

# Regiimiteoria viitekehyksenä kaupungin hallinnan tutkimuksessa

*Ilkka Kainulainen*

## ABSTRACT

### REGIME THEORY AS A FRAMEWORK IN URBAN GOVERNANCE STUDIES

The development of cities is framed by the global context. Characteristic features of it such megatrends as globalization, informational technology and postmodern culture. These changes have brought about a new environment for urban governance in which a new kind of sensitivity of city management and service provision, is needed.

Regime theory holds substantial promise for understanding the variety of responses to urban change. Its emphasis on the interdependence of governmental and non-governmental forces in meeting economic and social challenges entails that attention is paid to the problems. The theory also takes for granted that there is a set of government institutions subject to some degree of popular control and economy guided mainly but not exclusively by privately controlled investment decisions.

However the study of urban regimes is a study of who cooperates and how their cooperation is achieved across institutional sector of community life. Further, it is an examination of how that cooperation is maintained when confronted with an ongoing process of social change, a continuing influx of new actors, and potential break-downs through conflict or indifference.

*Keywords: Regime theory, urban governance and power*

## JOHDANTO

Kaupunkien kehitys tapahtuu yleismaailmallisessa kehityksessä, jolle ovat tunnusomaisia mm. globalisoituminen, taloudellinen rakennemuutos, hajautuminen, tieto- ja viestintäteknologian kehitys ja tietyt postmoderniksi luonnehdittavat kulttuuriset piirteet. Niin talouden ja politiikan kuin hallinnonkin aloilla tämän kehityksen ohjaaminen ja siihen vaikuttaminen on yhä vaikeampaa. Kau-

punkien oma hallinto on monimutkaistunut jo senkin vuoksi, että sen toimintaympäristö edellyttää entistä suurempaa herkkyyttä kaupunkikehityksen ohjaamisessa ja palvelujen järjestämisessä. Tämän rinnalla myös ekologinen ajattelu ja osallistumisvaatimukset lyövät leimansa käytyyn kaupunkipoliittiseen keskusteluun ja uusiutuviin käytäntöihin.

Myös kasvava kilpailu investoinneista kaupunkien välillä sekä liike-elämän kasvavat intressit paikallisessa päätöksenteossa ovat monimutkaistaneet paikallishallintoa. Desentralisointi ja valtion siirtämät velvollisuudet sekä yksityisten palveluiden hyväksikäyttäminen, niin kaupallisten kuin ei-kaupallistenkin, ovat luoneet paikallishallinnoille entistä monimutkaisemmat toimintapuitteet. Niinpä kaupungin hallinnon täytyykin työskennellä toisistaan poikkeavien intressien ristiaallokossa.

Politiikka on usein nähty pyrkimyksenä sovittaa yhteen intressejä sekä pyrkimyksenä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Poliitiikan yhteydessä on totuttu puhumaan myös niukkojen resurssien jakamisesta sekä yrityksestä löytää yhteisiä päämääriä. Tähän liittyy myös käsite hallinta (governance), koska politiikassa on päätöksenteon ohella kyse myös asioiden hallinnasta. Hallinnalla tarkoitetaan tässä artikkelissa niin sosiaalisten kuin taloudellistenkin resurssien ja ongelmien hallintaa paikallistasolla. Hallinnassa on kyse siitä, ketkä toimivat yhdessä ja miten eri toimijat tekevät yhteistyötä yli institutionaalisten organisaatioiden sekä kuinka tätä yhteistyötä ylläpidetään sosiaalisten prosessien muuttuessa. Edellä mainittujen asioiden tutkimiseen tarjoaa yhden viitekehyksen regiimiteoria.

Tässä artikkelissa keskitytään regiimiteoreettisen kirjallisuuden pohjalta tarkastelemaan julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisten riippuvuuksien sekä yhteistyön ongelmien tutkimuksen nykytilaa ja haasteita tarkastelemalla aluksi valtatutkimuksen kehitystä sekä uutta kaupunkipoliittista valtatutkimusta. Tämän jälkeen artikkelissa esitetään regiimiteorian olettamuksia

vallasta, hallinnasta ja yhteistyöstä. Huomio kohdistuu ennen kaikkea kaupunkiseutujen avaintoimijoiden käyttämään valtaan, joka myötäilee yleisiä yhteiskunnallisia muutossuuntia. Näistä lähtökohdista kysymykset paikallisen hallinnan toimijoista ja vallasta muodostuvat keskeisiksi.

## VALTATUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA METODIT

Kysymys instituutioiden, yhteisöjen vallasta ja valtarakenteesta on kiehtonut tutkijoita pitkään. Jo Antiikin Kreikassa filosofit pohtivat valtakysymyksiä lähinnä kansalaisten näkökulmasta. Se miten valtaa ja valtarakenteita on eri aikoina tutkittu on vaihdellut aikakausittain. Samoin itse vallan käsite on saanut erilaisia sisällöllisiä määritelmiä valtatutkimustradition laajentumisen myötä.

Amerikkalaisessa traditiossa paikallisen vallan rakennetutkimus on aikaisemmin voitu karkeasti ottaen jakaa elitistiseen ja pluralistiseen valtatutkimustraditioon (Hunter 1953, Dahl 1961, Polsby 1963). Yhteisenä nimittäjänä näille tutkimussuunnille voidaan pitää valtarakenne-tutkimusta.

Karkeasti ottaen valtarakenne-tutkimus voidaan siis jakaa elitismiin ja pluralismiin, joista edellinen pyrkii osoittamaan vallankäytön demokratian ihanteiden vastaiseksi. Elitistisen valtatutkimustradition mukaan valta on keskittynyt verraten pienelle hallitsevien joukolle, joka on monoliittinen tai useampilohekoinen. Valta on siten rakenteellinen ilmiö ja sitä määräävät käytössä olevat resurssit. Sitä vastoin pluralistinen teoria painottuu osoittamaan demokratian ihanteiden toteutuvan siinä määrin kuin se ylipäätän- sä on realistisesti mahdollista. (Hoikka 1978, 57.) Sen perusolettamuksiin kuuluu myös valtion riippumattomuus yksittäisistä intressiryhmistä sekä vaaleilla valittujen poliitikkojen johtava asema päätöksenteossa ja heidän vastuunsa äänestäjille. Lisäksi pluralistisen teorian lähtökohtana voidaan pitää, sitä että poliittista valtaa käytetään konsensusta koskevien arvojen pohjalta.

Valtatutkimuksen piirissä on esitetty useita erilaisia oletuksia vallasta. Ottamatta kantaa siihen, ovatko kaikki tutkijat yhtä mieltä siitä, että yhteiskunnallisen keskustelun yhteydessä voidaan puhua yhteiskuntaluokista, on esimerkiksi Polsby (1963, 9) väittänyt, että ylempi luokka

ohjaa yhteiskunnallista elämää. Tähän on pyritty vastaamaan sillä, että valtaa käyttävät yksilöt, eivät luokat. Luokat muodostuvat ennemminkin varallisuuden ja sosiaalisen kanssakäymisen ympärille, kuin vallankäytön seurauksena (ks. esim. Mills 1956; Parry 1969). Kuntien ja kaupunkien vallan kerrostuneisuudesta kirjoittaneet näkevät yläluokan olevan myös vallan tikapuiden korkeimmalla puolalla. (Polsby 1963, 9.) Tällöin poliittiset johtajat ja kansalaisjärjestöt ovat heidän mukaansa alisteisessa asemassa suhteessa yläluokkaan. Tämä toinen oletamus on samalla kolmannen oletuksen premissi. Eli että yksittäinen valtaeliitti johtaa kaupunkia. Valtaeliitti on suhteellisen pieni ryhmä suhteessa kaupungin enemmistöön eli tavallisiin kansalaisiin. Eikä sitä yleensä ole, ainakaan kokonaan, valittu yleisillä vaaleilla (Polsby 1963, 10. vrt. Stoker 1995; Elkin 1987.) Neljäntenä väitteenä Polsby esittää eliitin käyttävän valtaa omien intressiensä näkökulmasta, mikä johtaa siihen, että ylempien ja alemman luokan välille syntyy sosiaalisia konflikteja. (Polsby 1963, 10.)

Empiirisessä eliittitutkimuksessa on pyritty analysoimaan joko spesifisten eliittien luonnetta tai kansallisten eliittien integraation astetta samoin kuin testaamaan eliittiteoreettikkojen argumentteja hypoteeseina (ks. Ruostesaari 1992, 39–40). Edellämainittujen ongelmien tutkimiseksi on kehitelty erilaisia lähestymistapoja ja metodeja, jotka voidaan pääosin ryhmitellä neljään kategoriaan.

- Eliittien sosiaalisten taustojen ja rekrytointimallien tutkimus.
- Institutionaalisten asemien tutkimus (positional approach).
- Päätöksentekoprosessien tutkimus (decisional approach)
- Asiantuntijamenetelmä (reputational approach).

Eliittien sosiaalisten taustojen ja rekrytointimallien tutkimuksen taustalla on väite siitä, että tietyt tekijät (yhteiskuntaluokka, syntyperä ja koulutus) muovaavat merkittävästi asenteita ja poliittisia mielipiteitä. Toisaalta lähestymistavalla analysoidaan eliittien edustavuutta suhteessa koko kansaan nimenomaan koulutuksen ja tulojen suhteen. Eli eliitin edustuksellisuuden kautta on pyritty selvittämään mahdollisuuksien jakautumista yhteiskunnassa. Muutokset eliitin rekrytoitumisen kriteereissä ja tästä johtuen eliitin sosiaalisissa ominaispiirteissä on otettu sosiaalisten muutosten indikaattoreiksi, ja päinvas-

toin. (Ruostetsaari 1992, 40; Hoffman-Lange 1987, 27.)

Ruostetsaaren mukaan on kuitenkin ilmeistä, että tällä lähestymistavalla voidaan selvittää eliitisoitumisen eräitä perusedellytyksiä. Yhteinen sosiaalinen tausta, esimerkiksi syntyperä ja koulutus, voi helpottaa toimijoiden välistä kommunikaatiota yhteisen kielen muodossa. Yhteinen sosiaalinen tausta voi myös yhtenäistää arvoja, asenteita ja mielipiteitä, mikä voi Ruostetsaaren mukaan edistää toimijoiden liikkuvuutta eri instituutioiden välillä ja vahvistaa näin ollen eliitin/eliittien koheesiota. On kuitenkin todennäköistä, että tätä lähestymistapaa pitää täydentää muilla metodeilla. (Ruostetsaari 1992, 41.) Mills (1956) esimerkiksi katsoo, että valtaeliitin jäsenten syntyperä kansakunnan luokka- ja statuskerrostuman huipulla ei merkitse sitä, että he välttämättä edustavat vain ylätasoa.

Institutionaalisten asemien tutkimus (positional approach) etenee tavallisesti siten, että tutkija selvittää yhteiskunnan eri sektoreilta tärkeimmät instituutiot/organisaatiot, jotka merkitsevät pääsyä valtaresursseihin tai taloudellisiin resursseihin ja joilla on valtaa vaikuttaa niiden käyttöön. Tämän jälkeen määritellään kunkin instituution/organisaation sisäiset vallankäytön mahdollistavat 'avainasemat'. Näiden asemien haltijat määritellään eliitin jäseniksi. Koska tämän lähestymistavan implikoima valtakonseptio on puhtaasti formalistinen ja rakenteellinen, eli toimijan toiminta jää analyysin ulkopuolelle, se ei useimmissa tapauksissa yksinään riitä metodologiseksi lähtökohdaksi. Vallankäytön katsotaan selittyvän instituutionaalisten rakenteiden kautta ilman, että yksilön ominaisuuksiin ja käyttäytymiseen liittyvillä tekijöillä olisi vaikutusta. Virallinen asema ja vaikutusvalta eivät välttämättä kytkeydy yhteen: harmaan eminenssin mahdollisuus on otettava huomioon. (Ruostetsaari 1992, 41-42; Dahl 1961, 57)

Päätöksentekoprosessien tutkimus (decisional approach) heijastaa puhtaimmillaan pluralistista valtakonseptiota. Päätöksentekijöiden ja huippuvaikuttajien olemassaolo voidaan selvittää tutkimalla tärkeiden päätösten muotoutumista sekä identifioimalla päätöksentekoprosessiin osallistujat ja vaikuttavat toimijat. Tässä lähestymistavassa kiteytyy ehkä kaikkein selvimmin pluralistien kritiikki eliittiteoreetikkoja kohtaan. Pluralistien mielestä eliittiteoreetikot eivät kykene riittävän tarkasti määrittelemään eliitin käyttämän vaiku-

tusvallan alaa. Kyseessä oleva henkilö voi olla toisella yhteiskunnan osa-alueella erittäin vaikutusvaltainen, kun hän sitä vastoin toisella osa-alueella voi olla täysin ilman vaikutusvaltaa. Siten juuri yhteiskunnan avainpäätöksien tutkimuksella ja analysoinnilla on keskeinen asema tässä lähestymistavassa. (Ruostetsaari 1992, 42.)

Päätöksentekoprosessien tutkimisessa perusongelmana on kuitenkin juuri edellä mainittu avainpäätösten tutkimukseen perustuva lähestymistapa. Tutkijalla ei useinkaan ole käytettävissä riittävästi resursseja päätöksentekoprosessien analysoimiseen. Tällöin on hiukan kyseenalaista, missä määrin havainnoista voidaan tehdä tiettyjä alueita tai sektoreita koskevia yleistyksiä, puhumattakaan koko yhteiskuntaa koskevista yleistyksistä. (Ruostetsaari, 1992, 42.)

Hoikka on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota kirjoittaessaan, että valtarakennetutkimuksen tulisi vertailla käytettyjä metodeja, tekniikoita, tutkimuskohteita ja tuloksia. Toisaalta hänen mukaansa tulevaisuudessa tulisi pystyä laajentamaan erilaisten menetelmien alaa ja yhdistettävä yhdyskuntien valtarakenteiden tutkimus yhdyskunnan ja yhteiskunnan kokonaisvaltaiseen analyysiin. (Hoikka 1978, 59.)

Nimenomaan päätöksentekoprosessiin keskittyminen tutkimuksen lähestymistapana on ongelmallista sen yksiulotteisen valtakonseption vuoksi, koska osallistuminen päätöksentekoprosessiin ei ole sama kuin vallankäyttö. Ja toisaalta päätöksentekoprosessin toimosten suhteuttaminen siihen osallistuneiden toimijoiden toimintaan ja tavoitteisiin on ongelmallista. Toimijoiden tavoitteita ei ole kovinkaan helppo selvittää ja mitata. Vaikka päätöksentekoprosessin tuottama ratkaisu olisi yhdenmukainen toimijan esittämän tavoitteen kanssa, ei se välttämättä ole syntynyt juuri tämän toimijan vaikuttamispyrkimysten tuloksena. (Ruostetsaari 1992, 42.)

Eliittien identifioiminen asiantuntijajärjestelmällä tai maineeseen perustuvalla metodilla (reputational method) perustuu niiden henkilöiden nimeämiseen, joilla on eniten valtaa yhteisössä. Nimeämisen suorittavat asiantuntijat, jotka ovat sisällä ko. yhteisössä tai ovat muutoin perillä yhteisön vallankäytöstä. Todellisuudessa voikin olla jopa niin, että toimijan maine valtaa omaavana henkilönä on tärkeämpi kuin itse vallankäyttö. Tätä metodia onkin käytetty pienten yhteisöjen, etenkin kuntien, valtarakenteen analysointiin.

Tunnetuimpana ehkä Floyd Hunterin 'Community Power Structure' (1963).

Hunterin käyttämää metodia on arvosteltu eliittien käyttämän vallan ja asiantuntijoiden statuksen osalta. Erityisesti kilpailevaa päätöksentekoprosessin lähestymistapaa edustavat tutkijat ovat väittäneet, että Hunter ei pystynyt ertotamaan alueita, joilla yhteisön johtajilla on vaikutusvaltaa. Asiantuntijoita ei pyydetty tarkentamaan sitä, millä toiminnan alalla kukin henkilö käyttää valtaa tai minkälaisia rajoja hänen vaikutusvallallaan voi olla eikä myöskään sitä, käyttäväkö toimija valtaa vain tietyillä alueilla. (Pery, 1969, 108. Vrt. Ruostetsaari 1992, 44.)

Hunterin käyttämä lähestymistapa onkin katsottu aivan liian ongelmalliseksi analysoitaessa modernin yhteiskunnan kansallista tasoa, koska sen päätöksenteko on muodostunut suhteellisen kompleksiseksi eikä pienellä joukolla asiantuntijoita voitaisi näin ollen määrittää eliitin jäseniä. Lähestymistavan hyödyllisyys rajoittuu arvostelijoiden mukaan vain suhteellisen pieniin ja vähemmän kompleksisiin yhteisöihin. (Ruostetsaari 1992, 44; Hoffman-Lange 1987, 29-30.)

Lisäksi asiantuntijamenetelmä edustaa ääripäätä, joka mittaa valtaa sen laajimmassa merkityksessä ottaen huomioon niin formaalisiin resursseihin kuin informaaliinkin resursseihin perustuvan vallankäytön sekä suoran ja epäsuoran vaikuttamisen poliittiseen päätöksentekoon. (Ruostetsaari 1992, 45-46.)

Edellämainittujen lisäksi eliittitutkimuksessa on käytetty joitakin harvinaisempia metodeja, joista voidaan mainita ainakin lumipallomenetelmä, jossa *institutionaalisten asemien lähestymistavan* avulla esille saatua joukkoa haastatellaan. Heiltä kysytään, ketkä muut henkilöt ovat olleet jollakin tavalla tärkeitä heidän oman vallankäyttönsä yhteydessä. Toisessa vaiheessa haastatellaan ne, jotka ovat tulleet usemmin mainituiksi. Haastattelukierroksia voidaan jatkaa niin kauan, ettei uusia nimiä enää nouse esille. Lumipallomenetelmää voidaan pitää epäsuorana, mikä erottaa sen tavanomaisesta asiantuntija-järjestelmämetodista. (Ruostetsaari 1992, 46.)

Giddens puolestaan pitää valtatutkimuksen yhtenä keskeisimpänä ongelmana sitä että siinä irrotetaan toiminta ja rekenne toisitaan. On syntynyt kaksi versiota siitä, miten valtarakenteet syntyvät ja muodostuvat ja kaksi versiota hallinnasta. Ensimmäisessä versiossa käsitellään hallintaa päätöksenteon verkkona, joka toimii

määrittelemättömien ja tutkimattomien instituutio-naalisten kulissien edessä. Jälkimmäinen pitää hallintaa sinänsä jo institutionaalisenä ilmiönä, jolloin vallan suhde toimijoiden aktiivisiin toimenpiteisiin tai saavutuksiin jätetään kokonaan tarkastelun ulkopuolelle tai sitä tarkastellaan jollain tavoin instituutioiden täysin määräämänä ilmiönä. (Giddens 1984, 149.)

Edelleen Giddens näkee toiminnan käsitteen liittyvän loogisesti vallan käsitteeseen. Valta voidaan suhteuttaa vuorovaikutukseen kaksitahoisesti, jolloin se voidaan nähdä vuorovaikutusprosessien institutionaalisenä piirteenä tai strategisen käyttäytymisen keinona tulosten saavuttamiseksi. Vuorovaikutukseen osallistuvat toimijat käyttävät näitä rakenteita hyväkseen ja uusintavat niitä. (Giddens 1984, 145.)

## REGIIMITEORIA

Regiimiteoria nousi osaksi kaupunkitutkimusta 1980-luvun puolivälissä. Regiimiteoreettinen tutkimus on pyrkinyt nostamaan kaupunkipoliittikan tutkimusta aikaisemmin käsitellystä elitismistä ja pluralismin vastakkain asetelun tuottamasta umpikujasta (Vrt. Stoker 1995, 54.) Regiimiteoreettinen kysymyksenasettelu poikkeaa myös aikaisemmassa "kenellä valta on" -tyyppisestä kysymyksenasettelusta. Regiimiteorian näkökulmasta kysymykset siitä, miten kaupungit tavoittelevat yhteisiä päämääriä ja harjoittavat paikallista hallintaa, nousevat keskeisiksi (Judge, Soker & Wolman 1995, 6). Regiimiteorian perusoletuksena on, että paikallisten päätöksentekijöiden autonomiaa heikentävät yhteiskunnallinen monimutkaisuus, konsensuksen puute ja siihen liittyvä poliittinen fragmentaatio (Stoker 1995, 58).

Harold Keatingin mukaan Clarence Stone (1989) kehitti monimutkaisen paikallisen poliittisen päätöksenteon analysoimiseksi idean kaupunkiregiimeistä (urban regimes), joka sisältää julkisen ja yksityisen vallan välisen asetelman rakenteellisesti tarkoin rajatussa kontekstissa. (Ks. Keating 1991, 7). Julkinen politiikka on usein nähty sekä taloudellisen että poliittisen vallan seurauksena. Se on nähty osana kumpaakin ja toisaalta niitä tasapainoittavana tekijänä. Stonen ideassa kaupunkiregiimeistä on pyritty laajentamaan hallinnollisia instituutioita kuvaavaa traditionaalista tutkimusta sekä irrottautumaan joistakin kaupunkipoliittisen tutkimuksen taloudelli-

sen determinismin lähestymistavoista. Idea tuo kaupunkipolitiikkaan intressit, joita hallintokoalitiot voivat koota yhteen ja yhdistellä vallaksi ja resursseiksi tavoitellessaan haluttua lopputulosta. Toisaalta idea luo variaabeleita, joiden ehdoilla kaupunkien valtasapainoa ja poliittista päätöksentekoa voidaan vertailla. (Keating 1991, 7-8.)

Se, mikä osaltaan tekee regiimiteoriasta niin mielenkiintoisen on se, että siinä pyritään avaamaan niitä kysymyksiä, jotka ovat kasvaneet yhteisistä lähtökohdista uuspluralistien kanssa. (Stoker 1995, 57)

- Miten sosiaalinen kompleksisuus ilmenee ja vaikuttaa politiikkaan?
- Mitä tiettyjen intressien systeemiset edut merkitsevät kaupunkipolitiikan luonteelle?
- Mitkä vallan muodot ovat dominoivia kaupunkien hallinnassa?
- Mikä on demokraattisen politiikan ja heikompiosaisten rooli kaupunkien hallinnassa?

Regiimiteoria siirtyy kuitenkin uuspluralismin takaa tarjoamaan monia eritteleviä vastauksia näihin kysymyksiin. Lisäksi se tarjoaa viitekehysten tutkia politiikan monimuotoisuutta kaupunkien sisällä. Regiimiteoriassa on kuitenkin hyväksytty uuspluralistien näkemykset liike-elämän suuresta vaikutusvallasta, tehokkaan demokraattisen politiikan rajoitukset sekä se, että hallinnollinen päätöksenteko sirpaloituu ja monimutkaistuu (Stoker 1995, 57). Pluralismista regiimiteoria eroaa siinä, että regiimiteoriassa äänestysvaltaa ei pidetä poliittisen vallan avaintekijänä, julkista ja yksityistä sektoria ei voida tarkastella toisistaan erillisinä instansseina eikä valtio ole autonominen (Stone 1993, 1).

Yksi keskeisistä teemoista regiimiteoriassa on myös paikallisen hallinnan kompleksisuus. Instituutit ja toimijat ovat osa äärimmäisen kompleksista vuorovaikutussuhteiden verkkoa. Hajautunut ja laaja-alainen vuorovaikutussuhteiden malli ilmentää modernia kaupunkipolitiikkaa. Kausaalisia yhteyksiä ei voida helposti jäljittää ja poliittinen maailma on täynnä ennustamattomien muuttujien vaikutuksia sekä tarkoituksettomia seurauksia. Myös fragmentoituminen ja konsensusen riittämättömyys kuvaavat ko. systeemiä. (Stoker 1995, 58; Stone 1989, 227.)

Regiimiteoria sisältää hyviä lähtökohtia ymmärtää kaupunkikehityksen monimutkaisia vaihtoehtoja. Teoriassa painotetaan sosiaalisten ja taloudellisten haasteiden osalta hallinnollisten ja ei-

hallinnollisten toimijoiden riippuvuutta toisistaan. Regiimiteoreettisen tutkimuksen yksi keskeisimmistä haasteista on löytää ja kuvata hallinnollisten ja ei-hallinnollisten toimijoiden yhteistyöhön ja rinnastamiseen liittyviä vaikeuksia. (Stoker 1995, 54.) Koska hallinnollisten ja ei-hallinnollisten toimijoiden työskentely monia rajoja ylittävillä alueilla on kasvanut ja kasvaa edelleen, on regiimiteoreettinen tutkimus erittäin relevanttia, koska se antaa paikallishallinnolle muuttuvan roolin toimintaympäristön muutoksessa.

Regiimiteoriassa siis kiinnitetään aikaisemmasta poiketen huomiota myös tuottavaan sosiaaliseen valtaan, toisin sanoen toimimisen ja resurssien mobilisoimisen kapasiteettiin. Kyseinen teoria heijastaa teoreettista uudistumista juuri siinä, että se siirtää huomiota muodollisen hallintojärjestelmän yli tuottavaan sosiaaliseen valtaan, joka suuntaa yhä monimutkaisemmaksi käyvää paikallistason poliittista ja hallinnollista toimintaa. Kyse on toiminnan resurssien tuottamisesta ja jo olemassa olevien resurssien optimaalisesta käytöstä.

Koska yhdelläkään toimijalla ei yksin ole kaikkia hallinnan resursseja, eri toimijat, kuten poliitikot ja liike-elämän edustajat, tarvitsevat toisiansa ja toimivat yhteistyössä. Regiimiteoreettisessa tutkimuksessa huomiota kiinnitetään tästä esille nousevaan kysymykseen siitä, miten tietyt intressitahot yhdistävät voimansa ja muodostavat koalitioita, jotka hallitsevat kaupunkipolitiikkaa. Yhdistymisen seurauksena syntyy kiinteä päätöksentekoverkosto, jossa solidaarisuus, luottamus, toisten tukeminen ja näistä lähtökohdista muodostuva yhteistyö luovat pohjan asioiden hoitamiseksi. Regiimiteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna paikallinen hallinta liittyy ennen kaikkea kaupungin sopeutumiseen yhteiskunnallisiin muutoksiin. (Stone 1989, 6-9.)

### *Regiimi ja regiimien tyypit*

Kaupungin politiikkaa ja valintoja muovaavat kaupungin hallitsevan koalition kokoonpano sekä sen jäsenten välisten suhteiden luonne ja resurssit (Stone 1993, 2.) Regiimien politiikka muodostuu sosioekonomisessa ympäristössä, johon liittyy niin vaikeuksia kuin mahdollisuuksiakin. Tämän kaltainen fragmentoitunut yhteiskunta asettaa yhteistyölle haasteita, joihin regiimin jäsenten olisi kyettävä vastaamaan (Stoker 1995, 61). *Regiimit*

ovat postmodernin yhteiskunnan ja kasvuideologiaan nojaavan tietoyhteiskunnan hallinnan muotoja. Ne kehittyvät pluralistisissa, kompleksisissa ja fragmentoituvissa länsimaisissa yhteiskunnissa kaupunkikehityksen ohjaamiseksi. Toisin sanoen:

"A regime can be defined as an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that able a sustained role in making governing decisions. Participants are likely to have an institutional base – that is, they are likely to have a domain of command power. The regime, however, is formed as an informal basis for coordination and without an all encompassing structure of command." (Stoker 1995, 58-59.)

Regiimit ovat yhteistyön aikaansaamiseen tähtäviä löyhiä yhteisten intressien yhdistämiä koalitioita tai verkostoja, joita syntyy kaupunkien hallinnon ja yksityisen sektorin välille. Regiimissä on kyse epämuodollisista järjestelyistä, jotka piirittävät ja täydentävät hallintoviranomaisten virallista, muodollista toimintaa. Regiimi on epämuodollinen ryhmä, jolla on pääsy institutionaaliin resurssihin ja joka vaikuttaa ratkaisevalla tavalla kaupungin hallintaan. Stone (1989, 6) on ilmaissut asian seuraavasti: regiimillä tarkoitetaan epämuodollisia järjestelyitä, joiden kautta julkinen valta ja yksityiset intressit toimivat yhdessä voidakseen tehdä ja toimeenpanna hallintaan liittyviä päätöksiä.

Kaupungin hallinnan näkökulmasta regiimin kiinteys, resurssit, pysyvyys ja toimintaedellytykset vaikuttavat siihen, miten kaupunkia hallitaan. Edelleen regiimin toimintaperiaatteiden muotoutumiseen vaikuttaa kolme osatekijää: a) kaupungin hallitsevan koalition koostumus, b) hallitsevan koalition jäsenien väliset suhteet ja niiden luonne ja c) resurssit, joita jäsenet tuovat mukanaan hallitsevaan koalitioon. Näiden kolmen osatekijän yhteisvaikutuksesta muodostuu "hallinnan kapasiteetti" (governing capacity) eli koalition toimintaedellytykset. Paikallisen regiimin muodostamisessa on kyse myös yhteisten tavoitteiden ja toimintatapojen löytämisestä sekä yhteistyön kannattavuuden arvioimisesta. Hallitsevan koalition elinkelpoisuuden turvaamiseksi sen täytyy voida mobilisoida resursseja, jotka tukevat koalition politiikkaa. Niinpä toimijoiden kannattaa valita yhteistyökumppaneita, joilla on hallussaan tärkeitä resursseja. (Stoker 1995, 59-61. Ks myös

Stoker 1991 ja Stone 1986.)

Erityyppisten kaupunkien politiikkaa näyttävät dominoivan erityyppiset regiimit. *Pluralistisia regiimejä* dominoivat vahvat poliittiset johtajat, jotka kokoavat yhteen sekoittuneen, hajautuneen ja kilpailukykyisen joukon yksityisiä toimijoita. Elitistisiä regiimejä johtavat ensisijaisesti yhtenäisen eliitti yhdessä heikkojen poliittisten johtajien kanssa. *Korporatistiset regiimit* yhdistävät vahvat poliittiset johtajat, jotka luovat oman agendansa, ja yhtenäisen liike-elämän eliitin, jotka tietävät mitä tahtovat. Viimeinen kategoria on *hyperpluralistinen regiimi*, jossa ei poliittisilla johtajilla eikä yksityisillä toimijoilla ole tarpeeksi valtaa edes yhdessä määrätä kaupunkien taloudesta. (Stoker 1995, 62.) Nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa kaupunkipolitiikka näyttäisi olevan muuttomassa kohti pluralistista tai jopa hyperpluralistista systeemiä, mikä osaltaan lisää niin paikallisten valtasuhteiden tutkimuksen kuin käytännön toimijoiden uudenlaisen yhteistyön tarvetta.

### *Regiimit ja valta*

Regiimiteorian näkökulmasta valta käsitteellistyy toimintakykyyn, sen saavuttamiseen ja ylläpitämiseen. Niinpä sosiaalista kontrollia (*social control*) tai komentovaltaa (*command power*) voidaan Stokerin mukaan pitää toiminnan rajoittamisena. Monimutkaisessa yhteiskunnassa vallan kriittinen toimenpide onkin hankkia johtajuus ja toimintatapa, joka mahdollistaa tehtävien hoidon – *tämä on sosiaalisen tuottamisen valtaa*. Regiimiteoriassa oletetaan, että tämä vallan muoto saattaa osalliseksi toimijat ja instituutiot ja liittää kapasiteetin ja toiminnan sovittamalla yhteen niiden resurssit ja taidot luomalla pitkän tähtäimen yhteenliittymän: regiimin. (Stoker 1995, 69. Ks. Stone 1991.)

Politiikassa on siten kysymys pikemminkin sosiaalisesta tuottamisesta kuin sosiaalisesta vallasta, mikä regiimiteoriassa kulminoituu kysymykseen hallinnan kapasiteetin saavuttamisesta, joka on ensin luotava ja sitten ylläpidettävä (Stoker 1995, 59; Stone 1989). Siten vastakohtana vanhalle keskustelulle pluralistien ja elitistien välillä, joka keskittyi kysymykseen 'kuka käyttää valtaa' (who governs). (Ks. esim. Hunter 1953; Dahl, 1961), sosiaalisen tuotannon näkökulma liittyy läheisesti kapasiteettiin toimia. Regiimiteorian nä-

kökuilmasta valtakamppailussa ei ole kysymys kontrollista, vaan toiminnan kapasiteetin lisäämisestä – power to, not power over. (Stoker 1995, 59; vrt Stone 1989, 229.) Toisin sanoen regiimissä on kyse yhteisistä tavoitteista ja niiden saavuttamisesta. Näiden yhteydessä valta nähdään toimintakykyä eikä toimijoiden kontrollina tai ylivaltana.

Lähestymistapana regiimiteoria on lähtökohta näkökulmalle, jonka mukaan valtaa kaupunkipolitiikassa voidaan havainnoida useissa muodoissa, jotka voidaan edelleen jakaa ainakin neljään erilaiseen muotoon. Ensimmäinen on systeeminen valta (*systemic power*), johon on ikään kuin sisäänrakennettuna tietyt intressit, koska systeemisen vallan käyttäjillä on tietty asema sosioekonomisessa rakenteessa. Esimerkiksi liike-elämän toimijat voidaan lukea systeemisen vallan käyttäjiin, koska niiden kontrollissa ovat investoinneista tehtävät päätökset ja tietyt yhteiskunnallisen hyvinvoinnin taustalla olevat voimavarat näyttävät saaneen etuoikeutetun aseman poliittisessa päätöksenteossa. Vallan toinen muoto on vähemmän paikkasidonnainen ja enemmän aktiivinen. Regiimitermein sanottuna toinen vallan muoto on käskyvaltaa (*command power*) tai sosiaalista kontrollia (*social control*). Valta tässä merkityksessä sisältää tehokkaan resurssien mobilisoimisen, kuten informaation, rahoituksen, maineen ja kokemuksen/tiedon, joka saavuttaa ylivalan suhteessa muihin intresseihin. Regiimiteoriassa oletetaan lisäksi, että sosiaalinen kontrolli tyypillisesti vain laajentuu yli rajoitetun hallinta-alueen ja rajoittaa toiminta-alueita kaupunkipolitiikassa. Resurssit, taito ja ajoitus käskyvallan saavuttamiseksi on todennäköisesti

käytettävissä vain rajoitetuilla areenoilla ja tiettyjen etujen osalta. Koska tällä vallan muodolla on kapea-alainen asema hallita ja kontrolloida kaupunkipolitiikassa, tätä vallan muotoa voidaan kutsua myös koalitiivollaksi (*coalition power*). (Stoker 1995, 64-65.)

Kaikilla edellä mainituilla vallan muodoilla näyttää olevan oma roolinsa kaupunkipolitiikassa. Regiimiteorian kontribuutio erottuu selvästi siinä, että se korostaa neljättä vallan muotoa. Ennalta ehkäisevä (*pre-emptive*) tai sosiaalisen tuottamisen aikaansaamisen valta muodostaa kriittisen keskiviivan regiimiteoriassa. Tässä yhteydessä valta on potentiaalinen kompleksisen yhteiskunnan johtajuuden tarpeessa sekä tiettyjen koalitioiden kyvyssä hankkia tämä johtajuus. Kuitenkaan johtajien kontrolli ei saa aikaan ideologista mielipiteenmuokkauksen aallonpohjaa, ennemminkin se on eturyhmä, jonka olisi pystyttävä tuottamaan ratkaisuja kollektiivisiin ongelmiin yhdistämällä rakenteet ja tarvittavan toiminnan. Vallan tehtävänä on rakentaa regiimi ja saada aikaan kyky hallita. Tämä vallan muoto on Stokerin mukaan intentionaalista ja toimivaa. (Stoker 1995, 65. Vrt Picvance & Preceille 1991.)

Myös DiGaetanon (1997) mukaan regiimit ovat yksi paikallisen valtarakenteen muoto. Hän jakaa paikalliset valtarakenteet kolmeen eri ryhmään niiden välisen yhteistyön kestävyuden mukaan (kuvio 1).

Di Gaetanon mukaan regiimin vallankäyttö on luonteeltaan ennalta ehkäisevää. Eli regiimit hallitsevat päätöksenteon piiriin tulevien asioiden määrittelyprosessia ja pystyvät näin ollen sulkemaan muut toimijat päätöksentekoprosessin ulkopuolelle. Lisäksi regiimin päätöksenteko on

<i>Vallankäytön laji</i>	<i>Paikallinen valtarakenne</i>	<i>Päätöksenteon tapa</i>
Käskyvalta (Command power)	Kilpailevat ryhmittymät	Jatkuvat konfliktit
Neuvotteluvallta (bargaining power)	Koalitiot	Satunnainen yhteisyö
Ennalta ehkäisevä valta (pre-emptive power)	Regiimit	Vakiintunut yhteistyö

**Kuvio 1.** Paikallisten valtarakenteiden ryhmittely (DiGaetano 1997).

luonteeltaan kiinteää perustuen hallitsevan koalition vakiintuneeseen yhteistyöhön. (Di Gaetano 1997, 846-847.)

Voidaan olettaa, että regiimejä rakennettaessa tietyillä intressitahoilla on edullisempi lähtökohta-asema kuin toisilla – niillä joilla on käskyvaltaa ja niillä joiden voimavarat ovat yhdistyneet käskyvallan kanssa. Kuitenkin pitääkseen tämän edun heidän täytyy manipuloida strategista asemaansa ja resurssien kontrolloijia tehokkaaseen pitkäaikaiseen koalitioon, jolla on mahdollisuuksia ohjalla paikallista politiikkaa vastaamaan sosiaaliin muutoksiin ja muuttaa ne ehdot, joilla sosiaalinen yhteistyö tapahtuu. (Stoker 1995, 65). Se, mitä tässä yhteydessä tarvitaan on kollektiivisen toiminnan kyky saada aikaan tärkeitä tuloksia. Koalition on myös voitava houkutelua yhteistyökumppaneita. Se tarvitsee onnistumisia paikallisilla päätöksentekoaarenoilla tai vähintäänkin koalition tulisi pystyä vakuuttamaan ihmiset siitä, että se voi menestyä. Sen tulisi pystyä tarjoamaan houkutteleva toiminta-alue pitääkseen yhteistyökumppanit sitoutuneina yhteiseen päämäärään. Sen päämääränä on saavuttaa voimavarojen vahva hallinta tekemällä johtajien vastuullisuuden kontrollointi muille vaikeaksi (Stoker 1995, 65). Regiimin kerran vakiinnuttua, se voi olla voimakas vaikuttaja kaupunkipolitiikassa. Toisaalta regiimiä vastustavien on joko liittouduttava hallitsevan regiimin kanssa tai yritettävä rakentaa tehokas vasta-regiimi. (Stoker 1995, 65.)

Tähän on kiinnittänyt huomiota myös DeLeon (1992, 557), jonka mukaan liike-elämän taloudelliset ja organisatoriset resurssit takaavat yritysjohtajille keskeisen roolin julkista politiikkaa harjoittavissa hallitsevissa koalitioiden. Yritysjohdotiset regiimit ovat luonteeltaan vahvistavia, koska ne tuottavat kansalaisille ja viranomaisille valan saavuttaa monimutkaisia tavoitteita, ratkaista asioita ja saattaa asiat päätökseen. Tämä regiimin muoto vetoaa erityisesti keskivertokansalaisiin, koska se tuo heille mahdollisuuden työpaikkojen, parempien asuntojen ja muiden materiaalistien hyötyjen saavuttamiseen. Voidaan olettaa, että regiimi säilyttää sosiaaliseen tuottamiseen perustuvan valtansa niin kauan kuin se toimii muita ajateltavissa olevia vaihtoehtoja paremmin. Koska sosiaalisen tuottamisen valta on kontrolliin perustuvaa valtaa kestävämpää, voidaan sillä ainakin osittain selittää regiimin jatkuvuutta.

### *Regiimi ja kaupunkipolitiikka*

Bacharach & Lawler (1980, 79) väittävät, että intressiryhmät ja erilaiset koalitiot hallitsevat politiikkaa organisaatioissa. Heidän mukaansa kaikki organisaatiot ovat verkostoituneet intressiryhmien kanssa, olivatpa ne sitten asiantuntijaryhmittymiä, työryhmiä tai joitakin muita jaostoja. Toisin sanoen organisaatiopolitiikka sisältää, ja siinä ovat mukana useiden erilaisten intressiryhmien pyrkimykset vaikuttaa päätöksentekoon sekä heidän asemaansa organisaatiossa. Lisäksi jokaisessa poliittisessa kamppailussa intressiryhmien täytyy pystyä päättämään, pitäytyvätkö ne omassa päämäärissään eristäytymällä muista intressiryhmistä, vai muodostavatko ne uuden koalition intressiryhmän sisälle tavoitellakseen näin yhteistä päämäärää. (vrt. Stoker, 1991, 114-137; Cox 1997. Vrt Lane 1993 ja Cochrane 1986.)

Elkin (1987, 95-97) on puolestaan todennut, että kaupunkipolitiikka ei ainoastaan kärsi siitä, että tietyt etuisuudet ovat systemaattisesti tietyillä intresseillä, vaan myös siitä, että yhteiskunnallinen älymystö on epäonnistunut yrityksissään muuttaa tätä tilannetta. Kaupunkien poliittisessa keskustelussa on etsitty ratkaisumallia ja näkökulmaa, kuinka menetellä tämän kaltaisissa tilanteissa, joissa tietyt intressit yrittävät hallita kaupunkipolitiikkaa. Ongelmien ratkaiseminen tämän kaltaisissa olosuhteissa ei ole ollut kovin lupaavaa kansalaisten etujen kannalta, koska tavoiteltavat vaihtoehdot ovat olleet jokseenkin epäonnistuneita. (Vrt Dunlevy 1980.)

Elkin pyrkiikin analyysissään vastaamaan kysymykseen, vastaako kansalaiskontrolli ylipeätensä tarkoitustaan, ja kääntää näin ollen huomiota pois kaupunkien seurausilmiökentästä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kaupunki voisi olla osana keskushallinnollista toimivaltaa ja sen hallinnollinen yksikkö. Yleisemmin ilmaistuna tämä tarkoittaa sitä, että poliittisia instituutioita rajoittaa niiden kyky ratkaista ongelmia. Johdopäätöksenä voidaankin Elkinin mukaan pitää sitä, että poliittinen tasa-arvo ja parempi ongelmien ratkaisukyky seuraa instituutioiden korvautuvuudesta toisilla instituutioilla (esim. regiimillä). Tehtävänä on siten löytää tasapaino erilaisten vaihtoehtojen välillä, joista myös tavalliset kansalaiset hyötyisivät. (Elkin 1987, 102-103.)

Paras regiimi ei ole välttämättä liberaalidemokraattinen regiimi. Tätä voidaan perustella sillä, että liberalistinen demokratia on jo lähtö-



kohdiltaan hieman kyseenalainen, koska erilaiset olosuhteet ja kansalaisten poliittiset kyvyt vaihtelevat. Kuitenkin päämääränä voidaan pitää juuri tämänkaltaisten regiimien puolustamista sellaisia periaatteita vastaan, jotka pahimmillaan perustuvat pelkästään jäljitelyihin, retorisiin hankkeisiin ja parhaimmillaan kompromissiin suurimpien sosiaalisten (kaupallisten) voimien kanssa (Elkin 1987, 122-123. Vrt Harding 1994.).)

Kriittisempänä näkökulmana voidaan pitää sitä, ainakin silloin kun taloudellista kasvua pidetään tärkeimpänä kriteerinä, että palveltaessa nimenomaan talouden kasvua ei liike-elämän intressien voi olettaa saavan etuoikeuksia enempää kuin on välttämätöntä. Tätä voidaan perustella ainakin sillä, että amerikkalaisessa kontekstissa heidän näkökulmansa ovat liian kapeita ja itsekkäitä. Liike-elämän intressien liiallinen painottaminen johti Yhdysvalloissa kysymykseen siitä, miten ja kuinka laajaa taloudellista kasvua pitää edistää ja mikä olisi hyväksyttävä varallisuuden ja hyvinvoinnin jakautuminen yhteiskunnassa. (Elkin 1987, 118. Ks. Logan & Molotch 1987.)

Kuitenkin liike-elämän mielipiteet voidaan ottaa ja ne tuleekin ottaa huomioon, kun keskustellaan siitä, miten kaupallista tai taloudellista yhteiskuntaa voidaan rakentaa ja kuinka yhteiskunnan taloutta voidaan edistää, mutta ne eivät saa hallita asiasta käytävää keskustelua. Elkin tähdentääkin, että regiimissä julkiset viranomaiset ovat nimenomaan valvomassa julkisia etuja, eivät erityisiä tai yksityisiä etuja. Julkinen viranomainen ei ole hänen mukaansa saisi olla kumileimasin liike-elämän intresseille ja niiden eteneemiselle. (Elkin 1987, 120)

### *Muuttuvat kaupunkiregiimit*

Sosiaaliset muutokset, uusien sosiaalisten liikkeiden nousu kaupungeissa sekä monoliittisten puoluesysteemien murtuminen monissa kaupungeissa on palvellut kasvavaa pluralismia. Monet poliittisen päätöksenteon poissulkevat mekanismit ovat osoittaneet, että tarvitaan uudenlaisia keinoja kansainväliseen systeemiin, poliittisiin puolueisiin ja niiden pyrkimykseen vaikuttamiseksi sekä niiden painostamiseksi. Tämä kehitys on kiihdyttänyt vaatimuksia poliittisten agendojen laajentamisesta sekä uudenlaisten poliittisten regiimien luomista. Taloudellinen restrukturaatio

kiihdyttää niin taloudellista kasvua kuin rappiotakin. (Keating 1991, 97.)

Kaupungit ovat yrittäneet vastata talouden paineisiin keskittymällä taloudelliseen valtaan ja yrittämällä irrottaa sitä paikasta. Kun kilpailu liike-elämän resursseista tuli ensin kansalliseksi, siten ylikansalliseksi tunsivat kaupungit olevansa globaalien voimien vankeja. Eikä kaupungeilla ole enää pääsyä valtiollisille resursseille, koska myös valtion valta omaa aluettaan koskevien päätösten osalta on rajoittunutta ja se on samojen globaalien voimien armoilla kuin kaupungitkin mukaan luettuna kansainväliset ja alueelliset vapaa-kaupparegiimit, kuten esimerkiksi WTO, IMF ja EU. Kaupungit ovat kasvavien ja eriytyvien paikallisten vaatimusten sekä taloudellisten lainalaisuuksien välissä, mikä pakottaa kaupungit vastaamaan globalisaatio- ja tietoyhteiskuntakehitykseen. Vakaat kaupunkiregiimit voivat itse asiassa disintegroitua kilpailua luovien paineiden alla. Vaihtoehtoisesti ne voivat järjestäytyä uudelleen uusien ehdoin. (Keating 1991, 97-98.)

Myös valtio on luonut kaupungeille paineita. Se on siirtänyt kaupungeille yhä kasvavan roolin hyvinvointipalvelujen tuottajana ja järjestäjänä, samalla kun se on vähentänyt kuntien valtionosuuksia. DiGaetanon (1997, 849) mukaan paikallista hallintatapaa olisi tarkasteltava laajemmin kuin regiimiteorian piirissä on totuttu tekemään. Aikaisemmin esille nousseen lokalismien ansasta päästään hänen mukaansa ulos tarkastelemalla paikalliseen hallintaan vaikuttavia yli-paikallisia taloudellisia ja poliittisia rakenteita. Taloudelliset rakenteet, jotka vaikuttavat paikalliseen hallintatapaan DiGaetano jakaa a) talouden pitkän aikavälin rakennemuutokseen ja b) lyhyen aikavälin taloudellisiin suhdanteisiin. DiGaetano liittyy talouden rakennemuutokseen kysymykset tuotannon, kulutuksen ja yritysten toimintojen uudelleenorganisoinnista niin alueellisesti ja paikallisesti kuin maailmanlaajuisestikin. Restrukturaatio on hänen mielestään aiheuttanut muutoksia paikallisen hallinnan koalitioiden sekä kaupunkipoliittisissa linjauksissa. Myös lyhyellä aikavälillä talouden nousu- ja laskukaudet erilaistavat paikallisen hallinnan strategioita.

Myös Stokerin (1995, 55) mukaan regiimianalyysin olisi laajennuttava koskemaan laajempaa poliittista kontekstia. Regiimiteoreettisen tutkimuksen keskeisimpänä haasteena onkin pidettävä paikallisten ja yli-paikallisten tekijöiden yh-

distämistä toisiinsa. Keskeisimpänä nousee esille paikallisten eliittien yhteydet hallinnon ja politiikan ylemmille tasoille.

## YHTEENVETO

Regiimianalyysillä pyritään avaamaan aikaisemmin hyvin hallitsevaksi muodostunutta elitistisen ja pluralistisen valtarakennekäytännön vastakkainasettelusta seurannutta näkemyksellistä umpikujaa. Regiimianalyysissä onkin keskitytty kysymyksiin siitä, miten kaupungit tavoittelevat yhteisiä päämääriä ja harjoittavat paikallista hallintaa.

Regiimianalyysin lähtökohtana voidaan pitää sitä, että regiimi on periaatteiden, normien, sääntöjen ja yhteisten päämäärien kokonaisuus, joka vaikuttaa kaupunkien hallintaan ohjaavasti yleistä hyötyä palvelevalla tavalla. Regiimit syntyvät paikallisessa kontekstissa eri toimijoiden yhteisillä päätöksillä tavoittelemaan resursseja, toimintakykyä ja legitimaatiota. Lisäksi regiimien muutosten tutkimus lähtee sen toimijoiden tavoiteltavien päämäärien sekä siinä olevien toimijoiden odotettavissa olevien hyötyjen ja haittojen välisen suhteen muutoksen vaikutusheijastusten analyysistä.

Regiimiteorian vahvuus on siinä, että se ottaa huomioon yhteiskunnan monimutkaisen rakenteen. Eli siinä ankkuroidaan teoreettiset oletukset modernin yhteiskunnan kontekstiin. Ilman tätä ankkurointia kaupunkipolitiikan dynamiikan ymmärtäminen vääristyy. Ennen kaikkea tämä nousee esille regiimiteorian kontekstuaalisoinnissa. Regiimiteoreettiseen analyysiin ryhdyttäessä olisi tutkijan riittävässä määrin asemoitava tarkasteltava kaupunki muun yhteiskunnan kehityskontekstiin, koska modernisaation vaikutukset ilmenevät eri maissa eri tavalla, eivätkä modernisaatioteoriat siten anna riittävän tarkkaa kuvaa eri maiden kehityksestä eivätkä tämänhetkisestä tilasta. Myös institutionaaliset rakenteet vaihtelevat maiden välillä. Näin ollen regiimianalyysin selityskyky riippuu siitä, kuinka hyvin tutkija kontekstuaalisoi regiimiteorian tarkastelemaansa kohteeseen. Toisaalta regiimianalyysissä olisi otettava huomioon myös se, että paikallisten hallintarakenteiden muuttuessa myös regiimit muuttuvat. Toisin sanoen regiimit tulisi ymmärtää juuri yhteiskunnallisten muutosten synin ja seurauksina.

Keskusteltaessa regiimiteoreettisen tutkimuksen metodeista, nousee esiin kysymys käytettävän metodin riittävydestä. Institutionaalisten asemien tutkimisella voidaan määritellä ne valtaressit, jotka pääsevät käsiksi institutio-naalisiin resursseihin. Tämä ei kuitenkaan regiimiteorian näkökulmasta riitä. Tarvitaan siis metodi, jolla voidaan selvittää sitä, miten kaupungit tavoittelevat yhteisiä päämääriä ja harjoittavat paikallista hallintaa. Metodia tulisikin laajentaa toimijoiden kartoituksen jälkeen heidän toimintaansa koskevilla kyselyillä ja haastateluilla. Toimijoiden kartoituksessa apuna voidaan käyttää esimerkiksi tiettyjen toimijoiden esiintymistiheyttä tiedotusvälineissä. Esiintymistiheydestä voidaan päätellä toimijan relevanssia tutkimuksen kannalta, toimijan intensiteettiä koalition kannalta, koalition muita toimijoita sekä toimijan näkemyksiä ja päämääriä. Näin päästään ainakin lähemmäksi regiimianalyysin ydintä. Eli sitä minkälaisia epämuodollisia järjestelyjä on muodostunut, joiden kautta julkinen valta ja yksityiset intressit toimivat voidakseen tehdä ja toimeenpanna paikalliseen hallintaan liittyviä päätöksiä.

Silti regiimianalyysissä on aina läsnä erilaisten valtaa pitävien ja keskenään kilpailevien koalitioiden tunnistettavuuden ja keskinäisriippuvuuksien osoittamisen vaikeus, riittävän tarkka kontekstuaalisointi sekä teorian yksilotteiseksi jäävä näkökulma sosiaaliseen ja poliittiseen rationaalisuuteen. Lisäksi regiimiteorian kehys näyttää olevan vielä jokseenkin hajallaan ja teoria ehkä kärsii ehdotuksesta nostaa esille ja tarkkailla induktiivisesti urbaania näyttämöä. Regiimiteorian teoreettinen pohjustus on kuitenkin arvo, jota ei tulisi sivuuttaa.

## LÄHTEET

- Bacharach, Samuel B. & Lawler, Edward J. (1980). *Power and Politics in Organization. The Social Psychology of conflict, Coalitions, and Bargaining. Social and Behavioral Science –sarja.* The Jossey-Bass Publishers. California.
- Cochrane, Allan (1986). *Community politics and democracy.* Teoksessa Held, David & Pollit, Christopher (toim.) *New Forms of Democracy.* London, Sage, 51-72.
- Cox, Kevin R. (1997). *Governance, Urban Regime Analysis, and the Politics of Local Economic Development.* Teoksessa Lauria, Mickey (toim.) *Reconstruction Urban Regime Theory.* 99-121.

- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?. Democracy and Power in American City*. New Haven.
- DeLeon, Richard E. (1992). *The Urban Antiregime. Progressive Politics in San Francisco*. *Urban Affairs Quarterly*, Vol 27, No. 4, 555-579.
- DiGaetano, Allan (1997). *Urban Governing Alligments and Comparative Perspective. Developmental Politics in Boston, Massachussts, and Bristol, England, 1980-96*. *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No. 6, 844-870
- Dunleavy, Patrick (1980). *Urban Political Analysis. The politics of collective consumption*. The Macmillan Press Ltd. Hong Kong.
- Elkin, Stephen L. (1987). *City and Regime in the American Republic*. The Chicago University Press.
- Giddens, Anthony (1984) *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristinidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä*. Otava. Keuruu.
- Harding, Allan (1994). *Urban Regimes and Growth Machines. Towards a Cross-National Reaserch Agenda*. *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 29, No. 3, 356-382.
- Hoffman-Lange, Ursula (1987) *Surveying National Elities in the Federal Republic of Germany*. Teoksessa Moyser, George & Wagstaffe, Margaret (toim.) *Research Methods for Elite Studies*. Contemporary Social Research 14. Allen & Unwin. London.
- Hoikka, Paavo (1978) *Valtarakenteiden ja eliitin tutkimus paikallishallinnon tutkimuksen uutena painopistealueena*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1978 III*. *Kunnallistieteellinen yhdistys*. 55-67.
- Hunter, Floyd (1953). *Community Power Structure*. The University of North Carolina Press. New York.
- Judge, David, Stoker, Gerry & Wolman, Harold (1995) *Urban Politics and Theory: An Introduction*. Teoksessa Judge, Stoker & Wolman (toim.) *Theories of Urban Politics*. Sage, London. 1-12.
- Keating, Michael (1991) *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Edward Elgar. Worcester.
- Lane, Jan-Erik (1993). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London. Sage.
- Logan, John R - Molotch, Harvey L. (1987). *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles.
- Mills, C. Wright (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press. New York.
- Parry, Geraint (1969). *Political Elities. Studien in Political Science* –sarja. George Allen and Unwin Ltd. London.
- Pickvance, Chris & Preteceille, Edmond (1991). *Introduction: the significance of local power in theory and practice*. Teoksessa Pickvance, Chris & Preteceille, Edmond (toim.) *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*. Pinter Publisher Limited. London, 1-18.
- Polsby, Nelson W. (1963) *community Power and Political Theory*. Yale University Press. New Haven and London.
- Ruostetsaari, Ilkka (1992) *Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä*. Gudeamus. Tammer-Paino Oy.
- Stoker, Gerry (1991). *The Politics of Local Government. Public Policy and Politics* –sarja. 2. painos. Hong Kong.
- Stoker, Gerry (1995). *Regime Theory and Urban Politics*. Teoksessa David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman (toim.) *Theories of Urban Politics*. 54-71.
- Stone, Clarence N. (1986) *Power and Social Complexity*. Teoksessa Waste, Robert J. (toim.) *community Power Direction for Future Research*. Sage, Beverly Hills. 77-113.
- Stone, Clarence N. (1989) *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Univercity Press of Kansas.
- Stone, Clarence N. (1991). *The Hedgehog, the Fox, and the New Urban Politics. A Rejoinder to Michael Cox*. *Journal of Urban Affairs*, Vol 13, No. 3, 289-297.
- Stone, Clarence N. (1993). *Urban Regimes and the Capacity to Govern*. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, No. 1, 1-28.