

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamisen ja talouden tiedekunta

**HALLINNON TASOJEN VÄLINEN VUOROVAIKUTUS VERKOSTOTYÖSKENTELYN
EDELLYTYKSENÄ**
Aluekehittämiskeskustelut uutena alustana ministeriöiden ja maakuntien vuoropuhelulle

Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2019
Ohjaaja: Arto Haveri

Salla Pätilä

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, johtamisen ja talouden tiedekunta, kunta- ja aluejohtaminen, pro gradu -seminaari ja -tutkielma 2019, 40 op.

PÄTILÄ, SALLA: Hallinnon tasojen välinen vuorovaikutus verkostotyöskentelyn edellytyksenä: ministeriöiden ja maakuntien välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa

Pro gradu -tutkielma, 71 sivua, 1 liite (2 sivua)

Tutkielman ohjaaja: Arto Haveri

Huhtikuu 2019

Avainsanat: hallinnan verkostot, vuorovaikutus, aluekehittäminen, aluehallinto

Tammi-helmikuussa 2018 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla järjestettiin aluekehittämiskeskustelujen simulaatiokierros, jonka tarkoituksena oli poikkihallinnollisesti tarkastella aluekehityksen nykytilannetta, tavoitteita ja tulevaisuuden toimenpiteitä kussakin 18 maakunnassa. Osana pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistuksen valmistelua kehitetyt maakuntakohtaiset keskustelut ovat uudenlainen vuoropuhelun areena, jolla on haluttu vahvistaa maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä aluekehittämisen kontekstissa.

Tässä tutkimuksessa analysoidaan, minkälaiseksi ministeriöiden ja maakuntien välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa muodostui. Tutkimuksessa selvitetään, minkälainen työkalu ja vuorovaikutuksen foorumi aluekehittämiskeskustelut ovat, ja tukevatko ne hallinnon tasojen välistä verkostotyöskentelyä. Tutkimuksessa tarkastellaan hallinnon tasojen välistä vuorovaikutusta hallinnan verkostossa ja sitä, miten toimijoiden välinen vuorovaikutus vaikuttaa verkoston kykyyn käsitellä hallinnon tasot ja sektorirajat ylittäviä horisontaalisia haasteita. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. minkälaiseksi hallinnon eri toimijoiden välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen valmistelussa ja keskustelutilanteessa haastateltavien mukaan muodostui
2. miten hallinnon verkostoja ja jäsenten välistä vuorovaikutusta käsittelevä kirjallisuus auttaa tulkitsemaan maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa ja
3. kokevatko eri toimijat aluekehittämiskeskustelut ja niihin valmistautumisen toimivana tapana tarttua sektorirajat ja hallinnontasot ylittäviin aluekehittämisen teemoihin?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu ensisijaisesti hallinnon verkostoja ja verkostojen jäsenten välistä vuorovaikutusta käsittelevästä kirjallisuudesta. Lisäksi teoreettista viitekehystä täydennetään suomalaista aluehallintoa ja aluekehitystä käsittelevällä kirjallisuudella. Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen ja se toteutettiin puolistrukturoituna haastattelututkimuksena. Tutkimukseen haastateltiin kymmentä aluekehittämiskeskustelujen simulaatioon alkuvuonna 2018 osallistunutta ministeriön virkamiestä ja maakuntahallinnon edustajaa. Haastatteluaineiston lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin työ- ja elinkeinoministeriön teettämää palautekyselyä, johon aluekehittämiskeskusteluihin ja niitä edeltäneeseen valmisteluprosessiin osallistuneet henkilöt vastasivat simulaatiokierroksen päätyttyä. Haastatteluaineisto analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin avulla.

Haastattelu- ja kyselyaineiston perusteella ministeriöiden ja maakuntien edustajien välistä vuorovaikutusta aluekehittämiskeskusteluissa voidaan pitää onnistuneena. Haastateltavat kokivat keskustelutilanteen miellyttävänä, ja vuoropuhelua pidettiin toimivana. Keskustelujen voidaan todeta lisänneen

hallinnontasot ja -sektorit ylittävää vuorovaikutusta. Konkreettisten toimintaehdotusten ja seurannan puutetta voidaan kuitenkin pitää prosessin heikkona kohtana. Niitä lisäävien mekanismien avulla voitaisiin vahvistaa aluekehittämiskeskustelujen vaikuttavuutta hallinnonsektorit ja -tasot ylittävien haasteiden ratkaisemisessa.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	ALUEKEHITTÄMISKESKUSTELUT	5
3	MISTÄ TARVE VERKOSTOTYÖSKENTELYLLE ON SYNTYNYT?	8
3.1	<i>Hallinnan kriisi</i>	8
3.2	<i>Ilkeät ongelmat</i>	10
4	VERKOSTOTYÖSKENTELY VASTAUKSENA ILKEISIIN ONGELMIIN	13
4.1	<i>Hallinnan verkostojen määritelmä</i>	14
4.2	<i>Edellytykset verkostotyöskentelylle</i>	17
4.3	<i>Vuorovaikutuksen rakentuminen verkostoissa</i>	21
4.4	<i>Verkostojen sopeutuvuus ulkoisiin ja sisäisiin muutoksiin</i>	25
5	ALUEKEHITTÄMINEN JA ALUEHALLINTO SUOMESSA	29
6	TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODOLOGIA	32
6.1	<i>Aineiston kuvailu</i>	32
6.2	<i>Laadullinen sisällönanalyysi</i>	34
7	ANALYYSI	37
7.1	<i>Simulaatiokierrosta edeltänyt valmistautuminen</i>	37
7.2	<i>Kokemukset vuorovaikutuksen rakentumisesta simulaatiokierroksessa</i>	39
7.3	<i>Edunvalvontaa vai yhteisen ymmärryksen rakentamista?</i>	41
7.4	<i>Hallinnonalojen väliset sektorirajat</i>	42
7.5	<i>ALKE-keskustelujen anti</i>	44
7.6	<i>Ketä aluekehittäminen valtioneuvostossa koskee?</i>	47
7.7	<i>Hallinnon tasojen välinen vuoropuhelu tulevaisuudessa</i>	47
7.8	<i>Askel oikeaan suuntaan – ALKE osana vuoropuhelun perinnettä</i>	51
8	TULOKSET JA KESKUSTELU	53
9	JOHTOPÄÄTÖKSET	58
10	LÄHDELUETTELO	62
11	LIITTEET	66

1 JOHDANTO

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi aluekehittäminen määritellään seuraavasti:

Alueiden kehittäminen on ministeriöiden, maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa laaja-alaista ja monitasoista toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi. Aluekehittämisen näkökulma sisältää eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteiden ja toimien tarkastelemisen kokonaisuutena sekä valtakunnallisesta että alueiden näkökulmasta. Se sisältää sekä erityiset aluekehittämisen toimet ja resurssit että näkökulman siitä, että yhteiskunnallisella päätöksenteolla on vaikutuksia aluekehittämiseen. (HE 35/2018 vp.)

Vastuu alueiden kehittämisestä jakautuu maakunnille, kunnille ja valtiolle. Maakunnat ja kunnat vastaavat aluekehittämisestä alueillaan maakunnan toimiessa oman alueensa aluekehittämisviranomaisena. Valtio taas vastaa valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä, jossa erityinen rooli on työ- elinkeinoministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö toimii yhteensovittajana ja valmistelee valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet (aluekehittämisspätös) sekä kansalliset rakennerahasto-ohjelmat yhteistyössä muun valtioneuvoston, maakuntien ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. Aluekehittäminen¹ on siis lähtökohtaisesti monen tahon vastuulle jakautuvaa toimintaa. Nykyaikaisissa yhteiskunnissa vain poikkeustapauksissa yksittäinen toimija voi huolehtia alueen kehittämisestä. Toimintaan osallistuu heterogeeninen joukko toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta, jotka tulisi mobilisoida tavoittelemaan yhteisiä, alueen kehitystä tukevia päämääriä. Tämä tekee aluekehittämisestä moniarvoista ja moniulotteista. (HE 35/2018 vp; Sotarauta 2015, 215.)

Alueiden kehittäminen vaatii moninaisen ja moniarvoisen joukon välistä yhteistyötä. Yhteisten tavoitteiden tunnistaminen ja niihin pyrkiminen edellyttää keskustelua ja yhteensovittamista erilaisten tavoitteiden, näkemysten ja kokemusten välillä. Laaja-alainen vuorovaikutus toimijoiden välillä on alueiden menestymisen elinehto. Ministeriöiden ja maakuntahallinnon välillä käytävät aluekehittämiskeskustelut ovat hallinnan verkostojen näkökulmasta mielenkiintoinen tutkimuskohde, sillä juuri

¹ Aluepolitiikan ja aluekehittämisen välillä voidaan tehdä ero. Aluepolitiikassa keskitytään tarkastelemaan alueiden välistä eroja ja syitä alueiden välisten erojen taustalla. Aluepolitiikalla tarkoitetaan lisäksi toimia, jotka tähtäävät alueellisten erojen tasaamiseen. Aluekehittämisessä aluetta taas verrataan ensisijaisesti *itseensä* eikä toisiin alueisiin kuten aluepolitiikassa. Aluekehittäminen ymmärretään aluepolitiikkaa laajemmaksi ilmiöksi: sen puitteissa tarkastellaan jonkin alueen toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa ja keinoja toimintaedellytysten vahvistamiseen. Vallitseva tila suhteutetaan alueen kehityspolkuun menneisyydessä. (Sotarauta 2015.) Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tehdä eroa aluekehittämisen ja aluepolitiikan välillä, sillä tutkimuksen informantit käyttivät molempia termejä kuvaillaessaan valtioneuvoston ja maakuntien välistä yhteistyötä ALKE-keskustelujen kontekstissa.

verkostotyöskentelyn avulla joukon erilaisten, joskus ristiriitaistenkin näkökulmien näkyväksi tekeminen ja keskusteluttaminen on mahdollista.

Alueiden kehittämiseen vaikuttavat asiat ovat usein laajoja kokonaisuuksia, jotka vaativat poikkihallinnollista huomiota. Esimerkiksi muutokset koulutussektorilla tai alueella tapahtuva rakennemuutos vaativat yhtäaikaista toimia monilla hallinnon aloilla (muun muassa kasvupalvelut, liikenne, asuminen ja koulutus). Aluekehittämiskeskustelut ovatkin esimerkki ilmiölähtöisestä², sektorirajat ylittävästä valtion keskushallinnon ja maakuntien välisestä yhteistyöstä. Keskustelujen myötä samaan pöytään on saatu eri ministeriöiden edustajia ja alueellisia toimijoita. Keskustelujen tarkoituksena on päästä yhteisymmärrykseen siitä, mikä maakunnan aluekehittämisen kannalta on keskeistä ja minkälaista yhteistyötä keskeisiin tavoitteisiin pääseminen edellyttää.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan hallinnon tasojen välistä vuorovaikutusta hallinnan verkostossa ja sitä, miten toimijoiden välinen vuorovaikutus vaikuttaa verkoston kykyyn käsitellä hallinnon tasot ja sektorirajat ylittäviä horisontaalisia haasteita. Tutkimuksessa analysoidaan sitä, minkälaiseksi ministeriöiden ja maakuntien välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa muodostui. Hallinnon tasojen välistä vuorovaikutusta analysoidaan hallinnan verkostojäsenä käsittelevän kirjallisuuden avulla. Aluekehittäminen määritellään tässä tutkimuksessa lähtökohtaisesti moniarvoiseksi ja moniulotteiseksi toiminnaksi, jossa onnistuminen edellyttää erilaisten toimijoiden joskus vastakkaisienkin intressien yhteensovittamista – siis verkostomaista työskentelyä. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, minkälainen työkalu ja vuorovaikutuksen foorumi aluekehittämiskeskustelut ovat ja tukevatko ne hallinnon tasojen välistä verkostotyöskentelyä.

Tässä tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. minkälaiseksi hallinnon eri toimijoiden välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen valmistelussa ja keskustelutilanteessa haastateltavien mukaan muodostui
2. miten hallinnan verkostojäsenä ja jäsenten välistä vuorovaikutusta käsittelevä kirjallisuus auttaa tulkitsemaan maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa ja
3. kokevatko eri toimijat aluekehittämiskeskustelut ja niihin valmistautumisen toimivana tapana tarttua sektorirajat ja hallinnontasot ylittäviin aluekehittämisen teemoihin?

² Ilmiölähtöisyys on pedagogiikan alalla yleistynyt käsite, jolla viitataan kokonaisvaltaiseen todellisen maailman ilmiöiden ja ongelmien tarkasteluun. Ilmiölähtöinen oppiminen on pedagoginen malli, joka perustuu ajatukseen ihmisestä maailmaa kokonaisuutena havainnoivana toimijana. Koska ihmisen maailmankuva on aina monitieteinen, tulisi oppimisprosessissa lähteä liikkeelle ulkoapäin annettujen oppiainerajojen ja rajattujen ongelmien sijaan oppijan itse löytämistä laajoista kokonaisuuksista. (Tieto- ja viestintätekniikka -wiki 2014.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu ensisijaisesti hallinnan verkostoja ja verkostojen jäsenten välistä vuorovaikutusta käsittelevästä kirjallisuudesta. Hallinnan verkostoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Klijnin ja Koppenjanin määritelmää³ mukailleen toisistaan riippuvaisia autonomisia toimijoita (yksilöitä, ryhmiä tai organisaatioita), joiden välisistä suhteista on muodostunut pysyviä. Toimijoiden tekemän yhteistyön tarkoituksena on jonkin määritellyn yhteiskunnallisen ongelman tai politiikkatoimen hallinta. (Klijn & Koppenjan 2014, 61.) Hallinnan verkostoja käsittelevän kirjallisuuden synnyn ja leviämisen taustalla vaikuttaa 1900-luvun loppupuolella yleistynyt ajatus keskinäisriippuvuuden kasvusta ja todellisuuden kompleksisuuden lisääntymisestä (ks. esim. Innes & Booher 2010).

Tämä kehitys konkretisoituu ilkeiden ongelmien määrän kasvussa. Ilkeät ongelmat ovat moniselitteisiä yhteiskunnallisia ongelmia, jotka koskettavat laajaa joukkoa heterogeenisiä toimijoita. Ilkeiden ongelmien hallinta edellyttää tämän moniarvoisen joukon osallistumista ja erilaisten intressien yhteensovittamista. (ks. esim. Sotarauta 1998.) Teollisen yhteiskunnan tarpeisiin rakennetut, julkishallinnon hierarkkiset ja sektoreihin pirstoutuneet instituutiot eivät kuitenkaan pysty vastaamaan tähän keskinäisriippuvuuden ja kompleksisuuden kasvuun. Hallinnan verkostoja pidetään perinteisiä organisaatioita tehokkaampana vaihtoehtona ilkeiden, yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen. (Weber & Khademian 2008.) Verkoston jäsenten väliset suhteet vaikuttavat merkittävästi siihen, minkälaiseksi verkostotyöskentely muotoutuu ja kuinka onnistuneesti verkosto pystyy operoimaan (O'Toole 1997). Tästä syystä tutkimuksen keskiössä ovat aluekehittämiskeskusteluihin osallistuneiden toimijoiden kokemukset hallinnon tasojen välisestä vuorovaikutuksesta.

Teoreettista viitekehystä täydennetään suomalaista aluehallintoa ja aluekehitystä käsittelevällä kirjallisuudella. Tutkimuksessa käydään lyhyesti läpi 80-, 90- ja 2000-luvuilla tapahtuneita muutoksia aluehallinnon järjestämisessä erityisesti hallinnon tasojen välisen autonomia-hierarkia-akselin näkökulmasta. Nykytilanteen ymmärtämiseksi oleellista on, että viimeaikaiset aluehallinnon järjestämiseen liittyvät muutokset ja pyrkimykset ministeriöiden ja maakuntien välisen vuoropuhelun kehittämiseen ymmärretään osana historiallista jatkumoa.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen ja se toteutettiin puolistrukturoituna haastattelututkimuksena. Tutkimukseen haastateltiin kymmentä aluekehittämiskeskustelujen simulaatioon alkuvuonna

³ "We define governance networks as sets of autonomous yet interdependent actors (individuals, groups, organizations) that have developed enduring relationships in governing specific public problems or policy programs" (Klijn & Koppenjan 2014, 61).

2018 osallistunutta ministeriön virkamiestä ja maakuntahallinnon edustajaa. Ministeriöiden virkamiehet edustivat työ- ja elinkeinoministeriötä, valtiovarainministeriötä sekä opetus- ja kulttuuriministeriötä. Maakuntien edustajat tulivat kolmesta etelä- ja länsisuomalaisesta maakunnasta. Jokaisesta maakunnasta haastateltiin kahta henkilöä. Kaikki haastateltavat ovat työskennelleet aluekehittämisen teemojen parissa vuosia. Haastateltavat tarkastelivat maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä vuosien kokemuksella ja peilasivat aluekehittämiskeskusteluja hallinnon tasojen välisen vuorovaikutuksen perinteeseen.

Opinnäytteen teoreettisen viitekehyksen rakentamisen ja aineiston keruun aikana kontekstina oli pääministeri Sipilän hallituksen valmisteleman maakunta- ja soteuudistuksen toteutuminen. Toteutuksessaan uudistus olisi muuttanut maakuntien ja ministeriöiden välistä suhdetta, ja aluekehittämiskeskusteluilla pyrittiin vastaamaan näihin muuttuviin olosuhteisiin. Aluekehittämistä on pyritty kuitenkin uudistamaan jo ennen maakunta- ja soteuudistuksen valmistelun aloittamista, ja tarve laaja-alaiselle keskustelulle aluekehittämisen tulevaisuudesta tuskin poistuu – alueilla konkretisoituvat kompleksiset yhteiskunnalliset haasteet, kuten osaavan työvoiman saatavuus tai alueiden eriarvoistuminen, eivät ainakaan ole katoamassa. Lisäksi huomioitavaa on se, että aluekehittämiskeskustelujen kaltaista vuorovaikutuksen mallia ei ole kokeiltu aiemmin. Uuden työskentelytavan tarkastelu ja analyysin tulokset säilyttävät relevanssinsa, ja niitä voidaan toivottavasti hyödyntää tulevaisuudessa hallinnon tasojen vuorovaikutusta kehitettäessä.

2 ALUEKEHITTÄMISKESKUSTELUT

Aluekehittämiskeskustelut (myöhemmin ALKE-keskustelut) ovat valtion keskushallinnon ja maakuntien välinen yhteistyön elementti, jota on kehitetty osana maakunta- ja soteuudistusta. ALKE-keskustelut ovat osa laajempaa aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelujen uudistusta, joka kuuluu pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman rakennepoliittisiin uudistuksiin. (HE 35/2018 vp.) Kyseessä on uudenlainen vuoropuhelun areena, joka kokoaa yhteen asiantuntijoita hallinnon sektorirajat ja tasot ylittäen. Suunnitellun maakuntauudistuksen myötä valtion ja maakuntien välinen vuoropuhelun malli rakentuisi uudelleen, ja ALKE-keskusteluilla on pyritty vastaamaan tähän muutokseen. ALKE-keskustelujen tarkoituksena on poikkihallinnollisesti tarkastella aluekehityksen nykytilannetta, tavoitteita ja tulevaisuuden toimenpiteitä kussakin maakunnassa. ALKE-keskusteluilla halutaan vahvistaa maakuntien ja valtion eri hallinnonalojen välistä vuoropuhelua. Sekä ministeriöissä että maakunnissa on tunnustettu tarve laaja-alaisemmalle aluekehittämistä koskevalle keskustelulle. Tarkoituksena on tarkastella eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteita ja toimia *kokonaisuutena* sekä valtakunnallisesta että alueiden näkökulmasta. (Alueuudistus 2018a; Alueuudistus 2018b.)

ALKE-keskustelujen valmistelu aloitettiin vuonna 2016, ja valmistelun aktiivisin vaihe ajoittui vuoteen 2017. ALKE-keskustelujen harjoituskierron eli simulaatio järjestettiin 30.1.–15.2.2018, jolloin jokaisen 18 maakunnan ja valtioneuvoston edustajat tapasivat Helsingissä maakuntakohtaisten harjoituskeskustelujen merkeissä. Keskustelut olivat valtioneuvoston yhteinen prosessi, jonka valmistelu ja toteuttaminen tehtiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Työ- ja elinkeinoministeriössä perustetun poikkihallinnollinen työryhmän tehtävänä oli suunnitella, miten aluekehittämistä koskevassa lakiluonnoksessa kuvattu aluekehittämiskeskustelujen kierros käytännössä toteutettaisiin. ALKE-keskustelujen valmisteluun ja itse keskusteluihin osallistuivat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö sekä ympäristöministeriö. Valtioneuvoston ministeriöiden lisäksi ALKE-keskustelujen valmistelutyöhön osallistui alueellisia toimijoita: maakuntien liittojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) edustajia, alueiden uudistumisen neuvottelukunnan edustajia sekä Kuntaliiton edustajia.

Maakuntakohtaiset keskustelut käytiin Helsingissä ja niihin osallistui edellä mainittujen ministeriöiden edustajien lisäksi noin kahdeksan henkilön kokoonpano kustakin maakunnasta. Maakunnat valitsivat itse keskusteluun osallistujat. Osallistujien ydinjoukko muodostui pääsääntöisesti maakunnan ylimmästä johdosta: useimmissa tapauksissa keskusteluun osallistuivat muun muassa

maakuntajohtaja, muutosjohtaja, aluekehitysjohtaja sekä ELY-keskuksen ylijohtaja ja sen vastuualueiden johtajia. Osa maakunnista valitsi joukkoon poliitikkoja kuten maakuntahallituksen puheenjohtajan. Lisäksi monissa maakunnissa keskusteluun osallistui alueen kannalta keskeisten organisaatioiden, kuten korkeakoulujen tai maakunnan keskustaupungin, edustajia. Alueen osallistujajoukko vaihteli maakunnittain osittain riippuen siitä, mitkä asiakokonaisuudet maakunnan toimijat kokivat keskeisiksi keskustelun kannalta.

Keskustelutilanteen pohjana käytettiin ministeriöiden ja maakuntien yhdessä tuottamaa maakunnan tilannekuvaa sekä keskusteluagendaa. Maakunnan tilannekuva jakautui määrälliseen ja laadulliseen tilannekuvaan. Määrällinen tilannekuva koostui työ- ja elinkeinoministeriön kokoamasta tilastoaineistosta, jossa maakuntia kuvailtiin erilaisten määrällisten indikaattoreiden avulla. Laadullisen tilannekuvan maakunnat kirjoittivat itse määrällisen tilannekuvan pohjalta, eräänlaiseksi auki kirjoitetuksi kuvaukseksi maakuntansa tilanteesta. Laadullisen tilannekuvan lisäksi maakunnat kokosivat noin kolme teemaa kattavan keskusteluagendan, eli ne aiheet, joita maakunta ALKE-keskustelussa toivoi käsiteltävän. Sekä keskusteluagendaa että laadullista tilannekuvaa käsiteltiin valtioneuvoston poikkihallinnollisessa työryhmässä. Ministeriöiden ehdotuksesta keskusteluagendalle saatettiin lisätä teemoja tai niitä muuten muokata. Laadullisesta tilannekuvasta ministeriön työryhmä antoi kullekin maakunnalle maakuntakohtaisen palautteen.

Noin kahden ja puolen tunnin mittainen keskustelu aloitettiin maakunnan puheenvuorolla, jonka aikana maakunta esitteli keskusteluagendan teemat ja maakunnan tilanteen. Alun esittelytyyppisten puheenvuorojen jälkeen keskustelu eteni vapaamuotoisesti, ”luonnollisella painollaan”, kuten eräs haastatelluista tilannetta kuvaili. Yksityiskohtien sijaan työ- ja elinkeinoministeriö oli ohjeistanut maakuntia pysymään strategisella tasolla valitessaan keskusteluagendan teemoja. Tutkimukseen valitut maakunnat käsitelivät keskusteluissaan muun muassa osaavan työvoiman saatavuuden, saavutettavuuden ja tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kehittämisen kaltaisia laajoja, horisontaalisia teemoja ja ilmiöitä. ALKE-keskusteluissa ei ennalta sovitusti tehty esimerkiksi rahoitukseen liittyviä sitovia päätöksiä, vaan keskustelujen tarkoituksena oli rakentaa yhteistä ymmärrystä kunkin maakunnan aluekehittämisen kannalta keskeisistä mahdollisuuksista ja haasteista.

Ensimmäiset varsinaiset keskustelut oli tarkoitus toteuttaa syksyllä 2018. Vuoden 2018 aikana päätettiin kuitenkin siihen, että ALKE-keskusteluja ei järjestetä omana kokonaisuutenaan, vaan ne toteutetaan osana maakuntakohtaisia toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä. Maalis-huhtikuussa 2019 järjestettäväksi suunniteltujen neuvottelupäivien tarkoituksena oli ”edistää ja jäntevöittää” valtioneuvoston yhteistä, maakuntiin kohdistuvaa ohjausta. Ohjauksessa keskiössä oli arvioida maakuntien

palveluiden ja rahoituksen riittävyyttä sekä maakuntakohtaista kykyä selviytyä lakisääteisistä tehtävistä. Neuvottelupäivillä oli tarkoitus käsitellä teemakohtaisesti asioita, joista valtioneuvosto ja maakunta yhdessä sopisivat. ALKE-keskustelujen lisäksi neuvottelupäivillä oli tarkoitus toteuttaa pelastustoimen neuvottelut ja maakuntalain 13 §:n mukaiset neuvottelut. (Alueuudistus 2019a.) Maakunta- ja soteuudistuksen kaatumisen myötä maakuntakohtaisia toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä ei toteuteta vuonna 2019. Tarve laaja-alaisemmalle aluekehittämistä koskevalle keskustelulle ei kuitenkaan ole katoamassa, ja uudistuksen valmistelutyötä pyritään hyödyntämään tulevaisuudessa.

3 MISTÄ TARVE VERKOSTOTYÖSKENTELYLLE ON SYNTYNYT?

3.1 Hallinnan kriisi

1900-luvun puolessa välissä kirjoitettua hallinnon tutkimusta käsittelevää kirjallisuutta leimaa positiivinen suhtautuminen tieteseen ja tutkimukseen. Aikalaisten ymmärryksen mukaan maailmaa voidaan hallita, jos turvautuu loogiseen, deduktiiviseen päättelyyn ja systemaattiseen vaihtoehtojen vertailuun. Koska maailmaa voidaan objektiivisesti tarkkailla ja mitata, voidaan todellisuus pilkkoa hallittavampiin yksiköihin. (Innes & Booher 2010, 17–18.) Mekanistisen ymmärryksen mukaan myös julkinen hallinto voidaan ymmärtää koneeksi, joka voidaan purkaa osiin. Koneen osat voidaan erottaa toisistaan, ja niitä voidaan korjata toisistaan riippumattomina kokonaisuuksina. (mt., 8.) Taustalla vaikuttaa länsimaista ajattelua merkittävästi muovannut käsitys fyysisestä todellisuudesta ja luonnosta järjestelmänä, jonka ominaisuudet ovat objektiivisia, yleisiä ja muuttumattomia (ks. esim. Harrisalo 2008, 181).

Julkisen hallinnon tehtävien järjestäminen siilomaisiin vastuualueisiin voidaan nähdä pyrkimyksenä pilkkoa monimutkainen todellisuus hallittaviin kokonaisuuksiin. Monimutkaista todellisuutta pyritään hallitsemaan luokittelemalla se siiloihin, jotka noudattavat ulkoapäin annettuja, epäorgaanisesti muodostuneita rajoja. (OECD 2017, 21.) Yhteiskunnallisia ongelmia onkin perinteisesti pyritty ratkaisemaan luomalla uusia lakeja, ohjeita ja sääntöjä, jotka ovat kumulatiivisesti rakentuneet toistensa päälle muodostaen monimutkaisia ja joskus päällekkäisiä säädösrakenteita. Myös Suomessa yhteiskunnallisiin ongelmiin, kuten köyhyyteen ja heikkoon kansanterveyteen, on vastattu säädöskeskeisellä hyvinvointivaltion rakentamisella, jonka avulla on pystytty tarttumaan moniin yhteiskuntaa vaivanneista ongelmista. (Sitra 2018, 12.)

Teollisen yhteiskunnan tarpeisiin rakennetut julkisen sektorin instituutiot eivät kuitenkaan pysty vastaamaan 2000-luvun ongelmiin. Julkishallinnon rakenne ei sovi yhteen kompleksisen nykymailman kanssa: olemassa olevat instituutiot ja todellisuus eivät kohta. (Innes & Booher 2010, 8.) Byrokraatiin perustuva järjestäytyminen sopi instituutioille, jotka toimivat teollisen yhteiskunnan kontekstissa ja pyrkivät ratkaisemaan ajalleen tyypillisiä yhteiskunnallisia ongelmia. Tieto- tai informaatioyhteiskunnan aikakaudella julkisen sektorin instituutiot kohtaavat ongelmia, jotka vaativat niiltä uudenlaista joustavuutta. (Agranoff & McGuire 2004, 23.) Ilmastonmuutos tai kyberturvallisuuteen liittyvät

uhat ovat esimerkkejä siitä, minkälaisien ongelmien kanssa julkishallinto joutuu nykyaikana painimaan. Voidaankin puhua kompleksisuuden aiheuttamasta kuilusta [complexity gap], jolla viitataan siihen, miten organisaation kyky ratkaista ongelmia suhteessa ongelmien luonteeseen eivät vastaa toisiaan. (OECD 2017, 12.)

Keinotekoinen rajojen vetäminen voi auttaa monimutkaisen todellisuuden hallitsemisessa, mutta samalla se haittaa julkisen sektorin instituutioiden kykyä ratkaista vastaantulevia ongelmia holistisesti. Ongelmia yksinkertaistetaan keskittymällä niiden olennaisimpina pidettyihin osiin. Osasten tarkastelu erillisinä voi kuitenkin haitata kokonaisvaltaisten ratkaisujen ja todellisten juurisyiden löytämistä. (mt., 12, 45.) Viime vuosikymmeninä tarve tarkastella yhteiskunnallisia ongelmia holistisemmin onkin lisääntynyt (Head & Alford 2015, 723).

1970- ja 1980-luvuilla rationaalis-tekniistä päätöksentekoa alettiin kritisoida kasvavalla tahdilla, kun yritykset ratkaista kompleksisia yhteiskunnallisia ongelmia tuottivat ennalta-arvaamattomia vaikutuksia ja epävarmuutta. Osa kritiikistä pohjautui järjestelmäteoriaan, jonka mukaan yhteiskunnallisia ongelmia, kuten köyhyyttä ja ympäristöongelmia, ei voida ratkaista tyhjiössä, sillä ne eivät ole toisistaan riippumattomia tekijöitä, vaan muodostavat eräänlaisen järjestelmän. (mt., 712). Järjestelmäteoria⁴, jonka historia ylettyy 1920-luvulle biologiaa tutkineeseen Ludwig von Bertalanffyn, perustuu kahteen vallankumouksellisenakin pidettävään ideaan. Järjestelmäteorian mukaan organisaatiot rakentuvat monista toisiinsa suoraan ja epäsuoraan vaikuttavista tekijöistä, jotka yhdessä muodostavat yhden järjestelmän. Yksittäistä tekijää ei voida ymmärtää ilman, että sitä tarkastellaan osana laajempaa järjestelmää. Tämä ajatus mahdollistaa organisaation eri tekijöiden monimutkaisten riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteiden analysoimisen. Organisaation sisäisten tekijöiden lisäksi on oleellista huomioida organisaation ulkoisten tekijöiden vaikutus: organisaatio on osa laajempaa järjestelmää ja järjestelmiä, ja tätä suhdetta voidaan kuvailla vaihdantasuhteeksi. Ulkoiset tekijät voivat vaikuttaa organisaation toimintaan jopa sisäisiä tekijöitä enemmän. (Harisalo 2008, 179–195.)

Järjestelmäteorian johdannaisena voidaan pitää systeemiajattelua, systeemisyyttä ja systeemiteoreettista ajattelua⁵, joilla viitataan von Bertalanffyn kehittämää yleistä järjestelmäteoriaa yleisluontoisempaan tapaan hahmottaa organisaatioita ja niiden toimintaa. Systeemiajattelulla pyritään tuottamaan systeemistä muutosta, jolla voidaan vahvistaa julkishallinnon organisaatioiden kykyä vastata monimutkaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Systeemiajattelun avulla julkishallinnon organisaatiot voivat vastata kokonaisvaltaisemmin ongelmiin, jotka ylittävät hallinnollisia ja alueellisia rajoja.

⁴ Myös systeemiteoria, englanniksi systems theory.

⁵ Englanniksi systems thinking, systems approach.

Systeemiajattelu pitää sisällään erilaisia prosesseja, metodeja ja käytäntöjä, joilla organisaatioiden toimintaa voidaan tutkia ja analysoida. Systeemiajattelulla ei kuitenkaan viitata kiinteään toimintamalliin, vaan sitä tulee kehittää jatkuvasti ja sopeuttaa ympäröivän todellisuuden tarpeisiin. Systeemiajattelun keskiössä on lopputulos, ja oleellista systeemisen muutoksen tavoittelussa on tulevaisuuden vision kehittäminen: miltä tulevaisuuden halutaan näyttävän ja minkälaisia interventioita halutun lopputuloksen saavuttaminen vaatii. (OECD 2017, 9.)

3.2 Ilkeät ongelmat

Sektoreihin pirstaloituneen rakenteen lisäksi julkisen sektorin organisaatioiden päätöksentekoa on leimannut usko siihen, että monimutkaisiakin yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista riittävällä tiedolla. Kyvyttömyys ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia juontuu tällöin tiedon puutteesta. Vuonna 1973 julkaistussa artikkelissaan *Dilemmas in a General Theory of Planning* Rittel ja Webber kritisoivat tätä ajattelutapaa. Kirjoittajien mukaan tiedon puutteellisuuden lisäksi päätöksentekijät joutuivat painimaan ilmiöiden *moniselitteisyyden* kanssa, jota voidaan pitää muun muassa yhteiskunnallisen pluralismin synnyttämänä sivutuotteena (Rittel & Webber 1973; Head & Alford 2015, 716). Moniselitteisyys voidaan hahmottaa epävarmuuden ja epäselvyyden käsitteiden kautta. Epävarmuus ja epäselvyys eivät ole synonyymejä toisilleen. Epävarmuus voidaan määritellä tiedon puutteeksi ja sitä voidaan hallinnoida keräämällä niin paljon tietoa kuin mahdollista käsillä olevasta ilmiöstä. Epävarmuutta voidaan poistaa esimerkiksi tieteellisellä päättelyllä, vahvalla kokemuksella ja intuitiivisilla kyvyillä. Epäselvyys taas viittaa ilmiöiden moniselitteisyyteen, ja sitä voidaan pyrkiä vain hallitsemaan. (Sotarauta 1998, 115.)

Artikkelissaan Rittel ja Webber tekevät eron ”kesyn” ja ”ilkeän” ongelman välillä. Kesyllä ongelmalla tarkoitetaan ongelmaa, jonka määrittelystä ja ratkaisuvaihtoehtoista on helppo päästä yhteisymmärrykseen. Kesyn ongelman juurisyyt on hahmotettavissa ja se on luonteensa ja kokonsa puolesta rajattavissa. Toimijat jakavat käsityksen ongelman syy-seuraus-suhteesta ja näin ollen tavoista, joilla sen voi ratkaista. (Rittel & Webber 1973; Roberts 2000.) Ilkeää ongelmaa voidaan pitää kesyn ongelman vastakohtana. Ilkeät ongelmat ovat moniselitteisiä, eli niille voidaan löytää useita mahdollisia selityksiä. Moniselitteisyys vaikeuttaa ongelmien ratkaisemista: jos ongelma voidaan jo lähtökohtaisesti määritellä eri tavoin, ei voida esittää yhtä ainoaa tapaa ratkaista ongelma. Tavallista onkin, ettei ongelman perusolemuksesta päästä yhteisymmärrykseen yrityksestä huolimatta. (Sotarauta 1998, 118.) Ilkeissä ongelmissa ongelman määrittelyn ja ratkaisun välinen suhde on erottamaton. Ongelman määrittely siis itsessään ohjaa ratkaisua. Näin ollen ei voida osoittaa, että jokin ratkaisu

olisi absoluuttisesti oikea tai väärä. Ratkaisuja voidaan verrata vain suhteessa toisiinsa. (Mason & Mitroff 1981, 10–12.)

Ilkeissä ongelmissa risteytyvät toisilleen vastakkaiset intressit. Ilkeät ongelmat ovat laajoja yhteiskunnallisia ongelmia, jotka koskettavat toimijoita yli yhteiskunnallisten rajojen. Voidaankin sanoa, että ilkeät ongelmat ovat yhteisiä: ne koskettavat monia, ja toisaalta niiden ratkaiseminen vaatii monien osallistumista. (Sotarauta 1998, 63.) Tämä tekee ilkeiden ongelmien ratkaisemisesta haastavaa. Osallistujajoukon kasvaessa erilaisten, mahdollisesti vastakkaisten, intressien määrä kasvaa. Ongelmaa ratkaistaessa joudutaan sovitteluun ja luovimaan ristiriitaisten toiveiden keskellä. (Roberts 2000.)

Lisäksi ilkeille ongelmille on tyypillistä se, että ne rakentuvat useista toisiinsa limittyvistä tekijöistä. Ilkeän ongelman syntymähetkeä voi olla haastavaa, ellei mahdotonta hahmottaa, ja usein ilkeä ongelma onkin toisesta ongelmasta kumpuava oire. Jos ongelman juurisyyt ja syntymähetki ei ole tiedossa, ongelmaan puuttumisella voi olla ennalta-arvaamattomia seurauksia. (Sotarauta 1998, 63.) Jos syntymähetkeä eli ongelman alkupistettä ei voida tunnistaa, on myös mahdotonta tietää, onko ongelmaa todella ratkaistu perusteellisesti (Mason & Mitroff 1981, 10–12). Ilkeitä ongelmia ratkaistaessa päädytään usein tyytymään lyhyen tähtäimen ratkaisuihin sen sijaan, että tavoiteltaisiin ratkaisua pitkällä tähtäimellä. Itse asiassa ilkeiden ongelmien ratkaisemisen vaikeus voi johtaa siihen, että kaikkein merkittävimpiin ongelmiin ei edes tartuta. Sen sijaan keskitytään kohtuullisempiin ja lähestyttävämpiin ongelmiin, joiden ratkaisu tuntuu mahdollisemmalta. (OECD 2017, 14–15.)

Joidenkin kirjoittajien mukaan ilkeiden ongelmien määrä tulee kasvamaan tulevaisuudessa kiihtyvällä tahdilla (ks. esim. Emerson & Nabatchi 2015, 6.) On kuitenkin hyvä muistaa, että kaikki julkisen sektorin organisaatioiden kohtaamat ongelmat eivät ole ilkeitä ongelmia. Kuten Klijn esittää, hallintaa [governance] ei ole kaikkialla, vaikka usein uuden julkisen hallinnan paradigmaa niin tulkitaan. Hallinta ei ole täysin korvannut byrokratiaa, ja on monia julkishallinnon tehtäviä, joita ei ole tarpeellista ratkaista verkostoissa. Klijin mukaan huomiomme kiinnittyy aina muutokseen, ja siksi se mikä on pysyvää, jää vähemmälle huomiolle. Tämän seurauksena ilkeiden ongelmien, hallinnan ja verkostojen merkitys helposti ylikorostuu. (Klijn 2008.)

Koska kaikki ongelmat eivät ole ilkeitä ongelmia, verkostotyöskentelyä ei tarvita kaikissa ongelmaratkaisutilanteissa. Hallinnan verkostoja tarvitaan sellaisten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa, joiden määrittelyä ja ratkaisukeinoista on erimielisyyttä ja joiden syy-seuraussuhde ei ole selvä. Jos määrittelyä ja arvoista ollaan samaa mieltä alun alkaenkin, ei verkostotyöskentelyä ja

dialogia tarvita. Tällaisissa tapauksissa perinteinen vertikaaliseen komentoketjuun perustuva byrokratia ja asiantuntijoiden tuottama tieto riittävät ongelman ratkaisemiseen. (ks. esim. Innes & Booher 2010; Innes, Booher & di Vittorio 2011.) Julkishallinnon organisaatioissa tehdään paljon työtä, joka ei liity ilkeiden ongelmien ratkaisemiseen tai verkostotyöskentelyyn. Siksi vain osa organisaatioiden toiminnoista ja resursseista tulee kohdistaa verkostomaiseen työskentelyyn. (OECD 2017, 9.)

Toimijoiden motivaatio osallistua verkostotyöskentelyyn kärsii, jos toimijat eivät jaa ajatusta keskinäisriippuvuudesta ja jaetusta epävarmuudesta. Osallistuminen yhteistyöhön on heikkoa, jos ratkaisujen saavuttaminen ei varsinaisesti vaadi yhteistyötä - miksi kukaan tekisikään yhteistyötä, ellei se ole välttämätöntä? Ilkeiden ongelmien ratkaisemisen ja verkostotyöskentelyn kannalta oleellista onkin ymmärtää, mitkä asiat vaativat laajaa, hallinnon sektorit ja tasot ylittävää osallistumista. Verkostotyöskentelyn kohteeksi tulee valita sellaisia ongelmia ja ilmiöitä, jotka aidosti vaativat yhteistyötä tullakseen ratkaistuksi. (Ansell & Gash 2008, 552.)

4 VERKOSTOTYÖSKENTELY VASTAUKSENA ILKEISIIN ONGELMIIN

Julkisen sektorin organisaatiot ovat perinteisesti rakentuneet hierarkkisen komentoketjun varaan, jossa ongelman ja ratkaisun suhde on yksisuuntainen (OECD 2017, 15). Hallinnontutkimuksessa on kuitenkin yleistynyt näkemys, jonka mukaan lineaarisen päätöksenteon lisäksi julkishallinnon organisaatioissa tulisi tavoitella epälineaarisia menetelmiä ongelmanratkaisuun (Vartiainen & Raisio 2011, 407). Ilkeät ongelmat haastavat perinteiset, siilomaiset ongelmaratkaisumenetelmät ja monisitteisen, kehämäisen luonteensa takia ne sopivat paremmin ratkaistaviksi verkostoissa. Verkostoja voidaan ajatella vaihtoehdoksi hierarkkiselle ja sirpaloituneelle julkishallinnon rakenteelle. (Weber & Khademian 2008, 334–335.)

Tässä tutkimuksessa verkostot ymmärretään hallintaa [governance] vastaavaksi käsitteeksi. Kuten Klijn (2008) artikkelissaan *Governance and Governance Networks in Europe* esittää, hallinta tarkoittaa hallinnan verkostoissa tapahtuvia prosesseja. Ei ole tarpeellista erotella hallintaa ja hallinnan verkostoja käsitteellisesti toisistaan, sillä niitä käsittelevä kirjallisuus ja näin ollen molempien käsitteiden teoreettiset perusteet ovat yhteneväiset. (Klijn 2008, 511.)

Hallinnan käsitteelle voidaan hahmottaa kaksi ulottuvuutta: horisontaalinen ja vertikaalinen ulottuvuus. Horisontaalisella hallinnalla tarkoitetaan erilaisten toimijoiden (muun muassa julkishallinto, yritykset, järjestöt, kansalaiset) yhteistyötä, jonka kautta toimijat pyrkivät edistämään omia intressejään. Yhteistyötä tehdään samalla *institutionaalisella tasolla*, joka voi olla globaali, makroregionaalinen, kansallinen, alueellinen tai paikallinen. Verkostoissa tehtävä yhteistyö ei kuitenkaan todellisuudessa rajaudu vain institutionaalisten tasorajojen sisälle, sillä usein yhteistyö ylittää edellä mainitut institutionaaliset tasot. Onkin otettava huomioon hallinnan vertikaalinen ulottuvuus, joka viittaa institutionaaliset tasot ylittävään yhteistyöhön; tällöin tarkastelun kohteena ovat verkostot, joiden jäsenet toimivat eri institutionaalisilla tasoilla. (Anttiroiko & Haveri 2007, 170–172.)

Hallinnan verkostoja käsittelevässä kirjallisuudessa on eroja siinä, kumpaa ulottuvuutta painotetaan. Näkökulman muotoutumiseen on vaikuttanut ja vaikuttaa se, minkälaiseen perinteeseen tutkimus nojaa. Esimerkiksi politiikan tutkimuksen saralla verkostoja on tarkasteltu horisontaalisen ulottuvuuden kautta keskittyen erityisesti siihen, kuinka samalla institutionaalisella tasolla toimivat sidosryhmät pyrkivät vaikuttamaan julkiseen päätöksentekoon. (Klijn & Koppenjan 2012.) Tässä opinnäytetyössä

korostuu hallinnan vertikaalinen ulottuvuus – tarkastellaanhan tutkimuksessa aluehallinnon ja keskushallinnon välistä verkostotyöskentelyä ja vuorovaikutuksen muodostumista aluekehittämisen asiayhteydessä. Kuten tutkimuksen luvussa seitsemän avataan, ei hallinnon sektorien välistä vuorovaikutusta ja sen vaikutusta voida kuitenkaan ohittaa. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että alueellisten toimijoiden ja valtioneuvoston väliseen verkostotyöskentelyyn vaikuttavat organisaatioiden sisäinen vuoropuhelu ja dynamiikka. Tästä syystä hallinnan vertikaalisen ulottuvuuden lisäksi tässä tutkimuksessa verkostotyöskentelyä tarkastellaan myös hallinnan horisontaalisen ulottuvuuden kautta.

4.1 Hallinnan verkostojen määritelmä

Ensimmäiset maininnat hallinnan verkostoista ovat 1970-luvulta (ks. esim. Klijn & Koppenjan 2000; Pollitt & Hupe 2011). 1990-luvulta eteenpäin hallintaa ja verkostoja käsittelevän kirjallisuuden määrä on kasvanut voimakkaasti ja kiihtyvää tahtia (ks. esim. Weber & Khademian 2008; Klijn 2008). Verkostoja koskevaa tutkimusta on syntynyt toisistaan erillään eri tieteenalojen piirissä. Kunkin tieteenalan piirissä kehittyneet traditiot ovat keskittyneet erilaisiin verkostoihin ja niiden ominaispiirteisiin painottaen muun muassa vallan jakautumista valtiollisten toimijoiden ja intressiryhmien välillä, julkisten palveluiden tehokkaampaa tuottamista ja verkostojen kytkeytymistä edustuksellisiin päätöksenteon rakenteisiin. Tutkimustraditioiden välillä voidaan kuitenkin havaita yhä enenevässä määrin yhtäläisyyksiä ja traditioiden rajat ylittäviä tulkintoja verkostojen luonteesta. (Klijn 2008.)

Koska verkostojen tutkimus on monitieteistä ja kirjallisuus teoreettisesti ja metodologisesti monimuotoista, ei verkostoja voida tässä tutkimuksessa määritellä tavalla, joka huomioisi toisistaan poikkeavat painotukset kattavasti. Tapoja määritellä verkosto on yksinkertaisesti liikaa: siksi tässä tutkimuksessa on pyritty huomioimaan ne ominaisuudet, jotka yleisimmin toistuvat verkostoja käsittelevässä kirjallisuudessa.

Keskiössä useimmissa verkostojen määritelmässä on toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus. Keskinäisriippuvuus on katalysaattori, joka käynnistää toimijoiden välisen yhteistyön ja toisaalta mahdollistaa sen jatkumisen (O’Toole 1997; Roberts 2000). Verkostoissa toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus yhdistyy niiden operationaaliseen autonomiaan. Verkoston jäsenet hakeutuvat yhteistyöhön verkostossa itsenäisinä toimijoina, ja ne säilyttävät autonomiansa keskinäisriippuvuudesta huolimatta. (ks. esim. Sørensen & Torfing 2007.) Verkoston jäsenet voivat jättäytyä pois verkostosta, jos ne kokevat, ettei osallistuminen tuota odotettuja hyötyjä. Toimijat siis arvioivat verkoston toimintaa

jatkuvasti ja sen perusteella tekevät päätöksen siitä, onko verkostotyöskentelyn jatkaminen mielekäästä (ks. esim. Vabo & Røiseland 2012).

Toimijoiden autonomisen aseman takia verkoston jäsenten välillä on jatkuvasti käytävä neuvotteluja. Neuvotteluprosessi käydään verkoston kaikkien toimijoiden välillä sen sijaan, että siihen osallistuisi vain rajattu, päättävä joukko kuten perinteisissä organisaatioissa (Sørensen & Torfing 2007). Neuvottelujen kautta verkoston jäsenet hakevat *pienintä yhteistä nimittäjää* eli työskentelyn päämäärää, johon koko verkoston monimuotoinen osallistujajoukko voi sitoutua (ks. esim. Roberts 2000). Verkoston jäsenten autonomisen aseman takia jäsenten välinen vuorovaikutus nousee keskeiseen rooliin tarkasteltaessa verkoston toimivuutta. Verkoston sisäiset suhteet vaikuttavat merkittävästi siihen, miten onnistuneesti se pystyy operoimaan (O’Toole 1997). Tästä syystä myös tässä tutkimuksessa tarkastellaan verkoston jäsenten välisen vuorovaikutuksen muodostumista ALKE-prosessissa.

Keskinäisriippuvuuden, jäsenten autonomisen aseman ja jatkuvasti käytävien neuvotteluprosessien lisäksi hallinnan verkostoja määrittää niiden jäsentyneisyys. Löyhän ja vapaamuotoisen, vaikkakin keskinäisriippuvuudesta kumpuavan yhteistyön sijaan verkostojen nähdään tässä tutkimuksessa toimivan institutionaalisessa rakenteessa (ks. esim. Sørensen & Torfing 2007). Verkostotyöskentelyä edeltää tilanne, jossa itsenäinen, vaikkakin koordinoitu työskentely on todettu riittämättömäksi. Toimijoiden on aktiivisesti työskenneltävä yhdessä saavuttaakseen jaetun päämäärän tai ratkaistakseen ongelmaksi luokitellun ilmiön. Verkoston jäsenet muodostavat yhdessä uuden rakenteen, joka on enemmän kuin itsenäisesti työskentelevien organisaatioiden summa. Keastin ym. (2004) mukaan verkostotyöskentely synnyttää ”täysin integroituneen järjestelmän”, jossa keskinäisriippuvuus ajaa verkoston jäsenet työskentelemään yhdessä systeemisen muutoksen aikaansaamiseksi kuitenkin kadottamatta itsenäisyyttään – toimijat siis näkevät itsensä itsenäisinä, mutta verkoston rakenteen myötä toimijat tarkastelevat jaettua ongelmaa eli päämäärää holistisemmin.

Lisäksi verkostoille on tyypillistä vallan diffuusio eli hajaantuminen (ks. esim. Innes & Booher 2010). Verkostossa yksikään jäsenistä ei käytä absoluuttista valtaa, mikä on yksi verkoston perinteisestä organisaatiosta erottavat tekijä (Keast ym. 2004, 365). Perinteisen weberiläisen mallin mukaan hierarkia on yhteistyön kannalta välttämätöntä: hierarkiassa korkeammassa asemassa oleva toimija tuo yhteen alemmalla portaalla toimivia organisaation osia ja toimijoita. Hierarkiaan ja auktoriteettiin vetoaminen ei kuitenkaan riitä, kun autonomisten organisaatioiden *välille* pyritään rakentamaan yhtenäistä toimintakulttuuria. (Jennings & Ewalt 1998, 418.) Lisäksi verkostot usein määritellään itse itseään sääteleviksi [selg-regulating, self-steering] kokonaisuuksiksi, jolloin ylhäältä alaspäin

tapahtuvan säätelyn sijaan verkoston jäsenet tuottavat työskentelyä ohjaavia sääntöjä ja rajoituksia verkoston rakenteessa neuvotteluprosessien tuloksena (Keast ym. 2004).

Toimijoiden antautuminen verkostotyöskentelyyn onkin riskialtista (ks. esim. Kljin & Koppenjan 2000). Osallistuminen verkostotyöskentelyyn haastaa status quon eli vallitsevan olotilan, mikä tuottaa epävarmuutta: toimija ei voi olla varma siitä, minkälaisia seurauksia verkostotyöskentelyllä on. Verkostotyöskentelyyn osallistuminen voi johtaa olemassa olevan valta-asetelman muuttumiseen, mikä ei kaikkien toimijoiden kannalta ole ihanteellinen lopputulos. Innesin ja Booherin mukaan joskus yksittäisen toimijan kannalta paras tapa toimia voikin olla jättäytyä pois yhteistyöstä, sillä se voi tuoda tullessaan uusia ja odottamattomia riskejä. (Innes & Booher 2010, 91.)

Yleistä verkostoille kuitenkin on se, että valta on jäsenten välillä epätasaisesti jakautunutta (ks. esim. Innes & Booher 2010; O’Toole 1997). Työskentely verkostoissa ei tapahdu tyhjiössä, sillä työskentelyyn ja jäsenten välisiin suhteisiin vaikuttavat vallitsevat yhteiskunnalliset olosuhteet. Vaikka verkoston jäsenet ovat autonomisia suhteessa toisiinsa ja pyrkisivät kohtaamaan verkostossa tasaveroisina, vaikuttavat verkoston ulkopuoliset valtasuhteet myös verkoston toimintaan. (Innes & Booher 2010.) Lisäksi yksittäisten toimijoiden rooli korostuu eri vaiheissa verkostotyöskentelyä, muun muassa yhteistyön alkuvaiheessa. Yksi jäsenistä voi esimerkiksi toimia verkoston koollekutsujana tai pyrkiä asettamaan verkostotyöskentelylle ehtoja (Keast ym. 2004, 365). Verkoston jäsenten vuorovaikutuksen tasa-arvoisuus, monimuotoisuus ja deliberatiivisuus vaikuttavat kuitenkin merkittävästi verkoston toimivuuteen (ks. esim. Kljin & Edelenbos 2013). Siksi aktiivisella verkostohallinnalla [network management] on pyrittävä tunnistamaan ja tasoittamaan verkoston jäsenten välisiä asymmetrisiä valtasuhteita (ks. esim. Ansell & Gash 2008; Innes & Booher 2010).

Vastaavasta strukturoidun yhteistyön ja toimijoiden autonomisen aseman välisestä jännitteestä on kyse myös keskushallinnon ja maakuntahallinnon välisissä aluekehittämiskeskusteluissa. Aluekehittämiskeskustelut ovat institutionalisoitu rakenne, sillä kyseessä on jatkuvaksi tarkoitettu yhteistyön muoto. Toiminta ei ole rakentunut implisiittisten oletusten varaan, vaan sitä määrittelevät ääneen lausutut ja kirjalliset ohjeet ja tavoitteet. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut merkittävä rooli verkoston koollekutsujana, onhan aluekehittämiskeskustelujen simulaatio toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Eri hallinnonaloilta ja -tasoilta tulevat toimijat kohtaavat aluekehittämiskeskusteluissa kuitenkin itsenäisten organisaatioiden edustajina, ja näin ollen aluekehittämiskeskusteluja ei voida pitää perinteisenä organisaationa.

Verkostoissa tapahtuvaa yhteistyötä pidetään yleisesti hyvänä tapana tarttua ilkeisiin ongelmiin, voivat toimijat yhdessä tavoitella jotain osiensa summaa suurempaa. Verkostotyöskentelyyn ja vuorovaikutukseen verkoston jäsenten välillä liittyy kuitenkin myös haasteita. Yhteistyö ja vuorovaikutus synnyttävät aina transaktiokustannuksia. Mitä useampi toimija verkostoon osallistuu, sitä enemmän yhteistyö vaatii vuorovaikutusta, mikä taas lisää transaktiokustannusten määrää. Transaktiokustannukset voivat vähentää toimijoiden motivaatiota osallistua verkoston työskentelyyn. Erityisesti tämä korostuu silloin, jos toimijan oletus tai kokemus verkostotyöskentelyn hyödyistä ei kohtaa sen kanssa, kuinka paljon resursseja verkostotyöskentely vaatii. Verkostotyöskentelyn jatkuvuuden kannalta onkin oleellista, että siihen varataan riittävästi resursseja. (Klijn & Koppenjan 2000, 144; Roberts 2000, 6–7.)

Vaikka verkostojen määritelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi, verkostojen arvo nähdään yleisesti siinä, kuinka ne voivat tarjota vaihtoehdon hierarkkiselle ja sirpaloituneelle hallintojärjestelmälle, joka ei ole kykene ratkaisemaan ilkeitä yhteiskunnallisia ongelmia (Weber & Khademian 2008; O’Toole 1997; Roberts 2000). Tyypillistä verkostotyöskentelylle kuitenkin on, että siihen turvaututaan vasta siinä vaiheessa, kun kaikki muut keinot on todettu riittämättömiksi. Toimijat eivät ole kyenneet ratkaisemaan ilmiötä yksin ja hakeutuvat siksi yhteistyöhön verkostossa (ks. esim. Innes & Booher 2010; Keast ym. 2004.) Kuten edellä todettiin, vuorovaikutus ja yhteistyöhön antautuminen synnyttävät aina transaktiokustannuksia. Yksin työskentely vaatii vähemmän resursseja – toisaalta yksin työskentelevä toimija ei voi olettaa saavuttavansa samanlaisia lopputuloksia, kuin verkoston kautta on mahdollista saavuttaa. Verkostotyöskentely on siis luonteeltaan *instrumentaalista*: se on väline päämäärän saavuttamiseksi, eikä sitä pitäisikään itsessään pitää tavoitteena. (Emerson ym. 2012, 17–18.)

4.2 Edellytykset verkostotyöskentelylle

Verkostossa tapahtuva yhteistyö vaatii syntyäkseen aina jonkinlaisen yllykkeen [incentive], joka kannustaa toimijoita antautumaan dialogiin ja lisäksi jatkamaan dialogia, vaikka yhteisymmärrykseen pääseminen osoittautuisi vaivalloiseksi ja vuorovaikutus synnyttäisi transaktiokustannuksia (Innes & Booher 2010, 90). Toimijoiden keskinäisriippuvuus voidaan nähdä tällaisena yllykkeenä: koska toimijat eivät ole pystyneet ratkaisemaan ongelmaa yksin, yhteistyöhön hakeutuminen on välttämätöntä. Keskinäisriippuvuutta voidaankin pitää Emersonin mukaan tärkeimpänä yllykkeenä ja näin ollen tärkeimpänä edellytyksenä verkostotyöskentelylle. (Emerson ym. 2012, 8–10). Ansell ja Gash kuitenkin huomauttavat, että toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus ei aina ole ilmeistä, eivätkä toimijat välttämättä ajattele olevansa keskinäisriippuvaisia ennen yhteistoimintaan ryhtymistä.

Verkostotyöskentely saattaa kuitenkin muuttaa toimijoiden näkemyksiä. Yhteistyössä saavutetut onnistumiset ja dialogi toisten osallistujien kanssa voivat tehdä keskinäisriippuvuuden näkyväksi. (Ansell & Gash 2008, 563.) Verkostotyöskentelyn edellytyksiä tarkasteltaessa on tärkeää huomioida, että kannustimia osallistua tarvitaan jatkuvasti, ei vain yhteistyön alkuvaiheessa. Jotta yhteistyötä voidaan pitää mielekkäänä, tulisi sen tarjota jatkuvasti kannustimia toimijoille jatkaa yhteistyötä mahdollisista haasteista ja kustannuksista huolimatta. (Innes & Booher 2010, 90.)

Emerson ym. (2012) tarkastelevat artikkelissaan *An integrative framework for collaborative governance*⁶ verkostoissa tapahtuvaa yhteistyötä kolmen sisäkkäisen ulottuvuuden avulla: yhteistyön dynamiikat, yhteishallinnan regiimi ja järjestelmätaso⁷. Tämän eri teoreettisia keskusteluista kootun kehyksen avulla kirjoittajat pyrkivät tarkastelemaan yhteishallinnan vaikutuksia ja osatekijöitä eri tasoilla. Yhteishallinnan regiimillä Emerson ym. viittaavat julkisen päätöksenteon työskentelytapaan, jonka hallitseva piirre on organisatoriset, sektori-, alueelliset rajat ylittävä yhteistyö. Järjestelmätasolla taas tarkoitetaan poliittisia, lainopillisia, sosioekonomisia sekä ympäristötekijöitä, jotka syöttävät ajureita yhteishallinnan regiimiin. Järjestelmätason ja yhteishallinnan regiimin suhde on kuitenkin vastavuoroinen: järjestelmätason ajurit, syötteet, muovaavat yhteishallinnan regiimiä samalla, kun yhteishallinnan regiimin toiminta heijastuu järjestelmätasoon.

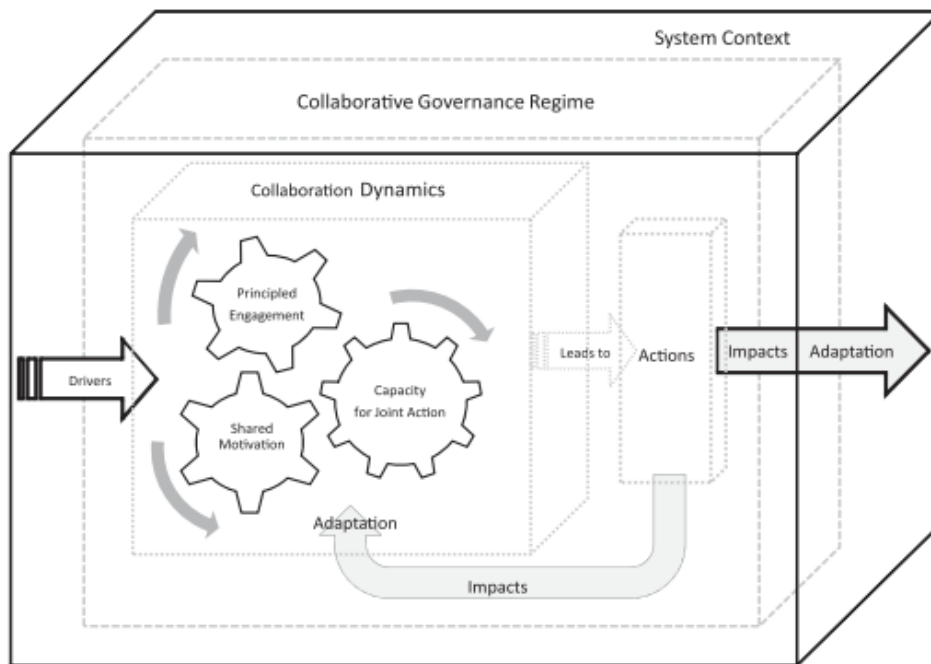
Kirjoittajien mukaan järjestelmätasolla syntyvät ajurit vaikuttavat merkittävästi siihen, onko yhteishallinnan regiimin syntyminen ylipäänsä mahdollista. Johtajuus on yksi merkittävistä järjestelmätason ajureista. Kirjoittajien mukaan johtajan ei tarvitse tulla julkisen hallinnon piiristä: johtaja voi olla poliittinen henkilö, tai hän edustaa yksityistä sektoria tai kansalaisyhteiskuntaa. Oleellista on se, että johtaja on sitoutunut yhteistyöhön ja kykenee ilmaisemaan itseään puolueettomasti ja toisia osallistujia kunnioittaen. (Emerson ym. 2012.) Myös Ansell ja Gashin pitävät johtajan roolia merkittävänä verkostotyöskentelyn onnistumisen kannalta. Johtajaa tarvitaan luottamuksen ja dialogin rakentamiseen, jaettujen tavoitteiden hahmottamiseen ja varmistamaan se, että verkoston jäsenet noudattavat yhteisiä pelisääntöjä. Johtajuus voi jakaantua yhden tai useamman henkilön vastuulle, ja se voi olla formaalia tai epävirallista. (Ansell & Gash 2008, 554.) Innesin ja Booherin mukaan johtajaa tarvitaan verkostotyöskentelyn käynnistämisessä: jonkun täytyy toimia yhteistyön koollekutsujana. Johtajan ei kuitenkaan tule toimia keskuksena, jonka kautta toiminta etenee. Verkostotyöskentelyn johtaja on

⁶ Emerson ym. tarkoittavat yhteishallinnalla [collaborative governance] julkisen hallinnon ja päätöksenteon prosesseja ja rakenteita, jotka sitouttavat ihmisiä yli virastorajojen, hallinnon tasojen ja/tai toimijoita julkiselta, yksityiseltä ja kolmanelta sektorilta sellaisten yleishyödyllisten päämäärien tavoittelemiseksi, joita ei muuten pystytä saavuttamaan (Emerson ym. 2012, 2). Yhteishallintaa voidaan perustellusti pitää rinnakkaisena terminä hallinnan verkostoille.

⁷ Englanniksi collaboration dynamics; collaboration governance regime; system context. Käännökset omia.

pikemminkin kannustava voima, joka antaa tilaa verkoston toisille jäsenille heidän ottaessaan merkittävämpää roolia verkostotyöskentelyn edetessä. (Innes & Booher 2010, 92.)

Johtajuuden lisäksi Emersonin ym. mukaan välilliset yllykkeet [consequential incentives] vaikuttavat siihen, minkälaiseksi yhteishallinnan regiimi muodostuu. Välillisillä yllykkeillä kirjoittajat viittaavat joko sisäisiin tai ulkoisiin yllykkeisiin, jotka kannustavat toimijoita yhteistyöhön. Resurssipulan, kriisin tai uhan kaltaisten negatiivisten asioiden lisäksi välilliset yllykkeet voivat olla positiivisia tekijöitä. Yhteistyön avulla toimijat voivat esimerkiksi tavoitella lisärahoitusta. Epävarmuus on kolmas kirjoittajien tunnistama järjestelmätasolta kumpuava ajuri. Toimijat pyrkivät vastaamaan epävarmuuteen yhteistyöllä: sen avulla riskejä voidaan vähentää, hajauttaa ja jakaa. Epävarmuus ja keskinäisriippuvuus ovat perustavanlaatuisesti toisiinsa sidottuja. Epävarmuuden on oltava yhteistä ja kaikkien toimijoiden jakamaa. Jos epävarmuus koskisi vain yhtä toimijaa, muilla toimijoilla ei olisi kannustinta tavoitella yhteistyötä. (Emerson ym. 2012.)



Kuvio 1. Yhteishallinnan kolme ulottuvuutta (Emerson ym. 2012, 6).

On kuitenkin tärkeää muistaa, että järjestelmätasolla syntyvät ajurit, kuten johtajuus tai epävarmuus, eivät vaikuta yhteistyön syntymiseen ja muodostumiseen vain sen alkuhetkenä. Vaikka niitä voidaan pitää yhteishallinnan syntymisen edellytyksenä, ne muokkaavat yhteishallinnan regiimiä jatkuvasti. Ajurit siis jatkuvasti tarjoavat mahdollisuuksia ja toisaalta asettavat uusia haasteita yhteishallinnan onnistumiselle. (Emerson ym. 2012, 9.) Emersonin ym. näkemys yhteishallinnan regiimistä järjestelmätason ajureihin sopeutuvana työskentelyn rakenteena on linjassa hallinnan verkostoja ja ilkeitä

ongelmia käsittelevän kirjallisuuden kanssa. Koska ilkeät ongelmat ovat kehämäisiä ja jatkuvasti uudelleen muotoutuvia yhteiskunnallisia ongelmia, tulee niihin pyrkiä vastaamaan joustavilla rakenteilla, jotka sopeutuvat ympäristön (järjestelmätason) muutoksiin.

Innes ja Booher pitävät diversiteettiä eli verkostotyöskentelyyn osallistuvien toimijoiden monimuotoisuutta edellytyksenä verkostotyöskentelyn onnistumiselle. Kirjoittajien mukaan verkoston jäsenet eivät voi edustaa vain vaa'ankieliasemassa olevia toimijoita – heitä, jotka asemansa puolesta voivat keikauttaa prosessin suuntaan tai toiseen. Monimuotoisuuden kannalta oleellista on, että verkostotyöskentelyyn osallistuvat lisäksi ne, joilla on tarvittavaa informaatiota sekä ne, joita päätöksenteon lopputulos tavalla tai toisella koskettaa. Näkökulmien, taitojen ja tiedon monimuotoisuus on edellytys sille, että verkosto kehittyy sopeutuvaisemmaksi. Kuten biodiversiteetti on ekosysteemille välttämättömyyttä, samalla tavalla yhteiskunta tarvitsee monimuotoisuutta eli diversiteettiä. Tämä ei kuitenkaan aina toteudu käytännössä: voimakkaat toimijat voivat pyrkiä estämään joitain tahoja osallistumasta verkostotyöskentelyyn. Tällöin voidaan kirjoittajien mukaan puhua ”pseudoyhteistyöstä”. Oleellisten toimijoiden sulkeminen dialogiprosessin ulkopuolelle voi vaarantaa verkoston alkuperäisen tarkoituksen ja johtaa jopa sen vaihtumiseen (Innes & Booher 2010, 36; 93).

Verkostoon osallistuvien toimijoiden määrän rajaaminen voidaan nähdä myös pyrkimyksenä hallita käsiteltävän ongelman kompleksisuutta. Roberts (2000) kutsuu tätä arvovaltaan perustuvaksi strategiaksi. Keskiössä on ajatus siitä, että ilkeä ongelma annetaan rajatulle toimijoiden joukolle, vallan keskukselle, joka pyrkii ratkaisemaan sen haluamallaan tavalla muiden hyväksyessä toimijoiden tekemät päätökset. Osallistujajoukon rajaaminen voi edesauttaa ongelman hallinnassa. Pieni joukko ihmisiä toimii joustavammin kuin iso. Jos toimijat ovat alansa ammattilaisia, heillä on jo valmiiksi tarvittava osaaminen ja taidot ongelman ymmärtämiseen, eikä resursseja tarvitse käyttää perehdyttämiseen. Toisaalta asiantuntijat tarkastelevat ongelmaa hyvin rajatusta näkökulmasta – oman osaamisensa kautta. Asiantuntijat eivät välttämättä osaa huomioida niitä ongelmaan vaikuttavia tekijöitä, jotka eivät kuulu heidän oman asiantuntemuksensa piiriin. Tämä voi johtaa siihen, että ilkeä ongelma määritellään liian suppeasti. Suppea ongelman määrittely johtaa kapea-alaisiin ratkaisuehdotuksiin, jotka eivät voi millään kattaa kaikkia ongelman kääntöpuolia. Arvovaltaan perustuva strategia edellyttää lisäksi sitä, että valta ei ole hajautunutta. Jos valta on hajallaan, ei päästä yhteisymmärrykseen siitä, kenen pitäisi olla mukana ratkaisemassa ongelmaa. Valmiit institutionaaliset rakenteet, kuten erilaiset parlamentaariset valmisteluryhmät, yksinkertaistavat tilannetta: ne ohjaavat verkoston jäsenten valintaa. (Roberts 2000, 4–5.)

4.3 Vuorovaikutuksen rakentuminen verkostoissa

Toimijoiden yhteistyö verkostoissa ei tapahdu itsestään – päinvastoin, se on haastavaa ja vaatii aktiivista ohjausta [steering]. Vaikka verkoston jäseniä sitoo yhteen keskinäisriippuvuus eli se, etteivät ne yksin pysty ratkaisemaan käsillä olevaa ongelmaa, jäsenten intressit ja päämäärät eroavat toisistaan. Erilaisten intressien ja päämäärien yhtensovittaminen vaatii aikaa, osaamista ja resursseja onnistukseen. (Klijn & Koppenjan 2000, 143.) Klijnin ja Koppenjanin näkemys korostaa verkostotyöskentelyn jäsentynyttä luonnetta: vaikka yhteistyö tapahtuu verkostossa, jota ei jäsenten autonomisen aseman takia voida kutsua perinteiseksi organisaatioksi, tulee yhteistyön olla koordinoitua ja sen suunnitteluun käyttää aikaa, jotta verkostotyöskentelyltä voidaan odottaa onnistumisia.

Vaikka hallinnan verkostoissa ei tapahdu samanlaista ylhäältä alaspäin suuntautuvaa ohjausta kuten perinteisissä organisaatioissa, verkosto synnyttää sisäisesti erilaisia sääntöjä ja rajoja toiminnalleen ja verkoston sisäiselle vuorovaikutukselle. (Klijn 2008.) Yhteistyö ei siis ole sattumanvaraista, vaan sen syntymiseen, muodostumiseen ja onnistumiseen voidaan vaikuttaa.

Verkoston jäsenten välisiä suhteita ja vuorovaikutusta on tutkittu paljon. Toimivaksi koettuja verkostoja tarkasteltaessa on voitu erottaa erilaisia tapoja vuorovaikutuksen järjestämiselle, joiden on todettu edesauttavan verkoston toimintakykyä. On kuitenkin hyvä muistaa, että usein verkostojen kuvaus on normatiivista ja jopa idealistista. Ei ole realistista olettaa, että siihen aina päästäisiin, sillä vuorovaikutusta ja dialogiprosessia voivat häiritä monet tekijät. (Innes & Booher 2010.) Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö vuorovaikutuksen muodostumista verkostoissa tulisi tarkastella ja pyrkiä kehittämään sitä.

Oleellista verkoston jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa on pyrkiä tasa-arvoisuuteen. Verkostot voivat muodostua heterogeenisestä joukosta toimijoita, jotka tulevat erilaisista lähtökohdista ja joiden väliset valtasuhteet ovat usein asymmetrisiä. Tästä huolimatta deliberaation tulee olla monenkeskistä ja kommunikaation virrata molempiin suuntiin: ei siis vain niin, että vaikutusvaltaisimmat verkoston jäsenet konsultoivat muita. (Ansell & Gash 2008, 546; Weber & Khademian 2008, 342.) Sidosryhmien äänen kuuluminen ja deliberaation onnistuminen vaikuttavat positiivisesti verkostojen työskentelyyn. Vuonna 2013 julkaistussa artikkelissaan Klijn ja Edelenbos huomasivat verkostotyöskentelyyn osallistuneiden toimijoiden pitäneen verkostotyöskentelyn lopputuloksia onnistuneempana, jos sidosryhmien osallistuminen verkostotyöskentelyyn oli ollut vaikuttavaa ja deliberaation koettiin toteutuneen prosessin aikana. Selitystä tälle kirjoittajat etsivät verkostojen luonteesta ja siitä, mikä on

niiden toiminnan onnistumiselle välttämätöntä: toimijoiden tuominen yhteen, heidän intressiensä yhdistäminen, resurssien ja tiedon vaihto. (Klijn & Edelenbos 2013, 644–646.)

Tasaveroisuuden vaade korostuu verkostoissa, jotka muodostuvat julkisen hallinnon ja ei-valtiollisten sidosryhmien toimijoista. Voidaan kuitenkin olettaa, että yhteistyön kollektiivisuus sen konsultatiivisuuden sijaan edesauttaa myös hallinnon tasojen välistä vuorovaikutusta. Aluekehittämiskeskustelujen kaltainen foorumi kokoaa yhteen hallinnon edustajia eri sektorialoilta ja hallinnon tasoilta. Ministeriöiden virkamiehet ja maakuntahallinnon edustajat ovat tottuneet käyttämään valtaa erilaisilla foorumeilla, eikä autonomia-kontrolli-ulottuvuutta voida unohtaa tarkasteltaessa hallinnon eri tasoja. Vuorovaikutuksen tasa-arvoisuuden tarkastelu on siksi myös tässä tapauksessa perusteltua, vaikka verkoston jäsenet edustavatkin kaikki julkista hallintoa.

Ilkeät ongelmat ovat rakenteeltaan epäjohdonmukaisia ja niiden sisäistä arkkitehtuuria on haastavaa, ellei mahdotonta, hahmottaa. Se muuttaa totuttua tapaa tehdä päätöksiä. Weberin ja Khademianin (2008) mukaan pyrittäessä hallitsemaan ilkeitä ongelmia ei voida olettaa, että kerran tehty päätös olisi pysyvä ratkaisu ongelmaan. Koska päätöksenteon kohde muuttaa jatkuvasti muotoaan, yksihetkisestä päätöksenteon prosessista tulisi siirtyä sulavaan, jatkuvaan päätöksenteon prosessiin. Verkoston jäsenten tulisi jatkuvasti arvioida uudelleen oman päätöksentekonsa vaikutuksia. (Weber & Khademian 2008, 335.)

Jos päätöksenteko on jatkuvaa ja samat toimijat osallistuvat ilkeän ongelman hallintaan eri vaiheissa päätöksenteon prosessia, on tärkeää, että toimijat kokevat verkostotyöskentelyn mielekkäänä ja hyödyllisenä (esim. Weber & Khademian 2008). Koska ilkeät ongelmat eivät lakkaa olemasta, onnistunut verkostotyöskentely tässä hetkessä edesauttaa myös tulevaisuuden haasteiden ratkaisemisessa - niiden ratkaisemiseen kun tarvitaan jälleen yhteistyötä, ja kokemukset verkostotyöskentelyn mielekkyydestä rohkaisevat toimijoita myös tulevaisuudessa yhteistyöhön. (Emerson ym. 2012, 17–18.)

Verkostossa tapahtuvaa yhteistyötä voidaankin pitää kehämäisenä prosessina, jossa vuorottelevat erilaiset vaiheet. Vaiheet voidaan jakaa esimerkiksi ongelmanmäärittelyyn, suunnanmäärittelyyn ja toteutukseen (Edelenbos 2005). Erilaisten vaiheiden hahmottaminen voi edesauttaa oikeanlaisten strategioiden ja työkalujen hyödyntämistä. Yhteistyön prosessia ei kuitenkaan voida pitää lineaarisena. Verkoston jäsenten välisen luottamuksen rakentuminen on esimerkki yhteistyön kehämäisyydestä. Luottamuksen rakentamiseen tulee verkostotyöskentelyn alussa käyttää resursseja, erityisesti jos osallistujien välillä vallitsee luottamuspula. Luottamuksen rakentamisen ei kuitenkaan tulisi olla kertaluonteinen suoritus, joka rajataan verkostotyöskentelyn alkuvaiheeseen, vaan sitä tulee rakentaa

jatkuvasti läpi prosessin. (Ansell & Gash 2008, 557–561.) Verkoston jäsenten välinen luottamus muun muassa vahvistaa verkostotyöskentelyyn sitoutumista ja edesauttaa jaetun ymmärryksen muodostumista. (Emerson ym. 2012).

Verkoston jäsenten välisen todellisen dialogin myötä suhde kahden toimijan välillä voi muuttua. Kun toimijat ymmärtävät toisiaan paremmin, he pystyvät asettumaan toisen asemaan, mikä synnyttää luottamusta. Tämä merkittävästi edesauttaa yhteistyötä tulevaisuudessa. Toimijoiden välille siis syntyy uusia suhteita, jotka voivat säilyä varsinaisen yhteistyön päätyttyä. (Innes & Booher 2010, 37.)

Koska ilkeät ongelmat ovat luonteeltaan "loputtomia" ja muuttavat muotoaan, verkoston jäsenet tarvitsevat jatkuvasti uutta tietoa ja ymmärrystä pyrkiessään hallitsemaan ilkeitä ongelmia. Verkoston ymmärryksen kehittyessä jäsenet voivat huomata, että sen hetkinen osallistujajoukko ei vastaa verkoston osaamis- tai tietotarpeita. Verkoston kokoonpanoa ei pitäisikään pitää muuttumattomana joukkona, vaan hyväksyä se, että vanhoja toimijoita putoaa pois uusien tullessa tilalle. (Innes & Booher 2010, 103.) Kokoonpanon joustavuus vaikuttaa positiivisesti verkoston kykyyn sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Toisaalta jäsenten vaihtuvuus voi vaikeuttaa verkoston jäsenten välistä vuorovaikutusta. Tiedon siirtyminen, vastaanottaminen ja yhdistyminen voivat vaarantua verkoston jäsenten vaihtuessa. (Weber & Khademian 2008, 337.)

Verkostotyöskentelyn onnistumisen mahdollisuuksia lisää se, jos toimijat sitoutuvat verkostotyöskentelyn lopputuloksiin ja hyväksyvät niiden käyttöönoton – vaikka lopputulos ei olisikaan täysin mieleinen (Ansell & Gash 2008, 552). Innes ja Booher (2010) käyttävät kirjassaan *Planning with complexity – An introduction to collaborative rationality for public policy* termiä BATNA, Best Alternative to Negotiated Agreement, jolla kirjoittajat viittaavat toimijan toiseen vaihtoehtoon edetä, jos hän ei osallistu verkostotyöskentelyyn ja verkoston jäsenten väliseen dialogiin tai jättäytyy siitä pois. Verkostotyöskentelyyn ja dialogiin antautumisen sijasta toimijat voivat hakea itselleen sopivampaa päätöksenteon lopputulosta esimerkiksi vaikuttamalla henkilökohtaisten verkostojen tai oikeusprosessin kautta päätöksenteon kohteeseen. Toimijat siis pyrkivät edistämään omia intressejään verkostotyöskentelyn sijaan toista reittiä pitkin.

Verkostotyöskentelyn ja toimijoiden välisen dialogin onnistumiseen vaikuttaa se, kuinka sitoutuneita toimijat ovat yhteistyön lopputulokseen. Jos yhteistyö verkoston jäsenten kesken on ainoa tapa ratkaista jokin asia, voidaan olettaa, että toimijat sitoutuvat prosessiin tosissaan – yhteistyön lopputulokseenhan kannattaa siinä tapauksessa pyrkiä vaikuttamaan loppuun asti. (Innes & Booher 2010, 90.) Ansell ja Gash pitävät tärkeänä vaihtoehtoisten reittien tietoista tukkimista, jotta tyytymättömät

osallistujat eivät edistäisi omia intressejään esimerkiksi henkilökohtaisten suhteiden kautta, vaan keskittyisivät konsensuksen hakemiseen yhteisesti sovitulla yhteistyön foorumilla. (Ansell & Gash 2008, 552.)

Toisaalta se, että osallistujat voivat hakea toisia, itselleen suotuisempia reittejä tilanteen ratkaisemiseksi kirittää verkostotyöskentelyä ja dialogiprosessia. Taustalla häilyvä uhka siitä, että joku verkoston jäsenistä voi irtautua dialogiprosessista ja jatkaa itsekseen, pakottaa verkoston kehittämään yhteistä työskentelyä ja tavoittelemaan kaikille toimijoille sopivaa ratkaisua. (Innes & Booher 2010, 113.) Jos toimijalla ei olisi mitään muuta vaihtoehtoa kuin tyytyä siihen, mitä ikinä yhteisen pöydän ääressä päätettäisikään, olisi verkoston toisten jäsenten helppo käyttää tilannetta hyväkseen. Keskinäisriippuvuudesta syntyvä veto-oikeus tuo turvaa verkoston heikoimmallekin jäsenelle: koska sen mukanaolo on välttämätöntä yhteisen ongelman ratkaisemiseksi, tulee verkoston vaikutusvaltaisempien jäsenten ottaa sen mielipiteet huomioon (mt., 108–112.)

Verkostotyöskentelyn jatkumisen kannalta tärkeää on pystyä osoittamaan, miten verkoston jäsenten panos on vaikuttanut yhteistyön tuloksiin. Verkoston jäsenten halu osallistua yhteistyöhön vahvistuu, jos he voivat nähdä osallistumisellaan olevan konkreettisia vaikutuksia. Työskentelylle on myös hyvä asettaa jonkinlaisia välitavoitteita: pienempien etappien saavuttaminen edesauttaa yhteistyön jatkumista. Verkostotyöskentelyä suunniteltaessa on siis tärkeää huomioida, että matkan varrelle on ripoteltu "leivänmurusia", jotka kannustavat jäseniä jatkamaan. (Ansell & Gash 2008, 557–561.) Innes ja Booher kuitenkin näkevät, että prosessin aikana saavutetut onnistumiset voivat vaikuttaa verkoston jäsenten sitoutumiseen kahdella tapaa. Kuten Ansell ja Gash, kirjoittajien mukaan toimijat voivat sitoutua verkostotyöskentelyyn vahvemmin, kun he näkevät, että yhteistyön kautta voidaan saavuttaa tuloksia. Toisaalta välitavoitteiden saavuttaminen voi syödä verkoston jäsenten motivaatiota jatkaa yhteistyötä. Toimijat saattavat tyytyä varhaisiin voittoihin ja nähdä prosessin jatkamisen resurssien hukkana. (Innes & Booher 2010, 91.)

Verkostot tuovat yhteen toimijoita, joiden intressit ja päämäärät voivat poiketa toisistaan suuresti. Verkostoissa nämä toisistaan poikkeavat näkemykset kohtaavat: onhan verkostotyöskentely erilaisten näkökulmien näkyväksi tekemistä (Bäcklund 2007). Tuleeko verkoston jäsenten välisen dialogin tällöin päättyä aina konsensukseen? Ensinäkin verkoston jäsenet voivat itse määrittää, mikä on riittävä yksimielisyyden aste. Työskentelyn etenemisen kannalta voi olla perusteltua päättää, että toimijoiden ei tarvitse olla yksimielisiä sataprosenttisesti. Tulevaisuuden kannalta on kuitenkin oleellista miettiä, miten eripariset mielipiteet huomioidaan dialogiprosessin lopputuloksessa. Enemmistöperiaatteen

mukaan tehty päätös jakaa prosessiin osallistuneet toimijat voittajiin ja häviäjiin. Häviäjistä saattaa ajan myötä tulla vihollisia. (Innes & Booher 2010, 94.)

Tämä voi ajan mittaan osoittautua ongelmalliseksi, sillä kuten aiemmin on tuotu esiin, ilkeisiin ongelmiin tarttuminen ei ole kertaluontoista toimintaa. Ilkeiden ongelmien ratkaisemiseen tähtäävä yhteistyö on kehämäistä, ja aiemmat kokemukset yhteistoiminnan onnistumisesta tai epäonnistumisesta vaikuttavat siihen, minkälaiseksi dialogi tulevaisuudessa muodostuu (ks. esim. Bovaird ym. 2016). Jos dialogiprosessiin osallistuvat toimijat kohtaavat myös tulevaisuudessa neuvottelupöydän ääressä, jako voittajiin ja häviäjiin syö pohjaa tulevaisuuden yhteistyöltä (Ansell & Gash 2008, 557–561). Siksi verkostojen jäsenten välillä syntyviä konflikteja tulisi pyrkiä sovittelemaan ajoissa.

Konfliktien ja vastakkaisten mielipiteiden välttely ei kuitenkaan ole yksi toimivan verkostotyöskentelyn kriteereistä. Päinvastoin, eriävien mielipiteiden esittäminen auttaa pääsemään kiinni verkoston jäsenten sosiaalisesti rakentuneisiin oletuksiin, jotka vaikuttavat siihen, miten toimijat ongelman ylipäänsä hahmottavat. Osallistujien ei tarvitse olla samaa mieltä perusteluista, päämääristä tai arvoista, jotta verkostossa voi syntyä *yhteisrationaliteettia*. Sen sijaan toimijoiden tulisi ymmärtää toistensa lähtökohtia, ääneen lausumattomia odotuksia ja ennakkoluuloja. (Innes & Booher 2010, 100.)

Innesin ja Booherin mukaan verkoston jäsenten väliset ristiriidat ja jännite itse asiassa mahdollistavat todellisen dialogin syntymisen. Osallistujien välisten ristiriitojen avulla voidaan purkaa toimijoiden oletuksia todellisuudesta, jotka ylläpitävät hallitsevia valtasuhteita. Ristiriidat paljastavat maailman moniselitteisyyden. Kirjoittajien tutkimat case-tapaukset viittaavat siihen, että ristiriitojen yltyminen konfliktiksi voi osoittautua käännekohdaksi, jonka myötä osallistujat löytävät uusia, innovatiivisia ratkaisuja jaettuun ongelmaan. Oleellista yhteistyön kannalta on kuitenkin löytää ne tekijät, jotka yhdistävät toimijoita. Toimijoilla voi olla hyvinkin ristiriitaisia näkemyksiä esimerkiksi siitä, miten tulisi arvottaa osatekijöitä, joista ilkeä ongelma muodostuu. Tällöin yhteistyön kannalta toimivin ratkaisu voi olla toimijoiden välisten eroavaisuuksien hyväksyminen, mutta niistä siirtyminen eteenpäin asioihin, jotka yhdistävät toimijoita. Repivimpiä ristiriitoja herättävät aiheet voidaan rajata yhteistyön ulkopuolelle - niitä kuitenkin sivuuttamatta. (mt., 14; 105.)

4.4 Verkostojen sopeutuvuus ulkoisiin ja sisäisiin muutoksiin

Koska verkosto koostuu autonomisista toimijoista, verkostotyöskentelyn tulee perustua Weberin ja Khademianin mukaan yhteiseen tietopohjaan, ei kontrolliin tai käskytykseen. (Weber & Khademian 2008, 342). Verkoston jäsenten tietopohja ei kuitenkaan automaattisesti ole yhteneväinen –

koostuuhan verkosto heterogeenisestä joukosta toimijoita. Toimijoiden tapa hahmottaa maailmaa poikkeaa toisistaan, ja sitä pidetään yhtenä syynä sille, miksi hallinnan verkostot pystyvät tarttumaan ilkeisiin ongelmiin perinteisiä organisaatioita tehokkaammin. Verkostotyöskentelyn onnistumisen kannalta on kuitenkin oleellista, että verkoston jäsenet tunnistavat erilaiset näkemyksensä ja pyrkivät pääsemään niistä eteenpäin muodostaakseen yhteisiä päämääriä. Kirjoittajat korostavat verkostossa tapahtuvaa oppimista, jonka myötä toimijoiden välinen ymmärrykseen liittyvä kuilu madaltuu. Toimijoiden intressit eivät ole kiveen hakattuja, vaan ne muuttuvat ja niitä voidaan muuttaa verkostotyöskentelyn edetessä. (Klijn & Koppenjan 2000, 144.)

Toimijoiden toisistaan poikkeavaa tapaa hahmottaa maailmaa voidaan selittää erilaisten käsitejärjestelmien avulla. Ymmärtääksemme vastaantulevia asioita tai ilmiöitä tulkitsemme niitä tietyn käsitejärjestelmän kautta. Asiat ja ilmiöt hahmotetaan aina osana jo olemassa olevaa tiedon verkkoa, ja niiden tulee *resonoida* tulkitsijan todellisuuden kanssa. Käsitejärjestelmä onkin eräänlainen avain tekemiemme tulkintojen ymmärtämiseen. Bäcklund käyttää väitöskirjassaan *Tietämisen politiikka: kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa* termiä toiminnan rationaliteetti. Toiminnan rationaliteetti on sidoksissa siihen, minkälaiseksi toimijat oman *toimintakontekstinsa* määrittelevät – toisin sanoen minkälaisena toimijat maailman hahmottavat. Toiminnan rationaliteetin muodostumista ohjaavat Bäcklundin mukaan monet asiat: tiedostetut päämäärät ja arvot ja toisaalta tiedostamattomat, itsestään selvänä pidetyt asiat. Lisäksi toiminnan rationaliteetti on ehdollinen yhteiskunnalliselle kontekstille ja sen rakenteille. Toiminnan rationaliteetti vaikuttaa muun muassa siihen, minkälaista tietoa pidetään merkityksellisenä ongelmanratkaisun kannalta. (Bäcklund 2007, 51–52; 56; 58.)

Weber ja Khademian keskittyvät tarkastelemaan artikkelissaan *Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings* sitä, miten jaetut intressit, koulutus ja muut verkoston jäsenien taustatekijät vaikuttavat tiedon siirtymiseen verkostossa. Verkostotoimijat arvottavat ilkeän ongelman osatekijöitä eri tavoin pyrkiessään hahmottamaan sen muodostamaa kokonaisuutta. Verkostotoimijat siis kehystävät tarkasteltavaa ongelmaa eri tavoin. Keskiössä on kirjoittajien mukaan informaation ja tiedon välinen ero. Tieto on "sosiaalisesti värittyä informaatiota" ja heijastus siitä tulkinnan kehyksestä, jonka toimijat ovat omassa yhteisössään rakentaneet. Ottaessaan osaa verkostotyöskentelyyn toimijat eivät tuo yhteiseen pöytään tulkinnoista vapaata informaatiota vaan tietoa, joka jo itsessään sisältää tehtyjä tulkintoja ja olettamuksia ilkeän ongelman olemuksesta. Haasteeksi yhteistyölle tällöin muodostuu toimijoiden tiedollisten "muurien" ylittäminen. Verkoston jäsenten tulisi pystyä jakamaan muille omat tulkintansa, vastaanottamaan toisten tekemät tulkinnat ja jopa hyväksymään niiden oikeellisuus, jotta jäsenten erillisistä tiedon varannoista

muodostuisi yksi yhteinen tiedon varanto verkoston hyödynnettäväksi. (Weber & Khademian 2008, 337–339.)

Syntaktinen tapa tarkastella tietoa sopii tilanteisiin, jotka eivät ole monimutkaisia tai moniselitteisiä. Oletuksena tällöin on se, että organisaatiossa tiedetään, millaista tietoa ongelman ratkaiseminen vaatii. Organisaatio voi kehittyä luomalla yhtenäisen tavan ymmärtää ja käsitellä ilmiötä, joka levitetään koko organisaatioon standardissa muodossa, esimerkiksi ohjekirjana. Semanttinen tarkastelu taas tarjoaa työkaluja kompleksisen tiedon määrittelemiseen. Semanttinen tarkastelu keskittyy niihin eroihin toimijoiden tulkinnoissa, jotka häiritsevät tiedon siirtymistä. Koska toimijoiden lähtökohdat ovat erilaiset, he kehystävät tietoa eri tavoin, jolloin tieto ei voi siirtyä samanlaisena toimijoiden ja organisaatioiden välillä. On pyrittävä löytämään tulkintojen eroavaisuudet, pisteet, joissa erot ovat äärimmillään ja keskittyä hiomaan näistä eroavaisuuksista yhteistä näkemystä. (mt.)

Verkoston jäsenten välisen yhteisen tietopohjan rakentaminen vaatii olemassa olevan tiedon ja status quo -tilanteen haastamista. Koska tapamme hahmottaa todellisuutta on sidoksissa omiin lähtökoh-
tiimme ja tapamme tietää ”sosiaalisesti väritynyttä”, ei verkoston jäsenten välisessä dialogissa voida päästä eteenpäin, ellei toimijoiden taustaoletuksia haasteta. Oleellista on pyrkiä selvittämään, mitkä toimijoiden todelliset intressit ovat ja mistä he oikeastaan puhuvat määritellesään ilkeää ongelmaa. Toimijoiden tekemiä ilkeää ongelmaa koskevia tulkintoja tulisi siis pyrkiä purkamaan. (Innes & Booher 2010, 93.) Verkoston jäsenten välillä tapahtuva tiedon siirtyminen, vastaanottaminen ja erilaisten näkemysten yhdistyminen onkin elintärkeää verkoston toimivuuden kannalta. Verkoston jäsenten välinen vuorovaikutus synnyttää uudenlaista tietoa, joka eroaa siitä tiedosta, jota verkoston jäsenillä oli ennen verkostotyöskentelyyn ryhtymistä. Verkostossa syntyvä tieto on ilkeään ongelmaan erikoistunut, ja se on välttämätöntä kestävä ongelmaratkaisukyvyyn synnyttämiseksi. (Weber & Khademian 2008, 338–340.)

Verkoston tehokkuutta voidaankin tarkastella sen perusteella, kuinka hyvin sen jäsenet siirtävät, vastaanottavat ja ennen kaikkea *hyväksyvät* uutta tietoa ilkeiden ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä perustuu verkostojen jäsenten välisille suhteille ja vuorovaikutuksen kanaville. Verkostotyöskentelyn myötä verkoston jäsenten arvot, asenteet ja intressit voivat muuttua. Innesin ja Booherin mukaan verkostotyöskentelyn kommunikatiivisuus tekee yhteistyöhön osallistuvista yksilöistä joustavampia. He ovat joutuneet hyväksymään todellisuuden moniselitteisen luonteen, eli sen että maailma ei olekaan sellainen, kuin he ovat sen kuvitelleet olevan. Yhteistyöhön osallistuvat toimijat oppivat toisiltaan uusia toimintamalleja, mutta sen lisäksi toimijat alkavat kyseenalaistaa omia, alkuperäisiä tavoitteitaan. (Innes & Booher 2010, 34; 38.)

Hallinnan verkostojen vahvuus on niiden kyvyssä sopeutua ulkoisten ja prosessin sisäisten olosuhteiden muutoksiin. Ulkoinen, muuttuva ympäristö tuottaa syötteitä, jotka voidaan verkostotyöskentelyssä ottaa huomioon. Innesin ja Booherin mukaan verkostoja voidaan pitää resiliентteinä, sillä ne voivat merkittävistä ympäristön muutoksista huolimatta jatkaa toimintaansa. Esimerkiksi poliittisen ilmapiirin yhtäkkinen muutos pakottaa verkoston sopeutumaan uusi olosuhteisiin. Toisaalta myös prosessin sisäiset tekijät voivat muuttua: verkoston jäsenet voivat esimerkiksi vaihtua. Radikaaleista muutoksista huolimatta verkostot ovat kirjoittajien mukaan pystyneet sopeutumaan odottamattomin muutoksiin ja jatkamaan työtään. (mt., 96.)

Selitystä verkostojen joustavuudelle voidaan hakea myös Emersonin ym. tavasta hahmottaa verkostojen toimintalogiikkaa kolmen sisäkkäisen ulottuvuuden avulla. Kuten aiemmin todettiin, järjestelmätason ja yhteishallinnan regiimin suhde on vastavuoroinen: järjestelmätason ajurit eli syötteet muovaavat yhteishallinnan regiimiä samalla, kun yhteishallinnan regiimin toiminta heijastuu järjestelmätasoon. Yhteishallinnan regiimi synnyttää tuotteita (actions), jotka muokkaavat ympäröivää järjestelmätasoa, mutta lisäksi ne palaavat sekä palautteena (impacts) että ajureina (drivers) yhteishallinnan regiimiin ja muokkaavat sitä itseään. Tämä heijastuu yhteistyön dynamiikkaan (collaboration dynamics). Emersonin ym. mukaan kestävät yhteishallinnan regiimit sopeutuvat muutoksiin järjestelmätasolla (ulkoiset tekijät), mutta sen lisäksi ne sietävät muutoksia prosessin sisällä (yhteishallinnan dynamiikat). Myös Emerson ym. pitävät verkostoja perinteisiä organisaatioita sopeutuvaisempina ja sen myötä tehokkaampana työskentelyn muotona pyrittäessä tarttumaan ilkeisiin ongelmiin. Kirjoittajien mukaan perinteiset organisaatio pyrkivät pitämään kiinni status quo -tilanteesta verkostojen sopeutuessa muutokseen. (Emerson ym. 2012.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä ALKE-keskustelujen kontekstissa. Alueilla konkretisoituvat ongelmat, kuten osaavan työvoima puute tai alueiden eriarvoistuminen, ovat esimerkkejä yhteiskunnallisista haasteista, jotka vaativat laajaa sektorirajat ja hallinnontasot ylittävää yhteistyötä – niitä voidaan siis pitää ilkeinä ongelmina. Aluekehittämiskeskustelut on kehitetty välineeksi tarttua juuri tällaisiin ongelmiin. Hallinnan verkostoja käsittelevä kirjallisuus antaa työkaluja ministeriöiden ja maakuntien välisen yhteistyön analysoimiseen. Erityistä huomiota kiinnitetään verkoston jäsenten, tutkimuksen tapauksessa ALKE-keskusteluihin osallistuneiden toimijoiden, väliseen vuorovaikutukseen, sillä verkoston jäsenten väliset suhteet vaikuttavat merkittävästi siihen, minkälaiseksi verkostotyöskentely muotoutuu ja voidaanko verkostotyöskentelyltä odottaa onnistumisia.

5 ALUEKEHITTÄMINEN JA ALUEHALLINTO SUOMESSA

Tässä luvussa hallinnan verkostoihin nojaavaa teoreettista viitekehystä syvennetään tarkastelemalla suomalaista aluekehittämistä ja aluehallintoa käsittelevää kirjallisuutta. Suomalaista aluehallinnon muutosta tarkastellaan hallinnon tasojen välisen autonomia-hierarkia-akselin näkökulmasta. Valitun tutkimusasetelman kannalta ei ole perusteellista käydä läpi suomalaisen alue- ja paikallishallinnon pitkää historiaa. Tässä tutkimuksessa keskitytäänkin käymään lyhyesti läpi 80-, 90- ja 2000-luvuilla tapahtuneita muutoksia aluehallinnon järjestämisessä.

Nykyisen järjestelmän mukainen suomalainen aluehallinto on joko valtion tai kuntien ohjaamaa: aluehallinto voidaan jakaa valtion aluehallintoon ja kuntaperusteiseen aluehallintoon. (ks esim. Nyholm ym. 2016, 151–159.) Valtion aluehallinnossa toimii Manner-Suomessa kaksi monitoimialaista virastoa: aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELY). Aluehallintovirastoja on yhteensä kappaletta, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksia 15 kappaletta. Aluehallintovirastojen yhteishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten yhteishallinnollinen ohjaus taas työ- ja elinkeinoministeriölle. Sekä AVI:en että ELY:ten strategista suunnittelua ja ohjausta tehdään ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. Virastojen ohjauksen kannalta merkittävässä roolissa ovat hallituskaudeksi niille laadittava strategia ja vuosittain tarkastettava tulossopimus. Valtion aluehallinnon järjestäytyminen aluehallintovirastoiksi ja ELY-keskuksiksi perustuu vuonna 2010 päättyneeseen laajaan kokonaisuudistukseen (Alku-hanke), jonka myötä valtion aluehallinnossa toimivat viranomaiset (esim. lääninhallitukset ja alueelliset ympäristökeskukset) koottiin kahteen monialaiseen viranomaiskokonaisuuteen. (Nyholm ym. 2016, 151–159.)

Kuntaperusteinen aluehallinto taas viittaa kuntien perustamiin yhteistyöorganisaatioihin, jotka on useimmiten järjestetty kuntayhtymiksi. Kuntaperusteinen aluehallinto voidaan jakaa kahteen tyyppiin: vapaaehtoiseen tai lakisääteiseen yhteistyöhön. Maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit ja erityis- huoltopiirien kuntayhtymät ovat esimerkkejä lakisääteisestä yhteistyöstä, eli toiminnosta, joiden järjestäminen on kuntien vastuulla. (Haveri 2007, 271.)

Ongelmaksi Nyholmin ym. mukaan nykyisessä järjestelmässä muodostuu valtio-organisaatioiden toiminnan sektoroituneisuus. Suurin osa aluehallinnon resursseista ja päätösvallasta on sektoreittain organisoituneella valtionhallinnolla. Kirjoittajien mukaan ”valtionhallinto organisoi alueiden toiminnan sektoreittain siivuttaen politiikkalohkot ilman kunnollista aluetason integraatiota”. (Nyholm ym.

2016, 151–159.) Maakuntien liitoilla on kuitenkin lainsäädännön mukaan ensisijainen kokonaisvastuu alueidensa strategisesta kehityksestä (ks. esim. valtiovarainministeriö). Kuntaperusteisella aluehallinnolla ei ole sellaisia resursseja ja päätösvaltaa, jota se tarvitsisi voidakseen täyttää vastuunsa aluekehittämisestä. Vaikka maakuntien liitoilla on lakiin kirjattu ensisijainen vastuu oman alueensa kehityksen turvaamisesta, maakuntien liittojen resurssit ja päätösvalta eivät ole riittäviä alueen strategisen kehittämisen edistämiseksi. (mt.)

Lisäksi maakuntien liitoilla ei kirjoittajien mukaan ole riittävää poliittista pääomaa toimia sektoriministeriöiden vastapoolina muodostuu kirjoittajien mukaan ongelmaksi. Tämä johtuu siitä, että nykyisten maakuntien päätöksenteosta vastaavat kuntien edustajat: muun muassa maakuntavaltuustossa istuvat kotikunnistaan valitut kunnanvaltuutetut, jotka kokoontuvat päättämään maakunnan asioista vähintään kaksi kertaa vuodessa (ks. esim. Uusi PH). Maakuntien päätökset voivat siis olla kompromisseja erilaisten kuntaintressien välillä – päätöksiä tehdessä ei välttämättä ajatella ”alueen etua”, vaikka maakuntien liittojen tulisi aluekehitysviranomaisina edistää alueen tasapainoista ja omaehtoista kehitystä. (Nyholm ym. 2016, 151–159.)

Toisaalta kuntien vahva rooli maakuntahallinnon ohjaajana voidaan nähdä myös positiivisena asiana alueellisen dialogin ja yhteisen ymmärryksen muodostumisen kannalta. Maakuntia voidaan perustellusti pitää alueensa yhteisen tahdon tiivistyminä, sillä nykymallinen järjestelmä pakottaa alueen kunnat neuvottelemaan ja sovitteluun eriäviä intressejään alueellisen kehityksen edistämiseksi. (Haveri 2007, 283.) Kuntien välinen dialogi on tärkeää, sillä kunnista ponnistava aluehallinto usein noudattaa toiminnallisuuden ja keskinäisriippuvuuden rajoja luonnollisemmin kuin valtion keskushallinnosta käsin muodostettu alueellinen yhteistoiminta. (mt., 274). Jos maakunnissa käydään alueen kuntien välisiä neuvotteluja aluekehittämisen nykytilasta ja tulevaisuuden tavoitteista, ja kuntaperusteinen aluehallintohallinto onnistuu välittämään näiden keskustelujen tuotoksia eteenpäin, voidaan katsoa, että nykyisessä järjestelmässä maakuntien ja valtioneuvoston välisen vuoropuhelun myötä myös kunnat ja valtioneuvosto käyvät vuoropuhelua.

Viime vuosikymmenen lopussa toteutetut hallinnon uudistushankkeet (muun muassa aluehallinnon uudelleenorganisointi) ovat pyrkineet valtion yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämiseen. Alue- ja paikallistasojen roolia on haluttu korostaa siirtämällä ratkaisuvalltaa pois valtion keskushallinnolta. (Anttiroiko & Haveri 2007, 164.) 1980-luvun lopussa Suomessa siirryttiin vähitellen ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen, joka korostaa alueiden innovatiivisuutta, omaehtoisuutta ja erikoistumista. Kansallisen kehittämisajattelun sijaan tärkeänä pidetään alueiden omaehtoista ja omiin vahvuuksiin perustuvaa kehitystyötä. Alueista on vahvemmin tullut subjekteja sen sijaan, että ne nähtäisiin

keskitetyn kansallisen kehitystyön objekteina. Myös vuonna 2002 voimaan tulleessa aluekehityslaissa korostuu alueiden omaehtoinen toiminta. Alueellista kilpailukykyä pyritään kasvattamaan alueiden osaamista, vahvuuksia ja omaehtoisuutta vahvistamalla. (Sotarauta 2015, 219.) Ohjelmamenetelystä ja aluekehityslaista huolimatta valtion viranomaiset hallitsevat suurinta osaa taloudellisista resursseista ja muodollisesta toimivallasta (Haveri 2007, 287).

Myös aluehallinnon sektoroituneisuutta ja tavoitteiden, strategioiden ja toimenpiteiden huonoa koordinoitua on pyritty ratkaisemaan kokoamalla alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä yhteen ministeriöön. Vuonna 2008 toimintansa aloittanut työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin yhdistämällä työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät siirrettiin uudelle ministeriölle pyrkimyksenä vahvistaa koordinoitua. Kirjoittajien (ks. esim. Nyholm ym. 2016; Sotarauta 2015) mukaan suomalaisen aluehallinnon hajanaisuus on kuitenkin säilynyt.

Aluehallinto on keskushallinnon kannalta tärkeä toimija siksi, että alueelliset ja paikalliset erityispiirteet pystytään paremmin huomioimaan, kun hallinto on organisoitu aluepohjalta (Haveri 2007, 272). Voidaankin katsoa, että kompleksisten, ilkeinäkin pidettävien yhteiskunnallisten ongelmien kannalta kuntien orgaaninen järjestäytyminen toiminnallisten alueiden ympärille on hyvä asia. Toiminnalliset rajat perustuvat toimijoiden väliseen keskinäisriippuvuuteen, joka ei välttämättä välity valtion keskushallinnon tasolle. Vuoropuhelu valtioneuvoston ja maakunnallisten toimijoiden välillä tekee näkyväksi näitä toiminnallisia rajoja.

Haverin (2007) mukaan keskushallinto tarvitsee aluehallintoa valvomaan ja ohjaamaan paikallishallintoa ja toimeenpanemaan valtakunnallista politiikka paikallisella tasolla - tämä näkökulma korostaa julkisen hallinnon hierarkkisia valtasuhteita. Jos aluehallintoa taas tarkastellaan kuntaperusteisesta näkökulmasta, aluehallinto näyttää kuntien vapaaehtoisena ja "orgaanisesti syntyneenä" tapana organisoida tehokkaammin yhteistyötä vaativaa toimintaa. Kirjoittajan mukaan suomalainen aluehallinnossa valta on hajautunut eri organisaatioille, joiden välistä suhdetta leimaa keskinäisriippuvuus. Päätöksiä tehdään siis verkostoissa. (mt., 273, 287.)

6 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODOLOGIA

6.1 Aineiston kuvailu

Tutkimukseen haastateltiin kymmentä maakuntahallinnon ja ministeriön edustajaa. Kaikki haastateltavat ovat osallistuneet tammi-helmikuussa 2018 järjestettyyn ALKE-keskustelujen simulaatiokierrokseen. Kaikki ministeriöiden virkamiehet ovat olleet mukana ALKE-keskustelujen valmisteluprosessissa, joka käynnistyi vuonna 2016 valmistelun aktiivisimman vaiheen ajoittuessa vuoteen 2017. Myös osa haastatelluista maakuntien edustajista osallistui työ- ja elinkeinoministeriön johtamaan valmistelutyöhön. Osa haastatelluista maakuntahallinnon edustajista osallistui toisten maakuntien keskustelutilaisuuksiin niin sanottuina kuunteluoppilaina. Informantit vertailivat tilaisuuksia keskenään haastattelutilanteessa, mikä oli tutkimuksen kannalta edullista: se että haastatellut maakuntahallinnon edustajat osallistuivat myös muiden maakuntien keskustelutilaisuuksiin, monipuolista haastatteluaineistoa ja mahdollisti laajemman tarkastelun.

Maakuntahallinnon edustajat tulivat kolmesta etelä- ja länsisuomalaisesta maakunnasta. Tutkimukseen haluttiin valita maakuntia, jotka eroavat toisistaan kokoluokaltaan sekä sijaintinsa ja väestörakenteensa puolesta. Yksi tutkimuksen maakunnista on muuttovoittoinen kahdessa muussa väestökehityksen ollessa negatiivista. Lisäksi maakuntien välillä oli havaittavissa eroja siinä, minkälaisin resurssein maakuntakohtaista maakunta- ja soteuudistuksen esivalmistelua tehtiin. Uudistuksen ja näin ollen myös ALKE-prosessin valmisteluun varatut resurssit vaihtelivat maakunnittain: maakuntien liittojen ja maakunta- ja soteuudistuksen valmisteluelinten väkimäärät poikkesivat toisistaan.

Haastatellut valtioneuvoston virkamiehet tulivat työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesten haastattelu oli luonnollinen valinta ministeriön keskeisen roolin takia ALKE-keskustelujen valmistelussa ja toteuttamisessa. ALKE-keskusteluja on valmisteltu osana maakuntauudistusta, jota on johdettu valtiovarainministeriöstä. Lisäksi valtiovarainministeriöllä oli merkittävä rooli maakuntakohtaisten toiminnan ja talouden neuvottelupäivien valmistelussa sekä valtioneuvoston sisäisen yhteistyön koordinoinnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriötä voidaan tarkastella esimerkkinä niin sanotusta substanssiministeriöstä, jonka vuorovaikutussuhde maakuntiin on ollut selkeästi määritelty jo ennen ALKE-prosessin aloittamista, sillä opetus- ja kulttuuriministeriö käy ministeriön hallinnonalaan liittyviä neuvotteluja alueiden korkeakoulujen kanssa.

Tutkijalla voi olla selkeä näkemys siitä, kenen haastattelemine on välttämätöntä tutkimuskysymykseen vastaamiseksi jo tutkimuksen alkuvaiheessa. Tällöin keskeisten haastateltavien joukko on selkeästi hahmotettavissa. On kuitenkin tilanteita, jolloin tutkijalle on epäselvää, keiden toimijoiden haastattelemine on oleellista tutkimuskysymyksen kannalta. Tällaisissa tapauksissa tutkija voi kerätä haastateltavia käyttämällä lumipallo-otantaa [snowball sampling]. Lumipallo-otanta tarkoittaa sitä, että tutkija tunnistaa muutamia informanteja, jotka ovat tutkittavan ilmiön kannalta avainasemassa. He tuntevat tutkittavan ilmiön hyvin ja osaavat suositella muita henkilöitä, jotka täydentävät kerättyä tietoa. (Hirsjärvi & Hurme 2014, 59–60.) Tässä tutkimuksessa haastateltavat on kerätty lumipallo-otantaa hyödyntäen. Ministeriöiden ja maakuntien välistä vuorovaikutussuhdetta käsitteleviä avoimia lähteinä on vähän, ja aiheeseen liittyy paljon organisaatioiden sisäistä tietoa, joka on ulkopuolisten saavuttamattomissa. Haastateltavien joukko ei siis ollut tutkimuksen alkuvaiheessa tiedossa, vaan sopivia henkilöitä kartoitettiin tutkimuksen haastatteluaineistoa kerätessä.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joka on yksi tutkimushaastattelun kolmesta lajista. Lomakehaastattelu on tutkimushaastattelun lajeista järjestelmällisin, sillä lomakehaastattelun runko muodostuu ennalta määräytyistä kysymyksistä ja vastausvaihtoehdoista. Strukturoimatonta haastattelua voidaan pitää lomakehaastattelun vastakohtana: strukturoimattomassa haastattelussa tutkija esittää haastateltavalle avoimia kysymyksiä, joiden avulla haastateltava pyritään johdattamaan tutkittavan ilmiön pariin. Puolistrukturoitu teemahaastattelu sijoittuu rakenteeltaan kahden edellä mainitun tutkimushaastattelun lajin välimaastoon. Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa yhteistä kaikille haastattelutilanteille on toistuvat teemat, joiden varaan kaikki haastattelut rakentuvat. Haastattelurunkojen rakenne voi vaihdella, eikä yksityiskohtaisen kysymysluettelon laatiminen ole välttämätöntä. (mt., 43–48.)

Haastattelut olivat kestoltaan noin 45–60 minuutin mittaisia. Haastattelut on toteutettu vuoden 2018 marraskuun ja joulukuun aikana. Kuusi haastatteluista on tehty kasvokkain ja neljä tutkimusekonomisista syistä puhelimitse. Kaikki haastattelut on nauhoitettu ja litteroitu. Haastatteluaineiston lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön teettämää palautekyselyä, johon ALKE-prosessiin osallistuneet henkilöt vastasivat simulaatiokierroksen päätyttyä. Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan ALKE-keskusteluja ja sitä edeltänyttä valmisteluprosessia.

6.2 Laadullinen sisällönanalyysi

Sisällönanalyysiä voidaan pitää perusanalyysimenetelmänä, joka toimii pohjana useimmille laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmille. Kyse on tekstianalyysistä, jolla pyritään analysoimaan erilaisia dokumentteja⁸ systemaattisesti ja objektiivisesti. Tutkijan pyrkimyksenä on etsiä dokumenteista *inhimillisiä merkityksiä*. Sisällönanalyysin tarkoituksena on tuottaa sanallinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksen aineisto – joka siis on tutkimuskohteen kuvaus – järjestetään sisällönanalyysin avulla uuteen muotoon. Kuten Tuomi ja Sarajärvi kirjassaan toteavat, ”-- aineisto hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi”. Kirjoittajat tekevät eron sisällön erittelyn [content analysis] ja sisällönanalyysin [qualitative content analysis] välille. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan aineiston määrällistä analyysiä, joka voi tarkoittaa esimerkiksi sanojen määrien laskemista. Tutkimuksen dokumentteja analysoidaan tällöin kvantitatiivisesti, ja pyrkimyksenä on sisällön esittäminen numeerisessa muodossa. Sisällönanalyysi taas viittaa kvalitatiiviseen analyysiin, jonka tarkoituksena on dokumenttien sisällön kuvaaminen sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2017, 87–89.)

Ennen sisällönanalyysiä tutkijan oletetaan perehtyvän tutkimuksen aineistoon huolellisesti. Tässä tutkimuksessa varsinaista analyysiä edelsi nauhoitettujen haastattelujen litterointi ja aukikirjoitetun materiaalin lukeminen läpi. Perehtymisen jälkeen seuraa aineiston redusointi, eli pelkistettyjen ilmausten etsiminen. Kuten Tuomi ja Sarajärvi muistuttavat, ennen analyysin aloittamista tutkijan tulisi määrittää analyysissään käyttämänsä analyysiyksikkö, joka voi yksittäisen sanan tai lauseen lisäksi olla ajatuskokonaisuus. (mt., 90–97.) Tässä tutkimuksessa analyysiyksiköksi valikoitui luontevasti useita lauseita sisältävä ajatuskokonaisuus; puolistrukturoitu teemahaastattelu synnytti laajan ja polveilevan aineiston, eikä informanttien monitahoisten näkemysten redusointi yksittäisiin sanoihin tuntunut luontevalta. Näitä ajatuskokonaisuuksia verrattiin toisiinsa ja niistä etsittiin samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia. Tämän jälkeen analyysiyksiköt ryhmiteltiin, eli klusteroitiin, sisältönsä perusteella niin, että samoja teemoja käsittelevistä analyysiyksiköistä muodostettiin luokkia. Luokat noudattivat osittain haastattelurungon rakennetta. Tutkimuksen aineistosta voi kuitenkin löytyä uusia teemoja, joita ei ole haastattelurungossa huomioitu – paljastuuhan haastattelutilanteissa usein tietoa, jota tutkija ei ole osannut ottaa huomioon haastattelurunkoa muodostaessaan (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Niin myös tässä tutkimuksessa, eli moni löydetyistä luokista nousi aineistosta, ei tutkijan kokoamasta haastattelurungosta. Ryhmittelyn jälkeen luokiksi kootuista analyysiyksiköistä

⁸Tuomi ja Sarajärvi ymmärtävät dokumentin laajasti: se voi olla ”miltei mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali” (Tuomi & Sarajärvi 2017, 87).

muodostettiin teoreettisia käsitteitä. Tätä kutsutaan abstrahoinniksi eli käsitteellistämiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2017, 90–97).

Redusointi analyysiyksiköiksi	Klusterointi luokiksi	Abstrahointi teoreettisiksi käsitteiksi
<p>”Tietysti se valtioneuvoston palaute oli monesti aika, sieltä näkyi se tietynlainen sektorikohtaisuus. Tietyt ministeriöt, sitten vaan niitä omia asioitaan sen tilannekuvan suhteen, ja nimenomaan se oli tilannekuva mihin se palaute tuli. Että tilannekuvassa muun muassa luonto ja ympäristö ei ollut kuvattu tarpeeksi tarkasti. Mutta kun sivumäärät oli rajattu, eihän me pystytä, kun ei sinne kaikkea saa kailta hallinnonaloilta. Että sitten pitäisi sen valtioneuvoston itsekin keskustella keskenään siitä yhteisestä näkemyksestä.”</p>	<p>Sektoroituneisuus</p>	<p>Julkishallinnon hallinnonalojen väliset sektorirajat</p>

Kuvio 2. Esimerkki laadullisen sisällönanalyysin etenemisestä

Eskola jaottelee laadullisen analyysin kolmeen eri muotoon: teorialähtöiseen, aineistolähtöiseen ja teoriasidonnaiseen analyysiin (Eskola 2001; 2007). Teorialähtöinen analyysi muistuttaa luonnontieteellisen tutkimuksen perinteistä analyysimallia, jossa tutkija nojaa johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun purkaessaan aineistoa. Tutkija määrittelee käytettävät käsitteet valitun mallin mukaan – aineiston analyysia siis ohjaa aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. Tätä olemassa olevaa kehystä tai teoriaa ikään kuin testataan, jolloin tutkimuksen kohde määritellään ”jonkin jo tunnetun mukaisesti”. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkimusaineistosta pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus ilman, että analyysin yksiköitä etukäteen valitaan. Analyysiyksiköiden tulisi nousta puhtaasti aineistosta, eikä aikaisempien havaintojen tai teorioiden tulisi vaikuttaa analyysin lopputulokseen. Kuten Tuomi ja Sarajärvi huomauttavat, objektiivisten tai teoriasta ja aikaisemmasta tiedosta ”puhtaiden” havaintojen esittäminen on kuitenkin mahdotonta. Tutkija on jo tehnyt valintoja valitessaan käytettävät menetelmät ja käsitteet sekä muodostaessaan tutkimusasetelman. (Tuomi & Sarajärvi 2017, 80–84.)

Tätä ristiriitaa voidaan kirjoittajien mukaan pyrkiä ratkaisemaan teoriaohjaavalla analyysillä. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysin yksiköt nousevat aineistosta, mutta aikaisemman tiedon ja teorian merkitys tunnistetaan. Ne ohjaavat ja auttavat tutkijaa ilman, että analyysi suoraan pohjautuu teoriaan. (mt.) Tässä tutkimuksessa käytettyä laadullista analyysiä voidaan pitää juuri teoriaohjaavana

analyysinä. Aineiston analyysivaiheen alussa tutkija on edennyt aineistolähtöisesti pyrkien hahmottamaan, minkälaisia yksiköitä aineistosta luonnollisesti nousee. Analyysiprosessin edetessä teoriasidonnaisuus syvenee, ja tutkijan ajatuksia ohjaavat vahvemmin teoreettisessa viitekehyksessä määritellyt käsitteet. Analyysiprosessia ovat siis ohjanneet vaihdellen aineistolähtöisyys ja toisaalta teoreettisen viitekehysten käsitteet – analyysiprosessin edetessä induktiivisesta päättelystä on ikään kuin siirrytty deduktiiviseen päättelyyn.

7 ANALYYSI

7.1 Simulaatiokierrosta edeltänyt valmistautuminen

ALKE-keskusteluja edeltävää valmistautumista pidettiin tärkeänä niin maakunnissa kuin ministeriöissäkin. Erään maakunnan edustajan mukaan maakuntien välillä oli eroja siinä, miten hyvin alueilla oli valmistauduttu keskusteluun ja etukäteen muodostettu yhteinen näkemys maakunnan kehityksen kannalta keskeisistä asioista. Haastateltavan mukaan maakunnan toimijoiden keskinäinen, riittämättömän valmistautuminen näkyi keskustelutilanteessa hajanaisuutena.

Minkä koin hyvänä vielä että, kun se agendaehdotus oli lähtenyt ja ministeriöistä tuli se agendapohja, jota vielä saatiin täsmentää, että me sitä täsmennystä tehtiin ja istuttiin alas sillä porukalla, joka osallistui varsinaiseen neuvotteluun. Me käytiin niitä [ministeriöltä tulleita] täsmennyksiä läpi ja sovittiin että kuka ottaa haltuunsa minkäkin teeman. Se toimi mun mielestä hyvin, että me siihen itse keskustelutilaisuuteen valmistauduimme hyvin ja perinpohjaisesti. Mulla oli mahdollisuus olla kuunteluoppilaana kahdessa muussa keskustelussa ja luulen että ei välttämättä oltu sovittu näin tarkasti sitä, että mitä kukakin agendan osalta esittelee tai ainakin se ei välittynyt, en tietenkään voi mennä varmuudella sanomaan. Mutta kyllä se mun mielestä on niin, että jotta sieltä saadaan asioita irti ja välitetään se kuva mikä halutaan välittää niin pitää olla tosi hyvin valmistautunut ja tavallaan ottaa se tilanne haltuun. Mun mielestä siellä joissain keskusteluissa oli sellanen tilanne, että se lähti vähän väärille raiteille sen maakunnan omien painotusten näkökulmasta. -- Siellä näkyi joissain keskusteluissa sellainen tietynlainen hajanaisuus, henkilöt eivät olleet kauhean hyvin valmistautuneet yhdessä, tavallaan jokainen rupesi keskustelemaan henkilökohtaisesti tärkeistä asioista, siitä omasta näkökulmastaan. Sen yhteisen näkemysten ja yhteisten viestien sopiminen ennakoon alueilla, ja samahan pätee myös valtioneuvoston näkemykseen kanssa, jotta päästäisiin yhteiseen kokonaisnäkemykseen niin kyllähän se vaatii hyvää valmistautumista molemmin puolin. (H6)

Maakuntakohtaisen tilannekuvan muodostaminen vaati ministeriöitä ja maakuntia sovittamaan näkemyksiään yhteen jo ennen varsinaista keskustelutilannetta. Moni haastatelluista, sekä valtioneuvoston että maakuntien edustajista, näki yhdessä tehdyn pohjatyön vaikuttaneen positiivisesti keskustelutilanteen kulkuun.

Vähemmän mä sanoisin, että oli niitä ristiriita- tai kriisityyppisiä keskusteluja, ennemmin samaan suuntaan katsovaa, koska se pohjatyö oli tehty yhdessä ja ne määrälliset ja laadulliset tilannekuva-aineistot oli yhdessä tunnistettu ja katsottu läpi. Maakunta oli tehnyt sen oman arvionsa, laadullisen tilannekuvan, jossa oli sitten jo kannanottoa siihen, että minkälaiset erityiskysymykset ovat pinnalla ja mihin halutaan pysähtyä keskustelemaan. (H10)

Tämä valmistelutyön myönteinen vaikutus nousee esiin myös työ- ja elinkeinoministeriön teettämässä palautekyselyssä. Kyselyssä pyydettiin vastaajia arvioimaan tilannekuvan kattavuutta, määrällisen tilannekuvan indikaattoreita ja laadullisen tilannekuvan teemoja, tilannekuvaan annettua palautetta ja sitä, miten tilannekuva tukee keskusteluihin valmistautumista. Kyselyyn vastanneet kokivat erityisesti tilannekuvan koostamisen tukeneen maakuntakohtaisiin keskusteluihin valmistautumista: 38 prosenttia vastasi ”täysin samaa mieltä” (vastausten keskiarvo 4,13 asteikolla 1–5, N=56).

Monet haastateltavista korostikin lisäarvon syntyneen koko ALKE-prosessista yksittäisen keskustelutilanteen sijaan. Keskusteluihin valmistautuminen pakotti toimijat maakunnissa ja ministeriöissä keskusteltamaan näkemyksiään jo hyvissä ajoin ennen tammi-helmikuussa järjestettyä simulaatiokierrosta. Eräs haastatelluista luonnehtikin simulaatiokierrosta ”tietojen vaihdoksi” ja piti valmisteluprosessia hedelmällisimpänä osana vuorovaikutusta.

Maakuntien liitot olivat keskeisessä roolissa ALKE-keskusteluja edeltävän valmistelevan työn koordinoinnissa. Liitot vastasivat laadullisen tilannekuvan ja keskusteluagendan muodostamisesta ja koordinoivat yhteistyötä alueen muiden toimijoiden kanssa kummankin asiakirjan osalta. Tutkimuksen kolmen maakunnan välillä oli kuitenkin eroja siinä, miten laaja joukko laadullisen tilannekuvan ja keskusteluagendan muodostamiseen osallistui. Yhdessä maakunnista tilannekuvan ja keskusteluagendan valmistelussa hyödynnettiin maakunta- ja soteuudistuksen väliaikaista valmistelevaa toimielintä, johon kuuluvat maakunnan liiton ja ELY-keskuksen lisäksi alueen kunnat, sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitos, TE-toimisto ja pelastuslaitos. Lisäksi alueen korkeakoulun ja keskuskaupungin edustajat osallistuivat valmisteluun. Kahdessa muussa maakunnassa työ taas tehtiin ”pienellä porukalla”, joka maakuntien tapauksessa tarkoitti maakuntien liittojen ja ELY-keskusten edustajia. Osasyys siihen, että kahdessa maakunnassa valmistelun osallistui pienempi joukko alueen toimijoita, kerrottiin valmisteluun varattu liian lyhyt aika: isomman joukon osallistamiseen ei yksinkertaisesti ollut aikaa, sillä tieto ja ohjeet tilannekuvan ja keskusteluagendan valmisteluun olivat haastateltavien mukaan tulleet viime tingassa. Laajan sidosryhmäosallistumisen sijaan nämä maakunnat hyödynsivät maakuntastrategiaa tai maakuntaohjelmaa laadullisen tilannekuvan ja keskusteluagendan pohjana.

Tutkimukseen valittujen kolmen maakunnan välillä oli eroja lisäksi siinä, miten helppoa alueen toimijoiden oli päästä yhteisymmärrykseen maakunnan kannalta keskeisimmistä kysymyksistä ALKE-keskusteluihin vietäväksi. Yhdessä maakunnista oli käyty kiivastakin keskustelua maakunnan eri toimijoiden välillä siitä, mihin laadullisessa tilannekuvassa tulisi keskittyä. Työ- ja elinkeinoministeriöltä tullut ohje laadullisen tilannekuvan tiivistämisestä viiteen sivuun pakotti maakuntia karsimaan

tilannekuvaan nostettavien asiakokonaisuuksien määrää. Laadullisen tilannekuvan muodostaminen nosti siis maakunnassa esiin toimijoiden välisiä ristiriitoja.

Sitten se että meillä tuli debatti siitä, mitä siinä tilannekuvassa on, se paljasti hirveän hyvin sen että meillä on ehkä liian vähän sisäistä keskustelua osin resurssisyistä. Ei ole ollut aikaa eikä ole myöskään haluttu laittaa aikaa, on tehty se mikä on pakko kun meitä on hirveän vähän, 20 ihmisen liitto, monilla voi olla 70. Kyllä meillä näkyi se, että olisi tähän voinut laittaa valmistelu-aikaa. (H1)

Kahdessa muussa tutkimuksen maakunnista yhteistyö taas koettiin helpoksi. Alueen toimijoiden välillä vallitsi haastateltavien mukaan jo valmiiksi yhteinen näkemys maakunnan vahvuuksista ja haasteista. Maakunnan sisäisen yhteistyön vaivattomuuden syynä pidettiin muun muassa vahvaa ”yhdessä tekemisen kulttuuria”, jota on harjoiteltu alueen toimijoiden kanssa jo pitkään. Lisäksi maakunnan pienen koon nähtiin helpottavan yhteistyötä.

Mutta mulla on tällainen käsitys, että nämä [maakunnan] asiat on tällä alueella tunnettuja että ihan kauhean isoa kiistaa ei saa synnytettyä kyllä siitä, että mitkä asiat on [maakunnassa] tärkeitä ja nokkaan nostamisen arvoisia jos Helsinkiin mennään keskustelemaan, että aika helppo on löytää yhteinen ymmärrys niiden keskeisten toimijoiden kanssa, kauppakamari, yliopisto, ELY, mitä näitä nyt on. Painotuseroja tietysti on, että onko liike-elämän asioita, ne kauppakamarille on tärkeitä ja yliopisto painottaa tutkimuksellisia näkökulmia. Mutta ne isot muutosilmiöt ja kehitystarpeet on aika helppo löytää yhteiset. (H9)

Meillä kun on pieni maakunta, jossa on lähtökohtaisesti aika hyvin tunnistettu ne maakunnan haasteet ja selkeät vahvuudet. Kyllä musta näitten tällaisten prosessien eteenpäin vieminen on aika helppoa, että se on vaan sitten enemmän sitä, että mitä niiden isojen teemojen alta nostetaan. Muuten ne aika isot linjat ovat tosi selkeitä. (H6)

7.2 Kokemukset vuorovaikutuksen rakentumisesta simulaatiokierroksessa

Haastateltavien kokemukset keskustelutilanteen vuorovaikutuksesta olivat pääsääntöisesti positiivisia. Ministeriöiden virkamiehet kuvailivat ALKE-keskusteluiden ilmapiiriä ”myönteiseksi ja eteenpäin katsovaksi”, ”hyvähenkisiksi” ja ”toimivaksi vuoropuheluksi” vastakkainasettelun sijaan. Myös maakuntien edustajat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä keskustelutilanteen ilmapiiriin ja siihen, miten ministeriöiden edustajat ottivat maakunnat vastaan. Ministeriöiden ja maakuntien välillä ei myöskään vallinnut suuria näkemuseroja maakunnan tilasta tai siitä, mitkä asiakokonaisuudet maakunnan kehityksen kannalta ovat keskeisiä.

Se semmoinen ajatus siitä, että tämä on yhteisneuvottelu ja tässä ollaan samalla puolella pöytää. Se varmaan kaikille jäi siitä. Ministeriöitten virkamiesten ei tarvinnut kammata tukkaa sen jälkeen, että oli toiselta puolelta pöytää tullut tuuttaamalla. Mä luulen, että heillekin avartava ja valoisa kokemus, että käytiin hyvässä hengessä sitä

keskustelua. Just haettiin yhteistä ymmärrystä ja tulkintaa siitä, että missä mennään. (H4)

Eihän se pelkästään keskittynyt haasteisiin, mutta juuri nämä keskeiset kysymykset kunkin maakunnan kannalta -- kyllä ne nousi hyvässä yhteistyössä esille. Eikä mulle jäänyt mitään sellaista näkemystä, että niistä oltaisiin oltu eri mieltä, että toiset olisivat halunneet painottaa jotain asioita ja toiset toisia. Hyvin se yhteistyö musta sujui. (H5)

Toisaalta toimijoiden välillä vallitseva yksimielisyys ei yhteistyön kannalta ole välttämättä vain hyvä asia. Ministeriön virkamies kiinnitti huomiota siihen, miten liika yksimielisyys voi johtaa keskusteluun, joka ei anna osallistujille mitään uutta.

Mä itse kiinnitin huomiota siihen, että kun meillä oli ollut keskustelu, missä vallitsi tällainen suuri yksimielisyys, niin kaikki kehuivat jälkikäteen, että olipa hyvä keskustelu. Mä en ole varma, että johtaako se mihinkään siinä mielessä, että joo me tiedetään että tämä on teidän vahvuus ja hyvä jatkakaa työtä ja näin, mutta se ei välttämättä tuo kauheasti uutta kenellekään.” (H2)

Se mistä maakunnat systemaattisesti kritisoivat yhteistyötä koordinoitua työ- ja elinkeinoministeriötä ja valtioneuvostoa kokonaisuudessaan, oli keskusteluun osallistuneilta ministeriöiden edustajilta ”puuttuvat natsat”. Osa maakunnista koki, että valtioneuvoston edustajat eivät vastanneet maakuntien keskusteluun lähettämiä osallistujia. Maakunnat toivoivat keskustelukumppaneiksi korkean profiilin virkamiehiä, jotta yleisen keskustelun sijaan valtioneuvosto voisi tarjota linjauksia tai vastauksia maakuntien esittämiin kysymyksiin ja toiveisiin.

Jotkut maakunnat sanoi, me nyt ei sitä ruvettu rettelöimään, mutta että he tuo sinne kaupunginjohtajia, yliopiston rehtoreita ja sit siellä on ylitarkastajia toisella puolella pöytää. Se ei nyt vaan käy. Pitää heidänkin vähän upgreidata sitä porukkaansa vastamaan sitä. Siellä pitää olla ihmisiä, jotka pystyykin sanomaan jotain eikä vain kirjoittamaan muistiota. -- Juuri se, että olisi saanut linjauksia ja vastauksia mutta eihän ylitarkastaja tai neuvotteleva virkamies, eihän hän mitään linjaa tai pysty sanomaan, että hyvin yleisellä tasolla sitten pyöritellään niitä asioita. (H4)

Asetelma tunnistettiin myös valtioneuvoston tasolla. ”Natsat” eivät ministeriön virkamiehen mukaan kuitenkaan taanneet konkreettisia lupauksia – jopa päinvastoin:

Jos mä mietin ensin valtionhallinnon puolelta, niin maakunnillehan oli hirveän tärkeä juttu, että he saisivat sinne ministeriöistä korkean tason edustajia, joilla on päätösvalta, koska he odottivat sieltä konkreettisia lupauksia tai jotain sellaista. Ministeriöistä oli aika vaihtelevasti se porukka, joistain ministeriöistä tultiin sinne ihan johtotasolta keskusteluihin, mutta se ei kyllä ollut tae mistään lupauksista, koska mitä korkeampi johtaja niin sitä enemmän ylätasolla hän keskusteli. Että aika ylätasolla leijailtiin, yläilmoissa eikä menty niinkään konkretiaan. (H2)

Lisäksi ministeriöiden toisistaan poikkeava työjärjestys ja sisäinen työnjako vaikutti siihen, kuka ministeriöstä osallistui keskusteluun.

Tässä oli -- keskustelu, että siellä pitää olla riittävästi natsoja, että pitää olla ylijohdajatasoinen henkilö. Meillä on työjärjestyksessä sellainen asia, että ylijohdaja ei voi toisen sektorin asioita mennä kommentoimaan --. Tärkeää on kuitenkin varmistaa, että maakunnat ja muut kollegaministeriöt saavat sen tiedon, että siellä on oikea henkilö. (H7)

ALKE-keskustelujen valmistelua leimasi haastateltavien mukaan kiire, joka vaikutti sekä maakuntien että valtioneuvoston työskentelyyn. Lisähaasteensa työskentelyyn toi se, että uutta prosessia rakennettiin samalla, kun toimijat valmistautuivat tahoillaan keskusteluun. Esimerkiksi ministeriön ohjeistus tarkentui prosessin edetessä, mikä koettiin maakunnissa haastavaksi. Ainakin yhdessä tutkimuksen maakunnista kireä aikataulu vaikutti siihen, miten tiivistä yhteistyötä alueen sidosryhmien kanssa pysyttiin tekemään: ”Just kun sitä aikaa olisi enemmän, niin voisi käydä syvällisempää keskustelua niiden toimijoiden kanssa juurikin sen määrällisen tilannekuvan pohjalta.” (H6)

Ministeriön virkamies peräänkuulutti ministeriöiden keskinäisen valmistelun merkitystä ja sille varattua aikaa. Valtioneuvoston sisäisissä keskusteluissa käydään haastateltavan mukaan perusteellisempia keskusteluja, ja niille olisi ollut tärkeää varata enemmän aikaa.

Meillä oli liian vähän aikaa käydä ministeriöiden kesken sitä yhteistä keskustelua, oli kyse ihan siitä että me oltaisiin tarvittu paljon enemmän aikaa siihen yhteiseen pohdintaan. Ministeriötkään eivät ihan tyhjästä niitä näkökulmia vedä vaan meillä on kaikilla taustalla hallitusohjelma ja kärkihankkeet. Me oltaisiin voitu vielä enemmän käydä sitä keskustelua --, että miten ne meidän kärkihankkeet kytkeytyy toisiinsa valtioneuvostotasolla ja liittyen aluekehittämiseen. Mutta se oli tässä ALKE-keskusteluja koskevassa valmistelussa suurimpia asioita, että TEM ei ollut varannut tarpeeksi ministeriökohtaista prosessointiaikaa, jossa olisi ollut vain valtionneuvoston edustajat paikalla. (H7)

7.3 Edunvalvontaa vai yhteisen ymmärryksen rakentamista?

Haastateltavien mukaan maakuntien välillä oli isoja eroja siinä, ymmärrettiinkö ALKE-keskustelu edunvalvonnaksi vai tilaisuutena rakentaa yhteistä ymmärrystä ja vuoropuheluna.

Ja joo se on kohteliasta keskustelua ainakin meidän osalta, muilla se ei ollut ihan niin kohteliasta, että se oli vahvemmin edunvalvontamaista, jossa korostuu vastakkaisasettelu ja sen oman maakunnan erityisyyden ja tarpeiden korostaminen ja sitten resurssien vaatiminen, sillä voisi kuvata sitä. Meillä taas ymmärrys ja yhteisen tulokinnan löytäminen ja semmoinen, että me tiedettiin, että ei tänne kannata lähteä hakemaan mitään niin että kun lähetään pois niin taputellaan toisiamme selkään, että saatiinpas tämä läpi. (H4)

Osa näki maakuntien asennoitumisen ALKE-keskusteluun heijastavan niiden yleistä suhtautumista aluekehittämiseen: onko aluekehittämisessä kyse ”tierahojen ruinaamisesta” vai yhdessä tekemisestä ja kehittämisestä. Kaikki tutkimuksen maakunnat pitivät tärkeänä sitä, että aluekehittämistä tehdään yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Sen sijaan että ministeriöitä pyydetäisiin mahdollistamaan jotain, niille haluttiin tarjota mahdollisuuksia yhteisten tavoitteiden edistämiseen.

Siinä auttoi minusta se että se meidän delegaation puheenjohtaja -- oli ottanut sellaisen aika minusta hyvän asenteen ja rakenteen, näkökulman siihen keskusteluun. Hän painotti jo siinä junamatkalla Helsinkiin, että yritetään hakea sellaisia yhteisiä nimittäjiä että ei mennä sinne Helsinkiin pyytämään että meillä on tällaisia tarpeita, että voisiko ministeriö rahoittaa ja mahdollistaa jotain, vaan että tarjotaan tällaisia kiinnostavia aiheita vaikkapa kiertotalouden kehittämistä tai älykkään kaupungin kehittämistä -- . Kun nehan on monessa asiassa yhteisiä, että vaikkapa Suomen kiertotaloustavoitteet ovat sellaisia, jotka on tietysti kaikille ministeriöille velvoittavia samoin kuin maakunnille, ja sillä tavalla on helppo löytää niitä yhteisiä asioita. Ja sillä lailla tuntui herättävän sellaista myönteistä vastakaikua siellä ministeriön päässä että ei haeta, tai että me pyydämme tai vaadimme, vaan me tarjoamme yhteistyötä, yhteisiä teemoja ja kehittämisalustoja. (H9)

Maakuntien asennetta kritisoivat ensisijaisesti maakuntien edustajat itse. Aluekehittämisen tulisi haastateltavien mukaan perustua maakuntienkin osalta vahvuuksien kehittämiseen ja mahdollisen kasvupotentiaalin hyödyntämiseen sen sijaan, että yhteistyöhön lähdetään ongelmat edellä.

Ja just tuokin, että tuodaanko esiin vain epäkohtia vai haetaanko aidosti myös ratkaisuja. Kyllä mun mielestä myös maakuntien pitää lähteä niiden ratkaisujen kautta liikkeelle ja myöskin niiden vahvuuksien kautta, että missä on sitä potentiaalia, mitä voitaisiin vielä paremmin hyödyntää. Näitäkin oli aika erilaisia, että jotkut olivat lähteneet siltä kantilta, että meillä on kaikki huonosti ja antakaa rahaa, kaikki muuttuu paremmaksi. Eihän se ole se tapa, että ainakin itse näen, että niiden vahvuuksien vahvistamisen kautta lähtökohtaisesti pitäisi sitä aluekehittämistä viedä eteenpäin. Sitä kautta pystyy myös heikkoja kehitystrendejä kääntämään voitoksi. (H6)

7.4 Hallinnonalojen väliset sektorirajat

Hallinnonalojen vahvat sektorirajat ja oman hallinnonalan edunvalvonta nousivat haastatteluaineiston perustella keskeisimmiksi esteiksi horisontaaliselle, laaja-alaiselle aluekehittämiselle. Sektorituneisuuden aiheuttamat ongelmat näkyivät niin maakuntien kuin ministeriöiden sisäisessä työskentelyssä. Tiiviin ja strategisen tilannekuvan työstäminen teki näkyväksi edunvalvonnan kulttuurin yhdessä tutkimuksen maakunnista. Maakunnan tilanteen tiivistäminen muutamaksi keskeisimmäksi ilmiöksi osoittautui haastavaksi, sillä eri hallinnonalojen toimijat halusivat oman vastuualueensa asiat näkyviin jokaiseen asiakirjaan. Sektorikohtainen edunvalvonta esti haastateltavan mukaan toimijoita tarkastelemasta alueen kehittämistä kokonaisvaltaisesti.

Jotkut organisaatiot haluavat, että meidän oma asia on agendalla, meidän oman hallinnon alan asiat, ei se maakunnan yhteinen näkemys. Se mitä ihmiset on hallinnossa tottuneet tekemään on se, että ne edunvalvoo sitä omaa erikoisalaansa. Että kaikissa tilaisuuksissa pitää sanoa jotain teistä tai koulutuksesta, vaikka se ei ole aiheena. Sen katsotaan jotenkin kuuluvan siihen tekemiseen, että se sujautetaan jokaiseen kohtaan. - Tämä on se hallinnon sokeutuminen kehittämiselle, ettei ne näe kehittämistä, ne näkee oman hallinnonalansa. (H1)

Vahvat sektorirajat leimasivat kuitenkin maakuntia enemmän ministeriöiden välistä yhteistyötä. Valtioneuvoston sektoroituneisuus näkyi haastateltavien mukaan ministeriöiden välisenä valtakamppailuna ja reviiritietoisuutena. Tämä vaikutti siihen, miten yhtenäiselle valtioneuvosto näyttäytyi tehdesään yhteistyötä alueellisten toimijoiden kanssa. Moni haastatelluista ministeriöiden virkamiehistä koki ALKE-keskustelujen valmistelun alkuvaiheessa haastavana. Valtioneuvoston sisällä käytiin tiukkaakin keskustelua siitä, minkälainen konsepti ALKE-keskusteluista oikein tulee: minkälaisia asiakokonaisuuksia keskusteluihin viedään ja kuinka sitovia päätöksiä voidaan tehdä.

Se 2016 valmistelu oli kyllä tosi hankalaa. Ei vielä pystytty konkreettisesti sanomaan, että mitä siellä tapahtuu, vaan tärkeintä oli vaan linjata mitä siellä ei tehdä. Että ei tehdä päätöksiä ja sellaista. Siinä vaiheessa, kun konkreettisesti saatiin alueiden keskusteluehdotukset ja päästiin puhumaan niistä, niin se alkoi muuttua se tilanne. Huomattiin että tämä on vähän erityyppistä, että tämä ei ole keneltäkään pois. (H2)

ALKE-keskustelujen toteutuminen keskusteluina neuvottelujen sijaan oli keskeistä yhteistyön etenemiselle. Työ- ja elinkeinoministeriön alkuperäinen ehdotus keskustelun osapuolia sitovammista ALKE-neuvotteluista ei toteutunut, sillä valtioneuvostossa siihen ei haluttu suostua. Ministeriöissä muun muassa pelättiin, että omien asiakokonaisuuksien tuominen työ- elinkeinoministeriön vetämään prosessiin vähentäisi ministeriöiden omien, sektorikohtaisten neuvotteluprosessien merkitystä. ALKE-prosessi jaettuna alustana alueiden kanssa käytävälle vuoropuhelulle näyttäytyi uhkaavana.

Ja oli ilmiselvän tärkeää, ettei kukaan ministeriö halua että sen oman ministeriön toimivalta jotenkin vähenee tai edes vaarantuu. Se tehtiin hyvin selväksi me, muiden kollegaministeriöiden kanssa, että tässä ei TEM tule mitenkään meidän ministeriön käymiin neuvotteluihin. Sitten oli todella tärkeää, että muutettiin tämä sana keskustelu, eli tämä oli ensin ALKE-neuvottelut mutta me ministeriöt ei kukaan hyväksytty että neuvotellaan, koska näistä on meillä jo omat sektorikohtaiset neuvotteluprosessit. (H7)

Haastateltavat kertoivat ALKE-keskustelujen valmistelun herättäneen epäluuloa muissa ministeriöissä siitä, mitkä ovat työ- ja elinkeinoministeriön motiivit keskustelujen järjestämisen taustalla. Ministeriön virkamies näki sen reaktiona muutokseen: uuden toimintatavan kehittäminen ja käyttöönotto vaatii vanhasta luopumista, mikä ei välttämättä aina tunnu hyvälle ja saattaa saada toimijat varpailleen.

Ehkä siinä oli muilla valtioneuvoston ministeriöllä sitä epäilyä, että meillä on joku ketunhätä kainalossa, että TEM tavoittelee ottamalla tämän ALKE-keskustelun pöydälle jotain muuta mitä ei ole ääneen sanottu. Sekin on osa tietyllä tavalla muutoksessa esiin nousevia juttuja, että rakennellaan tällaisia salaliittoteorioita tai uhkakuvia, joita ei oikeasti ole olemassa mutta jotka tuntuu siihen hetkeen ja omaan kokemukseen tuovan sellaista millä myöskin selitetään sitä, että kun mä en haluaisi luopua tästä toimintatavasta. Niin mä näen siinä uudessa toimintatavassa jotain sellaista, joko uhkaa tai jotain peiteltyä. (H10)

Maakuntien edustajille valtioneuvoston sektoroituneisuus näyttäytyi alueellisen kokonaiskuvan puuttumisena. Haastatellut maakuntien edustajat olivat esimerkiksi odottaneet saavansa maakuntakohtaisiin tilannekuviin valtioneuvoston yhteistä palautetta, jossa alueen esiin nostamia teemoja ja ilmiöitä kommentoitaisiin horisontaalisesti. Haastateltavat kuitenkin katsoivat palautteen noudattaneen ministeriöjakoja, jolloin valtioneuvoston yhteinen näkemys ei välittynyt.

Tietysti se valtioneuvoston palaute oli monesti aika, sieltä näkyi se tietynlainen sektori-kohtaisuus. Tietyt ministeriöt, sitten vaan niitä omia asioitaan sen tilannekuvan suhteen, ja nimenomaan se oli tilannekuva mihin se palaute tuli. Että tilannekuvassa muun muassa luonto ja ympäristö ei ollut kuvattu tarpeeksi tarkasti. Mutta kun sivumäärät oli rajattu, eihän me pystytä, kun ei sinne kaikkea saa kaikilta hallinnonaloilta. Että sitten pitäisi sen valtioneuvoston itsekkin keskustella keskenään siitä yhteisestä näkemksestä. (H6)

Alueellisen, valtioneuvoston yhteisen kokonaiskuvan puute koettiin perustavanlaatuiseksi ongelmaksi aluekehittämisessä. Maakunnan edustajan mukaan aluekehittämisen kokonaisuuksista ei ylipäänsä päästä puhumaan ministeriöiden virkamiesten tarkastellessa maailmaa oman hallinnonalansa näkökulmasta. Ministeriöiden sektoreittain jakautunut maailma törmää alueellisten toimijoiden todellisuuteen, jossa horisontaaliset ja laajat aluekehittämisen kokonaisuudet pilkkoutuvat lopulta konkreettisiksi tehtäviksi.

Olihan siinä vähän yritystä, että nostettiin näitä teemoja liittyen työvoiman saatavuuteen ja työllisyyteen. Mutta se hyvin kuvaa sitä maailmaa, että se työvoiman saatavuus oli nostettu irrallisena asiana, kun se täällä meillä on kokonaisuus. Miten siihen työvoiman kysyntään vaikutetaan ja mikä on se elinkeinoelämän rakenne. -- Jos me puhutaan työvoiman saatavuusongelmista irrallisena, niin mä näen että se on vähän sellaista keinotekoista ja sitten se on hetken päästä jokin muu asia. (H4)

7.5 ALKE-keskustelujen anti

Lähes kaikki haastateltavat näkivät ALKE-keskusteluiden ja niihin valmistautumisen lisänneen tietoisuutta eri hallinnonalojen ja -tasojen toimista. Kehitystä tapahtui haastateltavien mukaan kolmella

rintamalla: maakunnan sisäisessä vuorovaikutuksessa, valtioneuvoston sisällä ja toisaalta maakuntien ja valtioneuvoston välisessä kanssakäymisessä.

Yhdessä tutkimuksen kolmesta maakunnasta laadullisen tilannekuvan ja keskusteluagendan valmistelu oli synnyttänyt ristiriitoja alueen toimijoiden välillä. ALKE-keskustelu kuitenkin tarjosi mahdollisuuden kuulla, minkälaisia keskusteluja alueen kehityksen kannalta keskeiset toimijat käyvät oman hallinnonalansa ministeriöiden kanssa. Tämä vahvisti haastateltavan ymmärrystä alueen eri toimijoiden tekemästä työstä.

Mutta meilläkin se lisäsi, kun oli hyvinvointikuntayhtymä ja ammattikorkeakoulu mukana, mä kuulin ne spesifit keskustelut mitä ne kävivät STM:n tai OKM:n kanssa. Mä opin koko ajan, eihän meille näy ne ammattikorkeakoulun asiat, ei maakuntaliitoille se koulutus kuulu sillä tavalla. Joillakin maakuntaliitoilla on laittaa resursseja siihen, että ne koordinoivat koulutusta, mutta meillä ammattikorkeakoulu ja [keskuskaupunki] hoitaa kun ne ovat pitkälti keskuskaupungin asioita. En ollut ehtinyt altistua sillä tavalla, se lisäsi meillä. (H1)

Maakunnan sisäisten sektorirajojen lisäksi ALKE-keskustelulla ja siihen valmistautumisella on voitu madaltaa kynnystä ministeriöiden välisen yhteistyön tekemiseen. Yhteisen keskustelun kautta jaettujen intressien tunnistaminen helpottui myös valtioneuvon sisällä, eräs maakunnan edustajista arvioi:

Tuo oli mielenkiintoinen, kun ministeriöthän ovat hyvin itsenäisiä edelleenkin, että niiden välinen yhteistyö on varmasti parantunut tässä vuosien mittaan mutta kyllä niillä aika jyrkät rajat edelleen on, ja mä luulen että tämä yhteinen keskustelu maakuntien kanssa voi olla väline ministeriöidenkin välisen raja-aidan madaltamiseen. Ainakin yksi johtopäätös ministeriöiden puolesta itseltään oli se kun tästä käytiin sellainen palautekierros tämän varsinaisen keskustelun jälkeen, että he ovat ministeriöinä löytäneet paremmin toisiaan ja tunnistavat enemmän yhteisiä intressejä. (H9)

Erityisesti ministeriöiden katsottiin hyötyneen ALKE-prosessin kautta syntyneestä maakuntakohtaisesta kokonaisnäkemyksestä. Kaikkien 18 maakunnan kuuleminen samanaikaisesti tarjosi ministeriön virkamiehen mukaan valtioneuvostolle ”läpileikkauksen siitä miltä Suomessa näytti tammi-helmikuussa 2018”. Muutama haastatelluista maakuntien edustajista arvelikin ministeriöiden saaneen keskusteluista maakuntia enemmän:

Se että mikä jäi ehkä itselleen kevyemmäksi oli se, että opinko itse enemmän ministeriöiden mahdollisuuksista olla mukana maakuntien kannalta keskeisissä asioissa, niin en ehkä ihan hirveästi. Jotenkin kuvittelisin että se oppimisen ja ymmärryksen kasvu tapahtui sitten kuitenkin enemmän siellä ministeriöissä suhteessa toisiinsa. Että saiko sitten maakunnan edustajat ihan niin paljon, niin ehkä ei. (H9)

Haastateltavat pitivät ALKE-keskusteluja pääsääntöisesti positiivisena kokemuksena: keskustelujen ilmapiiriä kiiteltiin ja niiden nähtiin lisänneen tietoisuutta aluekehittämisen kannalta keskeisistä

teemoista hallinnon eri sektorien ja tasojen välillä. Haastattelujen ja simulaation jälkeen kerätyn kyselyaineiston perustella voidaan kuitenkin todeta, etteivät osallistujien toiveet täysin täyttyneet keskustelujen suhteen. ALKE-keskusteluihin osallistuneiden tiedossa oli etukäteen, että keskusteluissa ei jaeta rahaa tai tehdä sitovia päätöksiä – tilaisuuden tarkoituksena sen sijaan oli yhteinen keskustelu ja maakunnittainen laajojen, horisontaalisten teemojen tarkastelu. Tästä huolimatta osa haastateltavista arvioi joidenkin keskusteluun osallistuneiden aluetoimijoiden pettyneen, kun lupauksia esimerkiksi hankerahoituksesta ei saatu.

Suurimmaksi pettymyksen aiheeksi sekä haastattelu- että kyselyaineiston perusteella nousi seurannan ja jatkuvuuden puute. Moni haastateltavista toivoi, että keskustelun pohjalta olisi kirjattu konkreettisia toimintaehdotuksia ja -tavoitteita ja myös ryhdytty seuraamaan niiden toteutumista. Näin keskustelua ei tarvitsisi erään maakunnan edustajan mukaan ”aloittaa puhtaalta pöydältä”, vaan rakentaa sen päälle, mitä ollaan jo saatu aikaan. Valtioneuvostolta toivottiin sen varmistamista, että keskustelussa käsitellyt asiat etenevät ”ministeriöiden omiin pöytiin”, ja että niitä edistetään ministeriöiden omilla prosesseilla.

Siellä on sitten maakuntajohtajaa ja ELY:n ylijohtajaa, jos sinne Helsinkiin mennään vain kuulumisia vaihtamaan niin kallispalkkaisille virkamiehille voisi jotain muutakin ajatella. -- jatkuvasti se [maakuntien] viesti oli se, että tulostavoite tässä pitää olla, pitää seurata jotain. Se on nyt ehkä vähän jäänyt, että joo tieto lisääntyy ja ministeriöissä ymmärretään paremmin maakuntien ominaisluonne ja keskeiset tarpeet, se on ihan hyvä tulos mutta se ei ole riittävä tulos. Kyllä se jonkinlainen konkreettinen tekeminen täytyisi siellä ketjun päässä kajastaa. Sitä nyt ei ole vielä näkynyt, että mikä on se konkreettinen tuotos. (H9)

Lähes kaikki haastateltavista kokivat ALKE-keskustelujen ja niihin valmistautumisen lisänneen tietoisuutta toisten tekemisistä yli hallinto- ja sektorirajojen. On kuitenkin tarpeellista kysyä, kuinka hyvin ALKE-prosessin aikana syntynyt tieto on ministeriöissä ja maakunnissa levinnyt niille ihmisille, jotka eivät itse osallistuneet keskusteluun tai sen valmisteluun. Osa haastateltavista epäili, voiko keskustelujen anti levitä yksittäiseltä virkamieheltä koko organisaatioon: ”-- onko se yksittäisen virkamiehen silmien aukeamista vai onko siellä sellaista prosessia, joka muodostaisi siitä kuullusta tulokinnan.” (H4)

Osa valtioneuvoston edustajista oli mukana kaikkien 18 maakunnan keskusteluissa. Erinäisten aika-tila- ja muun muassa sairastumisten takia kokoonpanossa oli kuitenkin vaihtelua. Ministeriön edustajan mukaan ne ALKE-keskusteluun osallistuneista, jotka olivat olleet aktiivisesti mukana toimintamallin valmistelussa, kokivat vahvemmin toiminnan verkostomaisena työskentelyä.

Yksittäisiin keskusteluihin osallistuneet virkamiehet eivät täysin tunteneet prosessia, eivätkä siksi välttämättä hyötäneet ALKE-prosessista suunnitellulla tavalla.

Sitä vaihtelua oli osallistujissa ja se johti vähän siihen, että he eivät olleet tässä valmisteluprosessissa mukana ja he eivät olleet ehkä ihan tarpeeksi perillä siitä, mikä näiden keskustelujen tarkoitus ja luonne on. Se vaihtelu näkyi sitten siinä, että osa ihmisistä tuli vähän kylmiltään siihen tilanteeseen mukaan tietystikin, kun he olivat ensimmäistä kertaa. (H3)

7.6 Ketä aluekehittäminen valtioneuvostossa koskee?

ALKE-prosessi paljasti eroja myös valtioneuvoston sisällä suhtautumisessa siihen, miten aluekehittäminen oikein määritellään ja kenen tehtäviin sen katsotaan kuuluvan. Työ- ja elinkeinoministeriö pyrki ALKE-prosessilla vahvistamaan ajatusta siitä, että aluekehittäminen on koko valtioneuvoston yhteinen asia: kukin ministeriö voisi hyödyntää aluekehittämistä ja tarkemmin ALKE-keskustelua alustana ja työkaluna oman hallinnonalansa tavoitteiden edistämiseksi. Kaikki ministeriöt eivät haastateltavien mukaan kuitenkaan nähneet asiaa niin eivätkä aina tunnistanee omaa rooliaan aluekehittämisessä.

Jos mä avaan tätä meidän, siis aluekehittämisen ja TEM:n näkökulmasta, ja tämä ei ole vain meidän ajatus vaan tämä on ollut siinä lakiluonnoksessa ja on ollut aina, niin aluekehittäminen ei ole vain TEM:n substanssiasia vaan se koskee kaikkia ministeriöitä. Kaikilla ministeriöillä, kaikilla hallinnonaloilla on asioita, jotka vaikuttaa alueisiin ja toimenpiteitä jotka kohdistuu tiettyihin alueisiin. Aluekehittäminen ei ole vain aluekehittäjien asia vaan se on meidän yhteistä. -- Toki saattaa olla että muut ministeriöt kokevat tämän vähän raskaana, ja tiedänkin että esimerkiksi YM kokee tämän raskaana prosessina, se tuli esiin valmistelun aikana. Se työllistää ministeriössä paljon ajallisesti. Lisäksi he kokevat, että alueiden kehittäminen ei koske heitä. Tässä juuri tulee se, että YM saattaa herkästi sanoa, että tämä ei ole heille relevanttia. Siis se yhteisen ymmärryksen rakentaminen siitä, ketä tämä ylittäänsä koskee, niin se on tärkeää. Kaikki ne, jotka meidän mielestä on relevantteja tahoja ei välttämättä itse miellä ihan niin, heille tämä ei välttämättä ole niin tärkeää, kuin me toivottavaisiin. (H3)

7.7 Hallinnon tasojen välinen vuoropuhelu tulevaisuudessa

Tutkimuksen aineistoa kerättyä lähtökohtana olivat pääministeri Sipilän hallituksen valmisteleman maakunta- ja soteuudistuksen läpimeno ja toteutuminen. Toteutuessaan uudistus olisi muuttanut maakuntien rahoitusta merkittävästi: maakuntien toiminta olisi valtion rahoittamaa, ja valtio ohjaisi maakuntien taloudenpitoa. Ilman verotusoikeutta maakuntien merkittävimäksi tulonlähteeksi muodostuisi valtion yleiskatteellinen rahoitus. Tuloja tuottaisi lisäksi asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Yleiskatteellinen rahoitus tarkoittaisi sitä, että maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa

käytöstä eli siitä, miten se valtiolta saamansa rahoituksen kohdentaa. Valtion yleiskatteellisella rahoituksella maakunnan olisi kuitenkin huolehdittava sen lakisääteisistä tehtävistä, joista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on merkittävin niin koko- kuin kustannusluokaltaan. Vuoden 2019 rahoitustasolla arvioituna maakuntien yleiskatteellinen rahoitus olisi noin 18,6 miljardia euroa, josta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin perustuvan rahoituksen osuus olisi noin 17,3 miljardia euroa. Maakuntien muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen osuudeksi jäisi siis noin 1,3 miljardia euroa. (Alueuudistus 2019b; Alueuudistus 2019c.)

Haastateltavien välillä oli eroja siinä, minkälaisena he näkivät aluekehittämisen tulevaisuuden maakunta- ja soteuudistuksen toteutuessa. Moni maakuntien edustajista pohti, mitä aluekehittämiselle tapahtuu, kun suurin osa maakuntien rahoituksesta menee sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen. Osa haastateltavista pelkäsi aluekehittämisen muuttuvan marginaaliseksi keskusteluksi, sillä suurin osa maakuntien saamasta rahoituksesta sidottaisiin sosiaali- terveyspalveluihin. Monialaisen maakunnan epäiltiin typistyvän sote-maakuntaan.

Soterahoitus määrää sen. Kun siihen on tavat miten se lasketaan, niin se on se summa mikä me saadaan tänne. Ja kaikki muu keskustelu sen päälle on kosmetiikkaa. Se raha mikä tullaan saamaan soten laskentatavoilla, on se juttu. Ja nehan on valtavia summia. Sitten tämä meidän muu puuhastelu, tämä aluekehittäminen, niin tämä tulee olemaan ihan marginaalia, koska se sote tulee varastamaan kaikki ne keskustelut, kun nyt mennään yhdessä. Tätä ennen sote ei ole ollut maakunnilla, me ollaan voitu puhua aluekehittämisestä. Sitten kun ne laitetaan samaan, niin puhutaan vain siitä sotesta. Sit me jotka ei olla siltä tontilta yritetään, että puhutaanko vaikka kasvupalveluista ja ne on ihan että ööh. (H1)

Tässä tilanteessa TEM:n pitäisi olla tosi ärhäkkäänä siitä, että kun tulee se maakunnan yleiskatteellinen rahoitus, tulee se yksi rahapussi. Jos sote on 95 prosenttia, niin miten käy sen viiden prosentin. Miten käy työllisyysmäärärahojen, aluekehitysrähojen. No tienpitorahat tulee korvamerkittynä sieltä LVM:stä suoraan, niistä ei keskustella siinänsä. Mutta nämä kaikki muut kehittämisasiat ovat sellaisia, että tuollaisessa tilanteessa ministeriöiden pitäisi niiden oman hallinnonalan tärkeyttä korostaa. Ja sitten monialaista maakuntaa. Se on se iso keskustelu mitä me käydään, että mitä se monialainen maakunta tarkoittaa, ja mitä tapahtuu, jos siitä ei tulekaan, jos tulee vain sote-maakunta. (H4)

Toisaalta maakunta- ja soteuudistuksen toteutuminen ja maakuntien rahoituksen uudistuminen nähtiin maakuntien tekemän aluekehittämistyön kannalta myös edullisena muutoksena. Erään maakunnan edustajan mukaan nykyinen tilanne, jossa maakunnilla ei ole omia, riittäviä resursseja alueen kehityksen kannalta hyödyllisten suunnitelmien toteuttamiseen, pakottaa maakunnat hakemaan ”lakki kourassa” yhteistyökumppaneita. Uudistus toisi maakunnille lisää resursseja ja näin ollen vahvistaisi maakuntien roolia alueen itsenäisenä kehittäjänä.

Jos aluekehittämisen näkökulmasta mietin, niin jos kävisi niin että tämä uudistus ei toteutuisi eikä tulisi itsehallinnollisia maakuntia niin ikävä kyllä se tilanne jatkuisi sellaisena mikä tässä nykyään on ongelma juuri ollut eli maakunnilla itsellään ei ole niitä resursseja ja se joutuu paljon enemmän lakki kourassa hakemaan niitä toteuttamiskumppaneita eri suunnilta. Se tietysti auttaa, jos on hyvä maakunnallinen yhteistyöverkosto, keskuskaupunki mukana, ELY, yliopistot ja muut, jotka jakaa sen ymmärryksen, että mitä pitäisi tehdä ja mitä asioita resursoida niin auttaahan se. Mutta jos ei ole sitä toimivaltaista ja omia kehittämisvaroja hallinnoivaa maakuntaa niin on se paljon hennoisempaa se tekeminen. Siinä mielessä tämä uudistuksen läpimeno tälle aluekehittämisaiheellekin olisi kyllä eduksi. Siinä olisi tällainen vahva maakunnan kehittäjä olemassa, jolla olisi omaa lihasta ja omaa rahaa tehdä niitä asioita. Mutta ehkä juuri tähän suunnitelmien ja aikeiden ja toisaalta sen toteuttamisen välisen kuilun kaventamiseen se maakuntaudistus olisi tarpeen. Kyllä tätä suunnittelutyötä voidaan tehdä jatkossa samaan tapaan kuin on tehty nytkin mutta se toteuttaminen on silloin vähän vaikeampaa, jos ei itsellä ole sitä raharesurssia tehdä niitä suunnitelmia todeksi. (H9)

ALKE-keskustelujen toteutuminen osana toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä kytketty siihen, kuinka aluekehittämistä tullaan tekemään maakunta- ja soteuudistuksen toteutuessa: kenen toimesta ja millä resursseilla. Maakuntien rahoituslaki säätelisi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Maakuntien ohjaussuhteesta haluttiin kuitenkin uudistuksen myötä rakentaa vuorovaikutteinen ja kumppanuuteen perustuva, ”jossa tavoitteena on maakuntien ja valtioneuvoston välinen yhteinen ymmärrys parhaista toimintatavoista” (Alueuudistus 2019a). Maakuntien rahoituslain lisäksi aluekehittämisen rooliin vaikuttaisi haastateltavien mukaan myös se, minkälaiseksi vuorovaikutuksen areenaksi vuoden 2019 neuvottelupäivät muodostuisivat. Vaikka tutkimuksessa keskitytäänkin tarkastelemaan ALKE-keskustelujen vuoden 2018 simulaatiokierrosta ja sitä edeltänyttä valmistelua, on oleellista huomioida, minkälaiseksi haastateltavat uskoivat vuorovaikutuksen tulevaisuudessa muodostuvan. On perustelua olettaa, että hallinnon tasojen väliseen verkostomaiseen työskentelyyn vaikuttaa maakuntien rahoitusmallin lisäksi se, minkälaiseksi valtioneuvoston ja maakuntien välinen ohjaussuhde rakentuu – siitä voidaan esittää arvioita tarkastelemalla ALKE-keskusteluja osana toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä.

Vuoden 2019 ALKE-keskustelut oli tarkoitus toteuttaa osana keväällä 2019 pidettäviä toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä. Neuvottelupäiviä on valmistellut valtioneuvoston yhteinen ohjaustiimi, johon kuuluu edustajia kahdeksasta eri ministeriöstä. Yhteistyötä koordinoi valtiovarainministeriö. Haastateltavat esittivät erilaisia näkemyksiä siitä, miksi ALKE-neuvottelut toteutuvat osana toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä sen sijaan, että ne järjestettäisiin simulaatiokierroksen kaltaisena erillisenä keskusteluna. Selitystä haettiin muun muassa ministeriöiden välisestä valtakamppailusta ja toisaalta halusta keskittää ministeriöiden ja maakuntien resursseja yhteen keskusteluun. ALKE-keskustelujen harjoituskierroksen jälkeen kerätyssä palautekyselyssä kävi ilmi, että moni vastaajista oli toivonut ALKE-keskustelujen linkittyvän paremmin muihin valtioneuvoston käymiin

maakuntakohtaisiin keskusteluihin ja neuvotteluihin. Lisäksi palautekyselyyn vastanneet kritisoivat valtioneuvoston sektoroituneisuutta. Yhteisillä toiminnan ja talouden neuvottelupäivillä haluttiinkin osoittaa yhtenäisempää sekä vahvempaa valtioneuvostoa ja samalla harjoitella, kuinka uudentyypistä maakuntien ohjausta voidaan toteuttaa yhteistyössä valtioneuvoston kesken.

Toiminnan ja talouden neuvottelupäivien tarkoituksena oli tarkastella maakunnan toimintaa ja taloutta kokonaisuutena. Moni maakuntien edustajista pohti, mitä se tarkoittaa aluekehittämisen kannalta – jääkö aluekehittäminen maakunnan tulohajauksen jalkoihin?

Mitä ollaan vähän aiheesta toisten maakuntien aluekehitysjohtajien kanssa keskusteltu niin se huolenaihe tai uhkakuva on se, että jääkö tämä aluekehittämisen tematiikka kovasti sen uuden maakunnan näitten taloudellisen toimintaraamien keskustelujen ja tällaisen tulohajauskeskustelun alle ja jalkoihin, kun tämän pitäisi olla vähän siitä riippumatonta ihan siitäkin näkökulmasta, että tämä aluekehittämisen kokonaisuus tässä maakuntakehittämisessä on uusien resurssien, suuntien ja avausten hakemista. Sen kasvun ja elinvoiman mahdollistamista. Ja sitten se talouskeskustelu on aika raadollista, tällaisista palveluiden mitoituskustelua, että riittääkö resurssit väestön tarpeisiin. Jos se menee kauhean tällaiselle inhorealistic tasolle se talouskeskustelu niin löytyykö mielenkiintoa, aikaa tai älyllistä joustavuutta tällaiseen uusia kehityssuuntia aukovaan keskusteluun. (H9)

Tämä tiedostettiin myös valtioneuvostossa. Pelkona ministeriön virkamiehen mukaan oli se että, ALKE-keskustelujen kumppanuusasetelma muuttuu ohjaavammaksi keskustelujen toteutuessa osana toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä. Haastateltavan mukaan nykyisellään alueisiin ei ELY-keskuksia lukuun ottamatta ole ”mitään määräysvaltaa eikä ohjaussuhdetta”, ja siksi ALKE-keskustelujen yhteydessä voidaan puhua aidosta kumppanuudesta. Uudistuksen ja uusien neuvottelupäivien myötä asetelma muuttuisi haastateltavan mielestä merkittävästi.

Maakunnat saavat sen yleiskatteisen rahoituksen, jolla niiden pitää hoitaa tiettyjä tehtäviä ja sitten katsotaan, miten ne on siinä onnistuneet. Tämä ristiriita tuli esiin eilen, kun meillä oli muutosjohtajien kanssa työpaja, he toivat esiin pelkoa siitä, että siitä neuvottelusta tulee sellainen, että maakunnat tulee sinne vain ripitettäväksi ja kuulemaan miten huonosti on toimittu. Koska siellä katsotaan, että te olette saaneet tällaisen määrän rahaa ja nythän näyttää siltä, että teidän rahat loppuu hyvissä ajoin ennen vuoden vaihdetta. Että oletteko te nyt pystyneet teidän työttömiä auttamaan. Että sehän on ihan eri tyyppinen se neuvottelu. Vaikka siinäkin puhutaan, että se on ohjausta ja vuorovaikutusta, mitä se tietysti onkin, mutta se asetelma on ihan eri, kun että ALKE-keskustelussa me puhutaan oikeasti kumppanuudesta. Meillä ei ole mitään määräysvaltaa eikä ohjaussuhdetta sinne alueisiin, eikä heilläkään tietystikään meihin. Että siinä mielessä tämä toiminnan ja talouden neuvottelupäivä on aivan erilainen tilanne oikeasti. Miten siinä sitten pystytään näitä aluekehittämisen asioita käsittelemään, niin se on kyllä mielenkiintoinen kysymys. (H3)

Lisäksi alueiden toimijoita pohditutti se, tarkastellaanko maakuntaa neuvotteluissa alueena vai keskitytäänkö niin sanotun maakuntakonsernin tehtäviin. Jos neuvottelupäivissä keskityttäisiin maakuntakonserniin ja sen sisäisen toiminnan pyörittämiseen, voisi taka-alalle unohtua se, että aluekehittäminen vaatii myös muiden toimijoiden kuin maakuntahallinnon toimia. Maakuntien edustajat korostivatkin aluekehittämisen laaja-alaisuutta, jolloin maakuntakonsernin lisäksi painottuu erilaisten sidosryhmien, kehittäjäkumppaneiden merkitys. Aluekehittäminen on lähtökohtaisesti monen toimijan vastuulla olevaa toimintaa, ja alueen kehitys ei ole vain maakuntahallinnon käsissä.

-- aika vahvasti ohjeistettiin siihen, että niiden [keskusteluun valittavien ilmiöiden] pitää olla sen maakunnan toimialoihin liittyviä. Että ne pitää peilata maakunnan toimialoihin. No tämä aluekehittämisen näkökulma on vähän toinen, että meillä voi olla valtavia kehityshaasteita esimerkiksi nyt näihin rajanylityspaikkoihin liittyen, niin eihän sillä tulevilla maakunnalla siihen ole kauheasti mitään [sanottavaa], että sehän on valtion viranomaisten asia viedä niitä eteenpäin. Että ei kuitenkaan tällä menettelyllä rajoitettaisi niitä viestejä, mitä maakunta haluaa tuoda. Siellä kevään neuvottelussa pitäisi olla muutkin kuin sitä maakuntaa ns. ohjaavat ministeriöt, no nehän ei tietysti ohjaa mutta ovat siellä taustalla sektoriministeriöinä. Pitäisi olla kuitenkin se valtioneuvosto kokonaisuutena siellä, ettei rajauduta niihin tulevan maakuntahallinnon tehtäviin vaan oikeasti katsotaan sitä koko maakunnan kehittämistä eli vähän niin kuin laajaa aluepolitiikkaa. Että ne asiat mitä tuodaan esille, että ne eivät ole vain tulevan maakuntahallinnon asioita vaan ne ovat meidän kehittämiseen liittyviä, eri kehitystoimijoiden niin yliopistojen, kuntien, valtion toimijoiden, yritysten, noh että se on koko tämä toimintaympäristö mihin me halutaan pystyä vaikuttamaan, ei pelkästään sen tulevan maakuntahallinnon tehtäviin, että miten niitä tehtäviä kenties suunnataan. Että tällainen ison aluepolitiikan tai aluekehittämisen näkökulman tuominen ja säilyttäminen osana näitä maakuntaneuvottelua on tärkeää. (H6)

7.8 Askel oikeaan suuntaan – ALKE osana vuoropuhelun perinnettä

Moni haastateltavista näki ALKE-keskustelut positiivisena signaalina siitä, että ministeriöiden ja maakuntien välisessä kanssakäymisessä halutaan pyrkiä yhä vahvemmin kohti kumppanuutta. Vastakkainasettelun ja yksisuuntaisen viestinnän sijaan hallinnon tasojen välinen yhteistyö voi kummuta tasaveroisemmasta suhteesta. ALKE-keskustelut ja niihin valmistautuminen näyttäytyivät monille ”askeleena oikeaan suuntaan”.

Sinällään näen että tämä on tosi hieno juttu, että nyt aidosti ainakin yritetään päästä siitä vanhakantaisesta, vastakkainasettelua ruokkivastakin näkökulmasta siihen kumppanuuteen ja yhteisten tavoitteiden aikakauteen. Kyllähän tietysti niitä yhteisiä tavoitteita ollut jo aiemminkin kansallisella tasolla, mitkä on ohjannut, että ne aluekehittämisen suuntaviivat on ollut jo. Mutta nyt että aidosti valtiolla ja valtioneuvostolla on halu päästä tänne maakuntatasolle ja saada ymmärrystä niistä kehityshaasteista sekä mahdollisuuksista. (H6)

Lisäksi ALKE-keskustelut olivat osoitus valtioneuvoston halusta toimia yhtenäisempänä. Tätä on sekä maakuntien että ministeriöiden edustajien mukaan toivottu valtioneuvostolta jo pitkään. ALKE-

prosessi on haastateltavien mukaan selkeyttänyt valtioneuvoston yhteisiä vastuita aluekehittämisen alueella ja konkretisoinut sitä, että aluekehittäminen koskee kaikkia valtioneuvoston ministeriöitä – ja näin ollen vahvistanut valtioneuvoston yhtenäistä osallistumista.

Sitten ajattelisin niin että ministeriöiden kesken tällainen yhteinen valtioneuvoston tavoite on sellaista, mitä ELY:issä ollaan toivottu näkevämme jo paljon aiemmin koska meillä on ohjaavia tahoina kuusi ministeriöiden hallinnonala. Se on aika erillisesti, kun eri ministeriöt ovat toimineet, vaikka meillä onkin ollut yhteisiä tuloskeskusteluja. Tässä ALKE-keskustelussa selvästi, ainakin itse sen näin niin, ministeriöt pyrkivät esiintymään yhteisenä valtioneuvostona ja se on musta tosi hienoa siinä. (H5)

Sitten tietysti tässä on se ajatus, että me saadaan eri ministeriöt mukaan ja että aluekehittäminen koskettaa meitä kaikkia. Toki ei voi sanoa, että muut ministeriöt ei ollenkaan koskaan olisi ollut missään mukana, mutta jotenkin se, että meillä on siellä aluekehittämislaisissa selkänöjä tälle toiminnalle, että se raamittaa tätä vuoropuhelua niin se on kyllä ihan arvokasta. (H3)

Moni haastateltavista toi esiin sen, kuinka ALKE-keskustelut ovat osa hallinnon tasojen välistä vuoropuhelun perinnettä, eikä keskusteluja tulisi siksi tarkastella yksittäisenä tapahtumana. Vuoropuhelua on haastateltavien mukaan käyty pitkään erilaisin menetelmin, mikä vaikuttaa myös ALKE-keskustelujen taustalla. Valtioneuvoston sektorirajat ja tulosohejausta muistuttava vuorovaikutus eivät katoa hetkessä, vaikka tahtoa toimijoiden kesken olisikin vahvistaa kumppanuutta ja sektorirajat ylittävää työskentelytapaa. Kyse on suuremmasta kulttuurinmuutoksesta, joka vie aikaa.

Ollaan kuitenkin niissä uusissa toimintatavoissa vasta reipas vuosi pilotoitu sitä, miten tämä voisi mennä jotenkin uudella tavalla niin ei se vielä pitkä aika ole, kun sille aiemmalle toimintatavalle, tälle tulosohejauksen kulttuuriperinnölle on peruutuspeilissä katsottavissa yli 20 vuoden, melkein 30 vuoden jakso. (H10)

Mut siellä on niin pitkät sektoriputkiperinteet, että se ei ratkea millään muutaman vuoden kokeilulla vaan se on iso pyörä mikä siellä pitää kääntää. Ja eri ministeriöissä on hyvin erilaiset toimintakulttuurit ja myös tulokulmat siihen yhteistyöhön, että se vaatii kyllä aikaa. Ainakin olen ymmärtänyt, että tahtotilaa siihen on, että hyvään suuntaan ollaan menossa. Nyt kun tämä yhteinen neuvottelupäivä on saatu aikaiseksi niin se on musta hyvä merkki siitä, että asia kyllä etenee. (H2)

8 TULOKSET JA KESKUSTELU

Haastateltavat pitivät aluekehittämistä yleisesti toimintana, joka vaatii ministeriöiden ja maakuntien välistä yhteistyötä. Alueiden kannalta keskeisiä kysymyksiä, kuten osaavan työvoiman saatavuutta, pidettiin haasteena, jota kukaan ei kuvitellut itse pystyvänsä ratkaisemaan. Hallinnon tasojen välistä yhteistyötä pidettiin edellytyksenä sille, että rakenteellisiin ja horisontaalisiin haasteisiin voidaan tarttua: kuten eräs haastateltava asian muotoili, ei mikään enää ratkea ”ministeriön mahtikäskyllä”. Ministeriöiden tulee haastateltavien mukaan käydä aktiivista keskustelua maakuntien kanssa ymmärtääkseen, minkälaisien haasteiden kanssa alueet kamppailevat. Toisaalta maakuntien tulee vastakkainasettelun ja edunvalvonnan sijaan hakea yhteisiä intressejä ja mahdollisuuksia yhteistyöhön. Aluekehittämisen parissa työskentelevät ministeriöiden virkamiehet ja alueiden edustajat jakoivat siis selvästi kirjallisuudessa esitetyn ajatuksen aluekehittämisestä monitahoisena ja moniarvoisena toimintana, jossa onnistuminen edellyttää heterogeenisen joukon mobilisointia yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. esim. Sotarauta 2015).

Se, kenen haasteiden ratkaisuun oikein tulisi osallistua, ei kuitenkaan aina ollut selvää. Haastateltavien mukaan kaikki ministeriöt eivät nähneet omaa rooliaan aluekehittämisessä merkittävänä. Kuten Ansell ja Gash (2008) toteavat, verkoston jäsenten välinen keskinäisriippuvuus ei ole aina ilmeistä. Toimijat eivät välttämättä näe omaa rooliaan verkostotyöskentelyn kannalta keskeisenä, eivätkä verkostotyöskentelyn hyödyt ole ilmiselviä. Vuorovaikutukseen antautuminen voi kuitenkin tehdä toimijoiden välisen keskinäisriippuvuuden näkyväksi, jolloin verkostotyöskentelylle annetaan suurempi painoarvo. Yksi työ- ja elinkeinoministeriön ALKE-prosessille asettamista tavoitteista oli juuri tämän keskinäisriippuvuuden näkyväksi tekeminen. Ministeriön pyrkimyksenä oli vahvistaa ajatusta siitä, että aluekehittäminen koskee kaikkia ministeriöitä, ja että ministeriöt voivat hyödyntää ALKE-keskusteluja oman hallinnonalansa asioiden edistämässä.

Keskinäisriippuvuuden lisäksi toinen keskeisimmistä hallinnan verkostoja määrittävistä ominaisuuksista on niiden jäsenten autonominen asema suhteessa toisiinsa. Keskinäisriippuvuudesta huolimatta jäsenten operationaalinen autonomia säilyy, jolloin ne voivat muun muassa jättäytyä pois verkostotyöskentelystä, jos sitä ei koeta tyydyttäväksi. (esim. Sørensen & Torfing 2007.) Kuinka autonomisena eri ministeriöiden ja maakuntien asema haastateltaville näyttäytyi aluekehittämisen kontekstissa? Ministeriön virkamiehen mukaan ministeriöllä ei tällä hetkellä ole ELY-keskuksia lukuun ottamatta virallista ohjaussuhdetta tai määräysvaltaa alueisiin, ja siksi ALKE-keskustelujen yhteydessä voidaan puhua todellisesta kumppanuudesta. Monien haastateltavien mukaan koko valtioneuvoston

asenne maakuntia kohtaan on muuttunut arvostavammaksi, eikä alueellisia toimijoita pidetä samalla tavalla keskushallinnosta sanellun politiikan toteuttajina. Tätä tukee Sotaraudan (2015) huomio siitä, kuinka 1980-luvun lopusta eteenpäin Suomessa on vähitellen siirrytty ohjelmaperusteisempaan aluekehittämiseen, joka korostaa alueiden innovatiivisuuden, omaehtoisuuden ja erikoistumisen merkitystä. Kansallisen kehitystyön kohteiden sijaan alueet näyttäytyvät vahvemmin subjekteina, jotka voivat vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa osaamista, alueellisia vahvuuksia ja aktiivista, omaehtoista otetta vahvistamalla. (Sotarauda 2015, 219.)

Nyholmin ym. (2016) ja Haveri (2007) tuovat kuitenkin esiin kuntaperusteisen aluehallinnon, tutkimuksen tapauksessa maakuntien liittojen, autonomista asemaa heikentävän seikan: kuntaperusteisen aluehallinnon riittämättömät resurssit. Ohjelmamenettelystä ja aluekehityslaista huolimatta valtion viranomaiset hallitsevat suurinta osaa taloudellisista resursseista ja muodollisesta toimivallasta (Haveri 2007, 287). Lisäksi maakuntien liittojen päätöksentekoa vaikeuttaa se, että organisaatio on alueen kuntien yhteenliittymä, joka joutuu päätöksissään hakemaan kompromissia eri kuntien intressien välillä – joskus alueen kokonaisedun kustannuksella (Nyholm ym. 2016, 151–159). Tätä pohti myös yksi haastatelluista maakuntien edustajista: haastateltavan mukaan maakuntien liittojen nykyiset resurssit eivät riitä siihen, että niillä olisi todellista vaikutusvaltaa alueella. Siihen haastateltava piti niitä liian pieninä toimijoina.

Tästä huolimatta haastatellut maakuntien edustajat itse pitivät kuitenkin tärkeänä sitä, että ALKE-keskusteluihin ei lähdetty ”lakki kourassa” hakemaan rahaa, vaan rakentamaan yhteisiä tavoitteita valtioneuvoston kanssa ja tarjoamaan alustoja yhteistyön tekemiseen. Maakuntien edustajat korostivat maakuntien aktiivista roolia aluekehittämisessä valtioneuvoston työparina. Tutkimuksen aineiston perusteella voidaankin todeta, että haastatelluilla maakuntien liittojen edustajilla oli vahva tahto täyttää organisaatiolleen laissa määritelty velvollisuus toimia alueensa strategisena kehittäjänä. Resurssien riittävyys on kuitenkin verkostotyöskentelyn kannalta kriittinen kysymys. Verkoston jäsenten autonomista asemaa pidetään yhtenä merkittävimmistä edellytyksistä verkostotyöskentelyn toteutumiselle, ja lisäksi sen katsotaan kirittävän verkoston jäseniä tavoittelemaan ratkaisuja, joihin kaikki jäsenet voivat sitoutua. (Innes & Booher 2010, 108–112.)

Kiinnostavaa verkoston jäsenten autonomisen aseman kannalta onkin, minkälaiseksi valtion ja maakuntien ohjaussuhde tulevaisuudessa muotoutuu. Suunniteltu maakunta- ja soteuudistus olisi muuttanut ministeriöiden ja maakuntien välistä suhdetta ja vaikuttanut maakuntien itsehallinnollisuuden asteeseen. Haastateltujen maakuntien edustajien mukaan maakuntien valtiolta saama yleiskatteellinen rahoitus olisi tullut ohjaamaan vahvasti sitä, miten maakunta resurssejaan käyttää. Kaikki

tutkimukseen haastatellut maakuntien edustajat pohtivat sitä, minkälaisia resursseja aluekehittämiseen voidaan käyttää, jos lakisääteisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen lohkaisee suurimman osan maakuntien budjetista. Rahoitusmallin lisäksi painoarvoa annettiin sille, miten hallinnon tasojen välinen vuoropuhelu järjestetään. Tutkimuksen aineiston keräämisvaiheessa ALKE-keskustelujen oli määrä toteutua osana maakuntakohtaisia toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä. Haastateltavia pohditutti se, minkälaiseksi neuvottelupäivien vuorovaikutus muodostuu: perustuuko se tulohajauksen kaltaiseen resurssien ja tehtävien arviointiin vai kumppanuuksien hakemiseen.

Toimijoiden autonomisen aseman takia verkoston jäsenten välillä on jatkuvasti käytävä neuvotteluja. Neuvottelujen kautta verkoston jäsenet hakevat pienintä yhteistä nimittäjää, jolla tarkoitetaan päämäärää, johon koko verkoston heterogeeninen joukko jäseniä voi sitoutua (ks. esim. Sørensen & Torfing 2007; Roberts 2000.) Tämä tulee esiin tarkasteltaessa valtioneuvoston sisäistä työskentelyä erityisesti ALKE-keskustelujen valmisteluvaiheessa. Ministeriöiden edustajat kokivat valtioneuvoston yhteisen valmistelun raskaana, sillä valmistelua leimasi tiukaksikin yltyneet keskustelut siitä, minkälaisena ALKE-keskustelut voivat oikeastaan toteutua: minkälaisia kokonaisuuksia työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimalle foorumille muut ministeriöt haluavat tuoda ja miten sitovia päätöksiä keskustelussa voidaan tehdä.

Joidenkin haastateltavien mukaan simulaatiokierroksen toteutumisen edellytyksenä voidaan pitää sitä, että alun perin neuvotteluiksi suunniteltu tilaisuus muutettiin keskusteluksi. Tätä voidaan pitää ilmentymänä verkostotyöskentelyyn kuuluvasta jatkuvasta neuvottelusta. Koska autonomisia verkoston jäseniä ei voida *pakottaa* toimimaan tietyllä tavalla, täytyy verkoston sisällä neuvotella pienimmästä yhteisestä nimittäjästä, johon kaikki jäsenet voivat suostua. (ks. esim. Jennings & Ewalt 1998, 418.) Neuvottelujen laimentuminen keskusteluksi ja sitovien, rahoitukseen liittyvien päätösten jättäminen pois agendalta oli haastateltavien mukaan välttämätöntä yhteistyön toteutumisen kannalta. Yhteistyön reunaehtojen jatkuva viilaaminen koettiin kuitenkin ministeriöissä työläänä. Hallinnan verkostoja käsittelevän kirjallisuuden mukaan se on työllistävyydestään huolimatta väistämätön osa verkostotyöskentelyä. Ylhäältä alaspäin tapahtuvan säätelyn sijaan verkoston jäsenet tuottavat työskentelyä ohjaavia sääntöjä ja rajoituksia verkoston rakenteessa neuvotteluprosessien tuloksena, mikä vahvistaa verkostojen itseään säätelevää luonnetta (ks. esim. Keast ym. 2004).

Neuvottelut verkoston jäsenten välillä ovat tärkeitä myös siksi, että verkostotyöskentelyyn antautuminen on riskialtista (ks. esim. Klijn & Koppenjan 2000). Toimijan pyrkiessä ratkaisemaan käsillä olevat haasteet yksin lopputulos on helpommin ennustettavissa. Verkostotyöskentelyyn osallistuminen taas haastaa status quo -olotilan, mikä tuottaa epävarmuutta. Verkostotyöskentely voi jopa johtaa

jäsenten välisen valta-asetelman muuttumiseen. Onkin inhimillistä, että mahdollisten riskien pelossa verkostotyöskentelyyn suhtaudutaan varovaisesti. (Innes & Booher 2010.) Oman hallinnonalan revii-rien vahtimista voidaankin tarkastella tästä näkökulmasta. Haastateltavat puhuivat keskustelujen valmistelua leimanneesta kitkasta: yhteistyöhön suhtauduttiin epäillen, sillä sen pelättiin syövän oman hallinnonalan vaikutusvaltaa. ALKE-keskustelujen kaltaista mallia ei oltu kokeiltu aiemmin, joten osallistujilla ei ollut ennakkotietoa siitä, miten yhteinen keskustelufoorumi mahdollisesti muuttaisi ministeriöiden välisiä suhteita. Epäilykset haastateltavien mukaan kuitenkin laantuivat valmistelun edetessä. Voidaankin katsoa, että ALKE-prosessin edetessä verkoston jäsenten välistä luottamusta onnistuttiin vahvistamaan: ”sitten kun päästiin näihin keskusteluihin käytännössä niin se helpotti --. Mutta se edellyttää sitä, että riittävän pitkään tehdään yhteistyötä, jotta syntyy sellainen luottamuksen ilmapiiri ja että voidaan sanoa ne kriittisetkin asiat. Sit päästään eteenpäin.” Jäsenten välinen luottamus vahvistaa verkostotyöskentelyyn sitoutumista ja edesauttaa jaetun ymmärryksen muodostumista. (Emerson ym. 2012).

ALKE-keskusteluja koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö pyrki käymään keskusteluja maakuntien ja ministeriöiden välisen kumppanuuden hengessä. Haastattelu- ja kyselyaineiston perusteella voidaan ministeriön katsoa onnistuneen tässä tavoitteessa: keskustelujen ilmapiiriä kiiteltiin pääsääntöisesti miellyttäväksi. Vuoropuhelua pidettiin toimivana, eikä se haastateltavien mielestä perustunut toimijoiden väliseen vastakkainasetteluun. Yhdessä tehty pohjatyö maakuntakohtaisen tilannekuvan koostamiseksi sai maakunnat ja valtioneuvoston sovittamaan käsityksiään yhteen jo ennen keskustelutilannetta. Hallinnon tasojen välillä ei vallinnut suurtakaan erimielisyyttä siitä, mitkä ovat alueen kehityksen kannalta keskeisiä asioita.

Voidaanko ristiriitojen puutetta siis pitää merkinä onnistuneesta verkostotyöskentelystä? Innesin ja Booherin (2010) mukaan verkoston jäsenten väliset ristiriidat itse asiassa mahdollistavat keskustelun: ne paljastavat maailman moniselitteisyyden ja toisaalta purkavat osallistujien oletuksia todellisuu-desta. Konfliktit voivat parhaimmillaan johtaa uusiin, innovatiivisiin ratkaisuihin. Kuten eräs haastatelluista ministeriön virkamiehistä totesi, ei keskustelun yksimielisyys välttämättä luonut lisäarvoa, ja osallistujat saattoivat oppia enemmän sellaisista keskusteluista, joissa kaikesta ei oltu samaa mieltä. Yhdessä maakunnista laadullisen tilannekuvan kokoaminen nosti esiin ristiriitoja alueellisten toimi-joiden välillä: alueen keskeisimmistä ilmiöistä ja kehityskohteista ei ollut helppo päästä yhteisymmärrykseen. Haastateltavan mukaan samaan keskustelupöytään istuminen kuitenkin lisäsi toimijoi-den välistä yhteisymmärrystä. Maakunnassa siis hyödyttiin keskusteluun valmistautumisesta ja itse keskustelusta, vaikka prosessi ei sujunut kitkattomasti. Lisäsi ristiriidat tekivät näkyväksi maakunnan

sisäisen keskustelun merkityksen. Jotta maakunnan kannalta keskeisistä ilmiöistä voidaan päästä yhteisymmärrykseen, tulee sisäiseen keskusteluun varata resursseja.

Sekä haastattelu- että kyselyaineiston perustella ALKE-keskustelujen suurimpana kehityskohtena voidaan pitää keskustelujen seurattavuutta ja jatkuvuutta. Osallistujat toivoivat konkreettisia toimitaehdotuksia, joiden toteutumista tarkkailla. Hallinnan verkostoja käsittelevä kirjallisuus korostaakin konkreettisten saavutusten merkitystä. Työskentelyn jatkumisen turvaamiseksi tulisi pystyä osoittamaan verkoston jäsenten antaman työpanoksen vaikutukset. Se kannustaa toimijoita jatkamaan yhteistyötä, vaikka verkostotyöskentely tuottaisikin transaktiokuluja. (Ansell & Gash 2008.) Pettymyksiä olisi voitu haastateltavien mukaan ehkäistä sillä, että keskusteluun ja niiden valmisteluun osallistuneiden toimijoiden kesken olisi käyty vielä syvällisempää keskustelua siitä, minkälainen foorumi ALKE-keskustelu oikein on. Mitä keskusteluilta on realistista odottaa? Kuten eräs haastateltavista totesi, oleellista yhteistyön onnistumisen kannalta on, että kaikki tahot ymmärtävät, mistä keskustellaan ja mikä keskustelun tavoite on.

Kuten Emerson ym. (2012) toteavat, on verkostotyöskentely luonteeltaan instrumentaalista. Se on vain väline päämäärän saavuttamiseksi, ja taustalla on usein muiden keinojen toteaminen riittämättömäksi. Voidaan puhua eräänlaisesta kriisistä, joka pakottaa organisaatiot tarkastelemaan kriittisesti keskeisiä tehtäviään ja sitä, miten ne tulisi järjestää. Kriisi voi kuitenkin toimia myös positiivisena voimana, joka edesauttaa muutoksen syntymistä. (OECD 2017; Keast ym. 2004.) Moni haastateltavista katsoi, että sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu on toiminut edellä kuvatun kaltaisena syytykseenä arvioida uudelleen maakuntien ja ministeriöiden välistä vuorovaikutusta. Vaikka tasaveroisempaan, kumppanuuteen perustuvaan vuorovaikutuksen malliin on pyritty jo aiemmin, on uudistuksen valmistelu pakottanut toimijat uudella tavalla verkostomaisen työskentelyn pariin. Olosuhteiden muuttuminen on luonut painetta uudistaa tapaa, jolla hallinnon eri tasot tarttuvat aluekehittämisen horisontaalisiin ilmiöihin.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu hallinnon tasojen välistä vuorovaikutusta hallinnan verkostossa ja sitä, miten toimijoiden välinen vuorovaikutus vaikuttaa verkoston kykyyn käsitellä hallinnon tasot ja sektorirajat ylittäviä horisontaalisia haasteita. Tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan sitä, minkälaiseksi ministeriöiden ja maakuntien välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa muodostui. Vuorovaikutusta on analysoitu hallinnan verkostojen näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää, minkälainen työkalu ja vuorovaikutuksen foorumi aluekehittämiskeskustelut ovat, ja voidaanko niiden katsoa tukeneen hallinnon tasojen välistä verkostotyöskentelyä.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on muodostunut ensisijaisesti hallinnan verkostoja ja verkostojen jäsenten välistä vuorovaikutusta käsittelevästä kirjallisuudesta. Hallinnan verkostoja käsittelevän kirjallisuuden synnyn ja leviämisen taustalla on 1900-luvun loppupuolella yleistynyt ajatus keskinäisriippuvuuden kasvusta ja todellisuuden kompleksisuuden lisääntymisestä. (ks. esim. Innes & Booher 2010.) Tämä kehitys konkretisoituu ilkeinä ongelmina, joiden ratkaisemista julkishallinnon instituutioiden hierarkkinen ja sektoroitunut rakenne vaikeuttaa. Hallinnan verkostoja pidetään perinteisiä organisaatioita tehokkaampana vaihtoehtona ilkeiden, yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa (Weber & Khademian 2008). Teoreettista viitekehystä täydennetään suomalaista aluehallintoa ja aluekehitystä käsittelevällä kirjallisuudella keskittyen erityisesti hallinnon tasojen väliseen autonomia-hierarkia-akseliin. Viimeaikaiset aluehallinnon järjestämiseen liittyvät muutokset ja pyrkimykset kehittää ministeriöiden ja maakuntien välistä vuoropuhelua ymmärretään osana historiallista jatkumoa.

Tutkimuksessa on pyritty vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. minkälaiseksi hallinnon eri toimijoiden välinen vuorovaikutus aluekehittämiskeskustelujen valmistelussa ja keskustelutilanteessa haastateltavien mukaan muodostui
2. miten hallinnan verkostoja ja jäsenten välistä vuorovaikutusta käsittelevä kirjallisuus auttaa tulkitsemaan maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä aluekehittämiskeskustelujen kontekstissa ja
3. kokevatko eri toimijat aluekehittämiskeskustelut ja niihin valmistautumisen toimivana tapana tarttua sektorirajat ja hallinnontasot ylittäviin aluekehittämisen teemoihin?

Haastattelu- ja kyselyaineiston perusteella ministeriöiden ja maakuntien edustajien välistä vuorovaikutusta ALKE-keskusteluissa voidaan pitää onnistuneena. Haastateltavat kokivat keskustelutilanteen

ilmapiirin pääsääntöisesti miellyttävänä ja vuoropuhelua pidettiin toimivana: keskustelua käytiin tasaveroisessa hengessä, ja vastakkainasettelun sijaan osallistujien välillä vallitsi jaettu näkemys siitä, että alueiden kehityksen kannalta keskeisiin haasteisiin tarttuminen edellyttää ministeriöiden ja maakuntien välistä yhteistyötä. Valmisteluvaiheessa jännitteiltä ei kuitenkaan vältytty: valtioneuvoston sisäiset sektorirajat tekivät valmistelusta ajoittain haastavaa. Ministeriöiden erilaisten näkemysten yhteensovittamista voidaan kuitenkin pitää ilmentymänä hallinnan verkostoille tyypillisestä neuvotteluprosessista, jonka avulla muun muassa vahvistetaan jäsenten välistä luottamusta ja tuotetaan työskentelyä ohjaavia sääntöjä (ks. esim. Jennings & Ewalt 1998; Keast ym. 2004).

Ministeriöiden ja maakuntien välinen yhteistyö ALKE-keskustelujen kontekstissa muistuttaa monella tapaa kirjallisuudessa hallinnan verkostoille määriteltyjä ominaisuuksia. Toimijat toi ensinäkkin yhteen niiden välillä vallitseva keskinäisriippuvuus. Haastateltavat pitivät aluekehittämistä lähtökohtaisesti monen toimijan vastuulle jakautuvana toimintana. Kuten luvussa viisi esitetään, suomalaiselle aluehallinnolle tyypillistä on eri organisaatioille hajautunut valta. Organisaatioiden välisiä suhteita leimaavat keskinäisriippuvuus ja se, että päätöksiä tehdään verkostoissa. (Haveri 2007, 273, 287.)

Keskinäisriippuvuuden lisäksi hallinnan verkostoille tyypillinen piirre on niiden jäsenten autonominen asema suhteessa toisiinsa (ks. esim. Sørensen & Torfing 2007). Tutkimuksen aineiston perusteella kaikille aluekehittämisen parissa työskenteleville toimijoille oli tärkeää, että ratkaisuja alueilla konkretisoituviin, ilkeinäkin pidettäviin ongelmiin haetaan ministeriöiden ja maakuntien välisessä yhteistyössä – olihan yksi ALKE-prosessin tavoitteista kumppanuusajattelun vahvistaminen. Maakunnilla tulee kuitenkin olla riittävästi resursseja, liikkumavaraa sekä vaikutusvaltaa omalla alueellaan, jotta ALKE-prosessin kaltainen verkostomainen työskentelyn muoto tuottaa parhaita mahdollisia tuloksia.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta ALKE-keskustelujen lisänsen hallinnon tasot ja sektorit ylittävää vuorovaikutusta. Lähes kaikki kymmenestä haastateltavasta katsoivat ALKE-prosessin lisänsen toimijoiden tietoisuutta eri hallinnonalojen ja -tasojen toimista. Kehitystä tapahtui haastateltavien mukaan kolmella rintamalla: maakunnan sisäisessä vuorovaikutuksessa, valtioneuvoston sisällä ja toisaalta maakuntien ja valtioneuvoston välisessä kanssakäymisessä. Erityisesti keskustelutalaisuutta edeltänyttä valmisteluprosessia pidettiin tässä suhteessa onnistuneena. Maakuntakohtaisten tilannekuvien työstäminen edellytti sitä, että toimijat valtioneuvostotasolla ja maakunnissa keskusteluttivat näkemyksiään jo ennen tammi-helmikuussa 2018 järjestettyä simulaatiokierrosta, mikä vaikutti positiivisesti itse keskustelutilanteen kulkuun. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön teettämään kyselyyn vastanneet katsoivat ALKE-prosessin vahvistaneen aluekehittämisen näkökulmaa

suunnitellussa monialaisessa maakunnassa: 76 prosenttia vastaajista oli lähes tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa (vastausten keskiarvo 3,92 asteikolla 1–5, N=59).

Konkreettisten toimintaehdotusten ja seurannan puutetta voidaan pitää ALKE-prosessin heikkona kohtana. Suurin osa haastatelluista olisi toivonut konkreettisempia seurauksia keskustelutilaisuudesta – samanlaista kritiikkiä esittivät myös työ- ja elinkeinoministeriön kyselyyn vastanneet ALKE-prosessiin osallistuneet henkilöt. Moni vastanneista pohti sitä, miten ja millä välineillä ministeriöt voivat vastata maakuntien esiintuomiin tarpeisiin, jotta prosessi ei jäisi vain erilaisten näkemysten keräämisen tasolle. Työkaluksi ehdotettiin muun muassa mahdollisuutta esittää aloitteita ministeriöiden budjettivalmisteluun. Tällaisten konkretiaa ja seurattavuutta lisäävien mekanismien avulla voitaisiin vahvistaa ALKE-keskustelujen vaikuttavuutta hallinnon sektorit ja -tasot ylittävien haasteiden ratkaisemisessa.

Tutkimuksen alkuperäisenä tarkoituksena oli keskittyä vain hallinnon vertikaalisten tasojen väliseen vuorovaikutukseen verkostotyöskentelyn edellytyksenä. Tutkimuksen aineistoa kerätessä ja analysoitaessa kävi kuitenkin ilmi, ettei hallinnonalojen, korostuneesti ministeriöiden, välistä vuorovaikutusta voida sulkea tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle. Hallinnon vertikaalisten tasojen välistä vuorovaikutusta ei voida ymmärtää tarkastelematta hallinnon toimijoiden horisontaalista yhteistyötä. Haastateltavien mukaan se, miten eri ministeriöt tekivät yhteistyötä keskenään, vaikutti siihen, miten tehokkaasti ministeriöt ja maakunnat pystyivät tarttumaan aluekehittämisen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Ministeriöiden kyky tehdä yhteistyötä keskenään heijastui siis maakuntiin ja niiden kanssa käytävään vuorovaikutukseen. Ministeriöiden oli maakuntien edustajien mukaan vaikeaa muodostaa valtioneuvoston yhteistä kokonaiskuvaa kunkin maakunnan tilanteesta ministeriöiden välisten vahvojen sektorirajojen takia. Tämä haastateltavien mukaan haittaa koko aluekehittämistä, jossa lähtökohtaisesti tulisi keskittyä alueen kannalta keskeisiin, usein horisontaalisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Tilanne oli myös ministeriöiden tiedossa – olihan valtioneuvoston sektorirajojen madaltaminen yksi motiiveista uudistaa maakuntien ja ministeriöiden vuoropuhelua. Lisäksi yhtenäisemmästä valtioneuvostosta on puhuttu vaihtelevalla intensiteetillä jo vuosia.⁹ Tämän tutkimuksen perusteella ministeriöiden välisen yhteistyön kehittämistä voidaankin pitää ensisijaisen tärkeänä asiana aluekehittämisen kannalta.

⁹ Katso esimerkiksi valtioneuvoston kanslian julkaisu *Päätöksenteosta muutoksenteleeseen: Valtioneuvoston kanslian tuottavuuskatsaus* (2014) ja valtiovarainministeriön julkaisu *Valtioneuvoston kehittämissuositusten selvitys: Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla* (2017).

Verkoston jäsenten väliseen vuorovaikutukseen vaikuttavat aiemmat kokemukset yhteistyöstä. Koska rakenteellisiin, horisontaalisiin ja näin ollen ilkeisiin ongelmiin tarttuminen vaatii pitkäkestoista ja kehämäistä yhteistyötä, on tärkeää, että verkostotyöskentely koetaan mielekkäänä. Huonot kokemukset menneisyydestä ehkäisevät verkoston jäsenten välistä yhteistyötä hyvien taas rohkaistessa antautumaan verkostotyöskentelyyn. (esim. Emerson ym. 2012; Weber & Khademian 2008.) Tämän takia ALKE-prosessin tarkastelu on merkityksellistä, vaikka keskustelut eivät tulevaisuudessa toteudukaan simulaatiokierroksessa harjoitellulla tavalla. Kokemukset yksittäisestä prosessista vaikuttavat siihen, miten toimijat suhtautuvat laajemmin hallinnon tasojen väliseen yhteistyön, sillä ne petaavat polkua tulevaisuuden toiminnalle. Kuten moni haastateltavista totesi, ei ALKE-prosessi yksittäisenä hankkeena ollut ”maailmaa mullistava”. Monille prosessi kuitenkin näyttäytyi signaalina siitä, että ministeriöiden ja maakuntien välisessä vuorovaikutuksessa ollaan menossa ”oikeaan suuntaan”, kohti arvostavampaa ja kumppanuuteen perustuvaa yhteistyön mallia. Tätä voidaan pitää arvokkaana simulaatiokierroksen tuloksena, sillä se parhaimmillaan rohkaisee ministeriöissä ja maakunnissa työskenteleviä toimijoita hakemaan ratkaisuja yhdessä haastaviin yhteiskunnallisiin ongelmiin myös tulevaisuudessa.

10 LÄHDELUETTELO

- Agranoff, R. (2014). Local governments in multilevel systems: Emergent public administration challenges. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 475–625.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Alueuudistus (2018a). Poikkihallinnolliset aluekehittämiskeskustelut maakuntien kanssa alkoivat. Haettu osoitteesta https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/poikkihallinnolliset-aluekehittamiskeskustelut-maakuntien-kanssa-alkoivat-30-1-, 1.10.2018.
- Alueuudistus (2018b). Aluekehittäminen uudistuu: valtion ja alueiden aluekehittämiskeskusteluja simuloitiin. Haettu osoitteesta https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/aluekehittaminen-uu-distuu-valtion-ja-maakuntien-aluekehittamiskeskusteluja-simuloitiin, 1.10.2018.
- Alueuudistus (2019a). Maakuntien toiminnan ja talouden neuvottelupäivät keväällä 2019. Haettu osoitteesta https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntien-toiminnan-ja-talouden-neuvottelupaivat-kevaalla-2019, 21.1.2019.
- Alueuudistus (2019b). Maakuntien rahoitus ja ohjaus. Haettu osoitteesta <https://alueuudistus.fi/maakuntien-rahoitus-ja-ohjaus>, 22.1.2019.
- Alueuudistus (2019c). Usein kysyttyä maakuntien rahoituksesta. Haettu osoitteesta <https://alueuudistus.fi/usein-kysyttya/maakuntien-rahoitus>, 22.1.2019.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543–571.
- Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. (2007). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa A.-V. Anttiroiko ym. (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet (s. 164–181)*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., Loeffler, E. & Pinilla Roncancio, M. (2016). Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 47–68.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka: kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Gaudemus Helsinki University Press.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), 111–134.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.

Eskola, J. (2001). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s.133–157). Jyväskylä: PS-kustannus.

Eskola, J. 2007. (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksessa L. Viinamäki & E. Saari (toim.), *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen* (s. 32–46). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Haveri, A. (2007). Seutukunta- ja maakuntahallinto. Teoksessa A.-V. Anttiroiko ym. (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (s.271–290). Tampere: Tampereen yliopistopaino.

HE 35/2018 (2018). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Annettu 5.4.2018. Haettu osoitteesta <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180035>, 15.1.2019.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711–739.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2014). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Abingdon-on-Thames: Routledge.

Innes, J. E., Booher, D. E. & Di Vittorio, S. (2011). Strategies for megaregion governance: Collaborative dialogue, networks, and self-organization. *Journal of the American Planning Association*, 77(1), 55–67.

Jennings Jr, E. T. & Ewalt, J. A. G. (1998). Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance. *Public Administration Review*, 58(5), 417–428.

Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K. & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public administration review*, 64(3), 363–371.

Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505–525.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61–70.

- Klijn, E. H. & Edelenbos, J. (2013). The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration & Society* 45(6), 627–650.
- Mason, R. O. & Mitroff, I. I. (1981). *Challenging strategic planning assumptions: Theory, cases, and techniques*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Nyholm, I., Haveri, A., Airaksinen, J., Tiihonen, S. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen, *Julkinen hallinto Suomessa (s. 105–195)*. Tallinna: Printon.
- OECD (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*. Pariisi: OECD Publishing. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>, 1.10.2018.
- O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 57(1), 45–52.
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155–169.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1), 1–19.
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (2018). *Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston uudistamiseksi*. Helsinki: Erweko.
- Sotarauta, M. (1998). *Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Sotarauta, M. (2015). Aluekehittämisen kehityskaari Suomessa ja peruskäsitteet. Teoksessa I. Karppi (toim.), *Governance – hallinnan uusia ulottuvuuksia (s. 215–230)*. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction governance network research: Towards a second generation. Teoksessa *Theories of democratic network governance (s. 1–21)*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu osoitteesta <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, 23.5.2017.
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2017). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi: Uudistettu laitos*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tieto- ja viestintäteknikka -wiki (2014). Tieto- ja viestintäteknikan työkalut ilmiölähtöisen kirjallisuuden tarkastelun tukena. Jyväskylän yliopisto. Haettu osoitteesta <https://wiki.jyu.fi/pages/viewpage.action?pageId=31948991#TVTilmiölähtöisenkirjallisuudentarkasteluntukena-ilmiölähtöisyys>, 2.4.2019.

Uusi Päijät-Häme (2017). Mikä on maakuntavaltuusto ja mitkä ovat sen tehtävät? Haettu osoitteesta <https://www.uusiph.fi/usein-kysytyt-kysymykset/mika-on-maakuntavaltuusto-ja-mitka-ovat-sen-tehtavat/>, 10.1.2019.

Vabo, S. I. & Røiseland, A. (2012). Conceptualizing the tools of government in urban network governance. *International Journal of Public Administration*, 35(14), 934–946.

Valtiovarainministeriö (2018). Valtion aluehallinto. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/aluehallinto>, 15.12.2018.

Vartiainen, P. & Raisio, H. (2011). Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä: näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus: Mistä, mitä, minne* (s. 388–411). Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334–349.

11 LIITTEET

TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Aluksi

- Kerro lyhyesti itsestäsi ja työtehtävistäsi.
- Kerro roolistasi aluekehittämiskeskusteluiden valmistelussa ja simulaatiokierroksen toteuttamisessa.

ALKE-keskustelujen valmistelu

- Milloin valmistelu aloitettiin?
- Miten valmistelu eteni?
- Ketä kaikkia mukana valmistelutyössä?

ALKE-keskustelut toteutuvat osana maakuntakohtaisia toiminnan ja talouden neuvottelupäiviä maaliskuuhuhtikuussa.

- Minkälaisena ALKE-keskustelut toteutuvat?
- Miten keskustelun malli muuttuu vai muuttuuko?
- Miten päädyttiin tähän ratkaisuun?
- Vetovastuu siirtyy valtioneuvostolle, miten vaikuttaa?

ALKE-keskustelujen harjoituskierron: simulaatiot alkuvuonna 2018. Näkemykset vuorovaikutuksen rakentumisesta harjoituskierroksessa

- Pohjana maakuntaliiton ja ministeriöiden yhdessä tuottama tilannekuva. Kerro tilannekuvan kokoamisesta, minkälaista yhteistyötä oli?
- ALKE-keskustelujen keskustelupohja. Mistä keskustelupohja tuli, kuka sen muotoili? Muokattiinko sitä matkan varrella?
- Oliko valtiolla ja maakunnilla yhtenäinen näkemys siitä, mikä on maakunnalle parasta aluekehittämisen kannalta? Entä toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi? Miksi, miksi ei?
- Nousivatko eri tahojen näkemykset keskusteluissa riittävästi esille? Koetko, että ALKE-keskusteluissa oli saatu oikeat ihmiset pöydän ääreen?
- Ymmärsin, että haluttiin tarkastella maakunnan tilannetta strategisesti. Kestikö keskustelu strategisella tasolla?
- Näetkö, että ALKE-keskustelut lisäsivät tietoisuutta toisten tekemisistä yli hallinto- ja sektorirajojen?

ALKE-keskusteluja voidaan tarkastella hallinnan verkostojen näkökulmasta.

- ALKE-keskusteluja on haluttu käydä kumppanuuden ja ministeriöiden sekä maakuntien välisen vuoropuhelun hengessä. Tässä valossa, miten kuvailisit hallinnon tasojen välistä vuorovaikutusta?
- Jakoivatko ALKE-keskusteluihin osallistuneet toimijat ajatuksen siitä, että toiminta tapahtuu edellä kuvatussa verkostossa?
- Hallinnan verkostoissa on kyse myös valtasuhteiden muuttumisesta ja vallan jakaantumisesta toimijoille. Näkyykö yhteistyössä? Minkälaisena näet hallinnon tasojen väliset valtasuhteet ALKE-keskustelujen kontekstissa?
- Koetko, että ALKE-keskustelut ovat toimija työkalu sektorirajat ja hallinnon tasot ylittävään kanssakäymiseen?

Tilanne ennen ALKE-keskustelujen simulaatiota

- Mistä tarve kehittää maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä? Miksi ALKE-keskustelujen valmistelu aloitettiin?
- Miten kuvailisit maakuntien ja valtioneuvoston välisiä suhteita ennen ALKE-keskustelujen aloittamista?
- Miten aloite ALKE-keskustelujen simulaatiosta otettiin vastaan?

Tulevaisuus

- Ovatko ALKE-keskustelut muuttaneet käsityksiä hallinnon tasojen välisestä yhteistyöstä?
- Odotukset tulevaisuudelle.