ensinnäkin, poliittinen ympäristö vaikuttaa keskeisesti virkamiesten toimiin. He ovat tekemisissä vallanjoon sekä muiden poliittisten ongelmien kanssa omissa organisaatioissaan. Toisekseen hallintovirkamiesten

<sup>165</sup> ks. Tiihonen (2006, 149), mukaillen poliitikon tehtävien osalta Lundquistia (1992, 62–66)

<sup>166</sup> ks. Peters (1989, 196–199); Peters (2001, 182, 234–238)

<sup>167</sup> esim. Hojnacki (1996, 142)

henkilökohtaiset arvostukset ja heidän tilanteenarviointinsa näyttelevät tärkeää osaa poliittisten päätösten sisällössä. Virkamiehelle muodostuu poliittinen rooli hänen valmistellessaan asioita ja esittäessään poliitikoille niitä koskevaa informaatiota.<sup>168</sup>

Tiihonen<sup>169</sup> tarjoaa vielä kaksi lähestymistapaa hallinnon virkamiehen ja poliitikon välisen suhteen tarkasteluun. Rationaalisen valinnan teorioihin kuuluvassa päämies–agentti-teoriassa jokaisen oletetaan ajavan omia intressejään ja maksimoivan etunsa – niin poliitikko kuin virkamies pyrkivät hankkimaan valtaa ja säilyttämään sen itsellään sekä turvaamaan omat etunsa mahdollisimman pitkään ja täydellisesti. Virkamies eli agentti ajaa omia intressejään eli hän ei ole yleisen edun ajaja eikä edes puoluepoliittisten intressien edustaja. Tiihonen toteaa, että teorian soveltaminen valtionhallinnossa nostaisi poliittisen johdon ja virkamiesjohdon väliset suhteet erityisen huomion kohteeksi<sup>170</sup>. Toinen Tiihosen tässä yhteydessä esittämä lähestymistapa on institutionaalinen teoria. Teoriassa ei aseteta kovin suurta merkitystä toimeenpanovallan sisäisille suhteille, virallisille organisaatorakenteille tai toimivaltajärjestelyille vaan siinä poliitikkojen ja virkamiesten välisten suhteiden katsotaan heijastavan enemmänkin laajoja historiallisia ja institutionaalisia rakenteita, valtasuhteita ja mikrotason toiminta- ja valtasuhdeverkostoja. Kuten Tiihonen vielä toteaa, hallinnon ja politiikan väliset suhteet määrittyvät loppujen lopuksi pitkälti kulttuurisesti, ja ne saavat ratkaisunsa esimerkiksi kulloistenkin toimintakäytäntöjen kautta.

Poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon virkamiesten välistä suhdetta voidaan tarkastella myös *hallinta-ajattelun* (engl. *governance*<sup>171</sup>) poh-

168 ks. Jansson (1990, 60)

169 Tiihonen (2006, 32–33)

170 Ks. myös Möttönen (2002, 178–188), joka on tarkastellut kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen ominaisuuksia päämies–agentti-teorian näkökulmasta.

171 Hallinta-ajattelussa keskeisenä tekijänä julkishallinnon kannalta on siirtyminen perinteisestä hallinnollisesta ajattelusta hallinnolliseen ajatteluun (”from government to governance”). Tällä iskulauseella on luonnehdittu myös poliittisen päätöksenteon ja poliittisten järjestelmien käytäntöjen muutosta politiikan tutkimuksessa. Hallinnan käsitteelle on mahdollista esittää lukuisia erilaisia merkityksiä, riippuen näkökulmasta. Ensinnäkin, hallinta voidaan ymmärtää verkostojen, kumppanuussuhteiden sekä uudenlaisten ja joustavien yhteistyömuotojen mahdollistamana koordinoitina. Toiseksi hallinnalla on mahdollista tarkoittaa myös hyvää hallintatapaa (good governance). Lisäksi sillä on viitattu niin kansainväliseen hallintaan (international governance) ja yhtiöiden hallintaan (corporate gover-

jalta. Governance-näkökulmasta löytyy muutamia kiinnekohtia myös tämän työn tutkimusintressejä silmälläpitäen. Ensinnäkin, hallinnan käsite ohjaa tarkastelemaan hallinnan prosesseja eli tapahtumaketjuja, joiden kautta asioida hallinnossa tehdään<sup>172</sup>. Toiseksi, hallinnan käsitettä voidaan käyttää myös kuvaamaan valtariippuvuutta niiden instituutioiden välillä, jotka osallistuvat kollektiiviseen toimintaan<sup>173</sup>. Kolmanneksi, hallinnassa korostuu vuorovaikutus ja yhteistoiminta eri toimijoiden välillä<sup>174</sup>. Nämä kaikki ulottuvuudet näyttäytyvät tässä tutkimuksessa poliittista ja hallinnollista toimijatasoa tarkasteltaessa.

Poliittiset päätöksentekijät tarvitsevat poliittisen valtansa vahvistamiseksi tuekseen virkamiehistön, joka edustaa ammatillista pätevyyttä. Tämä korostuu muun muassa hallintoreformeissa, joissa tarvitaan hallinnollista asiantuntijuutta.<sup>175</sup> Governance-tyyppisessä ajattelussa toimijoiden välinen vuorovaikutus on ylipäätään välttämätöntä monimutkaisissa ympäristöissä toimittaessa. Jatkuvan vuorovaikutuksen takia onkin tarkoituksenmukaista lähteä siitä ajatuksesta, että poliitikkojen ja virkamiehistön suhde on työnjaollisesti epäselkeä.<sup>176</sup>

Hallinnan yhtenä keskeisenä perustana ovat erilaiset, tapauskohtaisesti muodostuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet toimijoiden

nance) kuin markkina- ja asiakaslähtöisyyden omaksumiseen julkisyhteisöjen johtamisessa (new public governance), ks. Hirst (2000, 14–19); Tiuhonen (2004, 43–80). Hallinnan käsitteen eri määrittelyt ja painotukset ovat aiheuttaneet myös kritiikkiä. Käsitettä on muun muassa kritisoitu ideologisesti tyhjäksi käsitteen epämääräisyyden heikentäessä sen käyttekelvopuutta – samaa käsitettä on käytetty sekä kuvaamaan hallinnon muutoksen ilmiötä että muutoksen analyysivälinettä tai teoriaa; ks. tark. Airaksinen (2009, 33).

172 Klijn (2008, 508)

173 Stoker (1998, 18)

174 Goss (2001, 36)

175 Soveltaen Stenvall (2000, 215). Stenvall (2000, 22) puhuu poliittisen päätöksenteon sekä hallinnon kehittämisen kentistä. Ensimmäinen koostuu poliittisista instituutioista ja niiden toimijoista. Näiden tehtävänä on vastata ja päättää poliittis-hallinnollisen järjestelmän ylimmästä päätöksenteosta, viime kädessä myös tehtävistä hallinnonuudistuksista. Tämän kentän kannanotot ilmenevät poliittisina päätöksinä, ehdotuksina sekä keskusteluna. Hallinnon kehittämisen kenttään kuuluvat puolestaan tahot, jotka vastaavat julkisen hallinnon uudistusehdotusten tekemisestä (ao. virkamiehet). Tällä kentällä tuotetaan merkityksiä, joiden tavoitteena on edistää hallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Kentät myös saavat vaikutteita toisiltaan – esimerkiksi ajattelutavat, käytännöt ja käsitykset siirtyvät kentältä toiselle, ja usein esimerkiksi hallinnon kehittäjien tekemät ehdotukset ovat vaikuttaneet poliittisen päätöksenteon kentän tekemisiin päätöksisiin.

176 ks. Stenvall (2000, 215); ks. myös Stenvallin mainitsemat Kooiman (1990, 2) sekä Pekonen (1995, 87)

välillä<sup>177</sup> – hallinnan verkostonäkökulma tiivistää hallintakeskustelun koskemaan erityisesti sosiaalisen toiminnan koordinoitumekanismia eli verkostoa<sup>178</sup>. Hallinnan näkökulmasta autonomisten toimijoiden yhteistyö- ja neuvottelusuhteet ovat siis keskeisiä<sup>179</sup> – governance-ajattelun myötä on muun muassa pyritty löytämään vuorovaikutteisia, hallinnon ja politiikan ylittäviä päätöksenteon käytäntöjä<sup>180</sup>. Julkishallinnon tulee omalta osaltaan kyetä ohjaamaan ja johtamaan erilaisia hallinnan verkostoja, ja eri organisaatioiden välille syntyvät verkostot edellyttävät julkishallinnon toimijoilta myös kriittistä tarkastelua perinteisten toimintatapojensa suhteen<sup>181</sup>.

Edellä olevat tarkastelut kuvastavat sitä, että poliittisten päätöksentekijöiden ja hallintovirkamiesten välistä suhdetta on kuvattu monista eri näkökulmista – pääosaan ovat nousseet usein toimintojen monimuotoisuus, työnjaon epäselkeys sekä toimijoiden väliset yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteet. Edellä esitettyjen näkökulmien lisäksi poliitikkojen ja hallinnon virkamiesten toimien tarkastelussa huomiota voidaan kiinnittää muun muassa professionaalisuuskysymyksiin<sup>182</sup>.

## 4 Hallinnollis-poliittisen järjestelmän toiminnasta

### 4.1 Järjestelmän käsitteestä ja toimijoista

Politiikan käsitteen ohella *hallinnollis-poliittisen järjestelmän* käsite voidaan ymmärtää monin eri tavoin, ja sitä voidaan määritellä joko laajemmin tai suppeammin. Hallinnollis-poliittinen järjestelmä tarkoittaa tässä tutkimuksessa sellaista hallinnollisten ja poliittisten toimijoiden muodos-

177 ks. Airaksinen (2009, 31); Anttiroiko ym. (2003, 137)

178 ks. Rhodes (2000, 56–60)

179 Fenger & Bekkers (2007, 14)

180 Harisalo ym. (2007, 101)

181 Ks. Nyholm (2008, 41), joka tarkastelee hallinnan kysymyksiä kuntien seudullisen yhteistyön, laajemmin ”uuden paikallisen hallinnan” näkökulmasta. Aluehallinnon kontekstissa hallintaa ja toimijanäkökulmaa yhdessä ei ole toistaiseksi pohdittu kovinkaan paljoa.

182 Ks. tästä esim. Stolpe & Ståhlberg (1992), jossa useita artikkeleita politiikan ja hallinnon professionaalisuudesta eri näkökulmista, eräänä esimerkkinä Stolpe (1992), Peterson (1992) sekä Ståhlberg (1992).

tamaa järjestelmää, joka toimii niin valtion hallinnollisen kuin poliittisen elämän kokonaisuutena.

Poliittista järjestelmää on määritelty usealla tavalla. Robert A. Dahlin<sup>183</sup> laajassa määritelmässä poliittiseksi järjestelmäksi voidaan luokitella ”jokainen inhimillisen suhteiden pysyvä muodostelma, jossa vallalla, hallitsemisella tai auktoriteetilla on merkitsevä osuus”. Näin ollen esimerkiksi yhdistyksistä, järjestöistä ja liikeyrityksistä voi löytyä oma poliittinen järjestelmänsä. Suppeammassa merkityksessä poliittinen järjestelmä ymmärretään muun muassa Maurice Duvergerin<sup>184</sup> tavoin silloin, kun tarkoitetaan kansakunnan poliittista organisaatiota valtiossa<sup>185</sup>. Janssonin<sup>186</sup> mukaan poliittisella järjestelmällä voidaan ymmärtää kaikkea politiikan piirissä ihmisten välillä tapahtuvaa vuorovaikutusta.

Poliittinen järjestelmä määrittää yhdessä taloudellisen ja sosiaalisen järjestelmän kanssa kansalaisyhteiskunnan rakenteita. Samalla se välittää näitä järjestelmiä suhteessa valtioon. Taloudellista ja sosiaalista järjestelmää koskevat asiat välittyvät poliittiseen päätöksentekoon juuri poliittisen järjestelmän kautta – viime kädessä poliittiset päätöksentekijät tekevät koko yhteiskuntaa koskevat ratkaisut.<sup>187</sup> Poliittista järjestelmää ei voi erottaa ympäristöstään ja toisista järjestelmistä. Poliitiikka on elävässä vuorovaikutuksessa muiden ilmiöiden ja fyysisen elinympäristön kanssa.

Paloheimo ja Wiberg<sup>188</sup> esittävät poliittisen järjestelmän poliittisen elämän kokonaisuutena, joka muodostuu ihmisistä, organisaatioista ja instituutioista. Järjestelmä on valtion ohella poliittisen toiminnan instituutio, joka sisältää myös poliittisen elämän ei-valtiolliset instituutiot. Poliittiseen järjestelmään vaikuttavat lisäksi taloudellisen järjestelmän rakenteet, toimijat ja tapahtumat, joita voidaan yhdessä kutsua myös markkinavoimiksi<sup>189</sup>. Poliittinen järjestelmä on yksilö- ja ryhmätasojen kokonaisuus. Sen osina ovat poliittiset prosessit mutta myös yksilöiden ja ryhmien väliset suhteet, joista muodostuu järjestelmän rakenne ja toiminta. Poliittisen järjestelmän ideologia puolestaan syntyy yksilöiden ja

---

183 Dahl (1971)

184 Duverger (1965)

185 ks. Saukkonen (2008b)

186 Jansson (1990, 64)

187 Berndtson (1992, 179)

188 Paloheimo & Wiberg (1997, 130–131)

189 Saukkonen (2008b)

ryhmien tavoitteista, mutta samalla se luo yksilöiden ja ryhmien toimintaa muokkaavan ideologisen järjestelmän. Poliittisen järjestelmän yhtenä oleellisena osana on puoluejärjestelmä, jonka merkitys on keskeinen demokraattisissa yhteiskunnissa.<sup>190</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta keskeiset hallinnollis-poliittisen järjestelmän toimijat jakaantuvat kahteen eri päätyyppiin, joita ovat *valtiolliset laitokset (instituutiot)* sekä *poliittiset voimat*. Poliittisen prosessin suunnittelu, päätöksenteko sekä toimeenpano kuuluvat valtiollisille laitoksille. Valtiolliset laitokset ovat määrättyä tehtävää varten perustettuja organisaatioita, joilla on kullakin omat tehtävänsä, omat voimavaransa, päätöksentekoperiaatteensa ja oma henkilöstönsä. Tässä työssä tähän kategoriaan kuuluvista instituutioista tarkastellaan valtioneuvoston (hallitus)<sup>191</sup>, sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön<sup>192</sup> sekä eduskunnan<sup>193</sup> toimia.

Valtioneuvosto on Suomen tärkein hallinnollinen ja poliittinen elin<sup>194</sup>. Sen asema on tullut yhä keskeisemmäksi yhteiskunnan toiminnan monimutkaistuessa. Maan hallituksena toimivan valtioneuvoston yleisenä tehtävänä on hallitusmuodossa määritellyssä yhteiskuntajärjestelmässä yhteisten asioiden hoitaminen eli hallitseminen ja toimeenpanovallan sisäinen johtaminen eli hallinnointi. Valtioneuvostossa yhdistyy kaksi toisilleen ristiriitaista piirrettä: jatkuvuus ja muutos. Hallitus toimeen-

---

190 Berndtson (1992, 179)

191 Valtioneuvoston käsite on hieman ongelmallinen ja merkitykseltään monitulkintainen. Suppea juridinen määritelmä valtioneuvostosta sisältää vain ministerit, jolloin puhutaan hallituksesta. Lavea määritelmä sisältää puolestaan ministereiden lisäksi myös ministeriöt ja oikeuskanslerin. (Tiihonen 1990, 15) Jaakko Nummisen (1996, 593) mukaan valtioneuvostolla tarkoitetaan Suomen poliittisessa kielenkäytössä kahta asiaa toisaalta – maan hallitusta eli ministeristöä, joka toimii kollegiona, ja toisaalta eri ministeriöiden muodostamaa laajaa virkakoneistoa, valtioneuvoston kokonaisuutta. On myös huomioitava, että ”hallituksella” on tarkoitettu tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa yhdessä. Tässä tutkimuksessa valtioneuvosto ymmärretään hallituksena, joten puhuttaessa ”hallituksesta” viitataan suppeaan valtioneuvoston määritelmään, joka sisältää ainoastaan ministerit.

192 Tarkemmin ilmaistuna työssä tarkastellaan niitä ko. ministeriöiden virkamiehiä, jotka ovat toiminnallaan osallistuneet aluehallintouudistuksiin. Sisäasiainministeriössä oli tutkimuksen tarkasteluaiakavälillä alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, ja valtiovarainministeriön toimenkuvaan kuului hallinnon yleinen kehittäminen.

193 Eduskunta ymmärretään viranomaisena toimivana kollektiivina (ks. Jansson 1990, 43).

194 esim. Numminen (1996, 610); Numminen (1999, 51)



panovallan johtoelimenä on ikivanha ja hallinto yhteiskunnan hallinnan turvaajana on pysyvä. Toisaalta hallitus on aina määräaikainen ja ministerit nimitetään virkoihinsa toistaiseksi. Hallitus ja politiikka edustavat hallinnan muutosta. Hallituksen tehtävänä on nimenomaan johtaa muutosta, saada muuttumaton hallinto uudistumaan ja toimimaan kulloistenkin tarpeiden mukaisesti. Poliittiset päätökset päätyvät fyysiseksi toiminnaksi, joka on poliittisten päätösten käytännön toteuttamista. Tässä kohtaa voi syntyä ongelmia: kun poliittinen ministeri tekee ministeriössä viraston päällikkönä päätöksiä, tekeekö hän päätöksiä poliittisen puolueen ohjelman, puolue-elinten päätösten vai laissa asetetun harkintavallan puitteissa?<sup>195</sup>

Ministeriöt toimivat valtioneuvoston valmistelu- ja toimeenpanokoneistona, ja kukin ministeriö vastaa omalla toimialallaan hallinnon toiminnasta<sup>196</sup>. Eduskunta toimii ylimpänä poliittisen vallan käyttäjänä lakeja säätäessään. Eduskunnassa on kolme keskeistä toimintoa: päätösvaltaa käyttävä täysistunto, asioita valmistelevat valiokunnat sekä poliittista linjaa vetävät eduskuntaryhmät<sup>197</sup>.

Poliittiset voimat ovat ihmisjoukkojen muodostamia vapaaehtoisia yhteenliittymiä, joiden tarkoituksena on toteuttaa kyseisten ihmisjoukkojen poliittisia tavoitteita poliittisen päätöksenteon eri tasoilla. Juuri jäsenyyden vapaaehtoisuus erottaa ne valtiollisista laitoksista. Poliittiset voimat jaetaan perinteisesti poliittisiin puolueisiin, painostusryhmiin sekä joukkotiedotusvälineisiin. Painostusryhmiksi lasketaan taloudelliset etujärjestöt, yhteiskunnalliset liikkeet sekä erilaiset kansalaisjärjestöt. Tämän lisäksi jopa yksittäiset henkilöt, niin sanotut ”harmaat eminenssit”, voivat toimia merkittävänäkin poliittisena voimana.<sup>198</sup>

Tämän työn kannalta merkittäviä poliittisia voimia edustavat poliittiset puolueet. Niitä voidaan tarkastella ainakin kahdesta näkökulmasta. Puolueet ovat ensinnäkin vapaita ja itsenäisiä kansalaisten muodostamia yhteenliittymiä, jotka pyrkivät erilaisten poliittisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen. Puolueena voidaan siis pitää ryhmää henkilöitä, jotka ovat olinpaikastaan riippumatta liittyneet yhteen ja organisoituneet edistääkseen itselleen tärkeiden yhteisten tavoitteiden toteutumista.

195 ks. Tiihonen (1990, 17, 333)

196 ks. tark. ministeriöiden tehtävistä esim. Valtioneuvosto (2010a)

197 ks. tark. Eduskunta (2010)

198 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 136–137, 215); Jansson (1990, 44)

Toisekseen puolueet ovat monitavoitteisesti organisoituneita poliittisia voimia, jotka pyrkivät saamaan vaaleissa haltuunsa valtiollista valtaa ja käyttämään tätä puolueen tavoitteiden edistämiseksi. Monipuoluejärjestelmässä on luonnollista, että ne pyrkivät saamaan poliittista valtaa parlamentissa voidakseen vaikuttaa hallitukseen, hallintoon ja kaikkeen yhteiskuntaelämään. Puolueet ovat ennen kaikkea poliittisen elämän välttämätön organisaatiomuoto, joka tekee mahdolliseksi kansalaisten vaikuttavan osallistumisen valtiolliseen toimintaan, ja jonka välityksellä yksittäisistä käsityskannoista voi kanavoitua selväpiirteisiä mielipide-  
linjoja.<sup>199</sup>

Puolueorganisaation perustana on puoluejäsenyys, mikä erottaa ne löyhemmistä poliittisista organisaatioista, kuten yhteiskunnallisista liikkeistä. Toisin kuin intressiryhmät, puolueet käsittelevät laajaa yhteiskunnallisten kysymysten aihepiiriä, jonka ne usein yhdistävät enemmän tai vähemmän kiinteäksi ohjelmalliseksi kokonaisuudeksi.<sup>200</sup> Vaikka puolueilla ei olekaan valtiosääntöistä asemaa, niiden oikeudellista ja poliittista statusta on uudistettu Suomessa 1960-luvun lopulta lähtien. Selkeimpinä esimerkkeinä voidaan mainita vuonna 1969 säädetty puoluelaki, jossa tunnustettiin puolueiden keskeinen asema osana valtiollista elämää sekä pari vuotta aiemmin aloitettu puolueiden toiminnan rahoittaminen valtion toimesta.<sup>201</sup>

Poliittisilla puolueilla on monia tehtäviä yhteiskunnassa. Ne ovat mukana politiikan prosessissa kaikilla aloilla ja kaikissa vaiheissa. Osallistuminen poliittiseen prosessiin on puolueen päätehtävä ja erityisominaisuus. Poliittiset puolueet ja poliittinen järjestelmä toimivat valtioneuvoston hallinnollisten käytäntöjen muotoilijoina sekä ohjaajina poliittisen järjestelmän toimiessa ministereiden kautta valtioneuvoston sisällä. Puolueiden rooli tämän työn tutkimuksellisessa asetelussa on, että ne

- *ovat esittäneet erilaisia toimintavaihtoehtoja aluehallinnon kehittämiseksi ja uudistamiseksi*
- *ovat nostaneet aluehallinnon kehittämideoita poliittisen keskustelun ja poliittisen päätöksenteon esityslistalle*

---

199 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 44, 215); Jansson (1990, 45); Nousiainen (1998, 30); ks. myös Berndtson (1992, 155–161)

200 ks. Saukkonen (2008c)

201 ks. Tiuhonen (1996, 540)

- *ovat tarjonneet kansalaisille puolueideologiaan kehystettyä tietoa vallitsevasta aluehallinnon tilasta*
- *ovat osallistuneet lainsäädäntö- ja hallitustoimintaan*
- *ovat hallituspuolueena kantaneet poliittisen vastuun harjoittamastaan politiikasta tai oppositiopuolueena esittäneet vaihtoehtoja hallituspuolueiden harjoittamalle politiikalle*
- *ovat (jo perinteisesti) kiinnittyneet hallintoon muun muassa hallintokoneiston poliittisten virkanimitysten myötä.*<sup>202</sup>

Edellä esitettyihin toimijakuvauksiin liittyy kiinteästi työssä aiemmin esiin tuotu ”ahdas politiikan käsite”, jossa politiikalla tarkoitetaan selaista vallankäyttöä, jota harjoitetaan poliittisten instituutioiden lisäksi julkisorganisaatioissa. Näin politiikalla tarkoitetaan tiettyjen hallintopäätösten tekoa ja niistä aiheutuvien toimien harjoittamista. Tähän liittyy vahvasti poliittinen prosessi, johon kuuluvat muun muassa lainsäädäntö sekä toimeenpano. Poliittikkaa harjoittavat instituutiot tai organisaatiot ovat tässä siis osa valtion päätöksentekokoneistoa.<sup>203</sup>

## 4.2 Hallinnon ja politiikan suhteesta järjestelmässä

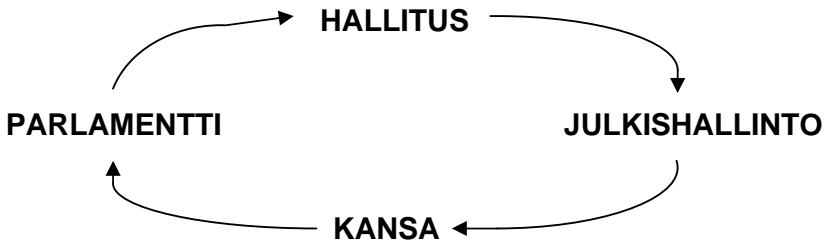
Julkishallinto erottuu yksityisen sektorin hallinnosta selvimmin poliittisen luonteensa vuoksi – hallinto ja politiikka ovat erityisessä keskinäisvaikutuksessa toisiinsa. Julkisen sektorin johtamiselle on ominaista se, että johto (poliitikot ja poliittikkasidonnaiset päällikköviranhaltijat) valitaan ensisijassa eduskunnan ja hallituksen toimesta. Poliitiikan ja poliittisen kontrollin vaikutus johtamisprosessiin erottaa näin julkisen johtamisen yksityisen sektorin johtamisesta – julkisen sektorin päätöksenteko perustuu politiikan tekemiseen, kun taas yksityisellä sektorilla tavoitellaan sekä johtamisessa että päätöksenteossa ensisijaisesti taloudellista voittoa. Julkiseen hallintoon kuuluu olennaisena osana demokraattinen päätöksenteko. Tätä korostettaessa julkisen sektorin toimet ovat yhteis-

<sup>202</sup> Listaa mukailtu tutkimuksen tarkoituksiin, ks. poliittisten puolueiden yhteiskunnallisista tehtävistä esim. Paloheimo & Wiberg (1997, 217–218); Nousiainen (1998, 30–31); Jansson (1990, 45).

<sup>203</sup> ks. esim. Nousiainen (1998)

tulos aiemmista ja nykyisistä poliittisista päätöksistä. Se, mitä julkisen sektorin tulisi tai ei tulisi tehdä, on poliittinen kysymys.<sup>204</sup>

Julkishallinto voidaan esittää pelkistetyksi yhtenä osana ”kansanvallan komentoketjua” (ks. kuvio 3), jonka muut osat muodostavat kansa sekä valtion tärkeimmät poliittiset instituutiot – parlamentti ja hallitus. Tässä ketjussa julkisen hallinnon tehtävänä on panna täytäntöön parlamentin ja hallituksen tekemiä päätöksiä eli toteuttaa käytännössä niiden politiikkaa. Sen on siis suorittajaporttina toteutettava ne tehtävät, jotka poliittisessa päätöksenteossa on otettu valtion vastuulle. Tässä asetelmassa, peilaten traditionaaliseen aseteluun, politiikka määrää hallinnon tehtävän. ”Vastuun ketjussa” julkinen hallinto on vastuussa hallitukselle. ”Informaation ketjussa” julkishallinto ei ole pelkästään passiivisesti toimeenpaneva elin. Viranomaisten on aktiivisesti seurattava tapahtumia niillä aloilla, joista ne ovat vastuussa.<sup>205</sup>



Kuvio 3. Kansanvallan komentoketju.<sup>206</sup>

Jaakko Nousiainen<sup>207</sup> mukaan valtion hallinto-organisaatio on ”tavoitteellinen, monitasoinen ja laaja-alainen kokonaisjärjestelmä, joka ottaen huomioon taloudellisuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja oikeusvarmuuden tuottaa poliittisen päätöksentekojärjestelmän ohjaamana kansalaisten kulloinkin tarvitsemat tuotteet ja palvelukset”. Sen tehtävänä on myös ylläpitää yhteiskunnan muodollista ja toiminnallista rakennetta. Hallintokoneistossa valmistellaan ylimmän poliittisen johdon eli eduskunnan ja hallituksen tekemät ratkaisut, joiden mukaista yhteis-

204 ks. Granholm & Karlöf (1990, 17); Anderson (1999, 3–4); Syrjänen (1996, 45)

205 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 165)

206 Kuvion lähde: Paloheimo & Wiberg (1997, 162)

207 Nousiainen (1998, 260)

kuntapolitiikkaa hallintokoneisto toteuttaa<sup>208</sup> – julkishallinnon tehtävät koostuvat siis sekä politiikkojen teosta (*policy-making*) että ylimmän poliittisen johdon hyväksymien toimintapolitiikkojen (*policy*) toimeenpanosta. Hallinto saa osan merkitystään juuri tästä roolista – yleisluonteiset poliittiset päätökset jäävät pelkiksi sanoiksi, ellei niitä toimeenpanna ja sovelleta tekemällä yksityiskohtaisia päätöksiä. Julkinen hallinto nähdään myös välineenä, jonka tehtävänä on tuottaa kansalaisten tarpeet. Tästä näkökulmasta kansan tahto ohjataan epäsuorasti ohjauksetjussa, joka muodostuu seuraavasti: kansa–puolueet–eduskunta–hallitus–hallintoviranomainen. On lisäksi huomioitava, että demokratiassa julkinen mielipide toimii polycyn välittäjänä. Näin sen on voitava myös kontrolloida koko hallintomekanismia.<sup>209</sup>

Esitetyssä kansanvallan komentoketjussa julkisen hallinnon osalta voi esiintyä myös muutamia ongelmakohtia. Ensinnäkin, hallituksen ja julkishallinnon välinen komentoketju saattaa katkeilla. Näin voi käydä, koska virkamiehet eivät aina pidä roolinaan pelkästään hallitusten päätösten ja esimiesten ohjeiden toimeenpanoa. Hallinnolla voi olla omaa politiikkaa, jota se pyrkii edistämään. Toisaalta poliitikkojen ja hallinnon virkamiesten toiminnan keskinäinen yhteensovittaminen mahdollisimman hyvin voi edistää yksittäisen hallinnonalan menestymistä eri hallinnonalojen välisessä kamppailussa erilaisista voimavaroista – muun muassa hallinnon tarvitsemia taloudellisia resursseja jaetaan nimenomaan poliittisilla areenoilla. Toiseksi, hallinnollisessa täytäntöönpanossa voi olla monia ongelmia – muun muassa päätösten todelliset vaikutukset yhteiskunnassa saattavat selvästi poiketa asetetuista tavoitteista. Kolmanneksi, kansanvallan komentoketju saattaa myös toimia ”väärään suuntaan”. Tämä tarkoittaa sitä, että byrokratia esittää ja valmistelee poliittiseen päiväjärjestykseen nousevat asiat – byrokratia siis luo politiikan esityslistan eli agendan. Ongelmia syntyy, jos esimerkiksi virastoilla on liian vahvoja omia virastokohtaisia etujaan, ja jos virkamiehet ovat omalla erityisalallaan tiedollisesti ylivertaisia poliitikkoihin verrattuna. Tämä voi johtaa siihen, että virkamiehet alkavat luoda omaa politiikkaansa, ja ministeristä tulee vain tämän politiikan täytäntöönpanija hallituksessa.<sup>210</sup>

208 Sipponen (1996a, 744)

209 ks. Dimock M.E. & G.O. (1970, 124–125); Syrjänen (1996, 47, 162); Saukkonen (2008a)

210 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 166–168)

Hallituksen ja julkishallinnon välinen suhde on kahden aivan erilaisen päätöksentekoaikareunan välinen. Hallituksessa tehdään äänestämällä poliittisia päätöksiä. Hallinto on taasen enimmäkseen organisoitu hierarkkiseksi byrokratiaksi, jossa esimiehet antavat käskyjä ja ohjeita alaisilleen. Julkisen hallinnon on valmisteltava hallituksessa käsiteltäviä asioita hallituksen ohjeiden mukaisesti ja sen on pantava täytäntöön parlamentin hyväksymät lait ja hallituksen päätökset.<sup>211</sup> Poliittinen asetelu on lisäksi hallinnollisen elämän keskeinen tosiasia valtion virastoissa. Julkisessa hallinnossa politiikka on siis prosessi, joka vaikuttaa jokaiseen valtionhallinnon toiminnan näkökulmaan.<sup>212</sup>

On myös luonnollista, että hallinto ja politiikka katsotaan saman poliittisen prosessin osiksi. Prosessi muodostaa kokonaisuutena yhtenäisen toimintojen ketjun, joka ulottuu tärkeimmistä valtiollisista päätöksistä aina niiden käytännön soveltamiseen. Kaikki tämä luetaan poliittiseen toimintaan. Käsitteellisesti julkishallinto on lujasti kytköksissä julkispolitiikan prosessin eri vaiheisiin. Julkinen hallinto on politiikkaprosessin kohteena, osallistuu politiikan muotoiluun sekä käyttää resurssiaan saavuttaakseen politiikan päämääriä. Julkishallinto voi suoranaisesti vaikuttaa toiminnallaan myös poliittisen järjestelmän politiikkatuotoksiin. Vaikka politiikka määräkin hallinnon tavoitteet ja tehtävät, voi hallinto vaikuttaa myös poliittiseen päätöksentekoon. Näin myös hallinto tekee politiikkaa, vaikka se ei ilmenisikään samalla tavalla kuin ”varsinaisen politiikan” teko. Perinteisesti julkishallinto on ollut enemmän kytköksissä politiikan täytäntöönpanoon kuin päätöksentekoon. Ajan myötä tämä jako on kuitenkin hälventynyt. Nykyään julkisella sektorilla on mahdollonta tehdä selvää eroa managerististen toimien, politiikan sekä hallinnon välillä.<sup>213</sup>

Julkista hallintoa on kuitenkin useasti yritetty esittää irrallisena politiikasta ja vallasta, kuten vakiintuneissa lauseissa ”*congress creates policy, administrators carry it out*” sekä ”*the good public administrator pays no attention to politics*”. Välillä keinoitekoinekin hallinnon ja politiikan erottelu on oltu siten valmiita hyväksymään.<sup>214</sup> Julkista hallintoa on usein haluttu oppia ja opettaa ymmärtämään niin, että politiikan vaikutusta ei juuri-

211 ks. Paloheimo & Wiberg (1997, 163)

212 ks. Peters (1989, 11)

213 ks. Peters (1989, 11); Jansson (1990, 59); Lane (2000, 2); Jreisat (2002, 80)

214 ks. Stein (1970, 117–118), Peters (1989, 152–153)

kaan oteta huomioon tai sen huomioonottamista pyritään välttämään. Poliitiikan vaikutus julkishallintoon on hyväksytty korkeintaan vastahakoisesti. Tällöinkin mahdollisesti on myönnetty vain se, että politiikka vaikuttaa ennen kaikkea haitallisena tavalla ”hyvään hallintoon”. Tämän näkemyksen mukaan esimerkiksi julkisen hallinnon johtamisessa ”paras tapa johtaa on johtaa ilman politiikkaa”.<sup>215</sup>

Minkä takia julkinen hallinto on haluttu nähdä erillisenä politiikasta ja vallasta? Ongelma lienee osittain ”politiikka”-termin monimuotoisuudessa. Stein<sup>216</sup> on huomauttanut, että hallinnon ja politiikan erottelussa pitäisi ensiksikin selvittää, minkä ”politiikan” kanssa hallinto täytyisi erottaa tai mistä ”politiikasta” sitä on turha edes yrittää erottaa. Hänen mukaansa on oletettavaa, että julkinen hallintotoiminta on pyritty erottamaan jo käsitteellisellä tasolla erityisesti puoluepolitiikasta, jossa omien etujen tavoittelu on korostunutta. Näin hallinto on haluttu nähdä kaiken puoluepoliittisen pelin yläpuolella, puolueettomana instituutiona. Julkishallinnon erottaminen ”pelkästään politiikasta” on mahdotonta, toimiihan kaikki valtionhallinto poliittisessa ympäristössä. Steinin mukaan ongelmallista on, että usko ei-poliittiseen valtionhallintoon loppuu samalla, kun myönnetään yleisesti julkisen hallinnon poliittinen luonne.

Hallinnon suhde poliittiseen järjestelmään on koettu monesti myös ongelmalliseksi. Hallinnon poliittinen merkitys on kasvanut suuresti muun muassa siitä syystä, että perinteisesti politiikan piiriin kuuluvia toimintoja, kuten päätöksiä ja suunnitelmia, on tehty yhä enemmän hallinnossa. Monimutkaistuneissa oloissa hallintoviranomaisten tehtäväksi on tullut muun muassa asioiden teknistä valmistelua, tutkimusta ja suunnittelua. Tämän myötä on alettu kiinnittämään yhä enemmän huomiota hallinnon toimintaan ja hallintokoneiston vuorovaikutukseen politiikan kanssa. 1980-luvulla muodostui eräänlaiseksi muotiväitteeksi, että ”julkinen hallinto on hallintoa ja politiikkaa”.<sup>217</sup> Hallinnon ja politiikan suhteen muuttumista voidaan tarkastella muun muassa hallinnon politisoitumisen ja politiikan hallinnollistumisen näkökulmista.

---

215 ks. Anderson (1999, 4)

216 Stein (1970, 118)

217 Ks. Pekonen (1988, 220–221). Harisalo ym. (2007, 63) toteavat, että suomalaisessa demokratiassa on viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut vallan siirtymistä politiikalta hallinnolle. Hallinto on omaksunut itselleen entistä voimakkaamman poliittisen roolin, mutta ilman politiikalle kuuluvaa demokraattista vastuuta.

Hallinnon laajemman politisoitumisen voidaan katsoa alkaneen Suomessa 1960-luvulla, jolloin hallinto alettiin nähdä puoluepolitiikassa yhä selvemmin yhteiskunnallisen vaikuttamisen yhtenä välineenä. Puolueet alkoivat kiinnittyä tällöin sekä valtion- että kunnallishallintoon ja erityisesti niiden palvelutehtäviin. Hallintokoneistomme politisoituminen liittyi suurelta osin siihen, että puolueiden ja keskushallinnon asiantuntijoiden yhteistyö oli laajojen hyvinvointivaltion kehitykseen kuuluneiden substanssiuudistusten yhteydessä monilla aloilla välttämätöntä ja läheistä. Puolueista tuli näin yhä tärkeämpiä tekijöitä ja vaikuttajia yhteiskunnan eri aloilla. Tätä kehitystä on kutsuttu usein myös yhteiskunnan eri sektoreiden läpipolitisoitumiseksi. Politisoituminen alkoi näkyä myös uusien keskusvirastojen perustamisen sekä laajamittaisten poliittisten virkanimitysten muodossa. Hallinnon on nähty politisoituneen lisäksi sitä kautta, että perinteisesti puolueisiin sitoutumaton virkamiehistö korvautui huomattavasti puolueisiin sitoutuneilla virkamiehillä. Hallinnon ja puoluepolitiikan tiiviin kytkeytymisen seurauksena yhtäältä poliittinen ohjaus ulottui hallintokoneiston sisälle ja toisaalta virkamiesten vaikutus puoluepolitiikkaan voimistui. Myös poliittista päätöksentekovaltaa siirtyi virkamiehistöille. Tämä asetti virkamiehille uusia vaatimuksia, jotka liittyivät toisaalta heidän asiantuntemukseensa päivänpolitiikkaa kohtaan ja toisaalta heidän poliittisiin suhteisiinsa ja kytkentöihinsä. Poliittisin perustein nimitetyn virkamiehen on luonnollisesti ollut noudatettava työsäännön suuressa määrin nimittäjänsä periaatteita tai sitten osoittaa muulla tavoin erityistä lojaaliutta nimittäjälleen.<sup>218</sup>

Valtionhallintoomme alkoi 1970-luvulta alkaen kohdistua laajempaa poliittista ohjausta ja mielenkiintoa. Tämä näkyi konkreettisesti muun muassa siinä, että puolueet kytkettiin hallintoa selvittäviin ja organisoiviin komiteoihin. Politisoituminen ilmeni muun muassa virkamiehistön asemaa ja hallinto-organisaatiota koskeneissa keskusteluissa. 1970-luvun lopulta lähtien poliittiset puolueet ryhtyivät asettamaan tavoitteita hallintokäytännöille.<sup>219</sup> Tätä aikaisempi, esimerkiksi hallintokoneiston muutokseen liittynyt poliittinen ohjaus, on nähty hyvinkin vaatimatto-

---

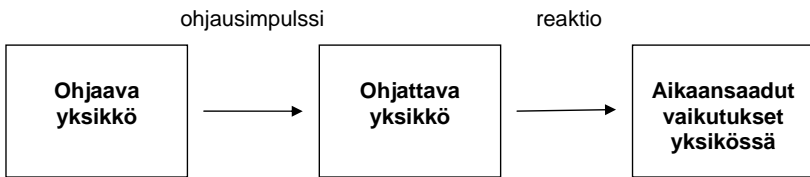
218 ks. Laine (1993, 108–110); Temmes (1996, 92); Tiihonen (1996, 539); myös Saukkonen (2008a); Ståhlberg (1989, 13–24); Ranta (1990, 73–75); Ylikangas (1996a, 440–441); Ylikangas (1996b, 881–886, 898–901); Savolainen (1996, 689–691); Peters (2001, 209–210)

219 ks. Tiihonen (1990, 291–292)



maksi. Poliittiset päättäjät ovat toki siihenkin asti yrittäneet ohjata hallintokoneiston kehitystä, mutta virkamiesjohto on onnistunut luomaan sille omien näkökulmien mukaisia suuntaviivoja<sup>220</sup>. Poliittisen ohjauksen merkitystä käsiteltiin 1980-luvulla muun muassa hallinnon hajauttamiskomiteassa ja edelleen Holkerin hallituksessa sekä seuraavalla vuosikymmenellä Ahon hallituksessa<sup>221</sup>. New Public Management -uudistusten myötä poliittinen ohjaus alettiin nähdä entistä enemmän siihen suuntaan, että valtioneuvosto toimii politiikan johtajana ja ministeriöt puolestaan hallinnonalansa strategisina johtajina<sup>222</sup>.

Institutionaalisissa asemissa toimivilla poliitikoilla on kansalaisilta saamansa mandaatin nojalla valtuutus eli tietty poliittinen ohjausvoima suhteessa hallintoon<sup>223</sup>. Yleisesti ottaen ohjaus voidaan nähdä suhteena, jossa ohjaava taho pyrkii eri keinoin vaikuttamaan ohjattavan toimijan käyttäytymiseen. Tältä osin keskeisenä tekijänä on ohjaavalla taholla olevat vallankäytön mahdollisuudet tai niin sanottu ohjausvoima. Ohjausvalta tai -oikeus viittaa siis asemaan, jonka perusteella on mahdollisuus vaikuttaa toiseen osapuoleen. Ohjaus ei ole välttämättä aina yksisuuntaista vaan se voi olla luonteeltaan esimerkiksi dialogisuuteen ja yhteistoimintaan perustuvaa, jolloin tavoitteena on muun muassa yhteisen ymmärryksen aikaansaaminen eri osapuolten välillä. Ohjaus voi vaihdella myös tiukkuusasteeltaan – se voi sisältää runsaasti myös vapausasteita.<sup>224</sup> Perinteistä ohjausajattelua voidaan kuvata yksinkertaisesti seuraavalla kuviolla (ks. kuvio 4):



Kuvio 4. Perinteinen ohjausajattelu.<sup>225</sup>

220 Temmes (1991, 208)

221 Syrjänen (1996, 47)

222 Salminen (2001). New Public Managementia hallintouudistusten taustatekijänä tarkastellaan pääluvun IV luvussa 2.2.

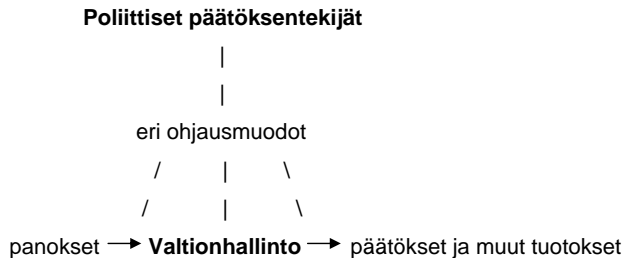
223 Pohjantammi (2008, 4)

224 ks. esim. Juntunen ym. (2009, 55)

225 Kuvio on esitetty englanninkielisenä esimerkiksi teoksessa Juntunen ym. (2009, 55).

Poliittisten päätöksentekijöiden hallintoon kohdistamalla ohjauksella tarkoitetaan sitä kaikkinaista vaikuttamispyrkimystä, jota käytettävissä olevin keinoin kohdistetaan hallintoon, jotta hallintotoiminnan tuloksena syntyisi poliittisten päätöksentekijöiden toivomia tuotoksia. Näiden tuotostavoitteiden lisäksi ohjauksella on myös toiminnallisia tavoitteita, jotka koskevat itse toimintaprosessia, jonka avulla hallintokoneiston tulisi tuottaa nimenomaisesti tavoitteiden mukaisia tuotoksia.<sup>226</sup> Poliitikot voivat ohjata hallintoa eri tavoin. Tämän mahdollistaa jo se, että maan hallitus on poliittinen, ja kunkin ministeriön johdossa on poliittinen henkilö, ministeri. Ohjausvälineinä voivat olla muun muassa säädös-ohjaus (lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset), budjettiohjaus (julkisen tavoitteenasettelun kiteytys raamipäätöksissä), tulosohtaus (esimerkiksi tarkemmat tulostavoitteet ministeriöittäin sekä aluehallinnolle), informaatio-ohjaus (esimerkiksi hallitusohjelma, ohjelmapolitiikka ja selvityspyynnöt) sekä virkanimitykset.<sup>227</sup>

Poliittisten päätöksentekijöiden hallintoon kohdistama ohjaus voidaan esittää pelkistettynä seuraavasti (ks. kuvio 5):



Kuvio 5. Poliittisten päätöksentekijöiden hallintoon kohdistama ohjaus.<sup>228</sup>

Hallinnon politisoitumisen eräänlaisena käänteisilmionä voidaan pitää politiikan hallinnollistumista, joka laajemmin tarkasteltuna voidaan ym-

<sup>226</sup> ks. Virkkunen & Tuori (1981, 120–121)

<sup>227</sup> Ks. Pohjantammi (2008, 5); ks. myös Juntunen ym. (2009, 55), joiden mukaan normiohjauksella tarkoitetaan erilaisiin sääntöihin ja normeihin perustuvaa ohjausta, ja resurssiohjauksella puolestaan resurssien jakamiseen ja kohdentamiseen perustuvaa ohjausta. Informaatio-ohjaus pohjautuu tietoon, ja sen muotoja ovat esimerkiksi suositukset ja arviointi. Lisäksi ohjaus voi perustua myös tuloksiin ja tavoitteisiin.

<sup>228</sup> Muokattu kuvio, alkuperäinen lähde: Virkkunen & Tuori (1981, 120)

märtää osaksi koko yhteiskunnan hallinnollistumista eli byrokratisoitumista. Ilmiön leviäminen ajoittuu 1960-luvulle yhdessä hallinnon politisoitumisen kanssa. Poliitiikan hallinnollistuminen itsessään tarkoittaa ensinnäkin sitä, että monet aiemmin ”pelkästään politiikan piiriin” kuuluneet yhteiskunnalliset asiat ovat kytkeytyneet yhä enemmän julkisen hallinnon piiriin ja niistä on tullut tämän myötä yhä enemmän myös sen kohteita. Myös asioiden käsittely on siirtynyt varsinaisilta poliittisilta areenoilta yhä enemmän hallinnon piiriin. Toisekseen hallinnollistuneen politiikan tunnusmerkkeihin kuuluu todellisten poliittisten vaihtoehtojen väheneminen ja pelkistyminen, jopa niiden näennäinen niukkuus tai puute. Hallinnollistunut politiikka on lähentynyt pikemminkin rutiinia kuin asioiden politisoimista. Poliitikassa eri asioista on olemassa ristiriitaisia tulkintoja ja käsityksiä. Ilmenevät poliittiset ristiriidat voivat olla jopa hedelmällisiä asioiden ratkaisun ja olojen kehittymisen kannalta. Rutiinin näkökulmasta ristiriidat merkitsevät kuitenkin riitelyä ja riidan haastamista, jotka puolestaan aiheuttavat muun muassa asioiden jumittumista. Kolmanneksi, hallinnollistuneen politiikan kontekstissa korostetaan ennen kaikkea taloudellisen imperatiivin merkitystä politiikalle. Poliittisen päätöksenteon liikkeelle panevaksi voimaksi muodostuvat näin ensisijaisesti taloudelliset seikat muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden sijaan. Itse politiikasta tulee tätä myötä toisarvoista suhteessa taloudellisiin kysymyksiin. Laajemmin tarkasteltuna tämä on ilmentänyt myös poliittisen kulttuurin kehityssuuntaa viime vuosikymmeninä.<sup>229</sup>

Pekosen<sup>230</sup> mukaan suomalaista parlamentaarista politiikkaa luonnehti 1980-luvulla voimakkaimmin ”taloudellisten välttämättömyyksiä tunnistamisen politiikka”. Toisaalta parlamentaarisen politiikan keskittyttyä talouden välttämättömyyksiä hoitamiseen itse ”politiikka” on kokenut 1980-luvulta lähtien arvonmenetyksen sen suuntautuessa mitä erilaisimpiin asioihin ja kohteisiin. Tämä ei ole kuitenkaan itsessään tarkoittanut asioiden poliittisuutta tai niiden politisoimista – ”politiikka”-sanana käyttöyhteys on vain laajentunut. Tämä on ollut hieman paradoksaalista siihen nähden, että taloudelliset välttämättömyydet ovat ensisijassa saanelleet toteutettavat toimintasuunnat varsinaisen politiikan sijaan. Toisaalta puolueiden osallistuminen hallinnon tehtävien käsittelyyn ja si-

229 ks. Pekonen (1988, 220–221); Tiihonen (1990, 211–214); Laine (1993, 110); myös Ståhlberg (1989, 24–26)

230 Pekonen (1988, 220–221)

toutuminen julkisten hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen jatkuvaan laajentamiseen johti Tiihosen<sup>231</sup> mukaan 1990-luvulla hyvinvointivaltion rahoituskriisiin.

1980-luvulta lähtien yhteiskunnan politisoitumista alettiin kritisoida yhä voimakkaammin. Myös hallinnon asioista oli tullut politisoitumisen myötä yhä enemmän puoluepoliittisen kamppailun kohteita ja areenoita. Puoluepolitiikan ja hallinnon politisoitumisen kritiikin taustalla oli huoli puoluejärjestelmän leviämisestä sellaisille yhteiskuntaelämän alueille, jotka eivät sille kuuluisi esimerkiksi valtiovallan kolmijako-opin ja muiden klassisten erottelujen (esim. Wilson ja Goodnow) mukaan. Puoluepolitisoituneessa hallinnossa asioita tarkastellaan enemmän taroituksenmukaisuusharkinnan kuin teknisen rationaalisuuden kannalta. Erityisesti tämän sekä poliittisten virkanimitysten lisääntymisen nähtiin haittaavan hallinnon perinteistä toimenkuvaa, joihin kuuluvat muun muassa puolueettomuus ja tekninen tehokkuus.<sup>232</sup>

Pekonen<sup>233</sup> on kuvannut politiikan areenoiden ilmenemisen merkitystä erilaisten poliittisten tilanteiden ja tuotoksien tarkastelussa (ks. kuvio 6). Hänen mukaansa kuviota voi lukea niin, että ”poliittisia järjestelmiä ja poliittisia tilanteita luonnehtivat erilaiset painotukset näiden politiikan areenoiden välillä. Eri painotukset tuottavat myös erilaisia poliittisia tuloksia”. Kysymys on siis poliittisen toiminnan kentän, toimijoiden ja toiminnan erilaisista merkityksistä eri tilanteissa.

---

231 Tiihonen (1996, 542)

232 ks. Tiihonen (1996, 541–542). 1980-luvulla virkamiehistön politisoitumiskehitys kuitenkin kääntyi niin, että poliittiset virkanimitykset rajoittuivat vain ylimpiin virkamieskategorioihin (Numminen 1999, 71).

233 Pekonen (1991, 78)

	Toimijat	"Alue"	Prosessit		
<b>Valtiollinen poliittinen areena</b>	Päätöksentekijät, korporaatioiden edustajat, virkakunta	Hallinto	Päätösvalinnat	Päätösten täytäntöönpano	
<b>Edustuksellinen parlamentaarinen politiikka ("politiikka")</b>	Yhteiskunnalliset ja poliittiset voimat	Poliittiset vaateet, yhteiskunnalliset ongelmat	"Ylöspäin" mobilisointi	Kollektiivinen toiminta	Kannattaminen / vastustaminen

Kuvio 6. Parlamentaaris-korporatiivis-hallinnollinen poliittinen kenttä.<sup>234</sup>

Pekosen mukaan valtiollisen poliittisen areenan keskeisyys luonnehti Suomen poliittista tilannetta ja järjestelmän toimintatapaa 1970-luvun puolivälistä saakka. Tämän areenan toimintatavalle ei ollut ominaista poliittinen mobilisointi vaan pikemminkin korporatiivinen neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä<sup>235</sup>. Tämä järjestelmä ja toimintatapa suosivat olemassa olevia "vahvoja intressejä". 1990-luvun alusta alkaen Suomessa alkoi kuitenkin olla nähtävissä uuden areenan, "uuden politiikan" vähittäistä muodostumista. Alberto Meluccia<sup>236</sup> lainaten Pekonen tarkoittaa "uudella politiikalla" sitä, että yhä uusia elämänalueita on sidottu poliittiseen päätöksentekoon. Poliitiikan laajenemisessa on ollut siis kysymys poliittisesti tärkeän päätöksenteon systeemisestä laajenemisesta, ja toisaalta uusien merkitysten ja merkitystä tuottavien järjestelmien synnystä.<sup>237</sup>

Edellä esitetyn perusteella voidaan yhteenvedona todeta, että hallinnollis-poliittisessa järjestelmässä on mahdotonta tehdä selvää eroa hallinnon ja politiikan toimintojen välille. Hallinto ja politiikka ovat lujassa keskinäisvaikutuksessa toisiinsa nähden monin eri tavoin, muun muassa erilaisten ohjaussuhteiden, julkispolitiikan eri prosessivaiheiden sekä osittain yhteisen toimintaympäristön myötä. Poliitiikka kuuluu väistämättömästi julkisen hallinnon keskiöön. Julkinen hallinto itsessään on

<sup>234</sup> ks. Pekonen (1991, 78), mukaillen Berbenia, Roebroekia ja Therbornia (1985, 2)

<sup>235</sup> Vrt. edellä esitetyt Tiihosen näkemykset hallinnon politisoitumisesta 1970-luvulla.

<sup>236</sup> Melucci (1988)

<sup>237</sup> ks. Pekonen (1991, 78–79)

myös politiikkaa – hallinnossa tehdyillä päätöksillä on myös poliittisia vaikutuksia.

### 4.3 Poliitiikan roolista julkishallinnon kehittämässä

Suomen oloissa johtavan virkamiehistön on perinteisesti oletettu huolehtivan hallintokoneiston sisäisestä kehityksestä. 1990-luvun hallintouudistusten yhteydessä tämän asettelun nähdään kehittyneen kuitenkin uuteen vaiheeseen, kun poliittinen johto on ottanut entistä selvemmin hallintouudistuksia omalle agendalleen. Syyt ovat olleet monesti taloudellisia oikeuttaen esimerkiksi hallintokoneiston aseman uudelleenarviointiin.<sup>238</sup> Julkisen hallinnon uudistamisessa politiikalle on siis muodostunut yhä keskeisempi merkitys. Uudistukset ovat viime kädessä poliittisten prosessien tuotoksia, joilla on lisäksi vaikutuksensa hallinnollis-poliittisen järjestelmän kehitykseen ja toimintaan.

Julkishallinnon kehittämissä poliittiset lataukset ja pragmaattiset näkökulmat limittyvät – politiikka ja sitä toteuttava hallinto ovat myös tässä suhteessa erottamattomia. Julkishallinnon reformitavoitteet ovat aina jollakin tasolla poliittisesti latautuneita. Kyse on pohjimmiltaan niin sanotusta ”pragmaattisesta prosessoinnista”, joka sisältää jatkuvaa poliitikkojen ja virkakunnan vuoropuhelua sekä ajoittaista valintatilanteiden selkeää osoittamista, väittelyä periaatteista ja toteutuksesta.<sup>239</sup> Hallinnon järjestämiseen liittyvät ratkaisut tarvitsevat toteutuakseen poliittista tahtoa, tapahtuuhan päätöksenteko poliittisessa ympäristössä. Kuten tutkimuksen alussa todettiin, ennen 1990-lukua suomalaista aluehallintoa oli vaikea järjestää suureksi osaksi siitä syystä, että linjauksille ei löytynyt selvää poliittista ratkaisua. Osa hankkeista liittyi joko välittömästi tai välillisesti puolueiden poliittisiin valtasuhteisiin, jolloin näistä asioista on ollut hankala päästä poliittiseen sopuun.<sup>240</sup>

Ennen 1990-lukua ja vielä kyseisen vuosikymmenen alussa käytyä suomalaisen hallinnon kehittämiseen liittyvää hallintopoliittista keskus-

238 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 23)

239 ks. Pohjantammi (2008, 13)

240 Esimerkiksi 1970-luvulla ratkaisua haettiin niin maakuntaitsehallinnosta kuin lääninhallinnon demokratisoinnista (Sisäasiainministeriö 2004, 3). 1980-luvulla aluehallintoa pyrittiin uudistamaan lähinnä pienten osauudistusten kautta (Valtiovarainministeriö 2008b, 41).

telua on arvioitu laimeaksi. Kritiikkiä on annettu erityisesti siitä, että poliittiset puolueet ovat huomioineet ohjelmissaan vain vähäisesti julkishallinnon kehitykseen tai kehittämiseen liittyviä asioita. Tästä onkin tehty ajoittain muun muassa sellaisia johtopäätöksiä, että puolueet ja poliitikot eivät ole kiinnostuneita hallinnon kehittämisasioista eivätkä nämä asiat tästä syystä ilmene ensiarvoisen tärkeinä myöskään poliittisissa keskusteluissa. Puolueiden julkishallinnosta käymien keskusteluiden on myös ylipäänsä nähty olevan yleiseltä tasoltaan vähemmän syvällisiä. Niiden on nähty liikkuvan liian ahtaissa puitteissa, usein vain ajankohtaisten uudistushankkeiden ympärillä. Puolueiden on arvioitu syventyvän hallintoideologiaan harvoin eli julkishallinnon ongelmia ei ole juurikaan käsitelty eri aatesuuntausten kannalta.<sup>241</sup>

Suomalaisten puolueiden ”huonoa” hallintopoliittista valmiutta on yritetty selittää useammallakin tavalla. Syyksi on nähty ensinnäkin hallinnon kehittämisen professionaalinen luonne ja täten tarvittavan asiantuntemuksen selvä poikkeaminen muusta yleispoliittisesta asiantuntemuksesta. Poliittisten puolueiden innottomuutta hallinnon kehittämiseen saattaa selittää siis pääasiallisesti se, että poliittisella johdolla on ollut vaikeuksia hahmottaa ylipäänsä hallinnon kehittämistyön merkitystä ja mahdollisuuksia. Hallinnon kehittämisellä ei ole ollut selviä yhteyksiä päivän politiikkaan ja näin ollen ei myöskään periaatteellisemmalla tasolla puolueiden ideologioihin.<sup>242</sup> Toisekseen puolueiden ongelmia hallintopolitiikan luomisessa on selitetty sillä, että Suomea ovat hallinneet ideologisesti ”epäpuhtaat” koalitiollahitukset. Niiden hallitusohjelmat ovat olleet siten kompromisseja eivätkä ideologisesti puhtaita linjaratkaisuja. Puolueiden ideologioista (jos niitä on ylipäänsä ollutkaan) on ollut usein luovuttava kompromissien edessä. Hieman paradoksaalista tässä on kuitenkin se, että jokainen puolue pyrkii nimenomaan tilanteeseen, jossa se pystyisi johtamaan valtakunnan kehitystä – myös hallinnon kautta puolueelle (tai sen johtamalle koalitiolle) tarjoutuisi tilaisuus kehittää yhteiskuntaoloja puolueen suosiman suunnan mukaisesti.<sup>243</sup>

Poliittisen johdon on voitu nähdä hallitsevan paremmin poliittis-hallinnollisen järjestelmän saumakohtaan liittyviä kysymyksiä, joskin niin, että hallinta on saattanut muuntua enemmänkin poliittisen joh-

241 ks. Modeen (1993, 142)

242 ks. Temmes (1996, 91)

243 ks. Modeen (1993, 142)

tamisen oikeuksien puolustamiseksi virkamiesteknobyrokratiaa vastaan. Toisaalta jonkun verran on pohdittu sitä, miten johtavien virkamiesten hallintoajattelu ja puolueiden hallintoideologiat ovat kokonaisuudessaan kohdanneet. Tässä yhteydessä on esitetty arvioita, joiden mukaan hallintoajattelijat ovat saaneet toimia itsenäisesti ja turvautuneet poliittisen johdon tukeen vain hakiessaan siunausta esittämilleen ratkaisuille tai tukea taistelussaan toista hallinnonhaaraa vastaan. Aitoon hallintopolitiikkaan ei ylipäänsä nähdä edellytyksiä, jos poliittisella johdolla ei ole todellista kiinnostusta hallinnon kehittämistä kohtaan. Hallinnon kehittämisen jäädessä pelkästään virkamiehille hallintopolitiikka jää vain ”potentiaaliseksi hallintopolitiikaksi”. Samalla myös itse hallintopolitiikan käsite voidaan kyseenalaistaa. Eriytynyt hallinnon kehittämiskäsite merkitsee puolestaan virkamiesteknokratian vahvistumista hallintokoneiston muutokseen liittyvissä kysymyksissä.<sup>244</sup>

Hallinnon kehittämisen tosiasiallisempi ”politisoituminen” on ollut mahdollista vasta tilanteessa, jossa hallintomme ulkoinen ympäristö, yhteiskuntamme kehitys sekä hallintokoneistomme sisäiset kehityspiirteet ovat nostaneet hallinnon kehittämisen yleispoliittiseksi kysymykseksi. Hyvinvointivaltion 1980-luvun kasvun ja ennen kaikkea sen kriisin myötä poliittisten päättäjien oli kiinnostuttava huomattavasti aikaisempaa enemmän julkisesta hallinnosta, sen kehittamisestä sekä hallintoajattelun piiriin kuuluvista kysymyksistä virkamiesten piilotavoitteita myöten. Poliittisen ohjauksen jäntevoityminen ja tiivistyminen hallinnon kehittämässä alkoi näkyä jo tällöin keskeisten puolueiden lisääntyneenä kiinnostuksena hallintoideologisiin kysymyksiin. Erilaisten uudistusten valmisteluun alettiin osoittaa resursseja sekä uudistustyötä ohjattiin, tuettiin ja valvottiin poliittisesta johdosta käsin. 1990-luvun talouskriisi synnytti politiikkaa, nosti esiin uusia poliittisia kysymyksiä ja vaati muutolemaan vanhoja kysymyksiä uudelleen. Talouskriisiä on voitu tarkastella näin myös eräänlaisena poliittisena kriisinä. Kriisit kytkeytyivät vahvasti hallinnon ja sen rakenteiden uudistamiseen. Vuosikymmenen uudistus-aallon periaatteellisena hallintopolitiittisena suunnanmuutoksena onkin nähty johtavien virkamiesten lisäksi hallinnon kehittämistä ohjanneiden poliitikkojen tuki uudelle ohjausfilosofialle. Hallinnon kehittämässä siirryttiin 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun kehityksen myötä potentiaalisesta poliittisesta ohjauksesta konkreettiseen ja jatkuvaan poliitti-

244 ks. Temmes (1996, 90–91)



seen ohjaukseen. Tämän nähdään vähitellen johtaneen erityisen hallintopoliitiikan hahmottumiseen hallinnon kehittämisen alalla.<sup>245</sup>

Poliittisen ohjauksen kehittynyttä professionalismia 1980- ja 1990-luvuilla voidaan arvioida useasta näkökulmasta. Yleisesti ottaen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan asettaminen Holkerin hallituksessa on nähty tälle eräänlaiseksi lähtölaukaukseksi ja ensimmäiseksi konkreettiseksi esimerkiksi. Samantyyppinen valiokunta toimi myös Ahon hallituksessa. Lipposen hallituksessa aloitettiin puolestaan hallintoministerin johdolla valtioyhteisön hallintopoliittikkaa selvittävä projekti, jossa oli mukana myös hallinnon kehittämisestä vastaava virkamiesjohto. Tuloksena tästä oli valtioneuvoston periaatepäätös, jossa luotiin yleisen hallintopoliitiikan suuntalinjat<sup>246</sup>. Ensimmäisen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan perustaminen Holkerin hallituksessa on nähty 1980-luvulla alkaneen poliittis-hallinnollisen järjestelmän syvärakenteiden kehityksen huipentumaksi – jo 1980-luvun hallitusohjelmissa hallinnon kehittämistä koskevat luvut alkoivat laajentua verrattuna aiempaan sekä poliittisia ja jopa parlamentaarisia hallinnon kehittämisen linjoja käsitelleitä komiteoita alettiin perustaa.<sup>247</sup>

Välittömimmäksi konkreettiseksi merkiksi poliittisen johdon kiinnostuksen heräämisestä hallinnon uudistuksia kohtaan 1980- ja 1990-luvuilla Temmes<sup>248</sup> mainitsee hallintoasioista kiinnostuneet ja niihin erikoistuneet ministerit, jotka ovat vastanneet hallinnon kehittämisen poliittisesta koordinoinnista. Holkerin hallituksessa Ilkka Kanerva oli vastuussa hallinnon kehittämisasioista valtiovarainministeriössä. Hän toimi myös perustetun hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana. Ahon hallituksessa Mauri Pekkarinen jatkoi tätä työtä sisäasiainministerin tehtävien ohella. Lipposen I hallituksessa toimi jo selkeässä hallintoministerin roolissa Jouni Backman. Toisaalta tätä ”hallintoministeriaalista” kehitystä tukivat Temmeksen mukaan jo 1960- ja 1970-luvuilla toimineet virkamieshallitukset – eräänlaisina ”esihallintoministereinä” profiloituivat Esko Rekola sekä Matti Louekoski<sup>249</sup>.

245 ks. Temmes (1994b, 26); Temmes (1996, 90–93); Sipponen (2000, 159); Kantola (2002, 16)

246 ks. Valtioneuvosto (1998)

247 ks. Temmes (1996, 90–93); Sipponen (2000, 159)

248 Temmes (1996, 93)

249 Ks. heidän ministeritehtävistään esim. ministeritietojärjestelmästä (Valtioneuvosto 2010a).

Kuten tutkimuksen johdannossa jo todettiin, aluehallinnon uudistaminen oli 1990-luvulle saakka Stenvallin<sup>250</sup> sanoin ”suurten sanojen ja pienten saavutusten politiikka”, kun monet visiot aluehallinnon uudelleenorganisointiin liittyen olivat kääntyneet tappioiksi viimeistään poliittisessa päätöksenteossa. Uudistusten poliittinen ohjaus ei ollut tuolloin kovinkaan kiinteää, joten asioiden hallinnollinen valmistelu ja linjauksen toteutumisen sinetöivä poliittinen päätöksenteko eivät kohdanneet. Eteenpäin päästiin vain hitaasti, pienillä osittaisuudistuksilla<sup>251</sup>. Kuten on jo todettu, poliittisesti erittäin vaikeina kysymyksinä profiloituivat aluehallinnon demokratisointiin liittyvät asiat, kuten maakuntaitsehallinto ja lääninhallinnon demokratisointi. Kysymys oli tällä kohtaa pitkälti suurimpien poliittisten puolueiden valtopoliittisista intresseistä<sup>252</sup>.

Monien arvioiden mukaan aluehallinnon suunta kiinnosti puolueita 1990-luvulla. Kyseisen vuosikymmenen aluehallinnon kehitys oli poliittisen mielenkiinnon ja myös ohjauksen kohteena – puolueohjelmissa oli kannanottoja aluehallintoon liittyen, hallitusohjelmissa tehtiin linjauksia aluehallinnon uudistamiseksi, valtioneuvosto antoi periaatepäätöksiä aluehallinnon suunnasta ja keskeisiä ratkaisuja toteutettiin lainsäädännöllisin toimin. Yleisellä tasolla arvioituna kyseisen vuosikymmenen aikana toteutettu hallinnon uudistustyö oli aluksi hajanaista, mutta se jännevöityi ajan myötä kokonaiseksi hallintouudistusohjelmaksi, jolle löytyi rakenteen ja tavoitteiden lisäksi myös poliittinen tuki.<sup>253</sup>

1990-luvun aluehallinnon uudistamisessa on nähtävissä tiettyjä poliittisia intohimoja. Varsinaiset strategiset linjaukset sekä varsinkin kokonaisvaltaiset näkemykset aluehallinnon kehityksen suunnasta jäivät kuitenkin poliittisella kentällä edelleen vähemmälle tarkastelulle. Tämän on arvioitu johtuneen muun muassa ”poliittisesta varovaisuudesta”. Myös tätä näkökulmaa silmällä pitäen on tarpeellista tarkastella sitä, minkälaisista erilaisista poliittisista ja hallinnollisista lähtökohdista aluehallinnon uudistamista on toteutettu 1990-luvulla.

250 Stenvall (1999, 1)

251 Poliittis-hallinnollinen uudistaminen on nojannut useimmiten juuri vähittäisen lisäyksen strategiaan, koska kokonaisvaltaisista uudistuksista on ollut vaikea saavuttaa toteutukseen tarvittavaa yksimielisyyttä (ks. esim. Jäntti ym. 2010, 208).

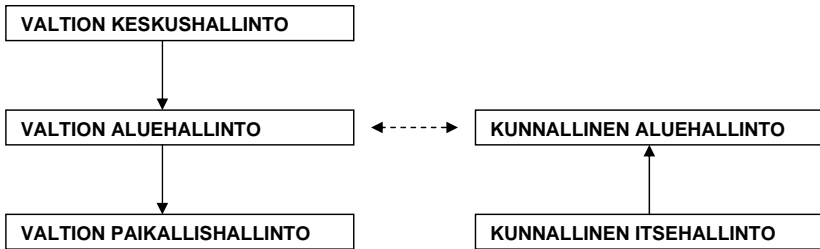
252 Ks. Kirkinen (1996, 123–124), jonka mukaan esimerkiksi 1970-luvulla alettiin jonkinlaisena poliittisena kompromissina keventää keskushallintoa siirtämällä sen tehtäviä lääninhallitukseen – lääninneuvostojen kehittämisen kuitenkin katkesi silloisten pääpuolueiden (SDP ja Keskusta) eturistiriitaan.

253 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 18); Niemi-Ilahti ym. (2002, 35–36)

## IV Aluehallinto tutkimusympäristönä

### 1 Aluehallinto suomalaisessa hallintojärjestelmässä

Suomen julkinen hallinto on jakautunut valtionhallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon<sup>254</sup>. Valtionhallinnossa voidaan erottaa hierarkkisesti kolme hallinnon tasoa: keskushallinto, aluetaso ja paikallistaso. Horisontaalisesti aluehallinnon taso koostuu valtion aluehallinnosta sekä kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta, maakuntahallinnosta. Aluehallinto osana suomalaista hallintojärjestelmää voidaan esittää pelkistetysti seuraavasti (ks. kuvio 7):



Kuvio 7. Valtion aluehallinto ja kunnallinen aluehallinto osana Suomen hallintojärjestelmää.

#### 1.1 Aluehallinto käsitteenä

Aluehallinnon käsitettä on helppo lähestyä alue-käsitteen kautta – tällöin voidaan määritellä, että aluehallinnon perustana on alue, joka on pienempi kuin valtakunnan alue ja suurempi kuin paikallishallinnon alue<sup>255</sup>. Peruskriteeri on siis tietty aluepohja, joka poikkeaa toisaalta valtakunnan tasosta ja toisaalta paikallisesta tasosta – tosin eron tekeminen alue-

<sup>254</sup> Laajemmassa kontekstissa näiden lisäksi julkiseen hallintoon luetaan kuuluvaksi ylimmät toimielimet (eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto), tuomioistuinjärjestelmä, muu itsehallinto (kuten Ahvenenmaan itsehallinto sekä kirkkojen ja yliopistojen itsehallinto) sekä välillinen valtionhallinto (joka tukee ja täydentää julkishallinnon viranomaisten toimintaa).

<sup>255</sup> Haveri (1997, 21)

tason ja valtakunnan tason välillä on nähty helpoksi, mutta aluetason ja paikallistason välillä usein vaikeaksi<sup>256</sup>.

”Aluehallinto” on luonteeltaan yleiskäsite, joka sisältää sekä valtion aluehallinnon että kunnallisen aluehallinnon. Käsitteen eduksi on nähty se, ettei siihen sisälly lisämerkitystä ”väliin jäävästä” hallinnon osasta (vrt. väliportaanhallinto)<sup>257</sup>, vaikka aluehallinnolla onkin tarkoitettu yleensä samaa kuin niin sanotulla väliportaan hallinnolla<sup>258</sup>. Aluehallintokäsitteen käyttö on nähty toisaalta ongelmalliseksi ilman tarkempaa rajausta, sillä ”alueen” käsite voi periaatteessa kattaa minkä tahansa kooksen alueen<sup>259</sup>.

Yksinkertaisimmillaan aluehallinto lienee määriteltävissä niin, että se osa julkisen vallan organisaatiota, sitä valtionhallintoa ja kunnallishallintoa, mitä harjoitetaan valtion keskushallinnon sekä valtion ja kuntien paikallisen hallinnon välissä<sup>260</sup>. Kyse on tällä hetkellä Suomen oloissa valtion aluehallinnon (pääasiassa aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) sekä kunnallisen aluehallinnon (maakuntien liitot) toiminnasta.

Aluehallinnon peruskäsite on siis monimerkityksinen, ja sitä voidaan näkökulmasta riippuen määritellä suppeammin tai laajemmin. Suppeassa mielessä, perinteisessä väliportaan merkityksessä, aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa ja sillä on edelleen ohjauksessaan paikallishallintoa (ylhäältä alaspäin ohjausta painottava näkökulma). Samalla aluehallinto edustaa aluettaan keskushallintoon päin (alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma).<sup>261</sup> Aluehallinnon asemaa on tarkasteltu tyypillisesti hierarkkisesti – se siis muodostaa hierarkkisessa kokonaisuudessa hallintojärjestelmän keskiosan toimien keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä. Tästä näkökulmasta

256 Ks. Komiteanmietintö (1992:33, 10); ks. myös Karppi ym. (2010, 23), jotka toteavat yhtenäisiin kriteereihin perustuvan määritelmän löytämisen vaikeaksi alueellisen ja paikallisen hallinnon sisältäessä useita eri tasoja ja näiden ohella monitavoitteisia, alueajoiltaan poikkeavia ja päällekkäisiä organisaatioita.

257 ks. Helisevä & Hänninen-Salmelin (1979, 8)

258 ks. Komiteanmietintö (1992:34, 21)

259 ks. Helisevä & Hänninen-Salmelin (1979, 8)

260 Tämä määrittely on esitetty Komiteanmietinnössä (1992:34, 21); ks. myös Viinamäki ja Salminen (2008, 9), jotka ovat määritelleet aluehallinnon yksinkertaisimmillaan ”hallinnoksi, joka on keskushallinnon ja kuntasektorin välissä”.

261 Haveri (1997, 21); ks. myös Komiteanmietintö (1992:33, 10)

aluehallinto voidaan myös mieltää niin keskushallinnon kuin paikallishallinnon (myös kunnallishallinnon) jatkeeksi.

Aluehallinto saa laajan sisällön, jos tarkastellaan kaikkia valtion aluepohjaisia yksiköitä riippumatta niiden väliporrasasemasta tai toiminnan vaikutuksista<sup>262</sup>. Näitä voivat olla Haverin<sup>263</sup> mainitsemat aluetason suoraan palvelevat palveluorganisaatiot, joilla ei käytännössä ole ollenkaan tekemistä paikallishallinnon kanssa. Suppean ja laajan käsitteen ohella voidaan mainita aluehallinnon käsite, jossa rajaudutaan vain niihin aluepohjaisiin yksiköihin, joiden toiminnalla voi olla alueellisia tai aluekehitysvaiikutuksia (erotuksena sellaisista yksiköistä, joilta edellytetään yhdenvertaista palvelua kaikille kansalaisille)<sup>264</sup>.

Edellä esitettyjen lähtökohtien lisäksi voidaan esittää vielä yksi erilainen tapa käsittää aluehallinto. Aluehallinnossa ja siihen kytkeytyvissä toimijaverkostoissa saattaa muotoutua esimerkiksi niiden rakenteellisen aseman kautta oma erityinen näkökulma tarkastella asioita, mikä eroaa paikallishallinnon ja keskushallinnon kannanotoista. Muotoutuneilla näkemyksillä voi olla merkityksensä julkisen vallan asioiden hoitamisen kannalta. Aluehallinnon tasolla kehittyi ikään kuin itsenäinen tahtotila, joka vaikuttaa niin keskushallintoon kuin paikallistasoonkin – esimerkiksi 1990-luvun lopulla toteutetun Aluehallinto 2000 -hankkeen taustalla ollut tavoite omaleimaisesta aluehallinnosta sisälsi paljolti lähtökohdan aluehallinnon ja sen verkostojen rakentamasta tahdonmuodostuksesta.<sup>265</sup>

## 1.2 Erityispiirteinen suomalainen aluehallinto

Perinteinen suomalainen aluekäsite on kytkeytynyt ”vanhoihin maakuntiin” ja siten maamme kulttuuritaustaan. Suomen historialliset maakunnat<sup>266</sup> on määritelty yleensä Ruotsin valtakunnan hallintoalueina myöhäiskeskiajalla olleiden linnaläänien mukaan. Maakunnat ovat kui-

262 Komiteamietintö (1992:33, 10)

263 Haveri (1997, 21)

264 ks. Komiteamietintö (1992:33, 10)

265 ks. Stenvall (1999, 9)

266 Näitä ovat Ahvenanmaa, Häme, Karjala, Lappi, Pohjanmaa, Satakunta, Savo, Uusimaa ja Varsinais-Suomi. Ensimmäiset asiakirjamaininnat ns. historiallisista maakunnista ovat 1300-luvun alusta. ”Maakunnat ovat syntyneet, niitä ei ole perustettu”, kuten vanha sanonta kuuluu.

tenkin olleet vuosisatojen ajan hallinnollisten yksikköjen sijaan enemmän yhteiskunnallisia ilmentymiä, koska hallinnollinen perinteemme aluetasolla on ollut maakuntiin pohjautuva läänijako.<sup>267</sup>

Lääninhallinto vakiintui valtion aluehallinnon toimijaksi Ruotsin valan aikana – sen syntymisen perustana on vuoden 1634 hallitusmuoto. Tuolloin Ruotsin keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin luotiin lääninhallitukset, ja niitä johtaneet maaherrat toimivat valtiovallan, kruunun edustajina Suomessa. Lääninhallinnolle ja erityisesti maaherroille säädettiin laaja tehtäväkenttä. Se ulottui yleishallinnosta sekä rauhan ja järjestyksen valvonnasta päätösten toimeenpanoon sekä kaupunkien ja teiden rakentamisen valvonnasta merenkulkuun. Maaherran tehtävänä oli myös huolehtia kruunun omaisuudesta ja saatavista. Aluksi perustettiin neljä läänää (”maaherrakuntaa”), joiden alueet määrettiin pääasiassa vanhojen yhdeksän linnaläänin ja maakuntien rajojen mukaisesti. 1700-luvun loppupuolella läänien määrää lisättiin. Autonomian<sup>268</sup> alkuaikana lääninhallituksen merkitys alueellisten olojen kehittäjänä sai enemmän painoarvoa, ja 1800-luvun loppupuolella sen tehtävät lisääntyivät edelleen. Myös uusia läännejä perustettiin tuolloin.<sup>269</sup>

Samoin, 1800-luvun lopulla Suomessa tuli ensi kerran esille ajatus kuntia laajempien itsehallintoelinten perustamisesta – pian nykymuotoisen kunnallishallinnon pohjana olleiden kunnallisasetusten säätämisen jälkeen<sup>270</sup>. Tästä lähtien maakuntaitsehallinnolla on ollut enemmän tai vähemmän poliittista kannatusta poliittisissa puolueissa. Esityksiä maakuntaitsehallinnon toteuttamisesta on ollut lukuisia ilman, että ne olisivat johtaneet tulokseen – esimerkiksi eduskunnassa on koko itsenäisyyden ajan tehty aloitteita ylempiasteisen itsehallinnon toteuttamiseksi-

267 ks. esim. Komiteanmietintö (1992:33, 8); Takanen (1992, 24); Talvitie (2000, 14)

268 Suomen suuriruhtinaskunta oli Venäjän keisarikunnan autonominen osa vuosina 1809–1917.

269 ks. esim. Komiteanmietintö (1996:7, 15–18); ks. myös Westerlund & Selovuori (1996, 731, 733–734); Selovuori (1999, 132)

270 Ks. Sisäasiainministeriö (2004, 2); ks. myös Sipponen (Komiteanmietintö 1992:34, 23), joka esittää, että ylempiasteisen itsehallinnon perustaminen on ollut esillä ensimmäistä kertaa Suomen säätyvaltiopäivien kokoonnuttua, kun Suomen kansan oli entisestä emämaasta irrotettuna yritettävä kehittää valtiollisen järjestyksensä perusteita sekä järjestää hallintokoneisto muuttuneita tarpeita vastaavaksi. Sipponen (mt., 5) mukaan ylempiasteisen itsehallinnon perustamista ryhdyttiin valmistelemaan välittömästi vuoden 1919 hallitusmuodon antamisen jälkeen.

si<sup>271</sup>. ”Uudet maakunnat”<sup>272</sup> muotoutuivat Suomeen 1900-luvulla, ja ensimmäiset yksityisoikeudelliset maakuntaliitot perustettiin 1920-luvun loppupuolella. Viimeisin maakuntaliitoista perustettiin vuonna 1968<sup>273</sup>. Maakuntaliitot saivat nykyisen merkityksensä 1990-luvulla<sup>274</sup>.

Suomen itsenäistyessä vuonna 1917 maassamme oli kahdeksan läänää. Enimmillään läänää oli kaksitoista, joista viimeisimmät perustettiin 1956. Uusia läänää suunniteltiin seuraavilla vuosikymmenillä, mutta nämä jäivät perustamatta.<sup>275</sup> Lääninhallituksen tehtävät lisääntyivät ja monipuolistuivat merkittävästi 1950-luvulta lähtien, ja edelleen olenaisesti 1970-luvulla hyvinvointivaltion rakentamisen aikana – tosin 1970-luvulla osoitetut uudet tehtävät asteittain vähentyivät tai ne poistettiin lääninhallituksen tehtävistä muun muassa 1980- ja 1990-lukujen valtionosuusuudistusten myötä.<sup>276</sup>

271 Ks. Sisäasiainministeriö (2004, 2); Sipponen (1996b, 732). Kun yritykset maakuntaitsehallinnon toteuttamiseksi eivät olleet johtaneet tuloksiin, kuntien lakisääteiseksi yhteistoimintamuodoksi kehitettiin 1930-luvulla kuntainliittojärjestelmä (Sisäasiainministeriö 2004, 3). Kuntainliittojen (myöh. kuntayhtymien) toiminta onkin käytännössä omalta osaltaan korvannut maakuntaitsehallinnon Suomessa. Kunnallisen yhteistoiminnan piiriin on kuulunut monia hyvinvointipalveluiden alueita, niin sosiaali- ja terveyspalveluita kuin opetus- ja sivistystyötä. Maakuntaitsehallinnon puuttuminen kiirehti aikanaan kuntainliittojen perustamista, ja kuntainliittojen kehittyminen ja laajeneminen on puolestaan heikentänyt tarvetta perustaa maakuntaitsehallintoa. (ks. Komiteanmietintö 1992:34, 25) Hallitusohjelmiin ylempiasteinen itsehallinto näyttää tulleen 1970-luvun alussa, jolloin Karjalaisen II hallituksen ohjelman mukaan valtioneuvoston piti tehdä periaatepäätös maakuntaitsehallinnon toteuttamisesta. Tämän jälkeen väliportaan hallinnon uudistamista ja kansanvaltaistamista koskeva selvitys on sisällytynyt usean hallituksen ohjelmaan. (ks. Sipponen 1996b, 732)

272 Ne ovat syntyneet etenkin taloudellisilla perusteilla, muun muassa historiallisten maakuntien pienempinä osina tai kahden (tai useamman) historiallisen maakunnan raja-alueista.

273 ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b, 45)

274 Tätä kehitystä kuvataan tarkemmin myöhemmin tässä pääluvussa.

275 Ks. Pribilla (2005, 12). Vireillä oli 2–3 uuden läänin perustaminen. Satakunnan ja Pirkanmaan, myöhemmin myös Kainuun läänin perustamisesta tehtiin useampiakin periaatepäätöksiä, mutta läänijako jäi ennalleen. Käytännössä uusien läänien perustamisesta luovuttiin lopullisesti vuonna 1986, kun eduskunta hylkäsi asiaa koskevan hallituksen esityksen vain muutaman äänen enemmistöllä. (ks. mt., 12)

276 Ks. tark. Komiteanmietintö (1996:7, 16). Sota-aikana lääninhallitukset olivat saaneet poikkeusolojen vuoksi lisätehtäviä – väestönsuojelutehtävät jäivät pysyvästi niiden tehtäväksi sodan jälkeenkin. Vuoden 1955 lääninhallitusasetuksessa lääninhallituksen tehtäviksi säädettiin aikaisempien tehtävien lisäksi kaavoitus-, rakennus- ja palo-

Lääninhallitusten asema muuttui monilta osin 1990-luvulla, jolloin niiden toimintoja karsittiin selkeästi – muun muassa lääninhallitusten oma-aloitteinen oikeus kuntien valvontaan poistettiin vuoden 1994 kuntalain muutoksen yhteydessä, aluekehitystehtävät siirrettiin lääninhallituksista maakuntien liitoille vuoden 1994 alusta, ja ympäristötehtävät siirrettiin uusille alueellisille ympäristökeskuksille vuonna 1995. Lääninhallituksista muodostui enemminkin valtion alueellisia yleishallintoviranomaisia, jolloin niiden tehtäviin kuuluivat alueen turvallisuuteen<sup>277</sup>, valtion edun valvontaan, tarkastukseen ja valvontaan sekä välttämättömään lupahallintoon liittyvät tehtävät lääninhallitusten toimiessa seitsemän eri ministeriön alueellisena edustajana. Suomalainen aluehallinto pirstoutui osittain tämän kehityksen myötä, mistä aiheutui muun muassa monia yhteensovittamisongelmia eri toimijoiden välille. Suurlääniuudistus toteutettiin vuonna 1997, jonka tuloksena läänien määrä väheni kahdestatoista kuuteen. Lääninhallinto lakkautettiin kokonaan vuoden 2010 alusta.<sup>278</sup>

Suomalaiset maakunnat ovat puolestaan profloituneet parina viime vuosikymmenenä ennen kaikkea ”toiminnallis-taloudellisina” maakuntina<sup>279</sup>. Toiminnallis-taloudellisella maakunnalla on ymmärretty yhtenäistä aluetta, joka muodostaa selväpiirteisen toiminnallisesti itsenäisen talousalueen, ja jonka väestöllä on myös kulttuuriyhteyttä. Maakunnan rajat perustuvat

- *väestön sijaintiin, asiointiin ja työssäkäyntiin*
- *elinkeinoelämän yhteyksiin ja toiminta-alueisiin*
- *kansalaisjärjestöjen toiminta-alueisiin*
- *kuntien yhteistoimintaan ja kuntainliittojen toiminta-alueisiin*
- *kieli- ja kulttuurieroihin.*<sup>280</sup>

---

toimen sekä liikenteen edistäminen. Lääninhallituksen tuli myös kehittää läänin taloudellisia, sosiaalisia, terveydenhoidollisia, sairaanhoidollisia, raittiuteen liittyviä, urheilullisia, sivistyksellisiä ja muita vastaavia oloja; ks. esim. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996).

277 ks. turvallisuusasioihin liittyen Juntunen ym. (2009, 52–56, 105–106)

278 Tätä kehitystä kuvataan tarkemmin myöhemmin tässä pääluvussa.

279 Toiminnallis-taloudellisten maakuntien idea nousi vahvasti esiin Ahon hallituksen aikaan; ks. esim. Hallitusohjelma (1991); Komiteanmietintö (1992:34); Valtioneuvoston periaatepäätös valtion aluejaotusten yhtenäistämisestä 1992.

280 Ks. Komiteanmietintö (1992:34, 22), alun perin valtion aluejakoneuvottelukunnan määrittely.



Tämänhetkiseen maakuntien profilin muotoutumiseen ovat vaikuttaneet monet hallinnolliset ja poliittiset ratkaisut pitkällä aikavälillä. Yhteiskunnallisena kysymyksenä maakunnat ovat ajankohtaistuneet eri muodoissa ja yhteyksissä eri aikoina maakuntakeskustelun saadessa usein muotonsa suomalaisen yhteiskunnan rakennemuutoksista. Suomalaisen väliportaan hallinnon uudistamishankkeiden yhteydessä maakunnista on keskusteltu useita kertoja niin poliittis-hallinnollisissa kuin tieteellisissä yhteyksissä, ja maakuntahallinto on ollut useaan otteeseen yhtenä vaihtoehtona väliportaan hallinnon järjestämiselle. Sen sisällöstä ei ole kuitenkaan koskaan syntynyt konsensusta.<sup>281</sup>

Kuten edellisistä kuvauksista voidaan päätellä, suomalaisen aluehallinnon rakennetta ovat määrittäneet tähän asti lääninhallinnon pitkä hallinnollinen perinne sekä toisekseen maakuntahallinnon kohtalon ratkaisemattomuus. Lääninhallituksilla oli tärkeimpinä valtion aluehallintoviranomaisina koko 375-vuotisen historiansa aikana keskeinen merkitys valtion aluehallinnon järjestämisessä ja myös alueiden institutionalisoinnissa<sup>282</sup>, kun taas maakuntahallinto on toiminut lääninhallinnon rin-

---

281 Ks. Häkli (1994, 11–13); Knuutinen (1996, 10). Eräänä ajatuksellisenä lähtökohtana maakuntahallintoa koskien on ollut useasti se, että sitä tulisi jollakin tavoin järjestää. Luonnollisesti tähän on liittynyt kysymyksiä myös siitä, miten ja miksi järjestämistä tulisi tehdä. Erilaiset uudistushankkeet maakunnalliseen hallintojärjestelmään liittyen ovat kuitenkin tukahtuneet viimeistään poliittiseen vastustukseen. Tässä yhteydessä usein keskeiseksi on noussut kysymys vallan jaosta ja tähän liittyvästä kamppailusta. Kamppailun osapuolina ovat toimineet niin hallinto, puolueet kuin virkamiehet. (ks. Häkli 1994, 11–13) Häkli tosin toteaa tässä yhteydessä, että poliittisen valtakamppailun kuvaaminen vain sen omilla ehdoilla on peittänyt näkyvistä toisenlaisen kamppailun, jossa kyse on yhteiskunnallisen politiikan ja vallankäytön lisäksi myös representaation politiikasta, tiedosta. Sipponen (Komiteanmietintö 1992:34, 23) mainitsee, että maakuntaitsehallinnosta käytävässä keskustelussa on käsitelty aina samanlaisia kysymyksiä kuten maakuntaitsehallinnon aluetta, ylintä päättävää elintä ja sen valitsemista, tehtäviä, virkakuntaa, verotusta sekä suhdetta kunnallis- ja lääninhallintoon. Knuutisen (1996, 10) mukaan tärkeimmät asiakysymykset ovat koskeneet muun muassa maakuntahallinnon demokraattista edustusta, itseverotusoikeutta, toimialaa sekä sen suhdetta valtionhallintoon. Sipponen (Komiteanmietintö 1992:34, 5) toteaa, että esteenä maakuntaitsehallinnon luomisessa ovat olleet muun muassa suurten kaupunkien vähäinen kiinnostus, kuntakoon suurentaminen kuntauudistuksen kautta, epäilyt peruskuntien itsehallinnon kaventumisesta sekä huoli hallintokoneiston paisumisesta. Kun maakuntaitsehallinto ei ole saanut riittävää kannatusta, päähuomio aluehallinnossa on kiinnittynyt enemmänkin valtion aluehallinnon uudistamiseen (mt., 6).

282 ks. Komiteanmietintö (1992:33, 10)

nalla ”kilpailevana”, mutta kuitenkin painoarvoltaan toissijaisena kokonaisuutena. Leimallista on ollut, että aluehallinnon yhteen kokoaminen esimerkiksi maakuntaitsehallinnon tai valtionhallinnon keskittämisen<sup>283</sup> avulla ei ole ollut Suomessa mahdollista<sup>284</sup>.

Tällainen ”kahden pilarin järjestelmä” on suomalaisen aluehallinnon erityispiirre eurooppalaisten aluehallintomallien<sup>285</sup> joukossa. Muista Pohjoismaista ja monista Euroopan maista poiketen Suomessa aluehallinnon tasolla kohtaavat virkamieshallintoon perustuva ministeriökohtainen valtionhallinto ja kunnalliseen itsehallintoon pohjautuva toisen asteen kunnallishallinto. Aluehallinnon toiminta perustuu siis kahdenlaisen aluehallinnon samanaikaiselle läsnäololle ja toiminnalle.<sup>286</sup> Juuri tässä kaksinapaisuudessa, valtion- ja kunnallishallinnon leikkauspisteessä, nähdään monissa kriittisissä arvioissa olevan Suomen aluehallinnon ”akilleenkantapää”:

*Niin pohjoismaisessa kuin yleisemmässä eurooppalaisessa katsannossa se on erikoislaatuinen sekoitus; hajanainen ja koordinaatioltaan heikko vailla selkeää vastuunjakoa ja kansanvaltaista pohjaa ja – niin voitaneen sanoa – keskentekoinen siitä huolimatta, että sen uudistamisen kimpussa on oltu koko itsenäisyyden ajan.<sup>287</sup>*

*Ylhäältä (parlamentaarisen järjestelmän kautta) tuleva kansanvalta ja alhaalta (kuntalaisten itsehallinnosta) nouseva kansanvalta ”kohtaavat” joissakin pisteissä. Yhdeksi tällaiseksi pisteeksi näyttää muodostuvan aluehallinto. Mielenkiintoista asiassa on se, että tämä hallintoporras on ”kauimpana” kansanvallan lähteistä koko hallintokoneistossa.<sup>288</sup>*

Toisin kuin muissa Pohjoismaissa ja valtaosassa Euroopan maita, suomalaisessa hallintojärjestelmässä on kolmen sijaan kaksi demokraattisten toi-

---

283 Vuoden 2010 alussa toteutettu aluehallintouudistus tosin edustaa voimakasta valtion aluehallinnon keskittämistä.

284 ks. Sisäasiainministeriö (2004, 1–3)

285 ks. tark. erilaisista eurooppalaisista aluehallintomalleista esim. Viinamäki & Salminen (2008)

286 Sisäasiainministeriö (2004, 7)

287 Esko Riepulän näkemys (Sisäasiainministeriö 2004, 1)

288 Teuvo Pohjolainen (2001, 81) Riepulän (Sisäasiainministeriö 2004, 1) mukaan.

mielinten ”alla” olevaa hallinnon tasoa – eduskunnan alaisuudessa oleva valtionhallinto sekä kunnanvaltuustojen alaisuudessa oleva paikallistason hallinto eli kunnallinen itsehallinto. Myös tästä näkökulmasta suomalainen aluehallinto poikkeaa yleiseurooppalaisesta linjasta, jossa aluehallinto on yhdistetty nimenomaan alueellisten itsehallintoviranomaisten tehtäväksi.<sup>289</sup>

Suomalaisessa hallintojärjestelmässä valtion aluehallinto<sup>290</sup> edustaa valtion keskushallinnon alueellisena toimijana asianomaisten ministeriöiden tahtoa ja linjaa alueilla. Valtion aluehallintoviranomaiset toteuttavat ohjaus-, lupa- ja valvontatehtäviä alueellisella tasolla sekä ohjaavat valtion paikallishallinnon toimintaa. Kunnallisen aluehallinnon toimijat eli maakunnan liitot<sup>291</sup> ovat puolestaan lakisäätteisiä kuntayhtymiä. Ne toimivat lakisääteisinä aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisina ja ovat siten maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksiköitä. Kunnallinen aluehallinto saa perusteensa ja oikeutuksensa kunnallisesta itsehallinnosta, ja sen toimivalta perustuu lakisäätteisiin tehtäviin lukuun

---

289 Virossa, Kyproksella, Maltalla, Liettuassa, Luxemburgissa, Sloveniassa ja Bulgariassa on Suomen tavoin yksi itsehallintotaso valtionhallinnon alapuolella. Eurooppalaisessa hallinnossa on tyypillisempää, että keskushallintotason alapuolella on vähintään kaksi itsehallintotasoa – joissakin maissa, kuten Ranskassa, Puolassa ja Espanjassa, niitä on jopa kolme; ks. tark. esim. Karppi ym. (2010, 24); Jäntti ym. (2010, 204), ks. myös Viinamäki & Salminen (2008, 81–82).

290 Valtion aluehallintoa edustivat ennen vuoden 2010 uudistuksia lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit, työsuojelupiirit sekä metsäkeskukset. Kolmea ensin mainittua organisaatiota tarkastellaan tässä työssä erityisemmin myöhemmin. Ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluneet kolme ympäristölupavirastoa toimivat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisina alueellisina valtion lupaviranomaisina. Yhdeksän tiepiiriä toimi puolestaan Tiehallinnon alaisuudessa, joka on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva asiantuntijavirasto. Tiepiirien tehtävänä oli huolehtia tieverkon kunnosta sekä liikenteen turvallisuudesta ja sujuvuudesta sekä kehittämistarpeista. Työsuojelun piirihallinto koostui kahdeksasta työsuojelupiiristä, joiden tehtävänä oli työsuojelua koskevien säädösten ja määräysten valvonta ja ohjaus. Valtion aluehallintoon lasketaan kuuluvaksi myös metsäkeskukset, joiden tehtävät kattavat laajasti metsätalouden edistämistehtäviä. Alun perin 80 vuotta sitten perustettujen metsäkeskusorganisaatioiden (nykyisellään 13 kpl) toiminta jatkuu entisellään myös vuoden 2010 aluehallintouudistuksen jälkeen. Ks. kyseisistä organisaatioista esim. Valtiovarainministeriö (2008b, 46–48).

291 Suomessa on tällä hetkellä kaksikymmentä maakunnan liittoa (ml. Ahvenanmaa), vuoden 2011 alusta yhdeksäntoista (kun Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitot yhdistyivät), ks. tark. esim. Suomen maakuntien liitot (2010).

ottamatta kuntien toimivaltaan<sup>292</sup>. Maakunnan liittojen organisaation muodostavat maakuntavaltuusto (joka käyttää liiton ylintä päätösvaltaa), maakuntahallitus (joka on maakuntavaltuuston valitsema liiton toimeenpano- ja hallintoelin) sekä maakunnan liiton toimisto (joka toimii hallituksen apuna asioiden valmistelijana, ja jonka johtajana toimii maakuntajohtaja)<sup>293</sup>. Aluehallinnon viranomaisten työnjako voidaan määritellä tällä hetkellä seuraavasti:

#### *Valtion aluehallinto*

- *toimii valtion yleishallintoviranomaisena alueilla*
- *vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla*
- *vastaa lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla.*

#### *Kunnallinen aluehallinto (Maakunnan liitto)<sup>294</sup>*

- *on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä*
- *vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä*
- *vastaa kuntien maakunnille antamista tehtävistä.<sup>295</sup>*

Suomalaisen aluehallinnon toimivuuden kannalta eräksi käytännön ongelmaksi on tunnistettu muun muassa aluehallinnon hajanaisuus. On myös nähty, että rinnakkaisten alueellisten toimijoiden välinen organisoitu koordinoitu on jäänyt epäselkeäksi – esimerkiksi alueiden kehittämiseen liittyvissä tehtävissä molemmat, niin valtion aluehallinto kuin kunnallinen aluehallinto, ovat olleet aktiivisia toimijoita, eikä selkeää

---

292 Haveri (1997, 30)

293 ks. tark. maakuntaliiton organisaatiosta esim. Suomen maakuntien liitot (2010)

294 Yleisessä keskustelussa on käytetty termejä ”maakunnan liitot”, ”maakuntien liitot” sekä ”maakuntaliitot”, jotka kaikki tarkoittavat samaa organisaatiota. Tässä tutkimuksessa käytetään kaikkia näitä termejä rinnakkain sen mukaan, mitä termiä kulloisessakin alkuperäisessä lähteessä on käytetty.

295 Ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b, 26). Maakunnan liittojen tehtävät voidaan tiivistää Haverin (1997, 39) mukaan seuraavasti: aluekehitysviranomainen, alue-suunnitteluviranomainen sekä maakunnan edunvalvoja ja yhteistyöorganisaatio; ks. tehtävistä myös Suomen maakuntien liitot (2010).

työnjakoa tässä suhteessa ole ollut osoitettavissa.<sup>296</sup> Aluehallinnon rakenteellisia ongelmia on pyritty ratkomaan valtion aluehallinnon laajalla remontilla 1990-luvulla sekä viimeksi vuoden 2010 alusta. Seuraavaksi tarkastellaan näitä kahden vuosikymmenen aluehallintouudistuksia sekä niiden myötä muotoutuneita suomalaisen aluehallinnon rakenteita ja toimijoita 1990-luvulta tähän päivään.

## 2 Aluehallinto muutoksessa 1990-luvulla

### 2.1 Hallinnon 1990-luvun toimintaympäristön muutoksesta

Tarkasteltaessa 1990-luvun aluehallinnon uudistamislinjauksia ja -ratkaisuja on tarpeellista luoda katsausta hallinnon toimintaympäristössä tuolloin tapahtuneisiin muutoksiin. Toimintaympäristön muutokset heijastuivat yleisiin hallinnon uudistuspyrkimyksiin sekä sitä kautta myös aluehallintoon, jota uudistettiin yhtenä osana suurempaa hallinnon uudistusaaltoa. Aluehallinto on uudistunut hallinnon yleisen kehityslinjan suuntaisesti aluehallinnon oman muutostarpeiston ja toimintaympäristön muovatessa lisäksi uudistusten sisältöä<sup>297</sup>.

1990-luvun hallintouudistukset ajoittuivat yhteiskuntamme kehityksen sisäiseen ja ulkoiseen murrosvaiheeseen. Tähän murrosvaiheeseen liittyvä muutostekijöiden ryhmä (kansainvälisen toimintaympäristön nopea muutos, kotimaisen talouden lama sekä hyvinvointivaltion silloinen kehitysvaihe) on keskeisesti hallintoreformeihin vaikuttanut kokonaisuus.

Hallinnon uudistuspolitiikan keskeiset 1990-luvun taustatekijät voidaan luokitella kolmeen pääluokkaan:

- 1) Hallinnon kotimaisen toimintaympäristön muutokset, joissa useat yhtäaikaiset muutokset toimivat hallinnon uudistamistarpeiden muokkaajana
- 2) Hallinnon kansainvälisen toimintaympäristön muutos, joista keskeisimpänä Suomen EU-jäsenyys

---

<sup>296</sup> ks. Sisäasiainministeriö (2004, 1–3)

<sup>297</sup> ks. yksilöidymmin aluehallinnon toimintaympäristömuutoksien eri muutos-alueista Komiteamietintö (1992:33, 36–44)

- 3) Hallinnon kehittämisen kansainväliset mallit ”esikuvina”, joista kokonaisuutena nousee keskeisesti esiin New Public Management (NPM)<sup>298</sup>.

Osa hallinnon toimintaympäristön muutoksista oli luonteeltaan sisäisiä, kotimaisiin lähtökohtiin, yleiseen yhteiskunnalliseen ja valtiolliseen kehitykseen sekä muihin esiin nousseisiin ongelmiin liittyviä. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän luottamus alkoi horjua julkisen sektorin paisumisen, heikon tuottavuuden ja palvelun laadussa ilmenneiden ongelmien myötä – tätä tosin tapahtui jo aikaisemmin 1980-luvulla. Julkisia hyvinvointipalveluita ylläpitävästä järjestelmästä kehittyi monimutkainen ja sektoroitunut hallintokoneisto seuraavalle vuosikymmenelle tultaessa. 1990-luvulla hyvinvointivaltiollinen kehitys saavutti huippunsa ja julkisen vallan rooli lähti supistumaan. Vuosikymmenen vaihteessa Suomi ajautui taloudelliseen lamaan. Tämän seurauksena tullut pankkikriisi ja sen rahoittaminen sekä sosiaalimenojen kasvu toivat julkiseen talouteen ahdingon, jonka seurauksena puolestaan hyvinvointipalveluja jouduttiin karsimaan ja hallintoa keventämään. Kotimaiset ”lyhyen aikavälin ongelmat” johtuivat pääosin taloudellisesta lamasta ja ”pitkän aikavälin” ongelmat puolestaan kumpusivat hyvinvointivaltion vanhentuneiden rakenteiden, järjestelmien ja hallintokulttuurin uudistamistarpeista.<sup>299</sup>

Toinen tärkeä kokonaisuus hallinnon toimintaympäristön muutoksessa olivat kansainväliset, ulkoiset muutostekijät. Suomen hallinnon ja tämän myötä myös aluehallinnon kannalta tärkein muutos 1990-luvulla oli liittyminen Euroopan unioniin (myöhemmin lyhenteenä EU). Hallintoa ei tarvinnut sinänsä muuttaa EU-jäsenyyden takia, mutta jäsenyys oli välttämättä otettava huomioon kansallista hallintoa tarkasteltaessa ja uudistettaessa. Vaikka aluehallinnon järjestäminen ei varsinaisesti kuulu unionin toimivallan piiriin sen ollessa jokaisen maan sisäinen asia, EU:lla on kuitenkin välillistä vaikutusta perustuen unionin käytäntöjen asettamiin vaatimuksiin jäsenmaiden hallinnon toiminnalle. Kysymys oli ennen kaikkea siitä, miten EU:n merkitys tulkitaan, ja miten päätetään muuttaa toimintatapoja uudessa tulkitussa toimintaympäristössä.<sup>300</sup>

<sup>298</sup> Tätä esitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

<sup>299</sup> ks. Temmes (1994a, 20–22); Haveri (1997, 9–12); Temmes & Kiviniemi (1997, 12–13, 15–17, 20)

<sup>300</sup> ks. Haveri (1997, 13–14); Temmes & Kiviniemi (1997, 13–15)

Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate on keskeinen päätöksenteon järjestämistä EU:ssa ohjaava tekijä. Vaikka läheisyysperiaatteella ei suoraan edellytetä esimerkiksi vahvistamaan jäsenvaltioissa tietynlaisia hallinnon rakenteita kuten kunnallista itsehallintoa tai aluehallintoa, se voidaan tulkita jäsenvaltion tasolla kehotukseksi delegoida mahdollisimman paljon päätösvaltaa valtion keskushallinnosta alaspäin, kunnille sekä ”alueille”, esimerkiksi maakunnille. Periaate tukee siis epäsuorasti päätösvallan ja hallinnon desentralisointia.<sup>301</sup> EU:n läheisyysperiaate on voitu tulkita suomalaisten alueiden kohdalla kahdella eri tavalla. Ensimmäisen tulkinnan mukaan läheisyysperiaate edellyttäisi antamaan alueille huomattavasti tämänhetkistä suurempaa toimivaltaa. Vastakkaisesta näkökulmasta katsottuna läheisyysperiaate ei voi merkitä esimerkiksi paikallisen itsehallintotason (eli kuntien) yläpuolelle sijoittuvaa uutta poliittista toimielintä. Tämä olisi vastoin juuri 1990-luvulla voimistunutta suomalaisen kunnallisen itsehallinnon vahvistamiskehitystä. Kyseiset näkökulmat näyttäytyivät toisilleen vastakkaisina argumentteina myös 1990-luvun aluehallinnon uudistamiskeskusteluissa.

Edellä esitettyyn liittyen monissa Euroopan maissa alettiin 1990-luvulla puhua enenevässä määrin regionalisaatiosta eli alueellistumisesta. Regionalisaatiolla tarkoitetaan keskushallinnon toimivallan siirtämistä valtion aluehallintoon, alueellisen hallinnon itsenäisyyden lisääntymistä sekä alue- ja maakuntatason merkityksen korostumista. EU ja Euroopan neuvosto ovatkin halunneet tukea tätä kehityssuuntaa – yksi ulottuvuus EU:n politiikassa on niin kutsuttu ”Alueiden Eurooppa”, jossa alueet ovat tärkeitä poliittisia ja taloudellisia toimijoita valtioiden rinnalla.<sup>302</sup>

301 Ks. Pribilla (2005, 15), viitaten Ojala ja Pöyhönen (1994, 11–20). ”Läheisyysperiaate” on toisaalta moniselitteinen ja epämääräinen käsite, jolle on löydettävissä monenlaisia määritelmiä ja jota voidaan soveltaa laajemminkin kuin vain EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisiin valtasuhteisiin (mt., 15).

302 Ks. Jäntti ym. (2010, 204). Regionalisaatio voidaan ymmärtää myös laajemmassa merkityksessä, jolloin se kuvaa alueellisen hallinnon itsenäisyyden, organisointimuotojen moninaisuuden sekä yhteistyön ja toiminnan aktiivisuuden lisääntymistä yleensä (Takala & Karppi 2003, 6). Vuonna 1999 Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoviranomaisten kongressi ”osallistui” suomalaiseen aluehallintokeskusteluun suosittelemalla painokkaasti alueiden (kuten maakuntien) roolin ja vastuun vahvistamista todeten samalla, ettei Suomella ole vielä Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen mukaista alueellista itsehallintoa; ks. Karppi ym. (2010, 24). Tällä hetkellä Kainuun maakunnassa toteutettava hallintokokeilu tarjoaa kokemuksia sekä hallinnon hajauttamisesta ja alueellistumisesta että monitasohallinnon toteuttamisesta ”EU:n hengessä” –

”Alueiden Eurooppa” muodostuikin 1990-luvulla suosituksi iskusanaksi, jota käytettiin kuvaamaan integroituvan Euroopan tulevaa kehitystä. Yhdentymiskehityksen seurauksena alueiden osallistumisen on oletettu lisääntyvän kansainvälisissä yhteyksissä samalla, kun valtioiden erityisaseama heikentyy. Myös taloudellisen ja poliittisen kilpailun nähdään tapahtuvan yhä enemmän alueiden välillä. Alueiden Eurooppa -kehityksen merkittävimpänä ilmentymänä on usein kuitenkin pidetty juuri niitä hallinnollisia muutoksia, joissa valtiovaltaa on hajautettu alemmille hallintotasoille.<sup>303</sup>

Aluehallinnon kannalta merkityksellinen on ollut myös EU:n aluepolitiikka, joka on keskittynyt pitkälti jäsenmaiden välisten erojen mataltamiseen, mutta jonka tavoitteet liittyvät kasvualueiden ja kehitysalueiden välisen eron vähentämiseen ja eroista aiheutuvien ongelmien lieventämiseen. Tällöin tavoitteet ovat samantyyppisiä kuin kansallisessa aluepolitiikassa. Tarkastelematta syvällisemmin unionin ylikansallista aluepolitiikkaa voidaan kuitenkin todeta, että EU:n aluepoliittiset vaikutukset tai muutostarpeet ovat kohdistuneet eniten juuri aluehallintoon, aluekehityksen koordinaattoriin. EU on tuonut paineita järjestää kansallista aluehallintoa niin, että se on yhteistyökykyinen ja kykenee tuottamaan muun muassa toteuttamiskelpoisia aluekehitysohjelmia.<sup>304</sup>

Juha Vartola<sup>305</sup> esitti vision 1990-luvun alussa: ”Ehkäpä integroituminen Eurooppaan ja eurooppalaiseen hallintorakenteisiin ja -käytäntöihin sitoutuminen viimein muodostuu sellaiseksi pakoksi, joka ratkaisee kysymyksen väliportaanhallinnon perusratkaisusta Suomessa”. Näin parikymmentä vuotta myöhemmin voimme arvioida tätä visiota tapahtuneiden muutoksien perusteella – aluehallinnon perusratkaisua ei ole löytynyt ainakaan 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Aluehallinnon ”eurooppalaisen ulottuvuuden” saavuttaminen edellyttäisi erityisesti selkeää alueiden roolin ja vastuun lisäämistä. Tätä on tapahtunut Suomessa hitaasti asteittain, mutta kriittisten arvioiden<sup>306</sup> mukaan todellista alueiden päätösvalan vahvistumista ei ole juurikaan tapahtunut.

---

esimerkiksi hallintokokeilun tavoite tehtävien ja päätösvalan siirrosta valtionhallinnolta maakuntahallintoon vastaa yleiseurooppalaista trendiä; ks. Jäntti ym. (2010, 205–206).

303 Takala & Karppi (2003, 6)

304 ks. tästä tark. Haveri (1997, 14–15)

305 Vartola vuonna 1990 Haverin (1997, 14) mukaan

306 esim. Sisäasiainministeriö (2004); myös Niemi-Liljahti ym. (2002)



Toisaalta Markku Temmes toi juuri ennen Suomen EU-jäsenyyttä esille, että pelkällä EU:lla on voitu joissakin tapauksissa perustella liikaakin suomalaisen hallinnon ja aluehallinnon tehtyjä tai tekemättömiä ratkaisuja<sup>307</sup> – esimerkiksi EU-integraation vaikutukset on voitu ottaa hallinnon kehittämisesä huomioon vasta jäsenyyden kynnyksellä, joten ne eivät ole ennen sitä konkretisoituneet hallintouudistusten tavoitteistossa. Tämä ilmenee myös aluehallinnon rakenne- ja järjestelmäuudistuksissa. Temmes myös huomauttaa, että hallintokoneistojen muutoksen lähteinä on nähty liiankin yksipuolisesti vain kansainvälinen, lähinnä taloudellinen muutos ja yleinen teknologinen kehitys. Hänen mukaansa yhteiskunnan oma kehitysvaihe ja siihen sidotut mahdollisuudet tulisi ottaa muutoksen lähteiden tarkastelussa painokkaammin mukaan. Tämä merkitsee Suomen tapauksessa erityisesti pohjoismaisen hyvinvointivaltion sekä EU:n kehitysvaiheen ja kehitysnäkymien monipuolisen analysoinnin tarvetta.<sup>308</sup> Tämä huomio on edelleen ajankohtainen 2000-luvun toisen vuosikymmenen alkua eletessä.

Yleensä ottaen 1990-luvun suomalaiselle hallinnonuudistuspolitiikalle oli ominaista hallintouudistusten aikaisempaa välittömämpi yhteys kansainväliseen kehitykseen ja identifioitavissa oleviin kansainvälisiin esikuviiin. Tämän mahdollistivat muun muassa hallintouudistusten kansainvälistä vertailua ja niitä koskevaa tiedonvaihtoa katalysoineet hallinnon kehittämisiviranomaisten kansainväliset yhteistyöfoorumit. Näin perinteisen esikuvamaan Ruotsin lisäksi voitiin seurata ja arvioida muitakin esimerkkejä. Pohjoismainen yhteistoiminta säilyi kuitenkin edelleen tärkeässä roolissa hallinnon kehittämisen yhteistyössä.<sup>309</sup> Pohjoismainen yhteistyö onkin perinteisesti sisältänyt hallinnon asiantuntijoiden välistä läheistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa<sup>310</sup>. Kansainvälisistä yhteyksistä ovat hyötynneet muun muassa hallinnon kehittämisesimerkkien ja -ideoi-

307 Temmes ja Kiviniemi (1995, 10) kuitenkin totesivat Suomen EU-jäsenyyden alkumetreillä Euroopan unionin olevan mielenkiintoinen optio maamme tulevien hallintouudistusten esikuvana ja taustatekijänä.

308 ks. Temmes (1994a, 19, 70)

309 Ks. Temmes ja Kiviniemi (1995, 10), jotka listaavat samassa yhteydessä tärkeimmiksi yhteistyöfoorumeiksi OECD:n Public Management (PUMA) -komitean sekä alan tieteelliset järjestöt IIAS:n (International Institute of Administrative Sciences), IASIA:n (International Association of Schools and Institutes of Administration) sekä näiden eurooppalaisen alajärjestön EGPA:n (European Group of Public Administration).

310 Temmes (1994b, 91)

den muodossa niin hallinnon kehittämisen parissa toimivat virkamiehet, poliitikot kuin hallinnon tutkijatkin. Nämä kontaktit ovat luonnollisesti tuoneet myös uusia vivahteita toimijoiden hallintoajatteluun.

## 2.2 New Public Management hallintouudistusten taustatekijänä

Paria viime vuosikymmentä on monissa OECD-maissa nimitetty hallinnon uudistamisen aikakaudeksi<sup>311</sup>. New Public Management (lyhenteenä NPM), suomeksi ”uusi julkisjohtaminen” (on käytetty myös lyhennettä ”UJJ”), voidaan näkökulmasta riippuen nähdä oppi- tai ohjekokoelmana, doktriinina, ideologiana, hallintopoliitiikkana tai globaalina paradigmana, joka on 1980-luvulta lähtien toiminut erityisenä ohjenuorana julkiselle johtamiselle ja julkisen sektorin uudistuksille monissa länsimaissa. NPM liittyi vahvasti länsimaiden 1980-luvun poliittiseen muutokseen, jonka takana oli muun muassa neoliberalistinen poliittinen ajattelu. Levitessään 1990-luvulla yhä useampiin maihin New Public Management sai huomattavan merkityksen yleisenä hallinnon uudistuspolitiikkaa ohjaavana suuntauksena, ja se nostettiin jopa eräänlaiseksi hallinnon kehityksen filosofiaksi ja yläkäsitteeksi. NPM ei kuvaa itsenäisiä uudistusprojekteja tai -ideoita vaan se on yhdistelmä toisiinsa kytkeytyneistä uudistuspolitiikoista ja -ideoista, jotka kokonaisuutena muodostavat hallinnollis-poliittisen ”doktriinin”. New Public Managementin keskeinen merkitys on siis nähtävissä 1980- ja 1990-lukujen kehittyneiden hyvinvointivaltioiden hallintopoliitiikan dominoivana uudistusfilosofiana sekä hallintopoliittisen keskustelun tärkeimpänä vedenjakajana.<sup>312</sup>

New Public Management sai alkunsa anglosaksisissa maissa (Iso-Britannia, Kanada, Yhdysvallat, Australia, Uusi-Seelanti), ja sen vaikutus oli huomattava näiden maiden julkisen sektorin ja hallinnon uudistamista koskevassa ajattelussa<sup>313</sup>. Myös myöhemmin toteutetuissa Manner-Euroopan maiden (muun muassa Ranska, Saksa ja Välimeren maat) julkishallinnon uudistuksissa NPM:llä on nähty oma roolinsa, vaikkakin

311 Karppe ym. (2010, 24)

312 ks. Hood & Jackson (1991, 12–15); Hood (1996a), Temmes (1996, 96); Temmes & Kiviniemi (1997, 21); Temmes (1998, 441); Haveri (2002, 5); Temmes (2003, 228)

313 ks. Hood (1991, 4); Temmes (1998, 442); Haveri (2002, 5)

niin, että sen merkitys on jäänyt vähäisemmäksi ja siihen on suhtauduttu varauksellisemmin kuin anglosaksisissa maissa<sup>314</sup>. Temmes<sup>315</sup> huomauttaakin, että NPM saattaa olla liiankin yksipuolinen anglosaksinen käsitys viime vuosikymmenien hallinnon kehityksen valtavirroista.

NPM:n oppien laajaa leviämistä kuvastaa kuitenkin selvimmin se, että niitä soveltaneiden maiden hallintoreformit muistuttavat toisiaan erityisesti strategioiltaan. Tämä näyttää johtuvan suoraan siitä, että hallintopoliittikan doktriinien tasolla kehittyneissä teollisuusmaissa on seurattu varsin samanlaisia uudistamislinjauksia. Tosin NPM:n käytännön soveltamisessa on ollut suuriakin eroja eri maiden välillä. Tämä ei kuitenkaan ole kumonnut sitä kokonaisvaltaista näkemystä, että NPM vakiintui 1990-luvulla johtavaksi ja hallitsevaksi länsimaiden hallinnon uudistuksia ja julkisjohtamista ohjaavaksi ajattelumalliksi.<sup>316</sup>

Eri maiden hallintouudistusten taustalta on löytnyt voimakasta tyytymättömyyttä julkisen hallinnon tilaa ja toimintaa kohtaan. Syyt ovat liittyneet eniten julkisen sektorin taloudelliseen perustaan. Samalla, kun hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta on ollut kasvatettava, ovat myös kansalaisten vaatimukset lisääntyneet julkisen hallinnon palveluja kohtaan. NPM:n mukaisten uudistusten teemaksi muodostui tältä osin: ”Hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän”.<sup>317</sup>

Julkishallinnon uudistamisen näkökulmasta NPM:n keskeiset elementit ovat markkinoiden luominen julkisille palveluille, virastojen muuttaminen liikelaitoksiksi ja osakeyhtiöiksi, liikkeenjohdollisten käytäntöjen soveltaminen julkisessa johtamisessa, tuotantoprosessin kontrolli tuloksen (ei panoksen) perusteella sekä henkilökohtaisen tulosvastuun korostaminen<sup>318</sup>. Hallinnon hajauttaminen eli desentralisaatio liittyy näihin siinä mielessä, että vastuuta tuloksiin pääsemisestä ja budjettikurista siirretään organisaatiossa suorittaviin yksiköihin<sup>319</sup>.

314 Temmes & Kiviniemi (1997, 21–22); ks. myös Karppi ym. (2010, 25), jotka toteavat, että NPM-uudistuksia on toteutettu etenkin Britanniassa, Alankomaissa ja Pohjoismaissa, monissa transitiomaissa kuten Virossa sekä jonkin verran myös Saksassa ja Sveitsissä – sen sijaan napoleonilaisen hallintokulttuurin maissa NPM-uudistukset eivät ole olleet yhtä suosittuja.

315 Temmes (2003, 228)

316 ks. Naschold (1995); Hood (1996a), Hood (1996b, 154–155); Kickert (1997a, 733); Kickert (1997b, 17); Pollitt et al. (1997b, 25); Haveri (2002, 4–5)

317 Lähdesmäki (2003, 9); Aucoin (1995, 1–3)

318 Pollitt (1993) Alavaikon (2002, 357–358) mukaan

319 Alavaikko (2002, 358)

Suomen hallinnon kehittämässä kansainvälistyminen alkoi näytellä entistä suurempaa roolia jo 1980-luvulta lähtien, mutta varsinaiset hallintouudistukset aloitettiin muita maita myöhemmin. Hitaan alun jälkeen uudistukset etenivät kuitenkin nopeasti, ja ne olivat laajoja. Uudistusten arvoperustana ja esikuvina on pidetty juuri kansainvälisten esikuvien mukaisesti uuden julkisjohtamisen oppeja hallinnon uudistamisesta.<sup>320</sup> 1990-luvun uudistushankkeet ja laajemminkin omaksutun uudistuspolitiikan tavoitteet liittyivät Suomen läheiseen vuorovaikutukseen hallintouudistusten kansainvälisten trendien kanssa<sup>321</sup>. Hallinnon uudistusaallon manageristinen suuntautuminen sekä taloudellisuutta, tehokkuutta ja tuottavuutta tavoittelevat uudistukset edustavat melko tyypillisesti juuri NPM:n mukaisia oppeja<sup>322</sup>. Voidaankin sanoa, että NPM-tyyppiset uudistukset ovat olennaisesti muuttaneet suomalaisen hallinnon rakenteita ja järjestelmiä sekä samalla käsityksiä hallintouudistuksista<sup>323</sup>. Suomen hallintouudistusten ja NPM:n yhteyksiä on pidetty jopa niin selvinä, että joidenkin arvioiden mukaan Suomi on soveltanut 1990-luvulla NPM:n oppeja johdonmukaisimmin kaikista Pohjoismaista<sup>324</sup>. Suomalaisten sovellutus on ollut kuitenkin pohjoismaisittain mallittainen ja sisältänyt myös eräitä kotimaisia erityispiirteitä. Suomessa on ehkä myös jätetty osin käyttämättä hyödyksi kaikkia mahdollisia NPM:n potentiaaleja<sup>325</sup>. Toisaalta Suomessa on myös tutustuttu niihin ongelmiin ja epäonnistumisiin, jotka vääjäämättömästi seuraavat harkitsemattomasti toteutettuja manageristisia uudistuksia<sup>326</sup>.

Suomen hallintopoliittisen diskurssin on nähty muuttuneen 1990-luvun puolivälissä New Public Management -ajattelun omaksumisen myötä, vaikka kaikkia NPM:n oppeja ei olisi täydellisesti noudatettuakaan. Hallinnon toimia alettiin verrata enenevässä määrin anglosaksisiin maihin ja hallinnon kehittämisen keinovalikoima ammensi pääasiallisesti NPM-ajattelusta. Uudesta anglosaksisesta hallintoajattelusta muodostui näin suomalaisen hallinnonkehittämisen diskurssin pohjavirta. New

320 Temmes (1996, 96); Haveri (2002, 4); myös Temmes (2004)

321 Temmes & Kiviniemi (1995, 9)

322 Temmes ym. (2001, 88)

323 Temmes (2003, 228)

324 esim. Temmes (1998)

325 Pollitt et al. (1997b, 24–31)

326 ks. Temmes (2004); Temmes (1998)

Public Managementin voi sanoa kietoutuneen Suomessa omista tarpeista kasvaneeseen hallinnonuudistustyöhön orgaanisesti 1990-luvun aikana. NPM tarjosi jo meneillään olevalle, samansuuntaiselle uudistamiselle ideologiset raamit ja tällä tavalla helpotti uudistusten perustelua. NPM kansainvälisenä ajattelutapana sopi myös hyvin Suomen 1990-luvun poliittiseen ja yleiseen yhteiskunnalliseen ajan henkeen. Eurooppaan avautuva Suomi sai samalla tukea tuskallisille julkisen sektorin uudistuksille kansainvälisestä keskustelusta.<sup>327</sup>

Eräänlaisena New Public Managementin ”jatkokehityksenä” Euroopan maissa on pidetty *hallinta-ajattelua* (engl. *governance*)<sup>328</sup>. NPM:n ja hallinta-ajattelun välinen yhteys on ymmärretty tutkijoiden piirissä kuitenkin ristiriitaisesti. Yhtäältä hallinta-ajattelu on nähty NPM:n johdonmukaisena edelleen kehittämisenä, ei esimerkiksi siitä luopumisena<sup>329</sup>. Erään määritelmän mukaan NPM on taas mahdollista nähdä eräänä hallinnan käytänteiden (governance practises) haarana<sup>330</sup>. Toisaalta hallinta-ajattelu on voitu nähdä myös vastakkaiseksi NPM:lle – siinä, missä NPM:ää pidetään keinona muun muassa parantaa olemassa olevia hallinnon organisaatioita ja voimistaa ohjauskäytäntöjä, uudessa hallinta-ajattelussa korostetaan yksittäisten organisaatioiden kehittämisen si-

327 Ks. Alavaikko (2002, 358). Myös Temmes (2009) painottaa, että 1990-luvun hallintouudistukset suunniteltiin ja toteutettiin vahvasti kansallisista lähtökohdista. Reformien lähtökohdat olivat korostetun kansallisia, vaikka innovaatiotasolla oppia haettiin ja saatiin hallintopolitiikan ja hallintotieteen kansainväliseltä yhteisöltä (ks. myös Temmes & Kiviniemi 1997). On myös huomioitava, että 1990-luvun alkupuolen talouden lama sekä julkisten menojen säästöjen tarve alkoivat kohdistaa Suomen poliittisten päättäjien huomiota ”managerisoituneesta hallintopolitiikasta” eli enemmän tai vähemmän määrätietoisesta ja johdonmukaisesta julkisen hallinnon kehittämisestä kohti laman myötä tarpeelliseksi koettuja raskaita säästötoimia. 1990-luvun managerismin on myös nähty olleen Suomessa vastareaktio niin autonomian ajalta periytyvälle ja koko 1900-luvun suomalaisen hallintoideologiaan vaikuttaneelle hallintolegalistiselle ajattelutavalle kuin 1970-luvulla vallinneelle suunnitteluideologialle. Organisaatiotasolla keskeiseksi manageristisen ajattelutavan mukaiseksi uudistukseksi nähdään Suomessa ennen kaikkea valtion liikelaitosuudistus. Siinä valtionhallintoa alettiin pilkkoa selkeästi liiketalouden näkökulmasta markkinaperusteisiin ja julkishallinnollisiin toimiin; ks. Alavaikko (2002, 356–357, 361)

328 Governance-keskustelua tarkasteltiin toimijanäkökulmasta tämän tutkimuksen luvussa III/3. Samassa yhteydessä esiteltiin yleisellä tasolla erilaisia governance-käsitteen merkityksiä sekä näkökulmia.

329 ks. Peters (2003); Ryyänen (2003)

330 Fenger & Bekkers (2007, 26–27)

jaan eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkottumisen tukemista. Tulosten sijaan keskitytään siis enemmänkin prosessien parantamiseen.<sup>331</sup> Ylipäänsä hallinta-ajattelulla on nähty olevan erilaisia vaikutuksia julkiselle sektorille verrattuna NPM:ään.

Alue- ja paikallishallinnon uudistamisessa on viimeisen parin vuosikymmenen aikana ollut näkyvissä muutamia melko selkeitä, usealle maalle yhteisesti tyypillisiä kehitystrendejä, vaikka mistään yhdestä eurooppalaisesta hallinnon uudistamisen suunnasta ei voitaisikaan puhua – useimmissa Euroopan maissa niiden aluehallintoihin kohdistuviin haasteisiin (muun muassa aluekehityksen edellytysten vahvistaminen sekä palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen) on pyritty vastaamaan muun muassa juuri managerialistisilla sekä myöhemmin ”vastavuoroisesti” governance-orientoituneilla hallintojärjestelmän uudistuksilla. NPM:n mukaisilla uudistuksilla on ollut omat ongelmansa – ne ovat joutaneet monessa tapauksessa muun muassa osaoptimointiin, hallinnon siiloutumiseen ja hallinnan pirstoutumiseen<sup>332</sup>. Aluehallinnon kontekstissa NPM on voinut vahvistaa jo muutoinkin jatkuvasti esillä olevaa työnjaon ja eriytymisen aiheuttamaa koordinaation ongelmaa. Näistä onkin aiheutunut tarvetta lisätä koordinaatiota esimerkiksi hierarkiatyypisillä järjestelyillä ja verkostomekanismeilla. Nämä hallintaan kytkeytyvät uudistusajatukset ovatkin olleet viime aikoina eri maiden kehittämislinjauksissa yhä merkittävämmässä roolissa. Eurooppalaisissa hallinnoissa on nyt laajasti pyrkimystä muun muassa hallinnon kokoamiseen, sektorirajat ylittävään yhteistyöhön, koordinaatioon ja kokonaisuuksien hallintaan sekä hallinnon yksinkertaistamiseen.<sup>333</sup> Suomalaista valtion aluehallintoa äskettäin radikaalisti muokannut ALKU-uudistus näyttää identifioituvan pitkälti juuri näihin lähtökohtiin.

---

331 ks. Airaksisen (2009, 30) mukaan Klijn (2008, 509)

332 ks. tark. tästä muun muassa Karpin ym. (2010, 25) mainitsemat Pollitt & Bouckaert (2004) sekä Christensen & Lægreid (2006)

333 Ks. Karppi ym. (2010, 24–26), jotka kuitenkin toteavat, että polku governance-tyyppiseen hallintaan vaihtelee paitsi maiden välillä, myös niiden sisällä eri alueiden välillä – yhtä yhtenäistä tapaa ei ole.

## 2.3 1990-luvun aluehallintouudistusten kaksi vaihetta<sup>334</sup>

Aluehallinnon 1990-luvun uudistusten kokonaisuus voidaan jakaa kahteen vaiheeseen, joista ensimmäinen sijoittuu Esko Ahon hallituksen (1991–1995) ja toinen Paavo Lipposen I hallituksen (1995–1999) aikakaudelle. 1990-luvun hallinnon yleisiä kehittämislinoja oli luotu vahvasti ennen näitä vaiheita Sorsan IV hallituksen (1983–1987) aikaisen hallinnon hajauttamiskomitean toiminnassa sekä Holkerin hallituksen (1987–1991) aikaisessa hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnassa.

### *Aluehallintouudistusten ensimmäinen vaihe hallituskaudella 1991–1995*

Valtioneuvosto asetti vuoden 1992 alussa maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen<sup>335</sup>, joka jakautui kahteen osahankkeeseen – valtion aluehallinnon osahankkeeseen, jota johti selvitysmies Jukka Hirvelä sekä maakuntahallintohankkeeseen, jota johti selvitysmies Kauko Sipponen. Hankkeiden tuloksena oli kaksi komiteanmietintöä<sup>336</sup>.

Valtion aluehallinnon osahankkeen yleistavoitteena oli toiminnallisesti ja rakenteellisesti kevyempi, kootumpi ja taloudellisemmin toimiva valtion aluehallinto, joka kykenisi tuloksellisesti tukemaan alueen taloudellisten ja muiden olojen kehittämistä. Selvitysmies Hirvelä analysoi senhetkistä aluehallinnon tilaa ja kehitystä sekä näköpiirissä olleita aluehallinnon ja sen toimintaympäristön muutoksia. Analyysin ja

---

<sup>334</sup> Aluehallintoa erityisemmin politiikan ja hallinnon uudistuskohteena tarkastellaan pääluvussa VI.

<sup>335</sup> Ks. kehittämishankkeen asettamiseen liittyvä asiakirja (Komiteanmietintö 1992:33, liite 1 tai Komiteanmietintö 1992:34, liite 1). Hankkeessa oli tarkoitus muun muassa selvittää sitä, mitkä tehtävät soveltuvat maakuntahallinnon ja mitkä valtion aluehallinnon hoidettaviksi sekä sitä, mikä on maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon tarkoituksenmukainen työmuoto ja työnjako. Hanketta ohjasi hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, joka teki myös sitä koskevat linjavedot hankkeen edetessä. Toimenpide-ehdotusten valmistelu annettiin selvitysmiesten tehtäväksi. Aikataulun osalta hankkeen oli määrä valmistella toimenpiteet valtion aluehallinnon keventämiseksi ja kokoamiseksi niin, että ne voitiin toteuttaa vuosina 1993–1995. Arviot ja ehdotukset maakuntahallinnosta tuli valmistella niin, että tarpeelliset uudistukset voitiin toteuttaa vuosina 1994–1998.

<sup>336</sup> Komiteanmietintö (1992:33) sekä Komiteanmietintö (1992:34)

toimeksiantonsa perusteella hän teki ehdotuksen valtion aluehallinnon tavoitetilaksi. Keskeisiksi lähtökohdiksi Hirvelä mainitsi muun muassa seuraavia asioita:

- *Aluehallinnon keventäminen ja kokoaminen on tarpeen.*
- *Aluehallinnossa on selvää päällekkäisyyttä ja ylikapasiteettia.*
- *Hallinnon uudet ohjaustavat muuttavat aluehallinnon pelisääntöjä ja toimintaympäristöä (mm. tulosohtaus, nettobudjetointi, liikelaitokset).*
- *Aluehallinnon työnjakoon, toimivaltasuhteisiin ja organisaatiorakenteisiin liittyvät asiat korostuvat hankkeen toimeksiannossa.*<sup>337</sup>

Hirvelän raportissa selvitysmiehen ehdotukset aluehallinnon tavoitetilaksi muodostuivat useista kohteista, joita olivat tiivistetysti aluehallinnon tehtävä- ja organisaatiorakenteeseen sekä aluehallinnon ohjaukseen liittyvät muutokset, aluetason yhteistoiminnan selkeyttäminen sekä valtion aluehallinnon aseman ja työnjaon uusi määrittely suhteessa kuntiin.<sup>338</sup>

Hirvelä ehdotti raportissaan aluehallinnon tavoitteelliseksi organisaatiorakenteeksi muun muassa 5–6 läänia ja lääninhallitusta, 5–6 ympäristökeskusta, 9–10 elinkeinopiiriä sekä 9–10 työvoimapiiriä<sup>339</sup>. Lääninhallitusten osalta niiden tehtävä- ja organisaatiorakenteeseen todettiin kohdentuvan useita merkittäviä muutostarpeita, joihin tuli sopeutua ja vastata. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että lääninhallitusten perinteinen asema aluetason juridis-hallinnollisena yksikkönä muuttuisi ja kevenisi. Näköpiirissä oli selvä tarve vähentää läänien lukumäärää ja siirtyä suurempiin aluepohjiin.<sup>340</sup> Myös ympäristöhallinnon kokoaminen yhteen aluetason organisaatioon nähtiin raportissa tarpeelliseksi<sup>341</sup>. Edelleen, raportin esittämät elinkeinopiirien ja työvoimapiirien muodostamisen hyötynäkökohdat olivat pitkälti peräisin hallinnollisista lähtökohdista<sup>342</sup>.

337 ks. tarkemmin selvityksen lähtökohdista Komiteamietintö (1992:33, 4–6)

338 ks. tarkemmin näistä Komiteamietintö (1992:33, 140–146)

339 ks. tarkemmin rakenteellisista ehdotuksista Komiteamietintö (1992:33, tiivistelmä 4–5)

340 ks. tark. Komiteamietintö (1992:33, 104–107)

341 ks. perustelut Komiteamietintö (1992:33, 137–139)

342 ks. Komiteamietintö (1992:33, 126–132, 133–136)



Maakuntahallintohankkeessa julkilausuttuna lähtökohtana oli lisätä alueiden omia edellytyksiä määritellä alueen kehittämistarpeita ja toimintalinjoja sekä toisaalta lisätä myös valtion aluetason yksiköiden toimintavapautta toteuttaa alueiden haluamia toimenpiteitä. Hankkeen tehtävänä oli alun perin laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus lainsäädännöksi, jonka nojalla 3–4 maakunnassa kokeiltaisiin vuosina 1993–1996 erilaisia maakuntahallintomalleja. Selvitysmies valmisteli aluksi luonnoksen hallituksen lakiesitykseksi, jolla edistettäisiin silloisten kuntayhtymien maakunnittaista yhteenkokoamista sisältäen maakuntahallinnon kokeilua koskevat säännökset. Laajan lausuntokierroksen perusteella Sipponen piti, alkuperäisestä esitysluonnoksestaan poiketen, tarkoituksenmukaisempana valmistella pysyväksi laiksi tarkoitettun esityksen maakuntayhtymistä.<sup>343</sup>

Selvitysmies Sipposen keskeisiin ehdotuksiin kuului maakuntahallintokokeilusta luopumisen lisäksi, että maakunnan hallintoa ei järjestetä maakuntaitsehallintona (jolla olisi esimerkiksi oma organisaatio ja verotus). Selvityksen mukaan ei olisi siis syytä perustaa uutta hallintokoneistoa, vaan olisi haettava hallinnollisesti kevyempää ratkaisua. Tällaisena ”kevyempänä ratkaisuna” ehdotettiin koottavaksi silloisten maakunnassa toimivien laaja-alueisten kuntayhtymien toimintoja maakunnalliseksi kuntayhtymiksi, joille annettaisiin kehittämisvastuuta ja päätösvaltaa alueellisissa kysymyksissä. Tällöin päävastuu maakunnan kehittämisestä siirtyisi kuntapohjaiselle organille.<sup>344</sup> Nämä Sipposen ehdotukset rakennettiin hallituksen esityksen muotoon laiksi maakuntayhtymistä.

Merkittävä muutos läänijaon asemaan aluehallinnon keskeisenä aluejakona tapahtui heinäkuussa 1992, jolloin valtioneuvosto määritteli valtion aluejaotusten yhtenäistämisperiaatteet sekä yhtenäistämisen pohjana käytettävän toiminnallis-taloudellisen maakuntajaon.

Ahon hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä<sup>345</sup>, joka annettiin kesäkuussa 1993, pohjautui selvitysmies Sipposen mietintöön, mutta oli kuitenkin lähestymistavaltaan tästä poikkeava. Kun Sipposen esitysten lähtökohtana oli lakiin perustuvien maakuntayhtymien luominen, hallituksen esityksessä säädettiin aluekehitysvastuun antamisesta maakunnan

343 ks. Komiteamietintö (1992:34, 1–4)

344 ks. tark. selvitysmies Sipposen ehdotukset Komiteamietintö (1992:34, 9–11)

345 ks. tark. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 99/1993)

liitoille ilman erillistä lakia maakuntayhtymistä. Useimmissa maakunnissa maakuntaliitot olivat jo toiminnassa, ja ne vastasivat kuntayhtyminä pitkälti Sipposen mietinnön mukaisia maakuntayhtymiä.

Hallituksen esityksen mukaan ”uudentyyppisille” maakunnan liitoille, jotka muodostuvat yhdistetyistä seutukaava- ja maakuntaliitoista<sup>346</sup>, siirrettäisiin lääninhallituksilta alueiden yleinen kehittämismvastuu sekä yleinen aluepoliittinen suunnittelu. Samalla siirryttäisiin ohjelma-perusteiseen aluepolitiikkaan. Maakunnan liitot vastaisivat muun ohessa alueiden kehittämisestä annettavan uuden lain mukaisten kehittämisohjelmien valmistelusta. Edelleen, esityksen mukaan lääninneuvottelukunnat lakkautettaisiin ja niiden tehtävät siirrettäisiin maakunnan liitoille.

Kunnallisen aluehallinnon roolia vahvisti myös hallituksen esityksen linjaus, jonka mukaan valtion aluehallintoviranomaisten on pyydettävä asianomaiselta maakunnalliselta liitolta lausunto maakunnan kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä otettava päätöksenteossa ja toiminnassaan huomioon liiton lausunnot samoin kuin sen suunnitelmat ja kannanotot alueen kehittämisestä.<sup>347</sup>

Samoihin aikoihin kyseisen hallituksen esityksen kanssa valtioneuvosto teki periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi<sup>348</sup>. Päätöksessä asetettiin yleisellä tasolla hallinnon uudistusten tärkeimmät tavoitteet, joita olivat hallinnon joustavuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden lisääminen, hallituksen toimintaedellytysten parantaminen sekä hallinnon ohjausjärjestelmien selkeyttäminen. Periaatepäätöksessä hallinnon uudistuksen yhdeksi päälinjaksi hahmoteltiin hallinnon moniportaisuuden vähentäminen tavoitteena keventää

346 Seutusuunnittelu hoitivat vuodesta 1959 lähtien lakisäätöiset kuntainliitot, seutukaavaliitot. Seutukaavoitukseen liittyi runsaasti aluepoliittisia aineksia, ja 1980-luvulla seutukaavaliitot pyrkivät kehittymään suunnitteluorganisaatiosta maakunnalliseksi tutkimus-, suunnittelu- ja kehitysyksiköksi. Lääninsuunnittelu ja seutusuunnittelu edustivat aluehallinnossa yhteen sovittavaa suunnittelua, ja osin suunnitelmissa käsiteltiin samoja asiakokonaisuuksia. Vuosikymmenten ajan keskusteltiin siitä, voitaisiinko lääninsuunnittelua ja seutusuunnittelua yhdistää. (ks. tark. Komiteamietintö 1992:34, 31–32). Sekä lääninsuunnittelu että seutusuunnittelu lopetettiin siinä yhteydessä, kun alueelliset kehittämistehtävät siirrettiin maakunnan liitoille.

347 ks. tark. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 99/1993)

348 Tarkemmin ”Periaatepäätös keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi sekä kuntien maakuntatason päätöksenteon ja edunvalvonnan vahvistamiseksi”, ks. Valtiovarainministeriö (1993).

hallintoa ja ohjausta, madaltaa organisaatiorakennetta sekä siirtää tehtäviä ja toimivaltaa paikallistasolle. Lisäksi pyrkimyksenä oli uudistaa hallinnon ohjausta niin, että koko hallinto siirretään tulosehjäukseen.<sup>349</sup>

Aluehallinnon osalta periaatepäätöksessä oli tavoitteena koota ja keventää valtion aluehallintoa organisaatioiden palvelukyvyyn, tulokselisuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi. Lisäksi pyrkimyksenä oli poistaa päällekkäisyyksiä sekä lisätä voimavarojen yhteiskäyttöä yhdistämällä hallinto-, tuki- ja palvelutoimintoja.<sup>350</sup> Aluehallinnon keventämisellä tarkoitettiin sen perusyksiköiden keventämistä niin, että niiden sisäisten hallinnon ja tukitehtävien sekä muiden keskitettäviksi soveltuvien tehtävien hoitaminen tapahtuu nykyistä harvemmissa aluetason yksiköissä. Alueiden kehitystä koskeva keskeinen päätösvalta haluttiin säilyttää alueilla muun muassa lisäämällä alueiden päätöksenteon vaikuttavuutta. Aluehallinnon kannalta päätösvalan hajauttaminen oli erityisen mielenkiintoinen asia. Sillä ei muutettu pelkästään hallintokoneiston rakennetta, vaan myös siinä toimivien organisaatioiden toiminnan perusluonnetta kohti enemmän itseohjautuvia organisaatioita.<sup>351</sup>

Periaatepäätöksessä haluttiin myös parantaa aluehallinnon viranomaisien keskinäistä yhteistoimintaa sekä joustavoittaa aluehallinnon yksiköiden välistä toimivaltajakoa. Toiminnan tehokkuutta haluttiin parantaa varsinkin erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä ja ohjaustehtävissä. Alueiden vaikutusmahdollisuuksia parantamalla pyrittiin lisäämään myös alueellisten tavoitteiden painoarvoa valtakunnallisten tulostavoitteiden rinnalla. Yhtenä lähtökohtana oli myös lisätä alueiden omaa vastuuta ja toimivaltaa alueiden kehittämisessä, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Alueellisen kehittämisen päävastuun siirtämisellä lääninhallituksilta maakunnan liitoille oli tässä tavoitteessa keskeinen rooli.<sup>352</sup>

Periaatepäätöstä voidaan luonnehtia laajaksi ja merkittäväksi, ja sillä on ollut suuresti niin välitöntä kuin välillistä vaikutusta myös tehtyihin aluehallinnon tason uudistuksiin – aluekehitystehtävien siirron lisäksi esimerkiksi hallinnon moniportaisuuden vähentäminen ja sen ohjauksen uudistaminen tulosehjäyksellä ovat olleet vaikuttamassa keskeisesti aluehallinnon toiminnan perusteisiin.

349 ks. myös Temmes & Kiviniemi (1997, 38–39, 78–82)

350 Valtiovarainministeriö (1993), ks. myös Komiteanmietintö (1994:17, 109)

351 Haveri (1997, 19–20)

352 Valtiovarainministeriö (1993), ks. myös Komiteanmietintö (1994:17, 109)

Sisäasiainministeriö asetti lääninhallintohankkeen syyskuussa 1993. Hankkeen tehtävänä oli uudistaa lääninhallituksen tehtäviä lähtökohtana olleen valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Periaatepäätöksen lääninhallituksia koskeva keskeinen kehittämisnäkemys oli se, että lääninhallituksia kehitetään yleishallintoviranomaisina. Lisäksi hankkeessa selvitettiin muun muassa sitä, mitä muutostarpeita lääninhallituksille aiheutui aluekehitystehtävien siirtämisestä maakunnan liitoille.<sup>353</sup>

Aluekehitystehtävät siirrettiin lääninhallituksilta maakuntien liitoille vuoden 1994 alusta. Tämä perustui annettuun lakiin alueiden kehittämisestä<sup>354</sup>. Lain tarkoituksena oli edistää alueiden omista tarpeista lähtevää ja alueiden oman tahdon mukaista kehittämistä. Aluepoliittisten tehtävien ja päätösvallan alueellinen hajauttaminen nähtiin tässä oleellisena kehittämiskeinona – aluekehitysvastuu ei olisi pelkästään valtiolla, vaan myös kunnilla. Uudessa mallissa pääasiallinen aluekehitysvastuu ”kääntyi ylösalaisin”, kun aikaisemmin se oli ”roikkunut ylhäältä alas” valtion keskuhallinnon ohjatessa aluekehitysvastuussa olevaa valtion viranomaista, lääninhallintoa. Alueiden kehittämisohjelmat olivat näin aluelähtöistä ja maakuntien omaehtoista, ei valtiolähtöistä päätöksentekoa. Laissa määriteltiin lisäksi muita maakunnan liiton toiminnallisia tehtäviä: liittojen tuli vastata myös kuntien seudullisen yhteistyön edistämisestä.

Valtionhallinnon puolella alueellinen ympäristöhallinto uudistui, kun laki ympäristöhallinnosta<sup>355</sup> tuli voimaan maaliskuun 1995 alusta. Tällöin toimintansa aloitti kolmetoista ympäristöministeriön alaista alueellista ympäristökeskusta. Ympäristökeskuksiin yhdistettiin aiemmat vesi- ja ympäristöpiirit sekä lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Keskuksille siirrettiin myös tehtäviä keskushallinnosta. Alueellisten ympäristökeskusten tehtäväksi tuli huolehtia aluehallinnolle kuuluvista ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun, alueiden käytön, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä.<sup>356</sup> Selvitysmies Hirvelän ehdotus ympäristökeskusten perustamisesta alue-

353 Haveri (1997, 41); Pribilla (2005, 27)

354 Ks. Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993), ks. myös asetus alueiden kehittämisestä (1315/1993). Lakia uudistettiin heinäkuussa 2002, ks. Alueiden kehittämislaki (602/2002). Lakiin on tehty myös myöhempiä muutossäädöksiä, ks. näistä esim. Valtion säädöstietopankki (2010).

355 Ks. Laki ympäristöhallinnosta (55/1995), ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/1994)

356 ks. esim. Ympäristöministeriö (2003)

hallintoon konkretisoitui näin vielä samalla hallituskaudella – kylläkin niin, että keskuksia perustettiin tuplasti enemmän kuin mitä Hirvelä oli raportissaan ehdottanut. Pohja keskusten perustamiselle löytyi myös edellä esitellystä valtioneuvoston periaatepäätöksestä<sup>357</sup>.

### *Aluehallintouudistusten toinen vaihe hallituskaudella 1995–1999*

Sisäasiainministeriön syyskuussa 1993 asettaman lääninhallintohankkeen johtoryhmä ei esittänyt lääninhallitusten tehtäväkenttään suuria muutoksia<sup>358</sup>. Hankkeen raporteissa<sup>359</sup> korostettiin muun muassa tarvetta kehittää lääninhallituksia alueellisina viranomaisina, joihin kootaan alueellisia hallintotehtäviä. Lääninhallitusten tehtävistä painotettiin peruspalvelujen toteutumisen seuranta ja arviointia alueella sekä niitä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen edistämistä. Lisäksi tarkastus- ja valvontatehtävien osuutta läänien toiminnassa tuli lisätä. Muiden viranomaisten osalta tavoitteena oli aluekokojen kasvattaminen sekä tätä kautta toiminnan tehokkuuden lisääminen. Kaikkiin näihin uudistuksiin liittyi oleellisena asiana talouden näkökulma.<sup>360</sup>

Valtioneuvosto asetti syyskuussa 1995 Aluehallinto 2000 -hankkeen<sup>361</sup> valmistelemaan valtion aluehallinnon uudistusta. Hankkeen lähtökohdina olivat Lipposen I hallituksen ohjelmassa<sup>362</sup> julkisen hallinnon ja erityisesti aluehallinnon kehittämiseksi asetetut tavoitteet. Hallitusohjelmassa edellytettiin muun muassa hallinnon tehokkuuden, toimivuuden ja palvelualltiuden lisäämistä sekä eri hallinnontasojen välisen työnjaon selkeyttämistä. Erityisesti aluehallinnon osalta edellytettiin selväpiirteisistä ja alueiden omaleimaisuuden huomioonottavaa aluehallintoa, joka käsitäisi senhetkistä tuntuvasti vähemmän organisaatioita.

357 Valtiovarainministeriö (1993)

358 Pribilla (2005, 27)

359 ks. Sisäasiainministeriö (1995a); Sisäasiainministeriö (1995b)

360 Haveri (1997, 41)

361 Hanke julkaisi neljä mietintöä, joita olivat Uuteen alueelliseen työvoima- ja elinkeinohallintoon (Komiteamietintö 1996:5), Uudistuva lääninhallinto (Komiteamietintö 1996:7), Koottuun poliisiin aluehallintoon (Komiteamietintö 1996:8) sekä Uudistuva aluehallinto (Komiteamietintö 1997:2).

362 ks. Hallitusohjelma (1995)

Aluehallinto 2000 -hankkeen tavoitteita olivat muun muassa

- *valtion aluehallinnon keventäminen kokoamalla ja yhdistämällä organisaatioyksiköitä ja niiden toimialueita*
- *valtion aluehallintoviranomaisten toimialojen ja tehtävien selkeyttäminen sekä valtion aluehallintoon kohdistaman ohjauksen joustavoittaminen*
- *valtion aluehallinnon toiminnan tehostaminen edistämällä uusia organisointitapoja*
- *päätösvalan siirron (keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle mahdollisimman lähelle palvelujen tuottajia ja asiakkaita) jatkuva edistäminen*
- *voimavarojen käytön tehostaminen ja hallintokustannusten vähentäminen.*<sup>363</sup>

Päämääräksi asetettiin kevyempi ja taloudellisemmin toimiva valtion aluehallinto, joka koostuisi lähinnä muutamista laaja-alaisista viranomaisista. Lisäksi pyrittiin lisäämään aluehallinnon päätösvaltaa suhteessa keskushallintoon. Aluehallinnon keskeiseksi tehtäväksi nähtiin alueellisen ja paikallisen omatoimisuuden ja aktiivisuuden tukeminen erityisesti yhteiskunnallisessa ja elinkeinopoliittisessa kehittämistyössä sekä palvelutoiminnassa. Lisäksi aluehallinnon tuli edistää valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista alueellaan. Hankkeen mukaan myös Euroopan unionin jäsenyys ja muutkin kansainvälistymisen hallinnolle asettamat vaatimukset oli huomioitava.<sup>364</sup>

Aluehallinto 2000 -hankkeen tehtävänä oli muun muassa tehdä ehdotukset valtion alueellisten elinkeinotukitehtävien kokoamisesta yhteen alueorganisaatioon<sup>365</sup>. Tehtävänä oli myös valmistella ehdotukset valtion alueellisten hallinto-, tuki-, turvallisuus- ja mahdollisten muiden tehtävien kokoamisesta lääninhallitusten yhteyteen sekä läänien ja lääninhallitusten lukumäärästä ja aluejaosta. Mahdollisuus oli myös tehdä ehdotukset muista toimenpiteistä valtion aluehallinnon kokoamiseksi, tehtävien kehittämiseksi ja organisaatioiden vähentämiseksi.<sup>366</sup>

363 ks. tark. Komiteanmietintö (1996:7, 1); Komiteanmietintö (1997:2, 1–2)

364 ks. tark. Komiteanmietintö (1996:7, 2); Komiteanmietintö (1997:2, 2)

365 Tähän liittyen hankkeessa tehtiin mietintö ”Uuteen alueelliseen työvoima- ja elinkeinohallintoon” (ks. Komiteanmietintö 1996:5).

366 ks. tark. Komiteanmietintö (1996:7, 2); Komiteanmietintö (1997:2, 2–3)

Hankkeen ehdotusten pohjalta Lipposen I hallitus antoi eduskunnalle esityksen valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamisesta vuonna 1996. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi lääninhallituslaki sekä laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista. Lisäksi valtionhallinnon aluejaotuksia olisi muutettava. Esityksen mukaan lääninhallituksia kehitettäisiin alueensa yleisinä hallinto- ja turvallisuustehtävistä vastaavina viranomaisina. Läänijakoa ehdotettiin tarkistettavaksi siten, että läänien määrä vähenisi Manner-Suomessa yhdestätoista viiteen. Edellytyksinä lääninhallitusten lukumäärän supistamiselle pidettiin kunnallishallinnon voimakasta kehittymistä ja sitä, että keskushallinnosta ja lääninhallituksilta on siirretty tehtäviä ja toimivaltaa suoraan kuntiin – samalla on myös huomioitava vuonna 1994 toteutettu aluekehitystehtävien siirto lääninhallituksilta maakunnan liitoille. Lääninhallitusten lukumäärän vähentämisen eräänä perusteena oli siis lääninhallitusten tehtävien voimakas vähentyminen. Työvoima- ja elinkeinokeskusten osalta tavoitteena oli muun muassa yritystoiminnan edistäminen ja työllisyyden hoidon helpottaminen, kun kolmella eri hallinnonalalla tehtävät päätökset saadaan palvelemaan samoja päämääriä. Uudistuksella pyrittäisiin myös parantamaan valtionhallinnon kykyä joustavampaan ja tehokkaampaan asiakaspalveluun – työvoima- ja elinkeinokeskukset tarjoaisivat aikaisempaa paremmin niin sanottua ”yhden luukun palvelua” asiakkaille.<sup>367</sup>

Uusi lääninhallituslaki<sup>368</sup> sekä laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista<sup>369</sup> hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 1996, ja molemmat lait tulivat voimaan syyskuun alusta 1997. 1990-luvun aluehallintouudistusten toisessa vaiheessa toteutunut Aluehallinto 2000 -uudistus koostui lopulta kolmesta eri osasta:

1. Lääninhallintouudistuksessa kaksitoista läänii yhdistettiin kuudeksi suurlääniksi. Lääninhallitusten tehtäviä ei tässä yhteydessä muutettu.
2. 77 erillistä kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön aluehallinto-organisaatiota yhdistettiin viideksitoista työvoima- ja elinkeinokeskukseksi (TE-keskus).

---

<sup>367</sup> ks. tark. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996)

<sup>368</sup> Ks. Lääninhallituslaki (22/1997) ja -asetus (120/1997), jotka annettiin helmikuussa 1997. Lailla kumottiin lääninhallituslaki (1233/1987) sekä läänijaosta annettu laki (633/1986).

<sup>369</sup> ks. Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista (23/1997)

3. Valtiohallinnon aluejakoja yhtenäistettiin niin, että melkein kaikkien alueviranomaisten aluejaot pohjautuivat maakuntien aluejakoon<sup>370</sup>.

Lääninhallintouudistuksen myötä Suomessa oli valtion yleisen alueellisen hallinnon järjestämistä varten kuusi lääninä – Etelä-Suomen lääni, Länsi-Suomen lääni, Itä-Suomen lääni, Oulun lääni, Lapin lääni ja Ahvenanmaan lääni<sup>371</sup>. Oulun, Lapin ja Ahvenanmaan läänit jäivät läänituudistuksessa alueellisesti ennalleen, ja uusia ”yhteenkoottuja” suurläänejä olivat Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Itä-Suomen läänit.

Lääninhallintouudistus ei muuttanut lääninhallituksen asemaa. Läänin yleisenä hallintoviranomaisena sen pääasiallisena tehtävänä oli edelleen edistää valtion keskushallinnon valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden toteutumista. Tehtäviä hoitaessaan lääninhallitus oli kahdeksan ministeriön alainen. Alueensa monialaisena valtion asiantuntijavirastona sen toimenkuvaan kuului oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Näiden lisäksi lääninhallitus muun muassa arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialueensa peruspalveluja. Sen tehtävänä oli myös sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla lain edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Turvallisuudesta huolehtiminen olikin tärkeä osa lääninhallinnon toimintaa – lääninhallituksessa oli myös poliisin lääninjohto.<sup>372</sup>

Manner-Suomessa oli viisi lääninhallitusta, joilla oli yhteensä 14 eri toimipistettä. Kuudes lääninhallitus oli Ahvenanmaan lääninhallitus. Lääninhallituksen yleishallinnollinen johto ja valvonta kuuluivat sisäasiainministeriölle/valtiovarainministeriölle<sup>373</sup>, mutta se toimi eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa ja valvonnassa<sup>374</sup>. Lääninhallituksia johtivat presidentin nimittämät

370 Aluehallinto 2000 -hankkeen ehdotusten pohjalta valtioneuvosto antoi helmikuussa 1997 periaatepäätöksen valtion aluejakojen yhteensovittamisesta maakuntajakoon.

371 ks. Valtioneuvoston päätös läänien alueista sekä lääninhallitusten toimipaikoista ja nimistä (121/1997)

372 ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b, 47)

373 Ennen vuoden 2008 ministeriöiden toimialamuutoksia sisäasiainministeriölle.

374 Lääninhallituslaki (22/1997, 3§) sekä Lääninhallitusasetus (120/1997, 2§)



maaherrat, jotka vastasivat niiden tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta.

TE-keskusuudistuksen toteutuksessa keskeisintä oli edistää ja koordinoita elinkeino- ja työvoimapolitiikkaa alueilla sekä koota yhteen alueellisia palveluita<sup>375</sup>. Keskuksien yleishallinnollisesta ohjauksesta vastasi aluksi kauppa- ja teollisuusministeriö, sittemmin vuoden 2008 alussa toimintansa aloittanut työ- ja elinkeinoministeriö. Muita ohjaavia ministeriöitä olivat maa- ja metsätalousministeriö sekä sisäasiainministeriö<sup>376</sup>.

TE-keskukset toimivat elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden asiantuntijoina. Keskusten toiminta-ajatuksena oli vastata omalla toimialueellaan valtion harjoittamasta elinkeino-, työvoima- ja maaseutupolitiikasta, ja niiden yleisenä tehtävänä oli vahvistaa elinkeinopolitiikan tuloksellisuutta aluetasolla yhdensuuntaistamalla eri hallinnonalojen toimintaa. Yksityiskohtaisemmin TE-keskusten tehtävänä oli muun muassa tukea ja neuvoa yrityksiä niiden elinkaaren kaikissa vaiheissa, osallistua innovaatioympäristön kehittämiseen, hoitaa alueellista työvoimapolitiikkaa, edistää maatilatalouden ja maaseutu- ja kalatalouselinkeinojen kehittymistä sekä suorittaa maa- ja metsätalousministeriön aluehallinnolle kuuluvan viranomaisen valvonta- ja toimeenpanotehtäviä.<sup>377</sup> TE-keskusten toiminta alueilla oli siis moninaista. Niillä oli toiminnallisesta näkökulmasta neljä erilaista roolia, joita olivat rahoittajan, kehittäjän, palvelujen tuottajan ja hallinnoijan rooli<sup>378</sup>.

Valtion aluejaotusten yhtenäistämisperiaatteita sekä yhtenäistämisen pohjana käytettävää toiminnallis-taloudellista maakuntajakoa määriteltiin alun perin vuonna 1992 selvitysmies Hirvelän raportissa. Tavoitteeksi tuolloin asetettiin, että ainakin läänit sekä alueellisen kehittämisen kannalta merkittävät aluejaot (mahdollisuuksien mukaan muunkin piirihallinnon aluejaot) vastaisivat tällaista maakuntajakoa.<sup>379</sup> Kuten jo aiemmin todettiin, läänijaon asemaan aluehallinnon keskeisenä aluejakona tuli merkittävä muutos heinäkuussa 1992 valtioneuvoston määrittelyä valtion aluejaotusten yhtenäistämisperiaatteet sekä yhtenäistämisen pohjana käytettävän toiminnallis-taloudellisen maakuntajaon. Periaate,

375 Sisäasiainministeriö (2000)

376 Lisäksi työministeriö ennen työ- ja elinkeinoministeriön perustamista vuonna 2008.

377 ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b, 47)

378 Stenvall & Harisalo (2000, 50)

379 ks. tark. Komiteanmietintö (1992:33)

jonka mukaan hallinnollisten rajojen tulisi noudattaa toiminnallisten alueiden rajoja, olikin melko yleisesti hyväksytty. Se oli 1990-luvulla esillä monissa hallinnon suunnitelmissa – toiminnallisista alueista muodostuvan aluehallinnon tavoittelu näkyi muun muassa eri hallinnon-uudistuskomiteoiden jättämässä mietinnöissä. ”Toiminnallisuutta” saat- toi määrittää muun muassa se, kuinka kiinteä vuorovaikutus alueen toimintojen välillä vallitsee. Aluehallinto 2000 -hankkeen ohjausryhmä ehdotti kuitenkin siirtymistä toiminnallis-taloudellisista maakuntajaoista maakunnan liittojen aluejakoon, ja valtioneuvosto antoikin helmikuussa 1997 periaatepäätöksen valtion alueviranomaisten yhteensovittamisesta maakuntajakoon.<sup>380</sup> Tavoitteet maakuntajakoon pohjautuvan aluejaon osalta liittyivät siihen, että sillä pyrittiin yhdenmukaistamaan kuntien ja valtion viranomaisten aluejaotusta sekä samalla luomaan edellytyksiä aiempaa paremmalle viranomaisten väliselle yhteistyölle<sup>381</sup>.

Aluehallinto 2000 -hankkeen myötä valtion alueviranomaisten alue- jakoja yhtenäistettiin siten, että uusien suurläänien mukaisten lääninhal- litusten ja TE-keskusten aluejaot pohjautuivat maakunnan liittojen alue- jakoon ja sen kerrannaisiin. Toimialueeltaan TE-keskuksia suuremmat lääninhallitukset muodostuivat puolestaan TE-keskusten kerrannaisista. Kokonaisuudessaan tämä merkitsi sitä, että lähes puolet valtion alue- hallinnosta siirtyi maakunnan liittojen aluejakoon pohjautuvaan alue- jakoon.<sup>382</sup> Kuitenkin valtion aluehallintoon jäi vielä tästä periaatteesta poikkeavia aluejakoja.

Kokonaisuudessaan Aluehallinto 2000 -hanke ei ollut pelkästään hal- linnon rakenteisiin tai aluejakoihin vaikuttava uudistus. Kysymys oli näiden lisäksi aluehallinnon yksiköiden toimintaan, tehtäviin ja rooliin vaikuttavasta sekä samalla koko yhteiskuntaan heijastuvasta muutok- sesta. Hanke myös jatkoi osaltaan 1990-luvun aluehallintouudistusten asteittaista toteuttamista. Hankkeen ehdotukset olivat tulos pitkästä prosessista – esimerkiksi läänijaon asemaan aluehallinnon keskeisenä aluejakona hahmoteltiin merkittäviä muutoksia jo Hirvelän raportissa. Lääninhallintouudistuksen mahdollisti tätä edeltänyt lääninhallinnon tehtävien vähentäminen, ja TE-keskusuudistuksen mahdollisti puoles- taan pyrkimys aktivoida alueellista työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa.

380 Komiteamietintö (1997:2, 14–15)

381 Stenvall (1999, 2)

382 ks. Komiteamietintö (1997:2, 13–21)

Aluehallinto 2000 -hankkeessa pyrittiin ottamaan huomioon aiemmin 1990-luvulla tehdyt linjaukset aluehallinnon kannalta keskeisiin kysymyksiin eli edustuksellisuuteen, alueelliseen kehittämiseen, aluejakoon, päätösvaltaan sekä organisaatioiden hajanaisuuteen. Lääninhallitusten osalta uudistuksen tavoitteet liittyivät varsinkin toimintojen järkipäätämiseen. Sen ohella TE-keskusuudistuksessa painotettiin vahvaa, työvoima- ja elinkeinopolitiikan koordinointiin perustuvaa alueellista kehittämistä.<sup>383</sup> Voidaan sanoa, että Aluehallinto 2000 oli loppuhuipentuma 1990-luvulla tapahtuneelle aluehallinnon uudistamiselle, ja sen merkitys jo itsessään oli huomattava.

### **3 2000-luvun aluehallinto: keskustelua ja kritiikkiä, kokeilua ja korjausliikettä**

#### **3.1 Aluehallintoon kohdistunutta keskustelua ja kritiikkiä**

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen tapahtumat suomalaisen aluehallinnon ympärillä voidaan kiteyttää neljään K:hon: keskustelu, kritiikki, kokeilu ja korjausliike.

Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen aluetason hallinto eli uudistamispyrkimysten suhteen muutamia vuosia hiljaiseloa. Tämä oli luonnollista – olihan valtion aluehallinnossa juuri tehty suuria muutoksia, ja uudistusten vaikutukset alkoivat vasta vähitellen näkyä. Toisekseen hallinnon kehittämisen painopiste ja huomio siirtyi enemmän kunta- ja paikallistason hallintoon, joissa riitti uusia haasteita monin tavoin muutuneen toimintaympäristön myötä. 1990-luvun lopun ja uuden vuosituhannen alun tavoitteina konkretisoitui, että paikalliselle hallinnon tasolle olisi luotava niin hallinnollisesti kuin palvelujen osalta kestävämpiä rakenteita. Ratkaisuja pyrittiin hakemaan muun muassa seutuyhteistyön kehittämisen<sup>384</sup>, valtion paikallishallinnon uudistamisen<sup>385</sup> sekä kuntaliitoksien kautta. Kuntaliitoskeskustelu huipentui viimein kunta- ja

383 ks. Stenvall (1999, 2, 23)

384 ks. esim. Airaksinen ym. (2004); Airaksinen ym. (2005b)

385 Kihlakuntajärjestelmästä luovuttiin vuoden 2008 alussa pitkään kestäneiden valtion paikallishallinnon uudistamispyrkimysten tuloksena. Järjestelmän purkaminen vahvisti valtion paikallishallinnon toimintojen sektorikohtaista organisoitumista.

palvelurakennemuutostukseen, jonka valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005. Uudistusta koskeva puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja sen voimassaolo päättyi vuoden 2012 lopussa<sup>386</sup>.

Keskustelu suomalaisen aluehallinnon tilasta ei kuitenkaan hiipunut missään vaiheessa. Se jatkui osittain myös kritiikinsävynä 1990-luvun aluehallintouudistusten tuottamien muutosten sekä muutosten mukanaan tuomien uusien ongelmien myötä. 1990-luvun uudistuksissa ratkaisemattomaksi jääneet kysymykset ja ongelmat näyttäytyivät lopulta siemeninä uuden vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen lopulla valtion aluehallinnon puolella toteutetulle uudistukselle, ALKU-hankkeelle.

Aluehallinnon ongelmista keskusteltaessa painotukset ovat aikojen kuluessa jonkin verran muuttuneet. Tietyistä perusongelmista on kuitenkin oltu suhteellisen yksimielisiä jo pitkään – aluehallinnon uudistuksen tavoitteet eivät ole poikenneet esimerkiksi hallinnon yleisen uudistuspolitiikan taustalla vaikuttavista pyrkimyksistä julkisten menojen vähentämiseen ja taloudellisten resurssien tehokkaampaan käyttöön. Tyypillisesti kritiikkiä ovat aiheuttaneet myös aluetason hallinnon sektoroituneisuus ja pirstoutuneisuus sekä toisaalta hallinnollisten aluejakojen epäyhtenäisyys. Hallinnon sektoroituminen eli eri toimialojen irrottautuminen omiksi hallinnonaloikseen ja erillisiksi organisaatioikseen lisääntyi erityisesti 1970–80-luvuilla hallinnon laajenemisen yhteydessä. 1980-luvulta 1990-luvun alkuun aluehallinnon keskeisinä ongelmina on pidetty aluetason koordinoimien ongelmia, jotka ovat osittain johtuneet aluejakojen epäyhtenäisyydestä. Aluetason hallinnon yhteensovittaminen on jäänyt puutteelliseksi osaltaan siksi, että valtion aluehallinnon toimialueet ovat poikenneet toisistaan.<sup>387</sup> Edellä esitettyihin ongelmiin kiinnitettiin huomiota 1990-luvun uudistusten yhteydessä, mutta esimerkiksi aluejakojen osalta ongelma ei täysin poistunut.

Kun aluehallinnon kokonaisuutta tarkasteltiin 1990-luvun uudistusten jälkimainingeissa, valtion aluehallinnon mosaiikkimaisuus ja epäyhtenäisyys aiheuttivat edelleen kritiikkiä. Arvioissa nähtiin, että monet yksittäiset uudistukset aluehallintotasolla olivat johtaneet tähän tilanteeseen. Osittain tästä johtuen myös eri aluehallinnon toimijoiden välillä oli ongelmia niin niiden välisen yhteistoiminnan kuin sen koordinoimien

---

386 ks. kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta tark. Stenvall ym. (2009)

387 ks. Haveri (1997, 23–24)

osalta. Eräänä ongelmana myös nähtiin, että alueilta puuttuu sellainen kokoava toimija, joka johtaisi vahvasti alueen kehittämistoimia valtion aluehallinnon ja kunnallisen aluehallinnon välillä. Myös kolmen erillisen alueellisen toimijan, lääninhallituksen, maakunnan liiton ja TE-keskuk- sen, muodostamaa ”kompleksista kokonaisuutta” arvosteltiin monissa yhteyksissä.

Yksittäisten aluehallinnon toimijoiden osalta keskusteluissa nousi pinnalle ensinnäkin lääninhallitusten asema ja rooli, jotka muuttuivat pitkin 1990-lukua monesta eri syystä. Lääninhallitusten ohjaava valta kuntia kohtaan väheni kuntien toimivallan lisäämisen myötä<sup>388</sup>, rooli aluekehittämisessä pieneni huomattavasti aluekehitystehtävien siirron jälkeen, ja sektorikohtaisten tehtävien määrä väheni myös valtion aluehallinnossa ympäristöhallinnon alueellisten tehtävien siirtyessä alueel- lisiin ympäristökeskuksiin. Lääninhallinnon toimintaan kohdistettiin ”rationaalistamistoimenpiteitä” edelleen Aluehallinto 2000 -hankkeessa. Lääninhallituksista muodostuikin 1990-luvun uudistusten myötä yhä selvemmin keskushallintoa edustavia ”keveitä yleishallintoviranomaisia”. Uudistukset konkretisoivat sen, että lääninhallitusten oli etsittävä itsel- leen uutta roolia<sup>389</sup> – esimerkiksi lääninhallitusten merkitys alueellisen identiteetin ja alueiden omaehtoisen kehityksen tukemisessa vähentyi selvästi<sup>390</sup>. Suurlääniuudistuksen myötä lääninhallitukset myös alkoivat vieraantua kunnista, koska henkilökohtaiset yhteydet vähentyivät läänien alueiden suurennuttua<sup>391</sup>. Lisäksi suurläänien aluekokoja jo itsessään kri- tisoitiin, voimakkaimmin Länsi-Suomen läänin osalta<sup>392</sup>. Aikaa myöten alkoivat vahvistua keskustelut siitä, tarvitaanko lääninhallintoa ylipäänsä enää ollenkaan.

---

388 Ks. esim. Kuntalaki (365/1995, 8 §), jossa säädetään valtion ja kunnan suhteesta.

389 Stenvall & Harisalo (2000, 14)

390 Sisäasiainministeriö (2000)

391 ks. Sisäasiainministeriö (2000)

392 Pinta-alaltaan Länsi-Suomen lääni kattoi neljänneksen koko Suomen pinta- alasta. Sen asukasmäärä oli puolestaan reilu kolmasosa koko Suomen väestöstä. Läänin alueella sijaitsi parhaimmillaan noin puolet Suomen kunnista.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksia<sup>393</sup> koskevissa keskusteluissa nousivat puolestaan esiin niiden monitoimialaiseen ohjaukseen<sup>394</sup> liittyvät ongelmat, jotka ilmenivät niin yksiköiden konkreettisessa toiminnassa kuin ohjaavien ministeriöiden välillä. Hallinnollisia jännitteitä tuotti muun muassa eri toimialojen tulostavoitteiden yhteensovittaminen<sup>395</sup>. TE-keskusten toiminnassa näkyi myös vahvasti sektorikohtainen toiminta, joka johtui pitkälti ohjaavien ministeriöiden kilpailuasetelmasta. Laajemmin pohdittuna kysymys oli myös siitä, kenen tahtoa valtion aluehallinnon organisaatioissa toteutetaan – ohjaavien ministeriöiden tahtoa vai alueiden tahtoa. Kysymys oli edelleen laajemmin tulkittuna valtion aluehallinnon suhteesta alueen kehittämiseen.

Toimijana TE-keskuksen aseman vakiintumisessa meni aikansa. Uuden vuosituhannen alun arvioiden mukaan TE-keskusten rooli ei ollut muodostunut riittävän selkeäksi, ja ne hakivat uusina organisaatioina yhä rooliaan alueilla – myöskään keskusten palveluita ei tunnettu kansalaisten parissa riittävästi<sup>396</sup>. Pitkin 2000-lukua keskuksat vähitellen vakiinnuttivat paikkansa, mutta niiden toiminnan tunnettavuudessa oli edelleenkin ongelmia. Toisekseen keskusten organisaation toiminnan joustavuudessa ja johtamisessa sekä niiden yhteistyöpotentiaalissa muiden aluetason toi-

393 Vuoden 2009 alusta työvoima- ja elinkeinokeskusten nimi muuttui muotoon ”Työ- ja elinkeinokeskus” työ- ja elinkeinoministeriön alue- ja paikallishallinnon uudistuksessa. Samalla TE-keskuksissa luovuttiin osastojaosta ja tilalle muodostettiin kolme vastuualuetta: Työllisyys ja yrittäjyys, Innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta sekä Maaseutu ja energia. Vastaavasti valtion paikallishallinnossa työvoimatoimistojen nimi muuttui muotoon ”Työ- ja elinkeinotoimisto” (TE-toimisto); ks. Laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista (796/2008); Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista (832/2008).

394 Valtion aluehallinnossa on ollut löydettävissä niiden ohjauksen perusteella erilaisia malleja. Työ- ja elinkeinokeskukset sekä lääninhallitukset edustivat moniohjattuja aluehallintoviranomaisia, joissa yhtä viranomaista ohjasivat useat keskushallinnon tahot. Puhtaasti yhden ministeriön ohjauksessa toimivat muun muassa työsuojelupiirit. Ympäristökeskuksissa toimi puolestaan erillisohjattu malli, jossa ympäristöministeriö toimi pääasiallisena ohjaajana. Hajautettua aluehallintomallia edusti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala, jolla oli useita viranomaisia aluetasolla. Kaikilla näistä toimijoista oli piirteitä myös erikoistuneesta ja verkostoituneesta hallinnosta. Tyypillistä oli viranomaisten työnjako myös tehtävittäin, ei pelkästään alueellisesti sekä yhteistyö eri alueiden viranomaisten välillä. Valtion aluehallintoviranomaisista monialaisia olivat erityisesti lääninhallitukset sekä työ- ja elinkeinokeskukset, ks. Valtiovarainministeriö (2008b, 49).

395 Stenvall & Harisalo (2000, 13)

396 ks. esim. Stenvall & Harisalo (2000, 12–14); Sisäasiainministeriö (2000)

mijoiden kanssa nähtiin parannettavaa<sup>397</sup>. TE-keskusten välillä oli myös suuria eroja niiden toimintaympäristöissä. Alueet poikkesivat toisistaan esimerkiksi elinkeinorakenteiltaan ja työmarkkinatilanteiltaan. Toisilla alueilla ongelmana oli työttömyys, kun taas toisilla alueilla saatettiin tarvita ratkaisuja elinkeinorakenteelliseen työvoimapulaan. Tämä vaikutti muun muassa siihen, minkälaisia painopisteitä eri TE-keskuksilla oli toiminnassaan.<sup>398</sup> Suurimmaksi ongelmaksi pitkin TE-keskusten kaksitoistavuotista toiminnallista historiaa muodostui kuitenkin se, että keskukset toimivat vahvasti keskushallinnon alaisuudessa ”putkihallinnon” päässä. Keskusten itsenäisemmän toiminnan kehittymisen kannalta aika loppui kesken.

Kunnallisen aluehallinnon, maakuntahallinnon, puolella keskustelut ovat liittyneet erityisesti maakuntien ja maakunnan liittojen asemaan sekä aluehallinnon ”demokratiavajeeseen”. Maakunnan liittojen rooli vahvojen kuntien ja valtion välissä, kuitenkin kuntien edustajana, on problemaattinen. Jos niiden asemaa halutaan vahvistaa, täytyy tämän ymmärrettävästi tapahtua joko valtion aluehallinnon tai kunnallisen itsehallinnon kustannuksella. Eurooppalainen viitekehys (esimerkiksi regionalismi, EU:n aluepolitiikka sekä muiden Euroopan maiden aluehallinnon järjestäminen) on vaikuttanut omalta osaltaan suomalaisiin keskusteluihin maakuntien asemasta 1990-luvun tapaan myös 2000-luvulla.

Suomessa maakuntahallinnon suhde valtion aluehallintoon sai uutta relevanssia maakuntapohjaisen aluejaotuksen tultua määrittelemään valtion aluehallinnon aluejakoja. Maakuntapohjainen aluejako on yleisesti ottaen yhdenmukaistanut hallinnollisia rajoja ja ollut tarkoituksenmukainen sellaisilla toimialoilla, joissa valtion ja kuntien välillä on toiminnallista yhteistyötä. Kyseinen aluejako on kytkenyt valtionhallinnon toimintaa alueisiin ja niiden edun ajamiseen sekä myös vahvistanut maakunnan liittojen asemaa. Toisaalta maakuntapohjaisen aluejaotuksen, kuten ylipäänsä hallinnollisten rajojen, ongelmana on ollut se, että ne edistävät yhteistyötä rajojen sisällä, mutta vaikeuttavat ulkoista yhteistyötä. On myös huomattava, että alueiden olosuhteita tarkastellaan usein aluekokonaisuuksina, mistä johtuen alueen sisällä olevat eroavaisuudet saattavat jäädä näkymättömiin. Maakuntapohjaiseen aluejakoon on koh-

397 ks. tark. Valtioneuvoston selonteko Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000 vp)

398 Stenvall & Harisalo (2000, 50)

distunut kritiikkiä myös silloin, kun sitä ei ole pidetty itsessään tarkoituksenmukaisena.<sup>399</sup>

Uudella vuosituhannella maakunnan liittojen profilia on pyritty vähitellen vahvistamaan keskustavetoisten Vanhasen hallitusten ohjelmissa<sup>400</sup> ja toiminnassa. Mitään poliittisesti radikaaleja uudistuslinjoja ei ole kuitenkaan luotu. Valtion aluehallintoa vuoden 2010 alusta uudistaneessa ALKU-hankkeessa kiinnitettiin huomiota maakunnan liittojen rooliin aluekehittäjänä<sup>401</sup>.

Kokonaisuutena tarkastellen Niemi-Iilahti, Stenvall ja Ståhlberg<sup>402</sup> arvioivat 1990-luvun aluehallintouudistuksia välttämättömiksi ja oikeasuuntaisiksi. Toisaalta he toteavat, että näkemys tavoitteena olevasta aluehallinnosta näyttää olleen uudistajille epäselvä. Myöskään uudistusten keskinäisiä yhteyksiä ei ole välttämättä ymmärretty tarpeeksi hyvin. Tutkijoiden mukaan tätä selittää erityisesti se, että 1990-luvun uudistukset ovat olleet tavallisimmin monien poliittisten ja hallinnollisten intressien välillä tehtyjen kompromissien lopputuloksia. Kompromissihakuisuus on kanavoitunut suoraan uudistussuunnitelmiin ja -ratkaisuihin, ja ymmärrettävästi tämä on osaltaan hämärtänyt ideaa myös uudistuksen kokonaisuudesta.

Niemi-Iilahti ym.<sup>403</sup> toteavat lisäksi, että 1990-luvun aluehallinnon kehittämisen lopputulos on ollut aluehallinnon monimutkaistuminen, vaikka keskeisenä tavoitteena vuosikymmenen alussa oli sen yksinkertaistaminen. Aluehallintoon on syntynyt erillisten hankkeiden kautta erilaisia rakenteita, verkostoja ja ohjelmiin liittyviä toimintatapoja niin, että kokonaiskuvan hahmottaminen aluetason toiminnasta on vaikeaa. Vaikka uudistukset ovat liittyneet toisiinsa, kokonaisvaltainen viitekehys ja ohjelma aluehallinnon kehittämiseksi ovat puuttuneet.

Riepula<sup>404</sup> nimeää 2000-luvun aluehallinnon erääksi keskeiseksi ongelmaksi sen kaksinaapaisuuden ja tämän myötä polarisuuden. Hänen

399 ks. Stenvall & Harisalo (2000, 16)

400 Ks. Hallitusohjelma (2003), joka aluksi pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmanä, ja hänen erottuaan pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmanä; Hallitusohjelma (2007), joka aluksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmanä, ja vaalikauden lopulla pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmanä.

401 ks. ALKU-hankkeesta tarkemmin tämän pääluvun luku 3.3

402 Niemi-Iilahti ym. (2002, 83–84)

403 Niemi-Iilahti ym. (2002, 33–34)

404 Sisäasiainministeriö (2004, 4)



mukaansa kuntahallintoon välillisesti pohjautuva maakuntahallinto ja valtion sektorihallinnon putkihallintoon perustuva aluehallinto eivät ole kohdanneet riittävän koordinoitusti toisiaan, jotta yhtenäinen, alueen tahtoon pohjautuva kehittämistyö olisi ollut mahdollista. Vaikka aluehallinnoille on luotu yhteisiä kohtaamisareenoita, perusongelmista yhden kokoavan toimijan puute sekä kansanvaltaisen ohjauksen puute ovat edelleen läsnä.

Myös valtiovallan toimesta on seurattu ajankohtaisesti aluehallinnon tilaa uudella vuosituohannella. Valtioneuvosto antoi ensinnäkin vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta<sup>405</sup>. Tässä kohtaa arviot uudistusta kohtaan eivät kuitenkaan olleet kovinkaan kriittisiä. Valtioneuvoston vuonna 2005 tekemässä selonteossa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista<sup>406</sup> sen sijaan todetaan aluehallinnon osalta muun muassa, että sen keskeinen ongelma on 1990-luvulla toteutettujen hallinnon kokoamistoimien jälkeenkin toimijoiden suuri määrä ja toiminnan riittämätön koordinaatio.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella aluehallinnon osalta jouduttiin ottamaan kantaa myös siihen, mikä on sen suhde kuntakentän muutoksiin, eritoten kunta- ja palvelurakenteiden uudistukseen. Kuntakokojen suureneminen sekä palvelualueiden muodostaminen ovat luoneet ja luovat tulevaisuudessa yhä enemmän paineita keskustella esimerkiksi maakuntien määrästä ja koosta. Maakuntien liitot eivät välttämättä tule toimimaan tulevaisuudessa nykyisenkaltaisina, vaan niiden yhdistymiset ja/tai uudet maakunnalliset aluejaot voivat olla välttämättömiä<sup>407</sup>. Myös valtion aluehallinnossa joudutaan seuraamaan kunta- ja palvelurakennemuutuksesta johtuvia muutoksia niin kunta- kuin palvelurakenteen kehittymisen osalta.

---

405 ks. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000)

406 Ks. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (VNS 2/2005, osa I); ks. myös Sisäasiainministeriö (2005a). Selonteko oli kokonaisuudessaan laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaava selonteko yli kymmeneen vuoteen.

407 Karppi ym. (2010, 32)

### 3.2 Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilu aloitettiin Lipposen II hallituksen kaudella hallitusohjelman<sup>408</sup> ulkopuolelta tulleen hankkeen<sup>409</sup>. Lakia hallintokokeilusta sovelletaan noin 85 000 asukkaan Kainuun maakunnassa Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kuntien alueella<sup>410</sup>. Hallintokokeilua käynnistettäessä mukana oli yhdeksän kuntaa, mutta vuoden 2007 alusta toteutuneen Kajaanin ja Vuolijoen kuntaliitoksen johdosta hallintokokeilualueella on tällä hetkellä kahdeksan kuntaa. Laki<sup>411</sup>, joka mahdollisti hallintokokeilun, hyväksyttiin eduskunnassa helmikuussa 2003, ja se tuli voimaan saman vuoden kesäkuussa. Vuoden 2005 alusta alkaneen ja vuoden 2012 loppuun ulottuvan hallintokokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia muun muassa maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, kunnallisten palveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan<sup>412</sup>.

Maakuntahallintokokeilun käynnistymiseen Kainuun maakunnassa vaikuttivat keskeisesti alueen heikot tulevaisuuden näkymät kuten asukasluvun pieneneminen tasaisesti vuosittain erityisesti työikäisen väestön osalta, väestön ikärakenteen nopea muuttuminen, yritystoiminnan ja työpaikkojen supistuminen sekä koko maakunnan kuntatalouden heikkeneminen 2000-luvulla. Hallintokokeilua edeltäneet hallinto- ja budjettirakenteet eivät olisi riittäneet tukemaan esimerkiksi merkittävien elinkeino- ja yritysalamien hankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Kainuu nähtiin lisäksi sopivan kokoisena alueena ja maakunnan väestö-

---

408 ks. Hallitusohjelma (1999)

409 Hanketta politiikan ja hallinnon toimien kohteena esitellään tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

410 Vaalan kunta jäi pois kokeilusta, ks. tark. Vaalan erityisasemasta esim. Kainuun hallintokokeilulaki (343/2003, 52 §) sekä Sisäasiainministeriö (2005b, 18–19).

411 Ks. Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003). Alkuperäiseen lakiin on tehty myöhemmin useita muutossäädöksiä.

412 Vuonna 2009 aloitettiin valmistelutyö, jonka aikana selvitetään Kainuun maakunnan palvelujen tuottamistapaa hallintokokeilun jälkeen vuodesta 2013 alkaen.

pohja riittävän suurena uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun.<sup>413</sup>

Kainuun hallintokokeilun keskeisiä osia ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisen kokoaminen maakuntatasolle<sup>414</sup>, alueiden kehittämisen toimivallan laajempi kokoaminen maakunnalle, näiden tehtävien uudenlainen rahoitusmalli sekä vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toiminta. Kokeilussa kuntien koko yhteistoiminta on koottu maakuntahallintoon pelastustoimen järjestämisestä lukuun ottamatta. Alueiden kehittämisessä Kainuun maakunnalla on myös muita maakuntia suurempi valta päättää alueelle tulevan valtion rahoituksen suuntaamisesta. Maakuntahallinnon tehtävissä ylintä päätösvaltaa käyttää kansalaisten suoraan valitsema maakuntavaltuusto.<sup>415</sup> Kainuun maakunnan omilla toimielimillä on siis ratkaiseva päätösvalta maakunnan julkisessa kehittämistoiminnassa ja rahoituksessa – kysymyksessä on näin eräänlainen maakunnallinen ”itsehallinto”, jossa maakunnan vastuu omasta alueestaan on merkittävä.

Kainuun hallintokokeilua on seurattu ja arvioitu sen eri vaiheissa erillisen seurantaryhmän sekä ulkopuolisten arvioijien toimesta<sup>416</sup>. Arviot hallintokokeilun etenemisestä ja onnistuneisuudesta ovat määrittäneet sen mukaan, mistä näkökulmasta ja missä vaiheessa kokeilua on tarkasteltu – eri arviot esimerkiksi tukevat ajatusta, jonka mukaan kokeilun rakenteelliset tavoitteet on onnistuttu toteuttamaan, mutta taloudellisten tavoitteiden täyttämisen suhteen arviot eriyvät toisistaan<sup>417</sup>. Maakunnan tavoitteeksi asetettu yhtenäinen palvelutaso sosiaali- ja terveyspalveluissa näyttää aiheuttaneen sen, että palvelujen saatavuus tai taso on jois-

---

413 Airaksinen ym. (2005a, 15); Sisäasiainministeriö (2002, 6–9); Valtiovarainministeriö (2010b, 13)

414 Jäntti ym. (2010, 205) toteavat, että hallintokokeilun myötä syntynyt kunta- ja maakuntatasot kattava kaksitasoisen alueellisen itsehallinnon malli vertautuu EU-maissa hallitsevana olevaan malliin, jossa vastuu ja päätösvalta hyvinvointipalveluista ovat perinteisesti jakautuneet useammalle kuin yhdelle itsehallinnolliselle organisaatiolle.

415 ks. esim. Airaksinen ym. (2008, 16–17)

416 Ks. arviointeina hallintokokeilun etenemisestä Airaksinen ym. (2005a); Airaksinen ym. (2008); Jäntti ym. (2010); Sisäasiainministeriö (2006); Sisäasiainministeriö (2007); Valtiovarainministeriö (2008a); Valtiovarainministeriö (2009a); Valtiovarainministeriö (2010b).

417 Vertaa keskenään esim. Sisäasiainministeriö (2006) ja Sisäasiainministeriö (2007), Airaksinen ym. (2008) sekä Valtiovarainministeriö (2010b).

sakin kunnissa heikentynyt tai palvelumaksut ovat nousseet enemmän kuin muualla. Tämä on aiheuttanut joko kuntakohtaisesti tai palvelukohtaisesti tyytymättömyyttä.<sup>418</sup> Maakunnan sosiaali- ja terveystoiminnan arvioidaan sen sijaan olevan kaikilla osa-alueilla kustannustehokasta<sup>419</sup>. Kuntien itsehallinnon on kuitenkin arvioitu kärsineen kokeilun myötä, ja suhtautuminen hallintokokeiluun on ollut kuntalaisten osalta kriittistä<sup>420</sup>.

Kainuun hallintokokeilun vaikutuksista tehtyjen arviointien mukaan mallilla on onnistuttu turvaamaan maakunnan palvelut kustannustehokkaasti erittäin haastavissa olosuhteissa – sitä vastoin aluekehityksen osalta mallille asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu. Maakunnallinen itsehallinto on lisääntynyt suhteessa kuntiin, mutta vähemmän suhteessa valtioon. Kansalaiset puolestaan kokevat vaikuttamismahdollisuutensa heikoksi huolimatta siitä, että osallistumisen institutionaaliset mahdollisuudet ovat laajentuneet.<sup>421</sup> Palvelujen tuotannon ja hallinnon palvelukykyisyyden näkökulmasta tarkasteltuna Kainuun hallintokokeilua on pidetty sen tuottamien tulosten myötä yhtenä vaihtoehtoisena tapana järjestää julkisten palvelujen tuotantoa kuntaa laajempien toiminta-alueiden puitteissa<sup>422</sup>.

### 3.3 ALKU – Aluehallinto kehittyä ja uudistuu

Uuden vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen lopulla valtion aluehallintoa alettiin jälleen organisoida uudelleen, kymmenisen vuotta edellisen suuren uudistuksen jälkeen. Vanhasen II hallituksen ohjelma<sup>423</sup> piti sisällään erityisen laajan hallinnonkehittämisosion, ja ohjelmassa kohdistettiin jäntevä ote valtion aluehallinnon uudistamiseen. Tämä näkyi ensinnäkin siinä, että uudistukselle asetettiin selkeä aikajana – sen oli hallitusohjelman mukaan määrä tulla voimaan vuoteen 2010 mennessä. Toisekseen hallituksen jäntevä ote näkyi myös selkeinä hallitusohjelmaan

418 Ks. Sisäasiainministeriö (2007), vrt. kuitenkin Jännti ym. (2010, 198) jotka toteavat, että Kainuun hallintokokeilu on toiminut hyvin palvelujen sopeuttamisen välineenä.

419 ks. Valtiovarainministeriö (2008a)

420 ks. Airaksinen ym. (2008)

421 ks. Jännti ym. (2010, 212)

422 ks. Karppi ym. (2010, 35)

423 ks. Hallitusohjelma (2007)

kirjattuina uudistuslinjauksina. Keskeisimpinä aluehallintoon liittyvinä uudistuslinjauksina esitettiin seuraavaa:

*Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoa. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen.*

*Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämiss poliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen.*

Hallitusohjelman linjausten pohjalta käynnistettiin kesäkuussa 2007 valtion aluehallinnon uudistamishanke ALKU (Aluehallinto kehittyä ja uudistuu)<sup>424</sup>. Hankkeen tavoitteena oli ”kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto”. Hankkeessa asetettiin edelleen tavoitteeksi, että ”uudistuksessa selkeytetään aluehallintoa viranomaisten roolien, tehtävien, ohjauksen ja aluejakojen suhteen” sekä ”kar-sitaan tarpeettomiksi käyviä tehtäviä ja kootaan tehtäviä siten, että saavutetaan synergia- ja tuottavuushyötyjä ja asiakkaiden palvelut paranevat”.

Aluehallinnon tavoitetilä on uudella vuosituhanalla samankaltainen, mitä se oli jo 1990-luvun uudistamisaallon yhteydessä – kysymys on siis edelleen siitä, että aluehallinnon tulisi ensinnäkin pyrkiä tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja tuottavuuteen, toisaalta olla selkeämpi rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan sekä kolmanneksi pyrkiä entistä enemmän asiakaslähtöisyyteen. Tässä kohtaa esiin nousee herkästi kysymyksiä siitä, ovatko edellisen aluehallintouudistuksen tulokset ja vaikutukset olleet riittämättömiä haasteisiin nähden tai täytyykö uusiin olosuhteisiin reagoida entistä radikaaleimmilla ratkaisulla.

Toiminnallisesti ALKU-hankkeen tavoitteena olivat tarkoituksenmukaiset aluejaot ja niiden yhtenäistäminen siten, että valtion aluehallinnon toimijoiden toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista. Uusien aluejakojen tuli muodostua yhdestä tai useammasta maakunnasta. Tavoitteena oli, että maakuntien yhteistoiminta-alueet ja uusien valtion aluehallintoviranomaisten aluejaot olisivat keskenään yhteensopivat.<sup>425</sup>

424 ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b); Valtiovarainministeriö (2010a)

425 ks. tark. Valtiovarainministeriö (2008b)

ALKU-uudistuksessa valtion aluehallinnon tehtävät järjestettiin kahden monialaisen viranomaisen pohjalle. Aluehallintovirastoihin (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY) koottiin ja uudelleenorganisoitiin tähän asti kuudelle eri aluehallintoviranomaiselle (lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirit) kuuluneet tehtävät. Uusi viranomaisrakenne muodostaa pohjan jatkossa muillekin uudelleenjärjestettävälle valtion aluehallinnon tehtäville.

Aluehallintovirastot toimivat Manner-Suomessa kuudella toiminta-alueella (kuusi päätoimipaikkaa ja kuusi toimipaikkaa). AVI toimii yhteistyössä kuntien kanssa ja sen alaisuudessa toimivat valtion paikallishallinnossa maistraatit. Aluehallintoviraston toimenkuvana on tukea alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Sen tehtävänä on edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Aluehallintovirastojen vastuualueiksi on määritelty peruspalvelut, oikeusturva ja luvat; työsuojelu, ympäristöluvat, pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisi. AVI:n tehtävät koostuvat siis entisten lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien tehtävistä.<sup>426</sup>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on viisitoista kappaletta, ja jokaisella niistä on alueesta riippuen 1–3 päävastuualuetta. ELY toimii alueellaan yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa, ja sen alaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot. Keskusten toiminta-ajatuksena on tukea alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. ELY:n tehtävänä on edistää yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävää käyttöä alueilla sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueita ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri; liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Niiden tehtävät ovat näin entisten työ- ja elinkeinokeskusten, tiepiirien, alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten tehtäviä.<sup>427</sup>

<sup>426</sup> ks. yksityiskohtaisemmin profiilista ja tehtävistä esim. Aluehallintovirasto (2010)

<sup>427</sup> ks. yksityiskohtaisemmin profiilista ja tehtävistä esim. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2010)

AVI- ja ELY-viranomaisten strateginen ohjaus tapahtuu usean ministeriön yhteistyönä. Aluehallintovirastoja koordinoivana ministeriönä on valtiovarainministeriö, ja niiden substanssi-ohjauksesta vastaa kahdeksan eri ministeriötä, joita ovat sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäasiainministeriö sekä ympäristöministeriö. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koordinoivana ministeriönä toimii työ- ja elinkeinoministeriö, ja niiden substanssi-ohjauksesta vastaavat ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö sekä sisäasiainministeriö. Nähtäväksi jää, miten monen eri ministeriön alaisuudessa toimivien alueviranomaisten ohjaus sekä toisaalta tehtävien koordinointi organisaatioiden sisällä tulevat onnistumaan näissä uusissa rakenteissa.

ALKU-uudistuksella ei ollut vaikutuksia maakuntien tai maakunnan liittojen lukumäärään. Uudistuksella on sen sijaan haluttu vahvistaa maakunnan liittojen asemaa niin, että niiden toimivaltaa aluekehittämisviranomaisena on lisätty kokoamalla liittoihin alueellisia kehittämis-tehtäviä. Maakunnan liitot saivat uudistuksen myötä lakisääteisen vetovastuun alueiden kehittämisen kannalta keskeisissä suunnittelu- ja ennakointitehtävissä. Myös maakuntaohjelmien vaikuttavuutta valtion alueviranomaisiin nähden on lisätty. Maakunnan liittojen yhteistoiminnan järjestämiseksi Suomi on jaettu maakuntien yhteistoiminta-alueisiin merkittävien ylimaakunnallisten asioiden käsittelemistä varten. Yhteistoiminta on järjestetty strategisesti merkittävissä asioissa niin, ettei maakunnan liittojen yhteistoiminta-alue ole asianomaisissa tehtävissä toimivaa valtion viranomaisen aluejakoa pienempi.<sup>428</sup>

Painopiste on näin ollen maakunnan liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehitystyön kokoavana ja yhteensovittavana viranomaisena. Maakunnan liittojen tehtävien laajentamisesitykset koskevat sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla nähdään olevan merkitystä aluekehittämistyön vaikuttavuuden lisäämisessä ja toteuttamisen edistämässä, ja joiden nähdään soveltuvan kokoavan ja yhteen sovittavan aluekehitysviranomaisen rooliin.<sup>429</sup>

Tämän tutkimuksen näkökulmasta katsottuna ALKU-hankkeessa tehdyt uudistukset näyttävät eräänlaisena korjausliikkeenä ja ”paik-

428 ks. esim. Valtiovarainministeriö (2008b, 11); Valtiovarainministeriö (2010a)

429 ks. Valtiovarainministeriö (2008b, 29)

kauksena” 1990-luvulla tehdyille valtion aluehallinnon ratkaisuille<sup>430</sup>. Todettuihin aluehallinnon koordinoituihin ja yhteistoiminnan haasteisiin on pyritty hakemaan tällä kertaa ratkaisua voimakkaalla valtion aluehallinnon toimintojen yhtenäistämällä ja keskittämällä, kun 1990-luvulla toiminta oli pikemminkin päinvastaista – eri sektorien toimintoja varten perustettiin uusia organisaatioita<sup>431</sup> (ympäristökeskukset sekä TE-keskukset, joihin tosin koottiin kolmen eri ministeriön alueyksiköt). Toisekseen Vanhasen II hallitus pyrki vahvistamaan edellisiä hallituksia tuntuvammin kunnallisen aluehallinnon eli maakunnan liittojen painoarvoa alueen kehittämisessä. Edellisen kerran tähän verrattavissa olevia pyrkimyksiä ja myös konkreettisia linjavetoja nähtiin keskustavetoisessa Ahon hallituksessa 1990-luvun alkupuolella.

ALKU-uudistuksen myötä Suomen aluehallinto on käynyt jälleen läpi perustavanlaatuista muutosta. Konkreettisesti tämä on ilmennyt erityisesti hallinnon toimialueiden mittakaavan kasvamisena, alueellisen kehittämisen toimintatapojen muutoksena sekä ennen kaikkea suurena periaatteellisena asiana – satoja vuosia vanha lääninhallitus- ja maaherrainstituutio on korvattu uusilla ylijohdajien johtamilla aluehallintovirastoilla.<sup>432</sup>

---

430 Vrt. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi laisäädännöksi (HE 59/2009), jossa uudistuksen todetaan olevan selkeä jatkumo 1990- ja 2000-luvun kehitykselle. Samassa yhteydessä kuitenkin todetaan, että tällä erää kysymys on aikaisempaa laajemmasta aluehallinnon uudistamisesta, joka lähtökohtaisesti koskee koko aluehallintoa. Myös Karppi ym. (2010, 21) toteavat, että ALKU-uudistus on osa pitkää aluehallinnon kehittämishankkeiden jatkumoa.

431 Ks. myös Temmes (2007), joka mainitsee 1990-luvun hallinnonuudistusaallon uudistuksiin sisältyvän hajautuksen nojautuneen valtionhallinnossa uusiin organisaatioihin. Tältä(kin) osalta voitiin puhua tuolloin radikaalista uudistusaallosta.

432 Ks. Karppi ym. (2010, 17), joiden mukaan hallinnon toimialueiden mittakaavan kasvaminen on sukua erityisesti muualla Pohjoismaissa hallinnon toimialueiden ”suurentumisesta” (”regional förstoring”) käytävälle keskustelulle.



## V Empiirinen tutkimusmenetelmä sekä tiedonhankinta

Tutkimuksen empiirisen aineiston hankinnassa käytettyä menetelmää voidaan kutsua ensinnäkin puolistrukturoiduksi haastatteluksi tutkimusmenetelmän kattaessa tämän mallin yleiset piirteet. Puolistrukturoidulle haastattelulle on tyypillistä, että kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat ja valmiita vastausvaihtoehtoja ei käytetä. Tämä on toisin kuin strukturoidussa haastattelussa, jossa kysymysten muotoilu ja järjestys ovat kaikille samanlaisia, kysymyksillä on sama merkitys kaikille haastateltaville, ja vastausvaihtoehdot ovat valmiina.<sup>433</sup> Toisekseen tutkimuksessa käytetty haastattelumenetelmä on luonteeltaan lähellä yhtä puolistrukturoidun haastattelun muunnelmaa, teemahaastattelua<sup>434</sup>. Puolistrukturoidusta haastattelusta voidaan käyttää nimitystä ”teemahaastattelu” esimerkiksi silloin, jos siinä esitetään tarkkoja kysymyksiä tietyistä teemoista, muttei välttämättä käytetä juuri samoja kysymyksiä kaikkien haastateltavien kanssa<sup>435</sup>.

Selvennyksenä edellä esitettyyn todettakoon, että tutkimushaastattelut on toteutettu kahdessa erässä – neljälletoista poliitikolle ja kuudelle virkamiehelle vuonna 2001 (pro gradu -tutkielmaa varten) sekä seitsemälle virkamiehelle vuoden 2004 lopulla ja vuoden 2005 alussa. Haastattelut

---

433 ks. Eskola & Vastamäki (2001, 26)

434 Ks. teemahaastattelusta esim. Hirsjärvi & Hurme (1988) sekä Hirsjärvi & Hurme (2000). Sirkka Hirsjärven ja Helena Hurmeen väitöskirjatutkimuksissaan käyttämä teemahaastattelumenetelmä pohjautuu Mertonin, Fischen ja Kendallin vuonna 1956 julkaisemaan kirjaan ”The Focused Interview”. Kirjoittajat kuvaavat menetelmäänsä Hirsjärven ja Hurmeen mukaan seuraavasti: ”*Kohdennettu haastattelu (the focused interview) eroaa monessa suhteessa muista tutkimushaastattelun lajeista, jotka ensi silmäyksellä voivat tuntua samanlaisilta. Laajasti ottaen sen ominaispiirteet ovat seuraavat. Ensinnäkin tiedetään, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen – – Toiseksi yhteiskuntatieteilijä on alustavasti selvitetty tutkittavan ilmiön oletettavasti tärkeitä osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Tämän sisällön- tai tilanneanalyysin avulla hän on päätenyt tiettyihin oletuksiin tilanteen määräävien piirteiden seurauksista siinä mukana olleille. Analyysinsa perusteella hän kolmannessa vaiheessa kehittää haastattelurungon – – Neljänneksi ja viimeiseksi haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, jotka tutkija on ennalta analysoinut.*” (Hirsjärvi & Hurme 1988, 36; alkuperäinen lähde: Merton & Fiske & Kendall 1956, 3–4)

435 ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka (2006)

sijoittuvat siis kahteen eri tutkimuksen vaiheeseen. Haastattelukysymykset olivat kaikille haastateltaville samoja yhden tutkimusvaiheen aikana – haastattelun pääteema ja haastattelukysymykset sekä haastateltavat henkilöt vaihtuivat tutkimusvaiheiden välillä. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa haastattelun pääteemana oli ”Aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittiset ulottuvuudet” ja toisessa vaiheessa ”Poliitikot ja virkamiehet toimijoina aluehallintouudistuksissa”.<sup>436</sup>

Teemahaastattelu on lähempänä strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että se kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan – oleellista on, että haastattelu myös etenee näiden teemojen varassa. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on siis etukäteen määrätty. Haastattelija varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus voivat vaihdella haastattelusta toiseen. Teemahaastattelu ottaa nimittäin huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä. Se ottaa myös huomioon sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa.<sup>437</sup>

Puolistrukturoidun haastattelumenetelmän käyttö on ollut tämän tutkimuksen kannalta hyödyllistä muun muassa siitä näkökulmasta, että se on antanut haastateltaville vapauden kertoa omista kokemuksistaan. Heille on myös tarjoutunut mahdollisuus tuoda esiin mielipiteensä aihepiiriin kuuluvista asioista.<sup>438</sup> Toisekseen, haastattelu on voinut edetä vahvasti myös pääteemojen varassa ilman, että haastateltavat ovat kovinkaan tarkoin pysyneet aina käsiteltävässä osakysymyksessä. Tämä on toisaalta voinut johtua osittain siitä, että haastateltaville on jaettu haastattelun alussa paperi, josta he ovat voineet nähdä kaikki kysymykset yhdellä kertaa ja toisaalta siitä, että esitetyt kysymykset ovat osittain limittäisiä tai päällekkäisiä. Haastateltavasta riippuen teeman käsittelyn laajuus on riippunut siitä, minkälaisia tulkintoja haastateltavat ovat tehneet kyseisestä teemasta ja toisaalta siitä, minkälaisia merkityksiä he ovat antaneet sille oman kokemukseränsä perusteella.

---

436 Ks. haastattelukysymyksiä, liite.

437 ks. tark. Hirsjärvi & Hurme (1988, 36); Hirsjärvi & Hurme (2000, 47–48); Eskola & Vastamäki (2001, 26)

438 ks. Eskola & Vastamäki (2001, 25–26)

Haastattelutilanne muuttui useasti enemmänkin keskustelutilanteeksi, jossa haastattelijä vapautui pääosin tutkijan näkökulmasta. Eskola ja Vastamäki kuvaavat yleisesti haastattelua eräänlaiseksi keskusteluksi, joka tosin tapahtuu tutkijan aloitteesta ja usein tutkijan ehdoilla, mutta jossa tutkija pyrkii vuorovaikutuksessa saamaan selville haastateltavilta häntä kiinnostavat asiat, tai ainakin ne, jotka kuuluvat tutkimuksen aihepiiriin. Perinteisestä kysymys–vastaus-haastattelutilanteesta onkin siirrytty enemmän keskustelua muistuttaviin tilanteisiin.<sup>439</sup>

Tutkimushaastatteluihin osallistui yhteensä 27 henkilöä, neljätoista poliitikkoa ja kolmetoista virkamiestä. Yhteistä kaikille haastatelluille oli joko heidän poliittisesta roolistaan tai virka-asemastaan johtuva normaalia läheisempi yhteys kohteina oleviin aluehallintouudistuksiin. On selvää, että hallinnon uudistamisratkaisuja tarkasteltaessa mahdollinen haastateltavien joukko rajoittuu. Kyse oli asiantuntijavalinnasta – haastateltavien katsottiin tuntevan hyvin aluehallintouudistusten taustoja, areenoita ja prosesseja. Haastateltavien valinnassa käytettiin osittain ns. lumipallomenetelmää, jossa aiemmin haastatelluilta henkilöiltä kysyttiin, ketä asian tiimoilta voisi vielä haastatella. Haastateltavien valikoitumisen koetaan vastanneen asetettuja valinnan kriteereitä.

Haastatellut poliitikot ovat pääsääntöisesti pitkän ajan kansanedustajia, joista osa on toiminut ministerinä. Muutama haastateltavista on kuulunut hallinnon kehittämisen ministerivaliokuntaan tai erilaisiin aluehallinnon ja aluepolitiikan kehittämisen toimikuntiin. Osa poliitikoista on ollut maakuntavaltuuston tai -hallituksen jäsenenä maakuntaliitossa. Aineistossa on edustus seitsemästä poliittisesta puolueesta, joita ovat Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP), Keskusta, Kokoomus, Vasemmistoliitto, Vihreät, Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP, nykyisin Suomen ruotsalainen kansanpuolue) ja Suomen Kristillinen Liitto (SKL, nykyisin Kristillisdemokraatit). Virkamiesedustusta on sisäasiain- ja valtiovarainministeriöistä, eduskunnasta sekä valtioneuvoston kansliasta. Tämän lisäksi haastateltavina oli kaksi silloista maaherraa sekä muutama maakuntajohtaja eri puolilta Suomea. Osa haastatelluista virkamiehistä on toiminut myös poliitikkona.

Henkilöitä on haastateltu yksittäin. Haastattelut on nauhoitettu, ja tallennettu aineisto on kirjoitettu tekstiksi. Sanasanainen puhtaaksi-

---

439 ks. Eskola & Vastamäki (2001, 24)

kirjoitus eli litterointi on tehty dialogista pelkästään haastateltavan puheesta. Päätelmiä on tehty lisäksi suoraan tallennetusta aineistosta kokonaisvaikutelman saamiseksi. Henkilöt esiintyvät anonyymeina tutkimuseettisin perustein – suorissa lainauksissa on merkitty vain se, onko kulloinkin puhuja poliitikko vai virkamies. Tutkimuksessa ei tule missään vaiheessa esille esimerkiksi se, missä asemassa poliitikko on ollut tai minkä ministeriön tai muun instituution virkamiehestä kulloinkin on kyse.

Laadullinen tutkimus on luonteeltaan prosessorientoitunutta – esimerkiksi erilaiset aineistoon liittyvät näkemykset ja tulkinnot ovat kehittyneet tutkijan tietoisuudessa vähitellen juuri tutkimusprosessin edetessä<sup>440</sup>. Pitkän prosessin myötä haastatteluista saadusta aineistosta on voitu tehdä havaintoja erilaisista aluehallinnon uudistamiseen liittyvistä poliittisista sekä hallinnollisista intresseistä ja lähtökohdista. Aineistosta on saatu samalla vastauksia myös erityisempiin kysymyksiin, joita tutkimuksessa on asetettu. Tutkimuksen edetessä pro gradu -vaiheesta väitöskirjavaiheeseen haastatteluiden pääteema sekä haastattelukysymykset<sup>441</sup> tarkentuivat käsittelemään toimija- ja prosessinäkökulmia. Tutkimusaineisto on kokonaisuudessaan kumuloitunut tarkoituksenmukaisesti tutkimuksen edetessä.

Laajempi haastatteluaineisto olisi toki tuonut asioita vielä monipuolisemmin esille, mutta saatu empiirinen aineisto on riittävä tutkimuksen tarpeisiin nähden. Aineistosta nousevat tutkimustulokset ilmentävät aluehallinnon poliittisia ja hallinnollisia ulottuvuuksia, ja niiden pohjalta voidaan rakentaa myös laajempaa analyysia. Saatuja tutkimustuloksia ja analyysia voidaan lisäksi reflektoida yleisellä tasolla myös aluehallinto-uudistuksista aiemmin tehtyihin tutkimuksiin. Tämä tutkimus eroaa tosin aikaisemmista tutkimuksista juuri politiikan ja hallinnon toimijoihin kiinnittyvän orientaationsa myötä.

Empiirisessä osiossa on haastatteluista poimittuja suoria lainauksia, jotka on kirjoitettu kursiivilla. Suoria lainauksia on valittu värittämään tekstiä sekä tuomaan esille haastateltavien esittämiä ”aitoja” kommentteja. Eri kysymyksiin liittyvä lopullinen analyysi pohjautuu luonnollisesti

---

440 ks. Kiviniemi (2001, 79–80)

441 Ks. haastattelukysymyksiä, liite.

kaikista haastatteluista tehtyyn synteesiin eli esimerkiksi yksittäistä kommentointia ei ole käytetty analyysin pohjana.

Tutkimuksen empiirinen osio on rajattu 1990-luvun aluehallinto-uudistuksiin sekä 2000-luvun uudistusten osalta Kainuun hallintokokeiluun. Tehtävä analyysi pohjautuu ensisijaisesti haastattelumateriaaliin, mutta empiirisiä tuloksia reflektoidaan myös muun tutkimusmateriaalin, esimerkiksi aiemman tutkimuskirjallisuuden sekä virallisjulkaisujen kanssa. Myös puolueiden ohjelmia sekä hallitusohjelmia tarkastellaan hallinnon ja erityisemmin aluehallinnon kehittämisen osalta.

Kuten tutkimusasettelun yhteydessä jo todettiin, esillä olevat asiat ovat haastavia kysymyksiä selvitettäväksi ja arvioitaviksi, ja lopullista analyysia esimerkiksi hallinnon ja politiikan intresseistä, lähtökohdista tai vuorovaikutussuhteista kunkin uudistushankkeen yhteydessä on mahdotonta antaa. Kari Palonen<sup>442</sup> onkin osuvasti todennut: *”Tulkinta on aina ehdollinen, vajavainen ja yksipuolinen käsitys ilmiöstä”*.

---

442 Palonen (1988, 15)

## VI Aluehallinto politiikan ja hallinnon uudistuskohteena

### 1 Aluehallintouudistusten areenoita ja toimijoita

Aluksi on syytä tarkastella hieman sellaisia toiminnallisia taustatekijöitä, jotka ovat olleet vaikuttamassa keskeisesti 1990-luvun hallintouudistusten linjauksiin. Tällaiseksi on nimettävä Sorsan IV hallituksen vuoden 1984 alussa asettama, kansliapäällikkö Aimo Pajusen johtama hallinnon hajauttamiskomitea. Kyseessä oli parlamentaarinen komitea, joka koostui sekä puolueiden edustajista että pysyvistä virkamiesasiantuntijoista<sup>443</sup>. Hajauttamiskomitea edusti tuohon aikaan tyypillistä komitealaitosta<sup>444</sup>, jossa mietintöjen valmistelu oli laajapohjaista. Hallintouudistuksista käytiin komitean työn yhteydessä hallintoideologista keskustelua<sup>445</sup>, ja myös poliittista tahtoa saatiin mobilisoitua. Komitea jätti huhtikuussa 1986 laajan mietintönsä<sup>446</sup> valtionhallinnon kehittämisestä. Sen ehdotukset kohdistuivat kahteen pääkysymykseen, keskusvirastojen tehtävien delegoimiseen valtion alue- ja paikallishallinnolle ja kunnille sekä keskusvirastojen aseman ja roolin kehittämiseen suhteessa ministeriöön sekä alue- ja paikallishallintoon<sup>447</sup>.

Komitean työ oli rajattu niin, että sisäasiainministeriölle kuuluneet kysymykset (esim. maakuntaitsehallinto ja väliportaanhallintouudistus)

443 Komiteaa avusti valtioneuvoston nimeämä 12-henkinen asiantuntijaryhmä, minkä lisäksi komitea kuuli kymmeniä muita asiantuntijoita.

444 Komitealaitoksella on ollut valtioneuvoston sivuelinorganisaationa useita tehtäviä. Se on muun muassa auttanut hallintoa tulevaisuuden suunnittelussa ja eri alojen kehittämistehtävissä, valmistellut uutta yhteiskuntapolitiikkaa ja uutta lainsäädäntöä sekä tuonut keskushallintoon ulkopuolista asiantuntemusta. Hallinto on toisaalta pystynyt pitämään komitealaitoksen avulla yhteyksiä muun muassa yhteiskuntaan, puolueisiin, kunnalliseen hallintoon sekä yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin. Komiteatyöskentelyn avulla on myös pystytty harjoittamaan ennakoivaa informointia yhteiskunnan eri suunnilla valmisteilla olevista yhteiskuntapolitiittisista uudistuksista. (Numminen 1999, 72)

445 ks. Temmes (1994a, 45)

446 Komiteamietintö (1986:12)

447 Myös Sorsan IV hallituksen ohjelmassa (ks. Hallitusohjelma 1983) linjattiin, että valtionhallintoa hajautetaan siirtämällä tehtäviä ja päätösvaltaa keskushallinnosta aluehallintoon sekä paikallis- ja kunnallishallintoon. Samalla oli tarkoitus selvittää tarve ja mahdollisuudet hallinnon hierarkiatasojen vähentämiseen.

jäivät sen ulkopuolelle<sup>448</sup>. Temmes ja Kiviniemi<sup>449</sup> huomauttavatkin, että komitean kaavailut valtion alue- ja paikallishallinnon vahvistamiseksi jäivät epämääräisiksi muun muassa siitä syystä, että toimeksiantonsa mukaisesti se ei käsitellyt lainkaan lääninhallitusten asemaa ja tehtäviä. Myös komitean ehdotukset hallintokoneiston kokonaisuuden näkökulmasta jäivät monilta osin liian viitteellisiksi tästä syystä.

Hallinnon hajauttamiskomitean linjauksilla oli vaikutuksia niin 1990-luvun hallintouudistusten lähtökohtiin kuin myös poliittiseen ohjaukseen. Komitean työtä on luonnehdittu näillä saroilla ”suuntaantavaksi”<sup>450</sup>, ei vähiten siitä syystä, että komitea ehdotti perustettavaksi hallinnon kehittämisen ministerivaliokuntaa<sup>451</sup>. Tutkimushaastatteluissa komitean työn merkitys 1990-luvun hallintouudistusten kannalta nähtiin kokonaisuutena suhteellisen merkittäväksi:

*Hallinnon hajautuskomitea oli mielestäni aika merkittävä – se ei ole ehkä tässä historiankirjoituksessa saanut ihan sitä painoarvoa, joka sillä oli näiden ideoiden kehittelijänä ja muistiinmerkitsijänä. (virkamies)*

*Hallinnon hajautuskomitea mielti, miten organisaatiota pitää rakentaa, että työnjaot ovat selkeät, roolit ovat oikeat ja demokratia toteutuu. (virkamies)*

---

448 Hyyryläinen (1999, 153)

449 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 40–41)

450 Ks. Temmes ja Kiviniemi (1997, 40–41), joiden mukaan hajauttamiskomitean raporttia (Komiteanmietintö 1986:12) ei voida kuitenkaan pitää merkittävyystään huolimatta 1990-luvun hallintouudistuksia koskevana strategisena kokonaisuunnitelmana, vaikka komitean linjaukset olisivatkin vaikuttaneet huomattavasti esimerkiksi vuosien 1992 ja 1993 valtioneuvoston hallintouudistuksia koskeviin päätöksiin. Temmeksen (1994, 16) mukaan hallinnon 1990-luvun uudistushankkeet ovat syntyneet erilaisista lähtökohdista ja osittain toisistaan riippumatta. Sipponen (1996a, 787) toteaa, että hajauttamiskomitean mietinnöllä oli huomattava merkitys hallinnonuudistuksen pohjan rakentamisessa ja sen käynnistämisessä, vaikkakaan siinä ei vielä osoitettu tulevan uudistuksen laajuutta (ks. myös Heuru 2000, 254).

451 Aikaisemmissa hallituksissa oli ollut samantapaisia ministerivaliokuntia, mutta rajatummalla tehtäväalueella – esimerkiksi Koiviston hallituksessa (1979–1982) oli väliportaan hallinnon uudistamisen ministerivaliokunta. Sorsan IV hallituksessa (1983–1987) ei ollut varsinaisesti hallinnon uudistuksiin liittyvää ministerivaliokuntaa, vaan asioita käsiteltiin ministerityöryhmissä. (ks. Kiviniemi 1996, 21)

Seuraavan hallituskoalition eli Holkerin hallituksen (1987–1991) ohjelmassa<sup>452</sup> oli selviä satsauksia hallinnon uudistamiseen – yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi tuli kokonaisvaltainen hallinnon kehittäminen. Julkishallinto nähtiin kokonaisuutena, jonka toimivuutta ja joustavuutta haluttiin lisätä kaikilla hallinnon tasoilla. Hallitus halusi kiinnittää erityistä huomiota muun muassa hallinnon tuottavuuteen, palvelukyvyn kohottamiseen, hallinnon hajauttamiseen sekä eri hallintotasojen tehtävä- ja vastuujakojen selkeyttämiseen. Aluehallinnon osalta hallitusohjelmassa kiinnitettiin huomiota tehtävä- ja vastuujakojen selkeyttämiseen, aluejakokysymyksiin sekä lääninhallinnon ja piirihallintoviranomaisten hallinnolliseen ja alueelliseen yhteensovittamiseen. Hallitusohjelmassa oli myös viittauksia lääninneuvottelukuntakokeiluun<sup>453</sup>.

Hallitusohjelman muuttumisella oli oma merkityksensä SDP:n ja Keskustan pitkän hallitusyhteistyön jälkeen. Tiuhosen<sup>454</sup> mukaan uusi hallitusohjelma antoi poliittisen tuen pitkään valmisteltujen hallintouudistusten käynnistämiseksi, vaikkakaan ei vielä vahvalle esiinmarssille. Tutkimushaastattelussa todettiin, että hallinnon kehittämisen näkökulma muuttui hieman Holkerin hallituksessa Sorsan hallitukseen nähden:

*Se sai sitten Holkerin koalitiossa vähän lisää valööriä – – siitä tuli tämmöinen tehokkuuden ja markkinamekanismien käytön ja tämmöisen rakennemuutoksen näkökulma – – markkina-ajattelua tuotiin tähän julkisen hallinnon kontekstiin – – ei enää puhuttukaan julkisesta hallinnosta vaan palvelun tuotannosta. (virkamies)*

---

452 ks. Hallitusohjelma (1987)

453 Lääninneuvottelukuntakokeilu, josta Sorsan IV hallitus antoi asetuksen (ks. Asetus lääninneuvottelukuntia koskevasta kokeilusta 190/1986), oli tähän asti voimakkain yritys demokratisoida aluehallintoa. Osittaisuudistusstrategian mukaan viidessä läänissä vuosina 1986–1988 kokeiltu malli laajeni kaikkiin lääneihin vuoden 1989 alusta. Luottamushenkilöistä koostuneella neuvottelukunnalla pyrittiin lisäämään lääninhallinnon kansanvaltaisuutta ja demokraattisuutta. Neuvottelukunnan tehtävänä oli määritellä läänin kehittämistavoitteet ja -strategiat sekä käsitellä aluepolitiikkaan ja alueelliseen kehittämiseen liittyviä suunnitelmia. Tehtävät olivat aluekehittämisen osalta samantyyppisiä kuin maakuntien liittojen tehtävät myöhemmin. Lääninneuvottelukunnat eivät kuitenkaan varsinaisesti päättäneet asioista, vaan neuvottelivat ja keskustelivat niistä, ks. tark. esim. Haveri (1997, 26–28); Komiteanmietintö (1992:34, 7–8). Lääninneuvottelukunnat lakkautettiin Ahon hallituksen aikaan vuonna 1994.

454 Tiuhonen (2006, 63)



*Minusta Holkerin hallitus toimi sillä tavalla, että se hyväksyi oikeastaan sen, mitä juuri oli tehty kehittämiseksi – se vaan toi uusia teemoja siihen sivulle. (virkamies)*

Holkerin hallituksen aikana luotiin, hallinnon hajauttamiskomitean ohella, perustat ja suuret linjat 1990-luvun hallinnon kehittämiseksi. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan asettaminen tarkoitti lähtölaukausta varsinaiselle laajamittaiselle hallinnon uudistamistyölle sekä sitä, että hallinnonuudistusten poliittinen merkitys kasvoi huomattavasti<sup>455</sup> – olihan hallinnon uudistuksia valmisteltu tähän asti vahvasti virkamiespohjaisesti<sup>456</sup>. Voidaan hyvin sanoa, että hallinnon uudistustyöllä oli ensimmäistä kertaa näin vahvat yhteydet poliittisille areenoille.<sup>457</sup>

Holkerin hallituksen käynnistämät reformit kuuluvat Tiihosen<sup>458</sup> arvion mukaan Suomen 1900-luvun hallintohistorian kiistattomasti merkittävimpiin uudistuksiin. Hallitus laittoi liikkeelle valtaosan myöhemmin kokonaiseksi hallintouudistusohjelmaksi muodostuneista uu-

---

455 Temmes (1994a, 51) toteaa, että siihenastinen uudistustoiminta oli sisältänyt kasautuneiden paineiden alla tehtyä selvitystyötä, jossa valtion keskushallintokomitealla ja hallinnon hajauttamiskomitealla oli keskeinen asema. Seuraavassa vaiheessa toiminta oli ohjelmointi- ja design-tasolla tuottaen lähinnä periaatepäätöksiä ja näkyen Sorsan IV hallituksen sekä Holkerin hallituksen ohjelmissa. Ministerivaliokunnan perustaminen Holkerin hallituksessa siirsi työn painopisteen uudistusten toteuttamiseen. Ministerivaliokunta merkitsi hallinnon uudistamisen kokoamista ministerityöskentelyn tasolla ja samalla hallinnon uudistuskysymysten ”statuksen” nostoa (Kiviniemi 1996, 21). Holkerin hallituksen aikainen ministerivaliokunta toimi joulukuusta 1987 hallituskauden loppuun, huhtikuuhun 1991. Ministerivaliokunnan puheenjohtajana oli Kokoomuksen Ilkka Kanerva, ja Halken pääsihteeriä hoidettiin VM:n yleiseltä järjestelyosastolta. Poliittisista päätöksistä eduskunnalle tehty valtioneuvoston selonteko ”Palvelevampaan hallintoon” (1990) on Holkerin hallituksen ja Halken synteesi julkisen hallinnon uudistamisen tavoitteista (ks. Temmes 1994, 57). Muita ministerivaliokunnan valmistelemlia merkittäviä ohjelmaluonteisia uudistuspäätöksiä olivat valtioneuvoston päätös hallinnon uudistamiseksi (1988) sekä valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon palvelu-  
kyvyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi (1989).

456 Ks. Temmes (1994a, 46), joka kuitenkin toteaa, että myös Holkerin hallituksen aikana hallinnon kehittämistyötä vaivasi edelleen hallintokeskeisyys, vaikka entistä välittömämpi poliittinen ohjaus toi kansalaisnäkökulman nyt voimakkaammin mukaan uudistusten tavoitteita suunniteltaessa.

457 Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan toimintaa kuvataan tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

458 ks. Tiihonen (2006, 63–64)

distuksista käynnistäen etunenässä uudistusaallon kannalta keskeiset kolme pääreformia, jotka ovat ohjanneet hallintokoneistomme modernisointia. Näitä olivat liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus sekä valtionosuus-vapaakuntauudistus.<sup>459</sup> Uudistukset liittyivät keskusvirastojen lakkauttamiseen, toimintojen ulkoistamiseen (liikelaitostaminen, yhtiöittäminen, yksityistäminen), markkinaehtoisten toimintamallien käyttöönottoon valtionhallinnon sisällä, hallinnon toiminnan ja rakenteiden säätelyn keventämiseen sekä johtamisen tuomiseen keskeisempään osaan hallinnon uudistuksessa.

Aluehallinnon osalta Holkerin hallituksessa ei tehty suuria muutoksia. Muutamia aluehallinnon tehtäviä koottiin sekä vahvistettiin alueorganisaatiota muun muassa siirtämällä joitakin tehtäviä keskuks hallinnosta aluehallintoon. Lisäksi hallituksen aikana säädettiin uusi lääninhallituslaki<sup>460</sup>, joka tosin sisälsi vain pieniä muutoksia siihenastiseen lakiin nähden. Lakimuutoksilla<sup>461</sup> tehtiin mahdolliseksi maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistyminen. Tällä luotiin edellytykset uudentyypisten maakunnan liittojen muodostamiselle. Näillä toimilla Holkerin hallitus loi ennen kaikkea pohjaa tulevien hallitusten hallinnon-uudistustyölle.

## 1.1 Uudistusten ensimmäinen vaihe 1992–1995

Hallinnon kehittäminen oli keskeisesti esillä Esko Ahon hallituksessa (1991–1995). 1990-luvun alun heikko yhteiskunnan talouden tila vauhditti tämän hallituksen hallinnon kehittämistyötä entisestään – hallinnon uudistuksissa vaadittiin yhä enemmän hallinnon rationaalistamistoimia: ”*Oli pakko mennä vähän vauhdikkaammin – oli taloudellinen tilanne mikä oli julkistaloudessa*”. (virkamies) Hallitusohjelmassa<sup>462</sup> tavoitteena oli ”joustavan, tuloksellisen ja oikeudenmukaisen palvelurakenteen aikaansaaminen kasvattamatta julkista sektoria”. Hallitus halusi myös lisätä pal-

459 ks. Temmes (1994a, 46, 52–53); Temmes & Kiviniemi (1997, 18–19)

460 ks. Lääninhallituslaki (1233/1987) sekä -asetus (633/1987)

461 ks. Laki kunnallislain muuttamisesta (25/1990) sekä Laki rakennuslain muuttamisesta (26/1990); ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi (HE 95/1989)

462 ks. Hallitusohjelma (1991)

velukykyä poistamalla hallinnon monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä. Pääpaino oli hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämisessä sekä hallinnon hajauttamisessa ja keventämisessä. Keskushallinnossa tämä tarkoitti keskusvirastojen muuttamista liikelaitoksiksi, hallinnollisten keskusvirastojen lakkauttamista sekä toimivallan siirtoa kuntiin ja kunta-liittoihin<sup>463</sup>.

Hallitusohjelman<sup>464</sup> mukaan aluehallintoa haluttiin keventää purkamalla päällekkäisyyksiä sekä kokoamalla yhteen hajanaista piirihallintoa. Hallinnon aluejakoja haluttiin yhtenäistää pyrkimyksenä saada ne vastaamaan mahdollisimman hyvin muun muassa toiminnallisia aluekokonaisuuksia. Selkeimmät linjaukset liittyivät maakunnalliseen hallintoon ja sen päätäntävaltaan. Näitä haluttiin kehittää ”luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen kokoamiselle taloudelliseksi ja toiminnalliseksi laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi”. Tältä osin hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena oli maakuntahallintokokeilun valmistelun käynnistys.

Sekä Holkerin että Ahon hallitusten aikana hallinnon uudistamisen kannalta merkittävimpinä ja keskeisimpinä poliittisina toimijoina olivat hallinnon kehittämisestä vastannut ministeri sekä kollegiaalisena toimijana *Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta* (lyh. *Halke*). Ministerivaliokunta oli luonteeltaan poliittisen päätöksenteon valmisteluelin<sup>465</sup>. Tämän virallisen statuksensa lisäksi se toimi hallintouudistuksissa keskeisenä foorumina erityisesti poliittisen tahdonmuodostuksen ja hallinnon kehittämiskeskustelujen näkökulmasta. Sen kokoonpano muodostui ministereistä (kaikki hallituspuolueet edustettuina) sekä hallinnon virkamiesasiantuntijoista. Ministerivaliokunta mahdollisti tiiviimmän yhteistyön hallituksen hallintouudistuksista vastaavien ministereiden ja avainvirkamiesten kesken ollen takeena poliittisen johdon ja johtavien virkamiesten yhteistyölle<sup>466</sup>. Valiokunnan kautta toteutunut varsin deltoitunutkin poliittinen ohjaus oli yksi ominaispiirre 1990-luvun hal-

463 Keskushallinnon kehittämisen kannalta keskeisiä Ahon hallituksen aikana tehtyjä linjauksia olivat erityisesti selvitysmies Pekka Ojalan raportti ”Yksiportaiseen keskushallintoon” (ks. Komiteanmietintö 1992:28) sekä Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Nämä olivat Temmeksen (1994, 57) arvion mukaan aikaisempaa pragmaattisempia niin esitystavaltaan kuin kysymyksenasetteluiltaan.

464 ks. Hallitusohjelma (1991)

465 Ojala (1995, 38) Kiviniemen (1996, 21) mukaan

466 Temmes & Kiviniemi (1997, 24, 128)

linnon uudistuksille<sup>467</sup>. Halken nähdään luoneen uutta, erityisempää hallinnon kehittämisen traditiota, jossa hallinnon järjestämiseen liittyvät kysymykset vietiin suhteellisen aikaisessa vaiheessa poliittiseen keskusteluun. Tärkeitäkin hallintouudistuksia koskevia poliittisia ratkaisuja voitiin tehdä nopeasti ja määrätietoisesti sen valmisteluun tukeutuen<sup>468</sup>: ”*Asioita valmistellaan poliittisesti niin, että ne eivät tule kenellekään yllätyksenä siinä vaiheessa, kun täytyisi hallituksen tehdä joitakin päätöksiä*”. (virkamies)

Huomioitavina piirteinä olivat myös ministerivaliokunnan toiminnallinen tehokkuus ja panostus hallinnon kehittämissasioissa. Seuraava sitaatti kuvaa Ahon hallituksen aikaista Halkea: ”*Sehän kokoontui aivan mahdottomasti – – se oli uskomaton panostus – – se kuvastaa tietysti sitä, että kaikki nämä asiat, ja ennen muuta varmaan puheenjohtajan sydäntä lähellä oleva alueiden kehittäminen oli satsaamisen arvoista*”. (virkamies) Ministerivaliokuntien toimintaa tarkastellut Markku Kiviniemi toteaa, että osa ministreistä on pitänyt ministerivaliokuntaa varsin keskeisenä ministerityössään, kun osalla se taas on saanut perifeerisemmän aseman. Seuraava haastattelusitaatti antaa Halken ministerijäsenistä hieman erilaisen kuvan: ”*Tämä oli semmoinen porukka, jossa kaikki ministerit olivat varsin kiinnostuneita näistä asioista, ja monet erittäin hyvinkin perillä*”. (virkamies) Joka tapauksessa joillakin ministerijäsenistä oli aikaisempaa taustaa hallinnon kehittäjänä, ja jotkut heistä olivat aikaisemmin toimineet puolueensa hallintoasiantuntijana.<sup>469</sup>

Halken toiminnan kautta tehostettiin siis poliittisten päätöksentekijöiden vaikutusmahdollisuuksia julkisen sektorin ja hallinnon uudistamiseen. Sekä Holkerin että Ahon hallitusten aikana ministerivaliokuntien ministerijäsenet ovat olleet niitä poliittisia päätöksentekijöitä, joilla on ollut virallisella ja organisoidulla tavalla poliittisen ohjaajan rooli ja asema suomalaisessa hallinnon uudistuspolitiikassa. Ministerivaliokunnan merkitys on nähty myös hallinnon uudistamisen yleisen arvostuksen nostamisessa ja uudistusohjelmien generoimisessa samalla, kun se on kuulunut suomalaisen hallinnon uudistamisen kansainväliseen profiliin<sup>470</sup>. Minis-

<sup>467</sup> Temmes ja Kiviniemi (1995, 53) totesivat vuonna 1995, että ”hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on viime vuosina suorastaan symbolisoinut hallinnon kehittämisen poliittista ohjausta”.

<sup>468</sup> Temmes (1994a, 46)

<sup>469</sup> ks. Kiviniemi (1996, 3–4)

<sup>470</sup> Kiviniemi (1996, 1)

terivaliokunnan rooli oli Holkerin ja Ahon hallituksissa erilainen johtuen uudistuksen eri vaiheista. Holkerin kaudella valiokunta oli erityisesti se foorumi, jolla uudistusten tavoitteita koskeva poliittinen ja virkamiesvalmistelu sovitettiin yhteen. Ahon kaudella valiokunnan työn painopiste oli puolestaan uudistushankkeiden toimeenpanon ohjauksessa.<sup>471</sup> Ahon hallituksen kaudella myös ministerivaliokunnan asema oli jo vakiintuneempi – muun muassa sen yhteydet hallintoon olivat kiinteytyneet entisestään, ja tieto sen toiminnasta ja päätöksistä levisi laajemmalle<sup>472</sup>. Toisaalta Holkerin ja Ahon hallitusten aikaisissa ministerivaliokunnissa on nähty myös keskinäisiä yhteneväisyyksiä, joita ovat esimerkiksi laaja virkamiesosallistuminen, yhtäläinen työskentelytapa, asiantuntijoiden käyttö sekä käsiteltävien asioiden suuri määrä<sup>473</sup>. Ministerivaliokuntien toimintaympäristöt olivat sen sijaan erilaiset: taloudellinen lama ja EU-jäsenyyden valmistelu painottuivat Ahon hallituksen kauteen, ja heijastuivat luonnollisesti myös hallinnon uudistuksiin. Toisekseen Ahon hallituksen aikana toteutettu aluehallinnon uudistus kytkeytyi EU-jäsenyyden asettamiin uusiin vaatimuksiin.<sup>474</sup>

Ministerivaliokunnan myötä vahvistunut poliittinen ohjaus toi jättevyyttä hallinnon kehittämiseen<sup>475</sup>, mutta toisaalta valiokunnan sisäisessä toiminnassa näkyi myös puolueiden välinen ”poliittinen peli”, joka kumpusi osaltaan puolueiden keskenään erilaisista hallinnon kehittämisen intresseistä sekä toisekseen valtapoliittisesta kilpailusta. Tämä näkyi vahvasti erityisesti päähallituspuolueiden välillä Ahon hallituksen aikaisessa Halkessa: ”*Siellä oli paljon ideologista hegemoniaa – – siellä oltiin hieman ’periaatteesta, periaatteesta’ -kannalla – – siinä oli tällainen Kepu–Kokoomus-matsi*”. (virkamies) Päähallituspuolueiden välinen poliittinen jännite Ahon hallituksessa teki ministerivaliokunnasta jossakin määrin ”kaksinapaisen” muun muassa juuri aluehallinnon uudistuskysymyksissä<sup>476</sup>. Yleisemmälläkin tasolla arvioituna Holkerin hallituksen

471 Ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 123). Ahon hallituskaudella ministerivaliokunta myös valmisteli kahta merkittävää uudistusohjelman luonteista päätöstä, joita olivat hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi (1992) sekä valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi (1993).

472 Kiviniemi (1996, 24)

473 Ojala (1995, 38, 42, 65) Kiviniemen (1996, 21) mukaan

474 Kiviniemi (1996, 22)

475 Temmes (1994a, 32)

476 Ojala (1995, 65) Kiviniemen (1996, 24) mukaan

aikana hallinnon kehittämisen päälinjoista vallitsi yksimielisyys, kun taas Ahon hallituksen aikana ministerivaliokunnassa oli enemmän poliittista erimielisyyttä. Seuraavat sitaatit viittaavat Ahon hallituksen aikaisen Halken toimintaan:

*Vähän siinä oli sellaista peliä – sanotaan, että joskus oli pelin makua – tärkeitä asioita haluttiin sijoittaa joskus kokouksen loppupäähän – vähän toiveilla, että jos siinä ollaan lähtökuopissa ja joku on jo lähtenytkin – ettei aina oikein niin sellaista kaunista katseltavaa – isokin juttu meni, kun joku oli ratkaisevalla hetkellä poissa. (virkamies)*

*Nehän oli hyvähenkisiä, hauskoja, humoristisia kokouksia montaa kertaa – mutta joskus meni henkilökohtaisuuksiinkin. (virkamies)*

Ahon hallituksen kaudella hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana toimi Keskustan Mauri Pekkarinen, joka toimi hallituksessa sisäministerinä. Pekkarisen sekä Halken varapuheenjohtajan, Kokoomuksen Ilkka Kanervan rooleja hallinnon uudistuspolitiikan ”kärkinä” korostettiin tutkimushaastatteluissa voimakkaasti: ”*Se oli kahden miehen bisnes – Pekkarinen ja Kanerva olivat päähallituspuolueiden edustajina erittäin keskeisiä henkilöitä – Pekkarinen pääministerin erityinen luottomies, ja Kanerva kokoomuksessa vahvassa asemassa – he pyörittivät tätä – ne olivat jännä veljespari*”. (virkamies) Molemmat henkilöt olivat haastattelumateriaalin mukaan vahvasti ”oman puolueensa asialla” käyttäen asemaansa ja valtaansa. He myös näyttäytyivät muita ministereitä ja puolueen edustajia näkyvämmiin valiokunnan toiminnassa. Vaikka Pekkarinen ja Kanerva edustivat eri puolueita ja erilaisia intressejä, yhteisymmärrystäkin toimijoiden välille löytyi.

*Pekkarinen oli suvereeni – kyllä se sitä puheenjohtajan valtaansa aika lailla käytti – ei se mitenkään kauhean sovitteleva – Pekkarisen linja oli sillä lailla hallitseva. (virkamies)*

*Niiden matsi se oli – aina toinen oli vahvempi tai heikompi – he kun pääsivät yhteisymmärrykseen, mikä ei ollut yleensä vaikeaa – sen jälkeen asiat etenivät. (virkamies)*

Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnassa tehtiin myös merkittäviä aluehallinnon uudistamisen päätöksiä – aluehallintouudistusten läpiviemisen osalta ministerivaliokunnalla oli valmistelufoorumien asema sekä maakuntahallinnon uudistuksessa että alueellisen ympäristöhallinnon uudistuksessa<sup>477</sup>. Päätöksistä saavutettiin poliittinen yksimielisyys, mutta tätä ei Kiviniemen<sup>478</sup> mukaan tule tulkita niin, että kaikesta hallinnon uudistamisesta olisi ollut jonkinlainen poliittinen yksimielisyys. Päinvastoin, monet päätökset ministerivaliokunnassa olivat ”työn ja tuskan takana”<sup>479</sup>.

Aluehallinnon kehittämisen kokonaisuus aiheutti jo alusta alkaen Ahon hallituksessa eripuraa päähallituspuolueiden Keskustan ja Kokoomuksen välille. Puolueet vetivät kahta eri linjaa erityisesti maakuntiin liittyvissä kysymyksissä. Haastattelujen mukaan puolueiden ”eriseuraisuus” maakuntakysymyksessä johti osaltaan siihen, että hallituksen tammikuussa 1992 asettama maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishanke jakautui erillisiin osahankkeisiin<sup>480</sup>. Kahden erillisen selvitysmiehen asettaminen oli poliittisen kompromissin tulos Keskustan ajaessa enemmän maakuntahallintoa ja Kokoomuksen linjatessa valtion aluehallinnon kokoamisen puolesta.

Tähän aikaan alkoivat yleistyä niin sanotut ”yhdenmiehenkomiteat” eli selvitysmiesmenettely uudistusten suunnittelussa. Tässä mallissa lähtökohta on peräisin hallitukselta, ja kyseiseltä selvittäjältä saadaan esitys toimenpidesuosituksista. Kyseessä on siis asiantuntijakeskeinen näkemys, jossa kompromissin hieromista ja tahdonmuokkausta ei tunneta kyseisessä valmisteluprosessissa.<sup>481</sup> Tämä asettelu lienee osaltaan johtanut sii-

---

477 Kiviniemen (1996, 23) mukaan on kuitenkin syytä muistaa, että kaikki uudistukset eivät ole olleet samassa määrin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan valmistelussa. Uudistuspäätösten valmistelua on tapahtunut eri tahoilla eikä ministerivaliokunta merkittävydestään huolimatta ole kuitenkaan hallinnon uudistamisen valmistelun ainoa subjekti. Myös uudistusten poliittista ohjausta voi tapahtua muualla valtioneuvoston piirissä.

478 Kiviniemi (1996, 4)

479 Ks. myös Temmes ja Kiviniemi (1995, 53), joiden tutkimukseensa keräämä haastatteluaineisto viittaa tutkijoiden mukaan moniin ministerivaliokunnan sisäisiin ristiriitaisuuksiin hallinnon kehittämissäpolitiikassa.

480 Komiteamietintö (1992:33) sekä Komiteamietintö (1992:34)

481 Ks. esim. Pohjantammi (2008, 12). Numminen (1999, 73) toteaa, että ”yksittäisten selvitysmiesten käytöllä on haluttu nopeita ehdotuksia ja selväpiirteisiä ratkaisuu-

hen, että alue- ja maakuntahallintohankkeiden selvitysmiesten toiminta ei täysin miellyttänyt senhetkisiä päähallituspuolueita<sup>482</sup>. Aluehallinnon rakenneuudistusten tavoitteenasettelu oli muutenkin laajojen poliittisten keskustelujen kohteena erityisesti Ahon hallituskauden ensimmäisten vuosien aikana<sup>483</sup>.

Selvitysmies Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon uudistamiseksi olivat mullistavia – raportti tähtäsi muun muassa suurlääneihin sekä valtion aluehallinnon olennaiseen keventämiseen<sup>484</sup>. Tutkimushaastattelujen mukaan jotkut Hirvelän linjaukset aiheuttivat varsinkin päähallituspuolue Keskustassa voimakasta kritiikkiä<sup>485</sup>: *”Joitakin asioita, jotka olivat Kepulle epämieluisia, jotka sitten kääntyivät tavallaan erittäin voimakkaasti koko sitä Hirvelän selvitystä kohtaan, kyllä kai jäi ihan lopulliseenkin raporttiin”*. (virkamies) Tutkimusmateriaalin perusteella näyttää siltä, että Keskusta ei innostunut Hirvelän ”valtionhallintolähtöisistä” ehdotuksista, koska puolueen päällimmäisenä intressinä oli saada maakuntahallinnolle enemmän painoarvoa: *”Hirvelän paperi ei ottanut tuulta alleen hallituksen piirissä”*. (virkamies) Tässä lienee yksi keskeinen syy siihen, miksi ehdotukset johtivat ratkaisuihin vasta seuraavalla hallituskaudella Keskustan ollessa poliittisessa oppositiossa.

---

esityksiä usein hitaahkon komiteatyön ja epäselvien komiteaprosessien sijaan”. Temmeksen (2004) mukaan 1990-luvulla valtion komitealaitos menetti lähes kokonaan merkityksensä ministeriötason ad hoc -valmistelussa, kun tilalle tulivat ministeriöiden itsensä asettamat työryhmät ja selvityshenkilöt tai pitäytyminen normaaliin virkavalmisteluun. Temmes toteaa, että ”syynä on ollut manageriaalisen tehokkuuden tavoittelun lisäksi se, että näin ministeriöiden ei tarvitse viedä hankkeidensa valmistelua koskevia suunnitelmia liian aikaisin valtioneuvoston yhteiseen käsittelyyn”. Temmes kuitenkin arvioi, että ”valmistelu on saattanut kehittyä tehokkaammaksi ja järjestelyiltään joustavamaksi, mutta samalla sen laatutaso tai ainakin eri tahojen mahdollisuus osallistua siihen on saattanut heikentyä”.

482 haastattelumateriaalin mukaan

483 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 50)

484 ks. Komiteanmietintö (1992:33)

485 Hirvelä mainitsee raporttinsa esipuheessa (Komiteanmietintö 1992:33), että hänen tekemänsä ehdotukset vastaavat pitkälle ministeriöiden tai niiden aluehallintoyksiköiden näkemyksiä, vaikka erojakin on. Hirvelän mukaan erot johtuvat toimeksiantosta ja hallinnonalojen lähtökohdista kehittää omaa hallintoaan ja toimintaansa. Ehdotukset ovat tavoitetilän osalta osin pidemmälle meneviä kuin mitä hallinnonalat ovat halunneet tuoda esille.



*Hirvelän selvitysten osalta tuli ongelmaa, kun hän tavallaan sitoutumattomana virkamiehenä katsoi, että hänen täytyi esittää sellaisiakin asioita, jotka eivät olleet asettajan mieleen. (virkamies)*

*Kun selvitysmies laitetaan, siinä kai on tarkoitus tehdä objektiivinen ja omissa nimissään antaa – – Hirvelä piti päänsä, että ei kompromissia – – mutta ehkä jotain kompromissia teki. (virkamies)*

Selvitysmies Sipposen tehtävänä oli valmistella ehdotukset päähallituspuolue Keskustan ajaman maakuntahallinnon kehittämisen suhteen. Haastattelumateriaalin mukaan hallituskumppani Kokoomuksen riveissä tätä selvitystyötä seurattiin tarkoin – erään haastateltavan mukaan ”Sipposen persoona herätti nimenomaan Kokoomuksessa vastustusta ja kritiikkiä”. (virkamies) Sipposen esitykset maakuntahallinnosta toimivat keskeisenä pohjana maakuntien liittojen organisoituessa myöhemmin alueellisesta kehittämisestä vastaaviksi toimijoiksi. Sipposen ehdotuksessa mitä ilmeisimmin tavoiteltiin sellaista kompromissiratkaisua, jonka mahdollisimman monet, niin poliittiset kuin hallinnolliset tahot, voisivat hyväksyä<sup>486</sup>. Selvitysmiestyön ehdotukset eivät kuitenkaan toteutuneet siinä määrin. Kuten jo aiemmin tutkimuksessa on kuvattu, Sipposen johdolla valmisteltiin aluksi luonnos hallituksen esitykseksi maakuntahallinnon kokeilulainsiksi. Esitysluonnos kävi laajalla lausuntokierroksella, ja useissa lausunnoissa vastustettiin maakuntahallinnon kokeilemistä ehdottaen maakuntahallinnon järjestämistä pysyvästi. Selvitysmiehen johdolla valmisteltiin tämän jälkeen hallituksen esitys laiksi maakuntayhtymistä. Lakiehdotuksen mukaan maakunnallisen hallinnon järjestäminen maakuntayhtymänä olisi tehty mahdolliseksi.

Kesäkuussa 1993 hallitus antoi eduskunnalle esityksensä laiksi alueiden kehittämisestä<sup>487</sup>. Esitys pohjautui Sipposen selvitysmiestyöhön, mutta poikkesi siitä näkyvimmin maakuntayhtymälain säätämisen osalta. Hallituksen esitys oli enemmänkin ”tehtävälähtöinen”, kun Sipposen ehdotus perustui hallinnollisiin lähtökohtiin – esityksessä säädettiin aluekehitysviranomaisen tehtävien antamisesta maakuntien liitoille ilman että näiden asemaa oli ankkuroitu lainsäädäntöön<sup>488</sup>. Hallituksen esitys

486 ks. esim. Pribilla (2005, 22)

487 tark. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 99/1993)

488 Hallitus piti ilmeisesti erillistä lainsäädäntöä maakuntayhtymistä tarpeettomana, sillä useimmissa maakunnissa oli jo toiminnassa maakunnan liitto, joka vastasi kunta-

myös peilasi niitä linjauksia, joita valtioneuvosto oli tehnyt periaatepäätöksessään toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi.

Aluekehitystehtävien siirtoon johtanut kehitys oli haastattelumateriaalin mukaan saanut alkunsa jo vuosikymmeniä sitten väliportaanhallinnon järjestämiseen liittyvistä poliittisista keskusteluista, jotka liittyivät muun muassa vastuuseen alueellisesta suunnittelusta. Kysymys on ollut pohjimmiltaan aluehallinnon jakautumisesta valtiolliseen ja kunnalliseen puoleen, lääneihin ja maakuntiin. Toisaalta kysymys pohjautuu myös keskusteluihin aluehallintotason demokraattisuudesta. Ajatuksen aluekehitystehtävien siirrosta valtiolta kunnalliselle aluehallinnolle nähdään tutkimushaastatteluiden mukaan syntyneen alun perin 1980-luvun puolivälissä hallinnon hajauttamisen komiteassa<sup>489</sup>. 1990-luvun alkupuolella yhdeksi keskeiseksi tekijäksi muodostui myös häämöttävä jäsenyys Euroopan unionissa, jonka läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä. Toisekseen aluepolitiikassa omaksuttu ohjelmaperusteisuus heijasti myös omalta osaltaan integroitumista Eurooppaan<sup>490</sup>.

*Siinä taustallahan on 1970-luvun väliportaanhallinto -keskustelut, jossa on mietitty tätä ikuista kysymystä, että pitääkö Suomessa olla vaaleilla valittu väliportaan päätöksentekotaso. (virkamies)*

*Minun mielipide on se, että ajatus syntyi hallinnon hajauttamisen komiteassa – Holkerin hallitus ei lähtenyt sitä ajamaan, Ahon hallitus ajoi sen sitten. (virkamies)*

*[Sisäasiainministeriön] aluekehityspuolella leivottiin EU:n subsidiariteettiperiaatetta sisään – aluekehitysvastuu on annettu maakunnan liitoille sen takia, että se täyttäisi tällaisia niin sanottuja eurooppalaisia kriteereitä. (virkamies)*

Hallituksen esitystä käsiteltiin eduskunnassa syyskaudella 1993. Vaikka esityksellä oli laajaa poliittista kannatusta, eduskunnassa siitä käytiin vilpityhtymämuotoisena pitkälle Sipposen tarkoittamia maakuntayhtymiä, ks. Pribilla (2005, 28–29).

489 Ahonen ja Virta (1995, 30) kuitenkin huomauttavat, että Holkerin hallituksen tavoitteena oli vielä selkeästi lääninhallitusten kehittäminen ja lääninneuvottelukuntajärjestelmän kehittäminen demokraattisemmaksi. Tässä suhteessa Ahon hallituksessa tapahtui ”poliittinen täyskäännös” hallinnon kehittämislinjauksissa.

490 Valtiovarainministeriö (2008b, 46)

kasta keskustelua varsinaisissa käsittelyissä. Aluekehitystehtävien siirto sai aluksi eduskunnan hallintovaliokunnassa<sup>491</sup> jossakin määrin ristiriitaisen vastaanoton. Erään haastateltavan mukaan poliittiset näkemyserot päähallituspuolueiden Keskustan ja Kokoomuksen välillä olivat asiantuntija-kuulemisten jälkeen käydyissä keskusteluissa suurempia kuin Keskustan ja pääoppositiopoalue SDP:n välillä:

*Kokoomuksen puolelta nousi epäilyksiä siitä, että onko tämä lainsäädäntö nyt järkevä – toisaalta demarit, kun olivat oppositiossa, niin olivat vähän haluttomia tukemaan sitten hallituksen linjauksia – mutta hallintovaliokunnassa faktisesti demarit oli sillä kannalla, että aluekehitystehtävät täytyy siirtää maakuntien liitoille. (virkamies)*

*Minulla on se käsitys, että kokoomuksessa ei ollut laajempaa operaatiota sitä vastaan, koska siitä oli hallituksen esitys – mutta yksittäisiä näkemyksiä oli, että kaupunkikeskusten asemaa pitää vahvistaa eikä tämä maakunnan liitto tuo tässä suhteessa mitään uutta. (virkamies)*

Haastattelumateriaalin mukaan SDP:llä oli suhteellisen keskeinen rooli hallintovaliokunnassa poliittisesta oppositioasemastaan huolimatta. Loppujen lopuksi aluekehitystehtävien siirto sai sinettinsä juuri sosialidemokraattien tuella. Tähän tosin tarvittiin poliittista taktikointia, kuten eräs haastateltava totesi: ”*Se oli upea operaatio, kun se hoidettiin*”. (virkamies) Eräs virkamies kuvaa prosessin etenemistä hallinnollisen ja poliittisen areenan välillä seuraavasti korostaen SDP:n roolia hallituksen esityksen ”pelastajana”:

---

<sup>491</sup> Eduskunnan hallintovaliokunnan (HaV) tehtävänä on käsitellä valtion alue- ja paikallishallintoa sekä yleistä alue- ja rakennepoliitiikkaa. Hallintovaliokunnan nähdään olevan eräänlainen ”puoluepoliittiset rajat ylittävä kunta- ja aluepuolue”, joka on kunnallisen itsehallinnon ja tähän liittyvän kansanvaltaisen järjestelmän vahvistamisen kannalla. Valiokuntaan nähdään valikoituvan yleisestikin sellaisia ihmisiä, jotka edustavat tämänkaltaisia näkemyksiä. Eräs haastateltava kuvasi hallintovaliokunnan toimintaa tämän tutkimuksen aikarajauksen puitteissa tarkasteltavien hallintouudistusten osalta seuraavasti: ”*Hallintovaliokunta on toiminut hyvin yksituumaisesti tämäntyyppisissä asioissa riippumatta siitä, mikä on hallituskoalitio – – tässä on olleet kaikki päävaihtoehdot käytössä – – kaikki suurimmat puolueet ovat olleet hallituksessa – – suuret linjat eivät ole liikkuneet juuri mihinkään, suurissa linjoissa ei ole näkynyt puolueiden välisiä ristiriitoja – – onhan siellä joitakin yksityiskohtia*”. (virkamies)

*SM ei ollut saanut kaikkea sitä läpi hallituksen kautta, mitä he olisivat halunneet eli vielä enemmän vahvistaa maakunnan liittojen asemaa – – hallituksen puolelta, XX:n kautta, saatiin sellaiset pykälät, jotka vahvistivat edelleen maakunnan liittojen asemaa – – ne annettiin YY:lle, joka esitti ne ominansa ja sitten keskustalaiset yhtyivät niihin – – siinä syntyi tämä yhteisymmärrys – – ei ne pitkään sitten yksittäiset Kokoomuksen edustajatkaan hangoitelleet vastaan.*

*Tällä tavalla, kun demareille tarjottiin tiskin alta sankarintekijän rooli, ne saattoi siihen hyvin tulla mukaan – – ja sen jälkeen hallituksen rivitkin suoreni, kun löytyi tällainen yhtenäisyys Keskustan ja demareiden välillä.*

*Muistan, että ministeri Pekkarinen oli vähän aikaa hermostunut – – sanoin, että ei ole mitään hätää – – että SDP kyllä pelastaa hallituksen esityksen varmasti – – sehän meni sitten läpi. (virkamies)*

Hallintovaliokunnan löytäessä yhteisen kannan<sup>492</sup> se antoi marraskuun puolivälissä mietintönsä<sup>493</sup>, jossa lakiin ehdotettiin eräitä täydennyksiä ja korjauksia: ”Hallituksen esityksestä poiketen maakuntien liittojen asemaa vahvistettiin jossakin määrin hallintovaliokunnan mietinnön kautta”. (virkamies) Lain ensimmäinen käsittely herätti eduskunnassa laajaa mielenkiintoa – tämä näkyi muun muassa käytettyjen puheenvuorojen määrässä. Lyhyt toinen käsittely ei tuonut asiaan olennaisia käänteitä, ja käsittelyn lopuksi käydyissä äänestyksissä hallintovaliokunnan mietintö hyväksyttiin lähes sellaisenaan. Suuren valiokunnan vielä asetuttua tukemaan eduskunnan tekemiä päätöksiä laki hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä selvin numeroin 157–24.<sup>494</sup>

Eduskunnassa aluekehityslainsäädännön uudistamisen osalta vallitsi siis laaja konsensus. Uudistusta kannatti puolueena myös oppositiossa ollut SDP. Haastatteluiden mukaan jälkepäin on usein pohdittu sitä, miksi SDP meni uudistukseen mukaan, vaikka puolue on näyttäytynt perinteisesti enemmän ”valtion aluehallintopuolueena”, ja oli kaiken li-

492 Mietintöön sisältyi kuitenkin neljä vastalauseetta.

493 ks. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi alueiden kehittämiseksi ja saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain muuttamisesta (HaVM 20/1993)

494 ks. eduskunnan käsittelyvaiheista tarkemmin Pribilla (2005, 28–29)

säksi poliittisessa oppositiossa. Se siirtyi tässä suhteessa valtion aluehallintoa painottavasta linjasta hieman lähemmäksi demokraattisempaa aluehallintokäsitystä: ”SDP:ssäkin on voimia, jotka sinänsä kannattavat itsehallinnollisuuden kehittämistä ainakin jossain mittakaavoissa – en usko, että loppujen lopuksi mikään hirveä ongelma oli demarien kannalta tämä kuvio”. (virkamies)

Empiirisen materiaalin mukaan uudistushankkeessa keskeiseksi aktoriksi poliittisella areenalla nousi silloinen Halken puheenjohtaja, sisäministeri Pekkarinen: ”Se oli aika lailla Pekkarisen persoonaan kiinnittynyt asia – Pekkarinen selkeästi ajoi läpi sitä omaa linjaansa, ja tiesi, että minne haluaa mennä”. (virkamies) Haastattelujen mukaan hänen toiminnassaan näkyi vahvasti Keskustan intressit maakuntahallinnon vahvistamisessa. Keskusta päähallituspuolueena ajoi voimakkaasti kyseistä hanketta niin poliittisesti hallituksessa kuin myös ministeriön hallinnossa. Vaikka aluekehitystehtävien siirto sai lopulta laajan poliittisen kannatuksen, mielletään tämä hanke ennen kaikkea Keskustan hankkeena ja keskustalaisena linjanvetona: ”Poliittisessa katsannossa se oli aika paljon Keskustan hanke”. (virkamies) Joissakin kannanotoissa nähdään, että aluekehitystehtävien siirto maakunnan liitoille, ja tätä kautta maakunnan liittojen aseman vahvistaminen olisi ollut eräänlainen ”lohdutuspalkinto” Keskustalle maakuntahallintokokeilua koskeneen ehdotuksen kaatumisesta. Kun Kokoomus ei halunnut antaa maakunnille niin paljon valtaa kuin Keskusta olisi halunnut, päätettiin maakuntien liitoista tehdä välillisesti kansanvaltaisia. Kysymys oli siis jollakin tapaa ”osittaisratkaisusta”<sup>495</sup> maakuntahallintokysymykseen:

*Se istui ymmärtääkseni muidenkin puolueiden ajatusmaailmaan niiltä osin, mitkä liittyivät tulevaan EU-aluepolitiikkaan. (virkamies)*

*Tähän peruskysymykseen – oikeastaan otettiin semmoinen kanta, että ei meillä tehdä vaaleilla suoraan valittua maakuntatason, väliportaan tason päätöksenteko-organia. (virkamies)*

*Maakuntaitsehallintoa olisi ollut vaikeaa viedä erillisenä läpi – tuli ajatus siitä, että sen voisi laittaa tähän aluekehityslakiin osit-*

---

<sup>495</sup> Jäntti ym. (2010, 208) puhuvat vähittäisestä ja kokonaisvaltaisesta hallinnon uudistuksen strategioista.

*taisratkaisuna – – siinä vahvistettiin maakuntien liittojen asemaa.  
(virkamies)*

Hallinnon näkökulmasta aluekehitystehtävien siirtoon johtaneessa prosessissa keskeinen toimija oli sisäasiainministeriö, joka oli tuolloin hallinnollisessa vastuussa aluekehitysasioista: ”Se on hallinnut molempia toimintoja – sekä kunnallista puolta että lääninhallituksessa tapahtunutta suunnittelua”. (virkamies) Samoihin aikoihin, kun hallitus teki esityksen laiksi alueiden kehittämisestä, valtioneuvostossa tehtiin periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi<sup>496</sup>. Kuten jo aiemmin todettiin, aluehallinnon osalta periaatepäätöksessä keskeistä oli alueellisen kehittämisen päävastuun siirtäminen lääninhallituksilta maakunnan liitoille<sup>497</sup>. Hallituksen esityksellä ja valtioneuvoston periaatepäätöksellä oli keskeiset yhteydet myös hallinnollisen valmistelu-prosessien aikana:

*Valmistelu meni SM:ssä sillä tavalla, että kun oli itse asiassa muutenkin vireillä uuden aluekehityslain valmistelu, jolla toteutettiin maakunnallinen hallinto, sitä valmisteltiin rinnakkain tämän suuren periaatepäätöksen kanssa. (virkamies)*

Aluekehitystehtävien siirtoon liittyi puoluepoliittisia intressejä, jotka perustuivat maakuntien asemasta ja maakuntaitsehallinnosta vuosikymmenten ajan käytyyn keskusteluun. Sekä maakunnallisen itsehallinnon kannattajat että sen vastustajat katsoivat uudistushanketta omista lähtökohdistaan, mikä näkyi ennen kaikkea eduskunnassa pidetyissä puheenvuoroissa. Eduskunnassa esitettiin monenlaisia tulkintoja ja käsitteitä maakuntahallinnon statuksesta ”uutena hallintoportaana”. Muut keskusteluaiheet koskivat muun muassa maakunnan liittojen demokraattisuutta ja poliittista edustuksellisuutta sekä maakunnan ja läänin välisiä suhteita. Eduskunnassa esitettyjen erityisempien ”toivomusaloitteiden” perusteella eduskunnassa oli myös suurta halukkuutta kehittää aluehallintoa lisäämällä demokraattisen maakunnallisen päätöksenteon

<sup>496</sup> Ks. Valtiovarainministeriö (1993). Ministeriön ehdotuksen valmistuttua hallituksen esitykseksi järjestettiin vielä kuulemistilaisuus, jossa eri tahoilla oli mahdollisuus lausua kantansa ehdotuksen johdosta. Lisäksi maaherroille ja maakunnan liittojen johtajille annettiin tilaisuus antaa esityksestä lausuntonsa.

<sup>497</sup> ks. Valtiovarainministeriö (1993), myös Komiteamietintö (1994:17, 109)

osuutta. Tämä koski erityisesti Keskustan eduskuntaryhmää, mutta myös muiden puolueiden piirissä oli vastaavaa valmiutta. Puoluepoliittiset intressit näkyivät myös muutamissa puheenvuoroissa, joissa maakunnan liittojen roolin vahvistamisen epäiltiin olevan vain Keskustan vaikutusvaltaa pönkittävä hanke. Hallituksen esitys oli toisaalta muotoiltu hyvin käytännönläheiseksi eikä siinä viitattu esimerkiksi maakuntaitsehallinnon luomiseen. Esityksen taustalla ollut Sipposen ehdotus ”maakuntayhtymämallista” (jota aluekehityslainsäädännössä käytännössä sovellettiin) oli tarkoitettu korvaamaan Suomesta puuttuva maakunnallinen itsehallinto – samalla ehdotus oli selkeä kompromissi itsehallinnon ja virkamieshallinnon välillä.<sup>498</sup>

Ensimmäinen merkittävä Ahon hallituksen aikainen aluehallinnon uudistus toteutui vuoden 1994 alussa. Tällöin aluekehitystehtävät siirrettiin lääninhallituksilta maakuntien liitoille lailla alueiden kehittämistä<sup>499</sup>.

Myös toisen merkittävän Ahon hallituksen aikaisen aluehallinnon uudistuksen, vuonna 1995 toimintansa aloittaneiden alueellisten ympäristökeskusten, juuret näkyvät hallinnon hajauttamiskomitean työssä, selvitysmies Hirvelän raportissa<sup>500</sup> sekä vuoden 1993 valtioneuvoston periaatepäätöksessä<sup>501</sup>: ”*Filosofia on siellä 1980-luvulla, toteutus on 1990-luvulla – – hallinnon hajautuskomitea teki filosofiaa tälle ajattelulle ja Ahon hallitus toteutti sitä*”. (virkamies)

Ympäristöministeriö asetti heinäkuussa 1993 ympäristöhallinnon uudistamisprojektin luomaan yhteisiä toimintalinjoja toimivan ympäristöhallinnon toteuttamiseksi valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Projektille asetettiin johtoryhmä, jonka tehtävänä oli johtaa, ohjata ja yhteen sovittaa ympäristöhallinnon uudistusten valmistelua valtioneuvoston periaatepäätöksen ja siihen sisältyvän toteuttamisakataulun mukaisesti. Lisäksi johtoryhmän tehtävänä oli huolehtia uudistusten edellyttämästä yhteistyöstä muiden ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon kanssa. Johtoryhmä koostui ympäristöministeriön korkeimmista

<sup>498</sup> ks. tästä tarkemmin Pribilla (2005, 31–37)

<sup>499</sup> Ks. Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993). Toinen lain merkittävä ulottuvuus aluekehitystehtävien siirron lisäksi oli siirtyminen ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan.

<sup>500</sup> Hirvelän raportissa ehdotettiin perustettavaksi 5–6 ympäristökeskusta, ks. Komiteanmietintö (1992:33)

<sup>501</sup> Valtiovarainministeriö (1993)

virkamiehistä, vesi- ja ympäristöhallituksen sekä vesi- ja ympäristöpiirien edustajista, lääninhallitusten edustajista, maa- ja metsätalousministeriön sekä sisäasiainministeriön edustajasta, sekä Akavan, STTK:n ja VAL ry:n edustajista. Johtoryhmä kuuli valmistelun aikana useita keskus- ja aluehallinnon viranomaisia ja ulkopuolisia asiantuntijoita. Nimettyjen selvitysmiesten tehtäväksi tuli tehdä ehdotus johtoryhmälle muun muassa ympäristöhallinnon aluekeskusten perustamisesta sekä niiden tehtävistä ja organisoinnista.<sup>502</sup>

Uusien aluekeskusten perustamisen valmistelua varten ympäristöministeriö asetti kahdeksan aluetyöryhmää, jotka koostuivat lääninhallitusten sekä vesi- ja ympäristöpiirien edustajista. Työryhmien ensimmäisenä tehtävänä oli tehdä ehdotus uusien aluekeskusten aluejaoista, rajoista sekä toimipaikoista. Seuraavassa vaiheessa kolmetoista aluetyöryhmää sai tehtäväkseen tehdä ehdotuksen muun muassa aluekeskusten tehtävistä ja niiden hoidon järjestämisestä, erikoistumisesta sekä yhteistyöstä.<sup>503</sup> Kokonaisuudessaan ympäristöhallinnon uudistamisprojektin tuloksena oli useita kannanottoja ja linjauksia siitä, kuinka ympäristöhallinnon uudistus olisi toteutettava.

Alueellisten ympäristökeskuksien tehtävät olivat kuuluneet tähän asti lääninhallituksille. Ympäristöhallinnon tehtävien kokoaminen yhteen alueelliseen toimijaan herätti haastateltavien mukaan aluksi sekä myönteisiä että kielteisiä ajatuksia niin poliittisilla kuin hallinnollisilla foorumeilla: ”Siitä käytiin kenties enemmän keskustelua kuin mitä näistä muista”. (virkamies) Hanke koki vastustusta jo valmisteluvaiheessa. Uudistushankkeeseen kohdistuneet epäilykset liittyivät niin keskusten hallinnolliseen valtaan ja resursseihin kuin niiden ideologiseen pohjaan:

*Pelotti meitä ja pelotti monia muitakin, että siitä tulee vähän tällöinen yhden asian liike. (virkamies)*

*Vaikea kuvitella, että jos ne olisivat jääneet lääninhallituksen yhteyteen, että ne olisivat ikinä saaneet tällöisiä resursseja käyttöön. (virkamies)*

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi valmistui kesäkuussa 1994. Hallitus esitti kolmetoista

<sup>502</sup> ks. tark. Haveri (1997, 97–98)

<sup>503</sup> ks. tark. valmisteluprosessin organisoinnista Haveri (1997, 98)



ympäristökeskuksen aluejakoa, joka ”perustuisi maakuntajakoon vähäisin poikkeuksin, jotka perustuvat erityisiin toiminnallisiin syihin”<sup>504</sup>. Eduskunnan ympäristövaliokunta puolsi mietinnössään hallituksen esitystä vähäisin muutoksin huomauttamalla kuitenkin, hallintovaliokunnan lausuntoa mukailleen, uudistuksen vahvistavan suppea-alaista sektorihallintoa ja siten mahdollisesti jopa hankaloittavan eri hallinnonalojen välisten asioiden integroimista päätöksenteossa. Erilliset ympäristökeskukset olisivat siis näin ristiriidassa hallituksen asettaman aluehallinnon kokoamistavoitteen kanssa.<sup>505</sup> Alueellisten ympäristökeskusten irrottaminen itsenäisiksi yksiköiksi viittasi Temmeksen ja Kiviniemen<sup>506</sup> mukaan siihen, että aluehallinnossa oli hallinnon yksinkertaistamispainneiden vastapainona paineita lisätä erillisten aluehallintoyksiköiden lukumäärää. Niemi-lilahti ym.<sup>507</sup> näkevät uudistuksen taustalla heijastuneen käsityksen ympäristöasioiden hoitamisen hajanaisuudesta. Uudistuksen lähtökohdiksi tutkijat mainitsevat ympäristöasioiden hoidon tehostamisen sekä samalla keskus- ja aluehallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamisen. Lisäksi uudistukseen sisältyi heidän mukaansa käsitys ympäristöhallinnon tehtävien terävöittämisen tarpeesta.

Hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa ympäristövaliokunnan ehdottamin muutoksin loppuvuodesta 1994 suoraan ilman keskustelua tai äänestyksiä, ja kolmentoista alueellisen ympäristökeskuksen aluejako vahvistettiin vuoden 1995 helmikuun viimeisenä päivänä tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä<sup>508</sup>. Uusi ympäristöhallintolainsäädäntö<sup>509</sup> astui voimaan seuraavana päivänä eli maaliskuun alussa.<sup>510</sup> Haastattelumateriaalin mukaan ympäristökeskusten perustaminen ei ollut loppujen lopuksi poliittisesti vaikea kohde, vaikka joissakin puolueissa pelättiin ”yhden asian liikkeen” vahvaa profiloitumista: ”*Epäilyksiä oli erityisesti Keskustan piirissä – ja pelkoa juuri siitä, että luonnonsuojelijat saavat liian suuren vallan – mutta monet muutkin kuin keskustalaiset...*” (virkamies) Vastustus ei

504 ks. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/1994)

505 ks. Pribilla (2005, 26–27)

506 Temmes & Kiviniemi (1997, 51)

507 Niemi-lilahti ym. (2002, 12)

508 Valtioneuvoston päätös alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajoista ja toimipaikoista (VNP 246/1995)

509 Laki ympäristöhallinnosta (55/1995)

510 Pribilla (2005, 27)

ollut siis peräisin puolueideologisista eroista. Toisaalta ympäristöasioihin liittyvät kysymykset olivat jo eri puolueiden intresseissä noususuhdanteessa. Myös haastattelumateriaalista nousee esiin puolueiden kasvanut kiinnostus ympäristöasioita kohtaan sekä ympäristökeskusten perustamisessa löytynyt yhteinen linjaus politiikan ja hallinnon välillä:

*Poliittista harrastusta on ollut sitten useammassa eri puolueessa – – jopa niin, että eri puolueet vihertävät sillä tavalla, että ne vihertävät Vihreät pois poliittisesta kentästä. (virkamies)*

*Minusta tässä on hyvin vahvasti poliittisten päättäjiä ja sitten virkamieslinjan ympäristönsuojeluun ymmärtäväisesti suhtautuvien henkilöiden yhteistyön tuloksena syntynyt ratkaisu. (virkamies)*

Haastattelumateriaali nostaa kuitenkin esiin myös politiikan ja hallinnon intressejä, jotka näyttäytyivät ympäristökeskusten perustamiseen johtaneessa poliittisessa prosessissa. Poliittinen vääntö liittyi toisaalta ympäristöhallinnon omiin vahvoihin pyrkimyksiin sekä toisaalta Keskustan ja Kokoomuksen välisiin intressiristiriitoihin aluehallinnon kehittämisessä. Seuraavat sitaatit viittaavat siihen, että Ahon hallituksen aikaiset aluehallintouudistukset olisi niputettu keskenään sekä hallinnolliseksi että poliittiseksi paketiksi:

*Se tuli sitten osaksi sitä pakettia, josta ympäristöministeri piti erittäin tiukasti kiinni – – hän oli Halken jäsen, ja uhkasi heittäytyä hankalaksi koko paketin osalta, jos sitä hänen osiotansa ei viedä niin kuin hän on sen ehdottanut. (virkamies)*

*Kokoomus taipui aluekehitystehtävien siirtoon, kun se sai ympäristökeskukset samaan aikaan. (poliitikko)*

*On esitetty, että ympäristökeskusten perustaminen pääsi tapahtumaan ikään kuin vähän vahingossa ilman kokonaistarkastelua. (poliitikko)*

Alueellisten ympäristökeskusten perustamista myös lobattiin monesta suunnasta – ensinnäkin ympäristöministeriö oli keskeisesti ajamassa itselleen vahvaa alueellista toimijaa: ”On ymmärrettävää, että ministeriö ajoi sitä voimakkaasti”. (virkamies) Haastattelumateriaali nostaa esiin kyseisen hallinnonalan vahvan sektoroitumispyrkimyksen: ”Suotuisien täh-

*tien alla suuressa innostuksessa koettiin, että paras mahdollinen tapa on, että itsenäistetään nämä ympäristöön liittyvät kysymykset – perustetaan oma aluehallinto”.* (virkamies) Tämän lisäksi myös ympäristöjärjestöjen rooli lobbaajina huomioitiin uudistamistoimintaan vaikuttaneena tekijänä.

1990-luvun aluehallintouudistusten ensimmäisen vaiheen osalta voidaan yhteenvedona todeta, että selvitysmiesten Hirvelän ja Sipposen linjaukset olivat, vaikkakin muunnettuina, keskeisessä asemassa Ahon hallituksen tekemissä aluehallintoratkaisuissa. Aluekehitystehtävien siirto oli Sipposen raportin keskeisimpiä ehdotuksia, ja alueellisen ympäristöhallinnon luominen puolestaan Hirvelän raportin yhtenä valtion aluehallinnon uudistamislinjauksena. Poliittisesti haastavin aluehallinnon kehittämisen kohde oli Ahon hallituksessa maakuntahallinto, jonka kokonaisvaltaisempi uudistaminen tyrehtyi päähallituspuolueiden välisiin intressiristiriitoihin. Suuremmat valtion aluehallinnon uudistukset ajoituivat puolestaan seuraavan hallituksen aikakaudelle.

Yksi keskeinen aluehallintouudistusten ensimmäisen vaiheen tulos oli myös lääninhallitusten toimintojen väheneminen aluekehitystehtävien sekä ympäristöhallinnon tehtävien poistuttua. Tämä tarkoitti lääninhallitusten profiilin muuttumista. Oli myös selvää, että lääninhallinnon tulevaisuudesta, tarpeellisuudesta sekä tarkoituksesta alettiin keskustella yhä enemmän niin poliittisilla kuin hallinnollisilla foorumeilla mielipiteiden jakautuessa. Esiin nousi muun muassa ajatuksia läänien vähentämisestä jyrkimpien poliittisten kannanottojen koskiessa koko lääni-instituution purkamista. Pääsääntöisesti lääneillä nähtiin kuitenkin olevan edelleen merkittävä roolinsa aluehallinnossa, toimintojen karsimisesta huolimatta.

## 1.2 Uudistusten toinen vaihe 1995–1997

Vuoden 1995 eduskuntavaalien jälkeen muotoutuneessa uudessa ”poliittisessa järjestyksessä” Keskusta jäi oppositioon, ja uuden hallitusrungon muodostivat päähallituspuolueena SDP sekä toisena suurena puolueena Kokoomus. Muut hallituspuolueet olivat Vihreät, RKP ja Vasemmistoliitto<sup>511</sup>.

---

<sup>511</sup> Paavo Lipposen I hallitus sai viiden puolueen koalitiohallituksena lisänimen ”sateenkaarihallitus”.

Pääministeri Lipposen I hallitukseen (1995–1999) nimitettiin hallintoministeriksi SDP:n Jouni Backman, jonka toimenkuvaan kuuluivat hallinto-, kunta- ja aluekehitysosaston asiat sisäasiainministeriössä<sup>512</sup>. Hallituksen kollegiaalisena toimijana hallinnon kehittämisessä oli hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä<sup>513</sup>. Temmeksen ja Kiviniemen<sup>514</sup> mukaan hallitukseen erikseen nimitetyn hallintoministerin rooli ministerityöryhmän puheenjohtajana korostui ja suuntasi ryhmän otetta uudistusten tavoitteita ja uudistusstrategioita koskevaan työhön. Samalla virkamiesten panos vähentyi olennaisesti työryhmän toiminnan yhteydessä<sup>515</sup>. Myös haastatteluaineistosta nousee selkeitä viitteitä siihen, että ministeri Backman käytti vahvaa poliittista johtajuutta hallinnon kehittämistä koskevissa kysymyksissä. Eri näkemysten mukaan hänen edustamansa sosialidemokraattisen puolueen intressit aluehallinnon uudistamisen suunnista vaikuttivat ministerityöryhmän toimintaan sekä näkyivät keskeisesti myös ministeriön sisällä:

*Backman, toisin kuin muut ministerit, pisti keskeiset valmistelijat aisoihin näissä asioissa. (virkamies)*

*Oli selvä näkemys siitä, että mihin suuntaan mennään, ja hän piti siitä melko voimakkaasti kiinni – joka tuli mielenkiintoisella tavalla näkyviin ministeriön sisälläkin. (virkamies)*

Aluehallinto 2000 -hanke asetettiin Lipposen hallituksessa syksyllä 1995. Kokonaishanketta johti hallintoministeri Backman, ja hankkeessa toi-

512 Backman toimi samanaikaisesti ministerinä myös valtiovarainministeriössä.

513 1990-luvun loppupuolella ”ylimääräisistä” ministerivaliokunnista (ts. niistä valiokunnista, jotka eivät ole lakisääteisiä, vakinaisia valiokuntia) ryhdyttiin käyttämään nimitystä ”ministerityöryhmä” erotukseksi lakimääräisistä ministerivaliokunnista. Ministerivaliokunniksi on julkisuudessa ja yleiskielessä saatettu kutsua myös tilapäisiä ministeriryhmiä, joita pääministeri on määrännyt kiireellisissä tai vaikeissa tapauksissa. (Numminen 1999, 65) Hallinnon kehittämisasioista vastaava ministerityöryhmä on toiminut Lipposen I hallituksen jälkeen myös sitä seuraavissa hallituksissa eli Lipponen II 1999–2003, Järteenmäki/Vanhanen I 2003–2007 sekä Vanhanen II 2007– (vaalikauden lopulla Kiviniemen hallitus) nimen ollessa ”Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä”. Ministerityöryhmän tehtävänä on linjata hallinto- ja aluepolitiikkaa sekä käynnistää, ohjata, yhteen sovittaa ja seurata hallinto- ja aluepoliittisia hankkeita ja toimenpiteitä. Ministeriryhmä käsittelee valmistavasti valtioneuvostoa varten hallinto- tai aluepoliittisesti merkittävät säädös- ja päätösehdotukset. (ks. esim. Valtioneuvosto 2010)

514 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 123)

515 ks. myös Kiviniemi (1996)

mijoina olivat ohjausryhmä, kaksi valmisteluryhmää, projektipäällikkö, kehittämisspäällikkö sekä muu valmisteluhenkilöstö. Sisäasiainministeriö asetti ryhmät valtioneuvoston määräyksen mukaisesti. Ohjausryhmä käsitteli hanketta koskevat linjaukset ja muut sitä koskevat keskeiset kannanotot. Ryhmän puheenjohtajana toimi hallintoministeri. Ohjausryhmässä oli poliittista edustusta silloisista hallituspuolueista (yhteensä viisi kansanedustaja) sekä virkamiesedustusta sisäasiain-, valtiovarain-, maa- ja metsätalous-, kauppa- ja teollisuus- sekä työministeriöstä. Heidän lisäksi ohjausryhmässä oli myös muita jäseniä, muun muassa silloinen sitoutumaton maa- ja metsätalousministeri, yksi maaherra sekä Suomen Kuntaliiton edustaja. Hankkeen valmisteluryhminä toimivat läänin- ja piirihallintoryhmä sekä elinkeinopiiriryhmä, joista ensimmäinen valmisteli pääasiassa hallinto-, tuki- ja turvallisuustehtävien kokoamista lääninhallitukseen. Jälkimmäinen valmisteli ehdotuksen elinkeinotukitehtävien kokoamisesta yhteen alueorganisaatioon.<sup>516</sup> Erään haastateltavan mukaan hankkeen organisoinnissa näkyi myös puoluepoliittiset painotukset: *”Aluehallinto 2000 -työryhmässä edustus painottui eri ministeriöihin ja oli kohtalaisen laaja, mutta painotus SDP:hen oli selvä”*. (poliitikko)

Aluehallinto 2000 -hankkeen lähtökohdat perustuivat Lipposen I hallituksen ohjelmassa<sup>517</sup> julkisen hallinnon ja erityisesti aluehallinnon kehittämiseksi asetettuihin tavoitteisiin. Suurlääniuudistuksen lähtökohdat olivat haastattelumateriaalin mukaan peräisin jo pidemmältä ajalta – toisaalta 1990-luvun maakuntahallintouudistuksessa sekä toisaalta siinä kehityskaaressa, jossa lääninhallitusten toimia oli jo hajautettu ja karsittu huomattavasti (esimerkiksi aluekehitystehtävien siirto maakunnan liitoille sekä ympäristökeskusten perustaminen) pyrkimyksenä keventää niiden organisaatiota. Lääninhallitusten tehtävien vähentyessä ja muuttuessa nähtiin, että hallinto-, valvonta-, turvallisuus- ja johtotehtävät hoituvat kevyemmällä koneistolla ja pienemmillä resursseilla. Myös läänien ohjaus- ja valvontatehtävät suhteessa kuntiin olivat vähentyneet selkeästi, ja lääninhallitusten rooli tässä suhteessa kuntiin oli muuttunut. Samalla lääninhallinnon status oli muuttumassa yhä selvemmin keskushallinto-lähtöiseksi.<sup>518</sup>

---

516 ks. tark. Komiteanmietintö (1996:7, 2–5) sekä Komiteanmietintö (1997:2, 3–6)

517 ks. Hallitusohjelma (1995)

518 ks. myös Komiteanmietintö (1996:7) sekä Komiteanmietintö (1997:2)

*Kun sanottiin ”A” eli tehtiin tämä maakuntahallintouudistus niin piti sanoa myös ”B” eli selkeyttää lääniä – ne muodostivat sitten jonkinlaisen loogisen kokonaisuuden. (virkamies)<sup>519</sup>*

*Kun lääninhallitukselta vietiin tehtäviä, niin heräsi tietysti kysymys siitä, että tarvitaanko niitä lääninhallituksia niin paljon – ja varsinakin sitten, kun tätä alueorganisaatiota alettiin TE-keskusten ja ympäristökeskusten osalta viemään eteenpäin. (virkamies)*

Suurlääni uudistukseen sekä lääninhallitusten muuttuvaan toimenkuvaan liittyviä alustavia linjauksia oli jo tehty edellisen hallituksen aikana, niin selvitysmies Hirvelän raportissa vuodelta 1992 kuin valtioneuvoston vuonna 1993 tekemässä periaatepäätöksessä toimenpiteistä keskuhallinnon ja aluehallinnon uudistamisesta. Kuten aiemmin jo esitettiin, sisäasiainministeriön syyskuussa 1993 asettaman lääninhallintohankkeen tehtävänä oli uudistaa lääninhallituksen tehtäviä lähtökohtana olleen valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Periaatepäätöksessä keskeinen lääninhallituksia koskeva kehittämisenäkemys oli se, että lääninhallituksia kehitetään yleishallintoviranomaisina. Lääninhallintohankkeen loppuraportissa<sup>520</sup> ei otettu kantaa läänijaon muuttamiseen – sitä tosin ei edellytetty hankkeen toimeksiannossakaan<sup>521</sup>. Erään virkamiehen mukaan ”suurlääni perustaminen ei oikein saanut siinä vaiheessa kannatusta – se aiheutti vähän hämillään oloa lähinnä”. (virkamies) Eräiden arvioiden mukaan Lipposen hallitus hyödynsi myöhemmin pitkälti Ahon hallituksen aikana esitettyjä linjauksia<sup>522</sup>, jotka eivät silloiselle hallitukselle kelvanneet.

*Tämän [suurlääni uudistuksen] luonnetta ja asemaa eri vaiheissa monella tavalla on ymmärretty väärin – lääninhallinnon osaltahan oli isommat asiat tehty siinä vaiheessa, kun tämä tehtiin – tämä oli seurausta niistä – juuri vuosina 1993–1997 lääninhallinnon tehtäviä ja toimivaltaa rajusti karsittiin – lopulliset linjaukset pääsi*

---

519 Ks. myös esim. Hyryläinen (1999, 157), joka toteaa maakuntahallinnon järjestämisen keskeisenä seurauksena olleen sen, että myös valtion aluehallinto on ollut järjestettävä uusiksi.

520 Sisäasiainministeriö (1995b)

521 Pribilla (1995, 28)

522 erityisesti selvitysmies Hirvelän raportti (Komiteanmietintö 1992:33)

*oikein vauhtiin siitä Ahon hallituksen 1993 kesäkuun suuresta periaatepäätöksestä. (virkamies)*

Lääninhallinnon uusi rooli oli siis toimia yhä selkeämmin valtion yleishallintoviranomaisena ja keskushallinnon edustajana alueellaan hoitaen muun muassa valvonta-, hallinto- ja turvallisuusasioiden johtotehtäviä. Lääninhallituksista tuli näin entistä selkeämmin ”*keskushallinnon eteen-työnnetty jatke*” (virkamies), jonka monitorointitehtävä oli oleellinen. Nämä ajatukset näkyivät myös Lipposen I hallituksen ohjelmassa<sup>523</sup>. Hallituksen tavoitteena oli ohjelman mukaan ”luoda tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen, alueiden omaleimaisuuden huomioonottava aluehallinto”. Tähän päästäisiin ”selkeyttämällä lääninhallitusten, piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen toimialueita ja tehtäviä”. Samalla poistettaisiin päällekkäisyyksiä, ja organisaatioiden määrää vähennettäisiin tuntuvasti.

Suurlääni uudistuksen keskeisinä toimijaorganisaattoreina olivat sisäasiainministeriö, hallitus ja yksittäisenä poliittisena toimijana hallintoministeri Backman. Haastattelumateriaalin mukaan suurlääni uudistuksen poliittinen voima kulminoitui päähallituspuolue SDP:hen. Suurlääni uudistus korreloi myös SDP:n esittämiin linjauksiin hallinnosta ja aluehallinnosta. Puolueen agendalla oli muun muassa keventää ja yksinkertaistaa aluehallinnon päätöksenteko- ja hallintojärjestelmää. Se halusi ohjelmissaan siirtää päätösvaltaa niin, että aluehallintoa supistetaan samalla, kun kuntien valta vahvistuu.<sup>524</sup> Lipposen I hallituksessa toisena suurena puolueena olleen Kokoomuksen intressit myötäilivät aluehallinnon supistamista kunnallisen itsehallinnon vahvistumiseksi<sup>525</sup>. Pääperiaatteiksi hallintoa uudistettaessa nähtiin valtionhallinnon rationalisointi ja toimintojen tehostuminen. Yhdeksi toimenpiteeksi nimettiin juuri läänijaon muuttaminen.<sup>526</sup>

*Suurlääni uudistuksen keskeinen voima oli SM:ssä – – uskon, että ministeri Backman on tässä kyllä tehnyt varsin ison työn, että on päästy liikkeelle, ja otettu tämä asia hallitusohjelmaan, ja sitten lähdetty sitä kehittelemään. (virkamies)*

523 ks. Hallitusohjelma (1995)

524 ks. esim. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp. (1996)

525 ks. esim. Kansallinen Kokoomus rp. (1997)

526 Kansallinen Kokoomus rp. (1998)

*Päätökset kai tehtiin viime kädessä hallituksen sisäpiirissä näistä uudistuslinjauksista – – siellähän väännettiin aika kovastikin kättä. (virkamies)*

Aluehallinto 2000 -hankkeen mietintöihin perustunut hallituksen esitys valtion aluehallinnon uudistamiseksi<sup>527</sup> annettiin eduskunnalle lokakuussa 1996. Uudistus puhutti eduskuntaa, joka ”jakaantui kahtia” puolue-rajosta riippumatta suurläänien kannattajiin ja vastustajiin. Keskusteluja käytiin monista kysymyksistä pääosin hallinnon järjestämisen ja talouden näkökulmista, muun muassa lääninhallitusten muuttuneesta toiminnallisesta roolista, lääninhallinnon mielekkästä aluerakenteesta sekä uudistuksen kustannussäästöistä. Suurimmat kiistat uudistushankkeessa koskivat juuri läänien määrän vähentämistä – esimerkiksi jo uudistuvaa lääninhallintoa käsittelevässä komiteamietinnössä<sup>528</sup> neljä hankkeen ohjausryhmän jäsentä jätti eriävät mielipiteensä koskien pääasiassa läänijaon muutosta.

Eduskunnan hallintovaliokunnassa kaikki isot puolue ryhmät jakautuivat suurläänikysymyksessä enemmistön ollessa sillä kannalla, että uudistusta ei pidä toteuttaa: ”*Hallintovaliokunta asettui hallituksen esitystä vastaan kutakuinkin selkein numeroin*”. (virkamies) Valiokunnassa keskusteltiin muun muassa läänien lopullisesta määrästä, toimivasta aluerakenteesta sekä uudistuksen taloudellisista säästöistä. Hallintovaliokunnan lausuntoon<sup>529</sup> sisältyi myös vastalauseita, joissa kannatettiin hallituksen esitystä suurlääneistä. Eduskunnan äänestyksissä aluehallintouudistus meni hallituksen esityksen ehdottamalla tavalla, mutta silloinkin sekä hallitus- että oppositiopuolueiden rivit hajosivat selvästi<sup>530</sup>. Valiokuntakierroksen jälkeen esityksen tultua uudelleen eduskuntaan<sup>531</sup> se hyväksyttiin toisessa käsittelyssä täpärästi äänin 101–95. Suuren valiokunnan asetuttua tukemaan niukasti eduskunnan tekemää päätöstä esitys meni kolmannessa käsittelyssä lopullisesti läpi äänin 102–92.<sup>532</sup> Äänten

527 tark. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996)

528 ks. Komiteamietintö (1996:7, liitteet)

529 ks. Hallintovaliokunnan mietintö 25 koskien hallituksen esitystä valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HaVM 25/1996)

530 ks. äänten jakautumisesta puolueittain Pribilla (2005, 68)

531 hallintovaliokunnan mietintöön sisältyneen vastalauseen mukaisesti

532 ks. suurlääni uudistuksen äänestysvaiheista esim. Pribilla (2005, 46–47)



liikkumavara ei ollut siis kovin suuri näissä äänestyksissä. Erään haastateltavan mukaan muutamat oppositiopuolue Keskustan edustajat olivat lopulta ratkaisevassa asemassa uudistuksen toteutumisessa:

*Äänestystulosohan oli itse asiassa aika tiukka – – muistan sen hyvin, kun meillä sattui olemaan ministeriön pikkujoulut, jolloin eduskunnassa äänestettiin – – ministeri esikuntineen tuli hiukan myöhässä juhliin, ja näki sitten heti ilmeestä, että oli voittanut niukasti. (virkamies)*

*Niitähän loikkasi hallituksen rintamasta niin paljon, että – – keskustalaisia äänesti hallituksen mukana, ja pelastivat siis hallituksen esityksen. (virkamies)*

Keskustapuolue oli siis poliittisessa oppositiossa tehtäessä päätöstä suurlääneistä. Puolueena se vastusti ohjelmalinjauksissaan suurläänihanketta<sup>533</sup> arvostellen myöhemmin myös koko Aluehallinto 2000 -uudistuksen epäonnistuneeksi. Vastustus ja kritiikki nähtiin luonteeltaan paljolti oppositiopolitiikaksi: ”Keskusta meni puolueena oppositioon lääninhallitusten aseman muuttamisesta – – se meni oppositiopoliittikan piikkiin”. (poliitikko) Keskusta oli linjannut edellisellä hallituskaudella lääninhallinnon supistamisen puolesta, ja Ahon hallituksen aikana toteutuneet aluekehitystehtävien siirtyminen maakuntien liitoille sekä ympäristökeskusten perustaminen vähensivät selkeästi lääninhallinnon tehtäviä. Lisäksi Keskusta linjasi heti Aluehallinto 2000 -hankkeen jälkimainingeissa, että lääninhallinto olisi purettava ja välttämättömät valtion alueelliset tehtävät olisi siirrettävä maakuntapohjaisille aluehallintoyksiköille: ”Keskustan linjaanhan olisi oikeastaan kuulunut kannattaa tätä uudistusta – – mutta tästä nähtiin nyt arvatenkin sopivaksi tehdä sellainen poliittinen kysymys”. (virkamies)

*Kun lääninhallitusten aseman alasajo ylipäätään toteutettiin, uudistus suhteessa maakuntahallintoon, siinä näkyi Keskustapuolueen kädenjälki – – se halusi ajaa läänit alas ja nostaa maakuntahallinnon tilalle. (poliitikko)*

*Keskusta halusi jättää lääninhallitusten määrän ennalleen mielestäni ihan poliittisista syistä – – se oli jo pudottanut lääninhallitusten tehtäviä aluekehitysvastuun siirrolla. (poliitikko)*

---

533 ks. esim. Suomen Keskusta rp. (1996b)

*Kyllä se [suurlääni uudistus] oli Keskustapuolueenkin tavoitteena – siinä pääällimmäiseksi haasteeksi tuli se, että kun Lipposen hallitus argumentoi – ei ole luonteavaa, että oppositio kehuu hallitusta. (virkamies)*

Poliittisten tekijöiden lisäksi haastatteluista nousee esiin varsin erilaisia näkemyksiä suurlääni uudistukseen keskeisesti liittyneistä intresseistä. Vahvana tekijänä profiloituivat hallinnon omat intressit ja näkökulmat eli ”teknokraattiset lähtökohdat”. Muina merkittävänä tekijöinä nähtiin hallituksen vahvan otteen lisäksi lääninhallinnon henkilöstönäkökulma sekä vanhojen läänien identiteetti taistelu eli alueellisen identiteetin näkökulma.

*Taistelut käytiin SM:n ja lääninhallitusten henkilökuntaa edustavien ammattiyhdistysjärjestöjen putiikkien kanssa. (virkamies)*

*Siinähan taistelu tuli siitä, että muutamat läänit kävivät loppuun asti tämmöistä viivytyssamppailua – se oli tämmöinen identiteettikysymys tämä poliittinen kiistely. (virkamies)*

*Miksi siitä tuli sitten niin suuri poliittinen kysymys? Maaherrat käynnistivät valtavan offensiivin siinä – käyttivät sitten myös kaikki poliittiset kanavansa, joita niillä oli, lääninjaon muutosta vastaan. (virkamies)*

Hallituksen vahvaa otetta suurlääni uudistuksen puolesta osoittanee sekin, että se ei virallisesti selvittänyt muita vaihtoehtoja kuin viiden suurläänin mallin. Hallitusta arvosteltiin poliittisilla foorumeilla erityisesti siitä, että se oli ”asettanut ensin lopputuloksen eli viisi suurlääniä, ja tämän jälkeen keksittiin ne perustelut, jolla tähän lopputulokseen voidaan päästä”<sup>534</sup>. Tutkimushaastatteluista nousee kuitenkin esiin kommentteja, joiden mukaan viiden suurläänin malli ei ollut sinällään ainoa vaihtoehto: ”Tämä 5+1 lääniiä ei ollut ihan selvä – vielä keskusteltiin, että olisiko se 6+1 – kun se sitten ajautui näin”. (virkamies) Jossakin vaiheessa hallituksessa oli esillä myös Pohjois-Suomen läänin perustaminen Oulun ja Lapin läänit yhdistämällä, jolloin kokonaisajatus läänijärjestelmässä olisi ollut yhtenäinen Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen läänien kanssa. Tämä

---

534 ks. Pribilla (2005, 55–56)

hanke ei kuitenkaan edistynyt hallituksen neuvotteluja pidemmälle: ”*Se oli täysin matemaattinen juttu – jos Lapin ja Oulun läänejä olisi yritetty lopettaa, niin se uudistus ei olisi mennyt läpi ollenkaan – ne laski tasan tarkkaan kansanedustajia!*”. (poliitikko) RKP:n ryhmä teki puolestaan virallisesti erillisen lakialoitteen lääninhallituslaiksi<sup>535</sup>, jossa ehdotettiin Suomen jakamista seitsemään mantereen lääniin sekä Ahvenanmaan lääniin. Taustalla oli huoli uuden Länsi-Suomen läänin perustamisesta, ja tämän myötä ruotsinkielisten palveluiden saamisesta. Ryhmällä oli päämääränä säilyttää vanha Vaasan lääni.

Suurlääniuudistuksen poliittisissa keskusteluissa nähty argumentaatio oli osittain peräisin Keskustan sekä SDP:n ja Kokoomuksen välisistä ideologisista erimielisyyksistä aluehallinnon uudistamisen suhteen. Vanhoilla vastakkainasetteluilla ei kuitenkaan ollut loppujen lopuksi keskeistä sijaa suurlääneistä päätettäessä, ja kysymystä ei juurikaan kytkeyty esimerkiksi maakuntaitsehallinnon kysymyksen kanssa. Maakuntakysymys tuli selkeimmin esiin keskusteluissa ”maakuntaläänien” mallista eli vaihtoehdosta, jossa lääninhallinto ja maakuntahallinto kytkettäisiin aluepohjiltaan toisiinsa – toisaalta tässäkin kysymyksessä sekä kannattajia että vastustajia löytyi niin SDP:n kuin Kokoomuksen riveistä. Ideologisten perusteiden sijaan poliittisten ristiriitojen takana näyttävätkin olleen ”yleispoliittiset perusteet” sekä poliitikkojen henkilökohtaiset ja alueelliset intressit. Lääniuudistuksen nähdään haastattelumateriaalissa olleen loppujen lopuksi vähillä puolueideologisilla erimielisyyksillä hyväksytty uudistus. Siitä ei voida kuitenkaan puhua missään tapauksessa poliittisesti yksimielisenä ratkaisuna jo tiukkojen eduskuntaäänestysten sekä hallintovaliokunnan sisäisten erimielisyyksien perusteella. Seuraavissa, haastatteluista peräisin olevissa sitaateissa korostuvat ei-puolueideologiset perusteet:

*Lääninhallinto ajettiin alas pitkälti – se oli hyväksyttyä politiikkaa aika paljon kaikkien puolueiden suhteen. (poliitikko)*

*Ei tämä nyt ollut mikään suuren luokan poliittinen kysymys – eikä varsinkaan mikään puolueideologinen kysymys – se vaikutti aika kypsaltä hankkeelta. (virkamies)*

*Jostainhan pitää sitä politiikkaa tehdä – siellä ei sitten sillä syysistuntokaudella 1996, jolloin tämä käsiteltiin eduskunnassa, ilmei-*

---

535 ks. Lakialoite lääninhallituslaiksi (55/1996)

*sesti ollut parempiakaan aiheita – – tämä nousi arvoon arvaamattomaan. (virkamies)*

*Se oli tämmöinen yleispoliittinen kysymys plus sitten, että siinä oli tämä ankara lobbaus, joka siinä oli – – ja varmaan siellä sitten erilaisista yksittäisistä syistä oli lääninhallinnon kannattajia. (virkamies)*

Hallituksen esityksessä suurlääni uudistus sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen olivat yhtenäistä lakipakettia, jonka eduskunta joko hyväksyisi tai hylkäisi kokonaisuutena. Näin hallitus sitoi suurläanit ja TE-keskukset toisiinsa poliittiseksi pakettiratkaisuksi: ”*Se oli niin, että jos suurlääneistä luovutaan, niin ei saada TE-keskuksia – – se markkinoitiin niin*”. (virkamies) Kysymys oli siinä mielessä taktisesti kiintoisa, että TE-keskuksilla oli poliittisilla foorumeilla hyvinkin laajaa kannatusta, mutta sitä vastoin läänituudistukselle ei ollut esimerkiksi eduskunnan enemmistön kannatusta. Eduskuntaa ikään kuin ”kiristettiin” hallituksen toimesta hyväksymään suurlääni uudistus. Oli oletettavaa, että erilleen äänestettyinä TE-keskusuudistus olisi mennyt kirkkaasti läpi, kun taas suurlääni uudistus olisi voinut kaatua: ”*Ilman hallituksen voimakasta painostusta ja rivien kokoamista suurlääni uudistus olisi vapaassa äänestystilanteessa kaatunut ainakin siinä vaiheessa eduskunnassa*”. (poliitikko)

Hallituksen taktiikka herättikin paljon kritiikkiä. Toisaalta erään haastateltavan mukaan kyseiset uudistukset olivat keskinäisissä kytköksissä myös toisella tapaa: ”*Mikäli TE-keskuksia ei olisi luotu maakuntapohjalle, niin läänituudistus ei olisi millään mennyt läpi*”. (virkamies) Tästä näkökulmasta katsottuna keskusten sijoittelu saneli myös läänituudistuksen kohtaloa tulevassa poliittisessa päätöksentekovaiheessa. Tähän liittyen yhtenä tärkeänä poliittisena kysymyksenä oli myös tulevien alueyksiköiden määrä – TE-keskusten perustamista koskevassa komiteamietinnössä<sup>536</sup> keskusten lukumääräksi oli esitetty viisitoista, mutta hallituksen esityksessä<sup>537</sup> niiden määrää pudotettiin kahdella perusteiden ollessa ministeriölähtöisiä. Hallintovaliokunta otti kuitenkin mietinnössään<sup>538</sup>

536 Komiteamietintö (1996:5)

537 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996)

538 Hallintovaliokunnan mietintö 25 koskien hallituksen esitystä valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HaVM 25/1996)

yksimielisen kannan viidentoista keskuksen puolesta komiteanmietinnön esityksen mukaisesti. Tähän hallitus lopulta suostui – sillä ehdolla, että myös suurläänit hyväksyttäisiin eduskunnassa<sup>539</sup>.

Useiden haastateltavien, niin poliitikkojen kuin virkamiesten, mukaan tietyille alueille luvattiin perustaa uusi TE-keskus kompensaaiona suurlääniuudistuksesta ja ”läänin menettämisestä”. Eräs haastateltava kuvaa tätä operaatiota seuraavasti: *”Siinähan ostettiin ääniä – – puhutaan nyt semmoisista maakunnista, jotka olivat olleet jossakin vaiheessa ikään kuin tapetilla sen suhteen, että missä voisi olla oma lääni – – eli Satakunta taisi olla yksi, Kainuu taisi olla toinen – – osittain saatiin näitä edustajia taakse todistelemalla, että kun nyt läänit häviävät, niin ikään kuin niiden asema vahvistuu näiden TE-keskusten kautta”*. (virkamies) Viimeistään hallituksen lopullinen linjaus viidestätoista TE-keskuksesta (jolloin keskus tuli hallituksen esityksestä poiketen myös Etelä-Pohjanmaalle sekä Etelä-Hämeeseen) käänsi ratkaisevan määrän kansanedustajia uudistuspaketin hyväksyjäksi: *”Muutamilta maakunnilta ostettiin poliittinen kannatus lääniauudistukseen lupaamalla läänin pääkaupunki tai TE-keskus – – tämä onnistui tällaisella koplauksella”*. (virkamies) Tämä tarkoittaisi sitä, että uudistuspakettiin liittyneet perimmäiset ”poliittiset kysymykset” eivät perustuneet puolueiden ideologioihin vaan poliitikkojen omiin alueellisiin intresseihin.

Haastateltavat eivät nähneet, että työvoima- ja elinkeinokeskus-uudistukseen olisi liittynyt puolueiden välisiä ristiriitoja. Eräs haastateltava kiteytti nämä ajatukset seuraavasti: *”Kaikki puolueet kannattivat voimakkaasti TE-keskusuudistusta – – se ei ollut puoluepoliittinen kysymys”*. (virkamies) Uudistuksella haluttiin yli puoluerajojen panostaa muun muassa alueellisen elinkeinoelämän ja yritystoiminnan edellytyksiin sekä työllisyyden edistämiseen. Kehittämisalueet sopivat hyvin silloisten päähallituspuolueiden SDP:n ja Kokoomuksen ajatteluun: *”Se oli sopiva demareiden ja Kokoomuksen jargoniin – – heidän tematiikkaan”*. (virkamies) Uudistusta on luonnehdittu muutamissa kommentoissa hallituksen osalta hankalaksi – kyse ei kuitenkaan ollut puoluepolitiikasta vaan hallinnonalojen välisistä intressiristiriidoista:

*Ainoastaan ministeri XX selvästi moneen kertaan sanoutui irti tästä hankeesta – – kävin hänen kanssaan useampia keskusteluja, että*

---

539 ks. Pribilla (2005, 59)

*eikö tästä todella joku järkevämpi linja voisi olla – ja kyllä meillä olikin järkevämpi linja vaihtoehtona siinä, mutta se ei sitten ottanut tulta. (virkamies)*

*Se, että TE-keskusten perustaminen oli hallituksessa niin hemmetin vaikea, niin se oli puhtaasti hallinnon reviiiri-intressikysymys. (virkamies)*

Työvoima- ja elinkeinokeskusuudistuksessa kolmen ministeriön – kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM), työministeriön (TM) sekä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) – hallinnonalojen alueelliset organisaatiot liitettiin yhteen. Haastatteluiden perusteella kysymyksessä oli ensisijaisesti hallinnon ajama uudistus – tämä tarkoitti samalla sitä, että uudistuksessa oli mukana myös monia erilaisia hallinnollisia intressejä. Uudistuksen keskeisenä hallinnollisena toimijana profiloitui sisäasiainministeriö (SM) hallinnon kehittämistä alue- ja paikallistasolla vastanneena ministeriönä – erityisesti huomioidaan sen johdon korostunut rooli uudistuksen vetäjänä. Ministeriön nähdään ajaneen uudistusta voimakkaasti myös hallituksen puolesta, ja tällä oli ratkaiseva merkitys uudistuksen toteutumisessa.

*Sisäministeriö siinä oli hyvin voimakas, vaikeivät sen lelut ja rahat oikeastaan siinä TE-keskuskuviossa paljon olleet mukana. (virkamies)*

*Se ei olisi ikinä onnistunut ilman, että SM:n johto oli täysillä tässä mukana – sillä oli selvä näkemys, mitä tässä nyt haetaan. (virkamies)*

*SM ajoi läpi voimapolitiikan periaatteella hallituksen ratkaisua – siinä ei jääty hieromaan konsensusta – tehtiin voimapolitiikalla aika nopeasti. (virkamies)*

TE-keskusuudistuksessa osallisina olleiden ministeriöiden panostus uudistuksen organisointiin oli tutkimusmateriaalin mukaan vaihtelevaa. Kauppa- ja teollisuusministeriön nähdään olleen aktiivisin osapuoli – sillä näyttäisi olleen suurin intressi olla vaikuttamassa oman alueellisen toimintansa järjestämiseen. Sen sijaan kahden muun ministeriön panostus uudistuksen organisointiin jäi vaatimattomaksi: ”Näiltä muilta osakkailta

*[TM ja MMM] ei kovin paljon intoa tähän järjestelyyn löytynyt – – työministeriö saatiin suurin piirtein väkisin mukaan tähän konklaaviin, koska se pelkäsi, että sen mahdollisuus hoitaa sille kuuluvaa työllistämistehtävää saa tämmöisiä sivutavoitteita”. (virkamies) Ministeriöiden erilaiset panostukset selittynevät sillä, että uudistuksen läpivienti nosti esiin toisistaan eriäviä hallinnonalojen intressejä. Nämä kulminoituivat moniin ristiriitoihin asianomaisten ministeriöiden välillä: ”Uudistusta vaivasi tämmöinen sisään rakennettu konflikti”. (virkamies) Työministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä oli selkeää vastustusta ja hieman pelkoakin uudistusta kohtaan. Molemmilta hallinnonaloilta nousseet sektoraaaliset intressit vaikuttivat myös kyseisten ministerien poliittiseen toimintaan hallituksessa. Ministeriöiden välisten ristiriitojen nähdään vaikuttaneen lopulta myös uudistuksen sisältöön sekä toimintamallin rakentamiseen.*

*Siinä oli tämmöisiä hallintosektoreiden, teknokraattien reviiririitoja – – kuka haluaa leikkiä kenenkin kanssa, kenen rajat pannaan yhteen ja kuka saa pitää omat sektorinsa. (virkamies)*

*Uudistusta vastusti henkeen ja vereen työministeriö, työministeri ja kansliapäällikkö – – sekä maa- ja metsätalousministeriö, vaikka ministeri oli hirveän aktiivisesti myötävaikuttamassa Aluehallinto 2000 -hankkeen asettamiseen ja kaikkiin niihin linjauksiin – – ministeriön kenttä nousi sitten laajasti vastustamaan, sekä virkakunta ja muu – – ministeri käänsi kelkkansa siinä, ja rupesi vastustamaan. (virkamies)*

*Hallituksessa TM ja MMM ankarasti vastustivat – – siinä kävi sitten niin, että tuli niin riisuttu malli. (virkamies)*

Aluehallinto 2000 -hankkeen linjauksissa poliittisten toimijoiden, erityisesti hallituksen ja hankkeen organisoinnissa mukana olleiden ministerien, rooli oli luonnollisesti tärkeä. Toinen poliittisten toimijoiden roolia korostanut uudistusprosessin vaihe oli eduskunnassa tapahtunut poliittinen päätöksenteko. Itse TE-keskusuudistusta eteenpäin vievänä voimana poliittisten toimijoiden roolin nähdään olleen kuitenkin virkamiespuolta vähäisempi, vaikka hallitus ottikin lujan otteen lakipaketin läpiviemiseksi. Haastattelumateriaalissa korostetaan hallinnon otetta TE-keskusuudistuksen johtamisessa:

*Kun läheltä seurasin, niin ei voi sanoa, että hallitus olisi vetänyt tässä – – istuin sellaisella paikalla Lipposen hallituksessa. (– –)*

*Hallituksessa käytiin useita keskusteluja asiasta, mutta hallitus ei tätä uudistusta johtanut – – hallitusohjelmassa oli hallinnon kehittämisen, läänien uudistaminen ja elinkeinopolitiikan uudelleen järjestäminen aluetasolla – – mutta ei se tällä tarkkuudella ollut. (virkamies)*

TE-keskusten idea on peräisin pidemmältä kuin Lipposen I hallituksen ajalta. Ensimmäisiä ajatuksia alueellisten työvoima- ja elinkeinopiirien luomisesta tuotiin esiin Ahon hallituskaudella selvitysmies Hirvelän raportissa vuonna 1992. Selvitysmies ehdotti raportissaan aluehallinnon tavoitteelliseksi organisaatorakenteeksi suurläänien ja alueellisten ympäristökeskusten lisäksi muun muassa elinkeinopiirejä sekä työvoimapiirejä. Kuten jo aiemmin on todettu, elinkeinopiirien ja työvoimapiirien muodostamisen hyötynäkökohdat olivat pitkälti peräisin hallinnollisista lähtökohdista<sup>540</sup>: ”Siinä oli ensimmäisiä oireita myös siitä, että ei riittä, että meillä on sektoraalinen, vertikaalinen hallinto- ja vastuujärjestelmä – – meillä pitää olla myös horisontaalinen järjestelmä – – se oli tämän ajattelutavan ensimmäinen ilmentymä”. (virkamies) Ratkaisut TE-keskuksista jätettiin kuitenkin Lipposen I hallituksen aikakaudelle, koska poliittinen kysymys maakuntahallinnosta nousi Ahon hallituksessa tärkeimmäksi kohteeksi.

Myös Aluehallinto 2000 -uudistuksessa toteutetun kolmannen osuudistuksen, aluejakojen yhtenäistämisen, idea on peräisin jo 1990-luvun alusta. Kuten jo aikaisemmin todettiin, valtion aluejaotusten yhtenäistämisperiaatteita sekä yhtenäistämisen pohjana käytettävää toiminnallistaloudellista maakuntajakoa määriteltiin alun perin vuonna 1992 selvitysmies Hirvelän raportissa<sup>541</sup>. Saman vuoden heinäkuussa valtioneuvosto määritteli valtion aluejaotusten yhtenäistämisperiaatteet sekä yhtenäistämisen pohjana käytettävän toiminnallis-taloudellisen maakuntajaon. Aluehallinto 2000 -hankkeen ohjausryhmä ehdotti kuitenkin valtion aluehallinnon perustaksi maakuntien liittojen aluejakoa, ja valtioneuvosto antoi tästä helmikuussa 1997 periaatepäätöksen<sup>542</sup>. Haastattelumateriaa-

540 ks. Komiteamietintö (1992:33, 126–132, 133–136)

541 ks. tark. Komiteamietintö (1992:33)

542 Valtioneuvoston päätös läänien alueista sekä lääninhallitusten toimipaikoista ja nimistä (121/1997)



lissa valtionhallinnon aluejakojen yhtenäistämisajatusten nähtiin nouseen muun muassa eurooppalaisesta alueajattelusta, vaikka esimerkiksi hankkeen komiteanmietinnöissä<sup>543</sup> ei viitata tähän. Tämä ajattelu on saanut luonnollisesti kannatusta myös maakunnissa.

*Tässä on nyt haettu jonkunlaista eurooppalaista mallia, että olisi tällainen ikään kuin kansanvaltainen alue olemassa, ja sitä mallia on koetettu siirtää maakunnallisiin liittoihin – uskon, että sieltä se lähtökohta tulee. (virkamies)*

*Luulen, että se taso, joka tätä ehkä eniten on pitänyt esillä, on maakunnalliset liitot ja maakunnalliset vaikuttajat itse. (virkamies)*

Tutkimusmateriaalin perusteella aluejakojen yhtenäistämiskäsitteet eivät olleet poliittisesti vaikeita kysymyksiä, kun niitä käsiteltiin hallinnon kehittämisen ministerityöryhmässä: ”Aluejakojen yhtenäistämiset ovat olleet poliittisesti aika vähän kiinnostavia – se on ollut sitten hienojakoa, mitä poliitikot ovat tehneet”. (virkamies) Poliittisia erimielisyyksiä ei noussut esiin esimerkiksi, kun valtion aluehallintoviranomaisten toimialueita määrittänyt valtioneuvoston päätös annettiin tai kun uutta maakuntajakolakia<sup>544</sup> hyväksyttiin joulukuussa 1997 – Keskusta oli voimakkaasti ajamassa valtion aluehallinnon jakoja maakuntajaon mukaisiksi oppositiosta käsin. Uudistusprosessissa nousi sitä vastoin esiin erilaisia hallinnon intressejä ja lähtökohtia, ja tämä aiheutti myös hieman keskinäisiä ristiriitoja. Eri hallintosektoreita oli mukana uudistuksen keskeisinä organisaattoreina: ”Periaatteessa kaikki ministeriöt, joilla on alaista hallintoa, olivat mukana näissä – hallinnonalat itse eli ministeriöt olivat kyllä aika määrävässä asemassa”. (virkamies)

Hallintoalakohtaiset intressit näkyivät muun muassa niin, että monet keskushallinnon sektoriviranomaiset olisivat halunneet muodostaa aluejakoja enemmän omien toimintojensa lähtökohdista käsin kuin esimerkiksi maakunnallisten rajojen mukaan. Kysymys oli siis toiminnallisesta rationaliteetista: ”Vaikka aluejaoissa puhutaan vain karttatarjoituksesta, niin sehän tarkoittaa aina käytännössä organisaatioita”. (virkamies) Toisaalta haastattelumateriaalista nousee esiin kannanottoja, jotka kertovat lopulta keskushallinnon ”yhteisestä mielipiteestä” tässä kysymyksessä

543 ks. Komiteanmietintö (1996:7) sekä Komiteanmietintö (1997:2)

544 Maakuntajakolaki (1159/1997)

riippumatta joistakin ristiriidoista hallinnon sisällä. Yhteinen intressi perustui pääosin ”yleisvastustukseen” maakunnallista aluejaotusta kohtaan:

*Haluttiin, että aluejaot muodostetaan sektoreittain, sen rationaliteetin mukaan, mikä sen substanssin kannalta on järkevää – – joskus meni hyvin yhteen maakuntien kanssa, joskus ei – – sektoriviranomaiset yleensä aina vastustivat sitä, että ruvettaisiin maakuntarajojen myötä muotoilemaan valtion sektoriviranomaisten aluejakoja. (virkamies)*

*Keskushallinnossa virkamiehistön keskuudessa on aika laajasti se ajatus, että näiden aluejakojen pitäisi olla mahdollisimman yhteneviä – – niissä voi olla ristiriitä, mutta sitten ollaan kuitenkin aina virkamiestasolla valmiita tekemään kompromisseja. (virkamies)*

Lipposen I hallitus teki vielä muutoksia edellisen hallituksen aikana säädettyyn ympäristökeskuslakiin alueellisten ympäristökeskusten aluejaotuksen osalta<sup>545</sup>. Suurlääni uudistuksen myötä oli tarvetta muuttaa keskusten aluejakoja vielä paremmin maakuntajakoon, TE-keskusjakoon sekä uuteen läänijakoon sopiviksi. Aluejakoa muutettiin eräiltä osin (muutamain organisaatiomuutoksien sekä kuntia ympäristökeskuksen alueelta toiselle siirtämällä) valtioneuvoston päätöksellä maaliskuun alussa 1998. Tämän jälkeen ympäristökeskusten aluejaot olivat yhdenmukaistettuja maakuntajakoon. Ympäristökeskukset operoivat yhtenevällä tavalla yhden tai useamman maakunnan muodostaman alueen sisällä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että toista 1990-luvun aluehallinto-uudistusten vaihetta leimasi vähäinen puolueiden välinen ideologinen kamppailu. Tämä on ymmärrettävää, koska tässä jälkimmäisessä vaiheessa uudistettiin valtion aluehallintoa. Uudistukset eivät olleet juurikaan kytköksissä puoluepoliittisiin intresseihin, koska ne eivät koskettaneet esimerkiksi poliittisia valtasuhteita. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat suurlääni uudistuksen eduskuntaäänestykset, jotka hajottivat niin hallituksen kuin opposition rivejä. Kaikki puolueet olivat jollakin tasolla valmiita supistamaan lääninhallitusten määrää – vanhojen läänien säilyttämistä kannatettiin korkeintaan oppositiopolitiikassa sekä kielipoliittisesti. Eri poliittisten kannanottojen perusteella myös työvoima- ja elinkeinokeskus-

<sup>545</sup> Muutokset esitettiin komiteamietinnössä ”Uudistuva aluehallinto” (Komiteamietintö 1997:2, 20–21).

uudistusta kannatettiin puolueissa laajasti. Eriäviä mielipiteitä oli korkeintaan keskusten määräästä.

Sitä vastoin monia hallinto- ja aluekohtaisia intressejä näyttäytyi Aluehallinto 2000 -uudistuksen edetessä. Lääniuudistus oli erityisesti eri alueiden kamppailua oman läänin puolesta, kun taas työvoima- ja elinkeinokeskusuudistus herätti hallinnonalojen välisiä, sektorikohtaisia vastakkainasetteluja. Vähiten poliittisia intohimoja, mutta sitä vastoin jonkin verran hallinnollisia intressiristiriitoja herättänyt uudistus oli valtionhallinnon aluejakojen yhtenäistäminen.<sup>546</sup>

### 1.3 Kainuun hallintokokeilu 2000-luvulla

Juuri toteutetun Aluehallinto 2000 -hankkeen jälkimainingeissa pääministeri Lipposen II hallituksen (1999–2003) ohjelmassa<sup>547</sup> ei ymmärrettävästi ollut suuria linjauksia hallintoon tai aluehallintoon liittyen – esimerkiksi hallinnon kehittämisen osio puuttui ohjelmasta kokonaan. Hallitusohjelmassa oli kuitenkin muutamia viittauksia valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyön lisäämisestä sekä aluehallinnon edellytyksistä vastaanottaa uusia tehtäviä ja päätösvaltaa.

Lipposen II hallituksen kaudella erästä aluehallintoon liittyvää kysymystä lähestyttiin kuitenkin hallitusohjelman ”ulkopuolelta”. Kainuun hallintokokeilu lähti vireille vuoden 2001 lopulla, kun pääministeri vieraili Kajaanissa Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa. Vierailun yhteydessä kehitettiin ajatuksia kokeilusta, jossa koottaisiin pienen maakunnan voimavaroja vahvemmin yhteen, tehostettaisiin hallintoa ja päätöksentekoa sekä annettaisiin maakunnalle lisää päätösvaltaa alueelle tulevan rahoituksen ohjaamisessa<sup>548</sup>. Lipposen aloitteen perusteella Kainuun liitto, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus sekä Kajaanin kaupunki tekivät helmikuussa 2002 aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta<sup>549</sup>.

---

546 Valtioneuvoston tekemän yleisarvion mukaan Aluehallinto 2000 -hanke eteni ilman suurta dramatiikkaa, ks. Valtioneuvoston selonteko Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000 vp).

547 ks. Hallitusohjelma (1999)

548 ks. Lipponen (2004); ks. myös Kainuun maakunta (2010)

549 Sisäasiainministeriö (2002, 2)

Kuten jo aikaisemmin todettiin, Kainuun hallintokokeilun taustalla oli seikkoja, jotka liittyivät kyseisen maakunnan tilanteeseen (heikko talous, korkea työttömyys), yleisesti kuntahallinnon tilaan (tarve koota rakennetta, tehtäviä ja rahoitusta) sekä maakunnallisen aluehallinnon toimintaan. Viimeksi mainittuja tekijöitä olivat muun muassa tarpeet vahvistaa alueen omaa asemaa ja päätöksentekoa alueiden kehittämises- sä, voimistaa kansanvaltaista otetta aluehallintoon, tuoda alueen erityis- ominaisuudet vaikuttamaan päätöksentekoon sekä tehostaa näistä lähtö- kohdista aluehallinnon koordinointia. Eräs haastateltava korosti sitä, että juuri alueen oman hallinnollisen uudistuksen kautta pyrittiin saavutta- maan asetettuja päämääriä:

*Siinä oli ensisijaisesti tämmöinen mielialakysymys, että Kainuun alueen ihmiset tarvitsisi saada itse hoitamaan asioitaan – jos tällä hallinnon uudistamisella jotain saataisiin aikaan, niin se voisi olla semmoinen ratkaisu – – siitä oikeastaan poiki sen kaltainen aja- tus, että josko kokeiltaisiin – – siitä sitten vaan kehitettiin se malli. (virkamies)*

Pääministeri Lipposen rooli ideapohjan rakentajana sekä aloitteellisena poliittisena toimijana Kainuun hallintokokeilun osalta on kiistaton: ”Se on kyllä nämä pääministeri Lipposen ’Siniset ajatukset’ – – sillä ei ole muuta isää – – kun läheltä katsoin sitä, se oli todella näin”. (virkamies) Varsinaiset ajatukset hallintokokeilusta sekä sen toteuttamismallista kuitenkin val- misteltiin Lipposen pyynnöstä erään virkamiehen toimesta. Haastattelu- materiaali kuvaa seikkaperäisesti hallintokokeilun ideavaihetta sekä sitä, miten vahva intressi kyseisellä virkamiehellä oli tilaisuuden tultua ajaa tämäntyyppistä uudistusta niin hallinnollisessa koneistossa kuin poliitti- sella areenalla eteenpäin:

*Lipponen pyysi ”sinisiä ajatuksia” lyhyellä aikavälillä XX:lta. XX ky- häsi parissakymmenessä minuutissa ranskalaisia viivoja, ja Lipponen puhui nostaen esiin tämäntyyppisen mallin mikä siellä nousi esiin, ja se nousi julkisuudessa esiin – – saman tien lähdettiin sitten tätä mal- lia viemään, ja pääministerikin lähti samalla viemään vähän enem- män kuin hän itsekin ajatteli – – kun hän antoi sen lausunnon, hän ilmeisesti halusi tukea sitä mallia. (virkamies)*

*XX oli siinä aivan avainasemassa – – hän tajusi, että nyt on saumaa – – siinä heikommat virkamiehet olisivat ihmetelleet vaan, kun pääministeri puhuu tämmöisiä – – XX ja kumppanit tajusivat heti, että ”nyt meillä on toimintatilaa, nyt pistetään koneisto käyntiin” – – siinä sitten vähän vietiin Lipposta. (virkamies)*

Pääministeri Lipponen asemoitui myös jatkossa hallintokokeilun poliittiseksi keulakuvaksi ja ”takuumieheksi”. Haastatteluissa Lipposen poliittista johtajuutta ja asemaa kuvataan vahvaksi, mikä kesti myös hallinnon sisältä tulleet erimielisyydet sekä hallintohanketta kohtaan olleen vastustuksen. Hallinnon erimielisyydet olivat peräisin erilaisista ministeriöiden reviiiri-intresseistä. Moni ministeriö asettui enemmän tai vähemmän hanketta vastaan. Hallinnon vastustuksen ja erimielisyyksien nähdään olleen välillä niin rajuja, että ilman vahvaa poliittista johtajuutta uudistushanke olisi saattanut jopa kaatua: ”Lipponen päätti, että hän vie asian, ja vei sen myös – – se museri tämän hallinnollisen vastarinnan”. (virkamies)

*Tämä ei olisi onnistunut ilman Lipposen arvovaltaa – – kukaan ei uskaltanut asettua vastaan – – kyllähän VM:ssä oli varmasti kova halu – – jos ne olisivat uskaltaneet avata suunsa, niin olisivathan ne kaataneet sen. (virkamies)*

*Silloin oli pitkälti ajattelutapana se, että kun pääministeri jotain sanoo, se oli Jumalan sana välittömästi virkamiehille ja muille poliitikoille – – vaikka ei niin haluttaisikaan, niin silti sillä tavalla toimitaan – – silloin maakuntahallinnon vastustajat eivät puhuneet yhtikäs mitään. (virkamies)*

*Hallintohankkeessa oli vaikeuksia jonkin verran – – ne olivat ihan puhtaasti hallinnon reviiiri-intressejä – – lähinnä työministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö, joka yritti vielä valtioneuvoston esittelyä myöten. (virkamies)*

Kainuun hallintokokeilun raamit alkoivat syntyä virallisesti siinä vaiheessa, kun sisäasiainministeriö asetti maaliskuussa 2002 hankkeen valmistelemaan kokeilua. Selvitysmies Juhani Perttusen raportissa ”Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi”<sup>550</sup> hahmotettiin hallintokokeilun sisältöä. Selvitysmiehen tehtäväksi tuli ehdottaa tavoitteiden toteuttamiseksi

550 ks. Sisäasiainministeriö (2002)

tarvittavat toimenpiteet. Selvitystyön pohjaksi, varsinaisessa valmistelutyössä sekä esityksiä viimeistellessään selvitysmies kuuli Kainuun maakunnan eri toimijoita. Hän oli yhteistyössä myös keskushallinnon kanssa – keskusteluja käytiin erityisesti useiden ministeriöiden kanssa. Näin eri osapuolet saivat yleiskuvan valmistelusta jo sen kuluessa<sup>551</sup>. Selvitysmiehen perusteellinen työ huomioitiin keskeisesti myös haastatteluissa: ”Siinä selvitysmies Perttunen teki varsin ison työn ja haki ikään kuin sitten ne linjat vanhana SM:n kansliapäällikkönä”. (virkamies)

Selvitysmiehen ehdotukset perustuivat monelta osin myös hänen apunaan toimineiden työryhmien työhön. Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama työryhmä käsitteli elinkeinopolitiikan kehittämistä, kun taas Kainuun maakunnassa toimivat perusterveydenhuollon järjestämistä, kuntien elinkeinopolitiikkaa sekä Kainuun innovaatiojärjestelmän kehittämistä koskeneet työryhmät. Kainuussa toimi myös poliittinen työryhmä, joka selvitti maakuntavaltuuston ja muun päätöksentekojärjestelmän rakenteita sekä vaaleihin liittyviä seikkoja. Työryhmien panos oli selvitysmiehen itsensä mukaan työn kannalta merkittävä<sup>552</sup>. Sisäasiainministeriö julkaisi kesäkuussa 2002 Perttusen raportin, jonka pohjalta ministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi kokeilulaiksi<sup>553</sup>. Sisäasiainministeriö pyysi elokuussa 2002 lausunnot kokeilulaista laajalla otteella – muun muassa Kainuun kunnilta, maakunnan eri viranomaisilta, ministeriöiltä, maakunnan liitoilta, puolueilta sekä työmarkkinajärjestöiltä<sup>554</sup>.

Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2003 Kainuun hallintokokeilusta annetun lain<sup>555</sup>. Hallintokokeilun perussopimuksen valmistelu käynnistyi keväällä 2003 hallintokokeilulain tultua voimaan. Valmistelua ohjasi ohjausryhmä, jolle asioita valmisteli ja raportoi kokeilun johtoryhmä. Johtoryhmällä oli apunaan työvaliokunta, sihteeristö sekä koko valmistelua koordinoiva pääsihteeristö. Eri sektorien valmistelua koordinoivat projektipäälliköt, ja valmistelua tehtiin yhdellätoista eri sektorilla.<sup>556</sup>

551 Urjanheimo (2002, 15)

552 ks. Sisäasiainministeriö (2002, 4)

553 ks. Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002 vp); ks. myös hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HaVM 24/2002 vp)

554 Urjanheimo (2002, 14)

555 Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003)

556 ks. tark. valmistelun organisoinnista Sisäasiainministeriö (2005b, 11–12)

Hallintokokeilun toteuttamiseen sitoutuneet poliittiset ja hallinnolliset voimat osallistuivat pääosin yhteisvoimin hallintokokeilun valmisteluun. Tutkimushaastatteluisa hankkeen poliittinen johtajuus nähtiin vahvaksi pääministerin sekä alue- ja kuntaministerin toiminnan myötä. Hankkeen miellettiin olleen ensisijaisesti poliittikkavetoinen, vaikka virkamiehistöllä onkin edellä kuvatun perusteella ollut erittäin keskeinen asema niin hankkeen ideoinnissa kuin sen sisällöllisessä valmistelussa. Poliittinen johtajuus on ennen kaikkea vienyt hanketta eteenpäin hallinnon vastustuksesta huolimatta<sup>557</sup>.

*Tässä politiikka on vienyt ja virkamiehet ovat tulleet rutkuttaen perässä – Kainuun kokeilu on ollut sellainen, joka on ollut poliittikkovetoista pikemminkin kuin teknokraattivetoista. (virkamies)*

*Vaikka siinä valmistelijoillakin oli aika ajoin runsaasti vaikutusvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia, niin se oli kuitenkin poliitikkojen näpeissä koko ajan – mikään virkamiesvetoinen vastustus ei kyennyt kaatamaan sitä. (virkamies)*

*Kainuun kokeilu on johtanut semmoiseen pieneen kyräilyyn – olen kokenut, että sitä kuitenkin pidetään niin kiinnostavana, että ministeriöt ovat nähneet aika paljon vaivaa tehdäkseen kokeiluidea tukevia järjestelyjä. (virkamies)*

Tutkimushaastatteluisa hallintokokeilun valmistelun luonnehditaan edenneen loppujen lopuksi erittäin nopeasti niin poliittisen kuin hallinnollisen prosessin läpi<sup>558</sup>: ”Se oli uskoton suoritus – se on näitä hallinnon kehittämisen harvoja... se on tosi huippusuoritus – Suomen ennätysvauhtia edennyt prosessi”. (virkamies) Haastatellut näkivät yleisesti, että Kainuun hallintokokeiluun ei liittynyt esimerkiksi puolueiden valta-poliittisia erimielisyyksiä:

557 Ministeriöt pitäytyivät tiukasti hallinnonalansa asioissa esimerkiksi antaessaan lausuntoja hallintokokeilusta. Ne ovat myös nähneet eniten vaikeuksia kokeilun toteuttamisessa. Puolueiden lausunnot olivat kaikkein selvimmin kokeilun takana. (Urjanheimo 2002, 15)

558 Myös hallintokokeilun seurantaryhmän raportissa todetaan, että ”kokonaisuutena Kainuun hallintokokeilun valmistelu on edennyt sujuvasti ja kaikki tarpeelliset osat alueet on hoidettu asetettuihin määräaikoihin mennessä” (ks. Sisäasiainministeriö 2005b, 19). Toisaalta Urjanheimo (2002, 14) kuitenkin toteaa, että kokonaisuudessaan valmistelu-aika oli ilmeisesti liian lyhyt, koska laajoista keskusteluista huolimatta hallintomallin valmistelua moitittiin, etenkin Kainuussa, vähäisestä julkisuudesta.

*Se meni puolueissa läpi helposti – valmistelu meni nopeasti, koko prosessi meni nopeasti – se oli aika uskomaton juttu, että miten se näin meni. (virkamies)*

*Voi sanoa, että Kainuun kokeilua leimaa ei-valtapolitiittisuus – poliittista tässä todella ei ollut. (virkamies)*

Joissakin yhteyksissä on kuitenkin ihmetelty sitä, miten ”hallitus ilman Keskustapuoluetta” pyrkii kehittämään jotakin aluetta maakuntavetoisesti. Kainuun hallintomallin keskeinen idea oli vahvistaa juuri maakunnallista päätöksentekoa. Tämä ajattelu on ollut sopiva enemmänkin Keskustalle. ”Syinä” Lipposen hallituksen poliittiseen aloitteellisuuteen sekä myötämielisyyteen Kainuun hallintomallin kohdalla pidetään muun muassa sen tarvetta erityisimpiin aluepoliittisiin avauksiin sekä pääministerin vahvaa otetta uudistuksen ”kummisetänä”:

*Kukaan ei odottanut siltä hallitukselta mitään erityistä aluepolitiikassa – se oli oppositiossa olleen Keskustan asia – välillä näytti, että Lipposen aikana sateenkaarikoalitio joutui etsimällä etsimään joitakin tällaisia aluepoliittisia avauksia osoittaakseen päättäväisyyttä. (virkamies)*

*Luulen, että SDP:n ja Kokoomuksen myötämielisyyks juontaa hyvin pitkälle siitä, että pääministeri Lipponen sitoutui niin voimakkaasti tähän. (virkamies)*

*Miten paljon Lipposen akeerauksen takana oli tarve koettaa olla aktiivinen – olla jättämättä tätä pelikenttää pelkästään oppositiolle. (virkamies)*

Lipposen hallituksen toteuttaessa enemmän Keskustapuolueelle ominaista politiikkaa hallituksen linjauksia hieman ihmeteltiin niin virkamiehissä kuin muutamien hallituspuolueiden edustajien toimesta, eniten kuitenkin poliittisessa oppositiossa: ”Tämä oli melkoinen linjanmuutos”. (virkamies) Voidaan todeta, että hallitus toteutti varsin pitkälti Keskustan aluehallintotavoitteita: ”Olihan Keskustassa vähän sitten sitä käytäväjupinaa, että ’väärin sammutettu’ – tai oikeastaan ’väärä sammuttaja’ – siis ’oikea ehdotus, mutta väärä tekijä’”. (virkamies) Opposition nähdään kuitenkin ”tarttuneen helposti pääministerin heittämään syöt-



tiin”, vaikka ”olihan se tietysti kohtalon ivaa, että se nimenomaan demareiden piiristä tuli se aloite”. (virkamies)

*Keskustan eduskuntaryhmässä eräs kansanedustaja tokaisi, että ”ihan hyvä ehdotus, mutta jumalauta, miten väärä hallitus tämän antaa – – mutta pakko tätä kai on tukea”. (virkamies)*

*Tiedän, että demarien sisällä oli jonkin verran sitten keskustelua siitä, onko se järkevää – – mutta kun puheenjohtaja sen linjasi, niin ei siinä sitten. (virkamies)*

Silloisten päähallituspuolueiden on ollut helppo olla ajamassa Kainuun mallin toteutumista, jos sovelletaan sellaista ajatusmallia, jonka mukaan hallintokokeilu ei ole tarkoittanut ”todellisuudessa” maakunnallisten voimien vahvistamista: ”Eihän Lipponen ollut ajatellut sitä minään maakuntahallintona, vaan hän oli ajatellut sitä jättiläismäisenä kuntaliitoksesta”. (virkamies) Oppositiopuolue Keskusta saattoi puolestaan kannattaa hanketta siksi, koska ”kerrankin maakunnalliselle hallinnolle saadaan lisää voimaa”. Mistä Kainuun hallintokokeilun aloittamisessa oli loppujen lopuksi kysymys? Haastattelumateriaali antaa tähän kysymykseen monivivahteisia vastauksia. Osa haastateltavista ei miellä, että kyseessä olisi maakunnallisen itsehallinnon kehittämishanke: ”Itse asiassa siinä ei minun mielestäni, eikä kovin monen muunkaan mielestä, ole kysymys maakuntaitsehallinnosta”. (virkamies) Kokeilun lähtökohtina nähdään olleen piilevän monikuntaliitosidean lisäksi muun muassa Kainuun maakunnan erityispiirteet, kuntien keskinäiset ristiriidat sekä kuntatehtävien uudelleenorganisointi.<sup>559</sup>

*Todettiin, että tämä ei ole mikään tällöinen maakuntien tie ja maakuntien tulevaisuus – – tämä on nimenomaan sopiva malli Kainuun kokoiselle alueelle. (virkamies)*

*Ei siinä ollut tarkoitus silloin puhua mistään maakunnallisesta itsehallinnosta vaan, että kuntien valtuustot ja semmoinen eripuraisuus korvattaisiin sillä, että olisi yksi valtuusto, joka päättäisi keskeisistä palveluista ja keskeisistä toiminnoista. (virkamies)*

---

<sup>559</sup> Vrt. kuitenkin Jäntti ym. (2010, 209), jotka toteavat, että malli on vahvistanut maakunnan itsehallintoa; ks. myös keskustelua Kainuun mallin suhteesta kuntaliitokseen, esim. Jäntti ym. (2010, 134–137).

*Se on enemmänkin paikallisiin olosuhteisiin liittyvä osittainen kunta-tehtävien uudelleenallokointi. (virkamies)*

Kainuun maakunnan ”itsehallinnollisen aseman vahvistaminen” on käytännössä pyritty toteuttamaan hallintokokeilussa siten, että maakunnalle on annettu mahdollisuus itse suunnata julkiset kehittämispanokset maakunnallisten kehittämistavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti käyttö-tarkoituksiin. Samalla kokeilussa on tavoiteltu yhteistyön kehittämistä maakunnan ja valtionhallinnon toimijoiden välillä.<sup>560</sup>

Lipposen II hallituksen aikakauden jälkeen Kainuun hallintokokeilu on ollut edelleen esillä myös poliittisilla areenoilla. Jätteenmäen/Vanhasen hallituksen (2003–2007) ohjelmassa<sup>561</sup> linjattiin, että hallintokokei-lua jatketaan normaalisti tehtyjen päätösten mukaisesti. Hallituskauden aikana tehtiin muutamia muutossäädöksiä hallintokokeilua koskevaan lakiin<sup>562</sup>. Vanhasen II hallituksen ohjelmassa<sup>563</sup> puolestaan linjattiin, että hallitus valmistelee hallintokokeilun jatkotoimet seurannan ja arviointi-tutkimuksen perusteella antaen tarvittavat hallituksen esitykset edus-kunnalle vuoden 2010 aikana<sup>564</sup>.

## **2 Uudistukset poliittisten ja hallinnollisten intressien näkökulmasta**

### **2.1 Maakuntahallinto poliittisena vedenjakajana**

1990-luvun puolueohjelmia tarkasteltaessa voitaisiin todeta, että hallinnon tai aluehallinnon kehittäminen ei ole ollut puolueille primääri asia.

<sup>560</sup> Airaksinen ym. (2008, 176)

<sup>561</sup> ks. Hallitusohjelma (2003)

<sup>562</sup> ks. hallintokokeilulain muutossäädöksistä esim. Valtion säädöstietopankki (2010); ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 2/2004 vp)

<sup>563</sup> ks. Hallitusohjelma (2007)

<sup>564</sup> Tampereen yliopiston tekemä hallintokokeilun arvioinnin loppuraportti julkaisiin huhtikuussa 2010, ks. Jännti ym. (2010). Kainuun hallintokokeilun seurantar ryhmän ehdotukset maakuntahallinnon tehtävien järjestämisestä Kainuussa vuoden 2012 jälkeen sekä ehdotukset koskien kokeilun laajentamista ja syventämistä muualle maahan julkaisiin toukokuussa 2010, ks. Valtiovarainministeriö (2010b).

Hallinnon kehittämisen teemat eivät profiloitu ohjelmissa ”maailman tärkeimpinä asioina”, vaan ohjelmissa keskeisenä näyttäytyvät enemmänkin esimerkiksi työllisyyspolitiikkaan sekä julkisiin palveluihin liittyvät teemat. Tietyt suuret linjat hallinnon kehittämisessä (ajatukset muun muassa hallinnon hajauttamisesta ja keventämisestä sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta) kuitenkin näkyvät usein puolueiden agendoilla, samoin kaikissa tarkastelujakson hallitusohjelmissa. Nämä ovat samalla niitä linjauksia, jotka yhdistävät eri puolueiden agendoja sekä myös eri hallitusohjelmia keskenään.

Tarkasteltaessa aluehallintoon liittyviä poliittisia ja hallinnollisia intressejä keskeisimpänä ”ideologisena” kysymyksenä on se, miten itsenäinen ja vahva aluehallinto voi ylipäätään olla. Toisena keskeisenä, enemmän pragmaattisena, kysymyksenä on puolestaan se, miten aluehallintoa tulisi konkreettisesti järjestää. Kysymys on ideologisesta näkökulmasta katsottuna myös aluehallinnon suhteesta keskushallintoon ja kunnallisen itsehallintoon sekä toisekseen valtion aluehallinnon ja kuntapohjaisen aluehallinnon keskinäisestä suhteesta. Pragmaattisemmat kysymykset liittyvät muun muassa aluehallinnon toimijoiden asemaan ja rooliin. Näihin molempiin näkökulmiin liittyen aluehallinnon poliittinen erikoiskysymys koskee sen demokraattisuutta.

Tarkastelemalla puolueiden kannanottoja hallinnosta voidaan ensinnäkin todeta, että poliittiset näkemykset yleisestä hallinnon tavoitteilasta ovat puolueiden välillä samankaltaisia. Tavoitteena on ollut muun muassa joustava, taloudellinen, tehokas ja palveleva hallinto. Myös monissa haastatteluisa kiinnitettiin huomiota tähän. Eräs haastateltava kuvaa puolueiden kantoja seuraavasti: *”Silloin kun hyvin yleisellä tasolla puhutaan, niin totta kai kaikki poliittiset puolueet sanovat, että täytyy olla tehokas ja hyvä hallinto, ja palveluhenkinen, ja strategiaa tekevä”*. (virkamies)

1990-luvun aluehallintouudistusten poliittisia ulottuvuuksia tarkasteltaessa keskeiseksi tekijäksi muodostuvat puolueiden eriävät intressit maakuntahallintoa kohtaan. Kysymys maakuntahallinnosta jakaa selvimmin sekä puolueiden kannanottoja että hallitusohjelmia. Tässä suhteessa myös hallinnon hajauttamisen intressit eriävät sekä suurten puolueiden että eri hallitusohjelmien välillä. Myös tutkimushaastatteluisa maakuntahallintokysymys kuvattiin poliittisia intressejä eniten jakavaksi kokonaisuudeksi:

*Poliittisten puolueiden linjauksissa maakuntiin liittyvissä rakenne-uudistuksissa on enemmän periaatteellisempaa – – tämä on ollut semmoinen vedenjakajakysymys puoluepoliittisesti. (virkamies)*

*Eduskunnasta varmaan pystyy järjestämään kaksi puoluetta jakamalla sen niin, että kuinka ne suhtautuvat maakunnalliseen itsehallintoon. (virkamies)*

Puolueista erityisesti Keskusta on tunnettu maakuntahallinnon, myös maakunnallisen itsehallinnon puolestapuhujana monen vuosikymmenen ajan. Se on tuonut maakuntahallinnon vahvasti esiin myös monissa 1990- ja 2000-luvun ohjelmissaan ja kannanotoissaan<sup>565</sup>. Maakuntahallinto otettiin voimakkaasti mukaan keskustajohtoisen Ahon hallituksen ohjelmaan<sup>566</sup>, ja maakunta-ajattelu koki eräänlaisen ”renessanssin” uudella vuosituuhannella keskustavetoisten hallitusten ohjelmissa<sup>567</sup>.

Keskustapuolueen keskeisenä päämääränä aluehallintouudistusten osalta näyttää olevan, että uudistuksia tulisi toteuttaa maakuntien liittojen itsenäistä päätösvaltaa ja asemaa vahvistaen. Vuosien varrella puolue on muun muassa linjannut, että niin maakuntien kuin aluehallinnon asema ja merkitys tulisi erityisesti huomioida hajauttamalla keskushallinnon ja ministeriöiden hallintoa maakuntiin. Maakuntahallinnon vahvistamista ja maakuntien itsenäisyyden lisäämistä on perusteltu muun muassa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä tarpeella sekä paranevalla mahdollisuudella saada alueellinen tahto kanavoitumaan toiminnaksi. Maakuntahallinto on nähty puolueessa alhaalta ylöspäin ohjautuvan alueiden kehittämisen välineenä. Puolueen ajattelun mukaan kansanvaltaisesti johdetuilla maakunnilla on parhaat edellytykset vastata alueensa tasapainoisesta kehittämisestä.

Keskustan vahva maakuntamyönteisyys aiheutti myös joitakin vastakkainasetteluja hallitusyhteistyössä puolueen ollessa hallitusvastuussa vuosina 1991–1995. Tutkimuksen haastattelumateriaalissa on tästä lukuisia esimerkkejä. Materiaalin mukaan Keskustapuolueessa oli maakuntaitsehallinnon voimakasta kannatusta sen tultua hallitusvastuuseen vuonna 1991: *”Siinä oli semmoinen kuvio silloin käynnissä, että ainakin*

---

565 ks. esim. Suomen Keskusta rp. (1996a), (1996b), (1999), (2000), (2005), (2006)

566 ks. Hallitusohjelma (1991)

567 ks. Hallitusohjelma (2003) sekä Hallitusohjelma (2007)

*Keskustapuolueen puolella oli voimakas pyrkimys tähän maakuntaitsehallintoon*”. (virkamies) Keskustan valtaantulo lisäikin hallinnon kehittämisen aluenäkökulmaa huomattavasti. Kyseisellä hallituskaudella päähallituspuolueena toimineen Keskustan keskeinen tavoite oli kehittää aluehallintoa maakuntapohjaisesti, jotta maakuntien roolia saataisiin näkyvämmäksi. Myös ajatukset hallinnon desentralisaatiosta sekä alueellisen kansanvallan ja mielipiteen muodostuksesta olivat vahvasti puolueen agendalla. Puolueen intressinä oli rakentaa mekanismeja siihen, että alueilla kootut näkemykset ja mielipiteet jäsenyisivät sekä alueen omaehtoiseen kehittämiseen että valtionhallintoon. Maakuntahallinnon kehittäminen tuli Ahon hallituksen hallitusohjelmaan nimenomaan Keskustan vaatimuksesta: *”Faktisesti on sanottava, että Kepulle oli elämän ja kuoleman kysymys käyttää tämä historiallinen tilaisuus hyväksi, kun nyt päästiin valtaan*”. (virkamies) Haastattelumateriaalin kannanotot kertovat virkamiesten näkemyksistä Keskustan tulosta hallitusvaltaan sekä hallinnonuudistushankkeiden esivalmisteluista:

*Keskustan tullessa pääministeripuolueeksi virkamieskunnassa oli semmoista henkeä, että moni asia muuttuu myös hallinnon kehittämisen puolella — nyt niitä maakuntia aletaan taas sitten kehittää, ja kaikki menee aluehölinäksi. (virkamies)*

*Kaikki arvasi, että aluehallinnon kysymykset, ja nimenomaan maakuntahallinto, nousevat esille ihan toisella lailla kun aikaisemmassa hallituksessa. (virkamies)*

*Varustauduttiin siihen, että tästä tulee vielä kova vääntö — se näkyi esimerkiksi siinä, että kun pantiin valmisteluja liikkeelle siitä, ketä valitaan selvitysmieheksi, ketä tulee näihin taustaryhmiin, oli äärimmäisen pitkiä keskusteluja — tiukkoja, kärjekkäitä — joitakin henkilöitä vastustettiin henkeen ja vereen. (virkamies)*

Tutkimusmateriaalin mukaan toisella Ahon hallituksen päähallituspuolueella, Kokoomuksella, oli sitä vastoin suuria varauksia maakuntahallinnon voimakasta kehittämistä kohtaan: *”Kokoomus ei halunnut aluksi minkäänlaista aluehallintoa vaan oli valmis vähentämään aluehallinnon asemaa*”. (politiikko) Maakuntahallinto koettiin puolueessa jotenkin vieraana ja liian keskustasävyisenä. Lisäksi hallituskauden 1991–1995 pääoppositiopuolue SDP:n enemmistö vastusti vahvasti maakuntaitse-

hallinnon perustamista. Tämä vastakkainasettelu säilytti luonnollisesti jo pitkään jatkuneita aluekehittämisen jännitteitä Keskustan ja SDP:n välillä.

*Jos Kokoomuksen intressi oli laittaa kampoihin Kepun suunnitelmalle, niin kyllä se aika tiukan pelin siinä veti – sanotaan, että hyvät vastus varmasti. (virkamies)*

*SDP on ollut aina jakaantunut tässä kysymyksessä, mutta nyt sitten kuitenkin tässä viime vuosikymmenien kehityksessä enemmistö on aina kallistunut sille kannalle, että varsinaista maakuntaitsehallintoa ei pidä luoda. (virkamies)*

Muutamien näkemysten mukaan Kokoomus oli kuitenkin sisäisesti jakautunut maakuntahallinnon kehittämistä koskevissa kysymyksissä – puolueen eduskuntaryhmässä jopa äänestettiin yhteisestä kannasta: ”Siellä oli tämmöisiä yhden äänen äänestyksiä – ei niitä nyt pidä dramatisoida, mutta prosessi osoittaa sen, että Kokoomus oli hyvin jakautunut”. (virkamies) Tältä osin Kokoomuksen kantaa maakuntahallintoon luonnehditaan horjuvaksi: ”Siinä en semmoista selvää linjaa ja loogiikkaa näe”. (virkamies) Hallitusyhteistyön puitteissa Kokoomuksen vastustus maakuntahallinnon voimakasta kehittämistä kohtaan oli kuitenkin selkeää.

Hallituskumppaneiden Keskustan ja Kokoomuksen ”eriseuraisuus” maakuntahallinnon kehittämisen suhteen näkyi muutamien haastateltavien mukaan selkeästi myös Ahon hallituksen aikaisen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan toiminnassa. Eräs haastateltava kuvaa tätä seuraavasti: ”Vaikeinta oli silloin, kun tehtiin maakuntien liittojen ratkaisua – – siinä oli kieltämättä vaikeita kädenvääntöjä, hankalasti yhteen sovitettavia vastakkainasetteluja”. (virkamies) Myös Temmes ja Kiviniemi<sup>568</sup> toteavat, että hallituspuolueiden poliittiset näkemyserot ovat vaikuttaneet uudistusten valmistelun yhtenäisyyteen. Heidän mukaansa Halken työ kuitenkin osoittaa sen, että poliittiset erot eivät ole olennaisesti vaikeuttaneet uudistusten etenemistä. Näin on ehkä suuremmassa mittakaavassa hallinnon kehittämisen suhteen, mutta aluehallinnon kohdalla tämä toteamus ei ole yhtä hyvin paikkaansa pitävä. Maakuntahallinnon kehittäminen on pysähtynyt 1990-luvulla suurten puolueiden intressien

---

568 Temmes & Kiviniemi (1997, 122)

ristiriitaan. Tästä kertovat esimerkiksi seuraavat näkemykset Ahon hallituksen aikaisen Halken toiminnasta:

*Ennen kaikkea se keskustelu Halkessa koski tätä – – maakunnallinen hallinto oli se suuri kysymys. (virkamies)*

*Oli niin voimakas kepulainen se ehdotus – – sieltä tuli koko ajan niin kuin syytämällä – – hädin tuskin ehdittiin torpedoida ja torjua Kokoomuksen näkökulmasta heidän mielestään kaikki ne tyhimmät. (virkamies)*

*Kuvaisin niitä [puolueiden välisiä keskusteluja maakuntahallinnosta] aika rajun vastakkaisiksi ja voimakkaasti ideologisiksi, jo valituisista lähtökuopista lähteviksi – – siinä oli se, että Kepu aivan avoimesti puhui maakuntaitsehallinnosta alkuun – – asetettiin semmoinen kunnianhimoinen tavoite – – ja sitten taas Kokoomus vastusti – – en tiedä, kuinka fiksuja argumentteja tai faktoja oli taustalla. (virkamies)*

Kun SDP ja Kokoomus olivat kahden kauden ajan, 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa hallituskumppaneina Lipposen hallituksissa, maakuntahallinnon kehittäminen käytännössä pysähtyi – tästä hyvänä esimerkkinä lähinnä kursoriseksi jääneet viittaukset maakuntahallintoon Lipposen hallitusten ohjelmissa<sup>569</sup> sekä puuttuvat huomiot ”eurooppalaisesta aluehallintokäsityksestä” eli suosituksista maakunnallistamiseen Aluehallinto 2000 -hankkeen mietintöjen<sup>570</sup> yhteydessä. Maakuntahallinto ei ole juurikaan mahtunut SDP:n eikä Kokoomuksen agendoille 1990- tai 2000-luvulla hallintoasioiden pääpainon ollessa esimerkiksi kuntahallinnon ja -rakenteiden kehittämisessä<sup>571</sup>. Valtion aluehallinnon supistamista on kannatettu kaikissa suurissa puolueissa, mutta erottavana tekijänä on ollut ajatus siitä, minne aluehallinnon valtaa ja tehtäviä tulisi siirtää. SDP ja Kokoomus siirtäisivät niitä suoraan kuntiin, Keskusta siirtäisi valtaa ja tehtäviä kuntien lisäksi myös maakuntahallinnon puolelle.

---

569 ks. Hallitusohjelma (1995); Hallitusohjelma (1999)

570 ks. Komiteamietintö (1996:7); Komiteamietintö (1997:2), ks. myös Pribillan (2005, 45–46) tekemät huomiot tästä

571 ks. esim. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp. (1996), (1997), (1999), (2005); Kansallinen Kokoomus rp. (1993), (1997), (1998)

2000-luvulla ”väärän hallituksen aikana” käynnistetty Kainuun hallintokokeilu on luku sinänsä. Tutkimuksessa esitettiin jo aiemmin kysymys siitä, onko Kainuun malli maakuntahallinnon vahvistamista vai esimerkiksi kunnallisten palveluiden järjestämistä alueellisesti. Eräs haastateltava luonnehtii puolueiden suhtautumista hallintokokeiluun seuraavasti: *”Toinen puoli näki sen kuntakentän saneeraamisena, ja toinen puoli näki sen päänavauksena tällaiselle ylemmänasteiselle itsehallinnolle”*. (virkamies) Hallintokokeilun tärkeydestä on oltu eri poliittisten puolueiden välillä kohtalaisen samaa mieltä, mutta mallin ”ideologinen tarkoitus” voidaan ymmärtää eri tavoin eri näkökulmista ja motiiveista käsin – näin ollen ”olla samaa mieltä, mutta eri syystä”. Hallintomalli sisältää myös vahvan poliittisen latauksen, joka kuitenkin ei ole ainakaan toistaiseksi sen suuremmin aktivoitunut. Hallintomallin ”ideologisena vedenjakajana” on kysymys maakunnallisen itsehallinnon asteesta sekä sen todellisuudesta muodosta. Nämä sitten ovatkin jo hyvin poliittisia kysymyksiä.

*Totta kai, jos sitä oikeudellisesti tarkastelee, niin se on maakunnallista itsehallintoa, mutta se rakentuu niin paljon kuntien toimintojen varaan, että se sen takia ei varmaan suuria riemunkiljahduksia aiheuttanut niissä, jotka oli hirmu kiinnostuneita siitä maakunnallisesta itsehallinnosta – – sitten se sama seikka vaikutti myös siihen, että se tavallaan lievensi niiden asenteita, jotka sitä maakunnallista itsehallintoa on kovasti vastustaneet – – se on selkeästi kompromissi näiden tulokulmien välillä. (virkamies)*

*Poliittikkopiireissä oli välillä semmoisia episodeja, josta todella huomasin, että oli helvetin vaikea suhtautua siihen, kun ei ollut oikein käsitystä, mikä se on – – mutta jos ihminen ilmoittautuu maakuntahallinnon lipunkantajaksi, niin se ei välttämättä kerro sitä, kuinka hän suhtautuu Kainuun kokeiluun. (virkamies)*

Perusteeltaan maakuntahallintokysymyksessä kolmen suurimman puolueen intressien kuvattiin tutkimushaastattelussa kulkevan akselilla Keskusta–SDP/Kokoomus. Maakuntahallinnon kannattamiseen ja vastustamiseen löydettiin sekä ideologisia että valtopoliittisia selityksiä. Keskusta on perinteisesti ajanut maakuntahallinnon vahvistamista ja puolueista eniten maakuntien itsehallintoa. Sillä on olemassa tähän myös valtopoliittinen intressi kannattajakuntansa sijoittumisen puolesta – Kes-



kustan vahvat kannatusalueet ovat maakunnissa, kun taas SDP:n ja Kokoomuksen pääosin suurimmissa kaupungeissa. Eräs haastateltava toteaa tähän liittyen: *”Siinä varmasti on ollut periaatteellisia, ideologisia syitä, ja sitten poliittisia, valtapoliittisia syitä – – kun katsoo tätä meidän poliittista maantiedettä, täältä äkkiä näkyy”*. (virkamies)

*Jos mennään kovin pitkälti kohti tämmöistä maakuntaitsehallintoa, niin ainakin silloin kokoomus ja demarit ovat pitkälle sitä mieltä, että ei voi mennä hirveän pitkälle.* (virkamies)

*Kyllähän demarit on toisaalta kansanvaltaista järjestelmää sinänsä tukeneet – – ei heillä sitä vastaan ole ollut, että kansanvaltaisuus vahvistuisi kontra virkavaltaisuus – – se on vähän enemmän kysymys, että kuka sitä valtaa käyttää.* (virkamies)

Kysymys näyttäisi olevan siis pitkälle puolueiden kannattajakuntien sijoittumisesta ja tämän myötä puolueiden valtapoliitikasta. Keskustan ja SDP:n jo vuosikymmeniä kestänyt aluepoliittinen ristiriita ja periaatteellinen näkemysero aluehallinnon kehittämistä kohtaan näkyivät edelleen 1990-luvulla maakuntahallinnon suhteen. Eräiden kannanottojen mukaan puolueiden välinen eturistiriita alueellisessa kehittämisessä olisi uudella vuosituuhannella kuitenkin jo jäänyt hiukan taka-alalle. Kysymys olisi etenkin SDP:n epäilyksistä Keskustan alueellista valta-asemaa kohtaan: *”Se pelko on siinä kaiken aikaa vähentynyt demarikentässä, että se merkitsee Kepun vallan vahvistamista”*. (virkamies)

*Ehkä osittain oli semmoista näkemyksellistä muutosta siinä, että ei nähty ehkä enää samalla lailla pelkoja maakunnallisen hallinnon vahvistamisen merkityksestä, kepulaisten vallan vahvistumisesta yksinomaan.* (virkamies)

*SDP:ssä nimenomaan ajateltiin niin, että se tarkoittaisi, että Keskustalle syntyisi sellainen Linux-järjestelmä, johon ei tahtoisi päästä sisään millään.* (virkamies)

Pienemmistä puolueista maakuntahallinnon vahvistamista linjasi 1990-luvulla myös Vasemmistoliitto, jonka argumentit aluepolitiikassa ja -hallinnossa pohjautuivat muun muassa koko maan tasapainoiseen kehittämiseen ja alueellisen omaleimaisuuden säilyttämiseen sekä hajautettuun

päätöksentekoon hallinnossa ja taloudessa<sup>572</sup>. Samantyyppisiä kannanottoja 1990-luvulla esitti myös Vihreät, joka puolueena linjasi muun muassa maakuntien tasapuolisen kehittämisen, poliittisen päätöksenteon siirtämisen (alueelliselle ja maakunnalliselle tasolle) sekä aluehallinnon läheisyyden ja tehokkuuden puolesta<sup>573</sup>. Muista pienemmistä puolueista Ruotsalainen Kansanpuolue (nykyisin Suomen ruotsalainen kansanpuolue) linjasi aluekehittämisen osalta erityisesti maakuntakeskusten puolesta<sup>574</sup>. Suomen Kristillinen Liitto (nykyisin Kristillisdemokraatit) kannatti puolestaan toimivallan siirtoa keskushallinnosta aluetasolle sekä maakuntien liittojen vahvaa vastuuta aluekehityksestä<sup>575</sup>.

Kuten jo todettua, kaikki puolueet suhtautuivat tutkimuksen aikavälillä sinällään myönteisesti hallinnon hajauttamiseen. Eroja puolueiden välillä tuli kuitenkin esiin siinä, mille asteelle päätösvaltaa voitaisiin hajauttaa – suoraan kuntiin vai tämän lisäksi myös maakuntiin ja alueille. 1990-luvun kannanottojen perusteella intresseissä oli havaittavissa kaksi eri linjaa. Keskusta, Vasemmistoliitto, Suomen Kristillinen Liitto ja osittain myös Vihreät halusivat vahvistaa maakuntahallintoa ja antaa päätösvaltaa tälle asteelle. Näiden mukaan esimerkiksi maakuntien liittojen valtaa tuli lisätä entisestään. Vastaavasti SDP:n ja Kokoomuksen kannanotoissa ei suosittu maakuntahallinnon vahvistamista sanallakaan. Puolueiden kehittämisintressit tähtäsivät suoraan vahvan kunnallisen itsehallinnon kehittämiseen.

Maakuntahallintoa kannattavat puolueet näkivät yleisesti aluetason hallinnon voimistamisen tärkeänä. Niiden mielestä aluehallinnon (nimenomaan kuntapohjaisen aluehallinnon) tuli olla vahvempi suhteessa keskushallintoon ja kunnallisen itsehallintoon. Vastaavasti vahvaa kunnallista itsehallintoa erityisesti kannattavat puolueet olivat valmiita supistamaan alueellista hallintoa kuntien vahvistuessa. Tällä oli selvä yhteys myös näkemyksiin valtion aluehallinnon ja kuntapohjaisen aluehallinnon keskinäisestä suhteesta. Vahvaa aluetasoa ja maakuntahallintoa kannattavat puolueet argumentoivat luonnollisesti enemmän kuntapohjaisen aluehallinnon puolesta. On kuitenkin mielenkiintoista havaita, että

572 ks. Vasemmistoliitto rp. (1995); Vasemmistoliitto rp. (1998)

573 ks. Vihreä Liitto rp. (1996a), (1996b), (1997), (1998)

574 ks. Ruotsalainen Kansanpuolue rp. (1997)

575 ks. Suomen Kristillinen Liitto rp. (1997); Suomen Kristillinen Liitto rp. (1998)

puolueet, jotka eivät kannattaneet maakuntahallintoa, eivät välttämättä myöskään argumentoineet vahvemman valtion aluehallinnon puolesta. Hallintoa haluttiin ensisijaisesti hajauttaa sekä keskushallinnosta että aluetasolta kuntiin. Aluehallinnon toimijoiden osalta puolueiden kannanotot noudattivat pääosin edellistä kaavaa – maakuntahallinnon kannattajat halusivat vahvistaa systemaattisesti maakuntien liittojen roolia.

Kolmannen demokraattisen hallintotason luomista aluetasolle painotettiin vahvempaa maakuntahallintoa kannattavien puolueiden taholta. 1990-luvun kannanottojen mukaan puolueista Keskusta, Vasemmistoliitto, Vihreät sekä Suomen Kristillinen Liitto peräänkuuluttivat maakunnan liittojen demokraattisuutta eli maakuntavaltuustojen valitsemista suorilla kansanvaaleilla<sup>576</sup>. Kokoomuskin antoi yhden epäsuoran kannanoton maakuntaliittojen kansanvaltaisuuden puolesta. Tällä se ei kuitenkaan välttämättä tarkoittanut suoraa vaaleja. Puolueen kannanoton mukaan ”maakuntien liittojen ja erityisesti niiden hallitusten merkityksen kasvaessa on näiden kansanvaltaisuuteen kiinnitettävä huomiota”<sup>577</sup>.

Puolueiden kannanottojen lisäksi maakuntahallinto on profiloitunut eri tavoin myös eri hallitusten ohjelmissa. Erityisesti tämän kysymyksen osalta hallitusten intressit aluehallinnon kehittämisessä ovat eriäviä. Selvimmin erot näkyvät hallitusohjelmien painotuksissa lääninhallinnon ja maakuntahallinnon välillä. SDP:n ja Kokoomuksen muodostaman Holkerin hallituksen ohjelmassa<sup>578</sup> harkittiin lääninhallinnon luottamushenkilöedustuksen toteuttamista lääninneuvottelukuntakokeilun pohjalta. Keskustavetoinen Ahon hallitus otti puolestaan askeleen kohti maakunnallista hallinnon vahvistamista<sup>579</sup>. Maakuntahallinnon kehittäminen ei kuitenkaan kuulunut myöhemmin kummankaan SDP/Kokoomus-akselille perustuneen Lipposen hallituksen intresseihin. Lipposen I hallitus keskittyi täysin valtion aluehallintoon<sup>580</sup>, ja Lipposen II hallitus panosti ohjelmassaan<sup>581</sup> muun muassa seutukunta-ajatteluun. Ja kuten

---

576 ks. esim. Suomen Keskusta rp. (1997); Vasemmistoliitto rp. (1995); Vihreä Liitto rp. (1996a); Vihreä Liitto rp. (1997); Suomen Kristillinen Liitto rp. (1997)

577 Kansallinen Kokoomus rp. (1998)

578 ks. Hallitusohjelma (1987)

579 ks. Hallitusohjelma (1991)

580 ks. Hallitusohjelma (1995)

581 ks. Hallitusohjelma (1999)

jo todettua, 2000-luvun keskustavetoisten hallitusten aikana maakuntahallinnon profilia on hieman taas nostettu, myös hallitusohjelmissa<sup>582</sup>.

Suomalaisilla maakunnilla on ollut historiallisen kehitysprosessinsa sekä enemmän tai vähemmän vahvoina säilyneiden kulttuuri-identiteettinsä pohjalta sosiomaantieteellisen maakunnan piirteitä, kun taas niiden poliittinen, hallinnollinen tai oikeudellinen profiili on ollut huomattavasti kapeampi. Maakunta ei Suomen oloissa käytännössä täytä sellaisen yhteisön piirteitä, jolla olisi eurooppalaisessa mittakaavassa<sup>583</sup> omaa, vahvaa poliittista tahtoa tai pyrkimystä sen toteuttamiseen (vrt. poliittinen maakunta). Maakunnilla ei ole myöskään ollut roolia esimerkiksi hyvinvointipalvelujen organisoimisessa, joka on kuulunut suomalaisessa järjestelmässä kunnallisen itsehallinnon ja kuntayhtymien toiminnan piiriin (vrt. hallinnollinen maakunta). Maakuntahallinnon toimintojen saadessa oikeutuksensa kunnallisesta itsehallinnosta maakunnat eivät oikeudellisessa mielessä ole erillisiä organisaatioita tai itsenäisiä kokonaisuuksia (vrt. oikeudellinen maakunta).<sup>584</sup>

Edellä esitettyyn liittyen on mielenkiintoista tarkastella eri puolueiden ja eri hallitusten ”aluekäsitteitä”. Ensinnäkin, puolueiden aluehallinnon kannanotoissa ”alue” näyttäytyy useassa eri muodossa. Alueet nähdään sekä yhteiskunnan rakenneosiksi, mutta myös enemmän tai vähemmän itsenäisiksi ja omaleimaisiksi yhteisöiksi. Edelleen, puolueiden kannanotoissa alueet ovat vahvasti sekä yhteiskuntapolitiikan kohteita että sen toimintakenttiä. Aluetyypeittäin (esimerkiksi jaoteltuna historiallis-kulttuurisiin, taloudellisiin, toiminnallisiin sekä hallinnollisesti määriteltäviin alueisiin)<sup>585</sup> tarkasteltuna puolueiden näkemykset aluehallinnosta perustuvat selvästi hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti (tässä järjestyksessä) määriteltäviin alueisiin ja hiukan historiallis-kulttuurisiin

582 ks. Hallitusohjelma (2003); Hallitusohjelma (2007)

583 Ks. aiemmin esitetty idea ”Alueiden Euroopasta”, jossa alueet ovat tärkeitä poliittisia ja taloudellisia toimijoita.

584 Ks. Mennolan (1990, 104) tyyppittely; ks. myös Sipponen (Komiteamietintö 1992:34, 5), joka toteaa: ”Tuntuu siltä, että yksilö kokee olevansa lähinnä kunnan tai valtion asukas ja jäsen – varsinkin, kun hän voi äänestämällä osallistua näiden ylimmän toimielimen valintaan – – vaikka maakunnat ovat tunnistettavissa ja niiden asukkailla on tiettyä maakuntahenkeä, yhteistä identiteettiä, tämä ei ole yhtä oikeuttavaa eikä velvoittavaa kuin valtion ja kunnan jäsenyys”.

585 Näitä tyyppittelyjä ovat tehneet esim. Lindbom (1994, 11) sekä Kokkonen ja Vartiainen (1993).

alueisiin. Näkemyksissä on selvästi päällekkäisyyttä myös aluepoliittisten kannanottojen kanssa, erityisesti toiminnallisten ja taloudellisten alueiden kohdalla.

Alueet nähdään hallinnollisina nimenomaan siitä näkökulmasta, että ne ovat ”väliportaan tason hallintoa” valtion keskushallinnon ja valtion paikallishallinnon (tai kuntien) välissä. Alueet nähdään sekä abstraktina keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä että konkreettisina yksiköinä, maakuntina tai lääneinä. Alueen määrittelyllä on siis puolueiden näkemyksien mukaan tekemistä hallinnollisten ja organisatoristen ratkaisujen kanssa, varsinkin aluehallintoa kehitettäessä. Aluejaot on nähty osittain ongelmallisiksi toiminnallisten alueiden suhteen. Alueellisia rajoja onkin pyritty muuttamaan, jotta alueiden toiminnallisuus paranisi.

Alueet esittäytyvät puolueiden näkemyksissä toiminnallisina alueina muun muassa silloin, kun painotetaan alueiden kansainvälistymistä, kestäviä strategioita ja omaa tahtoa sekä keskinäistä kilpailua, yhteistyötä ja alueellisia verkostoja. Idea toiminnallisista alueista on ollut merkittävä hallinnon uudistamisen kontekstissa, myös puolueiden kannanotoissa. Puolueiden on kuitenkin ollut vaikea erottaa alueita toiminnallisina kokonaisuuksina aluetasosta. Alue on siis nähty olennaisena osana aluetasoa, joka erilaisten toimintojen koordinoinnin tasona sijoittuu valtiotason ja paikallisten yhdyskuntien tason välille. Kuten Marko Mäkinen<sup>586</sup> on luonnehtinut, alueiden ollessa välitason yksikköjä niiden olemassaolo ja toiminta perustuvat enemmän poliittiseen tai muuhun päätöksenteko- ja ohjaustarpeeseen kuin varsinaiseen sisäsyntyiseen alueelliseen yhtenäisyyteen. Tämä lähtökohta näkyy puolueiden kannanotoissa selvästi, vaikka ajatusta alueen omaleimaisuudesta onkin ajettu vahvasti. Vahvaa kuntatasoa on pidetty alueyhteisöjen toiminnalle luontevana lähtökohtana.

Alueet nähdään kannanotoissa taloudellisina alueina ennen kaikkea silloin, kun aluehallinnon mielletään olevan aluepolitiikan väline esimerkiksi elinkeinorakenteen kehittämisessä. ”Taloudelliset alueet” tulevatkin vahvimmin esiin juuri puolueiden kannanotoissa aluepolitiikasta. Suomen ollessa yhtenäinen kansakunta maamme alueilla ei ole huomattavan vahvoja erityispiirteitä historiallisessa, kulttuurisessa, kielellisessä eikä varsinkaan etnisessä mielessä. Kielelliset vähemmistöt ovat toki keskittyneet muutamille alueille, ja maakuntiemme omaleimaisia kult-

---

586 ks. Mäkinen (1999, 30)

tuurisia piirteitä on yritetty ylläpitää arvokkaana kansanperinteenä. Maa-kuntia puolustavien puolueiden näkemyksissä on jonkin verran mukana kulttuurista pohjaa – kuten aikaisemmin todettua, Suomessa kulttuurisesti ja alueellisesti identifioitavan kokonaisuuden, ”alueen”, on yleensä ymmärretty tarkoittavan juuri maakuntaa. Toisaalta monen puolueen aluehallinnollisiin kannanottoihin kuuluu vahvasti myös ajatus alueellisesta yhteenkuuluvuudesta. Tällöin alueesta puhuttaessa kyseessä on alueellisesti identifioitava kokonaisuus, jossa myös sen omalla väestöllä on tavoitteita ja tahtoa alueensa kehittämiseksi. Tämä ajatus kytkeytyy erittäin vahvasti myös aluepolitiikan puolelle.

Hallitusohjelmien aluekäsitteet ovat selvästi kytköksissä puolueiden esittämiin aluekäsitteisiin. Voidaan sanoa, että ”alueet” reflektoituvat hallitusohjelmiin puolueiden esittämien kannanottojen kautta. Aluehallinnossa ”hallinnolliset alueet” näkyivät selvästi 1990-luvun hallitusohjelmissä. Tämä on luontevaa, koska kyseisellä aikakaudella valmisteltiin ja toteutettiin suuria hallinnollisia ja aluehallinnollisia muutoksia. Hallinnollisilla alueilla tarkoitettiin hallitusten aluehallintoa koskevissa kannanotoissa aluehallinnon toimijoiden operatiivisia alueita. Monissa virallisissa dokumenteissa, esimerkiksi komiteanmietinnöissä, aluekäsitteestä pyrittiin tekemään konkreettisempi kytkemällä se selkeästi joko maakuntaan tai lääniin. Vahva kuntataso oli puolestaan kaikkien hallitusohjelmien mukaan alueyhteisöjen toiminnalle luonteva lähtökohta. Alueet pystyttiin erottamaan toiminnallisina kokonaisuuksina aluetasosta paremmin aluepolitiikassa kuin aluehallinnossa. Aluehallinnossa aluetaso oli tärkeä tekijä erilaisten toimintojen koordinoinnin tasona sijoittuen valtiotason ja paikallisten yhdyskuntien tason välille. Alueen määrittelyllä oli siis tekemistä hallinnollisten ja organisatoristen ratkaisujen kanssa.

Myös toiminnallisen alueen käsite oli vahvasti mukana hallitusten ohjelmissä hallinnon kehittämisen suhteen. Idea toiminnallisista alueista oli merkittävä hallinnon uudistamisen kontekstissa – muun muassa aluejakokysymyksiin kiinnitettiin huomiota Holkerin ja Ahon hallituksissa ja niistä päätettiin Lipposen I hallituksessa. Aluetasoinen hallinnollinen jaotus ei siis kohdannut täydellisesti toiminnallisia alueita, joten aluejakojen muuttamiseen oli syytä. Tarkoituksenmukaiset toiminnalliset alueet nähtiin siis tietyllä tapaa voimassa olleita hallinnollisia alueita tärkeämpinä.

Aluehallinnon uudistuksilla haluttiin tukea myös alueiden taloudellista menestymistä – alueet nähtiin toiminnallisten kokonaisuuksien ohella taloudellisina kokonaisuuksina. Alueet profiloituivat hallitusohjelmissa siis myös taloudellisessa mielessä. Taloudellinen ulottuvuus tuli kuitenkin enemmän esiin taustatekijänä – siitä ei puhuttu hallitusohjelmissa suoraan. Talouden näkökulma liittyi silti oleellisena osana kaikkiin hallinnon uudistuksiin. Hallinnon taloudellisuus nousi tehokkuuden ja tuottavuuden ohella vahvasti esiin hallinnon uudistuspolitiikassa. Nämä päämäärät kanavoituivat myös aluehallintouudistuksiin. Se, mikä on taloudellisuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta, on kuitenkin jakanut hallitusten mielipiteitä. Toisaalta esimerkiksi aluehallintouudistuksissa ei selkeästi määritelty sitä, mitkä ovat näiden kriteereitä.

Alueet nähtiin hallitusohjelmissa sekä yhteiskunnan rakenneosiksi että enemmän tai vähemmän itsenäisiksi ja omaleimaisiksi yhteisöiksi. Aluehallinnossa hallinnolliset alueet muodostavatkin yhteiskuntaan alueellisia rakenneosia. Alueiden itsenäisyys kuitenkin jakoi hallitusohjelmien linjoja. Ahon hallitus halusi vahvistaa alueellista hallintoa maakuntahallinnon kautta eli tietyllä tapaa itsenäistämällä kuntapuolen alueellista päätöksentekoa. Holkerin ja Lipposen hallitukset eivät olleet valmiita tähän. Ahon hallitus kytki maakuntien ja alueiden kehittämisen suomalaisen kulttuuriperinteen vaalimiseen Keskustan voimakkaan otteen kautta. Puolueen mukaan ”kauttaaltaan asuttu maakuntien Suomi on tärkeä osa kansallista omaleimaisuutta”. Ahon hallitus siis halusi omalta osaltaan jatkaa maakuntien perinnettä. Suomessa kulttuurisesti ja alueellisesti identifioitavan kokonaisuuden, ”alueen”, on yleensä ymmärretty tarkoittavan juuri maakuntaa.

Tämän tarkastelun lopuksi on paikallaan eräs tutkimushaastattelussa esitetty anekdootti Ahon hallituksen ajoilta maakunta–alue-keskusteluihin liittyen:

*Valtioneuvosto oli tekemässä periaatepäätöstä valtion toimipiirien yhtenäistämisestä. Sisäministeriössä oli valmisteltu kannanottoluonnos, jonka mukaan maakunnat muodostaisivat pohjan aluejaolle. Kokoomuksen vaatimuksesta kuitenkin varsinaisesta periaatepäätöksestä poistettiin jokainen ”maakunta” -sana. Näin puhuttaisiin vain ”alueista”. Prosessissa tapahtui kuitenkin yksi virhe: periaatepäätöksestä olevassa liitteessä oli kartta, jonka otsikko oli jäänyt vahingossa*

*muotoon ”maakuntajako”. Loppujen lopuksi maakuntajaosta tuli kuitenkin se malli, jonka mukaan toimipiirejä ruvettiin kehittämään. (virkamies)*

## 2.2 Virkamiehet keskushallinnon otteen pitäjinä

Virkamiesten toimintaa 1990-luvun aluehallintouudistuksissa pidetään haastattelumateriaalin mukaan pääosin rationaalisuuteen<sup>587</sup> ja pragmaattisuuteen, käytännönläheisyyteen, perustuvana. Näyttää siltä, että aluehallintouudistuksissa hallinnon virkamiehistö on pystynyt vahvistuneesta poliittisesta ohjauksesta huolimatta ohjaamaan ainakin osittain poliitistien päättäjien arvostuksia ja saamaan heidät hyväksymään hallinnon suosimia tuotoksia<sup>588</sup>. Eräs poliitikko totesikin: *”Joku voisi sanoa, että virkamiesvalta on pitänyt valtansa ja otteensa”*. (poliitikko) Myös aloitteellisuus hallintouudistusten osalta on kuulunut pääosin virkamiehille, jotka tulkitsevat kulloistakin hallitusohjelmaa tehden niistä johtopäätöksiä. Virkamiehistön vaikutus hallintouudistuksiin nähdään näin ollen keskeiseksi myös strategisesti:

*Tosiasiata on, että virkamiehet pystyvät hirveän paljon vaikuttamaan poliittisiin näkemyksiin, vaikka he muodollisesti ovat asiantuntijoita ja puolueettomia tässä suhteessa – – mutta usein kysymys on kyllä vähän toisinpäin, että ministerille valmistellaan, joka ottaa sitten kantaa asioihin – – aika harvoja sellaisia vahvoja ministereitä on, joilla on ihan selvä visio siitä, että mitä pitää tehdä, ja ajaa sen läpi. (virkamies)*

Temmes ja Kiviniemi<sup>589</sup> toteavat, että johtavat virkamiehet ovat tukeneet 1990-luvun hallintouudistuksia ja säästöpolitiikkaa laajan yksimielisyyden vallitessa. Ministeriöiden roolin ollessa vahva hallinnon uudistusprosessit eivät ole ”pelkästään poliittisia ratkaisuja” vaan myös vahvojen

587 Tällä tarkoitetaan lähinnä välineellistä rationaalisuutta (ks. Harisalo 2008, 21–22), joka viittaa tehokkaiden keinojen tunnistamiseen, valintaan ja hyväksikäyttöön.

588 Ks. Stenvall (2000, 240), joka toteaa, että suomalainen hallinnon kehittäminen toistaa paljossa Weberin (1978, 984–985) epäilyn, jonka mukaan poliittinen päätöksentekijä saattaa joutua taipumaan pätevyyttä edustavan virkamiehen tahtoon.

589 Temmes & Kiviniemi (1997, 128)



hallinnollisten intressien alaisuudessa. Haastattelumateriaalista nousee esimerkkejä, joiden mukaan keskushallinnossa ei ole oltu erityisemmin innokkaita maakuntahallinnon vahvistamisen suhteen, koska tämä edellyttäisi muun muassa huomattavampaa päätösvallan sekä rahallisten resurssien siirtoa alueille. Tästä nousee se johtopäätös, että keskushallinnon toimijoiden kollegiaalinen vastahakoisuus maakuntahallinnon vahvistamista kohtaan on yksi ratkaiseva tekijä siinä, että maakuntahallinnosta ei ole löydetty myöskään poliittista ratkaisua<sup>590</sup>: ”*Sektoriministeriöt ovat pelänneet valtansa menettämistä silloin, kun annetaan toimivaltaa alueille*”. (virkamies) Myös Kainuun hallintokokeilun valmisteluvaiheessa monissa valtion keskushallinnon organisaatioissa suhtauduttiin hankkeen käynnistämiseen vastentahtoisesti. Kielteisen suhtautumisen taustalla oli muun muassa huoli oman aseman heikkenemisestä sekä pelko oman toiminta- ja päätösvallan menettämisestä<sup>591</sup>.

*Se ei pelkästään ollut sitä, että haluttiin torpedoida maakuntien kehittystä, vaan jotenkin VM:ssä oli sellainen kuva, että maakuntahallintoon meneminen – jos se johtaa siihen, että sinne tulee esimerkiksi rahavaltaa enemmän – ei ole järkevää valtakunnan näkökulmasta katsottuna. (virkamies)*

*Kun ministeriöiden rooli on aika vahva, hallinnon uudistusprosessit eivät ole helppoja – sellaisia mullistavia uudistuksia ei saadakaan helposti aikaan – maakunnan liittojen asemassa aluehallinnon kehittämässä on jouduttu menemään aika pienillä ratkaisuilla kaiken aikaa. (virkamies)*

Virkamiehistön näkemyksiä hallinnon uudistamisesta on leimannut vahvasti myös hallinnonalojen välinen reviiriajattelu, joka on näkynyt monissa aluehallinnon uudistuslinjoissa – niin maakuntahallinnon kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä kuin valtion aluehallinnon uudistuksissa. Hallinnon reviirinvartiointi on joissakin tapauksissa noussut jopa keskeiseksi tekijäksi aluehallinnon uudistuslinjojen kannalta. Kysymys on usein hallinnollisesta vallasta ja eri sektoreiden resursseista. Keskushallinnon ja eri ministeriöiden oman reviirin puolustamista kuvataan ”aika tyypilliseksi”:

<sup>590</sup> ks. myös Kirkinen (1996, 110–111)

<sup>591</sup> Airaksinen ym. (2008, 175)

*Yleensä ottaen virkamiehet ovat aika jumittuneita siihen näkökulmaan, mikä heidän oman hallinnonalan kannalta onärkevin tai tärkein. (virkamies)*

*Ministeriöiden reviirinvarjelu on aina vaikea kysymys – kukaan ei koskaan halua kehittää omaa hallinnonalaansa sillä tavalla, jos se merkitsee, että toimivaltaa joudutaan luovuttamaan ja resursseja vähentämään – muita voidaan kehittää ja muilta voidaan viedä resursseja ja tehtäviä. (virkamies)*

Tutkimuksen tarkasteluajankohtana erityisesti kaksi ministeriötä profiloitui hallinnon uudistajina<sup>592</sup>: valtionvarainministeriö (VM) hallinnon yleisenä kehittäjänä sekä sisäasiainministeriö (SM) alue- ja paikallishallinnon kehittämisenä vastaavana ministeriönä<sup>593</sup>. Valtiovarainministeriötä luonnehditaan haastattelumateriaalissa vankaksi keskushallinnon linnakkeeksi, kun taas sisäasiainministeriö toimenkuvansa myötä profiloitui alueiden puolestapuhjaksi.

*VM on profiloitunut voimakkaasti siihen, että asiat pitää pitää käsissä – ja nimenomaan Helsingissä, ja sieltä linjata – siihen kyllä liittyy selvästi tämmöistä valtapyrkimystä. (virkamies)*

*Tämä on ollut SM:lle enemmän tämmöistä leipäpapin työtä – kun nämä asiat nyt kuuluivat, tämä aluehallinto, seitsemän ministeriön osalta lääninhallitusten kautta SM:lle. (virkamies)*

---

592 Koskien valtiovarainministeriön sekä sisäasiainministeriön rooleja hallinnon kehittämisesäioissa Vanhasen II hallitus teki vuoden 2008 alusta useita toimialamuutoksia. Keskeiset hallinnon kehittämistehtävät koottiin valtiovarainministeriöön, jonne siirrettiin sisäasiainministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosastolta alue- ja paikallishallintoyksikkö tehtävineen. Valtiovarainministeriössä samaan kokonaisuuteen kuuluvat pääosin hallinnon kehittämisosasto ja henkilöstösosasto. Vuoden 2008 alusta toimintansa aloittaneen työ- ja elinkeinoministeriöön siirrettiin sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä. (ks. Hallitusohjelma 2007)

593 Aluehallinnon uudistushankkeet valmisteltiin pääosin sisäasiainministeriössä hallinnon kehittämisen osastolla, joka sittemmin yhdistettiin ministeriön aluekehitysosaston kanssa vuoden 2002 keväällä. Näin myös Kainuun hallintokokeilun valmistelu aloitettiin vielä vanhan hallinto-osaston aikana, ja se vietiin päätökseen uudella hallinnon ja aluekehittämisen osastolla.

Ministeriöiden välinen tehtäväjako vaikutti jossain määrin hallinnon uudistusten valmistelun yhtenäisyyteen – ”rahakirstun valvoja kohtaa rahan ruinaajan”. Temmes ja Kiviniemi<sup>594</sup> näkevät, että VM:n työskentelytavoissa on korostunut ”teknokraattisuus”, kun taas SM:n toimenkuvassa on näkyntä ”poliittisuus”<sup>595</sup> – ministeriöiden välisiä näkemuseroja selittänee osaltaan juuri se, että huomattava osa valtiovarainministeriön johdolla valmistelluista hallinnon uudistuksista on ainakin välittömien vaikutustensa osalta ollut hyvinkin teknokraattisia, kun taas sisäasiainministeriön vastuualueeseen kuuluneet alue- ja paikallishallinnon uudistukset ja valtio–kunta-suhteen kehittäminen ovat perinteisesti olleet poliittisesti latautuneita. Juuri aluehallinnon uudistaminen on ollut näiden kahden ministeriön kiistojen erityisenä kohteena. Vaikka uudistusten valmistelussa on nähtävissä hallinnonalasektoreiden välisiä jännitteitä, kokonaisuutena hallinnon uudistusten valmistelua on Temmeksen ja Kiviniemen mukaan leimannut eri osapuolten yhteistyöhalu ja ”professionaalinen kollegiaalisuus”<sup>596</sup>.

Tutkimushaastatteluiden mukaan aluehallinnon kehittämisessä ministeriöiden välillä olleet jännitteet ja näkemuserot kulminoituivat usein ”tehokkuusnäkökulman” ja ”aluepoliittisen näkökulman” törmäykseen.

*VM:n taholta on moneen kertaan painotettu sitä asiaa, että mitä hajanaisempi hallinto on, sitä vaikeampi on pitää taloutta kasassa – – ei heidän taholta ole tätä koskaan peitelty – – VM:ssä pelättiin, että talouden kehitys menee pois käsistä, kun se hajautuu tuonne alueille. (virkamies)*

*Usein näissä uudistuksissa on semmoinen tendenssi ja riski, että niitä suunnitellaan kustannusriippumattomasti. (virkamies)*

Valtion ja maakuntien väliset suhteet ovat hallinnollisesti jäsentyneet sektorikohtaisesti. Tämä on ollut yleisemminkin ominaista suomalaiselle

594 Ks. Temmes ja Kiviniemi (1995, 53–54), jotka lisäksi toteavat, että hallinnon kehittämisen virkamiesvalmistelun selvä vastakohtaisuus valtiovarainministeriöjohtoisen ekonomistis-manageristisen ja toisaalta sisäasiainministeriön johtaman hallinnollis-regulaatiivisen suuntauksen välillä sai heidän tutkimustaan varten suorittamissaan haastatteluissa runsaasti välillistä kritiikkiä osakseen – myös ministeriövaliokunnan ja kehittämisvirkamiesten kykyä koordinoida ja sovitella tätä vastakohtaisuutta kritisoiitiin.

595 ks. tästä myös Hyyryläinen (1999, 128)

596 Temmes & Kiviniemi (1997, 122)

hallinnolle, jossa ministeriöt ovat olleet itsenäisiä, sektorikohtaisia toimijoita. Sektorikohtaisuus on vaikuttanut myös siihen, että alueita ei ole käsitelty yksittäisinä toimijoina valtion keskushallinnosta käsin. Kainuun hallintokokeilun myötä maakunnan asioita on jouduttu keskushallinnossa käsittelemään sektorirajat ylittävinä alueellisina kokonaisuuksina. Hallintokokeilun arvioidaankin vähentäneen ainakin jossain määrin keskushallinnon sektorikohtaisia näkemyksiä, koska eri ministeriöiden on ollut pakko olla uudella tavalla tietoisia toistensa tekemisistä.<sup>597</sup>

Yhteenvetona voidaan luonnehtia, että keskushallinnon ja aluehallinnon välillä on olemassa monenlaisia jännitteitä<sup>598</sup>. Nämä liittyvät useimmiten hallinnolliseen valtaan sekä resurssinäkökulmaan. Vaikka hallintoa on pyritty hajauttamaan keskushallinnosta aluetasolle ja edelleen kuntiin, ministeriöissä vallitsee intressi siitä, että viimekätinen valta säilyy keskushallinnossa. Tämä näkyy myös monissa aluehallinnon linjauksissa: esimerkiksi maakuntahallinnon kehittäminen on ollut keskushallinnolle epämieluisaa, ja valtion aluehallinnon puolella ministeriöistä aluetasolle ulottuva ”putkihallinto” on ohjannut tiukasti valtion alueellisia toimijoita – jopa niin, että niiden alueellinen tehtäväkuva tai sektoreiden välinen yhteistyö on tästä kärsinyt<sup>599</sup>. Eräs haastateltava kiteyttää keskushallinnon intressit seuraavasti: *”Aina kannattaa ainakin vähän epäillä sellaista, joka voisi mahdollisesti viedä sen keskitetyn ohjausvallan”*. (virkamies)

---

597 Airaksinen ym. (2008, 174)

598 Ks. Hyryläinen (1999, 128), joka mainitsee, että vielä parlamentaarisen hallinnon hajauttamiskomitean aikaan aluehallinnon ja keskushallinnon reformeista ei voitu puhua samaan aikaan. Holkerin, Ahon ja Lipposen I hallitusten aikana reformi on (joskin eri aikataululla) edennyt kummallakin sektorilla samantyyppisten periaatteiden mukaan, ja kehittämisen kaksinaisuus ei ole muodostunut merkittäväksi ongelmaksi.

599 ks. myös Viinamäki & Salminen (2008, 16)

## VII Hallintoideologiat ja hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa

### 1 Hallintoideologiat, hallintoajattelu ja hallintopoliitiikka

*Hallintoideologiat* ovat poliittisten puolueiden käsityksiä hallintotoimintojen järjestämis- ja toteuttamisperiaatteista, ja julkista hallintoa kehitetään osittain näiden ideologioiden pohjalta. Osa ideologioista esiintyy julkisessa keskustelussa, osa taas näkyy paremmin hallinnon sisältä. Hallintoideologioiden perustana ovat poliittiset kannanotot, joita antavilla poliittisilla puolueilla on omat käsityksensä siitä, mikä on hyvää tai huonoa hallintoa. Hallintoideologiat ovat täsmentyneet poliittisissa puolueissa ja poliittisessä elämässä melko vaatimattomista hahmotelmista toisinaan hyvinkin selkeiksi ja yksityiskohtaisiksi kannanotoiksi. Kehitysuunta on ollut riippuvainen poliittisen johdon innostuksesta.<sup>600</sup>

Puhuttaessa hallintoreformeista jotkut niistä voivat olla kysymyksenasettelultaan selvästi ideologisempia kuin toiset – joku reformi voi saada poliittisella agendalla isomman roolin ja siihen osoitetaan kiinnostusta aina poliittista johtoa myöten. Tämän onkin katsottu olevan joissakin tilanteissa elintärkeä kysymys hallintoreformin toteutumisen kannalta. Sitä vastoin poliittisen johdon kiinnostuksen oltua muualla kyseessä olevan uudistuksen toimeenpano on voinut vaikeutua. Vähäiseen poliittiseen kiinnostukseen on voinut olla syynä esimerkiksi se, että hallintoreformit ylipäätään ovat valtaapitävien puolueiden äänestäjäkunnalle vieraita kysymyksiä.<sup>601</sup>

Hallintoideologiat heijastuvat myös hallintokieleen, joka puolestaan paljastaa arvostuksia sekä vaikuttaa poliittisissa teksteissä ja hallintoideologioiden esittelyssä käytettyyn kieleen. 1990-luvun poliittisessa keskustelussa käytetyt hallintoideologiset termit (kuten byrokratian purkaminen, palveluiden järjeistäminen ja tehokkuuden lisääminen) sisälsivät selviä arvolatauksia.<sup>602</sup>

600 ks. Temmes (1994b, 28); Sipponen (1996a, 746)

601 Ks. Hyyryläinen (1999, 78–79), joka on viitannut Hennessyyn (1989) sekä Verheijeniin (1998, 4).

602 ks. Sipponen (1996a, 746–747); ks. myös Pekonen (1991)

*Hallintoajattelu* on ”abstraktia toimintaa”, jota hallinnon kehittämistä vastaavat tai siihen vaikuttavat avainvirkamiehet sekä heitä tukevat ja neuvovat asiantuntijat kohdistavat hallintokoneistoon. Tässä määrittelyssä hallintoajattelu nähdään siksi osaksi johtavien virkamiesten ajatusmaailmaa, jonka he kohdistavat hallintokoneiston muutoksien valmisteluun ja toteutukseen. Itse toiminnalla muutetaan ja muokataan rakenteita, järjestelmiä sekä laajemmin myös hallintokulttuuria. Hallintoajattelu ohjaa käytännössä johtavien virkamiesten vastuulla olevaa hallinnon kehittämistä ja myös sitä, millä aikataululla ja missä rajoissa hallintokoneisto voi muuttua. Tällä tavalla määriteltynä hallintoajattelu rakentuu selkeästi hallintokoneiston sisäisiä muutosvoimia edustavien avainvirkamiesten ympärille. Heidän asemansa hallintokoneiston jatkuvuuden takaajana sekä sisäisenä rakentajana ja suunnittelijana kytkee hallintoajattelun samalla suoraan hallintokoneiston muutoksen ikuiseen ongelmaan. Hallintokoneiston kehityksen myötä selkiytynyt hallintoajattelu onkin kehittynyt yhä selkeämmin virkamiesjohtamisen professionaaliseksi jatkuvuudeksi. Tämä on lisännyt avainvirkamiesten mahdollisuuksia ja tietoisuutta vaikuttaa hallintokoneiston sisäiseen tilaan. Avainvirkamiehet ovat voineet muokata hallintoajattelullaan omaa toimintaympäristöään ja hallintokoneistojen sisäistä kehitystä haluamaansa suuntaan. Virkamiehistöille onkin kehittynyt ajan myötä avainasema hallintokoneiston ja sitä kautta myös yhteiskunnan kehittämisessä.<sup>603</sup>

Hallintoajattelu rajataan tässä tutkimuksessa sekä tutkimusteeman että hallintoajattelun suppeamman määrittelyn myötä johtavien virkamiesten ”abstraktiksi toiminnaksi”. Hallintoajattelijoiden joukko voidaan kuitenkin ymmärtää myös laajemmin, jolloin joukkoon lasketaan ensinnäkin klassiset valtio- ja hallintofilosofit, jotka voivat olla merkittäviä hallintoajattelun suurten linjojen suunnannäyttäjiä. Toisekseen tyypillisiä hallintoajatteluun vaikuttavia toimijoita voivat olla hallinnon asiantuntijat osallistuessaan hallintokoneiston kehittämiseen. Samalla tavoin muun muassa hallinnon tutkijat sekä julkisen sanan edustajat voivat kannanotoillaan muokata hallintoajattelun suuntaa.<sup>604</sup>

Minkälaisia yhteyksiä hallintoajattelulla on hallintoideologioiden kanssa? Niiden voidaan nähdä kilpailevan keskenään. Poliittisilla päät-

---

603 ks. Temmes (1994b, 13–19; 23–29)

604 ks. Temmes (1994b, 33)

täjillä on tarve taivutella avainvirkamiehet hyväksymään heidän edustamansa hallintoideologiat hallintouudistusten pohjaksi – ja päinvastoin, myös virkamiehillä on intressi saada poliitikot suosimaan hallintoajatteluaan. Tämä johtaa useimmiten kompromisseihin hallintoajattelun ja hallintoideologian välillä. Hallintokoneiston pitkän aikavälin muutokset ovat usein kuitenkin perustuneet ensisijaisesti hallintokoneistojen sisäisiin piilotavoitteisiin, joita ovat muun muassa erilaiset valtakuviot, reviirijattelu sekä sektori-intressit. Nämä ovat selittäneet hallintokoneistojen kehitystä monesti syvemmin kuin esimerkiksi poliittisten ryhmien tai poliittisesti asetettujen komiteoiden kannanotot.<sup>605</sup>

*Hallintopolitiikka* tarkoittaa yleisesti ottaen niitä ideoita ja toimia, jotka koskevat julkisen hallinnon organisaatiota ja toimintatapoja sekä niiden kehittämistä. Hallintopolitiikan käsite kuuluu nykyään keskeisesti hallinnon kehittämisen terminologiaan eräänlaisena apukäsitteenä, mutta sen merkitys määräytyy osittain myös hallinnon kehittämisen historiallisen kehityksen pohjalta. Hallintopolitiikan keskeiseen sisältöön kuuluvat olennaisesti teorian ja käytännön yhteydet. Hallintopolitiikka itsessään kuuluu yhteiskunnan muutoksia palvelevan toiminnan ytimeen, ja sitä määrää valtiossa kulloinkin vallitseva poliittinen filosofia. Hallintopolitiikan merkitys yhteiskunnassa nähdään sitä suuremmaksi mitä enemmän julkishallinnon toimet lisääntyvät. Hallintopolitiikka voidaan ymmärtää ainakin kahdesta eri näkökulmasta, niin ideologisen tason ilmiönä kuin puhtaasti hallinnon käytännöllisenä muutos- ja uudistustyönä. Kun hallintopolitiikkaa tarkastellaan ideologisen tason ilmiönä, puhutaan ”hallintopolitiittisesta ideologiasta”, jolla viitataan kussakin ajassa ”oikeaksi” hyväksytyyn hallintopolitiikan sisältöön. Ymmärrettäessä hallintopolitiikka hallinnon muutoksena ei kiinnitetä niinkään huomiota muutosprojektien taustalla oleviin ideoihin, eikä ideologiasta ja/tai retorista tasoa välttämättä eroteta käytännön uudistustyöstä.<sup>606</sup>

Hyyryläinen<sup>607</sup> on määritellyt omassa tutkimuksessaan hallintopolitiikan sekä laajasti että suppeasti. Suppean määritelmän mukaan hallintopolitiikka on ensisijaisesti ja rajatusti hallinnon reformipolitiikkaa, joten tässä muodossaan hallintopolitiikka tarkoittaa hallintoreformien analysoimista. Laajassa määrittelyssä hallintopolitiikka sisältää valtion

605 ks. Temmes (1994b, 26–28)

606 ks. Modeen (1993, 142); Temmes (1996, 90); Alavaikko (2002, 355)

607 Hyyryläinen (1999, 10–11)

preferenssit julkisen hallinnon järjestämisen suhteen. Tässä määrittelyssä hallintopolitiikkaa tarkastellaan kysymällä, kuinka nämä preferenssit ilmenevät julkisen hallinnon järjestämisessä. Edelleen, sekä suppean että laajan hallintopolitiikan puitteissa voidaan painottaa joko itse toimintaa hallinnon järjestämiseksi tai sen areenana ja aktoreina toimivien organisaatioiden ja järjestelmien merkitystä.

Hallintopolitiikan yhteiskuntapoliittinen tehtävä määräytyy pitkälti sen mukaan, miten keskeiset poliittiset päättäjät siitä päättävät. Näin myös hallintoreformista vastaa aina viime kädessä hallitseva poliittinen johto, hallitus ja parlamentti (Suomen oloissa eduskunta). Samalla poliittisista päättäjistä tulee organisaattoreita, jotka yrittävät hallita heidän poliittisten tavoitteidensa toteutumisen kannalta avainasemassa olevia hallinnollisia prosesseja.<sup>608</sup> Hallintopolitiikan ylätasolla uudistuspolitiikan osapuolia ovat poliittisten päättäjien ohella avainvirkamiehet. Näiden toimijoiden yhteistyö tai vastakkaisuus suuntaa herkästi uudistuksia joko helpottaen tai vaikeuttaen niiden toteuttamista.<sup>609</sup>

1990-luvulle tultaessa hallintopolitiikka ja sen käsite olivat suomalaisen hallinnon kehittämisen ympäristössä lähes tuntemattomia ensiksikin siitä syystä, että hallinnon kehittämisspolitiikan linjaukset eivät olleet muodostaneet siihen asti sellaista kokonaisuutta, jotta eriytyneestä hallintopolitiikasta olisi voitu puhua. Ruotsin ollessa ensisijainen hallintouudistusten esikuvamaa Suomessa seurattiin samalla myös sen hallintopolitiikkaa. Toisekseen poliittisen johdon kiinnostus hallintouudistuksiin on ollut maamme koko hallintohistoriassa ajoittaista ja koostunut silloinkin lyhyistä ajanjaksoista. Kiinnostus on kuitenkin helposti heikennyt monien uudistuksissa koettujen epäonnistumisten myötä. Vasta 1990-luvulla on voitu alkaa puhumaan institutionalisoituneemmasta hallinnon kehittämisen poliittisesta ohjauksesta poliittisen johdon otteen vahvistuttua hallinnon kehittämistä kohtaan.<sup>610</sup>

Hallintopolitiikka lunasti 1990-luvulla vahvasti paikkaansa niin terminä suomalaisen hallinnon kehittämisen sanastossa kuin käytäntönä hallinnon kehittämisen keskiössä<sup>611</sup>. Kun hallintopolitiikasta alettiin

608 Ks. Hyyryläinen (1999, 76), joka on viitannut myös Olseniin (1983, 207–208).

609 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 24)

610 ks. Temmes (1996, 93–94)

611 Hallintopolitiikkaa on tarkasteltu huomattavasti aikaisemmin ideologisen tason ilmiönä kuin varsinaisen hallinnon kehittämistyön ytimenä. Ilkka Heiskanen (1977),



puhua, haluttiin korostaa poliittisen ohjauksen tärkeyttä hallinnon kehittämisessä. Toisekseen vasta 1990-luvulla alettiin harjoittaa selvästi havaittavissa olevaa hallintopoliittikkaa. Vuosikymmenen kehityksessä erityisesti hallinnollis-poliittiselle järjestelmälle asetettiin entistä enemmän uudistusvaatimuksia. Suomella oli näin entistä enemmän tarvetta omanlaiseen, omiin tarpeisiin ja omiin mahdollisuuksiin perustuvan hallintopoliittikan luomiseen, jossa olisi vaikutteita niin kansainvälisistä kuin yhteiskunnallisista ja taloudellisista muutoksista.<sup>612</sup>

Vaikka puhtaasta suomalaisesta hallintopoliitikasta ei voitaisikaan puhua ennen 1990-lukua, sitä voidaan kuitenkin jaksottaa ideologisesta näkökulmasta neljään eri historian vaiheeseen. Tämän tutkimuksen kannalta relevantteja hallintopoliittikan ideologisia ajanjaksoja ovat rationalisointi- ja suunnitteluvaiheita (1960–1970-luvut) seuranneet 1980-luvun hajauttamisvaihe sekä saman vuosikymmenen loppupuolella käynnistynyt ”managementtiviaihe”. Hajauttamisvaihe painotti yksinkertaisimmillaan keskushallinnon hajauttamista kuntiin ja muihin alueellisiin yksiköihin. Management-ajattelu liittyi puolestaan kansainvälisiin esimerkkeihin New Public Management (NPM) -ideologian myötä, kuten aikaisemmin on jo kuvattu. Lainsäädännöllisten ja konkreettisten yhteiskuntapoliittisten toimien näkökulmasta hallintopoliittikkaa voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen, joista tämän tutkimuksen huomio on keskittynyt ”toiseen hallinnon uudistusvaiheeseen”<sup>613</sup> (1987–1995) eli Holkerin ja Ahon hallitusten aikaisiin hallinnon kehittämisen toimiin. Tämä vaihe

---

Pertti Ahosen (1985a) sekä Hilkka Summan (1989) tutkimukset edustavat hallintopoliittikan ideologisemman puolen ”varhaisempaa” tarkastelua. Markku Temmes (1994a sekä 1996), Temmes ja Markku Kiviniemi (1997) sekä Krister Ståhlberg (1995) ovat vastaavasti syventyneet hallintopoliittikan kysymyksiin hallinnon 1990-luvun kehittämiseen liittyvän tarkastelun sekä hallinnon muutoksen kautta. (ks. Alavaikko 2002, 355) Mika Alavaikko (2002, 359–360) ilmentää tarkastelussaan hallintopoliittisen kentän ajallista muutosta. Toimijoista nousevat esiin hallinnon kehittämisen kannalta tärkeät valtiovarain- ja sisäasiainministeriö, suurimmat poliittiset puolueet sekä komitea- ja selvitysmiestyö. Erikseen mainitaan vielä keskeisinä informaation tuottajina kansainväliset vertailututkimukset, joita on toteutettu 1990-luvulla ja vuosituhannen vaihteessa sekä valtiovarainministeriön että sisäasiainministeriön hankkeina. Esa Hyryläinen (1999) on puolestaan tehnyt vertailevaa tutkimusta neljän Euroopan valtion, Ison-Britannian, Alankomaiden, Irlannin ja Suomen, 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä.

612 ks. Temmes (1996, 91–94); Sipponen (2000, 166)

613 Temmes (2007) kutsuu kyseistä aikakautta hallintopoliittikan ”hulluiksi vuosiksi”.

seurasi ”hyvinvointivaltion rakennusjaksoa” (1966–1975) ja sen jälkeistä ”hiljaiselon kautta” (1975–1986).<sup>614</sup> Vuosituhannen lopulla operoinut Lipposen I hallitus oli jo kolmas hallintopoliittisesti aktiivinen hallitus<sup>615</sup>.

Temmes<sup>616</sup> on puolestaan jakanut viime vuosikymmenten suomalaiset hallintouudistukset kahteen uudistusaaltoon eli ”harppaukseen”, joita ovat ajanjaksot 1967–1975 sekä 1987–1995. Näissä ajanjaksoissa uudistukset ovat edenneet pyrähdyksinä ilmeisimmin patoutuneen uudistus-tarpeen purkauksena. Temmes otaksuu, että vuosien 1987–1995 hallinnon kehittämisen ”harppaus” monine toteutuneine uudistuksineen on ”aivan ilmeisesti merkinnyt totuttujen hallintoideologisten ja hallintoajattelullisten ratkaisujen uudelleenarviointia ja kyseenalaistamista”.

NPM-uudistusten jälkeen, niin sanotussa post-NPM-tilanteessa, hallintopoliittikan areena on Temmeksen<sup>617</sup> mukaan muuttunut siinä määrin, että perinteisen hallintopoliittikan asema on uhattuna. Temmes viittaa erityisesti hallintouudistusten valmisteluun, joka tehdään hajautetummin – keskitetyn hallintopoliittikan ja perinteisten lead agencyjen (organisaatiot, jotka vastaavat valtionhallinnon uudistuspolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta) asema on jouduttu sopeuttamaan uusiin reunaehtoihin. Temmes julistaa tämän perusteella ”hallintopoliittikan lopun alkua”, vaikka toteaa, että myös post-NPM-tilanteessa tarvitaan hallintopoliittikkaa. Se on kuitenkin erilaista löytäen uusiin olosuhteisiin soveltuvia toimintamuotoja – uusista teemoista Temmes mainitsee muun muassa regulaation, arviointitoiminnan sekä virkamiesetiikan. Perinteisempään hallintopoliittikkaan kuuluvaa lead agency -osaamista tarvitaan edelleen hallinnon rakenteiden, virkamiesmallien sekä ohjausjärjestelmien uudistamisessa. Tämän päivän hallintopoliittista keskustelua käydään Temmeksen mukaan uuskeskittämisen keinovalikoiman ympärillä.

---

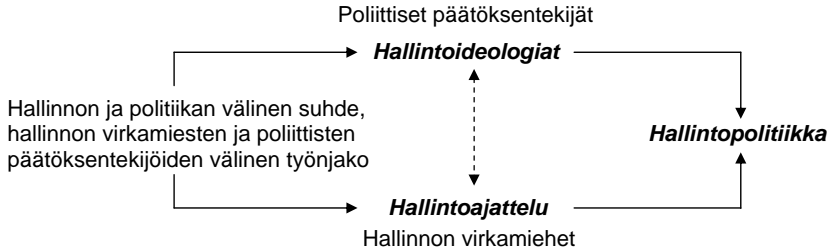
614 ks. Alavaikko (2002, 355)

615 Hyryläinen (1999, 127)

616 Ks. Temmes (1994a, 43–47, 55), joka edelleen toteaa, että näiden ajanjaksojen välillä on myös yritetty käynnistää useaan otteeseen hallinnonuudistusprosesseja, kuitenkin ilman tulosta. Välvaiheet ovat olleet hiljaiseloa itse hallinnon kehittämisen osalta, mutta samalla niille on ollut ominaista yhteiskunnan huomion kohdistuminen muihin, ajankohtaisimpiin kysymyksiin sekä toisaalta tulevan uudistusaallon kypsyttely ja sen käynnistämistä tukeva valmistelu. Temmes huomauttaa lisäksi, että 1980-luvun alkupuolella hallinnonuudistuksilla oli vaikea ilmapiiri.

617 ks. Temmes (2007)

Hallintoideologioiden, hallintoajattelun ja hallintopoliitikan keskinäisiä yhteyksiä jäsennetään tässä tutkimuksessa seuraavalla tavalla (ks. kuvio 8):



Kuvio 8. Hallintoideologioiden, hallintoajattelun ja hallintopoliitikan keskinäistä jäsentelyä.

Poliittisten päätöksentekijöiden ideologiset näkemykset hallintokoneistosta ja ”hyvästä hallinnosta” kiteytyvät hallintoideologioiksi, ja vastaavasti virkamiesten näkemykset kiteytyvät hallintokoneiston kehittämistä koskevaksi virkamiesajatteluksi eli hallintoajatteluksi<sup>618</sup>. ”Taustajakoina” ovat hallinnon ja politiikan toimien välinen suhde sekä virkamiesten ja poliitikkojen välinen työnjako hallintouudistuksissa. Hallinnon kehittämisessä toteutettava hallintopoliitikka on tulos hallinnon kehittämiseen osallistuvien poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon virkamiehistön keskinäisistä sekä näiden toimijoiden välisistä dialogeista ja kompromisseista. Kyseiset toimijat ovat mukana määrittelemässä hallintopoliitikkaa, sen keskeisiä kysymyksiä ja vastauksia näihin kysymyksiin. Ne kamppailevat keskenään hallinnollis-poliittisen järjestelmän sisällä hallintopoliitikan oikeasta määritelmästä ja hallintopoliitikan asialistoista<sup>619</sup>. Näiden prosessien yhteydessä voi syntyä helposti jännitteitä myös hallintoideologioiden välillä, hallintoajattelullisten koulukuntien välillä tai ehkä tyyppillisimmin byrokratian itseintressin lähtökohdista. Esille nousevat näin poliittisesti ohjatun ja itseohjautuvan hallinnon kehityksen vaihtoehdot, joista jälkimmäinen saa lähtökohtansa pääosin virkamiestradiitiosta.<sup>620</sup> Lopulta muodostuvasta hallintopoliitikkasta tulee se toiminnan ydin, joka määrittää itse hallinnon kehittämistä. Toteutettava hallintopoliitikka si-

618 Temmes (1994a, 17–18)

619 ks. Alavaikko (2002, 356)

620 ks. Temmes (1994a, 18)

sältää ne ideat ja toimet, jotka koskevat julkisen hallinnon organisaatiota ja toimintatapoja sekä niiden kehittämistä. Hallintopolitiikka ilmenee siis sekä poliittis-hallinnollis-ideologisen tason ilmiönä että hallinnon käytännön muutos- ja uudistustyön ytimenä.

Temmeksen<sup>621</sup> mukaan hallinnon kehittämisen (toteutettava hallintopolitiikka) käytäntöjen takana olevat hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu sekä niiden yhdessä muodostamat muutosprosessit ovat olleet perinteisesti hallintokoneiston sisäistä toimintaa. Poliittisen päätöksenteon yleensä joko satunnainen tai vain pinnallinen kiinnostus hallintokoneiston muutoksen periaatteista ja muutosmekanismeista on korostanut muutosprosessien teknokraattisuutta ja erillisyyttä julkisen toiminnan varsinaisesta substanssimuutoksesta. Poliittisten puolueiden hallintoideologioiden merkitys on kuitenkin kasvanut sitä mukaa, kun poliittisilla päättäjillä on herännyt kiinnostus toimia hallintokoneiston muutoksen aktoreina. Tämän tutkimuksen perusteella tätä kiinnostusta on ollut nähtävissä 1990-luvun hallinnon, erityisemmin myös aluehallinnon kehittämisen konteksteissa, vaikka virkamiehistöön toiminnan keskeisyyttä korostettiinkin edellä. Hallinnonuudistukset ovat olleet pitkälti politiikan ja hallinnon yhteispeliä. Tähän oli olemassa 1990-luvulla erityisiä edellytyksiä – esimerkiksi enemmistöparlamentarismiin siirtyminen sekä hallituspolitiikan jatkuvuus ja määrätietoisuus taloudellisen laman vaatimien uudistusten toteuttamisessa muodostivat pohjan poliittisen johdon ja avainvirkamiesten yhteistyölle<sup>622</sup>.

## 2 *Hallintoideologiat hallintopolitiikan lähteenä*

Temmes<sup>623</sup> näkee, että 1980-luvulta alkaen keskeiset poliittiset puolueet ovat suorastaan kilpailleet hallintoideologisesta hegemoniasta, ja puolueiden kesken on ollut nähtävissä tässä suhteessa vahdinvaihtoja. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella puolueiden suhtautumisessa hallinnon uudistamiseen on eroja – ensinnäkin suuremmat puolueet ovat olleet

621 Temmes (1994a, 18–19)

622 Ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 24). Kesäkuussa 1992 valtiosäännön muutoksella siirryttiin enemmistöparlamentarismiin poistamalla pääosin määränemmistövaatimukset, mikä vahvisti hallituksen asemaa suhteessa eduskuntaan.

623 ks. Temmes (1996, 93), vrt. kuitenkin Modeen (1993, 142–143)

siinä innokkaampia. Nämä havainnot heijastuvat suoraan myös aluehallintoon. Selkeimmät aluehallinnon uudistamisen linjaukset ovat olleet kolmen suurimman puolueen, SDP:n, Keskustan ja Kokoomuksen, tekemiä. Suurten puolueiden poliittinen voima ja vaikutusvalta ovat luonnollisesti myös olleet pienempiä puolueita merkittävämpiä.

Kuten edellisessä pääluvussa kuvattiin, yleisen hallinnon tavoitetilän (muun muassa taloudellinen, tehokas ja kansalaisläheinen hallinto) osalta puolueiden intressit ovat olleet samanlaisia. Puolueiden hallintoideologiat ovat olleet tältä osin yhteneviä, ja myös eri hallitusten toteuttama hallintopolitiikka samansuuntaista – kysymys on enemmänkin ollut siitä, millä keinoin näihin ideaaleihin päästään: *”Sitten käytännön ratkaisuihin tulee ne erimielisyydet”*. (virkamies) Yhtenä yhteisenä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi on nähty hallinnon tehtävien hajauttaminen. Näkemuseroja on ollut kuitenkin siinä, mille hallintotasolle niitä tulisi hajauttaa – valtion aluehallintoon, maakuntiin vai peruskuntiin. Voidaankin todeta, että eri puolueissa hallinnon tavoitetilasta ja toimintaperiaatteista ollaan yleisesti, ”filosofisella tasolla”, pitkälti samaa mieltä, mutta aluehallinnon järjestämisestä ja rakenteesta ollaan puolueiden välillä jo eri mieltä. Tämä tuo puolueiden välille näkemuseroja myös siitä, mikä on tarkoituksenmukaista hallintoa: *”Ollaan eri mieltä siitä, että mikä on tehokas hallinto – – ja mikä on järkevä hallinto – – ja kuinka pitkälle se palvelee kansalaisia”*. (virkamies)

Puolueiden hallintoideologioita on mahdollista tarkastella myös ”hyvän hallinnon” periaatteiden kautta. Poliittisten tahojen toimesta näitä ei ole välttämättä määritelty riittävästi<sup>624</sup>, mutta tässä kohdin voidaan soveltaa muutamia sellaisia kriteereitä, jotka liittyvät yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti ”hyvään hallintoon”<sup>625</sup>. Kriteerit kohdistuvat yleisellä tasolla hallinnon rakenteeseen, toimintaan sekä kehittämisperusteisiin. Tutkimusmateriaalin mukaan puolueiden välillä yleisesti hyväksytyjä hallinnon kehittämisperiaatteita ovat olleet hallinnon taloudelliseen näkökulmaan liittyen hallinnon tehokkuus, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Tähän näkökulmaan liittyen myös hallinnon hajauttaminen sekä managerialistiset toimintamallit ovat olleet pääsääntöisesti yhteisesti hyväksytyjä. Edelleen, puolueet ovat yhteneväisesti omaksuneet

---

624 Kiviniemi (1996, 9)

625 ks. näistä esim. Niemivuo (1979)

ideaaleikseen hallinnon kansalaisläheisyyden näkökulman. Tähän liittyvät läheisesti myös aluehallinnon legitimitetti sekä hallinnon toimintaan liittyvät avoimuuskysymykset.

Sen sijaan puolueiden intressejä ja näin ollen myös niiden hallintoideologioita jakavat kysymykset liittyvät tutkimusmateriaalin perusteella aluehallinnon toimivaltakriteerin sekä kansanvaltaisuus-kriteerin ulottuvuuksiin. Aluehallinnon toimivaltakriteeriin voidaan lukea muun muassa sen asema alueellisena kehittäjänä sekä omaa aluetta koskevien asioiden päättäjänä. Puolueet ovat yleisellä tasolla samaa mieltä siitä, että aluehallinnolla tulee olla riittäviä mahdollisuuksia päättää omaa aluettaan koskevista asioista. Intressit jakautuvat kuitenkin erityisemmin keskusteluissa maakuntahallinnon roolista sekä valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon välisestä toimivallasta. Kansanvaltaisuus-kriteeri saa puolestaan suomalaisessa kaksipäisessä, ”puolivaltiollisessa”<sup>626</sup> aluehallintomallissa mielenkiintoisen sävyn. Kuten tutkimuksessa on jo aiemmin kuvattu, aluehallinnon päätöksentekojärjestelmän demokratisointi on ollut jo vuosikymmenet erittäin vaikea kysymys poliittisesti. Kansanvaltaisuus-kriteerin mukaan aluehallinnon johdossa tulisi olla välittömästi kansanvaltaisesti valitut luottamushenkilöelimet, joiden kokoonpano vastaisi kunkin alueen poliittisia voimasuhteita. Tähän Suomessa ei ole oltu poliittisesti valmiita. Kriteeriin liittyvät läheisesti myös poliittisten päätösten implementointi- ja ohjauksikysymykset. Laajemmassa mittakaavassa toimivalta- ja kansanvaltaisuus-kriteereihin liittyvät lisäksi kysymykset aluehallinnon asemasta, tehtävistä sekä toimivallasta suhteessa keskus- ja paikallishallintoon (sekä kuntien itsehallintoon että valtion paikallishallintoon).

Se, että puolueiden aluehallintoon kohdistamat ”hallintoideologiset” kehittämislinjaukset ovat olleet toisistaan eriäviä, johtuu tutkimusmateriaalin mukaan pääosin puolueiden erilaisista valtopoliittisista intresseistä. Puolueet ovat pyrkieneet kehittämään aluehallinnon rakenteita myös omista valtopoliittisista lähtökohdistaan – ne ovat esimerkiksi halunneet jakaa päätösvaltaa sinne, missä ne itse voivat sitä parhaiten käyttää ja hyö-

---

626 ”Puolivaltiollisuuden” määritelmää ovat käyttäneet Niemi-Lilahti ym. (2002, 35), joiden mukaan Suomessa omaksuttua aluehallinnon kehitykseen vaikuttavaa ratkaisua voidaan kutsua ”puolivaltiolliseksi aluekehittämiseksi”. Ajatus kiteytyy käytännössä siinä, että vastuu aluekehittämisessä on sekä kuntia edustavilla maakunnan liitoilla että valtiolla.

dyntää: *”Kun on todellista voimaa tietyllä alueella, niin se voima halutaan koota – on haettu malleja siitä, miten saataisiin sitä aluevoimaa kasaan”*. (poliitikko) Puolueiden valtaintressit ovat muodostaneet keskeisen osan kunkin puolueen hallintoideologiasta, vaikkakaan ne eivät ole olleet ainoana lähtökohtana: *”Se on ihan selvästi taustalta tuleva ja ohjaa niitä kannanottoja”*. (virkamies) Valtapolitiikan rooli ylipäänsä hallintoideologioiden taustatekijänä on siis kiistaton. Tutkimushaastatteluissa puolueiden hallintoideologisia eroja selitettiin nimenomaan niiden käytännön toiminnan näkökulmasta: *”Erot nousevat esiin puolueiden ideologisista arvostuksista ja myös strategisista linjauksista, ajatellen kunkin puolueen käytännön politiikkaa”*. (poliitikko)

Tutkimustulosten perusteella poliittiset puolueet ovat pyrkineet toimimaan aluehallinnon uudistamisessa pitkälti hallintoideologioidensa mukaisesti – ne ovat pyrkineet vaikuttamaan harjoittamallaan politiikalla hallintouudistusten suuntaan sekä niihin toimintamalleihin ja tapoihin, joilla hallinnon uudistuksia viedään läpi. Puolueet ovat myös luoneet omien hallintoideologioidensa mukaisia kehittämistarpeita aluehallintoon, erityisesti maakuntahallinnon kohdalla. Aiemmin on jo todettu, että 1990-luvun hallinnon uudistuksille oli tyypillistä niiden nousu hallitusten poliittisille agendoille ja täten aikaisempaa vahvemman poliittisen ohjauksen piiriin. Poliitiikan yhtenä perustehtävänä on ollut uudistaa muuttumattomia perinteitä, säädöksiä ja ajattelutapoja sekä reagoida myös omien lähtökohtiensa mukaisesti hallinnon kehittämistarpeisiin. Nämä kysymykset ovat juuri kytkeytyneet erityisemmin puolueiden valtopoliittisiin ja strategisiin pyrkimyksiin: *”Eroja on ja ne liittyvät myös siihen ajatteluun, että minkä verran kukin poliittinen voima milläkin järjestelmällä saa todellista päätäntävaltaa”*. (poliitikko)

Edellä todettiin, että jotkut hallintoreformit ovat kysymyksenasettelultaan selvästi ideologisempia kuin toiset, ja joku reformi voi saada poliittisella agendalla isomman roolin. Suomen oloissa maakuntahallinto on tästä selkein esimerkki – se on vahvasti hallintoideologinen kysymys niin ”hallintoperinteiden” kuin valtopoliittisen luonteensa vuoksi: *”Se liittyy kannattajakuntiin ja valtopoliittisiin intresseihin”*. (virkamies) Poliittista innostusta maakuntahallinnon voimistamiseen on löytynyt Keskuksen johtamissa hallituksissa (Ahon hallitus, myös Vanhasen hallitukset 2000-luvulla), mutta toinen suuri hallituspuolue kussakin hallituksessa

(Kokoomus/SDP) on jarruttanut näitä pyrkimyksiä. Poliittista kannatusta maakuntahallinnon kehittämiseen ei ole siis ollut ”riittävästi” kahden suuren puolueen vastustaessa. Myös puolueiden hallintoideologioiden näkyminen aluehallintouudistuksissa kulminoituu vahvasti kysymykseen maakuntahallinnosta: kysymys on ollut siis tässä kohtaa valtopoliittisesti värittyneistä hallintoideologioista. Valtion aluehallinnon kehittäminen ei ole sen sijaan ollut puhtaiden puoluepoliittisten intressien kohteena: *”Lukuun ottamatta maakuntahallinnon demokratisointia ja kolmannen portaan muodostamista muissa asioissa on loppujen lopuksi yllättävän vähän poliittisia eroja”*. (poliitikko) Valtion aluehallinnon kohdalla kysymys ei ole ollut poliittisen vallan jaosta, joten tässä suhteessa myös ”ideologisuus” on ollut marginaalisempaa.

Aluehallinnon 1990-luvulla toteutuneissa reformeissa ideologisuus ei ole suuremmin selittänyt näiden tavoitteita ja sisältöjä<sup>627</sup>. Kyseessä on ollut enemmänkin pragmaattisuutta korostavat uudistukset, jolloin keskeisinä ideaaleina ovat esiintyneet muun muassa hallinnon taloudellisuus ja tehokkuus. Vaikka reformeja on ajettu eteenpäin hallitustasolla, niiden sävy on ollut pääosin ”epäpoliittinen”. Selittäväenä tekijänä on se, että konkreettiset uudistukset ovat tapahtuneet valtion aluehallinnossa. Sen kehittäminen on ollut eri hallituskoalitioista huolimatta yhtenäistä 1990-luvun aikana – ei vähiten siitä syystä, että se on ollut hallintoideologisesti vain vähän virittäytynyt kohde.

1990-luvun hallitukset ovat olleet aluehallintouudistuksissa hallintopoliittisesti osittain samalla linjalla, osittain eri linjoilla. Yleisellä tasolla voitaneen todeta, että Lipposen I hallituksen hallintopolitiikka jatkoi siitä, mihin Ahon hallituksen hallintopolitiikka jäi. Lipposen hallitus toteutti useita Ahon hallituksen aikana suunniteltuja uudistuksia nimenomaan valtion aluehallinnossa. Joihinkin näistä uudistuksista Ahon hallitus suhtautui varauksella, ja hallituskoalition muutos vauhditti mitä ilmeisimmin näiden reformien toteutumista<sup>628</sup>. Sen sijaan maakuntahallinnon kehittäminen jäi pelkästään Ahon hallituksen toiminnaksi, kuten edellisessä pääluvussa on osoitettu. Tässä suhteessa hallitusten välinen ”uudistusdoktriini” muuttui, ja hallitusten (päähallituspuolueiden) hallintoideologiset eriävyydet näkyivät vahvasti – tosin Keskusta oli jou-

627 Ks. Hyryläisen (1999, 226) näkemykset hallintopolitiikan luonteesta 1990-luvun Suomessa.

628 Hyryläinen (1999, 158)



tunut ”antamaan periksi” maakuntahallintokysymyksessä jo Ahon hallituksen aikana.

Maakuntahallinto ei ollut tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla erityisen voimakkaasti Keskustapuolueen julkisilla agendoilla, mutta puolueen toiminta Ahon hallituksessa viittasi vahvasti maakuntahallinnon vahvistamisyhteyksiin. Kyseessä oli siis enemmän politiikan ja hallinnon ”sisäistä” toimintaa. Suomen oloissa luonteeltaan radikaalin hallintoreformin käynnistämistavoite on ymmärrettävissä lähtökohdiltaan ensisijaisesti ideologisena. Lipposen I hallituksen poliittiset intressit olivat puolestaan muualla, ja maakuntahallinto ohitettiin hallinnon kehittämisen agendalla käytännössä kokonaan – toisaalta hallinnon näkökulmasta painetta toi myös valtion aluehallinnon järjestäminen, joka oli pahasti kesken. Maakuntahallinnolle ei ollut siis riittävää poliittista eikä hallinnollista tilausta tai tukea.

Hallintoideologiset erot maakuntahallintokysymystä kohtaan näkyivät myös eduskuntakeskusteluissa, joissa keskustalaiset poliitikot profiloituivat selkeimmin maakuntien vahvistamisen puolestapuhujina. Toki samanlaisia äänenpainoja oli muidenkin puolueiden poliitikoilla, mutta puolueita kokonaisuutena tarkastellen Keskustan pyrkimykset maakuntahallintoon olivat muita puolueita huomattavasti kovempia.

Hallintoideologiat näyttäytyvät toteutettavassa hallintopoliitikassa pääosin hallintouudistuksiin kohdistuvan poliittisen ohjauksen kautta – poliittinen ohjaus on puolestaan koko hallintopoliitiikan ilmiön ja käsitteen ydinkohtia. 1990-luvun hallintopoliitiikan luomisessa ja toteuttamisessa yksittäisten ministerien voimakas sitoutuminen hallintoreformeihin oli merkittävää samoin kuin reformien organisoiminen osana hallitus-työskentelyä. 1990-luvun hallituksilla oli ylipäänsä aktiivinen hallintopoliittinen rooli. Ministeriövaliokunnan tai -työryhmän asettamisella hallituksen avainministerit sitoutuivat hallinnon kehittämiseen, mikä oli yksi keskeinen ”radikaalien ja monien saavutettuja etuja vastaan sotineiden reformien” mahdollistava tekijä, kuten Hyryläinen<sup>629</sup> muotoilee. Jo aikaisemmin tutkimuksessa on kuvattu sitä, miten kulloinenkin hallinnon kehittämisestä vastannut ministeri (Kanerva, Pekkarinen, Backman)

629 Ks. Hyryläinen (1999, 127–128, 228). Kiviniemen (1996, 4) mukaan ei voida kuitenkaan olettaa esimerkiksi, että työskentely ministerivaliokunnassa olisi suuresti yhtenäistänyt ministerijäsenten ajattelutapaa tai heidän näkemyksiään hallinnon uudistamisen lähtökohdista. Kiviniemi myös huomauttaa, että ministerien jäsenyydet hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnassa eivät ole kestäneet tavallisesti koko hallituskautta.

toi uudistushankkeisiin vahvasti oman puolueensa hallintoideologisen (myös henkilökohtaisen) otteen – Kanerva ja Pekkarinen Halken toiminnassa, ja Backman Aluehallinto 2000-hankkeessa.

Temmes ja Kiviniemi<sup>630</sup> kysyvät toisaalta aiheellisesti: ohjasivatko ministerit todella kehitystä vai oliko ministerivaliokunta vain tehokas apuväline poliittisen tuen saamiseksi avainvirkamiesten hallintoajattelulle? Tähän on vaikea vastata tämän tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella, mutta joka tapauksessa 1990-luvun aluehallintouudistuksia koskevassa hallintopolitiikassa on päädytty useisiin kompromisseihin avainvirkamiesten hallintoajattelun ja poliittisten hallintoideologioiden välillä. Voidaan todeta, että vahvistuneeksi mielletty poliittinen ohjaus ei ole ainakaan heikentänyt virkamiesten mahdollisuuksia hallintouudistusten linjaajina. Ministerivaliokunnan olemassaolo on oletettavasti velvoittanut virkamiehet aikaisempaa perusteellisempaan valmistelutyöhön. Kiviniemi<sup>631</sup> toteaa tekemiensä haastattelujen perusteella: ”Virkamiesten vaalima julkikuva, että hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on tuonut poliittisen ohjauksen hallinnon uudistamiseen, tulee monella tavalla rajalliseksi ja osin epätodelliseksi”. Hänen mukaansa poliittinen ohjaus lienee toteutunut vain osaksi.

Temmes<sup>632</sup> arvioi vuonna 1994, että siihenastiselle hallinnon uudistusohjelmalle on ollut ominaista aikaisempaan verrattuna systemaattisempi ja läheisempi uudistusten poliittinen ohjaus sekä tästä johtuva uudistusten suunnittelun keskitys. Tämä toimintatapa näyttää jatkuneen myös myöhemmin 1990-luvulla. Temmeksen mukaan hallinnon kehittämislle perinteisesti ominainen virkamieskeskeisyys näyttää kuitenkin edelleen vaikuttaneen siten, että uudistusaloitteet ovat tulleet pääosin virkamiehiltä. Tämän saman asian voi todeta myös Aluehallinto 2000-hankkeen osalta muun muassa sen perusteella, että siinä toteutettiin pitkälti jo aikaisemmin ideoituja<sup>633</sup> uudistuksia.

Muutamissa tutkimushaastatteluissa otettiin kantaa hallintouudistusten poliittiseen ohjaukseen sen puolesta, että tehtävien uudistusratkaisu-

630 Temmes & Kiviniemi (1997, 24)

631 Kiviniemi (1996, 40)

632 Ks. Temmes (1994, 69–70), joka myös huomauttaa, että siihenastisten hallintouudistusten suunnitteluvaiheessa ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota uudistusten vaikutuksiin poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä – erityisesti vaikutukset hallintokoneiston poliittiseen ohjaukseen olivat jääneet avoimiksi.

633 Ks. selvitysmies Hirvelän raportti vuodelta 1992 (Komiteanmietintö 1992:33).

jen on oltava pohjimmiltaan poliittisia päätöksiä: *”On erittäin tärkeää, että viime kädessä linjavalinnan täytyy olla poliittinen – ei saisi olla piilopoliittinen eli virkamiesten valmistelema”*. (virkamies) Tällöin painottuu nimenomaan se, että eniten demokraattista kannatusta saanut poliittinen linjaus valitaan toteutettavaksi, *”koska erilaisia valinnan vaihtoehtoja on”*. (virkamies) Toisaalta haastatteluissa problematisoitiin ”aidon” poliittisen johtamisen roolia uudistushankkeen kokonaisuuden kannalta tunnistaen virkamiesten vahvan aseman uudistusten valmistelussa. Kannanottojen mukaan poliittisen johtamisen tulee näyttää selvä suunta uudistushankkeelle valintavaihetta ajatellen: *”Teoriassa poliittinen johtaminen omaa toisaalta hyvät lähtökohdat siihen, että valintoja tehdään tiettyjen hyväksytyjen arvojen pohjalta – ja tehdään sitten johtopäätöksiä”*. (virkamies)

Hallintoideologiat on toisaalta ymmärrettävä laajemmin kuin pelkäänsään puolueiden näkemyksiksi hallinnosta. Myös yksittäisillä poliitikoilla voi olla omia vahvoja lähtökohtiaan ja intressejään hallinnonuudistuksiin nähden – myös niin, että he ovat saattaneet asettua puolueen valtavirtanäkemyksestä vastaan oman ”hallintoideologiansa” ohjaamina. Tästä hyvinä esimerkkeinä ovat loppuvuoden 1996 eduskuntaäänestykset aluehallinnon uudistamispaketista, jossa perustettiin suurläänit sekä TE-keskukset – niin hallituksen kuin opposition rivit repeilivät äänestyksissä. Yksittäisten poliitikkojen hallintoideologioiden taustalla tässä kohdin näytävät olleen henkilökohtaiset alueelliset intressit<sup>634</sup>. Tosin tähän tapaukseen liittyi kiinteästi ”poliittiset lehmänkaupat” suurläänien ja TE-keskusten välillä, kuten aikaisemmin on kuvattu – monen kansanedustajan kohdalla suurläänejä oltiin valmiita kannattamaan, jos omalle alueelle saatiin TE-keskus. Toisaalta myös tulevien suurläänien pääkaupungeista käyty poliittinen peli ohjasi yksittäisten poliitikkojen äänestyskäyttäytymistä. Näin heidän ”hallintoideologiansa oli ostettavissa” erityisemmän alueellisen intressin toteuttamisella.

Tähän liittyen tutkimushaastatteluissa otettiin kantaa yksittäisen poliitikon ”dilemmaan” poliittisten ratkaisujen ja alueellisten intressien välillä. Alueelliset intressit ovat usein peräisin oman kannattajakunnan lähtökohdista, ja poliitikko voi joutua tekemään poliittisen ratkaisunsa puhtaasti sen mukaan, mitä hänen kannattajansa haluavatkin nähdä: *”Poliitikon täytyy puhua kannattajakunnilleen – eikä voi koskaan erota*

634 Ks. tark. äänestystuloksista puolueittain (eduskuntaryhmät) ja alueittain (vaali-  
piireittäin) Pribilla (2005, 68–71).

*hirveän kauas peruskannattajista, niiden maailmasta ja niiden argumenteista*". (virkamies) Näin poliitikon henkilökohtainen "hallintoideologia" voi olla puolueiden valtopoliittisten intressien ohella, tai niiden sijasta, alueellisilla intresseillä väritettyä, koska *"jokaisessa suuressa valtiomiehesä asuu siltarumpupoliitikon sielu"*. (virkamies)

Kaikkia poliitikkoja hallinnon asiat eivät ymmärrettävästi kiinnosta. On olemassa poliittisia toimijoita, jotka jättävät omien mieltymyksiensä mukaisesti hallinnon järjestämiseen liittyvät kysymykset toissijaiseen osaan kohdistuen huomionsa "tärkeimpiin kysymyksiin": *"On niitä muitakin poliittisia kysymyksiä, jotka voivat olla vielä paljon merkittävämpiä kuin joku hallintojuttu"*. (virkamies) Jotkut poliitikot voivat taas tehdä hallinnonuudistusasioilla lyhytnäköistä politiikkaa esimerkiksi poliittisten irtopisteiden toivossa: *"Tämmöistä tämä demokratia on – Suomessa on aina jotkut vaalit niin lähellä"*. (virkamies)

Hallinnon kehittäminen on ylipäänsä pitkäjänteistä toimintaa. Tämä voi aiheuttaa ongelmia poliittisessa prosessissa, jossa täytyy monestikin tehdä nopeita päätöksiä. Toisekseen hallintouudistukset eivät ole "niinkään tuoreiden valintojen tekemistä, vaan pääsääntöisesti elämästä aikaisempien valintojen seurausten kanssa"<sup>635</sup>. Tämä viittaa niin poliitikkojen kuin virkamiesten toimintaan, jossa joudutaan kohtaamaan menneiden uudistuslinjausten ja -päätösten tulokset. Monesti edellisten reformien tulokset ja vaikutukset ovat siemenenä seuraavalle uudistusprosessille – näin on ollut myös 1990-luvun aluehallinnon osalta. Menneillä ratkaisuilla on lisäksi vaikutuksensa tuleviin uudistushankkeisiin kohdistuviin poliittisiin ja hallinnollisiin intresseihin.

### **3 Hallintoajattelu hallintopoliitiikan lähteenä**

Virkamiehistöllä on monista syistä toisenlaiset lähtökohdat hallinnon uudistuksiin kuin poliitikoilla. Hallinto edustaa pysyvyyttä, kun taas poliittiset voimasuhteet ja vallanpitäjät aika ajoin muuttuvat – poliittisen

---

635 Ks. Hyyryläinen (1999, 81), alun perin Rose & Karran (1994, 44). Hyyryläinen (1999, 164) toteaa, että hallinnon reformien tavoitteet ovat monesti aikaisemmasta debatista tuttuja ja kaikkia niitä asioita, mistä hallinnon reformoimisen ympärillä keskustellaan, ei voida toteuttaa ainakaan nopealla tähtäimellä – yritetäänpä reformin toteuttamista tavalla tai toisella.

vallan vaihtuminen ei esimerkiksi edellytä virkakunnan vaihtumista hallintokoneistossa. Virkamiesten hallintoajattelu onkin selittänyt hallintokoneiston kehitystä monesti syvemmin kuin poliittiset hallintoideologiat.

Hallinnon virkamiehistö edustaa asiantuntemusta, osaamista ja jatkuvuutta. Nämä hallintotoiminnan tärkeimmät resurssit on mahdollista muuntaa myös vallaksi: *”Kyllähän viisas virkamiesvalta, asiantuntijavalta, saattaa olla hyvinkin vaikuttava poliittisen vallankäytön suhteen”*. (virkamies) Virkamiesten asema saattaa esimerkiksi houkuttaa heitä tarkastelemaan hallintouudistuksia liian suppeasti byrokratian itseintressin näkökulmasta, kuten Temmes ja Kiviniemi<sup>636</sup> toteavat. Stenvall<sup>637</sup> kuitenkin huomauttaa, että poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön välistä valtasuhdetta on 1990-luvun keskushallinnossa rakennettu uuden julkisen johtamisen mallin mukaisesti – näin kyseisten toimijoiden valtaa ei voida erottaa selvästi ja yksiselitteisesti, vaan poliittiset päätöksentekijät ja virkamiehet muodostavat yhdessä valtakeskuksen hallinnon huipulle.

Johtavat virkamiehet ovat hallintopoliitiikan avainryhmää, jolla on asemansa ja roolinsa puitteissa parhaat tiedolliset edellytykset kehittää hallintoa. 1990-luvun hallintouudistuksien osalta tässä roolissa oli valtiovarainministeriössä (VM) sekä sisäasiainministeriössä (SM) hallinnon kehittämisestä vastannut virkamiehistö<sup>638</sup> – tuohon aikaan keskeinen suomalaista hallintopoliittikkaa jakanut piirre oli aluehallinnon ja keskuksellisen reformeista vastaavien viranomaisten sijoittuminen eri ministeriöihin. Sisäasiainministeriö vastasi alueiden ja kuntien kehittämisestä, kun taas valtiovarainministeriölle kuului muu hallinnon kehittäminen. Tällä jaottelulla on ollut merkityksensä myös näiden ministeriöiden virkamiesten hallintoajattelun kannalta: *”VM:n virkamiesten rooli on usein semmoinen, että se kysyy kustannustehokkuuden perään”*. (virkamies)

---

636 Ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 127), jotka toisaalta arvioivat vuosien 1987–1995 osalta, että hallintouudistusten yhteydessä ei ole juurikaan esiintynyt esimerkiksi itseintressiin perustuvaa muutosvastarintaa – päinvastoin, johtavat virkamiehet ovat olleet keskeisessä asemassa uudistuksia suunniteltaessa ja toimeenpantaessa; ks. myös Temmeksen ja Kiviniemen (mt., 128) mukaan Pollittin et al. (1997b, 24) tulkinnat ”suljettujen ovien takana tapahtuneesta mielipiteen vaihdosta” sekä johtavien virkamiesten vahvasta panoksesta suomalaisen hallintopoliitiikan erityispiirteenä.

637 Stenvall (2000, 245)

638 Sen lisäksi, että nämä ”avainvirkamiehet” ovat toimineet ministeriössään hallinnon kehittämistehtävistä vastaavina virkamiehinä, he ovat voineet toimia myös eri hallinnon kehittämiskomiteoissa jäseninä.

Julkisesta taloudesta vastannut valtiovarainministeriö profiloitui hallintopoliitikassa resurssien jakajana – resurssit määrittelevät reformeja ja reformit ovat keino leikata resursseja, kuten Hyyryläinen<sup>639</sup> toteaa.

Kuten edellisessä pääluvussa kuvattiin, 1990-luvun aluehallintouudistusten valmistelussa nähtiin hallinnonalasektoreiden (erityisesti VM ja SM) välisiä jännitteitä. Temmeksen ja Kiviniemen<sup>640</sup> esittämät näkemykset ”professionaalista kollegiaalisuudesta” hallintouudistusten valmistelussa perustuvat ”suureen kuvaan” 1990-luvun hallintouudistuksista. Aluehallintouudistusten osalta kollegiaalisuus sopinee kuvaamaan paremmin valtion aluehallinnon kehittämistä, kun taas maakuntahallinnon kehittämistä jarruttivat poliittisten jännitteiden lisäksi VM:n ja SM:n väliset ”hallintoajattelulliset erot”: *”VM ennen kaikkea antaa rahaa kunnallisille elimille – – eihän se sellaisesta ole koskaan tykännyt – – kyllähän siellä on ollut SM:llä kova taistelu, että yleensä on maakuntien asemaa vahvistettu”*. (virkamies)

Temmes ja Kiviniemi<sup>641</sup> arvioivat, että yleisellä tasolla ehkä merkittävin 1990-luvun hallinnouudistusohjelman tavoitteistoon vaikuttanut jännite on ollut uudistusten valmisteluun osallistuneiden johtavien virkamiesten näkemyserot, jotka kuvastavat eroja perinteisemmän hallintolegalistisen ajattelutavan ja vuoden 1987–1995 hallintouudistuksille ominaisen manageristisen ajattelutavan välillä. Tämän jännitteen vaikutuksia hallintouudistusten suunnitteluun ei tutkijoiden mukaan ole kuitenkaan syytä liioitella – näkemyseroista huolimatta uudistusohjelmalle näyttää olleen ominaista hyvä yhteistyö hallintouudistusten valmistelusta vastaavien virkamiesten kesken<sup>642</sup>.

Yleisesti ottaen virkamiesten hallintoajattelu perustuu hallintokoneiston jatkuvuuden ideaan mutta toisaalta myös hallinnon jatkuvan muutoksen problematiikkaan. Ollessaan keskeisessä asemassa hallintouudistuksissa avainvirkamiehet voivat muokata hallintoajattelullaan ja toiminnallaan myös omaa toimintaympäristöään ja hallintokoneistojen sisäistä kehitystä haluamaansa suuntaan. Tämä näkyy osittain myös 1990-luvun aluehallintouudistuksissa. Virkamiesten hallintoajattelu on

639 ks. Hyyryläinen (1999, 127–128)

640 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 122)

641 ks. Temmes & Kiviniemi (1997, 122)

642 Kiviniemi (1996, 10) kuitenkin huomauttaa, että samalla kun poliittisilla foorumeilla ristiriitaisuudet ovat ”jokapäiväisiä realiteetteja”, virkamieshallinto ei välttämättä halua tunnustaa olemassa olevia ristiriitoja, vaan pyrkii esiintymään näennäisen yhtenäisenä.

näkyntä esimerkiksi keskushallinnon roolin korostamisena suhteessa aluehallintoon, ja varsinkin maakuntahallintoon. Virkamiehistö on lisäksi luonut aluehallinnolle hallintoajattelunsa mukaisia kehittämistarpeita. Hallintoajattelu on ohjannut käytännössä myös sitä, millä aikataululla ja missä rajoissa hallinto on voinut muuttua: *”Virkamiehet haluaisivat nopeita päätöksiä ja poliitikot jäävät miettimään, että kestääkö pöksyt vai eikö kestä pöksyt – tuleeko valituksi ensi vaaleissa vai eikö tule valituksi vaaleissa”*. (virkamies)

Tutkimuksessa on jo aiemmin kuvattu poliittisten päättäjien tarvetta taivutella avainvirkamiehiä hyväksymään heidän edustamiaan hallintoideologioita hallintouudistusten pohjaksi. Samoin virkamiehistöllä on tarve saada poliittiset päättäjät vakuuttumaan hallintoajattelunsa rationaalisuudesta<sup>643</sup>. Tutkimusmateriaalin mukaan virkamiehistö on pystynyt ainakin jonkin verran ohjaamaan poliittisten päättäjien arvostuksia ja saamaan heidät hyväksymään hallinnon suosimia tuotoksia aluehallintouudistusten yhteydessä. Virkamiehistö on siis kyennyt vakuuttamaan poliittisia päättäjiä ajatustensa välttämättömyydestä – ”poliittinen mahdollisuus ja hallinnollinen välttämättömyys” on näin osattu yhdistää, kuten Tiihonen<sup>644</sup> asian ilmaisee. Tämä näkyi esimerkiksi Kainuun hallintomallin luomisessa – vahvan ja osin kritiikittömänkin poliittisen otteen myötä virkamiesten kehittämisajatukset muuttuivat konkreettisiksi linjauksiksi nopealla aikataululla.

Vaikka virkamiehet toimivat pääasiassa aluehallintouudistusten asiantuntijoina poliitikkojen edustaessa erilaisia intressejä ja arvoja<sup>645</sup>, asioita voidaan painottaa heidän taholtaan poliittisesti. Näin myös virkamieskunta osallistuu edunvalvontaan ja kompromissien tekoon eli määrittelee itse sitä, mihin pyritään<sup>646</sup> – virkamiehet siis tekevät tietyllä tavalla poliitiikkaa. Aluehallinnon uudistusprosesseissa on nähtävissä tällaista ”tosiasioiden ja intressien vuorovaikutuksen mallia”<sup>647</sup> virkamiesten ja poliiti-

643 Ks. Harisalón (2008, 21–22) määritelmät rationaalisuuden sisällöllisestä ja väli-neellisestä ulottuvuudesta.

644 Tiihonen (2006, 149)

645 Itse asiassa hallinnossa työskentelevien virkamiesten ja poliitikkojen toimintaa ohjaavat aina joko julkilausutut tai julkilausumattomat arvot ja periaatteet, ks. Harisalo ym. (2007, 119).

646 ks. esim. Pekonen (1995, 37); myös Pekonen (1988, 219)

647 Ks. pääluvun III luvussa 3 esitettyä poliitikkojen ja virkamiesten suhdetta kuvaavia malleja.

tikkojen toimien kesken. Uudistusprosessit ovat siis politiikan (politics), politiikkojen (policy) ja hallinnon sekoittumista. Virkamiesvalmistelun ja poliittisen valmistelun yhteistyö on tutkimushaastatteluissa tehtyjen arvioiden mukaan järjestetty toimivasti – hankkeet ovat tulleet poliittiseen päätöksentekoon pääsääntöisesti ”hyvin valmisteltuina” ja kaikkia puolueita (niin hallitusta kuin oppositiota) on informoitu etukäteen tulevista asioista.

Virkamiesten hallintoajattelu voi olla sekä henkilökohtaista että myös kollegiaalista, esimerkiksi hallinnonalan sisällä. Hallintoajattelun muotoutumiseen vaikuttavatkin monet eri asiat. Pääsääntöisesti hallintoajattelu liittyy henkilökohtaisten intressien lisäksi oman hallinnonalan tai reiviirin intresseihin. Joillakin virkamiehillä hallintoajattelu voi liittyä myös puolueintressiin. Tämä on tyyppillistä virkamiehillä, *”jotka ovat selvästi puoluepoliittisia monessa suhteessa”*. (virkamies) Toisaalta virkamiehen hallintoajattelu on käytännössä aina lähellä jonkin poliittisen puolueen intressejä: *”Vaikkei se liittyisi puolueintressiin, niin jonkun puolueen asiaa se tavallaan palvelee kuitenkin”*. (virkamies) Tutkimushaastatteluiden kokonaiskuvaassa hallintoa ei pidetä niin politisoituneena näinä päivinä kuin esimerkiksi 1970-luvulla: *”Semmoinen räväkkyys ja välistävetojen yrittely, poliittinen säbelys ministeriön sisällä kaikkine päällystakkivirkoineen ja sellaisineen on häipynyt – – pelkästään poliittisilla argumenteilla nimitettyjä virkamiehiä on niin vähän, että tunnen ne kaikki nimeltä”*. (virkamies) Poliitiikan vahvistamisen ja siihen liittyvien poliittisten virkanimitysten on toisaalta nähty pidemmällä aikavälillä kyseenalaistaneen esimerkiksi keskushallinnon virkamiehistön pätevyuden arvostuksia<sup>648</sup>.

*Eihän valmistelukoneistokaan ole homogeeninen – – siellä on demareita, kepulaisia, kokoomuslaisia – – on erilaisia hallinnollisia filosofoita – – virkamiehillä on omia valtopoliittisia intressejään. (poliitikko)*

*Kun puhutaan hyvästä virkamiesvalmistelusta, niin ei pidä koskaan kuvitella, että se on yhden totuuden maailma – – sieltäkin tulee uunista ulos vähän sen mukaan tavaraa, minkä ministeriön miehistä ja naisista on kysymys, ja minkä värisiä jäsenkirjoja niiden taskuissa kenties on – – mutta ei vain se jäsenkirja vaan myös sen ministeriön maailma – – kyllä valtiovarainministeriön virkamiehet edustavat*

---

648 ks. Stenvall (2000, 251)



*monta kertaa ratkaisevasti erilaista ajattelutapaa kuin sisäministeriön porukka ja niin edelleen. (poliitikko)*

Hallintovirkamiehiltä odotetaan perinteisesti poliittista neutraalisuutta, vaikka heidän toimintaroolinsa olisikin poliittinen<sup>649</sup>: ”*Tausta-ajattelu-tapa ei estä palvelemasta eri ministereitä*”. (virkamies) Virkamiehille muodostuu poliittinen rooli heidän valmistellessaan asioita ja esittäessään poliitikoille niitä koskevaa informaatiota<sup>650</sup>: ”*Valmisteluvaiheessa virkamies voi, ja itse asiassa velvollisuuskin on aina esittää omat näkemyksensä*”. (virkamies) Poliittinen ympäristö vaikuttaa siis keskeisesti virkamiesten toimiin. Toisekseen hallintovirkamiesten henkilökohtaiset arvostukset ja heidän tilannearviointinsa näyttelevät tärkeää osaa poliittisten päätösten sisällössä: ”*Siinä on paljon puutteita virkamieskunnassa – – että ei aidosti sitten esitetä toisia vaihtoehtoja – – sanotaan, että tämä on minun näkemys, mutta toisenkin tyyppisiä näkemyksiä asioista on*”. (virkamies)

Eräs virkamies kuvasi tutkimushaastattelussa omaa osuuttaan erään hallinnonuudistushankkeen valmisteluvaiheessa. Seuraavat sitaatit kuvaavat hyvin yksittäisen virkamiehen roolia uudistuksen sisällön muotoilussa. Tässä tapauksessa yksittäisellä virkamiehellä oli keskeinen rooli myös siinä, että hän saattoi asiantuntijaroolissaan olla, osin tietämättään, ohjaamassa lopulta hankkeen poliittista etenemistä.

*Tämä valmisteltiin virkamiestyönä ministeriössä – – sitten tuli lakiehdotus – – se käsiteltiin hallituksessa ennen kuin se vietiin yleisistuntoon.*

*Ennen kokousta jätin [listalta] kaikki pois, mitkä ei tarkoittaneet mitään ja mitkä tuntuivat ihan mahdottomilta – – ja se oli aika sattuman kauppaa – – se sai ensimmäisen ja viimeisen käsittelyn tässä istunnossa ilman, että siihen kukaan itse asiassa olisi hirveästi perehtynyt – – pääministeri löi sen pöytään – – se oli ainut käsittely, minkä se hallituksessa sai.*

*Olen muutaman kerran jälkeenpäin ajatellut, että jos olisi tiedetty, minkälaisen merkityksen se paperi saa, niin olisi voitu käyttää muutaman tunnin enemmän siihen kirjoittamiseen – – ei voinut millään*

649 Hojnacki (1996, 142)

650 ks. Jansson (1990, 60)

*etukäteen tietää, että se nousee yhtäkkiä sellaisen päätöksenteon kohteeksi. (virkamies)*

Hallinto- ja organisaatorakenteet ovat julkishallinnossa pysyvyyttä luovia instituutioita – pysyvyys ja toimintojen jatkuvuus ovat puolestaan julkishallinnon perimmäisiä tavoitteita<sup>651</sup>. Hallinnon rakennekysymykset ovat yksi keskeisimmistä hallintopoliitiikan osa-alueista, ja hallinnon rakenteet ovat olleet aina hallinnon kehittämisen ydinaluetta. Näin oli myös 1990-luvun hallinnonuudistuksissa. Rakennekysymysten kautta on relevanttia lähestyä virkamiesten hallintoajattelun suhdetta puolueiden hallintoideologioihin. Näyttää siltä, että 1990-luvun aluehallintouudistuksissa valtiovarainministeriön intressit ovat olleet aluehallinnon rakenteen osalta lähempänä puolueista SDP:tä ja Kokoomusta kuin Keskustaa. Alueiden kehittämisestä vastanneen sisäasiainministeriön virkamiehet ovat puolestaan voineet löytää hallintoajattelullisesti yhteneviä intressejä Keskustan kanssa, myös maakuntahallinnon osalta. Ministeriöiden ja puolueiden välisiä intressejä tarkasteltaessa esiin nousevat perinteiset aluepoliittiset jännitteet SDP:n ja Keskustan välillä. Tutkimusmateriaalissa kuvataan ja vertaillaan virkamiesvalmistelun ja puolueintressien yhteyksiä hallinnon kehittämisen kontekstissa muun muassa seuraavasti:

*Demarit tukeutuivat selvästi enemmän valtionhallinnon virkamieskunnan valmisteluun ja sieltä tuleviin esityksiin – Keskustalla oli sitten paljon enemmän omia, luulen, että heidän omassa sisäisessä valmistelussaan esiin nousseita ajatuksia. (politiikko)*

*Ehkä luonnollisetkin syyt johtivat siihen, että demarit tukeutuivat enemmän virkamiesvalmisteluun – heillä on siellä isompi jalansija – Keskustapuolueen sisäinen luonne on sellainen, että aluepoliittiset aspektit ovat priorisoinnissa korkeammalla kuin demareissa. (politiikko)*

Hallinnon rakenteisiin liittyvänä kysymyksenä voidaan nähdä myös eri hallintotasojen (keskushallinto–aluehallinto, aluehallinto–kunnallinen itsehallinto) väliset suhteet. Kuten jo todettua, keskushallinnon virkamiesten hallintoajattelu on lähtenyt liikkeelle oman hallintotason intresseistä, myös aluehallinnon kehittämisessä. Toisaalta vahvan kunnallisen itsehallinnon maassa vallan ja resurssien siirto ”kuntien yläpuolelle” on

651 Temmes (1996, 91, 95)

ollut erittäin vaikea ajatus. Valtion aluehallinnon rakenteiden järjestämisessä on näkynyt lisäksi vahva sektoroituneisuus – muun muassa TE-keskusten toiminnassa näkyi eri ministeriöiden reviiri- sekä ohjausintressejä. Saattaakin olla, että hallintoreformien valmistelijat ovat itse ”suurin kanto hallinnon kehittämisen kaskessa” pääosin reviiri-intressien ja sektoriajattelun takia. Hallinnon sisäiset vastakkainasettelut nähdään monissa hallinnonkehittämishankkeissa poliittisia jännitteitä suuremmiksi: *”Vastarintavoimat ovat olleet enemmänkin hallinnon sisäisiä, ei niinkään ideologisia”*. (virkamies)

Kainuun hallintokokeilun kohdalla joidenkin ministeriöiden<sup>652</sup> suhtautuminen oli vastentahtoista ja nihkeää kokeilun valmistelu- ja käynnistämisvaiheissa. Keskushallinto ylipäätään ei ollut valmis luovuttamaan maakuntahallinnolle niin paljon toimivaltaa kuin kokeilulaki myöhemmin mahdollisti<sup>653</sup>. Vastustamisen taustalla on nähty muun muassa ajatus siitä, että valtionhallinnon organisaatioissa on paras pätevyys ja substanssiasiantuntemus tiettyjen hallinnollisten asioiden menestykselliseen hoitamiseen<sup>654</sup>. Kysymys näyttää kuitenkin viime kädessä olevan päätösvaltan hajauttamisen vaikeudesta.

Aluehallintouudistuksissa virkamiesten hallintoajattelu on näkynyt hallinnon sisäisinä piilotavoitteina muun muassa reviiri-intressien, sektoriajattelun sekä keskushallinnon toimivallan säilyttämisen muodossa<sup>655</sup>. Hyyryläinen<sup>656</sup> huomauttaa, että mitä enemmän hallinnon reformointi tapahtuu sektoreittain, sitä suuremmaksi muodostuvat myös julkisen hallinnon sisäiset erot. Tämä on toisaalta merkittävä kysymys myös hallintopoliittisesti, poliittisen ohjauksen kannalta.

---

652 Airaksisen ym. (2008, 180) arvioiden mukaan kokeiluun suhtautuivat käytännössä nihkeimmin työministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö.

653 Ks. Jännti ym. (2010, 206), jotka lisäksi toteavat, että vallan hajauttaminen ei ole toteutunut täysin vielääkään – valtion ohjaus ja valvonta ovat pysyneet maakunnallisessa politiikassa voimakkaana, ja valtion keskus- ja aluehallintoviranomaiset käyttävät edelleen maakuntavaltuuston käytettäväksi kuuluvaa päätösvaltaa.

654 Airaksinen ym. (2008, 180)

655 On myös huomioitava, että keskushallinnon sektoripainottunut toimintatapa on ristiriidassa aluetason kokoavien pyrkimysten kanssa, ja toisekseen keskushallinnon, erityisesti ministeriöiden, ratkaisemattomat työnjaon ongelmat näkyvät ristiriitoina alueatasolla (Vainio 2002, 28).

656 Hyyryläinen (1999, 228)

## VIII Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tehtävänä on ollut tarkastella puolueiden hallintoideologioita sekä virkamiesten hallintoajattelua aluehallintouudistuksiin kohdistuneen hallintopoliitiikan lähteinä. Tähän keskeisesti liittyen tutkimuksessa on tuotu esiin sellaisia poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä, joiden nähdään olevan hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla. Oletuksena on ollut, että hallintoideologiat ja hallintoajattelu rakentuvat suurilta osin tiettyjen lähtökohtien ja intressien pohjalta. Toisena oletuksena on ollut, että nämä lähtökohdat ja intressit kanavoituvat toteuttavaan hallintopoliitiikkaan (hallinnon uudistuspolitiikkaan).

Tutkimuksessa on korostunut toimijanäkökulma – poliittisten sekä hallinnollisten toimijoiden roolit aluehallintouudistusten toteuttajina sekä näiden toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet uudistusprosesseissa. Tähän näkökulmaan on liittynyt kiinteästi myös kysymys uudistusten hallintoideologisista ja hallintoajattelullisista piirteistä. Näiden kysymysten selvittämiseksi tutkimuksessa on tarkasteltu valtakunnan tason poliittisten päätöksentekijöiden sekä keskushallinnon avainvirkamiesten toimintaa aluehallintouudistuksissa. Tutkimuskohteeksi rajattiin 1990-luvun sekä 2000-luvun alun (Kainuun hallintokokeilu) uudistukset.

### 1 *Politikointia ja reviiri-intressejä*

Työn *tutkimuskysymyksiksi* asetettiin:

Miten puolueiden hallintoideologiat ja virkamiehistön hallintoajattelu näkyvät aluehallintouudistuksissa?

Minkäläinen rooli hallintoideologioilla ja hallintoajattelulla on aluehallinnon uudistusratkaisuissa?

Minkälaisia poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä on nähtävissä hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla?

Ensimmäinen tutkimuskysymys koskee hallintoideologioiden ja hallintoajattelun näkymistä aluehallintouudistuksissa. Ensinnäkin, puolueilla on olemassa aluehallintoon kohdistuvia poliittisia ideologioitaan (esi-

merkiksi Keskustapuolueella vahvasti maakunta-ajattelu), jotka ovat näkyneet poliittisissa kannanotoissa sekä välillisesti myös hallitusohjelmissä. Hallitusohjelmissä hallinnon kehittämisen linjaukset ovat olleet monesti poliittisia kompromisseja erilaisten hallintoideologioiden välillä. Aluehallintouudistuksissa puolueet ovat pyrkineet toimimaan hallintoideologioidensa ohjaamina, mutta poliittiset kompromissit esimerkiksi hallituspuolueiden välillä ovat himmentäneet tätä ideologisuutta.

*Lopputulos on yhdistelmä puolueiden ja virkamiehistön intresseistä...  
(poliitikko)*

Tutkimuksen perusteella hallintoideologioiden tarkastelua täytyy tehdä puolueiden lisäksi yksilölähtöisestä näkökulmasta – myös yksittäiset poliitikot ovat muodostaneet henkilökohtaisia näkemyksiään aluehallinnon tavoitteilasta. Keskeiset poliittiset toimijajaksilöt, eritoten hallinnon kehittämisestä vastaavat ministerit, ovat olleet hallintouudistuksissa oman puolueensa lähettiläitä ajaen poliittisilla foorumeilla, roolinsa ja asemansa mahdollistamana, puolueensa kannalta suotuisia linjauksia. Joissakin tapauksissa myös toimijan omat vahvat näkemykset ovat kanavoituneet ”puolueen näkemyksenä” hallinnon uudistuspolitiikkaan. Näistä molemmista ”toimintamalleista” on nähtävissä esimerkkejä hallinnon kehittämisen ministerivaliokuntien (-työryhmien) toiminnoissa – yleisesti ottaen politiikan mahdollisuus vaikuttaa uudistuksiin on tehostunut valiokunnan tai vastaavan työryhmän toiminnan myötä. Yksittäisen poliitikon intressit aluehallintouudistuksissa ovat näkyneet myös eduskunnassa niin poliittisissa keskusteluissa kuin äänestystilanteissa (esimerkkeinä näistä molemmista suurlääniuudistus).

*Eihän kukaan voi kieltää sitä omaa filosofiaansa ja ajattelutapaa...  
(poliitikko)*

Vastaavasti myös hallintoajattelu voi olla sekä kollektiivista että individualistista. Kollektiivisuus aluehallintouudistuksissa on näkynyt muun muassa siinä, että ministeriöiden virkamiehet ovat puolustaneet usein omaa sektoriaan tai oman hallinnonalansa reviiiriä yhdessä rintamassa yhteisen intressin mukaisesti. Joissakin aluehallinnon uudistuksissa yk-

sittäisen virkamiehen individualistinen hallintoajattelu on kanavoitunut keskeisesti uudistuslinjauksiin ja lopulta jopa konkreettisiin ratkaisuihin.

Hallintoideologioiden ja hallintoajattelun tunnistaminen hallinnon uudistuslinjauksissa on loppujen lopuksi haastavaa. Idea uudistuslinjauksesta voi tulla joko politiikan tai hallinnon puolelta, ja se myös muokkautuu sekä poliittisella että hallinnollisella areenalla. Aluehallinnon uudistusprosesseissa politiikan ja hallinnon näkökulmat ovat limittyneet monin tavoin – esimerkiksi niin, että myös virkamiehistö on osallistunut sen määrittelyyn, mihin hallinnossa tulisi pyrkiä. Poliitiikan ja hallinnon toimintojen välillä kyse on ollut ”pragmaattisesta prosessoinnista”<sup>657</sup>, joka on sisältänyt jatkuvaa poliitikoiden ja virkakunnan vuoropuhelua. Foorumeina ovat toimineet esimerkiksi Holkerin ja Ahon hallitusten aikaiset hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnat (Halke) sekä Aluehallinto 2000-hankkeen ohjausryhmä. Uudistusratkaisujen ollessa poliittisten ja hallinnollisten kompromissien lopputulos monessa tapauksessa on vaikea arvioida esimerkiksi sitä, kenen tai keiden intresseihin (esimerkiksi minkä puolueen tai minkä hallinnonhaaran suunnitelmiin) kulloinenkin ratkaisu on loppujen lopuksi parhaiten sopinut.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyen työn keskeisenä sanomana on, että

*puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu voivat näkyä monin eri tavoin aluehallintouudistuksissa – niillä on olemassa niin yhteisö- kuin yksilötason ulottuvuus.*

Toinen tutkimuskysymys kohdistuu hallintoideologioiden ja hallintoajattelun rooliin aluehallinnon uudistusratkaisuissa. Tämä kysymys koskee käytännössä myös poliitikkojen ja virkamiesten toiminnallisia rooleja uudistuksissa. Rajanveto poliittisen päätöksentekijän roolin ja virkamiesten roolin välillä on käytännössä vaikeaa, mihin jo edellä on viitattu. Virkamiehistön rooli hallintouudistuksissa on ollut operatiivisen lisäksi myös strateginen, ja esimerkiksi vahvistunut poliittinen ohjaus ei ole ainakaan olennaisesti heikentänyt virkamiesten mahdollisuuksia hallintouudistusten linjaajina – virkamiehistö on siis kyennyt yhdistämään ”poliittisia mahdollisuuksia hallinnollisten välttämättömyksien” kanssa.

---

657 ks. Pohjantammi (2008, 13)

*Ei ole aina osoitettavissa selvästi, kuka mitäkin teki... (poliitikko)*

Voidaan kuitenkin todeta, että niin hallintoideologioiden kuin hallintoajattelun puhdas merkitys uudistusratkaisujen kannalta on heikentynyt nimenomaan siinä, kun monet uudistusratkaisut ovat syntyneet poliittisina ja hallinnollisina kompromisseina. Samalla voidaan otaksua, että hallintoreformien potentiaali on suurelta osin kutistunut siitä syystä, että poliittisesti radikaaleihin ratkaisuihin ei ole ollut mahdollisuutta. Aluehallinnon kokonaisratkaisun puuttuminen lienee tästä ääriesimerkki. Toisaalta kokonaisratkaisun puuttuminen voidaan ymmärtää myös poliittisten valtasuhteiden kannalta vahvempien hallintoideologioiden sekä vallitsevan hallintoajattelun niskalenkiksi vähemmän poliittista ja hallinnollista kannatusta saaneista ideaaleista – aluehallinnon kokonaisratkaisu sisältäen maakuntahallintokysymyksen ei ole saanut riittävää poliittista eikä hallinnollista kannatusta. Tässä suhteessa poliittisen enemmistön hyväksymillä hallinnon ideologioilla sekä vallitsevalla hallintoajattelulla voi nähdä olevan suurtaakin merkitystä aluehallinnon uudistuslinjauksien kannalta. Jotkut uudistukset aluehallinnossa ovat olleet taasen mahdollisia osittain siksi, koska perinteisistä hallintoideologisista ja hallintoajattelullisista lähtökohdista on tingitty (esimerkiksi Kainuun hallintomallin kohdalla).

Toiseen tutkimuskysymykseen liittyen työn keskeisenä sanomana on, että

*tehdyt poliittiset ja hallinnolliset kompromissit ovat heikentäneet hallintoideologioiden ja hallintoajattelun roolia uudistusratkaisuissa.*

Kolmas tutkimuskysymys koskee poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä, joita on nähtävissä hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla. Ensinnäkin on todettava, että taustalla vaikuttavilla intresseillä on tärkeä merkitys niin aluehallintouudistuksiin kohdistuvan ”ajattelullisen maailman” kuin käytännön toiminnan kannalta. Edellä todettiin, että niin hallintoideologiat kuin hallintoajattelu on ymmärrettävä sekä yhteisö- että yksilölähtöisesti. Poliittiset puolueet muodostavat hallintoideologiansa monilta osin valtapoliittisten intressiensä ohjaamina, yksittäiset poliitikot taas ”puolueen intresseistä vapaassa tilanteessa” pitkälti alueellisten intressiensä ohjaamina. Virkamiesten hallintoajatteluun on liittynyt puolestaan keskushallintolähtöisyyttä sekä oman hallinnon alan revii- ja sektori-intressejä. Tämän myötä valtion aluehallinnon rakentei-

den järjestämisessä muun muassa hallinnon sektoroituneisuus on näkynyt paikoitellen vahvana (esimerkiksi TE-keskukset).

Hallinnon järjestämiseen liittyvät ratkaisut tarvitsevat poliittista tahoa toteutuakseen. Hallinnon ratkaisut muodostuvat sitä poliittisemmaksi, mitä enemmän niissä on kyse valtopoliitikasta. Puolueiden ”valtopoliitikalla” tarkoitetaan tässä *puolueiden pyrkimyksiä säilyttää tai lisätä hankkimaansa poliittista valtaa* esimerkiksi tietyllä alueella. Puolueet harjoittavat näiden pyrkimysten suuntaista politiikkaa muun muassa hallitus- ja eduskuntatyöskentelyssä. Aluehallinnon uudistusratkaisut ovat poliittisille puolueille ja eri hallinnonaloille tärkeitä silloin, kun kysymys on poliittisen tai hallinnollisen vallan ja resurssien jaosta. Puolueet ovatkin pyrkineet uudistamaan aluehallintoa myös omien valtopoliittisten lähtökohtiensa mukaan. Ne ovat myös pyrkineet määrittelemään tarkoituksenmukaisen hallinnon kriteereitä osin näistä lähtökohdista.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen liittyen työn keskeisenä sanomana on, että

*hallintoideoologioissa näkyy puolueiden välistä politikointia ja hallintoajattelussa vastaavasti hallinnon reviiri-intressejä.*

Aluehallinnossa maakuntahallintokysymys on ollut sekä hallintoideoologioita että hallintoajattelua eniten kokonaisuutena jakava kysymys. Siihen kohdistuu niin poliittisia kuin hallinnollisia intressejä sekä kamppailua monenlaisesta vallasta – poliittisen vallan jako demokraattisissa rakenteissa on suoraan puolueiden kannatuspohjaan liittyvä kysymys. Toisaalta hallinnon valtaintressit kohdistuvat hallinnollisen vallan delegoimiseen maakuntatasolle. Jos maakuntahallintoa päätettäisiin radikaalisti vahvistaa, tämä tarkoittaisi niin alueellisen demokratian vahvistamista kuin valtaresurssien siirtoa keskushallinnosta (myös kuntahallinnosta) maakuntiin.

Kysymykseen ”Minkä tyyppinen politiikka hallitsee aluehallinto-uudistuksia?” voidaan yleisesti ottaen vastata, että poliitikkojen näkökulma julkisen sektoriin ja hallinnon kehittämiseen on lähtökohtaisesti ”poliittisempi” eli periaatteellisempi, kun taas virkamiesten hallintoajattelu on reviiri- ja sektorilähtöisyydestään huolimatta pragmaattisempaa eli käytännönläheisempää. Poliitikot ovat pyrkineet yleispiirteisempiin linjauksiin, kun taas virkamiesten linjaukset ovat olleet enemmän yksityiskohtaisia.



Aluehallinnon kohdalla on kuitenkin todettava, että poliittisilla päätöksentekijöillä on ollut myös yksityiskohtaisempaa näkemystä joistakin aluehallintoon kohdistuvista uudistuksista. Samalla heillä on ollut tietoisuus yleisesti hyväksyttävien ratkaisujen löytämisen vaikeudesta.<sup>658</sup>

*On vaikea erottaa, mikä on politikointia ja mikä realismia... (poliitikko)*

Tarkasteltaessa aluehallintoon liittyviä poliittisia ja hallinnollisia intressejä perimmäisenä ”ideologisena” kysymyksenä on se, miten itsenäinen ja vahva aluehallinto voi ylipäättään olla. Enemmän pragmaattisena kysymyksenä on puolestaan se, miten aluehallintoa tulisi konkreettisesti järjestää. Kysymys on ideologisesta näkökulmasta katsottuna myös aluehallinnon suhteesta keskushallintoon ja kunnallisen itsehallintoon sekä toisekseen valtion aluehallinnon ja kuntapohjaisen aluehallinnon keskinäisestä suhteesta. Pragmaattisemmat kysymykset koskevat muun muassa aluehallinnon toimijoiden asemaa ja roolia. Näihin molempiin näkökulmiin liittyen aluehallinnon erikoiskysymys koskee sen demokraattisuutta. Pohjimmiltaan aluehallinnon uudistamisessa kysymys on siis

1. aluehallinnon identiteetistä
2. aluehallinnon rakenteen järjestämisestä.

Ensimmäisessä kohdassa on kysymys myös siitä, minkä verran alueille annetaan muun muassa päätäntävaltaa ja resursseja keskushallintoon sekä kunnalliseen itsehallintoon nähden. Kysymys aluehallinnon identiteetistä on ollut tietyllä tavalla se ”ideologinen” vedenjakaja, jonka mukaan aluehallinnon asemaan on suhtauduttu. Erilaiset näkemykset aluehallinnon kokonaisroolista voidaan jakaa kahteen eri ”koulukuntaan”:

1. vahva keskushallinto sekä vahva kunnallinen itsehallinto – ohuempi aluehallinto
2. vahvempi (maakunnallinen) aluehallinto. Tämän mallin kannattajat ovat usein korostaneet myös maakuntaitsehallinnon tarpeellisuutta.

---

<sup>658</sup> Ks. tästä Kiviniemi (1996, 5), joka kuvaa poliittisten päätöksentekijöiden ja johtavien virkamiesten näkemyksiä ja käsityksiä hallinnosta sekä sen uudistamisesta oman tutkimuksensa pohjalta.

Tässä tutkimuksessa aluehallinnon on ymmärretty toimivan perusfunktionensa ohella sekä poliittisen että hallinnollisen päätöksenteon kohteena – aluehallintoon sekä sen reformipolitiikkaan kohdistuu jo tätä kautta sekä poliittisia että hallinnollisia intressejä. Aluehallinnon on nähty toimivan myös poliittisen toiminnan välineenä sen luodessa rakenteita ja mahdollisuuksia politiikan tekemiseen. Nämä rakenteet ja mahdollisuudet kanavoituvat eritoten kunnallisen aluehallinnon eli maakuntahallinnon kautta, jossa poliittisilla puolueilla on oma edustuksensa. Näin kunnalliseen aluehallintoon kohdistuu intressejä, jotka koskevat niin poliittisen kuin hallinnollisen vallan jakoa. ”Ei-demokraattista” valtion aluehallintoa kohtaan kohdistuu korostuneemmin hallinnon intressejä, koska aluehallinto edustaa valtionhallintoa aluetasolla toimien keskuksellisuuden alaisuudessa ja ohjaamalla valtion paikallishallintoa. Kysymys valtion aluehallinnon osalta on siis eritoten hallinnollisen vallan jaosta.

Hallinnon uudistaminen on kiinnostanut poliittisia toimijoita 1990-luvulla. Tämä on mahdollistanut suurelta osin hallinnon uudistusaallon tekemällä siitä jäntevämmän kokonaisuuden. Vuosikymmenen uudistusaalto oli johdonmukainen valtion aluehallinnon osalta, koska siihen liittyvät ratkaisut olivat sekä poliittisesti että hallinnollisesti mahdollisia. Hallinnon rakenteet ovat aina olleet hallinnon kehittämisen ydin-alueita rakennekysymysten oltua myös yksi keskeisimmistä 1990-luvun hallintopolitiikan osa-alueista – esimerkiksi aluehallintouudistukset koskivat merkittävästi juuri aluehallinnon rakenteita.

Aluehallintoa uudistettiin 1990-luvulla leimallisesti osittaisratkaisuin, kahdessa eri vaiheessa Ahon ja Lipposen hallitusten aikana. Toteutuneiden uudistusten taustalla olivat vahvasti kahden selvitysmiehen raportit vuodelta 1992. Selvitysmies Hirvelän tekemät valtion aluehallinnon linjaukset sekä selvitysmies Sipposen linjaukset maakuntahallinnosta näyttivät suunnan koko 1990-luvun aluehallintouudistuksille. Hirvelän raportti toimi runkona myös myöhemmin Lipposen I hallituksessa toteutetulle Aluehallinto 2000-hankkeelle, kun Ahon hallitus ei ollut valmis toteuttamaan kaikkia Hirvelän ehdottamia uudistuksia. Sipposen terävimmät linjaukset maakuntahallinnosta väljähtyivät poliittisessa vastauudessa jo Ahon hallituksen aikana, kun Keskusta joutui tyytymään eräänlaiseen poliittiseen kompromissiin, aluekehitystehtävien siirtoon. Maakuntahallinnon vahvistamispyrkimykset pysähtyivät lopulta hallituksen vaihtumiseen vuonna 1995 – Lipposen I hallituksessa maakunta-

hallinto käytännössä unohdettiin valtion aluehallinnon remontin takia sekä toisaalta puuttuvien poliittisten intressien myötä. Kainuun hallintomalli nähtiin puolestaan Lipposen II hallituksessa eri näkökulmasta kuin puhtaan maakuntaitsehallinnon kehittämisenä. Vanhasen hallitukset ottivat maakuntahallinnon taas poliittiselle agendalle, ja ALKU-hankkeessa maakuntien liittojen aluekehitysroolia on pyritty vahvistamaan. Maakuntahallinnon suhteen nähtävissä on siis selkeitä poliittisia linjamuutoksia eri hallitusten välillä. Valtion aluehallinnon uudistaminen oli hallitusten välillä sen sijaan poliittisesti linjakkaampaa.

Suomalaisen hallinnon uudistamisessa ei ole ylipäätään ollut niin suuria puoluepoliittisia ristiriitoja kuin ehkä monella muulla poliittisen päätöksenteon alueella. Aluehallinnon uudistaminen ei kuulunut 1990-luvun hallitusten primäärisiin tavoitteisiin, vaikka suuria ratkaisuja aluehallinnossa tehtiinkin. Aluehallinnon järjestämisessä esiin nousseet, toisistaan eriävät tavoitteet ja linjaukset eivät ohjanneet hallituspolitiikkaa voimakkaasti tai aiheuttaneet siinä ylitsepääsemättömiä ristiriitoja. Maakuntahallinnon kohdalla aineksia sekä poliittiseen että hallinnolliseen kamppailuun on olemassa kuitenkin runsaasti – maakuntahallinnon kannattajien poliittinen voima ei vaan ole riittänyt ”ideologisen taistelun” aikaansaamiseksi. Tähän liittyy myös huomio<sup>659</sup>, jonka mukaan puolueiden julkishallinnosta käymät keskustelut eivät ole ylipäänsä olleet kovin syvällisiä. Ne ovat liikkuneet enemmänkin ahtaissa puitteissa, usein vain ajankohtaisten uudistushankkeiden ympärillä. Puolueet ovat syventyneet ”aitoon hallintoideologiaan” liian harvoin eli julkishallinnon ongelmia ei ole juurikaan mietitty muun muassa eri aatesuuntausten kannalta. Hallinnon kehittämisellä ei ole ollut tässä suhteessa selviä yhteyksiä päivän politiikkaan ja näin ollen ei myöskään periaatteellisemmalla tasolla puolueiden perusideologioihin<sup>660</sup>.

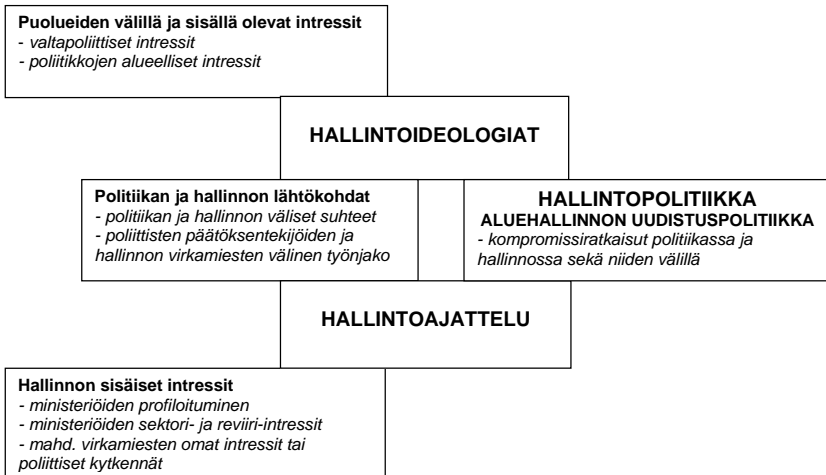
Vaikka yleisluonnehdinta aluehallintouudistuksista olisikin kohtuullisen pitkällä oleva poliittinen konsensus, aluehallinnon kehittämisessä on löytynyt myös selvästi toisistaan eriäviä argumentteja ja painotuksia. On luonnollista, että puolueissa mietitään sitä, mitkä ovat omia voimavaroja, ja mitä kautta puolueen omia poliittisia päämääriä voitaisiin edistää parhaiten. Kaikki ei voi kuitenkaan olla pelkkää vallan tavoittelua – poliittiset linjavedot ja päätöksenteko ovat vaatineet puolueilta myös kompro-

659 ks. Modeen (1993, 142)

660 ks. Temmes (1996, 91)

misestä ja toisten puolueiden kanssa. Toisaalta minkään puolueen sisällä ei ole ollut täysin yhtenäistä näkemystä aluehallinnosta – ei ole siis olemassa täysin puhdasta ”kepun tai demareiden mallia”. Aluehallinnon uudistuspoliittiset linjat voivat kulkea asiasta riippuen myös puolueiden sisällä. Joissakin tapauksissa saman puolueen edustajien näkemykset aluehallinnosta ovat voineet olla hyvinkin erilaisia, jopa voimakkaan vastakohtaisia. Näissä tapauksissa puoluetusta enemmän määrävänä tekijänä on voinut olla yksittäisen poliitikon oma alueellinen intressi.

Edellä esitettyjen arvioiden mukaan hallintoideologioilla ja hallintoajattelulla on siis olemassa tietyt taustamuuttujansa. Seuraava kuvio esittää näitä aluehallinnon uudistuspolitiikan ”ideologisia juuria”, jotka jäsentyvät poliittisista ja hallinnollisista lähtökohdista sekä uudistuksiin kohdistuvista poliittisista ja hallinnollisista intresseistä. Hallinnonuudistusten kannalta keskeisten toimijoiden erilaiset lähtökohdat ja intressit kantoituvat hallintoideologioiden ja hallintoajattelun kautta toteuttavaan hallintopoliittikkaan (eli hallinnon uudistuspolitiikkaan) (ks. kuvio 9):



Kuvio 9. Aluehallinnon uudistuspolitiikan ideologiset juuret.

Aluehallinnon uudistuspolitiikan ”ideologisia juuria” on tarkasteltava toimijataso ulottuvuuksien osalta ainakin näistä eri näkökulmista:

1. puolueiden välillä vallitsevat intressit

2. puolueiden sisällä vallitsevat intressit
3. politiikan ja hallinnon lähtökohdat
4. hallinnon sisällä vallitsevat intressit.

Puolueiden aluehallintouudistuksiin kohdistamat hallintoideologiat kumpuavat suurelta osin puolueiden profiloitumisesta sekä niiden intensiteetin asteesta aluehallinnon kehittämistä kohtaan. Puolueiden profiloitumiseen aluehallintoasioissa vaikuttaa puolueiden välinen valtapoliittika mutta toisaalta myös poliitikkojen omat alueelliset intressit. Tämän myötä puolueiden sisällä on erilaisia intressejä. Virkamiehistön hallintoajattelu koostuu puolestaan sekä kyseisen hallinnonalan tai ministeriön profiloitumisesta sekä hallinnolle tyypillisestä reviiri- ja sektoriajattelusta. Virkamiehillä voi olla myös henkilökohtaisia intressejään, jotka voivat liittyä esimerkiksi poliittisiin kytkeisiin. Näiden lisäksi politiikalla ja hallinnolla on omat lähtökohdansa ja ”tulokulmansa” hallintoon ja sen kehittämiseen – ne kumpuavat perimmiltään hallinnon ja politiikan välillä vallitsevista keskinäisistä suhteista sekä itse kehittämistoiminnassa poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon virkamiesten välisestä työnjaosta. Kuten aikaisemmin on jo todettu, monesti politiikan ja hallinnon roolit saattavat mennä myös keskenään sekaisin.

Tutkimuksen teoreettisen asettelun yhteydessä esitettiin kaksi ristiriitaa, jotka liittyvät keskusteluun aluehallinnon kokonaisratkaisusta. Hallinnollinen ristiriita koski aluehallinnon kapeaa roolia Suomen hallintojärjestelmässä, ja poliittinen ristiriita aluehallintoasioiden ”sekundäärisyyttä” poliittisten puolueiden agendoilla. Näitä yhdistävä kysymys kuului: *Miksi aluehallinnon kokonaisratkaisua on vaikea saada aikaan?* Tutkimustulosten perusteella näitä ristiriitoja ja kysymystä aluehallinnon kokonaisratkaisusta voidaan selittää toisiinsa liittyvinä asioina.

Vahvan keskushallinnon ja vahvan kunnallisen itsehallinnon maassa aluehallinnon vahvistamiskysymykset ovat erityisen vaikeita. Ensinnäkin, hallintokulttuurimme ja -traditiomme ei tunne vahvaa aluetason hallintoa. Toiseksi, aluehallinnon kokonaisratkaisu vaatisi radikaalia ratkaisua maakuntahallintokysymykseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä vallan ja resurssien siirtämistä aluehallintoon eli keskushallinnon ja/tai kunnallisen itsehallinnon kaventamista. Tähän ei ole ainakaan toistaiseksi ollut politiikan tai hallinnon näkökulmasta riittävää intressiä. Kolmanneksi,

aluehallintoa koskevat uudistukset ovat olleet 1990-luvun uudistusaallon synnyttämästä kokonaisuudesta huolimatta pääosin yksittäisiä, ”varovaisia ja hallittuja” osauudistuksia, jotka ovat olleet tavallisimmin lopputuloksia tehdyistä kompromisseista monien poliittisten ja hallinnollisten intressien välillä<sup>661</sup>.

Hallintouudistukset ovat ylipäänsä mahdollisia vain, jos ne saavat riittävää poliittista tukea. Puolueiden kiinnostus hallinnon kehittämiseen tai suhtautuminen reformeihin on kiinni siitä, miten kulloinenkin uudistusratkaisu vaikuttaa puolueiden väliseen valtopoliitiikkaan ja -asetelmiin. Puolueiden näkemykset ovat vahvasti kytköksissä harjoitettuun hallituspolitiikkaan sekä poliittisiin uudistuslinjauksiin. Monet linjaukset ovat kuitenkin poliittisia kompromisseja, ja hyvin harvoin nähdään poliittisesti radikaaleja ratkaisuja. Tämä korostuu erityisesti Suomessa monen puolueen muodostamissa koalitiollahituksissa. Tarttuminen maakuntahallintoon olisi monen puolueen kohdalla poliittisesti (liian) kova ratkaisu, samoin hallinnollisesti keskushallinnon kannalta. Viitaten jo aikaisemmin todettuun, valta- ja reviiiri-intresseihin perustuva ”hallintoideologinen ajattelu”, niin poliittisesti kuin hallinnollisesti, ei ole siis ollut suotuisaa maakuntahallinnon rajulle muutokselle.

Aluehallintoon liittyvät ratkaisut ovat tärkeitä poliittisille puolueille erityisesti maakuntahallinnon kontekstissa, koska kysymys on tässä viime kädessä poliittisesta vallasta. Maakuntahallinto on siis puolueille ennen kaikkea niiden valtaintresseihin liittyvä kysymys. Pelkästään valtion aluehallinnon piirissä tehtävät suuretkaan uudistukset eivät ole poliittisesti radikaaleja kysymyksiä, koska ne eivät vie poliittista valtaa puolueilta. Hallinnon intresseissä niin maakuntahallintoon liittyvät kysymykset kuin myös valtion aluehallinnon ratkaisut voivat olla suurestikin merkityksellisiä. Kysymys on molemmissa tapauksissa hallinnollisen vallan jaosta, ja erityisesti keskushallinnon valta- ja reviiiri-intresseistä.

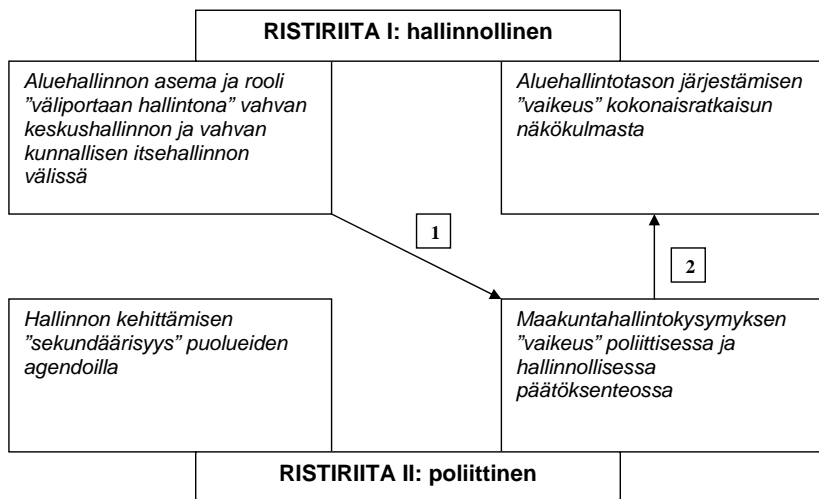
Suomalaisen aluehallinnon kokonaisratkaisun kannalta keskeisenä kohtalonkysymyksenä on juuri se, miten vuosikymmeniä jatkunut poliittinen kädenvääntö maakunnallisesta hallinnosta ratkaistaan. ”Kaksipäinen” aluehallintomme tarvitsee sellaisen kokonaisratkaisun, jossa otetaan yhtäaikaaisesti käsittelyyn molemmat aluehallintomme osat. Pelkkä valtion aluehallinnon radikaali uudistaminen, jota tehtiin 1990-luvulla

---

661 ks. Niemi-Liljahti ym. (2002, 83–84)

sekä lisäksi 2010-luvun alkaessa eräänlaisena korjausliikkeenä edelliselle uudistukselle, ei poista esimerkiksi aluehallintojen välillä olevaa organisoidun yhteensovittamisen puutetta<sup>662</sup>. Se ei myöskään ratkaise aluehallinnon toimijoiden välisiä koordinoitongelmia eikä isommassa mittakaavassa valtion ja kuntien keskinäistä kilpailua alueellisesta ”heruudesta” – niin kauan kuin maakuntahallinnon osalta ei saada aikaan radikaalimpaa poliittista ja hallinnollista ratkaisua, jää aluehallinnon kokonaisratkaisu edelleen tekemättä.

Esitetyt ristiriidat sekä niitä koskevat selitykset voidaan linkittää toisiinsa sekä kysymykseen aluehallinnon kokonaisratkaisusta seuraavasti (ks. kuvio 10):



Kuvio 10. Aluehallinnon uudistamisen ristiriidat sekä niiden selitykset.

Ristiriitojen välisiä yhteyksiä on esitetty oheisessa kuviossa kahdella nuolella. Nuoli 1 kuvaa sitä, että aluehallinnon yleinen asema ja rooli ”väliportaan hallintona”, keskushallinnon ja kunnallisen itsehallinnon puristuksessa, on osaltaan estänyt aluehallinnon kokonaisratkaisun aikaansaantia, joka edellyttää erityisesti maakuntahallintokysymyksen

<sup>662</sup> Tähän asiaan kiinnitetään huomiota hallituksen esityksessä eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009).

ratkaisemista<sup>663</sup>. Nuoli 2 kuvaa puolestaan sitä, että maakuntahallintokysymyksen poliittinen ja hallinnollinen vaikeus heijastuu vaikeutena ratkaista aluehallinnon kokonaisuutta.

Useiden erilaisten poliittisten sekä hallinnollisten intressien ja lähtökohtien ristiaallokossa hallintouudistuksiin johtavan julkisen politiikka-prosessin tuloksena on syntynyt enemmän tai vähemmän kompromissinen tulos politiikan ja hallinnon välillä. Poliittiset ja hallinnon intressit ovat synnyttäneet myös politiikan ja hallinnon sisäisten valtasuhteiden yhteensovittamisen ongelmia<sup>664</sup>. Poliittisten ja hallinnollisten kompromissien tuloksena myös hallinnon tarkoituksenmukainen kehittäminen (huomioiden esim. demokraattisuus- ja tehokkuusnäkökulmat) on luonnollisesti kärsinyt.

Aluehallinnon kokonaisratkaisu on siis vahvasti riippuvainen niistä poliittisista sekä hallinnollisista lähtökohdista ja intresseistä, joilla on merkitystä hallinnon uudistamispolitiikassa. Aluehallintotason kokonaisratkaisu tarvitsisi tehtyjä kompromisseja järeämpiä toimia, jotka eivät ole olleet ainakaan toistaiseksi mahdollisia. Näin ollen aluehallinnon kokonaisratkaisu törmää kerta kerran jälkeen ratkaisevilta osin tilanteesta riippuen erilaisiin valta- ja reviiiri-intresseihin. Kokonaisratkaisu voi tyrehtyä myös näiden intressien yhteensovittamisen ongelmiin.

Hallinnollisesti kysymys on viime kädessä valtion aluehallinnon ja kunnallisen aluehallinnon keskinäisestä sovittamattomuudesta sekä keskushallinnon ja aluehallinnon (myös osin kunnallisen itsehallinnon ja aluehallinnon) välisestä jännitteestä. Keskushallinnon ja aluehallinnon väliset jännitteet liittyvät useimmiten hallinnolliseen valtaan sekä resurssinäkökulmaan. Vaikka hallintoa on pyritty hajauttamaan keskushallinnosta aluetasolle ja edelleen kuntiin, ministeriöissä vallitsee intressi siitä, että viimekätinen valta säilyy keskushallinnossa. Tämä näkyy myös monissa aluehallinnon linjauksissa: esimerkiksi maakuntahallinnon kehittäminen on ollut keskushallinnolle pääsääntöisesti epämieluisaa, ja valtion aluehallinnon puolella ministeriöistä aluetasolle ulottuva ”putkihallinto” on ohjannut tiukasti valtion alueellisia toimijoita eri aluehallintouudistusten myötä – tai niistä huolimatta.

---

663 Ks. esim. Niemi-Lilahti ym. (2002), jotka pohjaavat esityksensä osittaisen maakuntaitsehallinnon idealle.

664 ks. Stenvall (2000, 221)



Poliitikkojen lähestymistapa hallintouudistuksiin näyttää perustuvan puolestaan eräänlaiseen ”responsiiviseen vuorovaikutukseen”<sup>665</sup>, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että poliittiset puolueet ja poliitikot reagoivat uudistuksiin reflektoiden omia kannanottojaan toistensa argumentaatioihin ja toimintaan. Poliitikot eivät välttämättä niinkään väli-tä itse aluehallinnon sisällöstä ja esimerkiksi siitä, kuinka aluehallinnon käytännön toimintoja tulisi järjestää vaan politiikan tekemisen areena uudistuksissa sisältää enemmänkin keskinäistä kamppailua poliittisesta vallasta<sup>666</sup>. Poliitikkojen lähestymistapa uudistuksiin on strateginen eli kysymys on pohjimmiltaan siitä, miten poliitikot toimivat suhteessa toisiinsa. Tutkimuksen sanoma tässä kohdin on, että

*hallinnon uudistamisesta tulee sitä herkemmin puolueiden välisen politikoinnin kohde, mitä enemmän kyseessä on puolueiden valta-suhteisiin vaikuttava asia.*

Vuosituhanneen taitteen jälkeistä aikaa voidaan kutsua eräänlaiseksi aluehallinnollisen ajattelun käännteeksi. Uuden vuosituhanneen ensimmäisen vuosikymmenen aikana ”kaksipäistä” aluehallintoamme on alettu tarkas-telemaan aikaisempaa enemmän yhtenä kokonaisuutena, jossa valtion aluehallinnolla ja maakunnallisella aluehallinnolla olisi paitsi omat selkeät toimintaroolinsa myös tiiviimpi keskinäinen yhteistyösuhde<sup>667</sup>. Tämä luonnollisesti on tarkoittanut myös terävämpää määrittelyä molempi-en aluehallintojen toimintojen suhteen. Tätä määrittelyä on tehty juuri vuoden 2010 valtion aluehallinnon uudistuksessa. Poliittisesti ajatellen 2000-luku näyttää olevan maakuntahallinnon kehittymiselle 1990-lukua otollisempaa aikaa – esimerkiksi tuorein valtion aluehallinnon uudistus näyttäisi antavan hieman tilaa myös maakuntahallinnon painoarvon vahvistumiselle. 1990-luvulla valtion aluehallinto ja maakuntahallinto nähtiin enemmänkin toisilleen vastakkaisina ja kilpailevina kokonaisuuksina.

---

665 ks. Laitinen (2009)

666 Ks. myös Kirkinen (1996, 124), joka kuvaa puolueiden valtataistelun olevan vastaan syvällistä aluehallinnon uudistamista.

667 Ks. esim. Niemi-Iilahti ym. (2002); Sisäasiainministeriö (2004); Valtiovarainministeriö (2008b); ks. myös Kirkinen näkemykset ja visiot alueellisen hallinnon malleista 1990-luvun puolivälissä (Kirkinen 1996, 134–136) sekä linjaukset hallintopolitiikan suuntaviivoista vuoteen 2020 (Valtiovarainministeriö 2010c).

Poliittisessa keskustelussa tätä vastakkainasettelua pidettiin onnistuneesti yllä ennen kaikkea poliittisen argumentoinnin muodossa.

Vuoden 2010 alusta valtion aluehallinnon rakenteita radikaalisti muuttanut uudistus on mahdollista nähdä 1990-luvun uudistusten jatkumoksi (esimerkiksi lääninhallitusten alasajon osalta) mutta myös niiden korjausliikkeeksi<sup>668</sup>. Valtion aluehallinnon voimakas keskitys eheyttää aluehallinnon kokonaisrakennetta, mutta kääntöpuolena uusissa monialaisissa valtion aluehallintoviranomaisissa voi olla niiden arkipäiväisiin toimintoihin liittyvät virastokohtaiset koordinoitongelmat sekä ohjauksen osalta moniohjaukseen liittyvät koordinoitongelmat niitä ohjaavien ministeriöiden kesken<sup>669</sup>. Maakunnan liitot ovat saaneet ainakin muodollisesti lisää vahvuutta aluekehittäjänä, kun taas valtion aluehallintoviranomaiset toiminevat yhä selkeämmin keskushallinnon alueellisina edustajina, ”hakkureina”. Valtion aluehallinto profiloitune samalla entistä jäntevämpänä keskushallinnon jatkeena.

On ennen aikaista vielä tässä vaiheessa arvioida, mitä tuorein aluehallintouudistus tarkoittaa aluehallinnon kokonaisratkaisun kannalta<sup>670</sup>. Se voisi toimia hyvin kokonaisvaltaisen reformin alkusoihtona. Suuri muutos ei kuitenkaan toteudu ilman politiikan ja hallinnon riittävää tukea ja tukea. Tässä yhteydessä 1990-luvun uudistusten tarkastelun perusteella voidaan todeta, että

*suomalaisen aluehallinnon kokonaisratkaisu edellyttää sellaista poliittista ja hallinnollista ratkaisua, joka kattaa monien osittais-uudistusten sijaan yhtenäisemmän uudistuksen valtion aluehallinnon ja kunnallisen aluehallinnon (maakuntahallinnon) kesken.*

---

668 Myös ALKU-uudistuksen osalta nähdään uudistuksen jälkeisiä korjausliikkeitä olevan jo näköpiirissä – näin ollen uudistus olisi edelleen jatkumassa (ks. Karppi ym. 2010, 45).

669 Ks. ALKU-uudistukseen liittyen tähänastisia arvioita ministeriöiden ohjaustoiminnosta ja niiden koordinoitavuudesta Karppi ym. (2010, 66–69).

670 Uudistuksen eduskuntakäsittelyssä lausutun kannan mukaan ALKU-uudistuksen käytännön vaikutusten arviointi käynnistyy vuonna 2011.

## 2 Poliittis-hallinnollista lähestymistapaa hallintouudistusten tarkasteluun

Hallintouudistus perustuu aina joihinkin valittuihin ideoihin, mutta se sisältää myös käytännön vaiheen eli toimintaprosessin. Ideavaihe ja toteutusvaihe ovat osin erillisiä kokonaisuuksia, vaikka ne myös liittyvät hyvin selkeästi toisiinsa ja voivat edetä usein rinnakkain. Joskus, hyvästä ideasta huolimatta, prosessi voi olla etenemättä tai vastaavasti toimivaan prosessi ei pelasta uudistuksen tavoitteisiin tai keinoihin liittyviä epätarkoituksenmukaisuuksia – esimerkiksi valmisteluvaiheessa täsmenytymättömäksi jäävä uudistuksen tarkoitus ja ratkaisemattomat haasteet näyttäisivät ennakoivan ongelmia toteutusvaiheessa. Valmisteluprosessin toteuttamisen tapa vaikuttaa koko uudistuksen sisältöön ja onnistumiseen – valmisteluvaiheen toteutuksella vaikutetaan muun muassa siihen, minkälaiset tekijät nousevat esiin toimeenpanoprosessissa.<sup>671</sup> Hallintoreformeja valmistelevat ja toteuttavat uudistusprosesseissa poliittiset sekä hallinnolliset avaintoimijat omine lähtökohtineen ja intresseineen<sup>672</sup>.

Suomessa eri hallinnonuudistushankkeiden tuloksia ja vaikutuksia on tarkasteltu ansiokkaasti, mutta itse uudistusprosesseja koskeva tutkimus on ollut kokonaisuus huomioon ottaen erittäin vähäistä. Muutamissa viimeaikaisissa hallintouudistusten arvioinneissa<sup>673</sup> on toki tarkasteltu myös toimijatasen ulottuvuutta, ja tätä kautta on saatu ainakin osittaita ymmärrystä niihin haasteisiin ja ongelmiin, joita liittyy esimerkiksi hallintouudistusten valmisteluun tai toimeenpanoon. Useissa tapauksissa uudistusprosessien haasteet ja ongelmat kumpuavat keskeisten toimijoiden erilaisista intresseistä uudistusta kohtaan.

Hallinnon uudistamisen valmistelu- ja toteutusvaiheilla on siis usein ratkaiseva osuus hallintouudistuksen onnistumisen kannalta. Uudistusprosesseja tarkastelemalla voisi olla mahdollisuus selvittää osaltaan myös hallinnonuudistusten epäonnistumisia, joita Temmeksen<sup>674</sup> mukaan on analysoitu yllättävän vähän hallintotieteellisessä keskustelussa. Toinen

---

671 ks. Airaksinen (2009, 40); Stenvall ym. (2009, 33)

672 Hallintouudistukset ylipäänsä jakautuvat sisällöltään poliittisesti kiinnostaviin ja selvemmin teknokraattisiin uudistuksiin (Temmes & Kiviniemi 1995, 53).

673 kuten Stenvall ym. (2009); Karppi ym. (2010)

674 Temmes (2003, 227)

hallintouudistusten akilleenkantapäistä on niiden suhde rinnakkaisiin kehittämishankkeisiin, joita valmistellaan samanaikaisesti päällekkäin tai limittäin. Monesti samanaikaiset hallinnonkehittämishankkeet ”syövät toisiaan” heikentäen uudistushankkeiden tehoa ja onnistumismahdollisuuksia. Voitaisiinko tätä ”kehittämishankkeiden keskinäistä koordinoimattomuutta” selittää ainakin osittain hallinnonalojen omakohtaisilla intresseillä, jotka eivät jätä sijaa asioiden horisontaaliselle tarkastelulle? Kysymys on siis siitä, että hallintouudistusten kannalta keskeisten toimijoiden omia tarkoituspäitä ja lähtökohtia uudistuksia kohtaan olisi syytä tarkastella syvemmin hallintoreformeja koskevissa tutkimuksissa. Näiden asioiden selvittämiseksi olisi varmasti julkisen toimintapolitiikan analyysillä käyttöä. Tutkimuksen kautta saatava tieto voisi antaa eväitä myös itse julkispolitiikan toimintojen kehittämiseksi.

Yleisesti ottaen julkisen toimintapolitiikan (public policy) tutkimus on jäänyt julkista johtamista edustavan public management -keskustelun jalkoihin suomalaisessa hallintotieteen tutkimuksessa<sup>675</sup>. Tässä suhteessa suomalainen hallinnontutkimus on ollut liian yksipuolista. Myös kansainvälisesti arvioituna suuri osa hallinnonuudistusten tutkimuksesta on keskittynyt kuvailemaan melko pinnallisesti ja epäteoreettisesti uudistamisen tavoitteisiin ja tuloksiin liittyviä tekijöitä<sup>676</sup> – laajemmin arvioituna, kuten jo todettua, julkishallinnon tutkimuksen historia on yrittänyt peittää julkishallinnon ja julkispolitiikan välistä suhdetta<sup>677</sup>. Tässä kohdin tutkimuksen sanoma on, että

*julkisen toimintapolitiikan (public policy) tutkimuksen painoarvoa on syytä lisätä suhteessa ”perinteisiin” hallinnontutkimuksen näkökulmiin.*

Julkisen politiikan prosessiin kohdistuva tutkimus antaa vaihtoehdon julkishallinnon uudistusten tarkasteluun esimerkiksi toimijanäkökulman puitteissa<sup>678</sup>. Toimijataso tarkastelu hallintouudistuksissa on ylipäänsä

675 ks. Harisalo (2007, 9)

676 ks. Pollitt & Bouckaert (2004, 2)

677 ks. Peters (1989, 9–10)

678 Ks. esim. Peters & Pierre (2006); Rose (2005); myös Considine (2005); Fischer (2003); Hill & Hupe (2002). Kuten jo tutkimuksen asemoinnin yhteydessä todettiin, toimijalähtöinen näkökulma ei kuitenkaan sulje pois muita vaihtoehtoja tutkimuksen asemoinnin suhteen.

relevanttia, koska viime kädessä uudistuksia suunnittelee/valmistelee, niistä päättää ja niitä toimeenpääntee enemmän tai vähemmän rajattu joukko poliittisia ja/tai hallinnollisia toimijoita. Poliittisten ja hallinnollisten tekijöiden lisäksi monilla toimintaprosessien aikana esiintyvillä sosiaalis-toiminnallisilla tekijöillä (kuten toimijoiden välinen luottamus sekä suhdeverkostot) voi olla suurta merkitystä hallintouudistuksen lopullisen onnistumisen kannalta. Hallintouudistusten tarkastelussa olisi siis hyvä päästä entistä enemmän ”kulissien taakse” ja ”pintaa syvemmälle” – tällöin keskiössä olisivat muun muassa toimijoiden intentiot uudistusten suhteen sekä heidän aseitoimisensa uudistuskeskusteluihin. Toisaalta tämä on hyvin haastava tutkimusnäkökulma – kuten jo tutkimuksen alkupuolella todettiin, esimerkiksi kattavaa kuvausta kaikista hallinnon ja politiikan toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista on mahdotonta antaa.

Tarkastelemalla toimijatasoa hallintouudistusten sisältöjä voidaan analysoida taustalla vaikuttavien poliittisten sekä hallinnollisten lähtökohtien ja intressien näkökulmasta. Tälle näkökulmalle on olemassa monia käytännön perusteluja. Ensinnäkin, poliittis-hallinnollisella eliitillä, tässä tapauksessa keskeisillä ministereillä ja avainvirkamiehillä on valtaa ja mahdollisuuksia määrittellä hallintouudistuksen suuntaa sekä asetettavia tavoitteita ja keinoja. Hallintouudistusten raamit<sup>679</sup> muotoillaan sen mukaan, että ne sopivat eliitin määrittelemiin käsityksiin hallinnosta. Toiseksi itse uudistuksen toteutuksessa eli prosessissa eliitillä on ohjausvaltaa. Ja kolmanneksi, hallinnon reformit tarvitsevat toteutuakseen laajaa poliittista ja hallinnollista tukea.

Julkisen politiikkaprosessin tutkimusta sekä toimijanäkökulmaa korostettaessa on syytä huomioida myös vallan näkökulma. Tässä tutkimuksessa valtanäkökulman teoreettinen tarkastelu rajattiin tietoisesti käsittelyn ulkopuolelle, vaikka esimerkiksi puolueiden ”valtopoliitikasta” onkin puhuttu tutkimuksen empiirisessä osassa ja johtopäätöksissä. Tutkimuksen empiirisessä osiossa valta tuli vahvasti esille niin poliittisena kuin hallinnollisena elementtinä. Mielenkiintoisia tutkimusasetteluja hallintouudistusten yhteydessä voisi tarjota esimerkiksi vallan lähteiden tarkastelu – vallan lähteinä tulisivat korostumaan oletettavasti ainakin hallinnon ja politiikan väliset verkostosuhteet, toimijoiden henkilökoh-

---

679 Ks. Airaksinen (2009, 39–44), joka puhuu hallintouudistuksen raamista.

taiseen asemaan liittyvät tekijät, rakenteelliset tekijät sekä tilannekohtaiset tekijät<sup>680</sup>.

Johdanto-osuuden alussa esitettiin toteamus, jonka mukaan monet laajat hallintouudistukset ovat heijastuneet monin tavoin myös politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Hallintoa ja politiikkaa ei voi käytännössä erottaa toisistaan, ja erityisesti julkisen hallinnon uudistamisen yhteydessä tämä asia olisi syytä ottaa paremmin huomioon. Julkishallinnon uudistamisessa on kyse poliittis-hallinnollisesta toiminnasta, ja hallintouudistukset ovat niin poliittista kuin hallinnon sisäistä tahtoa koskettavia asioita. Julkista hallintoa koskevissa tutkimuksissa tämä tosiasia tuntuu kuitenkin monesti unohtuvan – tutkijat ovat arvioineet vain varovaisesti näitä kysymyksiä. Tässä kohdin tutkimuksen sanoma (liittyen myös edelliseen sanomaan) on, että

*hallintouudistuksia tarkasteltaessa poliittis-hallinnollista lähestymistapaa on syytä painottaa enemmän.*

Suomalaisen hallinnon kehittämisen historia osoittaa, että hallinnon hallitsemisen kysymykset ovat olleet vahvasti poliittisia<sup>681</sup>. Myös monet tässä tutkimuksessa esiin tulleet seikat viittaavat siihen, että 1990-luvulla toteutuneilla aluehallinnon uudistuspolitiikoilla on ollut yhteys vallineisiin poliittisiin valtasuhteisiin sekä hallinnon intresseihin<sup>682</sup>. Uudella vuosituhannella poliittinen ohjaus näyttäisi olevan yhä keskeisemmässä asemassa suurten hallinnonuudistushankkeiden<sup>683</sup> läpiviemisessä. Hal-

---

680 Ks. Pfeffer (1994, 69–81); ks. myös Jankkila (2008), joka on tarkastellut tutkimuksessaan toimijanäkökulmasta kuntatason valtaa ja vastuuta aluekehitystyössä.

681 Stenvall (2000, 216)

682 Lisäksi ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheen arvioinnissa (ks. Karppi ym. 2010, 45) todetaan, että ko. uudistus ei näytä jäsentyneen ainakaan yksiselitteisesti hallinnon kehittämiseen kohdistuvaksi hankkeeksi vaan eräänlaiseksi poliittis-hallinnolliseksi uudelleenjärjestelyksi – esimerkiksi päätös kahden uuden viranomaisen perustamisesta on luettavissa pohjimmiltaan ”poliittisten” ratkaisujen piiriin.

683 Kuten PARAS-hanke (ks. Stenvall ym. 2009), Kainuun hallintokokeilu (ks. esim. Jäntti ym. 2010) sekä ALKU-uudistus (ks. Karppi ym. 2010). ALKU-uudistuksen osalta todetaan kokoavasti (ks. Karppi 2010, 81), että ”uudistuksen valmisteluvaiheessa on havaittavissa aiempiin hallintouudistuksiin verrattuna valmistelukulttuurin muutos”. Tällä tarkoitetaan valmistelun aiempaa selvempää politisoitumista. Tämä näkyy etenkin Halken ajoittain vahvana roolinottona. Tutkijat näkevät Halken myös hieman ”yliohjanneen” valmistelua, kun se on muovannut valmistelun sisältöjä varmistaakseen hallitus-

linnon uudistaminen on siis yhä enemmän poliittisesti johdettua toimintaa – politiikka on aikaisempaa keskeisemmässä asemassa eri kohdissa hallinnonuudistusprosessia, ei pelkästään päätöksentekovaiheessa. Kokonaisuuden näkökulmasta voidaan hyvinkin puhua uudenlaisesta ”poliittis-hallinnollisesta hallinnonuudistuskulttuurista”<sup>684</sup>. Poliittis-hallinnollisella lähestymistavalla voitaisiin myös tutkimuksen puitteissa tukea entistä vahvemmin valtiovallan ponnisteluja kohti julkishallinnon kokonaisuuden parempaa hallintaa<sup>685</sup>. Julkishallinnon tutkimuksen olisi tästäkin syystä hyvä seurata yhä paremmin aikaansa.

---

ohjelman tavoitteiden toteutumista. Arviointiraportissa (mt., 21, 29) todetaan lisäksi, että uudistuksen valmistelun sitominen yksityiskohtaisesti hallitusohjelmassa julkilausuttujen tavoitteiden edistämiseen on voinut politisoida koko valmisteluprosessia, ja toisekseen esimerkiksi hallintovaliokunnan mietintöön (ks. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi [HaVM 13/2009 vp]) kirjatut vastalauseet, joissa argumentoidaan uudistuksen edellyttämien lakiesitysten hylkäämiseksi, heijastelevat voimakkaasti hallitus–oppositio-asetelmaa. Temmes ja Kiviniemi (1995, 54) totesivatkin 1990-luvun puolivälissä, että hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan (Halken) sekä koko hallituksen antamalla poliittisella ohjauksella ja tuella tulisi olemaan jatkossa vähintään yhtä suuri merkitys kuin siihen asti hallinnon uudistuksissa.

684 Ks. Temmes ja Kiviniemi (1995, 54), jotka huomauttavat jo 1990-luvun puolivälissä, että ”kysymys hallintouudistusten poliittisuudesta tai teknokraattisuudesta tulisi ilmeisesti ottaa laajemmin esille hallinnon kehittämisspolitiikan tulevaisuutta arvioitaessa”.

685 Ks. hallintopolitiikan tulevaisuuskatsaus vuoteen 2020 (Valtiovarainministeriö 2010c).

## Lähteet

- Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari (2002): *Esimiehenä Kelassa: lähtökohtia esimiestyön ja johtamiskoulutuksen kehittämiseen*. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Aberbach, Joel D. & Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Ahonen, Pertti (1983): *Public Policy Evaluation as Discourse*. The Finnish Political Science Association, Helsinki.
- Ahonen, Pertti (1985): *Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja*. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto, Helsinki.
- Ahonen, Pertti (1989): *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus*, Helsinki.
- Ahonen, Pertti & Virta, Sirpa (1995): *Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset. Sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalat. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:7. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto*, Helsinki.
- Ahonen, Pertti & Salminen, Ari (1997): *Metamorphosis of the Administrative Welfare State. From Depoliticisation to Political Rationality*. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Airaksinen, Jenni (2009): *Hankala hallintouudistus*. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos.
- Airaksinen, Jenni & Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004): *Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere*.
- Airaksinen, Jenni & Jäntti, Anni & Haveri, Arto (2005a): *Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005*.
- Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Vallo, Minna (2005b): *Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere*.
- Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Pyykkönen, Heidi & Väisänen, Piia (2008): *Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008. Hallinnon kehittäminen*.
- Alavaikko, Mika (2002): *Hallintopolitiikka valinkauhassa: suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla. Poliitiikka 44:4, 355–362*.
- Aluehallinnon uudistamishanke (2007): *Aluehallinnon tehtäviä selvittävän työryhmän raportti 18.12.2007*.



- Aluehallintovirasto (2010): Aluehallintovirastojen internetsivut <<http://www.avi.fi>>
- Alueiden kehittämislaki 602/2002. Annettu 12.7.2002.
- Anderson, James E. (1975): *Public Policy-Making*. Nelson, London.
- Anderson, Jonathan (1999): *An Essay on Teaching Politics as the Core of Public Administration: the missing piece*. Teoksessa Nagel, Stuart S.: *Teaching Public Administration and Public Policy*. Nova Science Publishers, Huntington, New York, 3–9.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2003): *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Appleby, Paul H. (1949): *Policy and Administration*. University of Alabama Press. University, AL.
- Asetus alueiden kehittämisestä 1315/1993.
- Asetus lääninneuvottelukuntia koskevasta kokeilusta 190/1986.
- Aucoin, Peter (1995): *The New Public Management*. Canada in Comparative Perspective. IRPP Governance, Ottawa.
- Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (toim.) (2006): *Governance and Democracy*. Comparing national, European and international experiences. Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Berben, Theo & Roebroek, Joop & Therborn, Göran (1985): *Beyond correlations and beside policy: the politics of welfare states*. Paper prepared for the IPSA Congress in Paris July 15–20, 1985.
- Berndtson, Erkki (1992): *Politiikka tieteenä*. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VAPK-kustannus, Helsinki.
- Bjørnå, Hilde (2004): *Mellom statlig styrning og kommunalt selvstyre: fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger*. University of Tromsø, Tromsø.
- Bouckaert, Geert & Ormond, Derry & Peters Guy B. (2000): *A Potential Governance Agenda for Finland*. Research reports, Ministry of Finance, Finland.
- Brunsson, Nils (toim.) (1981): *Politik and administration*. Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation. Publica. Liber Förlag, Stockholm.
- Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1979): *Beslut och handling*. Om politikens inflytande på politiken. Kontenta. Liber Förlag, Stockholm.
- Caiden, Gerald E. (1984): *In Search of an Apolitical Science of American Public Administration*. Teoksessa Rabin, Jack & Bowman, James. S. (toim.): *Politics and Administration*. Woodrow Wilson and American Public Administration. Marcel Dekker, New York, 51–76.

- Christensen, Tom & Lægreid, Per (toim.) (2006): *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Clement, Keith & Hansen, Malin & Bradley, Karin (2003): *Sustainable Regional Development: Learning From Nordic Experience*. Nordregio Report 2003:1, Stockholm.
- Compston, Hugh (toim.) (2004): *Handbook of Public Policy in Europe*. Britain, France and Germany. Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- Considine, Mark (2005): *Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies*. Polity Press, Cambridge.
- Dahl, Robert A. (1971): *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Derlien, Hans-Ulrich (1993): *Public management and politics*. Teoksessa Eliasen Kjell A. & Kooiman, Jan (toim.): *Managing Public Organisations. Lessons from contemporary European experience*. Sage Publications, London.
- Dimock, Marshall E. & Gladys O. (1970): *The Politics of Administration*. Teoksessa Gawthrop, Louis C. (toim.): *The Administrative Process and Democratic Theory*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Dror, Yehezkel (1968): *Public Policymaking Reexamined*. Chandler Publishing Company, Scranton.
- Dror, Yehezkel (1971): *Design for Policy Sciences*. American Elsevier, New York.
- Duverger Maurice (1965): *Poliittiset järjestelmät*. WSOY, Porvoo.
- Dye, Thomas R. (1972): *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Eduskunta (2010): *Eduskunnan internetsivut* <<http://www.eduskunta.fi>>
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2010): *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten internetsivut* <<http://www.ely.fi>>
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2001): *Teemahaastattelu: opit ja opetukset*. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Chydenius-Instituutin julkaisuja 2/2001. PS-kustannus, Jyväskylä, 24–42.
- Farnham, David & Hondeghe, Annie & Horton, Sylvia (toim.) (2005): *Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons*. Palgrave Macmillan, Great Britain.
- Fenger, Mengo & Bekkers, Victor (2007): *The Governance Concept in Public Administration*. Teoksessa Bekkers, Victor & Dijkstra, Geske & Edwards,

- Arthur & Fenger, Menno (toim.): *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practises*. Ashgate, Aldershot, England, 13–34.
- Fischer, Frank (1995): *Evaluating Public Policy*. Wadsworth.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Gaus, John M. & White, Leonard D. & Dimock, Marshall E. (1936): *The Frontiers of Public Administration*. *The American Journal of Sociology*, Vol. 42, No. 6 (May, 1937), 939–941.
- Gawthrop, Louis C. (toim.) (1970): *The Administrative Process and Democratic Theory*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus (toim.) (2000): *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- Golembiewski, Robert T. (1977): *Public Administration as a Developing Discipline*. Marcel Dekker, New York.
- Goodnow, Frank J. (1900): *Politics and Administration*. Macmillan, New York.
- Goss, Sue (2001): *Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Change*. Palgrave, Great Britain.
- Granhölm, Arne & Karlöf, Bengt (1990): *Julkisen hallinnon uudet strategiat. Asiakasnäkökulma*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamisesta koskevaksi lainsäädännöksi, HaVM 13/2009 vp.
- Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Kainuun hallintokokeilusta, HaVM 24/2002 vp.
- Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta, HaVM 20/1993 vp.
- Hallintovaliokunnan mietintö 25 koskien hallituksen esitystä valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HaVM 25/1996 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamisesta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 59/2009 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, HE 161/2009 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta, HE 99/1993 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta, HE 198/2002 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta, HE 2/2004 vp.

- Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi, HE 95/1989 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 148/1996 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi, HE 241/1994 vp.
- Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 1992.
- Hallitusohjelma (1983): Pääministeri Kalevi Sorsan hallituksen ohjelma 11.5.1983.
- Hallitusohjelma (1987): Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.
- Hallitusohjelma (1991): Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.
- Hallitusohjelma (1995): Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen ohjelma 13.4.1995.
- Hallitusohjelma (1999): Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.
- Hallitusohjelma (2003): Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003 / Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- Hallitusohjelma (2007): Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
- Hansen, Kasper M. & Ejersbo, Niels (2002): The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony. *Public Administration – an international quarterly*. Volume 80, Issue 4, 733–750.
- Harisalo, Risto (2008): *Organisaatioteoriat*. Tampereen Yliopistopaino.
- Harisalo, Risto & Aarvevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007): *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampereen Yliopistopaino.
- Haveri, Arto (1997): *Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista*. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Hallintotiede 1997 A 11.
- Haveri, Arto (2002): *Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon Tutkimus*. Volume 21, Number 1, 4–19.
- Heiskanen, Ilkka (1977): *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto*.
- Helisevä, Markku & Hänninen-Salmelin, Eva (1979): *Valtionhallinnon ohjaussuhteiden tutkimuksesta. Aluehallinto osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää*. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja A4/1979.
- Hennessy, Peter (1989): *Whitehall*. The Free Press, New York.
- Henning, Roger (2001): *Regional Governance in the Nordic Capital Areas*. Nordregio Working Paper 2001:8, Stockholm.

- Heuru, Kauko (2000): Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. *Acta Universitatis Tampereensis* 760. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos.
- Hill, Michael J. & Hupe, Peter L. (2002): *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Sage Publications, London.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (1988): *Teemahaastattelu*. 4. painos. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2000): *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hirst, Paul (2000): *Democracy and Governance*. Teoksessa Pierre, Jon (toim.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, 13–35.
- Hojnacki, William P. (1996): *Politicization as a Civil Service Dilemma*. Teoksessa Bekke, Hans A. G. M. & Perry, James L. & Toonen, Theo A. J. (toim.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press, Indianapolis, 137–164.
- Hood, Christopher (1991): *A Public Management for All Seasons? Public Administration*. Volume 69, spring 1991, 3–19.
- Hood, Christopher (1996a): *Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s*. Teoksessa Bekke, Hans A. G. M. & Perry, James L. & Toonen, Theo A. J. (toim.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press, Indianapolis, 268–287.
- Hood, Christopher (1996b): *Beyond Progressivism: A New Global Paradigm in Public Management? International Journal of Public Management*. Volume 19, Number 29, 152–177.
- Hood, Christopher & Jackson, Michael (1991): *Administrative Argument*. Dartmouth, Aldershot.
- Hoorens, Dominique (2008): *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Organisation, compétences et finances* (englanninkielisenä *Subnational Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance*). Dexia Editions.
- Hughes, Owen E. (1994): *Public Management & Administration. An introduction*. The Macmillan Press, London.
- Hyryyläinen, Esa (1999): *Reformit, hallintopoliittikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. *Acta Wasaensia* nro 73, hallintotiede 5. Universitas Wasaensis 1999.
- Häggröth, Sören (2005): *Staten och kommunerna [verkkojulkaisu]*. *Statens offentliga utredningar*, Stockholm. Saatavilla pdf-muodossa internetosoittees-

- sa <[http://www.sou.gov.se/pdf/Blandat/pdf\\_avslut\\_utr/Staten%20och%20kommunerna.pdf](http://www.sou.gov.se/pdf/Blandat/pdf_avslut_utr/Staten%20och%20kommunerna.pdf)>. (Viitattu 2.10.2010)
- Häkli, Jouni (1994): Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa. Tampereen yliopisto, A 415.
- Jankkila, Hilikka (2008): Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijänäkökulma. *Acta Universitatis Lapponiensis* 154.
- Jansson, Jan-Magnus (1990): Poliitiikan teoria. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- John, Peter (1998): *Analysing Public Policy*. Continuum, London.
- John, Peter (2001): *Local governance in Western Europe*. Sage Publications, London.
- Jreisat, Jamil E. (2002): *Comparative Public Administration and Policy. Essentials of Public Policy and Administration*. Westview Press, Oxford.
- Juntunen, Pekka (2002): 1990-luvun aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia näkökulmia. Pro gradu -tutkielma. Hallintotiede, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Lapin yliopisto.
- Juntunen, Pekka & Nurmi, Veli-Pekka & Stenvall, Jari (2009): Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. *Acta* 208, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Jäntti, Anni & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010): Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Hallinnon kehittäminen.
- Kainuun maakunta (2010): Kainuun maakunnan internetsivut <<http://www.kainuu.fi>>
- Kantola, Anu (2002): Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. *Viestinnän julkaisuja* 6. Viestinnän laitos, Helsingin yliopisto.
- Kansallinen Kokoomus rp. (1993): Periaateohjelma. Hyväksytty puoluekokouksessa 11.–13.6.1993.
- Kansallinen Kokoomus rp. (1997): Aluepolitiikasta alueiden politiikkaan. Tulevaisuusohjelman keskusteluasiakirja. Puoluehallituksen esitys puoluekokoukselle Rovaniemellä 6.–7.6.1997.
- Kansallinen Kokoomus rp. (1998): Määrätietoiseen politiikkaan: Työstä tulosta. Valta lähemmäksi ihmistä. Tavoiteohjelma vuosiksi 1999–2003. Hyväksytty puoluevaltuustossa 28.9.1998.
- Karppi, Ilari & Pihlajamaa, Elina & Haatainen, Jaana & Haveri, Arto & Oulasvirta, Lasse & Stenvall, Jari (2010): Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009. Tampe-

- reen yliopisto, hallintotieteiden keskus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2010. Hallinnon kehittäminen.
- Keating, Michael (toim.) (2004): *Regions and Regionalism in Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- Keating, Michael (2003): *The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*. Teoksessa Brenner, Neil & Jessop, Bob & Jones, Martin & MacLeod, Gordon (toim.): *State/Space. A Reader*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Kickert, Walter J. M. (1997a): *Public Governance in the Netherlands / an alternative to Anglo-American "managerialism"*. *Public Administration*. Volume 75, Number 4, winter, 731–752.
- Kickert, Walter J. M. (toim.) (1997b): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- Kirkinen, Heikki (1991): *Maakuntien Eurooppa ja Suomi*. Otava, Keuruu.
- Kirkinen, Heikki (1996): *Maakuntahallinto – kansanvallan uusi taso*. WSOY, Juva.
- Kiviniemi, Kari (2001): *Laadullinen tutkimus prosessina*. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Chydenius-Instituutin julkaisu 3/2001. PS-kustannus, Jyväskylä, 70–85.
- Kiviniemi, Markku (1996): *Poliittisten päätöksentekijöiden käsityksiä hallinnon uudistamisesta*. Haastattelututkimuksen raportti. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Klijn, Erik-Hans (2008): *Governance and Governance Networks in Europe*. *Public Management Review*. Volume 10, Number 4, 505–525.
- Knuutinen, Mikko (1996): *Maakunnan liittojen oikeudellinen asema*. Lisen-siaattitutkimus. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos.
- Kokkonen, Merja & Vartiainen, Perttu (1993): *Alueiden Eurooppa – haasteet alueelliselle kehittämiselle*. Sisäasiainministeriön kunta-alue -kehitysosaston julkaisu 1/1993.
- Komiteamietintö (1986:12): *Hallinnon hajauttaminen*. Hallinnon hajauttamis-komitea.
- Komiteamietintö (1992:28): *Yksiportaiseen keskushallintoon*. Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivallanjaon ja tehtävärakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti.
- Komiteamietintö (1992:33): *Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon*. Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä. Valtion aluehallintohankkeen loppuraportti.

- Komiteanmietintö (1992:34): Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä. Maakuntahallintohankkeen loppuraportti.
- Komiteanmietintö (1994:17): Tehoa alueelliseen elinkeinopolitiikkaan. Aluehallinnon elinkeino-organisaatioiden kokoamishankkeiden raportti.
- Komiteanmietintö (1996:5): Uuteen alueelliseen työvoima- ja elinkeinohallintoon. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Komiteanmietintö (1996:8): Koottuun poliisiin aluehallintoon. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Komiteanmietintö (1996:7): Aluehallinto 2000. Uudistuva lääninhallinto. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Komiteanmietintö (1997:2): Aluehallinto 2000. Uudistuva aluehallinto, loppuraportti. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Kooiman, Jan (toim.) (1990): Modern governance. New Government – Society Interactions. Sage Publications, London.
- Kuntalaki 365/1995. Annettu 17.3.1995.
- Laine, Jarmo (1993): Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Poliittiset virkanimitykset maan tapana. Art House, Jyväskylä.
- Laitinen, Ilpo (2009): Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki. Acta 216, Suomen Kuntaliitto.
- Lakialoite lääninhallituslaiksi 55/1996.
- Laki aluehallintovirastoista 896/2009. Annettu 20.11.2009.
- Laki alueiden kehittämistä 1135/1993. Annettu 10.12.1993.
- Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009. Annettu 20.11.2009.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003. Annettu 9.5.2003.
- Laki kunnallislain muuttamisesta 25/1990. Annettu 12.1.1990.
- Laki läänijaosta 633/1986. Annettu 22.8.1986.
- Laki rakennuslain muuttamisesta 26/1990. Annettu 12.1.1990.
- Laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista 796/2008. Annettu 5.12.2008.
- Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997. Annettu 10.1.1997.
- Laki ympäristöhallinnosta 55/1995. Annettu 24.1.1995.
- Lane, Jan-Erik (2000): New Public Management. Routledge, London.
- Lasswell, Harold (1958): Politics: Who gets What, When, How. Meridian Books, New York.
- Leach, Steve & Stewart, John (toim.) (1982): Approaches in Public Policy. Institute of Local Government Studies, University of Birmingham. George Allen & Unwin, London.
- Leinonen, Jaana & Juntunen, Pekka (2007): After the reforms of the 1990s in Finnish public administration: a review of regional and municipal ad-



- ministration. Teoksessa Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana (toim.): Exploring Finnish Local and Regional Administration – some current perspectives. B. Research reports 51. Publications in the Social Sciences, University of Lapland, 11–50.
- Lindbom, Maria (1994): Kunnat ja eurooppalainen aluekehitys. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 3.
- Lipponen, Paavo (2004): Eduskunnan puhemies Paavo Lipposen puhe Kainuun maakuntavaltuuston kokouksessa 15.11.2004, Kajaani.
- Loughlin, John (2001): Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities. Oxford University Press, New York.
- Loughlin, John (2007): Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies*. Volume 17, Issue 4, 385–403.
- Loughlin, John & Peters, B. Guy (1997): State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. Teoksessa Keating, Michael & Loughlin, John (toim.): *The Political Economy of Regionalism*. Frank Cass, London, 41–62.
- Lundquist, Lennart (1992): Vilka egenskaper bör våra politiker ha? Teoksessa Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister (toim.): *Professioner, politik och förvaltning*. Institut för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi, 59–74.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. *Acta Wasaensia*, no. 113, hallintotiede 7. Universitas Wasaensis 2003.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa (2002): Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet. Nordregio Working Paper 2002:10.
- Lääninhallitusasetus 120/1997. Annettu 7.2.1997.
- Lääninhallituslaki 1233/1987. Annettu 31.12.1987.
- Lääninhallituslaki 22/1997. Annettu 10.1.1997.
- Maakuntajakolaki 1159/1997. Annettu 11.12.1997.
- Magone, José M. (toim.) (2003): *Regional Institutions and Governance in the European Union*. Greenwood Publishing Group, United States.
- Melucci, Alberto (1988): Social movements and the democratization of everyday life. Teoksessa Keane, John (toim.): *Civil society and the state*. Verso, London, 245–260.
- Mennola, Erkki (1990): Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. *Acta Universitatis Tampereensis*, ser A, vol 301. Tampereen yliopisto.

- Mennola, Erkki (1991): Euroopan todelliset vaikuttajat. Johdatus kuntien ja maakuntien Eurooppaan. VAPK-kustannus, Helsinki.
- Mennola, Erkki (1999): Idea maakunnasta. Polemia-sarjan julkaisu nro 33. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Vammala.
- Merton, Robert K. & Fiske, Marjorie & Kendall, Patricia (1956): The focused interview: a manual of problems and procedures. The Free Press, New York.
- Modeen, Tore (1993): Hallintopolitiikka. Hallinnon Tutkimus. Volume 12, Number 2, 142–143.
- Mäkinen, Marko (1999): Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen eritely ja soveltaminen Suomessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 691. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.
- Mälkiä, Matti (1995): Hallintohistoria, hallintotiede, julkishallintotiede. Hallintotiede 1995 C 9. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos.
- Möttönen, Sakari (2002): Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa – johdatusta aiheeseen. Hallinnon Tutkimus. Volume 21, Number 2, 178–188.
- Nachmias, David (1979): Public policy evaluation: approaches and methods. St. Martin's Press, New York
- Nagel, Stuart S. (1999): Teaching Public Administration and Public Policy. Introduction. Nova Science Publishers, Huntington, New York.
- Naschold, Frieder (1995): The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Ministry of Labour, Helsinki.
- Niemi-Ilahti, Anita & Stenvall, Jari & Ståhlberg, Krister (2002): Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2002.
- Niemivuo, Matti (1979): Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineenä. Helsinki.
- Norton, Alan (1994): International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- NOU (2000): Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Norsk Offentlig Utredning. Statens forvaltningstjenste, Oslo.
- Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY, Juva.
- Numminen, Jaakko (1996): Valtioneuvosto. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 589–658.
- Numminen, Jaakko (1999): Valtioneuvosto. Teoksessa Selovuori, Jorma (toim.): Valta ja byrokrania Suomessa. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 41–76.

- Nyholm, Inga (2008): Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutu-yhteistyö muutosprosessina kuntien keski johdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Acta 199, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Ojala, Timo (1995): Ministerivaliokunta julkisen hallinnon uudistajana vuosina 1987–1994. Pro gradu -tutkielma. Yleinen valtio-oppi, Helsingin yliopisto.
- Ojala, Pekka & Pöyhönen, Aulis (1994): Läheisyysperiaate – hallinnon uusjako. Polemia-sarjan julkaisu nro 6. Kunnallissalan kehittämissäatiö, Jyväskylä.
- Olsen, Johan P. (1983): Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway. Universitetsforlaget, Bergen.
- Oscarsson, Gösta (2000): Mot en effektiv regional organisation: Vem behöver vad i regional utveckling? Teoksessa Axelsson, Sten (toim.): Några tankar kring sekelskiftets regionala problembild. En forskarantologi. SIR Rapport 123. Institutet för regionalforskning, Östersund, 35–44.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997): Poliitiikan perusteet. WSOY, Porvoo.
- Palonen, Kari (1988): Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon. Vastapaino, Tampere.
- Pekonen, Kyösti (1985): Policy-Making and the Relationship between Politics and Bureaucracy. International Review of Administrative Sciences. Volume 51, Number 3, 207–220.
- Pekonen, Kyösti (1988): Hallinnon ja politiikan hybridi: vastuuorganisaation välttämättömyys. Hallinnon Tutkimus. Volume 7, Number 3, 218–222.
- Pekonen, Kyösti (1991): Symbolinen modernissa politiikassa. Jyväskylän yliopisto, nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisu 25.
- Pekonen, Kyösti (1995): Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Persson, Lars O. & Aalbu, Hallgeir & Böhme, Kai & Hallin, Göran (1999): C Framåt. Att välja regionala framtider för Uppsala län. Nordregio, Stockholm.
- Peters, B. Guy (1987): Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. Teoksessa Lane, Jan-Erik (toim.): Bureaucracy and public choice. Sage Publications, London.
- Peters, B. Guy (1989): The Politics of Bureaucracy. Third Edition. Longman, New York.
- Peters, B. Guy (2001): The Politics of Bureaucracy. Fifth Edition. Routledge, London.
- Peters, B. Guy (2003): The Changing Nature of Public Administration: from Easy Answers to Hard Questions. Viešoji Politika ir Administravimas, nro 5/2003, 7–20.

- Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2001): Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, volume 29, number 2, 131–135.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2006): Introduction. Teoksessa Peters, B. Guy & Pierre, Jon (toim.): *Handbook of Public Policy*. Sage Publications, London, 1–9.
- Peterson, Olof (1992): Finns politisk professionalism? Teoksessa Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister (toim.): *Professioner, politik och förvaltning*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi, 52–58.
- Pfeffer, Jeffrey (1994): *Managing with power: politics and influence in organizations*. Harvard Business School Press. Boston.
- Pierre, Jon & Stoker, Gerry (2000): Towards multi-level governance. Teoksessa Dunleavy, Patrick & Gamble, Andrew & Holliday, Ian & Peale, Gillian (toim.): *Developments in British politics*. Sixth edition. Macmillan, London, 29–46.
- Pohjantammi, Ismo (2008): Johdatus julkishallinnon kehittämiseen. Luentomoniste 27.10.2008. Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.
- Pohjolainen, Teuvo (2001): Kolme kansanvaltaa eli aluehallinnon järjestämisen ongelmia – esimerkkinä rakennerahastojen hallinnointi. Artikkeliteoksessa Paaso, Ilpo (toim.): *Juhlakirja Esko Rieppula*. Finnpublishers, Tampere, 72–101.
- Pollitt, Christopher (1993): *Managerialism and Public Services*. Blackwell, Oxford.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford University Press, New York.
- Pollitt, Christopher & Hanney, Stephen & Packwood, Tim & Rothwell, Sandra & Roberts, Simon (1997a): *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Ministry of Finance, Helsinki.
- Pollitt, Christopher & Hanney, Stephen & Packwood, Tim & Rothwell, Sandra & Roberts, Simon (1997b): *Trajectories and Options: an International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Main report of the FINREF project. Ministry of Finance, Helsinki.
- Pribilla, Marco (2005): *Maakunnat vastaan läänit. 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina*. Pro gradu -tutkielma. Poliittisen historian laitos, Turun yliopisto.
- Price, Don K. (1941): The promotion of the city manager plan. *Public Opinion Quarterly* 5 (winter), 563–578.
- Rabin, Jack & Bowman, James S. (toim.) (1984): *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. Marcel Dekker, New York.

- Ranta, Jorma (1990): Valtiaat vaihtuvat. Hallinnon ja politiikan muutokset. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Rhodes, Rod A. W. (2000): Governance and Public Administration. Teoksessa Pierre, Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press, Oxford, 54–90.
- Rose, Richard (2005): Learning from Comparative Public Policy. Routledge, London.
- Rose, Richard & Karran, Terence (1984): Inertia or Incrementalism? A Long-Term View of the Growth of Government. Teoksessa Groth, Alexander J. & Wade, Larry L. (toim.): Comparative Resource Allocation: Politics, Performance and Policy Priorities. Sage Publications, Beverly Hills, 43–71.
- Ruotsalainen Kansanpuolue rp. (1997): Puolueohjelma 1997.
- Ryynänen, Aimo (2003): Julkisen hallinnon ja johtamisen uudistaminen – kestoteema vai muoti-ilmiö? Kirja-arvio teoksesta Bauer, Helfried & Biwald, Peter & Dearing, Elisabeth (toim.): Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2003, 243–245.
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006): KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto, Tampere. Internetosoitteessa <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 13.10.2010)
- Salminen, Ari (1988): Julkishallinto yhteiskuntatieteenä. Hallinnon tutkimus. Volume 7, Number 4, 290–294.
- Salminen, Ari (2001): Hallintotiede yhteiskuntatieteenä. Luentomateriaalia. Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos.
- Salminen, Ari & Kuoppala, Kari (1985): Julkisvalta, byrokraatia, organisaatio. Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Saukkonen, Pasi (2008a): Mikä on valtionhallinto? Suomen poliittinen järjestelmä [verkkojulkaisu]. Pääluku 3 / luku 3.7. Valtionhallinto. Yleisen valtiopoliittisen laitoksen, Helsingin yliopiston. Internetosoitteessa <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/>>. (Viitattu 13.10.2008)
- Saukkonen, Pasi (2008b): Mikä on poliittinen järjestelmä? Suomen poliittinen järjestelmä [verkkojulkaisu]. Pääluku 1 / luku 1.1. Poliittinen järjestelmä. Yleisen valtiopoliittisen laitoksen, Helsingin yliopiston. Internetosoitteessa <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/pol-jarj/>>. (Viitattu 13.10.2008)
- Saukkonen, Pasi (2008c): Mitä ovat poliittiset voimat? Suomen poliittinen järjestelmä [verkkojulkaisu]. Pääluku 2 / luku 2.1. Puolueet. Yleisen valtiopoliittisen laitoksen, Helsingin yliopiston. Internetosoitteessa <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/pol-jarj/>>. (Viitattu 13.10.2008)

- Savolainen, Raimo (1996): Keskusvirastot, virastot ja laitokset 1917–1996. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 659–702.
- Selovuori, Jorma (1999): Lääninhallinto. Teoksessa Selovuori, Jorma (toim.): Valta ja byrokraatia Suomessa. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 131–144.
- Shafritz Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) (2008): Classics of Public Administration. Sixth edition. Wadsworth Publishing Company, United States.
- Simon, Herbert A. (1957): Administrative behavior: a Study of Decision-making Processes in Administrative Organization. Second Edition. Macmillan, New York.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994): Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopisto, terveystalouden ja -talouden laitos.
- Sipponen, Kauko (1996a): Julkinen valta ja yksilö. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 737–804.
- Sipponen, Kauko (1996b): Lääninhallinto ja maakuntaitsehallinto – ikuiset kilpailijat. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 732.
- Sipponen, Kauko (2000): Kansalainen – isäntä vai renki. WSOY, Helsinki.
- Sisäasiainministeriö (1995a): Aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon viimeaikaiset muutokset ja kehittämislinjaukset. Sisäasiainministeriö, Hallinto-osasto.
- Sisäasiainministeriö (1995b): Lääninhallintohankkeen raportti 2. Sisäasiainministeriö, Hallinto-osasto. Loppuraportti 1/1995.
- Sisäasiainministeriö (2000): Aluehallinto 2000 -uudistuksen arviointi valmistunut. Sisäasiainministeriön tiedote 24.8.2000.
- Sisäasiainministeriö (2002): Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2002.
- Sisäasiainministeriö (2004): Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Selvityshenkilö Esko Riepuhan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 12/2004.
- Sisäasiainministeriö (2005a): Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Osa I.
- Sisäasiainministeriö (2005b): Kainuun hallintokokeilun seurantarayhman väliraportti vuoden 2004 loppuun. Kokeilun valmistelu ja käynnistys. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2005.
- Sisäasiainministeriö (2006): Ensimmäinen vuosi. Kainuun hallintokokeilun seurantarayhman raportti kokeilun ensimmäisestä toimintavuodesta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2006.

- Sisäasiainministeriö (2007): Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän II väli-  
raportti. Katsaus talouteen ja eräisiin palveluihin. Sisäasiainministeriön jul-  
kaisuja 28/2007.
- Smith, Andy (2007): Multi-Level Governance: What It Is and How It Can Be  
Studied. Teoksessa Peters, B. Guy & Pierre, Jon (toim.): Handbook of Public  
Policy. Sage Publications, London, 377–386.
- SOU (2007): Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Sekreta-  
riatsrapport nr 3. Statens Offentliga Utredningar. Ansvarskommittén SOU  
13:2007, Stockholm.
- Stein, Harold (1970): Public Administration as Politics. Teoksessa Gawth-  
rop, Louis C. (toim.): The Administrative Process and Democratic Theory.  
Houghton Mifflin Company, Boston, 117–123.
- Stenvall, Jari (1999): Aluehallinto 2000. Tampereen yliopisto, hallintotieteen  
laitos. Hallintotiede 1999 A 15.
- Stenvall, Jari (2000): Käsäyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virka-  
miehistön pätevyuden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta  
2000-luvulle. Acta Universitatis Tamperensis 759.
- Stenvall, Jari & Harisalo, Risto (2000): Aluehallinto 2000 -uudistuksen arvioin-  
ti. Uutta ideaa esimässä. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Hallin-  
totiede 2000 A 21.
- Stenvall, Jari & Harisalo, Risto & Niemi-Ilahti, Anita & Syväjärvi, Ant-  
ti (2007): Function based regional administration – a model of successful  
public management reform. Teoksessa Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana  
(toim.): Exploring Finnish Local and Regional Administration – some cur-  
rent perspectives. B. Research reports 51. Publications in the Social Sciences,  
University of Lapland, 51–70.
- Stenvall, Jari & Vakkala, Hanna & Syväjärvi, Antti & Leinonen, Jaana & Jun-  
tunen, Pekka & Oulasvirta, Lasse & Tiilikainen, Aaro (2009): Parasta nyt  
– Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi.  
Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009.
- Stillman, Richard J. II (1991): Preface to public administration: a search for  
themes and direction. St. Martin's Press, New York.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. International So-  
cial Science Journal. Volume 50, Issue 155, 17–28.
- Stolpe, Claus (1992): Kan politiken vara professionell? Teoksessa Stolpe, Claus  
& Ståhlberg, Krister (toim.): Professioner, politik och förvaltning. Institutet  
för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi, 29–51.
- Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister (toim.) (1992): Professioner, politik och  
förvaltning. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo  
Akademi.

- Ståhlberg, Krister (1989): Politics and Administration in Finland. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A:276. Åbo.
- Ståhlberg, Krister (1992): Professiokrati och förvaltning. Teoksessa Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister (toim.): Professioner, politik och förvaltning. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi, 137–159.
- Ståhlberg, Krister (1995): Finländsk förvaltningspolitik in nordisk belysning. Teoksessa Læg Reid, Per ja Pedersen, Ove K. (toim.): Nordiske forvaltningsreformer. Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag, Fredriksberg.
- Summa, Hilkka (1989): Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: tapaus asuntopolitiikka. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Suomen Keskusta rp. (1996a): Periaateohjelma. Hyväksytty Keskustan puoluekokouksessa Kouvolassa 16.6.1996.
- Suomen Keskusta rp. (1996b): 90 vuotta uudistuspolitiikkaa. Maakuntien Suomeen. Poliittinen kannanotto Keskustan 66. puoluekokouksessa Kouvolassa 14.–16.6.1996.
- Suomen Keskusta rp. (1999): Alueohjelmien tehoa ja omaehtoisuutta on vahvistettava. Keskustan alue- ja kuntatyöryhmä 22.6.1999. Kannanotto EU:n alue- ja rakennerahastojen hallinnon uudistamiseen, sisäministeriön asettaman ALOHA-työryhmään mietintöön.
- Suomen Keskusta rp. (2000): Aluepoliittiset aloitteet. Puoluekokous Kuopiossa 18.6.2000.
- Suomen Keskusta rp. (2005): Hallitusohjelman aluepolitiikan osion on toteutettava kokonaisuudessaan. Puoluehallituksen kannanotto 17.3.2005.
- Suomen Keskusta rp. (2006): Demokratia on kestävä pohja taloudelliselle hyvinvoinnille. Keskustan 71. puoluekokouksen poliittinen kannanotto 19.6.2006.
- Suomen Kristillinen Liitto rp. (1997): Aluepoliittinen selonteko, palautekeskustelu. Eduskuntaryhmän ryhmäpuheenvuoro eduskunnassa 1.10.1997.
- Suomen Kristillinen Liitto rp. (1998): Kristillisen Liiton tavoiteohjelma. Hyväksytty Kristillisen liiton eduskuntaryhmän kesäkokouksessa 13.8.1998.
- Suomen maakuntien liitot (2010): Suomen maakuntien liittojen internetsivut <<http://www.reg.fi>>
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp. (1996): Puoluehallituksen esitys XXXVII puoluekokoukselle 6.–9.6.1996, Helsinki. Kannanotto kunnallis- ja aluepolitiikasta.
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp. (1997): Kannanotto aluepolitiikan uudistamisesta.
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp. (1999): Kannanotto alue-, kaupunki- ja kuntapolitiikasta puoluekokouksessa Turussa 26.5.–30.5.1999.



- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp. (2005): Yhteisvastuu ja hyvinvointi. Sosialidemokraattien visio-ohjelma hyvinvoinnin tulevaisuudesta. Hyväksytyt 40. puoluekokouksessa Jyväskylässä 11.6.2005.
- Svara, James (1985): Dichotomy and duality: reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public Administrative Review*, January/February, 41, 1, 221–232.
- Svara, James (1990): *Official leadership in the city*. Oxford University Press, New York.
- Svara, James (1998): The politics-administration dichotomy models as aberration. *Public Administrative Review*, January/February, 58, 1, 51–58.
- Syrjänen, Olavi (1996): *Byrokratiasta businekseen*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto. Helsinki.
- Takala, Anu & Karppi, Ilari (2003): Ajan kohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun. *Aluetieteen verkkojulkaisu – Tampere Regional Studies Net Series vol. 3/2003*. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Saatavilla pdf-muodossa internetosoitteessa <<http://tampub.uta.fi/alu tiede/AluetiedeNS-3-2003.pdf>>. (Viitattu 2.10.2010)
- Takanen, Ilpo (1992): *Valtion aluehallinto ja aluejaot*. Sisäasiainministeriö. Hallinto-osaston julkaisu 1/1992.
- Talvitie, Juha (2000): *Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi*. Kunnallisen alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 36. Pole-Kuntatieto.
- Temmes, Markku (1991): *Julkisen johtaminen*. Valtionhallinnon kehittämissosasto, VAPK-kustannus. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Temmes, Markku (1994a): *Hallinto puntarissa*. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Temmes, Markku (1994b): *Eurooppalaiset esikuvamme*. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtionhallinnon kehittämissosasto.
- Temmes, Markku (1994c): *Hallintouudistusten evaluaation haasteista*. Julkaisussa *Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto, 41–66.
- Temmes, Markku (1996): *Hallintopolitiikan rakennedoktriinit*. Hallinnon Tutkimus. Volume 15, Number 2, 90–109.
- Temmes, Markku (1998): *Finland And New Public Management*. *International Review of Administrative Sciences*. Volume 64, Number 3, 441–456.
- Temmes, Markku (2003): *Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset*. Hallinnon Tutkimus. Volume 22, Number 3, 227–243.
- Temmes, Markku (2004): *Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta*. Suomen poliittinen järjestelmä [verkkojulkaisu]. Luku 3.7. / Valtionhallinto.

- Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto. Internetosoitteessa <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioonhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>>. (Viitattu 13.10.2008)
- Temmes, Markku (2007): Suomen hallintopoliittikan käännekohtat. Esitys professori Juha Vartolan 60-vuotisseminaarissa 13.4.2007, Tampereen yliopisto.
- Temmes, Markku (2009): Kurkistus nurkan taakse – Suomen hallinnon kehitys vuoteen 2009 ja tulevaisuuden kehitysnäkymiä. Suomen poliittinen järjestelmä [verkkojulkaisu]. Luku 3.7. / Valtionhallinto. Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto. Internetosoitteessa <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioonhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/temmes-hallinnon-muutos-vuoteen-2009/>>. (Viitattu 2.10.2010)
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1995): Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämistä 1990-luvulla. Hallinnon kehittämisosasto, valtiovarainministeriö. Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto. Painatuskeskus, Helsinki.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997): Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku & Peltonen, Pauliina (2001): Hallinto uudistuu, uudistuu ko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Tutkimukset ja selvitykset 4/2001. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (1990): Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. VAPK-kustannus. Hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (1996): Kohti uutta hallitsemismallia. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 517–546.
- Tiihonen, Seppo (2004): From Governing to Governance – a Process of Change. Tampere University Press, Tampere.
- Tiihonen, Seppo (2006): Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere.
- Urjanheimo, Pekka (2002): Näkökulmia Kainuun hallintokokeiluun. Hallinto 5/2002, 14–15.
- Vainio, Anna-Maija (2002): Keskushallinnon ja aluehallinnon suhde on ongelmallinen. Hallinto 6/2002, 28.
- Valtion säädöstietopankki (2010): Valtion säädöstietopankin internetsivut <<http://www.finlex.fi>>
- Valtioneuvosto (1998): Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopoliittikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös.

- Valtioneuvosto (2010): Valtioneuvoston internetsivut <<http://www.vn.fi>>
- Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista, 906/2009. Annettu 20.11.2009.
- Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 910/2009. Annettu 20.11.2009.
- Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista, 832/2008. Annettu 11.12.2008.
- Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993. Annettu 17.6.1993.
- Valtioneuvoston päätös alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajoista ja toimipaikoista, 246/1995. Annettu 28.2.1995.
- Valtioneuvoston päätös läänien alueista sekä lääninhallitusten toimipaikoista ja nimistä, 121/1997. Annettu 6.2.1997.
- Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi. Annettu 9.3.1989.
- Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi. Annettu 12.5.1988.
- Valtioneuvoston selonteko Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta, VNS 3/2000 vp. Annettu 2.11.2000.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta: Palvelevampaan hallintoon. Annettu 4.3.1990.
- Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista, VNS 2/2005 vp. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Annettu 7.4.2005.
- Valtiovarainministeriö (1993): Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.
- Valtiovarainministeriö (2008a): Kainuun hallintokokeilun III väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2008. Hallinnon kehittäminen.
- Valtiovarainministeriö (2008b): Aluehallinnon uudistamishanke. Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2008. Hallinnon kehittäminen.
- Valtiovarainministeriö (2009a): Kainuun hallintokokeilun IV väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2009. Hallinnon kehittäminen.
- Valtiovarainministeriö (2009b): Parempaa palvelua – tehokkaampaa hallintoa. Selvitys hallintovaliokunnalle maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä julkisen sektorin henkilöstöpolitiikan tilasta, tehdyistä toimenpiteistä, saavutetuista tuloksista sekä kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2009.
- Valtiovarainministeriö (2010a): Valtiovarainministeriön internetsivut <<http://www.vm.fi>>
- Valtiovarainministeriö (2010b): Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän esitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2010. Hallinnon kehittäminen.

- Valtiovarainministeriö (2010c): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. Hallinnon kehittäminen.
- Van Riper, Paul P. (1984): *The Politics–Administration Dichotomy: Concept or Reality?* Teoksessa Rabin, Jack & Bowman, James. S. (toim.): *Politics and Administration. Woodrow Wilson and American Public Administration.* Marcel Dekker, New York, 203–218.
- Vartola, Juha (2004): *Näkökulmia byrokraatiaan.* Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino.
- Vasemmistoliitto rp. (1995): Poliittinen ohjelma. Hyväksytty puoluekokouksessa Helsingissä 16.–18.6.1995.
- Vasemmistoliitto rp. (1998): Puolueohjelma. Hyväksytty puoluekokouksessa Kuopiossa 1998.
- Verheijen, Tony (1998): *Aims, Structure and Methodology of the Study.* Teoksessa Verheijen, Tony ja Coombes, David (toim.): *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West.* Edward Elgar, Cheltenham, 3–7.
- Vihreä Liitto rp. (1996a): Kunnallisvaaliohjelma.
- Vihreä Liitto rp. (1996b): Aluehallinto uudelleen valmisteluun. Kannanotto aluehallinnosta. Vihreän Liiton valtuuskunta 15.9.1996.
- Vihreä Liitto rp. (1997): Vihreiden lähivuosien tavoitteet. Toukokuu 1997.
- Vihreä Liitto rp. (1998): Periaateohjelma. Hyväksytty vuosikokouksessa 23.–24.5.1998.
- Viinamäki, Olli-Pekka & Salminen, Ari (2008): Aluehallintojen mosaikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittäminen. 8/2008.
- Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo (1981): Hallinnon rakenteet. Valtionhallinnon organisaattiorakenteet ja niiden kehittäminen. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki.
- Waldo, Dwight (1948): *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration.* The Ronald Press, New York.
- Weber, Max (1922): *Bureaucracy.* Teoksessa Shafritz Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) (2008): *Classics of Public Administration.* Sixth edition. Wadsworth Publishing Company, United States, 50–55.
- Weber, Max (1978): *Economy and Society: an outline of interpretive sociology.* University of California Press, Berkeley.
- Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie.* 5. korjattu painos. Mohr, Tübingen.
- Westerlund, Lars & Selovuori, Jorma (1996): *Lääninhallinto 1917–1996.* Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 703–735.

- White, Leonard D. (1927): *The city manager*. University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Wilson, Woodrow (1887): *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 2, 209–213.
- Wilson, Woodrow (1941): *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 56, 481–506.
- Wilson, Woodrow (1966): *The Papers of Woodrow Wilson*. Volume 5. Princeton University Press. Princeton, N.J.
- Wilson, Woodrow (1970): *The Study of Administration*. Teoksessa Gawthrop, Louis C. (toim.): *The Administrative Process and Democratic Theory*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Wollmann, Hellmut (toim.) (2003): *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- Ylikangas, Heikki (1996a): *Autonomisen Suomen virkamieseliitti*. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 423–516.
- Ylikangas, Heikki (1996b): *Suomen tasavallan virkamieseliitti*. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Hallintohistoriakomitea. Valtioneuvoston kanslia ja Edita, Helsinki, 805–931.
- Ympäristöministeriö (2003): *Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003 [verkkojulkaisu]*. Internetosoitteessa <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=25181&lan=fi>>. (Viitattu 2.10.2010)
- Östhol, Anders & Svensson, Bo (toim.) (2002): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states. (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy, volume 4)*. Nordregio Report 2002:6, Stockholm.

Tutkimushaastattelut on suoritettu neljälletoista poliitikolle ja kuudelle virkamiehelle vuonna 2001 sekä seitsemälle virkamiehelle loppuvuodesta 2004 ja alkuvuodesta 2005. Haastattelijana Pekka Juntunen.

## Liite

### *Haastattelukysymyksiä*

**Väitöskirjatutkimuksessa hyödynnettyjä pro gradu -vaiheen haastattelukysymyksiä – haastattelun pääteemana ”Aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittiset ulottuvuudet”**

Näkyvätkö politiikka / puolueiden aluehallintoon liittyvät intressit aluehallinnon toteutuksessa? Miten? Esimerkkejä linjauksista? Jos eivät näy, miksi eivät näy?

Mikä on ollut kulloisenkin päähallituspuolueen vaikutus aluehallinnon kehittämiskäytäntöihin 1990-luvulla? Jokin konkreettinen esimerkki/esimerkkejä?

Onko suurimmilla puolueilla ollut enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa aluehallinnon kehittämiskäytäntöihin kuin pienemmällä puolueilla? Minkälaisia mahdollisuuksia pienillä puolueilla on ollut?

Onko aluehallinnon kehittäminen ”katkeillut” 1990-luvulla hallitusten muuttuessa vai onko se ollut yhtäjaksoista? Onko eri hallituskausilla kiinnitetty huomiota samanlaisiin tai samantyyppisiin kehittämistarpeisiin ja -linjoihin?

**Väitöskirjavaiheen haastattelukysymykset – haastattelun pääteemana ”Poliitikot ja virkamiehet toimijoina aluehallintouudistuksissa”**

Ketkä olivat toimijoina seuraavissa aluehallinnon uudistuskohteissa:

- aluekehitystehtävien siirto
- alueellisten ympäristökeskusten perustaminen
- suurlääniuudistus
- TE-keskusten perustaminen
- aluejakojen yhtenäistäminen
- Kainuun hallintokokeilu?

Missä em. uudistuksiin liittyviä kehittämiskeskusteluja käytiin ja missä niitä koskevia päätöksiä tehtiin? Minkälaiset olivat toimijoiden väliset suhteet?

Minkälaisia poliittisten puolueiden linjaukset ja intressit olivat suhteessa em. uudistuksiin? Mitä linjausten taustalla oli?

Minkälaisia hallinnon kehittämiseen osallistuneiden virkamiesten linjaukset ja intressit olivat suhteessa em. uudistuksiin? Mitä linjausten taustalla oli?

Minkälainen em. uudistuksiin liittyvä poliittinen päätöksentekoprosessi oli? Miten puoluepolitiikka näkyi prosessin eri kohdissa? Missä kohtaa prosessia sen rooli oli erityisen merkittävä?

Minkälaisia poliittisten puolueiden linjaukset ovat olleet yleensä suhteessa hallinnon toimintaperiaatteisiin ja rakenteisiin? Ovatko jotkut niistä olleet erityisesti puoluepoliittisten intressien kohteina?

Ovatko aluehallinto ja sen järjestäminen tärkeitä puoluepoliittisia asioita? Miksi?