

Puoluepolitiikka 1990-luvun aluehallinnon kehittämässä

Pekka Juntunen

ABSTRACT

The party politics of the reformation in Finnish regional administration in the 1990's

The large administrative reform in Finland began in the late of 1980's. The next decade was a special period in the whole history of Finnish administration because of big changes. The needs for this large reformation were a result from changes in domestic and foreign conditions of operation during the 1980's and the 1990's. These needs were directed also to the Finnish regional administration system.

This article deals with party political aspects of the reformation in Finnish regional administration in the 1990's. It has been said that before the 1990's the reform politics was too much related to desires of political parties. In the last decade needs to reorganize the administration system were however so numerous that the large reforming came true.

The conclusion of this article is that the reformation of Finnish regional administration in the 1990's contained both political consensus and disagreements. Political parties have had same opinions to solve the major problems in administration but they have also desired to reorganize the system from their own power political preferences.

In the 1990's three governments one after the other have reformed the regional administration. Their desires have been similar in philosophical way. This means that every government has desired to make reforms in the regional administration system to supply for example economical and social needs. But the ways of solve these problems have been quite different between them. These differences are naturally a consequence of different views of political parties. In part because of that the system of the regional administration in Finland is still rather fragmental and unorganized. The pressure to reorganize the regional system still remains.

1. JOHDANTO

Vuonna 1987 Holkerin hallituksen aikaan alkanut hallinnonuudistusaalto oli poikkeuksellinen vaihe Suomen hallinnon historiassa. Temmeksen ja Kiviniemen (1997, 11) mukaan kysymyksessä oli ensimmäinen itsenäisen Suomen hallintokoneiston laajempi uudistusten kokonaisuus, joka tähtäsi nimenomaan hallinnon ja sen toimintatapojen uudistamiseen. Heidän mukaansa ei pidä kuitenkaan unohtaa sitä, että Suomen hallinnolla on takanaan pitkä kehityshistoria, joka ensisijaisesti määrittää poliittis-hallinnollisen järjestelmän yleisen kehitystason. Toisaalta hallinnon uudistusaallon teki merkittäväksi se, että perinteinen suomalainen hallintotraditio joutui vasta tässä vaiheessa toden teolla muutoksen kohteeksi.

1990-luvun hallitouudistukset ajoittuvat yhteiskuntamme sisäisen ja ulkoisen kehityksen murrosvaiheeseen. Jo edellisen vuosikymmenen loppupuolella alkoi toimintaympäristössä tapahtua muutoksia, jotka heijastuivat suoraan myös hallintoon. 1990-luvulla esiin nousseet kotimaiset lähtökohdat, niiden ja monien muiden ongelmien ratkaisuyritykset sekä yleinen yhteiskunnallinen ja valtiollinen kehitys lisäsivät entisestään painetta hallinnon kehittämiseen. Hallinnon uudistuspolitiikan tavoitteena oli ensiksikin parantaa hallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Tämän lisäksi kiinnitettiin huomiota kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin sekä hallinnon joustavuuden lisäämiseen. Myös hallinnon kehittämisen kansainväliset mallit muodostuivat Suomenkin hallintokoneistolle merkittäväksi aikakautena, jolloin monet poliittiset ja taloudelliset muutokset muuttivat maailman järjestystä ja maamme kansainvälistä asemaa. (ks. esim. Temmes 1994, 13-15 ja 20-22; Temmes & Kiviniemi 1997, 13-15; Haveri 1997, 9-12 ja 20-21)

Suomalaisen hallinnon käytännön uudistustyön lähtölaukauksena on pidetty hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan perustamista keväällä 1987 Holkerin (1987-1991) hallituksessa. Hallinnon kehittäminen jatkui edelleen

Ahon (1991-1995) ja Lipposen (1995-1999) hallitusten aikana. Aluksi hajanainen hallinnon uudistustyö jäntevöityi ajan myötä kokonaiseksi hallintouudistusohjelmaksi, jolle löytyi rakenne, tavoitteet ja poliittinen tuki. (ks. tark. Temmes & Kiviniemi 1997, 18-19) Hallinnon kehittämiseen kohdistuneet tavoitteet, keinot ja toimet kana-voituivat myös aluehallintoon, hallintojärjestelmämme keskitasolle.

Aluehallinnon muuttaminen itsessään on Stenvallin (1999, 1) mukaan ollut kokonaisuudessaan Suomen hallinnon kehittämisen historiassa suurten sanojen ja pienten saavutusten politiikka; muun muassa aluejaon uudistaminen sekä aluetason tehtävien yhteenkokoaminen ovat tyyppillisiä esimerkkejä asioista, jotka ovat aiemmin jääneet vain komiteanmietintöjen sivuille erilaisiksi kartoiksi ja suunnitelmiksi. Visiot uudesta aluehallinnosta, kuten uusista lääninhallituksista, ovat kääntyneet tappioiksi viimeistään poliittisessa päätöksenteossa, eduskunnassa. Joidenkin arvioiden mukaan (esim. Kirkinen 1996) hallinnon uudistaminen yleensäkin on ollut koko Suomen itsenäisyyden ajan sidottuna suurimpien poliittisten puolueiden valtopoliittisten intressien ajamiseen enemmän kuin koko kansankunnan tarpeiden huomioonottamiseen. Myös muutamista aluehallinnon uudistamislinjoista on muodostunut vuosikymmenten kuluessa enemmänkin puoluepoliittisen valtapelin laskelmointiaiheita.

2. TARKASTELUN TAUSTAT JA TAVOITE

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella ja analysoida 1990-luvun aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia näkökulmia. Kirjoitus pohjautuu pro gradu -tutkimukseeni (ks. Juntunen 2002), joka valmistui Lapin yliopistossa kesäkuussa 2002. Tutkimuksen kokonaistarkastelu tapahtui puolueiden aluehallintoa ja aluepolitiikkaa koskevien virallisten kannanottojen tarkastelun, 1990-luvun hallitusohjelmien aluehallintoa ja aluepolitiikkaa käsittelevien osioiden tarkastelun sekä poliitikoille ja aluehallinnon virkamiehille suoritettujen haastattelujen perusteella.

Pro gradu -tutkimuksen empiirisen aineiston hankinnassa on käytetty menetelmää, jota voidaan luonnehtia yleisesti ottaen puolistrukturoiduksi haastatteluksi. Menetelmässä on myös yhden puolistrukturoidun haastattelun muunnelman, teemahaastattelun, piirteitä. Tutkimuksen

haastatteluissa oli mukana yhteensä kaksikymmentä henkilöä; neljätoista poliitikkoa ja kuusi aluehallinnon virkamiestä. Kohdejoukko valittiin heidän aluehallintoon spesifioitumisensa perusteella. Mukana olevat poliitikot ovat pääsääntöisesti pitkän ajan kansanedustajia, joista osa on toiminut myös eri hallitusten ministerinä 1990-luvulla. Aineistossa oli edustus seitsemästä poliittisesta puolueesta. Virkamiespuolelta mukana oli neljä maakuntajohtajaa eri puolilta Suomea, yksi maaherra sekä erään ministeriön korkea virkamies. Osa heistä on toiminut myös poliitikkona. Haastattelut on tehty heinä-lokuussa 2001. Tutkimuksen aineisto on siinä mielessä ainutlaatuinen, että vastaavanlaista aineistoa ei ole aiemmin käytetty aluehallinnon kehittämisasiota tarkasteltaessa.

Tämän artikkelin tavoite on empiirinen eli puoluenäkökulmien tarkastelu tapahtuu pelkästään pro gradu -tutkimuksen empiirisen aineiston pohjalta. Artikkelissa on mukana muutamia suoria lainauksia haastatteluista. Niitä on valittu värittämään tekstiä ja tuomaan esille haastattelujen esittämiä kommentteja aiheesta.

Arto Haveri (1997, 21) on lähestynyt aluehallinnon käsitettä alue -käsitteen kautta. Hänen mukaansa aluehallinnon perustana on alue, joka on pienempi kuin valtakunnan alue ja suurempi kuin paikallishallinnon alue. Aluehallinto on luonteeltaan yleiskäsite, joka sisältää sekä valtion aluehallinnon että kunnallisen aluehallinnon. Käsitteen etuna on se, ettei siihen sisälly konnotaatiota residuaalisesta, "väliin jäävästä" hallinnon osasta (vrt. väliportaanhallinto). Toisaalta, aluehallinto -käsitteen käyttö on ongelmallista ilman rajausta, sillä alueen käsite voi kattaa minkä tahansa kokoisen alueen. (Helisevä & Hänninen-Salmelin 1979, 8) Kauko Sipponen näkee, että valtion aluehallinnon käsite on monimerkityksinen ja jäsentymätön, varsinkin suhteessa paikallishallintoon. Aluehallinnolla tarkoitetaan yleensä samaa kuin niin sanotulla väliportaanhallinnolla. Se on osa julkisen vallan organisaatiota; sitä valtionhallintoa ja kunnallishallintoa, mitä harjoitetaan valtion keskushallinnon sekä valtion ja kuntien paikallisen hallinnon välissä. (Komiteanmietintö 1992:34, 21) Jaakko Hirvelä puolestaan huomauttaa, että eron tekeminen aluetason ja valtakunnan tason välillä on helppoa, mutta aluetason ja paikallistason välillä usein vaikeaa (Komiteanmietintö 1992:33, 10). Edelleen, väliportaanhallinto tai aluehallinnolla on tarkoitettu

lääninhallitusten, valtion erillisten piirihallintoviranomaisten sekä laaja-alaisten kuntainliittojen eli kuntayhtymien suorittamaa hallintotoimintaa (Sipponen 1996, 732).

'Politiikka' on myös hyvin monimerkityksinen käsite. Perusmerkityksessään se on yhteisten asioiden hoitamista mutta myös kamppailua valasta ja pyrkimystä säilyttää saavutettuja valtasemia. Politiikka on toisaalta 'politiikkaa' (policy) eli tiettyjä toimintalinjoja, ohjelmia tai suunnitelmia (esimerkiksi puolueiden viralliset kannanotot jne.) ja toisaalta 'politiikkaa' (politics) eli poliittisten puolueiden, heidän edustajiensa ja erilaisten muiden intressiryhmien välistä "politikointia". Suomen kielessä ei ole tarkkaa vastinetta sanoille 'policy' tai 'politics' vaan niistä molemmista puhutaan yleisesti 'politiikkana'. Poliitiikan osalta tässä keskitytään erityisesti kahteen asiaan: siihen, 1) mikä on politiikan merkitys aluehallinnon kehittämisessä sekä 2) miten puolueideologiat näkyvät siinä.

Tämä työ sijoittuu hallintotieteessä politiikan analyysin kenttään (engl. 'public policy'), koska se on luonteeltaan toimintapolitiikan arviointia ja analyysia aluehallinnon kehittämisen ympäristössä. 'Public policy' -keskustelu on jäänyt Suomessa hyvin vähäiseksi julkista johtamista edustavan 'public management' -keskustelun hallitessa suomalaista hallintotieteen tutkimusta. Kansainvälisesti 'public policy' -toimintakenttää on kuitenkin tarkasteltu laajasti ja pitkään. Tutkijoista voidaan mainita muun muassa Stuart S. Nagel (ks. esim. Nagel 1984) sekä David Nachmias (ks. esim. Nagel 1979). Suomalaisista tutkijoista Pertti Ahonen (1985) on tarkastellut tutkimuksessaan lyhyesti policyanalyysia eräänä hallinnon arvioinnin lähestymistapana.

Aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisten näkökulmien tarkastelun perusteluna on muun muassa se, että vuosikymmenen aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia аспекteja ei ole aiemmin esitelty. Aikaisempi hallintouudistusten tutkimus on perustunut muun muassa hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuuksien ja edellytyksien tarkasteluun (esim. Temmes 1994) sekä itse arviointiin (esim. Temmes ja Kiviniemi 1997, Haveri 1997, Stenvall 1999, Stenvall & Harisalo 2000. Tuoreista raporteista voidaan mainita Niemi-lilahti, Stenvall, Ståhlberg 2002)

3. PUOLUEPOLIITTISTA KONSENSUSTA JA NÄKEMYSEROJA

Suomalaisen hallinnon 1990-luvun uudistamisessa ei ole ollut loppujen lopuksi niin suuria puoluepoliittisia ristiriitoja kuin ehkä monella muulla poliittisen päätöksenteon alueella. Haastattelumateriaalini perusteella poliittiset puolueet ovat olleet filosofisella tasolla samaa mieltä hallinnon kehittämisestä yleensä. Tämä tarkoittaa sitä, että näkemys yleisestä hallinnon tavoitteilasta on ollut kaikilla puolueilla sama. Eri puolueiden ja sitä kautta eri hallitusten yleiset tavoitteet hallintoa kohtaan ovat olleet yhteisiä; hallinnon on oltava muun muassa tehokasta, kevyttä ja asiakaslähtöistä. Ajatukset hallinnon hajauttamisesta ja keventämisestä sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta ovat olleet mukana kaikkien puolueiden agendoilla. Nämä suureet linjat ovat siis yhdistäneet eri puolueiden intressejä keskenään. Seuraavat lainaukset kuvastavat aineistosta esiin nousevia kannanottoja puoluepoliittisista linjauksista:

"On vaikea erottaa, mikä on politikointia ja mikä realismia... Hallinnon kehittämisessä realismi on kuitenkin ollut aina vahvasti esillä niillä, jotka ovat tehneet päätöksiä."

"Suomalaisen aluehallinnon kehittäminen ei ole ollut kovin ristiriitaista puuhaa. Vastarintavoimat ovat olleet enemmänkin hallinnon sisäisiä, ei niinkään ideologisia."

"Erot nousevat esiin puolueiden ideologisista arvostuksista ja myös strategisista linjauksista, ajatellen kunkin puolueen käytännön politiikkaa."

Viime vuosikymmen on ollut suurta hallinnon järjestämisen aikaa aluetason hallinnon kehittämisen ollessa enemmänkin tukeva ja täydentävä osa laajempaa hallintoreformia. Näin aluehallinnon uudistaminen ei ole kuulunut 1990-luvun hallitusten primääriisiin tavoitteisiin, vaikka suuria ratkaisuja aluehallinnossa on tehtykin. Aluehallinnon järjestämisessä esiin nousseet, toisistaan eriävät tavoitteet eivät ole tämän myötä esimerkiksi ohjanneet hallituspolitiikkaa voimakkaasti tai aiheuttaneet siinä ylitsepääsemättömiä ristiriitoja minkään hallituksen aikana. (haastattelu 2001)

Aluehallinnon kehittäminen ei ole lopulta synnyttänyt kovinkaan suurta puolueiden välistä

taistelua, vaikka esimerkiksi alueellinen vastakohtaisuus onkin korostunut poliittisella kentällä jo 1980-luvulta lähtien jakaen puolueet karkeasti joko keskusten tai alueiden puolueiksi. 1990-luvun aluehallintouudistukset ovat herättäneet kyllä keskustelua eduskunnassa, mutta keskustelu ei ole identifioitunut selkeästi puolueiden väliseksi kamppailuksi.

Vaikka yleisluonnehdinta onkin kohtuullisen pitkällä oleva poliittinen konsensus, aluehallinnon kehittämisessä on löytynyt myös selvästi toisistaan eriäviä argumentteja, painotuksia ja konkreettisia kehittämistuloksia. Puolueiden harjoittama politiikka yleensäkin on muiden erikoispiirteidensä ohella itselle läheisten intressien ajamista, vallan tavoittelua, saavutetun vallan ylläpitoa sekä erilaisten resurssien jakoa. Puolueiden tavoitteet ovat näin luonnollisesti toisistaan eriäviä. Eri näkemykset aluehallinnon kehittämisessä tulevat selvimmän esiin juuri painotuseroissa, joita kehittämistavoitteiden välillä on nähtävissä. Nämä havainnot perustuvat haastattelumateriaalin ohella myös puolueohjelmien tarkasteluun.

Tutkimusaineiston mukaan näkökantoja aluehallinnossa ovat jakaneet erityisesti seuraavat kaksi toisiinsa vahvasti liittyvää peruskysymystä, joista ensimmäinen on enemmän "ideologinen" ja toinen enemmän konkreettisempi, useita erilaisia näkemyksiä ja osakysymyksiä sisältävä kokonaisuus. Peruskysymyksiä korostuvat: 1) mikä on aluehallinnon suhde keskushallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon sekä 2) miten aluehallintoa pitäisi rakentaa ja järjestää. Ensimmäisessä kohdassa on kysymys yleisemmin siitä, minkä verran alueille annetaan päätäntävaltaa keskushallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon nähden. Juuri kysymys aluehallinnon itsenäisyydestä on ollut tietyllä tavalla se "ideologinen" vedenjakaja, minkä mukaan aluehallinnon asemaan on suhtauduttu. Aluehallinnon rakentamiseen ja järjestämiseen liittyy puolestaan useita osakysymyksiä ja asiakokonaisuuksia. Tärkeimmät kysymykset liittyvät siihen, pitäisikö aluehallintoa rakentaa valtio- vai kuntapohjalle, kuinka keskitettyä tai hajautettua aluehallinnon itsessään tulisi olla sekä siihen, pitäisikö Suomeen perustaa kolmas demokraattinen hallintotaso.

Useassa kysymyksessä korostuu perinteinen lääni-maakunta -debatti, joka on ollut esillä poliittisessa keskustelussa jo vuosikymmeniä. Molemmilla malleilla on ollut ja on yhä oma poliittinen

kannatuksensa; puolueet ovat jakautuneet jo perinteisestikin "läänipuolueisiin" ja "maakuntapuolueisiin". Tosin läänihallinnon kannatus on heikentynyt yleisesti vuosikymmenen aikana kunnallisen itsehallinnon vahvistumisen ja vahvistamisen myötä. Aluehallinnon kehittämiskaisuja on tehty 1990-luvulla sekä valtion aluehallinnossa että kuntapohjaisessa aluehallinnossa. Näitä on myös keskenään lähennetty muun muassa muuttamalla läänijaot maakuntapohjaisiksi, jotta eri toimijoiden alueelliset jaot vastaisivat toisiaan.

Aluehallinnon kehittämisen poliittisia ulottuvuuksia on tarkasteltava yleisesti kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin, eri puolueilla on toisistaan eriäviä intressejä. Toiseksi, puolueiden sisältä löytyy monia erilaisia kannanottoja. Kolmanneksi, myös politiikan ja hallinnon välillä (poliitikkojen ja virkamiehien välillä) vallitsee toisistaan eriäviä näkemyksiä.

Puolueiden aluehallinnon kehittämisestä asetettujen epälinjausten välillä on olemassa tiettyjä selviä eroja, jotka nousevat esiin puolueiden profiloitumisesta sekä niiden intensiteetin asteesta aluehallinnon kehittämistä kohtaan. Puolueiden profiloitumiseen aluehallintoasioissa vaikuttaa ennen kaikkea kaksi niiden taustalta tulevaa seikkaa, jotka kytkeytyvät myös toisiinsa. Näitä ovat puolueiden valtopoliittiset intressit sekä puolueiden kannattajakuntien alueellinen rakenne.

"Eroja on ja ne liittyvät tietysti myöskin siihen ajatteluun, että minkä verran kukin poliittinen voima milläkin järjestelmällä saa todellista päätäntävaltaa..."

On luonnollista, että puolueissa mietitään sitä, mitkä ovat omia voimavaroja, ja mitä kautta puolueen omia poliittisia päämääriä voitaisiin edistää parhaiten. Mutta kaikki ei voi sinänsä olla pelkkää vallan tavoittelua. Poliittiset linjanvedot ja päätöksenteko vaativat puolueilta myös kompromisseja toisten puolueiden kanssa. Tämän lisäksi puolueen on otettava huomioon sen oman kannattajakunnan alueellinen rakenne; mitä enemmän puolueen korkean kannatuksen alueet ovat maakunnissa, sitä enemmän alueellisuus ja maakunnallisuus sekä omien etujen puolustaminen näillä alueilla nousevat tärkeämmäksi.

Minkään puolueen sisällä ei ole kuitenkaan ollut täysin yhtenäistä näkemystä aluehallinnosta. Kehittämisenintressit ja -linjat voivat joissakin tapauksissa kulkea jopa enemmän puolueiden sisällä kuin puolueiden välillä. Joskus saman puolueen

edustajien näkemykset aluehallinnosta voivat olla hyvinkin erilaisia, jopa voimakkaan vastakohtaisia. Näissä tapauksissa puoluetustaa enemmän määräävänä tekijänä on poliitikon oma alueellinen intressi. (haastattelut 2001)

"Tämä lopputulos [aluehallinnon kehittämisessä] on tällainen yhdistelmä puolueiden ja virkamiehISTÖN intresseistä."

"Joku voisi sanoa, että virkamiesvalta on pitänyt valtansa ja otteensa."

Puolueiden ja poliitikkojen erilaisten aluehallinnollisten intressien lisäksi on huomioitava myös laki- ym. valmistelutyötä tekevän virkamiehISTÖN päämäärät. Ministeriöiden virkamiesvalmistelulla on juuri ollut suuri merkitys 1990-luvun aluehallinnon kehittämissuunnitelmissa tehtäessä. Kehittämistuloksia on syntynyt eri ministeriöiden ja jopa yksittäisten virkamiestenkin välillä. Varsinkin suurlääni uudistuksessa ja TE-keskusten perustamisessa virkamiehISTÖN valmistelutyön merkitys nähdään olennaisena. (vt. kuitenkin Temmes & Kiviniemi 1997, 123) Se, kuinka paljon virkamiehISTÖ on toteuttanut puolueiden tahtoa, on tietysti riippuvainen myös puolueiden edustuksesta virkamiehISTÖSSÄ. Poliitiikka näkyy konkreettisesti myös aluehallinnon virkamiesten nimityksissä. Esimerkiksi maaherrojen, maakuntajohtajien ja TE-keskusten johtajien paikat ovat niin sanotusti "läänitettyjä" poliittisille puolueille.

4. PUOLUEIDEN ALUEHALLINNOLLISTEN JA ALUEPOLIITTISTEN INTRESSIEN VÄLISESTÄ SUHTEESTA

'Aluepolitiikka' on poikkihallinnollinen näkökulma yhteiskunnan kehittämiseen. Se on useita hallinnonaloja ja -tasoja sekä yritystoimintaa koskeva yhteiskuntapolitiikan lohko, ja siten jo käsitteenä vaikeasti hallittavissa. Aluepolitiikan käsite on laajentunut ajan myötä. Aluksi sillä tarkoitettiin kehitysaluepolitiikkaa, jonka tavoitteena oli heikoimmin kehittyneiden alueiden tuotantorakenteen monipuolistaminen ja väestön elinolojen kehittäminen. Nykyään aluepolitiikalla tarkoitetaan sekä tasapainoista alueellista kehittämistä (tasaisuustavoite) että alueiden kehittämistä niiden omien mahdollisuuksien ja erityispiirteiden pohjalta (tehokkuustavoite). Aluepolitiikka -käsitteen sijasta voidaan puhua myös

alueellisesta kehittämissuunnitelmasta. (ks. tark. esim. Sisäasiainministeriö 1991, 27 sekä Mäkinen 1999, 13, 32-33 ja Kangasharju ym. 1999, 2)

"Aluehallinto on yksi aluepolitiikan välineistä, instrumenteista. Aluehallinto ei ole näin pelkästään hallinnon palveluiden tarjoaja vaan myös aluepoliittinen instrumentti, työpaikkojen ym. eräänä tärkeänä lähteenä."

"Aluehallinnolla ei ole merkitystä kehittää alueita tai kaupunkeja. Sillä ei ole olemassa minkäänlaisia aluepoliittista strategiaa. Se on enemmän vallankäyttöön ja hallintoon liittyvä kysymys."

Aluehallinto ja aluepolitiikka ovat lähtökohdiltaan eri asioita. Aluehallinto itsessään on hallinnointia, ja aluepolitiikka puolestaan alueiden kehittämistä ja politikointia. Käsitteiden välille voidaan kuitenkin löytää myös yhteyksiä. Aluehallinto nähdään usein hallinnollisen tehtävänsä lisäksi myös alueellisen kehittämisen, aluepolitiikan, tärkeänä välineenä alueellisen hyvän edistämiseksi. Tietäällä hallinnollisilla ratkaisuilla halutaan puolestaan korostaa alueiden omaa päätöksentekoa. Aluehallinnon järjestäminen on pitkälti tasapainottelua keskitetyn vallankäytön ja hajautetun vallankäytön välillä, ja sen uudistamisen ensisijaisia arvoja ovat muun muassa kansanvalta, demokratia ja paikallisen päätöksenteon toteuttamisen idea. Onko aluepoliittisilla intresseillä ollut sijaa näitä arvoja haettaessa? Monissa yhteyksissä on nimenomaan peräänkuulutettu aluehallinto-aluepolitiikka -problematiikan syvällisempää tarkastelua ja sitä, että yhteistä analyysia aluehallinnosta ja aluepolitiikasta tarvittaisiin yleensäkin enemmän.

"Tietä puolueet ovat selvästi [aluepoliittisesti] profiloituneita."

Poliittisten puolueiden asettamat aluepolitiikan tavoitteet, ohjelmat ja linjaukset ovat yhteneväisiä, ja ne tähtäävät samoihin päämääriin; maata pitää kehittää tasapuolisesti, ja koko maa täytyy pitää asutettuna. Puolueet suhtautuvat kuitenkin eri tavoin aluepolitiikkaan ja niiden konkreettiset aluepolitiikan mallit ovat toisistaan eriyviä. Puolueiden väliset eroavaisuudet aluepolitiikassa nousevat esiin niiden ideologisista arvostuksista ja strategisista linjauksista. Kysymys on konkreettisemmin valtopolitiikasta, kannatusalueiden elinkeinorakenteesta sekä kannattajakunnan rakenteesta. Ne näkyvät puolueiden taustalla ja

heijastuvat puolueiden aluepoliittisiin päämääriin. Näillä kaikilla näyttää olevan vaikutusta myös puolueiden aluehallinnon kehittämiseen liittyviin kannanottoihin.

Onko 1990-luvun konkreettisissa aluehallintouudistuksissa näkyvissä minkäänlaisia aluepoliittisia näkökulmia tai tarkoituksia? Yhteyttä on yritetty hakea muun muassa eräänlaisen aluepolitiikan linjamuutoksen ja aluehallinnon muutuneen kehittämispolitiikan väliltä. Aikaisempi aluepolitiikan linja (1990-luvun alkupuoli) on osittain kytketty maakuntahallintomallin kehittämistä suosivaan politiikkaan sekä uusi, "muuttunut" aluepolitiikan linja (1995-) valtion aluehallinnon keskittämistä suosivaan politiikkaan. Tässä tapauksessa aluehallinnon kehittämisen ja aluepolitiikan yhteys nähdään laajojen aluepoliittisten ja aluehallinnollisten toimintalinjojen välillä. Aluepolitiikan näkökulma on toisaalta nähty vain aluehallinnon kehittämishankkeiden "sivuroolissa", kuitenkin tärkeänä osana suuria aluehallinnon 1990-luvun uudistuksia; esimerkiksi läänituudistuksessa keskusteltaessa aluehallinnon pohjasta ja läänien toimipaikoista sekä TE-keskusuudistuksessa keskusteltaessa niiden tulevista sijoituspaikoista. (haastattelut 2001)

Ahon hallituksen aikaan (1991-1995) pinnalla ollut maakuntahallinnon kehittäminen oli suoraan kytköksissä aluepolitiikkaan. Aluepoliittiset asiat pyrittiin sitemmin erottelemaan hallinnollisista asioista 1990-luvun lopun aluehallinnon uudistuksissa Lipposen I hallituksen aikaan. Toisaalta vuosikymmenen lopulla perustetut alueelliset TE-keskukset on nähty valtion aluehallintouudistuksen konkreettiseksi aluepoliittiseksi ulottuvuudeksi läänituudistuksen ollessa filosofia-pohjaltaan puhtaammin hallinnollinen ratkaisu. (haastattelut 2001)

Oliko suurläänituudistuksella minkäänlaista kytköstä aluepolitiikkaan? Uudistusta vastaan asetettu kritiikki pohjautui ainakin osittain juuri aluepoliittiselle pohjalle: kritiikin mukaan läänituudistus oli suuri virhe aluepolitiikan kannalta. Tällä näkemyksellä tartuttiin keskittämisen ideaan ja siihen, että luotaessa suurempia alueita keskusalueiden ulkopuolelle jäivät alueet joutuisivat ennen pitkää myös aluepoliittisesti syrjään.

Eduskunnan äänestystuloksen suurläänituudistuksessa voi ja toisaalta ei voi kytkeä aluepolitiikan kanssa. Tätä paradoksaalisuutta osoittaa konkreettisimmillaan se, että äänestys hajotti sekä hallituspuolueiden että opposition rivejä.

Joukko vahvan aluepolitiikka puolueen Keskustan (oppositiossa) kansanedustajia äänesti nimenomaan suurläänituudistuksen puolesta. Toisaalta esimerkiksi SDP:n ja Kokoomuksen edustajia äänesti suurläänituudistusta vastaan. Osa edustajista käytti motiivinaan juuri aluepoliittisia näkemyksiä. Äänestyksessä kansanedustajien kannanmuodostuksen ratkaisikin ensisijaisesti edustajan oma alueellinen intressi. Ne kansanedustajat, jotka kokivat, että oma alue menettää suurlääniratkaisun myötä valtaa, vastustivat läänituudistusta ja äänestivät suurlääninejä vastaan. Tätä tapahtui puoluerajoista riippumatta. Näin edustajien intressi oli aluepolitiikan sijasta alueellinen. Kansanedustajien "äänestyskäyttäytyminen" ei ollut monessakaan tapauksessa puoluesidonnaista, vaikka useita näkemyksiä muun muassa puolueiden "rivien kokoamisesta" ja painostuksesta yksittäisiä edustajia kohtaan onkin esitetty. (haastattelut 2001)

Voidaankin todeta, että kuntapohjaisen aluehallinnon, maakuntahallinnon, kehittämispäätökset ja -mallit ovat olleet enemmän kytköksissä aluepolitiikkaan (ja päinvastoin), kun taas valtion aluehallinnon kehittämisessä aluepolitiikka ei ole ollut ainakaan ensisijaisena vaikuttajana. Valtion aluehallinnolla onkin luonnollisesti enemmän hallinnollisia kuin esimerkiksi aluepoliittisia tehtäviä ja tavoitteita. Kuntapohjaisen aluehallinnon tärkeimmät toimijat, maakuntaliitot, ovat puolestaan aluekehitysviranomaisia ja tätä kautta suoraan kytköksissä aluepolitiikkaan, alueiden kehittämiseen. Kun maakuntaliitoille halutaan antaa puhevaltaa maakuntaa koskevissa asioissa, niin samalla uskotaan, että tällä parannetaan kokonaisuudessaan maakunnan elinehtoja ja selviytymistä.

Puolueet, jotka edustavat niin sanottuja reuna-alueita, haluavat luonnollisesti saada näille alueille valtaa ja resursseja esimerkiksi aluehallinnon kehittämisen kautta. Kääntäen, alueen saaman vallan seurauksena oletetaan saatavan myös instrumentteja, joilla aluepolitiikkaan liittyvää jakopolitiikkaa tehdään entistä tehokkaammin alueen hyväksi. Puolueet eivät kuitenkaan identifioitu puhtaasti reuna-alueiden edustajiksi suhteessa keskusten edustajiin. Näin ollen poliittista toimintakenttääkään ei voi puhtaasti jäsentää tämän jaotuksen mukaan. Puolueen kansanedustajan oma kotipaikka määrää hänen kannanmuodostustaan ja toimintamalliaan huomattavasti. Maakunnasta oleva edustaja voi olla hyvin

vahvasti korostamassa aluepoliittisia intressejä, vaikka hänen puolueensa "pääsuuntaus" olisikin kaupunkikeskuksissa.

5. ALUEHALLINNON KEHITTÄMISTULOSTEN POLIITTISET VIVAhteET ERI HALLITUSKAUSILTA

1990-luvun aluehallinnon kehittämisessä kahden suurimman hallituspuolueen välinen yhteistyö on ollut ratkaisevassa asemassa jokaisessa hallituksessa. Toisaalta sekä Keskusta Ahon hallituksen aikana että SDP Lipposen hallituksen aikana ovat pääministeripuolueina olleet suurimmassa roolissa aluehallintoon liittyvissä asioissa. Tämä on johtunut nimenomaan puolueiden voimakkaista intresseistä aluehallintoa kohtaan. Molemmat pääministeripuolueet ovat olleet näin myös keskeisiä vaikuttajia niissä konkreettisissa aluehallinnon ratkaisuissa, joita on tehty. (haastattelut 2001)

Holkerin hallituksen (1987-1991) aikana luotiin voimakkaasti koko 1990-luvun hallinnon kehittämisen linjoja. Hallituksen tehtävänä oli käynnistää yleisesti hallinnon kehittämisprosessi pääreformineen. Hallituksen ohjelmassa olikin selväpiirteinen huomio hallinnon kehittämiseen ja uudistamiseen. Lisäksi perustettiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, jossa oli kaikkien hallituspuolueiden edustus mukana. Hallituskauden aikana tehtiin yleistä valmistelutyötä ja aloitettiin muutamia toimenpiteitä, joihin sisältyi aluehallinnossa muun muassa tehtävien kokoamista ja alueorganisaation vahvistamista sekä tehtävien siirtoa keskushallinnosta aluehallintoon.

Hallituskaudella 1991-1995 Keskusta oli päähallituspuolueen asemassa Ahon hallituksessa. Keskustan perimmäinen ajatusmalli oli ollut jonkun aikaa se, että maahan olisi perustettava "täydellinen", vaaleilla valittava maakuntahallinto. Tavoite oli kehittää aluehallintoa nimenomaan maakuntapohjaisesti, jolloin maakuntien roolia saataisiin näkyvämmäksi. Ajatukset hallinnon desentralisaatiosta sekä alueellisen kansanvalan ja mielipiteen muodostuksesta olivat vallalla. Intressinä oli rakentaa mekanismit siihen, että alueilla kootut näkemykset ja mielipiteet jäsentyisivät sekä alueen omaehtoiseen kehittämiseen että valtionhallintoon. (haastattelut 2001) Keskustalle maakuntahallinto on ollut tärkeä asia jo

vuosikymmeniä, ja se on ollut puoleen agendalla jopa kärkiasioittenkin joukossa.

Ahon hallituksen kaudella tehtiinkin ratkaisut maakuntahallinnon nykymallista. Vuonna 1994 pääasiallinen aluekehitysvastuu siirtyi lääninhallituksilta maakuntien liitoille eli "kääntyi ylösalaisin". Aikaisemmin alueellisen kehittämisen päävastuu "oli roikkunut ylhäältä alas", kun valtion keskuhallinto ohjasi aluekehitysvastuussa olevaa valtion viranomaista, lääninhallintoa. Uuden mallin mukaan alueiden kehittämisohjelmat olisivat aluelähtöistä ja maakuntien omaehtoista, ei valtiolähtöistä päätöksentekoa. Tätä on luonnehdittu suureksi filosofiseksi uudistukseksi. Eri asia on, miten filosofia on sitten toteutunut käytännössä. Aluekehityslainsäädännön uudistamisessa eduskunnassa vallitsi kuitenkin konsensus. Tämän takana oli myös oppositiopuolue SDP sekä ne, jotka vastustivat kuntaperusteista aluehallintoa. Jälkeenpäin on pohdittu sitä, miksi SDP meni uudistukseen mukaan, vaikka puolue on perinteisesti valtion aluehallintopuolue. Se siirtyi siistästä linjasta lähemmäksi demokraattisempaa aluehallintokäsitystä. (haastattelut 2001)

"Vaikeinta oli silloin, kun tehtiin maakuntien liitosten ratkaisua..."

"Siinä oli kieltämättä vaikeita kädenvääntöjä, hankalasti yhteensovitettavia vastakkainasetteluja."

"Kokoomus ei halunnut aluksi minkäänlaista aluehallintoa vaan oli valmis vähentämään aluehallinnon asemaa."

Maakuntahallinnon kehittäminen tuli Ahon hallituksen hallitusohjelmaan nimenomaan Keskustan vaatimuksesta. Toisella päähallituspuolueella, Kokoomuksella, oli puolestaan suuria varauksia tätä kehityslinjaa kohtaan. Maakuntahallinto koettiin puolueessa jotenkin vieraana ja liian keskustasävyisenä. Loppujen lopuksi aluehallinnosta tehtiin Ahon hallituksessa kompromissi. Tämä johti selvitysmies Kauko Sipposen ja selvitysmies Jukka Hirvelän kahden eri hankkeen asettamiseen. Sipposen työssä (ks. Komiteanmietintö [1992:34]) selvitettiin maakuntahallintokokeilua ja Hirvelän työssä (ks. Komiteanmietintö [1992:33]) valtion aluehallinnon kokoamista. Nämä ratkaisut johtivat puolestaan sekä maakuntahallintokokeiluun että aluekehityslain uudistamiseen. Keskusta ajoi siis enemmän maakuntahallintoa ja Kokoomus valtion aluehallinnon kokoamista. Kun

Kokoomus ei edelleenkään halunnut antaa maakunnille niin paljon valtaa kuin Keskusta olisi halunnut, päätettiin maakuntien liitoista tehdä välillisesti kansanvaltaisia. Uudet maakuntaliitot saivat kuitenkin aluekehitysvastuun lääninhallituksilta. Samalla on todettu, että selvitysmies Hirvelän työ loi pohjaa myös myöhemmin toteutuneelle TE-keskusten muodostamiselle sekä suurlääniratkaisulle. (haastattelut 2001)

Ahon hallituksen aikaan toimineessa hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnassa esittelevä virkamieskunta ja poliitikot löysivät kohtalaisen helposti yhteisen näkemyksen uudistamislinjauksista. Suuria vastakkainasetteluja ei ollut paljon muissa kysymyksissä kuin maakuntahallintoasiassa, vaikka käsiteltäviä asioita oli paljon. Poliittinen konsensuslinja johtui muissa kysymyksissä osittain juuri siitä, että valmistelutyö tehtiin virkamiesvetoisesti. (haastattelut 2001) Toisaalta ministerivaliokunnan työn painopiste oli aiemmin tehtyjen uudistushankkeiden toimeenpanon ohjauksessa. (ks. myös Temmes & Kiviniemi 1997, 123)

Lipposen I hallituksessa (1995-1999) kaikki hallinnon kehittämissasiat koottiin ensimmäistä kertaa yhdelle ministerille. Tavallisesti hallinnon kehittäminen on jaettu kahdelle ministerille; toiselle ministerille ovat kuuluneet yleisen hallinnon kehittäminen sekä valtionhallinto, ja toiselle ministerille paikallishallinnon sekä kuntapohjaisen aluehallinnon asiat. Lipposen I hallituksen huomio oli valtion aluehallinnon kehittämisessä maakuntahallinnon kehittämisen sijaan. Toisaalta hallituksen aikana ei myöskään peruttu niitä aikaisempia ratkaisuja, mitä esimerkiksi alueiden kehittämisestä annetussa laissa oli säädetty. Tosin, vuonna 1996 säädettiin asetus alueiden kehittämisestä annetun asetuksen muuttamisesta (302/96). Päähallituspuolue SDP:n vaikutus näkyy selvästi valtion aluehallinnon uudistamisessa ja järjeistämässä, konkreettisemmin TE-keskusten ja suurläänien muodostamisessa. Suurläänejä on luonnehdittu osoitukseksi SDP:n sentralistisesta perinteestä ja toimintamallista. Myös SDP:n politiikkaa on pidetty historiallisesti enemmän keskusjohteisena.

"Aluehallinto 2000 -työryhmässä edustus painotui eri ministeriöihin ja oli kohtalaisen laaja, mutta painotus SDP:hen oli selvä."

Haastatteluaineiston mukaan suurlääniuudistuksessa millään puolueella ei ollut yhtenäistä,

selvää linjaa. Joka puolueessa oli läänien vähentämisen puolustajia ja toisaalta niitä, jotka kannattivat entistä kahdentoista läänin mallia. Vaikka puolueet jakaantuivatkin "lääni puolueisiin" ja "eikä läni puolueisiin" (kuntaperusteisuutta korostavat), suurlääniuudistuksessa rintamalinjat kulkivat enemmänkin puolueiden sisällä. Kantaa määrittelleviksi tekijöiksi muodostuivatkin muut kuin puhtaasti puoluepoliittiset seikat. Yksittäisten edustajien kanta muodostui vahvasti omasta alueellisesta näkökulmasta. Osa edustajista kannatti vanhaa lääninhallintoperinnettä ja oli huolissaan tämän tradition murtumisesta. Läänien lukumäärän lisäksi suurlääniuudistuksessa oli kysymys myös siitä, mille pohjalle valtion aluehallintoa rakennettaisiin; rakennettaisiinko sitä lääninhallinnon pohjalle, mihin aluehallinto on perinteisesti rakentunut vai muutettaisiinko pohjaa.

Lääninhallintouudistuksessa oli tehtäväjaon osalta vastakkain kaksi erilaista mallia. Ensimmäisen mallin, ns. "Kivistön mallin" mukaan valtion aluehallinnon pohjaksi tulisivat läänit ja aluetason kaikki tehtävät koottaisiin tälle pohjalle. Vaihtoehtoisessa mallissa taas hallinnolliset tehtävät ja edistämistehtävät eriteltäisiin valtion aluehallinnossa (eli perustettavat TE-keskukset hoitaisivat edistämistehtäviä valtion aluehallinnossa). Ensimmäistä mallia kannatti voimakkaammin puolueena RKP. Mukana oli lisäksi osa Vasemmistoliiton ja Vihreiden edustajista. Suurin oppositiopuolue Keskusta ei ollut tämän mallin kannattaja vaan se oli maakunnallisen aluejaon kannalla. Se vastusti puolueena kuitenkin läänien lukumäärän vähentämistä, kuten hallituspuolue RKP:kin. (haastattelut 2001)

"Keskusta halusi jättää lääninhallitusten määrän ennalleen mielestäni ihan poliittisista syistä... Se oli juo pudottanut lääninhallitusten tehtäviä aluekehitysvastuun siirrolla..."

Eduskunnan äänestyksessä niukka enemmistö (101-92) päätyi siihen, että lääninhallintoa supistetaan ja läänien lukumäärää vähennetään. Valtion aluehallinnon pohjaksi tuli maakuntaliittojen aluejako, ja TE-keskukset perustettiin. Äänestys hajotti hallituksen rivejä. Jopa yksi hallituspuolue kokonaan, RKP, vastusti uusia suurläänejä. Toisaalta suurimman oppositiopuolueen Keskustan kansanedustajat äänestivät sekä uudistuksen puolesta että sitä vastaan. Äänestystulokselle on haettu monia selityksiä luonnollisesti opposition mutta myös hallituspuolueiden taholta. Hallitusta,

sen yksittäisiä ministereitä sekä muutamia maakuntia on syytetty muuan muassa poliittisista lehmänkaupoista, rivien voimakkaasta kokoamisesta ja yksittäisten kansanedustajien painostuksesta.

"Suunta, johon mennään, ei ollut kovinkaan selvä siinä vaiheessa, kun ratkaisuja tehtiin. Ratkaisuun ajaututtiin. Vasta myöhemmin tavallaan selväsi se, mitä muutos tarkoitti."

"Suurlääniuudistuksen yhteydessä käytiin kauppaa: muutamilta maakunnilta ostettiin poliittinen kannatus lääniuudistukseen lupaamalla läänin pääkaupunki tai TE-keskus."

Hallituksessa oli jossain vaiheessa esillä myös ajatus uuden Pohjois-Suomen läänin perustamisesta, jolloin kokonaisajatus läänijärjestelmässä olisi ollut yhtenäinen Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen läänien kanssa. Uusi pohjoinen suurlääni olisi muodostanut Oulun ja Lapin läänien yhdistymisellä. Tämä hanke ei kuitenkaan edistynyt hallituksen neuvottelujen pidemmälle. (haastattelut 2001)

Lääniuudistuksessa ei ollut siis kokonaisuudessaan puhdasta hallitus-oppositio-asetelmaa. Asetelma oli enemmänkin alueellinen. Kaikkein voimakkaimmin läänipohjaista rakennetta ja vanhaa läänijärjestelmää puolsivat alueiden muodossa kaikkein uusimmat läänit ja heidän edustajansa. Monille vanhoille lääneille suurlääniuudistuksella ei ollut sen sijaan suurta tunnemerkitystä. Näkemysten mukaan esimerkiksi keskustalaiset Keski-Suomessa puolsivat vanhoja läänejä, kun taas satakuntalaiset olivat innokkaimmin purkamassa vanhaa järjestelmää. (haastattelut 2001)

Poliittinen konsensus on näkynyt erityisesti TE-keskusten ideassa. Lähes kaikkien tavoite on ollut sovittaa valtionhallintoa yhteen toteutetulla tavalla. Poliittisia ristiriitoja on kohdattu enemmänkin keskuksien lukumäärän ja niiden sijoitusalueiden suhteen. Puolueista Keskusta olisi halunnut lukumääräisesti enemmän keskuksia. Maakunnista Keski-Pohjanmaa jätettiin pienenä maakuntana lopulta kokonaan ulos TE-keskuskaavailusta. Tämä saattoi olla myös puhtaasti poliittinen päätös.

6. ALUEHALLINNON KEHITTÄMISEN POLIITTINEN LINJAKKUUS 1990-LUVULLA

"Lääninhallintouudistus sovittiin Holkerin hallituksen aikana, ja se toteutettiin Lipposen hallituksen aikana. Puolueet vaihtuivat, mutta linja säilyi."

"Millään isolla puolueella ei ollut oikein selvää käsitystä siitä, mitä maakuntahallinnon kanssa pitäisi tehdä."

"Suurta linjaa siinä [aluehallinnon kehittämisessä] ei ole ollutkaan... Selkeästi mennään pala kerrallaan... Palapeleistä ei aina tulekaan kokonaisuutta... Saattaa olla, että ne palaset eivät mahdu samaan laatikkoon... Tässä toiset tekivät toista palapeliä..."

"Siinä se ongelma tavallaan onkin...Aika erilaiset linjat ovat olleet...Tästä on tullut aika sekainen systeemi... Maakunnastako lähdetään vai lähdetäänkö keskuksista?..."

Aluehallinnon 1990-luvun kehittäminen on ollut poliittisesti pääosin linjakasta. Ensinnäkin suuret hallinnon kehittämisen linjat (muun muassa hallinnon tehokkuus ja taloudellisuus, kansalaisten vaikutusmahdollisuudet sekä hallinnon joustavuus) ovat olleet selkeitä, samansuuntaisia ja yhtenäisiä Holkerin hallituksesta Lipposen hallitukseen saakka. Vaikka konkreettisista ratkaisumalleista on oltu huomattavastikin eri mieltä, eriävät mielipiteet on kuitenkin nähtävä enemmän painotuseroiksi kuin esimerkiksi varsinaiseksi linjan katkeiluksi. 1990-luvun alussa yhteinen lähtökohta hallinnon kehittämisessä oli se, että hallinnon toimintoja on liian paljon. Näin haluttiin toimia sektoroituneisuutta vastaan. Valtiokeskeisyyttä ja linjajohtoisuutta on purettu jonkun verran hallinnon joustavuuden tieltä. Ajatus siitä, mitä hyvä hallinto yleisesti on, ja miten sitä pitäisi järjestää, on tosin jakanut näkemyksiä.

Vaikka hallitukset ovat vaihtuneet, on johdonmukainen linja näkyvissä myös muun muassa alueiden toimipiirien tarkastelussa ja niiden yhtenäistämisyhtymyksissä eli siinä, että "eri rajat olisivat mahdollisimman paljon samanlaisia". Aluejakojen yhtenäistäminen eli tietyllä tavalla myös maakunnallisuuden ottaminen huomioon valtion aluehallinnon toimipiirien määräytymisessä alkoi jo Holkerin hallituksen aikana. Tämä toimenpide toteutettiin lopullisesti myöhemmin Lipposen hal-

lituksen aikana. (haastattelut 2001)

1990-luvun hallinnon kehittäminen ei koskenut kuitenkaan pelkästään hallinnon rakenteita. Erityisesti talouden näkökulma liittyi oleellisena osana kaikkiin uudistuksiin. Hallinnon tehokkuus, tuotavuus ja taloudellisuus nousivat vahvasti esille. Nämä päämäärät kanavoituivat myös aluehallintoon. Tehdyillä uudistuksilla oli tavoitteena saavuttaa tehokkaampi hallinto vähemmällä voimavaroilla. Hallinnon tuloksellisuus ja tehokkuus, ennen ja jälkeen valtion säästöpäätösten, olivat yhteisiä ajatuksia. Se, mikä on tuloksellisuutta ja tehokkuutta, on puolestaan jakanut mielipiteitä. Varojen käyttö sekä niiden ohjaaminen ja kohdentaminen jakaa kylläkin aina politiikassa näkemyksiä. Toisaalta esimerkiksi aluehallintouudistuksissa ei selkeästi määritelty sitä, mikä on tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

1990-luvun hallitukset toimivat erilaisissa taloudellisissa olosuhteissa. Ahon hallitus toimi poikkeuksellisissa oloissa pahimman taloudellisen laman keskellä. Sillä oli paineita säästöjen aikaansaamiseksi, joten julkinen talous jouduttiin vetämään erittäin kireälle. Tällöin ei ollut mahdollisuutta toimia sillä "reformimarginaalilla", joka yhteiskunnassa tavallisesti vallitsee. Kun myöhemmin tätä marginaalia on löytenyt, sitä on toisaalta käytetty edelleen niukasti. (haastattelut 2001)

Ehdottomasti suurin aluehallinnon kehittämisessä ristiriitoja aiheuttanut kokonaisuus on maakuntahallinto -debatti, joka tosin sisältää myös useita muita osakysymyksiä. Tältä osin aluehallinnon kehittämistä on myös luonnehdittu katkeilevaksi ja lopputulosta sekaiseksi. Suurin linjaero näkyy tämän mukaan Ahon ja Lipposen hallitusten välillä ja se koskee eritoten tätä aluehallinnon "ideologista taistelua". "Suoranaista katkeilua" aluehallinnon kehittämisessä perustellaan sillä, että muutoksia maakuntahallinnon suhteen ei ole viety linjakkaasti eteenpäin 1990-luvun lopulla. Erään näkökulman mukaan vuosikymmenen alussa oli ajatusta maakuntahallinnon luomisesta ja sille annettavasta alueellisesta poliittisesta ohjauksesta. Tässä ei kuitenkaan päästy niin pitkälle kuin esimerkiksi Keskusta olisi halunnut. Tämä hanke on sittemmin kaadettu kokonaan 1990-luvun puolenvälin jälkeen Lipposen hallitusten aikana. Kriitikin mukaan aluehallintoa kehitettiin lisäksi Lipposen I hallituksen aikana niin, että painopistettä yritettiin siirtää kansanvaltaisemmalla organisaatiolta takaisin valtion suuntaan. Samalla rikottiin jo aloitettua hallinnon hajauttamisen kehittämislinja-

jaa. (haastattelut 2001)

"Keskusta ajoi maakuntaratkaisua, mutta se ei miellyttänyt SDP:tä ja Kokoomusta... Siitähän se tämä sekasotku sitten syntyikin... Tuli erikoinen ja keskeneräinen kompromissi, jossa on maakuntahallinto, TE-keskukset ja läänit..."

On kritisoitu myös sitä, että nykyinen aluehallintojärjestelmä on sekainen koostuessaan kolmesta toimijasta; lääneistä, TE-keskuksista ja maakuntien liitoista. Aluehallinnon tehtävät on jaettu pääasiassa näiden toimijoiden kesken. Lisäksi ympäristökeskuksilla on oma erityinen tehtävänsä. On luonnehdittu, että tällä hetkellä alueilla pystytään toimimaan tehokkaasti vain, jos saadaan aikaan erittäin saumatonta yhteistyötä eri alueellisten toimijoiden välillä. Yhteisiä linjoja on ollutkin usein vaikea löytää eri toimijoiden kesken. (haastattelut 2001)

Lääniuudistuksen osalta Keskusta oli linjannut jo aiemmin huomattavasti suppeamman lääninhallinnon (3-5 kappaletta) puolesta. Tämän lisäksi jo Ahon hallituksen aikaan koottiin aluehallinnon tehtäviä ja supistettiin alueita. On myös esitetty, että idea TE-keskuksista syntyi Ahon hallituksen aikana ja että suurlääniuudistustakin olisi jo valmisteltu. Tämän näkemyksen mukaan Lipposen I hallitus kokosi myöhemmin alueita Keskustan viitoittamalla tiellä, muutti aluejaotukset maakuntapohjaisiksi ja jakoi toimivaltaa paikalliselle tasolle. Ainakin perusidea Ahon hallituksen siirtämisestä aluekehitysvastuusta säilyi myös Lipposen I hallituksessa entisellään. Näkemys aluekehitysvastuusta on vakiintunut yhä ajan kuluessa, vaikka keskustelua siitä käydäänkin koko ajan. (haastattelut 2001)

1990-luvun aluehallintouudistusten toiminnallista jatkumoa voidaan luonnehtia seuraavain havainnoin:

1. Lääninhallitusten aseman muutosta on valmisteltu ja toteutettu yhtäjaksoisesti koko vuosikymmenen ajan. Vaikka suurlääni-uudistuksen äänestys oli tiukka, kyseessä ei ollut puolueiden välinen kiista. Kysymys oli kansanedustajien omista alueellisista intresseistä. Äänestys hajotti sekä hallituksen että opposition rivejä. Keskusta otti puolueena uudistukseen kielteisen kannan mutta tämä on nähty yleisesti vain oppositiopolitiikan välineeksi.
2. Valtionhallinnon aluejakojen yhtenäisyyteen on kiinnitetty huomiota koko 1990-luvun ajan.

Aluejakojen yhtenäistäminen toteutettiin viimein Aluehallinto 2000 -hankkeessa.

3. Maakuntahallinnon kehittäminen on jäänyt loppujen lopuksi Ahon hallituksen (käytännössä Keskustan) tavoitteeksi ja toiminnaksi.

7. LOPUKSI

Tämän artikkelin tarkoituksena on ollut tarkastella ja analysoida 1990-luvun aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia näkökulmia. Artikkelin tavoite on ollut empiristinen eli puoluenäkökulmien tarkastelu on tapahtunut empirisen aineiston pohjalta. Tutkimusteemaa on perusteltu muun muassa sillä, että vuosikymmenen aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia aspekteja ei ole aiemmin esitelty. Aikaisempi hallintouudistusten tutkimus on perustunut muun muassa hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuuksien ja edellytyksien tarkasteluun sekä itse uudistusten arviointiin.

Vaikka 1990-luvun aluehallinnon kehittämistä pidetään puoluepoliittisesti pääosin konsensuslähtöisenä, siitä on toki löytynyt myös selviäkin vastakkainasetteluita. Toisistaan eriävät aluehallinnon konkreettiset kehittämislinjat puolueiden välillä ovat johtuneet osittain puolueiden erilaisista valtopoliittisista intresseistä. Voidaan arvioida, että puolueet ovat halunneet kehittää aluehallintoa suurten kysymysten kannalta samansuuntaisesti mutta ne ovat samalla pyrkineet siihen, että kehittäminen olisi myös omien poliittisten lähtökohtien mukaista. Puolueet ovat esimerkiksi halunneet jakaa päätösvaltaa sinne missä ne itse voisivat sitä parhaiten käyttää ja hyödyntää. Aluehallinnon kehittämisessä on ollut toisaalta eroja myös puolueiden intensiteetin asteessa. Suuremmat puolueet ovat olleet innokkaampia ylipäättään hallinnon asioita kohtaan. Poliittisissa prosesseissa, mihin aluehallinnon kehittäminen ehdottomasti kuuluu, suurten puolueiden poliittinen voima ja vaikutusvalta on toisaalta ollut pienempiä puolueita huomattavasti suurempi.

1990-luvulla suomalainen aluehallinto uudistui voimakkaasti. Voidaan pohtia sitä, ohittivatko 1990-luvun aluehallinnon "todelliset" kehittämis- tarpeet merkityksessään poliittisten puolueiden intressit tavoitella omia etuja ja vastustaa toisten puolueiden poliittisia valtopyrkimyksiä aluehallinnon kautta. Toisaalta voidaan arvioida myös sitä, toteutettiinkö vuosikymmenen aikana vain niitä pakollisia, sisäisten ja ulkoisten muutostarpeiden mukaisia kehittämislinjoja, jotka samalla palveli-

vat myös kulloinkin vallassa olleiden puolueiden omia lähtökohtia.

Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen aluetason hallintoa ei ole enää erityisemmin järjestetty. Keskustelu aluehallinnosta ei ole kuitenkaan loppunut; se on pikemminkin kiihtynyt suuren aluehallintouudistuksen tuottamien muutosten myötä. Toisaalta vuosituhannen lopulla ja uuden vuosituhannen alussa mukaan on tullut myös uusia kehityspiirteitä, jotka eivät ole varsinaisia aluehallinnon kehittämisen linjoja mutta vaikuttavat vahvasti myös alueelliseen ajatteluun. Erityisiä linjoja ovat olleet muun muassa erilaiset seutukunta- ja kuntaliitoshankkeet sekä aluekeskus- ja osaamiskeskushankkeet. Tavoitteena on ollut muun muassa muodostaa paikalliselle hallinnon tasolle kestäviä rakenteita, sekä hallinnollisesti että taloudellisesti. Aluekeskus- ja osaamiskeskushankkeilla on lisäksi pyritty parantamaan alueiden vetovoimaisuutta hakemalla kaupunkivetoista alueellisen kehittämisen ideaa.

Viimeisimmät keskustelunaiheet aluehallinnossa ovat liittyneet muun muassa seuraaviin kysymyksiin. Ensinnäkin on pohdittu sitä, pitäisikö TE-keskukset siirtää valtion aluehallinnosta kuntapohjaisen aluehallinnon (maakuntaliittojen) alaisuuteen. Joitakin tarkasteluja tästä kehityssuunnasta on jo aloitettukin. (ks. esim. Niemi-Liilahti, Stenvall, Ståhlberg 2002) TE-keskusten nähdään toteuttavan alueilla liikaa ministeriöiden tahtoa. Niiden roolia onkin haluttu muuttaa enemmän aluelähtöisyyttä palvelemaan suuntaan. Tähän liittyen on keskusteltu myös laajemmin siitä, voiko valtion aluehallinnon tehtäviä ylipäättään siirtää lisää kuntapuolelle. On nähty, että myös valtion hallinnon täytyy säilyttää edustavuutensa alue- tasolla. Tämän mukaan ainakaan kovin suuria tehtävänsiirtoja ei voitaisi enää tehdä. Lisäksi valtion täytyy jollakin tavalla edelleen seurata kuntia, vaikka kunnallista itsehallintoa on Suomessa viety erittäin pitkälle. Toisaalta on keskusteltu alueiden ja maakuntien roolista. On pohdittu erityisesti sitä, mikä rooli alueille ja maakunnille muodostuu seutukunta-, aluekeskus- ja kuntaliitoskehityksen myötä. Myös EU:n aluepolitiikan kehittyminen asettaa alueet uusien haasteiden eteen. Maakuntien keskinäistä yhdistämistä on ehdotettu useassa yhteydessä niiden toiminnan ja edunvalvonnan tehostamiseksi. Toisaalta yksi esimerkiksi puolueiden välillä keskustelua herättävä kysymys tulee jatkossakin olemaan aluetason demokraattinen edustuksellisuus.

On myös hyvin mielenkiintoista havaita jo vuosia sitten alkanut, aluetasoon olennaisesti vaikuttava kaksisuuntainen kehitys: toisaalta aluetason tehtäviä on suunnattu seutukunnille eli "alaspäin", ja toisaalta kuntien toimia ollaan jo osittain siirretty seutukuntien vastuulle eli "ylöspäin". Tätä ilmiötä on selitetty kahdella tavalla: toisaalta kysymys voi olla tietoisesta, rajasta seutuistumisesta mutta toisaalta myös aluehallinnon nykyisestä kehitysvaiheesta. Suuriin aluehallinnollisiin uudistuksiin ei ole tällä hetkellä ollut kuitenkaan puoluepoliittisesti kovin suurta innostusta. Vallitsevaa tilannetta onkin luonnehdittu eräänlaiseksi välivaiheeksi aluehallinnossa. Tulevien vuosien hallituspolitiikka näyttää kuitenkin varmasti suunnan esimerkiksi sille, uudistetaanko aluehallintojärjestelmää vielä kerran, ja mihin suuntaan.

Hallinnon kehittäminen yleisestikin on pitkäjänteistä toimintaa, joten sitä ei voi oikeastaan tehdä hallituskausi kerrallaan. Hallinnon järjestämisen ideaali on se, että kyetään luomaan kestäviä rakenteita pitkäksi ajaksi. Hallintoa luodaan siis ennen kaikkea asioiden sujumista varten. Hallinnon järjestämisessä ja rakentamisessa erilaiset painotuserot eri puolueiden, eri hallitusten, eri ministeriöiden ja jopa eri virkamiestenkin välillä ovat olleet luonnollisia. Suuret linjamuutokset häiritsevät kuitenkin pitkäjänteisyyden ideaa. Sinä mielessä 1990-luvun aluehallinnon kehittäminen ei välttämättä ole ollut kaikkein linjakkainta.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1985): Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto.
- Asetus alueiden kehittämisestä annetun asetuksen muuttamisesta 302 / 96.
- Haveri, Arto (1997): Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Hallintotiede 1997 A 11.
- Helisevä, Markku & Hänninen-Salmelin, Eva (1979): Valtionhallinnon ohjaussuhteiden tutkimuksesta. Aluehallinto osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja A4 / 1979.
- Juntunen, Pekka (2002): 1990-luvun aluehallinnon kehittämisen puoluepoliittisia näkökulmia. Pro gradu -tutkimus 17.6.2002. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.
- Kangasharju, Aki & Kataja, Jukka-Pekka & Vihriälä, Vesa (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, nro 18. Maaliskuu 1999. Helsinki.
- Kirkinen, Heikki (1996): Maakuntahallinto - kansanvallan uusi taso. WSOY. Juva.
- Komiteanmietintö (1992:33): Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon.
- Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä.
- Valtion aluehallintohankkeen loppuraportti.
- Komiteanmietintö (1992:34): Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin.
- Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä.
- Maakuntahallintohankkeen loppuraportti.
- Mäkinen, Marko (1999): Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 691.
- Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.
- Nachmias, David (1979): Public Policy Evaluation. Approaches and Methods. The University of Wisconsin, Milwaukee. St. Martin's Press. New York.
- Nagel, Stuart S. (1984): Public Policy. Goals, Means, and Methods. University of Illinois. St. Martin's Press. New York.
- Niemi-lilahti Anita & Stenvall Jari & Ståhlberg, Krister (2002): Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia.
- Sipponen, Kauko (1996): Artikkelit "Lääninhallinto ja maakuntaitsehallinto - ikuiset kilpailijat". Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Sisäasiainministeriö (1991): Aluepoliittisen selvitysmiehen väliraportti 21.3.1991.
- Kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 1.
- Stenvall, Jari (1999): Aluehallinto 2000. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Hallintotiede 1999 A 15.
- Stenvall, Jari & Harisalo, Risto (2000): Aluehallinto 2000 -uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Hallintotiede 2000 A 21.
- Temmes, Markku (1994): Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto, yleisen valtiopin laitos.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997): Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsingin yliopisto, yleisen valtioopin laitos.
- Haastatteluaineisto on kerätty heinä-lokakuussa 2001. Haastattelijana Pekka Juntunen.