

VALTIONHALLINNON JA MAAKUNNAN VÄLISET SUHTEET
KAINUUN HALLINTOKOKEILUSSA

Heidi Pyykkönen

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma

Elokuu 2008

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhdyskuntatieteiden laitos

PYYKKÖNEN, HEIDI: Valtionhallinnon ja maakunnan väliset suhteet

Kainuun hallintokokeilussa

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, 136 sivua, 3 liitesivua

Elokuu 2008

Suomalainen julkinen hallinto on suurten muutosten edessä. Hallinnon uudistaminen koskee ministeriö- ja keskushallintoa, aluehallintoa sekä paikallishallintoa. Valtakunnassa käynnissä olevien hallinnon uudistushankkeiden myötä julkisen hallinnon rakenteet ja toimintamallit ovat nousseet tarkastelun ja muutosten kohteiksi. Uudistusten toimeenpano edellyttää uudenlaisia, hallinnonrajat ylittäviä yhteistyörakenteita.

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee Kainuun hallintokokeilua, joka on merkittävä ja ajankohtainen hallinnon uudistamiskokeilu Suomessa. Hallintokokeilun aikana maakuntahallinto hoitaa tehtäviä, jotka ovat ennen kokeilun käynnistymistä kuuluneet kokeilualan kunnille sekä valtionhallinnolle. Hallintokokeilun tavoitteena on valtion keskushallinnon merkityksen vähentäminen maakunnan kehittämisessä ja maakunnan oman roolin kasvaminen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää Kainuun maakunnan ja valtionhallinnon välisiä suhteita toimivallan uusjaon, riippuvuussuhteiden määrittymisen ja yhteistyösuhteiden näkökulmasta. Erityisesti mielenkiinnon kohteena on Kainuun kehittämisraha.

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisiä suhteita selvitetään laadullisena tapaustutkimuksena. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu monitasohallinnan teoreettiseen kehykseen. Monitasohallinnan mukaan julkisen hallinnon monimutkaisiin ongelmiin vastaaminen edellyttää monitasoista ja monitoimijaista toimintaympäristöä, jäykkien hierarkkisten hallintorakenteiden purkamista, toimivallan uusjakoa eri toimijoiden kesken sekä yhteistyön merkityksen korostumista. Monitasohallintaa syvennetään tutkimuksessa vallan ja vaikutusvallan käsitteillä.

Tutkimuksen empiirisen aineisto koostuu teemahaastatteluista (16 kappaletta), joita tehtiin tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta keskeisimmille hallintokokeilun valmistelussa ja seurannassa mukana olleille valtion keskus- ja aluehallinnon virkamiehille sekä Kainuun maakunnan viranhaltijoille. Haastatteluaineiston analysointitapa oli aineistolähtöinen sisällönanalyysi.

Tutkimustulosten mukaan vuorovaikutus eri toimijoiden kesken on lisääntynyt huomattavasti hallintokokeilun aikana. Siitä huolimatta yhteistyösuhteita luonnehtii yhä formaali hallintolähtöisyys ja vahva sidonnaisuus hallintosektoreiden ja -tasojen rajoihin. Historian saatossa vakiintuneet toimintamuodot ja rakenteelliset tekijät ulottavat vaikutuksensa nykyiseen tilanteeseen Kainuussa. Hallintokokeilun tavoite eri hallintotasojen välisestä toimivallan uusjaosta on onnistunut vain osittain, sillä maakuntahallinto ei ole saanut samalla tavoin resurssivaltaa.

Tyytymättömyydellä hallintokokeilun nykytilaan on vahvoja yhteyksiä Kainuun kehittämisrahaan, sillä kehittämisrahan koetaan itsehallinnollisen aseman korostamisen sijaan antaneen maakuntahallinnolle näennäistä toimivaltaa. Suurin osa kehittämisrahasta on sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, joten maakunnan vapausasteet kehittämisrahan allokoinnissa ovat jääneet marginaalisiksi. Hallintokokeilulaki antaisi kuitenkin maakuntavaltuustolle mahdollisuuden laajempaan toimivallan käyttöön, kuin miten toimivaltaa on tähän mennessä käytetty. Maakunnan poliittisen ohjauksen merkitys on jäänyt vähäisemmäksi verrattuna hallintokokeilun käynnistymisvaiheen odotuksiin.

Yhteistyö valtion ja maakunnan välillä ei perustu vielä täysin luottamukselle, sillä valtionhallinnon substanssiasiantuntemuksen ja maakunnan paikallistuntemuksen välillä on jännitettä, joka on luonut toimijoiden välille epäluottamuksen ilmapiirin. Valtionhallinnon ja maakunnan välisten suhteiden tulisi nousta aktiiviselle agendalle ja keskustelua tulisi käydä muun muassa siitä, mitä hallintokokeilun aikana on saavutettu yhteistyösuhteiden ja luottamuksen näkökulmasta ja kuvaako nykytila sitä, mitä hallintokokeilun toteuttamisella tavoiteltiin. Keskustelua tulisi käydä myös siitä, miten toimintaa tulisi jatkaa tulevaisuudessa yhteistyösuhteiden näkökulmasta.

Asiasanat: hallinnonuudistus, maakuntahallinto, Kainuu, monitasohallinta, valta, hallintokokeilu

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	6
2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT.....	8
2.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA.....	8
2.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	9
2.3 TEOREETTIS-METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT	12
2.3.1 <i>Institutionaalinen kuntaparadigma</i>	12
2.3.2 <i>Polittis-hallinnollinen rakennetutkimus</i>	14
2.3.3 <i>Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä</i>	14
2.3.4 <i>Tiedonhankinnan strategiana tapaustutkimus</i>	15
2.4 TUTKIMUKSEN RAKENNE	16
3 HALLINNON UUDISTAMISEN LINJAUKSIA.....	19
3.1 JULKISEN HALLINNON TEOREETTISET KEHITTÄMISSUUNNAT.....	19
3.2 ALUEELLINEN UUELLEENORGANISOITUMINEN	21
3.3 HALLINNON UUDISTAMISEN LINJAUKSIA LÄNTISESSÄ EUROOPASSA	23
3.4 SUOMEN JULKISEN HALLINNON RAKENNE	25
3.5 ALUEHALLINNON NYKYTILA JA KEHITTÄMINEN	27
3.6 AJANKOHTAISET HALLINNON UUDISTUKSET SUOMESSA	31
3.6.1 <i>PARAS-hanke</i>	32
3.6.2 <i>Alku-hanke</i>	33
4 YLEISTÄ KAINUUN HALLINTOKOKEILUSTA	35
4.1 LÄHTÖKOHDAT HALLINTOKOKEILULLE – MIKSI JUURI KAINUU?.....	35
4.2 HALLINTOKOKEILUN TAUSTA JA ETENEMINEN	36
4.3 KOKEILUN ORGANISOITUMINEN	37
4.4 KOKEILUN TARKOITUS JA TAVOITTEET	38
5 MONITASOHALLINNAN TOIMINNALLINEN KONTEKSTI	40
5.1 HALLINNOSTA HALLINTAAN	40
5.2 VERTIKAALINEN JA HORIZONTAALINEN HALLINTA	43
5.3 MONITASOINEN HALLINTA JA MONIMUTKAISET ONGELMAT.....	44
5.4 MONITASOISEN HALLINNAN JÄRJESTÄMINEN	46
5.5 MONITASOHALLINNAN TARKEMPI TEOREETTINEN RELEVANSSI TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMASTA	48
5.6 MONITASOHALLINNAN HAASTEET JA KRITIIKKI.....	51
6 VALTA JA VAIKUTUSVALTA HALLINNAN KENTÄLLÄ.....	52
6.1 TOIMIJA- JA RAKENNEPERUSTEISET VALTAKONSEPTIOT	53
6.2 VALLAN LAJIEN TYYPITTELY	54
6.3 STRATEGINEN ASEMA SEKÄ VIETTELEVÄT JA PAINOSTAVAT SIIRROT.....	57
6.4 VAIKUTUSVALLAN MÄÄRITTELY	59
6.5 YHTEENVETO	61
7 TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN.....	63
7.1 HAASTATTELU AINEISTON HANKINNAN MENETELMÄNÄ	63
7.2 TEEMAHAASTATTELUJEN TOTEUTTAMINEN	64
7.3 SISÄLLÖNANALYYSI AINEISTON ANALYSOINNIN VÄLINEENÄ	65
7.4 TUTKIMUKSEN RELIABILITEETTI JA VALIDITEETTI	71
8 KAINUUN HALLINTOKOKEILU VIRANHALTIJOIDEN NÄKÖKULMASTA	74
8.1 TILANNE ENNEN HALLINTOKOKEILUA	74
8.2 NÄKEMYKSET HALLINTOKOKEILULAISTA	75
8.2.1 <i>Tyytymättömyys hallintokokeilulain valmistelua kohtaan</i>	75
8.2.2 <i>Valtionhallinnon tyytymättömyys kokeilulain sisältöön</i>	76
8.2.3 <i>TE-keskus ja ympäristökeskus tiiviimmin mukaan kokeiluun</i>	77

8.2.4 Desentralisoinnin tavoitteet ja saavutukset kokeilulain valmisteluvaiheessa.....	78
8.3 TOIMIVALTASUHTEET JA VUOROVAIKUTUS HALLINTOKOKEILUSSA.....	79
8.3.1 Tyytyväisyys ja tyytymättömyys toimivaltasuhteisiin.....	80
8.3.2 Viranomaisten välinen vuorovaikutus ja Kainuu kiinnostuksen kohteena.....	82
8.4 YHTEISTYÖN TOIMIVUUS JA ASETETUT YHTEISTYÖTAVOITTEET.....	84
8.4.1 Näkemykset yhteistyön sujuvuudesta.....	85
8.4.2 Näkemykset yhteistyön toimimattomuudesta.....	86
8.4.3 Substanssiasiantuntemuksen ja paikallistuntemuksen välinen jännite.....	87
8.5 PÄÄTÖKSENTEKO JA SUUNNITTELU.....	90
8.5.1 Eri intressit maakuntahallinnon päätöksenteossa ja suunnittelussa.....	90
8.5.2 Yhteinen näkemys, yhteiset toimintakeinot – katsotaanko samaan suuntaan?.....	92
8.6 KAINUUN KEHITTÄMISRAHA.....	95
8.6.1 Suhtautuminen kehittämisrahan sisältöön.....	95
8.6.2 Näennäistä toimivaltaa.....	98
8.6.3 Byrokratian lisääntyminen valtion aluehallinnon ja maakunnan toiminnassa.....	101
8.6.4 Kehittämisrahan yksinkertaistava vaikutus.....	102
8.6.5 Tarve kehittämisrahan selkiinnyttämiselle.....	103
8.7 VALTASUHTEET HALLINTOTASOJEN VÄLILLÄ.....	104
8.8 VALTION JA MAAKUNNAN VÄLISET RIIPPUVUUSSUHTEET.....	108
8.9 TULEVAISUUS.....	110
9 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	114
LÄHTEET.....	126

LIITTEET

- LIITE 1. TUTKIMUKSESSA HAASTATELLUT VIRANHALTIJAT
- LIITE 2. TEEMAHAASTATTELURUNKO

1 JOHDANTO

Väestörakenteen muutos, yhä kansainvälisempi ja kilpailullisesti haastavampi toimintaympäristö, kuntien heikko taloudellinen tilanne sekä julkisesti tuotettujen hyvinvointipalvelujen turvaaminen universaalisti kansalaisille ovat nostaneet julkisen hallinnon kehittämisen ytimeen keskustelua siitä, millaisia hallinnollisia ratkaisuja hyvinvointivaltioissa vaaditaan toimivan tehtävä- ja vastuunjaon aikaansaamiseksi eri hallinnontasojen välille. Paine julkisen hallinnon rakenteelliseen uudistamiseen on kansallisesti ja kansainvälisesti suuri, sillä eri hallinto-organisaatioiden rakenteet ja toimintatavat ovat osoittautuneet nykyiseltään epäsoviviksi ja ongelmallisiksi. Hallintotasojen ja –rakenteiden muutoksista käydään tällä hetkellä laajaa yhteiskunnallista keskustelua, joten suomalainen kunnallishallinto on nyt todellisten uudistamishaasteiden edessä.

Hallintorakenteiden uudistaminen on käynnissä valtion, maakunnan ja kunnallishallinnon tasoilla. Yleisesti tunnistettu hallinnon kehittämistarve liittyy muun muassa hallinnolliset rajat ylittävään yhteistyöhön. Hallinnon uudistamisen onnistumista varten tarvitaan kokeiluja hierarkkisten hallintorakenteiden purkamisesta, siirtymisestä valtion keskusjohtoisuudesta alueellisen tason korostumiseen sekä eri hallintotasojen toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisestä. Hallinnon kehittämisen suurimmat haasteet eivät kuitenkaan ole pelkästään organisaatorakenteissa, vaan syvemmillä hallinnollisten toimintatapojen ja hallintokulttuurin ytimessä. Yleisesti on ajateltu, että alueiden ja valtiovallan kumppanuudella on mahdollista toteuttaa aiempaa merkittävimpiä hallinnon uudistushankkeita. Uudistusten tavoitteisiin on helpompi päästä, jos nämä uudistukset pystytään toteuttamaan myös alueiden erityispiirteitä huomioimalla.

Vuoden 2005 alusta käynnistynyt kahdeksanvuotinen Kainuun hallintokokeilu on uudenlainen maakuntahallintokokeilu, joka liittyy suurempaan yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen julkisen hallinnon rakenteiden uudelleenmuotoilemisessa. Hallintokokeilun aikana maakuntahallinto hoitaa sellaisia tehtäviä, jotka kuuluivat ennen hallintokokeilun käynnistymistä valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisille sekä kunnille. Kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista muun muassa maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, työ- ja elinkeinopolitiikkaan, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kokeilu

on merkinnyt institutionalisoitua siirtymää perinteisestä kunnallishallinnosta alue- ja maakuntahallinnon suuntaan julkisten hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Tätä ilmentää erityisesti se, että maakuntavaltuustolle on annettu hallintokokeilulaissa (343/2003) lisää valtaa resurssien allokoinnissa, minkä tavoitteena on ollut päätösvalan siirtäminen valtion keskus- ja aluehallinnolta maakuntahallinnolle.

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon väliset suhteet ovat uusi tutkimusaihe Kainuun hallintokokeilussa. Siksi onkin perusteltua tuottaa tietoa hallintokokeilussa valittujen toimintatapojen mahdollisuuksista, edellytyksistä ja ongelmista, jotta hallintokokeilusta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää suomalaisen julkisen hallinnon kehittämisessä yleisesti tulevaisuudessa. Kainuun hallintokokeilua voidaan tarkastella entistä paremmin julkisen hallinnon uudistamiskokeiluna, kun hallintokokeilua tutkitaan valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisten valta- ja riippuvuussuhteiden sekä yhteistyön toimivuuden näkökulmista.

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Tutkimuksen tausta

Kainuussa käynnistettiin vuoden 2005 alussa Suomen oloissa ainutlaatuinen maakuntahallintokokeilu. Kainuun hallintokokeilua voidaan pitää hallinnon uudistamisen pilottikokeiluna, jossa maakuntahallinnolle on delegoitu toimivaltaa sekä valtionhallinnosta että Kainuun kunnilta. (Haveri 2003, 232.) Kokeilu on manner-Suomessa historian ensimmäinen yritys toteuttaa maakunnallista itsehallintoa, mikä tekee siitä mielenkiintoisen ja relevantin tutkimuskohteen.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) mukaan Kainuun hallintokokeilu on alue- ja itsehallintokokeilu, jonka tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, työ- ja elinkeinopolitiikkaan, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kainuun hallintokokeilu eroaa perinteisestä kunnallishallinnon kehittämisen suunnasta siten, että kokeilu on selkeästi fokusoitu tietylle kohderyhmälle eli Kainuun maakunnalle ja laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) sisältää sekä maakuntaa velvoittavaa että uusiin toimintatapoihin mahdollistavaa lainsäädäntöä. Maakunta on veloitettu huolehtimaan esimerkiksi kokeilulaissa määriteltyjen palvelujen turvaamisesta asukkaille, mutta maakunnalla on tietyin reunaehdoin vapaus etsiä sopivia toimintapoliittisia linjauksia esimerkiksi juuri palveluiden järjestämiseksi. Hallintokokeilun potentiaalisuuden elementit, kokeilun ajankohtaisuus ja kiinnostus kotiseutuni julkisen hallinnon kehittämiseen innostivat minua tutkimaan Kainuun hallintokokeilun aihepiiriä.

Lait ja asetukset asettavat tavoitteita siitä, miten viranomaisten toiminta Kainuun hallintokokeilussa tulisi järjestää. Asetetut tavoitteet eivät välttämättä toteudu kuitenkaan todellisuudessa ongelmattomasti. Kainuun hallintokokeilun kohdalla tämä voi johtua esimerkiksi monitoimijaisesta toimintaympäristöstä ja intressien moninaisuudesta,

hallintotasojen välisestä yhteistyöstä ja siinä mahdollisesti ilmenevistä ongelmista, puutteista tai ristiriidoista.

Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos suorittaa valtionvarainministeriön toimeksiannosta riippumatonta ulkopuolista arviointia Kainuun hallintokokeilun toteutumisesta ja vaikutuksista. Hankkeessa arvioidaan vuosien 2004–2010 aikana hallintokokeilun vaikutuksia muun muassa palvelujen järjestämiseen, kunnallistalouteen, kuntalaisten osallistumiseen, maakunnan alueelliseen kehittämiseen sekä viranomaisten välisiin suhteisiin. Ensimmäinen Kainuun hallintokokeilun arviointiraportti valmistui vuonna 2005 ja seuraava raportti valmistuu loppuvuodesta 2008. Hankkeen aikana laitoksella toteutetaan arviointiin liittyviä opinnäytetöitä, joihin tämäkin pro gradu –tutkimus kuuluu. Pro gradu –tutkielmaani tullaan hyödyntämään loppuvuodesta 2008 ilmestyvässä hallintokokeilun arviointiraportissa. (Airaksinen ym. 2005, 1.)

2.2 Tutkimustehtävä

Hallintokokeilu tarjoaa mahdollisuuden uudentilaisille yhteistyömuodoille Kainuun kuntien ja maakunnan sekä maakunnan ja valtion viranomaisten välille. Tutkielmani aihepiirinä on Kainuun hallintokokeilu erityisesti valtion keskushallinnon, sen alueellisten toimijoiden ja maakunnan välisten yhteistyö- ja riippuvuussuhteiden sekä toimivallan uusjaon näkökulmasta. Yksityiskohtainen kunnan ja maakunnan sekä kunnan ja valtiovallan välisten suhteiden analyysi on rajattu tutkimuksesta kokonaan pois, jotta tutkimuksen aihepiiri ja näkökulma säilyisivät tarpeeksi fokusoituina.

Tutkielmassa pyrin selvittämään valtionhallinnon ja maakunnan välisiä suhteita Kainuussa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää myös vaikutusten luonnetta eli sitä, miten maakuntahallinnon ja valtionhallinnon viranhaltijat kokevat yhteistyön toimivuuden, toimivallan jakaantumisen ja riippuvuussuhteiden määrittämisen Kainuun hallintokokeilussa. Tutkimus valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisistä suhteista auttaa ymmärtämään paremmin Kainuun hallintokokeilua uudentilaisena hallintajärjestelmänä.

Vastauksia pyritään löytämään seuraavaan päätutkimuskysymykseen:

Miten valtionhallinnon ja maakuntahallinnon viranhaltijat kokevat maakunnan ja valtionhallinnon väliset suhteet Kainuun hallintokokeilussa?

Päätutkimuskysymystä selventäviä osatutkimuskysymyksiä ovat:

Miten vuorovaikutus ja yhteistyö ovat toimineen valtionhallinnon ja maakunnan välillä hallintokokeilun aikana?

Miten hallintokokeilu ilmentää monitasohallinnan teoreettista näkökulmaa?

Miten maakuntahallinnon ja valtionhallinnon viranhaltijat kokevat Kainuun kehittämisrahan toimivuuden käytännössä?

Tutkimuskysymyksiin vastaamisen taustoitukseksi täytyy ensin yleisesti selvittää, mitä maakuntahallinnolla ja valtionhallinnolla tarkoitetaan, millaisia vaikutuksia julkisen hallinnon uudistamisella on ollut valtionhallinnon ja alue- ja paikallishallinnon välisiin suhteisiin sekä mistä Kainuun hallintokokeilussa on kyse. Käsittelen tutkimuksessani edellä mainittujen asioiden lisäksi hallinnon uudistamisen linjauksia läntisessä Euroopassa sekä hallintokokeilun kontekstista keskeisimpiä kansallisia hallinnon uudistamishankkeita.

Monitasohallinnan kehystä (*multi-level governance*) käytetään tutkimuksen käsitteellisteoreettisena lähtökohtana ja tarkasteluperspektiivinä (Bache ja Flinders 2004c, 203). Maakuntahallintokokeilua Kainuussa ei toteuteta yhden toimijan voimin yhdellä hallinnon ja päätöksenteon tasolla, vaan useat toimijat eri hallintotasoilla vaikuttavat hallintokokeilun suunnitteluun, toteuttamiseen ja hallintaan Kainuun maakunnassa. Kainuun hallintokokeilun kokonaisvaltaiseen ilmiöön kuuluu useampi hallinnon taso (kunnat, maakunta, valtio, EU), mutta tutkimus on rajattu koskemaan kahta hallinnon tasoa eli valtionhallinnon ja maakuntahallinnon tasoa. Tutkimuksessa monitasohallinta liittyy vahvasti hallinnan (*governance*) käsitteeseen ja erityisesti hallinnan vertikaaliseen ulottuvuuteen. Toisaalta, kuntien tahto toteutuu välillisesti Kainuun maakunta-kuntayhtymässä, vaikka kunnat eivät varsinaisesti olekaan tutkimuksen ensisijaisen tarkastelun kohteena.

Hallinnan käsite on viimeisen vuosikymmenen aikana saavuttanut suosiota useilla tieteenaloilla. Suomalaiseen hallinnon reformointikeskusteluun hallinnan termiä on Viinamäen (2004) mukaan istutettu erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen. Monitasohallinnan käsitteen käyttötavalle on ominaista vahva kontribuutio Euroopan unionin nimissä eteneviin hallintapyrkimyksiin, ja käsite onkin tavanomaisesti yhdistetty nimenomaan Euroopan unioniin ja jäsenvaltioihin liittyvään tutkimukseen. Esimerkiksi Michael Kull (2008) tutki väitöskirjassaan Euroopan integraatiota alue- ja paikallistasoilla Suomessa ja Saksassa. Kuntatasoon Euroopan integraation tutkijat kohdistivat huomionsa vasta 1990-luvun alussa luodessaan monitasohallinnan käsitteen, joten Kullin tutkimuksessa monitasohallinnan käsite on keskeinen ja uusi teoreettinen kehys. Kullin väitöskirjan mukaan EU:n integraatio on muuttanut sekä virallisia että epävirallisia instituutioiden välisiä suhteita ja yhdistänyt erilaisia hallintotasoja.

Monitasohallinnan käsitettä sovelletaan kasvavassa määrin myös muilla kuin EU-tutkimuksen tieteenaloilla. Monitasohallinnan käsitettä on alettu soveltaa viimeisen vuosikymmenen aikana tutkimuksissa, jotka käsittelevät päätöksentekojärjestelmien hajautumista useammiksi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi, monitasoiseksi hallinnaksi. Tutkimusalat voivat liittyä esimerkiksi globaaliin ympäristö-, alue- ja talouspolitiikkaan. Tuore avaus monitasohallinnan tematiikkaan on Bachen ja Flindersin (2004a) toimittama teos *Multi-Level Governance*. Teos on kokoelma usean eri tutkimusalan artikkeleista, jotka tarkastelevat ja pyrkivät määrittelemään monitasohallinnan käsitettä. Teoksessa valotetaan teoreettisia näkökulmia monitasohallinnan perustaksi, käsitellään kansallisen ja ylikansallisen tason kysymyksiä sekä selvitetään monitasohallintaa EU-politiikan kautta. Bachen ja Flindersin (2004a) teoksessa sekä muissa vastaavissa teoksissa ja tutkimuksissa käytetty monitasohallinta -termi viittaa yleisesti globaalilla, alueellisella, kansallisella ja paikallisella tasoilla toimiviin julkisen ja yksityisen sektorin instituutioihin, jotka pyrkivät vaikuttamaan kansallisen ja kansainvälisen politiikan toteutumiseen. Monitasoisen hallinnan toimijoiden tavoitteissa, toimintatavoissa ja valtasuhteissa on eroja, mutta hallinnan tasot ovat usein limittyneitä yhteen ja eri tasojen toimijat vaikuttavat toistensa näkemyksiin. Täten monitasoisen hallinnan käsitteen liittämässä tutkimukseen voi olla huomioituna ylikansallinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen arena.

Governance -keskustelun monipuolisista teemoista huolimatta avaukset monitasohallinnasta ja sen soveltamisesta ovat jääneet Viinamäen (2004) mukaan Suomessa kuitenkin varsin

vähäisiksi. Tutkimukseni ydinteemaan liittyvää aikaisempaa tutkimusta ei kansallisesti ole olemassa luultavasti lainkaan. Sen sijaan tunnetuissa alan kansainvälisissä aikakauskirjoissa, kuten *Governance* ja *European Planning Studies*, käsitellään aihepiiriä laajasti. Samoin aihepiiristä on julkaistu useita artikkeleita esimerkiksi *Public Administration* ja *Journal of Public Policy* -aikakauskirjoissa.

Tutkimuksellani on monitasohallinnan tematiikan lisäksi yhtymäkohtia myös aluehallinnon ja maakuntien tutkimukseen sekä hallinnon uudistamiseen ja valtatutkimukseen. Edellä mainittujen tutkimusalojen ja teemojen tarkempi käsittely tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole kuitenkaan tutkimusekonomisista syistä relevanttia.

2.3 Teorettis-metodologiset lähtökohdat

2.3.1 Institutionaalinen kuntaparadigma

Kunnallistieteellisen tutkimuksen olennaisina lähtökohtina ovat kuntaparadigmat, jotka kuvaavat kunnallishallintoa koskevia yleisiä olettamuksia ja jäsentävät näkemyksiä siitä, mitä kunta on. Kuntaparadigman valinta on olennaista kunnallistutkimuksessa, sillä se määrittää tutkijan kuntaa koskevan tieteenfilosofisen tutkimusotteen ja ilmentää tutkijan suhdetta tutkimuskohteeseen. Tämän tutkimuksen kuntaparadigman valintaa määrittävät sekä tutkimuskohde että tutkimuksen taustalla oleva teorettinen kehys. Tutkimuksessa käytetään institutionaalista kuntaparadigmaa, joka painottaa hallinnollis-oikeudellista traditiota ja käsittelee kuntaa osana julkishallintoa. Institutionaalinen kuntakäsitys vastaa hyvin tutkimuksen tarkoitusta, sillä sen lähtökohta käsitellä kuntaa julkishallinnon paikallistason osajärjestelmänä, jonka vallan oikeutus tulee valtiolta, suuntaa tutkimusta aihepiirin kannalta olennaisesti julkishallinnon hallintorakenteiden tarkasteluun. (Anttiroiko 1992a, 11–13; Anttiroiko 1992b, 20–22.) Tutkimuksen kontekstuaalisuus (kunnan suhde poliittis-hallinnolliseen ympäristöön) on vahvasti institutionaalista ja liittyy erityisen välillisen itsehallintoyksikön eli maakunnan ja valtionhallinnon väliseen suhteeseen.

Teemahaastatteluilla kerätyssä empiirisessä aineistossa (ks. luku 7.1) korostuvat yksilön yksityisen olemisen sijaan informanttien edustamien instituutioiden näkökulmat (esimerkiksi

ministeriö, aluehallinnon organisaatio), joten informanttien näkemykset eivät ole irrallisia taustaorganisaatioistaan vaan informanttien näkemykset ilmentävät myös heidän edustamiensa instituutioiden näkökulmia. Empiirisessä aineistossa korostuu täten informanttien asemaperusteisuus eli yksilön toimiminen organisaation entiteettinä, joten myös tästä näkökulmasta tutkimukseni sopii hyvin yhteen institutionaalisen paradigman kanssa. Tarkastelen työssäni institutionaalisia suhteita ja käytäntöjä (yksilöiden kautta) laadullisen aineiston avulla, ja pyrin rakentamaan kuvausta siitä, millaiset suhteet ovat todellisuudessa eli toisin sanoen, miten ihmiset tosiasiasa suhtautuvat kyseisiin suhteisiin olemassa olevan institutionaalisen kentän ja hallintotasojen asemien, intressien ja rajapintojen määrittämistä asemista käsin. Instituutiot ”puhuvat” informanteissa ja asemoivat heitä sosiaalisella kentällä. (Anttiroiko 1992a, 11–13.)

Kuntaparadigmat eivät ole toisiaan poissulkevia tulkintoja ja korostuksia. Päinvastoin, monissa yhteyksissä ne ovat nimenomaan toisiaan täydentäviä paradigmoja. Muita mahdollisia tutkimuksessa käytettäviä paradigmatyyppejä olisivat itsehallinnollinen ja kontekstuaalinen kuntaparadigma. Itsehallinnollinen kuntaparadigma korostaa historiallis-oikeudellista traditiota ja tarkastelee kuntaa itsehallinnollisena paikallisyhdyskuntana. Itsehallinnollisen kuntaparadigman käyttö kuitenkin korostaisi liiaksi yksittäisten kuntien omalaatuisuutta ja paikallistasolla tapahtuvaa vallankäyttöä, kun tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat laajemmin hallintotasojen väliset vertikaaliset suhteet. Kontekstuaalinen kuntaparadigma ottaa huomioon koko yhteiskunnallisen viitekehyksen, jonka puitteissa kuntaorganisaatio toimii. Kontekstuaalisen kuntaparadigman perinteisiä sovellutuksia ovat muun muassa systeemiteoria eli verkostojattelu, Giddensin rakenteistumisteoria sekä strukturaalis-funktionalististen teorioiden laaja-alaiset tulkinnat. Kontekstuaalinen kuntakäsitys vastaisi melko hyvin tutkimuksen tarkoitusta, mutta sen lähtökohta eli kunta yhteiskunnallisena paikallistason suhdejärjestelmänä huomioi tutkimuksen näkökulmasta tarvittavaa laajemmin sitä yhteiskunnallista kontekstia, jota kunnalliselämä synnyttää ja jonka puitteissa se myös toimii. Institutionaalinen kuntaparadigma on tutkimuksen aihepiirin kannalta relevantein näkemys, sillä se korostaa julkishallinnollista kokonaisuutta ja kunnallisten toimintojen määrätymistä osana julkishallinnollista perustaa. (Mts. 11–15.)

2.3.2 Poliittis-hallinnollinen rakennetutkimus

Tämä tutkimus voidaan määritellä myös poliittis-hallinnolliseksi rakennetutkimukseksi, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan keskeisten poliittisten ja hallinnollisten sekä poliittisesti relevanttien instituutioiden ja organisaatioiden keskinäisten riippuvuus- ja vaikutussuhteiden analyysiä (Heiskanen ym. 1976, 141). Rawlsin (1971) tulkinnan mukaan rakenteiden analyysin on tapahduttava ennen toimintojen analyysiä ja suunnittelua. Lisäksi rakenneominaisuuksien on oltava järkeviä ennen kuin pysyvä kehitys kohti tasa-arvoisuutta, vapautta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia voidaan taata. Vasta kun rakenteet on järjestetty oikein, toimintoja voidaan suunnitella muodollisten kriteerien avulla. (Ruostetsaari 1992, 38.)

Rakenteet voidaan nähdä instituutioiden ja organisaatioiden välisinä suhteina ja siteinä, mutta näiden irrallinen tutkimus varsinaisesta toimintojen analyysistä ei sen tärkeydestä huolimatta ole kuitenkaan kovinkaan helppoa. Ensimmäisenä mahdollisuutena on varsinaiselta toiminnalliselta tasolta pyrkiä yksiköiden vuorovaikutuksen analyysin avulla päättämään instituutioiden ja organisaatioiden välisen yhteistoiminnan sekä institutionaalisten ja organisatoristen siteiden olemassaoloa. Toisena mahdollisuutena on tarkastella instituutioiden ja organisaatioiden välisiä yhteydenottoja ja muita siteitä. Kolmas mahdollisuus liittyy rakennetutkimuksen ja eliittianalyysin toisiinsa, sillä kolmas mahdollisuus pyrkii selvittämään instituutioiden ja organisaatioiden välisiä henkilösiteitä. (Heiskanen ym. 1976, 145–146.) Tämä tutkimus pyrkii pääasiassa ensimmäisen ja toisen mahdollisuuden keinoin selvittämään instituutioiden ja organisaatioiden välistä yhteistoimintaa sekä institutionaalisten ja organisatoristen siteiden olemassaoloa.

2.3.3 Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmillä tarkoitetaan empiirisen tutkimuksen konkreettisia aineiston hankinta- ja analyysimetodeja tai -tekniikoita, jotka voidaan luokitella laadullisiin eli kvalitatiivisiin ja määrällisiin eli kvantitatiivisiin menetelmiin (Hirsjärvi 1997, 127–128). Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen filosofinen lähtökohta on suurelta osin fenomenologia ja hermeneutiikka, ja se perustuu usein tulkinnalliseen lähestymistapaan. Laadullinen tutkimus on kirjava kattokäsite monenlaisille lähestymistavoille ja menetelmille eikä laadullisella

tutkimuksella ole näin ollen täysin omaa paradigmaa eikä metodia, vaan ne luodaan tutkittavaa kohdetta perustellusti lähestymällä. (Metsämuuronen 2000, 9; 92–93.)

Pro gradu -tutkielmani valtionhallinnon ja maakunnan välisistä suhteista Kainuun hallintokokeilussa voidaan luokitella otteeltaan laadulliseksi tutkimukseksi. Tutkimuksessa etsin erityisesti vastausta seuraavaan tutkimukselliseksi pääongelmaksi nousseeseen kysymykseen: Miten valtionhallinnon ja maakuntahallinnon viranhaltijat kokevat maakunnan ja valtionhallinnon väliset suhteet Kainuun hallintokokeilussa? Perusteluni sille, että tutkimukseni pääongelman muoto vaatii laadullista otetta, pohjautuu Tötön (1999, 128) esittämään ajatukseen siitä, että tutkimusongelmien muoto johdattaa käyttämään laadullista tutkimusotetta. Tötö (mts. 128) on esittänyt, että laadullisen tutkimuksen alaa olisivat erityisesti mitä- ja miten- kysymykset.

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään ymmärtämään ja kuvaamaan tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jostain, joten lähestymistapa tutkittavaan ilmiöön on avoin. Kvalitatiivinen tutkimus korostaa kokonaisvaltaisuutta ilmiöiden tarkastelussa. Kokonaisvaltaisuus tarkoittaa muun muassa yhteiskunnallisen kontekstin huomioonottamista, tutkimusmenetelmien ja aineistojen monipuolisuutta sekä monitieteistä näkökulmaa. Tavoitteena on kuvata ilmiöiden laatua eikä määrää. Laadullinen tutkimus on myös perusteltua silloin, kun halutaan saada tietoa puutteellisesti tunnetusta asiasta tai ilmiöstä. Tutkijan tehtävänä on yrittää tällöin saada syvää ja pätevää tietoa tutkimuskohteesta. (Eskola ja Suoranta 1998, 20–21.) Valtionhallinnon ja maakunnan välisistä suhteista on olemassa hyvin vähän aiempaa tutkimusta, joten näin ollen on perusteltua käyttää laadullista tutkimusotetta tutkimusaiheen ymmärtämiseen ja kuvaamiseen.

2.3.4 Tiedonhankinnan strategiana tapaustutkimus

Tämän tutkimuksen tiedonhankinnan strategiana on tapaustutkimus (*case study research*). Tapaustutkimus on osa kvalitatiivista tutkimusperinnettä ja se muodostaa erityisen tutkimusstrategian ja lähestymistavan. (Aaltio-Marjosola 1999.) Tapaustutkimus voidaan määritellä empiiriseksi tutkimukseksi, joka keskittyy rajatun ja ainutkertaisen kohteen tutkimiseen todellisessa ympäristössä hyödyntäen monipuolisia ja eri menetelmillä hankittuja tietoja. Tapaustutkimuksen kohde voi olla mahdollisimman tyypillinen ja edustava,

ainutkertainen ja poikkeuksellinen tai paljastava ja opettava tapaus. (Eskola & Suoranta 1998, 66–68.) Tutkimukseni ainutkertaisena kohteena on Kainuun maakunnassa meneillä oleva Kainuun hallintokokeilu.

Tapaustutkimukselle on tyypillistä prosessin omaisuus, pitkäkestoisuus ja läheinen kontaktipinta suhteessa tutkimuskohteeseen. (Aaltio-Marjosola 1999.) Tapaustutkimuksen vahvuus on mahdollisuudessa keskittyä perusteellisesti yhden ilmiön tai kohteen tutkimiseen. Tapaustutkimuksen sanotaankin pyrkivän tuottamaan intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta tapauksesta (Hammersley & Foster 2000, 2–3). Tapaustutkimus pyrkii antamaan tilaa ilmiöiden monimuotoisuudelle ja kompleksisuudelle yrittämättä liiaksi yksinkertaistaa niitä. Tämä tietty kapea-alaisuus voi johtaa siihen, että tutkimuksen tuloksia voi olla vaikea siirtää saavutettuja tuloksia yleisemmälle tasolle. Yin (1994, 38–40) kuitenkin korostaa, että tapaustutkimukset ovat nimenomaan syvätutkimuksia jostakin sosiaalisesta yksiköstä antaen siitä täydellisen ja hyvin organisoidun kuvan. Vaikka kyse onkin tietystä yksilöllisestä ja erityisestä tapauksesta, sen tutkimisessa on kuitenkin hyvä pohtia tuloksia myös laajemmassa mittakaavassa. Kun Kainuun hallintokokeilua tutkitaan valtionhallinnon ja maakunnan välisten suhteiden näkökulmasta omassa hallinnon uudistamisen kontekstissaan, hallintokokeilusta voidaan muodostaa laajempi ja parempi näkemys osana kansallista, julkisen hallinnon uudistamisen jatkumoa.

2.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on jaettu yhdeksään päälukuun. Ensimmäisen luku johdattaa tutkimuksen aihepiiriin. Toisessa luvussa esitellään tutkimuksen taustaa ja tutkimustehtävä, teoreettis-metodologiset lähtökohdat sekä tutkimusmenetelmät. Kolmannessa luvussa tarkastellaan teoreettisten käsitteiden kautta julkisen hallinnon kehittämissuuntia sekä yleisesti valtionhallinnon ja kunnallishallinnon välistä suhdetta ja siinä tapahtuneita muutoksia. Luvussa luodaan katsaus maakuntahallinnon syntymisen historiaan, julkisen hallinnon uudistamisen linjauksiin läntisessä Euroopassa ja hallinnon kehittämiseen Suomessa. Luvussa luodaan myös katsaus tämän hetkisiin merkittäviin kansallisiin hallinnon uudistushankkeisiin. Luku muodostaa relevantin taustan tutkimuksen aihepiirille, sillä se luo laajempaa katsausta

kansainväliseen ja kansalliseen julkisen hallinnon kehittämiseen, jonka jatkumona Kainuun hallintokokeilu voidaan nähdä.

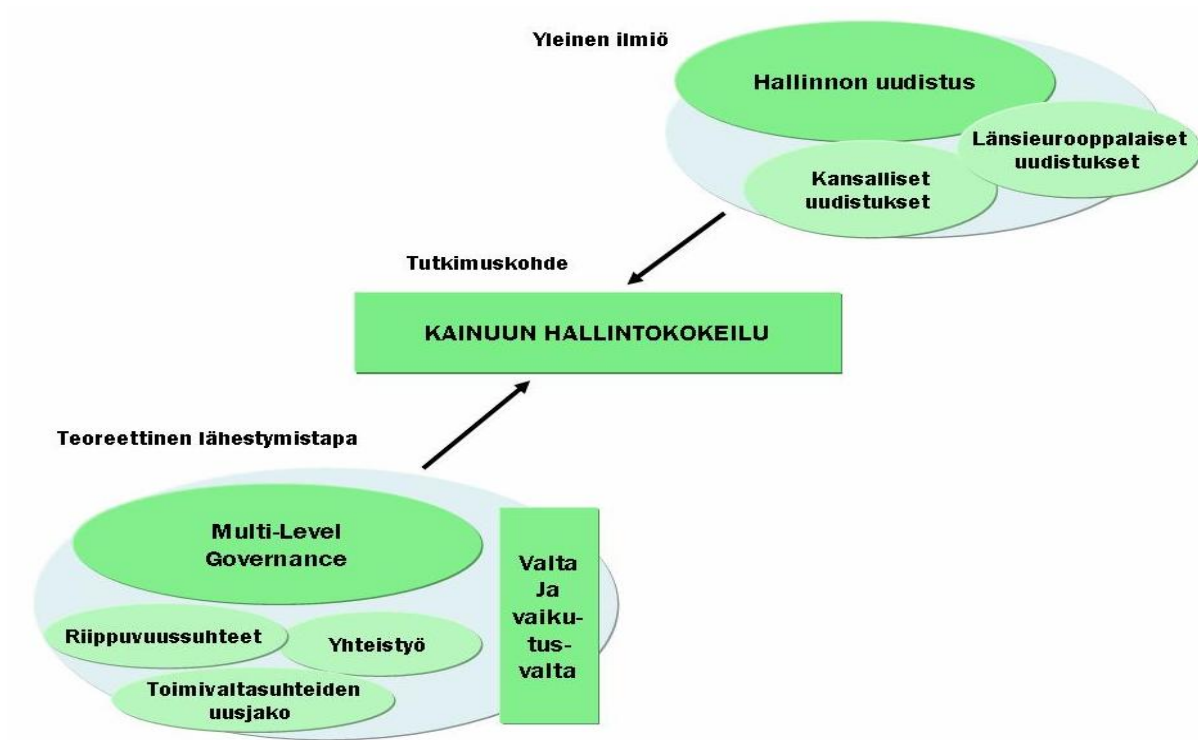
Neljännessä luvussa käsitellään tutkimuksen kohdetta eli Kainuun hallintokokeilua sekä kokeiluun liittyviä tavoitteita. Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen pääasiallinen teoreettinen viitekehys, jonka muodostaa monitasohallinnan teoreettinen kehys. Luvussa tarkastellaan monitasohallinnan teoreettista tematiikkaa syvällisemmin ja toisaalta ikään kuin Kainuun hallintokokeilun ideaalimallina nostaten esiin tutkimusaiheeseen liittyviä tarkempia näkökulmia. Monitasohallinnan kehys tarjoaa relevantin teoreettisen kontekstin tutkittaessa sellaisia julkisen hallinnon uudistamishankkeita, joissa tarkastelun kohteina ovat vertikaaliset hallintosuhteet.

Tutkimusaihetta on perusteltua lähestyä myös vallan näkökulmasta. Kuudennessa luvussa täsmennetään tutkimuksen teoreettista viitekehystä vallan ja vaikutusvallan käsitteiden määrittelyllä, sillä käsitteet liittyvät olennaisesti monitasohallinnan näkökulmaan. Vallan ja vaikutusvallan käsitteillä syvennetään ja toisaalta rajataan monitasohallinnan teoreettista viitekehystä tutkimuksen aihepiiriin sopivaksi.

Seitsemännessä luvussa tarkastellaan lähemmin tutkimuksen empiirisen osan toteuttamista. Luvussa esitellään aineiston hankinnan ja analysoinnin menetelmä sekä teemahaastattelujen toteuttaminen. Kahdeksannen luvun muodostaa tapauskuvaus valtionhallinnon ja maakunnan välisistä suhteista Kainuun hallintokokeilussa. Luvussa käsitellään maakuntahallinnon ja valtionhallinnon toimijoiden näkemyksiä hallintokokeilulaista ja sen valmistelusta, kokeilun aikaisista toimivalta- ja riippuvuussuhteista, eri hallintotasojen välisestä yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta, päätöksenteon sujuvuudesta sekä Kainuun kehittämisrahasta. Luvussa käsitellään myös hallintokokeilun tulevaisuuteen liittyviä näkökulmia.

Tutkimuksen yhdeksännessä luvussa tutkimuksen empiiristä osaa peilataan teoreettiseen viitekehykseen. Luvussa tarkastellaan saatuja tutkimustuloksia suhteessa monitasohallinnan teoreettiseen viitekehykseen sekä vallan ja vaikutusvallan käsitteisiin. Luvussa kootaan yhteen tutkimuksen tulokset ja tulosten perusteella tehdyt päätelmät sekä nostetaan esiin mahdollisia jatkotutkimustarpeita. Luvussa esitetään vastaukset myös asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuskohteen teoreettinen ja empirinen jäsentyminen esitetään seuraavassa kuvassa:



Kuva 1. Tutkimusasetelma

3 HALLINNON UUDISTAMISEN LINJAUKSIA

3.1 Julkisen hallinnon teoreettiset kehittämissuunnat

Kuntien ja valtion välinen tehtävienjako on muotoutunut pitkän historiallisen kehityksen tuloksena. Kuntien toiminta oli koko hyvinvointivaltion rakentumisen ajan hyvin riippuvaista valtiovallan toimenpiteistä. *Centralisaatio* eli hallinnon keskittäminen tähtää hallinnollisen toimivallan siirtämiseen yhdelle tai mahdollisimman harvalle hallinto-organisaatiolle, tavallisesti valtion keskushallintoon. Hallinnollisen toimivallan keskittäminen keskushallintoon on liittynyt nationalistisiin aatteisiin valtion poliittisesta mahdista ja taloudellisesta tehokkuudesta. (Hooghe ja Marks 2001, 1.) 1990-luvulle saakka kuntien erityistoimialaan kohdistunut valtion ohjaus ja valvonta oli vahvasti sääntöihin perustuvaa normiohjausta, yksityiskohtaista resurssiohjausta sekä suunnitteluohjausta. Keskushallinnon viranomaiset ja lääninhallitukset ohjasivat ja valvoivat yksityiskohtaisesti palvelujen tuottamista ja valtionosuuksien käyttöä. Näiden ohjausmuotojen avulla valta pysyi vahvasti centralisoituna valtion keskushallinnolla. (Rönkkö 2003a, 22; 2003b, 85–87.)

Tämä byrokraattis-hallinnollinen valtasuhde alkoi muuttua käytännössä monien 1980- ja 1990-luvuilla toteutettujen hallinnon uudistushankkeiden, kuten deregulaation eli sääntelyn purkamisen, desentralisaation eli hallinnon hajauttamisen ja markkinaohjautuvuuden eli markkinaperusteisten toimintatapojen omaksumisen kautta (Anttiroiko ja Haveri 2003, 137; Ryyänen 1992, 3). *Desentralisaatio* -käsitteelle on annettu kirjallisuudessa monia sisältöjä. Varsin usein desentralisaatiolla viitataan hallinnon, tehtävien ja toimivallan vertikaaliseen hajauttamiseen alueellisesti tai poliittisesti. Tämä vastaa pitkälle *devoluutio* -käsitettä, jolla tarkoitetaan sitä, että paikallishallintoyksiköille siirretään huomattavassa määrin sekä päätöksentekovaltaa että vastuuta. Devoluutio onkin desentralisaation vahvin muoto. Desentralisaation yksi laji on myös *dekonsentraatio*, joka merkitsee sitä, että organisaatio, esimerkiksi valtio, siirtää tehtäviä pienemmän maantieteellisen alueen käsittävälle alueelliselle tai paikalliselle yksikölle. Keskukselle jää valta määrittää politiikan sisältö, ja alueellisilla ja paikallisilla yksilöillä on rajoitettu toimintavapaus politiikkojen toimeenpanossa. Dekonsentraatio antaa täten alemmille tasoille toteuttamiseen liittyvää vastuuta, muttei välttämättä päätöksentekovastuuta. (Hutchcroft 2001, 28–33.)

Smith (1985, 1) määrittelee desentralisaation käsitteen vallan delegoimiseksi alemmille tasoille alueellisessa hierarkiassa. Määritelmä korostaa hallinnon tasojen välisiä institutionaalisia suhteita. Niemi-Ilahti (1992, 62–65) nostaa esiin poliittisen ja hallinnollisen desentralisaation käsitteet, joista *poliittinen desentralisaatio* korostaa päätösvallan hajauttamista paikalliselle itsehallintoyksikölle kun taas *hallinnollinen desentralisaatio* tarkoittaa päätösten toimeenpanoon kuuluvien eri tehtävien hajauttamista.

Desentralisaation käsitettä voidaan määritellä myös horisontaalisen ja vertikaalisen erottelun kautta, mikä pelkistää kunnallisen itsehallinnon ja valtion välisen suhteen. *Horisontaalinen desentralisaatio* tarkoittaa hallinto-organisaation jakamista horisontaalisesti eli hierarkkisesti samalla tasolla toimiviin, mutta tehtäviltään ja toimivallaltaan eri viranomaisiin. Tässä jaottelussa on kyseessä eräänlainen sektorijako tehtävän ja toimivallan mukaan. *Vertikaalisessa desentralisaatiossa* hallinto on puolestaan jaettu tietyn tehtäväalueen sisällä toimiviin hierarkkisesti eritasoisin viranomaisiin. Desentralisaation käsite korostaa yleisesti kuitenkin päätösten tekemistä mahdollisimman lähellä niitä, joita päätökset koskevat. (Niemi-Ilahti 1992, 60–67.) Desentralisaatio on merkinnyt ennen kaikkea valtion keskushallinnolle kuuluvien tehtävien delegointia kuntien autonomiseen päätöksentekovaltaan perustuville toimielimille, maakunnille, ja sitä kautta kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistumista (Ryynänen 1992, 4–7).

Hallinnon hajauttaminen on ollut hallinnon kehittämisen eräs keskeinen toimintalinja Suomessa jo varsin pitkään ja on sitä edelleen. Hallinnon hajauttamisen rinnalle uudeksi toimintalinjaksi on noussut viime vuosien aikana myös *regionalisaatio* eli alueellistuminen. Alueellistumisen käsitteellä viitataan kansallisvaltion ja paikallisvaltion välille sijoittuvan alue- ja maakuntatason merkityksen korostumiseen (Östhol & Svensson 2002, 10). Kun poliittinen desentralisointi korostaa paikallisdemokratiaa ja kansalaisten osallistumisen tärkeyttä, painottaa regionalisointi alueellisia ominaispiirteitä, kulttuurisesti yhtenäisiä alueita itsehallinnon perustana (Vuorela 1986, 32). Toisaalta alueellistuminen merkitsee valtion sisällä keskushallinnon toimivallan siirtämistä valtion aluehallintoon, toisaalta kuntien ja seutukuntien yhteistyön tiivistymistä seutukuntatasolla. Takalan ja Karpin (2003, 6) mukaan regionalisaatio voidaan ymmärtää myös laajemmassa merkityksessä, jolloin se kuvaa yleisesti alueellisen hallinnon itsenäisyyden, organisointimuotojen moninaisuuden, yhteistyön ja toiminnan aktiivisuuden lisääntymistä.

Alueellistuminen on sekä spontaania että tietoisten päätösten seurausta. Alueellistumiseen liittyy alueiden muodostumista ja muodostamista. Alueellistuminen voidaan tulkita kehityksen jatkumona, jossa alueet vapautuvat vähitellen esimerkiksi valtion kontrollista, tai murroksena, jossa luodaan uutta poliittista tilaa puheiden, käytäntöjen ja retoriikan avulla. (Häkli 1999.) Esimerkiksi maakuntatasoisen hallinnon syntymistä Suomessa voidaan tulkita näistä molemmista näkökulmista.

Virkkalan (2000) mukaan alueellistuminen on sekä taloudellinen että hallinnollis-poliittinen prosessi, ja nämä puolet ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Hallinnollis-poliittisesti tarkasteltuna alueellistuminen on ilmennyt muun muassa desentralisaationa silloin, kun Suomessa on perustettu alueellisia, uusia instituutioita, siirretty toimivaltaa kansallisen tason toimijoilta alueellisille toimijoille, kehitetty aiemmin alueellisesti heikkoja instituutioita ja siirretty päätöksentekovaltaa valtionhallinnon sisällä keskushallinnosta aluehallintoon. Alueellistumisesta on kyse myös silloin, kun alueelliselle instituutiolle annetaan lainsäädännössä aiempaa enemmän valtuuksia päättää alueellisen kehittämisen painopisteistä, tavoitteista sekä keinoista, joiden avulla näihin päämääriin voidaan päästä. Alueellistuminen on lisännyt alueen merkitystä strategisena ja poliittisena toimijana, joten maakuntien merkitys on muuttunut symbolisista alueista merkittäviksi poliittisiksi toimijoiksi. Tämä kehityskulku on selvästi nähtävissä asetettuna tavoitteena Kainuun hallintokokeilulle.

3.2 Alueellinen uudelleenorganisointuminen

Alueellinen uudelleenorganisointuminen (*regional reorganisation*) käsitteen avulla voidaan kuvata ja analysoida suomalaisen kaupunkihallinnan rakenteiden ja rajojen muutoksia. Tässä tutkimuksessa on perusteltua laajentaa alueellisen uudelleenorganisointuminen käsitettä koskemaan myös Kainuun maakunnan hallinnollisten rakenteiden ja rajojen muutoksia. Alueellinen uudelleenorganisointuminen on ilmiö, jossa paikalliset ja alueelliset institutionaaliset toimijat muuttavat strategioitaan ja käyvät läpi suuria muutoksia, jotka aiheuttavat rajojen muutoksia ja ilmentävät uudenlaista kaupunkipolitiikkaa. Haveri (2006) kysyykin olennaisesti, onko uudelleenorganisointuminen paikallishallinnon näkökulmasta vapaaehtoinen ja strateginen valinta vai pakotetaanko paikallishallinto yhdistymiseen. Alueellisen uudelleenorganisointuminen prosessi on ajankohtainen prosessi, ei ainoastaan

valtion keskushallinnon reformina vaan myös alhaalta ylöspäin (bottom-up) suuntautuvana, kuntien strategisena vastauksena muuttuvaan toimintaympäristöön.

Alueellisen uudelleenorganisoinnin prosessilla on vaikutuksia sekä kaupunkihallintaan että yksittäisiin kansalaisiin. Alueellinen uudelleenorganisointi voi vaikuttaa päätösten suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, julkisiin palveluihin sekä paikallishallinnon työskentelyolosuhteisiin ja poliittisiin valtarakenteisiin eli lähes jokaiseen osa-alueeseen, jolla on vaikutusta paikallishallinnon poliittisessa päätöksenteossa. Alueellinen uudelleenorganisointi on usein hidas ja kipeä prosessi, sillä uudelleenorganisointi muuttaa esimerkiksi päätöksenteon rakenteita ja vallitsevia poliittisia valtasuhteita ja aiheuttaa kansalaisten ja työntekijöiden keskuudessa epävarmuutta. (Mt.)

Hallinnollisten rakenteiden ja rajojen muutoksen yhteydessä on tärkeä erottaa toisistaan vapaaehtoinen prosessi, spontaani uudelleenorganisointi ja varsinainen hallinnon reformi. Periaatteessa alueellinen uudelleenorganisointi voi olla paikallishallinnolle vapaaehtoista, keskushallinnon toimesta pakollista tai yhdistelmä vapaaehtoisista ja pakollisista malleista, jotka on kuitenkin käynnistetty ja toimeenpantu keskushallinnon toimesta. Reformista voidaan puhua siinä tapauksessa, kun valtio tukee vahvasti paikallishallinnon rakenteiden muutosta ”kepillä ja porkkanalla”, kuten esimerkiksi ylimääräisten taloudellisten resurssien tai uuden lainsäädännön avulla. Paikallistason toimijat vaikuttavat muutoksen toteutumiseen ja onnistumiseen suuressa määrin, vaikkakin keskushallinto edistää ja tukee muutosta kannustimin ja säätelyn kautta. Ajoittain voi olla kuitenkin vaikeaa määritellä, onko muutos implementoitu paikallishallinnon oman strategisen valinnan todellisena tuloksena tai kuinka paljon muutos on kansallisten politiikkojen seurausta. Valtionhallinnon aseman heikentymisestä huolimatta valtiolla on yhä useita keinoja vaikuttaa paikalliseen poliittiseen päätöksentekoon. (Mt.)

Kainuun hallintokokeilu on kokeilulain mukaan selkeästi askel kohti alueellista itsehallintoa, mutta valtion keskushallinnolla on kuitenkin ollut tärkeä rooli hallintokokeilun käynnistämässä ja eteenpäin viemisessä. Kainuun malli on esimerkki kokeiluun perustuvasta reformista, jonka periaatteina ovat uudistukseen liittyvien toimintalinjausten pilotointi Kainuun maakunnassa sekä linjausten arviointi, joista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää julkisen hallinnon kansallisessa kehittämisessä laajemmin. Toisaalta Kainuun hallintokokeilua

voidaan pitää myös esimerkkinä keskushallinnon tiukentuneesta politiikasta alueellisen uudelleenorganisoinnin prosessissa. (Mt.)

3.3 Hallinnon uudistamisen linjauksia läntisessä Euroopassa

Pyrkimys julkisen sektorin kattaviin uudistuksiin on kansainvälinen ilmiö, jossa keskeistä on ollut julkisen hallinnon tehokkuuden lisääminen. Pollitt ja Bouckaert (2004, 6–7) näkevät julkisen hallinnon uudistusten tavoitteina taloudelliset säästöt, julkisten palveluiden laadun parantamisen, byrokraattisten valtarakenteiden murtamisen ja hallinnon uudistusten legitimoinnin hyödyt. Julkisen hallinnon uudistukset ovat parempaan käytäntöön pyrkiviä muutoksia organisaatioiden rakenteissa ja prosesseissa, ja uudistuksilla pyritään vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla toimintaympäristön muutoksiin.

Globalisoituminen ja Euroopan unionin laajentuminen asettavat suuria haasteita julkiselle sektorille. Globalisoituminen merkitsee entistä hajautuneempaa yhteiskunnan toimimisen mallia, jossa julkisen hallinnon on entistä vaikeampaa keskitetysti luoda edellytyksiä yhteiskunnan ja talouden kehitykselle. Globalisoituminen asettaa tiukentuvan talouden vuoksi uusia reunaehtoja julkisen hallinnon toiminnalle. Samanaikaisesti julkiseen hallintoon kohdistuu yhä voimakkaammin muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvaa palvelutarpeiden kasvua. (Haveri 1997, 16–17; Valtionvarainministeriö 2008, 33.)

Alueiden merkitys on kasvanut ja korostunut globalisoitumisen seurauksena. Ylikansallinen päätöksenteko on vahvistunut Euroopan unionissa, sekä valtioiden ja kansainvälisten toimijoiden keskinäinen riippuvuus on kasvanut. Erilaiset muutosprosessit organisoituvat ylikansallisissa verkostoissa, jotka muodostavat kriittisiä hallitsemisen ja yhteiskunnallisen muutoksen lähteitä. Näihin haasteisiin vastaamiseksi julkisen sektorin toimintaa on tehostettava edelleen ja julkisen ja yksityisen sektorin keskinäistä suhdetta arvioitava uudelleen. Alueilla tulee olla kykyä kohdistaa voimavaroja omiin kriittisiin menestystekijöihin vastatakseen globalisaation asettamiin haasteisiin. (Valtionvarainministeriö 2008, 33.)

Erinäisten tapahtumakulkujen on nähty vaikuttaneen hallinta-näkökulman yleistymiseen Euroopassa. 1980- ja 1990-luvuilla kulminoitunut länsieurooppalaisten hyvinvointivaltioiden

taloudellinen kriisi asetti kyseenalaiseksi valtion kyvyn hoitaa ja selviytyä itsenäisesti palvelutuotannon järjestämisestä. Kriisin on nähty johtuneen pitkälti valtion ylikuormittumisesta tehtävien hoidon suhteen sekä julkisten menojen lisääntymisestä, samalla kun rahoituskriisiä on ollut mahdotonta helpottaa nostamalla verotusta enää korkeammaksi. Taloudellinen ahdinko onkin pakottanut valtiot leikkaamaan julkisia palveluitaan ja toisaalta samaan aikaan etsimään uusia strategioita palveluiden tuottamisessa. Hyvinvointivaltion toimivuuteen kohdistuvat paineet ovat aiheuttaneet tilanteen, jossa valtion on hyödynnettävä laajalti yhteiskunnan verkostoja ja koordinoitava palvelutuotantoa yhteistyössä eri sektoreiden osaajien kanssa. (Bovaird ja Löffler 2003, 41; Goldsmith 2003.) Valtioiden on tullut yhä taipuvaisemmiksi toimimaan verkostojen ja uudenlaisten yhteistyömuotojen avustuksella. Vaikka valtiolla on edelleen kiistattomasti ylin lainsäädäntö-, toimeenpano ja voimankäyttövalta, se on tullut yhä riippuvaisemmaksi yhteiskunnan muista toimijoista esimerkiksi päätösten toimeenpanossa. (Pierre ja Peters 2000, 4–5, 52–55.)

Myös New Public Management -oppi (NPM) eli uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut merkittävästi läntisen Euroopan valtioiden julkisen hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen 1990-luvulla. New Public Management -oppi on levinnyt tehokkaasti Yhdysvalloista ja Englannista OECD:n ohjaamana ja EU:n välityksellä. Tämän hallintoideologian taustalla on uusklassiseen taloustieteeseen nojaava ajatus, jonka mukaan raskas ja byrokraattinen julkinen sektori on este luonnolliselle talouskasvulle. Uuden julkisjohtamisen pyrkimyksenä on muun muassa julkishallinnon tehtävien markkinoistaminen ja ulkoistaminen, kilpailuttamisen sekä kustannustehokkuuden lisääntyminen sekä julkisen sektorin johtaminen yksityisen sektorin tapaan. Uusi julkisjohtaminen on merkinnyt siirtymistä byrokraattisista, standardisoiduista palveluista kohti eriytyneempiä markkinoita, jotka ovat joustavia ja käyttäjäystävällisiä. Uuden julkisjohtamisen opit ovat tarjonneet konkreettisten organisaatiomuutosten lisäksi kokonaan uudenlaisen tavan ajatella ja järjestää julkista hallintoa, jossa ovat korostuneina taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmat. (Bovaird ja Löffler 2003, 103–105.)

Pitkän historiallisen kehityksen tuloksena syntyneet hallinnon rakenteet muuttuvat aiempaa nopeammin, sillä koko julkisen hallinnon toimintaympäristö toimii muutoksen kentällä. Länsimaisen julkisen hallinnon uudistuspaineeet ovat vauhdittaneet keskustelua siitä, missä muodossa alue- ja paikallishallinnon rakenteita, tehtäviä, toimivaltaa ja vastuunjakoa tulisi kehittää. Väestörakenteen muutos, globalisoituvat toimintaympäristöt, julkisen hallinnon

rakenteet ja hyvinvointipalvelujen turvaaminen kansalaisille ovat nostaneet agendalle kysymyksen siitä, millaisia hallinnollisia ratkaisuja vaaditaan toimivan rooli- ja vastuunjaon aikaansaamiseksi eri hallinnontasojen välille. (Lähteenmäki-Smith 2002, 7–10.) Euroopan integraatio on johtanut valtioiden suvereniteetin vähenemiseen sekä ylikansallisen ja alueellisen ulottuvuuden voimistumiseen. Euroopassa on tapahtumassa muutos valtiokeskeisestä hallintomallista kohti moniportaista hallinto- ja hallintamallia.

Hallinnon uudistamiseen Pohjoismaissa ovat vahvasti vaikuttaneet muun muassa kunnallisen itsehallinnon pitkä perinne, 1990-luvun alun lama ja Euroopan unionin mukanaan tuomat hallinnollisen kulttuurin ja ajattelutavan muutokset. Keskustelu siitä, missä muodossa alue- ja paikallishallinnon rakenteita, tehtäviä ja vastuunjakoja tulisi kehittää, liittyy selvästi Pohjoismaisen hyvinvointivaltion uudistuspuheisiin. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa on vastattu julkisen hallinnon uudistuspuheisiin aktiivisesti, sillä kyseisissä valtioissa on toteutettu Euroopan mittakaavassa monia suuria ja merkittäviä hallintoreformeja usean vuosikymmenen ajan. Muutospaineita Pohjoismaille luovat jatkossa kansallisen lainsäädännön kehittyminen ja Euroopan unionin linjausten vaikutukset julkisen hallinnon kehittämisessä.

3.4 Suomen julkisen hallinnon rakenne

Valtion hallintokoneisto voidaan jakaa vertikaalisesti keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon sekä horisontaalisesti yleishallintoon ja erityishallintoon. Kunnallishallintoon sisältyvät kuntien itsehallinnon lisäksi kunnallinen aluehallinto ja kuntien alueellinen yhteistyö. Hallintokoneiston vertikaalinen jäsenitys voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 2. Julkishallinnon yleisrakenne (Hiironniemeä 2005, 33 mukaillen)

Suomessa valtion hallintokoneiston ydin koostuu ministeriöhallinnon ja virastojärjestelmän yhdistelmästä. Aluehallinto voidaan jakaa valtion aluehallintoon ja kuntien yhteistyössä ylläpitämään kuntaperustaiseen aluehallintoon. Valtion aluehallinnolla tarkoitetaan ministeriöiden toimialoilla toimivia viranomaisia, joiden avulla ministeriöt vastaavat velvollisuuksistaan alue- ja paikallistasolla. Valtion aluehallintoviranomaiset toteuttavat keskushallinnon niille antamia tehtäviä alueellisella tasolla sekä ohjaavat valtion paikallishallinnon toimintaa. Valtion aluehallinnosta vastaavat viranomaiset ovat luonteeltaan asiantuntijaorganisaatioita. Kunnallinen aluehallinto muodostuu sen sijaan kuntien perustamista yhteistyöorganisaatioista, joista merkittävimpiä ovat maakuntien liitot. (Julkishallinnon toiminta 2008.)

Maakuntajako on valtion aluehallinnon perusjako. Läänit ja muut aluehallinnon toimialueet on muodostettu tämän mukaisesti yhdestä tai useammasta kokonaisesta maakunnasta. Viime vuosikymmenellä toteutettujen hallinnonuudistusten seurauksena valtion aluehallinnon merkittävimmät viranomaiset ovat nykyään lääninhallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset ja tiehallinnon alaiset tiepiirit. Sen lisäksi eri hallinnonhaaroilla toimii omilla erityisaloillaan lukuisa määrä piiriviranomaisia. (Hiironniemi 2005, 62–63.) Edellä mainitut valtion aluehallinnon merkittävimmät viranomaiset ovat keskeisimmät aluehallinnon viranomaistoimijat myös Kainuun hallintokokeilussa. Kainuun maakunta kuuluu Oulun lääninhallitukseen ja maakunnassa toimii Oulun tiepiiri. Lisäksi metsäkeskus toimii valtion aluehallinnon organisaationa Kainuussa.

Alueellisilla toimijoilla on luonnollisesti erilaisia intressejä ja voimavaroja, sillä aluetasolla toimii sekä kuntaperustaisia maakuntien liittoja että valtion aluehallintoviranomaisia. Esimerkiksi siitä huolimatta, että lääninhallitukset ja TE-keskukset ovat monialaisia aluehallintoelimiä, ilmentää ministeriöiden niihin suuntaama suora ohjaus perinteisen hierarkkisen hallintojärjestelmän mukaista, sektoroitunutta ylhäältä alaspäin tapahtuvaa ohjausmallia (lääninhallituslaki 22/1997; laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997). Näin ollen esimerkiksi TE-keskus on asettunut tämän näkökulman pohjalta Kainuun tahdon ja emoministeriöidensä tahdon väliin.

Kainuun liitto oli ennen hallintokokeilun käynnistämistä kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimiva lakisääteinen kuntayhtymä. Maakunnan liitolla oli tuolloin niukasti omia taloudellisia resursseja, sillä pääosa maakuntaliittojen rahoituksesta ohjautui perinteisesti valtion aluehallintoyksiköiden kautta. Kainuun liitolla oli lakisääteinen aluekehitystehtävä, mutta voimavarat olivat puolestaan valtion sektoriviranomaisilla. Maakunnallisesti tärkeät alat, kuten esimerkiksi elinkeino- ja työllisyyspolitiikka, kuuluivat valtion aluehallinnon viranomaisille, kuten työvoima- ja elinkeinokeskuksille, ympäristökeskuksille, tiepiirille ja muille valtion aluevirastoille tai jopa valtion keskushallinnon määräysvallan alaisuuteen. (Mennola 1999, 27.) Vuodesta 2005 alkaen tärkein aluekehitysviranomainen Kainuussa on ollut Kainuun maakunta-kuntayhtymä. Maakunta-kuntayhtymä huolehtii hallintokokeilun aikana maakunnan yleisestä suunnittelusta, kehittämisestä ja elinkeinopolitiikasta. Maakunnan tehtävänä on myös päättää Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa ja tärkeän maakunnallisen aluekehitystyökalun, Kainuun kehittämisrahan, suuntaamisesta maakunnan strategiaan käyttötarkoituksiin. (Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.)

3.5 Aluehallinnon nykytila ja kehittäminen

Maakuntajakolain (1159/1997) mukaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Käsitteenä maakuntahallintoa on tarkasteltava valtionhallinnon ja kunnallishallinnon näkökulmasta sekä myös alueiden kehittämisen

näkökulmasta. Maakuntahallinto koostuu valtion aluehallinnon toiminnasta, kunnallis-
hallinnon toiminnasta, maakunnan kehittämisestä sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon
välisestä suhteesta.

Mennola (1990, 101; 1999, 18) määrittelee maakunnan teoreettisena yleiskäsitteenä, joka on
nykyään vakiintunut tarkoittamaan reaalisesti yhdistävien tekijöiden synnyttämiä
yhteiskunnan aluekokonaisuuksia, jotka sijoittuvat kunnan ja valtion välille. Maakunnat
ilmenevät ulospäin erilaisten laaja-alaisten yhteistoiminnan aluejakona, kuten maakuntien
liittoina, seutukaavaliittoina tai sairaanhoitopiireinä. Mennola (1999, 18) näkee maakunnan
monitasoisena ja dynaamisena ilmiönä. Kirkisen (1991, 41) mukaan maakunta muodostaa
luontevan alueellisen itsehallintoyhteisön huolehtimaan sellaisista yhteisistä asioista, joiden
hoito edellyttää laajempaa yksikköä kuin kunta, mutta ei välttämättä valtakunnan tasoa.

Kuntayhtymämuotoisista maakunnista tuli vuonna 1994 lakisääteisiä aluekehitysviranomaisia,
kun lakiin alueiden kehittämisestä (1135/1993), sittemmin alueidenkehittämislaki (602/2002),
tehtiin muutos, jonka mukaan lääninhallitukset eivät toimi enää aluekehitysviranomaisena
(Talvitie 2000, 38–39). Maakuntahallinto vahvistui tällöin sisällöllisesti merkittävästi.
Muutosta edeltäneet hallinnolliset rakenteet ja toimintatavat rajoittivat aluepolitiikkaa, sillä
aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän nähtiin palvelevan vain valtion keskushallinnon
intressejä. Maakunnallinen hallinto on saanut lakisääteiset puitteet kuntayhtymäpohjalta
perustettujen hallinnollisten maakunnan liittojen myötä. Maakuntahallintoa ei ole järjestetty
maakunnallisena itsehallintona, vaan maakunnat ovat välillisesti kansanvaltaisen
päättöksentekojärjestelmän piiriin kuuluvia kuntapohjaisesti hallittuja kuntayhtymiä.
Maakunnallinen itsehallinto on turvattu Suomen perustuslain (731/1999) 120§:ssä ainoastaan
yhdele maakunnalle, Ahvenanmaalle. Perustuslain 121.4§:ssä kuitenkin todetaan, että
itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla, joten perustuslaki on
mahdollistanut maakunnallisen itsehallinnon toteuttamiskokeilun Kainuussa.

Aluehallinnon kehityksen suunta muuttui Euroopan unionin jäsenyyden myötä, jolloin oli
omaksuttava uusia toimintatapoja yhteiskunnan menestymisen edistämiseksi. Suomi omaksui
aluekehityslakia uudistamalla ajatuksen aluekehitysvastuun siirtämisestä alueen omille,
kansanvaltaisesti ohjatuille toimielimille. Tämä merkitsi siis edellä mainittua
maakuntayhtymäajatteluun perustuvaa maakuntien liittojen aluekehittämistehtävää. (HaVM
14/1997 vp.) Muutos merkitsi myös siirtymistä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan, jonka

eräs tärkeimmistä tavoitteista oli lisätä alueita edustavien maakuntien liittojen vaikutusvaltaa suhteessa valtion aluekehittämisrahoihin. Maakuntapohjaisessa aluekehittämisessä ei voitu kuitenkaan mennä enää pidemmälle, sillä sitovan päätösvallan antaminen aluekehitysviranomaiselle yli sektoriviranomaisten olisi ollut tässä vaiheessa liian suuri askel. (HaVM 20/1993.)

Vuonna 2002 astui voimaan Alueiden kehittämislaki (602/2002). Alueiden kehittämislaki on vahvistanut entisestään maakunnan liiton roolia aluekehitysviranomaisena. Maakuntaohjelmat muodostavat pääasiassa aluekehittämisen ytimen. Alueiden kehittämislain tavoitteena on kehittää eri ohjelmien yhteensovittamista siten, että alueelliset ja valtakunnalliset tavoitteet huomioitaisiin aiempaa paremmin. Alueiden kehittämislain yksi keskeinen tavoite on kytkeä suunnittelu varojen käyttöön, joka tapahtuu maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman perusteella tehtäviin arviointeihin. Luonnollisesti ministeriöilläkin on tarve ohjata aluehallintoaan. Alueiden kehittämislakia voidaan tulkita siten, että lain mukaan ministeriöiden tulisi valmistella alueellisia strategioitaan niin, että ne jättäisivät tietoisesti aluehallinnolle liikkumavaraa maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman laadinnassa. Lain mukaan maakuntien liitoilla on aluekehitysvastuu, mutta taloudelliset resurssit ja muodollinen toimivalta ovat osaltaan yhä valtionhallinnon käsissä (Haveri 2003, 231). Kainuun hallintokokeilun tärkeänä tavoitteena on saada kokemuksia edellä mainitun asetelman muuttamisesta ja maakunnallisen aseman korostamisesta.

Aluehallinto eroaa täten kunnallishallinnosta ja valtionhallinnosta siten, että se käsittää hallinnollisia yksiköitä, jotka ovat suurempia kuin kunta mutta pienempiä kuin valtio. Kuntien toimintaympäristön muuttuminen on lisännyt paineita aluehallinnon kehittämiseksi ja organisoimiseksi (Haveri 2003, 218). Aluehallinto on perinteisesti nähty keskushallinnon jatkeena, väliportaan hallintona, ja hallinnon uudistukset ovat keskittyneet paljolti juuri aluetasoon. Keskushallinto ja etenkin ministeriöt on jätetty hallinnon uudistuksissa suurimmaksi osaksi omaan rauhaansa. (Stenvall 1999, 10–13.) Vanhasen hallituksen aikana on kuitenkin toteutettu merkittävä ministeriörakenteen uudistus, kun 1.1.2008 toimintansa aloitti uusi työ- ja elinkeinoministeriö, joka muodostettiin entisestä kauppaja teollisuusministeriöstä, työministeriöstä sekä sisäasiainministeriön alueiden kehittämistehtävien yksiköstä (Valtionvarainministeriö 2008, 73).

1990-luvulla Suomessa toteutettiin monia merkittäviä uudistuksia aluehallinnossa. 1990-luvulla kunnallista päätöksentekoa vahvistettiin aluepolitiikassa ja valtion tehtäviä ja viranomaisia koottiin yhteen. Kuntiin kohdistuvaa valtiolle keskitettyä ohjausta ja toimivaltaa uudistettiin monin tavoin hallinnon hajauttamisen eli desentralisaation avulla. Uudistukset liittyivät muun muassa vapaakuntakokeiluun, kuntalain ja valtiosuusjärjestelmän uudistamiseen sekä valtion yksityiskohtaisen ohjauksen ja valvonnan purkamiseen. Päätösvaltaa pyrittiin siirtämään keskushallinnosta aluehallintoon sekä mahdollisuuksien mukaan myös paikallistasolle. (Temmes & Kiviniemi 1997, 38–44.)

Suomalaisia aluepolitiikan uudistuksia on luonnehtinut hankeperusteisuus. Kansalliset ohjelmat, kuten esimerkiksi osaamiskeskusohjelma vuosina 1994–1998, asettivat vaatimuksia ja muutospaineita hallinnolliselle toiminnalle ja toimintarakenteiden kehittämiseksi. Ohjelmat ovat perustuneet uuden käynnistämisen filosofialle ja ovat siten edellyttäneet niihin osallistuvilta tahoilta suunnittelua ja hallinnollista työtä.

Vuonna 1996 käynnistyi laaja ja monitavoitteinen aluehallinnon uudistus, joka sai nimekseen Aluehallinto 2000. Sen tavoitteisiin kuuluivat muun muassa aluehallinnon keventäminen ja tehtävien selkeyttäminen, päätösvallan siirto keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle, tehokkuuden edistäminen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Aluehallinto 2000 -uudistus sisälsi kolme kokonaisuutta, jotka merkitsivät työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskusten) perustamista, lääninhallitusten määrän vähentymistä ja maakuntapohjaisen aluejaon vahvistumista. (Valtionvarainministeriö 2008, 41–43.)

Aluehallintouudistus onnistui tavoitteisiinsa nähden kohtuullisesti, vaikkakaan uudistus ei poistanut kaikkia hallinnon monimutkaisuuden epäkohtia. Esimerkiksi TE-keskusten ohjaukseen liittyy yhä ongelmia ja hallinnollisia jännitteitä, kuten eri toimialojen tulostavoitteiden yhteensovittamista. (Valtionvarainministeriö 2008, 42.) Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen on tehty myös muita pienempiä uudistuksia, joilla on ollut merkitystä lääninhallitusten ja TE-keskusten ohjaus- ja toimivaltaan. Vaikka Aluehallinto 2000 -uudistus merkitsikin selvästi hallinnon hajauttamisen askeleita, on aluekehittämiselle edelleen tyypillistä valtiojohtoisuus ja kehittämisselityksen sektoroituneisuus. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 118.)

Keskeisenä tavoitteena aluehallinnon uudistamisessa on yleisesti ottaen ollut sen yksinkertaistaminen. Kuitenkin voidaan todeta, että lopputulos on ollut tietyllä tapaa päinvastaisesti aluehallinnon monimutkaistuminen. Tästä osoituksena ovat eri hankkeiden kautta syntyneet toimijaverkostot, rakenteet ja toimintatavat siten, että kokonaiskuvan hahmottaminen toiminnasta on paikoitellen yhä hyvinkin monimutkaista. Uudistukset eivät välttämättä ole sisältäneet perusteellisia ratkaisuja ongelmien ja organisaatioiden koordinoimiseksi, joten tästä johtuen toiminnan yhteensovittaminen on vaatinut runsaasti hallinnollista työtä. Vaikka uudistukset ovatkin liittyneet kiinteästi toisiinsa, kokonaisvaltainen lähestymistapa aluehallinnon kehittämiseksi on puuttunut. (Niemi-Iilahti ym. 2002; Haveri 2006.)

Aluehallinto on vahvistunut erityisesti EU-jäsenyyden myötä, mutta silti suomalaisen aluehallinnon asema on edelleenkin verrattain heikohko vaikkapa muihin Pohjoismaihin verrattuna. Syynä on nähty olevan nimenomaan suomalainen puolivaltiollinen aluekehittämisen tapa: kaksijakoinen aluehallintomalli aiheuttaa sen, että maakuntatason demokraattisella elimellä, maakuntaliitolla, ei ole taloudellisia resursseja toteuttaa niitä kehittämisohjelmia ja -suunnitelmia, joista se on päättänyt. Yleisesti voidaan todeta, että vastuu suomalaisen aluehallinnon kehittämisestä on sekä valtiovallalla että kunnilla kuin myös kuntia edustavilla maakuntien liitoilla. Pyrkimys on ollut eri toimijoiden väliseen yhteistyön toimivuuteen ja tähän liittyvät uudet toimintatavat, kuten kumppanuus ja verkostoituminen, ovat korostuneet. (Viinamäki & Salminen 2008, 40–44, 55–57, 76.) Valtion lisäksi kuntasektori on ollut Suomessa perinteisesti vahvassa asemassa. Valtio-kunta -yhteistyö onkin ollut ja on edelleen maassamme hallinnollinen voima-akseli. Moniportainen hallinto tekee kuitenkin tuloaan, mikä on jo muuttanut osittain alueiden toimintakenttää.

3.6 Ajankohtaiset hallinnon uudistukset Suomessa

Kainuun hallintokokeilun lisäksi alue- ja paikallishallinnon kentässä on meneillään tällä hetkellä muitakin merkittäviä hallinnon uudistamishankkeita. Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus kunta- ja palvelurakennemuutokseen sekä aluehallinnon uudistamishankkeeseen, joilla on vaikutusta myös Kainuun hallintokokeilun etenemiseen.

3.6.1 PARAS-hanke

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa. Hankkeen toteuttamista ohjaava puitelaki eli laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja on voimassa vuoden 2012 loppuun asti. Puitelain tarkoitus on säätää suuntaviivat ja puitteet uudistustyölle. Lakia voidaan luonnehtia poliittiseksi toimintaohjelmaksi sen yleisen luonteen vuoksi, vaikka toisaalta määräaikainen laki luo kiinteät toimintapuitteet kuntien toiminnalle. (PeVL 37/2006.)

Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevina vuosikymmeninä (Stenvall ym. 2008, 13–15).

Lakia sovelletaan maan kaikissa kunnissa. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa sovelletaan puitelakia vain tiettyjen pykälien osalta (esimerkiksi valtion kuntapolitiikka, henkilöstön asema sekä valtiosuusjärjestelmän uudistaminen). Paras-hankkeen tavoitteena on vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Esimerkiksi kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta, ja kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka vastaa ammatillisen koulutuksen järjestämisestä, asukasmäärän on oltava vähintään 50 000. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.)

3.6.2 Alku-hanke

Aluehallintoviranomaisten nykyiset kapeat toimialat vaikeuttavat hallinnon toimintaa. Toimintaympäristön muuttuessa on hallinnon kehittämiseksi löydetty ja tarpeen löytää tulevaisuudessakin uusia toimintamalleja ja työvälineitä. Julkisen hallinnon toimintaan kohdistuvat kehittämispaineet edellyttävät hallinnolta joustavuutta ja uudistumiskykyä. Yleisesti tunnustettu kehittämistarve on muun muassa kasvava tarve poikkihallinnolliseen yhteistyöhön verkostomaisesti ja myös organisatorisia rakenteita kehittämällä. (Valtionvarainministeriö 2008, 17–21.)

Valtion aluehallinnossa toteutetaan lähivuosina kaikkien aikojen mittavin organisaatiouudistus, aluehallinnon uudistus. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) 29.6.2007. Hankkeen toimikausi kestää 31.3.2009 saakka ja uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä. Hankkeen taustalla on hallitusohjelma aluehallinnon uudistamisen linjauksissa. Aluehallinnon uudistamishankkeessa on otettava huomioon kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen. (Mts. 9–11.)

Hankkeen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Aluehallinnon uudistuksella pyritään vähentämään erillisten alueviranomaisten lukumäärää ja muodostamaan aluehallintoon aikaisempaa laajempaa toimialuetta hoitavia viranomaisia. Uudistus merkitsee sitä, että lääninhallitusten, TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupaviranomaisten, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen ja aluehallintoviranomaiset kootaan kahden uuden viranomaisen alaisuuteen. Viranomaisten työniminä käytetään jatkovalmistelun aikana elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusta eli ”ELLUa” ja aluehallintovirastoa eli ”ALLUa”. Valtion aluehallinto toimii valtion yleishallintoviranomaisena alueilla, vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta ja lainsäädännön toteutumisen valvonnasta alueilla. Aluehallintoviranomaisten ohjaus tapahtuu ministeriöiden yhteistyönä. Ministeriöiden ohjaus välitetään aluehallintoviranomaisille yhtenäisesti koordinoivien ministeriöiden kautta, jotka ovat työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö. (Mts. 24–25.)

Uudistus tulee vahvistamaan koko maassa maakuntien asemaa ja tuo maakunnille jossain määrin myös uusia tehtäviä. Maakunnan liittoja koskevien ehdotusten painopiste on liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehitystyön kokoavana ja yhteensovittavana viranomaisena, jonka toiminta perustuu kuntien ohjaukseen ja kunnallisvaalien tuloksena syntyvään kansanvaltaiseen päätöksentekoon. Maakunnallisesta näkökulmasta on lisäksi merkittävää, että aluehallinnon uudistuksessa maakuntaohjelma pyritään kytkemään osaksi keskushallinnon ja alueviranomaisten välistä tulosohjausprosessia. Maakuntaohjelma otetaan yhdeksi lähtökohdaksi esimerkiksi aluehallintoviranomaisten strategisen tason tulossopimusten valmisteluun. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma kytketään nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja alueiden välistä tulosohjausprosessia. Uudistuksen tavoitteiden perusteella maakunnan liittojen päätösvaltaa aluekehittämisrahoituksen käytössä tullaan lisäämään. Valtioneuvoston yleisistunnon tehdessä päätöksen määrärahojen alueellisesta jakamisesta, osa määrärahoista jätetään sitomatta määrättyyn käyttötarkoitukseen. Määrärahan suuntaamisesta käyttötarkoitukseen maakunnassa päättää täten maakunnan liitto. (Mts. 24–25.)

Esityksen tavoitteiden perusteella voidaan todeta, että maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmaneuvoitteluiden myötä ministeriöt joutuvat aidosti käymään neuvotteluja maakuntien liittojen kanssa vuosittain toteutettavista toimenpiteistä. Esityksen tavoitteiden perusteella maakunnan poliittinen ohjaus valtion aluehallintoon tulee vahvistumaan, sillä aluehallinnon uudistamishankkeen linjaukset vahvistavat maakuntien liittojen roolia ja tehtäväkenttää. Maakunnan ei pitäisi jäädä heikkoon asemaan suhteessa valtionhallintoon, koska esityksen mukaan alueille tärkeät kehittämistehtävät siirtyvät valtionhallinnon tasolta maakuntiin. Uusi toimintatapa tuonee samanlaista uutta kulttuuria muille alueille, kuin maakuntakokeilu on tuonut Kainuuseen. Aluehallintouudistuksen vaikutuksia on kuitenkin mahdotonta eritellä tarkasti ennen hankkeen lopullisen muodon selviämistä ja hankkeen käynnistymistä.

Aluejakotyöryhmän 17.6.2008 valmistuneen esityksen mukaan maahan olisi tulossa viisitoista elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusta (ELLU). Niistä yksi tulisi Kainuuseen. Sen sijaan aluehallintovirastoja (ALLU) olisi kuusi. Kainuu kuuluu tässä jaossa samaan alueeseen Pohjois- ja Keski- Pohjanmaan kanssa. Aluehallintovirastoon kuuluvat alueelliset ympäristökeskukset, työsuojelupiirit, lääninhallitukset ja ympäristölupavirastot. Näin ollen Kainuu on säilyttämässä oman elinkeinokeskuksensa valtion aluehallintouudistuksessa. (Aluehallinnon uudistamishanke 2008, 7–8.)

4 YLEISTÄ KAINUUN HALLINTOKOKEILUSTA

4.1 Lähtökohdat hallintokokeilulle – miksi juuri Kainuu?

Kainuu on 9 kunnan muodostama, noin 85 000 asukkaan maakunta. Maakunnan suurin kunta on noin 38 000 asukkaan Kajaani ja pienin noin 1600 asukkaan Ristijärvi. Pinta-alaltaan Kainuu on laaja ja asutus on harvaa. Kuntakeskukset sijaitsevat kymmenien kilometrien päässä toisistaan. Maakuntahallintokokeilun piirissä on kahdeksan Kainuun kuntaa siten, että Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan väliin sijoittuva Vaala ei ole kokeilussa mukana (kuva 3). Lakia hallintokokeilusta sovelletaan siis Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kuntien alueella. (Airaksinen ym. 2005, 2–4.) Hallintokokeilua käynnistettäessä kokeilussa oli mukana 9 kuntaa, mutta Vuolijoen ja Kajaanin kuntaliitoksen johdosta (vuonna 2007) hallintokokeilussa on tällä hetkellä mukana 8 kuntaa.



Kuva 3. Kainuun maakunta ja Kainuun kunnat

Maakuntahallintokokeilun käynnistymiseen juuri Kainuussa ovat vaikuttaneet koko alueen heikot tulevaisuuden näkymät, kuten Kainuun asukasluvun pieneneminen tasaisesti vuosittain erityisesti työikäisen väestön osalta, Kainuun väestön ikärakenteen nopea muuttuminen, yritystoiminnan ja työpaikkojen supistuminen sekä koko maakunnan kuntatalouden heikkeneminen 2000-luvulla. Hallintokokeilua edeltäneet hallinto- ja budjettirakenteet eivät olisi riittäneet tukemaan esimerkiksi merkittävien elinkeino- ja yrityselämän hankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Kainuu nähtiin lisäksi sopivan kokoisena alueena ja maakunnan väestöpohja riittävän suurena uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun. (Perttunen 2002, 6–9.)

4.2 Hallintokokeilun tausta ja eteneminen

Idea Kainuun hallintokokeilusta syntyi valtakunnan politiikan huipulta. Pääministeri Paavo Lipponen toi Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa lokakuussa 2001 esiin ”siniset ajatukset” Kainuun hallintokokeilusta, joiden perusteella kainuulaiset toimijat löysivät uudenlaisen lähtökohdan maakunnan kehittämiseen. Kainuun liitto, Kainuun TE-keskus ja Kajaanin kaupunki tekivät helmikuussa 2002 aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta. Kainuun toimijoiden solmiman sopimuksen perusteella sisäasiainministeriö asetti selvitysmies Juhani Perttusen valmistelemaan hallintokokeiluun liittyviä toimenpiteitä ja tarkempaa sisältöä. Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun aloittaminen perustui kuntien, kuntayhtymän ja valtion edustajien hyväksymään kumppanuussopimukseen. Suunnittelussa oli mukana kuntien ja kuntayhtymän luottamus- ja virkamiehiä, TE-keskuksen, ympäristökeskuksen, metsäkeskuksen, Oulun lääninhallituksen ja tiepiirin edustajia sekä elinkeinoelämän ja ammattijärjestöjen edustajia. Selvitysmies kävi hallintokokeilun sisältöön liittyviä keskusteluja myös oikeusministeriön, sisäasiainministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, kaupp- ja teollisuusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön sekä ympäristöministeriön kanssa. (Perttunen 2002, 3–5.)

Kokeilun tavoitteiksi määriteltiin maakunnallisen elinkeinopolitiikan toteuttaminen, kehittämisrahoituksen kokoaminen ja palvelutuotannon uudelleenjärjestäminen. Sopimuksessa päätettiin, että uusi hallintomalli perustuu vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston ja valtuuston asettaman maakuntahallituksen varaan. Hallintokokeilun valmistelu eteni nopeasti, sillä jo kesäkuussa 2002 valmistui selvitysmies Juhani Perttusen esitys ”Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi” Kainuun hallintokokeilun sisällöstä. Selvitysmiehen ehdotusten pohjalta valmisteltiin lakiehdotus hallintokokeilusta, jonka toteuttamiseen kokeilualueen kunnat halusivat lähteä mukaan. Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) säädettiin eduskunnassa helmikuussa 2003. Kahdeksanvuotinen hallintokokeilu alkoi vuoden 2005 alussa ja se kestää vuoden 2012 loppuun. (Airaksinen ym. 2005, 9.)

4.3 Kokeilun organisointuminen

Maakuntahallinnon tehtäviä hoitaa Kainuun maakunta-kuntayhtymä. Maakunta-kuntayhtymä perustettiin perussopimuksella, jossa maakuntakuntayhtymän tehtäväksi asetettiin huolehtia hallintokokeilulaissa määritellyistä maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta. Lisäksi maakunta-kuntayhtymä huolehtii maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta ja markkinoinnista, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa sekä valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi myös antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille. Maakunta huolehtii niistä tehtävistä, jotka sille on kuntien yksimielisillä päätöksillä hallintokokeilulain mahdollistamin tavoin siirretty. Maakunta voi ottaa hoidettavakseen myös muita kokeilukuntien tehtäviä kunnan kanssa tehtävällä sopimuksella ja tuottaa palveluja eri sopimuksella muillekin kuin kunnille. Kainuun maakunta-kuntayhtymä muodostaa uuden maakunnallisen hallintokokeilun organisaation. (Laki Kainuun hallintokokeilusta; Airaksinen ym. 2005, 9–12.)

Hallintokokeilun kansanvaltainen ja maakunnan omaa päätösvaltaa korostava luonne edellyttää vaaleilla valittavaa maakunnallista toimielintä. Maakunnan ylimpänä päättävänä toimielimenä toimii perussopimuksen mukaan hallintokokeilulaissa määritelty, kansanvaalilla neljäksi vuodeksi kerrallaan valittava maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuustossa on ollut ensimmäisenä toimikautena (2005-2008) 39 jäsentä. Lisäksi Vaalan kunta on osoittanut valtuustoon 2 edustajaa, jotka ovat olleet valtuuston jäseninä sen käsitellessä Kainuun liiton toimialaan kuuluvia asioita ja rakennerahastovaroja. Hallintokokeilulakiin on tehty muutos (764/2006), jonka mukaan tulevissa maakuntavaaleissa lokakuussa 2008 maakuntavaltuuston seuraavaksi toimikaudeksi (2009-2012) valitaan yhteensä 59 maakuntavaltuutettua. Tulevissa maakuntavaaleissa kuntarajat poistuvat ja kokeilualue toimii yhtenä vaalipiirinä. Maakuntavaltuuston jäsenten valinnasta, äänimäärästä, valtuuston päätösvaltaisuudesta ja tehtävistä määrätään tarkemmin hallintokokeilulaissa. (Laki Kainuun hallintokokeilusta; laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.)

Maakuntavaltuusto valitsee päätösten valmisteluista ja toimeenpanosta vastaavan maakuntahallituksen sekä maakuntajohtajan valtuuston toimikaudeksi. Maakuntajohtaja toimii hallituksen puheenjohtajana ja hänellä on oikeus käyttää puhevaltaa maakuntahallituksen

puolesta. Maakuntahallituksen tarkemmasta kokoonpanosta ja toimikaudesta säädetään maakuntahallinnon hallintosäännössä. Hallitus valvoo maakunnan etua, edustaa maakuntaa ja tekee sen puolesta sopimukset, ellei näitä tehtäviä ole johtosäännöllä siirretty muun toimielimen tai viranhaltijan tehtäväksi. Maakuntahallitus kokoontuu kolmessa eri kokoonpanossa hallintokokeilun aikana: maakuntahallitus, maakuntahallitus II ja maakuntahallitus III. Maakuntahallitus II:n peruskokoonpano koostuu maakuntahallituksen varsinaisista jäsenistä sekä valtion aluehallintoviranomaisten edustajista. Maakuntahallitus III:n (maakunnan yhteistyöryhmä MYR) peruskokoonpano koostuu maakuntahallitus II:n varsinaisten jäsenten sekä valtion aluehallintoviranomaisten edustajien lisäksi alueen työmarkkina- ja elinkeinojärjestöjen edustajista sekä Vaalan kunnan edustajasta. (Laki Kainuun hallintokokeilusta.)

Lisäksi Kainuun koulutus- ja Kainuun sosiaali- ja terveystoimen toimialoilla on maakuntahallituksen alaisena toimiva maakuntavaltuuston toimikaudekseen asettama lautakunta. Maakunnassa voi olla myös muita kuntalaisia ja muussa lainsäädännössä tarkoitettuja toimielimiä, siten kuin maakuntavaltuusto johtosäännöissä määrää. (Airaksinen ym. 2005, 12.)

Kokeilun valmisteluvaiheessa selvitysmies Perttunen näki valtion aluehallinnon toimivan kokonaisuutena Kainuussa varsin hyvin, joten Perttunen ei tehnyt organisaation kokoamista koskevaa ehdotusta hallintokokeilulain pohjaksi. Aluehallinnolla on toisistaan poikkeavia valvonta- ja hallintotehtäviä, joiden käsittelyssä maakunnan poliittinen päätöksenteko ei tullut kyseeseen. Valtion viranomaisille jäi kokeilun ajaksi runsaasti valvonta- ja hallintotehtäviä, joihin maakuntahallinnon toimivalta ei yllä. Suurimmat yhteistyötarpeet ilmenivät Perttusen mukaan maakunnan kehittämiseen liittyvissä asioissa. (Perttunen 2002, 26–27.)

4.4 Kokeilun tarkoitus ja tavoitteet

Kainuun hallintokokeilulain mukaan maakunta vastaa sosiaali- ja terveydenhuollosta lukuun ottamatta päivähoidosta sekä toisen asteen koulutuksesta eli lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Maakunnallisella palvelujen tuottamisella pyritään turvaamaan palvelut tasavertaisesti kaikille maakunnan asukkaille. Maakunta

huolehtii lisäksi maakunnan työ- ja elinkeinopolitiikasta, markkinoinnista, maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten toimijoiden ja sidosryhmien välisestä yhteistyöstä sekä maakunnan etujen valvomisesta. (Airaksinen ym. 2005, 11.) Hallintokokeilulaki luo poikkeukselliset mahdollisuudet palveluiden, koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä elinkeinoelämän järjestämiseen maakunnassa.

Kokeilulain mukaan maakunnan tehtävänä on lisäksi päättää tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän ja maakunnan kannalta merkittävän kansallisen kehittämisrahoituksen, Kainuun kehittämisrahan, ja Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen suuntaamisesta lainsäädännön sekä maakunnallisten kehittämistavoitteiden mukaisiin käyttötarkoituksiin. Rakennerahastovarojen, vastinrahoituksen ja puhtaasti kansallinen kehittämisrahoituksen käytössä noudatettiin ennen hallintokokeilun käynnistymistä eri erityislakien säännöksiä. Käytännössä varat kulkivat usein työvoima- ja elinkeinokeskuksen, ympäristökeskuksen, lääninhallituksen tai metsäkeskuksen kautta. Kansallisia lakeja ja asetuksia, joissa on säännöksiä näiden varojen myöntämisperusteista ja -tarkoituksista, oli kymmeniä. Kehittämisrahoituksen järjestelmää monimutkaisti myös se, että erityislakien mukaiseen toimintaan voitiin osoittaa varoja useilta eri momenteilta. Maakunnan tasolla ei muodostunut ehjää ja helposti hahmotettavaa kokonaisuutta eri tarkoituksiin menevistä varoista. (Perttunen 2002, 28–31.)

Alueen kehitykseen vaikuttavan rahoituksen hallinnointia leimaa perinteisesti tietty hajanaisuus ja vaikea hahmotettavuus, ja rahoitusjärjestelmässä korostuvat eri hallinnonalojen erityisintressit alueen kokonaistarkastelun kustannuksella. Kokonaisuus hajautuu useiksi kymmeniksi tai sadoiksi päätöksiksi hallintoon, joten päätöksissä päähuomio kiinnittyy paljolti myös muuhun kuin maakunnan näkökulmaan. Täten eri hallinnonalojen useisiin erityisintresseihin kiinnittyvä päätöksenteko ja rahoitus ovat yleisesti maakuntatasolla erittäin sirpaleista. Laaja rahoitusbyrokratia vie voimavaroja varsinaiselta toiminnalta ja laajojen hankkeiden aikaansaaminen on usein kohtuuttoman vaikeaa tai jopa mahdotonta. Kun päätökset tehdään usein keskushallinnossa, on kyseenalaista, miten maakunta pystyy vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin. Näiden ongelmien vuoksi on mahdollista, että maakunnan eri alueiden erityispiirteet ja toimenpiteiden tehokkuus eivät tule riittävästi huomioiduiksi. Täten kansallisen kehittämisrahoituksen hallinnointi ja niistä päättäminen Kainuun maakunnassa tarjoaa enemmän mahdollisuuksia alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Kansallisen kehittämisrahoituksen kokoaminen ja päätösvallan

siirtäminen maakuntaan Kainuun kehittämisrahan myötä oli merkittävä hajauttamistoimenpide ja sen kautta uskottiin syntyvän aidosti maakunnallinen ja kokonaisvaltainen kehittämisnäkemys. (Mts. 30–32.)

Lain mukaan maakunta valmistelelee maakunnan yleistä elinkeinopolitiikkaa yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa. Kainuun hallintokokeiluun sisältyy maakuntavaltuuston mahdollisuus kohdentaa maakunnan kannalta merkittävää kehittämisrahoitusta haluamiinsa kohteisiin, jotka mahdollistavat nykyistä vaikuttavamman elinkeinopolitiikan ja maakunnan kehittämisen. Maakunnalle on kokeilulaissa delegoitu valtaa maakunnallisten painopisteiden valinnassa ja resurssien kohdentamisessa Kainuun kehittämisrahan myötä. Näin ollen hallintokokeiluun liittyy dynaamisuuden ja potentiaalisuuden elementtejä kehittämisvallan ja valtion kehittämisvarojen suuntaamisvallan myötä. Hallintokokeilun lähtökohtana on ajatus siitä, että maakunta kykenee itse suuntaamaan julkiset kehittämispanokset mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti – paremmin kuin valtion keskushallinto. Lisäksi kehittämisvaroja kokoamalla luodaan edellytyksiä nykyistä suurempien maakunnallisten kehittämishankkeiden toteuttamiselle. Hallintokokeilulain mukainen toimivallan delegoiminen maakunnalle tekee Kainuun hallintokokeilusta valtakunnallisesti tärkeän ja mielenkiintoisen kokeilun. Kainuun hallintokokeilu on räätälöity erityisesti Kainuun olosuhteisiin ja tarpeisiin. (Korhonen 2002.)

5 MONITASOHALLINNAN TOIMINNALLINEN KONTEKSTI

5.1 Hallinnosta hallintaan

Julkisen hallinnon uudistamiseen ja kehittämiseen liittyvä merkittävä paradigmanmuutos on ollut uuden hallinta-ajattelun muotoutuminen. Siirtyminen perinteisestä julkisesta hallinnosta (*government*) uuteen hallinta-tapaan (*governance*) voidaan määritellä siirtymiseksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä ja valtion hierarkkisesta ohjauksesta kohti monitoimijaisia yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteita. Uudentyyppinen paradigmanmuutos tunnistaa monimutkaisia haasteita, joissa hallinto ei voi enää olla yhden

toimijan tai organisaation suvereenia toimintaa vaan hallinta koostuu useiden eri toimijoiden yhteistyöstä. Uuden hallinta-ajattelun mukaan hallinto toimii dynaamisemmin ja kehittämisorientoituneemmin verrattuna vanhaan jäykkään määräys- ja toimivaltaorientoituneeseen hallintoon. (Anttiroiko ja Haveri 2003, 137–141.)

Hallinnan käsite on laajalti käytetty, joskin se on monimerkityksinen ja saattaa viitata tapauskohtaisesti hyvinkin erilaisiin asioihin. Ensinnäkin, termi on yhdistetty niin kutsuttuun 'hyvään hallintaan' (*good governance*), jonka on ajateltu olevan välttämätön osatekijä taloudellisen kasvun ja kehityksen aikaansaamiseksi. Tämän näkemyksen mukaan valtion tulisikin keskittyä sellaisten politiikkojen hoitamiseen, jotka edesauttavat nimenomaan markkinoiden ja talouden toimintaa. Toiseksi, hallinnasta puhutaan usein kansainvälisten instituutioiden ja järjestelmien yhteydessä. Ajatus 'kansainvälisestä hallinnasta' (*international governance*) perustuu kansainvälisiin riippuvuussuhteisiin, jotka ilmentävät valtiovallan roolin heikkenemistä ja hallinnan kentän monimuotoistumista. Kolmanneksi, hallinnalla viitataan julkiselle sektorille muunnettuun 'yhtiöiden hallintaan' (*corporate governance*) johtaa ja kontrolloida liikeyrityksiä institutionaalisin toimenpitein. (Hirst 2000, 14–16; Rhodes 2000, 57.)

Neljänneksi, käsitettä käytetään puhuttaessa uudesta julkisjohtamisesta (*new public management*) – menetelmästä ja hallinnonuudistusten oppikokonaisuudesta, joka tuli 1990-luvulla valtionhallintoon. Uuden julkisjohtamisen myötä managerialistiset ja markkinamekanistiset piirteet ovat vahvistuneet julkishallinnossa, mikä näkyy esimerkiksi palvelutuotannossa kustannusvaikuttavuuden lisääntymisenä. Yksityiseltä sektorilta tutut markkinamekanismit pohjautuvat opit, jotka korostavat taloudellisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja asiakkuutta, ovat tulleet toiminnan arvioinnin mittapuiksi julkishallinnossa. Tämä on merkinnyt muun muassa julkishallinnon perinteisesti järjestämien palveluiden yksityistämistä. Viidennessä merkityksessä hallintaa käytetään puhuttaessa 'uusista koordinaatiokäytännöistä'. Tällaisilla käytännöillä viitataan melko uusiin julkishallinnon johtamis- ja organisoitumistapoihin, jotka perustuvat vuorovaikutuksellisiin ja yhteistyötä painottaviin menetelmiin. Hallinta viittaa tällöin verkostojen, kumppanuuksien ja keskusteluareenoiden lisääntymiseen sekä niihin liittyviin neuvotteleviin hallinnoinnin tapoihin. Pyrkimyksenä ovat esimerkiksi resurssien aiempaa parempi kokoaminen sekä sosiaalisen pääoman kasvattaminen. (Pierre & Peters 2000, 64–65; Hirst 2000, 18.)

Keskeistä paradigmanmuutoksessa on hallinnon ja hallinnan erottaminen toisistaan, sillä ne eivät ole toistensa synonyymeja. Hallinto viittaa lähinnä traditionaaliseen byrokraattis-legalistiseen, keskushallinto- ja kansallisvaltiokeskeiseen järjestelmään, joka perustuu tiukasti määriteltyihin hierarkkisiin suhteisiin. Hallinta taas kattaa yleisemmin väljemmät, hajautetut, yhteistyöhön perustuvat ja valtioiden rajatkin ylittävät hallintokäytännöt. (Rhodes 1997, 15; Östhol ja Svensson 2002, 25.) Muutokset valtioiden toimintaympäristössä sekä valtioiden sisäinen uudelleenjärjestäytyminen toiminnoissaan ovat antaneet aiheita pohtia, onko valtion eriytymistä ja pirstaloitumista todellisuudessa tapahtunut ja onko kyse ”valtion ontoksi kovertumisesta” (*hollowing out the state*), missä valtion asemaa nakeretaan sen yläpuolelta (esim. kansainväliset riippuvuussuhteet, EU), alapuolelta (erityistarkoituksiin muodostetut hallintoelimet alue- ja paikallistasolla, desentralisaatio) ja sivuilta (yritykset, privatisaatio) (Rhodes 1996, 661).

Hallinnan käsitteeseen liittyen Anttiroiko ja Haveri (2003, 137–148) nostavat esille myös *uuden paikallisen hallintatavan*. Uutta paikallista hallintatapaa luonnehtii kunnallishallinnon näkökulmasta viisi erityispiirrettä, jotka ovat toimikentän laajuus ja monipuolisuus, verkostomaisuus, monitasoisuus, monitoimijaisuus ja katalyyttisyys. Uuden paikallisen hallintatavan käsitteessä on keskeistä toimijakentän laajuus, joka viittaa siihen, että kunnat joutuvat suhteuttamaan toimintansa koko julkisen ja yksityisen sektorin toimintaympäristöön. Monitasoisuus viittaa puolestaan eri institutionaalisilla tasoilla tapahtuvaan yhteistyöhön ja kumppanuuteen, monitasoiseen hallintaan. Monitoimialaisuus kuvaa vuorostaan sitä, että eri hallinnon alat tekevät yhteistyötä keskenään yhä enemmän. Monitoimialaisuus edellyttää poikkihallinnollista koordinoitua ja yhteistä kehittämisenäkemyksiä. Verkostomaisuus viittaa dynaamiseen organisoituihin, jossa toiminta ei määräydy hierarkkisten käskysuhteiden pohjalta, vaan vapaaehtoisesti rakentuvan yhteistyön perusteella. Katalyyttisyys tarkoittaa kuntien osalta sitä, että kunnat tukeutuvat verkostoihin ja laajentavat toimintakenttäänsä yli oman paikkakunnan rajojen saavuttaakseen kehittämistavoitteensa.

Uutta hallintatapaa kuvaa sellaisenaan jo valtiokeskeisyyden heikkeneminen ja monimuotoisen hallinnan kentän muotoutuminen. Hallinnan käsitteen määrittely on tämän tutkimuksen kontekstissa tärkeää, sillä hallinnon uudistamisen tavoitteisiin liittyy paradigmanmuutos perinteisestä hallinnosta kohti uutta hallintatapaa. Tämä muutossuunta on ollut tavoitteena myös Kainuun hallintokokeilussa.

5.2 Vertikaalinen ja horisontaalinen hallinta

Anttiroiko ja Haveri (2003, 143–148) jakavat hallinnan käsitteen kahteen pääulottuvuuteen, horisontaaliseen ja vertikaaliseen hallintaan. Hallinnan vertikaalisen ja horisontaalisen jaon avulla on mahdollista tarkastella teoreettisesti hallinnon tasojen sisäisiä ja tasojen välisiä suhteita. *Horisontaalinen* ulottuvuus tuo hallintaan näkemyksen useista rinnakkaisista ja limittäisistä toimijoista, jotka tietyllä institutionaalisella tasolla tekevät yhteistyötä ja toimivat yhdessä edistääkseen intressejään. Horisontaalisina tasoina ovat erotettavissa globaalit tai kansainväliset hallintasuhteet, alueellisten instituutioiden hallintasuhteet, yhteiskunnalliset (valtion) hallintasuhteet, alueiden hallintasuhteet ja paikalliset hallintasuhteet. Hallinta ei ole kuitenkaan aina toimimista yhdellä ja samalla hallinnon tasolla. Päinvastoin, hallintasuhteet koskevat yhä useammin nimenomaan eri tasoilla toimivien organisaatioiden välisiä suhteita. Hallinnan käsitteen *vertikaalinen* ulottuvuus ei rajoita hallintaa ainoastaan yhdelle hallinnon tasolle, sillä se kuvaa eri institutionaalisten tasojen välisiä hallintasuhteita, joissa esimerkiksi paikallistason toimijat neuvottelevat kehittämishankkeista valtiovallan, kansainvälisten yritysten ja Euroopan unionin edustajien kanssa. (Ks. lisää hallinnan vertikaalisesta ja horisontaalisesta ulottuvuudesta Peters ja Pierre 2004.)

Kainuun hallintokokeilun tapauksessa monitasoisessa hallintaympäristössä korostuvat erityisesti vertikaaliset hallintasuhteet (kunta, maakunta, valtio, EU). Vertikaalisen hallinnan tavoitteet liittyvät maakunnallisen päätöksentekotason autonomian korostumiseen ja kunnioittamiseen sekä maakuntahallinnon todellisiin osallistumismahdollisuuksiin poliittisessa päätöksenteossa. Vertikaalisen hallinnan näkökulma ilmenee Kainuun hallintokokeilussa hallinnan siirtämisenä ylhäältä alaspäin eli valtionhallinnosta maakuntahallinnon tasolle ja toisaalta myös alhaalta ylöspäin eli kunnista maakuntahallintoon, sillä kokeilualueen kunnilta on siirretty hyvin laajamittaisesti tehtäviä ja päätösvaltaa maakunnalliselle toimielimelle, maakunta-kuntayhtymälle. Hallinnan vertikaalinen ulottuvuus täsmentää ja perustelee monitasohallinnan teoreettisen näkökulman valintaa tutkimuksessa (ks. luku 5.4).

Ylikansallisesti keskustasolla ja aluetasolla on ollut jo nähtävissä halua muuttaa perinteisiä hierarkkisia suhteita enemmän yhteistoiminnallisiksi suhteiksi tai jopa kumppanuuksiksi. Kansallisella tasolla on alettu tunnistamaan, että verrattuna perinteiseen autoritäärisen hallintomalliin yhteistoiminnallisten suhteiden avulla sitoudutaan todennäköisesti paremmin politiikkoihin ja strategioihin, minkä tuloksena puolestaan oletetaan syntyvän esimerkiksi

vähemmän ongelmia velvoitteiden täytäntöönpanossa ja toteuttamisessa. (Bovaird ym. 2002, 19; Ansell 2000, 304.)

5.3 Monitasoinen hallinta ja monimutkaiset ongelmat

Termi ”multi-level” eli monitaso-, monitasoinen liitetään yhä yleisimmin juuri hallinnan käsitteeseen. Se ei viittaa ainoastaan monilukuisuuteen vaan myös eri tasojen välisiin keskinäisiin riippuvuussuhteisiin. (Smith 1997, 711.) Monitasoisen hallinnan näkökulma korostuu 2000-luvulla, sillä yhteiskunnan ongelmat ja riskit ovat entistä monimutkaisempia (’wicked problems’) ja niiden ratkaiseminen edellyttää monitasoista vertikaalista ja horisontaalista koordinoitua. Yhteiskunnan monimutkaisia ongelmia ei voi hallita erottamalla syytä ja seurausta toisistaan tai tehtäviä jakamalla, sillä valta ja taito ongelmiin vastaamiseen ja niiden ratkaisuun ei ole jollakin tietyllä yksiköllä vaan nimenomaan yksikköjen välisissä vuorovaikutussuhteissa. (Fenger ja Bekkers 2007, 22; Sotarauta 1996, 64.)

Monitasohallinta (*multi-level governance*) on julkishallinnollinen teoreettinen kehys, joka on liitetty vahvasti Euroopan yhdentymisen tutkimukseen. Monitasohallinta-termin syntyminen yhdistetään Gary Marksien tutkimuksiin EU:n aluepolitiikan hallintakysymyksistä 1990-luvun alussa. Monitasohallinnan käsitettä on tavanomaisesti käytetty kuvaamaan ja selittämään juuri Euroopan unionin toimielinten, jäsenvaltioiden, alueiden ja paikallistason toimijoiden välisiä suhteita sekä niissä ilmeneviä muutoksia. (Viinamäki 2004, 68; 2005, 91–92.) Hooghe ja Marks (2001, 3–8) määrittelevät monitasohallinnan olevan Euroopan unionin mittakaavassa virallisen päätöksenteon hajaantumista, tiettyihin politiikan aloihin liittyvän valmistelun ja päätöksenteon jäsentymisen joustavuutta ja eritasoisten toimijoiden yhteistyötä. Monitasohallinta on heikentänyt valtion monopoliasemaa päätöksenteossa ja siirtänyt toimivaltaa valtiotasolta eurooppalaisille ylikansallisille instituutioille, mutta toisaalta monitasohallinta on merkinnyt myös alueellistumisen (regionalisaation) korostumista, sillä kansalliselle tasolle kuuluvaa poliittista valtaa on hajautettu alueellisille ja paikallisille hallinnontasolle.

Monitasohallinnan käsitettä sovelletaan nykyään laajemmin myös muilla kuin EU-tutkimuksen aloilla (Benz & Eberlein 1999, 330). Bachen ja Flindersin (2004c, 197) mukaan monitasohallinnalle on löydettävissä neljä tutkimusalat ylittävää määritelmää:

- 1) Muiden kuin valtiollisten toimijoiden osallistumisen lisääntyminen alueellisten tasojen päätöksentekoon;
- 2) Monimutkaistuvien, limittäisten alueellisten verkostojen myötä toisiinsa liittyvien alueellisten tasojen tunnistamisen vaikeutuminen edelleen;
- 3) Muuttuvassa ympäristössä myös valtion rooli on muutoksessa, ja valtiolliset toimijat kehittävät uusia tapoja koordinoida, ohjata ja verkostoitua suojellakseen ja osin parantaakseen valtion itsehallintoa;
- 4) Demokraattisen vastuullisuuden uudelleen jakautumisen pohdinta.

Viinamäki (2005, 92) toteaa, että monitasohallinnan käsitteen määrittelyä voidaan laajentaa tarkastelemalla myös hallinnan käsitettä. Hallinnalla voidaan viitata eri toimijoiden lisääntyvään kansainväliseen ja ylikansalliseen keskinäisriippuvuuteen, yritysten omistajia tukeviin suunnittelu- ja valvontajärjestelmiin sekä julkisen hallinnon uudistamiseen, joka sopii tutkimuksen kontekstiin. Kun julkisen hallinnon uudistamista tarkastellaan monitasohallinnan käsitteen kautta, korostuvat tällöin nimenomaan johtamistyön muutos, jäykkien hallintorakenteiden korvaaminen prosessimaisilla järjestelyillä sekä toimijoiden roolit ja intressit päätöksenteossa ja suunnittelussa. Hallinta on kytkettävissä myös niin sanotun hyvän hallinnan periaatteisiin ja arvoihin. Monitasohallinta voidaan Benzin ja Eberlein (1998) mukaan määritellä eräänlaiseksi sateenvarjokäsitteeksi erilaisten hallinnon tapojen sekoitukselle, jolloin monitasohallinta ymmärretään laajemmin kuin yhtenä hallinnan muotona. Monitasohallinta voidaan nähdä teoreettisena työkaluna, jonka avulla voidaan löytää monitasohallinnan viitekehyksen jännitteitä. Viinamäki (2005, 93) huomauttaa, että edellä mainittuja hallinnan lähestymistapoja yhdistää hallinnan liittäminen organisaatioteoreettisiin kysymyksiin, kuten esimerkiksi miten organisaation tehtävänjako, vuorovaikutussuhteet ja valvonta järjestetään, millaisia johtamistapoja nämä edellyttävät, miten organisaation sisäiset valtasuhteet muodostuvat sekä millaisia koordinaatiokeinoja käytetään. Hallinnan liittäminen organisaatioteoreettisiin kysymyksiin on relevanttia myös tässä tutkimuksessa.

Viinamäki (mts. 93) näkee hierarkioiden korvaamisen tai toissijaistamisen monitasohallinnan keskeisenä tehtävänä. Hallinnan kontekstissa byrokraattiset hierarkiat ja niiden purkaminen eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä ilmiöitä. Hierarkioiden korvaamista tai toissijaistamista pyritään rakentamaan toimivaltaan liittyvillä muutoksilla, jotka korostavat toimivallan uusjakoa eritasoisten toimijoiden kesken, vertikaalisen toimivallan määrittelystä luopumista sekä politiikkojen (policies) laatimista. Hierarkiassa toimivallan määrittely perustuu

muodollisiin ja spesifeihin määritelmiin pyramidimaisesti. Monitasohallinta on tarkoittanut Hooghen ja Marks (2001, 2–12) mukaan esimerkiksi EU-asioissa sitä, että kansalliset hallitukset ovat menettäneet oikeuksiaan tehdä päätöksiä jäsenvaltion sisäisissä asioissa. Tällöin traditionaalinen tehtäväjako sisäpolitiikan ja kansainvälisen politiikan välillä murenee, ja ylikansalliset instituutiot ja alueelliset toimijat vaikuttavat sekä alueellisella, kansallisella että ylikansallisella tasolla.

Toimivallan uusjaon tavoitetta on kritisoitu kuitenkin nimelliseksi, sillä aluetason toimijat eivät ole saaneet riittävästi resursseja toimivallan lisääntymisestä huolimatta. Alueellisten toimijoiden toimivallan voimistaminen ei ole kuitenkaan johtanut valtion keskushallinnon täydelliseen poissulkemiseen. Huomionarvoista on myös se, että monitasoisen hallinnan kehukseen liittyvät toimenpiteet voivat johtaa uusiin hallinnan haasteisiin. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa desentralisointi eri käytänteineen, toimeenpanon hajauttaminen ja strategiaprosessien alueellistaminen. (Viinamäki 2005, 93–94.) Tässä tutkimuksessa huomioidaan edellä mainittu hallinnan haasteellisuuden näkökulma, sillä tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään muun muassa sitä, onko uudesta monitasoisesta hallintatavasta ja toimivallan hajauttamisesta seurannut Kainuun hallintokokeilun tapauksessa käytännön toimintaan uusia hallinnan haasteita (ks. luku 8).

5.4 Monitasoisen hallinnan järjestäminen

Monitasohallinta voidaan nähdä myös tietyn alueen eri viranomaisten kesken hajautettuna toimivaltana. Toimivaltaisten viranomaisten lukumäärään tietyllä alueella vaikuttavat fiskaalisen vallan ja poliittisen toimivallan hajautuminen eri viranomaisten kesken sekä muodollisten ja epämuodollisten valtasuhteiden muodostuminen. Tästä näkökulmasta monitasohallinnan ytimessä ovat kysymykset taloudellisista resursseista sekä resurssivallasta. Monitasohallinnan päätöksenteon dynamiikan ymmärtäminen edellyttää kuitenkin laajempaa fokusta, kuin pelkästään poliittisen vastuun hajautumisen tai fiskaalisen toimivallan tarkastelua. Merkityksellistä onkin tarkastella viranomaisten keskinäistä vuorovaikutusta ja sitä, onko vuorovaikutus hierarkkista, yhteisymmärrykseen perustuvaa, epäsymmetristä riippuvuutta vai suhteellista itsenäisyyttä. (Hooghe ja Marks 2003, 233–235.)

Monitasoisen hallinnan määrittelyä voidaan lähestyä teoreettisesti myös hieman toisenlaisesta näkökulmasta – monitasoisen hallinnan järjestämisen näkökulmasta. Hooghe ja Marks (mts. 236–239) tunnistavat kaksi monitasohallinnan ideaalimallia, jotka sisältävät vastakkaisia elementtejä kollektiivisesta päätöksenteosta:



Kuva 4. Kaksi monitasohallinnan järjestämisen ideaalimallia (Hooghe ja Marksia 2003, 236–239 mukailten)

Ensimmäisen tavan mukaan monitasohallinnan järjestäminen perustuu federalistisille aatteille vallan jakamisesta rajoitetulle toimijajoukolle. Toimivaltaa hajautetaan rajoitetusti määrättyille ja muodollisille hallinnon eri tasoille, kuten esimerkiksi kansainväliselle, kansalliselle, alueelliselle tai paikalliselle tasolle. Monitasohallinta muodostaa *yleistä toimivaltaa* eri hallintotasojen välisille toimijoille siten, että alemman tason toimivalta ei ole kuitenkaan täysin itsenäistä suhteessa ylemmän hallintotason toimijoiden valtaan, mutta toimivalta on kuitenkin vakiintunutta eikä se ole päällekkäistä eri toimijoiden välillä. Ensimmäisen jaottelun mukainen järjestelmä voi yksinkertaistetusti toimia valtion hallinnon alaisuudessa siinä tapauksessa, jos kaikilla toimijoilla on laajalle ulottuvaa selkeää valtaa ja vastuuta, jotka eivät ole päällekkäisiä saman alueen muiden toimijoiden kanssa. Yksinkertaistettuna keskeistä ensimmäisessä mallissa on yleinen toimivallan määrittely, toimivaltaisten hallinnontasojen rajoitettu määrä sekä pysyvät ja vakaat rakenteet. Toisin sanoen, ensimmäisessä mallissa korostuvat sektoroitunut osallistuminen ja ylhäältä alas -ohjaussuhteet. Monitasohallintaan liittyvillä hallinnon uudistuksilla ei ole vaikutusta toimivaltaisten hallintotasojen määrään

monitasohallinnan ensimmäisen järjestämistavan mukaan. (Mts. 236–237.) Ensimmäisen jaottelun perusteella monitasoinen hallinta ilmentää enemmän monitasoista hallintoa (government) kuin hallintaa.

Vastakohtaisesti monitasoinen hallinta voidaan järjestää toisen jaottelun mukaan myös useiden alueellisten toimijoiden kesken *erityisellä toimivallalla*, joka keskittyy tiettyihin poliittisiin ongelmiin. Monitasohallintaa luonnehtii tällöin joustavuus eikä jaottelua alemman ja ylemmän hierarkiataason välisiin toimivaltasuhteisiin ole tarpeellista tehdä. Tämän määritelmän mukaan monitasohallinnan järjestäminen ylittää hierarkiataasot reagoiden joustavasti toimintaympäristön ja hallinnan muutoksiin. Tällöin vastuu tietyistä tehtävistä ja palveluista on jaettu useiden hallinnollisten organisaatioiden kesken, jotka järjestävät tehtävät ja palvelut omalla tavallaan. Toisen tavan mukainen monitasohallinnan järjestäminen näkee hallinnan rakenteellisesti muuttuvana, jolloin sitä eivät määritä hierarkkiset rajat. Toisen mallin olennaisimmat pääpiirteet ovat tehtäväkohtainen toimivallan määrittely, sopimusperusteinen osallistuminen, politiikkaongelmista lähtevät toimintamallit sekä monitasoisen hallintajärjestelmän joustavuus. (Mts. 237–239.) Kyseinen monitasohallinnan järjestämisen teoreettinen jaottelu kahteen eri typologiaan kuvaa hyvin toimivallan olemassaoloa tai sen puuttumista vertikaalisissa hallintakerroksissa. Jaottelu on myös hyödyllinen heuristinen työväline vertailtaessa vertikaalisia ja horisontaalisia koordinaatiosuhteita. (Viinamäki 2004, 65; 2005, 99.)

5.5 Monitasohallinnan tarkempi teoreettinen relevanssi tutkimuksen näkökulmasta

Marks ja Hooghe (2004) näkevät artikkelissaan, että monitasoinen hallinta on johtanut eri toimijoiden lisääntyvään osallistumiseen alueellisen tason päätöksenteossa. Täten päätöksentekotasojen tunnistaminen on vaikeutunut, sillä monitasohallinnan myötä päällekkäisesti toimivien verkostojen määrä on lisääntynyt. Edellä mainitut muutokset ovat johtaneet valtion ja sen alaisten toimijoiden merkityksen muuttumiseen, ja toimijat ovatkin alkaneet kehittämään uudenlaisia koordinoinnin, ohjauksen ja verkostoitumisen strategioita vahvistaakseen asemaansa. Marks ja Hooghe (2004) artikkelia tulkiten voidaan todeta, että monitasohallinta muuttaa ja kehittää vertikaalisia toimivaltasuhteita, ja näin ollen valtio

saattaa muuttaa strategioitaan maksimoidakseen ja turvatakseen kontrolli- ja koordinaatiovaltaansa. Monitasohallintaan liittyvässä kirjallisuudessa (ks. esim. Hooghe ja Marks 2001) painottuu valtion huomattava valta-aseman heikentyminen ja vallan hajautuminen useille toimivaltaisille hallinnontasoille, mutta on kuitenkin syytä muistaa, että valtio on yhä erittäin tärkeä toimija monitasoisessa hallinnassa, vaikkakaan valtiovalta ei ole enää hallinnan ainoa toimija.

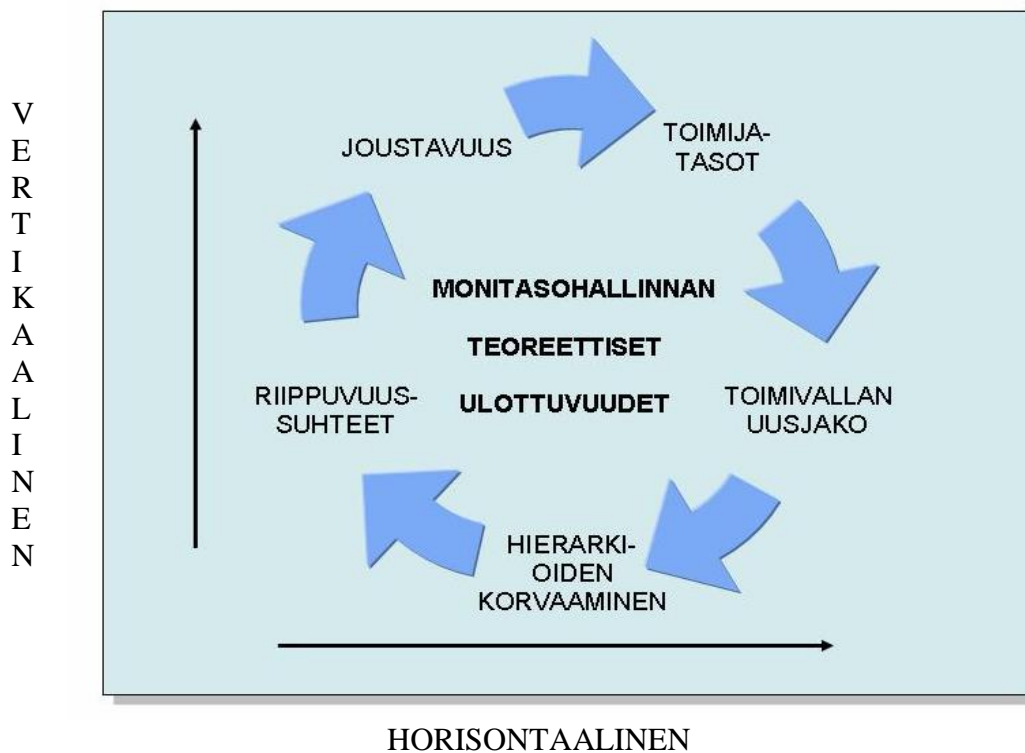
Monitasohallinta merkitsee hallinnon eri tasojen päätösvallan eriyttämistä, ja samalla hallinnon eri tasojen keskinäisissä suhteissa siirrytään hierarkkisesta mallista kohti verkostomaisempaa toimintatapaa. Teoreettisesti sovellettuna Kainuun hallintokokeilun tapauksessa tällainen uudenlainen hallintorakenne synnyttäisi tilanteen, jossa valtiolla olisi edelleen ohjausvaltaa, mutta ei niin merkittävästi ja ylhäältä päin kuin ennen hallintokokeilua, jolloin ohjaus- ja toimivaltasuhteita luonnehti hierarkkisuus. Kainuu-kontekstissa toimivallan uusjako tarkoittaisi täten maakunnan itsenäisen toimivallan lisääntymistä sekä vapautta ja vastuuta linjata toimintapolitiikkaansa suhteessa valtion ohjaukseen ja kontrolliin. Toisin sanoen, maakunnan poliittisen ohjausvalta vahvistuisi suhteessa valtioon. Monitasoinen hallinta mahdollistaisi valtion toimintojen eriyttämisen osaksi maakunnallisia verkostoja, jolloin hallinnan tärkeinä ominaisuuksina korostuisivat luottamukseen perustuva yhteistoiminta sekä yhteisesti määritellyt ja hyväksytyt toimintalinjaukset. Näin toteutettuna todellinen siirtyminen monitasoiseen hallintaan merkitsisi Kainuussa hallintokulttuurin muutosta, joka mahdollistaisi alueellisesti joustavien toimintatapojen kehittämisen. Kokeilukuntien näkökulmasta monitasoiseen hallintaan siirtyminen on jo merkinnyt sitä, että kunnat ovat menettäneet tietyissä asioissa yksinoikeutensa tehdä poliittisia päätöksiä jopa kunnan sisäisissä ratkaisuisa, sillä toimi- ja päätäntävaltaa on delegoitu huomattavissa määrin kunnilta maakuntatasolle.

Monitasohallinnan teoreettinen kehys hallintokokeilun ideaalimallina tekee helpommaksi sellaisten tilanteiden luomisen ja tunnistamisen, joissa hallintokokeilun toimintalinjaukset toimivat aidosti Kainuun maakunnan kehitysvarana eivätkä eri toimijoiden välisen yhteistyön sujuvuuden esteenä tai pullonkaulana. Monitasohallinnan käsitteen arvo kiteytyy tässä tutkimuksessa mahdollisuuteen ymmärtää teoreettisesti hallintotasojen sisäistä ja tasojen välistä monimutkaisuutta. Monitasohallinnan aito onnistuminen Kainuun hallintokokeilussa edellyttää kuitenkin maakunnan ja valtionhallinnon välillä selkeästi määriteltyjä ja tiedostettuja toimivaltarooleja. Teoreettisesti tarkasteltuna valtionhallinnon ja

maakuntahallinnon välinen toimivallan muutos edellyttäisi todellisia muutoksia valta- ja riippuvuussuhteissa, minkä tulisi johtaa hallintokokeilua edeltäneiden hallintorakenteiden purkamiseen.

Tarkasteltaessa valtionhallinnon ja Kainuun maakunnan välisiin suhteisiin liittyvää tutkimusasetelmaa monitasohallinnan teoreettisesta kehyksestä, keskeisiksi näkökulmiksi nousevat uuden toimintapolitiikan sujuvuus, yhteistyön toimivuus sekä toisaalta myös se, realisoituvatko monitasohallinnan periaatteet käytännön työssä. Monitasoisen hallinnan teoreettisen näkökulman avulla voidaan pohtia myös sitä, ovatko monitasohallinnan periaatteet kyenneet muuttamaan hallintokokeilua edeltäneitä valtiokeskeisiä hallintorakenteita. Jos näin ei ole tapahtunut, Kainuun hallintokokeilussa on siinä tapauksessa kyse vain tavanomaisen hierarkkisen hallinnon uudelleenjärjestämisestä, ja hallinnolliset tekijät saattavat muodostua rakenteelliseksi hidasteiksi uudistushankkeelle. Tutkimuksessa pyritään selvittämään tätä teoreettista problematiikkaa peilaamalla tutkimuksen empiirisiä tuloksia monitasohallinnan kehykseen (ks. luku 9).

Monitasohallinnan teoreettiset ulottuvuudet tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta voidaan tiivistää seuraaviin elementteihin:



Kuva 5. Monitasohallinnan teoreettiset ulottuvuudet

Petersin ja Pierren (2004, 79–80) mukaan horisontaalisen ja vertikaalisen ulottuvuuden hahmottaminen monitasohallinnan kentälle ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kenttä olisi selkeä tai erilaisin keinoin lokeroitavissa. Paikalliset toimijat työskentelevät alueellisen ja kansallisen hallinnon piirissä, mutta se ei estä heitä edistämään tavoitteitaan esimerkiksi globaaleilla areenoilla. Näin ollen monitasoisessa ympäristössä tapahtuvat päätöksenteo sekä politiikkojen laadinta ja täytäntöönpano saavat monitoimijaiset ja laajat intressilähtökohdat. Strategisen päätöksenteon työkalut ja organisaatiokohtaiset näkökulmat ovat monimutkaisia. Peters ja Pierre (mts. 80) näkevät edelleen monitasohallinnan enemmän prosessina kuin instituutioina. Tämän vuoksi monitasoisen hallinnan tavoitteena tulisi olla prosessin kokonaisvaltainen hallinta ja kehittäminen, yksittäisten hallintojärjestelmien liittäminen toisiinsa yli hallinnollisten tasojen rajojen.

Monitasohallinnan tutkimuksellinen relevanssi voidaan tiivistää kahteen ajatukseen. Ensinnäkin, monitasohallinnan teoria tarjoaa analyyttisen mallin hallintorakenteiden kuvaamisen eli deskription tarpeisiin. Toiseksi, monitasohallinnan teoreettisen viitekehyksen avulla voidaan selittää ja nostaa esiin politiikan suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin liittyvä monimutkaisuus. (Viinamäki 2005, 99; Bache ja Flinders 2004b, 1.)

5.6 Monitasohallinnan haasteet ja kritiikki

Monitasohallinnan haasteita voidaan tarkastella hallinnan tutkimusteemojen kautta. Monitasohallinnan haasteeksi voi nousta intressien moninaisuus toimenpideohjelmien valmistelussa ja sisällössä sekä päätöksenteon tulosten eksplikoimattomuus. Omien intressien ajaminen ja toimijoiden suuri lukumäärä voivat hankaloittaa yhteisymmärryksen saavuttamista, jolloin sitoutuminen yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen voi olla löyhää. Lisäksi haasteeksi voivat nousta vahva sidonnaisuus hallintosektorien ja -tasojen rajoihin, liiallinen formaalinen hallintolähtöisyys sekä hierarkkisuudesta seuraava toimeenpanon kompleksisuus. (Viinamäki 2005.)

Monitasohallinnan teoreettista kehystä on kritisoitu siitä, että se ei ole varsinainen teoria vaan ennemminkin teoreettinen lähestymistapa. Erityisesti monitasohallintaa on luonnehdittu enemmän kuvailevaksi kuin selittäväksi lähestymistavaksi. Kriitikot ovat kyseenalaistaneet esimerkiksi EU-hallinnon tutkimuksessa monitasohallinnan näkemykset alue- ja paikallistason

toimijoiden aidosta vaikutusvallasta politiikan tuloksiin ja todennet, että esimerkiksi joistakin Euroopan unionin jäsenvaltioista puuttuu kokonaan vakaa alueellisen ja paikallisen hallinnon taso. Kritiikkiä on kohdistunut myös alueellisen ja paikallisen hallinnontason toimijoiden poliittisen roolin löyhyyteen ja siihen, ettei toimijoilla ole todellisuudessa aidosti vaikutusvaltaa politiikkojen (policies) lopputuloksiin. (Nugent 1999, 557.)

Tutkimuskysymysten (ks. luku 2.2) tarkastelu edellyttää tarkentavia näkökulmia erityisesti valta- ja toimivaltakysymysten osalta, joita ei ole löydettävissä pelkästään monitasohallintaa koskevasta teoretisoinnista. Monitasohallinnan kehys ohjaa teoretisoimaan toimivallan käsitettä syvemmin vallan ja vaikutusvallan käsitteillä, sillä siirtyminen monitasoiseen hallintaan merkitsee vertikaalista toimivallan uusjakoa. Seuraavassa luvussa tarkennetaan monitasohallinnan teoreettista kehystä tutkimuksen aihepiirin kannalta keskeisimmillä vallan ja vaikutusvallan käsitteiden määrittelyillä.

6 VALTA JA VAIKUTUSVALTA HALLINNAN KENTÄLLÄ

Vallan käsitettä voidaan määrittellä lukuisilla eri tavoilla. Esimerkiksi englannin kielen *power*-sana viittaa käsitteen hyvin laajaan merkitykseen. Englannin kielessä “*powerilla*” viitataan paitsi yhteiskunnalliseen valtaan myös voimaan, käyttövoimaan, energiaan, valtuuksiin (Hurme ja Pesonen 1988). Ruostetsaari (1992, 27) toteaaakin, että vallankäytön empiiristä tutkimusta vaikeuttaa yleisesti hyväksytyyn valtateorian puuttuminen eikä yksimielisyyttä vallitse edes vallan käsitteiden määrittelystä. Vallan perinpohjainen käsittely tai määrittely onkin lähes mahdotonta. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista eritellä tyhjentävästi vallan käsitteitä; sen sijaan tavoitteena on löytää vallalle ja vaikutusvallalle sellaiset relevantit määrittelmät, joiden avulla on mahdollista ymmärtää ja jäsentää hallintokokeilun toimijoiden vallan ja vaikutusvallan lähteitä sekä syventää monitasohallinnan teoreettisen kehyksen relevanssia tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta.

Valta hahmotetaan ja siitä puhutaan tämän tutkimuksen yhteydessä konkreettisina keinoina tai resurssien ja toimivallan yhdistelmänä. Lisäksi vallan käsitteet suuntautuvat voimakkaasti poliittiseen ohjaus- ja vaikutusvaltaan. Tutkimuksessa käytetyt vallan käsitteet ovat kuitenkin perinteistä poliittista vaikutusvaltaa laajempia, sillä valta voidaan tulkita myös yhteiskunnallisena vaikuttamisena, jolla tarkoitetaan esimerkiksi muutoksen aikaansaamista tai nykytilan säilyttämistä (Wrongia 1988, 129 soveltaen).

6.1 Toimija- ja rakenneperusteiset valtakonseptiot

Giddensin (1984, 14–16) mukaan valta merkitsee käytettävissä olevien voimavarojen hallitsemista. Tätä voidaan tarkastella kahdesta perspektiivistä: instituutioiden kykyä pitää yllä hallintarakenteita ja toimijoiden kykyä saada aikaan haluttuja muutoksia. Valtaa tutkittaessa voidaan erottaa kaksi vallan analyysin perspektiiviä, toisaalta institutionaalisen ja toisaalta strategisen käyttäytymisen näkökulmat. Giddens (1982, 35) huomauttaa kuitenkin, että valtatutkimuksen yksi keskeinen ongelma liittyy juuri toiminnan ja rakenteiden irrottamiseen toisistaan. Giddens (1982, 38–39; 1984, 14–15, 175) pyrkii valtakäsitteellään ylittämään perinteisen valtatutkimuksen kaksijakoisuuden, sillä hänen mukaansa struktuuri ja toiminta yhdistyvät valtailmiössä toisiinsa, ne edellyttävät toisiaan. Valta voidaan nähdä vuorovaikutusprosessien rakenteellisena piirteenä sekä strategisen käyttäytymisen keinona tulosten saavuttamiseksi. Vuorovaikutukseen osallistuvat toimijat hyödyntävät rakenteita toimintojensa keinoina, ja strategisesta käyttäytymisen yhteydessä toiminnan ja vallan käsitteen välinen suhde voidaan määrittää tarkoituksenhakuisuutena tiettyjen seurausten tuottamiselle sekä muutoksia aikaansaavaksi kyvyksi.

Giddens (1984, 14–16, 175, 257) jakaa valtakonseptiot toimijakeskeisiin ja rakenteellisiin eli institutionaalisiin konseptioihin. Giddens määrittelee vallan toimijaperusteisesta näkökulmasta kyvyksi saada aikaan muuntumista sekä rakenteellisesta näkökulmasta hallinnaksi. Valta viittaa ensin mainittuun, hallinta jälkimmäiseen. Hallinta on rakenteen yksi yleispiirre, valta puolestaan saman ulottuvuuden ilmenemistä vuorovaikutuksessa. Hallinta viittaa ennen kaikkea resursseihin, jotka ovat autoritatiivisia eli tekemään velvoittavia tai allokaatiivisia eli käyttämään oikeuttavia. Vuorovaikutuksessa resurssit tulevat uusinnetuiksi. Valta puolestaan

on näihin resursseihin perustuvaa vuorovaikutusta, joka tuottaa muutoksia sosiaalisessa maailmassa; valta on kykyä saada asiat tehdyiksi.

Monitasoisessa hallintajärjestelmässä toimijoilla on lisäksi erilaisia henkilökohtaisia ja institutionalisoituneita rooleja. Knoke (1990, 7) näkee roolit joukkona oikeuksia, velvollisuuksia, pakkoja ja odotuksia, jotka ohjaavat henkilöiden käyttäytymistä tällaisissa asemissa. Rooli myös ennakoii, kuinka sen haltijan odotetaan olevan vuorovaikutussuhteessa muiden toimijoiden kanssa tietyissä tilanteissa. Poliittisissa järjestelmissä roolien haltijat eivät pysy samoina, mutta valtakuviot sen sijaan pysyvät melko muuttumattomina. Monet poliittiset järjestelmät ovat näin ollen hyvin stabiileja.

Valta voidaan nähdä kuitenkin enemmän organisaatioihin kuin yksilöihin liittyvänä ilmiönä. Galaskiewiczin (1989, 82–83) mukaan organisaation tai yksilön rakenteellinen asema on jollain tavoin yhteydessä sen vaikutusvalttaan. Organisaation valta ei ole yksinkertaisesti sen omien resurssien tai sen kontrolloimien merkittävien tapahtumien toimintojen summa, vaan valta riippuu organisaation mahdollisuudesta päästä käsiksi muiden organisaatioiden resursseihin.

6.2 Vallan lajien tyypittely

Vallan lajeja on olemassa monia eri tyyppisiä. *Sosiaalisen* vallankäytön lajit voidaan erotella toisistaan vallan alaisten subjektien alistumisen motiivin mukaan. Tutkimuksen aihepiirin kannalta olennaisimmat sosiaalisen vallan käyttämisen lajit ovat Wrongia (1988, 66–67) tulkiten suostuttelu (persuasion), palkitseva auktoriteetti, legitiimi auktoriteetti ja persoonallinen auktoriteetti. Wrongin jaottelu on analyyttinen, sillä todellisuudessa vallan lajit esiintyvät harvoin erikseen. Todellisuudessa vallankäyttäjillä on useita eri vallan lajeja käytettävissään.

- *Suostuttelussa* B hyväksyy vapaasti omista arvostuksistaan ja tavoitteista lähtien A:n perustelut oman toimintansa lähtökohdaksi. Suostuttelussa ei formaalin määritelmän mukaan esiinny tavallista valtasuhteiden epäsymmetrisyyttä, mutta tässä tutkimuksessa käytetyn laajan vallan käsitteen mukaisesti (valta poliittisena ohjaus- ja vaikutusvaltana sekä yleisemmin yhteiskunnallisena vaikuttamisena) suostuttelu

sisällytetään myös yhdeksi vallan lajiksi. Toiseksi, suostuttelu riippuu, kuten muutkin vallan lajit, vallan resursseista, jotka ovat usein epätasaisesti jakautuneet. (Mts. 32). Näin ollen todellisuudessa suostuttelutilanteet ovat usein epäsuhteisia. Suostuttelun voimavarat ovat jakautuneet epätasaisesti aivan samoin kuin muidenkin vallan muotojen.

- *Palkitsevan auktoriteetin* vallankäyttäjä tarjoaa vallan alaisille palkkioita (ei rangaistusta), jos nämä tottelevat vallanpitäjiä. Kyseessä on taloudellisen vallan yksi ominaisuus. Palkitsemiseen perustuva valtasuhde voi muuttua pakottavaksi, jos käytetyt palkinnot muuttuvat syystä tai toisesta välttämättömyyksiksi. Tämä vallan laji on laaja ja intensiivinen, sillä sen tärkein nykyinen resurssi, raha, liittyy erottamattomasti julkisen hallinnon toimintaan. Raha onkin yksi yleisimmistä vallan resursseista, koska se on muutettavissa muiksi resursseiksi: rahalla voi ostaa esimerkiksi mainetta, sivistystä, joukkotiedotusvälineitä, kannattajia. Kuitenkin on huomattava, että palkitseva auktoriteetti ei nojaudu pelkästään taloudellisiin palkintoihin. (Mts. 44–45.)
- *Legitiimin auktoriteetin* ollessa kysymyksessä vallanpitäjillä on yleisesti tunnustettu oikeus käskää ja alamailla on yleisesti hyväksytty velvollisuus totella. Toisin sanoen, legitiimi auktoriteetti edellyttää koko yhteisössä yleisesti hyväksytyjen normien olemassaoloa. Totteleminen on vapaaehtoista kaikkien alamaisten näkökulmasta, mutta kyseessä voi hyvin olla pakottava suhde yksilön perspektiivistä katsottuna. Vallan legitimaatio ja hyväksyminen on tuskin koskaan täydellistä, sillä yhteiskunnassa on tavallisesti ihmisiä tai ryhmiä, jotka asettavat legitiimin vallan kyseenalaiseksi. (Mts. 49–51.)
- Kun kyseessä on *persoonallinen auktoriteetti*, totteleminen tapahtuu auktoriteetin henkilökohtaisten ominaisuuksien vuoksi. Auktoriteetin perustana eivät siis ole pakko, palkinnot, sosiaalinen asema, oikeus tai pätevyys vaan auktoriteetin henkilökohtainen merkitys kohteelle. (Mts. 60.)

Valta voi ilmetä sosiaalisen vallan käyttämisessä näin ollen myös auktoriteettina. Auktoriteettivalta on syytä erottaa suorasta vaikutusvallasta, sillä auktoritatiiviseen valtaan

kuuluu osana vallankäytön legitimizeetti eli vallankäytön hyväksyminen. Vallan legitimizeetti tarkoittaa sitä, että vallan kohteet kokevat vallan oikeutetuksi ja ovat sen vuoksi valmiita toimimaan sääntöjen ja määräysten mukaan. Vallan legitimizeetti voi perustua esimerkiksi muodolliseen hierarkiaan. (Juuti 1995, 64–65.)

Sotaraudan (2001, 140–141) mukaan ihmisten muodostamissa yhteisöissä, kuten kunnissa, on yleensä käynnissä muodossa tai toisessa kamppailu vallasta eli siitä, kenellä on vaikutusvaltaa asioihin ja kenellä ei. Vallan rooli korostuu myös Kainuun hallintokokeilun monitasoisessa hallintaympäristössä. Sotarauta toteaa vallan luonteen olevan muutoksen tilassa, sillä verkostomainen yhteiskunta on kompleksisempi, epäselvempi, dynaamisempi ja laajemmalle ulottuva kuin aiemmat yhteiskunnalliset kehitysvaiheet. Verkostoyhteiskunnassa on vaikea tietää, mikä milloinkin tuo valtaa ja millä tavalla. Verkostoyhteiskunnan suureksi haasteeksi vallan ja vaikutusvallan näkökulmasta nousee toisten toimijoiden itsenäisiin päätöksiin vaikuttaminen eli vaikutusvallan luonteen ymmärtäminen, jolloin perinteinen valtakäsitys on muutoksen tilassa. Valta käsitetään yleensä toimijan kykyä saada toiset toimijat tekemään jotain mitä he eivät muuten tekisi. Uuden valtakäsityksen mukaan ihmiset on mahdollista saada toimimaan toisin, jos vallankäyttäjät hyödyntää asemansa mukanaan tuomaa muodollista valtaa suuntaamalla resursseja tai luomalla uusia sääntöjä. Näin toimimalla vallankäyttäjät käyttävät joka tapauksessa ainakin tietyltä osin pakottavaa valtaa (painostavia siirtoja), mikä saattaa johtaa vain pinnallisiin muutoksiin. Jos vaikutus jää pinnalliseksi, se kestää vain niin kauan kuin vallankäyttäjällä on mahdollisuus käyttää valtaansa. Näin vallankäyttäjät saattaa saada muut toimijat alistumaan hetkellisesti omaan tahtoonsa, mutta oletettuja kestäviä tuloksia ei pääse syntymään. Suora vallankäyttö saattaa johtaa jopa odotettua päinvastaisiin tuloksiin.

Sotarauta (mts. 141–142) tyypittelee valtaa seuraavilla ilmenemismuodoilla:

- *Valta toimia ja päättää* eli valta on virallisten toimijoiden suoraa valtaa. Tällaista valtaa antavat muun muassa asema, status ja tieto.
- *Valta luoda institutionaatioita ja virallisia strategioita*. Instituutioiden avulla luodaan puitteet toiminnalle, jolloin korostuvat muun muassa lait, asetukset, kirjalliset sopimukset, organisationaaliset puitteet ja kommunikation areenat. Valta luoda institutionaalisia puitteita on hyvinkin suora vallan muoto, muttei kuitenkaan niin voimakas kuin valta toimia ja päättää.

- *Sosiaalisen ja taloudellisen toiminnan syvärakenne* ilmenee syvällä toimintakulttuurissa ja on siten epäsuoraa ja näkymätöntä, mutta kuitenkin usein hyvin vaikuttavaa. Vallan syvärakenne määrittää usein mitä ilmiöitä tarkastellaan ja mitä ei, toisin sanoen mitkä asiat nousevat keskustelun agendalle ja mitkä ei.

(Ks. vallan luonteesta lisää esim. Wrong 1988; Castells 1997; Paloheimo ja Wiberg 2005.)

6.3 Strateginen asema sekä viettelevät ja painostavat siirrot

Vallan resurssien näkökulmasta käytettävissä olevissa resursseissa on kyse vallasta ja valta merkitsee resurssien hallitsemista. Valta perustuu resursseihin, mutta se ei ole kuitenkaan sinällään itsessään resurssi. Vallan resurssien epätasainen jakautuminen mahdollistaa yksilöiden ja ryhmien väliset suuret vallan erot. Vallan resursseja määriteltäessä näkökulmana ovat vallanpitäjien hallussa olevat resurssit eivätkä heidän motiivinsa kuten sosiaalisen vallan käyttämisen lajeissa (ks. luku 6.2). (Wrong 1988, 125; Giddens 1984, 38.)

Wrong (1988, 125–131) liittää vallan resurssit kiinteästi yhteiskunnan rakenteeseen: korkea asema hierarkiassa merkitsee valtuuksia määrätä resursseista. Wrongia tulkiten voidaan todeta, että yhteiskunnan ja julkisen hallintojärjestelmän rakenteet määrittävät vallan resurssien jakautumista. Rakenteet nähdään hierarkkisesti järjestäytyneenä, jolloin hallintorakenteen huipulla olevilla toimijoilla on käytettävissään laajemmin resursseja kuin alemman hallintotason toimijoilla. Toiset resurssit ovat välittömästi käytettävissä, toiset täytyy taas muuttaa vallan käytön kannalta sopivaan muotoon.

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisiä suhteita Kainuun hallintokokeilussa voidaan tarkastella Sotarautaa (2000, 3–5) mukaillen myös eräänlaisen pelin näkökulmasta. Peleillä Sotarauta tarkoittaa loputonta siirtojen ja vastasiirtojen prosessia, jossa useat pelaajat pyrkivät edistämään alueellisia tavoitteita, omia tavoitteitaan ja/tai muutamalle pelaajalle yhteisiä tavoitteita. Kehittämispeleille on ominaista, että pelaajat tarkkailevat ja arvioivat toistensa siirtoja päättäessään omista siirroistaan. Lisäksi peleille on ominaista, ettei niissä ole siirtovuoroja, vaan kukin pelaaja saa tehdä siirtojaan riippumatta muiden pelaajien siirroista. Tämänkin tutkimuksen lähtökohtana on oletus, että tulevaisuudessa (ja hyvin pitkälle jo

nykyään) hyvät pelaajat eli ne, joilla on valtaa vaikuttaa pelien tuloksiin, saavat vaikutusvaltansa uudenlaisten ominaisuuksien ja keinojen avulla. Monitasohallinnan näkökulmasta keskeistä on vallan luonne sekä se, miten pelaaja saa valtaa. Vallan luonteen muuttuminen avaa monille pelaajille aivan uudenlaisia mahdollisuuksia, mutta miten käy niille pelaajille, jotka eivät opi uusia pelejä ja uusia taitoja? Tällöin on vaarana, että pelaajat saattavat jäädä kokonaan kehittämispelien ulkopuolelle.

Kainuun hallintokokeilun kaltaisessa monitasoisessa hallintaympäristössä korostuvat toimivallan uusjaon tavoitteen ja yhteistyön tiivistymisen myötä painostavien siirtojen lisäksi myös viettelevät siirrot ja yhdessä näkemisen tarve, jos hallintokokeilu nähdään Sotaraudan (2001, 141) näkemystä soveltaen pelinä:

- *Painostava siirto* perustuu siihen, että muiden pelaajien eli toimijoiden on vastattava pelaajan eli vallankäyttäjän tekemään siirtoon, ja siirtoon on vain yksi mahdollinen tapa vastata. Painostavien siirtojen avulla pelaaja yrittää taivuttaa muut pelaajat toimimaan oman tahdon mukaisesti.
- *Viettelevä siirto* antaa pelaajille eli toimijoille harkinnanvaraa, sillä heidän ei ole pakko vastata siirtoon, mutta he haluavat vastata siihen, koska se ottaa huomioon muiden pelaajien strategiat ja tavoitteet. Viettelevä siirto pyrkii saamaan tiettyssä asiassa mukana olevat toimijat yhteistyöhön.

Tilanne ennen hallintokokeilun käynnistymistä muodosti puitteet sellaisten painostavien siirtojen tekemiselle, joissa aloite tai "siirtovuoro" oli hallinnon hierarkian huipulla, keskuks-hallinnossa. Hallinnollisen hierarkian seuraavaksi alemman tason toimijoilla ja toimintojen kehittäjillä oli tilaisuus lähinnä mukautua toiminnallisiin ehtoihin, joten painostavat siirrot olivat enimmäkseen "top-down" -tyyppisiä. Monitasoisen hallinnan asetelma hallintokokeilun aikana luo mielikuvan uudenlaisesta hallintajärjestelmästä, jonka piirissä on mahdollista tehdä vietteleviä siirtoja, sillä eri hallintotasojen toimijat ovat tavalla tai toisella riippuvuus- tai vastavuoroisessa suhteessa toisiinsa, osana samaa kokonaisuutta. Sekä painostavien että viettelevien siirtojen vaikutukset leviävät yhteisen järjestelmän eri osiin ja palautuvat siten myös takaisin alkuperäisen siirron tekijälle.

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon toimintapolitiikka monitasoisessa hallintajärjestelmässä voidaan mieltää yritykseksi etsiä perusteita viettelevien siirtojen tekemiselle painostavien siirtojen sijaan. Jotta myös maakuntahallinnon toimijat (tai pelaajat) pystyvät tekemään vietteleviä siirtoja ”bottom-up” -tyyppisesti, yhteistyösuhteet ja niiden merkitys pelissä on tehtävä tunnistettavaksi. Tällainen tunnistettavuus ja näkyväksi tekeminen antavat valmiuksia laatia omiin toimintaedellytyksiin rakentuvia vietteleviä siirtoja.

Toimivallan uusjako määrittää uudelleen toimijoiden strategista asemaa monitasoisessa hallintaympäristössä. Ohmae (1983) määrittelee strategisten vapausasteiden liittyvän yhtiön vapauden määrään tehdä strategisia toimenpiteitä. Sama määritelmä sopii myös kuntiin. Kunnan strateginen asema kertoo organisaation liikkumatilasta kiteytyen strategisten vapausasteiden ympärille ja strategiset vapausasteet voidaan määritellä liittyväksi vapauten strategisten toimenpiteiden tekemiselle. Mitä suuremmat ovat strategiset vapausasteet, sitä suuremmat mahdollisuudet organisaatiolla on suunnata ja allokoida resursseja omien päämäärien mukaisesti. (Sotarauta 1996, 34–35.) Strategisen aseman ja strategisten vapausasteiden määritelmät sopivat hyvin myös tämän tutkimuksen aihepiiriin, erityisesti Kainuun kehittämisrahan näkökulmaan.

Strategiset vapausasteet voidaan jakaa edelleen muodollisiin ja todellisiin strategisiin vapausasteisiin. Kunnan muodolliset strategiset vapausasteet riippuvat muun muassa valtion ja kuntien välisestä suhteesta, normatiivisesta perustasta, hallinnollisista käytännöistä ja muista suhteellisen pysyvistä muodollisista tekijöistä. Muodolliset vapausasteet ovat samankaltaiset kaikissa kunnissa, mutta todelliset vapausasteet vaihtelevat kunnittain riippuen kuntien kyvystä toimia vapausasteiden sisällä ja toisaalta laajentaa niitä. Todellisia vapausasteita määrittävät muodollisten vapausasteiden lisäksi kuntaorganisaation henkiset ja materiaaliset resurssit. (Mts. 34–35.)

6.4 Vaikutusvallan määrittely

Castellsin (1997) mukaan valta ei ole enää samalla tavalla keskittynyt joihinkin organisationaalisiin instituutioihin kuin joskus aiemmin, vaan valta on hajautunut eri tavoin organisoituneisiin verkostoihin. Vanhat vallan muodot hiipuvat, koska ne eivät tuota haluttuja

tuloksia samalla tavalla kuin aiemmin. Vanhat vallan muodot vaikuttavat yhä edelleen tapahtumien kulkuun, mutta niiden rinnalle on noussut uusia vallan muotoja ja näin tilanne on aiempaa monisyisempi. Valta hajautuu verkostoissa, ja vallan muotojen muuttuessa myös kysymykset siitä, kenellä on valtaa, mistä sitä saa ja miten sitä käytetään, muuttuvat ja samalla monet kysymykset tasa-arvosta, osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta joudutaan määrittelemään uudelleen. (Sotara ym. 2007, 38–39.)

Bragg (1996, 43) näkee vaikutusvallan luonteen viettelevänä eikä pakottavana. Vaikutusvalta rakentuu käytännössä erilaisten vallan muotojen varaan, mutta se perustuu ennen kaikkea vuorovaikutukseen ja sosiaalisiin taitoihin. Sotaraudan mukaan valta voidaan nähdä vaikuttamisen potentiaalina eli vaikutusvallan näkökulmasta valta on vaikuttamisen piilevä voimavara. Vaikutusvalta pitää vapauttaa ja saada käyttöön muiden prosessien avulla. Vaikutusvalta määrittyy prosessina, jossa toimija vuorovaikutustaitoja ja muita sosiaalisia taitoja käyttäen saa muut toimijat suhtautumaan asioihin, ihmisiin ja toimintoihin aiemmasta poikkeavalla tavalla ja siten tekemään vapaaehtoisesti jotain, mitä he eivät muutoin tekisi. (Sotara ym. 2001, 142.)

Ruostetsaari (1992, 37–38) toteaa, että vaikutusvalta voi ilmiönä perustua sekä formaaleissa hierarkioissa oleviin asemiin ja niiden antamiin auktoriteettiin ja toimivaltaan että informaalisiin tekijöihin (esimerkiksi yksilön taidot ja karisma), jotka eivät ole palautettavissa formaalisiin asemiin. Vaikutusvallan käyttö voi siten perustua toimivaltaan ja auktoriteettiin, mutta se voi pohjautua myös muihin tekijöihin. Siitä huolimatta, että vaikutusvallan perustuminen toimivaltaan lienee yleisintä, ei ole järkevää olettaa, että tietty asema tai rooli määräisi kokonaan yksilön käyttäytymistä ja siten selittäisi vallankäytön rakentumista. Ruostetsaari lähteekin siitä ajatuksesta, että vaikutusvalta on pitkälle institutionaalinen ilmiö ja instituutioissa olevien asemien tai roolien haltijoiden käyttäytymiseen kohdistuu vahvoja odotuksia, mutta yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja vaikutusvallan käyttö eivät ole pelkkää kasvottomien kollektiivien välistä peliä, vaan niihin sisältyy aina inhimillisenä elementtinä yksilön omat tavoitteet ja kunnianhimit.

Kainuun hallintokokeilussa vaikutusvalta on jaettua valtionhallinnon ja maakuntahallinnon toimijoiden kesken. Tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta valta voidaan nähdä myös kykynä edistää vuorovaikutuksessa yhteisiä tai erillisiä tavoitteita. Hallintokokeilussa mukana olevat toimijat eivät kykene kehittämään maakuntaa tai ratkomalla hallintokokeiluun liittyviä

ongelmia yksin, joten vaikutusvalta on jakautuneena eri toimijoiden kesken. Jotta uudentlaisella hallintajärjestelmällä kyetään aidosti vaikuttamaan maakunnan kehitykseen, vuorovaikutustilanteissa on kyettävä yhdistämään monien eri intressiryhmien ja organisaatioiden toimintoja, osaamista ja resursseja. Samaan aikaan korostuu erilaisten vallan muotojen linkittäminen toisiinsa siten, että kehityksen kulkuun on mahdollista vaikuttaa mahdollisimman tehokkaasti.

Soveltamalla tutkimuksen aihepiiriin Sotaraudan (2001, 147) ajatuksia johtamisesta ja vaikutusvallasta kunnissa, voidaan nostaa esille taitoja ja kykyjä, joiden avulla Kainuun hallintokokeilun toimijoiden on mahdollista saada vaikutusvaltaa:

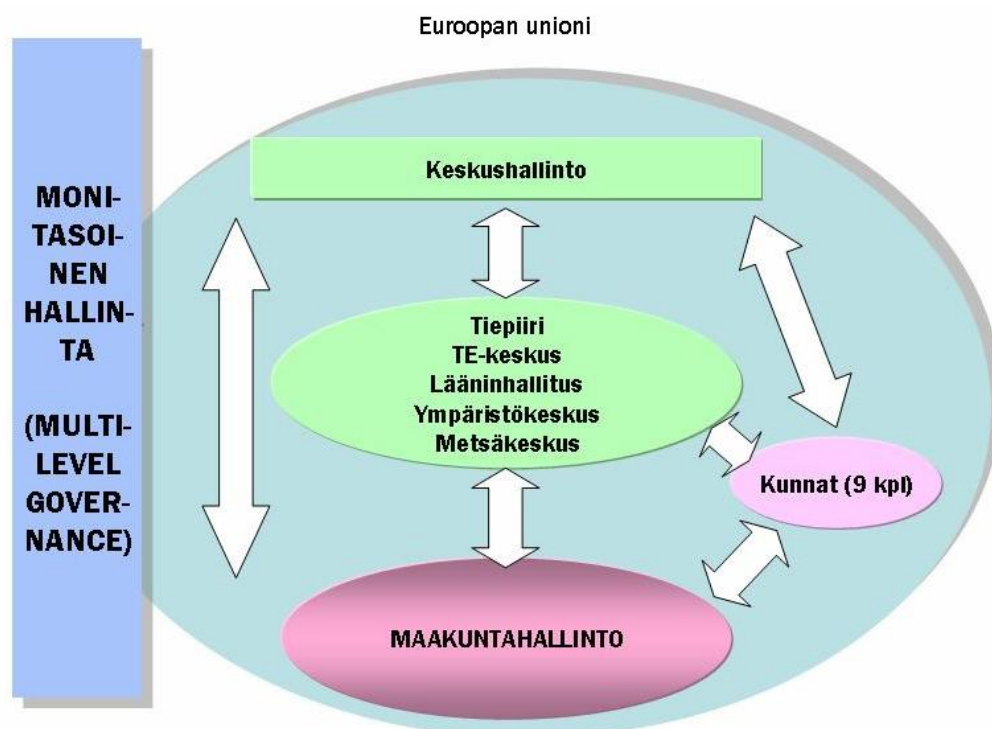
- *Kyvylä tehdä yhteistyötä.* Vaikutusvaltaa saa esimerkiksi noudattamalla yhteisiä toimintatapoja, luomalla aidosti toimivia verkostoja, luottamalla muihin toimijoihin sekä rakentamalla luottamusta kontrolloimatta liikaa.
- *Kyvylä innostaa muita ihmisiä.* Vaikutusvaltaa saa innostamalla eikä byrokraattisesti hallinnoimalla sekä ymmärtämällä, että todellinen muutos syntyy usein kokeilujen ja riskien ottamisen kautta eikä hallinnollisista prosesseista. Kehityksen piilevä potentiaali ei välttämättä löydy keskittymällä liikaa olemassa oleviin resursseihin ja/tai niiden rajoittuneisuuteen.

6.5 Yhteenveto

Kainuun maakunnan ja valtionhallinnon toimija-asetelmassa hallintokokeilun aikaisessa monitasoympäristössä on tapahtunut teoreettisesti tarkasteltuna useamman tasoisia muutoksia. Ensiksi, monitasoisen hallinnan näkökulma korostaa prosessia, ei instituutioita itsessään. Monitasohallinnassa on näin ollen kyse prosessien yhdistämisestä eri institutionaalisilla tasoilla, jolloin monitasohallinnassa korostuu hallinnan järjestelmän kokonaistavoitteiden saavuttaminen. Toiseksi, monitasohallinnassa on kyse suhdeverkostosta, joka murtaa hierarkkis-auktoritatiivisia kontrolli- ja ohjaussuhteita. Kolmanneksi, monitasohallinta voidaan nähdä poliittisena pelinä, jossa formaali sääntely (esimerkiksi lainsäädäntö) menettää merkitystään uuden tyyppisten hallintamuotojen noustessa esiin. Tämä avaa mahdollisuuksia

erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden strategiselle ja autonomiselle toiminnalle. (Viinamäki 2004, 66; Peters ja Pierre 2004.)

Hallintokokeilun aikainen kuntien (mukaan lukien Vaala), maakunnan, valtionhallinnon toimijoiden ja Euroopan unionin muodostama kokonaisvaltainen monitasoinen hallintaympäristö on havainnollistettu kuvassa 6. Tämän tutkimuksen näkökulma kohdistuu valtionhallinnon ja maakunnan välisiin vertikaalisiin suhteisiin (ks. lisää luku 2.2). Erilaisten toimijoiden ja erilaisten toimintojen piirissä korostuvat monitasoisen hallinnan useat ulottuvuudet, kuten toimivaltasuhteiden uusjako, vallan ja vaikutusvallan lähteet, vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteet sekä yhteistyön toimivuus. Luvuissa 5-6 on selitetty monitasohallinnan ilmiön kokonaisuutta, syvennetty ilmiötä vallan ja vaikutusvallan käsitteillä sekä osoitettu aihepiirin yhteenkuuluvuus tutkimuskohteen kanssa. Nämä luvut muodostavat teoreettisen taustan, jota vasten empiirisiä tuloksia tarkastellaan johtopäätöksissä. Empiirisessä osuudessa selvitetään, miten maakunnan viranhaltijat ja valtionhallinnon virkamiehet kokevat maakunnan ja valtionhallinnon väliset suhteet hallintokokeilussa.



Kuva 6. Kainuun hallintokokeilun aikainen monitasoympäristö

7 TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN

7.1 Haastattelu aineiston hankinnan menetelmänä

Tässä tutkimuksessa empiirisen aineiston keruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua haastattelua eli teemahaastattelua, jossa haastattelu kohdistuu ennalta muotoiltuihin teemoihin. Haastatteluteemat ja –kysymykset olivat kaikille haastateltaville samat, mutta yksityiskohtaisten tarkkojen kysymysten sijaan haastattelussa edettiin tiettyjen keskeisten teemojen varassa. Haastattelurunkoa laadittaessa ei tehty yksityiskohtaista kysymysluetteloa vaan teemaluettelo, joka toimi haastattelutilanteessa keskustelun runkona (ks. liite 2). Teemahaastattelussa pyritään huomioimaan ihmisten tulkinnat ja heidän merkityksenantonsa antamalla vapaalle puheelle tilaa, sillä vastaajat eivät ole sidottuja ennalta määriteltyihin vastausvaihtoehtoihin. Teemahaastattelu on keskustelunomainen tietojen keruumenetelmä, jossa vapaamuotoiset keskustelut voivat paljastaa asioita, jotka eivät muilla menetelmillä tulisi esille. (Eskola ja Suoranta 1998, 90–95; Hirsjärvi ja Hurme 2000, 66–67.)

Hirsjärven ym. (1997, 200–202) mukaan haastattelu valitaan usein tiedonkeruumenetelmäksi, jos ihminen halutaan nähdä aktiivisena, merkityksiä luovana subjektina, tutkittavaa aihetta on kartoitettu aiemmin vähän tai tutkittava ilmiö halutaan sijoittaa laajempaan kontekstiin ja siitä halutaan syvempää tietoa. Teemahaastattelussa korostetaan ihmisten tulkintoja asioista sekä sitä, miten merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. Etukäteen haastatteluun valitut teemat perustuvat tutkimuksen kehykseen eli siihen, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään. Teemahaastattelu on laaja tiedonkeruumenetelmä siinä mielessä, että haastateltavat henkilöt voivat tuoda julki kaikki haluamansa näkökulmat kysytystä ilmiöstä tai asiasta. Teemahaastattelussa pyritään syvyyteen eli haastattelulla pyritään selvittämään millaisia merkityksiä haastateltavat henkilöt antavat tutkittavalle ilmiölle tai asialle.

Puolistrukturoidun teemahaastattelun avulla pyrittiin tässä tutkimuksessa selvittämään haastateltavien kokemuksia ja näkemyksiä Kainuun hallintokokeilusta valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisten suhteiden näkökulmasta, ja haastateltavien yksityisen olemisen

sijaan heidän näkemyksissään korostuivat myös heidän edustamiensa instituutioiden näkökulmat. Täten informanttien näkemykset eivät ole irrallisia taustaorganisaatioistaan (ks. tarkemmin luku 2.3.1).

Teemahaastattelun valitsemista tiedonkeruumenetelmäksi on puoltanut tässä tutkimuksessa kolme syytä. Ensinnäkin, kvantitatiivisen tiedonkeruumenetelmän (esimerkiksi kyselylomake) valinta ei ollut mielekäästä sen vuoksi, että lomaketutkimuksen tuottama informaatio olisi ollut tutkimuksen aihepiirin kannalta liian yksipuolista ja pinnallista. Tutkitusta ilmiöstä ei ole tarkoituksenmukaista esittää kvantitatiivisesti esimerkiksi ”keskimäärin” -havaintoja. Toinen syy teemahaastattelun sopivuudelle tiedonkeruumenetelmäksi oli se, että tutkimuksessa haluttiin saada informanteilta syvällisiä ja monipuolisia näkemyksiä tutkittavasta aiheesta. Laadullinen haastattelu mahdollisti molemminpuolisen vuorovaikutustilanteen syntymisen ja koko tiedonkeruutilanteen havainnoinnin. Lisäksi haastattelujen aikana oli mahdollista motivoida informantteja kertomaan ja tarkentamaan mielipiteitään paremmin kuin olisi ollut mahdollista esimerkiksi kyselylomakkeella. Teemahaastattelu oli tutkimuksen aihepiirin kannalta joustava ja sopiva tiedonkeruumenetelmä myös sen ansiosta, että sen aikana oli mahdollista selkeyttää mahdollisia epäselviä seikkoja ja parantaa täten tutkimuksen validiteettia. Kolmas syy teemahaastattelun valinnalle liittyy sen edellä mainittuihin erityispiirteisiin. Haastatteluteemat asettuivat osittain alueille, joista informantit eivät olleet välttämättä tottuneet puhumaan tutkimuksen näkökulmasta, joten teemahaastattelun valinta tuntui perustellulta myös tästä näkökulmasta.

7.2 Teemahaastattelujen toteuttaminen

Teemahaastattelut toteutettiin tammi- ja helmikuussa 2008. Teemahaastattelurunko (liite 2) muodostettiin tutkimustehtävien ja aikaisemman teoretiedon perusteella. Teemahaastatteluja tehtiin yhteensä 16. Haastateltavat valittiin eliittiotantana (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 88): tiettyjen henkilöiden valinta oli harkittu, ei sattumanvarainen, ja heidät valittiin, koska heitä haastatteleamalla oli oletettavaa saada parhaiten monipuolista ja syvällistä tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Haastateltaviksi valittiin kokeilussa tiiviisti mukana olevia valtion keskus- ja aluehallinnon virkamiehiä, Kainuun maakunnan viranhaltijoita sekä toimijoita, jotka ovat muuten osallistuneet merkittävässä määrin kokeilun käynnistämiseen ja etenemiseen (liite 1).

Haastateltavina olivat täten tutkimuksen fokuksen kannalta keskeisimmät maakuntahallinnon ja valtionhallinnon toimijat. Haastattelutilanne tuntui luontevalta, mikä viittaa vuorovaikutuksen onnistumiseen. Näkemykseni mukaan tähän vaikutti ainakin osittain se, että minulla oli riittävästi aikaa yhtä haastattelua kohti, joten minulla oli mahdollisuus avoimen ja myönteisen ilmapiirin luomiseen.

Ennen varsinaisten haastattelujen suorittamista haastateltaviin otettiin yhteyttä puhelimitse ja sähköpostitse haastatteluajankohtien sopimista varten. Haastattelut suoritettiin haastateltavien toimipaikoissa Kainuussa, Helsingissä ja Oulussa. Haastateltavista vain yhdelle lähetettiin teemahaastattelurunko etukäteen tutustumista varten hänen erillisestä toiveestaan. Teemahaastattelurunkoa ei lähetetty etukäteen muille haastateltaville, koska sen ajateltiin ohjaavan heidän ajatteluansa liiaksi. Haastateltavien haluttiin kuitenkin kertovan kokemuksistaan mahdollisimman vapaasti. Haastattelujen kesto vaihteli 40 minuutista 1h 5 minuuttiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja haastattelut kirjoitettiin nauhoitusten perusteella auki sanatarkasti. Tutkija on itse purkanut kaikki haastattelut. Puhtaaksikirjoitettua tekstiä kertyi yhteensä 187 sivua.

Haastatteluaineistosta esille nostetut analyysia havainnollistavat suorat lainaukset on tekstissä esitetty kursivoituna ja lainausmerkeillä erotettuna. Lainauksista on poistettu kohdat, joista haastateltavan voisi tunnistaa. Suorissa lainauksissa ei ole myöskään sanatarkasti toistettu niin sanottuja täytesanoja. Jos haastateltavan puheesta on jätetty osia pois välistä (esimerkiksi välihuomautukset, jotka eivät liity suoraan kyseiseen teemaan), poistetut osat on merkitty kolmella pisteellä (...).

7.3 Sisällönanalyysi aineiston analysoinnin välineenä

Tutkimuksessa käytettiin analyysimenetelmänä sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on tieteellinen metodi, joka pyrkii päätelmiin analysoimalla dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysi on paitsi yksittäinen metodi myös väljä teoreettinen viitekehys, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikonaisuuksiin. Analyysin kohteena oleva dokumentti voidaan ymmärtää hyvin väljässä merkityksessä esimerkiksi kirjana, artikkelina,

haastatteluna, keskusteluna ja raporttina, joka on saatettu kirjalliseen muotoon. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 105–106.)

Sisällönanalyysissä etsitään nimenomaan tekstin merkityksiä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon. Analyysin tarkoituksena on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Analyysillä luodaan selkeyttä aineistoon, jotta siitä voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä. Aineiston käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto aluksi hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. (Mts. 109–111.)

Laadullisen aineiston sisällönanalyysissä puhutaan usein induktiivisesta eli aineistolähtöisestä ja deduktiivisesta eli teorialähtöisestä analyysistä. Tämä kahtiajako on saanut osakseen kritiikkiä ja puhtaan induktion mahdollisuutta on kyseenalaistettu, sillä aineistolähtöisen tutkimuksen ei nähdä tapahtuvan tyhjiössä ilman aikaisempaa ymmärrystä ilmiöstä. (Strauss ja Corbin 1998, 136–137.) Induktion ja deduktion välimaastoon voidaan sijoittaa abduktiivinen eli teoriasidonnainen analyysi. Teoriasidonnaisella analyysillä on teoreettisia kytkentöjä, mutta analyysi ei pohjaudu suoraan teoriaan kuten teorialähtöisessä tutkimuksessa. Tutkimus etenee aineisto- tai ilmiöpohjaisesti, ja erilaiset teorit, käsitteet ynnä muut toimivat tulkinta-kehysinä, joiden avulla tutkija tulkitsee aineistoaan ja tutkimaansa ilmiötä. Uudet tieteelliset löydöt (teorianmuodostus) ovat mahdollisia vain silloin, kun havaintojen tekemiseen liittyy jokin johtoajatus. Tällainen johtoajatus voi olla hyvinkin epämääräinen intuitiivinen käsitys tai teoreettisen tarkka hypoteesi aiheesta. (Eskola 2001, 136–137.)

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on teoriasidonnainen sisällönanalyysi. Teemahaastattelussa käytetty haastattelurunko (liite 2) on laadittu suurelta osin monitasohallinnan teoreettisen viitekehyksen perusteella siten, että monitasohallinnan kehyksestä on nostettu esiin tutkimuksen aihepiirin kannalta keskeisiä teemoja, joita on sovellettu haastattelurungon kysymyksiä muotoillessa. Keskeisiksi yläkategorioiksi monitasohallinnan teoreettisesta kehyksestä nousivat toimivallan uusjako, riippuvuussuhteet, vuorovaikutus ja yhteistyön toimivuus. Näin ollen teemahaastattelurunko on hyvin väljästi muodostettu teoriasidonnaisesti. Olemassa olevan teoreettisen tiedon mukaan ottaminen haastattelurungon kysymyksiin tekee tutkimuksen tästä osasta abduktiivisen. Ennalta valittua tutkimuksen teoreettista viitekehystä ei pyritty kuitenkaan varsinaisesti testaamaan haastatteluilla, vaan empiriisen osuuden päämääräksi asetettiin kategorioiden käsitteellinen syventäminen. Analyysi eteni aineiston

ehdoilla, ja abstrahointivaiheessa teoreettiset käsitteet luotiin sekä empiirisestä aineistosta että ilmiöstä jo tiedettynä. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 110–117.)

Haastattelujen avulla kerätyn empiirisen aineiston analyysi on toteutettu täysin aineistolähtöisesti. Aineistolähtöinen analyysi on tarpeen varsinkin silloin, kun tarvitaan perustietoa jonkin tietyn ilmiön olemuksesta (Eskola ja Suoranta 1998, 19). Koska tässä tutkimuksessa selvitettiin haastateltavien henkilökohtaisia ja heidän edustamiensa instituutioiden näkökulmia, varsinaisen aineiston analyysiprosessin eteneminen aineistolähtöisesti oli perusteltua. Aineistolähtöisen tutkimusotteen avulla haastatteluaineistosta voitiin luoda monipuolinen katsaus Kainuun hallintokokeiluun kokemusperäisen tiedon valossa. Aineistolähtöisyys näkyy tutkimuksessani myös siinä, että tutkimusongelmat ja teoreettinen viitekehys täsmentyivät vielä haastattelujen jälkeen empiiristä aineistoa analysoidessa. Teemahaastatteluissa nousivat vahvasti esille vallan ja vaikutusvallan näkökulmat, joita oli käsitelty alun perin monitasohallinnan teoreettisen viitekehysten yhteydessä hyvin vähän empiirisen aineiston tuloksiin nähden. Tämän havainnon perusteella palasin tutkimuksen teoreettisen viitekehysten sisältöön ja täydensin viitekehystä vallan ja vaikutusvallan käsitteiden määrittelyillä siltä osin, kun tutkimuksen aihepiirin kannalta oli oleellista. Teoreettisen viitekehysten täydentäminen vallan ja vaikutusvallan käsitteillä edellytti lisää teoreettiseen kirjallisuuteen perehtymistä.

Aineistolähtöiseen sisällönanalyysiprosessiin kuuluvat Tuomen ja Sarajärven (2002, 110) mukaan:

- aineiston pelkistäminen eli redusointi,
- aineiston ryhmittely eli klusterointi, jossa yhdistetään ne samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia kuvaavat ilmaisut, jotka näyttävät kuuluvan yhteen sekä
- teoreettisten käsitteiden luominen eli abstrahointi, jossa aineistosta erotetaan tutkimuksen kannalta oleellisin tieto ja tutkimuskohteesta muodostetaan kuvaus yleiskäsitteiden avulla. Aineistoa pyritään tarkastelemaan monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti nostamalla esiin merkityksellisiä teemoja. Tilastolliseen yleistämiseen ei pyritä.

Aineistolähtöinen sisällönanalyysiprosessi eteni seuraavanlaisesti:



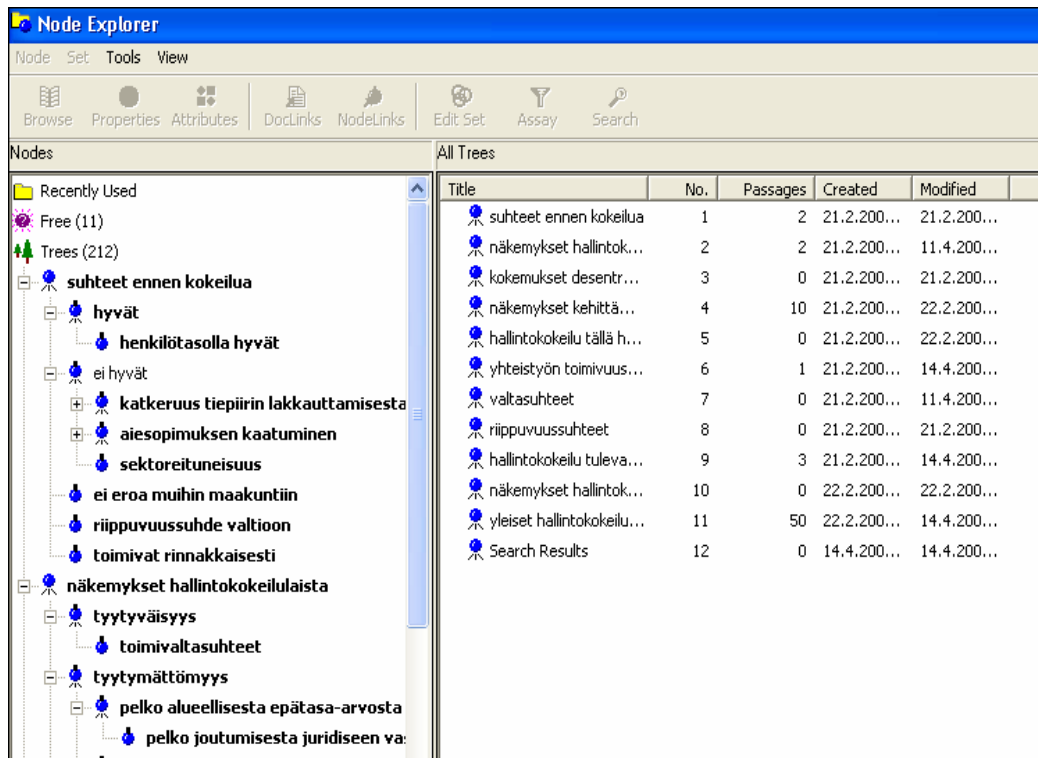
Kuva 7. Aineiston analyysiprosessin eteneminen

Varsinainen aineiston analyysiprosessi käynnistyi jo nauhoitettujen teemahaastattelujen kuuntelulla ja haastattelujen litteroimisella. Sisällönanalyysin ensimmäisenä vaiheena on analyysiyksikön määrittäminen, mikä voi olla sana, sanayhdistelmä, lause, lausuma tai ajatuskokonaisuus. Tässä tutkimuksessa käytettiin analyysiyksikköinä sanoja, lauseita ja ajatuskokonaisuuksia. Analyysiyksikön valitsemisen jälkeen aineisto luettiin useita kertoja läpi kokonaiskuvan hahmottamiseksi, minkä tarkoituksena oli luoda pohja analyysille. Sisällönanalyysin haasteellisuus on siinä, miten tutkimuksessa onnistutaan pelkistämään aineisto ja muodostamaan siitä kategoriat niin, että ne kuvaavat tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman luotettavasti. Aineiston jäsentäminen merkityskokonaisuuksiksi tapahtuu aineiston omilla ehdoilla, mutta tutkimuskysymysten kehyksissä. Abstrahoinnissa ei ole kyse yksittäisten tai yksilöllisten piirteiden häivyttämisestä, vaan pyrkimys on ymmärtää ja tulkita merkitysten monikerroksisuutta sekä ymmärtää yleisyyden ohella myös yksilöllistä moninaisuutta. (Laine 2001, 40.) Tässä tutkimuksessa aineiston analyysiprosessi oli monivaiheinen, jolloin edellä kuvatut analyysiprosessin vaiheet esiintyivät samanaikaisesti eivätkä lineaarisesti.

Sisällönanalyysissä käytettiin osittain apuvälineenä grounded theory- perusteista laadullisen aineiston käsittelyohjelmaa QSR NVivo 2. QSR NVivo on laadullisen aineiston analyysin

apuväline aineiston hallintaan, ideoiden kehittelyyn ja kysymysten tekemiseen aineistolle. (ks. lisää Luomanen ja Räsänen 2002.) Tässä tutkimuksessa NVivo-ohjelman todettiin olevan yhteensopiva valitun sisällönanalyysimenetelmän kanssa. Se toimi apuvälineenä laajan aineiston analyysin hallinnassa aineistolähtöisen sisällönanalyysin periaatteiden mukaisesti sekä tutkittavan ilmiön kokonaisvaltaisessa ymmärtämisessä. NVivo-ohjelmaa käytettiin pääasiassa aineiston koodauksessa ja luokittelussa. Tutkimuksessa aineisto koodattiin eri kategorioihin eli noodeihin aineistolähtöisesti siten, että kutakin aineistosta nousevaa teemaa koskevat kaikkien haastateltavien vastaukset olivat ryhmitettävissä yhden noodin alle. Toisin sanoen, relevantti tekstikatkelma liitettiin sitä varten luotuun uuteen noodiin aineistolähtöisesti eikä teoreettisesti etukäteen johdettuihin noodeihin. NVivo-projektissa on mahdollista luoda noodeja aineistolähtöisesti tai teoreettisesti. Noodeista muodostuu tutkittavien asioiden käsitteellisiä kokonaisuuksia, jotka puolestaan mahdollistavat tulkintojen tekemisen. Noodi kuvaa tekstistä havaittua ilmiötä siten kuin tutkija sen tulkitsee. Näin ollen myös noodien nimet kuvaavat aineiston ilmiöitä ja ulottuvuuksia. (Luomanen ja Räsänen 2002, 70–75.)

Käsitteelliset kokonaisuudet liittyivät osittain temahaastattelurunkoon, joka laadittiin löyhästi teoriasidonnaisesti, mutta aineiston koodaamisen yhteydessä nousi esille myös noodeja suoraan aineistolähtöisesti, jolloin tällaisilla noodeilla ei ollut valmista kytkentää tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Esimerkiksi tutkimuksessa aiemmin mainitut vallan ja vaikutusvallan näkökulmat (ks. sivu 67) nousivat vahvoina teemoina ja uusina noodeina esiin aineistolähtöisesti. Aineiston laajuus ja monipuolisuus toi mukanaan myös sen, että useat vastaukset sopivat useampiin noodeihin. Koodaamalla kaikki vastaukset kaikkiin niihin noodeihin, joiden avainasioita vastauksissa ilmentyi, aineistoa pystyttiin hyödyntämään mahdollisimman laajasti. (Mts. 9–11, 18.) Aineiston ensimmäisen koodausvaiheen jälkeen noodeista muodostui muokkaamaton ensimmäinen indeksipuun rakenne (kuva 8), joka toimi eräänlaisena miellekarttana ja apuvälineenä aineiston analysoinnissa sekä empiirisen kokonaisuuden hahmottamisessa. Ensimmäisen koodausvaiheen jälkeen indeksipuu sisälsi yhteensä 212 noodia. Indeksipuu muokkautui ja tiivistyi aineiston analysoinnin edetessä, sillä analyysin alkuvaiheessa haluttiin koodata koko aineiston sisältö mahdollisimman huolellisesti erilaisiin noodeihin, ja tällöin muodostui joitakin toisiinsa nähden päällekkäisiä noodeja. Noodien uudelleennimeäminen, yhdistäminen ja tarpeettomien kategorioiden poistaminen olivat yleisimmät indeksipuun muokkaustoimenpiteet.



Kuva 8. Indeksipuun ensimmäinen rakenne

Koodausjärjestelmän avulla on mahdollista tarkastella yksittäiseen noodiin koodattuja tekstikatkelmia tai laajempien noodiryhmien sisältämiä tekstejä. NVivo-ohjelmalla luodun noodijärjestelmän monipuolinen hallinta helpotti kokonaiskuvan hahmottamista koko tutkimusprosessista, sillä luotuja kategorioita pystyi tarkastelemaan varsin monin eri tavoin. (Mts. 102.) Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin noodien sisältöjä ja noodeihin liittyviä laajempia aineistokatkelmia sekä tehtyjen noodien mielekkyyttä suhteessa indeksipuun rakenteeseen. Noodien avulla oli helppoa liikkua aineiston eri kohtiin ja tarkastella sitä, onko koodaus ollut järjestelmällistä.

Noodit ovat ensisijaisesti abstrahointeja eli aineistosta tehtyjä tulkintoja, mutta tutkija voi kuitenkin myös tallentaa noodeihin erilaisia kuvauksia ja muistiinpanoja eli niin sanottuja memoja, joita voi tarkastella ja muokata tutkimusprosessin eri vaiheissa. Memojen avulla on helppo muistaa tutkimusprosessin yhteydessä, millä kriteereillä erilaiset noodit on luotu, miten niitä on tarkoitus kehittää ja miten ne liittyvät osaksi indeksipuun rakenteeseen. Täten tutkimusprojekti on helppo pitää jäsentyneenä ja hallittavissa koko tutkimusprosessin ajan. (Mts. 68–69.) Tässä tutkimuksessa memoja hyödynnettiin muistilappuina, joihin kirjoitettiin ylös tiivistelmiä noodeista sekä aineistosta heränneitä ajatuksia, kysymyksiä ja muuta pohdintaa.

NVivon eräs keskeinen hyöty laadullisen tutkimuksen tietokoneavusteisena ohjelmana on siinä, että aineistosta muodostettujen kategorioiden uudelleenjärjestely ja ryhmittely on helppoa verrattuna vaikkapa manuaaliseen teemakortistojen uudelleenjärjestelyyn. Nykyiset laadullisen analyysin tietokoneohjelmistot ovat jo niin monipuolisia ja kehittyneitä, etteivät ne juurikaan rajoita erilaisten tulkintateoreettisten viitekehysten soveltamista. Kuten tässä luvussa on selitetty, tutkija voi käyttää NVivon koodausjärjestelmää varsin monin tavoin ja mukauttaa sitä omiin tutkimustarpeisiinsa soveltuvaksi. (Mts. 100, 115.)

7.4 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyjä arviointikriteerejä kuin määrällisessä tutkimuksessa. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuskysymykset liittyvät tutkijaan, aineiston laatuun, aineiston analyysiin ja tulosten esittämiseen. Laadullisessa tutkimuksessa arvioidaan validiteettia ja reliabiliteettia laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet huomioiden. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston sisällön analyysin luotettavuus on yhteydessä aineiston keruun luotettavuuteen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei pyritä yleistettävyyteen. Aineisto tulee koota sieltä, missä tutkimuksen kohteena oleva ilmiö esiintyy. Validiteettiongelmia voi syntyä esimerkiksi siitä, että tutkimusaineisto ei anna vastausta tutkimuskysymykseen tai tutkimusaineisto ei ole edustava. (Mäkelä 1990, 42–43.)

Mäkelän (mts. 43–46) mukaan laadullisen tutkimuksen analyysin luotettavuudessa on tärkeää luokitteluperusteiden kirjaaminen. Analyysin tueksi pitää esittää riittävä määrä alkuperäishavaintoja, esimerkiksi suoria lainauksia. Selkeä ja riittävä dokumentointi antaa mahdollisuuden arvioida luokittelun onnistumista. Tutkimuksessani pyrin perustelemaan empiirisen aineiston sisältöluokat määrittelemällä mitä kyseiset luvut empiirisessä osassa tämän aineiston perusteella sisältävät. Esitän suoria lainauksia haastateltavien näkemyksistä, jotta tulkintojeni osuvuutta on mahdollista arvioida.

Eskolan ja Suorannan (1998, 211–212) mukaan tutkimuksen luotettavuutta ja totuudenmukaisuutta voidaan tarkastella uskottavuuden, siirrettävyyden, varmuuden ja vahvistuvuuden perusteella. Laadullisen tutkimuksen validiteettia voidaan arvioida sen

mukaan, miten yksityiskohtaisesti tutkimusprosessi on kuvattu. Mitä lähempänä tutkimusraportti on todellista tilannetta, sitä validimpaa tieto on. *Uskottavuus* arviointikriteerinä viittaa siihen, miten tutkija on tavoittanut tutkittavien todellisuuden sekä käsitteiden totuudenmukaisuuden. Tutkijan on tarkasteltava, ovatko tutkimuksesta saadut tulokset todella tutkittavien käsityksiä, vai ovatko tutkijan omat näkemykset vaikuttaneet ja muokanneet tutkimuksen tuloksia. Tulosten uskottavuuteen liittyy analyysin etenemisen kuvaus sillä tarkkuudella, että lukija voi seurata sitä ja tehdä omia johtopäätöksiään aineistosta ja tuloksista. Tutkimuksen *sisäinen validiteetti* tarkoittaa sitä, että käsitteiden, hypoteesien ja johtopäätösten on oltava johdonmukaisia. Tiedon oikeellisuutta voidaan analysoida arvioimalla tutkimuksen johdonmukaisuutta. Aineiston sisäinen validiteetti kuvastaa lähinnä tutkijan tieteellistä otetta ja sitä, että tutkija hallitsee tieteenalansa. Tässä tutkimuksessa on pyritty varmistamaan tutkimuksen uskottavuutta ja sisäistä validiteettia kuvaamalla analyysiprosessin eteneminen mahdollisimman avoimesti ja tarkasti, käyttämällä runsaasti alkuperäistä aineistoa analyysin eri vaiheissa vahvistamaan tutkimuksen uskottavuutta sekä säilyttämään haastateltavien ilmaukset mahdollisimman alkuperäisinä. Tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota empiirisen aineiston ja teoreettisten johtopäätösten välisen suhteen oikeellisuuteen. Tutkimus on pyritty lisäksi sijoittamaan tieteenalan tieteenfilosofiselle ja metodologiselle kentälle tutkimuksen sisäisen validiteetin vahvistamiseksi.

Siirrettävyys tarkoittaa tulosten yleistettävyyttä. Tutkimuksesta tulisi saada samat tulokset, vaikka se toteutettaisiin eri kontekstissa. Yleistämiseen ja siirrettävyyteen tulee kuitenkin laadullisessa tutkimuksessa suhtautua varauksella. Siirrettävyyttä arvioitaessa on huomioitava, että laadullisen lähestymistavan vahvuutena on nimenomaan kontekstisidonnaisuus ja subjektiivisuus, joten tutkimustulokset eivät ole sellaisenaan täysin siirrettävissä toiseen tutkimustilanteeseen. Tässä tutkimuksessa tutkimusaineisto koostuu erilaisista eri tehtävätasoilla ja eri instituutioissa työskentelevien viranhaltijoiden haastatteluista. Tutkimusaineiston tuloksia voidaan pitää läpileikkauksena, jolloin voidaan ajatella, että myös tutkimustulosten yleistettävyys on luotettavampaa kuin sellaisessa tapauksessa, jossa tutkimusaineisto on hyvin tarkoin rajattu yhden instituution näkökulmaan. Tutkimuksen *varmuutta* voidaan lisätä ottamalla huomioon tutkimukseen ennustamattomasti vaikuttavat tekijät. Tutkimuksen varmuuteen vaikuttaa myös informanttien runsas määrä. Tässä tutkimuksessa informanttien määrä oli 16. Luonnollisesti informanttien suurempi määrä lisäisi tutkimuksen luotettavuutta ja yleistettävyyttä. *Vahvistuvuudella* puolestaan tarkoitetaan sitä, että tutkijan tekemät tulkinnat saavat vahvistusta ja tukea toisista vastaavaa ilmiötä

tarkastelleista tutkimuksista. (Eskola ja Suoranta 1998, 211–212.) Tämän tutkimuksen osalta saadut tulokset ja tulkinnat saavat tukea ja vahvistusta aihepiiriin liittyvistä muista tutkimuksista ja tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä.

Myös Perttulan (1995, 102–104) kehittämiä kriteerejä voidaan käyttää laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa. *Tutkimusprosessin johdonmukaisuuteen* pyrin kuvaamalla koko tutkimusprosessin ja tekemäni valinnat tarkasti ja avoimesti, jotta lukija pystyy seuraamaan päätelmiäni ja tulkintojani. Kuvauksen pyrin tekemään siten, että tutkittavan ilmiön perusrakenteen, aineiston hankintatavan, teoreettisen lähestymistavan, analyysimenetelmän ja raportoinnin välillä on looginen yhteys. *Tutkimusprosessin reflektointiin ja reflektoinnin kuvaukseen* pyrin perustelemalla tekemäni tutkimukselliset valinnat avoimesti tutkimuksen etenemisen kaikissa vaiheissa. Tämä parantaa lukijan mahdollisuutta hahmottaa tutkimusprosessin etenemistä ja kokonaisuutta. Kiinnitin huomiota erityisesti aineiston analyysimenetelmän ja analyysin sovelluksen kuvaamiseen. Myös *tutkimusprosessin aineistolähtöisyys* on luotettavuuden arvioinnissa keskeisessä asemassa.

Tutkimuksen fokuksena on Kainuun hallintokokeilu uudenlaisena hallintajärjestelmänä valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisten suhteiden näkökulmasta. Tällaista hallinnon uudistamiskokeilun tutkimusasetelmaa on tutkittu hyvin vähän suomalaisessa julkisen hallinnon kentässä. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää yleisemmin hallinnon uudistamisessa sekä yhteistyön kehittämisessä valtionhallinnon ja alue- ja paikallishallinnon toimijoiden välillä.

8 KAINUUN HALLINTOKOKEILU

VIRANHALTIJOIDEN NÄKÖKULMASTA

8.1 TILANNE ENNEN HALLINTOKOKEILUA

Valtionhallinnon ja Kainuun maakunnan väliset suhteet ennen Kainuun hallintokokeilun käynnistymistä ovat olleet pääosin hyvät ja neutraalit, mutta maakunnan historian tapahtumilla koetaan olleen vaikutusta yhteistyösuhteisiin ennen kokeilua. Valtion ja maakunnan väliset suhteet ennen hallintokokeilun käynnistymistä ovat olleet hyvät nimenomaan henkilötasolla. Maakunnan viranhaltijoiden ja valtionhallinnon virkamiesten välillä on vallinnut hyvä yhteistyöilmapiiri ennen hallintokokeilun käynnistymistä. Läheisiin ja hyviin yhteistyösuhteisiin on vaikuttanut maakunnan pieni koko ja toimijoiden vähyys, minkä johdosta kaikki toimijat ovat pääosin tunteneet toisensa hyvin.

”Mä sanoisin että Kainuussa se oli poikkeuksellisen läheistä ja ystävällistä ja tuloksellista, mutta siihen vaikutti juuri se, että toimijoita oli vähän ja kaikki tunsivat toisensa ja siellä henkilösuhteet oli kohtuullisen hyvät kunnallisten, maakunnallisten ja valtion toimijoiden välillä.”

”Me oltiin minun silmissä aika tavallinen, normaali suomalainen maakunta tai alue, jolla oli ihan normaali suhde valtiovaltaan päin.”

Hallinnollisesta näkökulmasta valtion ja maakunnan väliset suhteet ovat olleet byrokraattisen sektorikohtaisia, mikä on ominaista yleisemminkin Suomen julkisen hallinnon hallintokulttuurille. Suomalaista julkisen hallinnon toimintakulttuuria on luonnehtinut valtion keskuhallinnon ja ministeriöiden toimiminen itsenäisesti ja sektorikohtaisesti. Kainuun maakuntaa ei nähty yksittäisenä selkeänä toimijana valtion keskushallinnossa.

”Se on aika epätodellista, että tavallaan yhtenä maakuntana käsiteltäis jotakin valtionhallinnossa niin se on varmaan vähän ollu kaukana ainakin valtionhallinnon puolen toimijoilla.”

Erään näkökulman mukaan valtionhallinnon ja maakunnan välisiä suhteita ennen hallintokokeilun käynnistymistä ovat värittäneet muun muassa tapahtumat Kainuun tiepiirin historiassa. Kainuun oma tiepiiri lakkautettiin vuonna 1992 ja Kainuu liitettiin osaksi Oulun tiepiiriä, mikä oli seurausta tiehallinnon määrärahojen vähentymisestä ja organisaatiomuutoksista. Näkökulman mukaan Kainuussa ei oltu tilanteeseen kovin tyytyväisiä, sillä maakunta menetti omia tierahojaan ja tiepiirin lakkauttaminen vähensi maakunnasta myös työpaikkoja. Näkökulman mukaan maakunnassa on noussut 1990-luvun alkupuolella kritiikkiä ja katkeruutta tiepiirin lakkauttamisesta, ja osa virkamiehistä ja luottamushenkilöistä on kaivannut takaisin maakunnan omaa tiepiiriä. Kainuun oman tiepiirin lakkauttaminen on saattanut aiheuttaa maakunnassa katkeruutta valtionhallintoa kohtaan.

”Kyllä tässä ilmeisesti suurin ongelma oli se, että Kainuu menetti oman tiepiirin ja työpaikkoja ... niin tämmöstä krititiikkiä varmasti oli, että haikailtiin sen oman tiepiirin perään...”

8.2 NÄKEMYKSET HALLINTOKOKEILULAISTA

8.2.1 Tyytymättömyys hallintokokeilulain valmistelua kohtaan

Haastattelujen yhteydessä valtion aluehallintoviranomaisten keskuudessa nousi esiin tyytymättömyyttä ja kritiikkiä kokeilulain valmisteluvaihetta kohtaan. Osa haastateltavista koki, että hallintokokeilun valmisteluvaiheessa keskustelua kokeilun sisällöstä ei käyty riittävästi ja tasapuolisesti eri viranomaisten näkemyksiä kuunnellen. Esimerkiksi Kajaanin kaupungin, Kainuun maakunnan ja Kainuun TE-keskuksen allekirjoittamaa aiesopimusta ei tämän näkökulman mukaan huomioitu kokeilulain valmistelun yhteydessä riittävästi, vaan hallintolain valmisteluvaiheessa ohitettiin alueellisia viranomaisia.

”Meillähän oli aiesopimus ennen tätä Perttusen työryhmää, missä määriteltiin, miten me täällä haluttais asiat hoitaa ja myöskin nämä elimet koottais, mutta sehän ei tullu sen tyyppiseksi ja sitä kyllä mainittiin ... siinä ohitettiin tietyllä tavalla nämä piiriviranomaiset.”

8.2.2 Valtionhallinnon tyytymättömyys kokeilulain sisältöön

Jo hallintokokeilun valmisteluvaiheessa keskushallinnossa on suhtauduttu hankkeen käynnistämiseen jokseenkin vastentahtoisesti. Suhtautuminen olisi voinut olla vieläkin kielteisempää, ellei aloite olisi tullut valtakunnan politiikan huipulta silloiselta pääministeri Paavo Lipposelta. Suomalaista julkisen hallinnon hallintokulttuuria luonnehtii tietynlainen auktoriteettiuskoisuus, joten hyväksyttävyyys Kainuun hallintokokeilulle olisi voinut olla vieläkin pienempää, jos ensimmäiset ajatukset hallintokokeilusta olisivat nousseet maakunnan toimijoiden riveistä.

Valtion keskushallinnossa ei olisi haluttu luovuttaa maakuntahallinnolle niin paljoa toimivaltaa, kuin mitä hallintokokeilulaki tällä hetkellä säätelee. Kielteisen suhtautumisen taustalla on ollut muun muassa huoli oman aseman heikkenemisestä ja pelko oman toiminta- ja päätösvallan menettämisestä. Toisin sanoen voidaan tulkita, että valtion keskushallinnon kielteinen suhtautuminen on perustunut hallinnon itseintresseille ja ministeriökohtaisten reviirirajojen puolustamiselle. Ministeriötasolla esimerkiksi työministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtion aluehallintotasolla Oulun tiepiirin kielteiseen suhtautumiseen ovat olennaisesti vaikuttaneet myös pelot maakunnallisen hallintakapasiteetin osoittautumisesta riittämättömäksi ja alueellisesta epätasa-arvosta. Valtionhallinnossa on pelätty kansallisten ja maakunnallisten toimintapolitiikkojen välisen kuilun syventymistä.

”...ei valtakuntaa voida sillä tavalla kehittää liikenteen ja tiestön hallinnon osalta, että joka maakunnassa olisi oman tasoinen liikennejärjestelmä.”

Kainuun hallintokokeilu merkittävänä hallinnon uudistamiskokeiluna ei ole helppo tai yksinkertainen uudistus, sillä kokeilun tavoitteena on antaa maakunnalle enemmän päätös- ja vaikutusvaltaa sellaisissa asioissa, joissa kansallisten poliittisten linjausten ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen on otettava huomioon.

8.2.3 TE-keskus ja ympäristökeskus tiiviimmin mukaan kokeiluun

Joidenkin hallintokokeilulakia kritisoivien toimijoiden mielestä TE-keskus ja ympäristökeskus olisi pitänyt ottaa hallintokokeilun käynnistymisvaiheessa osaksi maakuntahallintoa. TE-keskuksen tiiviimpää ja suurempaa toimintaa osana maakuntahallintoa olisi pidetty suurena ja merkityksellisenä asiana maakuntakokeilussa ja myös käynnissä olevaa aluehallinnon uudistamishanketta (ALKU-hanke) ajatellen. Maakuntahallinnon, TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen yhdistäminen olisi ollut ainutlaatuinen rajanylitys valtion ja kuntien hallinnon välillä.

”Se olisi pitänyt kokeilla sitä TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen siirtämistä tähän pakettiin, että ois ikään kuin rakennettu se toimintamalli, jota nykyinen kuntaministeri tässä aluehallintouudistuksessa nyt sitten hakee. Sitäkin olisi voitu kokeilla tässä yhteydessä.”

Syitä siihen, miksi TE-keskusta ja ympäristökeskusta ei otettu tiiviimmin mukaan osaksi maakuntahallintoa, voidaan hakea TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen rooleista osana valtion aluehallinnon toimijakenttää Kainuussa ja nimenomaan kansallisten politiikka-linjausten toteuttajina.

”Kyllä siinä on se syytä, että niihin TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen toimintaan liittyy hyvin paljon sitä valtakunnallisuutta, valtakunnallista politiikan tekoa, ja se linjajohtaminen sieltä ministeriöistä näihin maakunnallisiin toimintoihin on niin voimakas, että sitä ei haluttu purkaa.”

Näkökulman mielenkiintoisuutta lisää se, että Kainuun hallintokokeilu ei olisi välttämättä toteutunut, mikäli maakunta olisi suostunut kokeiluun vain sillä ehdolla, että TE-keskus ja ympäristökeskus sisällytetään tiiviimmin mukaan osaksi maakuntahallintoa.

”Oikeestaan mulle on tullu sellainen käsitys, että tää kokeilu ei olisi toteutunu, jos siitä olisi tiukasti pidetty kiinni eli että olisi otettu se kokeilu

vastaan vain sillä ehdolla, että nämä tulevat siihen mukaan niin silloin se olis todennäköisesti romuttunu koko hanke.”

8.2.4 Desentralisoinnin tavoitteet ja saavutukset kokeilulain valmisteluvaiheessa

Tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta vallan desentralisoinnilla maakunnalle ja sitä kautta maakunnan itsehallinnollisen aseman vahvistamisella on pyritty siihen, että maakunta kykenee itse suuntaamaan julkiset kehittämispanokset mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti maakunnallisten kehittämistavoitteiden ja painopisteiden mukaisiin käyttötarkoituksiin – paremmin kuin valtion keskushallinto. Vallan desentralisaation taustalla on ollut ajatus maakunnallisen vaikutusvallan vahvistumisesta ja lisääntymisestä alueellisten painopisteiden valinnassa ja resurssien kohdentamisessa hallintokokeilun aikana. Toisesta näkökulmasta desentralisaatiolla tavoiteltiin yhteistyön kehittämistä maakunnan ja valtionhallinnon toimijoiden välillä. Desentralisaation tavoitteisiin liittyy olennaisesti myös palvelutuotannon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääntyminen sekä kuntalaisten yhdenvertaisuus palveluiden saajina, mutta palvelutuotannon näkökulma ei kuulu tämän tutkimuksen aihepiiriin.

Hallintokokeiluun pääosin myönteisesti suhtautuvien haastateltavien näkemykset desentralisaation tavoitteista vahvistaa maakunnan itsehallinnollista asemaa hallintokokeilun valmisteluvaiheessa olivat pääosin positiivisia. Myönteisten näkökulmien mukaan vallan desentralisoinnin tavoitteiden koettiin lisäävän asioiden viemistä eteenpäin, synnyttävän alueellista tahdonmuodostusta, edesauttavan eri viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja näin ollen vaikuttavan välillisesti myös moniin muihin asioihin. Lain valmisteluvaiheessa kokeilulle asetetut desentralisoinnin tavoitteet sekä tavoitteet maakunnan itsehallinnollisen aseman vahvistamisesta koettiin saavutetuiksi.

”Ainakin ne asiat saavutettiin kaikki, jotka oli niitä tavoitteita, mitkä oli sille valmistelulle, että kootaan päätösvaltaa ja tehtäviä, annetaan tommonen demokraattinen päätöksenteko, nehän nyt on kaikki kiistattomasti onnistunu.”

Haastatteluissa nousi esille lisäksi näkemys siitä, että hallintokokeilun valmisteluvaiheessa olisi voitu mennä vielä askel pidemmälle lisäämällä maakuntavaltuuston päätösvaltaa suhteessa esimerkiksi opetushallinnon keskeisiin määrärahoihin eli Kainuun tapauksessa korkeakoulumäärärahoihin.

”...opetushallinnon sektorihan on se, jossa ei ehkä saatu sitä, mitä olisi haluttu tai olisi ollu maakuntahallinnon kannalta tarpeen.”

On kuitenkin kokonaan toinen kysymys, missä määrin kokeilulain valmisteluvaiheen odotukset ja tämän päivän todellisuus vastaavat toisiaan.

”Se odotusten ja todellisuuden välinen ristiriita oli aika kova, että se tilannehan oli ihan kammottavan huono silloin ku siellä aloitettiin ja sit kuitenkin synty jostain kummasta semmoset odotukset, että täähän on nyt jumalauta paratiisi ... mutta todellisuudessahan ei sellanen oo ollu tietenkään mahdollista. Tää on saattanu olla se semmonen, mikä on vaikuttanu siihen nykytilaan.”

8.3 TOIMIVALTASUHTEET JA VUOROVAIKUTUS HALLINTOKOKEILUSSA

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon viranhaltijat ovat sekä tyytyväisiä että tyytymättömiä Kainuun hallintokokeilun tämän hetkiseen tilanteeseen. Tyytymättömyydellä hallintokokeilulakiin ja kokeilun sisältöön on vahvimmin yhteyksiä toimivaltasuhteiden epäselvyyteen hallintotasojen välillä (ks. luku 8.3.1), yhteistyön toimimattomuuteen ja luottamuspulaan (ks. luku 8.4) sekä Kainuun kehittämisrahaan (ks. luku 8.6). Tässä kappaleessa tuodaan esille hallintokokeilun tämän hetkistä tilannetta toimivaltasuhteiden sekä maakunnan ja valtionhallinnon välisten vuorovaikutussuhteiden näkökulmasta.

8.3.1 Tyytyväisyys ja tyytymättömyys toimivaltasuhteisiin

Tyytyväisyys hallintokokeilulakiin kiteytyy yleiseen tyytyväisyyteen kokeilulaissa määriteltyjen valtionhallinnon ja maakuntahallinnon toimivaltaroolien ja -suhteiden selkeyteen. Myönteisen näkökulman mukaan toimivaltasuhteet on määritelty riittävän selkeästi hallinnollisesta näkökulmasta, eikä niissä ole noussut esiin merkittäviä epäselvyyksiä.

”...kertaakaan ei oo valtion ja maakunnan välisissä toimivaltasuhteissa ollu, ei pientä eikä suurta epäselvyyttä.”

Osa maakunnan myönteisesti hallintokokeiluun suhtautuvista viranhaltijoista on ollut tyytyväisiä valtionhallinnon antamiin vapauksiin tehdä tärkeitä määrityksiä ja priorisointeja maakunnan sisäisessä päätöksenteossa. Valtionhallinnon ei koeta puuttuneen tai vaikuttaneen liikaa maakuntahallinnon toimintaan.

”...mä oon ollu vilpittömän iloinen siitä, että meille ei oo hirveen paljon tuotu sanoja suuhun ... valtiovalta on ollu hirveen hyvä kumppani siinä mielessä, ettei se oo pyrkiny sanomaan meille mitä mieltä meidän pitää olla.”

Myös valtionhallinnon näkökulmasta osa viranomaisista on ollut tyytyväisiä vastuun siirtymiseen maakuntaan.

”Valtionkin kannalta tää on sillä tavalla parempi, että valtion ei tarvii nyt joka käänneessä olla hirveesti syventymässä siihen, että miten pitäis toimia.”

Toisaalta hallintokokeilulaissa määritellyt toimivaltasuhteet herättävät myös paljon tyytymättömyyttä, ja käytännössä toimivaltasuhteet ovat vielä tietyiltä osin selkiytymättömät. Tyytymättömyys toimivaltarooleihin liittyy maakuntavaltuuston asemaan hallintokokeilussa. Maakuntavaltuuston toimivaltaroolin koetaan tarvitsevan tarkennusta, sillä maakuntavaltuuston koetaan pyrkineen hallintokokeilun alusta alkaen käyttämään toimivaltaa sellaisissa asioissa, jotka eivät lain mukaan ole valtuuston päätäntävällässä. Maakuntavaltuustossa on

äänestetty pari kertaa esimerkiksi tiehankkeista ja -investoinneista, joihin valtuustolla ei ole kokeilulaisissa säädettyä päätösvaltaa. Kyseisessä esimerkkitapauksessa maakuntavaltuusto päättää kokeilulain mukaan ainoastaan tienpidon tavoitteista (esimerkiksi tiestön kuntotavoitteet ja liikenneturvallisuustavoitteet) ja tekee niin sanotun rahan irrottamisesityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Nyt näyttää siltä, että maakuntavaltuusto on välillä ainakin tiehankkeiden osalta asettunut sellaiseen rooliin, jota hallintokokeilulaki ei sille säädä. Asiaa tarkasteltaessa tullaankin kysymykseen kokeilulain sisällöstä ja voidaan esittää kysymys siitä, pitäisikö hallintokokeilulain olla tältä osin toisenlainen, jotta maakuntavaltuustolla olisi normatiivinen oikeus asettua haluamaansa rooliin.

”...laki antaa maakuntavaltuustolle semmoset oikeudet, jotka nyt ei hirveen paljon maakuntavaltuustoa kiinnosta.”

Haastatteluissa nousi lisäksi esille näkökulma, jonka mukaan toimivaltasuhteet ovat vielä tietyltä osin selkiytymättömät myös valtion aluehallinnon keskinäisten toimijoiden, esimerkiksi TE-keskuksen ja lääninhallituksen välillä sekä yleisemmin aluehallinnon ja keskushallinnon välillä. Toimivaltasuhteiden selkiytymättömyys on osaltaan riippumatonta hallintokokeilusta, mutta epäselvillä toimivaltarooleilla on vaikutusta myös hallintokokeiluun. Haastatteluissa esille noussut TE-keskuksen ja lääninhallituksen välinen päällekkäinen toimivalta liittyy muun muassa osaamisen ja toimintaympäristön kehittämiseen sekä rakennerahastoasioihin.

”Rakennerahastoasioissa puhutaan toimintaympäristön kehittämisestä päällekkäin ... ihan turhaan sielläkin kilpaillaan ... koetetaan saada siinä resurssijakovaiheessa itselle lisää resursseja.”

Työvoimapolitiikan osalta TE-keskuksen ja työhallinnon päällekkäinen toimivalta liittyy aikuiskoulutuksen järjestämiseen.

”...ammattillinen aikuiskoulutus, että siinä on taas läänin ja työvoimahallinnon koulutus päällekkäin jälleen kerran, että samojen asiakkaiden kanssa samoihin tavoitteisiin päästä ... kilpaillaan sitten siitä että kumpi sen saa.”

Valtion aluehallinnon ja keskushallinnon välinen toimivaltasuhteiden epäselvyys liittyy aluehallinnon viranomaisten näkökulmasta suurelta osin vuoden 2008 alussa toimintansa aloittaneeseen uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön ja mahdollisiin organisaatiomuutoksesta aiheutuviin muutoksiin toimintalinjauksissa. Uuden ministeriön toiminnan vakiintuessa voidaan olettaa, että organisaatiomuutoksiin liittyvä epätietoisuus tulee pienenemään.

Maakuntahallinnon aseman vahvistuminen voidaan kokea myös ylimääräisenä hallinnon tasona, jossa maakuntahallinnon ja kokeilussa mukana olevien kuntien toimivaltasuhteet ovat yhä selkiintymättömät.

”En mä näe oikeastaan siinä muuta kun tämän, että tähän tuli tämä yks porras lisää ... Se on ehkä vähän sekavakin sitten siinä mielessä, että vastaako niistä asioista yksittäinen kunta lain mukaan vastaa vai sitten tämä maakuntakuntayhtymä kaikkien puolesta.”

8.3.2 Viranomaisten välinen vuorovaikutus ja Kainuu kiinnostuksen kohteena

Haastateltavat olivat hyvinkin yksimielisiä siitä, että Kainuun hallintokokeilu on edistänyt merkittävästi ja kokonaisvaltaistanut hallintokokeilussa mukana olevien organisaatioiden välistä keskustelua ja vuorovaikutusta.

”No ehkä se on tiivistänyt ja lisännyt vuoropuhelua, että kyllä siinä semmonen vaikutus ilman muuta on ollu...”

”Siinä mielessä niin minusta maakunnan ja valtion välinen keskustelu on ehkä kokonaisvaltaisempaa kuin muissa maakunnissa, joissa näitä keskustelukumppaneita valtionhallinnon kanssa on useita. Siellä on useita kuntayhtymiä, sitten tietysti keskuskaupungit käyvät sitä keskustelua valtionhallinnon kanssa suoraan. Se on siellä selvästi pilkkoontunu pienemmiksi osiksi, mutta täällä ne pystytään kokoamaan tämmöksi kokonaisnäkemysiksi paremmin...”

Hallintokokeilun uskotaan vähentäneen jossain määrin keskushallinnon sektorikohtaisia näkemyksiä, sillä hallintokokeilun koetaan lisänneen ministeriöiden välistä tietoisuutta toistensa tekemisistä.

”Aikaisemminhan tää on ollu hirveen sektoroitunutta ja itse asiassa ministeriötkin oli aika sektoroituneita, niin että yks kun hoiti sen oman ... varmaan sitten lisännyt ministeriödenkin kesken tietoisuutta toisten tekemisistä, ettei vaan tehdä sitä omaa tekemistä.”

Hallintokokeilu on lisännyt Kainuun maakunnassa toimivien valtion aluehallinnon viranomaisten ja maakuntahallinnon keskinäistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen lisääntymisen vaikutukset ovat näkyneet valtion keskushallinnon tietoisuuden lisääntymisenä Kainuun maakunnan tilanteesta ja tapahtumista yksittäisenä maakuntana, sillä keskushallinnossa on hallintokokeilun myötä jouduttu perehtymään kokeilun sisältöön ja tavoitteisiin sekä seuraamaan kokeilun toimintaa ja vaikutuksia. Kainuu nähdään nyt selkeämmin yhtenä maakunnallisena kokonaisuutena.

”...Helsinki on saanu suuremman käsityksen Kainuun omista toimista.”

Vuorovaikutusta viranomaisten välillä on osaltaan lisännyt maakuntahallituksen toimiminen eri kokoonpanoissa. Maakuntahallituksen 2. ja 3. kokoonpanot koetaan tärkeinä maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon välistä vuorovaikutusta edistävinä foorumeina.

”...tiedämme paremmin, mitä valtion toiset organisaatiot tekee ja miksei myös maakunnan tekemisistä ja maakunnassa tapahtuvasta kehityksestä, että kun on näitä foorumeja, lähinnä nyt maakuntahallitus 2, kun siinä on valtion viranomaiset mukana, myös siinä kolmosessa, joka vastaa maakunnan yhteistyöryhmää eli MYR:iä.”

Haastateltavien mukaan Kainuun hallintokokeilua koetaan ilmenee laajaa yhteiskunnallista kiinnostusta. Maakunnan koetaan saaneen lisää vaikutusvaltaa keskushallinnon suuntaan, sillä hallintokokeilun myötä Kainuun maakunta on pystynyt selkeänä yhtenäisenä alueena tuomaan esille näkemyksiänsä valtionhallinnon toimijoille. Kainuun hallintokokeilu on nostanut esille

alueellisen ulottuvuuden ja mahdollisuuden, kun keskustelua julkisen hallinnon uudistamisesta käydään kansallisilla foorumeilla.

”...kootusti pystytään maakunnan asioita valtionhallintoon päin kertomaan elikkä maakunnalle se on selvästi etu.”

Eri ministeriöiden kesken ei ole yhtä yleistä näkökulmaa odotuksista Kainuun hallintokokeilua kohtaan, sillä ministeriöiden laajassa virkamieskunnassa on monenlaisia mielipiteitä hallinnonalasta riippuen. Selvää kuitenkin on, että valtion keskushallinnossa on paljon erilaisia odotuksia Kainuun hallintokokeilua kohtaan.

”Nyt en ihan uskalla sanoa, että mikä meidän ministeriön kanta on, että onko meillä ministeriönä kauheen täsmällistä, kirkasta kantaa siihen, ja enkä ehkä usko, että tää laaja kollegakunta jakaa yhtenäisiä näkemyksiä...”

”Osa varmaan suhtautuu hyväntuulisen uteliaasti, että annas kattoo että mitä siitä tulee.”

Keskushallinnon näkökulmasta voidaan tiivistetysti todeta, että Kainuun hallintokokeilu on pilottikokeilu muulle Suomelle, jolta odotetaan kokemuksia toiminnan tehostamisesta ja järkiperaistamisesta. Keskushallinnon haastateltavat olivat samaa mieltä siitä, että Kainuun mallin kokemuksista ollaan erittäin kiinnostuneita ja saatuja kokemuksia tullaan hyödyntämään yleisemmin hallinnon uudistamisessa, esimerkiksi aluehallinnon uudistamishankkeen yhteydessä.

8.4 YHTEISTYÖN TOIMIVUUS JA ASETETUT YHTEISTYÖTAVOITTEET

Yhteistyön toimivuudella valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välillä on todella olennainen ja tärkeä merkitys hallintokokeilun onnistumisen kannalta. Myönteisen näkökulman mukaan yhteistyö eri viranomaisten välillä koetaan olleen sujuvaa ja onnistunutta ja yhteistyön

nähdään perustuvan toimijoiden väliselle luottamukselle. Yhteistyön toimivuuteen on kuitenkin osaltaan vaikuttanut kielteisesti epäluottamuksen ilmapiiri, joka on johtunut valtionhallinnon substanssiasiantuntemuksen ja maakuntahallinnon paikallistuntemuksen välillä ilmenneestä jännitteestä. Tässä kappaleessa selvitetään tarkemmin yhteistyön toimivuuteen ja ongelmakohtiin liittyviä näkökulmia.

8.4.1 Näkemykset yhteistyön sujuvuudesta

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon toimijoille ei ole asetettu hallintokokeiluvuosien ajaksi kokeilulaista erillisiä yhteistyötavoitteita, vaan tavoitteet ja raamit yhteistyölle on säädettyinä kokeilulaissa. Haastateltavien mielestä yhteistyön tekninen ja muodollinen toimivuus on ollut hallintokokeilun aikana erittäin hyvää, sillä kaikki tarvittavat päätökset on pystytty tekemään, resursseja on allokoitu ja raportteja on laadittu.

”Yhteistyön tekninen toimivuus on ollut erittäin hyvää, meidän ollaan pystytty aina niitä asioita kohtaamaan.”

Ennen hallintokokeilun käynnistymistä valtionhallinnon ja maakunnan toimijat olivat ikään kuin rinnakkaisina toimijoina samansuuntaisten pyrkimysten ja tavoitteiden toteutuksessa. Tältä osin hallintokokeilu on lisännyt valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välistä yhteistyötä, sillä rinnakkaisprosessien sijaan hallintokokeilun aikana maakuntahallinto ja valtionhallinto tekevät asioita enemmän yhteistyössä.

”Onhan se varmasti vieny eteenpäin sitä yhteistyöprosessia niin, että kun aikaisemmin ehkä tehtiin just niinkun rinnan siinä niin nyt tehdään yhteistyössä, että kyllä se mun mielestä on vieny tähän suuntaan.”

Haastateltavat, joiden mielestä yhteistyö toimii eri hallintotasojen välillä hyvin, kokivat myös, että yhteistyö perustuu täysin luottamukselle. Yhteistyössä korostuvat sekä vertikaalisten hallintotasojen merkitys eli yhteistyön perustuminen luottamukselle kaikkien hallintotasojen välillä että paikallisen tason merkitys eli yhteistyön perustuminen luottamukselle maakunnan alueen toimijoiden kesken.

”...näiden, jotka pyrkii toimimaan noiden alueiden hyväksi niin pikavoitoilla ei rakenneta sitä tulevaa vaan se edellyttää tämmöistä pitkäjänteistä ihmisten välistä avointa ja luottamuksellista vuorovaikutusta.”

8.4.2 Näkemykset yhteistyön toimimattomuudesta

Suomalaista julkisen hallinnon ilmapiiriä luonnehtii tietynlainen epäluottamuksen ilmapiiri. Tästä näkökulmasta luottamukselle perustuvaa yhteistyötä ja yhteistyön perinnettä viranomaisten välillä pidetään hallinnon niukkana voimavarana, jonka juuret johtavat kauas julkisen hallinnon historiaan. Julkisen hallinnon hallintokulttuurissa nähdään yleisesti parantamisen varaa hallintokokeilusta riippumatta.

”Kun mä puhun yhteistyöstä niin mä tarkoitan nyt yhteistyöllä työn jaon sopimista, koska ei oo mitään yhteistyötä jos ei oo työnjakoa. Meillä on pitkä matka edessä siinä, ihan kaikessa.”

Kriittisemmän näkökulman mukaan valtionhallinnon ja maakunnan yhteistyösuhteet eivät perustu vielä täysin luottamukselle. Luottamuksen syntymiselle on olemassa kuitenkin edellytykset, jos maakunnallinen toimintapolitiikka säilyy valtionhallinnon asettamien kansallisten linjausten mukaisena. Luottamus viranomaisten välisissä yhteistyösuhteissa on ansaittava eikä se synny itsestään.

”No kyllä minä luulen, että sitä alkaa nyt olla. Varsinkin jos se johdonmukaisesti etenee tällä lailla, että niitä säästöjä ei rueta sieltä tiepidosta ensimmäisenä ottamaan. Luottamushan on aina ansaittava. Uskoisin, että siihen on hyvät edellytykset.”

Myös hallintokokeilun negatiivinen julkisuuskuva on todennäköisesti vaikuttanut jollain tasolla epäluottamuksen ilmapiirin syntymiselle maakunnan sisällä sekä eri hallintotasojen välillä.

”Mutta täytyy nyt rehellisesti sanoa kyllä, että ehkä enemmän julkisuuden kautta on särähtänyt silmään tai korvaan joissakin asioissa tämä ei-yksituumaisuus...”

”No kyllähän se tietysti sillä tavalla leimaa näitä tämmösiä ihan menestyksekkäitä yrityksiäkin, kun on keskusteltu siitä, että siellä sitten ihmiset kameroitten edessä kertoo, että ne ei oo saanu palveluita, näitä tarinoitahan on jonkun verran ollu siellä.”

8.4.3 Substanssiasiantuntemuksen ja paikallistuntemuksen välinen jännite

Kainuun hallintokokeilun valmisteluvaiheessa ja kokeilun käynnistämävaiheessa joidenkin ministeriöiden suhtautuminen hallintokokeiluun on ollut vastentahtoista ja nihkeää. Kokeiluun ovat suhtautuneet nihkeimmin työministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö (ks luku 8.2.2). Tietyillä valtionhallinnon aloilla on ajateltu vahvasti, että heidän organisaatioissaan on tarvittava pätevyys ja substanssiasiantuntemus asioiden menestykselliseen hoitamiseen ja Kainuussa olisi substanssiasiantuntemusta vahvempana alueelliset intressit. Valtionhallinnon suurena huolen aiheena on ollut, löytyykö Kainuun maakunnasta riittävästi asiantuntemusta, jotta maakunnassa selviydytään ennen valtionhallinnolle kuuluneiden tehtävien hoitamisesta kansallisten linjausten mukaisesti. Tästä näkemyksestä on seurannut keskushallinnossa pelkoa siitä, että Kainuun maakunnassa ei huomioitaisi ja toteutettaisi enää kansallisia politiikkalinjauksia, vaan paikallisten intressien korostumisen myötä maakunnan kehitys menisi huonompaan suuntaan.

”Se kai se oli se huoli, jos siellä joko alueellisesti tai tunteellisesti tai mikä on se peruste, vaiko kovaäänisin saa päättää, että mihinkä mitäkin kohdennetaan, kun ministeriössä ja tiehallinnossa kuviteltiin olevan se tiepidon paras tuntemus.”

Haastateltavien näkemykset substanssiasiantuntemuksen ja paikallisen edun tavoittelun välisestä jännitteestä sekä siitä seuraavasta epäluottamuksesta hallintokokeiluun osallistuvien toimijoiden välillä vaihtelivat jännitteen nykyisen olemassaolon myöntämisestä jännitteen kieltämiseen. Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että edellä kuvattu jännite on ilmeisen

selkeä tänä päivänä. Substanssiasiantuntemuksen olemassaoloon Kainuussa liittyvät epäilyt kohdistuvat sekä keskushallinnosta että aluehallinnosta maakuntahallintoon päin.

”Eihän sitä nyt suoraan sanota usein. On sitä asennetta ilman muuta, se on selvä. Eihän se häviä mihinkään ... Ihmiset on urautunu ajattelemaan sillä tavalla, totta kai.”

”Kyllä keskushallintohan aina miettii, että heillä se viisaus on ja maakunnissa sitä viisautta ei ole.”

Toisaalta pelkona on ollut myös maakunnan yleisiasiantuntemuksen puuttuminen, sillä ihmiset työskentelevät paljon erillisten projektien parissa ja heiltä saattaa puuttua yleinen kokonaisnäkemys asioista.

”...täytyy olla melkoisia ihmeheppuja nää maakuntavaltuutetut ja maakuntahallituksen jäsenet, jos ne pystyy laidasta laitaan sen substanssin hallitsemaan ja järkevällä tavalla hoitamaan näitä linjauksia. Minusta se on lähtökohtaisestikin aika haastava homma, ja jotenki sitten tuntuu, että kun se asiantuntemus on rajallista niin siellä sitten joissakin sektoreissa lähetään ihan todella pieniin asioihin puuttumaan ja sitten nää suuret linjaukset jää vähemmälle.”

Myönteisemmän näkökulman mukaan jännite on ollut havaittavissa hallintokokeilun alkuvaiheessa, mutta jännite hallintotasojen välillä ei ilmene enää niin voimakkaana, sillä ristiriitaisesta ilmapiiristä on siirrytty kohti toimivampaa yhteistyön ja luottamuksen ilmapiiriä. Tämän näkökulman mukaan valtionhallinnon asenne on muuttunut positiivisempaan suuntaan hallintokokeilun edetessä ja aiheettomien huolien ja pelkojen väistyessä.

”Ehkä se pelko, mikä ministeriöiden puolella alussa oli niin se on nyt hälventynyt, että ei täällä nyt vallankumousta olla tekemässä eikä sitten kaikkea sotketa perinpohjin ja tuhлата rahoja miten sattuu. Pikkusen aisti jossain vaiheessa sellaista puolta, että osaakohan nuo nyt tuolla kuitenkin sitten kun me ei enää anneta niitä tarkkoja ohjeita.”

Jotkut haastateltavista eivät olleet huomanneet ollenkaan edellä kuvailtua epäluottamuksen jännitettä hallintokokeilun valmisteluvaiheessa tai kokeilun käynnistymisen aikana.

”En mä nää, että sitä ristiriitaa olis ollu aidosti, mutta kyllä sellasta ajatusta on herätelty. Se mikä on huomattavaa, niin kertaakaan tän kokeilun aikana ei oo tullu esiin, että sellasta olis ollu.”

Tämän näkökulman tekee mielenkiintoiseksi se, että haastateltavat eivät olleet kuitenkaan varmoja siitä, missä määrin ristiriitatilanteita yleensäkin kantautuu keskushallintoon saakka ja missä määrin niitä selvitetään jo esimerkiksi maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon viranomaisten välillä.

”...meille se ei ole oikein näyttäytynyt mitenkään, josta vois päätellä että lainet ei oo käyny niin korkealla, että niistä olis tullu tällaisia ministeriöllisiä kysymyksiä.”

Keskusteltaessa yhteistyön toimivuudesta ja yhteistyössä ilmenneistä ristiriidoista eräässä haastattelutilanteessa kävi ilmi, että ministeriössä ei oltu lainkaan tietoisia yhteistyössä ilmenneistä ristiriidoista, mutta saman hallinnonalan aluehallinnon viranomainen nosti esille hallintokokeilun alkuvaiheeseen liittyneitä negatiivisia näkemyksiä ja hallintokokeilun tämän hetkiseen tilanteeseen liittyviä olennaisia huomioita. Tällaisesta tilanteesta voidaan päätellä, että keskushallintoa ei informoida kaikista kokeiluun liittyvistä epäkohdista ja että käytännön ristiriitatilanteiden ja ongelmien selvittäminen nähdään enemmän valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon kuin valtion keskushallinnon ja maakuntahallinnon välisenä tehtävänä. Samaisen haastattelun yhteydessä nousi esille kehittämisajatuksia valtion keskushallinnon ja aluehallinnon yhteisestä foorumista, jossa seurattaisiin hallintokokeilun etenemistä ja käytäisiin läpi kokeiluun liittyviä onnistumisia ja epäonnistumisia.

”Kyllä se niin kiinnostava keissi kuitenkin meidänkin hallinnonalan kannalta on, että ehkä se olis kuitenkin sellainen asia, jolle pitäis joku foorumi suoda, missä siitä keskusteltais.”

Tämän näkökulman perusteella voidaan esittää kysymys siitä, riittääkö hankkeen alussa asetettu hallintokokeilun seurantaryhmä tyydyttämään kaikkea seurannan tarvetta edes

keskushallinnon näkökulmasta. Hallintokokeilun seurantaforumille olisi tarvetta myös tulevaisuudessa toteutettavien hallinnon uudistamishankkeiden näkökulmasta. Kainuun hallintokokeilusta saatavia kokemuksia ei voida täysin hyödyntää julkisen hallinnon kehittämisessä, mikäli viranomaiset eri hallinnon tasoilla eivät tiedä yleisesti kokeilun onnistumisista ja epäonnistumisista tai tarkemmin oman hallinnonalansa näkökulmasta. Ohjauksen, valvonnan ja lainsäädännön näkökulmasta hallintokokeiluun liittyvälle forumille on tarvetta.

”...meidän pitäis sitä Kainuuta käydä yhdessä läpi, että kyllähän siellä kaikenlaisia delegaatioita käy ja meidän johtoryhmä käy, mutta sellaisella esittelijätasolla, että olis ministeriön väki ja aluehallinnon väki ja puhuttais, että missä kaikkialla se on näkynyt ... Antais myös pohtimisen aihetta ja parantamisen aihetta myös näihin tulevaisuuden hankkeisiin.”

8.5 PÄÄTÖKSENTEKO JA SUUNNITTELU

Haastatteluissa nousi esiin erilaisia näkökulmia siitä, onko maakunnalla ja valtionhallinnolla yhteisiä näkemyksiä Kainuun parhaasta ja toisaalta toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi. Myönteisen näkökulman mukaan valtionhallinnon ja maakuntahallinnon toimijoiden välillä vallitsee harmoninen näkemys Kainuun parhaasta. Hieman kriittisemmän näkökulman mukaan toimijoiden välillä vallitsee yhtämielisyys Kainuun parhaasta, mutta ei toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi. Kaikista kriittisimmän näkökulman mukaan näkemykset maakunnan parhaasta ja toimintakeinoista eivät ole lainkaan yhteneväisiä, sillä näkemyksiä on yhtä monta, kuin hallintokokeilussa on mukana toimijoita. Tässä luvussa tarkastellaan edellä mainittuja näkökulmia tarkemmin.

8.5.1 Eri intressit maakuntahallinnon päätöksenteossa ja suunnittelussa

Resursseista ja vaikutusvallasta kilpailun voidaan tulkita olevan tyypillistä julkisen hallinnon toiminnalle ja poliittiselle päätöksenteolle. Näin ollen päätöksenteon ja suunnittelun agendalla vaikuttaa monia intressejä, sillä resursseista ja vaikutusvallasta kilpailu nähdään osana julkisen hallinnon normaalia toimintaa.

”Julkinen hallintohan ei kilpaile oikeestaan lopputuloksilla. Julkinen hallinto kilpailee vain ja ainoastaan resursseilla ... Et tavallaan semmonen, että kilpailtas osaamisella ja laadulla ja sitä kautta syntyis sellainen, että kaikki pyrkis hirveesti parempaan niin sehän ei toteudu, valitettavasti. Tää on vähän pessimistinen käsitys, mutta näin se on menny.”

Maakuntahallinnon päätöksenteon monitoimijaisuudesta johtuen suunnittelun ja päätöksenteon agendalla on monia erilaisia intressejä. Jos intressit ovat tarpeeksi suuret, ne tulevat näkyviin. Kriittisen näkökulman mukaan intressien välinen ristiriita maakunnan päätöksenteossa ja suunnittelussa on ilmeinen. Intressit voivat olla esimerkiksi poliittisia, organisaatiokohtaisia ja henkilökohtaisia intressejä. Myös henkilökohtaisten turhautumien purkamisella päätöksenteon yhteydessä on ollut vaikutusta intressiristiriidassa.

”Ihmiset on ihmisiä. Ilman muuta esiintyy, sehän on selvä. Ensinnäkin on niitä poliittisia intressejä, joissa puolueet ajaa puolueena mutta eihän se siihen jää vaan keskeiset poliitikot ja vähemmän keskeiset ajaa sitten vielä omia ja sitten vielä semmoset ihmiset, jotka ei oo politiikassa niin vetää omia asemiaan taikka uraansa taikka muuten näkyvyyttään...”

”Omia turhaumiaan, että niitähän on meilläkin ihan tarpeeksi täällä maakunnassa.”

Jos intressit ovat liian pienet tai heikot, ne eivät välttämättä nouse tarpeeksi esille vaan ne jäävät suurempien intressien varjoon. Ideaalitilanteessa eri intressien tulisi nousta riittävästi esille maakunnallisen päätöksenteon tueksi, jotta samojen toimijoiden intressit eivät hallitsisi päätöksentekotilanteita liikaa.

”...monesti ollaan sitä mieltä, että siinä liikaakin niitä intressejä nousee esille, mutta en mä oo sitä mieltä vaan tavallaan siinä on enemmän se vaara, että tämmöiset keskeiset intressit taikka intressiryhmät jyrää jotku semmoiset vähäisemmät tai pienemmät tai kuitenkin tärkeet ryhmät. Pitäs koko ajan pitää huoli siitä, että eri osapuolten intressit taikka mielipiteet tulee riittävästi esille. Täähän helposti menee viranomaisten keskinäiseksi

piiri-pieni-pyörii leikiksi ja sama piiri pyörii helposti pienessä maakunnassa, sama rinki kokoontuu eri asioissa.”

Ideaalitilanteen ongelmana voi tosin olla erilaisten intressien nouseminen esiin liikaa, jolloin päätöksentekoa vaikeuttaa intressien tasapuolinen huomioiminen.

”Kyllä mä sanoisin että se on yltiötasapuolisuutta mieluummin, että kyllä varmaan saa äänensä jokainen kuuluviin ja saa vähän liikaakin.”

Yleisesti ottaen intressien nouseminen esiin ja intressien yhteensovittaminen on hallintokokeilun aikana maakuntahallinnolle suuri hallinnan haaste.

”Sinne maakuntahaan se aiheutti varmaan tietyllä tavalla aika hankalankin hallinnan haasteen just sen takia, että ne joutu käymään suoraan neuvottelua tiepiirin asiantuntijoiden kanssa, TE-keskuksen asiantuntijoiden kanssa, lääninhallituksen asiantuntijoiden kanssa.”

8.5.2 Yhteinen näkemys, yhteiset toimintakeinot – katsotaanko samaan suuntaan?

Myönteisen näkökulman mukaan yhteisistä näkemyksistä maakunnan parhaaksi ja toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi vallitsee eri hallinnon tasojen välillä hyvä yhteisymmärrys. Hallintokokeilun aikaiset tavoitteet on määritelty yhteistyössä eri toimijoiden kesken ja toimijat ovat sitoutuneita tavoitteisiin. Hallintokokeilussa mukana olevat toimijat katsovat maakunnan kehittämisessä samaan suuntaan.

”Minä uskon, että siitä on ihan yhteiset tavoitteet ja yhteiset näkemykset.”

Hieman kriittisemmän näkökulman mukaan hallintokokeilussa mukana olevilla toimijoilla on yhteinen näkemys maakunnan parhaasta, mutta eriävät näkemykset toimintakeinoista sen saavuttamiseksi. Eriävät näkemykset liittyvät esimerkiksi palvelurakenteeseen ja resurssien riittävyyteen ja niiden allokontiin.

”No sillä tasolla ollaan samaa mieltä, että palvelut pitäis olla vähintään keskitasolla, kustannuksetkaan ei saisi olla siellä yläkvartiilissa, tästä ollaan varmaan ihan yhtä mieltä. Mutta sitten siitä, että kuinka tää toteutetaan niin kyl varmaan keskushallinnossa kaikki näkee, että esimerkiksi siellä palveluissa rakennemuutos on välttämätön. Mä luulen, että maakuntahallinnon virkamiehistäkin 99,9% näkee sen, mutta sit kun mennään maakuntavaltuustoon niin se voikin olla ettei sitä niin vaan näykkään ja sit ku mennään kunnista kysymään, niin ainakaan niitä omia kuntia koskevia rakennemuutoksia ei saisi tehdä.”

Kaikista kriittisimmän näkökulman mukaan hallintokokeilussa mukana olevilla toimijoilla ei ole yhteistä näkemystä maakunnan parhaasta eikä toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi. Tämän arvellaan johtuvan siitä, ettei valtionhallinnon toimijoilla ole yleistä yhteneväistä näkemystä Kainuun parhaasta.

”Minun mielestä valtiolla ei kauhean selvää näkemystä ole siitä, mikä olisi Kainuun paras.”

Valtionhallinnon yhteisten näkemysten puuttumiseen voidaan hakea selityksiä keskushallinnon toiminnan sektoroituneisuudesta ja sirpaloituneisuudesta.

”...valtionhallinnolla ei oo mitään yhteistä näkemystä missään nimessä juuri mistään asiasta sen takia, että tää on erittäin sektoroitunutta tämä toimintamalli...”

Yhteisten näkökulmien puuttuminen ei kuitenkaan ole pelkästään negatiivinen asia, sillä Kainuun hallintomallin tapaisessa monitasoisessa hallintaympäristössä näkökulmat vaihtelevat luonnollisesti osallistuvien toimijoiden suuren määrän johdosta. Pohdittaessa yhteisten näkemysten ja toimintakeinojen olemassaoloa tulee huomioida maakunnan oman tahtotilan merkitys ja tärkeys. Hallintokokeilu korostaa maakunnan roolia oman tahtotilansa määrittäjänä, joten näkemysten Kainuun parhaasta ja toimintakeinoista sen saavuttamiseksi tulee ensisijaisesti nousta maakunnasta. Näin ollen valtion keskushallinnon näkemykset eivät ole niin merkittävässä asemassa, kun maakunnan tahtotilaa määritellään maakunnassa.

”...kyllähän täällä itse on tehtävä se, mitä tehdään ja mitä kehitetään ja miten vaikka näitä palveluita pyritään säilyttämään ja kehittämään.”

Toisaalta kysymyksessä yhteisistä näkemyksistä on pohjimmiltaan kyse siitä, hyväksytäänkö maakunnan muodostama tahtotila valtionhallinnossa. Vaikka valtionhallinnon ja maakuntahallinnon näkemykset maakunnan parhaasta eroavatkin toisistaan, voivat molemmat näkökulmat olla kuitenkin yhtä oikeutettuja. Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisten näkemuserojen tulisi olla vuorovaikutuksen ja yhteistyön kautta selvitettäviä asioita.

”Mutta tässä on näkökulmaero ja kysymys on siitä, ettei välttämättä ole oikeeta vaan on tavallaan keskushallinnon näkökulma ja alueen näkökulma, jotka sinällään saattaa olla oikeita molemmat. Sekin on mahdollista. Tää on itse asiassa kysymys vaan siitä, että tavallaan hyväksytäänkö se, että maakunta itse muodostaa ne omat tavoitteensa ja omat tahtotilansa.”

Myös maakuntahallinnon sisäisen koheesion rakoileminen sai haastateltavilta osakseen kritiikkiä. Maakuntavaltuusto ei ole pystynyt aina toimimaan maakunnan kokonaisedun tavoittelun mukaisesti, sillä maakuntavaltuutettujen on koettu ajavan päätöksentekotilanteissa myös kuntakohtaisia etuja. Niin sanottujen kuntapuolueiden syntymisen seurauksena on ollut siltarumpupolitiikkaa, jolla tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että valtuutetut tavoittelevat maakuntavaltuuston kokouksissa oman kuntansa etua ja maakunnallinen näkemys jää toissijaiseksi. Kuntakohtaisten näkemysten korostumisella on ollut välillä huomattavaa merkitystä maakuntavaltuuston toiminnassa, joten sitä on luonnehtinut ”kuntapolitiisoituminen”.

”Todella paljon, että tässä on kyllä siltarumpupolitiikka tullu tuolla maakuntavaltuustossa lähinnä ja maakuntahallituksessa se kuvio. Maakuntavaltuutetut on valittu kuitenkin kunnista, niin siellä on hirmuista heille päin vetoa...”

Toisaalta, organisaatio- ja henkilökohtaisten näkemysten ja intressien nouseminen esiin poliittisessa päätöksenteossa koetaan normaalina ilmiönä missä tahansa kokoustilanteessa.

”Kyllähän siinä näkee sen, että jokaisella on intressejä toimia sillä tavalla, että se oma viesti menee läpi ja tuo niitä perusteluita ihan normaalisti niinkun päätöksenteossa nyt tuodaankin yleensä, mutta en mä mitään semmosta poikkeavaa tai epätervettä tässä asiassa näe, että se on ihan kuin mikä tahansa yksittäisen organisaation sisällä oleva keskustelu, ei se poikke siitä.”

Maakuntahallinnon merkitys voidaan tiivistää erilaisten henkilökohtaisten, organisatoristen ja kuntakohtaisten näkemysten yhteen sovittavaksi organisaatioksi, jossa pyritään löytämään maakunnallinen koheesio päätöksenteossa.

”Noo, yleensä kun ihmiset osallistuu johonki kokoukseen niin syystä tai toisesta ne yleensä aika paljon lähestyy sitä asiaa sen oman organisaation tai periaatteitten läpi, mutta sen keskustelupöydän tavoitekin on tietyllä tavalla pyrkiä käymään se läpi ja nähdä millä tavalla ne liittyy toiseensa tai millä tavalla ne ovat kenties ristiriitaisia.”

8.6 KAINUUN KEHITTÄMISRAHA

Kainuun kehittämisraha muodostaa tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta tärkeän vallan desentralisaation ytimen. Kehittämisrahan näkökulma nousi vahvaksi teemaksi haastatteluissa, kun keskustelua käytiin resursseista ja maakuntahallinnon toimivallasta maakunnan kehittämiseen. Tyytymättömyydellä Kainuun hallintokokeilun tämän hetkiseen tilanteeseen on vahvoja yhteyksiä Kainuun kehittämisrahan sisältöön ja kehittämisrahaan liittyviin epäkohtiin, joita on noussut esiin käytännössä. Tässä kappaleessa syvennyttään haastateltavien näkemyksiin kehittämisrahan sisällöstä ja ongelmista.

8.6.1 Suhtautuminen kehittämisrahan sisältöön

Hallintokokeilulain mukaan Kainuun kehittämisrahalla annetaan maakunnalle poikkeuksellisen paljon vaikutusvaltaa omaa aluetta koskevissa asioissa, jotka liittyvät kansallisen kehittämisrahoituksen piiriin (ks. tarkemmin luku 4.4). Hallintokokeilulain

perusteella voisi päätellä, että kehittämisraha on vaikuttanut merkittävästi maakunnan aseman vahvistumiseen suhteessa valtionhallintoon. Osa haastateltavista suhtautui kehittämisrahan menettelyyn neutraalisti ja positiivisesti eikä kehittämisrahan sisällöstä keskusteleminen ole heidän mukaansa tarpeellista tai oleellista.

”Sitten varmaan on semmosia yksittäiskohtia, että oisko sen kehittämisrahan piiriin pitäny kuulua tämmönen ja tämmönen asia, mutta minusta niissä ei oo mikään ollu tähän mennessä oleellinen ... en mä osaa nähdä sillä tavalla että olis tapahtunu hirveen suuria mokia tai jotka vois panna uuteen uskoon, jos puhutaan nimenomaan tän Kainuun kehittämisrahan näkökulmasta. Tää on suurin piirtein ihan paketissa.”

Positiivisen näkemyksen mukaan maakunnan toiminta kehittämisrahan puitteissa on ollut hallintokokeilun aikana onnistunutta. Uudenlaisen rahoitusmenettelyn haltuunoton koetaan onnistuneen hyvin.

”...siinäähän ei nyt sen kummempaa tavoitetta voinu olla muuta kun että se maakunta saa otetta siitä kehittämisrahan käytöstä niin se nyt ilmeisesti on kuitenkin edennyt ... Se vaikuttaa siltä, että se on paremmin hanskassa se homma.”

Kainuun kehittämisraha herättää kuitenkin paljon ärtymystä ja kritiikkiä sisältönsä osalta. Kritiikkiä saa osakseen kehittämisrahaan sisältyvät momentit.

”Se on jännä tässä, että miten metsäkeskus, lääninhallitus ja ympäristökeskus on samoilla mandaateilla tuolla mukana, vaikka niillä on vaan muutaman prosentin verran siitä mitä esim. tielaitoksella ja TE-keskuksella on. Se on tehty tällä tavalla demokraattisen näköiseksi, mutta kuitenkin epädemokraattiseksi samalla tämä koko hallintokokeilu.”

”Ne on vaan tavallaan näiden valtion rahojen kanssa leikkimistä nyt tässä enemmänkin.”

Tyytymättömyyttä kehittämisrahaan ilmenee lisäksi tulosoikeuden näkökulmasta. Aluehallintoviranomaisten pitää saavuttaa tietyt keskuhallinnon kanssa sovitut tulostavoitteet koko aluehallintoviranomaisen piirin alueella. Valtion aluehallinnon toiminnalle asetetut tulostavoitteet eivät ota huomioon Kainuun hallintokokeilun erityispiirteitä eivätkä mahdollisesti ristiriitaisesti asetettuja tulostavoitteita maakuntahallinnon ja valtionhallinnon välillä. Maakuntavaltuustolla on kokeilulain mukaan mahdollisuus päättää kehittämisrahoituksen tulostavoitteista soveltuvin osin noudattaen sitä, mitä tulostavoitteiden asettamisesta säädetään valtion talousarviosta annetussa lainsäädännössä.

”Meidän pitää saavuttaa tietyt tulostavoitteet koko piirissä, ei se ota huomioon sitä, että Kainuun päättäjät voisivat päättää aivan erilaisista tavoitteista.”

Tulostavoitteiden ristiriitaisuuteen valtion aluehallinnon näkökulmasta liittyy lisäksi huoli tulostavoitteiden saavuttamattomuudesta ja tulospalkkioiden menettämisestä. Tulospalkkioiden merkitys lisäansiona onnistuneesta tulostavoitteiden saavuttamisesta on nähtävissä.

”Varmasti meidän henkilöstä kärsii, jos ei tulostavoitteita saavuteta, ei saada tulospalkkioita.”

Hallintokokeilussa mukana olevat valtion aluehallinnon viranomaiset asettuvat keskuhallinnon kanssa sovittujen kansallisten linjausten toteuttamisen, Kainuun maakunnan erityispiirteiden huomioimisen ja maakunnan kanssa käytävän resurssikeskustelun ristipaineeseen. Tähän asti aiheettomat pelot eri organisaatioiden asettamien tavoitteiden ristiriitaisuudesta voivat hyvinkin konkretisoitua tulevaisuudessa.

”No se on vielä spekulaatiota, mutta se on mahdollista että näin tulee. Se on tähän asti ollu aiheeton pelko.”

Haastateltavien yleisen näkemyksen perusteella voidaan todeta, että Kainuun kehittämisrahan merkitys maakunnan aluekehitystyökaluna on ollut huomattavasti pienempi, kuin mitä hallintokokeilun valmisteluvaiheessa ja kokeilun käynnistymisen aikana odotettiin.

*”...Kainuun kehittämisrahan merkitystä tällaisena aluekehitystyökaluna ...
en mä tiä onko se epäonnistumista, mutta se on kuitenkin semmonen asia,
mikä on ehkä enemmän alakynnessä mitä saattaa ajatella.”*

Kehittämisrahan yhteydessä herää kysymys myös julkisin varoin tehtävän maakunnan kehittämisen riittävydestä. Erästä näkökulmasta julkisin varoin tehtävän kehittämisen rinnalla tulisi huomioida tiiviimpi yhteistyö maakunnan elinkeinoelämän ja yritysten kanssa, jotta yritys kentällä tapahtuva toiminta ja investoinnit tukisivat kehittämisrahan rinnalla Kainuun maakunnan kehittämistä.

”Et pelkästään tämmönen julkisin varoin tehtävä kehittäminen, niin sillä voi olla vain semmonen hyvin sysäyksellinen ja melko pienehkö vaikutus, ehkä kuitenkin positiivinen vaikutus, mutta mitään suuria asioita ei yksin niillä voida tehdä. Voi edesauttaa, mutta viime kädessä onpa kysymys mistä tahansa alueesta, niin se on sen yrityselämän ja siellä tapahtuvien investointien ja toiminnan varassa sen alueen kehitys ... tämmösessä pitkän aikajänteen kehittämistyössä niin kannattaa kuunnella niitä viestejä, jotka tulee sieltä elinkeinoelämästä.”

8.6.2 Näennäistä toimivaltaa

Kehittämisrahan kanssa toimivien viranomaisten ja viranhaltijoiden kokemusten mukaan Kainuun kehittämisrahan käytännön toimivuuteen liittyy olennaisia ja merkittäviä ongelmia. Yksi tärkeimmistä näkökulmista on se, että suurin osa kehittämisrahasta, jonka summa on ollut vuosittain noin 40-42 miljoonaa euroa, on osoitettu suurimmaksi osaksi lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja aidosti maakunnan harkinnanvarainen rahoitusosuus kehittämisrahasta on hyvin pieni. Haastateltavat arvioivat, että lakisääteisten tehtävien hoitamisen osuus on noin 90-94% kehittämisrahan kokonaissummasta ja aidosti maakunnan harkinnanvaraisen summan osuus noin 5-10 %. Maakunnalle jää kehittämisrahasta vuosittain näin ollen vain pari miljoonaa euroa maakunnallisen tahtotilan toteuttamiseen. Toki on muistettava, että Kainuun kehittämisraha ei ole ainoa aluekehittämisen määräraha Kainuussa, sillä aluekehittämistä toteutetaan myös esimerkiksi EU:n rakennerahastovaroilla.

Kehittämisrahaan sisältyy kuitenkin maakunnalle tulevat kansalliset kehittämisrahat ja se nähdään näin ollen erittäin tärkeänä aluekehittämisen työkaluna.

Kehittämisrahan aidosti harkinnanvaraisella osuudella ei ole pystytty riittävästi kehittämään Kainuuta, sillä pari miljoonaa euroa vuosittain riittää rahoittamaan korkeintaan yksittäisiä ja hyvin pienen mittakaavan investointeja. Kainuun maakunnan näkökulmasta vapaan kehittämisrahan määrä pitäisi olla suurempi, koska Kainuun kehittämisraha on keskeinen väline kansallisten kehittämisvoimavarojen ohjaamiseksi maakunnassa.

Kainuun kehittämisraha on itsehallinnollisen aseman korostamisen sijaan antanut maakuntahallinnolle hyvin paljon näennäistä toimivaltaa, sillä maakuntahallintoa sitoo lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja niiden rahoittaminen. Kehittämisrahan kanssa toimivat viranomaiset ovat turhautuneet ja pettyneet kehittämisrahaan liittyvään näennäiseen toimivaltaan, sillä odotukset kehittämisrahan vaikutuksista maakunnan itsehallinnollisen aseman korostamiseen ovat olleet suuret. Odotukset ja todellisuus Kainuun kehittämisrahasta eivät ole kohdanneet.

”Ehkä se johtuu siitä, että he luulivat, että he saavat hyvin vapaasti päättää valtion rahoituksen käytöstä eri sektoreille ... Se on ollut suuri pettymys tämä, että eihän heillä olekaan harkinnanmahdollisuutta valtion rahojen käytöstä, vaikka laki on antanut päättää tavoitteista.”

Kainuun maakunnalla olisi halua päättää resurssien käytöstä ja allokoinnista enemmän, kuin mitä kehittämisrahamenettelyn nykyinen muoto mahdollistaa. Tästä näkökulmasta maakunnalla pitäisi olla enemmän itsenäistä päätöksentekomahdollisuutta kehittämisrahoihin.

”Mä sanoisin niin, että se ei ole missään tapauksessa maakunnan kehittämisen kannalta se vapaasti käytettävä raha riittävä. Maakunnalla olisi sekä osaamista että tahtoa käyttää isompaa resurssikakkua tän maakunnan kehittämiseen.”

Ministeriöiden näkökulmat kehittämisrahasta vaihtelevat hallinnon aloittain. Kainuun kehittämisraha nähdään erityislaatuisena menettelynä verrattuna muihin maakuntiin, mutta rahoitusmenettelyn näkökulmasta kehittämisrahan sisällöllinen merkitys on kuitenkin pieni.

”...käytännössä se ei tarkoita kun sellasta papereiden vaihtoa, että maakuntavaltuusto lähettää ministeriöihin tiedoksi ne tavoitteet, mitkä ne on asettaneet ja kuinka ne on jakanu sen rahan ja sitten entinen SM, nykyinen TEM niin on sen mukaan osoittanu ne rahat sinne viranomaisille ja sitten vuoden lopussa maakuntavaltuusto on antanu arvionsa siitä, kuinka ne tavoitteet on täytetty ja liitetty valtion budjettiin. Se on tietenkin ihan erilainen menettely kuin missään muussa maakunnassa on, mutta ei sillä sellasta sisällöllistä merkitystä loppujen lopuksi tässä oo hirveen paljon tässä muodostunu.”

Kehittämisrahan problematiikkaan liittyy olennaisesti kysymys siitä, olisiko valtion pitänyt myöntää Kainuun maakunnalle aidosti maakunnan päätösvallassa olevaa harkinnanvaraista kehittämisrahaa. Valtionhallinnon tai kunnallishallinnon budjeteissa ei ole periaatteessa olemassa ylimääräistä väljää kehittämisrahaa, jota maakunnalle olisi voitu myöntää. Jos Kainuun kehittämisrahan yhteyteen olisi kuitenkin myönnetty vapaasti allokoitavissa oleva lisäpotti, kehittämisrahaa olisi voitu suunnata maakunnan kannalta tärkeisiin kohteisiin. Kehittämisrahan yhteydessä olisi voitu kokeilumielessä katsoa, millaisia strategisia kohdentamisvalintoja maakuntahallinto tekee ja millä valinnoilla on oikeasti vaikutusta maakunnan kehittämisessä. Ajatus herätti keskustelua ministeriöissä, mutta valtionhallinnon resurssit ovat rajalliset eikä ylimääräistä, vapaasti liikuteltavaa kehittämisrahaa ole budjetoituna millään hallinnonalalla Kainuun hallintokokeilun kaltaisia erikoistapauksia varten.

”Totta kai jos sitä pystyis lisäämään sitä Kainuun kehittämisrahaa, että siihen tulis 15 % lisää sitä väljyyttä, niin totta kai se antais vähän toisenlaista valinnanvapautta. On tietenkin sit mielenkiintoinen kysymys, et mihinkä se valinnanvara sitten käytetään ... ja mistä se lisäväljyys saadaan siihen ... kenen selkärankaan pistetään.”

8.6.3 Byrokratian lisääntyminen valtion aluehallinnon ja maakunnan toiminnassa

Haastateltavien mukaan byrokratian lisääntyminen hallintokokeilun aikana ilmenee monessa eri yhteydessä. Kainuun kehittämisrahaan liittyvät byrokratian lisääntymisen vaikutukset näkyvät selvimmin TE-keskuksen ja Oulun tiepiirin toiminnassa sekä Kainuun maakunnassa. TE-keskuksen näkökulmasta kehittämisraha on lisännyt byrokratiaa vaikeuttamalla käytännön työtä. Oma monimutkainen haaste käytännössä on Vaalan kunnan erikoisasema hallintokokeilun aikana. Vaalan kunta kuuluu Kainuun maakuntaan, mutta on kuitenkin erillään Kainuun hallintokokeilusta. Vaalan erikoisasema aiheuttaa paljon ylimääräistä työtä ja lisäbyrokratiaa Kainuun TE-keskuksessa, sillä TE-keskus joutuu tekemään erillisiä rahoitussuunnitelmia ja -laskelmia Vaalan erikoisaseman vuoksi, kun muut Kainuun kunnat ovat sisällä kehittämis-rahamen piirissä ja hallintokokeilun päätöksenteossa. TE-keskuksen atk-järjestelmiä ei ole kehitetty Vaalan kunnan kaltaisen erikoistapauksen seurantaan.

”Vaala ei oo hallintokokeilussa mutta se on Kainuun kunta niin sehän on teettäny lisää töitä ... on hallintokokeilu-Kainuu ilman Vaalaa ja sitten Vaalan kanssa. Se menee tavallaan ihan eri logiikalla ne Vaalan rahat, että ne ei oo maakuntavaltuuston päätöksessä vaan ne on tavallaan siellä keskushallinnon kehityksessä...”

”Meillä on Vaala kuitenkin vanhan systeemin mukaan, niin meillä on erittäin vaikea kun on kaksi eri hallintoa päällekkäin ja ne pitää vielä ristiinkonklata tässä yhden kunnan takia, niin se on tällainen ylimääräinen vaiva.”

Tiepiirin näkökulmasta kehittämisrahaan liittyvät tienpidon momentit ja maakuntahallinnon eri kokoonpanojen kokoukset työllistävät tiepiiriä selvästi enemmän kuin Oulun tiepiirin muut alueet. Kainuun osalta Oulun tiepiirissä joudutaan valmistelemaan omat tulostavoitteet ja raportoimaan niiden toteutumisesta. Samoin tierahojen käytöstä Kainuussa on pidettävä omaa kirjanpitoa. Tiepiirin näkökulmasta Kainuun tiepiiristä on muodostunut toinen tiepiiri perinteisen Oulun piirin rinnalla. Oma vaikutuksensa byrokratian lisääntymiseen on myös fyysisillä etäisyyksillä, sillä kokousmatkat Oulun ja Kainuun välillä ovat pitkät. Tiepiiri

kritisoikin Kainuun hallintokokeilun tuoneen runsaasti lisää byrokratiaa perinteiseen, jo aikaisemmin byrokraattiseen yhteistyöhön maakunnan kanssa.

”Ja mikä valtava byrokratia on seurannu. Jotain 3-4 kertaa enemmän Kainuu työllistää meitä kun muut piirin alueet. Siellä pitää kokouksesta kokoukseen hypätä. No, virkamiehet joutaa hyppäämäänkin, mutta onko tällä maalla varaa tuommoseen byrokratiaan, että jos kaikki maakunnat työllistäs yhtä paljon tiehallintoa, mahdollisesti muita valtion viranomaisia niin kyllä meillä väkeä tarvittaisiin ... onko tällä maalla varaa tuommoseen byrokratiaan?”

Maakuntavaltuusto kokoontuu hallintokokeilun aikana useammin kuin aikaisemmin ja maakuntahallitus vielä useammin. Päätettäviä asioita saatetaan joutua käsittelemään moneen eri kertaan yhteistyöryhmissä, maakuntahallituksen eri kokoonpanoissa sekä maakuntavaltuustossa. Demokratia-elementti on aiheuttanut tietynlaista ”paperisotaa”, joka mielletään byrokratian lisääntymisenä hallintokokeilun aikana.

Byrokratian lisääntymistä voidaan toisaalta pitää hallintokokeilun erityispiirteistä, kuten kehittämisrahasta, johtuen ymmärrettävänä. Byrokratian lisääntymisen ymmärtäminen ei ole kuitenkaan synonyymi sen hyväksymiselle.

”...jos kaikkialla olis samanlainen systeemi kuin Kainuussa ja joku maakunta lähtis sitten siihen systeemiin, mikä nytte on yleinen niin se yks kappale olis kyllä vaikee. Siis kun on erilainen käytäntö kuin muilla niin väistämättä se tuo sitä byrokraattisuutta, ei siitä pääse mihinkään, mutta tietty jos tää systeemi olis yleisesti käytössä niin mun mielestä silloin voitais todeta, että ei se byrokraattisuus ole kasvanut. Nyt kun me ollaan erilaisia, niin se joudutaan ottamaan huomioon.”

8.6.4 Kehittämisrahan yksinkertaistava vaikutus

Kehittämisrahamenettely on vaikuttanut TE-keskuksen toimintaan myös positiivisesti. Positiivinen vaikutus liittyy suurimmaksi osaksi siirtomäärärahakäytäntöön. Kehittämisrahan

myötä siirtomäärärahojen käyttöön on tullut lisää joustavuutta, sillä määrärahat eivät ole enää käyttösidottuina yhdelle vuodelle, vaan esimerkiksi edelliseltä vuodelta käyttämättä jäänyttä määrärahaa voidaan käyttää muutaman seuraavan vuoden sisällä tilanteen mukaan. Kyseessä voi olla esimerkiksi kolmivuotinen siirtomääräraha.

”...missä se on yksinkertaistanut on se, että me pystytään siirtomäärärahoja, että sen käyttö on huomattavasti joustavampaa kuin mitä meillä olis ollu tää arviomäärärahan käyttö, joka työministeriössä edelleen jatkuu näissä tukityöllistämässä ja koulutuksessa.”

Valtion keskushallinnon näkökulmasta kehittämisraha on yksinkertaistanut aluekehitysasioiden käsittelyä ja seuraamista.

”...on ollu helpompi käsitellä aluekehitysasiaa Kainuun osalta, koska siellä on ollu x-määrä momenteja vähemmän vahdittavana kun ne on ollu siellä yhdellä momentilla.”

8.6.5 Tarve kehittämisrahan selkiennyttämiseksi

Kun keskustelua käydään Kainuun kehittämisrahasta, keskustelua käydään samalla myös aluekehitysmäärärahojen normatiivisesta määrittelystä. Varsinkin tiehallinnon ja TE-keskuksen näkökulmasta Kainuun kehittämisrahan sisältö herättää kysymyksiä, sillä kehittämisrahaan on sisällytetty sellaisia valtion rahoja, joiden käytössä maakunnalla ei ole todellista harkinnanvaltaa ja joissa ei ole varsinaisesti kysymys suoraan maakunnan kehittämisestä. Esimerkiksi tiehallinnossa ihmetellään sitä, että kehittämismomenttiin on siirretty kaikki tienpidon rahat, mukaan lukien sellaisia määrärahoja (kuten hiekoitusrahoja), joiden merkitys maakunnan kehittämisessä voidaan kyseenalaistaa.

”...sitten tulee tietysti kysymys siitä, että mitkä on ja mitkä ei ja tällä tavalla. Tähän on sellanen kysymys, josta käydään keskustelua riippumatta tästä hallintokokeilusta, joka on sitten taas toinen kysymys, joka liittyy kyllä tähän tällä tavalla eli mikä on aluekehitysmääräraha.”

Tiehallinnon näkökulmasta Kainuun kehittämisrahan sisältöä tulisi määrittää uudelleen siten, että päätiestön ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät määrärahat jätettäisiin kokonaan maakunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle ja Kainuun kehittämisrahan sisälle jäisi pieni investointiosa, jonka allokoinnista päätettäisiin yhteisymmärryksessä maakunnan päättäjien kanssa.

”Vaikka demokratia on hyvä asia, niin sen pitää olla aitoa demokratiaa. Demokraattisen päätöksentekoon pitää panna ne asiat, joista todella voi päättää ... minä olisin sitä mieltä, että siitä Kainuun kehittämisrahasta ehdottomasti otettaisiin pois nämä hoito- ja ylläpitorahat. Jos sinne halutaan jättää se investointipotti niin jätettäkään.”

Tiepiirin näkökulmasta keskeistä on se, että Kainuussa ei noudatettaisi hallintokokeilun aikana valtakunnallisesti erilaista mallia tiepidon osalta vaan jokaisessa maakunnassa toteutettaisiin kansallisia linjauksia tiestön ylläpidossa ja kunnostuksessa. Tiehallinnon näkemyksen mukaan liikennejärjestelmää tulee hoitaa ja ylläpitää samojen periaatteiden mukaan koko maassa eikä maakunnittain omana tiepolitiikkana.

8.7 VALTASUHTEET HALLINTOTASOJEN VÄLILLÄ

Valtion keskushallinto asettaa valtion aluehallintoviranomaisille kansallisten linjausten mukaiset tulostavoitteet, joten myös Kainuun hallintokokeilussa mukana olevat aluehallintoviranomaiset ovat asetettujen tulostavoitteiden piirissä. Keskushallinnolla on lisäksi valtaa hallita aluehallintoviranomaisten toimintamenoja. Hallintokokeilussa mukana olevat valtion aluehallinnon viranomaiset asettuvat keskushallinnon tulostavoitteiden toteuttamisen ja maakunnan tahtotilan huomioimisen väliin (ks. luku 8.6.1).

Valtion ja maakunnan välisiä valtasuhteita voidaan tarkastella sekä keskushallinnon ja maakuntahallinnon että valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon välisten valtasuhteiden näkökulmasta. Muutos valtasuhteissa on ollut kaikista suurin valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon välillä, sillä hallintokokeilun myötä maakuntahallinnosta on tullut yksi aluehallintoviranomaisia ohjaava taso lisää.

”...jos asettuu esimerkiksi työ- tai tiehallinnon vetäjien asemaan, niin he joutuu ikään kuin kahden kanssa käymään sitä keskustelua. Toisaalta ministeriön kanssa, koska heidän pitää saada tietää se yleinen suomalainen kehitys, mutta sitten joutuu aidosti käymään sen rahakeskustelun meidän kanssa siitä, että tässä on tää maakunta välissä.”

Eräissä ministeriöissä ollaan oltu erittäin huolestuneita kansallisten linjausten toteutumisesta hallintokokeilun aikana, kun valtionhallinnon päätösvaltaa on delegoitu Kainuun maakunnalle. Pelko alueellisesta epätasa-arvosta ilmentää vallan näkökulmasta pelkoa oman vallan menettämisestä ja oman aseman heikkenemisestä.

”Siinä on tietysti kysymys vallankäytöstä ja siitä, että halutaan tällaiset valtakunnalliset linjaukset ja niiden toteutuminen turvata, että tää jälkimmäinen on negatiivinen ja edellinen on positiivinen siellä valtionhallinnon suunnassa.”

Hallintokokeiluun nihkeästi suhtautuvien ministeriöiden näkökulmasta hallintokokeilun pyrkimys maakunnan itsehallinnollisen aseman korostamiseen ei ole ollut täysin myönteinen eikä helposti ymmärrettävä asia.

”...kyllähän niissä ilmenee myöskin ne vaikeudet, että on vaikea ymmärtää, että tässä on saatettu tätä päätöksentekoa tämmöiseen maakunnalliseen näkökulmaan.”

Haastatteluissa nousi esiin näkökulma valtionhallinnon valvonta- ja seurantajärjestelmistä hallintokokeilun aikana. Kriittisen näkökulman mukaan valtion keskushallinto valvoo yhä tiukasti taustalta maakunnan toimintaa omien linjaorganisaatioidensa kautta. Maakunnan vapausaste omiin itsenäisiin päätöksiin valtion keskushallinnon valvonnan alla ei ole tästä näkökulmasta kovinkaan suuri.

”...että vähemmän se valtio olis vielä vaatimassa tiettyjä asioita, tiettyjä linja-asioita maakunnalta, että sen pitäis antaa enemmän vapauksia täällä itsenäisesti tehdä päätöksiä ja ratkaisuja.”

Eräs valtion keskushallinnon edustaja myönsikin haastattelussa, että valtionhallinnon suunnittelu- ja seurantajärjestelmät ovat pysyneet hallintokokeilun aikana samanlaisina kuin muualla maassa.

”...ei oikein uskottu, että ne siellä maakunnassa ryhtyvät katsomaan ja päättämään meidän sektorin asioista ja haluttiin esimerkiksi suunnittelu- ja seurantajärjestelmät aika pitkälti pitää ihan samanlaisina kun ne on muiden alueiden osalta.”

Vallan näkökulmasta herää kysymys siitä, onko valtasuhteissa kuitenkin faktisesti tapahtunut niin paljon muutosta, kuin keskushallinnossa on pelätty? Analysoitaessa valtion ja maakunnan välisiä valtasuhteita, voidaan yhdeksi tärkeäksi näkökulmaksi nostaa jälleen Kainuun kehittämisraha. Valtioneuvosto päättää vuosittain määrärahan suuruudesta, maakuntavaltuusto päättää sen suuntaamisesta eri toimijoille ja tekee vuosittain työ- ja elinkeinoministeriölle esitykset määrärahatarpeista ja siitä, mihin kehittämisrahaa käytetään. TEM osoittaa rahat maakunnan alueella vaikuttaville aluehallintoviranomaisille. Kainuun kehittämisraha on erityislaatuinen menettely verrattuna muihin maakuntiin, mutta rahoitusmenettelyn näkökulmasta kehittämisrahan sisällöllinen merkitys on kuitenkin pieni. Kehittämisrahan myötä maakunnan päätösvalta rahojen allokointiin korostui teoreettisesti, mutta todellisuudessa maakunnan aito liikkumavara kehittämisrahan sisällä on ollut todella pieni. Käytännössä merkittävää vallan siirtymistä maakuntaan ei ole tapahtunut, sillä kehittämisrahan allokoinnissa maakunnan tulee huomioida esimerkiksi lainsäädännöstä nousevat tiukat reunaehdot.

”Kyllähän siinä on selvä juttu, että valtiohan siinä on niskan päällä että minkä verran sitä liikkumavaraa on, niin se asetellaan täällä ... se on ehkä vähän sellaista muodollisen tyyppistä se valta just sen takia, että se on aika ahdas se kehys.”

Jos valtionhallinnolle kuuluvia tehtäviä sisältyisi Kainuun kehittämisrahan momenttiin nykyistä enemmän, maakunnalla olisi käytössään näin ollen poikkeuksellisen paljon suoraa valtaa. Tällaisessa tilanteessa Kainuu muistuttaisi itsehallinnolliselta asemaltaan jo Ahvenanmaata ja Kainuu pystyisi ohittamaan kansallista lainsäädäntöä. Kainuun hallintokokeilusta ei kuitenkaan haluttu tämän tyyppistä mallia, sillä kokeilun

suunnitteluvaiheessa keskustelua olisi jouduttu käymään muun muassa maakuntaverosta. Maakuntaveron käyttöönotto hallintokokeilun aikana olisi edellyttänyt aivan uudenlaista normatiivisen ja hallinnollisen järjestelmän luomista Kainuuseen, mikä ei ollut oleellista ja välttämätöntä hallintokokeilun käynnistymisessä. Suora maakuntaveron olisi muuttanut maakunnan asemaa kunnista riippumattomaksi, itsenäiseksi poliittiseksi ja hallinnolliseksi yksiköksi. Toisaalta on kuitenkin mielenkiintoista, että muutamat haastateltavat nostivat esille nimenomaan maakuntaveron merkityksen aidon demokraattisen vallan ilmentäjänä.

”...tää menee niin pitkälle näihin verotusoikeus-tyyppisiin kysymyksiin, jonka kautta minun nähdäkseni vasta tällainen todellinen valta, demokraattinen valta maakuntatasolle tulee.”

Keskustelu valtionhallinnon ja Kainuun maakuntahallinnon välisistä valtasuhteista liittyy olennaisena osana suurempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun demokraattisesti ohjatun aluehallinnon nykytilasta ja uudistamisesta. Keskustelua on vauhdittanut lähiaikoina ministeri Kiviniemen valmisteluryhmän selvitykset valtion aluehallinnon uudistamisesta.

”Se on sillä tavalla olennainen asia, koska maakuntien ja keskushallinnon välinen konflikti on koko ajan olemassa, että ei se oo mihinkään hävinny. Se asettuu sitten näihin isompiin kuvioihin, että mikä on se aluehallinnon rooli, semmosen demokraattisesti ohjatun aluehallinnon rooli. Se on niinkun sitä valtapolitiikkaa ja sitten sitä politiikkaa nimenomaan. Onhan siellä se valtaelementti kokoajan olemassa, ilman muuta se on olemassa. On tää maakuntien ja keskushallinnon välinen konflikti, joka elää siinä koko ajan mutta toisaalta aluehallinto on täällä maakunnissa, että onhan se, että on ylhäältä johdettu valtionhallinto ja sitten on maakuntahallinto, niin totta kai siinä on samalla tavalla se konflikti olemassa.”

Positiivisten näkemysten mukaan hallintotasojen väliset valtasuhteet Kainuun hallintokokeilun tapauksessa ovat tasavertaistuneet kokeilun kuluessa ja valtasuhteet ovat tällä hetkellä hyvät ja tasapainoiset.

”...ehkä sitäkin tasavertaistumista on tapahtunu, että saattoi ehkä hallintokokeilua ennen pikkusen olla tämmöstä valtasuhdetta. Ehkä tämmöstä tasoittumista jonkun verran tapahtui.”

”Joka tapauksessa niin kyllä ne valtasuhteet on oikeestaan varsin hyvällä tolalla.”

8.8 VALTION JA MAAKUNNAN VÄLISET RIIPPUVUUSSUHTEET

Valtion linjaukset ja lainsäädännölliset muutokset määrittävät ja muodostavat merkittävimpiä riippuvuussuhteita valtion ja maakunnan välille. Hallintokokeilun käynnistyminen, olemassaolo ja kokeilun erityispiirteet ovat täysin riippuvaisia normatiivisesta säädöspohjasta. Riippuvuussuhteita valtion ja maakunnan välille muodostavat valtiovallan yleiset kansalliset linjaukset julkisen hallinnon kehittämistä sekä maakuntien olemassaolosta ja asemasta osana suomalaista julkisen hallinnon rakennetta.

”Koko maakuntahallintokokeilun olemassaolo riippuu siitä, mitä mieltä valtio tästä asiasta on.”

Valtion kehityslinjausten ja normatiivisen säädöspohjan lisäksi erittäin keskeisenä riippuvuussuhteiden muodostajana ja määrittäjänä ovat resurssit. Kainuun hallintokokeilussa kokeilukuntien, maakunnan ja valtionhallinnon väliset taloudelliset riippuvuussuhteet ovat erityisen korostuneet. Myös keskushallinnon allokoimat resurssit aluehallintoviranomaisille muodostavat taloudellisia riippuvuussuhteita.

”No kun katoo sitä, että mistä ne Kainuun resurssit tulee niin valtioltahan ne tulee.”

”...jos keskushallinto alkaa joitakin resursseja vähentämään niin silloinhan maakunnan toimintamahdollisuudet kaventuvat rajusti.”

Kainuun maakunnassa ollaan oltu pettyneitä valtion taloudellisen roolin näkymättömyyteen hallintokokeilun aikana. Valtio ei ole osallistunut hallintokokeilun taloudelliseen resurssointiin maakunnan odotusten mukaisesti, sillä valtio on tukenut vain osittain tietojärjestelmien kehittämistä hallintokokeilun toteuttamista ja seurantaan varten. Maakunnan näkökulman mukaan hallintokokeilu muistuttaa hyvin paljon edistynyttä kuntayhteistyötä, jonka perusteella maakunnan olisi pitänyt ansaita kuntaliitostyyppisesti valtiolta erityisavustusta. Argumenttina sille, ettei maakunnalle ole myönnetty erillistä lisärahoitusta hallintokokeilun aikana, on ollut kustannusneutraalisuuden periaate. Valtiovallan näkökulmasta pelkona on ollut Kainuun hallintokokeilun muodostuminen ennakkotapaukseksi, jos maakunnalle olisi myönnetty lisäresursseja hallintokokeilun toimintojen tukemiseen. Pelkona on ollut, että muutkin alueet saattaisivat vaatia valtiolta lisää taloudellisia resursseja.

”Hallintokokeilussa on menty kuitenkin aika pitkälle siinä kuntayhteistyössä, itse asiassa hyvinkin pitkälle ja tavallaan se määräraha, joka valtion budjetissa on ollu ja jolla on tuettu sitä kuntayhteistyötä ja kuntaliitoksia niin on ajateltu, että sen tyyppistä määrärahaa olis Kainuu hyvinkin ansainnu jo näillä toimenpiteillä mitä ollaan tehty. Sitähän ei oo tullu ja tietysti on oltu jotenkin sillä tavalla pettyneitä jotenkin siihen, että valtiolta ei oo tullu siihen rahallisesti enemmän mukaan.”

”Tietysti sitten peruslähtökohta on aina se, että maakunta toivois mielellään saavansa enemmän resursseja elikkä rahaa sieltä ja valtio on taas sitä mieltä, että vähän pienempi määrä riittää, mutta sehän on aina näin, että se ei muutu koskaan. Sama tilanne oli aiemmin ja sama tulee olemaan jatkossakin, oli hallintomuoto mikä tahansa.”

Riippuvuussuhteet voidaan nähdä lisäksi eri viranomaisten välisinä yhteistyösuhteina. Esimerkiksi maakuntasuunnitelman laatimisen yhteydessä maakunnan ja valtionhallinnon toimijoiden näkemykset kohtaavat. Eräs haastateltavista määritteli myös maakuntahallituksen institutionaaliseksi riippuvuussuhteeksi. Tästä näkökulmasta maakuntahallituksen kolmas kokoonpano eli maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) voidaan mieltää yhteistyösuhteiden kautta syntyväksi riippuvuussuhteeksi valtionhallinnon ja maakunnan välille.

”Kyllä mä näkisin enemmän ne yhteistyösuhteina, että ei siellä semmosta riippuvuussuhdetta oo.”

8.9 TULEVAISUUS

Valtion ja maakunnan välisten suhteiden kehittymiseen tulevaisuudessa vaikuttaa eniten aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) kokonaisvaltaiset muutokset maamme aluehallinnossa. Haastatteluvaiheessa ei ollut vielä selvillä aluehallinnon uudistamishankkeen väliraportin tarkkaa sisältöä (ks. lisää luku 3.7.2), joten väliraportin sisältämistä ehdotuksista uusiksi aluehallintoviranomaisiksi ja niiden tehtäväkokonaisuuksiksi ei ollut haastatteluhetkellä virallista ja varmaa tietoa. Haastateltavilla oli aluehallinnon uudistamishanketta kohtaan suuria odotuksia. Odotukset liittyivät toimintojen ja työnjaon kokoamiseen ja virtaviivaistamiseen sekä uuden kansallisen kehittämislinjauksen löytämiseen. Aluehallinnon uudistamishankkeen odotetaan selkiyttävän valtion aluehallinnon toimijakenttää Kainuun maakunnan alueella.

”Mä odotan melkein, että se aluehallintouudistus kahden vuoden päästä että se on paljon suurempi kuin konsanaan oli tämä Kainuun malli ja suurempi kuin tämä TEM-uudistus.”

”...on edelleenki mahdollisuus mennä astetta pitemmälle sillä tavalla, että TE-keskus, ympäristökeskus ja vastaavat, niin nehan voisivat olla osa tätä maakuntaa eli jolloinka nivoutuis tää koko alueella toimiva aluehallinto yhteen ... tämmöiset keskusteluthan oli Kainuussa esillä silloin kuin tätä valmistelutyötä tehtiin ja viestityksenä, mutta ne ei tulleet silloin enemmistön käsitykseksi kuitenkaan.”

Haastateltavat olivat hyvin samaa mieltä siitä, mikä hallintokokeilun kehittymisen suunnan tulisi olla tulevaisuudessa. Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, ettei kokeilulaissa tai nykyisissä hallintorakenteissa tule tapahtumaan merkittäviä muutoksia jäljellä olevien kokeiluvuosien aikana. Osa haastateltavista piti tärkeänä sitä, että tulevaisuudessa ei vastattaisi maakunnallisesti enää enempää uusista tehtävistä. Haastateltavat nostivat kuitenkin esille

mahdollisten uusien toimintojen maakunnallistamisen vaikutukset siihen, millaisiksi maakunnan ja valtion suhteet muodostuvat tulevaisuudessa.

Selvänä epäkohtana valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisten yhteistyösuhteiden nykytilassa pidettiin strategisen keskustelun puuttumista. Tulevaisuutta ajatellen haastateltavat kokivat tärkeäksi, että strateginen keskustelu lisääntyisi maakuntahallinnon ja valtionhallinnon välillä, jotta yhteistyö toimivuus paranisi. Strategista keskustelua tulisi käydä toimivallan delegoimisen tavoitteista ja siitä, mitä hallintokokeilussa on tähän mennessä saavutettu yhteistyösuhteiden ja hallinnon ilmapiirin näkökulmasta. Haastateltavien mukaan lähitulevaisuudessa pitäisi käydä läpi vuonna 2004 valittuja toimintalinjauksia sekä tarkastella niiden toteutumista. Maakuntahallinnon ja valtionhallinnon viranomaisten olisi tärkeää keskustella siitä, onko nykyinen toiminta ja yhteistyö sitä, mitä hallintokokeilulla tavoiteltiin ja toisaalta siitä, millaista yhteistyön pitäisi olla tulevaisuudessa. Tarvittaessa olisi myös perusteellisten valintojen ja uudelleenlinjausten aika. Maakuntahallinnon ja valtionhallinnon viranomaisten välillä nähdään olevan tarvetta pitkäjänteiselle strategiselle keskustelulle.

”...jos ihmiset vaan vielä enemmän pystyis ja jaksais ikään kuin käydä sitä keskustelua siitä, että mitä tällä loppujen lopuksi tavoitellaan. Nythän me ei oo hirveen paljon voitu käydä keskustelua, esim. eri ministereitten kanssa, että mitä tällä tavoitellaan, koska se keskusteluhan käytiin silloin siellä ministeriöitten sisällä silloin ku tätä lakiehdotusta tehtiin ... mutta nyt kohtahan ois oiva tilaisuus käydä alueen ja valtiovallan, jolla mä en tarkoita niitä piirihallintoviranomaisia vaan mä tarkoitan nyt keskushallintoa, sitä että onko tämä nyt vastannu sitä mitä odotettiin...”

Yhteistyösuhteiden näkökulmasta todelliselle kehittämiselle ja eteenpäin menemiselle on tarvetta. Vuorovaikutusta ja strategista keskustelua lisäämällä eri viranomaisorganisaatioiden välinen yhteisymmärrys asioista voisi kasvaa. Yhteistyön ja kokonaisvaltaisemman ajattelun lisääntyminen nähdään keinoina yhteisten näkemysten ja toteuttamistapojen löytymiselle.

”...suoraan ja rehellisesti kerrotaan, että mitä tehdään ja mitkä on omat tavoitteet ja ollaan valmiit hakemaan sitä yhteistä näkemystä, että Kainuun kehittämiselle saatais vähän pienemmälle se oman reviirin varjelu.”

Vaikka haastatteluissa nousi esille Kainuun hallintokokeiluun kohdistuva laaja yhteiskunnallinen kiinnostus, vuorovaikutuksen ja strategisen keskustelun lisääntymisen esteeksi voivat kuitenkin nousta hallintokokeilun mittakaavan pienuus hallinnon kehittämisessä sekä keskushallinnon prioriteetit muutosten aikaansaamiseksi valtakunnallisesti merkittävimmillä alueilla kuin Kainuussa.

”Kyllähän se varmaan olis syytä keskustella, mutta tietysti tässä on semmonenki ongelma, että ministeriöillä on varmaan paljon isompiakin huolia, että Kainuu on tällöinen lilliputtimaakunta ... niin se ei kauheesti jaksaa kiinnostaa. Se ei oo mitään intohimoja aiheuttanu missään päissä. Tietysti kunhan se rupee tässä loppupuolelleen kallistumaan, niin varmaan ne keskustelut sitte syntyy.”

”Tässähän vois sanoa sillä tavalla, että niinkun monet muutkin yhteiskunnalliset asiat on sellasia, että jos kuudessa suurimmassa kaupungissa saa niissä muutoksen aikaiseksi niin suurin osa väestöstä on hoidettu, että huomiota pienemmille osille riittää ehkä sen jälkeen enemmän.”

Maakunnan alueella toimivien viranomaisten näkökulmasta hallintokokeilun kehittämisessä pitäisi ottaa tulevaisuudessa askel eteenpäin, joka tarkoittaisi pyrkimystä turhan byrokratian karsimiseen ja hallintorakenteiden yksinkertaistamiseen, jotta hallintokokeilusta saataisiin selkeämmin positiivista hyötyä viranomaisten toimintaan. Askel eteenpäin voisi tarkoittaa myös siirtymistä enemmän yhden organisaation suuntaan siten, että hallintokokeilun ytimessä olisi aito demokraattinen maakuntavaltuusto ja toimeenpano kytkeytyisi enemmän päätöksenteolliseen ulottuvuuteen, mikä mahdollistaisi selkeämmän tavoitteiden asettamisen, seurannan ja arvioinnin, kun siitä vastaisi yksi ja sama organisaatio. Tällä hetkellä hallintokokeilussa vaikuttaa välillä ristiriitaisestikin valtion ja maakunnan tahtotilat.

”...kyllähän tämän pitäisi varmaan mennä astetta eteenpäin, kun tää on jonkinlainen hybridimalli, jonkinlainen sekasikiö tavalla tai toisella. Maakunnalle on annettu vaikutusvaltaa, mutta se koneisto toimii kuitenkin irti.”

”...ikään kuin sen puhdasoppisuus edellyttäis tietysti vielä sitä, että se menis astetta pitemmälle kaiken kaikkiaan, jolloinka se todella kirkastuis tämä pelisääntö ja sehän istuis tähän päivään nyt erittäin hyvin, koska kun mieltii, että mitä tää kansallinen keskustelu nyt ylipäättään on, niin tämmöinen pieni askellus vois olla ihan paikallaan tässä.”

Keskustelu edellä mainituista visioista tulee ajankohtaiseksi viimeistään vuosien 2009–2010 aikana, jolloin hallitus alkaa valmistella hallintokokeilun jatkoa ja viranomaisten on annettava tahdonilmaisuja kokeilun tulevaisuudesta. Sitä ennen olisi erittäin tärkeää arvioida valittuja toimintalinjauksia ja keskustella siitä, onko hallintokokeilulla pystytty saavuttamaan maakunnan ja valtion välisille suhteille asetettuja tavoitteita sekä siitä, mitä lisäarvoa hallintokokeilu on tuonut maakunnan ja valtionhallinnon välisiin suhteisiin. Keskustelun arvoista on myös se näkökulma, onko hallintokokeilun aikana mahdollisesti menetetty jotain, mikä koettiin toimivaksi ennen kokeilun käynnistymistä.

Edellä mainitut näkökulmat tulevaisuuden tapahtumista ja linjauksista vaikuttavat toteutuessaan olennaisesti myös maakunnan ja valtion välisiin riippuvuussuhteisiin. Haastatteluissa ei kuitenkaan noussut esille strategisen keskustelun merkitystä varsinaisesti riippuvuussuhteiden muodostajana ja määrittäjänä.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

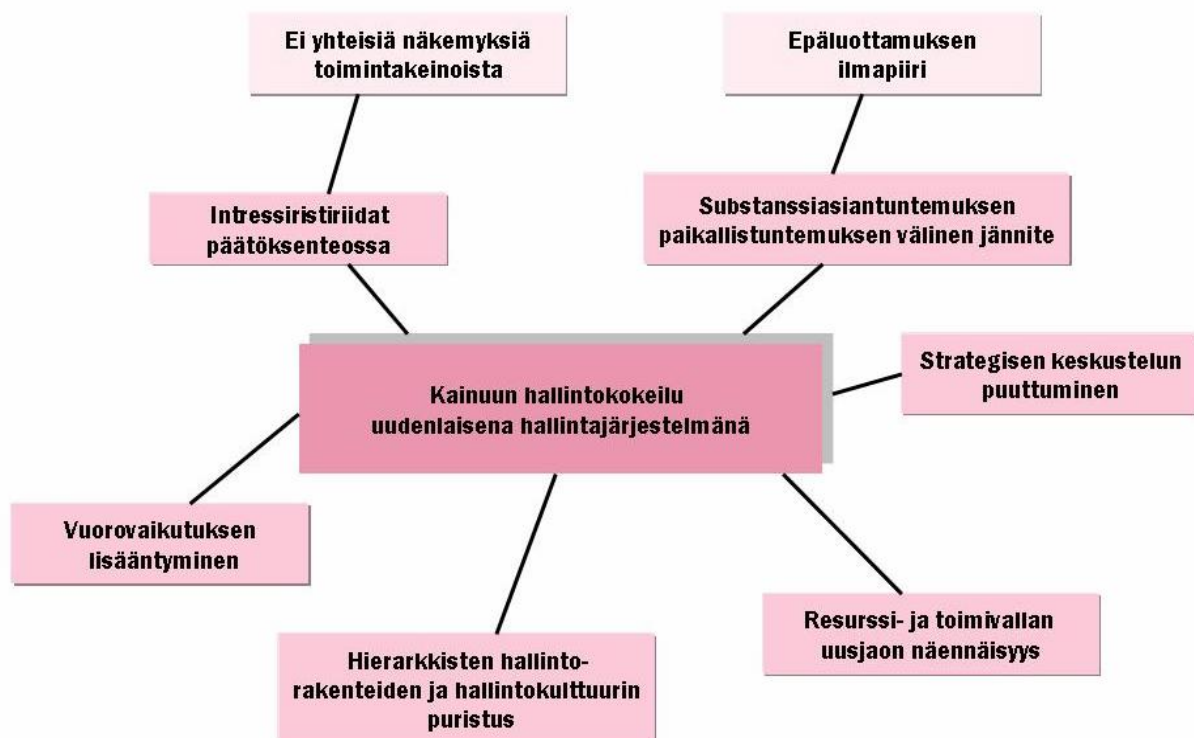
Tutkimuksen päätarkoituksena oli selvittää, miten valtionhallinnon ja maakuntahallinnon viranhaltijat kokevat maakunnan ja valtionhallinnon väliset suhteet Kainuun hallintokokeilussa. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten vuorovaikutus ja yhteistyö ovat toimineet kokeilun aikana, miten kokeilu ilmentää monitasohallinnan teoreettista näkökulmaa sekä miten Kainuun kehittämisrahan toimivuus koetaan käytännössä. Analyysi rakentui teoreettisen kirjallisuuden ja empirian perusteella syntyneestä käsityksestä valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välisistä suhteista.

Julkisen hallinnon kehittämisessä ovat toistuneet vuosien aikana samat kehittämisen teemat: päätösvalan delegointi, ohjauksen tehostaminen, johtamisen haasteet, hallinnon tehokkuus ja tuottavuus, alueellistaminen, kokonaisvaltaisuus, poikkihallinnollisuus ja niin edelleen (ks. luku 3). Kukin aikakausi, poliittinen ja hallintokulttuurinen tilanne antaa näille uudistuksille oman sisältönsä ja haasteensa. On selvää, että nykyinen Suomen julkishallinnon rakenne ja toimintatavat eivät vastaa haasteisiin, joita esimerkiksi globalisaatio ja suurten ikäluokkien vanheneminen sille asettavat. Edessä on kuitenkin huomattavasti syvällisempi hallinnollisen kulttuurin uudistumistarve, kuin mitä perinteinen, nykyisiin rakenteisiin pohjautunut organisaatiorakenteiden muuttaminen on saanut aikaan.

Kun julkisen hallinnon uudistamista teoretisoidaan monitasohallinnan käsitteen kautta, korostuvat tällöin johtamisen muutos, jäykkien hallintorakenteiden korvautuminen prosessimaisilla järjestelyillä sekä toimijoiden roolit ja intressit päätöksenteossa ja suunnittelussa. Monitasohallinnan keskeisenä tavoitteena voidaan nähdä olevan byrokraattisten hierarkioiden purkaminen toimivaltaan liittyvillä muutoksilla. Monitasohallinnan ytimessä ovat myös taloudellisiin resursseihin ja resurssivaltaan liittyvät näkökulmat. Kainuun hallintokokeilun tapauksessa vertikaalisen toimivallan uusjako eri hallintotason toimijoiden kesken on ollut osittain onnistunutta, ja varsinkin Kainuun kehittämisrahaan liittyen näennäistä ja muodollista. Toimivallan uusjakoa voidaan kritisoida nimelliseksi, sillä maakuntahallinto ei ole saanut toimivallan lisääntymisestä huolimatta odotettua resurssivaltaa. Maakunnan toimivallan vahvistaminen lailla ei ole johtanut merkittävään valtionhallinnon poissulkemiseen: valtion keskus- ja aluehallinnon intressit

vaikuttavat Kainuussa yhä vahvoina. Huomionarvoista on myös se, että toimivallan muodollinen desentralisointi maakunnalle on johtanut uusiin hallinnan haasteisiin muun muassa valtion aluehallinnon viranomaisten toiminnassa (ks. lisää luku 8.6.3).

Kun Kainuun hallintokokeilua tarkastellaan monitasoisen hallinnan *järjestämisen* näkökulmasta (ks. luku 5.4), kokeilussa on piirteitä sekä ensimmäisen tavan mukaisesta, joustavasta monitasohallinnan järjestämisestä että toisen mallin mukaisesta monitasohallinnan järjestämisestä, jolle on ominaista pysyvät ja vakaat rakenteet. Kainuun hallintokokeilun tavoitteena on ollut monitasoisen hallinnan järjestäminen siten, että hallinnossa ylitettäisiin hierarkiatasot reagoimalla joustavasti toimintaympäristön muutoksiin. Hallintokokeilu ei ole onnistunut täysin tässä tavoitteessa, sillä uuden hallintajärjestelmän toiminnassa on nähtävissä yhä hierarkkisten hallintorakenteiden vaikutteita. Hallintokokeilun nykytila on osittain sen kaltainen, että kokeilulla ei ole ollut sen tavoitteiden perusteella odotettua toimivaltaisten hallintotasojen määrää selkeyttävää vaikutusta, sillä maakuntahallinnon lisäksi toimivaltaa on välillä ristiriitaisesti valtion keskus- ja aluehallinnon viranomaisilla. Tutkimuksen keskeiset tulokset esitetään seuraavassa kuvassa:



Kuva 9. Hallintokokeilu uudenaikaisena hallintajärjestelmänä

Tarkasteltaessa Kainuun hallintokokeilua monitasoisen hallinnan ilmentäjänä, on tärkeää kiinnittää huomiota maakunnan ja valtionhallinnon keskinäiseen vuorovaikutukseen ja siihen, onko vuorovaikutus hierarkkista, yhteisymmärrykseen perustuvaa vai suhteellista itsenäisyyttä. Tutkimustuloksissa positiivista on se, että vuorovaikutus eri toimijoiden välillä on lisääntynyt huomattavasti hallintokokeilun aikana. Hallintokokeilu on lisännyt toimijoiden tietoisuutta toistensa tekemisistä yli hallinto- ja sektorirajojen. Kuitenkin yhteistyösuhteita luonnehtii yhä tietyllä tavalla formaalinen hierarkkisuus eikä kokonaisvaltaiseen yhteiseen näkemykseen Kainuun parhaasta tai toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi ole vielä täysin päästy. Vuorovaikutusta määrittävät myös vahvat normatiiviset ja taloudellisiin resursseihin perustuvat riippuvuussuhteet maakunnan ja valtion välillä. Hallintokokeilun olemassaolo ja eteneminen on täysin riippuvaista normatiivisesta säädöspohjasta. Vuorovaikutuksen lisääntymisestä huolimatta maakunnan ja valtionhallinnon välillä ei ole vielä käyty strategista keskustelua siitä, mitä hallintokokeilussa on saavutettu tähän mennessä yhteistyösuhteiden ja luottamuksen näkökulmasta ja kuvaako yhteistyön nykytila sitä, mitä hallintokokeilun toteuttamisella on tavoiteltu.

Siirtyminen todelliseen monitasoiseen hallintaan merkitsee hallinnon eri tasojen päätösvallan uusjakoa, jolloin eri toimijoiden keskinäisissä suhteissa siirrytään hierarkkisesta mallista kohti verkostomaisempaa toimintatapaa. Kainuun hallintokokeiluun sovellettuna tällaisen uudenlaisen toimintaympäristön olisi pitänyt muodostaa sellainen uusi hallinnan järjestelmä, jossa valtiolla ei olisi enää niin merkittävästi ohjausvaltaa ylhäältä alaspäin maakuntaan kuin ennen hallintokokeilun käynnistymistä. Monitasohallinnan näkökulmasta hallintokokeilussa ei ole tapahtunut täysin edellä mainittua hallintokulttuurin muutosta, joka olisi mahdollistanut joustavien toimintatapojen kehittämisen. Toisaalta voidaan esittää kysymys siitä, johtaako monitasohallintaan siirtyminen väistämättä tilanteeseen, jossa hallinnan konsensushakuisuus, joustavuus ja hallinnan jouhevuus kääntyvät itseään vastaan toissijaistaessaan hierarkian, byrokratian ja formaalisen säätelyn. Onko uudenlaiseen hallintajärjestelmään siirtyminen merkinnyt vallan ja vastuun hämärtymistä? Sotaraudan (2000, 141) näkemystä pelin logiikasta soveltaen voidaan esittää kysymys siitä, leimaako valtionhallinnon ja maakunnan välisiä suhteita Kainuun hallintokokeilun ”pelissä” vahvimman pelaajan ylivalta ja miten käykään niille pelaajille, jotka eivät pääse pelin kulkuun mukaan. Tällaisessa tilanteessa on vaarana, että pelaajat saattavat jäädä kokonaan kehittämispelien ulkopuolelle. Kuten Viinamäki (2004, 66) toteaa osuvasti, instituutiot ja sääntely ovat monesti rakennettu heikoimpien suojaksi.

Monitasohallinnan teoreettinen kehys tarjoaa hallintokokeilulle ikään kuin ideaalimallin helpottamaan sellaisten tilanteiden tunnistamista ja luomista, joissa hallintokokeilu toimii aidosti maakunnan kehitysvarama eikä toimijoiden välisen yhteistyön esteenä tai pullonkaulana. Monitasohallinnan onnistuminen Kainuun hallintokokeilun tapauksessa edellyttäisi maakunnan ja valtionhallinnon välisten toimivaltaroolien selkiyttämistä sekä luottamukseen perustuvaa toiminnallista ilmapiiriä. Tällä hetkellä yhteistyö maakunnan ja valtionhallinnon välillä ei perustu vielä täysin luottamukselle ja yhteisissä pelisäännöissä on selkiyttämisen varaa.

Kainuun hallintokokeilu on toistaiseksi edennyt paljolti kokeiluna, jossa valtionhallinnon ja maakuntahallinnon väliset suhteet eivät ole olleet kovin aktiivisesti hallintokokeilun agendalla. Haastatteluissa esiin nousseet näkökulmat hallintokokeilussa vallitsevasta demokratiavajeesta ja maakunnan ja valtionhallinnon välisistä yhteistyön epäkohdista ovat merkityksellisiä, sillä niiden kautta voidaan käydä syvällisempää kansallista keskustelua julkisen hallinnon nykyisistä rakenteista. Keskustelu hallinnon rakenteiden ja toimintamallien uudistamisesta fokuoitetu useiin siihen, miten nykyisistä rakenteista organisaatioita yhdistämällä tai muuten muuttamalla saataisiin paremmin toimivia kokonaisuuksia. Tärkeää on kuitenkin käydä keskustelua myös siitä, miten uudistamishankkeet onnistuvat hallintokulttuurin näkökulmasta. Tämän argumentaation perusteella yhteisinä koetut näkemykset ja tavoitteet toimijoiden kesken auttaisivat Kainuun mallin eteenpäin viemisessä tulevaisuudessa.

Alueellinen uudelleenorganisointumien on usein hidas ja kipeä prosessi, sillä uudelleenorganisointumien muuttaa päätöksenteon rakenteita ja vallitsevia poliittisia valtasuhteita ja aiheuttaa hallinnon viranomaisien keskuudessa epävarmuutta. Viinamäen (2005) tulkinat monitasoisen hallinnon haasteista, joista keskeisimpinä ovat omien intressien ajaminen sekä toimijoiden suuri lukumäärä, ovat selvästi hankaloittaneet tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella yhteisymmärryksen syntymistä ja yhteisten intressien saavuttamista myös Kainuun hallintokokeilussa. Lisäksi hallintokokeilun haasteeksi on noussut vahva sidonnaisuus hallintosektorien ja -tasojen rajoihin, formaali hallintolähtöisyys sekä hierarkkisuudesta seuraava toimeenpanon kompleksisuus. Monitoimijaisen toimintaympäristön haasteeksi on noussut myös osittainen päällekkäisyys toimivaltasuhteissa. Kainuun hallintokokeilussa on ajauduttu niin sanottuun monitasoisen hallinnon loukkuun, josta voidaan selvittää esimerkiksi ottamalla askel eteenpäin selkiyttämällä hallintorakenteita ja puuttamalla yhteistyösuhteissa ilmenneisiin epäkohtiin (ks. luku 8.6.5). Tämän argumentaation perusteella

voidaan esittää kysymys siitä, riittääkö hallinnon uudistamisessa ainoastaan hallintorakenteiden selkiyttäminen vai pitäisikö olemassa olevat hallintorakenteet kyseenalaistaa ja purkaa kokonaan. Toisaalta, voidaanko olemassa olevia hallintorakenteita edes purkaa kokonaan? Keskushallinnon rooli julkisessa hallinnossa tulee olemaan vahva tulevaisuudessakin ja etenkin silloin, kun hallinnon uudistamiseen liittyy kysymyksiä resurssi- ja toimivallan uusjaosta. Tästä näkökulmasta voidaan esittää kysymys siitä, voiko hallintaa olla olemassa ilman hallintokoneistoa (*governing without government*).

Vaikka monitasohallinta muodostaakin hyvän ja relevantin teoreettisen työkalun tutkittaessa julkisen hallinnon uudistamista hallintotasojen välisten suhteiden näkökulmasta, teoreettinen kehys on kuitenkin eräiltä osin puutteellinen. Siitä huolimatta, että monitasohallinta korostaa instituutioiden lisäksi myös prosessinäkökulmaa, monitasohallinta sivuuttaa täysin hallinnon uudistamiseen olennaisesti liittyvän toimeenpanon kompleksisuuden, joka voi olla seurausta esimerkiksi hierarkioiden purkamattomuudesta uudenaikaisessa hallintajärjestelmässä. Monitasohallinta kiinnittää olennaisesti huomiota esimerkiksi vallan ja resurssien uusjakoon, mutta monitasohallinta ei ota kantaa siihen tosiasiaan, että käytännössä hallinnon uudistamisen kompleksisuus ilmenee juuri uudistusten toimeenpanossa. Monitasohallinnan teoreettinen viitekehys muodostaa selkeän ja perustellun käsityksen siitä, miten monitasoinen hallinta tulisi organisoida ja järjestää, mutta se ei anna ratkaisuja uudistusten toimeenpanoon liittyvien ongelmien selvittämiseen.

Keskustelu tutkimuksessa havaituissa ongelmista maakunnan ja valtionhallinnon välillä liittyy kiinteästi suomalaisen julkisen hallinnon päätöksentekojärjestelmän luonteeseen ja siinä sovellettaviin hallinnollisiin periaatteisiin. Tässä mielessä myös kysymykset valtionhallinnon ja maakunnan välisistä valtasuhteista ovat keskeisiä. Vallan muotojen muuttuessa kysymykset siitä, kenellä on valtaa, mistä sitä saa ja miten sitä käytetään, tulisi nousta agendalle.

Maakunnan ja valtionhallinnon valtasuhteiden näkökulmasta Kainuun hallintokokeilun nykytila ei ole ongelmaton, vaikkakin hallintokokeilusta on saatu myös hyviä kokemuksia esimerkiksi toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ja Kainuuseen kohdistuvan kiinnostuksen lisääntymisestä (ks. luku 8.3.2). Mielenkiintoinen ristiriita liittyy seuraavaan tutkimustulokseen: keskushallinnossa on aistittavissa pelkoja valtionhallinnon aseman heikkenemisestä, vallan menettämisestä ja alueellisesta epätasa-arvosta, kun taas Kainuun maakunnassa ollaan oltu pettyneitä kokeilun mukana tuomaan näennäiseen toimivaltaan. Tästä

näkökulmasta on perusteltua esittää kysymys siitä, onko järkevää ja eettistä pitää yllä hallintokokeilun näennäisyyttä ja viekö hallintokokeilun kaltainen uusi järjestely turhaan energiaa kaikilta kokeilussa mukana olevilta toimijoilta.

Tyytymättömyys hallintokokeilun nykytilaan liittyy olennaisesti Kainuun kehittämisrahaan. Kehittämisraha on itsehallinnollisen aseman korostamisen sijaan antanut maakuntahallinnolle hyvin paljon näennäistä toimivaltaa, ja kehittämisrahan kanssa toimivat viranomaiset ovat turhautuneita ja pettyneitä, sillä odotukset kehittämisrahan allokoinnin vapausasteesta ovat olleet paljon suuremmat, kuin mitä vapausasteet ovat olleet todellisuudessa. Kehittämisrahalle asetetut tavoitteet perustuvat suurelta osin lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, ei maakunnan itsehallinnollisen aseman ja vapausasteiden korostamiseen. Maakunnan itsehallinnollisen aseman ja aluekehittämisen kannalta niin sanotulla vapaalla maakunnan kehittämisrahalla olisi kuitenkin tärkeä merkitys Kainuussa: sen avulla voitaisiin rahoittaa esimerkiksi lyhyen- ja pitkän aikajänteen toimintoja sekä käynnistää uusia kehittämishankkeita. Tällä hetkellä näyttää siltä, että kokeilun yhteydessä jää selvittämättä, miten paljon yhden pienen ja harvaan asutun maakunnan myönteistä kehitystä olisi voitu nopeuttaa yhteiskunnan lisärahoituksella.

On erittäin mielenkiintoista, että hallintokokeilulaki antaa kuitenkin maakuntavaltuustolle mahdollisuuden, ainakin teoreettisesti, laajempaan toimivallan käyttöön, kuin miten toimivaltaa on tähän mennessä käytetty tai uskallettu käyttää. Käyttämätön toimivalta liittyy lähinnä Kainuun kehittämisrahan linjauksiin, joissa ei ole tehty merkittäviä poikkeuksia aluehallinnon viranomaisten esityksiin kehittämisrahan myöntämisessä ja sitä kautta kansallisten linjausten toteuttamisessa. Voidaankin siis pohtia, johtuuko toimivallan käyttämättömyys uskalluksen puutteesta rohkeaan oman tahdon toteuttamiseen vai siitä, ettei maakuntavaltuustolla ole ollut aluehallinnon toimijoita parempia kehittämisrahan allokointinäkemyksiä. Vai johtuuko toimivallan käyttämättömyys kenties maakuntavaltuuston realistisista toimintatavoista ja siitä, ettei maakuntavaltuustossa haluta tietoisesti tehdä päätöksiä, jotka voisivat olla ristiriidassa valtionhallinnon näkemyksiin, jotta yhteistyö eri toimijoiden välillä säilyisi hyvänä maakunnassa? Tai kaikkien edellä mainittujen näkökulmien yhteisvaikutuksista? Toisaalta voidaan esittää kysymys myös siitä, löytyykö maakuntahallinnosta todellista johtajuutta aluekehittämiseen.

Maakuntahallinnossa on tapahtunut lähiaikoina muutoksia maakuntajohtajan vaihtumisen myötä. Kainuun maakunta-kuntayhtymän uutena maakuntajohtajana aloitti 1.8 alkaen Alpo

Jokelainen. Jokelainen on toiminut tätä ennen Kainuun TE-keskuksen johtana, ja hänen taustansa perusteella voidaan olettaa, että elinkeinopoliittisiin ja aluekehittämisen linjauksiin tullaan kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota tulevaisuudessa. Kainuun maakunta-valtuusto valitsi yksimielisesti uudeksi maakuntajohtajaksi Alpo Jokelaisen siihen asti, kunnes vaalikaudelle 2009 - 2012 valittava maakuntajohtaja ottaa virkansa vastaan. Tulevaisuudessa on tärkeää nostaa hallintokokeilun elinkeinopoliittikan painoarvoa, ja Jokelainen tuntee elinkeinopoliittisen puolen hyvin. (Keskinen 2008; Moilanen 2008a; Moilanen 2008b.)

Hallintokokeilua käynnistettäessä maakunnan odotukset strategisista vapausasteista ovat olleet suuret, mutta todellisuudessa vapausasteet ovat olleet odotuksia pienemmät. Maakunnan strategiset vapausasteet ovat tähän asti olleet vain muodollisia ja näennäisiä, johtuen todellisten strategisten vapausasteiden pienuudesta (vrt. luku 6.3). Maakunnalla ei ole ollut mahdollisuutta suunnata resursseja omien päämääriensä mukaan, sillä resurssit ovat olleet sidottuina lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Yleisesti voidaan todeta, että Kainuun maakunnan strateginen asema on ollut heikko ja valtionhallinnon strateginen asema oletettua vahvempi. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että maakuntavaltuustolla olisi kokeilulain mukaan mahdollisuus tehdä maakunnallisesti rohkeampia päätöksiä, jotta maakunnan strateginen asema esimerkiksi kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaajana vahvistuisi. Maakunnan strategisen aseman vahvistuminen edellyttäisi maakunnan sisäistä strategista keskustelua ja hallintokokeilun käynnistämävaiheessa valittujen toimintatapojen päivitystä. Maakunnan strategisen aseman vahvistuminen edellyttäisi myös aluekehittämisen ja elinkeinopoliittikan nousemista vahvemmin hallintokokeilun agendalle peruspalveluiden järjestämisen rinnalle. Tähän mennessä hallintokokeilun fokus on ollut vahvasti palveluiden järjestämisessä kuntalaisille.

Maakunnan ja valtionhallinnon välisissä suhteissa valta liittyy selvästi käytettävissä olevien resurssien hallitsemiseen. Valta kytkeytyy suomalaisen julkisen hallinnon rakenteisiin pitää yllä byrokraattisuutta ja hierarkkisuutta jopa Kainuun hallintokokeilun kaltaisessa merkittävässä hallinnon uudistamiskokeilussa. Vaikuttavin valta on olemassa hallinnollisissa rakenteissa sekä toiminnan logiikassa, johon hallintokokeilu ei ole pystynyt vaikuttamaan odotetulla tavalla. Uuden organisaation toiminnan tehokas käynnistyminen vaatii kuitenkin aikaa ja toimijoiden pitkäjänteistä sitoutumista. Kainuun hallintokokeilu on ilmiönä usealla hierarkiatasolla toimiva laaja kokonaisuus, joten eri hallintokuntien vakiintuneiden

toimintakäytäntöjen, suunnittelu- ja päätöksentekotapojen, valta-asetelmien ja perinteisen ylhäältä alas suuntautuvan toimintakulttuurin muutos ei tapahdu hetkessä.

Byrokratia –käsite mielletään tämän tutkimuksen perusteella yleisesti joustavaa toimintaa haittaavaksi tekijäksi. Byrokratiaan liitetään kielteisiä miellejhtymiä, kuten hitaus, vaikeus, jähmeys, taipumattomuus, lisääntyneet kokoukset ja ylimääräinen paperisota. Hallinnon uudistumisessa kolme vuotta tai kahdeksan vuotta eivät ole kuitenkaan pitkiä aikoja, eteenkin kun asiat siirtyvät monitasoiseen hallintaan. Pyrkimällä tietoisesti toimintakulttuurin muutokseen voisi olla mahdollista, että byrokraattiset toimintakäytännöt kehittyisivät joustavammiksi.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että valtaa käytetään välittävänä mekanismina poliittisessa taistelussa niukoista resursseista. Eri toimijat kilpailevat vallasta saadakseen resursseja ja vaikuttaakseen niiden jakamiseen, vaikka politiikassa on toki muitakin välittömämpiä vaikutteita ja tavoitteita. Yleisen vallan säännön mukaan mitä enemmän jollakin on valtaa, sitä enemmän kyseinen taho voi hankkia poliittisesti jaettavia resursseja. Jos vallan lähteinä käytetyt resurssit (lähinnä taloudelliset resurssit) jakaantuvat laajasti eri toimijoiden kesken, on perusteltua olettaa, että myös valta tulee jakaantumaan useiden toimijoiden kesken. Jos taas tärkeimmät resurssit ovat keskittyneet harvojen käsiin tai kokonaan yhdelle organisaatiolle, on perusteltua olettaa myös vallan keskittymistä. Tässä tutkimuksessa havaittiin kyseinen riippuvuussuhde vallan ja vallan lähteiden välillä. Niillä toimijoilla, jotka kontrolloivat merkittävimpiä valtaresursseja, on paremmat mahdollisuudet saada valtaa kuin niillä, joiden valtaresurssit ovat vähäisempiä tai joilta ne puuttuvat kokonaan. Tämäntyyppisen argumentaation perusteella voidaan todeta, että Kainuun hallintokokeilussa poliittisen ja formaalin vallan sekä vaikutusvallan keskittyminen samoin kuin niiden jakautuminen riippuvat resurssien jakautumisen asteesta.

Edellä esitetty tulkinta selventää vallan käytön ja resurssien olemassaolon välistä riippuvuussuhdetta. Poliittisen ja formaalin vaikutusvallan jakautuminen riippuu merkittävässä määrin valtaresurssien jakautumisen asteesta, vaikka riippuvuussuhteen ei tarvitsekaan olla täysin yksisuuntainen resurssien jakautumisesta vallan jakautumiseen. Jossain määrin riippuvuussuhde on kaksisuuntainen, koska valtaa voidaan käyttää ja sitä käytetäänkin lisäresurssien saamiseen. Teoreettisesti valtaresurssien keskittyminen johtaa vahvempaan hierarkiaan ja elitismiin, ja vallan jakautuminen monien kesken johtaa vahvempaan

demokratiaan. On kuitenkin syytä huomata, ettei vallan jakautuminen monien toimijoiden kesken edellytä kuitenkaan valtaresurssien jakaantumista tasavertaisesti. Näin ollen näennäiseksi demokratiaksi riittää, että merkittävät valtaresurssit ovat jakautuneet laajasti eri toimijoiden kesken, vaikka samaan aikaan nämä valtaresurssit voivat olla hyvinkin epätasaisesti jakautuneita.

Tämän tutkimuksen valossa eri hallintotasojen välisiin valtasuhteisiin liittyvät selkeimmin näkökulmat substanssiasiantuntemuksesta sekä taloudellisista resursseista, joita käytetään taistelussa poliittisesta vallasta. Myös se, mitkä asiat nousevat hallintokokeilun agendalle, on tietyllä tavalla poliittisen vallan ja poliittisten preferenssien kysymys. Ideaalitulanteessa valta voisi olla hedelmällinen suhde kahden eri hallintotason toimijoiden välillä, jolloin kyse ei olisikaan hierarkkisesta hallitsemisesta vaan eteenpäin vievästä vuorovaikutuksesta. Tämän kaltainen ideaalitulanne edellyttää kuitenkin tasapainossa olevia valtarakenteita eri toimijoiden välillä. Kainuun hallintokokeilussa maakunnallinen päätöksenteko ei sinällään edistä demokratiaa ilman perusteellisempia rakenteellisia muutoksia valta-asetelmissa.

Virkkalan (2000) näkemykset alueellistumisesta ovat selvästi asetettuina tavoitteiksi Kainuun hallintokokeilulle (ks. luku 3.1). Todellisesta alueellistumisesta on kyse silloin, kun alueelliselle instituutiolle annetaan lainsäädännössä aiempaa enemmän valtuuksia päättää alueen kehittämisen painopisteistä, tavoitteista sekä keinoista, joiden avulla näihin päämääriin voidaan päästä. Alueellistuminen lisää näin ollen alueen merkitystä strategisena ja poliittisena toimijana. Jos alueellistuminen on todellista ja valtaa siirtyy ylhäältä alaspäin lähemmäksi niitä ihmisiä, joita poliittiset päätökset koskevat, on siitä väistämättä yksi seuraus. Vallan ollessa erittäin keskittynyttä tilannetta voidaan kutsua elitistiseksi. Suomessa hallitsevat eliitit ovat hyvin vahvasti kiinnittyneet valtioon. (Harisalo ym. 1992, 51.) Tämä valtaeliitti kokee väistämättä asemansa uhatuksi alueellistumiskehityksen myötä. Toisaalta alueellistuminen nostaa esiin uuden potentiaalisen valtaeliitin, esimerkiksi maakuntahallinnon. Tällaisessa asetelmassa syntyy helposti konflikti kahden erilaisen valtaeliitin välillä: toisen tavoitteena on vahvistaa valtion asemia, toisen tavoitteena heikentää niitä. Hallintokokeilussa on selkeästi nähtävissä substanssiasiantuntemuksen ja paikallistuntemuksen jännite valtionhallinnon ja maakuntahallinnon välillä (ks. luku 8.4.3). Vaikka hallintokokeilu onkin ravistellut valtion perinteistä vahvaa asemaa, on vielä liian aikaista sanoa, että valtion vallasta olisi siirrytty alueen ja maakunnan valtaan. Jos valtiovalta pystyisi luopumaan harkitusti omasta mahtiasemastaan, valtion ja maakunnan välille voisi syntyä uudenlainen työnjako.

Tutkimustuloksissa valtionhallinnon ja maakunnan välisistä suhteista on selvästi nähtävissä polkuriippuvuuden tulkinnallisia ulottuvuuksia. Polkuriippuvuus voidaan määritellä historiaan liittyväksi sidonnaisuudeksi, jossa yksittäisten ilmiöiden ja tapahtumien kehitystä määräävät suuremmat tilanneyhteydet eli sen hetkisen taloudellisen tilanteen ja olemassa olevien rakenteiden luoma institutionaalinen kehys. Polkuriippuvuudessa historialliset ja esimerkiksi kulttuuriset tekijät ja organisaatioiden oma etu rajoittavat kehitysmahdollisuuksia niin, että jokin yhteiskunnan osajärjestelmä voi kehittyä vain niihin suuntiin, jotka nykyinen institutionaalinen rakenne sallii. (ks. North 1990; Haveri 2004.) Polkuriippuvuus näkyy hallintokokeilun tapauksessa selkeästi siinä, että historian saatossa vakiintuneet formaalit ja hallinnolliset rakenteet ovat vaikeuttaneet yhteistyötä. Polkuriippuvuus näkyy myös siinä, kuinka joidenkin hallintosektoreiden oma etu estää yhteistyön syventämistä muiden kokeilussa mukana olevien toimijoiden kanssa.

Kainuun hallintokokeilussa on ajauduttu polkuriippuvuuden ja monitasohallinnan näkökulmasta monitasoisen hallinnan loukkuun. Monitasoisen hallinnan loukku on tila, jossa hallinnon jähmeät olemassa olevat rakenteet ja hallinnollinen toimintakulttuuri ovat estäneet hallintokokeilun toiminnan ja kokeilulain oikeudellisen sääntelyn (luodaan oikeudet ja velvollisuudet, annetaan toimivaltaa) tehokkuutta, jonka seurauksena toimivaltasuhteet ovat muuttuneet vain näennäisesti. Monitasoisen hallinnan loukussa maakunnan poliittinen ohjausvaikutus on jäänyt vähäisemmäksi verrattuna kokeilun käynnistämisen odotuksiin, ja hallintokokeilu hallintajärjestelmänä ei ole perustunut täysin luottamuksen ilmapiiriin ja toimijoiden yhteistyöhön yhteisen ilmiön ympärillä. Tuloksena on ollut, että uuden organisaation sisälle ovat jääneet vanhat toimintatavat ja asenteet. Rakenteellisiin muutoksiin ja uudistuksiin liittyy poisoppimisen haaste, jolloin vanhoihin toimintatapoihin liittyvät käytännöt olisi pystyttävä jättämään vähitellen taakse siirryttäessä uuteen hallintajärjestelmään. Uuden organisaation toimintalinjauksiin sopeutuminen voi olla tilannekohtaisesti pitkiäkin aikoja vaativa prosessi. Hallinnan loukusta voidaan selvittää ottamalla askel eteenpäin valtion ja maakunnan välisellä keskustelulla siitä, mitä hallintokokeilun aikana on saavutettu yhteistyösuhteiden ja luottamuksen näkökulmasta ja mitä on vielä saavuttamatta. Keskinäinen riippuvuus ja moninainen päätöksenteon johtaminen ja suunnittelu edellyttävät kykyä toimia yhteistyössä. Hierarkkisella hallinnalla saadaan aikaan vain pinnallisia muutoksia, eikä pitkäjänteisiä tuloksia toimijoiden yhteistyön onnistumisessa pääse syntymään.

On kuitenkin hyvä muistaa, että Kainuun hallintokokeilu uudenaikaisena hallintajärjestelmänä ei ole suinkaan yksiselitteinen ja selkeä järjestelmä, mutta sitä on kuitenkin mahdollista arvioida ja kehittää eteenpäin. Tämän tutkimuksen tulokset voidaan mieltää aihepiiriin liittyviä ”heikkoina signaaleina”, joiden tavoitteena on ollut viitata siihen, kuinka ja missä määrin hallintokokeilussa on kyetty tunnistamaan maakunnan ja valtionhallinnon välisiin suhteisiin liittyviä ongelmia, tarpeita, vaatimuksia ja myös tulevaisuuden mahdollisuuksia. On perusteltua todeta, että hallintokokeilun yhteiskunnallinen ja poliittinen vaikuttavuus sekä eri toimijoiden sopeutuminen muuttuviin olosuhteisiin edellyttävät tehokasta heikkojen signaalien tunnistamista, jotta omien intressien puolustaminen, kehittämisen passiivisuus ja reagoinnin hitaus vähenisivät.

Kainuun hallintokokeilu ei ole valmis rakennelma, joka on välitettävissä valmiina uudistuksena eri hallintotasojen toimijoille. Se on ennen kaikkea oppimisen prosessi, jossa hallintokokeilussa mukana olevat organisaatiot toimivat eräänlaisella rajapinnalla, jossa sekä hallintokulttuuriset mallit että ihmisten henkilökohtaiset ja institutionalisoituneet käsitykset substanssiasiantuntemuksesta ja toimivasta yhteistyöstä kohtaavat. Hallintokokeilun voidaan nähdä toimivan eräänlaisena sillanrakentajana maakuntahallinnon matkalla kohti substanssiasiantuntemuksen kulttuurin jäsenyyttä. Valtionhallinnossa epävarmuutta aiheuttavat elementit saattavat kääntyä positiiviseksi ilmiöksi, jos ne jossain määrin pakottavat tai ainakin ohjaavat fokuksimaan hallintokokeiluun liittyvää keskustelua myös muihin asioihin kuin poliittisten päätösten sisältöihin. Eri toimijoiden vuorovaikutustilanteissa on kyse aina sosiaalisesta toiminnasta, jossa osalliset pyrkivät ilmaisemaan käsityksiään ja vaikuttamaan toisiinsa. Tässä tutkimuksessa käsiteltyjä substanssiasiantuntemuksen, vallan ja poliittisen ohjauksen kysymyksiä on syytä pitää avoimina ja niitä on syytä kysyä jatkuvasti uudelleen. Tutkimukseni on eräänlainen ehdotuksenomainen puheenvuoro Kainuun hallintokokeiluun liittyvien käytäntöjen kehittämisessä.

Monitasoisen hallinnan viitekehys hallinnon uudistamisessa on mielenkiintoinen ja relevantti jatkotutkimuksen kohde. Kuten tässä tutkimuksessa on käynyt ilmi, hallinnon uudistaminen monitasoisen hallinnan ideaalimallin mukaisesti asettaa haasteita varsinkin uudistusten toimeenpanolle. Olisikin mielenkiintoista tutkia tarkemmin sitä, millaisia haasteita hallinnon uudistaminen asettaa monitasohallinnan teoreettiselle kehykselle hallinnon uudistamishankkeissa. Monitasoisen hallinnan haasteet Kainuun hallintokokeilun ideaalimallina ovat erityiset ja tapauskohtaiset suhteessa muihin kansallisiin ja kansainvälisiin hallinnon

uudistamishankkeisiin, mikä muodostaisikin kiinnostavan lähtökohdan hallinnon uudistamiskokeilujen keskinäiselle vertailulle suhteessa monitasohallinnan kehykseen. Yleisesti monitasohallinnan viitekehyksen laajentaminen EU-tutkimuksesta muihin julkisen hallinnon uudistamisen aihepiireihin muodostaa mielenkiintoisen ja tuoreen tutkimusasetelman. Monitasohallinnan teoreettiselle jatkokehittelylle on olemassa tämän tutkimuksen perusteella selvää tarvetta esimerkiksi hallinnan kysymysten näkökulmasta. Myös monitasohallinnan kehyksen yhdistäminen muihin teoreettisiin lähestymistapoihin, kuin tässä tutkimuksessa valittuihin vallan ja vaikutusvallan näkökulmiin, saattaisi auttaa paljastamaan joitain ”piileviä” monitasohallinnan näkökulmia ja antamaan nykyistä paremman kuvan monitasoisen vuorovaikutuksen eri puolista. Multi-level governance -keskustelun potentiaali piilee erityisesti jatkuvan hallinnan monimutkaistumisessa, muuttuvien toimivalta-määritysten ja eri hallintotasojen toimijoiden merkityksen kasvussa sekä hallinta-järjestelmien kuvaamisessa ja ymmärtämisessä. Kuten Michael Kull (2008) toteaa Euroopan unionin sisäistä monitasohallintaa käsittelevässä väitöskirjassaan, monitasohallinnan syvällinen käsitteellistäminen vaatii useampia tapaustutkimuksia; pro gradu -tutkielmani vastaa ainakin joiltakin osin tähän tarpeeseen.

”Valta toteutuu vain siellä, missä teot ja puhe kulkevat käsi kädessä, missä sanat eivät ole tyhjiä eivätkä teot raakoja, missä sanoja ei käytetä aikomusten naamioimiseen vaan todellisuuden paljastamiseen, eikä tekoja loukkaamiseen ja tuhoamiseen vaan suhteiden ja uusien todellisuuksien luomiseen.” (Hannah Arendt 1958; Vastapaino 2002)

LÄHTEET

TUTKIMUKSET JA ARTIKKELIT

Aaltio-Marjosola, I. 1999. Case-tutkimus metodisena lähestymistapana. Viitattu 12.04.2008. Saatavilla: [www.metodix.com/fi/sisallys/04_virtuaalikirjasto/dokumentit/aineistot/casetutkimus.]

Airaksinen, J. & Haveri, A. & Jännti, A. 2005. Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005.

Aluehallinnon uudistamishanke. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti. 2008. Viitattu 16.8.2008. Saatavilla: [http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iId=14411&a_iId=123581.]

Ansell, C. 2000. The Networked Policy: Regional Development in Western Europe. Governance, Vol. 13, Nro 3. 303–333.

Anttiroiko, A-V. 1992a. Kunnallistieteellinen tutkimus. I osa. Kunnallistieteen erityispiirteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/1992. Tampere: Tampereen yliopisto.

Anttiroiko, A-V. 1992b. Kunnallistieteellinen tutkimus. II osa. Kunnallistieteellisen tutkielman laatiminen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 21/1992. Tampere: Tampereen yliopisto.

Anttiroiko, A. & Haveri, A. 2003. Uusi paikallinen hallintapa. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 137–153.

Arendt, H. 2002. Vita activa – Ihmisenä olemisen ehdot. Tampere: Vastapaino.

Bache, I. & Flinders, M. (toim.) 2004a. Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press.

Bache, I. & Flinders, M. 2004b. Multi-level Governance: Themes and Issues in Multi-Level Governance. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press. 1–11.

Bache, I. & Flinders, M. 2004c. Multi-level Governance: Conclusions and Implications. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press. 195–206.

Benz, A. & Eberlein, B. 1998. Regions in European Governance. The Logic of Multi-Level Interaction. European University Institute: Working Paper RSC, Nro 98/31.

Benz, A. & Eberlein, B. 1999. The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6(2). 329–348.

Bovaird, T. & Löffler, E. & Parrado-Diez, S. 2002. Developing Local Governance Networks in Europe. Baden-Baden: Nomos Publishers.

Bovaird, T. & Löffler, E. 2003. Public Management and Governance. London: Routledge.

Bragg, M. 1996. Reinventing influence: How to get things done in a world without authority. London: Pitman Publishing.

Castells, M. 1997. The power of identity. Oxford: Blackwell Publishers.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Eskola, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: Gummerus. 133–157.

- Fenger, M. & Bekkers, V. 2007. The Governance Concept in Public Administration. Teoksessa Bekkers, V. & Dijkstra, G. & Edwards, A & Fenger, M. (toim.) Governance and the Democratic Deficit. Aldershot: Ashgate Publishing. 13–33.
- Galaskiewicz, J. 1989. Interorganizational Networks Mobilizing Action at the Metropolitan Level. Teoksessa Perrucci, R. & Potter, Harry R. (toim.) Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate and Community Levels. New York: Aldine de Gruyter.
- Giddens, A. 1982. Profiles and Critiques in Social Theory. London: Macmillan.
- Giddens, A. 1984. The Constitution of Society: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.
- Goldsmith, M. 2003. Central Control Over Local Government – A Western European Comparison. Local Government Studies, Vol 28, Nro 3. 91–93.
- Hammersley, M. & Foster, P. 2000. Introduction. Teoksessa Gomm, R. & Hammersley, M. & Foster, P. Case study method. Key issues, key texts. London: Sage. 2–3.
- Harisalo, R. & Rajala, T. & Ståhlberg, K. 1992. Kunnallispolitiikka. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Haveri, A. 1997. Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon muutosten vaikutuksista. Hallintotiede A, tutkimuksia 11. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Haveri, A. 2003. Seutukunta ja maakuntahallinto. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 218–232.
- Haveri, A. 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen, K. & Mäki, J. & Tammi, T. (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta-sarja nro 163. Helsinki: Sisäasiainministeriö: Suomen kuntaliitto.

Haveri, A. 2006. Regional reorganisation in Finland: Local-level strategic choice or forced amalgamation? Teoksessa Salet, W. 2006. Synergy in Urban Networks. Hague: Sdu Publishers. 227–247.

Heiskanen, I. & Hänninen, E. & Johansson, E. & Mitchell, R. 1976. Poliittis-hallinnollisesta rakennetutkimuksesta ja eliittitutkimuksen käytöstä sen välineenä. *Politiikka* 2/1976. 139–163.

Hiironniemi, S. 2005. Suomen hallinto verkostona. 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriön julkaisut 14/2005. Helsinki: Suomen Printman Oy.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.

Hirst, P. 2000. Democracy and Governance. Teoksessa Pierre, J. (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 13–35.

Hoohge, L. & Marks, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowmand & LITtefield Publishers.

Hooghe, L. & Marks, G. 2003. Unraveling the Central State but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, Vol. 97, Nro 2. 233–243.

Hurme R. & Pesonen M. 1988. Englantilais-suomalainen suursanakirja. Helsinki: WSOY.

Hutchcroft, P. D. 2001. Centralization and Desentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 14, Nro 1. 23–54.

Häkli, J. 1999. Alueellistuva politiikan vuosikymmen. *Alue ja ympäristö* 28:2, 71–78.

Julkishallinnon toiminta. 2008. Viitattu 20.5.2008. Saatavilla: [http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/tietopaketti/julkishallinnon_toiminta/index.html.]

- Juuti, P. 1995. Johtaminen ja organisaation alitajunta. Aavaranta-sarja 38. Keuruu: Otava.
- Keskinen, P. 2008. Alpo Jokelaisesta tulossa väliaikainen maakuntajohtaja. Kainuun Sanomat 23.5.2008, Kainuu.
- Kirkinen, H. 1991. Maakuntien Eurooppa ja Suomi. Helsinki: Otava.
- Knoke, D. 1990. Political Networks. The Structural Perspectives. New York: Cambridge University Press.
- Korhonen, M. 2002. Tasapainoisen alueellisen kehittämisen ja palveluiden turvaamisen haasteet [esitelmä]. Viitattu 17.02.2008. Saatavilla: [[http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PSSArch/F87BDA8A848DE24CC2256C8E0048C6A6?opendocument.](http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PSSArch/F87BDA8A848DE24CC2256C8E0048C6A6?opendocument)]
- Kull, M. 2008. EU Multi-level Governance in the Making - The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany. Helsinki: Helsingin yliopisto. Viitattu 20.5.2008. Saatavilla: [[http://urn.fi/URN: ISBN:978-952-10-4552-3.](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-4552-3)]
- Laine, T. 2001. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-Kustannus. 28–45.
- Luomanen, J. & Räsänen, P. 2002. Tietokoneavusteinen laadullinen analyysi ja QSR NVivo – ohjelmisto. Sosiologia A, tutkimuksia 23. 2. uudistettu painos. Turku: Turun yliopisto.
- Lähteenmäki-Smith, K. 2002. Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineeet. Stockholm: Nordregio.
- Marks, G. & Hooghe, L. 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press. 195–206.

Mennola, E. 1990. Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis A, Vol. 301.

Mennola, E. 1999. Idea maakunnasta. Polemiasarjan julkaisu nro 33. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Metsämuuronen, J. 2000. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4/2000. Helsinki: International Methelp.

Moilanen, M. 2008a. Kolmen kohdan ohjelma. Kainuun Sanomat 1.7.2008, Kainuu.

Moilanen, M. 2008b. Vanhat ympyrät lavenevat. Kainuun Sanomat 1.8.2008, Kainuu.

Mäkelä, K. 1990. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä, K. (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus Painokaari Oy. 42–49.

Niemi-Ilahti, A. 1992. Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaaliaailma: ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallintokäsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Niemi-Ilahti, A. & Stenvall, J. & Ståhlberg, K. 2002. Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

North, D. C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Nugent, N. 1999. The Government and Politics of the European Union. 6. painos. Basingstoke: Macmillan Press.

Ohmae, K. 1983. Strateginen ajattelu: osa japanilaista liikkeenjohtoa. Rastor Oy. Strategiajulkaisut 2. Juva: WSOY.

- Paloheimo, H. & Wiberg, M. 2005. Poliitiikan perusteet. 3. painos. Helsinki: WSOY.
- Perttula, J. 1995. Kokemus psykologisena tutkimuskohteena. Johdatus fenomenologiseen psykologiaan. Tampere: Suomen fenomenologinen instituutti.
- Perttunen, J. 2002. Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Peters, G. & Pierre, J. 2004. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. (toim.) Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press. 74–89.
- Pierre, J. & Peters, B. 2000. Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press Ltd.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2004. Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2. painos. New York: Oxford University Press Inc.
- Rawls, John A. 1971. Theory of Justice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, Vol. 44, Nro 4. Norwich: Political Studies Association. 652–667.
- Rhodes, R. A. W. 1997. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. 2000. Governance and Public Administration. Teoksessa Pierre, J. (toim.) Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. New York: Oxford University Press. 54–90.
- Ruostetsaari, I. 1992. Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Helsinki: Gaudeamus.
- Ryynänen, A. 1992. Decentralization and the Strenghtening of Local Selfgovernment in Finland and Othet Nordic Countries. Tampereen yliopiston Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 4/1992. Tampere: Tampereen yliopisto.

Rönkkö, P. 2003a. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 11–23.

Rönkkö, P. 2003b. Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 76–89.

Smith, A. 1997. Studying Multi-Level Governance. Examples from French Translations of Structural Funds. *Public Administration*, Vol. 75, Nro 4. 711–729.

Smith, B. C. 1985. *Desentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Jyväskylä: Finnpublishers.

Sotarauta, M. 2000. Alueelliset kehittämispelit ja verkostovalta. Teoksessa Kurki, S. & Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (toim.) 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen: Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. *Sente-julkaisuja* 5/2000. Tampere. 2–9.

Sotarauta, M. 2001. Johtaminen ja vaikutusvalta kunnissa: sopivat tyypit sopivassa kokoonpanossa. Teoksessa Sotarauta, M. & Majoinen, K. (toim.) *Kunnat virtaavassa maailmassa: Kuntien haasteet globaalissa verkostoyhteiskunnassa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 139–157.

Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. & Viljamaa, K. 2007. Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena - 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, *Sente-julkaisuja* 23/2007.

Stenvall, J. 1999. Aluehallinto 2000: aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset. *Hallintotiede A, tutkimus* 15. Tampere: Tampereen yliopisto.

Stenvall, J. & Vakkala, H. & Syväjärvi, A. & Tiilikainen, A. 2008. PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi.

Valtionvarainministeriön julkaisuja 17/2008.

Strauss, A. & Corbin, J. 1998. Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. 2. painos. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Takala, A. & Karppi, I. 2003. Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Aluetieteen verkkojulkaisu Vol. 3/2003. Viitattu 7.5.2008.

Saatavilla: [<http://tampub.uta.fi/aluetiede/Aluetiede-NS-3-2003.pdf>.]

Talvitie, J. 2000. Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 36. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.

Temmes, M. & Kiviniemi, M. 1997. Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Edita.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Töttö, P. 1999. Pirallinen positivismi: kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle. Jyväskylä: Yliopistopaino.

Valtionvarainministeriö. 2008. Aluehallinnon uudistamishanke. Väliraportti.

Valtionvarainministeriön julkaisuja 19/2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Viinamäki, O. 2004. Monitasohallinta. Hallinnon tutkimus 4/2004. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura. 65–68.

Viinamäki, O. 2005. Monitasohallinnan relevanssi EU-tutkimuksessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. 91–101.

Viinamäki, O. & Salminen, A. 2008. Aluehallintojen mosaiikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Hallinnon kehittäminen 8/2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virkkala, S. 2000. Alueelliset intressit ja toimijat [johdantopuheenvuoro]. Alueellinen erilaistuminen ja työllisyys –konferenssi 29.-30.5.2000. Joensuu. Viitattu 13.01.2008. Saatavilla: [<http://joyx.joensuu.fi/~urban/virkkala.pdf>.]

Vuorela, T. 1986. Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinto A, tutkimus 6. Tampere: Tampereen yliopisto.

Wrong, D. H. 1988. Power. Its Forms, Bases and Uses. Chicago: University of Chicago Press.

Yin, R. 1994. Case study research - design and methods. Newbury Park. California: SAGE Publications.

Östhol, A. & Svensson, B. 2002. Partnership Responses – regional governance in the Nordic states. Stockholm: Nordregio.

VIRALLISLÄHTEET

Alueiden kehittämislaki 602/2002.

HaVM 20/1993. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen esityksestä laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

HaVM 14/1997 vp. Valtioneuvoston selonteko alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutumisesta.

Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993 (kumottu).

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.

Laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta 764/2006.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.

Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997.

Lääninhallituslaki 22/1997.

Maakuntajakolaki 1159/1997.

Perustuslaki 731/1999.

PeVL 37/2006. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

LIITTEET

Liite 1. Tutkimuksessa haastatellut viranhaltijat

Kainuun maakunta:

Kehittämisjohtaja, Kainuun maakunta

Aluesuunnittelija, Kainuun maakunta

Maakuntajohtaja, Kainuun maakunta

Kunnanjohtaja, Suomussalmen kunta

Suunnittelujohtaja, Kainuun maakunta

Valtion keskushallinto:

Hallitusneuvos, Liikenne- ja viestintäministeriö

Kehittämispäällikkö, Valtionvarainministeriö (ent. SM)

Neuvotteleva virkamies, Valtionvarainministeriö

Erikoistutkija, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Teollisuusneuvos, Työ- ja elinkeinoministeriö (ent. KTM)

Valtion aluehallinto:

Erikoissuunnittelija, Kainuun TE-keskus

Tiejohtaja, Tiehallinto, Oulun tiepiiri

Lääninsivistysneuvos, Oulun lääninhallitus

Johtaja, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus

Johtaja, Kainuun TE-keskus

Lääninsosiaalitarkastaja, Oulun lääninhallitus

Liite 2. Teemahaastattelurunko

Tilanne ennen hallintokokeilua

- Miten luonnehtisit valtion ja maakunnan välisiä suhteita ennen hallintokokeilua?
- Oletteko tyytyväisiä siihen, millaisiksi toimivaltasuhteet määriteltiin hallintokokeilulaissa?
- Oliko hyvä asia, että valtion keskushallinnon valtaa päätettiin desentralisoida maakunnalle? (ts. maakunnan itsehallinnollisen aseman vahvistaminen?) Mitä tavoiteltiin ja mitä saavutettiin?
- Ovatko valtion ja maakunnan tehtävät ja toimivaltaroolit määritelty riittävän selvästi hallintokokeilulaissa?

Nykytilan kuvaus

- Miten Kainuun hallintokokeilu on yleisesti vaikuttanut valtion ja Kainuun maakunnan välisiin suhteisiin?
- Onko kokonaiskuvaa ”työnjaosta” hahmotettu eli mikä viranomainen päättää, tekee, ohjaa, valvoo jne. mitäkin?
- Miten valtion ja maakunnan väliset suhteet poikkeavat Kainuussa verrattuna muihin maakuntiin?
- Millaista yhteistyön toimivuus on ollut valtion ja maakunnan välillä hallintokokeilun aikana? Ovatko asetetut yhteistyötavoitteet toteutuneet?
- Perustuuko yhteistyö maakunnan ja valtion välillä luottamukselle?
- Onko yhteistyössä ilmennyt ristiriitoja tai pullonkauloja hallintokokeilun aikana?)
- Millaisina näet valtion ja maakunnan väliset valtasuhteet tällä hetkellä?
- Ovatko hallintokokeilun aikaiset muutokset valtion ja maakunnan välisissä suhteissa olleet suunta parempaan vai huonompaan verrattuna hallintokokeilua edeltävään tilanteeseen?

- Onko hallintokokeilu yksinkertaistanut vai monimutkaistanut valtion ja maakunnan välisiä hallintorakenteita? Miten? Ovatko hierarkkiset hallintorakenteet purkautuneet vai lisääntyneet?
- Onko toimivallan hajauttaminen johtanut uusiin hallinnan haasteisiin?
- Onko valtiolla ja maakunnalla yhtenäinen näkemys siitä, mikä on Kainuun parasta ja toimintakeinoista näkemysten saavuttamiseksi? ts. ollaanko asioista samaa mieltä? Esiintyykö omien intressien ajamista?
- Nouseeko eri tahojen intressit päätöksenteossa ja suunnittelussa riittävästi esille? Aiheutuuko ristiriitoja? Kilpailevatko eri toimijat keskenään esim. resursseista tai vaikutusvallasta? Miten?
- Onko maakunnalla aidosti taloudellisia resursseja ja toimivaltaa Kainuun kehittämiseen vai onko toimivalta vain muodollista? (-> KHK:n eräs tavoite on saada kokemuksia em. asetelman muuttamisesta!) Kainuun kehittämisraha ja muut resurssit?
- Hallintokokeilua voidaan tarkastella myös monitasoisen hallinnan näkökulmasta, jolloin korostuu eri tasojen keskinäiset riippuvuussuhteet. Miten näkisit nämä eri tasojen (kunta/**maakunta**/**valtio**) väliset riippuvuussuhteet hallintokokeilussa? Mitkä määrittelevät riippuvuuksia ja millainen muutos niissä on tapahtunut hallintokokeilun aikana?

Tulevaisuus

- Miten valtion ja maakunnan väliset suhteet tulevat kehittymään tulevaisuudessa?
- Onko uudella työ- ja elinkeinoministeriöllä, TEM, merkitystä hallintokokeilun kannalta?
- Mitä olisi pitänyt tehdä toisin?
- Mihin asioihin pitäisi kiinnittää huomiota viranomaisten välisessä toiminnassa tulevaisuudessa hallintokokeilun aikana?