

50 vuotta aluepolitiikkaa aitiopaikalla

Alueiden kehittämisen mahdollisuudet ja vaikeudet ovat maantieteellisiltä puitteiltaan paljolti entisenlaisia, samalla kun isot muutostrendit, kuten globaalitalous, digitalisaatio, ilmastonmuutos ja väestömuutokset, vaikuttavat entistä merkittävämmiin myös alue- ja paikallistasolla. Keinot ennakoida muutoksia ja reagoida niihin on löydettävä niin globaalisti ja Euroopan laajuisesti kuin kansallisesti ja alueellisestikin. Kokonaisuuden hahmottaminen edellyttää eri tieteenalojen tutkijoiden, hallinnon ammattilaisten, poliittisten toimijoiden, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan dialogia.

Olen saanut katsoa kehitystä aitiopaikalta. Kun ensimmäiset aluekehityslait tulivat voimaan vuonna 1966, seurasin aluepoliittista keskustelua lap-suudenkotini tupakeittiössä Keski-Pohjanmaan

Toholammilla. Silloin en toki tiennyt aluepolitiikasta mitään, enkä varsinkaan arvannut, että tulisin tekemään työurani valtioneuvostossa keskeisten aluepolitiikan, aluekehittämisen ja aluehallinnon uudistusten parissa. Kotona sain kuitenkin kuin huomaamatta näkökulman aluepolitiikan olennaisiin kysymyksiin, sillä isäni oli yhteiskunnallinen vaikuttaja kunta-, alue- ja valtakunnan tasolla, ja keskipohjalainen kotiseutuni on aluetta, jossa aluekehittämisen kaikki piirteet tulevat hyvin esille. Kotonani puhuttiin maaseudun elinkeinorakenteiden murroksesta, väestömuutosta Ruotsiin sekä maakunnan ja kunnan palveluista, erityisesti terveys- ja sosiaalipalveluista. Jo silloin itselleni syntyi käsitys maantieteen vaikutuksesta – siitä, että alueilla on eroja ja oma historiallinen identiteettinsä,

jolla on voimakas merkitys. Kysymys alueidentiteetistä, yhteisöstä ja yksilöstä on edelleen ajan-kohtainen ja entistä monisärmäisempi nykyisessä globaalissa ”some-ajassa”, jossa hallintorakenteita uudistetaan.

Kotitaustani vaikutti siihen, että lähdin vuonna 1975 opiskelemaan Helsinkiin valtiotieteelliseen tiedekuntaan sosiaalipoliittikkaa, joka myöhemmin on muuttunut yhteiskuntapoliittikaksi. Opiskeluaikanani sosiaalipoliittikan laitosta johti aluepolitiikkaan erikoistunut professori Olavi Riihinen. Tieteenalana sosiaalipoliittikka oli hyvin laaja-alainen, mitä nykyinen nimi yhteiskuntapoliittikka kuvaakin paremmin. Tieteenanalan sisällä saattoi erikoistua esimerkiksi alue-, ympäristö-, terveys- ja asunto-politiikkaan tai sosiaalihuoltoon. Olennaisena teemana korostui kiinnostus ihmiseen ja yhteiskunnan eri sektoreiden toimintaan kokonaisuutena. Aluepolitiikassa tällainen horisontaalinen, sektorirajat ylittävä ajattelu- ja toimintatapa on keskeistä.

Aluekehittäminen ei ole vain maantiedettä, hallinto-organisaatioita ja rahavirtoja, vaan se on ihmisten toimintaa ihmisiä varten. Sosiaalitieteilijänä tämä on ollut minulle selvää, vaikka aluepolitiikan hallinnollisessa ja poliittisessa keskustelussa ihminen usein ohitetaan ja keskustelun keskiössä ovat ”kovat asiat”: taloudelliset investoinnit väyliin, tehtaisiin ja laitoksiin sekä hallintorajat ja kilpailukyky. Vaikutukset kohdistuvat kuitenkin ihmisiin koulutus- ja työllistymismahdollisuuksina, palvelutarjontana ja elinympäristönä. Onneksi näkökulmien moninaisuus on koko ajan vahvistunut.

Tutkimuksen ja hallinnon törmäytystä

Erikoistuin opinnoissa aluepolitiikkaan ja tein graduni silloin ajankohtaisesta ajatuksesta uusien läänien perustamiseksi (Lintilä 1979). Sitten läänit on lakkautettu ja tehty useampia aluehallintouudistuksia, joissa olen ollut itse mukana. Samalla olen oppinut tarkastelemaan asioita toisesta näkökulmasta kuin opiskelijana – käytännön politiikka- ja lakivalmistelujen kautta.

Kun aloitin työuraani 1980-luvulla, aluepolitiikasta vastanneessa valtioneuvoston kansliassa elettiin perinteisen kehitysaluepolitiikan ja suunnittelukulttuurin aikaa. Lainsäädännöllä määriteltiin kehitysalueet ja tuet, joita yritykset saivat investointeihin. Tehtiin valtakunnallisia ja läänikohtaisia ylioptimistisia väestösuunnitelmia, joilla pyrittiin vaikuttamaan politiikkapäätöksiin. Hyvinvointivaltion rakentaminen jatkui keskushallinnon ohjaamana. Aluepolitiikassa alue oli kohde, päätöksentekijöinä puolestaan maan hallitus ja eduskunta. Ei ihme, että niin sanotut karvalakkilähetystöt vie-

railivat ahkerasti Helsingissä: ”alamainen kohde” pyrki vaikuttamaan päätöksentekoon.

Tästä ajasta on onneksi jo siirrytty jatkuvaan dialogiin aluekehittäjien kanssa, osallistaviin toimintatapoihin ja avoimeen hallintokulttuuriin.

EU ja 1990-luvun paradigman muutos

Alueiden omaehtoinen kehittäminen ohjelmapoliittikan kautta alkoi vahvistua 1990-luvulla jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin, mutta vasta liittyminen EU:n jäseneksi toi kehittämisen tueksi uudet alueiden päätösvallassa olevat välineet. Aluekehityksen strateginen vastuu siirtyi kunta-pohjaisille maakunnan liitoille, ja valtion aluehallinto pysyi keskeisenä rahoittajana. EU:n edellyttämä kumppanuuselin muodostui maakunnan yhteistyöryhmästä, johon kuuluu edustajia kunta- ja valtionhallinnosta sekä elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan järjestöistä.

EU:n alue- ja rakennepoliittikka sopi hyvin Suomeen, jossa jo oli vahva aluekehittämisen perinne ja toimivat hallintorakenteet. EU-aika toi kuitenkin uuden toimintamallin, jossa verkostomaisesti yhdistyvät keskushallinnon ohjaus, valtion aluehallinto ja kuntahallinto sekä kansalaisyhteiskunnan vaikuttaminen. Muutoksiin on liittynyt myös kitkaa ja uuden opettelua useampaan kertaan. Alueelliset erityispiirteet, intressierot alueiden ja ministeriöiden välillä sekä poliittinen tahtotila ovat luoneet omat jännitteensä, jotka ovat nousseet pintaan erityisesti silloin, kun on päätetty rahanjaosta ja alueellisten kehittämisohjelmien sisällöllisistä paino-uksista.

Olen ollut mukana rakennerahastojen neljän ohjelmakauden valmistelussa. Jokainen kerta on ollut tiukkaa väantöä EU:n, ministeriöiden ja alueiden kesken. Päätöksenteko on yhteensovittamista, neuvotteluja isoista linjoista ja yksityiskohdista. Usein kirkas ajatus ja ohjelmalogiikka ovat olleet vaarassa sirpaloitua erilaisten kompromissien kokoelmaksi.

EU-aikana tutkimus ja hallinto ovat lähentyneet toisiaan muun muassa ohjelmien ja hankkeiden ulkopuolisten arviointien kautta. Tutkijat ovat aktiivisesti mukana vaikuttamassa aluekehittämiseen toiminnallisilla menetelmillä ja sparraamassa uudistuvaa hallintoa.

Käytännössä ohjelmaperusteinen aluekehittäminen näyttäytyy strategioiden luomisena ja projektien toteuttamisena. Hallinnossa teoria väistää arkitodellisuuksia, ja näitä todellisuuksia on monta. Keskushallinto ei ole yhtenäinen toimija, eivät myöskään alueet. Aluepolitiikasta vastaavan ministeriön tehtävänä on katsoa isoa kokonaiskuvaa. Paikallis- ja aluetason näkökulmasta on mietittävä,

miten luodaan edellytyksiä elinkeinojen kehittymiseen ja palvelujen saatavuuteen erilaisilla alueilla. Suomessa alueelliset näkemykset on sovitettava yhteen ministeriöiden valtakunnallisten näkemysten ja hallituksen poliittisen tahtotilan kanssa EU-viitekehityksessä.

EU:n jäsenvaltiona Suomi kantaa huolta myös siitä, miten alue- ja rakennepoliittikkaa hoidetaan EU:ssa. Suomi pyrkii erityisesti edistämään rakenteiden uudistamista ja innovatiivista aluekehittämistä. Samalla Suomi ajaa omia tavoitteitaan, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen harvan asutuksen huomioimista. Alueiden väliset erot kuitenkin vaikuttavat kansalliseen valmisteluun ja näkemyksiin niin rahoituksen jakautumisesta kuin ohjelmasisältöjen painotuksestaakin.

Alueiden kehittäminen 2019+

Suomen hallinnollinen aluerakenne on taas muuttumassa, kun Juha Sipilän (kesk.) hallituksen päätöksen mukaisesti valmistellaan maakuntahallintouudistusta. Suomeen tulee täysin uudenlainen aluehallinto, jossa on vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Kunnan ja keskushallinnon välissä ei aikaisemmin ole ollut tällä tavalla rakennettua ”väliportaanhallintoa”.

Valtio- ja kuntasektorin roolit muuttuvat, kun uusi maakuntahallinto ottaa hoitaakseen laajan tehtäväkentän. Keskushallinnon ohjaus muuttuu, mutta ei pääty. Lainsäädännön ja valtion rahavirtojen ohjauksen lisäksi erilainen informaatio-ohjaus, sopimuksellisuus ja kumppanuustoiminta ovat keinoja ohjata ja yhtenäistää maakuntien toimintaa.

Hallintoalamaiskulttuurista on siirrytty avoimeen vuorovaikutteiseen keskusteluun ja hallinnon läpinäkyvyyteen. Näin toivottavasti saadaan ketterä, muutoskykyinen ja samalla jatkuvuuden vahvuudesta ammentava hallinnon ja aluekehittämisen malli, jossa keskiöön tulevat asiakkaat; yritykset, yhteisöt ja ihmiset yksilöinä.

KIRJALLISUUS

Lintilä, K.-L. (1979). Uusien läänien perustamisen yhteiskunta- ja aluepoliittinen merkitys. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Sosiaalipoliitikan laitos, Helsingin yliopisto.

KAISA-LEENA LINTILÄ
*Yritys- ja alueosasto,
Työ- ja elinkeinoministeriö*