

”Sehän oli ihan hirveä vääntö”

Koheesiopolitiikan rahoitus ja vastakkainasettelu suuralueiden näkökulmasta

Mari Parviainen

Maantiede
Pro gradu -tutkielma
Laajuus: 30 op

Ohjaaja:
Tommi Inkinen

4.9.2023
Turku

Pro gradu -tutkielma

Pääaine: Maantiede

Tekijä: Mari Parviainen

Otsikko: ”Sehän oli ihan hirveä vääntö” – Koheesiopolitiikan rahoitus ja vastakkainasettelu suuralueiden näkökulmasta

Ohjaaja: Tommi Inkinen

Sivumäärä: 111 sivua + liitteet 3 sivua

Päivämäärä: 4.9.2023

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vaikutti merkittävästi kansalliseen aluepolitiikkaan. Se yhdistettiin tiiviisti EU:n koheesiopolitiikkaan eli alue- ja rakennepolitiikkaan, jota leimaavat ohjelmallisuus sekä alueiden välinen kilpailu. Rahoituksen jakaminen aiheuttaa kuitenkin erimielisyyksiä maakuntien kesken, ja aluepoliittisessa keskustelussa ilmenee voimakastakin vastakkainasettelua.

Tutkimukseni tavoitteena oli selvittää Manner-Suomen suuralueiden välistä vastakkainasettelua EU:n alue- ja rakennepolitiikan kontekstissa sekä siihen liittyvän rahoituksen alueellisen kohdentamisen perusteluista. Kyseessä on laadullinen ja induktiivinen tutkimus. Toteutin 12 asiantuntijahaastattelua, joihin maakuntien liittojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten koheesiopolitiikasta vastaavat johtajat osallistuivat alueidensa edustajina. Analysoin aineiston sisällönanalyysimenetelmällä.

Tutkimuksessani alueiden edustajat perustelivat näkemyksiään etenkin alueellisten erojen pienentämisellä, sopimuksilla, pitkällä etäisyyksillä ja harvalla asutuksella, muun rahoituksen kohdentumisella, geopoliittisella tilanteella sekä vaikuttavuudella. Tyytymättömyys rahoitukseen painottui Etelä- ja Länsi-Suomeen ja tyytyväisyys puolestaan Itä- ja Pohjois-Suomen alueelle. Koheesiopolitiikkaan toivottiin tehtävän rahoituksen aluejakoa ja tarkkuustasoa, las-kentaperusteita ja kriteereitä, rahankäyttöä sekä oikeudenmukaisuutta koskevia muutoksia.

Alueiden välinen vastakkainasettelu liittyi ennen kaikkea EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen jakamiseen. Ydinkysymys on, tulisiko rahoitusta kohdentaa heikommin kehittyvien alueiden vahvistamiseen vai elinvoiman ja tuottavuuden tehostamiseen menestyvillä alueilla. Vastakkainasettelu näyttäytyi Etelä- ja Länsi-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen välisenä rajana. Kiistoihin yhdistettiin usein negatiivissävytteisesti hallitus- ja puoluepolitiikka. Vastakkainasettelu ilmeni myös toisten alueiden edunvalvontatyötä koskevinä kannanottoina.

Vastakkainasettelua voitaisiin vähentää tunnistamalla alueiden erilaiset roolit ja tarkastele-malla aluepolitiikkaa kokonaisvaltaisemmin. Keskeisinä pidettiin myös viranomaisten vastuu-alueiden selkeyttämistä ja koko Suomen laajuisia teemakohtaisia yhteistyöhankkeita. Työ- ja elinkeinoministeriöllä katsottiin olevan mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaista keskustelua rahoituksen kohdentamisesta käydään.

Koheesiopolitiikkaan liittyvän vastakkainasettelun tunnistaminen on tärkeää, koska se heikentää alueiden välistä yhteistyötä. Tutkimukseni lisää ymmärrystä suuralueiden näkemyksistä EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoitusta koskien. Se voi toimia keskustelunavauksena ja pohdintoja herättävänä yhteenvetona vastakkainasettelun vähentämiskeinoista sekä koheesiopolitiikan rahoituksen kansallisen kohdentamisen perusteluista.

Avainsanat: suppea aluepolitiikka, koheesiopolitiikka, EU:n alue- ja rakennepolitiikka, alueellinen vastakkainasettelu, alueiden välinen kilpailu

Master's thesis

Subject: Geography

Author: Mari Parviainen

Title: "It was a terrible controversy" – Cohesion policy funding and confrontation from the perspective of regions

Supervisor: Tommi Inkinen

Number of pages: 111 pages + 3 pages of appendices

Date: 4.9.2023

The accession of Finland to the European Union had a significant impact on national regional policy. It was closely connected to the EU's cohesion policy, i.e. regional and structural policy, which is characterized by programming periods and interregional competition. However, the allocation of funding causes disagreements between the regions, and there is a strong confrontation in the regional political debate.

The goal of my research was to examine the confrontation between the regions of Mainland Finland in the context of the EU's regional and structural policy, as well as the justifications for the regional allocation of the funding. This is a qualitative and inductive study. I conducted 12 expert interviews, in which the directors for cohesion policy from regional councils and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment participated as representatives of their regions. I analysed the material using the content analysis method.

In my research, the representatives of the regions justified their arguments mainly on the reduction of regional differences, agreements, long distances and sparsely populated areas, the allocation of other funding, the geopolitical situation, and effectiveness. Dissatisfaction with the funding was concentrated in Southern and Western Finland, while satisfaction was emphasized in Eastern and Northern Finland. It was hoped that changes would be made to cohesion policy in terms of the regional allocation of funding, criteria, use of money, and fairness.

The confrontation between the regions was primarily related to the distribution of funding for the EU's regional and structural policy. The key question is whether funding should be allocated to strengthening less-developed regions or to enhancing vitality and productivity in advanced regions. The confrontation appeared as the border between Southern and Western Finland and Eastern and Northern Finland. Government and party politics were often associated with controversies in a negative tone. The confrontation was also reflected in the positions taken on the advocacy work of other regions.

Confrontation could be reduced by recognizing the different roles of the regions and by examining regional policy in a more comprehensive way. Clarification of the authorities' responsibilities and national thematic cooperation projects were also considered essential. Ministry of Economic Affairs and Employment was considered to have an opportunity to influence the kind of discussion about the allocation of funding.

Recognizing the confrontation related to cohesion policy is important because it weakens interregional cooperation. My research develops an understanding of the views of regions regarding the EU's regional and structural policy funding. It can open the discussion and serve as a thought-provoking summary of the means of reducing confrontation and the rationale for the national allocation of cohesion policy funding.

Key words: narrow regional policy, cohesion policy, EU's regional and structural policy, regional confrontation, interregional competition

Sisällysluettelo

1	Johdanto	7
2	Tutkimuksen tausta ja teoreettinen viitekehys	10
2.1	Aluekehitys	10
2.1.1	Aluekehittämisen määritelmä	10
2.1.2	Alueellisten erojen keskeisiä pääpiirteitä	16
2.1.3	Alueiden välinen kilpailu	21
2.2	Aluepolitiikka	28
2.2.1	Aluepolitiikan määritelmä	28
2.2.2	Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka	30
2.2.3	Aluepoliittinen dialogi ja retoriikka	39
3	Aineisto ja menetelmä	51
3.1	Haastatteluaineisto	51
3.2	Sisällönanalyysimenetelmä	54
3.3	Aineiston ja menetelmän rajoitteet	55
4	Tulokset	58
4.1	Alueiden edustajien näkemykset alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen kohdentamisesta	58
4.1.1	Tyytyväisyys alueen saamaan osuuteen rahoituksesta	58
4.1.2	Rahoituksen kohdentamisen muutostarpeet	60
4.1.3	Rahoituksen kohdentamista koskevien näkemysten perustelukeinot	62
4.2	Alueiden välinen vastakkainasettelu, kilpailu ja yhteistyö	67
4.2.1	Vastakkainasettelu aluepoliittisessa puhunnassa	67
4.2.2	Alueiden välinen kilpailu ja yhteistyön mahdollisuudet	70
4.2.3	Keinoja vastakkainasettelun vähentämiseksi	73
5	Pohdinta	76
5.1	Miten alueiden edustajat perustelevat näkemyksiään alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellisesta kohdentamisesta?	76
5.2	Miten alueiden välinen vastakkainasettelu ja kilpailu ilmenevät aluepoliittisessa puhunnassa?	84
5.3	Miten alueellista vastakkainasettelua voitaisiin vähentää Suomen aluepolitiikassa?	91

6 Johtopäätökset	94
Kiitokset	96
Lähteet	97
Liitteet	112
Liite 1. Haastattelujen toteutus	112
Liite 2. Haastattelurunko	112
Liite 3. Luokitukset	113
Liite 4. Esimerkkejä aineiston luokittelusta analyysivaiheessa	114

1 Johdanto

Suomen väestö keskittyy yhä enemmän Etelä-Suomeen ja muutamiin kasvukeskuksiin (Dufva & Rekola 2023: 34). Tervo (2019: 254) kiteyttää, että ”aluelähtöisesti katsoen alueellinen tasapaino on järkkynyt”. Monet maaseutualueet ajautuvat negatiiviseen kehään, jota luonnehtivat heikkenevä taloudellinen toimeliaisuus ja väestön vähentyminen (Sotarauta ym. 2021a: 16). Voidaankin todeta, että Suomen aluerakenne on polarisoitumassa. Aluerakenteen kehitykseen vaikuttavat elinkeinorakenteen ja maailmantalouden kehityksen ohella myös poliittiset kamppailut, liitot sekä poliittinen yhteisöllisyys (Moisio 2012: 20).

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 vaikutti merkittävästi kansalliseen aluepolitiikkaan (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 95). Se on pitkälti liitetty EU:n koheesiopoliitiikkaan eli alue- ja rakennepoliitiikkaan, joka vaikuttaa suoraan koko Euroopan alueiden kehitykseen (Salmi 2003: 10; Dühr ym. 2010: 270; Eskelinen 2013: 103). Aluepolitiikka muuttui ohjelmalliseksi, ja alueiden tuli alkaa kilpailla vahvuuksillaan toisiaan vastaan (Saartenoja 2012: 85). Alueiden sisäsyntyisen kehittämisen ja erikoistumisen merkitys kasvoi, ja niille tuli aiempaa enemmän vastuuta taloudellisen kilpailukykyensä parantamisessa (Leppänen 2011: 63–64).

Liittyminen unioniin aiheutti muutoksia myös kansallisissa aluepolitiikan instituutioissa ja toimivallassa (Eskelinen 2013: 103). Aluekehitysohjelmia alettiin arvioimaan, valvomaan ja seuraamaan systemaattisemmin (Sippola 2016: 91). EU-jäsenyys on vahvistanut aluepolitiikan roolia suomalaisessa poliittisessa agendassa, mutta ”puhtaasti kansallisia toimenpiteitä aluepolitiikassa tehdään enää vähän” (Remahl 2008: 112, 121). Kansallinen toimintavapaus aluekehittämisessä on silti säilynyt. Alue- ja rakennepoliitiikan rahoituksen jakaminen aiheuttaa kuitenkin erimielisyyksiä maakuntien kesken (Jakola & Prokkola 2021: 1).

Aluepolitiikasta, sen harjoittamisen tarpeellisuudesta ja välineistä käydään runsaasti julkista keskustelua, joka voimistuu ajoittain kiivaaksikin (Eskelinen 2013: 105; Honkanen 2016: 9). Keskusteluun heijastuvat myös aluepolitiikan käsitteen epämääräisyys sekä se, että siinä harvemmin erotetaan eri osa-alueita toisistaan (Honkanen 2016: 233). Lisäksi esille tuodaan rajua arvostelua aluepolitiikasta ”vanhakantaisena tasaavana tukipoliittikkana ja suurina tulonsiirtoina”. Kamppailussa näkyvät sekä puoluepolitiikka että alueelliset, taloudelliset ja kulttuurisia koskevat intressit (Luukkonen & Sirviö 2017: 115). Moisio (2012: 29) kirjoittaa, että ”Suomessa aluepolitiikka yhdistetään usein puoluepoliittiseen peliin, jossa poliittiset toimijat

’vetävät kotiinpäin’”. Heikkilä ja Jutila (2018: 20) puolestaan toteavat, että ”vuosikymmenten kilpailu julkisista resursseista on asettanut maan eri osia ja erilaisia tarpeita vastakkain”.

Suomen aluepoliittisessa retoriikassa ei ole syntynyt konsensusta siitä, pitäisikö aluekehityksen olla keskittävää vai hajauttavaa (Leppänen 2011: 103). Siitä huolimatta suunta on kohti keskittämistä ja kilpailuvaltion alueellista muotoa, jossa talouskasvun tuottajina pidetään suuria kaupunkeja. 58 prosenttia suomalaisista toivoo, että asutus ulottuu tulevaisuudessa niin kaupunkiseuduille kuin pienempiinkin kuntiin ja Suomen eri osien kehittämistä vahvistetaan (Heikkilä & Jutila 2018: 5, 7). Sen sijaan 36 prosenttia pitää parempana asutuksen keskittämistä suurimpiin kaupunkeihin. Näin ajattelevat muuta väestöä useammin eteläsuomalaiset, suurissa kaupungeissa asuvat ihmiset. Toisaalta vain seitsemän prosenttia suomalaisista haluaisi, että kehittämistoimia vähennetään.

Aluepolitiikassa käydään jatkuvasti keskustelua tasaisuus- ja tehokkuustavoitteista sekä niiden painottamisesta (Sippola 2016: 93). Poliittikkaa värittävät ristiriidat taloudellisen kilpailukyvyyn tavoitteen sekä sosiaalisen ja alueellisen koheesion välillä (Dühr ym. 2010: 293). Jännite vaikuttaa aluepolitiikan käytännön toteuttamiseen (Honkanen 2016: 55, 151). Tasaisuuteen pyrkivää aluepolitiikkaa on pitkään arvosteltu siitä, että se tulee kalliiksi yhteiskunnalle, mutta tasaisuutta kannattavat ovat kokeneet asian olevan päinvastoin. Väestön tasa-arvoa ja hyvinvointia korostavaa tasapainoisuuden tavoitetta on kuitenkin perinteisesti pidetty Suomessa tärkeämpänä kuin tehokkuutta (Bengs ym. 2000: 12). Katajamäen (2016: 95–96) mukaan 1990-luvulla tehokkuutta alettiin painottaa merkittävästi tasaisuuden sijaan. Taustalla olivat muun muassa Suomen ulkoisten riippuvuussuhteiden vahvistuminen sekä tulkinta siitä, että hyvinvointivaltiota oli tehostettava ja kevennettävä globaalitaloudessa menestymiseksi. Saartenoja (2012: 85) nostaa esiin kysymyksen siitä, voidaanko Suomen aluepolitiikassa saavuttaa samaan aikaan sekä kilpailukyvyä että koheesion tavoitteet.

Koheesiopolitiikan tehokkuudesta kiistellään, eikä alueellisten erojen vähentymisestä sen seurauksena ole yksimielisyyttä (Dühr ym. 2010: 294). Lisäksi kiistoja aiheuttavat esimerkiksi vastuun ja päätösvallan jakautuminen keskus- ja aluehallinnon välillä sekä ministeriöiden kesken (Pirkola 1998: 33). Lintilä (2016: 100) toteaa, että rahoituksen jakautumista ja ohjelman sisältöjä koskevassa valmistelussa tulevat esille alueelliset erot. Moisio kirjoittaa poliittisista konflikteista ja kamppailuista, jotka liittyvät maantieteellisen todellisuuden muokkaukseen:

”Niitä käydään erilaisten valtasuhteiden muodostamassa institutionaalisessa verkostossa, tiedon tuottamisen ja tiedon muodostelmien tasolla, useissa eri ajallisissa sfääreissä ja symbolisessa ulottuvuudessa. Näissä konflikteissa törmäävät erilaiset poliittiset järjelyn tavat sekä erilaiset paikoille ja alueille annetut merkitykset. Kamppeiluihin osallistuvilla toimijoilla on lisäksi väistämättä erilainen suhde pääomaan, poliittiseen valtaan ja virkakoneistoon, eli kykyyn mobilisoida ’julkinen valta’ omien hankkeiden tueksi. Tämä jälkimmäinen seikka on keskeinen monissa aluesuunnitteluun ja aluepolitiikkaan liittyvissä konflikteissa” (2015: 67–68).

Kielellinen kommunikaatio on keskeinen osa aluekehittämistä, jonka merkitykset luodaan kielten ilmaisuilla (Karhu 2020). Ilmaisuja voidaan eritellä puhetapojen perusteella. Näin ollen tarkastelen tutkimuksessani aluepoliittisen puhunnan sisältämiä merkityksiä.

Tutkimukseni tavoitteena on selvittää Manner-Suomen suuralueiden välistä vastakkainasettelua EU:n alue- ja rakennepolitiikan kontekstissa sekä siihen liittyvän rahoituksen alueellisen kohdentamisen perusteluita. Osatavoitteenani on tarkastella aluepoliittisia perustelukeinoja, joita alueiden edustajat käyttävät perustellessaan rahoituksen kohdentamista ja sen muutostarpeita. Lisäksi tutkin alueiden välisen vastakkainasettelun ja kilpailun ilmenemistä aluepoliittisessa puhunnassa. Selvitän myös aluepoliittisen vastakkainasettelun vähentämiskeinoja. Pyrin saavuttamaan tavoitteet vastaamalla seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten alueiden edustajat perustelevat näkemyksiään alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellisesta kohdentamisesta?
2. Miten alueiden välinen vastakkainasettelu ja kilpailu ilmenevät aluepoliittisessa puhunnassa?
3. Miten alueellista vastakkainasettelua voitaisiin vähentää Suomen aluepolitiikassa?

2 Tutkimuksen tausta ja teoreettinen viitekehys

2.1 Aluekehitys

2.1.1 Aluekehittämisen määritelmä

Aluekehitystä voidaan kuvata alueen myönteiseksi kehitykseksi, joka hyödyttää sen väestöä, parantaa tuottavuutta ja lisää alueelle sijoittuvaa liiketoimintaa (Häkli 2015: 166). Aluekehitykseen linkittyy sekä henkisten että aineellisten resurssien hyödyntämisen tehostuminen. Toisaalta käsitteellä voidaan tarkoittaa laajemmin yhteiskuntaan, politiikkaan, talouteen ja kulttuuriin liittyviä alueellisia muutoksia. Aluekehitykseen vaikuttavat niin aluepolitiikka kuin koulutus- ja liikennepolitiikkakin (Leppänen 2011: 86). Se on myös jatkuva, itseään muovaava prosessi (Vainikka 2013: 31).

Aluekehittäminen voidaan määritellä usealla tavalla (Taulukko 1). Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (2021) täsmentää, että ”alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävästä kehityksestä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua”. Tavoitteiksi määritellään laissa myös alueiden välisten ja sisäisten kehityserojen vähentäminen sekä niiden omien vahvuuksien parantaminen ja kulttuurin edistäminen. Lisäksi säädetään muita tavoitteita, kuten kasvua tukevan elinkeino- ja innovaatorakenteen, alueiden älykkään erikoistumisen, taloudellisen tasapainon, kestävä alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä saavutettavuuden vahvistaminen. Tavoitteena on myös esimerkiksi asukkaiden osaamisen, työllisyyden, sosiaalisen osallisuuden ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen. Alueiden kehittämisellä pyritään lisäksi hillitsemään ilmastonmuutosta ja edistämään siihen sopeutumista.

Taulukko 1. Esimerkkejä aluekehittämisen määritelmistä

"valtion, maakuntien liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kansallisiin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin" (Laki alueiden kehittämisestä... 2021)
"tavoitteellista ja systemaattista työtä alueiden taloudellisen, sosiaalisen, kulttuurillisen ja ekologisen kehityksen vauhdittamiseksi" (Stenfors & Nur 2022: 4)
"-- toimijoiden, instituutioiden ja rakenteiden välistä kamppailua, vuoropuhelua ja näihin liittyviä prosesseja tilassa" (Jauhiainen 2000: 36)
nykytilanteen paranemista tulevaisuudessa ja alueesta riippumattoman menestyksen turvaamista niin asukkaiden, ympäristön kuin yritystenkin kannalta (Katajamäki & Lundström 2012: 19)
"aluepolitiikkaa laajempi ilmiö, johon ei välttämättä liity alueellisten erojen tasaamisnäkökulmaa" ja jossa "korostuu alueen kehittäminen suhteessa itseensä ja tulevaisuuden toimintaedellytysten tunnistaminen" (Sotarauta 2018: 3)

Aluekehittämisjärjestelmä tähtää poliittisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen eli esimerkiksi talouskasvun, kansallisen yhtenäisyyden tai kilpailukyvyn parantamiseen (Moisio & Soininvaara 2017: 317). Aluekehittämisen välineitä ovat aluesuunnittelu, kuten maankäytön suunnittelu ja kaavoitus sekä maakuntaohjelmat (Katajamäki & Lundström 2012: 21). Aluesuunnittelun kysymyksen olen kuitenkin rajannut tutkimukseni ulkopuolelle, mutta tiedostan sen välineellisen merkityksen ja epäsuoran yhteyden työhöni.

Aluekehittämisessä on olennaista määritellä kehitettävä alue (Katajamäki & Lundström 2012: 19). Määrittely voi perustua hallintoon, politiikkaan, toimintaan, kulttuuriin tai luonnonmaantieteeseen (Sotarauta 2018: 2). Aluekehittäminen voi kohdistua erilaisiin alueellisiin kokonaisuuksiin kaupunginosista ja maaseudun kylistä paikkakuntiin, maakuntiin ja kansalliseen sekä Euroopan unionin tasoon asti (Katajamäki 2009: 68; Moisio & Soininvaara 2017: 317). Tyypillisintä on maakunta- ja paikallistason aluekehittäminen. Alueella voidaan tarkoittaa niin ylikansallista kokonaisuutta, suuraluetta, maakuntaa, seutukuntaa kuin myös kuntaa tai sen osaa. Tutkielmassani tarkoitan alueella pääsääntöisesti kansallisia suuralueita (ks. luku 2.2.2).

Aluekehitys voi perustua endogeenisiin tai eksogeenisiin tekijöihin (Sotarauta 2018: 3). Endogeenisiin eli sisäsyntyisiin tekijöihin perustuva aluekehittäminen korostaa alueen omien voimavarojen hyödyntämistä, uusien paikallisten resurssien ja innovaatioiden luomista sekä niiden suuntaamista tiettyyn suuntaan. Eksogeenisiin eli ulkosyntyisiin tekijöihin perustuvassa aluekehittämisessä sen sijaan painotetaan alueen ulkopuolisten tekijöiden, kuten globaalien tilanteiden, valtioiden tai suuryritysten merkitystä. Ulkosyntyisten riippuvuuksien, joita ovat esimerkiksi kansainväliset sopimukset ja EU:n yhteinen politiikka, tunnistaminen on keskeistä aluekehittämisessä (Katajamäki 2009: 68).

Valtiolla ja kunnilla on vastuu alueiden kehittämisestä (Laki alueiden kehittämisestä... 2021). Valtion vastuuta kantaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), ja kuntien tehtävistä vastaavat maakuntien liitot (ks. luku 2.2.2). Keskushallinto vaikuttaa merkittävästi aluekehitykseen, vaikka kunnilla on vahva itsehallinto (Soininvaara 2022: 1166). Kansallisten lakien lisäksi aluekehittämistä määrittävät EU:n säädökset (Tarasti 2016: 27). Aluekehittämiseen vaikuttavatkin monet alueelliset, kansalliset ja EU-tason asiakirjat (Taulukko 2).

Taulukko 2. Esimerkkejä lainsäädännöstä ja julkishallinnon asiakirjoista, joihin aluekehittäminen Suomessa perustuu

Säädös/asiakirja	Kuvaus
Suomen liittymissopimus Euroopan unioniin	Liittymissopimus sisältää linjauksia EU:n alue- ja rakennepolitiikasta sekä esimerkiksi kirjauksen ”erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittämisen ja rakenteellisen sopeuttamisen edistämisestä” (Asiakirja... 1994).
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset	Esim. asetus 2021/1058 Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta (2021) ja asetus 2021/1060 mm. Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä (2021)
Suomen kumppanuussopimus 2021–2027	Suomen ja EU:n välinen sopimus vahvistaa koheesiopolitiikan ohjelmien ohjelmasuunnittelun strategisen suunnan sekä kuvaa niiden täydentävyyttä ja koordinaatiota (Suomen kumppanuussopimus... 2022). EU myöntää rahoitusta sopimuksen perusteella (Huguenot-Noël ym. 2017: 9).
Laki alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta	Ns. toimeenpanolaki (756/2021) sisältää säännökset mm. viranomaisista ja niiden tehtävistä, ohjelmatyöstä ja yhteistyömenettelyistä
Laki alueiden kehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta	Ns. rahoituslaki (757/2021) ohjaa mm. tukimenettelyä, koheesiopolitiikan toimeenpanoa erityissäännösten osalta sekä varojen käyttöä koskevia tarkastuksia
Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma	Ministeriöiden, alueiden ja järjestöjen valmisteleva ohjelma, joka kuvaa kehittämistoiminnalle asetetut ”lähtökohdat, tavoitteet ja toimet sekä rahoituksen EU:n ohjelmakautta koskevien säädösten mukaisesti” (2023)
Vahva ja välittävä Suomi 2023–2027 Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma	Sisältää mm. seuraavat kirjaukset: ”Koko Suomen mahdollisuuksia, maaseudun elinvoimaisuutta ja huoltovarmuutta edistetään sekä torjutaan alueiden eriarvoistumista. Hallitus käynnistää valtioneuvoston kanslian johdolla Pohjoisen ohjelman ja perustaa sen työn tueksi neuvottelukunnan, sekä jatkaa Itäisen Suomen kehittämissuunnitelmaa uudessa geopoliittisessa tilanteessa. Länsi-Suomi ja Etelä-Suomi ovat puolestaan monessa mielessä tärkeitä Suomen elinvoimaisuudelle ja kasvuille. Hallitus haluaa omilla toimillaan mahdollistaa myös näiden alueiden määrätietoisuuden kehittämisen”.
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	Ne käsittelevät ”-- kysymyksiä, jotka on tarpeen huomioida alueidenkäytön suunnittelussa osana laaja-alaista ja eri alueidenkäyttötarpeita ennalta yhteen sovittavaa toimintaa” (Valtioneuvoston päätös... 2017: 3–5). Niillä pyritään turvaamaan myös kansainvälisten velvoitteiden toimeenpano.
Aluekehittämispäätös	Hallituskausikohtainen strateginen asiakirja, jonka ministeriöt ja maakuntien liitot valmistelevat sidosryhmien kanssa, ja joka sisältää mm. tavoitteita, painopisteitä ja toimenpiteitä sekä niiden yhteensovittamista koskevia ohjeita (Aluekehittämispäätös... 2020: 11, 15, 30; Niemivuo 2013: 166)

Ponto ynnä muut (2018: 28) painottavat, että ”vahvalle kansalliselle aluekehittämiselle” on Suomessa tarvetta EU-ohjelmien rinnalla. Alueen historia, luonne ja koko vaikuttavat merkittävästi kehittämiseen, ja sen tulisi perustua alueen omiin lähtökohtiin ja kehittämiskapasiteetin vahvistamiseen (Sotarauta 2018: 2–3). Aluekehittämisessä painotetaan alueiden omaa

toimijuutta sekä omien resurssien että ulkoisen potentiaalin hyödyntämisessä (Laasonen ym. 2020: 23). Alueiden erilaiset voimavarat tulisi ottaa monipuolisemmin huomioon kehittämistyössä (Hynynen ym. 2020: 138). Valtioneuvoston aluekehittämispäätöksessä 2020–2023 (2020: 11) painotetaan paikkaperustaista lähestymistapaa, jossa huomioidaan alueiden erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet sekä pyritään varmistamaan kaikille alueille resurssit mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Paikkaperustainen aluekehittäminen on Ponton ynnä muiden (2018: 12, 22) mukaan ”strategista politiikkaa, jossa tunnistetaan paikallisia ongelmia ja voimavaroja, ja jossa kehitetään aluetta poikkihallinnollisesti laajassa kumppanuudessa alueen toimijoiden kanssa”. Keskeistä on toimivallan antaminen alueille ja niiden yhteisöllisyyden ainutlaatuisuuden tunnistaminen.

Paikkaperustainen aluekehittäminen voi olla keino vastata ”globaaleihin ilmiöihin paikallisella tasolla” (Ponto ym. 2018: 28). Barcan (2009: 5) mukaan paikkaperustaisella politiikalla pyritään vähentämään alueellista sosiaalista syrjäytymistä sekä torjumaan ”potentiaalin jatkuvaa vajaakäyttöä”. Se on pitkän aikavälin strategia, joka käynnistää institutionaalisia muutoksia. Paikkaperustaisessa aluekehityksessä keskeisiä ovat inhimillinen pääoma ja innovaatiot (Eskelinen 2013: 104). Paikallisilla ja alueellisilla instituutioilla on tärkeä rooli paikkaperustaisuuden toteuttamisessa, mutta lisäksi olennaista on politiikkasektoreiden välinen ja niin EU-tason kuin paikallisenkin tason yhdistävä yhteistyö. Katajamäen (2011: 54) mukaan paikkaperustaisen politiikan ydin on se, että yhteiskunta on paikallislähtöinen ja esimerkiksi peruspalvelut organisoidaan paikallisyhteisöjen tarpeiden mukaisesti. Lehtonen (2015: 32) kirjoittaa, että paikkaperustaista aluekehittämistä tarvitaan eniten Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä Suomenselällä, joiden taantumisen pysäyttäminen vaatii sijainnin sekä kilpailukyvyyn puutteen vuoksi erityisiä toimenpiteitä.

Kesällä 2023 alkaneen hallituskauden haasteita ja ratkaisuja käsittelevässä työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuorossa (Kasvua ja työtä 2022: 27–28) nostetaan esille aluekehittämisen resurssien kohdentaminen siten, että huomioidaan alueiden kasvupotentiaali ja vaikuttavuus. Lisäksi todetaan, että ”aluekehittämisen toimenpiteillä tuetaan alueita, joilla on parhaat edellytykset tuottaa koko maata hyödyttävää TKI-toimintaa, innovaatioita ja uusia teknisiä ratkaisuja samalla kun huolehditaan heikommin kehittyvien alueiden tukemisesta”. Virkamiespuheenvuorossa esitetään myös tarve vahvistaa aluekehittämisessä esimerkiksi valtion, alueiden ja kaupunkien välistä kumppanuutta ja sopimuksellisuutta.

Vartiainen (2014: 9) kirjoittaa, että aluekehittämisen hallintokeskeisyyden vahvuutena on instituutioiden rakentama kehittämistyön vankka perusta. Heikkoutena hän kuitenkin pitää sitä, että instituutiot ovat sulkeneet kehittämistyön ulkopuolelle kansalaisyhteiskunnan sekä pienet ja keskikokoiset yritykset. Lintilä (2016: 98) painottaa tutkijoiden, hallinnon, poliitikkojen, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuoropuhelun tärkeyttä kokonaisuuden hahmottamisessa. Alueiden välinen, avoimeen, kunnioittavaan ja perusteltuun argumentaatioon perustuva vuoropuhelu sekä kokonaisuuden tunnistaminen ovat olennaisia (Ponto ym. 2018: 22, 27). Aluekehittämispäätöksessä (2020: 31) keskeisenä lähtökohtana pidetään vaikuttavaa vuorovaikutusta sekä valtioneuvoston sisällä että alueiden välillä.

Etenkin alueellisten toimijoiden ja keskushallinnon välisellä tiiviillä vuorovaikutuksella on suuri merkitys aluekehittämisessä (Tarasti 2016: 55). Aluekehittämiseen liittyykin olennaisesti kumppanuuspolitiikka. Sillä tarkoitetaan epämuodollista suhdetta valtionhallinnon ja kuntien välillä, ja se korostaa alueellista tietämystä ja innovaatioita (Soininvaara 2022: 1169). Sosiaalista pääomaa eli luottamukseen ja verkostoihin perustuvaa yhteistyökykyä voidaan pitää menestyksen edellytyksenä (Katajamäki 2009: 69–70). Yhteistyön ohella keskeistä on näkökulmien monialaisuus (Pentikäinen & Astala 2022: 21–22). Vuoropuhelua ja vertaisoppimista voisi lisätä esimerkiksi paikallisen tason ja ylempien aluetasojen näkemysten sovittaminen yhteen (Ponto ym. 2018: 28). Laasonen ja Kolehmainen (2017: 1687) korostavat uusien resurssien ja kyvykkyyksien hankinnan, käyttöönoton ja uudistamisen tärkeyttä aluekehittämisessä. Keskeistä on rakentaa oppimisprosesseja ja verkostoja, jotka hyödyttävät alueen toimijoita ja mahdollistavat sen uudistumisen. Yhteistyö edistää myös vaikuttavuutta (Laasonen ym. 2020: 10).

Verkostojen ja yhteistyön tekemisen mahdollisuuksien tunnistaminen on tärkeää myös älykkään sopeutumisen kannalta (Stenfors ja Nur 2022: 14). Älykäs sopeutuminen (*smart shrinking*) viittaa siihen, että alueen kutistuminen hyväksytään ja sen haittavaikutuksia lievennetään (Makkonen ym. 2022: 138). Hynysen ynnä muiden (2020: 138) mukaan politiikkadokumenteissa ”ei juurikaan käsitellä supistumisen tai pieneksi kasvamisen haasteita”. Poliittisilla päättäjillä onkin taipumus takertua liian optimistiseen kasvupolitiikkaan ja rajallisten resurssien tuhlaamiseen, sillä heidän on vaikea hyväksyä alueiden kutistuminen (Makkonen ym. 2022: 138; Hagen ym. 2022: 188). Tällöin resursseja kohdennetaan kalliiseen ja kasvuhakuiseen kehittämiseen, joka ei välttämättä onnistu epärealistisuutensa vuoksi (Makkonen ym. 2022: 138). Älykkäässä sopeutumisessa aluetta kehitetään määrätietoisesti, mutta ei kasvuvetoisesti, vaan pienemmälle väestölle sopivaksi (Popper & Popper 2002: 4).

Alueen kehittämisen taustalla voi olla pyrkimys kehittää aidosti uutta tai sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön (Sotarauta 2018: 2). Toisaalta voidaan pyrkiä samanaikaisesti sekä kehittämään uutta että sopeutumaan. Aluekehittämisen periaatteena on parantaa alueen toimintakykyä, joka puolestaan lisää hyvinvointia (Lundström 2013: 95). Keskeisenä tavoitteena on parantaa myös alueen kilpailukykyä (Vartiainen & Antikainen 2010: 77). Se toteutuu etenkin lisäämällä alueen houkuttelevuutta pääoman, tiedon, osaavan työvoiman sekä luovien yritysten työpaikkojen kannalta. Aluekehittämisessä on siirrytty heikkouksien kompensoimisesta tai poistamisesta erikoistumiseen sekä alueiden vahvuuksien vahvistamiseen (Turok 2004: 1071; Remahl 2008: 85; Sotarauta 2018: 6).

Suomen aluekehittämistä leimaa teknologia-, osaamis- ja innovaatiovetoisuus (Vihinen ym. 2010: 6). Luovuus ja kilpailukyky ovat keskiössä, mikä johtaa siihen, että aluekehittämiseen osallistuvat uudetkin toimijat ja sitä toteutetaan yhä moninaisimmissa käytännöissä (Haveri ym. 2015: 187). Markkula (2016: 101) painottaa innovatiivisuutta, joka perustuu alueiden omiin intresseihin ja motivaatioihin. Laasonen ja Kolehmainen (2017: 1680–1682, 1687) toteavat, että osaamisperustainen aluekehittäminen edellyttää monipuolisia resursseja. Niitä ovat alueen organisatoriset ja institutionaaliset rakenteet, laaja-alainen tietämys, osaavat ihmiset, sosiaalinen pääoma, kulttuuriset tekijät, taloudellinen varallisuus ja fyysinen ympäristö.

Aluekehittäminen linkittyy tiiviisti kestävän kehityksen tavoitteisiin (Katajamäki ja Lundström 2012: 29). Työ- ja elinkeinoministeriön kestävän kehityksen linjauksessa (Pentikäinen & Astala 2022: 20–21) aluekehitys yhdistetään kestävän kehityksen tavoitteeseen 11 Kestävät kaupungit ja yhteisöt. Linjauksessa todetaan, että alue- ja kaupunkikehittämisen tavoitteita ovat esimerkiksi kasvun ja hyvinvoinnin luominen, alueiden tasapainoisen kehittymisen sekä kilpailukykyyn vahvistaminen ja kestävän työllisyyden ja osaamisen edistäminen. Lisäksi EU:n alue- ja rakennepolitiikan (ks. luku 2.2.2) rahastoilla edistetään Suomessa seitsemän muun kestävän kehityksen tavoitteen saavuttamista, ja tämä koskee 95 prosenttia varojen menoista (Suomen maaraportti 2022: 26). Aluekehittämisellä pyritään siis turvaamaan alueen pitkän aikavälin kehittymisen edellytykset (Sotarauta 2018: 12–13). Siinä toteutetaan kuitenkin tarpeettoman usein lyhyen aikajänteen toimenpiteitä pitkäjänteisyyden sijaan. Laasonen ynnä muut (2020: 45) kirjoittavat, että tulevaisuudenuskoa lisäisi hallituskaudet ylittävä näkymä aluekehittämiseen. Tulevien haasteiden ratkaisemiseksi alueet tavoittelevatkin muutosjoustavuutta reaktiivisuuden sijaan (Stenfors & Nur 2022: 34).

2.1.2 Alueellisten erojen keskeisiä pääpiirteitä

Farole ynnä muut (2018: 19–20) määrittelevät taloudellisen potentiaalin mallin kolmen alueellisen kyvyn kautta. Ensimmäinen niistä sisältää inhimillisen pääoman, kuten koulutuksen, taitojen sekä taloudellisten ja sosiaalisten instituutioiden laadukkuuden. Toinen kyvykkyys koskee paikallisia olosuhteita eli markkinoille pääsyä ja väestötiheyttä, joilla on merkitystä mittakaava- ja kasautumisetujen kannalta. Kolmas osa-alue liittyy fyysisiin sekä alakohtaisiin resursseihin ja rakenteisiin. Se ilmenee myös paikallistalouden erikoistumisena sekä julkisten ja yksityisten investointien laajuutena. Tähän malliin perustuvasta Euroopan laajuisesta tarkastelusta käy ilmi, että Suomessa ainoastaan Uudenmaan taloudellinen potentiaali on määritelty ”hyvin korkeaksi”, kun muut alueet ovat ”keskitasoisia”.

Moisio ja Sirviö (2021: 124) tarkoittavat alueellisella erivertaisuudella ”tekijöitä, jotka sysäävät paikat ja alueet tietynlaisille kehityspoluille, tuottavat epätasaista alueellista kehitystä ja siten esimerkiksi varallisuuserojen kasvuun liittyvää epätasa-arvoa”. Alueiden välisten suhteiden hierarkkisuus tai vinoutuneisuus eriarvoistaa alueita: ”joitakin suositaan järjestelmällisesti toisten kustannuksella siitä syystä, että se on jollakin ajanhetkellä vallitsevien kapitalistisen talouden kasaantumisospien mukaista”. Luukkonen ja Sirviö puolestaan toteavat seuraavasti:

”Epätasainen kehitys on kapitalismin tilallisuuden keskeinen piirre. Sillä viitataan pääoman ja taloudellisen toimeliaisuuden liikkuvuuteen ja vaihteluihin (keskittyminen/levittäytyminen), alueiden kukoistukseen tai köyhtymiseen, ympäristöhaittojen jakautumiseen, alueiden välisiin varallisuus- ja hyvinvointieroihin sekä luokkaerojen tilallisuuteen” (2017: 131).

Aluekehitystä tarkasteltaessa olennaisia ovat kehitystä kuvaavat muuttujat (Makkonen & Inkinen 2015: 136–137). Alueellisia kehityseroja ja usein aluepoliittisessa keskustelussa mainittua alueellista epätasapainoa voidaan Tervon (2019: 254) mukaan tarkastella alue- tai ihmislähtöisen lähestymistavan kautta. Aluelähtöisellä näkökulmalla viitataan erisuuntaiseen väestö- tai tuotantokehitykseen, kun taas ihmislähtöinen lähestymistapa koskee ihmisten hyvinvoinnin ja elinolojen alueellisia eroja. Tutkimuksessani keskityn aluelähtöiseen lähestymistapaan suuralueitasolla. Suuralueita vertailtaessa voidaan havaita, että Etelä- ja Länsi-Suomessa väestötiheys, väkiluku ja korkeakoulutettujen osuus ovat itäistä ja pohjoista Suomea suurempia (Taulukko 3). Suuralueiden sisällä maakunnat eroavat kuitenkin toisistaan huomattavan paljon.

Taulukko 3. Maakuntien keskeisiä tunnuslukuja suuralueiden mukaan ryhmiteltyinä

Alue	BKT asukasta kohden 2020, euroa ¹	Väkiluku 2022, tuhatta ²	Väestön- muutos 2021– 2040, % ³	Työllisyys- aste, 15– 64-vuotiaat, 2022 ⁴	Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 v. täyttäneestä väestöstä 2021 ⁵	Väes- tönti- heys 2022, hlö/km ² ⁶
Etelä-Suomi						
Uusimaa ⁷	55 537,6	1733	11,9	76,0	40,0	190,4
Varsinais-Suomi ⁸	39 987,5	486	2,2	74,6	32,4	45,5
Kymenlaakso	41 978,3	159	-15,6	71,9	26,9	35,0
Kanta-Häme	35 862,6	170	-6,4	74,6	29,2	32,6
Päijät-Häme	33 090,5	205	-5,8	70,2	27,8	35,8
Etelä-Karjala	37 618,9	125	-10,3	70,9	28,5	23,5
Länsi-Suomi						
Pirkanmaa	40 407,7	533	5,8	74,8	34,1	40,2
Satakunta	37 368,1	213	-11,7	71,0	26,8	27,2
Keski-Suomi	35 557,5	272	-3,8	70,4	31,2	17,0
Etelä-Pohjanmaa	34 635,5	191	-9,4	73,8	26,5	13,8
Pohjanmaa	40 492,6	176	-3,7	79,4	31,9	23,8
Pohjois-Suomi						
Keski-Pohjanmaa ⁹	38 724,7	68	-8,6	74,9	26,7	13,5
Pohjois-Pohjanmaa	36 648,3	417	0,1	72,0	30,9	11,3
Kainuu	34 923,4	71	-15,4	69,7	25,9	3,5
Lappi	39 058,3	176	-7,7	70,1	28,1	1,9
Itä-Suomi						
Etelä-Savo	33 471,8	130	-18,7	67,2	26,9	10,3
Pohjois-Savo	36 186,3	248	-7,2	72,2	29,4	14,3
Pohjois-Karjala	33 143,7	163	-9,8	69,8	27,4	8,6

¹ Bruttokansantuote henkeä kohden... 2022² Tunnuslukuja väestöstä... 2023³ Tunnuslukuja väestöstä... 2023; Väestöennuste 2021... 2021⁴ Väestö työmarkkina-aseman mukaan... 2023⁵ 15 vuotta täyttänyt väestö... 2022⁶ Tunnuslukuja väestöstä... 2023⁷ Käsitellen tutkimuksessani Uttamaata osana Etelä-Suomen aluetta anonymiteetin turvaamiseksi.⁸ Maakuntien liittojen rahoituksen osalta Varsinais-Suomi lukeutuu Etelä-Suomeen ja ELY-keskusten rahoituksen osalta Länsi-Suomeen (Toiminta alueilla s. a.).⁹ Maakuntien liittojen rahoituksen osalta Keski-Pohjanmaa lukeutuu Pohjois-Suomeen ja ELY-keskusten rahoituksen osalta Länsi-Suomeen (Toiminta alueilla s. a.).

Alueen sosioekonomisia ominaisuuksia, kehittymistä ja haasteita voidaan siis määritellä tilastollisilla indikaattoreilla, jotka ovat keskeinen osa aluepolitiikkaa (Hudson 2007: 1152). Yleisesti ottaen eteläinen Suomi on muita alueita kehittyneempi (Makkonen & Inkinen 2015: 142, 144). Toisaalta myös maakuntakeskukset lukeutuvat kehittyneimpiin alueisiin. Vähemmän kehittyneitä ovat Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutu- ja reuna-alueet. Aluerakenteen polarisointuminen ilmenee siten, että pieniä ja keskisuuria kaupunkeja sekä maaseutua leimaavat väestön ja taloudellisen toimeliaisuuden väheneminen samalla, kun suurimmat kaupungit kasvavat (Sotarauta ym. 2021b: 9). Moision (2020) mukaan ”nyt käynnissä oleva alueellinen eriytyminen on seurausta 1990-luvun alusta lähtien jatkuneesta kehityksestä, jossa Suomen aluekehityksen voittajat ja häviäjät on valittu”. Hallitukset ovat pyrkineet edistämään tasapainoista aluekehitystä, ”mutta väestö ja verotulot keskittyvät absoluuttisesti ja suhteellisesti vauraille alueille”, kuten pääkaupunkiseudulle ja muille suurimmille kaupunkiseuduille (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 104).

Etenkin poliittisia päätöksiä tehtäessä on olennaista, millä mittareilla, ajanjaksoilla ja mittakaavoilla alueiden kutistumista tarkastellaan (Makkonen ym. 2022: 143–144, 153). Kun tutkitaan alueiden kutistumista väestöindikaattorilla, lyhyellä aikavälillä eli kolmessa vuodessa (2018–2020) kutistuvien alueiden osuus oli noin 74 prosenttia. Mikäli kuitenkin tarkastellaan pidemmän aikavälin eli 30 vuoden (1990–2020) tilannetta, kutistuvia alueita oli hieman yli puolet. Sen sijaan työllisyyslukuja tarkasteltaessa noin 5 prosenttia alueista kutistui lyhyellä aikavälillä (2017–2019) ja noin 79 prosenttia pitkällä aikavälillä. Kun kutistumista mitataan samanaikaisesti molemmilla indikaattoreilla eli kun sekä väkiluku että työllisyys alueella pienenevät, noin 53 prosenttia Suomen alueista kutistui vuodesta 1990 vuoteen 2020. Näin ollen tarkasteluun valitulla ajanjaksolla on suuri merkitys. Lisäksi on otettava huomioon se, että kun tarkastelu kohdistuu suurempiin maantieteellisiin yksiköihin, kuten NUTS 2 -suuralueisiin, alueellinen moninaisuus jää varjoon (Inkinen 2005: 1117).

Suomessa kutistuminen koskee pitkälti maaseutuja, ja kutistuvien maaseutujen osuus onkin kutistuvien kaupunkien osuutta suurempi (Makkonen ym. 2022: 145, 153). Toisaalta vaikka alue kokonaisuutena muuten kasvaisi, sen laitamilla ja rajakunnissa on usein ”kutistumistasakkuja” (*shrinkage pockets*). Vihinen ynnä muut (2010: 3) sekä Lehtonen ynnä muut (2020: 74) nostavat esille, että monilla Suomen alueilla väestö kasvaa kausittain, eikä alueita voidakaan jakaa ainoastaan taantuviin tai kasvaviin. Sen sijaan aluerakenteen kehitys on moninaistunut. Esimerkiksi kaupungissa vakituisesti asuva väestö voi siirtyä tiettyinä lomakausina asumaan

kaupungin ulkopuolelle (Lehtonen ym. 2020: 80). Toisaalta alueet, joilla on pääosin maaseutua, ovat tyypillisesti vähemmän kehittyneitä kuin palvelukeskeiset alueet (Makkonen & Inkinen 2015: 140). Vientiteollisuuden keskittymiä sijaitsee kuitenkin myös kasvualueiden ulkopuolella (Vartiainen 2014: 5). Ne ovat koko Suomen talouden kannalta merkittäviä, ja esimerkiksi väestöä menettävässä Ylä-Savossa vahva teollisuus ja maatalous tukevat Suomen elintarvike- ja metsäteollisuutta.

Suomen alueiden välillä on eroja myös työn tuottavuudessa ja bruttokansantuotteessa (BKT) (Suomen maaraportti 2022: 53). Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomessa asukaskohtainen BKT jää EU:n keskiarvon alapuolelle. Sen sijaan pääkaupunkiseudulla BKT on keskimääräistä merkittävästi suurempi myös EU:n tasolla tarkasteltuna ja puolitoistakertainen Itä- ja Pohjois-Suomeen verrattuna. Vaikka Suomen sisäiset BKT:n erot ovat huomattavia, ne eivät kuitenkaan ole kansainvälisesti vertailtuna suuria (Tervo 2019: 257). Kansantalouden vetureina voidaan kuitenkin pitää kaupunkien ydinalueita (Makkonen & Inkinen 2015: 144).

Väestö on olennainen voimavara, kun tarkastellaan alueen osaamista, työvoimaa, elinkeinotoimintaa ja hyvinvointia (Mella 2010: 42). Esimerkiksi väestörakennetta, syntyvyyttä ja muuttoliikkeitä koskevat muutokset ovat alueellisesti erilaisia (Stenfors & Nur 2022: 6). Etenkin pääkaupunkiseudun ja muun Suomen väestönkehitys eroavat merkittävästi toisistaan (Suomen maaraportti 2022: 54). Väestön ikääntyminen on aluekehityksen haasteena erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäseuduilla (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 110). 65 vuotta täyttäneiden osuus oli vuonna 2022 pienin Uudellamaalla (18,2 %) ja suurin Etelä-Savossa (33 %). (Tunnuslukuja väestöstä... 2023). Ne alueet, joiden väestö ikääntyy ja vähenee, kohtaavat vaikeuksia esimerkiksi yhä enemmän tarvittavien julkisten palveluiden järjestämisessä (Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022: 38).

Makkosen ja Inkisen (2015: 145) mukaan alueen kehittymistä selittävät myös erityisesti muuttajat, jotka kuvaavat työvoimaa ja korkeakoulutusta. Työllisyysaste vaihtelee Suomessa maakunnittain huomattavasti suuralueiden sisälläkin (Väestö työmarkkina-aseman mukaan... 2023). Alhaisin työllisyysaste vuonna 2023 on Etelä-Savossa (67,2 %) ja korkein Pohjanmaalla (79,4 %). Lehtonen ja Muilu (2016: 112–113) kirjoittavat paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksistä, jonka avulla voidaan tarkastella alueiden kehitysedellytyksiä. Indeksien perusteella vahvimpina näyttäytyvät erityisesti suurimmat kaupungit ja niiden lähialueet Etelä-

Suomessa sekä maakuntakeskukset. Indeksien avulla voidaan arvioida, että työpaikkojen lisäämiseksi tarvittaisiin tukea ja kehittämistoimia etenkin Itä- ja Pohjois-Suomessa, mutta myös Pirkanmaan ja Keski-Suomen pohjoisimmassa osassa.

Korkeakoulujen nähdään edistävän aluekehitystä, ja niiden muodostamaa verkostoa kuvataan ”nykyaikaiseksi aluepolitiikaksi” (Leppänen 2011: 87). Innovatiivisimmilla alueilla väestön koulutustaso on tyypillisesti korkeampi (Makkonen & Inkinen 2013: 1970–1971). Innovaatiivinen kasvu on hyödyttänyt erityisesti keskusalueita, joiden väestön koulutustaso on korkea ja yrityspalvelut ovat monipuolisia (Huovari 2012: 3, 13–14, 31). Niihin on edullisinta sijoittaa osaamisintensiivistä toimintaa. Tervo (2019: 256–257) toteaa osaamisen keskittymisen jatkuneen Suomessa vahvasti vuodesta 1995 alkaen. Osaaminen keskittyy pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin kaupunkeihin, mutta toisaalta koko maan koulutustaso on noussut. Pääkaupunkiseudulla on kuitenkin suhteellisesti muita alueita enemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita nuoria aikuisia (Suomen maaraportti 2022: 54).

Innovaatiotoiminta on vahvasti yhteydessä aluekehitykseen (Makkonen & Inkinen 2015: 135, 142, 144). Innovaatiot edistävät alueen kehittymistä, ja heikompi innovatiivisuus näkyy esimerkiksi alhaisina tutkimus- ja kehityspanostuksina ja patentointien määrinä. Suomen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnassa (TKI) sekä innovaatorahoituksessa ja innovaatioihin liittyvissä investoinneissa on havaittavissa alueellista keskittymistä (Ponto ym. 2018: 14; Vihinen ym. 2010: 6). Monet innovaatiopoliittiset toimenpiteet eivät ole keskittyneet periferioihin, vaan pikemminkin niille alueille, joilla on ollut jo valmiiksi enemmän mahdollisuuksia (Suorsa 2007: 25–26). Toisaalta ajatellaan, että toimenpiteet kehittävät koko maata, mutta ne eivät aina välttämättä saavuta syrjäseutuja. Osa innovaatiopoliittisista toimista voi jopa heikentää periferioiden mahdollisuuksia.

Moilasen (2009: 68) mukaan alueellisen innovaatiopolitiikan kehittämismalleissa innovatiivista toimintaa ja innovaatioympäristöjä oletetaan olevan pienemmilläkin kaupunkiseuduilla. Suuret yliopistokaupungit kuitenkin ”dominoivat TKI-kenttää” (Vihinen ym. 2010: 6). Euroopan komission tuottaman Suomen maaraportin (2022: 54) mukaan Helsinki-Uusimaa ja Länsi-Suomi ovat ”innovaatiojohtajia”, kun taas Etelä-, Pohjois- ja Itä-Suomea voidaan pitää ”vahvoina innovoijina”. Näin ollen Suomen alueiden innovaatio- ja tutkimuskykyä pidetään yleisesti vahvana. Siitä huolimatta kasvutrendien aikaansaaminen kehittyneillä aloilla on pääkaupunkiseudun ulkopuolella vähentynyt. Toisaalta Makkosen ja Inkisen (2015: 144–145) mu-

kaan innovatiivisten toimintojen keskittyminen kaupunkien ydinalueille on hidastunut. Suomessa tutkimus- ja kehitysinvestointien sekä patenttien lukumäärien perusteella innovatiivisia alueita ovat kuitenkin suuret kaupungit: Oulu, Jyväskylä, Tampere, Helsinki ja Vaasa. Maakuntatasolla tarkasteltuna uusista ulkomaisista yrityksistä 47 prosenttia sijoittuu pääkaupunkiseudulle (Invest... 2023). Moisio ja Sirviön (2021: 120) mukaan Suomen kuntien erilaistuminen on seurausta julkisista ja yksityisistä investoinneista: paikka ”rakentuu investointeihin kiinnittyneiden paikallisten ja ylipaikallisten valtaverkostojen dynamiikassa sekä taloudellisten toimijoiden pyrkimyksissä hyödyntää paikkojen potentiaaleja”.

Alueellisten erojen kasvu aiheuttaa häiriöitä yhteiskunnan tasapainoon ja synnyttää ristiriitoja (Katajamäki 2022: 90). Lisäksi se voi hidastaa talouden kasvua. Alueiden välinen epätasaro voi lisätä myös poliittista ja sosiaalista epävakautta (Iammarino ym. 2019: 274). Näin ollen se ei ole ainoastaan taloudellinen kysymys. Remahlin (2008: 41) mukaan ”— alueellinen epätasapaino muodostuu ongelmaksi silloin, kun se alkaa vaikuttaa kielteisesti taloudelliseen, poliittiseen tai moraaliseen legitimizeettiin ja uhkaa vallitsevaa sosiaalista järjestystä”. Lisäksi alueellisten erojen kasvu ja alueiden välisen solidaarisuuden väheneminen voivat heikentää niiden muutosjoustavuutta (Jakola & Prokkola 2021: 69). Virkkala (2012: 184) kirjoittaa vaikeasti pysäytettävästä negatiivisesta kierteestä alueellisten kehityserojen syvenemisessä. Väestöä menettävillä alueilla on haastavampaa esimerkiksi luoda ja säilyttää työpaikkoja, mikä johtaa resurssien vähenemiseen, kun taas vahvat resurssit omaavilla alueilla positiivinen kehitys jatkuu edelleen. Moisio (2020) kuvaa etenkin pienten ja keskisuurten keskusten ”ajautuvan nopeasti alikehityksen kierteseen”, mikäli julkisia kehitysinvestointeja vähennetään tai lopetetaan poliittisilla päätöksillä.

2.1.3 Alueiden välinen kilpailu

Alueiden välinen kilpailu on kiristynyt, kun toimintaympäristö on muuttunut (Storhammar 2013: 53). Se on Vartiaisen ja Antikaisen (2010: 77) mukaan korvannut kuntien välisen kilpailun. Aluekehityksen periaatteena pidetään kilpailukyvyn kehittämistä sekä kilpailuetujen lisäämistä, ja alueellisten toimijoiden katsotaan olevan vastuussa näiden pyrkimysten edistämisestä alueellaan (Leppänen 2011: 127). Tätä koskevia poliittisia kamppailuja kuitenkin käydään valtion tasolla, sillä se on ”institutionaalinen paikka ja diskursiivinen kehys”, jossa merkittävät poliittis-taloudelliset päätökset tehdään. Alueet kilpailevat keskenään etenkin aluekehittämisen resursseista ja keskeisistä toimijoista (Keränen 2012: 15).

Alueiden välisessä kilpailussa ei ole välttämättä selkeästi tunnistettavissa häviäjiä ja voittajia (Takala & Karppi 2003: 19). Kilpailijoiden tai kilpailun kohteena olevien asioiden määrittely on haastavaa, ja kilpailijat saattavatkin tehdä keskenään myös yhteistyötä. Kilpailua ja yhteistyötä ei voidakaan pitää toisilleen vastakkaisina ilmiöinä aluekehittämisessä (Sotarauta 2004b: 13, 15). Ilman yhteistyötä ei olisi kilpailua eikä ilman kilpailua syntyisi yhteistyötä. Sotarauta (2000: 208) vertaakin aluekehittämistä peleihin ja pitää sitä ”loputtomana siirtojen ja vastasiirtojen prosessina, jossa useat pelaajat pyrkivät edistämään alueellisia tavoitteita, omia tavoitteitaan ja/tai muutamalle pelaajalle yhteisiä tavoitteita”. Lisäksi ”alueellisissa kehittämisspeleissä” tarkkaillaan muiden ”pelaajien” eli alueen kehitykseen vaikuttavien toimijoiden tekemiä siirtoja.

Suomessa 2000-luvun alkuvuosilta alkaen omaksutun transnationaalien aluekehitysopin mukaan valtiot kilpailevat ennen kaikkea luovuudesta ja innovaatioista (Moisio 2012: 245–262). Opin mukaan valtioiden, yritysten ja yksilöiden menestyminen on varmempaa, jos ne kykenevät tuottamaan ja hyödyntämään tietoa. Transnationaali aluekehitysoppi mieltää valtiot ja alueet kilpailukykyiksi, jotka ovat yritysten kaltaisia. Kilpailukyky ja -edun käsitteet siirtyvät liike-elämästä myös politiikkaan. Transnationaalien aluekehitysopin mukaan alueiden innovaatiokyky määrittää valtion kilpailukykyä, ja samalla menestys nähdään ylikansallisena ja kaupunkeihin kytkeytyvänä. Oppi korostaa verkostoja sekä kansainvälisten osaajien ja pääoman virtoja, joihin alueiden tulisi kiinnittyä. Erityisesti painotetaan Helsingin sekä Tampereen, Turun ja Oulun merkitystä koko Suomen menestykselle.

Moisio (2012: 267–282) kirjoittaa myös territoriaalisesta ekonomismista, joka on keskittävä, alueellisten erojen tasoittamista vastustava toimintaoppi. Sitä luonnehtii kustannustehokkuuden maksimoiminen, ja se keskittyykin aluepolitiikan tarkasteluun ainoastaan talouden näkökulmasta. Territoriaalisen ekonomismin mukaan valtion ei tulisi tarjota palveluita kaikkialla Suomessa eikä kohdentaa julkisia varoja alueille, jotka eivät menesty pääoman liikkeeseen ja tuotantorakenteeseen perustuvassa avoimessa taloudessa. Alueita arvostetaan taloudellisten kykyjen perusteella, ja valtion pitäisi tehdä päätöksiä yritysten tavoin rationaalisesti ja mittakaavaedut huomioimalla. Alueellisia instituutioita ei sallita, mikäli ne rasittavat muiden alueiden menestymistä. Territoriaalisen ekonomismin mukaan on mahdollista saavuttaa joko alueellinen tasa-arvo tai kansallinen kilpailukyky, mutta ei molempia. Yksilöiden valinnan- ja toiminnanvapaudella ei tulisi olla muihin kohdistuvia haittavaikutuksia. Ihmistä katsotaan

muuttavan lähtökohtaisesti mahdollisimman korkeaa elintasoja edistävälle alueelle, ja periferioiden väestöä pidetään rasitteena kansantaloudelle. Territoriaalinen ekonomismi ei ole kuitenkaan saavuttanut vielä laajaa hyväksyntää politiikassa.

Uusliberalismin mukaan valtion tulisi luoda markkinoita sekä tukea kaupallistamista ja omistusoikeuksia sen sijaan, että se osallistuisi varallisuuden uudelleenjakamiseen (Ahlqvist & Moisio 2014: 22). Ajatuksena on, että markkinat ulottuisivat valtion käytäntöihin ja valtion tehtävänä olisi toteuttaa taloudellista kilpailua edistävää politiikkaa. Alueilla voi kuitenkin olla hyvin erilaiset lähtökohdat, kun ne kilpailevat toisiaan vastaan (Sheppard 2000: 180–181). Esimerkiksi alueelliset instituutiot ja normit sekä historia vaikuttavat alueellisessa kilpailussa menestymiseen. Lisäksi kansallinen politiikka voi suosia tiettyjä alueita muiden kustannuksella. Uusliberalismi voi johtaa joidenkin alueiden menestymiseen ja toisten heikkeneemiseen, sillä markkinoiden tuottamat hyödyt jakautuvat epätasaisesti (Dühr ym. 2010: 17–18). Uusliberaalin kaupungistumisen muodoista kiistelläänkin poliittisesti (Leppänen 2011: 104). Lisäksi uusliberaalin aluepolitiikan voidaan nähdä keskittävän taloudellisen toiminnan arviointiin nimenomaisesti sen kannattavuuden näkökulmasta (Ahlqvist & Moisio 2014: 47). Toisaalta Suomessa lukuisat aluepoliittiset toimet eivät kuitenkaan ole olleet uusliberalismin periaatteiden mukaisia.

Suomessa ei ole syntynyt yksimielisyyttä siitä, pitäisikö aluekehityksen olla keskittävää vai hajauttavaa (Leppänen 2011: 103; ks. luku 2.2.3). Suunta on kuitenkin kohti keskittämistä ja kilpailuvaltion alueellista muotoa, ja talouskasvun tuottajina pidetään suuria kaupunkeja (Taulukko 4). Keskittämisen taustalla ovat muun muassa Suomen ulkoisten riippuvuussuhteiden vahvistuminen sekä tulkinta siitä, että hyvinvointivaltiota on tehostettava ja kevennettävä globaalitaloudessa menestymiseksi (Katajamäki 2016: 95). Hyvinvointivaltion legitimitettiin ei kuitenkaan kiistetä (Leppänen 2011: 85). Sen sijaan keskustelu liittyy hyvinvointivaltion supistamiseen. Kilpailuvaltiossa kilpailuvetoisen yhteiskuntapolitiikan merkitys on kasvanut, mutta se ei silti välttämättä ole kilpailukykyisempi hyvinvointivaltioon verrattuna (Moisio 2009b: 161; Moisio 2012: 167). Metropolivaltio on vaihtoehto hajautetulle kilpailuvaltiolle (Moisio & Vasanen 2008: 28). Siihen liittyy alueiden yksilöllistyminen, joka on ilmennyt Suomessa siten, että toisten alueiden merkitystä pidetään lähinnä paikallisena tai kansallisena, kun taas toisten alueiden merkitys arvioidaan eurooppalaiseksi tai kansainväliseksi (Moisio 2009b: 170).

Taulukko 4. Suomen valtiotyypin keskeisiä piirteitä aluekehityksen ja -politiikan näkökulmasta

Piirre	Hajautettu hyvinvointivaltio	Hajautettu kilpailuvaltio	Metropolivaltio
Aika-jänne	1950-luvulta 1990-luvun alkuun asti ⁷	1990-luvulta alkaen ^{3, 7}	kehitys ”saamassa lopullisen yliotteen” ³ ja voimistuu ⁵
Tausta	keskustelu laajasta valtio-alueesta, itsenäisyydestä, poliittisesta järjestelmästä ja talouskasvusta ⁷	hajauttamista tukenut politiikka 1950–1980 ⁹ , globaali poliittinen ja taloudellinen muutos ⁴ , uusliberalismi ³	territoriaalisen ekonomian idea ⁸ , menestys liittää ”globaalien mallien omaksumiseen” ⁷
Tavoite	alueellisten erojen kaventaminen ⁷ , yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen asuinpaikasta riippumatta ¹	kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn parantaminen ⁷ , talouden ensisijaisuuden korostaminen ³ , Suomen houkuttelevuuden lisääminen	globaalissa kilpailussa menestyminen, aluerakenteen keskittyminen 5–7 keskukseen ⁸ , investointipääomien ja työvoiman houkuttelu ⁶
Prosessi	Hyvinvointivaltion tulonsiirtomekanismit ovat osasuurta aluepolitiikkaa, joka tasaa alueellisia eroja. ¹	Avataan kilpailulle sellaisia lohkoja, joihin markkinamekanismit eivät aiemmin ole ulottuneet. ⁸	Luodaan alueiden erilaistumista ⁷ , instituutioita ja infrastruktuuria sekä edistetään kansainvälistymistä ⁸ .
Valtion rooli	Voimakas valtiovetoinen sääntely ⁷ sekä mm. julkiset palvelut, tulonsiirrot, investoinnit infrastruktuuriin ja verotus vaikuttavat aluekehitykseen ¹ .	Valtio luo taloudellisen toiminnan edellytyksiä pelkän sääntelyn sijaan ⁸ , arvioi alueiden kilpailukykyä ja aluehallintoa ⁵ sekä yksityistä omaisuuttaan ⁷ .	Valtion rooli heikkenee, kun valtaa käytetään verkostoissa ja monikansallisissa tiloissa. Keskiössä ovat kaupunkiseudut ja niiden kilpailukyvyyn lisääminen. ⁷
Markkinoiden rooli	Markkinamekanismien nähdään vähentävän alueellista tasapainoa. ⁷	Arvioidaan, että markkinat kykenevät itsesääntelyyn ja markkinavetoinen kehittämispolitiikka tuottaa parhaiten hyvinvointia. ⁷	Painotetaan markkinoita valtiovetoisuuden sijaan. ⁶ Keskeisenä pidetään innovaatioiden luomista ja kaupallistamista. ⁸
Kilpailukyvyyn rooli	keskiössä aluesuunnittelu, tulonsiirrot ja talouskasvun tavoittelu koko maan resursseja hyödyntämällä ⁷	Kilpailukyky ohjaa poliittista keskustelua ja liitetään tuottavuuteen, houkuttelevuuteen ⁷ ja kaupunkiympäristöihin sekä sovitetaan yhteen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kanssa ⁵ .	Kilpailullisuus ja tehokkuus ovat keskiössä. ⁶ Korostetaan innovatiivisten yksilöiden sekä ylikansallisten yhteisöiden merkitystä. ⁷
Alueiden rooli	Alueiden kehitystä pyritään yhtenäistämään. ⁷	Painotetaan alueiden omaehtoista kehittämistä ⁵ , omia vahvuuksia ja velvollisuuksia kansainvälisessä kilpailussa menestymiseksi ^{7, 10} .	Alueiden tasa-arvo vähenee, ja niiden arvostus riippuu kansantaloudellisesta merkityksestä ja kansainvälisestä potentiaalista. ^{5, 7}
Ilmeneminen	teollista kehitystä kaikille alueille, virastoja ja varuskuntia reuna-alueille, alueellinen yliopistolaitos institutionaalisenä perustana ⁷	suuret hallintoalueet, palvelujen keskittäminen, paikaperustaisuuden merkityksen ja maaseudun huomiointien väheneminen ^{2, 3}	kansallisvaltion kansainvälistäminen ja alueiden liittäminen ylikansallisiin toimintaverkostoihin ⁶ , aluepoliittisten jännitteiden kasvu ⁵

¹ Honkanen 2016: 43, 52² Katajamäki 2011: 53–54³ Katajamäki 2016: 96–97⁴ Leppänen 2011: 1⁵ Moisio & Vasanan 2008: 27–28, 30⁶ Moisio 2009a: 10⁷ Moisio 2009b: 159, 160–166, 168, 170⁸ Moisio 2012: 167, 297–299, 312⁹ Moisio 2016: 113¹⁰ Sotarauta 2010: 123–124

Kilpailullisuuden ohella alueellisen kilpailukyvyn merkitystä on siis painotettu 2000-luvulla yhä enenevässä määrin (Keränen 2012: 17; Storhammar 2013: 54). Syynä on erityisesti globalisaatio eli muun muassa markkinoiden avautuminen, talouksien kytkeytyminen toisiinsa ja pääoman kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen (Turok 2004: 1070). Valtion kansainvälisestä kilpailukyvyistä on tullut uusliberalismin myötä yhä keskeisempi tavoite sekä politiikassa että aluesuunnittelussa (Ahlqvist & Moisio 2014: 22). Toisaalta kilpailukykyä pidetään myös välineenä, jolla voidaan ratkaista valtion ongelmia. Moisio (2009a: 10–12) kirjoittaa, että kansallisesta kilpailukyvyistä on tullut yhteiskuntapolitiikan ”ydinsisältöä ja ohjenuora”, ja hän kuvaakin ilmiötä metropolikonsensusukseksi. Se tarkoittaa yleisesti hyväksyttyä näkemystä siitä, että valtiotilaa on tarpeen uudistaa, metropoli on suoraan yhteydessä kilpailukykyyn ja olemassa oleva kaupunkiverkosto tulee muuttumaan tulevaisuudessa. Poliittiset puolueet ovat laajasti yksimielisiä metropolialueen luomisen välttämättömyydestä ja merkityksestä koko Suomen kannalta sekä kansainvälisen kilpailukyvyn tuottamisesta.

Kilpailukyky-käsite on kuitenkin usein epäselvä etenkin alueellisessa kontekstissa (Huovari ym. 2001: 1). Kilpailukyky viittaa alueiden menestykseen niiden kilpaillen tuotantoresursseista (Kangasharju 2010: 52). Storhammar (2013: 54) toteaa, että ”mitä paremmat tarkasteltavien resurssien sekä ominaisuuksien kombinaatiot ovat suhteessa muihin alueisiin, sitä kilpailukykyisempänä aluetta voidaan pitää”. Alueet pyrkivät kilpailukyky politiikan mukaisesti toimimaan yritysten tavoin, esimerkiksi kehittämään kilpailukykytekijöitään ja luomaan tietoisesti itsestään imagoa. Aluemielikuvia voidaankin pitää päätöksentekoon ja julkisuuskuvaan vaikuttavina aluekehittämisvälineinä: ”ne heijastavat alueiden yhtäaikaista tarpeita vaalia perinteitä, pyrkii uudistumaan, vaatia tuloksia, huomioida voimavarat, ennakoida muutoksia ja uskoa hyvään tulevaisuuteen” (Karhu 2020: 176).

Alueiden kilpailukyky on vahvasti sidoksissa yritysten kilpailukykyyn, sillä menestyvät yritykset luovat hyvinvointia koko alueelle (Takala & Karppi 2003: 20). Lisäksi siihen vaikuttaa alueen kyky luoda yrityksille toimintaedellytyksiä niiden kilpailukyvyn kehittämiseksi (Sotara & Linnama 1997: 62). Alueen kilpailukyky näyttäytyy sen houkuttelevuutena myös uusien yritysten näkökulmasta. Yritysten näkemysten kuulemista pidetään tärkeänä, kun pyritään edistämään alueiden kilpailukykyä: ”aluetta voidaan pitää kilpailukykyisenä, mikäli sillä on ominaisuuksia, joita yritykset pitävät tärkeinä sijoittumispäätöstä tehtäessä” (Alueiden kilpailukyky... 2016: 3, 7, 11, 17). Yritysjohtajien näkemyksiä kartoittaneessa selvityksessä on käynyt ilmi, että yritykset toivovat aluekehittäjiltä etenkin liikenneyhteyksien, työvoiman saatavuuden sekä kunnan tukitoimien ja yrityspalvelujen kehittämistä. Mäkisen (2010: 84–87)

mukaan markkinoiden läheisyys ja kasvukeskuksen sijaitseminen alueella sekä viihtyisä ja turvallinen asuinympäristö parantavat yritysten toimintaedellytyksiä ja edistävät sijoittumista alueelle. Yritykset näkevät, että palveluilla ja asuntojen saatavuudella on suuri merkitys alueen veto- ja pitovoimalle. Se vaikuttaa olennaisesti työvoiman saamiseen tulevaisuudessa. Lisäksi ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut ja yliopistot parantavat alueen kilpailukykyä, sillä osaava työvoima on keskeistä yrityksille.

Turok (2004: 1070) toteaa, että kilpailukyky perustuu vuorovaikutussuhteisiin kaupankäynnin, tuottavuuden ja resurssien hyödyntämisen välillä. Kaupankäynnin rooli näkyy paikallisten yritysten kykyinä myydä tuotteitaan kilpailla, ulkoisilla markkinoilla. Tuottavuutta puolestaan määrittävät tuotannon tehokkuus ja tuotteiden arvo. Alueen kilpailukykyyn vaikuttaa myös paikallisten pääoma- ja inhimillisten resurssien sekä luonnonvarojen hyödyntämisen tehokkuus. Sotarauta ja Mustikkamäki (2008: 13) esittävät, että kilpailukyky rakentuu paikallisten kyvykkyyksien, johtamisen ja hyvinvoinnin varaan. Keskeistä on myös se, miten paikalliset toimijat kykenevät luomaan uusia resursseja sekä tukemaan asukkaiden elinolosuhteita rakenteilla ja palveluilla. Alueen kilpailukykyyn vaikuttavatkin merkittävästi esimerkiksi rakenteelliset tekijät, kuten liikenneyhteydet, koulutusjärjestelmä sekä toimitilat (Sotarauta 2018: 8). Takala ja Karppi (2003: 19–20) listaavat kilpailukykyyn elementeiksi infrastruktuurin, yritystoiminnan, inhimilliset voimavarat, asuin- ja elinympäristön laadun, instituutiot, toimivan kehittäjäverkoston sekä verkostoihin kuulumisen ja imagon.

Kilpailukykyä pyritään parantamaan keskittymällä aluepolitiikassa tuottavuuteen, osaamiseen ja kansainvälisiin markkinoihin (Turok 2004: 1072). Suomen alueellinen kilpailukyky yhdistetään tyypillisesti korkean osaamistason innovaatioita tuottaviin kaupunkiympäristöihin (Moisio 2009b: 165). Muut maakunnat pyrkivät hyötymään metropolialueen eli Helsingin seudun tuottamasta kilpailukykyä ja pääsemään sen osaksi (Moisio 2009a: 12). Taantuvien syrjäseutujen kilpailukykyyn perustana ovat etenkin luonnonvarat ja ”osaamisen alat, joissa ulkoisista paikallisista hyötyvaikutuksista, paikallismarkkinoiden tuomista mittakaavaeduista ja kuljetuskustannussäästöistä ei synny nykyisenkaltaisella tavalla kilpailuetua” (Lehtonen & Tykkyläinen 2010: 513). Kilpailukykyyn osatekijät keskittyvät tyypillisesti samoille alueille: ”alue, joka pärjää hyvin yhden kilpailukykyyn osatekijän suhteen, pärjää yleensä hyvin kaikkien muidenkin osatekijöiden suhteen, ja päinvastoin” (Huovari ym. 2001: 116).

Alueiden kilpailukyky on siis sidoksissa osaamiseen, inhimillisiin resursseihin sekä innovointikykyyn (Takala & Karppi 2003: 8). Alueiden kilpailukyky linkittyy lisäksi muun muassa tietointensiivisyyteen, innovaatioihin ja uusiin teknologioihin sekä kykyyn houkutella kansainvälisiä osaajia (Moisio 2009b: 165). Toisaalta Sotarauta (2018: 8) toteaa, että ”aluekehittämisessä kilpailukyky ja innovatiivisuus eivät ole itsetarkoituksia. Niiden avulla pyritään viime kädessä edistämään asukkaiden elämänlaatua ja hyvinvointia”. Kun aluekehittämisessä on painotettu yhä enemmän kilpailukykyyn kehittämistä, alueita myös verrataan toisiinsa, ja ne nähdään selkeämmin osana globaaleja verkostoja (Sotarauta 2018: 6). Alueelliset toimijat ottavat jatkuvasti oppia sekä muilta alueilta että yleisesti kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Alueet pyrkivät menestymään kilpailussa myös muun muassa edistämällä monipuolisia poliittisia ja taloudellisia suhteitaan sekä laatimalla omia strategioitaan (Leppänen 2011: 7). Alueiden kannattaa tutustua strategioitaan suunnitellessaan muualla toteutettuihin toimenpiteisiin ja kertyneisiin kokemuksiin (Virkkala 2012: 184).

Alueiden välinen kilpailu kuluttaa etenkin pienten paikkakuntien resursseja (Virkkala 2012: 184). Sen vuoksi niiden kannattaisi keskittyä pikemminkin verkostoitumiseen ja yhteistyöhön alueidensa kehittämiseksi. Kilpailutilanteessa osa alueista väkisinkin taantuu (Keränen 2012: 15). Alueiden välisessä kilpailussa ”häviäjät” voivat kohdata lisääntyvää eriarvoisuutta ja heikentymistä, kun markkinavoimat suuntaavat resursseja, investointeja ja taitoja vahvemmille, kehittyneemmille alueille (Turok 2004: 1074). Valtion väliintuloa ja alueiden omiin lähtökohtiin perustuvaa myönteisen kehityksen edistämistä tarvitaan, kun markkinavoimat tuottavat erilaistuvaa aluekehitystä (Katajamäki 2022: 90). Usein ajatellaan, että aluekehittämisellä pyritään luomaan tehokkaan markkinavetoisen toiminnan mahdollistava toimintaympäristö ympäri Suomea, markkinavoimien vaikutusten ehkäisemisen sijaan (Sotarauta 2010: 124). Langin ynnä muiden (2022: 39) mukaan esimerkiksi Baltiassa voimakas alueellinen polarisaatio on ”luonnollinen seuraus” heikosti säännellyistä vapaista markkinavoimista. McCann ja Ortega-Argilés (2013: 428) tuovat puolestaan esille, että EU:n perussopimusten tavoitteet, kuten alueellinen koheesio, ovat ristiriidassa sen kanssa, että sisämarkkinoilla aina tietyt alueet voitavat ja tietyt häviävät. Alueiden välistä kilpailua voidaan kuitenkin pitää luonnollisena osana yhteiskunnan kehitystä (Soininvaara 2020: 350).

2.2 Aluepolitiikka

2.2.1 Aluepolitiikan määritelmä

Aluekehittämiseen linkittyä vahva arvolataus sekä tulevaisuusorientaatio: ”kyse on ihmisten välisestä toiminnasta ja siitä, kuka saa määrittää toivotun kehityksen” (Laasonen ym. 2020: 43). Kehittämistyöhön vaikuttavat sen parissa toimivien omat arvolähtökohdat (Sotarauta 2018: 2). Suunnittelua leimaavat rajausten ja valintojen tekemisessä ilmenevät toimijoiden intressit, ja siihen liittyy ”taistelua vallasta ja hallinnasta” (Keränen 2012: 28). Alueellinen kehittäminen onkin luonteeltaan poliittista (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 71–72). Aluepolitiikka voidaan määrittellä monin tavoin. Se on tavoitteellista ja strategista sekä ennen kaikkea poliittista toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan aluekehitykseen (Honkanen 2016: 41–42).

Moision (2015: 67) mukaan aluepolitiikalla tarkoitetaan pyrkimystä hallita ja muokata maantieteellistä todellisuutta, ohjata väestön sijoittumista sekä vaikuttaa väestön kapasiteetteihin ja taipumuksiin. Se on alueiden kehittämisen ohjaamista haluttuun suuntaan (Remahl 2008: 41). Tämän suunnan määrittävät vallassa olevat. Jauhiaisen ja Niemenmaan (2006: 71) mukaan ”aluepolitiikka on tietoista talouspoliittista toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan alueellisesti määritettyjen kohteiden – paikkakuntien, seutujen, maakuntien ja valtioiden – taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen”. Jukarainen (2002: 278) nostaa esiin, että alueet ”— eivät ole vain sattumalta olemassa vaan ne(kin) tuotetaan politiikan keinoin”. Moision ja Sirviön (2021: 118) huomauttavat, että julkisia investointeja voidaan pitää ”pohjimmiltaan poliittisina eli niiden perustelut ja seuraukset eivät koskaan ole itsestään selviä tai yhteiskunnallisilta ominaisuuksiltaan neutraaleja”.

Aluepolitiikalla pyritään vastaamaan ajantasaisiin tarpeisiin ja yhteiskunnallisiin ongelmiin, jotka ovat aiheutuneet alueiden välisistä kehityseroista (Remahl 2008: 41; Sotarauta 2010: 123). Näin ollen aluepolitiikkaan liittyvät käytännöt luodaan yhteiskunnallisten prosessien seurauksena (Moision 2015: 68). Remahl (2008: 51) määrittelee aluepolitiikan ”poliittiseksi toiminnaksi, jossa huolehditaan valtion alueellisesta järjestäytymisestä ja legitimitetistä”. Sen tarkoituksena on kansalaisten ja yritysten oikeudenmukainen kohtelu sekä taloudellisen kasvun turvaaminen kaikilla alueilla (Katajamäki 2022: 90).

Vanhoven (1999: 26) mukaan aluepolitiikan toteuttaminen voi perustua taloudellisiin, sosiaalisiin, ympäristöllisiin tai poliittisiin motiiveihin. Taloudellisten perusteiden tavoitteena voidaan pitää talouskasvua, kilpailukykyä sekä resurssien tehokasta käyttöä (Remahl 2008: 42–

43). Samalla aluepolitiikan voidaan nähdä tasoittavan työmarkkinoita vähentämällä alueellisia eroja työllisyydessä (Martin 2008: 3–4). Sosiaaliset perusteet puolestaan viittaavat muun muassa hyvinvointiin, tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen liittyviin tavoitteisiin (Remahl 2008: 42–43). Aluepolitiikka voi pohjautua myös ympäristöllisiin perusteisiin, jotka kytkeytyvät esimerkiksi luonnonvarojen kestäväen käytön tavoitteisiin. Lisäksi aluepolitiikalla on kulttuurinen peruste, joka näyttäytyy kansakunnan kulttuurin omaleimaisuuden sekä kansallisen ja alueellisen identiteetin vaalimisena. Poliittisilla perusteilla tähdätään esimerkiksi valtion yhtenäisyyteen, hallittavuuteen sekä poliittisten intressien huomioimiseen. Aluepolitiikassa on ollut yleisesti tavoitteena myös kansalaisten lojaaliuden ja valtioon sitoutumisen lisääminen (Sirviö & Luukkonen 2020: 221). Ulkopoliittisen instituutin johtaja Mika Aaltola puolestaan korostaa aluepolitiikan merkitystä turvallisuuden kannalta:

”Tilaa, jota ei käytetä, ei ole olemassa. Jos toiminnallisuus puuttuu itärajalta ja pohjoisesta, se myös geopolittisessä mielessä heikentää asioita. Siis heikentää Suomen turvallisuutta” (Koivula 2022).

Aluepolitiikan määritelmä voidaan jakaa suppeaan ja laajaan aluepolitiikkaan. Suppealla aluepolitiikalla tarkoitetaan nimenomaisesti aluekehitystä edistäviä toimenpiteitä ja käytännön välineitä, kuten yritystukia ja kehittämisohjelmia (Katajamäki & Lundström 2012: 22; Niemivuo 2013: 151; Katajamäki 2022: 92). Suppeaan aluepolitiikkaan sisältyvät EU:n alue- ja rakennepoliittiset toimet sekä kansallinen, alueellinen ja paikallinen aluepolitiikka (Laasonen ym. 2020: 21–22). Tutkimukseni koskee suppeaa aluepolitiikkaa. Laajaan aluepolitiikkaan katsotaan kuuluvaksi aluevaikutuksiin liittyvät EU:n ja Suomen sektoripoliittikat, valtion virastot ja muut organisaatiot sekä alueelliset ja paikalliset toimijat (Laasonen ym. 2020: 22). Se koostuu kaikista alueisiin vaikuttavista yhteiskunnallisista päätöksistä (Katajamäki & Lundström 2012: 22). Niemivuo (2013: 151) kiteyttää, että laajaan aluepolitiikkaan sisältyvät ”julkisen sektorin budjettitalous ja toimintapolitiikka, jolla on aluepoliittisia vaikutuksia”.

Aluepoliittiset keinot voidaan jakaa kolmeen teemaan (Ponto ym. 2018: 21). Ensinnäkin aluekehityksen kannalta olennaista on osaamistarpeisiin vastaava väestön kouluttaminen. Toisena keinona valtiolla on infrastruktuurien rakentamisen tukeminen. Tähän liittyvät esimerkiksi liikenne- ja tietoliikenneyhteydet sekä terveyspalvelu- ja puolustusinfrastruktuurit. Kolmantena keinona on innovaatioympäristöille, esimerkiksi suoraan yrityksille tai teollisuudenaloille kohdennettava rahoitus. Aluepolitiikka koostuu siis väestöä ja valtioaluetta sääntelevistä ja muokkaavista poliittisista käytännöistä (Moisio 2012: 30). Sen voidaan yksinkertaistetusti todeta perustuvan verotulojen tasaukseen ja tukirahoituksiin (Markkula 2016: 100–101).

2.2.2 Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka

Euroopan unionin tason toimintaa pidetään monella aluepolitiikan osa-alueella parempana kuin maakohtaista koordinoitua (McCann 2015: 51). Kansallisvaltioiden roolia markkina-alueena sekä poliitikkojen kykyä luoda talouskasvua on kyseenalaistettu sen vuoksi, että poliitikot huolehtivat omista alueistaan ja siirtävät varoja periferioihinsa (Moisio 2012: 254, viitattu: Ohmae 1995). EU:n yhteisen aluepolitiikan syntymisen taustalla on ollut pyrkimys edistää unionin yhdentymistä tukemalla jäsenvaltioiden sopeutumista uudelleenlaisen sisämarkkinaympäristöön (McCann & Ortega-Argilés 2013: 426). EU:n koheesiopolitiikka eli alue- ja rakennepolitiikka on Euroopan komission mukaan unionin tärkein investointipolitiikka (The EU's... s. a.).

Alue- ja rakennepolitiikkaan liittyy ”ainutlaatuisen monikansallinen ja yhteinen oikeudellinen kehys”, joka mahdollistaa EU:n laajuisten muutosten tekemisen (McCann & Ortega-Argilés 2013: 438). Koheesiopolitiikka vahvistaa yhtenäisiä ja monialaisia periaatteita unionin kaikissa jäsenvaltioissa. Se täydentää esimerkiksi työllisyys-, koulutus-, energia-, ympäristö- ja innovaatiopolitiikkaa (The EU's... s. a.). Lisäksi alue- ja rakennepolitiikka edistää solidaarisuutta ja eurooppalaisia arvoja: ”EU:n kansalaisten silmissä koheesiopolitiikan tulisi toimia ’unionin kasvoina’” (Huguenot-Noël ym. 2017: 7, 9). Näin ollen se on myös viestintää.

EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa ohjaavat unionin perussopimukset (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 120). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidun toisinnon 174 artiklassa todetaan seuraavasti:

”Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin” (2012: 127).

Koheesiopolitiikka perustuu edellä mainitun artiklan lisäksi 175–178 artikloihin. Niiden mukaan jäsenvaltioiden on muun muassa sovitettava talouspolitiikkaansa yhteen 174 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Euroopan alueellisen kehityksen näkökulma (*European Spatial Development Perspective*) on EU-jäsenmaiden valmisteleva, vuonna 1999 hyväksytty dokumentti, joka koskee Euroopan

alueellisen kehityksen tavoitteita (Bengs ym. 2000: 17–18). Dokumentissa (ESDP... 1999: 10–11) määritellään kolme perustavoitetta: taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, luonnonvarojen ja kulttuuriperinnön suojelu ja hoito sekä tasapainoisempi kilpailukyky Euroopan alueella. Tavoitteista on johdettu poliittisia suuntaviivoja, joihin sisältyvät muun muassa monikeskuisen ja tasapainoisen kaupunkijärjestelmän kehittäminen sekä uudenlainen kaupunkien ja maaseutujen välinen kumppanuus. Lisäksi pyritään turvaamaan infrastruktuurin ja tiedon tasavertainen saatavuus sekä kestävä kehitys.

Vuonna 2008 Euroopan komissio julkaisi Vihreän kirjan alueellisesta koheesiosta (*The Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*; Dühr ym. 2010: 219–221). Se toimi keskustelunavauksena alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteista ja toimenpiteistä sekä korosti maantieteen ja paikan merkitystä. Asiakirjassa alueellinen koheesio määriteltiin oikeudenmukaisuuden, kilpailukyvyn, vastuullisuuden ja hyvän hallinnon kautta. Oikeudenmukaisuutta tarkasteltiin esimerkiksi siitä näkökulmasta, että ihmisen asuinpaikan ei pitäisi määrittää hänen elämänlaatuaan tai mahdollisuuksiaan. Kilpailukykyyn liittyvää koheesiota puolestaan lähestyttiin alueiden ja paikkakuntien näkökulmasta, sillä niitä pidettiin tärkeinä kasvun ja työpaikkojen syntymisen kannalta. Koheesioelementteihin sisältyy ristiriitaja, joten niitä pyrittiin tulkitsemaan joustavasti ja paikkaperustaisesti. Lähtökohtia olivat kuitenkin alueellisten erojen pienentäminen, hyödykkeiden ja palveluiden saatavuus myös pienemmissä kaupungeissa sekä toimivat liikennejärjestelmät ja tietotekniikkapalvelut.

Eurooppa 2020 on alue- ja rakennepolitiikkaan liittyvä strategia, joka tähtää jäsenvaltioiden älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun (Komission tiedonanto 2010: 22). Strategiaassa painotetaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, jonka avulla voidaan tiedonannon mukaan ”varmistaa, että kaikki energia ja kapasiteetti otetaan käyttöön ja keskitetään strategian prioriteettien ajamiseen”. Tieto- ja innovaatioperustaisen talouden kehittäminen, resurssitehokkuus, vihreys ja kilpailukykyisyys sekä talouskasvun edistäminen ovat keskeisessä roolissa (Clark & Jones 2018: 377). Alueellinen innovaatiotoiminnan suuri merkitys ilmenee esimerkiksi älykkään erikoistumisen strategioissa (Markkula 2016: 101).

Alue- ja rakennepolitiikan rahoitus vastaa noin kolmasosaa koko EU:n budjetista (Markkula 2016: 101; Farole ym. 2018: 34). Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltioille kohdennettiin sen puitteissa yhteensä noin 355 miljardia euroa (Koheesio Euroopassa... 2022: 268–271). EU toimii hankkeiden osarahoittajana, ja osa rahoituksesta on kansallista. Tämän vuoksi ko-

konaissumma on noin 482 miljardia euroa. EU:n ohella osarahoittajina toimivat jäsenvaltioiden julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat (McCann 2015: 54). Ohjelmakaudella 2021–2027 rahoitusta saavat eniten ne alueet, joiden asukaskohtainen bruttokansantuote on alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta (New Cohesion Policy s. a.). Toiseksi eniten rahoitusta saavat siirtymäalueet, joiksi luokitellaan ne alueet, joilla edellä mainittu osuus on 75–100 %. Vähiten rahoitusta jaetaan kehittyneimmille alueille eli niille, joiden asukaskohtainen BKT on yli 100 prosenttia EU:n keskiarvosta. Näin ollen koko Suomi on siirtymäaluetta lukuun ottamatta Helsinki-Uuttamaata, joka lukeutuu kehittyneisiin alueisiin (EU:n alue- ja rakennepolitiikan... 2021). Suomessa alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 2021–2027 julkinen rahoitus on yhteensä 3,159 miljardia euroa (Uudistuva... 2023: 139).

EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoihin kuuluvat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussa (ESR+) sekä oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF) (Laki alueiden kehittämistä... 2021). Rakennerahastoilla tarkoitetaan kahta ensin mainittua rahastoa eli EAKR- ja ESR+ -rahastoja. Niiden rinnalle perustettiin vuonna 2021 oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (Gouardères 2023a), joten nykyään kokonaisuudesta ei juurikaan käytetä termiä rakennerahastot. Näin ollen viitataan tutkielmassani kaikkiin käsiteltäviin rahastoihin yleisesti alue- ja rakennepolitiikan rahastoina tai rahoituksena. EAKR:n, ESR+:n ja JTF:n lisäksi alue- ja rakennepolitiikkaa rahoittaa EU:n koheesiorahasto. Se ei kuitenkaan koske Suomea, koska sen varoja kohdistetaan ainoastaan niihin jäsenvaltioihin, ”joiden bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta” (Koheesio Euroopassa... 2022: 268). Näin ollen en käsittele koheesiorahastoa tutkielmassani. Koheesiota tukevat myös esimerkiksi Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, maaseudun kehittämisen maatalousrahasto sekä Euroopan investointipankki (Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio 2021). Olen rajannut myös ne pois koheesiorahaston tavoin.

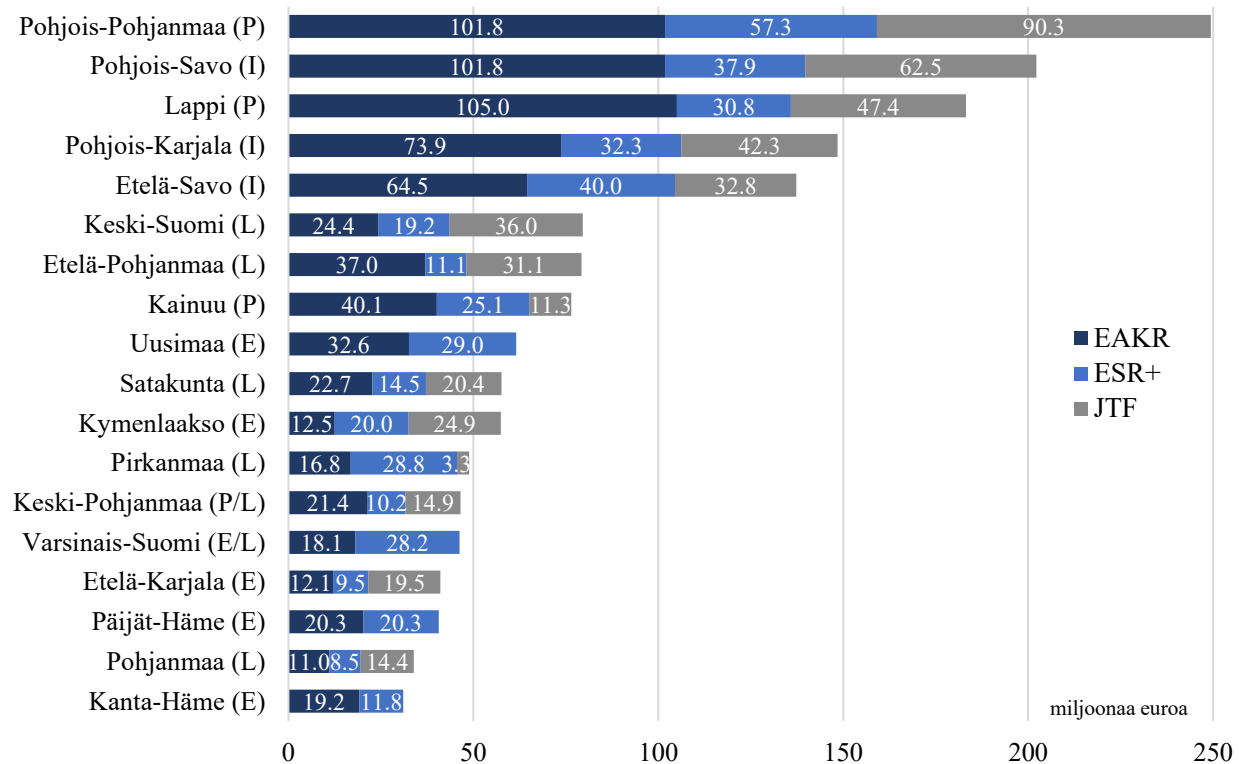
EAKR on alue- ja rakennepolitiikan rahastoista suurin, ja sen varoja kohdennetaan alueille tiettyjen indikaattoreiden, esimerkiksi asukaskohtaisen bruttokansantuotteen ja työllisyysasteen mukaisesti (Dühr ym. 2010: 275; Koheesio Euroopassa... 2022: 268). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidun toisinnon (2012: 127) 176 artiklan mukaan ”Euroopan aluekehitysrahaston tarkoituksena on myötävaikuttaa keskeisimmän alueellisen epätasapainon poistamiseen unionissa osallistumalla kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen mukauttamiseen sekä taantuvien teollisuusalueiden uudistamiseen”. EAKR rahoittaa esimerkiksi TKI-toimintaa, yritysten kilpailukyvyyn parantamista, vähähiilistä taloutta ja ympäristön suojelua (Koheesio Euroopassa... 2022: 268).

ESR+:n varoja kohdennetaan esimerkiksi työpaikkojen, työvoiman liikkuvuuden, taitojen, elinikäisen oppimisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseen sekä köyhyyden ja syrjinnän torjuntaan (Koheesio Euroopassa... 2022: 268). Varojen suuntaamisessa otetaan huomioon alueiden väestö sekä työttömyysaste ja koulutustaso. Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF, *Just Transition Fund*) puolestaan tukee ”alueita, joille ilmastoneutraaliuteen siirtyminen aiheuttaa vakavia sosioekonomisia haasteita” (Gouardères 2023a). Siitä myönnetään tukea elinkeinorakenteen uudistamiseen ja työllisyyden vahvistamiseen sekä siirtymän negatiivisten vaikutusten vähentämiseen. Suomessa JTF linkittyy etenkin turpeen energiakäytön puolittamiseen (Oikeudenmukaisen... 2022).

NUTS (*Nomenclature of territorial units for statistics*) on Euroopan unionissa käytettävä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistö ja hierarkkinen järjestelmä (Gouardères 2023b). Tätä asetukseen perustuvaa nimikkeistöä käytetään esimerkiksi yhdenmukaisten alueellisten tilastojen keräämisessä ja julkaisemisessa, analyysien laatimisessa sekä koheesipolitiikan toimien määrittelyssä. Hierarkkisuus ilmenee siten, että jäsenvaltion alueet on jaettu kolmeen hierarkiatasoon. NUTS 1 -tasoon kuuluvat hallinnolliset yksiköt, joiden väestömäärät ovat 3–7 miljoonaa. NUTS 2 -tasolla vastaavat väestömäärät ovat 800 000–3 000 000 ja NUTS 3 -tasolla 150 000–800 000. Alue- ja rakennepolitiikan kontekstissa tarkastellaan usein NUTS 2 -tasoa. Manner-Suomessa NUTS 2 -tason suuralueita on neljä: Länsi-Suomi, Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi (NUTS 1–3 2023). Tutkimukseni keskittyy kansallisen tason suuralueisiin alue- ja rakennepolitiikan toimialueiden (Toiminta alueilla s. a.) mukaisesti. Niiden perusteella tarkastelen Pohjois- ja Itä-Suomea erillisinä. Käsittelen Helsinki-Uudenmaan suuraluetta osana Etelä-Suomea, jotta haastatteluaineistoni anonymiteetti säilyy.

Suomessa EU:n koheesipolitiikka on painottunut Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntiin (Kuva 1). Niille kohdennetaan 64,4 prosenttia Suomen yhteenlasketusta EU-rahoituksesta (EU:n alue- ja rakennepolitiikan... 2021). Etelä- ja Länsi-Suomen vastaava osuus on 35,6 prosenttia. Asukaskohtainen euromäärä vaihtelee merkittävästi Suomen alueiden välillä. Esimerkiksi Uudellamaalla asuvalle EU-rahoitusta kohdennetaan laskennallisesti 5,2 euroa ja kainuulaiselle vastaavasti 151,1 euroa. Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutut alueet kuuluvat NSPA-alueisiin (*Northern Sparsely Populated Areas*) (Mella 2010: 47–48). NSPA-alueet ovat syrjäisiä ja pohjoisen harvaan asuttuja alueita, jotka saavat erityisrahoitusta haasteiden ja pysyvien kilpailukykyhaittojen ratkaisemiseen (Uudistuva... 2023: 6). Harvaan asuttujen alueiden

erityisasema turvataan Lissabonin sopimuksessa (2007: 85). Eskelinen (2013: 107) kirjoittaa, että erityisaseman merkitys on kuitenkin riippuvainen ohjelmakausittaisista päätöksistä.



Kuva 1. EU-rahoituksen indikiivinen rahastokohtainen jako maakunnittain 2021–2027 (käyvät hinnat, miljoonaa euroa) osoittaa, että suurimmat rahoitusosuudet painottuvat Itä- ja Pohjois-Suomeen. Maakunnan nimen jälkeen suluissa on lyhenne suuralueesta, johon maakunta kuuluu (I = Itä-Suomi, P = Pohjois-Suomi, E = Etelä-Suomi, L = Länsi-Suomi). Maakuntien liittojen rahoituksen osalta Keski-Pohjanmaa lukeutuu Pohjois-Suomeen ja Varsinais-Suomi Etelä-Suomeen, kun taas ELY-keskusten rahoituksen osalta molemmat maakunnat lukeutuvat Länsi-Suomeen. Aineistolähteet: EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellinen jako... (2021); Toiminta alueilla (s. a.).

Sekä ylikansallisilla, kansallisilla että maakunnallisilla toimijoilla on valtaa EU:n alue- ja rakennepolitiikassa (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 96). Keskeisiin periaatteisiin sisältyy ”komission ja jäsenvaltioiden yhteistyöhön perustuva hallinnointi” (EU:n varoja... 2023). Ne suunnittelevat ohjelman toimenpiteitä yhdessä. Komissio valvoo jäsenvaltioiden toteuttamia toimia, seuraa niiden tuloksellisuutta sekä korvaa menoja. Jos jäsenvaltio ei ole esimerkiksi edistynyt riittävästi rahastojen ympäristö- ja ilmastotavoitteissa, komissio sopii sen kanssa korjaavista toimenpiteistä. Komissio vastaa myös talousarviosta. Jäsenvaltiot toteuttavat koheesiopolitiikkaa yhdessä unionin instituutioiden kanssa ja vastaavat sen täytäntöönpanosta sekä varojen oikeanlaisesta käyttämisestä (McCann 2015: 51, 54). Jäsenvaltiot solmivat EU:n

kanssa kumppanuussopimuksen, jonka perusteella EU myöntää rahoitusta (Huguenot-Noël ym. 2017: 9). Ne laativat haasteisiinsa vastaavan toimenpideohjelman (McCann 2015: 51).

Suomessa toimenpideohjelmat laatii työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) komission kanssa neuvottelemalla (Tarasti 2016: 27). TEM toimii alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallintoviranomaisena, joka vastaa EU:n varojen hallinnoinnista, kuten tavoitteiden toteutumisesta, välittävien toimielimien valvonnasta ja kirjanpito toiminnasta (Ohjelman hallinto s. a.). TEM myös määrittelee alueita koskevat rahoituskehykset (Tarasti 2016: 27). Valtioneuvoston asetuksessa (2021) säädetään, että hallintoviranomainen vastaa lisäksi ohjelmaa koskevan arviointisuunnitelman laatimisesta ja arviointien suorittamisesta, tuloksellisuuden tarkastelun valmistelusta, tiedotus- ja viestintätoimenpiteiden täytäntöönpanosta sekä riskiarvioinnin kokoamisesta. Tavoitteiden toteutumista seurataan kvantitatiivisilla indikaattoreilla (Uudistuva... 2023).

Euroopan komissio hyväksyy TEM:n valmisteleman alue- ja rakennepolitiikan ohjelman (Komissio hyväksyi... 2022). Vuonna 2023 on käynnissä Suomen viides ohjelmakausi, Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027. Aiempi ohjelmakausi oli nimeltään Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020. Ohjelma on strateginen viitekehys, joka ohjaa hankkeiden toteuttamista (Keränen 2012: 22). Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelmassa (2023: 3, 5) on yhteensä seitsemän toimintalinjaa: Innovatiivinen, Hiilineutraali, Saavutettavampi, Työllistävä, Osaava ja osallistava, Sosiaalisten innovaatioiden, Aineellista puutetta torjuva ja Oikeudenmukaisen siirtymän Suomi. Niihin liittyen on määritelty useita erityistavoitteita sekä esimerkiksi kohde-ryhmiä ja -alueita, indikaattoreita ja resurssien jakaumia. Lisäksi ohjelmassa on linjattu, että kaikkeen toimintaan sisällytetään ”kestävä kehitys, sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus, digitaalisuus, kansainvälistyminen, ilmastonmuutos ja innovatiivisuus”.

Katajamäki (2022: 126) nostaa esiin aluekehittämiseen liittyvän, ”kilpailuvaltiossa vahvistuneen erikoisen kahtiajaon”. Hän pitää ”outona asetelmana” ja keskushallinnon erillisyydestä kertovana asiana sitä, että aluekehityksestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja alueidenkäytöstä puolestaan ympäristöministeriö. Katajamäen mukaan niitä olisi tarkasteltava samanaikaisesti. Hän viittaa siihen, että työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on valtioneuvoston aluekehittämissä päätöksen valmistelu, kun taas alueidenkäyttötavoitteet laatii ympäristöministeriö. Kunta-asiat puolestaan kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Sippola (2016: 92) kuvaa tilannetta hallinnollisten ”reviirien” puolustamiseksi, kun päätöksenteko jakautuu useaan ministeriöön. Aluekehittämiseen osallistuvat edellä mainittujen lisäksi useat muut ministeriöt (Valtioneuvoston asetus... 2021).

TEM toimii yhteistyössä myös maakuntien liittojen sekä ELY-keskusten eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa (Niemivuo 2013: 169). Keskeistä onkin EU:n määrittämän kehyksen lisäksi yhteensovittaa alueiden ja ministeriöiden näkemykset sekä hallituksen poliittiset tavoitteet (Lintilä 2016: 100). Komission tiedonannossa (2010: 30) painotetaan viranomaisten välistä pysyvää vuoropuhelua, yhteistyötä ja kumppanuutta, johon osallistuvat myös parlamentit, työmarkkinaosapuolet ja kansalaiset. Keränen (2012: 9) mukaan alueiden kehittämistä koskevaa valtaa on pyritty viemään ”mahdollisimman alas”. Bengs ynnä muut (2000: 22) kuvaavat alueita ”kehittämisen subjekteiksi”. EU:n alue- ja rakennepolitiikan painopisteen voidaan nähdä siirtyvän paikalliselle ja alueelliselle tasolle (Markkula 2016: 101). Yleisesti ottaen vallan alueellisen hajauttamisen perusteita ovat hallinnollinen tehokkuus sekä legitimitetti (Hudson 2005: 618–623). Vallan hajautuksen odotetaan pienentävän alueellisia eroja ja vaikuttavan myönteisesti aluetalouden kasvuun sekä periferioiden kehitykseen.

Koheesipolitiikkaan on liitetty fraasi ”alueiden Eurooppa”, jolla korostetaan ajatusta siitä, että eurooppalainen poliittinen järjestys perustuu valtioiden sijaan alueisiin (Clark & Jones 2018: 373). Ilmaisuu muovautuu alue-, identiteetti- ja valtakäsitysten perusteella. Se korostaa alueiden osallisuutta sekä taloudellisen ja poliittisen kilpailun siirtymistä alueiden välille valtioiden sijaan (Takala & Karppi 2003: 6). Weatherill (2005: 1–2) kuitenkin kirjoittaa ”alueellisesta sokeudesta”, jolla hän tarkoittaa sitä, että EU huolehtii ensisijaisesti jäsenvaltioista, eikä niinkään niiden alueista ja sisäisistä järjestelmistä. Hän kärjistää, että fraasi ”alueiden Eurooppa” on EU:n hallitsevan oikeudellisen ja poliittisen paradigman näkökulmasta pikemminkin ”valtioiden Eurooppa”. Todellisuudessa tilanne on kuitenkin monimutkaisempi.

EU:n koheesipolitiikassa jäsenvaltiot voivat antaa alueille vastuuta ohjelmien toteuttamisesta ja suunnittelusta (Jankkila 2008: 184). Maakuntatason kehittämistyötä kontrolloidaan ja ohjataan sekä EU-tasolla että valtakunnallisesti (Keränen 2012: 20). Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman rahoittavia viranomaisia eli välittäviä toimielimiä ovat 14 maakuntien liittoa, neljä ELY-keskusta sekä Ruokavirasto (Laki alueiden kehittämisestä... 2021; Ohjelman hallinto s. a.). Välittävien toimielimien tehtäviin kuuluvat muun muassa hakuilmoitusten julkaiseminen, tukipäätökset, hankkeiden valinta ja seuranta, tarkastukset, raportointi sekä viestintä (Valtioneuvoston asetus... 2021).

Välittävinä toimieliminä toimivat maakuntien liitot myöntävät tukea EAKR:stä ja JTF:stä ”alueiden kehittämistä, kestävästä kasvusta ja elinvoimaa edistäviin kehittämishankkeisiin ja niihin sisältyviin investointeihin” sekä kestävästä kaupunkikehittämisestä hankkeisiin (Ohjelman

hallinto s. a.). ELY-keskukset puolestaan myöntävät tukia EAKR:stä ja JTF:stä ilmastonmuutoksen hillintään, sopeutumiseen, ympäristöön ja luonnonvaroihin sekä liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin. ESR+:sta ja JTF:stä ELY-keskukset rahoittavat työllisyyttä, osaamista ja sosiaalista osallisuutta tukevia kehittämishankkeita. Ne myöntävät EAKR:stä niin sanottuja yritystukia ja rahoitusta yritysten toimintaympäristön kehittämiseen. Ruokavirasto tukee vähävaraisten aineellisen avun hankkeita ESR+:sta.

Maakuntien liitot ovat kuntayhtymiä ja aluetason aluekehittämisen viranomaisia, jotka vastaavat strategisesta kokonaisuudesta (Aluekehittämispäätös... 2020: 9, 31). Ne ottavat huomioon aluekehittämispäätöksen ja luovat maakuntaohjelman, joka määrittelee tavoitteet aluekehittämisen suhteen. Liitot tekevät yhteistyötä esimerkiksi ELY-keskusten ja aluehallintoviranomaisten sekä muiden organisaatioiden kanssa. Ne kokoavat yhteen eri osapuolia sekä sovitavat yhteen niiden tavoitteita ja toimenpiteitä. Kaikkien kuntien on kuuluttava maakunnan liittoon (Niemivuo 2013: 132). Liittojen ja keskuskaupunkien väliset suhteet ovat kuitenkin erilaisia eri alueilla (Vartiainen 2014: 7). Kuntien taakkaa on pyritty lieventämään uudistamalla hallintoa ja lisäämällä valtaa liitoille, mutta uudistusprosessissa on ollut poliittisia haasteita ja erimielisyyksiä (Soininvaara 2020: 243). Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita yhdistävät maakuntien yhteistyöryhmät (MYR) puolestaan ovat EU:n edellyttämiä kumppanuuseliimiä, jotka yhteensovittavat aluekehityssuunnitelmien, -sopimusten ja -ohjelmien toimeenpanoa (Niemivuo 2013: 169; Lintilä 2016: 99).

Olennaista aluepolitiikassa on sektoraalinen ja alueellinen koordinaatio (Farole ym. 2018: 124). Leppänen (2011: 87) on havainnut maakuntajohtajia haastatellessaan, että valtion nähdään vetävän Suomen aluekehittämistä. Jankkila (2008: 188) toteaa, että kunta- ja maakuntatason toimijat pitävät valtion ja EU:n hallinnon sekä hanketoimijoiden valtaa ja vastuuta epäsymmetrisenä. Vallan nähdään keskittyvän valtionhallinnolle, kun taas vastuuta kantavat alueelliset toimijat. ”Valtavan byrokratian” katsotaan palvelevan EU:n etuja ja ”vievän resursseja itse aluekehitystyöltä”. Esimerkiksi Etelä-Savon maakuntajohtaja (Mäkinen 2016: 104) toteaa alueiden roolin olevan lähinnä toimeenpaneva, kun päätöksenteko ja ohjaus kuuluvat pitkälti Euroopan komissiolle ja Suomen hallitukselle. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa (Vahva ja välittävä Suomi 2023: 57) esimerkiksi linjataan, että ”hallitus tarkastelee myös kuntien ja alueiden mahdollisuuksia täysimääräisesti hyödyntää EU-rahoitusta koko Suomessa”.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa ministeriöiden tulevaisuuskatsauksessa (2022: 170), että EU:n alue- ja rakennepolitiikan sekä kansallisen aluekehittämisen rahoituksen kohdentamisessa tulee ottaa huomioon ”alueelliset erot ja kehittämispotentiaali koko Suomessa”. Toisaalta TEM:n virkamiespuheenvuorossa (Kasvua ja työtä 2022: 28) tuodaan esille ohjelmakauden 2021–2027 ”indikatiivisen maakuntakohtaisen rahoituksen kohdentamisen uudelleen tarkastelu”. Tilannetta pyritään tarkastelemaan nimenomaisesti ”TKI-valmiuksien ja -potentiaalien sekä pk-yritysten määrän ja niiden työllistämisen-, tuotekehityksen-, vienti- ja kansainvälistymisvalmiuksien” näkökulmasta. Virkamiespuheenvuorossa korostetaan myös Suomen saaman rahoituksen tason turvaamista sekä harvaan asutukseen perustuvaa erityisrahoitusta.

Ohjelmaperustaisen aluepolitiikan keskiössä ovat strategiat ja hankkeiden toteuttaminen (Lintilä 2016: 99). Seitsemän vuoden ohjelmakaudet mahdollistavat pidemmän aikavälin tavoitteiden edistämisen hankkeiden avulla (McCann & Ortega-Argilés 2013: 426). Keränen (2012: 20) mukaan ”hankkeen perustehtävän määrittely, tavoitteiden asettaminen ja toteutus kytkeytyvät laajaan ja vaikeasti hallittavaan osallisten verkostoon, jossa on monenlaisia suunnittelu- ja kehittämisenäkemyksiä sekä intressiristiriitoja ja riippuvuuksia”. Hanketoimijoita voivat olla esimerkiksi oppilaitokset, kunnat, yritykset ja järjestöt (Jankkila 2008: 189). Hankkeiden toteuttajat saavat rahoitusta hakemalla sitä alueellisilta viranomaisilta, joille EU:lta tuleva rahoitus siirtyy ministeriöiden kautta (Keränen 2012: 20). Rahoituksen myöntämiseen vaikuttavat hankkeiden soveltuvuus ohjelman strategiaan, kriteerien täyttäminen sekä kilpailevat hankesuunnitelmat.

Hankkeiden tavoitteena on kohderyhmien ja -alueiden kehittyminen kestävästi (Keränen 2012: 20). Euroopan komissio laatii maakohtaisia, alueiden kehittämiseen liittyviä suosituksia. Suurin osa varoista kohdistetaankin Suomessa suoraan hankkeisiin, jotka liittyvät näihin suosituksiin (Eurooppa 2020 -strategia... 2020: 50). Suomi on saanut esimerkiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen parantamiseen, osallisuuden lisäämiseen ja vähähiiliseen talouteen liittyviä suosituksia. Ohjelmaan sisältyy myös keskitetysti ohjattuja ja rahoitettuja valtakunnallisia teemoja (Laki alueiden kehittämisestä... 2021). Niiden valmistelu pohjautuu ministeriöiden strategioihin ja osallistaa alueiden viranomaisia sekä muita toimijoita. Ohjelman (Uudistuva... 2023: 7) mukaan ylimaakunnalliset ja valtakunnalliset hankkeet edistävät tulosten laajentumista ja oppimista, tuovat mittakaavaetuja ja erityisasiantuntemusta sekä poistavat päällekkäisyyttä toiminnasta.

2.2.3 Aluepoliittinen dialogi ja retoriikka

Suomen poliittisessa keskustelussa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että yhteiskuntaa on muokattava kansainvälisiin haasteisiin vastaamiseksi (Leppänen 2011: 103). Keinot ovat kuitenkin alueellisesti polarisoituneita ja ristiriitaisia. Aluekehityksestä ja -politiikasta käydään runsaasti julkista keskustelua (Eskelinen 2013: 105; Honkanen 2016: 9). Kamppailua käydään aluerakenteen perustehtävistä: ”aluerakenne on sidoksissa niihin yhteiskunnallisiin arvoihin ja normeihin, jotka ohjaavat maantieteellisen todellisuuden muokkaamista tietyssä historiallisessa tilanteessa” (Moisio 2009b: 157). Aluerakenteella viitataan sekä yhteiskuntapolitiikan tapoihin ja ajatusmalleihin että aluekehitykseen vaikuttaviin politiikkatoimiin (Moisio & Sirviö 2021: 117–118, 122–123). Se perustuu poliittiseen päätöksentekoon, yhteiskunnalliseen ja paikalliseen toimintaan sekä pääomaan ja alueellisiin tuotantoympäristöihin. Aluerakenne määrittää ja ilmentää alueiden kehityspolkuja.

Kiistoja ohjaavat sekä puoluepolitiikka että alueelliset, taloudelliset ja kulttuuria koskevat intressit (Luukkonen & Sirviö 2017: 115). Julkisessa keskustelussa esille tuodaan rajua arvostelua aluepolitiikasta ”vanhakantaisena tasaavana tukipolitiikkana ja suurina tulonsiirtoina” ja myös vaatimuksia aluepolitiikan lopettamisesta (Honkanen 2016: 233). Keskusteluun heijastuvat myös käsitteen epämääräisyys sekä se, että siinä harvemmin erotetaan toisistaan suppea ja laaja aluepolitiikka tai kansallinen ja EU:n aluepolitiikka. Mäkinen (2016: 103) arvioi, että sana aluepolitiikka saatetaan leimata kielteiseksi etenkin niissä yhteyksissä, joissa puhutaan heikoimman taloudellisen kehityksen alueista tai niiden haittojen vähentämisestä, jotka aiheutuvat pitkistä etäisyyksistä tai poikkeuksellisista luonto-olosuhteista.

EU:n koheesiopolitiikasta käydään ristiriitojen sävyttämää keskustelua niin poliittisella, taloudellisella kuin institutionaalisellakin tasolla (Barca 2009: 1). Keskustelua vaikeuttaa erityisesti aluepoliittisten toimenpiteiden vaikutusten mittaus (Bengs ym. 2000: 16). Kehityskulkujen erottaminen muiden poliittisten toimien ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista on hankalaa. Alueellisten erojen vähentyminen koheesiopolitiikan seurauksena on herättänyt erimielisyyksiä (Dühr ym. 2010: 294). McCannin (2015: 70) mukaan suurimmassa osassa koheesiopolitiikkaa koskevia tutkimuksia on havaittu sen aiheuttaneen pääosin positiivisia vaikutuksia. Ohjelmakausien tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat toisaalta monet muutkin asiat. Sippola (2016: 94) väittää, että ”EU:n rakennepolitiikka ei suurista odotuksista huolimatta tasoittanut alueiden eroja”. Katajamäki puolestaan esittää, että

”arviointiraporteista ja käytännön havainnoista on myös pääteltävissä, että useimpien hankkeiden vaikutus lakkaa rahoituksen loppuessa. Pysyviä vaikutuksia tulee rajallisesti. Olisikin aika käynnistää keskustelu EU:n rakennerahastojen perustavanlaatuisesta uudistamisesta. Jos perinteinen malli olisi tehokas, sen tulosten pitäisi näkyä selvemmin esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyyskehitystä ja uusien yritysten perustamista kuvaavissa tilastoissa” ja

”Suomessa on 1990-luvun puolivälistä alkaen sovellettu EU:n ohjelmaperustaista aluekehittämistä. On tehty pinottain strategia-asiakirjoja, perustettu kehittämissyhtiöitä ja toteutettu kymmeniä tuhansia kehittämishankkeita. Rahaa on tähän mennessä käytetty miljardeja; tulosten pitäisi näkyä myös väestö-, työpaikka- ja työttömyystilastoissa. Näin ei ole. Monilla runsaan tuen alueilla mennään entistä heikompaan suuntaan. On aika keskustella aluekehittämisen välineistä. Yhä uskotaan suuriin ohjelmakokonaisuuksiin, vaikka pysyviä tuloksia ei ole tullut” (2022: 125, 146).

Heikkilä ja Jutila (2018: 20) toteavat, että ”vuosikymmenten kilpailu julkisista resursseista on asettanut maan eri osia ja erilaisia tarpeita vastakkain”. Alueiden tarkasteluun liitetään voimakkaita argumentteja vastakkainasettelusta ”Etelä-Suomen voittajien” ja ”Pohjois-Suomen häviäjien” välillä (Leppänen 2011: 86). Lisäksi todetaan ”Suomen väistämättä repeytyvän” kehittyviin ja taantuviin alueisiin. Keränen (2012: 271) arvioi, että vastakkainasettelu ja konfliktit lisääntyvät, kun aluekehittäminen painottuu keskittämiseen ja innovaatiopolitiikkaan.

Remahl (2008: 89, 123) toteaa, että aluepoliittista keskustelua leimaavat voimakas ja lukkiutunut jakolinja sekä kaukana toisistaan olevat näkemykset. Vahvojen kasvukeskusten ja muun Suomen välillä on vastakkainasettelua, ja näiden osapuolten tarpeet sekä intressit ovat erilaisia. Esimerkiksi Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksista käy ilmi Helsingin ja maakuntien välinen vastakkainasettelu. Se ilmenee tyypillisesti pohdintana yksinkertaistetusti siitä, toimiiko Helsinki muun maan elättäjänä vai päinvastoin. Erimielisyyttä aiheutuu etenkin aluepolitiikan yhteiskunnallisia tavoitteita koskevista erilaisista näkemyksistä (Honkanen 2016: 54). Sotaraudan (2010: 124) mukaan ”kärjistäen voisi väittää, että Suomen aluerakenne on aieman tekohengityksen turvin muodostunut liiankin hajautuneeksi”. Heikommin menestyneiden alueiden ”tekohengittämistä” onkin kritisoitu, vaikka elinvoiman vahvistaminen hyväksytään yleisesti (Heikkilä & Jutila 2018: 22).

Suomen valtioaluetta koskevat poliittiset narratiivit linkittyvät tyypillisesti laajemminkin kaupungistumiseen (Soininvaara 2021: 9). Keskustelu rajoittuu pitkälti joko kansainvälisessä ympäristössä ilmenevään suurten kaupunkien kasvuun ja kilpailukykyyn tai pienten kuntien kriiseihin, joita liittyy niiden talouteen, tuotantoon ja väestöön (Soininvaara 2020: 342, 348). Toi-

saalta kaupungistumista pidetään poliittisessa keskustelussa väistämättömänä, globaalina ilmiönä, johon on hankala vaikuttaa. Hallitukselta kuitenkin odotetaan toimia kaupungistumiseen sopeutumiseksi. Pääministeri Orpon hallitusohjelman (Vahva ja välittävä Suomi 2023: 53) mukaan ”on tärkeää, että koko Suomi pysyy elinvoimaisena ja kuntien ja kaupunkien rooli kasvun mahdollistajana tunnistetaan”. Lisäksi kuntien, kaupunkien ja alueiden erilaisuuden kuvataan olevan ”suomalaisen yhteiskunnan voimavara”.

Moision ja Sirviön (2021: 124–125) mukaan aluepoliittinen keskustelu pohjautuu ennakkoletuksiin. Koheesiopolitiikkaan liittyy keskustelu rahoituksen kohdentamisesta ”köyhien” ja ”rikkaiden” alueiden välillä (Barca 2009). Rahoituksen keskittämistä ”köyhille” alueille perustellaan esimerkiksi sillä, että ”rikkaat” alueet saavat jo muilla tavoin rahoitusta. Koheesiopolitiikan tarkoituksena ei kuitenkaan ole rahoituksen uudelleenjakoa. Toisaalta kohdentamista voidaan perustella sillä, että ”köyhien” alueiden paikalliset instituutiot ovat heikompia, jolloin tarvitaan ulkopuolista väliintuloa. Tehottomuuteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä haasteita on kuitenkin kaikenlaisilla alueilla. Lisäksi menestyvää yritystoimintaa on kaikkialla Suomessa, ja sen sijoittuminen on aluepolitiikan kannalta keskeinen kysymys (Mäkinen 2016: 103–104).

Vihinen ynnä muut (2010: 6) tuovat esille, että aluepoliittisen dialogin tulisi saada ”lisää tosi-asioihin perustuvia, positiivisia sävyjä”. Monet kritisoivat keskustelun nykyistä sävyä ja kuvaavat sitä sekavaksi (Soininvaara 2020: 353). Penttinen (2016) siteeraa artikkelissaan alue-suunnittelun ja -politiikan professori Sami Moisiota, joka kokee aluepoliittisen keskustelun muotoutuvan kapeaan ja yksipuoliseen joko-tai-asetelmaan. Remahl (2008: 117) kirjoittaa, että keskustelussa tuodaan usein esille alueiden välinen ”nollasummapeli, jossa toisen alueen menestyminen olisi toiselta alueelta pois”. Samalla alueiden välistä riippuvuutta vähätellään. Saartenojan mukaan

”poliittisilla areenoilla ajattelua on pitkään leimannut kaupunkien ja maaseudun vastakkainasettelu, tai ainakin yhteisten tavoitteiden puuttuminen. Vastakkainasettelun juuret lienevät poliittisen päätösvallan ja päätöksentekokoneiston sijoittumisesta kaupunkeihin. Aika ajoin vastakkainasettelu saattaa leimahtaa myös avoimeksi kiistelyksi” (2000: 51).

Aluepolitiikassa on jo pitkään vallinnut ristiriita myös tehokkuuden eli keskittämisen ja tasaisuuden eli hajauttamisen välillä (Dühr ym. 2010: 293; Katajamäki 2016: 95). Sotarauta (2010: 122) toteaa, että esimerkiksi Ruotsiin verrattuna Suomen aluerakenne on hajautunut. Siitä huolimatta ihmiset mieltävät aluerakenteen eri tavoin, ja osa pitää Suomea keskittyneenä, osa

taas hajautuneena. Tehokkuus- ja hajauttamistavoitteiden painoarvot ovat muuttuneet ajoittain aluepoliittisessa keskustelussa (Martin 2008: 4). Tehokkuudella tähdätään kaikkien alueiden taloudellisen ja institutionaalisen potentiaalin täysimääräiseen hyödyntämiseen, kun taas hajauttamistavoitteilla pyritään varmistamaan yksilöille yhtäläiset mahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta (Barca 2009: 17, 20). Bengs ynnä muut (2000: 12) kirjoittavat, että väestön tasarvoa ja hyvinvointia korostavaa tasapainaisuuden tavoitetta on perinteisesti pidetty Suomessa tärkeämpänä kuin tehokkuutta.

Eduskunnassa ennen EU-jäsenyyttä pidettyjä, aluepolitiikkaa koskeneita puheita tutkinut Honkanen (2016: 222) kirjoittaa, että valtaosa kansanedustajista kannatti tehokkuus- ja tasaisuustavoitteiden samanaikaista toteuttamista. Tavoitteita ei siis pidetty toisiaan poissulkevinä. Tehokkuutta perusteltiin aiemmin taloudellisilla syillä ja hajauttamisen aiheuttamilla kustannuksilla, mutta painavammaksi perusteeksi on sittemmin noussut kansainvälisestä kilpailukykyvystä huolehtiminen. Sen sijaan tasaisuuden perusteina ovat pysyneet oikeudenmukaisuus ja tasapuolinen kohtelu. Kansalaisten mielipiteet ovat tukeneet alueellisten erojen tasaamista. Kyselytutkimuksessa (Heikkilä & Jutila 2018: 5) esitetyn väitteen ”julkisen vallan tulee osallistua Suomen eri osien tasapuoliseen kehittämiseen” kanssa täysin samaa mieltä on 54 prosenttia suomalaisista ja osittain samaa mieltä 35 prosenttia. Toisaalta osa kyseenalaistaa aluekehittämistukien vaikuttavuuden ja kannattaa tasapainaisuuteen tähtäävän politiikan supistamista, kun taas toiset pitävät sitä liian vähäisenä alueiden tukemiseksi rakennemuutostilanteissa (Soininvaara 2020: 352).

Leppänen (2011: 86, 95–96, 102) on tutkinut maakuntajohtajien alueellista ajattelua ja havainnut, että aluerakenteen muutos nähdään väistämättömänä Suomen menestymiseksi kansainvälisessä kilpailussa. Toisaalta keskusteluargumentit jakautuvat kahtia. Ensimmäinen diskurssi tukee hyvinvointivaltioideologiaa ja alueellista hajauttamista. Alueellista ja sosiaalista tasarvoa pidetään olennaisena yhteiskunnallisen kehityksen ja Suomen kilpailukyvyn turvaamisessa, jota edistää tasainen asutus koko maassa. Tämä diskurssi painottaa valtion vastuuta alueiden kehittämisessä sekä sitä, että ihmisten tulee saada valita asuinympäristönsä. Huolenaiheina pidetään alueellisten erojen kasvua ja kansakunnan polarisoitumista. Tätä ensimmäistä diskurssia tuetaan lähinnä niillä Itä-, Pohjois- ja Länsi-Suomessa sijaitsevilla alueilla, jotka eivät ole Suomen suurimpia kasvualueita.

Toinen Leppäsen (2011: 98–103) tunnistama diskurssi painottaa valtion toimintojen ja taloudellisten resurssien keskittämistä kasvualueille, etenkin suuriin kaupunkeihin. Keskittämisen

nähdään luovan hyvinvointia ja parantavan menestymistä kansainvälisessä kilpailussa. Diskurssissa tunnistetaan metropolialueen ja monikeskuksisuuden välinen kilpailuasetelma, mutta polarisoitumista ei pidetä merkittävänä riskinä. Helsingin seutu nähdään kilpailukykyisenä innovaatioiden kehittäjänä, joka edistää koko Suomen menestymistä. Itä- ja Pohjois-Suomen periferioiden koetaan saaneen jo riittävästi rahoitusta, kun taas Etelä- ja Länsi-Suomessa ”joudutaan pärjäämään yksityisillä investoinneilla”. Tähän erityisesti kasvualueiden maakuntajohtajien kannattamaan diskurssiin sisältyy tyytymättömyys kasvavien alueiden saamaan julkiseen rahoitukseen. Molemmat edellä kuvatut diskurssit kuitenkin tukevat korkeakouluverkostoa ja liikenneyhteyksiä sekä julkisen hallinnon alueellista hajauttamista aluekehittämisen välineinä. Lisäksi valtakunnalliseen aluekehitystyöhön kohdennettujen resurssien riittämättömyys on yhteisesti todettu havainto.

Tasaisuuteen pyrkivää aluepolitiikkaa on pitkään arvosteltu siitä, että se tulee kalliiksi yhteiskunnalle, mutta tasaisuutta kannattavat ovat kokeneet asian olevan päinvastoin (Honkanen 2016: 151). Leppäsen (2011: 87) mukaan hajauttamista pidetään toisaalta ”viisaana aluepolitiikkana”, toisaalta vanhanaikaisena toimintana. Soininvaara (2020: 350) on havainnut poliitikkoja, maakunta- ja kaupunginjohtajia sekä liike-elämän ja järjestöjen toimijoita haastatellessaan, että enemmistö kannattaa alueiden välisen tasapainoisuuden turvaamista, mutta useimmat pitävät kuitenkin tärkeämpänä suurten kaupunkien kasvun varmistamista. Tehokkuuden ja tasaisuuden väliseen jännitteeseen liittyvässä retoriikassa onkin tyypillistä korostaa hajautetun aluerakenteen asemaa tehottomana ”kustannuseränä” (Moisio 2009b: 170).

Alueellisen epätasapainoisuuden ja keskittymisen saatetaan nähdä hyödyttävän kansallista kasvua (Martin 2008: 4–6). Tätä perustellaan sillä, että alueellisten erojen vähentäminen olisi taloudellisesti tehotonta. Keskittymisen katsotaan lisäävän innovatiivisuutta, tuottavuutta ja siten myös talouskasvua. Tällainen näkemys pohjautuu uuteen talousmaantieteen teoriaan (*new economic geography*, NEG), josta on käyty keskustelua myös kansainvälisellä tasolla, esimerkiksi Euroopan komissiossa sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*). Teorian lähtökohtana on se, että kannattavinta olisi panostaa suuriin ja dynaamisiin kaupunkeihin, ei taantuviin alueisiin (Rodríguez-Pose 2018: 191). Iammarinon ynnä muiden (2017: 22) mukaan ”— epätasainen aluekehitys nähdään hintana, joka maksetaan paremmasta yleisestä taloudellisesta suorituskyvystä”. Maailmanpankki (World development report... 2009: 259) toteaa taloudellisen kasvun olevan lähtökohtaisesti alueellisesti keskittynyttä ja tuovan silti lisää resursseja koko yhteiskuntaan. Sen mukaan taloudellisen tuotannon ”pakottaminen” tasaisesti eri alueille on

vaikeaa ja kallista. OECD (How regions grow... 2009: 21) puolestaan argumentoi, että taloudellisen kasvun mahdollisuuksia on kaikenlaisilla alueilla. Aluekehitysprosesseilla onkin taipumus mukautua olosuhteisiin, ja esimerkiksi heikommin saavutettaville alueille voi muodostua tuotantoa, jossa saavutettavuus ei määritä menestystä (Eskelinen & Fritsch 2009: 616). Donner-Amnell (2020: 128) toteaa, että ”muiden kuin kasvuseutujen voimavarat ja potentiaali voivat olla koko yhteiskunnan suotuisan talous-, väestö- ja kestävyyskehityksen kannalta oletettua suuremmat”.

Moilanen (2009: 69) liittää erilaisten tavoitteiden luomaan jännitteeseen innovaatiopolitiikan ja toteaa, että ”perinteinen kehitystä tasapainottava aluepolitiikka onkin ristiriidassa tehokkuutta painottavan ja keskittävän innovaatiopolitiikan kanssa”. Innovaatiopolitiikkaan liittyvät epävarmuus, riskialttius, kokeilunhaluisuus, TKI- ja yrittäjyysosaaminen sekä keskittyminen klustereiden tukemiseen (Koschatzky & Stahlecker 2010: 8). Toisaalta mikäli vain suurille kaupungeille kohdennetaan resursseja, ei välttämättä pystytä hyödyntämään pienempien alueiden innovatiivisuutta (Moilanen 2009: 83). Lehtosen (2015: 32) mukaan ”kilpailukykyisten keskusten tukemiseen tähtäävä politiikka näyttää synnyttävän ’sivutuotteenaan’ taantumisen taskuja, koska kilpailukykyisiä kasvualueita on harvaan asutussa maassa alueellisen koheesion näkökulmasta liian vähän”.

Taantuvien alueiden tukemista voidaan perustella myös työllisyysasteen ja tuottavuuden parantamisella, elintason kasvattamisella sekä sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämisellä (Martin 2008: 3–4). Vähemmän kehittyneiden alueiden väestön elintason nostaminen voi vähentää hyvinvointipalveluista aiheutuvia kustannuksia ja parantaa ostovoimaa. Tämä puolestaan tukisi liiketoimintaa ja työllisyyttä. Yleisesti korostetaan myös alueellista tasapuolisuutta, jonka voidaan nähdä tukevan laajemmin koko maan tehokkuutta ja kasvua. Alueellisten erojen arvioidaan heikentävän kansallista vaurautta, kun vähemmän kehittyneet alueet eivät kykene yhtä hyvään suorituskykyyn ja tuottavuuteen kuin edistyneet alueet.

Rodríguez-Pose (2018: 202) nostaa esille, että taantuvien alueiden vähempi huomioiminen politiikassa voi lisätä näiden alueiden väestön turhautumista ja kokemusta siitä, että olisi lukkiutuneena ”sumean tulevaisuuden” alueelle. Taantuvilla alueilla toteutetut hankkeet eivät hänen mukaansa aina välttämättä kuitenkaan onnistu menestyksekkäästi. Takala ja Karppi (2003: 17) esittävät, että alueperustainen rahoituksen jakaminen ilman kilpailuttamista ja laadun arviointeja heikentäisi Suomen kilpailukykyä. Heidän mukaansa tärkeää olisikin arvioida

hankkeita keskenään samoilla kriteereillä, sillä hankkeilla tavoitteena on kuitenkin synnyttää maakunnissa ”maailmalla menestyvää omaa innovatiivista tulevaisuuden tekemistä”.

Aluepoliittisissa keskusteluissa nousevat vähemmän esille passiiviset, suorat aluepoliittiset tuet (Moilanen 2009: 69). Alueellisia eroja pyritään usein vähentämään siirtämällä rahoitusta menestyneimmiltä seuduilta heikommin kehittyneille alueille (Rodríguez-Pose 2018: 203). Heikommassa asemassa olevia alueita pyritään tukemaan suuremmalla asukaskohtaisella rahamäärällä kuin menestyviä alueita. Toisaalta esimerkiksi territoriaalisen ekonomian aatteen mukaan alueellisia tulonsiirtoja saatetaan pitää ”sosialismina, sääntelynä ja jopa kommunismin perään haikailemisena” (Moisio 2012: 281). Jakola ja Prokkola (2021: 69) puolestaan kirjoittavat, että ”alueellisen eriytymisen ongelmaa ei ratkaista alueellisen rahoituksen uusjaoilla suuralueiden kesken”. Sen sijaan tulisi huolehtia siitä, että alueen kehittymisen positiiviset vaikutukset ulottuisivat tasaisemmin koko suuralueelle.

Toisaalta tehokkuus- ja tasaisuustavoitteiden välillä ei tarvitse välttämättä olla ristiriitaa tai vastakkainasettelua, vaan ne voivat täydentää toisiaan (Martin 2008: 4). Aluepolitiikassa tulisi olla samanaikaisesti sekä tehokkuuteen että tasaisuuteen tähtääviä tavoitteita (Iammarino ym. 2019: 288). Mikäli keskitytään liikaa tasaisuuteen, taloudellinen tehokkuus voi heikentyä. Jos taas aluepolitiikan keskiössä on tehokkuuden tavoite, alueellinen eriarvoisuus voi lisääntyä. Iammarino ynnä muut (2017: 27) toteavat, että ”— liiallinen tehokkuuteen keskittyminen voi lisätä alueellista eriarvoisuutta (joka puolestaan heikentää tehokkuutta), kun taas liiallinen keskittyminen tasapuolisuuteen heikentää tehokkuutta”. Sekä tehokkuus- että tasapuolisuustavoitteiden samanaikainen edistäminen auttaa maksimoimaan kaikkien alueiden potentiaalin. Tehokkuuden ja paikallisuuden huomioimisen välistä ristiriitaa voidaan vähentää esimerkiksi takaamalla paikallistason toimijoille edellytykset omaehtoisten, kansalaislähtöisten palvelujen kehittämiseen (Katajamäki 2011: 54).

Sotara ynnä muut (2021a: 22, 47) tuovat esille menneisyyteen linkittyvät lukkiutumukset, jotka vaikuttavat alueen kehityspolkuihin ja jotka on tärkeää ymmärtää: ”toimijat ovat usein omien historioidensa vankeja”. Toimijuuden näkökulmasta voidaan tunnistaa funktionaalinen, kognitiivinen ja poliittinen lukkiutuminen. Funktionaalisella lukkiutumisella tarkoitetaan sitä, että pitäydytään vallitsevissa toimintatavoissa. Ominaisia ovat sulkeutuneet verkostot ja sisäänpäin kääntyneet ryhmittymät, jotka saattavat estää tietämyksen laajentamisen. Sen sijaan kognitiivinen lukkiutuminen tarkoittaa vallitseviin ajattelumalleihin lukittautumista, joka ilmenee esimerkiksi vakiintuneena kielenkäyttönä ja esitystapoina. Tämä voi näkyä vallitsevan

tilanteen ja vanhojen ajattelumallien ylläpitämisenä sen sijaan, että havaittaisiin uusia mahdollisuuksia. Poliittinen lukkiutuminen taas liittyy siihen, että lukittaudutaan saavutettuihin etuihin. Ominaispiirteitä ovat omien etujen turvaaminen, haavoittuvuutta koskevat haasteet uusien tilanteiden sattuessa sekä vakiintuneiden verkostojen sulkeutuneisuus.

Soininvaara (2021: 11–13) on tarkastellut Suomen alueellista hierarkiaa ja siihen liittyvää puhuntaa sekä tunnistanut neljä hierarkian tyyppiä. Niitä ovat hierarkian yläpäästä lukien suurimmat kaupunkiseudut, keskikokoiset kaupungit, pienemmät seutukaupungit ja maaseutu. Suurten kaupunkien erityinen rooli kansantalouden kannalta on laajasti jaettu näkemys. Niiden kehittämistä pidetään tärkeänä globaalissa kilpailussa menestymiseksi. Toisaalta keskikoisiinkin kaupunkeihin liitetään innovatiivisuus, tuottavuus ja hyvät yhteydet. Niiden ei kuitenkaan kuvata kohtaavan suurille kaupungeille ominaisia infrastruktuuria koskevia haasteita tai sosiaalisia ongelmia. Hajallaan ympäri Suomea sijaitsevat pienemmät seutukaupungit voidaan nähdä lähinnä peruspalveluiden tarjoajina ja perinteisten teollisuusalojen sijaintipaikkoina. Niiden roolia pidetään melko epämääräisenä. Maaseutualue on kiistanalainen, ja siihen liittyvät kysymykset ovat politisoituneet. Retoriikassa korostetaan alueen huono-osaisuutta, köyhyyttä sekä osaamis- ja innovaatiopulaa. Maaseutuihin liitetään usein vaikeuksia, vaikka toisaalta ne nähdään tärkeinä esimerkiksi raaka-aineiden saatavuuden ja matkailun kannalta.

Aluepolitiikkaa ohjaa nykyään myös kaupunkiregionalismiksi nimetty talousmaantieteellinen viitekehys, joka voi lisätä sosiaalista ja poliittista epätasa-arvoisuutta alueiden välillä (Sirviö & Luukkonen 2020: 211, 225). Kaupunkiregionalismilla tarkoitetaan tiettyjen alueiden ja intressien suosimista toisten kustannuksella sekä kaupunkialueiden roolia korostavaa aluepoliittista strategiaa (Jessop 2005; Luukkonen & Sirviö 2017: 114–115). Kaupunkiregionalismi saattaa heikentää ajatusta valtiosta aluepoliittisena yhteisönä ja samalla korostaa tiettyjä kaupunkeihin ja alueisiin liittyviä seikkoja. Suomessa viitekehys näyttäytyy etenkin pääkaupunkiseudun ja muiden alueiden välisessä suhteessa sekä siinä, että pääkaupunkiseudulle kohdennettuja investointeja perustellaan ”kansallista etua” edistävinä (Luukkonen & Sirviö 2017: 115–129). Esimerkiksi Helsingin pormestariehdokkaat ovat korostaneet pääkaupunkiseudulle investoimisen yleistä etua sekä kansantalouden kilpailukyvyyn että demokraattisuuden ja ympäristöasioidenkin näkökulmasta. Toisaalta pääkaupunkiseudun nähdään kilpailevan kansainvälisten metropolialueiden kanssa, eikä niinkään kansallisten kaupunkiseutujen kanssa. Pääkaupunkiseutu saatetaan nähdä globaalien kriisien ratkaisemisen kannalta olennaisena, tulevaisuutta rakentavana alueena. Kaupunkiregionalismissa valtio leimataan puoluepoliittisten

intressien ohjaamaa aluepolitiikkaa toteuttavaksi, byrokraattiseksi hallintokoneistoksi.

Kaupungistumista pidetään vääjäämättömänä ja epäpoliittisena ilmiönä.

Pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn voidaan nähdä turvaavan Suomen taloudellisen kehityksen ja kaikkien suomalaisten hyvinvoinnin, sillä sen tuottaman vaurauden ajatellaan hajautuvan koko maahan (Leppänen 2011: 76, 87). Suuria kaupunkeja kuvataankin kansantalouden ”kehityksen moottoreiksi”, ”keskeisiksi innovaatioympäristöiksi” ja ”koulutuksen ja osaamisen keskittymiksi”. Honkasen (2016: 229) mukaan pääkaupunkiseutua pidetään aluepoliittisessa keskustelussa ”omana erityisenä aluetyypinä, metropolina”. Moisio (2012: 266) ehdottaa, että sitä tulisikin kehittää ”irrallisena erityisalueena”, erillään valtakunnallisesta aluepolitiikasta. Pääkaupunkiseutu on pyrkinyt houkuttelemaan kansainvälisiä toimijoita, mutta pyrkimykseen on liittynyt poliittisia jännitteitä ja vastakkainasettelua (Ahlqvist & Moisio 2014: 48). Katajamäki muistuttaa uutisartikkelissa (Koko Suomen... 2016), että valtio kehittää pääkaupunkiseutua esimerkiksi merkittäviä investointeja rahoittaessaan. Hän ihmettelee sitä, että ”pääkaupunkia koskettavia hankkeita esitetään kansallisina etuina, mutta maakuntia koskevia investointeja aluepolitiikkana”. Sirviön ja Luukkosen mukaan

”Kaupunkiseutujen etuoikeuttamisen vaatimuksia voidaan tulkita pyrkimyksinä epätasaisen kehityksen kiihdyttämiseen. Epätasaisen kehityksen kysymyksenasettelua vasten kaupunkiregionalistinen imaginaari ja sen järkeilyä noudattava taloudelliseen vaihtoehtomuuteen vetoava keskittävä aluepolitiikka näyttäytyvät syvästi ongelmallisina. Tämä korostaa tarvetta analysoida poliittisesti sekä kilpailevia talousmaantieteellisiä imaginaareja että tapoja, joilla niiden puolesta argumentoidaan” (2017: 131).

Retoriikka viittaa siihen, että ”puhe ja tekstit ovat politiikan teon ja vakuuttamisen yhteiskunnallisia välineitä” sekä ”seurausta monenlaisista esittämisen valinnoista, joiden kautta puhuja pyrkii saamaan yleisön puolelleen ja vakuuttumaan esittämästään” (Ronkainen ym. 2014: 96). Valtion alueiden muutos tuotetaan diskurssien kautta (Leppänen 2011: 10–11). Niiden avulla luodaan tulkintoja todellisuudesta, mutta myös muovataan vaihtoehtoisia toimintatapoja. Aluekehittämiseen liittyvissä keskusteluissa on tyypillistä, että puhunta perustuu kielikuviin eli metaforiin (Lundström 2013: 93). Karhu (2020: 162–163, 166, 176) puolestaan kirjoittaa, että alueiden kehittämistä koskevassa keskustelussa esiintyy usein utooppista puhuntaa, jota leimaa toivo paremmasta tulevaisuudesta. Toisaalta se voi kuitenkin aiheuttaa ristiriitoja. Utooppisen puhunnan ja esimerkiksi alueiden tilannetta tai tulevaisuutta koskevien mielikuvien taustalla ovatkin usein arvoihin perustuvat näkemykset. Mielikuvilla saatetaan vaikuttaa mielipiteisiin ja ohjata näin alueiden kehittämistä. Utooppista puhuntaa voidaan käyttää sekä

kilpailuhyötynä alueiden välisessä kilpailussa että toimijoiden välisen luottamuksen ja ymmärryksen rakentajana. Karhun (2020: 166) mukaan ”aluekehittäminen on utooppista sisältäessään kiisteltäviä kannanottoja alueiden oletetusta nykytilasta ja toteutumattomasta tulevaisuudesta” (Taulukko 5).

Taulukko 5. Utooppiset puhuntatavat ja niiden ilmeneminen. Aineistolähde: Karhu 2020: 167–169, 174

Utooppinen puhuntatapa	Puhuntatavan ilmeneminen
Raakamekanistinen	mielikuva alueesta monimutkaisena koneena, joka koostuu loogisesti keskenään vuorovaikuttavista osista sekä neutraali välineajattelu ja toiminta järjen voimalla, ilman tunteita
Muutosmyönteinen	toiveikkuuden, vaivattomuuden ja yksimielisyyden korostaminen sekä positiiviset ilmaisut rohkeasta edistyksestä, jota ei ole vielä tapahtunut
Säilyttämistahtoinen	olemassa olevien asioiden puolustaminen esim. vetoamalla perinteisiin ja historian kunnioittamiseen sekä muutoshaluttomuus, joka voi luoda negatiivisuutta ja hidastaa uudistumista
Kaukoarvaileva	kaukaiseen tulevaisuuteen viittaava, mielikuvituksen värittävä puhunta, jossa tiedostetaan epävarmuudet, alueen vaihtoehdot ja rohkaistaan vaikeisiin valintoihin
Ehdottomuusvimmainen	yhden oikean vaihtoehdon painottaminen ja muiden vaihtoehtojen vähättely, jolloin itsevarmat ja määrätietoiset tavoitteet korostuvat
Rajattomuuseläytyvä	puhujaa liioittelee vaikutusvaltaansa, hankkii huomiota ja antaa vaikutelman, että pystyy vaikuttamaan alueen tulevaisuuteen muita enemmän, jolloin muut voivat turhautua
Satumaakaipuinen	usko paremmasta tulevaisuudesta, vaikka takeita tai järkiperusteita sille ei olisi

Alueiden asema sekä käsitteellisesti että poliittisesti herättää paljon keskustelua aluepolitiikassa (Hudson 2007: 1151). Vastakkain asetetaan näkemykset alueista yhtäältä politiikan objekteina ja toisaalta subjekteina, jotka itse vaikuttavat politiikkaan ja panevat sitä käytäntöön. Markkula (2016: 100) väittää ”nykyisen järjestelyn passivoivan toimijoita” sekä kaventavan tarkastelunäkökulmia, vaikka se myös mahdollistaa alueellista toimintaa. Toisaalta alueiden poliittisen ja taloudellisen merkityksen kasvaessa on ilmennyt paineita alueellisten toimijoiden etujen ajamisesta niin kansallisella kuin alueiden väliselläkin tasolla (Leppänen 2011: 7).

Pirkola (1998: 33) kuvaa rakennerahastotoiminnan alkuvuosinakin ilmaantunutta kiistelystä ”periaatteellisiksi näkemyseroiksi”, jotka säilyvät tulevaisuudessakin. Entinen työ- ja elinkeinoministeriön aluekehitysjohtaja, joka on osallistunut alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakausien valmisteluun useaan kertaan, kuvaa valmisteluprosessia ”tiukaksi väännöksi EU:n, ministeriöiden ja alueiden kesken” (Lintilä 2016: 99). Siinä keskiössä ovat yhteensovittaminen ja

neuvottelut sekä yksityiskohdista että suurista linjoista. Lisäksi kiistanaiheina ovat olleet esimerkiksi vastuunjako keskus- ja aluehallinnon välillä sekä päätösvallan jakautuminen eri ministeriöiden välillä (Pirkola 1998: 33). Katajamäen (2022: 126) mukaan ”— ministeriöt varjellevat visusti perinteisiä hallintoreviireitään”. Valtiokoneiston sisällä syntyy siis yhteiskunnallista valtaa koskevia jännitteitä (Moisio ym. 2020: 5, 14). Salmi (2003: 40) puolestaan kirjoittaa, että ”Suomessa reviiirikäyttäytyminen on estänyt varsinaisen aluepolitiikan tehokkuutta”.

Lintilä (2016: 99) toteaa ohjelmakausien valmistelusta, että ”usein kirkas ajatus ja ohjelmalogiikka ovat olleet vaarassa sirpaloitua erilaisten kompromissien kokoelmaksi”. Jännitteitä ovat aiheuttaneet muun muassa poliittinen tahtotila ja alueiden erityispiirteet sekä se, että alueiden ja ministeriöiden intressit eivät ole aina yhteneväisiä. Jännitteet ovat olleet esillä erityisesti rahanjaosta ja kehittämisohjelmien sisältöpainotuksista päätettäessä. Vuonna 2019 maakuntien välinen kiista voimistui, kun Uudenmaan maakuntajohtaja vaati varojen jakoperusteiden merkittävää muuttamista (Valtanen 2019). Silloinen elinkeinoministeri kuvasi tätä rahoituksen jakoon liittyntä kiistaa ennenaikaiseksi. Hän totesi Suomessa olevan edelleen alueellista eriarvoisuutta, joka vaatii tasaamista poliittisilla päätöksillä, ja korosti alueiden ongelmien erilaisuutta. Elinkeinoministeri uskoi, että maakuntien välillä syntyy sopu rahoituksen jakoperusteista. Vuonna 2020 kävi kuitenkin ilmi, että maakunnat eivät päässeet yhteisymmärrykseen alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varojen jakamisesta (Muilu 2020). Tällöin elinkeinoministerin oli ratkaistava alueiden välinen kiista.

Intressejä ja vallankäyttöä koskevat ristiriidat voivat estää verkostotyön tekemisen, joka on aluekehittämisen kannalta olennaista (Laasonen ym. 2020: 84). Jännitteitä voi liittyä myös eri aluetasojen toimien verkostomaiseen yhteensovittamiseen. Näin ollen tärkeitä ovatkin yhteiset päämäärät ja luottamus eri aluetasojen toimijoiden välillä. Soininvaara (2021: 10) toteaa, että ”näyttää siltä, että kaupungit ja alueet itse osallistuvat hierarkian tuottamiseen kilpailun ja alueellisten etujen edistämisen kautta”. Katajamäki (2016: 97) puolestaan väittää, että ”pienet maakunnat sortuvat nurkkakuntaiseen aluekehittämiseen ja kilpavarusteluun, ja laajat kehittämisasetelmat jäävät syntymättä”.

Remahlin (2008: 83) mukaan aluepoliittiseen keskusteluun osallistuvat lähinnä yhteiskunnallinen eliitti, kuten poliitikot, virkamiehet, tutkijat, media ja järjestötoimijat. He kamppailevat symbolisesta vallasta ja pyrkivät tuottamaan retoriikallaan haluamaansa aluepolitiikkaa. Tavallisia suomalaisia osallistaneessa ryhmäkeskustelussa aluepolitiikka liitettiin vaalipuheisiin sekä ”ryvettyneisyyteen” ja vaikeaselkoisuuteen (Heikkilä & Jutila 2018: 22–23). Nykypäivän

keskusteluissa näkyvät myös historian myötä muodostuneet poliittiset jakolinjat (Sippola 2016: 94). Aluepolitiikkaan vaikuttaa luonnollisestikin se, mitkä puolueet ovat hallitusvastuussa (Salmi 2003: 31–32). Esimerkiksi keskusta on painottanut maaseutuvetoisuutta ja sosialidemokraattinen puolue kaupunkikeskeisyyttä. Sippola (2016: 94) väittää myös, että ”aluepolitiikka luotiin ja sitä kehitettiin pitkälti keskustapuolueen ja sosialidemokraattien yhteistyöllä ja kompromisseilla, väliin rajustikin kiistellen ja hallituksia heilutellen”.

Esimerkiksi vuonna 2016 pääministeri Juha Sipilä (kesk.) totesi, että ”koko maa voidaan pitää digitalisaation avulla asuttuna –” (Raeste 2016). Suuri osa kansanedustajista piti vuonna 2019 koko maan asuttuna pitämistä realistisena tavoitteena (Pilke 2019). Kaupunkimaantieteen professori Mari Vaattovaara kuitenkin arvioi, että sen toteuttaminen on mahdotonta (Koivisto 2018). Hänen mukaansa aluepoliittisessa keskustelussa ei tunnisteta nykyistä tilannetta, kuten jo 50 vuotta sitten alkanutta kaupungistumiskehitystä, vaan keskitytään kasvuhakuisuuteen alueiden kasvun hiipumisesta huolimatta. Raeste (2016) kirjoittaa analyysissään, että ”Sipilän ja keskustan aluepolitiikka voi käydä Suomelle kalliimmaksi kuin kaikki hyvät asiat, joita hallitus kilpailukyvyyn parantamiseksi tekee”. Vihreiden Hannu Oskala on puolestaan todennut, että ”aluepolitiikka on keskustalaisen hulluuden ydin” ja ”maaseudulla ei ole mitään kehitysnäkymiä” (Koko Suomen... 2016). Hänen mukaansa ”vauraus ja hyvinvointi syntyvät kaupungeissa”. Lisäksi hän kärjistää, että ”kaupungeissa on koulutus, työpaikat ja talouskasvu” ja että ”Kainuussa on kylmää metsää ja eläkeläisiä”. Kokoomuksen Juhana Vartiainen kuvaa ajatusta koko Suomen asuttuna pitämisestä ”symbolisen asenteen ilmauksena”, sillä koko maa ei ole koskaan ollut asuttu (Pilke 2019).

Honkanen (2016: 242) esittää, että tulevaisuuden ydinkysymyksiä ovat alueiden rooli EU:n aluepolitiikassa sekä se, kumman – unionin vai jäsenvaltion – keskiarvoon alueiden väliset erot suhteutetaan. Leppänen (2011: 85) kirjoittaa, että alueellisten toimijoiden näkemysten ja perustelujen selvittäminen on tärkeää meneillään olevien muutosten sekä keskittämiseen tähtäävän suuntauksen vuoksi. Myllylän (2016: 112) mukaan Suomen menestystä edistää vastakkainasettelun sijaan se, että otetaan huomioon kokonaiskuva, alueiden vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuudet. Sen sijaan vastakkainasettelun hän näkee johtavan Suomen taantumiseen.

3 Aineisto ja menetelmä

3.1 Haastatteluaineisto

Kyseessä on laadullinen, induktiivinen ja konstruktivistinen asiantuntijahaastattelututkimus. Laadullisessa tutkimuksessa keskiössä ovat tutkimuskohteiden ajatukset, tunteet ja kokemukset sekä ihmisten tutkimusaiheelle antamat merkitykset (Juuti & Puusa 2020a: 9–10). Tavoitteena on parantaa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä nimenomaan tutkittavien henkilöiden näkökulmasta sekä tuottaa uusia näkökulmia. Tutkimukseni nojaa fenomenologiaan. Tarkastelun kohteena on se, miten ”ihmiset itse kokevat ilmiöt, joiden sisällä he elävät” ja miten he ”konstruoivat eli rakentavat eri merkitysyhteyksin sen sosiaalisen todellisuuden, jonka sisällä he elävät” (Juuti & Puusa 2020a: 10).

Asiantuntijahaastatteluissa tutkimuksen kohteena ovat asiantuntijan tiedot ja hänen siitä tekemänsä tulkinnat (Alastalo ym. 2017). Lähetin kaikkien Manner-Suomen maakuntien liittojen sekä neljän ELY-keskuksen alue- ja rakennepolitiikasta vastaaville johtajille haastattelupyynnöt sähköpostitse. Toin viestissä esille, että haastattelen heitä nimenomaisesti alueidensa edustajina. Haastatteluihin osallistui yhteensä 12 asiantuntijaa Microsoft Teams -alustan välityksellä (Liite 1). Osa maakuntien liitoista ja ELY-keskuksista toimii EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanossa välittävänä toimieliminä eli rahoittavina viranomaisina (ks. luku 2.2.2). Alueellisen kattavuuden varmistamiseksi lähetin haastattelukutsut kuitenkin kaikille maakunnille. Haastatelluista vain yksi edusti erästä ELY-keskusta ja loput maakuntien liittoja. Osa haastatelluista maakuntien liittojen asiantuntijoista edustaa välittäviä toimielimiä ja osa taas muita maakuntien liittoja. Välittäviin toimielimiin kuuluu ohjelmakaudella 2021–2027 myös Ruokavirasto, mutta rajasin sen pois tutkimuksestani, sillä haastatteluilla pyrin selvittämään jo aiempien ohjelmakausien aikana ilmi tullutta vastakkainasettelua. Näin ollen Ruokavirasto ei ole relevantti tutkimustavoitteideni kannalta. Ahvenanmaan maakunnalla on oma ohjelmansa, joten jätin sen huomiotta tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen kannalta voi olla merkityksellistä, esittäytykö tutkija itse asiantuntijayhteisölle vai esitteleekö joku yhteisön jäsenistä hänet haastateltaville (Alastalo ym. 2017). Hyödynsin kontaktejani, ja järjestin tutkimukseni tiimoilta keskustelun työ- ja elinkeinoministeriön aluekehitysjohtajan kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei kuitenkaan tilannut eikä ohjannut tutkimustani. Keskustelin aluekehitysjohtajan kanssa haastateltavien valinnasta, tutkimuskysymyksistä sekä saatekirjeestä. Hän lähetti haastateltaville yhteisen sähköpostiviestin, jossa hän

kertoi taustastani harjoittelijana työ- ja elinkeinoministeriössä sekä pro gradu -tutkimuksestani ja siitä, että tulen myöhemmin lähettämään haastattelupyynnöjä. Näin ollen haastatteluun kutsutun henkilöiden olivat tietoisia tulevasta kutsusta sekä muista haastattelupyynnön saavista johtajista.

Haastateltujen edustamat maakunnat sijaitsevat melko kattavasti ympäri Suomea. Toisaalta Pohjois- ja Länsi-Suomi ovat aineistossa hieman vähemmän edustettuina kuin Itä- ja Etelä-Suomi. En saanut haastattelua kuudesta maakunnasta. En tuo esille haastateltujen nimiä, heidän edustamiaan maakuntia enkä yksilöllisiä virkanimikkeitä. En myöskään erittele, minkä maakuntien asiantuntijat eivät osallistuneet tutkimukseeni. Sen sijaan viittaan tutkimuksessani suuralueisiin. Lupasin haastatelluille jo haastattelukutsussa, että säilytän anonymiteetin. Tämä on perusteltua, koska tutkimusaihe on hyvin poliittinen ja haastatellut olisivat saattaneet vastata rajoittuneemmin, mikäli tutkielmaan olisi kirjoitettu suoraan henkilöihin yhdistettävissä olevia tietoja. Perustelu sai vahvistusta haastattelutilanteissa, sillä useat haastatellut halusivat varmistaa anonyyminä pysymisen.

Järjestin haastattelut huhti- ja toukokuun aikana vuonna 2023. Suomessa käytiin eduskuntavaalit samana keväänä, ja vaalien tulos oli selvillä haastatteluiden aikaan. Hallitusneuvotteluja käytiin toukokuun alusta alkaen, mutta haastatteluvaiheessa ei ollut tietoa hallituksen kokoonpanosta. On siis otettava huomioon, että haastatteluaineistossa ministereitä koskevat maininnat viittaavat edellisen hallituskauden 2019–2023 valtioneuvoston kokoonpanoon. Tutkimusaiheeni kannalta olennaisimpana ministerinä voidaan pitää elinkeinoministeriä, jona toimi hallituskaudella 2019–2023 ensimmäisen puolen vuoden ajan Katri Kulmuni (Suomen Keskusta r.p.) ja joulukuusta 2019 alkaen kauden loppuun saakka Mika Lintilä (Suomen Keskusta r.p.) (Hallitukset aikajärjestyksessä 2023). Näin ollen aineistossa usein mainitun alue- ja rakennepoliittikan ohjelmakauden valmistelun aikana ministeri oli puoluetalaltaan keskustalainen.

Toteutin puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Niissä olennaista on keskustelu ennalta määritetyistä teemoista siten, että haastattelija voi esittää tarkentavia kysymyksiä (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teemahaastatteluilla pyritään saamaan esille haastateltavien tulkintoja sekä vuorovaikutuksessa syntyviä merkityksiä, joita he antavat käsiteltäville asioille (Hirsjärvi & Hurme 2022). Lähetin haastateltaville kysymykset etukäteen sähköpostitse, mikä oli perusteltua, sillä se mahdollisti valmistautumisen ja selkeytti haastattelun kulkua.

Pidin haastattelujen perusrungon samana (Liite 2). Esitin joitakin tarkentavia kysymyksiä, jotka perustuivat haastateltavan puheeseen. En kuitenkaan tuonut esille millään tavalla aiempaa tutkimuskirjallisuutta enkä substanssiosaamistani. En myöskään paljastanut mitään aiemmin haastattemieni henkilöiden vastauksista, vaikka niistä muutaman kerran kysyttiinkin. Vältin myös kysymyksiä, joihin voi vastata yksiselitteisesti kyllä tai ei. Sen sijaan pyrin edistämään vapaata ja avointa puhuntaa. Laadullisen tutkimuksen eri vaiheissa, aineiston suunnittelussa, analysointivaiheessa sekä tulkinnassa käytetään tyypillisesti apuna aiempia teorioita ja tutkimuksissa esille tuotuja näkökulmia (Juuti & Puusa 2020a: 11, 13). Haastattelun suunnittelussa hyödynsin lukemaani kirjallisuutta. Jätin vastakkainasettelun ja konfliktinhakuisuuden taustalle, enkä painottanut niitä ensisijaisesti, vaan pyrin neutraaliin ilmaisuun. Nauhoitin haastattelutilanteet litterointia varten, ja hävitin tallenteet analyysin valmistuttua. Haastattelujen kestot olivat 13–31 minuuttia.

Tutkimuskysymykset ja analyysimenetelmät määrittävät litteroinnin tarkkuustason ja laajuuden (Ruusuvuori & Nikander 2017). Litteroin haastatteluaineistoni siten, että jätin pois äännähdykset, äänenpainot, huokaukset sekä sanattoman viestinnän. Ne eivät olleet olennaisia tutkimuskysymysten kannalta. En sisällyttänyt litterointiin alussa esittämäni lyhyttä tutkimuksen esittelyä enkä lopun kiitoksia. Muutoin litteroin haastattelunauhoitteet kokonaan sanasta sanaan, eli en valinnut vain tiettyjä osia. Tämä oli perusteltua, koska nauhoitteet sisälsivät tutkimustavoitteiden kannalta olennaista puhuntaa alusta loppuun asti. Säilytin myös kesken jääneet sanat ja lauseet. Muutin puheen yleiskieliseksi eli esimerkiksi murteisiin liittyvät, puheessa lyhennetyt sanat kirjoitin kokonaan yleiskielen mukaisesti. Murre sanojen sisällyttäminen ei olisi tuonut lisäarvoa analyysiin, vaan ne olisivat pikemminkin hankaloittaneet sitä. Keskeisintä aineistossani oli sisältö, eivät puhetyyli tai vuorovaikutuksen piirteet. Toteutin litteroinnin kuuntelemalla nauhoitetiedostot ja kirjoittamalla samalla puheen tekstiksi Microsoft Word -asiakirjaan. Lopuksi tarkistin lopputuloksen kuuntelemalla nauhoitteen samankaltaisesti lukien litteroidun tekstin. Näin ollen voin olla varma litteroinnin tarkkuudesta ja laadusta. Litteroitua tekstiä syntyi yhteensä 70 sivua.

Haastattelumenetelmä oli sopiva tähän tutkimukseen, koska se tuotti laadullista ja syväluotavaa aineistoa aluepolitiikkaa koskevien alueellisten näkökulmien selvittämiseksi. Haastateltava voi tuoda puhuessaan ilmi vapaammin sellaisiakin näkemyksiään, joita hän saattaisi korjata tai poistaa tuottaessaan kirjallista tekstiä (Karhu 2020: 167).

3.2 Sisällönanalyysimenetelmä

Haastatteluaineiston analyysia ohjaavat tutkimuskysymykset sekä tutkijan tekemät valinnat, tulkinta ja lukemisen tapa (Ruusuvuori ym. 2010). Analysoin litteroimani aineiston sisällönanalyysimenetelmällä. Siinä keskeistä on aineiston analysointi systemaattisesti ja objektiivisesti (Tuomi & Sarajärvi 2018). Hyödynsin NVivo 20 -ohjelmaa tutkimustavoitteiden kannalta olennaisten sisältöjen korostamisessa, arkistoinnissa ja luokittelussa. Toin ohjelmaan kunkin haastattelun litteraatin, ja kävin ne läpi erikseen. Loin tutkimus- ja haastattelukysymysten perusteella luokitteluille valmiiksi yläotsikot. Luokittelulla, koodaamisella ja kategorisoinnilla tarkoitetaan sisällönanalyysissa oleellisten aineistokohtien valitsemis-, merkitsemis- ja nimeämistapaa (Jolanki & Karhunen 2010). Se on osa aineiston tulkintaa.

Luokittelin aineiston sisältämät ilmaisut alaluokkiin aineistolähtöisesti, eli muodostin alaluokat aineistoa läpikäydessäni. Sijoitin yhden lausuman vain yhteen luokkaan. Koko aineiston luokittelun jälkeen kävin läpi kunkin alaluokan sisältämät aineistokohtat, ja tein vielä tarvittavia korjauksia ja siirtoja luokasta toiseen. Muodostin myös uusia luokkia, kun havaitsin joidenkin teemojen toistuvan useassa kohdassa (Liitteet 3 ja 4).

Tekstiksi puretun haastatteluaineiston analyysi edellyttää aina tulkintaa (Ronkainen ym. 2014: 82–83). Tein havaintoja luokkien ilmaisuista, tarkastelin mainintojen esiintymistiheyttä ja tulkitsin haastateltujen näkemyksiä. Etsin aineistokohdista eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä. Tein havaintoja haastateltujen esille nostamista perusteluista ja kuvailuista. Vielä tässä vaiheessa aineistossa olivat näkyvillä haastateltujen edustamat maakunnat, jotka sittemmin poistin anonymiteetin turvaamiseksi. Kirjoitin tutkielmaani yhteenvedon tuloksista sekä tulkinnoistani suuraluetasolla.

Tuomi ja Sarajärvi (2018) kirjoittavat, että sisällönanalyysissa keskeistä on tekstin merkitysten etsiminen. Haastatteluaineiston analyysillä pyrin luomaan syvempää ymmärrystä aluepoliittisesta puhunnasta. Menetelmän avulla voin saavuttaa tutkimukseni tavoitteet, koska haastatteluaineiston sisällönanalyysi mahdollistaa aluekehitystä ja -politiikkaa koskevien laadullisten ja tulkinnallisten näkemysten tarkastelun.

3.3 Aineiston ja menetelmän rajoitteet

Laadullisen tutkimuksen reliabiliteetti määrittyy pitkälti analyysin systemaattisuuden sekä tulokinnan luotettavuuden perusteella (Ruusuvoori ym. 2010). Juutin ja Puusan (2020b: 59) mukaan laadullinen tutkimus ”perustuu ihmisten subjektiivisten kokemusten ja näkemysten tarkasteluun”. Alastalo ynnä muut (2017) tuovat esille, että asiantuntijoidenkin on mahdotonta tunnistaa kaikkia vaikuttimiaan. Haastatteluaineistoon vaikuttavat niin haastateltavan asema, henkilöhistoria, tapahtumiin liittyvät jännitteet ja haastatteluhetken tilanne kuin haastattelijan toimintakin (Alastalo & Åkerman 2010). Kertomukseen liittyy kuitenkin epävarmuuksia esimerkiksi toisten motiivien, valintojen ja oletusten kannalta, kun haastateltava kuvailee toisten ihmisten toimintaa. Haastateltavat saattavat myös kieltäytyä puhumasta jännitteisestä asiasta. Alastalo ynnä muut (2017) toteavat asiantuntijahaastatteluihin liittyen, että ”toisinaan haastateltavat voivat myös pyrkiä käyttämään tutkijaa tai tutkimusta oman asiansa ajamiseen”.

Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää tarkastella ”tulkintaan ja ymmärtämiseen liittyviä prosesseja” sekä tutkijan omien näkemysten ja aiemman ymmärryksen vaikutuksia (Juuti & Puusa 2020b: 60). Tutkijan subjektiiviset valinnat ja häneen vaikuttavat tekijät näkyvät koko tutkimusprosessissa, minkä vuoksi esimerkiksi hänen suhteensa tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön tulee tuoda esille (Puusa & Julkunen 2020: 190). Olen työskennellyt korkeakouluharjoittelijana työ- ja elinkeinoministeriössä Alueet ja kasvupalvelut -osastolla EU:n alue- ja rakennepoliittikka -ryhmässä, jossa sain pohjatietoa aiheesta sekä siihen liittyvistä ajankohtaisista teemoista ja keskusteluista. Harjoittelujaksollani muun muassa toteutin yleistajuisen raportin ohjelmakauden 2014–2020 tuloksista koko maan laajuisesti keskittymättä mihinkään tiettyyn maakuntaan tai suuralueeseen. Sen yhteydessä haastattelin neljää välittävien toimieliemien edustajaa, jotka olivat samantasoisissa tehtävissä kuin tässä tutkimuksessa haastattelemani henkilöt. Anonymiteetin turvaamiseksi en kuitenkaan tuo ilmi, osallistuivatko aiemmin harjoittelujaksollani haastattelemani henkilöt tähän tutkimukseeni.

En ole ikinä edustanut mitään maakuntaa enkä ole myöskään esimerkiksi osallistunut EU-rahoitteisten hankkeiden toteuttamiseen. Sen sijaan pro gradu -tutkimusprosessin loppuvaiheessa tulin valituksi kokoomuksen eduskuntaryhmään kansanedustajan avustajaksi. Näin olen olen puoluepoliittisesti sitoutunut, mutta pyrin tutkimuksessani luonnollisestikin neutraaliuteen ja puolueettomuuteen, vaikka tutkimusaihe onkin poliittinen.

Tutkimuksen validiteetti voidaan määritellä arvioimalla aineistojen ja tulkintojen käyppyyttä (Ruusuvoori ym. 2010). Haastatteluaineistoni oli melko kattava, mutta siinä on luvussa 3.1

kuvaamiani alueellisia painotuksia. Sen vuoksi Länsi- ja Pohjois-Suomi olivat aineistossani hieman aliedustettuina verrattuna eteläiseen ja itäiseen Suomeen. Tämä tulee ottaa huomioon tuloksia tarkasteltaessa. Lähetin haastattelukutsun 22:lle asiantuntijalle, joista 12 osallistui haastatteluun. Haastatellut asiantuntijat ovat samankaltaisissa johtamistehtävissä omissa organisaatioissaan, mikä vahvistaa aineiston yhtenäisyyttä. Organisaatiot ovat keskenään samantasoisia alueellisia viranomaisia. Tutkimukseeni osallistuneet olivat yhtä lukuun ottamatta maakuntien liittoja. Näin ollen ELY-keskusten näkemykset ovat merkittävästi aliedustettuina. Toin jo haastattelukutsussa esille, että haastattelen asiantuntijoita alueidensa edustajina ja tarkastelen heidän näkemyksiään rahoituksen kohdentamisesta alueidensa näkökulmasta. Näin ollen suljin pois oletuksen, että he kuvailisivat tilannetta koko Suomen kannalta. Aluelähtöisyys kävi ilmi myös haastattelukysymyksistä.

Keräsin ja analysoin aineistoni mahdollisimman systemaattisesti ja yhdenmukaisesti. Haastattelurunko oli kaikille haastatelluille sama, ja he saivat sen sähköpostitse etukäteen. Haastattelukysymykset olivat myös haastattelutilanteessa nähtävillä. Analysointivaiheessa menettelin kaikkien haastattelulitteraattien kanssa samoilla tavoilla ja pidin huolta yhdenmukaisista luokitteluperiaatteista. Tätä vahvistaa analyysiohjelman hyödyntäminen. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että luokittelut ovat vain tutkijan luomia kategorioita, ja ne väkisinkin karsivat pois osan aineiston sisältämästä vivahteikkuudesta (Juuti & Puusa 2020c: 334–335). Luokittelun läpinäkyvyyttä tukevat kuitenkin luokittelukehyksen esittäminen (Liite 3) sekä esimerkit aineistokohtien luokittelusta (Liite 4).

Tutkimukseni aineisto on pääasiallisesti laadullinen. Siitä huolimatta nostan esille joitakin lukumääriä, esimerkiksi kohtuullisen yksiselitteiset tyytyväisyyttä ja tyytymättömyyttä ilmentävien vastaajien lukumäärät. Sen sijaan ei ole relevanttia mainita, montako kertaa tietty asia on yhteensä mainittu kaikissa haastatteluissa, sillä osa haastatelluista toisti sanomansa tai palasi myöhemmin haastattelussa aiheeseen, kun taas osa kertoi kerralla laajemmin asiasta viittaamatta siihen jälkikäteen. Luvussa 4 nostan esille suoria sitaatteja haastatteluaineistosta, ja merkitsen ne poikkeuksetta lainausmerkeillä. Keskellä virkettäkin lainausmerkeissä olevat sanat ovat sellaisenaan peräisin aineistosta. Ne eivät siis ole omaa tulkintaani.

Tutkimusaihe on poliittisesti latautunut, ja siihen liittyy erilaisia jännitteitä. Vaikka sain kerättyä syväluotaavan aineiston, on todennäköistä, että haastatellut eivät syystä tai toisesta halunneet tai huomanneet tuoda esille kaikkia näkemyksiään. Toisaalta anonymiteetti voi kannustaa vapaampaan puhuntaan. Lisäksi haastatellut ovat tottuneita puhumaan tutkimusaiheesta,

koska he työskentelevät sen parissa. Haastattelutilanteissa en määritellyt esimerkiksi vastakkainasettelua tai alueiden välistä kilpailua, koska se ei ollut tarpeen haastateltujen asiantuntemuksen ja aluepoliittisen keskustelun tuntemuksen vuoksi. Toisaalta olisin voinut esimerkiksi vastakkainasettelun kuvailemisen lisäksi pyytää haastateltuja määrittelemään käsitteen siten kuin he aluepoliittisen vastakkainasettelun ymmärtävät.

Keskityn tutkimuksessani suppeaan aluepolitiikkaan ja tarkemmin EU:n alue- ja rakennepoliitiikkaan hallinnollisella tasolla. Tutkimukseni perusteella ei voida vetää johtopäätöksiä esimerkiksi ohjelman tuloksellisuudesta, laajasta aluepolitiikasta eikä hankkeiden toimeenpanosta. Tuloksista ei voi tehdä myöskään maakuntakohtaisia johtopäätöksiä, koska en paljasta haastateltujen edustamia maakuntia enkä myöskään esimerkiksi yhdistä aineistosta poimimiani suoria lainauksia henkilöihin tai maakuntiin. Sen sijaan tarkastelu pysyy suuraluetasolla. Keskittyminen suuralueisiin on perusteltua, koska haastatteluaineistoni ei kata kaikkia maakuntia, laajempi tarkastelutaso turvaa paremmin haastateltujen anonymiteetin ja vastakkainasettelu näyttäytyy erityisesti suuraluetasolla.

On kuitenkin otettava huomioon, että suuralueiden sisällä on vaihtelua esimerkiksi keskeisissä tunnusluvuissa. Suuralueiden sisällä olevien maakuntien edustajilla ei voida myöskään kuvitella olevan ainoastaan yhtäläisiä näkemyksiä. Käsittelen Helsinki-Uudenmaan suuraluetta osana Etelä-Suomea anonymiteetin turvaamisen vuoksi. Helsinki-Uusimaa poikkeaa muista suuralueista, sillä suuralue koostuu yhdestä maakunnasta ja alueella toimii siis vain yksi maakunnan liitto. Mikäli käsittelisin Helsinki-Uuttamaata erillisenä, tulisin samalla paljastaneeksi sen, että osallistuiko alueen edustaja tutkimushaastatteluuni vai jättikö hän osallistumatta. Samalla paljastuisivat mahdollisen yhden haastatellun näkemykset. On kuitenkin otettava huomioon, että Uudenmaan maakunta poikkeaa myös monilla muilla tavoilla Etelä-Suomen maakunnista. Toisaalta kaikkien muidenkin suuralueiden ja maakuntien sisällä on huomattavaa vaihtelua esimerkiksi keskeisissä tunnusluvuissa.

4 Tulokset

4.1 Alueiden edustajien näkemykset alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen kohdentamisesta

4.1.1 Tyytyväisyys alueen saamaan osuuteen rahoituksesta

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kautta tarkoitukseni oli selvittää, miten alueiden toimijat perustelevat näkemyksiään alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen kohdentamisesta. Haastattelussa kysyin, onko haastateltu tyytyväinen alueensa saamaan osuuteen rahoituksesta. Seitsemän haastatellun vastaukset olivat yksiselitteisesti tulkittavissa tyytymättömyyttä ilmentäväksi. Muutama tyytymättömyyttä ilmaissut oletti, että kukaan muistakaan maakuntien edustajista ei ole tyytyväinen tilanteeseensa. Haastattelussa viisi maakuntien edustajaa kuitenkin ilmaisi selkeästi tyytyväisyytensä alueensa saamaan osuuteen.

Tyytymättömyyttä kokevista viisi edusti Etelä-Suomen maakuntia, yksi Länsi-Suomen maakuntaa ja yksi itäsuomalaista maakuntaa. Näin ollen tyytymättömyys alueen saamaan osuuteen rahoituksesta painottui Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueille. Tyytymättömyyttä perusteltiin etenkin siten, että rahoitusosuudet eivät kohdistu oikeudenmukaisesti alueille ja rahaa on liian vähän käytettävissä. Eräs eteläsuomalainen haastateltu perusteli tyytymättömyyttään sillä, että rahoitus kohdistuu epäoikeudenmukaisesti suhteessa väestön, yritysten ja innovaatio toimijoiden määrään. Toinen haastateltu luonnehti, että

”eihän se ole mitenkään järjellä selitettävissä” ja ”se on etelä- ja länsisuomalaisille alueille täysin epäreilu tilanne, ja tätä on pyritty korjaamaan, mutta politiikka puhuu ja se on poliittinen päätös, ja sille me ei viime kädessä olla pystytty mitään, kun sen ministeriö päätti”.

Etelä- ja Länsi-Suomen osuutta verrattiin Itä- ja Pohjois-Suomeen, ja tyytymättömyyttä perusteltiin sillä, että rahoituksen määrä on eteläsuomalaisessa maakunnassa ”ihan älyttömän paljon vähemmän verrattuna tuohon Itä- ja Pohjois-Suomeen”. Eräs haastateltu Etelä-Suomesta kuvaili Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien asemaa ”isojen rahasäkkien äärellä” siten, että ”lähtee niin kuin häntä heiluttamaan koiraa”. Hän tarkensi, että rahoituksella tehdään sellaisia hankkeita, joihin on saatavissa rahoitusta, eikä kehittäminen niinkään perustu alueiden tarpeisiin. Eräs haastateltu totesi, että ”ei kannettu vesi kaivossa pysy”, jolla hän viittasi siihen, että suuret tukirahat eivät yksistään tuo menestystä alueille. Sen lisäksi hän toivoi alueen kehittämistarpeisiin ja -haluun sekä uudistumiskykyyn pohjautuvaa aluekehittämistä.

Itäsuomalaista maakuntaa edustava haastateltu kertoi tyytymättömyytensä syyksi sen, että ”Itä- ja Pohjois-Suomen alueelta siirtyy huomattava rahasumma Etelä- ja Länsi-Suomen alueelle vastoin niitä komission kriteereitä”. Hän piti ratkaisua epäoikeudenmukaisena ja totesi, että Suomi ei noudata rahanjaossa EU:n liittymissopimusta eikä komission kriteereitä. Sen sijaan täysin päinvastaisen näkemyksen esitti eteläsuomalaisen maakunnan edustaja todetessaan, että ”meiltä riistettiin aika paljon pois sitä rahaa” ja ”se komission ihan puhtaasti saantokriteerien perusteella laskettu saanto – mehän jäätiin tosi, tosi kauas siitä”.

Eräs eteläsuomalainen haastateltu perusteli tyytymättömyyttään sillä, että ”kaikki maakunnat siellä suuralueen sisällä ei kuitenkaan ole siinä hyvässä asemassa, mikä on sen laskennallisen tai poliittisen jaon perusteena ollut”. Hän vertasi maakuntansa rahoitusosuutta Pohjois-Suomessa sijaitsevaan maakuntaan, jossa hänen mukaansa työllisyys ja bruttokansantuote ovat parempia, mutta osuus silti suurempi. Toinen haastateltu kertoi, että hänen edustamansa maakunta on kehityksen ”häntäpäässä”, mutta tyytymättömyyttä aiheuttaa se, että ”joutuu jotenkin vähän yrittää käyttää kyynärpäitä”, jotta alueen haasteet ymmärrettäisiin. Tyytymättömyyden syynä pidettiin myös sitä, että suuralueiden väliset hallinnolliset rajat asettavat liike-elämän toimijat eriarvoiseen asemaan, sillä rajan eri puolilla sijaitsevilla yrityksillä on erilaiset mahdollisuudet saada tukea. Itäsuomalainen, rahoituksen valtakunnallista kohdentamista kohtaan tyytymättömyytensä ilmaissut kertoi kuitenkin olevansa tyytyväinen maakuntansa saamaan osuuteen Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueen sisäisessä rahanjaossa. Hän kuvasi sen perustuvan ”reiluusperiaatteeseen” ja ”heikompien suosimiseen”.

Heistä viidestä, jotka kertoivat olevansa tyytyväisiä alueensa osuuteen rahoituksesta, neljä edusti Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueita ja yksi Länsi-Suomen aluetta. Näin ollen tyytyväisyys painottui itäiseen ja pohjoiseen Suomeen. Tyytyväisyyttä ilmaisseet kuvailivat osuuttaan sopivaksi alueen tilanteeseen ja aluekehittämisen haasteellisuuteen nähden. Eräs haastateltu totesi, että alueen rahoitusosuus on saatu myös aiemmilla ohjelmakausilla käytettyä hyvin:

”minä olen siihen oikeinkin tyytyväinen siinä mielessä, että tähänkin saakka, jos katson historiaa taaksepäin, niin tämä alueen saama osuus on hyvin saatu käytettyä ja sen mitoitus on ollut sopiva. Erityisesti sitten kun katsoo, että mitkä ovat niitä tahoja, joihin – jos puhutaan nyt erityisesti näistä rakennerahastovaroista – niin esimerkiksi alueen oppilaitokset – niin käytännössä niiden kehittämistoiminta pysähtyisi kokonaan, jos näitä varoja ei olisi. Ei täällä ole resursseja sillä tavalla niin kuin jossain muualla päin Suomea tähän kehitystoimintaan. Kyllä nämä ovat hyvin tärkeitä nämä varat”.

Toinen, pohjoissuomalainen haastateltu puolestaan totesi, että ”olen tosi tyytyväinen, että sitä on niin paljon, että ikään kuin noilla kriteereillä, mitkä on annettu tuohon rahoitukseen, niin on aika paljon töitä, että sen rahoituksen saa käytettyä niihin”. Yksi osuuteensa tyytyväinen vastaaja toi esille, että edunvalvontatyön onnistuminen näkyy maakunnan aiempaa suurempana rahoitusosuutena. Hän kuitenkin piti aiempien ohjelmakausien rahoitusta ”väärytenä”, joka ilmeni siten, että hänen edustamansa maakunta ”niputettiin samaan porukkaan rikkaiden kanssa”.

4.1.2 Rahoituksen kohdentamisen muutostarpeet

Haastatteluihin sisältyi kysymys siitä, olisiko rahoituksen alueellista kohdentamista tarpeen muuttaa. Kaksi haastateltua ei suoranaisesti nähnyt muutostarvetta. Heidän edustamansa maakunnat kuuluvat Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueeseen. He olivat tyytyväisiä nykyiseen rahoituksen kohdentumiseen sekä aluejakoon ja totesivat suoraan, että heidän mielestään rahoituksen kohdentamista ei tarvitse muuttaa. He nostivat silti esille joitakin kehitysehdotuksiaan. Toinen heistä totesi, että Etelä- ja Länsi-Suomen alueiden sisällä tulisi käydä enemmän keskusteluita siitä, mitkä niiden sisäiset alueet tarvitsisivat eniten rahoitusta. Hän viittasi siihen, että näiden suuralueiden sisällä pitäisi löytää ”vastaavaa solidaarisuutta niin kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa”. Toinen puolestaan esitti, että Itä- ja Pohjois-Suomesta voitaisiin allokoida ESR-rahoitusta Etelä- ja Länsi-Suomeen, ja vastapainoksi EAKR-rahoitusta siirrettäisiin itäiseen ja pohjoiseen Suomeen. Hänen mukaansa on silti parempi jättää sekin muutos tekemättä.

Loput kymmenen haastateltua toivat selkeästi esiin tärkeinä pitämiään muutostarpeita. Niiden kohteet oli luokiteltavissa neljään kategoriaan: aluejakoa/tarkkuustasoa, kriteereitä ja rahan käyttöä koskevan tarkastelun muuttaminen sekä oikeudenmukaisuuden lisääminen. Useat haastatellut ympäri Suomea pitivät tarpeellisena aluejaon tai tarkkuustason muuttamista. Aineistoni perusteella suuraluetason tarkastelusta tulisi siirtyä maakuntatason tarkasteluun rahoituksen kohdentamisessa. Maakuntien erityispiirteiden katsottiin häviävän nykyisessä suuraluetason tarkastelussa. Esille tuotiin, että kehityserot ovat huomattavia suuralueiden sisälläkin. Itä- ja Pohjois-Suomessa on myös hyvin menestyviä ja vastaavasti Etelä- ja Länsi-Suomessa heikosti menestyviä maakuntia.

Eräs itäsuomalainen haastateltu katsoi, että Etelä- ja Länsi-Suomessa rahaa pitäisi kohdentaa ”nimenomaan niille maakunnille, jotka sitä eniten tarvitsevat”, eivätkä esimerkiksi Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen kaltaiset kilpailukykyiset alueet tarvitsisi lisärahoitusta. Hän jatkoi, että ”todellisia väliinputoajia” ja ”käräjöitä” ovat ”yksittäiset kunnat, jotka ovat tämän ELSA-alueen pohjoisreunamilla, joista nämä keskuskaupungit vähät välittää”. ELSA-alueella tarkoitetaan Etelä- ja Länsi-Suomea. Toinenkin haastateltu totesi, että vaikeimmassa asemassa ovat Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueiden pohjoisosien kunnat, jotka sijaitsevat Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien rajanaapureina. Tällaisiin kuntiin ei hänen mukaansa suunnata riittävästi resursseja Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueilla. Muutama haastateltu koki myös, että maakuntatasonkin tarkastelu on joskus liian ”ylätasolla”, ja maakuntien sisäisiä kehittyneisyyseroja ei tunnusteta riittävästi. Tässä yhteydessä esille nostettiin myös seutukunta-kohtainen tarkastelu.

Toinen, etenkin etelä- ja länsisuomalaisten haastatteluissa usein toistunut muutostarve liittyi rahoituksen jaon kriteereihin ja laskentaperusteisiin. Usea haastateltu mainitsi Nordregio-tutkimuslaitoksen laatiman indeksin ja piti sitä alueiden kehityseroja hyvin ja laajasti kuvaavana mittaristona. Olennaisena siihen liittyen pidettiin myös sitä, että indeksi oli sitoutumattoman tahon tekemä. Eräs eteläsuomalainen totesi, että Nordregion indeksiä oli ehdotettu käytettävän laskentaperusteena rahoituksen jaossa, mutta lopulta Itä- ja Pohjois-Suomen alueet hylkäsivät tämän mallin. Haastatteluissa korostettiin, että rahanjaon tulisi noudattaa substanssikriteereitä, jotka paljastavat todelliset olosuhteet. Eräs totesi, että niitä ei voida luoda poliittisesti, vaan kriteerien pitää olla ”aidosti yhteiset ja yhdenvertaiset, joilla verrataan niitä alueita”. Mittaristo haluttiin myös avoimesti näkyviin, ja sen toivottiin syntyvän ajoissa. Eräs haastateltu kertoi, että edellisessä neuvotteluprosessissa alueelle ei ollut annettu tiedoksi laskentaperusteita, joiden mukaisesti Itä- ja Pohjois-Suomi eivät saaneet alueelleen kuuluvaa rahoitusta. Usea haastateltu kaipasi läpinäkyvyyttä sekä selkeyttä kriteerien ja laskentaperusteiden suhteeseen.

Kolmanneksi esille tuotiin rahankäyttöä koskevia muutostarpeita. Useissa haastatteluissa mainittiin toive joustavuuden lisäämisestä. Esimerkiksi rakennemuutos ja tuotantolaitoksen lakkauttaminen nähtiin perusteina joustavuuden lisäämiselle, sillä ohjelmakautta pidettiin pitkänä aikana niissä tilanteissa. Muutosten tekemistä kesken ohjelmakauden kuvattiin hankalaksi. Eräs haastateltu esitti, että rahoituksen kohdentamista pitäisi tarkastella uudelleen ja siihen olisi tehtävä muutoksia maakuntien välillä, jos ”parin-kolmen” vuoden päästä näyttää siltä,

että rahat ”makaavat” jossakin maakunnassa, eikä niitä ei saada jaettua ”asiallisessa aikataulussa tai asiallisiin kohteisiin”. Hän kiteytti ajatuksensa seuraavasti: ”jos ei rahankäyttö fiksumsti onnistu syystä tai toisesta, niin ei niitä sitten pidä makuuttaa jossakin ohjelmakauden loppuun asti”. Erään eteläsuomalaisen haastatellun mukaan on jo nyt käynyt ilmi, että Itä- ja Pohjois-Suomessa rahoja ei pystytä jakamaan, ja komissio ”jarruttelee” rahojen käyttöä. Hän kuvasi Itä- ja Pohjois-Suomen tilannetta, että

”siellä on jo nyt syntynyt ongelmia, että he ei pysty jalkauttamaan sitä valtavan isoa rahamäärää, mitä he on alueelle saanut, koska ei tietenkään, koska ei ole toimintaa riittävästi ja sitten täytyy olla jollain tavalla edes järkeviä hankkeita, mitä rahoittaa. Kyllä tietenkin kohdistamista pitää muuttaa radikaalisti”.

Eräs haastateltu toi puolestaan esille, että itärajalle olisi tarpeen luoda NSPA-tyyppinen rahoitus ja viittasi itäisen Suomen visiotyöhön, jonka suunnitelmiin on saatu hänen mukaansa ”ihan kivasti rahoitusta”.

Neljäntenä muutostarpeena haastatteluissa nähtiin oikeudenmukaisuuden lisääminen. Erityisesti Etelä- ja Länsi-Suomen maakuntia edustavat haastatellut toivoivat, että alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen kohdentaminen olisi oikeudenmukaisempaa. Sitä koskevat vastaukset olivat osin ympäröityjä, minkä vuoksi en voinut luokitella niitä konkreettisempia toimia sisältäviin luokkiin. Moni koki, että rahoituksen kohdentaminen ei kohtele omaa aluetta oikeudenmukaisesti. Haastatellut kuvailivat, että epäoikeudenmukaisuus ilmenee siten, että todellisia kehittyneisyyden eroja ei tunnusteta. Eräs haastateltu katsoi oikeudenmukaisuuden ilmenevän alueiden tarpeiden ja potentiaalain huomioimisena riippumatta maantieteellisestä sijainnista. Toinen puolestaan piti oikeudenmukaisuuden parantamisena erityisesti tulosperusteista rahoittamista sekä sitä, että ”rahaa kohdennetaan siellä, missä sen rahan saa tuottamaan”. Tarvittavien muutosten aikaansaaminen vaatisi hänen mukaansa ohjelman muuttamista radikaalilla tavalla. Oikeudenmukaisuuskeskusteluun liitettiin myös Itä- ja Pohjois-Suomen erityisasema. Muutama haastateltu Etelä- ja Länsi-Suomesta painotti, että harvan asutuksen kriteeri on kyllä olemassa, mutta Itä- ja Pohjois-Suomella ei pitäisi olla muuta erityiskohdetta.

4.1.3 Rahoituksen kohdentamista koskevien näkemysten perustelukeinot

Haastatellut perustelivat rahoituksen kohdentamiseen liittyviä näkemyksiään useilla tavoilla. Heidän esittämänsä perustelut voidaan jakaa kuuteen kategoriaan (Taulukko 6). Ne eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia, sillä haastatellut toivat esille useita erilaisia perusteluita.

Taulukko 6. Perusteluita, joita haastatellut esittivät perustellessaan näkemyksiään rahoituksen kohdentamisesta

Perustelukeino (ja sen maininneiden lukumäärä)	Esimerkkisitaatti (ja sen esittäjän edustama suuralue: P = Pohjois-Suomi, I = Itä-Suomi, E = Etelä-Suomi, L = Länsi-Suomi)
Alueellisten erojen pienentäminen (10)	”Eli sitten ne alueet, jotka menettää väestöä – alleviivaisin tätä, että alueet, jotka menettää väestöään, ne menettää yrityksiä ja menettää sitä toimeliaisuutta, niin ne on sitten niitä alueita, joita EU:n alue- ja rakennepolitiikan varoilla ikään kuin autetaan kuitenkin, etteivät ne taannu aivan – ettei se kuulu reppä maan eri osien välillä liian jyrkäksi.” (I)
Sopimukset (8)	”Kyllä minä näen, että se on se perustamissopimuksen kriteerit ja sitten tämä harva asutus. Ne on niitä, mitä pitäisi noudattaa. Ne on myöskin se, minkä kautta Suomi saa takaisin sitä EU-rahoitusta tänne maahan. Sitä saantoa voidaan myös kansallisesti turvata sillä tavoin. -- Jos Etelä- ja Länsi-Suomi kritisoi tätä nykyistä alue- ja rakennepolitiikan resurssienjakomallia ja haluaisi laittaa sen ihan uusiksi, niin se on vastoin niitä meidän liittymissopimuksen säädöksiä ja niitä kuitenkin pitäisi noudattaa.” (P)
Pitkät etäisyydet, harva asutus (6)	”Nämä erityispiirteet ovat juuri tämä väestön menettävät alueet, työvoiman karkaaminen kohti kasvukeskuksia ja sitten se tietenkkin, että nämä alueet ovat harvaan asuttuja alueita ja syrjäisiä, harvaan asuttuja alueita ja myös näitä pohjoisia.” (I)
Muun rahoituksen kohdentuminen (6)	”Ja sitten taas tällainen kilpailtu rahoitus, niin kuin vaikka Business Finland tai komission suorat Horisontti-rahoitukset ja muut suorat innovaatorahoitukset, niin ne kuitenkin voittopuolisesti keskittyy tuonne erityisesti Uudenmaan maakuntaan ja muutoinkin Etelä- ja Länsi-Suomeen.” (P)
Geopoliittinen tilanne (5)	”Sitten on tietysti tämä ajankohtainen tilanne ja tämä geopoliittinen tilanne, joka tietysti tuo omat hankaluutensa. Toki Itä-Suomessa, mutta voi sanoa Itä- ja Pohjois-Suomessa, on osin perusteltujakin toiveita ollut siihen, että rahoituksen määrä tässä tilanteessa, kun Itä-Suomella on omat ongelmansa, niin sen pitäisi olla korkeampi. Se jää nähtäväksi, että millä tavalla se sitten tulee heijastumaan, mutta toisaalta, kun miettii sitten tällaista kokonaisturvallisuus-, huoltovarmuusnäkökulmaa, niin se, että meillä etelässä ja Länsi-Suomessa on liikenneyhteydet, satamat ynnä muut käytettävissä, puhumattakaan sitten tällaisesta kokonaisturvallisuuskluusterista, niin meillä on vähän tällainen sanonta täällä, että kyllä, Itä-Suomessa on suuria ongelmia, mutta Länsi-Suomessa on ratkaisuja.” (L)
Vaikuttavuus (4)	”Varmaan saat käsiin tutkimuksen, joka tehtiin ennen tätä ohjelmakautta, jossa tutkittiin edellisen ohjelmakauden hankkeiden vaikuttavuutta. -- Se oli ulkopuolisen arvioijan tekemä arviointi ja tutkimus hankkeiden vaikuttavuudesta. Selkeästi etelä- ja länsisuomalaiset hankkeet olivat huomattavasti vaikuttavampia, saatiin tuloksia aikaiseksi verrattuna itä- ja pohjoissuomalaisiin hankkeisiin. Laatusa meillä on käytännössä sillä vähemmällä rahalla on ollut huomattavasti parempi niissä hankkeissa kuin sitten taas, mitä sillä isommalla rahamäärällä on saatu aikaiseksi.” (E)

Alueellisten erojen pienentäminen nousi esille useassa haastattelussa. Niissä viitattiin lukuisia kertoja sekä suuralueiden välisiin että maakuntien sisäisiin eroihin. Koko maan kilpailukyvyyn varmistaminen nähtiin olennaisena perusteena useassa haastattelussa. Eräs haastateltu painotti, että EU-varoilla huolehditaan koko maakunnan elinvoimaisuudesta, eivätkä ne kohdistu ainoastaan keskustaajunkiin. Julkisen talouden tukea ja vauhdittamista kaivattiin alueilla, joilla luontaiset kehittymismahdollisuudet ja potentiaali sekä markkinaehtoinen kehitys eivät

tuota tavoiteltua aluekehitystä. Kaupungistumisen nähtiin vetävän toimeliaisuutta kaupunkeihin, jolloin niihin keskittyvät myös investoinnit. Erään haastatellun mukaan osa ihmisistä ajattelee, että kehittyneisyserot voitaisiin poistaa, mutta sen sijaan niitä pitää pysyvästi vähentää ”jatkuvalle instrumentilla”. Toinen luonnehti Itä- ja Pohjois-Suomen haasteita ”pysyviksi haasteiksi” ja ”tosiasioiksi, joiden lieventämiseen ja ylittämiseen tarvitaan tukea”. Kolmas, pohjoissuomalainen haastateltu puolestaan kyseenalaisti rahoituksen hyödyn alueilla, joissa kehitystä ja ”draivia” on muutenkin. Hän kuvaili rahan menevän ”vähän turhuuteen” tällaisilla alueilla.

Lisäksi usea haastateltu perusteli näkemyksiään sillä, että vain osa alueesta tai teollisuudesta menestyy, mutta ei koko alue. Kriteerit saattavat antaa tosiasiallista tilannetta myönteisemmän kuvan alueesta. Maakunta saattaa menestyä hyvin bruttokansantuotteen perusteella yhden teollisuudenalan ansiosta, mutta alue kokonaisuutena ei kuitenkaan näyttäyty kehittyvänä. Eräs vastaaja esitti, että maakunnan korkea BKT ”ei jotenkin kerry tähän meidän aluekehitykseen ja aluetalouteemme”. Alueella on paljon työttömyyttä, ja uusia työpaikkoja syntyy vähäisesti. Pieniä tai keskikokoisia yrityksiä hän totesi olevan todella vähän. Haastatteluissa esille tuotiin myös se, että vaikka keskuskaupunki menestyisi vahvasti, koko maakunnan tilanne ei kuitenkaan ole yhtä elinvoimainen.

Toiseksi yleisin perustelukeino oli sopimukseen vetoaminen. Haastatteluissa korostettiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan perustuvan Suomen liittymissopimukseen unionin kanssa. Moni haastateltu jakoi näkemyksen, että rahoituksen kohdentaminen tulisi tehdä Euroopan komission yhteisesti unioniin määrittelemillä kriteereillä. Useat itä- ja pohjoissuomalaiset esittivät, että nykyisen resurssienjakomallin kritisointi ja uudistaminen olisivat vastoin liittymissopimuksen säädöksiä. Eräs heistä arvioi, että Suomen olisi neuvoteltava liittymissopimuksesta uudelleen tältä osin, mikäli Itä- ja Pohjois-Suomen asemaa erityisalueena muutettaisiin. Hän koki komission jakoperusteiden arvostelemisen olevan samalla myös Suomen liittymissopimuksen arvostelua. Usea haastateltu totesi, että EU:n rahanjakoperiaatteiden ja kriteerien kyseenalaistaminen Suomessa vaarantaa koko maan kokonaissaannon, jonka turvaamisen kannalta tärkeänä pidettiin harvan asutuksen kriteeriä. Nykyisen rahanjakomallin arvostelua kritisoitiin esimerkiksi seuraavasti:

”Nyt varsinkin, kun meillä tuo poliittinen valta näyttää vaihtuvan, niin siellä on paljon sellaisia tahoja, jotka ei tätä EU-politiikkaa kannata, niin silloin kannattaisi tuoda esille näitä asioita, minkä takia se on edullista olla EU:n jäsenenä ja sitten ei tavallaan ’ampua itseään jalkaan’ siinä asiassa, että kyseenalaistaisi niitä saanto-kriteerejä”.

Useissa haastatteluissa nousi esille myös muun rahoituksen kohdentuminen alueille. Itä- ja pohjoissuomalaiset vastaajat vetosivat siihen, että kilpailtu rahoitus, kuten Business Finlandin rahoitus, painottuu Etelä- ja Länsi-Suomeen. He totesivat kokonaiskuvan ja mittasuhteiden unohtuvan aluepoliittisessa keskustelussa. Eräs vastaaja perusteli, että EU:n additionaliteetti-periaatteen mukaisesti EU-rahoituksen tulisi kohdistua haasteellisimmille alueille, sillä kilpailukykyiset alueet saavat niin paljon kansallista rahoitusta. Esille nostettiin Business Finlandin lisäksi Horisontti-rahoitus sekä Suomen Akatemian, Finnveran ja Interreg-ohjelman rahoitukset. Eräs itäsuomalainen piti Business Finlandin rahoitusta ”täysin rinnakkaisena” alue- ja rakennepoliitiikan rahoituksen ja siihen liittyvän TKI-toiminnan kanssa. Eteläsuomalainen haastateltu puolestaan koki kilpaillun rahoituksen eroavan täysin EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahoituksesta. Eteläsuomalaisten maakuntien edustajat esittivät, että kilpaillun rahoituksen kuuluukin ohjautua sinne, missä on yrityksiä. Eräs heistä kertoi alueensa joutuvan ”tikunnokkaan” saadessaan paljon kilpailtua rahoitusta.

Pitkät etäisyydet ja harva asutus mainittiin useissa haastatteluissa perusteina rahoituksen kohdentamiselle taantuville alueille. Esille tuotiin väestöä menettävät alueet, ja haasteina nähtiin erityisesti työvoiman siirtyminen kasvukeskuksiin ja nuorten muutto korkeakouluopintojen perässä toisaalle. Kehityksen katsottiin keskittyvän Etelä- ja Länsi-Suomeen. Harvaan asuttujen alueiden todettiin ”jäävän tappiolla” infrastruktuuri- ja saavutettavuuskysymyksissä, jotka vaikuttavat merkittävästi yritystoimintaan. Sen sijaan eräs eteläsuomalainen haastateltu kuvaili, että Itä- ja Pohjois-Suomen alueet käyttävät väärin perussopimukseen kirjattua, harvaa asutusta koskevaa pykälää. Tämä näkyy hänen mukaansa siten, että ne vaativat Itä- ja Pohjois-Suomelle ”kaikkea, mikä liittyy harvaan asutukseen ja syrjäseutuihin”, vaikka tällaisia alueita löytyy myös Etelä- ja Länsi-Suomesta. Toinen eteläsuomalainen totesi, että

”jos Suomi saa harvan asutuksen perusteella NSPA-tukea, niin kyllä se sinne sitten muutama sataa miljoonaa voi kuulua tällä ohjelmakaudella. Mutta mitä se sitten ensi ohjelmakaudella on, niin se harvan asutuksen erillinen tuki – niin en tiedä, ja mikä ylipäänsä tulee olemaan rakenne- ja koheesiopolitiikan kohtalo”.

Geopoliittiseen tilanteeseen viitanneet edustivat kaikkia suuralueita. Tarkoitan tutkimuksessani geopoliittisella tilanteella Venäjän vuonna 2022 aloittamaa laajamittaista hyökkäyssotaa Ukrainassa. Aineistossani Venäjän rajan läheisyyden ja sulkeutumisen nähtiin merkittävästi vaikuttavan etenkin Itä-Suomeen. Haastatteluissa tunnistettiin itäsuomalaisten yritysten heikkomat liiketoimintamahdollisuudet sekä investointisuunnitelmien keskeytyminen epävarmuuden vuoksi. Eräs haastateltu kuvaili alueensa olleen aiemmin riippuvainen yhteistyöstä

Venäjän kanssa, ja esimerkiksi matkailualaa olikin rakennettu pitkälti venäläismatkailijoiden varaan. Geopoliittisen tilanteen muututtua elinkeinotoimijat ovat ”tietysti hätää kärsimässä, kun niitä venäläisiä matkailijoita ei täällä ole”. Toinen haastateltu piti geopoliittista tilannetta perusteena itärajan lähellä sijaitsevan elinkeinotoiminnan tukemiseen etenkin liikenneyhteyksiä parantamalla.

Haastatteluissa esille tuotiin lisäksi se, että koko Suomen asuttuna pitäminen on tärkeää myös turvallisuusnäkökulmasta. Eräs vastaaja koki itäisen ja pohjoisen Suomen merkityksen olevan korostunut koko EU:n tasolla. Huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta tärkeänä pidettiin alueiden elinvoimasta ja infrastruktuurista huolehtimista. Eräs haastateltu kiteytti sanomansa seuraavaan sitaattiin: ”oikein toteutettu aluepolitiikka on osa puolustuspolitiikkaa ja turvallisuuspolitiikkaa”. Länsisuomalainen haastateltu piti Itä- ja Pohjois-Suomen toiveita rahoituksen lisäämiseksi geopoliittisista syistä osin perusteltuina. Toisaalta hän toi esille, että myös Etelä- ja Länsi-Suomella liikenneyhteyksineen ja satamineen on keskeinen rooli kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Lisäksi painotettiin maaseutujen elinkeinojen, maa- ja metsätalouden sekä energiantuotannon merkitystä Suomen turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta.

Tyypillinen perustelukeino aineistossani oli myös alue- ja rakennepolitiikan ohjelman vaikuttavuuteen vetoaminen. Etenkin Etelä- ja Länsi-Suomen maakuntia edustavat haastatellut korostivat vaikuttavuutta perusteena rahoituksen jakamiselle. Vaikuttavuutta havainnollistettiin sillä, että menestyneisiin keskuskaupunkeihin sijoitettu euro on hyväksi niin itse kaupungille, maakunnalle, Suomelle kuin koko Euroopallekin. Useat haastatellut vihjasivat, että niukempi rahoitusosuus muuttaa lähtökohtia ja voi tuottaa parempia tuloksia:

”En minä nyt sano, että se rima on ikään kuin välttämättä matalammalla siellä, missä rahaa on enemmän, voi olla niinkin, mutta ei välttämättä, mutta joka tapauksessa se repertuaari on paljon laajempi sitten, että on mahdollista tehdä korkeilevampaa ja laajemmin käyttää niitä ohjelman mahdollisuuksia hyödyksi.”

”Kyllä tavallaan se, että ei ole niitä julkisia varoja hassattavaksi asti käytettävissä, niin kyllähän se antaa siihen myöskin niin kuin tietynlaista särmää siihen, että oikeasti mietitään, että mikä on se, mistä me saadaan tälle alueelle lisäarvoa ja mihiin niitä rahoja kuuluu kohdentaa ja katsotaan ehkä perään vähän tiukemmalla skaalalla, että saadaanko niillä tuloksia aikaan. Että siinä mielessä se vähemmän voi olla tässä tapauksessa enemmän.”

Eräs eteläsuomalainen haastateltu toivoi, että huomiota kiinnitettäisiin enemmän sen tarkasteluun, miten rahoituksen käytön vaikuttavuus ja tuloksellisuus kohdistuvat ohjelman tavoitteisiin. Hän piti maakuntatason indikaattoriseurantaa hyvänä edistysaskeleena, joka tuo näkyväksi sen, missä vaikuttavuus on suurinta. Haastateltu lisäsi, että ”me olemme sen jo ehkä kaikki tienneet jo pitkään, että missä ne parhaat tulokset ovat”. Hän viittasi tällä edustamaansa suuralueeseen. Toinen eteläsuomalainen haastateltu esitti, että rahoituksen tuottavuutta ja vaikuttavuutta pystyttäisiin parantamaan siirtämällä Itä- ja Pohjois-Suomen rahoituksesta vähintään 25 prosenttia Etelä- ja Länsi-Suomeen. Eräs haastateltu totesi, että mikäli halutaan työpaikkoja, rahoitusta on suunnattava sinne, missä on ”volyyymia” ja tuotantoa. Hän piti ”isona tuurina” sitä, että jokin investointi sijoittuu alueelle, jossa ei ole ennestään ”yhtään mitään”. Haastatellut perustelivat vaikuttavuuden lisäämistä koskevia näkemyksiään myös seuraavasti:

”Onhan se ihan selvä, että jos sinä menet tuonne keskelle metsää ja rupeat rakentamaan sinne jotain uutta, niin eihän se kannu. Siinä on hyvin isot riskit ja siinä menee vuosikymmeniä ennen kuin siitä syntyy mitään” ja

”Kuitenkin TKI ja tulos tehdään Etelä- ja Länsi-Suomessa, siellä, missä meillä on tuotanto, yritykset ja teollisuus. Tännehan sitä rahaa pitäisi kohdentaa innovaatioihin ja sen tuloksen ja työllisyyden lisäämiseen. Ei se synny siellä, missä ei ole mitään. Emme me voi nollasta lähteä rakentamaan joka paikkaa, vaan meidän täytyy tukea sitä olemassa olevaa, mikä on jo olemassa Etelä- ja Länsi-Suomessa. Tämä on täysin järjenvastaista, että me ei sitä tukea kuitenkaan saada”.

4.2 Alueiden välinen vastakkainasettelu, kilpailu ja yhteistyö

4.2.1 Vastakkainasettelu aluepoliittisessa puhunnassa

Toisen tutkimuskysymyksen puitteissa tarkastelin sitä, miten alueiden välinen vastakkainasettelu ja kilpailu ilmenevät aluepoliittisessa puhunnassa. Yksi haastatelluista totesi, että ei sanoisi tilannetta rajuksi vastakkainasetteluksi, sillä yksittäiset näkemykset voivat olla vastakkaisia, mutta se ei ole kuitenkaan kokonaiskuva. Tämä itäsuomalaista maakuntaa edustava henkilö kuvaili tilannetta pikemminkin kateudeksi. Muut haastatellut kertoivat suoraan havainneensa vastakkainasettelua alue- ja rakennepolitiikan rahoitukseen liittyen.

Vastakkainasettelu näyttäytyi haastatteluissa selkeästi Etelä- ja Länsi-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen välisenä rajana: ”siellä on semmoinen vedenjakaja siinä keskellä Suomea siten, että itä-pohjoinen vastaan etelä ja länsi”. Näiden alueiden välistä rajaa kuvattiin muun muassa ”etupiiri- ja aksiksi” sekä ”isoksi rintamalinjaksi alue- ja rakennepolitiikan rahoituksessa”.

Eräs pohjoissuomalaisista maakuntia edustava henkilö totesi, että ”vanha Pähkinäsaaren raja meinasi tulla uudestaan rajaksi näissä asioissa”. Toinen pohjoissuomalainen haastateltu kuvasi rahanjakoon liittyvää ”hirveää riitaa” siten, että ”on käsittämätöntä, että Suomen sisällä semmoista voi olla”. Eräs Etelä-Suomen suuralueeseen kuuluva henkilö totesi, että näiden alueiden välinen raja on hyvin vahva ja kansallinen etu unohtuu, kun pitäydytään vain oman suuralueen etujen ajamisessa. Hän arvioi myös, että

”no kyllähän tätä Itä- ja Pohjois-Suomi versus Etelä- ja Länsi-Suomi, niin kyllähän se on semmoinen vastakkainasettelu ihan selkeästi ja aidosti. Itä- ja Pohjois-Suomen osalta se asetelma on se, että saavutetuista eduista ei luovuta ja perustelutkin sille tietysti pystytään esittämään, mutta sitten, jos mietitään aidosti tämän maan kehittymistä, niin ehkä olisi tarpeen vähän tarkastella uudelleen nimenomaan sitä tuloksellisuutta”.

Haastatellut liittivät vastakkainasettelun erityisesti ohjelmakauden 2021–2027 rahoituksenjakoprosessiin. Vastakkainasettelua kuvattiin muun muassa ”aika raastavaksi ja kovaksi”, ”raa-dolliseksi” ja ”älyttömäksi hässäkäksi”. Itäsuomalainen haastateltu totesi ohjelmakauden valmistelusta, että ”sehän oli ihan hirveä vääntö, eihän sitä meinattu uskoa ollenkaan”. Eräs länsisuomalainen puolestaan esitti näkemyksiään seuraavasti:

”meidän näkökulmasta tuntui siltä, että itä ja pohjoinen jumittui omiin asemiinsa kykenemättä tulemaan vastaan, kykenemättä luopumaan vähääkään omista kannoistaan ja tietysti, tietyllä tavalla, se, että TEM:stä tuli vähän sen suuntaista viestiä maakuntajohtajille, kauniisti sanottuna, että ’koittakaa keskenänne sopia nyt sitten tästä jaosta’, mutta tietysti voi tylysti sanoa, että ministeri Lintilä heitti pallon maakuntajohtajille, että ’tuossa on pallo, pojat, tapelkaa’. Eli vaikeahan se prosessi oli ja jätti kyllä ihan selkeitä tällaisia – voi sanoa haavoja, jälkiä, joita nyt sitten koitetaan tässä kohtaa paikkailla”.

Muutama muukin haastateltu toi esille, että maakunnat ”jätettiin riitelemään keskenään” ohjelmakauden varoja jaettaessa. Neuvotteluissa esitettyjä argumentteja pidettiin osin ”jopa epäasiallisina ja epärelevantteina”. Eräät haastatellut Itä- ja Pohjois-Suomesta totesivat, että jakoperusteita haluttiin muuttaa ”ikään kuin rahankiilto silmissä” ja ”vastakkainasettelua ei tarvittaisi, kun mentäisiin näiden pykälien mukaan, mitä meillä on ja noudatettaisiin niitä”. Eräs piti järjettömänä ”Etelä- ja Länsi-Suomen pitkän ajan tavoitetta, että ne jotenkin kääntää uusiksi nämä nykyiset rahanjakokriteerit”.

Haastatteluista kävi ilmi myös henkilökohtaisempia havaintoja vastakkainasettelusta. Eräs haastateltu totesi, että rahanjakoprosessi oli ”karkea kokemus”. Ihmisten välisillä, perustavaa laatua olevilla ”kemioilla” katsottiin olleen vaikutusta siihen, että ”siellä oltiin jotenkin asioita vastaan”. Eräs haastateltu totesi, että henkilöstö tulee keskenään toimeen, mutta ”pinnan alla

kytee koko ajan tämä vastakkainasettelu”. Vastakkainasettelun nähtiin vievän ”voimia ja aikaa siltä työltä, mitä meidän pitäisi ihan oikeasti tehdä, elikkä yhdessä huolehtia alueiden, maakuntien kilpailukyvyistä”. Useat haastatellut kokivat, että vastakkainasettelu heikentää yhteistyötä ja luottamusta:

”Varsinkin maakuntajohtajatasolla on tämä keskustelu ollut vaikeaa ja siellä on ollut maakuntia, jotka on uhkaillut irtautua tästä koko maakuntien välisestä yhteistyöstä. Niin ei kuitenkaan ole tapahtunut, mutta kyllä tällaisia selviä traumoja ja ongelmia tässä keskusteluyhteydessä – ihan voi sanoa, että siinä on sitten henkilösuhteetkin tietysti vaikuttanut asiaan.”

”Kun tämä oli niin hankala tämä prosessi, niin kyllä tällaiset tuppaa sitten jättämään semmoisen jäljen, että sitä vastakkainasettelua sitten ’ui sisään’ moniin muihinkin asioihin edunvalvontapuolella ja muutoin sitten rapauttaa tällaisesta luottamusta. Toivottavaa tietysti olisi, ettei tästä nyt mitään ylitsepääsemättömiä kausoja olisi kenellekään jäänyt ja että näistä päästäisiin yli.”

Ohjelmakauden 2021–2027 valmisteluihin kytkeytyntä vastakkainasettelua kuvattiin esimerkiksi ”ylivoimaisesti pahimmaksi”, mutta sitä oli kuitenkin havaittu jo aiemminkin ohjelmakausilla. Näin ollen vastakkainasettelu ei linkittynyt ainoastaan kuluvaan ohjelmakauden valmisteluihin. Eräs haastateltu kuvasi, että vastakkainasettelulla on ”pitkät perinteet tästä näiden EU:n koheesiovarojen jakaantumisesta hyvin epätasaisesti” ja ”arvet eivät ole parantuneet siitä varmaan ikinä”. Itäsuomalaisen haastatellun mukaan vastakkainasettelu idän ja pohjoisen sekä etelän ja lännen välillä menee ”äärimmäisyydessään siihen, että ’miksi te saatte enemmän rahaa siellä, vaikka olette vähemmän kehittyneitä, että eikö se pitäisi laittaa siihen kehittyneiden edelleen vahvistamiseen se rahoitus’”. Hän kuvaa tällaisen keskustelun saavan eri tahot ”puolustuskannalle”. Eräs eteläsuomalainen haastateltu puolestaan koki, että vastakkainasettelu ”kytkeytyy paljon siihen, missä on äänekkäimmät ja aktiivisimmat poliitikot”.

Haastatellut ottivat kantaa toisten alueiden edunvalvontatyöhön. Haastatteluissa painotettiin maakuntien roolia edunvalvonnassa, mutta tunnistettiin myös, että alueet toimivat edunvalvontatyössä eri tavoilla. Yksi haastatelluista totesi, että maakunnat ovat ”vähän ehkä erilaisella jalalla liikkeellä” edunvalvontatyössään ja aktiivisimpien edunvalvojien asiat ovat vahvimmin mukana keskustelussa. Eräs eteläsuomalainen kuvaili sitä ”omaan kotiin päin vetämiseksi” ja kertoi seuraavan esimerkin:

”yhdessä vaiheessa, kun esimerkiksi Kainuussa oli iso työttömyys, niin sitä perusteltiin, että Kainuu tarvitsee sitä lisärahoitusta, kun siellä on niin iso työttömyys. Rakennepolitiikkakin vei myös sitten sitä lisärahoitusta sinne. Mutta sitten, kun Kainuussa on nyt työvoimapulaa, niin sitten taas Kainuu tarvitsee lisärahoitusta,

kun siellä on työvoimapulaa. Että tämä on koko ajan – nämä pystyy politiikkavai-
kuttamisella kääntämään tätä hyvinkin kummalliseen asentoon tätä alue- ja raken-
nepolitiikkaa nämä tietyt alueet. Ne on aika vahvoja siinä vaikuttamistyössään”.

Kaksi haastateltua toi esille myös sen, että media ”ruokkii” vastakkainasettelua. He edustivat
eteläsuomalaista ja itäsuomalaista maakuntaa. Toinen heistä kuvaili, että median ja poliittisen
keskustelun ilmentämä vastakkainasettelu ”valuu sitten sinne valtioneuvoston päätöksiin”.
Mediassa todettiin olleen esillä ”jopa harhaanjohtavaa informaatiota” siitä, miten komissio ra-
jasi Suomen kansallisten varojen jakoa.

4.2.2 Alueiden välinen kilpailu ja yhteistyön mahdollisuudet

Haastatteluissa alueiden väliseen kilpailuun liitettiin sekä negatiivisia että positiivisia ja neut-
raaleja näkökulmia. Vastakkainasettelun tavoin myös kilpailun nähtiin koskevan ennen kaik-
kea EU:n rahoituksen jakamista. Eteläsuomalaisen maakunnan edustaja totesi seuraavasti:

”Se kilpailu ei ole sitä, että kilpailtaisiin siitä, että kuka aidosti kehittyi eniten ja
kuka aidosti pystyy saamaan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta näillä hankkeilla,
vaan kilpaillaan siitä, että kenellä on eniten rahaa käytettävissä. Ja se on minun
mielestä vähän – se ei ainakaan johda eikä edistä tätä meidän aluekehitystä mil-
lään tavalla”.

Erään itäsuomalaisen haastatellun mukaan kilpailu näyttäytyy ennen kaikkea kateutena: ”ka-
teus on ehkä juuri sellaista annoskateutta, että näyttää siltä, että naapuri on saanut paremman
annoksen kuin minä”. Hänen mukaansa tämä on valitettavaa, ja keskustelu on yksipuolistunut.
Eräs haastateltu Pohjois-Suomesta piti alueiden välistä kilpailua luonnollisena: ”ei kai sem-
moiseen maailmaan voida päästä, että jotenkin aina sovittaisiin, että ’sinulle tämä ja minulle
tämä’, että kyllähän siinä väistämättä tulee sellaisia kilpailuasetelmia”. Toinen, eteläsuomalai-
nen haastateltu puolestaan luonnehti alueiden välistä kilpailua seuraavasti:

”Onhan se aika väritynyttä. Jos nyt ottaa esimerkiksi sitten tämän ratalobbaami-
sen, joka on myös poliittista, koska eihän nämä tehokkuusluvut näiden ratojen ra-
kentamiseen ole mitenkään perusteltavissa, vähän niin kuin rakennepolitiikkakin,
niin tämä Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen erityisasema korostuu vähän liikaa. Sit-
ten, jos sen ottaa puheeksi, niin heti suunnilleen syrjinnästä syytetään, kun he ko-
kee tullessa väärin kohdelluiksi. Niin on se pinnan alla aika kovaa se kilpailu”.

Kilpailu liitettiin myös erityisesti korkeakoulupaikkojen sijaintiin. Eräs länsisuomalainen
haastateltu totesi, että ”koulutuspolitiikka on kovinta aluekehityspolitiikkaa, mitä voi olla,
koska ne (korkeakoulupaikat) määrittää niin paljon alueiden menestymisen edellytyksiä”.
Haastateltu kertoi hieman ihmettelevänsä ”erillisiä Itä-Suomi-paketteja”, joilla hän viittasi

korkeakoulujen aloituspaikkojen ”runsaskätiseen” kohdentamiseen itäiseen Suomeen. Hänen mukaansa alueella on jo ennestään ollut niitä sopivasti, kun taas esimerkiksi joissakin Länsi-Suomen maakunnissa on vähän aloituspaikkoja merkittävästä vetovoimasta ja työllistymisestä huolimatta.

Erään haastatellun mukaan kilpailu sekä ”mulle kaikki -periaate” ovat hallitsevia ja aiheuttavat tilanteen, jossa yhteistyötä on vaikeaa tehdä. Haastatteluissa kävi ilmi myös useita muita alueiden välistä yhteistyötä koskevia haasteita. Ne liittyivät pääasiallisesti rahaan. Eräs haastateltu totesi, että ”Suomen alueiden välinen yhteistyö on heikkoa, se on ollut sitä aina”. Yhteistyötä kuvattiin myös ”yllättävän omituiseksi”, ”polarisoituneeksi” ja ”köydenvedoksi”. Yhteistyössä ilmennyt särö syntyi erään haastatellun mukaan edellisen rahoituksenjakoprosessin aikana. Eriytyminen näkyy yhteisen näkemyksen ja sopimuksellisuuden murtumisena. Useissa muissakin haastatteluissa prosessista kuvattiin jääneen ”vähän sellaista kyräilyä tai epäluottamusta”, joka voi näkyä yhteistyön heikkenemisenä:

”Erilaisia blokkeja tuppaa syntymään, ja nehan on aina kuitenkin sitten monesti ihan semmoisia henkilökysymyksiäkin, että jos maakuntien liitoista puhutaan, niin ei ne niin isoja organisaatioita ole, että kyllä siellä sitten asiat henkilöityy. Tässä nyt on hankalaa enkä halua mitään esimerkkiä nostaa, mutta tuota – jos joku, jonkun maakunnan joku jossakin asiassa – porukka on hyvin ärhäkästi käyttäytynyt niin, niin ehkä sitten toisten osapuolien on ehkä – kokevat, että täytyy olla vähän varpaillaan ja sitten se vähän voi häiritä sitä yhteistyötä muussakin tekemisessä”.

Myös hallintojärjestelmän asettamien rajoitteiden ja monimutkaisuuden kuvattiin heikentävän ylimaakunnallista yhteistyötä: ”kyllä varmaankin ne ihmiset tekisi yhteistyötä, mutta meidän hallinnollinen sirpaleisuus ja toimintatavat on se este sille yhteistyölle -- helpompi meidän on kansainvälisesti tehdä yhteistyötä kuin kotimaassa”. Haastateltu jatkoi, että ”kun ministeriöt tappelee tuolla keskenään niistä rahoista, niin sitten meillä alueilla on vaikeaa tehdä sitä yhteistyötä, kun meillä ei ole valtuuksia eikä mandaattia näin toimia”. Eräs kuvasi ylimaakunnallisten hankkeiden toteuttamista haasteelliseksi:

”Ministeriö voi lähteä ehkä kosmeettisesti rakentelemaan tällaisia alueiden välisiä yhteistyöhankkeita, mutta se iso ongelma jää hoitamatta ja siihen meillä ei ole poliittisesti mahdollisuutta – ei nyt, eikä varmasti tulevaisuudessakaan. Yksinkertaisesti me ollaan vain niin siinä omassa – kyllä täytyy vaihtaa maisemaa, jos haluaa sellaiseen kontekstiin, jossa alueet tekee hyvää yhteistyötä keskenään”.

Hankaluutena yhteistyössä pidettiin myös tilannetta, jossa naapurimaakunnat saavat eri määrät aluekehitysrahoitusta. Lisäksi eräs haastateltu nosti esille, että hänen edustamansa maakunta katsotaan joissakin asiayhteyksissä kuuluvaksi tiettyyn suuralueeseen ja joissakin taas

ei, mikä aiheuttaa jatkuvaa tasapainoilemista eri alueiden toimijoiden kanssa. Hän tiivisti näkemyksensä, että ”ainahan joku on rajalla suhteessa jonnekin”. Toinen haastateltu puolestaan katsoi, että maakuntien suuri lukumäärä hankaloittaa yhteistyötä, kun ”hallinto ja päätöksenteon vaikeus kertaantuvat”. Hänen mukaansa suuremmat yksiköt helpottaisivat yhteistyötä.

Monessa haastattelussa toistui se, että yhteistyötä toivottaisiin olevan vielä enemmän. Eräs haastateltu totesi, että kaikkien olisi ”hyvä varmaan katsoa peiliin ja yrittää avoimesti tehdä yhteistyötä muidenkin kuin ihan näiden tutuimpien lähiliittojen, lähimaakuntien kanssa, joiden kanssa on helppo, kun toisemme tunnemme parhaiten, niin sitä yhteistyötä tehdä”. Esille nostettiin myös tarve vahvistaa Etelä- ja Länsi-Suomen maakuntien yhteistä kokonaiskuvaa ja -näkemystä. Tärkeänä pidettiin lisäksi koko Suomen alueiden teemakohtaisen yhteistyön kehittämistä esimerkiksi valtakunnallisia verkostoja rakentamalla ja kytkemällä osaamiskeskitymiä toisiinsa.

Yhteistyötä tehdään haastattelujen perusteella kuitenkin aktiivisesti sekä edunvalvonnassa että käytännön tasolla, vaikka siihen näyttää liittyvän erilaisia haasteita. Yhteistyö keskittyy suuralueiden sisälle, mutta myös koko Suomen alueiden välinen yhteistyö on mahdollista. Eräs haastateltu kuvasi, että kaikki maakunnat ovat ajaneet yhdessä yhteisiä näkemyksiä, vaikka on lukuisia eriäviäkin mielipiteitä. Toinen esitti, että yhteistyötä tehdään paljon ja se on ”paikoitellen ihan hyvääkin”. Kolmas, Etelä-Suomen maakuntaa edustava haastateltu totesi, että

”Ei näistä rahoista sitten oikeastaan – niistä vähän siinä vaiheessa, kun neuvotellaan, niin urputetaan, mutta sen yhteistyöhengen nimissä, niin ei niitä nyt voi tässä matkan varrella kauheasti koko ajan pitää esillä, että syntyisi edes sitä yhteistyötä jonkun verran”.

Erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien yhteistyötä kuvattiin monissa haastatteluissa hyväksi. Erään haastatellun mukaan Itä- ja Pohjois-Suomi ”näyttäytyy ainakin tänne etelän horisonttiin tällaisena vahvan, kiinteän, solidin yhteistyön alueina, joilla on kyky yhteiseen edunvalvontaan ja kyky yhteisten näkökulmien muodostamiseen ja yhteiseen esiintymiseen”. Toinen eteläsuomalainen nosti esiin Itä- ja Pohjois-Suomen yhteisen älykkään erikoistumisen strategian, jota hän piti ”aivan loistavana”. Hän totesi, että tällaisen strategian tuottaminen on eteläisessä ja läntisessä Suomessa huomattavasti vaikeampaa, kun maakuntia on suuralueilla enemmän. Tällöin myös intresseissä ja lähtökohdissa on paljon enemmän eroavaisuuksia ja yhteensovittettavaa. Lisäksi eräässä haastattelussa todettiin, että Itä- ja Pohjois-Suomen alueet pääsevät vaikuttamaan valtion tasolle paljon paremmin, koska ne ”puhuvat yhdellä suulla”.

Eräs Pohjois-Suomea edustanut haastateltu kuvasi, että alueella ”tunnistetaan, että ei ole varaa riitelyyn”. Toisaalta eräs eteläsuomalainen totesi, että

”kun tuo Itä- ja Pohjois-Suomi tuntuu kylpevän rakennepolitiikan rahoituksessa, niin ei ne kauheasti meitä ole kaivannut mihinkään apuihin. Että se on aika itse-riittoista se toiminta siellä, eli ei ole kauheasti muita kuin muutamia hassuja yhteisiä lausuntoja, joiden kirjoittajia me ollaan maakuntien kesken”.

4.2.3 Keinoja vastakkainasettelun vähentämiseksi

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli se, miten alueellista vastakkainasettelua voitaisiin vähentää alue- ja rakennepolitiikassa. Usea haastateltu piti vastakkainasettelun vähentämistä haasteellisena. Tutkimukseni perusteella voidaan kuitenkin tehdä joitakin johtopäätöksiä vastakkainasettelun vähentämiskeinoista alueiden näkökulmasta.

Monet haastatellut kaipasivat aluepolitiikan kokonaisuuden parempaa tarkastelua. Haastattelussa nousi esille, että EU-varojen jakoa laajempi ja moniulotteisempi keskustelu aluepolitiikasta voisi vähentää vastakkainasettelua. Yksi haastatelluista esitti, että keskustelua tulisi käydä laajasta aluepolitiikasta, kuten kansallisista aluekehittämistavoitteista, tahtotilasta, erilaisista rahoitusvälineistä, Suomen kannalta tärkeistä asioista sekä kohteista, joihin kannattaa panostaa. Hänen mukaansa Suomessa tarkastellaan liikaa vain yhtä rahoitusinstrumenttia eli alue- ja rakennepolitiikan rahastoja, jolloin kokonaisuus unohtuu. Useat haastatellut pitivät tärkeänä myös alueiden erilaisten roolien tunnistamista suomalaisessa aluekehittämisessä. Tutkimukseni perusteella koko Suomen laajuiset yhteistyöhankkeet voisivat vähentää vastakkainasettelua, mutta niiden toteuttamista kuvattiin toisaalta haasteelliseksi. Haastattelussa esille nostettiin myös suunnitelmallisuuden, vuorovaikutuksen ja keskustelun lisääminen. Eräs haastateltu kertoi luottavansa ”sivistykseen, käytökseen, keskusteluun ja siihen, että yrittää ymmärtää niitä muitakin”.

Vastakkainasettelun vähentämiskeinona pidettiin myös faktatietoon perustuvaa toimintaa. Eräs haastateltu ehdotti puolueettomista asiantuntijoista koostuvaa verkostoa ja faktoihin perustuvaa taustatyötä. Yksi haastatelluista nosti esille elinkeinoministerin asettaman Alueiden suunta -työryhmän hyvänä lähtökohtana. Hän kuitenkin arvioi, että Lapin maakuntajohtajan valinta työryhmän puheenjohtajaksi oli virhe puolueellisuuden vuoksi. Tasavertaisuutta olisi haastatellun mukaan parantanut puolueeton puheenjohtaja, kuten tutkija tai asiantuntija. Eräs haastateltu piti aluekehittämiskeskusteluita (ALKE) hyvänä alkuna alueiden roolien tunnistamiseen.

Eräs haastateltu korosti vääristelemätöntä informaatiota, yksiselitteisiä reunaehtoja sekä komission ja lainsäädännön asettamien vaatimusten tuomista selkeästi esille. Toinen haastateltu painotti rahoituksen jakoa koskevien laskentaperusteiden läpinäkyvyyden parantamista vastakkainasettelun vähentämiseksi. Kolmas puolestaan totesi, että EU:n kriteereitä kunnioittamalla, NUTS 2 -tason alueiden sisäistä rahanjakoa tarkastelemalla ja ”solidaarisuutta löytämällä” voidaan vähentää vastakkainasettelua. Lisäksi olennaisena pidettiin periaatteiden, prosessien ja indikaattorien määrittelemistä etukäteen ennen seuraavan ohjelmakauden rahoituksen jakamista. Haastatteluissa toivottiin myös ennakkoon yhteisesti sovittuja tai ”jostain asettuja pelisääntöjä” esimerkiksi aluetarkastelun tarkkuudesta, mittaristosta sekä runsasväestöisten maakuntien kompensatioista.

Työ- ja elinkeinoministeriön rooli nostettiin usein esille kysyessäni vastakkainasettelun vähentämiskeinoista. TEM:llä katsottiin olevan omalta osaltaan mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten ja millaista keskustelua rahoituksen jaosta käydään. TEM:ltä kaivattiin johtajuutta sekä ”ohjausta ja ymmärrystä myöskin siihen, että mikä sitten on kansallisesti merkityksellistä ja miten sitä aluekehityksen tekemistä saadaan vahvistettua koko valtakunnalliseksi”. TEM:n näkemyksiä pidettiin ratkaisevassa asemassa olevina, mutta myös alueiden kuulemisen tärkeyttä korostettiin. Eräs haastateltu toivoi työ- ja elinkeinoministeriöltä

”semmoista asennetta, että sen sijaan, että tämmöistä vastakkainasettelua ruokitaisiin millään tavalla, niin vaikka teemakohtaisesti lähestyttäisiin tätä koko maan kehittämistä ja TEM:llä voisi olla semmoinen tietyllä tavalla koordinoiva rooli näiden yhteisten teemojen löytämisessä”.

Toinenkin haastateltu mainitsi toivovansa, että ”ministeriö ei sitten ruokkisi sitä vastakkainasettelua”. Hän painotti lisäksi sitä, että suomalaisessa hallintojärjestelmässä on totuttu siihen, että hallituksen vaihtuessa edellisen hallituksen päätöksiä ei kuitenkaan muuteta, vaikka ne ulottuisivat usealle vaalikaudelle. Hänen mukaansa TEM:n virkamiespuheenvuorossa ehdotetaan, että alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellista kohdentamista olisi mahdollista muuttaa. Haastateltu totesi, että ehdotus lisää helposti vastakkainasettelua eikä ole totutun hallintotavan mukainen. Hän kiteytti näkemyksensä korostamalla, että ”hallinnon pitäisi olla neutraali tässä”. Toisenkin alueen asiantuntija katsoi ministeriön keskustelunavauksen lisäävän vastakkainasettelua. Eräs eteläsuomalainen haastateltu puolestaan koki, että TEM painottaa ja kantaa erityistä huolta Itä- ja Pohjois-Suomesta. Toinen eteläsuomalainen oli sitä mieltä, että TEM:n virkamiehet ymmärtävät todellisen tilanteen ja faktat, mutta koska poliitikko teki päätöksen, lopputulos perustui politiikkaan.

Eräs haastateltu pohti alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakausien valmisteluun liittyen, että ”kun raha puhuu, niin onko epärealistista odottaakaan, että maakunnat jatkossakaan pääsisi niistä jotenkin nätisti, sopuisasti aina lopputulokseen”. Hän jatkoi pohtimalla sitä, pitäisikö päätös rahoituksen kohdentamisesta tehdä poliittisella tasolla, mutta ”sekään ei saisi olla semmoista niin kuin ’sulle-mulle-politiikka’, vaan siellä takana pitäisi olla kuitenkin tutkittua tietoa niistä asioista ja niistä kehityksistä, mitä missäkin päin Suomea on”. Toinen haastateltu puolestaan totesi ohjelmakausien valmistelusta, että

”tietysti voi miettiä, että pitäisikö kuitenkin ministeriöllä, TEM:llä tämän asian päällä olevana ministeriönä, olla sitten vahvempaa, ohjaavaa roolia tässä prosessissa. Sinänsä totta kai miellyttävä ajatus, että annetaan alueille valtaa ja alueet saa keskenään päättää, mutta hieman vaikealta tuo tuntui ja on edellisinä kausina myös tuntunut”.

Lisäksi vastakkainasettelun arvioitiin vähentyvän toimijoiden vastuualueiden ja hallinnon selkeyttämisellä. Erään haastatellun mukaan Suomessa on ”ihan liikaa toimijoita samoilla sektoreilla”, ja tämän ”järkeistämisen pitäisi lähteä ministeriötasolta asti”. Keinona vähentää vastakkainasettelua pidettiin myös maakuntien liittojen aseman selkeyttämistä maakunnan organisaatiokentässä. Vastakkainasettelun vähentämistä hallinnollisesta näkökulmasta osoitti myös seuraava näkemys:

”Sekin on tämä jakolinja, mikä Suomeen on tehty, että ELY:t hoitaa yrityspuolta ja maakunnan liitot hoitaa kehittämisspuolta, mikä monissa muissa maissa on siis sama organisaatio, joka sen hoitaa ja sama ministeriö, niin silloin tällaista problematiikkaa ei edes synny, vaan sitten se on huomattavasti luovempi ja tietysti tuotavampi”.

Toisaalta tutkimuksessani ilmeni joitakin melko radikaaleja keinoja, joita haastateltujen mukaan olisi toteutettava vastakkainasettelun vähentämiseksi:

”No, kyllä meidän täytyy vaan politiikassa sitten tulla se iso muutos, että eihän se tämä asetelma mitenkään muutu. Kyllähän jokainen järjellinen ihminen sen ymmärtää, että miten tämä pitäisi eri tavalla hoitaa. Mutta niin kauan kuin politiikka sen meillä päättää, niin me ei sille voida mitään. Se asetelma, että kuka meillä oli ministerinä nytkin, kun rahoituksesta päätettiin, niin se nyt oli ennalta arvattavissa se, että mitä tulee käymään. Mutta se, että asia annetaan maakuntien hoidettavaksi ja me ollaan tällaisessa asetelmassa, niin sehän on ihan selviö, että mehän ollaan heti vastakkainasettelussa, että sitä ei voi hoitaa niin. Kun lähtökohtaisesti poliitikot vain taputtaa käsiään, että ’kiva juttu, ettette saanut hoidettua, me saadaan nyt sitten päättää’. Kyllä tässä täytyy tapahtua iso kulttuurin muutos. Tämähän on ihan täysin tällainen poliittinen, subjektiivinen tapa tehdä asioita. Ylhäältähän meitä tässä ohjataan”.

5 Pohdinta

5.1 Miten alueiden edustajat perustelevat näkemyksiään alue- ja rakennepoliitiikan rahoituksen alueellisesta kohdentamisesta?

Tutkimukseni tavoitteena oli selvittää alueiden välistä vastakkainasettelua EU:n alue- ja rakennepoliitiikan kontekstissa sekä siihen liittyvän rahoituksen alueellisen kohdentamisen perusteluita Suomessa. Osatavoitteeni oli tarkastella aluepoliittisia perustelukeinoja, joita alueiden edustajat käyttävät perustellessaan rahoituksen kohdentamista ja sen muutostarpeita, sekä selvittää vastakkainasettelun ja kilpailun ilmenemistä aluepoliittisessa puhunnassa. Selvitin myös aluepoliittisen vastakkainasettelun vähentämiskeinoja. Tässä luvussa 5 esittelen vastaukset tutkimuskysymyksiini, tulkitsen tuloksiani ja vertaan niitä aiempiin tutkimuksiin.

Enemmistö maakuntien edustajista oli tyytymättömiä alueensa saamaan osuuteen rahoituksesta, ja heistä muutama oletti kaikkien muidenkin olevan tyytymättömiä. Tämä oletus osoitautui kuitenkin tutkimuksessani virheelliseksi, sillä viisi haastateltua osoitti selvästi tyytyväisyytensä alueensa saamaan osuuteen. Tämä viittaa siihen, että osuuteensa tyytyväiset eivät ole välttämättä tuoneet alueiden välisissä keskusteluissa esille tyytyväisyyttään. Toisaalta tyytyväisyyden ilmaisemisen saatetaan ajatella vihjaavan, että alue ei tarvitse enempää rahoitusta, joten edunvalvontatyössä ei välttämättä haluta painottaa tyytyväisyyttä. Kun useimmat alueet ovat erittäin tyytymättömiä osuuksiinsa, tyytyväisyyden tuominen esille saatetaan kokea kiu-sallisena. Tyytymättömyys painottui Etelä- ja Länsi-Suomen alueelle ja tyytyväisyys taas Itä- ja Pohjois-Suomeen. Tämä havainto heijastelee myös rahoituksen kohdentumista alueellisesti Suomessa. Suuremmat rahoitusosuudet saaneet alueet ovat siis tyytyväisempiä tilanteeseen. Tulos vahvistaa myös Leppäsen (2011: 98–103) havaintoa siitä, että kasvualueiden maakunnat ovat usein tyytymättömiä alueidensa saamaan julkiseen rahoitukseen.

Aluekehittämisessä on olennaista määritellä kehitettävä alue (Katajamäki & Lundström 2012: 19). Inkinen (2005: 1117) kuitenkin huomauttaa, että alueellinen moninaisuus ei käy välttämättä ilmi, kun tarkastelu kohdistuu suurempiin maantieteellisiin yksiköihin, kuten NUTS 2 -suuralueisiin. Tutkimukseni perusteella useat maakuntien edustajat toivoivat, että koheesiopoliitiikan rahoituksen aluejakoa tai tarkkuustasoa muutetaan ja suuraluetason tarkastelusta siirrytään maakuntatasolle. Tämän koettiin parantavan alueellisten erityispiirteiden tunnistamista, sillä suuralueiden sisäiset kehittyneisyserot voivat olla huomattavia. Tarkastelussa käytettävät kriteerit saattavat antaa tosiasiallista tilannetta myönteisemmän kuvan alueesta, kun vain

osa alueesta menestyy hyvin. Toisaalta maakuntatasonkin tarkastelussa saattavat jäädä tunnistamatta maakuntien sisäiset kehittyneisyserot. Usea haastateltu erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomesta katsoi, että Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueet eivät suuntaa riittävästi resurssejaan syrjäisemmille kunnille ja maakunnille, jotka sijaitsevat suuralueiden pohjoisosissa. Itä- ja pohjoissuomalaiset painottivat, että tällaisille alueille pitäisi kohdentaa tukea nykyistä enemmän sen sijaan, että sitä kohdennetaan kilpailukykyisimmille alueille. Jakola ja Prokkola (2021: 69) korostavat aluekehityksen myönteisten vaikutusten tasaisempaa jakautumista suuralueiden sisällä. Toisaalta aiemmissa tutkimuksissa (mm. Barca 2009) on havaittu tehottomuutta ja syrjäytymistä koskevia haasteita kaikenlaisilla alueilla.

Alueen ominaisuuksia ja kehittymistä voidaan tutkia tilastollisilla indikaattoreilla, jotka ovat keskeinen osa aluepolitiikkaa (Hudson 2007: 1152). Bengs ynnä muut (2000: 16) toteavat, että keskustelua haastaa vaikeus mitata aluepoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia sekä erottaa ne muista toimista ja muutoksista. Etenkin poliittisia päätöksiä valmisteltaessa on keskeistä, millä mittareilla, ajanjaksoilla ja mittakaavoilla alueiden muutosta tarkastellaan (Makkonen ym. 2022: 143–144, 153). Tutkimukseni vahvisti aiempia havaintoja (Bengs ym. 2000: 16; Katajamäki 2022: 125) vaikuttavuuden mittaamisen hankaluudesta. Analyysissäni ilmeni, että useat alueiden edustajat toivoivat todelliset olosuhteet monipuolisesti ilmaisevia, sitoutumattoman tahon tekemiä, yhdenvertaisia sekä avoimia kriteereitä. Poliittisesti luotuja kriteereitä pidettiin epäoikeudenmukaisina.

Tulevien haasteiden ratkaisemiseksi alueet tavoittelevat muutosjoustavuutta reaktiivisuuden sijaan (Stenfors & Nur 2022: 34). Toisaalta alueellisten erojen kasvu ja solidaarisuuden väheneminen voivat kuitenkin heikentää alueiden muutosjoustavuutta (Jakola & Prokkola 2021: 69). Tutkimuksessanikin nousi esiin maakuntien toive joustavuuden lisäämisestä rakennemuutostilanteissa pitkiksi koettujen ohjelmakausien aikana. Osa alueiden edustajista totesi, että rahoituksen kohdentamiseen tulisi pystyä tekemään muutoksia kesken ohjelmakauden, mikäli rahoja ei ole käytetty joissakin maakunnissa aikataulun mukaisesti. Joidenkin haastateltujen mukaan rahoituksen kohdentaminen hankkeille ei ole onnistunut kaikkialla Suomessa kuluvalla ohjelmakaudella. Mikäli muutoksia tehtäisiin tällä perusteella, itäisestä ja pohjoisesta Suomesta saatettaisiin siirtää rahoitusta Etelä- ja Länsi-Suomeen. Muutama haastateltu kuitenkin korosti, että kesken ohjelmakauden ei tulisikaan tehdä muutoksia.

Toisaalta pääministeri Orpon hallitusohjelmassa (Vahva ja välittävä Suomi 2023: 57) todetaan, että ”hallitus tarkastelee myös kuntien ja alueiden mahdollisuuksia täysimääräisesti hyödyntää EU-rahoitusta koko Suomessa”. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheen- vuorossa (Kasvua ja työtä 2022: 28) tuodaan esille ohjelmakauden ”indikatiivisen maakunta- kohtaisen rahoituksen kohdentamisen uudelleen tarkastelu”. Sekä koheesiolitiikan ohjelma- kausi että oletettavasti myös hallituskausi jatkuvat vuoteen 2027 saakka, joten hallitusohjel- makirjauksen perusteella tarkastelua tehdään myös käynnissä olevaa ohjelmakautta koskien. Tällaista tarkastelua kuitenkin kritisoiitiin muutamassa haastattelussa. Kuluvan hallituskauden aikana aloitetaan myös seuraavan alue- ja rakennepoliitiikan ohjelmakauden valmistelu.

Aluepolitiikkaan linkittyvät ristiriidat ja kompromissit taloudellisen kilpailukyvyn tavoitteen sekä sosiaalisen ja alueellisen koheesion välillä (Dühr ym. 2010: 293). Tutkimuksessani useat kokivat, että rahoituksen kansallinen kohdentaminen ei kohtele heidän alueitaan oikeudenmu- kaisesti, sillä todellisia kehittyneisyyden eroja ja tarpeita ei tunnisteta. Oikeudenmukaisuus- keskusteluun liitettiin myös Itä- ja Pohjois-Suomen erityisasema. Tutkimuksessani muutama haastateltu Etelä- ja Länsi-Suomen alueelta painotti, että harvan asutuksen kriteeri on kyllä olemassa, mutta Itä- ja Pohjois-Suomella ei pitäisi olla muuta erityiskohtelua. Tämän voidaan tulkita viittaavan siihen, että he kokevat itäisen ja pohjoisen Suomen saavan myös muunlaista, tarpeetonta erityiskohtelua. Itä- ja Pohjois-Suomen erityisasema turvataan toisaalta esimer- kiksi Lissabonin sopimuksessa (2007: 85).

Taantuvien alueiden tukemista perustellaan työllisyysasteen, tuottavuuden, elintason sekä so- siaalisen hyvinvoinnin kasvattamisella (Martin 2008: 4). Virkkala (2012: 184) ja Moisio (2020) kirjoittavat vaikeasti pysäytettävästä negatiivisesta alikehityksen kierteestä. Väestöä menettävillä alueilla on haastavampaa esimerkiksi luoda työpaikkoja ja saada yksityisiä inves- tointeja etenkin, jos julkisia kehitysinvestointeja vähennetään. Pieniä ja keskisuuria kaupun- keja sekä maaseutua voivat leimata väestön ja taloudellisen toimeliaisuuden väheneminen (Sotarauta ym. 2021b: 9). Väestön vanheneminen onkin aluekehityksen haasteena etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäseuduilla (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 110). Tutkimuksessani pitkät etäisyydet ja harva asutus nousivat esille perusteina rahoituksen kohdentamiselle erityi- sesti Itä- ja Pohjois-Suomeen. Aineistoissa korostuivat etenkin väestöä menettävät alueet, työ- voiman siirtyminen kasvukeskuksiin ja nuorten muutto korkeakouluopintojen perässä toi- saalle. Kehityksen nähtiin keskittyvän Etelä- ja Länsi-Suomeen. Toisaalta muutama haasta-

teltu Etelä- ja Länsi-Suomesta katsoi, että Itä- ja Pohjois-Suomen alueet käyttävät väärin harvaa asutusta koskevaa pykälää, sillä harvaan asuttuja alueita on myös eteläisessä ja läntisessä Suomessa.

Aluepolitiikalla pyritään tehostamaan alueella markkinavetoista toimintaa (Sotarauta 2018: 7). Toisaalta voimakas alueellinen polarisaatio on seurausta heikosti säännellyistä vapaista markkinavoimista (Lang ym. 2022: 39). Markkinavoimien tuottaessa erilaistuvaa aluekehitystä tarvitaan valtion väliintuloa ja alueiden myönteisen kehityksen edistämistä (Katajamäki 2022: 90). EU:n perussopimusten tavoitteiden voidaankin nähdä olevan ristiriitaisia suhteessa siihen, että sisämarkkinoilla vain tietyt alueet voittavat (McCann & Ortega-Argilés 2013: 428). Markkinavoimien vaikutuksista keskusteltiin myös keräämässäni haastatteluaineistossa. Koko Suomen kilpailukyvyyn varmistamista pidettiin olennaisena perusteena rahoituksen kohdentamiselle heikoimmille alueille, sillä kaupungistuminen vetää toimeliaisuutta ja investointeja kaupunkeihin. Tuen tarvetta painotettiin erityisesti alueilla, joilla luontainen potentiaali ja markkinaehtoinen kehitys eivät tuota tavoiteltua aluekehitystä.

Aluekehittämisessä painotetaan yhä enemmän alueiden vahvuuksien vahvistamista niiden heikkouksien poistamisen sijaan (Turok 2004: 1071; Remahl 2008: 85; Sotarauta 2018: 6). Tutkimuksessani osa haastatelluista kuvasi, että kehittyneisyyseroja ei pystytä poistamaan, vaan ne ovat pysyviä haittoja, joita on lievennettävä jatkuvasti. Toisaalta ilmeni, että alueellisia eroja koskevat perustelut muovautuvat ajan ja kehityksen myötä esimerkiksi alueen työttömyysaasteen vaihtuessa työvoimapulaan. Osa haastatelluista piti tätä epäasiallisena. Perusteluiden muutos on kuitenkin sinänsä ymmärrettävissä, sillä alueet tekevät edunvalvontatyötään ja pyrkivät reagoimaan ajankohtaisiin haasteisiin. Näin ollen ne luonnollisesti vetoavat muutuviin tarpeisiin edunvalvonnassaan.

Tutkimuksessani alueellisten erojen pienentäminen nousi voimakkaasti esille, mikä on toki odotettavaa, sillä se onkin koheesiopolitiikan keskeinen tavoite (Euroopan unionin toiminnasta... 2012). Haastatellut painottivat sekä suuralueiden välisten että maakuntien sisäisten erojen pienentämistä. Toisaalta territoriaalinen ekonomismi (Moisio 2012: 267–282) ja uusliberalismi (mm. Dühr ym. 2010: 17–18) vahvistavat keskittävää metropolivaltiokehitystä ja vastustavat alueellisten erojen tasoittamista. Tällainen kehitys johtaa tyypillisesti joidenkin alueiden menestymiseen ja toisten heikkenemiseen, mikä aiheuttaa alueellisten erojen kasvua. Toisaalta territoriaalinen ekonomismi ei ole vielä saavuttanut laajaa hyväksyntää politiikassa

(Moisio 2012: 307). Metropolivaltiokehitys on Katajamäen (2016: 96–97) mukaan kuitenkin tulevaisuudessa saamassa ”lopullisen yliotteen” myös Suomessa.

Martinin (2008: 4–6) mukaan alueellisen epätasapainoisuuden ja keskittymisen saatetaan nähdä tuottavan kasvua kansallisesti, sillä alueellisten erojen vähentäminen voi olla taloudellisesti tehotonta. Keskittymisen nähdään lisäävän innovatiivisuutta, tuottavuutta ja siten myös talouskasvua. Tästä uuteen talousmaantieteen teoriaan pohjautuvasta näkemyksestä on käyty keskustelua myös esimerkiksi Euroopan komissiossa. Teorian lähtökohtana on panostaminen suuriin kaupunkeihin taantuvien alueiden sijaan (Rodríguez-Pose 2018: 191). Maailmanpankki (World development report... 2009: 259) toteaaakin taloudellisen kasvun olevan lähtökohtaisesti alueellisesti keskittyneitä ja tuovan silti lisää resursseja koko yhteiskuntaan. Suurissa kaupungeissa tuotetun lisäarvon nähdään lisäävän koko maan hyvinvointia (Leppänen 2011: 87). Suomessa kaupunkiregionalismin viitekehys näyttäytyy etenkin pääkaupunkiseudun ja muiden alueiden välisessä suhteessa sekä siinä, että pääkaupunkiseudulle kohdennettuja investointeja perustellaan ”kansallista etua” edistävinä (Luukkonen & Sirviö 2017: 115). Tutkimukseni vahvistaa osin tätä tulkintaa, sillä etenkin Etelä- ja Länsi-Suomen maakunnat korostivat vaikuttavuutta perusteena rahoituksen jakamiselle. Vaikuttavuutta painotettiin toteamalla, että nimenomaisesti menestyneisiin keskustaupunkeihin sijoittamalla voidaan hyödyttää koko maakuntaa, Suomea ja Eurooppaa.

Ulkopoliittisen instituutin johtaja korostaa koko Suomen kehittämisen merkitystä turvallisuuden kannalta, sillä toiminnallisuuden puute Itä- ja Pohjois-Suomessa heikentäisi maan turvallisuutta (Koivula 2022). Kesällä 2023 nimitetty hallitus jatkaa ohjelmansa (Vahva ja välittävä Suomi 2023: 57) mukaan ”itäisen Suomen kehittämissiisiotä uudessa geopolitiittisessä tilanteessa”. Tutkimusaineistossanikin viitattiin lukuisia kertoja muuttuneeseen geopolitiittiseen tilanteeseen sekä Venäjän rajan läheisyyteen ja sulkeutumiseen. Rahoituksen kohdentamisen perusteiksi määriteltiin itäsuomaläisten yritysten heikommat liiketoimintamahdollisuudet sekä investointisuunnitelmien keskeytyminen epävarmuuden vuoksi. Lisäksi koko Suomen asutuna, elinvoimaisena ja saavutettavana pitäminen koettiin tärkeänä myös turvallisuusnäkökulmasta. Geopolitiittisen tilanteen muutosta pidettiin kaikilla suuralueilla perusteena rahoituksen kohdentamiselle, vaikka tilanteen vaikutukset korostuvat itäisessä Suomessa. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille, että myös Etelä- ja Länsi-Suomella on keskeinen rooli kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta.

Ulkosyntyisten riippuvuuksien, kuten kansainvälisten sopimusten ja EU:n yhteisen politiikan tunnistaminen on keskeistä aluekehittämisessä (Katajamäki 2009: 68). Tutkimuksessani useimmat haastatellut vetosivatkin sopimukseen, mutta niitä kuitenkin tulkittiin osin erilaisilla tavoilla. Useat itä- ja pohjoissuomalaiset esittivät, että rahoituksen jakaminen tulisi tehdä komission määrittelemillä kriteereillä ja että näin ei kaikilta osin toimita, vaan osa alueelle tarkoitettusta rahoituksesta on siirretty Etelä- ja Länsi-Suomeen. He katsoivat myös nykyisen jakomallin kritisoinnin ja uudistamisen olevan sekä arvostelua Suomen liittymissopimusta kohtaan että vastoin sen säädöksiä. Lisäksi todettiin, että EU:n rahanjakoperiaatteiden ja kriteerien kyseenalaistaminen Suomessa vaarantaa maan kokonaissaannon. TEM:n virkamiespuheenvuorossa (Kasvua ja työtä 2022: 28) painotetaan Suomen saaman rahoituksen tason turvaamista sekä harvaan asutukseen perustuvaa erityisrahoitusta. Tutkimuksessani eteläsuomalaiset sen sijaan kokivat, että heidän alueensa ei ole saanut rahaa komission ehdotuksen mukaisesti, vaan sitä on siirretty itäiseen ja pohjoiseen Suomeen. Näin ollen sekä Itä- ja Pohjois-Suomi että Etelä- ja Länsi-Suomi kokivat, että niiden alueilta on siirretty rahoitusta toisaalle, mikä on ristiriitaista.

Suurimmat rahoitusosuudet painottuvat Itä- ja Pohjois-Suomeen (EU:n alue- ja rakennepolitiikan... 2021). Tutkimuksessani etelä- ja länsisuomalaiset alueet vertailivat osuuksiaan Itä- ja Pohjois-Suomeen, ja tyytymättömyyttä perusteltiinkin merkittävästi vähäisemmällä rahoituksella. Osa painotti, että runsaasti rahoitusta saavilla maakunnilla on erilaiset mahdollisuudet edistää monenlaisia asioita kokeilevämmin. Tutkimuksessani ilmeni myös, että osa alueista koki niukemman rahoitusosuuden muuttavan lähtökohtia ja voivan tuottaa parempia tuloksia kuin suuri käytettävissä oleva rahamäärä. Voisikin toisaalta kuvitella, että mikäli rahoitusta on vähemmän käytettävissä, priorisointi tehdään perusteellisemmin.

Poliittiset päätöksentekijät usein keskittyvät liian optimistiseen kasvupolitiikkaan ja rajallisten resurssien tuhlaamiseen, sillä heidän on vaikea hyväksyä alueiden kutistumista (Makkonen ym. 2022: 138). Tällöin resursseja kohdennetaan kalliiseen ja kasvuhakuiseen kehittämiseen, joka ei välttämättä onnistu epärealistisuutensa vuoksi. Rodríguez-Posen (2018: 202) mukaan taantuvilla alueilla toteutetut hankkeet eivät aina välttämättä onnistu menestyksekkäästi. Tutkimukseni tulokset vahvistavat osittain tätä havaintoa, mutta maakuntien edustajat eivät olleet yksimielisiä tulkinnasta. Osa eteläsuomalaisista haastatelluista kuvasi tilannetta siten, että kaikki Itä- ja Pohjois-Suomen hankkeet eivät perustu alueiden tarpeisiin ja että suuret tukirahat eivät yksistään tuo menestystä alueille. Toteutettavien hankkeiden todettiin osin valikoituvan saatavissa olevan rahamäärän maksimoimisen perusteella. Toisaalta osa tutkimukseeni

osallistuneista itä- ja pohjoissuomalaisista maakunnista korosti, että rahoitusosuudet on saatu käytettyä hyvin ja rahaa on niin paljon, että sen käyttäminen annettujen kriteerien mukaisesti vaatii melko runsaasti työtä.

Takala ja Karppi (2003: 17) esittävät, että alueperustainen rahoituksen jakaminen ilman kilpailuttamista ja laadun arvioimista heikentäisi Suomen kilpailukykyä, ja tärkeää olisikin arvioida hankkeita keskenään samoilla kriteereillä. Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuorossa (Kasvua ja työtä 2022: 27–28) nostetaan esille aluekehittämisen resurssien kohdentaminen siten, että huomioidaan alueiden kasvupotentiaali ja vaikuttavuus sekä samalla heikommin kehittyvien alueiden tukeminen. Tutkimukseni vahvistaa tätä tulkintaa. Moni alueiden edustaja korosti rahoituksen suuntaamista tuottavimmille alueille, sillä niille sijoittuvat investoinnit onnistuvat todennäköisemmin. Toisaalta samalla painotettiin kaikista alueista huolehtimista.

Enemmistö etelä- ja länsisuomalaisista haastatelluista korosti rahoituksen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta alueellaan. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa (Vahva ja välittävä Suomi 2023: 57) kuvataan, että ”Länsi-Suomi ja Etelä-Suomi ovat puolestaan monessa mielessä tärkeitä Suomen elinvoimaisuudelle ja kasvulle. Hallitus haluaa omilla toimillaan mahdollistaa myös näiden alueiden määrätietoisen kehittämisen”. Toisaalta tutkimuksessani useat itä- ja pohjoissuomalaiset haastatellut pitivät rahoituksen kohdentamista kehittyneille alueille tarpeettomana, koska he näkivät niiden pärjäävän muutoinkin. Näin ollen suuralueiden voidaan tulkita olevan vaikuttavuudesta ja rahoituksen hyödyistä päinvastaista mieltä. Alue- ja rakennepolitiikassa vaikuttaakin olevan vakiintunut kamppailu siitä, tuleeko rahoitusta kohdentaa menestyneiden alueiden menestyksen vahvistamiseen vai heikommin kehittyvien alueiden tukemiseen niiden haasteiden ratkaisemiseksi.

Katajamäki (2022: 125) väittää, että alue- ja rakennepolitiikan hankkeet tuottavat pysyviä vaikutuksia vain rajallisesti ja niiden vaikutus usein lakkaa, kun rahoitus loppuu: ”jos perinteinen malli olisi tehokas, sen tulosten pitäisi näkyä selvemmin esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyyskehitystä ja uusien yritysten perustamista kuvaavissa tilastoissa”. Tutkimuksessani itä- ja pohjoissuomalaiset haastatellut kuitenkin painottivat rahoituksen merkitystä ja ohjelman saavutuksia alueillaan sekä kuvailivat, että rahoitus on saatu käytettyä hyvin.

Barcan (2009) mukaan koheesiopolitiikan tarkoituksena ei ole rahoituksen uudelleenjako, mutta rahoituksen keskittämistä ”köyhille” alueille perustellaan myös sillä, että ”rikkaat” alu-

et saavat jo muilla tavoin rahoitusta. Tutkimuksessani esille nousi myös kansallisen rahoituksen kohdentuminen. Alueet esittivät haastatteluissa täysin vastakkaisia näkemyksiä kilpailusta rahoituksesta suhteessa koheesiopolitiikan rahoitukseen. Itä- ja pohjoissuomalaiset pitivät niitä rinnakkaisina ja korostivat, että kilpaillun rahoituksen kohdentuminen etelään ja länteen on peruste idän ja pohjoisen suuremmalle koheesiorahoitusosuudelle. Sen sijaan eteläsuomalaiset kokivat, että kilpailtu rahoitus on täysin erillinen koheesiorahoituksesta eikä kilpaillun rahoituksen kohdentumisella voida perustella koheesiorahoitusta.

Innovaatiotoiminta ja -politiikka ovat vahvasti yhteydessä aluepolitiikkaan, vaikka toisaalta tasapainottavan aluepolitiikan ja keskittävän innovaatiopolitiikan välillä onkin ristiriita (Moilanen 2009: 69; Leppänen 2011: 79; ks. myös Makkonen & Inkinen 2015). Erityisesti eteläsuomalaiset maakunnat korostivat haastatteluissa alueidensa innovaatiotoimijoiden määrää perusteena suuremmalle rahoitusosuudelle. Ne myös ilmaisivat, että TKI-toiminnan rahoituksen painottaminen Etelä- ja Länsi-Suomeen parantaisi rahoituksen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tätä perusteltiin sillä, että alueella on jo olemassa runsaasti yrityksiä. Toisaalta Moilanen (2009: 83) huomauttaa, että pienempien alueiden innovatiivisuutta ei välttämättä pystytä hyödyntämään, mikäli resursseja kohdennetaan vain suurille kaupungeille. Osa haastatelluista kuitenkin esitti, että tulosta ei synny alueilla, joissa ei ole ennestään riittävästi liiketoimintaa, vaikka sinne suunnattaisiinkin julkista rahoitusta. Saatetaankin ajatella, että ydinalueille kohdistetut toimenpiteet kehittävät koko maata, mutta ne eivät aina välttämättä saavuta syrjäseutuja (Suorsa 2007: 25–26).

Aluekehitykseen vaikuttavat niin aluepolitiikka kuin koulutus- ja liikennepolitiikkakin (Leppänen 2011: 86–87). Korkeakoulujen nähdään edistävän alueen positiivista kehittymistä, ja niiden muodostamaa verkostoa kuvataan ”nykyaikaiseksi aluepolitiikaksi”. Makkosen ja Inkinen (2015: 145) mukaan alueen kehittymistä selittävätkin erityisesti muuttujat, jotka kuvaavat työvoimaa ja korkeakoulutusta. Alueiden edustajat toivat tutkimuksessani etenkin koulutuspolitiikan esille kysyttäessä näkemyksiä koheesiorahoituksen jaosta ja alueiden välisestä kilpailusta. Korkeakoulupaikkojen katsottiin määrittävän voimakkaasti alueiden menestymistä. Samankaltaisen havainnon on tehnyt myös Leppänen (2011: 98–103).

Sotarauta (2018: 12–13) kiteyttää, että aluekehittämisellä pyritään turvaamaan alueen pitkän aikavälin kehittymisen edellytykset. Aluekehittämisessä toteutetaan tarpeettoman usein lyhyen aikajänteen toimenpiteitä pitkäjänteisyyden sijaan. Laasonen ynnä muut (2020: 45) kirjoittavat, että tulevaisuudenuskkoa lisäisi hallituskaudet ylittävä näkymä aluekehittämiseen.

Tämä kävi ilmi omassakin tutkimuksessani. Eräs haastateltu esimerkiksi painotti, että suomalaisessa hallintojärjestelmässä on totuttu siihen, että hallituksen vaihtuessa Suomessa edellisen hallituksen päätöksiä ei kuitenkaan muuteta, vaikka ne ulottuisivatkin usealle hallituskaudelle.

5.2 Miten alueiden välinen vastakkainasettelu ja kilpailu ilmenevät aluepoliittisessa puhunnassa?

Aluepoliittinen keskustelu voimistuu ajoittain kiivaaksi (Eskelinen 2013: 105, Honkanen 2016: 9). Etenkin alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen jakaminen aiheuttaa erimielisyyksiä Suomen maakuntien kesken (Jakola & Prokkola 2021: 1). Tutkimukseni osoittaa, että yhtä haastateltua lukuun ottamatta kaikkien alueiden edustajat ovat havainneet vastakkainasettelua alue- ja rakennepolitiikassa. Toisaalta haastatellut saattavat kokea vastakkainasettelun eri tavoin, ja osa voi pitää sitä voimakkaampana käsitteenä kuin toiset. Tämä voi olla syynä sille, miksi vain yksi kiisti vastakkainasettelun olemassaolon. Hän kuitenkin kuvasi tilannetta kauteudeksi. Toisaalta tutkimukseeni osallistuneista johtajista jokainen toi esille vastakkainasetteluun viittaavia piirteitä tai tapauksia. Aineistossani tuotiin esille värikkäitäkin ilmaisuja etenkin kuluvan ohjelmakauden neuvotteluprosessista.

Kilpailullisuus voimistui Suomen aluepolitiikassa EU-jäsenyyden myötä (Sippola 2016: 93). Keräsen (2012: 15) mukaan alueet kilpailevat keskenään etenkin aluekehittämisen resursseista ja keskeisistä toimijoista. Tutkimuksessani tämäntyyppinen vastakkainasettelu ilmeni monin tavoin, mutta se liittyi ennen kaikkea EU:n koheesiorahoituksen jakamiseen. Kilpailua käytään esimerkiksi siitä, millä alueella on eniten rahaa käytettävissään. Osa kertoi pitävänsä valitettavana, että alueet eivät niinkään kilpaile hankkeidensa vaikuttavuudella. Katajamäki (2016: 97) kirjoittaa, että ”pienet maakunnat sortuvat nurkkakuntaiseen aluekehittämiseen ja kilpavarusteluun, ja laajat kehittämisasetelmat jäävät syntymättä”. Sen sijaan omassa tutkimuksessani ”kilpavarustelu” linkittyi pikemminkin kaikenkokoisiin maakuntiin, ja ne kaikki pitivät alueiden välistä yhteistyötä tärkeänä. Toisaalta muutama haastateltu toi esille, että maakuntien suuri määrä heikentää aluekehittämistyötä. Hankaluutena yhteistyössä pidettiin myös tilannetta, jossa naapurimaakunnat saavat eri määrät aluekehitysrahoitusta. Se, että maakunta katsotaan joissakin asiayhteyksissä kuuluvaksi tiettyyn suuralueeseen ja toisissa konteksteissa taas toisaalle, aiheuttaa jatkuvaa tasapainoilemista eri alueiden toimijoiden kanssa.

Aluekehittämiseen liittyvissä keskusteluissa on tyypillistä, että puhunta perustuu metaforiin (Lundström 2013: 93). Leppäsen (2011: 86) mukaan keskusteluissa esitetään voimakkaita argumentteja vastakkainasettelusta ”Etelä-Suomen voittajien” ja ”Pohjois-Suomen häviäjien”

välillä. Lisäksi kuvataan ”Suomen väistämättä repeytyvän” kehittyviin ja taantuviin alueisiin. Tutkimuksessanikin ilmeni, että Etelä- ja Länsi-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen välillä koetaan olevan selkeä raja aluepolitiikassa. Rajan kuvailtiin noudattelevan Pähkinäsaaren rauhajan rajaa. Sitä kuvattiin esimerkiksi sanoilla ”vedenjakaja”, ”kuilu” ja ”rintamalinja”, jotka luovat mielikuvan erillisistä, jopa toisiaan vastaan olevista osapuolista. Toisaalta myös haastatteluissa usein käytetty sana ”raja” itsessäänkin kuvaa koheesiopolitiikkaan syntyneitä vastakkainasettelua, sillä se viittaa alueen jakautuvan symbolisesti eri osiin kansallisen yhtenäisyyden sijaan. Remahlin (2008: 117) mukaan aluepoliittisessa keskustelussa usein vähätellään alueiden välistä riippuvuutta. Aiemmissa tutkimuksissa (mm. Saartenoja 2000: 51; Sotarauta ym. 2021b: 9) on painotettu suuralueiden sijaan maaseudun ja kaupunkien välistä polarisatiota. Toisaalta niissä näkökulmana eivät olleetkaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan suuralueet, kuten omassa tutkimuksessani.

Tulokseni osoittavat, että rahoituksen jakamisen kiistoihin yhdistettiin vahvasti hallitus- ja puoluepolitiikka. Sidosta pidettiin useimmiten kielteisenä. Aineistossani kuvattiin, että poliittiset päätökset ovat osin järjenvastaisia, epäreiluja, subjektiivisia ja vastaansanomattomia. On kuitenkin otettava huomioon, että alueellinen kehittäminen on lähtökohtaisestikin luonteeltaan poliittista ja siihen vaikuttavat tietoiset poliittiset painotukset, toimijoiden intressit sekä arvovalinnat (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 71–72; Katajamäki & Lundström 2012: 22; Keränen 2012: 28; Sotarauta 2018: 2). Aluepolitiikka onkin tavoitteellista ja strategista sekä ennen kaikkea poliittista toimintaa (Honkanen 2016: 41–42). Se on alueiden kehittämisen ohjaamista haluttuun suuntaan, jonka määrittävät vallassa olevat (Remahl 2008: 41).

Aiempaan tutkimukseen sekä omaan analyysiini perustuen esitän, että politiikkaa on lähes mahdotonta erottaa alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen jakamisesta. Konfliktit vaikuttavat olevan aina kiinteä osa politiikkaa. Alierakenne perustuu poliittiseen päätöksentekoon, yhteiskunnalliseen ja paikalliseen toimintaan sekä pääomaan ja alueellisiin tuotantoympäristöihin (Moisio & Sirviö 2021: 117–118, 122–123). Julkisia investointejakin voidaan pitää ”pohjimmiltaan poliittisina”. Luukkonen ja Sirviö (2017: 115) kuvaavat puoluepolitiikan leimaavan aluepoliittista kamppailua. Aluepolitiikkaan vaikuttaa luonnollisesti myös se, mitkä puolueet ovat hallitusvastuussa (Salmi 2003: 31–32). Poliitikkojen kykyä luoda talouskasvua onkin kyseenalaistettu sillä perusteella, että he huolehtisivat ennen kaikkea omista alueistaan ja siirtäisivät varoja periferioihinsa (Moisio 2012: 254, viitattu: Ohmae 1995).

Tutkimukseni haastatteluissa tuotiin esille esimerkiksi arvosteluista siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö painottaisi ja kantaisi erityistä huolta Itä- ja Pohjois-Suomesta. Toisaalta eräs totesi, että TEM:n virkamiehet ymmärtävät todellisen tilanteen, mutta ministeri teki politiikkaan perustuvan päätöksen. Ministerin päätöstä pidettiin ennalta arvattavana hänen puoluetustansa vuoksi. Tällaisia kantoja ottivat etenkin etelä- ja länsisuomalaiset haastatellut. Tutkimuksessani vastakkainasettelu kytkettiin myös poliitikkojen aktiivisuuteen. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että Suomessa edustuksellinen demokratia perustuu alueellisiin vaalipiireihin. Näin ollen voisi olettaakin, että puoluetusta ja arvot näkyvät poliitikon päätöksissä. Suomessa tähän kuitenkin liitetään usein negatiivissävytteisesti käsite ”siltarumpolitiikka”.

Kilpailutilanteessa osa alueista väkisin taantuu, ja ”häviäjät” voivat heikentyä ja eriarvoistua entisestään markkinavoimien suunnatessa investointeja kehittyneemmille alueille (Turok 2004: 1074; Keränen 2012: 15). Alueiden välinen kilpailu näyttäytyi tutkimuksessani melko voimakkaana ja etenkin suuralueita vastakkain asettelevana. Eräs eteläsuomalainen kuvasi haastattelussa, että itä- ja pohjoissuomalaiset kokevat tulevansa väärin kohdelluiksi ja jopa syrjityiksi, kun keskustellaan rahoitusosuuksien muutoksesta. Yleisesti ottaen on kuitenkin tärkeää suhtautua kriittisesti siihen, että haastateltava tulkitsee muiden ihmisten tunteita.

Toisaalta alueiden välinen kilpailu linkittyy selvästi myös niiden väliseen yhteistyöhön (Sotara 2004a: 284–285). Omassa tutkimuksessani alueiden väliseen kilpailuun liitettiin sekä negatiivisia että positiivisia ja neutraaleja näkökulmia. Osa piti sitä luonnollisena, mutta osa kuvaili kilpailua voimakkailla ilmaisuilla. Alueiden välistä kilpailua voidaan kuitenkin pitää luonnollisena osana yhteiskunnan kehitystä (Soininvaara 2020: 350). Siinä ei ole välttämättä selkeästi tunnistettavissa häviäjiä ja voittajia (Takala & Karppi 2003: 19). Kilpailua ja yhteistyötä ei myöskään voida pitää toisilleen vastakkaisina ilmiöinä aluekehittämisessä (Sotara 2004b: 13, 15).

Sotaraudan (2010: 124) mukaan ”kärjistäen voisi väittää, että Suomen aluerakenne on aieman tekohengityksen turvin muodostunut liiankin hajautuneeksi”. Aluepoliittisessa keskustelussa hajautettu aluerakenne saatetaan leimata tehottomaksi ”kustannuseräksi” (Moisio 2009b: 170). Tämänkaltainen retoriikka toistui myös omassa tutkimuksessani etenkin etelä- ja länsisuomalaisten maakuntien haastatteluissa. Niissä koko maan kehittämisen kannalta parhaimman tuloksellisuuden nähtiin syntyvän Etelä- ja Länsi-Suomessa. Transnationaalinen aluekehitysopin mukaan alueiden innovaatiokyky määrittää valtion kilpailukykyä, metropolit ovat

keskeisiä houkuttelevuuden kannalta ja samalla menestys nähdään ylikansallisena sekä kaupunkiin kytkeytyvänä (Moisio 2009a: 16; Moisio 2012: 247, 251). Moisio (2009a: 10–12) kirjoittaa, että kansallisesta kilpailukyvyistä on tullut yhteiskuntapolitiikan ”ydinsisältöä ja ohjenuora”, ja hän kuvaakin ilmiötä metropolikonsensusukseksi.

Vastakkainasettelua kuvattiin tutkimuksessani lukuisilla kärkevillä sanoilla. Ohjelmakauden 2021–2027 valmisteluihin kytkeytynyttä vastakkainasettelua pidettiin aiempaa voimakkaampana. Kamppailua on voimistanut useiden haastateltujen mukaan se, että maakunnat ”jätettiin riitelemään keskenään” rahoituksen jaosta. Samaan aikaan osa haastatelluista koki, että ohjaus tulee ”ylhäältä” eli ministeriön tasolta. Nykyään painotettavassa paikkaperustaisessa aluekehittämisessä lähtökohtana on kuitenkin laaja kumppanuus alueellisten toimijoiden kanssa sekä toimivallan antaminen alueille (Ponto ym. 2018: 12, 22). Keräsen (2012: 9) mukaan alueiden kehittämistä koskevaa valtaa on pyrittykin viemään ”mahdollisimman alas”. Tutkimuksessani osa kuitenkin kaipasi työ- ja elinkeinoministeriöltä vahvempaa koordinoivaa roolia rahoituksen kohdentamisessa. Osa myös pohti, pitäisikö poliitikkojen päättää rahoituksen jakamisesta, mutta vaati päätöksenteon tueksi tutkittua tietoa. Toisaalta alueille annettu päätösvalta koettiin sinänsä positiiviseksi, mutta todellisuudessa niiden on kuitenkin hyvin vaikea päästä sopuun rahoituksesta. Osa maakunnista piti sopua täysin epärealistisena.

Tutkimuksessani kävi ilmi, että ohjelmakauden valmisteluun liittyvissä neuvotteluissa esille tuodut argumentit eivät olleet haastateltujen mielestä kaikilta osin asiallisia eivätkä relevantteja. Joissakin haastatteluissa kuvattiin, että rahoituksen jakoperusteita haluttiin muuttaa ”ikään kuin rahankiilto silmissä”. Tämä herättää kuitenkin pohtimaan, että neuvotteluiden keskiössä ovat luonnollisestikin olleet rahavarat, joten voisi olettaakin, että kaikki maakunnat ovat tavoitelleet mahdollisimman suurta rahoitusosuutta. Jakoperusteiden muuttamista koskevien keskustelujen kuvattiin tutkimuksessani saavan edunvalvojat ”puolustuskannalle”. Remahl (2008: 117) kirjoittaa alueiden välisestä ”nollasummapelistä”. Tutkimuksessani ei ilmennyt suoraan siihen viittaavaa havaintoa, sillä haastatteluissa painotettiin myös kansallista etua ja tuotiin useasti esille, että kaikkien alueiden menestyminen on tärkeää. Toisaalta tutkimukseni keskiössä oli EU-rahoituksen jakautuminen, joten siinä mielessä toisten suomalaisten alueiden osuukien kasvaessa toiset saavat luonnollisestikin käyttöönsä pienemmän osuuden.

Intressiristiriidat voivat estää aluekehittämisessä olennaisen verkostotyön tekemisen, ja tärkeitä ovatkin eri aluetasojen toimijoiden välinen luottamus sekä yhteiset päämäärät (Laasonen ym. 2020: 84). Tutkimuksessani ilmeni henkilökohtaisia kuvauksia maakuntien toimijoiden

kokemuksista, jotka liittyivät etenkin viimeisimpään rahanjakoprosessiin. Vastakkainasettelu näyttäytyi myös viranomaisten henkilökohtaisissa suhteissa. Näin ollen voidaan tulkita, että kiistat rahoituksesta ja edunvalvonnasta ovat ikään kuin henkilöityneet. Tutkimukseni perusteella voisi päätellä, että kiistat rahoituksen jakamisesta heikentävät yhteistyötä, ja tämä puolestaan lisää vastakkainasettelua. Sen lisääntyminen edistää kiistojen syntyä jatkossakin ja kuluttaa resursseja yhteistyön tekemisessä. Haastatellut kuvasivat, että vastakkainasettelusta on jäänyt yhteistyötä heikentäviä jälkiä ja ”haavoja”, jotka näkyvät esimerkiksi yhteisen näkemyksen puutteena sekä luottamuksen ja keskusteluyhteyden heikentymisenä. Osa arvioi, että såröt luottamuksessa ja yhteistyökyvyssä eivät välttämättä parane koskaan. Useat kuitenkin toivoivat, että ne eivät olisi ylitsepääsemättömiä. Esille tuotiin myös se, että alueiden välinen yhteistyö on ollut aina heikkoa ja vaikeaa Suomessa. Toisaalta muutama koki, että vaikka vastakkainasettelu ”kytee pinnan alla”, maakuntien toimijat tulevat silti keskenään toimeen.

Kiistoja aiheutuu myös vastuunjaosta ja eriävistä intresseistä keskus- ja aluehallinnon sekä eri ministeriöiden välillä (Pirkola 1998: 33; Katajamäki 2022: 126). Valtiokoneiston sisälläkin syntyy yhteiskunnallista valtaa koskevia jännitteitä (Moisio ym. 2020: 5, 14). Katajamäki (2022: 126) pitää erikoisena sitä, että aluekehityksestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, alueidenkäytöstä ympäristöministeriö ja kunta-asioista valtiovarainministeriö. Luukkosen ja Sirviön (2017: 129) havaintojen mukaan valtio saatetaan leimata puoluepoliittisten intressien ohjaamaksi aluepolitiikkaa toteuttavaksi, byrokraattiseksi hallintokoneistoksi. Tutkimukseni tukee näitä tulkintoja aluepolitiikan kontekstissa, sillä osa haastatelluista kertoi, että ministeriöiden välinen erimielisyys rahoituksesta heikentää alueiden yhteistyötä. Hallintojärjestelmän sirpaleisuuden, monimutkaisuuden ja sen asettamien rajoitteiden kuvattiin tuottavan haittaa ylimaakunnalliseen yhteistyöhön. Tutkimuksessani ilmeni, että suuralueiden sisäinen yhteistyö koetaan helpommaksi Itä- ja Pohjois-Suomessa kuin Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueilla, joihin kuuluu useampia, erilaiset intressit ja lähtökohdat omaavia maakuntia. Itä- ja pohjois-suomalaiset haastatellut sen sijaan kuvasivat, että alueella ”tunnistetaan, että ei ole varaa riiteltyyn”. Toisaalta niiden toimintaa pidettiin itseriittoisena.

Salmi (2003: 40) väittää ”reviirikäyttäytymisen” heikentävän aluepolitiikan tehokkuutta. Tutkimuksessani ilmeni puhunutta, joka viittaa ”omaan kotiin päin vetämiseen” ilman aluepolitiikan kokonaisuuden näkemistä. Ainoastaan omien etujen ajamisen nähtiin heikentävän kansallista etua, vaikka toisaalta alueellinen edunvalvonta koettiin luonnolliseksi. Voisi kuitenkin kuvitella, että ihmisten näkemykset oikeanlaisesta ja sopivasta edunvalvonnasta vaihtelevat. Haastatellut ottivatkin kantaa toisten alueiden edunvalvontatyöhön. He tunnistivat, että alueet

toimivat eri tavoilla edunvalvontatyössä ja aktiivisimpien edunvalvojen näkemykset painottuvat keskustelussa. Tämä on toisaalta hyvin luonnollista ja ymmärrettävää. Osa muiden alueiden edustajista kokee, että Itä- ja Pohjois-Suomi ovat vahvoja vaikuttamistyössään, eivätkä suostu luopumaan saavuttamistaan eduista. Sotarauta ynnä muut (2021a: 22, 47) kirjoittavatkin alueen kehityspolkuihin vaikuttavasta poliittisesta lukkiutumisesta, jossa lukittaudutaan saavutettuihin etuihin ja pyritään turvaamaan omat edut. On kuitenkin toisaalta ymmärrettävissä, että rahoituksen väheneminen aiheuttaa haasteita alueille, jos ne ovat tottuneet suurempaan rahoitukseen ja sen mahdollisuuksiin.

Karhu (2020: 162, 176) kirjoittaa, että alueiden kehittämistä koskevassa keskustelussa esiintyy usein utooppista puhuntaa, jota voidaan käyttää sekä kilpailuhyötynä alueiden välisessä kilpailussa että toimijoiden välisen luottamuksen ja ymmärryksen rakentajana. Havaitsin Karhun (2020: 167–169) kuvaamista utooppisista puhuntatavoista tutkimuksessani raakamekanistista, ehdottomuusvimmaista ja säilyttämistahtoista puhuntaa. Haastatteluaineistossani raakamekanistisuus ilmeni siten, että haastateltu esitti aluekehittämisen utooppisesti hyvin neutraalina toimintana, jossa korostuu puolueeton järjen käyttö. Esimerkkeinä tästä ovat sitaatit ”ei hän se ole mitenkään järjellä selitettävissä” ja ”-- kyllähän jokainen järjellinen ihminen sen ymmärtää, että miten tämä pitäisi eri tavalla hoitaa”. Aineistoni sisälsi kuitenkin runsaasti näkemyksiä, jotka olivat täysin päinvastaisia näiden järkeä painottavien henkilöiden kanssa. Tutkimuksessani ilmeni selvästi tunteiden ja henkilökohtaisten suhteiden vaikutus aluekehitystyöhön. Järjen painottamisella saatetaankin pyrkiä luomaan mielikuvaa siitä, että vastapuolen argumentit tai tilanne yleisesti olisivat järjettömiä, jolloin oma näkemys näyttäytyisi faktoihin perustuvana ja järkevimpänä. Lisäksi se herättää pohtimaan, että kukin haastateltu kuitenkin edustaa omaa aluettaan, jolloin järkevimpänä ratkaisuna näyttäytyy ehkä tyypillisesti oman alueen edun turvaaminen. Tämäntyyppisessä kärjistyneessä asiassa saattaa olla vaikeaa löytää absoluuttista ja objektiivista ”järkiratkaisua”, sillä tilannetta voidaan tarkastella laaja-alaisesti monista näkökulmista ja erilaisten maantieteellisten alueiden kannalta.

Myös ehdottomuusvimmainen puhunta näyttäytyi hyvin laajana haastatteluaineistossani. Useat alueiden edustajat korostivat vain omaa näkemystään ainoana oikeana ja osin vähättelivät muiden alueiden perusteluita. Säilyttämistahtoinen puhuntatapa puolestaan ilmeni näkemyksissä, joissa korostettiin, että rahoituksen kohdentamista ei tule muuttaa. Lisäksi säilyttämistahtoisuutta oli havaittavissa siinä, että osa haastatelluista kyseenalaisti TEM:n virkamiespuheenvuoron (Kasvua ja työtä 2022: 28) kirjauksen rahoituksen kohdentamisen uudelleentar-

kastelusta ja puolusti olemassa olevaa jakoa. Useimmat haastatelluista toivat esille muutostarpeita alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen kohdentamisessa. Heidän kahden haastatellun, jotka eivät suoranaisesti nähneet muutostarvetta, edustamat maakunnat kuuluvat Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueeseen. Muutostarpeiden kieltäminen voidaan yhdistää Karhun (2020: 167–169) määrittelemän säilyttämistahtoisen puhuntatavan lisäksi myös Sotaraudan ynnä muiden (2021a: 22, 47) kuvaamiin, menneisyyteen linkittyviin lukkiutumisiin. Funktionaalisessa ja kognitiivisessa lukkiutumisessa pitäydytään vallitsevissa toimintatavoissa ja ylläpidetään niitä uusien mahdollisuuksien havaitsemisen sijaan.

Analyysissani ilmeni, että edellä kuvatun kaltaista puhuntaa käytetään alue- ja rakennepolitiikassa niin kilpailussa kuin luottamuksen rakentamisessakin, kuten Karhu (2020: 176) esittää. Tutkimuksessani joidenkin haastateltujen painottaman, olemassa olevan rahoituksen jaon säilyttäminen voi rakentaa ja tukea luottamusta niiden alueiden välillä, jotka ovat rahoitukseen tyytyväisiä ja toivovat sen pysyvän ennallaan. Ehdottomuus omien näkemysten oikeellisuudesta ja muiden näkemysten vähättely saattaa vaikuttaa vahvalta edunvalvontatyöltä, jonka voidaan ajatella edistävän alueen mahdollisuuksia suurempaan rahoitusosuuteen. Toisaalta näkökulmien moninaisuus on hyvin tärkeää aluekehittämisessä (Pentikäinen & Astala 2022: 21–22).

Kielellinen kommunikaatio on siis keskeinen osa aluekehittämistä, sillä sen merkitykset luodaan kielen ilmaisuilla (Karhu 2020). Tutkimuksessani useat alueiden edustajat käyttivät rinnakkain sanoja, jotka ovat toisilleen vastakkaisia, kuten ”köyhä ja rikas”, ”me ja he”, ”täällä ja siellä”. Myös Barca (2009) tuo esille koheesiopolitiikkaan liittyvän keskustelun ”köyhien” ja ”rikkaiden” alueiden välillä. Voisi kuitenkin kuvitella, että tällainen tutkimuksessanikin ilmennyt retoriikka vahvistaisi vastakkainasettelua, sillä se luo mielikuvaa toisiaan vastaan olevista osapuolista.

Tutkimuksessani vain kaksi haastateltua kertoi median lietsovan alueellista vastakkainasettelua. Median koettiin kirjoittavan osin harhaanjohtavasti, ja median voimistaman vastakkainasettelun kuvattiin heijastuvan myös valtioneuvoston päätöksiin. Toisaalta en haastatteluissani kysynyt suoraan median roolista, vaan kysyin yleisesti havainnoista. Näin ollen en voi todeta, että alueet yleisestikin kokisivat median lisäävän vastakkainasettelua.

5.3 Miten alueellista vastakkainasettelua voitaisiin vähentää Suomen aluepolitiikassa?

Kirjallisuudessa (mm. Vartiainen & Antikainen 2010: 77; Lintilä 2016: 100) on painotettu alueiden roolien erilaisuutta sekä erojen vaikutusta rahoituksen kohdentamiseen ja ohjelman sisältöjen painotuksiin. Tutkimukseni vahvistaa tulkintaa siitä, että vastakkainasettelun vähentämiseksi olisi tärkeää tunnistaa alueiden roolit. Toisaalta alueiden erilaiset merkitykset koko Suomen kannalta viittaavat alueiden yksilöllistymiseen, joka on osa metropolivaltiokehitystä (Moisio 2009b: 170). Myllylä (2016: 112) kuitenkin kirjoittaa, että Suomen menestystä edistäisi kokonaiskuvan, alueiden vuorovaikutuksen ja keskinäisriippuvuuksien huomioon ottaminen.

Tutkimukseni perusteella monet maakunnat toivoivat aluepolitiikan tarkastelemista aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Osa haastatelluista painotti erilaisten rahoitusmuotojen huomioimista siten, että koheesiorahoituksesta ei puhuttaisi erillisenä. Näin ollen vastakkainasettelua saattaisi vähentää EU-varojen jakoa laajempi ja moniulotteisempi keskustelu aluepolitiikasta. Aluepoliittisessa keskustelussa kuitenkin harvemmin erotetaan toisistaan suppea ja laaja aluepolitiikka tai kansallinen ja EU:n aluepolitiikka (Honkanen 2016: 233). Moilanen (2009: 69) kirjoittaa, että esille nousevat harvemmin passiiviset, suorat aluepoliittiset tuet. Aluekehittämisessä onkin myös Ponton ynnä muiden (2018: 27) mukaan tärkeää hahmottaa kokonaiskuva.

Keskeisenä lähtökohtana pidetään vaikuttavaa vuorovaikutusta sekä valtioneuvoston sisällä että eri toimijoiden, kuten maakuntien, yritysten, järjestöjen ja kansalaisten välillä (Aluekehittämispäätös... 2020: 31). Vartiainen (2014: 9) kirjoittaa, että aluekehittämisen hallintokeskeisyyden heikkous on kansalaisyhteiskunnan sekä pienten ja keskikokoisten yritysten sulkeminen kehittämistyön ulkopuolelle. Tehokkuuden ja paikallisuuden huomioimisen välistä ristiriitaa voitaisiinkin vähentää takaamalla paikallistason toimijoille edellytykset omaehtoisten, kansalaislähtöisten palvelujen kehittämiseen (Katajamäki 2011: 54). Tutkimuksessani esille ei kuitenkaan noussut kansalaisyhteiskunnan rooli.

Aiemmin on runsaasti painotettu sosiaalista pääomaa sekä alueiden välistä avoimeen, kunnioittavaan ja perusteltuun argumentaatioon perustuvaa vuoropuhelua (Katajamäki 2009: 69–70; Ponto ym. 2018: 22). Laasonen ynnä muut (2020: 10) toteavat yhteistyön edistävän vaikuttavuutta. Tutkimuksessani haastatellut esittivät vastakkainasettelua vähentävinä keinoina

myös suunnitelmallisuuden, vuorovaikutuksen ja keskustelun lisäämisen. Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuorossa (Kasvua ja työtä 2022: 27–28) esitetään tarve vahvistaa aluekehittämisessä esimerkiksi valtion, alueiden ja kaupunkien välistä kumppanuutta ja sopimuksellisuutta. Tutkimuksessani esille nostettiin myös Etelä- ja Länsi-Suomen maakuntien yhteisen kokonaiskuvan ja -näkömyksen vahvistaminen. Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien yhteistyön kuvattiin olevan jo varsin tiivistä. Analyysissäni ilmeni, että vastakkainasettelua voisivat vähentää myös työryhmät, puolueettomista asiantuntijoista koostuvat verkostot sekä alueiden erilaisten roolien tunnistamista parantavat keskustelutilaisuudet. Lisäksi kuitenkin toivottiin, että työryhmien puheenjohtajiksi valittaisiin puolueettomia tutkijoita tai asiantuntijoita, ei jonkin maakunnan edunvalvojaa.

Vuoropuhelua ja vertaisoppimista voi lisätä erilaisten aluetasojen näkemysten yhteensovittaminen (Ponto ym. 2018: 28). Tutkimuksessani korostui se, että alueet pitävät yhteistyötä tärkeänä sekä vastakkainasettelua vähentävänä ja toivovat sitä yhä enemmän. Osa tutkimuksessani esille nousseista, yhteistyötä koskevista vastakkainasettelun vähentämiskeinoista oli jokseenkin yleisluonteisia, esimerkiksi solidaarisuuden löytäminen, sivistys, käytös ja pyrkimys ymmärtää muiden näkemyksiä. Koko maan laajuiset, esimerkiksi teemakohtaiset yhteistyöhankkeet voisivat vähentää vastakkainasettelua, sillä tutkimukseni perusteella yhteistyötä tehdään pääsääntöisesti lähimaakuntien kanssa oman suuralueen sisällä. Lisäksi vastakkainasettelun vähentämiskeinoiksi esitettiin valtakunnallisten verkostojen rakentaminen ja osaamiskeskittymien kytkeminen toisiinsa. Toisaalta tutkimuksessani ilmeni, että ylimaakunnallisten hankkeiden toteuttamiseen liittyy hallinnollisia haasteita. Kansalliset yhteistyöhankkeet kuitenkin tukisivat laajoja kehittämisasetelmia, jotka ovat Katajamäen (2016: 97) mukaan tyypillisesti jääneet syntymättä lukuisten pienten maakuntien erillisessä aluekehittämistyössä. Tutkimusaineistossani kuvattiin, että pienten maakuntien suuri lukumäärä heikentää yhteistyötä byrokratian vuoksi.

Tutkimukseni perusteella vastakkainasettelua voitaisiin vähentää myös korostamalla faktatiedon merkitystä. Haastatellut ehdottivat esimerkiksi periaatteiden, prosessien ja indikaattorien määrittämistä etukäteen ennen seuraavan ohjelmakauden rahoituksen jakamista. Lisäksi tärkeinä pidettiin vääristelemätöntä informaatiota, yksiselitteisiä reunaehtoja, komission ja lainsäädännön asettamien vaatimusten selkeää esilletuomista sekä laskentaperusteiden ja kriteerien läpinäkyvyyden parantamista.

Oleennaista aluepolitiikassa on sektoraalinen ja alueellinen koordinaatio (Farole ym. 2018: 124). Hallinnon pirstaleisuus heikentää alueiden toteuttamien hankkeiden mittakaavaetuja sekä lisää kustannuksia ja viiveitä. Tutkimuksessani nousi esille hallinnon selkeyttäminen aluepoliittisen vastakkainasettelun vähentämisessä. Oleennaisena nähtiin toimijoiden vastuualueiden selkeämpi erittely. Suomessa on pyritty lieventämään kuntien taakkaa uudistamalla hallintoa ja lisäämällä valtaa maakuntien liitoille, mikä on kuitenkin tuottanut poliittisia haasteita ja erimielisyyksiä (Soininvaara 2020: 243). Vartiainen (2014: 7) puolestaan kuvaa, että maakuntien liittojen ja keskuskaupunkien väliset suhteet ovat erilaisia eri alueilla. Tutkimusaineistossani esille nousi erityisesti maakuntien liittojen aseman selkeyttäminen. Sen arvioitiin vähentävän alueellista vastakkainasettelua.

Aluepoliittisen keskustelun nykyistä sävyä on kritisoitu runsaasti (Soininvaara 2020: 353). Tutkimukseni perusteella myös työ- ja elinkeinoministeriöllä nähtiin olevan keskeinen rooli vastakkainasettelun vähentämisessä sekä mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten keskustelua rahoituksen jaosta käydään. TEM:ltä kaivattiin ymmärrystä kansallisesti merkityksellisestä ja koko Suomen laajuisesta aluekehittämisestä sekä neutraaliutta kiivaana käyvässä keskustelussa. Vastakkainasettelun uskottiin vähentyvän myös TEM:n koordinoivalla toiminnalla, joka ei kuitenkaan syvennä vastakkainasettelua. Osa esimerkiksi koki, että TEM:n virkamiespuheenvuoro poikkeaa totutusta hallintotavasta ja lisää alueiden välistä vastakkainasettelua.

Aluepoliittisessa keskustelussa olisi hyvä painottaa voimakkaammin myönteisyyttä ja tosiasioihin perustuvaa retoriikkaa (Vihinen ym. 2010: 6). Toisaalta Pirkola (1998: 33) kuvaa aluepoliittista kamppailua ”periaatteellisiksi näkemyseroiksi”, jotka voivat säilyä tulevaisuudessa. Aluepoliittisen keskustelun sävy saattaa jatkossakin näyttäytyä vastakkain asettelevana ja kärjekkäänä. Tutkimuksessanikin usea haastateltu pohti, että on haastavaa löytää keinoja, joilla vastakkainasettelua voitaisiin vähentää. Alueiden edustajat jakoivat kuitenkin yhteisesti näkemyksen siitä, että vastakkainasettelu vaikuttaa kielteisesti kansalliseen aluekehittämiseen. Näin ollen sen vähentyminen voisi edistää rakentavaa yhteistyötä alueiden välillä. Toisaalta koko koheesipolitiikan tulevaisuus on vielä epäselvä.

6 Johtopäätökset

Haastattelemani alueiden edustajat perustelivat näkemyksiään etenkin alueellisten erojen pienentämisellä, sopimuksilla, pitkillä etäisyyksillä ja harvalla asutuksella, muun rahoituksen kohdentumisella, geopoliittisella tilanteella sekä vaikuttavuudella. Tyytymättömyys rahoitusosuuteen painottui Etelä- ja Länsi-Suomeen ja tyytyväisyys taas Itä- ja Pohjois-Suomen alueelle. Koheesio politiikkaan toivottiin tehtävän rahoituksen aluejakoa ja tarkkuustasoa, kriteereitä ja laskentaperusteita, rahankäyttöä sekä oikeudenmukaisuutta koskevia muutoksia. Perusteita olivat alueiden erityispiirteiden, erojen ja tarpeiden parempi tunnistaminen, todelliset olosuhteet monipuolisesti paljastavien kriteerien luominen sekä rahoituksen kohdentaminen asiallisiin kohteisiin. Alueet olivat osin erimielisiä esimerkiksi muutostarpeista, komission kriteereistä, alueiden toteuttaman ohjelman vaikuttavuudesta ja kilpaillun rahoituksen roolista.

Alueiden välinen vastakkainasettelu liittyy ensisijaisesti EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen jakamiseen. Se kiteytyy kysymykseen siitä, pitäisikö rahoitusta kohdentaa heikommien kehittyneiden alueiden vahvistamiseen vai elinvoiman ja tuottavuuden tehostamiseen menestyneillä alueilla. Yhtä haastateltua lukuun ottamatta kaikkien alueiden edustajat olivat havainneet vastakkainasettelua rahoituksen jaossa. Etelä- ja Länsi-Suomen ja toisaalta Itä- ja Pohjois-Suomen välillä koettiin olevan selkeä raja aluepolitiikassa. Rahoituksen jakamisen kiistoihin yhdistettiin vahvasti ja usein negatiivissävytteisesti hallitus- ja puoluepolitiikka. Osa piti alueiden välistä kilpailua luonnollisena, mutta osa kuvaili sitä kateudeksi ja muutoin voimakkailla ilmaisuilla. Ohjelmakauden 2021–2027 valmisteluihin kytkeytynyttä vastakkainasettelua pidettiin aiempaa voimakkaampana. Kamppailua on voimistanut maakunnille aluksi annettu päätösvalta, joka nähtiin sinänsä positiivisena, mutta samalla niiden sopuun pääsemistä pidettiin epärealistisena.

Vastakkainasettelu ilmeni myös toisten alueiden edunvalvontatyötä koskevin kannanottoina. Ainoastaan omien etujen ajamisen nähtiin heikentävän kansallista etua, vaikka toisaalta alueellinen edunvalvonta koettiin luonnolliseksi. Lisäksi vastakkainasettelu kävi ilmi ohjelman tuloksellisuuden alueellisessa arvioimisessa ja myös viranomaisten henkilökohtaisissa suhteissa. Kiistat rahoituksen jakamisesta heikentävät yhteistyötä, ja tämä puolestaan lisää vastakkainasettelua. Sen lisääntyminen edistää kiistojen syntyä jatkossakin. Hallintojärjestelmän monimutkaisuus ja sirpaleisuus heikentävät yhteistyötä.

Tutkimukseni perusteella vastakkainasettelua voitaisiin vähentää tunnistamalla alueiden erilaiset roolit sekä tarkastelemalla aluepolitiikkaa kokonaisvaltaisemmin. Hallinnon, vastuualueiden sekä maakuntien liittojen aseman selkeyttäminen nähtiin keinona vähentää vastakkainasettelua. Lisäksi tärkeänä pidettiin vääristelemätöntä informaatiota, selkeitä reunaehtoja, komission ja lainsäädännön asettamien vaatimusten selkeää esilletuomista, kriteerien läpinäkyvyyden parantamista sekä periaatteiden, prosessien ja indikaattorien määrittelemistä etukäteen. Vastakkainasettelua vähentävinä keinoina pidettiin myös suunnitelmallisuuden, vuorovaikutuksen ja keskustelun lisäämistä. Lisäksi esille tuotiin yhteistyön vahvistaminen ja koko Suomen laajuiset teemakohtaiset yhteistyöhankkeet. Niihin voitaisiin liittää valtakunnallisten verkostojen rakentaminen ja osaamiskeskittymien kytkeminen toisiinsa. Vastakkainasettelua voisivat vähentää myös puolueettomien asiantuntijoiden tai tutkijoiden vetämät työryhmät ja verkostot. Työ- ja elinkeinoministeriöllä nähtiin olevan keskeinen rooli vastakkainasettelun vähentämisessä sekä mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten keskustelua rahoituksen jaosta käydään. TEM:ltä kaivattiin ymmärrystä kansallisesti merkityksellisestä ja koko Suomen laajuisesta aluekehittämisestä sekä neutraaliutta. Vastakkainasettelun uskottiin vähentyvän TEM:n koordinoivalla toiminnalla, joka ei kuitenkaan voimista vastakkainasettelua.

Yhteenvetona totean, että alue- ja rakennepolitiikkaan liittyvän vastakkainasettelun tunnistaminen on tärkeää, koska se heikentää alueiden välistä yhteistyötä. Tutkimukseni lisää ymmärrystä suuralueiden näkemyksistä EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoitusta koskien. Maakuntien edustajien näkemyksiä on tutkittu aiemminkin, mutta oma tutkimukseni valottaa nimenomaan rahoituksen kohdentamista koskevia perusteluita sekä suuralueiden vastakkainasetteluun liittyviä näkökulmia. Ymmärryksen lisääntyminen muiden alueiden näkemyksistä ja perusteluista sekä vastakkainasettelun tunnistaminen ja vähentäminen voisivat edistää rakentavaa vuoropuhelua. Tutkimukseni voi myös toimia keskustelunavauksena sekä pohdintoja herättävänä yhteenvetona koheesipolitiikan rahoituksen kansallisen kohdentamisen perusteluista sekä vastakkainasettelun vähentämiskeinoista. Kärkevä vastakkainasettelu vaikeuttaa Suomen aluekehittämistyötä.

Alueellista vastakkainasettelua voisi olla mielekästä tutkia myös käyttämällä aineistoina median julkaisuja. Tällöin voisi havainnoida esimerkiksi ajallista muutosta ja suhteuttaa sitä hallituskausiin. Toisaalta tarkastelua voisi tehdä kuntien tai valtioneuvoston tasolla. Jatkotutkimusaiheena voisi toimia myös EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen tarkasteleminen suuren aluepolitiikan kontekstissa tai vertaileva tutkimus muista EU-maista.

Kiitokset

Suuret kiitokset kaikille haastatteluihin osallistuneille asiantuntijoille sekä työ- ja elinkeino-
ministeriön aluekehitysjohtajalle ja tutkielman ohjaajalle. Kiitos myös erityisesti TEM:n EU:n
alue- ja rakennepolitiikka -ryhmän Ohjelmatyö-tiimille tuesta ja kannustavista keskusteluista.

Lähteet

- 15 vuotta täyttänyt väestö koulutusasteen, maakunnan, kunnan, sukupuolen ja ikäryhmän mukaan (2022) Tilastokeskus, Helsinki. <<https://www.stat.fi/>> 6.7.2023.
- Ahlqvist, T. & Moisio, S. (2014) Neoliberalisation in a Nordic State: From Cartel Polity towards a Corporate Polity in Finland. *New Political Economy* 19(1) 21–55.
<https://doi.org/10.1080/13563467.2013.768608>
- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino, Tampere.
- Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. (2017) Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino, Tampere.
- Alueiden kilpailukyky 2016: Yritysten näkökulma (2016) Keskuskauppakamari, Helsinki.
 <<https://kauppakamari.fi/julkaisu/alueiden-kilpailukyky-2016/>>
- Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet (2020) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-516-4>
- Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (1994) Euroopan yhteisöjen virallinen lehti. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:11994N/TXT>>
- Barca, F. (2009) An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report.
 <https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf>
- Bengs, C., Heikkinen, T., Roininen, J. & Schmidt-Thomé, K. (2000) *Katsaus aluekehitystutkimukseen*. Sitran raportteja 3. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Helsinki.
 <<https://www.sitra.fi/julkaisut/katsaus-aluekehitystutkimukseen/>>
- Bruttokansantuote henkeä kohden alueittain, vuosittain (2022). Tilastokeskus, Helsinki.
 <<https://www.stat.fi/>> 6.7.2023.
- Clark, J. & Jones, A. (2018) The ‘Europe of the regions’. Teoksessa Paasi, A., Harrison, J. & Jones, M. (toim.) *Handbook on the geographies of regions and territories*, 373–384. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

- Donner-Amnell, J. (2020) Elinvoimaista ja kestävä kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella? Tapaustutkimukset Jämsänmaasta ja Kainuusta. *Terra* 132(3) 115–131.
<https://doi.org/10.30677/terra.95473>
- Dufva, M. & Rekola, S. (2023) *Megatrendit 2023. Ymmärrystä yllätysten aikaan*. Sitran selvityksiä 224. Sitra, Helsinki. <<https://www.sitra.fi/julkaisut/megatrendit-2023/>>
- Dühr, S., Colomb, C. & Nadin, V. (2010) *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge, Abingdon.
- ESDP European spatial development perspective – Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union (1999) Euroopan komissio, Luxembourg. <<https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/ESDP.pdf>>
- Eskelinen, H. (2013) Aluekehityspolitiikan eurooppalaistuminen: onko Suomi sivuraiteella? Teoksessa Luoto, I., Katajamäki, H. & Lundström, N. (toim.) *Oppiva alue, menestyvä alue – Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi*. Acta Wasaensia 275, 103–113. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Eskelinen, H. & Fritsch, M. (2009) Polycentricity in the North-eastern periphery of the EU territory. *European Planning Studies* 17(4) 605–619.
<https://doi.org/10.1080/09654310802682206>
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1058 Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta (2021) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32021R1058>>
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (2021) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32021R1060>>
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (2012) Euroopan unionin virallinen lehti. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>>
- Eurooppa 2020 -strategia, Suomen kansallinen uudistusohjelma, kevät 2020 (2020) Talousnäkökymät. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-297-0>

- EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellinen jako tukee maakuntien pitkäjänteistä aluekehittämistä (2021) Talouspoliittinen ministerivaliokunta 30.9.2021.
<<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/eu-n-alue-ja-rakennepolitiikan-rahoituksen-alueellinen-jako-tukee-maakuntien-pitkajanteista-aluekehittamista>>
- EU:n varoja koskevat yhteiset säännöt 2021–2027 (2023) EUR-Lex. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=legisum:4536652>>
- Farole, T., Goga, S. & Ionescu-Heroiu, M. (2018) Rethinking lagging regions. Using cohesion policy to deliver on the potential of Europe’s regions. *World Bank Report on the European Union*. The World Bank, Washington DC.
- Gouardères, F. (2023a) Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto. Euroopan parlamentti.
<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/214/oikeudenmukaisen-siirtyman-rahasto>> 8.8.2023.
- Gouardères, F. (2023b) Yhteinen tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistö (NUTS). Faktatietoja Euroopan unionista. Euroopan parlamentti.
<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/99/yhteinen-tilastollisten-alueyksikoiden-nimikkeisto-nuts->> 3.7.2023.
- Hagen, A., Higdem, U. & Overvåg, K. (2022) Planning to meet challenges in shrinking rural regions. Towards innovative approaches to local planning. *Fennia* 200(2) 175–190.
<https://doi.org/10.11143/fennia.119752>
- Hallitukset aikajärjestyksessä (2023) Valtioneuvosto.
<<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti-/r/v2>>
- Haveri, A., Karppi, I. & Sotarauta, M. (2015) Johtamista ja kehittämistä kunnissa ja alueilla. Teoksessa Karppi, I. (toim.) *Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia*. Tampereen yliopiston vuoden 2015 hallintotieteiden valintakokeen ennakkoinaisto, 184–187. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Heikkilä, A. & Jutila, K. (2018) Aluepolitiikasta elinvoimapolitiikkaan – Selvitys suomalaisten aluekehittämistä koskevista näkemyksistä. E2 Tutkimus.
<<https://www.e2.fi/hankkeet-ja-julkaisut/julkaisut/aluepolitiikasta-elinvoimapolitiikkaan-selvitys-suomalaisten-aluekehittamista-koskevista-nakemyksista.html?p557=3>>
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2022) *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. 2. p. Gaudeamus, Helsinki.
- Honkanen, M. (2016) *Alue, politiikka ja laki. Analyysi eduskunnan aluepoliittisen lainsäädännön keskusteluista vuosina 1966, 1975, 1988 ja 1993*. Helsingin yliopisto, Helsinki.

- <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1368-9>
- How regions grow – Trends and analysis (2009) OECD. <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/how-regions-grow_9789264039469-en#page1>
- Hudson, R. (2005) Region and place: devolved regional government and regional economic success? *Progress in Human Geography* 29(5) 618–625.
<https://doi.org/10.1191/0309132505ph572pr>
- Hudson, R. (2007) Regions and Regional Uneven Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice. *Regional Studies* 41(9) 1149–1160.
<https://doi.org/10.1080/00343400701291617>
- Huguenot-Noël, R., Hunter, A. & Zuleeg, F. (2017) Can the EU structural funds reconcile growth, solidarity and stability objectives? A study on the role of conditionalities in spurring structural reforms and reducing macroeconomic imbalances. *Issue Paper* 83. European Policy Center.
<http://aei.pitt.edu/91832/1/pub_7998_cohesionpolicyissuepaper.pdf>
- Huovari, J. (2012) Globalisaatio ja tuotannon sijoittuminen. *PTT raportteja* 235. PTT, Helsinki. <<https://www.ptt.fi/julkaisut/globalisaatio-ja-tuotannon-sijoittuminen/>>
- Huovari, J., Kangasharju, A. & Alanen, A. (2001) Alueiden kilpailukyky. *Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja* 176. PTT, Helsinki.
<<https://www.ptt.fi/media/liitteet/rap176.pdf>>
- Hynynen, A., Kolehmainen, J. & Rantanen, A. (2020) Oikean kokoinen kaupunki? Paikkaperustaisuuden sosiotekninen verkostoluenta. *Terra* 132(3) 133–140.
<https://doi.org/10.30677/terra.97364>
- Häkli, J. (2015) Alueiden hallinta ja politisoituminen. Teoksessa Karppi, I. (toim.) *Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia*. Tampereen yliopiston vuoden 2015 hallintotieteiden valintakokeen ennakkoinen, 166–183. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2017) Why regional development matters for Europe’s economic future. *Working Papers* 7. Euroopan komissio, Luxembourg.
<https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/201707_regional_development_matters.pdf>
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2019) Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography* 19(2) 273–298
<https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>

- Inkinen, T. (2005) European coherence and regional policy? A Finnish perspective on the observed and reported territorial impacts of EU research and development policies. *European Planning Studies* 13(7) 1113–1121. <https://doi.org/10.1080/09654310500242139>
- Invest in Finlandin tulokset 2022 (2023) Business Finland.
<<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/invest-in-finland>> 14.8.2023.
- Jakola, F. & Prokkola, E.-K. (2021) Voidaanko rakennerahastoilla vaikuttaa? Kuntien näkökulma. *Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu* 38. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki. <<https://kaks.fi/julkaisut/voidaanko-rakennerahastoilla-vaikuttaa-kuntien-nakokulma/>>
- Jankkila, H. (2008) *Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – Toimijanäkökulma*. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis. Lapin yliopisto, Rovaniemi. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-20111141042>
- Jauhiainen, J. S. (2000) Kaupunki, tila ja aluekehitys. Teoksessa Kurki, S., Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (toim.) *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen*, 34–46. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. SENTE-julkaisuja 5. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Jauhiainen, J. S. & Niemenmaa, V. (2006) *Alueellinen suunnittelu*. Vastapaino, Tampere.
- Jessop, B. (2005) Cultural political economy, the knowledge-based economy, and the state. Teoksessa Barry, A. & Slater, D. (toim.) *The technological economy*, 144–166. Routledge, London.
- Jolanki, O. & Karhunen, S. (2010) Renki vai isäntä? Analyysiohjelmat laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa Ruusuvoori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino, Tampere.
- Jukarainen, P. (2002) Maantieteelle voimme mitä vain! Pohdintoja tieteen, tilan ja politiikan välisistä suhteista. *Politiikka* 44(3) 278–289.
- Juuti, P. & Puusa, A. (2020a) Johdanto. Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 9–19. Gaudeamus Oy.
- Juuti, P. & Puusa, A. (2020b) Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 57–60. Gaudeamus Oy.
- Juuti, P. & Puusa, A. (2020c) Loppusanat. Laadullisen tutkimuksen perimmäisistä päämääristä. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 333–335. Gaudeamus Oy.

- Kangasharju, A. (2010) Aluekehitys ja alueellinen innovaatiopolitiikka. Teoksessa Mella, I. (toim.) *Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä*, 52–60. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Karhu, M. (2020) Utooppinen puhunta alueiden kehittämisessä – raakamekanismia, kaukoarvailua ja satumaakaipuuta. *Alue ja ympäristö* 49(2) 162–178.
<https://doi.org/10.30663/ay.94932>
- Kasvua ja työtä (2022) Työ- ja elinkeinoministeriön puheenvuoro ensi hallituskauden haasteista ja ratkaisusta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-898-1>
- Katajamäki, H. (2009) Aluekehittämisen teoria ja käytäntö. Teoksessa Virkkala, S. & Koski, R. (toim.) *Yhteiskuntamaantieteen maailma*, 68–79. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Katajamäki, H. (2011) Paikallisyhteisöjen Suomi. *Tiedepolitiikka* 4. 52–54.
<https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1532999>
- Katajamäki, H. (2016) Aluekehittämisen sumea tulevaisuus. *Terra* 128(2) 95–98.
<https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1818815>
- Katajamäki, H. (2022) Suomen aluekehityksen pitkät aallot. Näkökulmia ja tulkintoja. Julkaisu. Siirtolaisuusinstituutti, Turku. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7399-14-9>
- Katajamäki, H. & Lundström, N. (2012) Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua. Teoksessa Hyyryläinen, E. (toim.) *Näkökulmia hallintotieteisiin*, 19–35. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Keränen, H. (2012) Tavoitteena aluevaikutus. Aluekehityshankkeen suunnittelu- ja arviointiprosessit projektisyklin hallinnassa. *Nordia Geographical Publications* 41(3). Oulun yliopisto, Oulu. <<https://nordia.journal.fi/article/view/66097>>
- Koheesio Euroopassa kohti vuotta 2050 mentäessä (2022) Kahdeksas taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus. Euroopan komissio, Luxemburg. <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr_fi.pdf>
- Koivisto, M. (2018) Professorilta tyrmäys suomalaisten toiveille koko Suomen asuttuna pitämisestä: "Käytännössä mahdotonta". Yle uutiset 23.7.2018. <<https://yle.fi/a/3-10318903>>
- Koivula, J. (2022) "Suomeen tarvitaan uusi visio koko maan kehittämisestä" – Mika Aaltolan mukaan toiminnallisuuden puuttuminen idästä ja pohjoisesta heikentää valtiollista turvallisuutta. Maaseudun tulevaisuus 28.12.2022.

<<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/lukemisto/33e399e0-6819-424f-a3e7-75a7784c1206>>

Koko Suomen voimavarat käyttöön (2016) Maaseudun tulevaisuus 27.4.2016.

<<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/paakirjoitus/510314b5-e210-5623-a148-dfe541bfadbc>>

Komissio hyväksyi Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman vuosille 2021–2027 (2022)

Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <<https://tem.fi/-/komissio-hyvaksyi-suomen-alue-ja-rakennepolitiikan-ohjelman-vuosille-2021-2027>>

Komission tiedonanto (2010) Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Euroopan komissio, Bryssel.

<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf>

Koschatzky, K. & Stahlecker, T. (2010) A new challenge for regional policy-making in Europe? Chances and risks of the merger between cohesion and innovation Policy. *European Planning Studies* 18(1) 7–25. <https://doi.org/10.1080/09654310903343492>

Laasonen, V., Antikainen, J., Kolehmainen, J., Heikkinen, B., Piirainen, K. A., Järvelin, A.-M., Teräs, J. & Turunen, E. (2020) Aluekehittämisen verkostoyhteistyön toiminta- ja rahoitusmallit – Kohti vaikuttavaa verkostotyötä. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-925-7>

Laasonen, V. & Kolehmainen, J. (2017) Capabilities in knowledgebased regional development – towards a dynamic framework. *European Planning Studies* 25(10) 1673–1692. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1337727>

Laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta 757/2021 (2021) <<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210757>>

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 756/2021 (2021) <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210756>>

Lang, T., Burneika, D., Noorkõiv, R., Plüschke-Altöf, B., Pociūtė-Sereikienė, G. & Sechi, G. (2022) Socio-spatial polarisation and policy response: Perspectives for regional development in the Baltic States. *European Urban and Regional Studies* 29(1) 21–44. <https://doi.org/10.1177/09697764211023553>

Lehtonen, O. (2015) Paikkaperustaisen aluekehittämisen indeksi – Askelia kohti erilaistavaa aluekehittämistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(1) 19–34. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201506039998>

Lehtonen, O., Kotavaara, O., Muilu, T., Vihinen, H. & Huovari, J. (2020) Kausiväestö

- moninaistaa kuvaa aluerakenteen kehityksestä Suomessa. *Terra* 132(2) 69–84.
<https://doi.org/10.30677/terra.85022>
- Lehtonen, O. & Muilu, T. (2016) Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiselle? Teoksessa Luoto, I., Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.) *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta*, 109–128. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0>
- Lehtonen, O. & Tykkyläinen, M. (2010) Kuinka väestö sijoittuu siirryttäessä tietoyhteiskuntaan? Esimerkkinä Itä-Suomi. *Yhteiskuntapolitiikka* 75(5) 498–516.
<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117763>
- Leppänen, L. (2011) Changing statehood: The spatial transformation of the Finnish state. *Turun yliopiston julkaisuja*. Turun yliopisto, Turku. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-4674-7>
- Lintilä, K.-L. (2016) 50 vuotta aluepolitiikkaa aitiopaikalla. *Terra* 128(2) 98–100.
- Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen muuttamisesta 2007/C 306/01 (2007) Euroopan unionin virallinen lehti
 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>>
- Lundström, N. (2013) Aluekehittämisen kompleksisuudesta. Teoksessa Luoto, I., Katajamäki, H. & Lundström, N. (toim.) *Oppiva alue, menestyvä alue. Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi*, 93–102. Acta Wasaensia 275. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Luukkonen, J. & Sirviö, H. (2017) Kaupunkiregionalismi ja epäpolitisoinnin politiikka. Talousmaantieteellinen imaginaari aluepoliittisten käytäntöjen vastaanantomattomana viitekohteena. *Politiikka* 59(2) 114–132.
- Makkonen, T. & Inkinen, T. (2013) Innovative capacity, educational attainment and economic development in the European Union: Causal relations and geographical variations. *European Planning Studies* 21(12) 1958–1976.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722968>
- Makkonen, T. & Inkinen, T. (2015) Geographical and temporal variation of regional development and innovation in Finland. *Fennia* 193(1) 134–147.
 <<https://fennia.journal.fi/article/view/46476>>
- Makkonen, T., Inkinen, T. & Rautiainen, S. (2022) Mapping spatio-temporal variations of shrinkage in Finland. *Fennia* 200(2) 137–156. <https://doi.org/10.11143/fennia.119495>
- Markkula, M. (2016) Aluepolitiikan kehitysnäkymät kansainvälistä vaikuttavuutta hakien. *Terra* 128(2) 100–103. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1818822>

- Martin, R. (2008) National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new ‘trade-off’ thinking in regional policy discourse. *Regional Science Policy & Practice* 1(1) 3–13. <https://doi.org/10.1111/j.1757-7802.2008.00003.x>
- McCann, P. (2015) *The regional and urban policy of the European Union*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. <https://doi.org/10.4337/9781783479511>
- Mella, I. (2010) Demografia haastaa alueita sopeutumaan. Teoksessa Mella, I. (toim.) *Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä*, 42–51. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- McCann, P. & Ortega-Argilés, R. (2013) Redesigning and reforming European regional policy: the reasons, the logic, and the outcomes. *International Regional Science Review* 36(3) 424–445. <https://doi.org/10.1177/0160017612463234>
- Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus (2022) Valtioneuvoston julkaisuja. Valtioneuvosto, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>
- Moilanen, H. (2009) Ohjelmallista aluekehittämistä muutoksen kynnyksellä: pienet ja keski-suuret aluekeskukset kilpailukyky- ja/vai koheesiopolitiikan ytimessä? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1, 68–91. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1499729>
- Moisio, S. (2009a) Metropolikonsensus ja territoriaalinen ekonomismi Suomessa. *Tiedepolitiikka* 4, 7–24.
- Moisio, S. (2009b) Suomen valtion aluerakenteen muuntautuminen: teoreettisia merkintöjä ja empiirisiä havaintoja. *Politiikka* 51(3) 155–173. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1451464>
- Moisio, S. (2012) *Valtio, alue, politiikka*. Vastapaino, Tampere.
- Moisio, S. (2015) Aluesuunnittelun ja aluepolitiikan maantieteellinen tutkimus. *Alue ja ympäristö* 44(1) 67–69. <https://aluejaymparisto.journal.fi/article/view/64836>
- Moisio, S. (2016) Huomioita aluepolitiikan tutkimuksesta ja sen tulevaisuudesta. *Terra* 128(2) 113–115.
- Moisio, S. (2020) Alueiden väliset erot syvenevät Suomessa. Helsingin Sanomat 15.6.2020. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000006539743.html>
- Moisio, S., Jonas, A. E. G., Koch, N., Lizotte, C. & Luukkonen, J. (2020) Changing geographies of the state: themes, challenges and futures. Teoksessa Moisio, S., Koch, N., Jonas, A. E. G., Lizotte, C. & Luukkonen, J. (toim.) *Handbook on the changing geographies of the state: New spaces of geopolitics*, 1–28. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. <https://doi.org/10.4337/9781788978057>

- Moisio, S. & Sirviö, H. (2021) Aluerakenne, alueellinen erivertaisuus ja Suomen aluekehitys. *Terra* 133(3) 113–127. <https://doi.org/10.30677/terra.100115>
- Moisio, S. & Soininvaara, I. (2017) Kunta, maakunnallinen itsehallinto ja Suomen aluekehittämisjärjestelmä. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 312–324. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Moisio, S. & Vasanen, A. (2008) Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. *Tieteessä tapahtuu* (3–4) 20–31.
- Muilu, H. (2020) Länsi- ja Etelä-Suomi vaativat lisää EU:n aluetukia – maakuntajohtaja: "Miksi kainuulainen työtön on neljä kertaa arvokkaampi kuin kymenlaaksolainen työtön?" Yle uutiset 21.9.2020. <<https://yle.fi/uutiset/3-11523816>>
- Myllylä, Y. (2016) Pohjoinen erityislaatuisuus tulevan aluepolitiikan perustaksi. *Terra* 128(2) 109–112.
- Mäkinen, P. (2010) Alueiden kilpailukyky – yritysten odotukset 2010-luvulle tultaessa. Teoksessa Mella, I. (toim.) *Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä*, 83–91. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Mäkinen, P. (2016) Maakuntauudistus ja EU aluepolitiikan uudistajina. *Terra* 128(2) 103–105. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1818823>
- New Cohesion Policy (s. a.) Euroopan komissio. <https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en> 31.8.2023.
- Niemivuo, M. (2013) *Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö*. Lakimiesliiton kustannus, Vantaa.
- NUTS 1–3 (2023) Tilastokeskus, Helsinki. <https://www.stat.fi/fi/luokitukset/nuts/nuts_2_20230101/> 6.8.2023.
- Ohjelman hallinto (s. a.) <<https://rakennerahastot.fi/ohjelman-hallinto>> 8.8.2023.
- Ohmae, K. (1995) *The end of the nation state – The rise of regional economies*. Free Press, New York.
- Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto tukee alueita uudistamaan elinkeinorakennetta ja vahvistamaan työllisyyttä (2022) <<https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/oikeudenmukaisen-siirtymän-rahasto-tukee-alueita-uudistamaan-elinkeinorakennetta-ja-vahvistamaan-tyollisyytta>> 8.8.2023.
- Pentikäinen, L. & Astala, R. (2022) Työ- ja elinkeinoministeriön kestävä kehityksen linjaus vuosille 2022–2023. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-776-2>

- Penttinen, N. (2016) ”Mitäs siitä, jos ihmiset muuttavat kaupunkeihin”. Kauppalehti 26.4.2016. <<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kl/f9678d36-1c83-38bc-b93d-7aed86a67d4c>>
- Pilke, A. (2019) Ylen kysely: Kansanedustajat pitäisivät koko Suomen asuttuna, osa pitää taistelua turhana – ”Jaloa, mutta mahdotonta”. Yle uutiset 7.10.2019. <<https://yle.fi/a/3-11008168>>
- Pirkola, H. (1998) Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. *Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut* 17. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Ponto, H., Kuhmonen, H.-M. & Osenius, J. (2018) Keskustelunavauksia alueiden Suomeen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-315-3>
- Popper, D. E. & Popper, F. J. (2002) Small can be beautiful. *Planning* 68(7) 20–23.
- Puusa, A. & Julkunen, S. (2020) Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 189–201. Gaudeamus Oy.
- Raeste, J.-P. (2016) Alueellinen hajauttaminen voi tulla kalliiksi. Helsingin Sanomat 25.4.2016.
- Remahl, T. (2008) Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos. Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltioon. *Nordia Geographical Publications* 37(5). Oulun yliopisto, Oulu.
- Rodríguez-Pose, A. (2018) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 189–209.
- Ronkainen, S., Pehkonen, L. & Lindblom-Yläne, S. (2014) *Tutkimuksen voimasanat*. 3. p. Sanoma Pro, Helsinki.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010) Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino, Tampere.
- Ruusuvuori, J. & Nikander, P. (2017) Haastatteluaineiston litterointi. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P., Ruusuvuori, J. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino, Tampere.
- Saartenoja, A. (2000) Kaupunki-maaseutu dilemma kehittämissäpolitiikan näkökulmasta. Teoksessa Kurki, S., Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (toim.) *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen*, 47–59. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. SENTE-julkaisuja 5. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Saartenoja, A. (2012) Kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Teoksessa

- Lundström, N. & Virkkala, S. (toim.) *Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta. Juhlakirja professori Hannu Katajamäen 60-vuotispäiväksi*, 78–91. *Acta Wasaensia* 264. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Salmi, A. (2003) Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. *Acta Wasaensia* 118. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Sheppard, E. (2000) Competition in space and between places. Teoksessa Sheppard, E. & Barnes, T. J. (toim.) *A companion to economic geography*, 169–186. Blackwell Publishers Ltd, Oxford.
- Sippola, M. (2016) Kiinneohtia aluepolitiikan 50-vuotiselta taipaleelta. *Terra* 128(2) 89–95. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1818814>
- Sirviö, H. & Luukkonen, J. (2020) Metropolitanizing a Nordic State? City-regionalist imaginary and the restructuring of the state as a territorial political community in Finland. Teoksessa Armondi, S. & De Gregorio Hurtado, S. (toim.) *Foregrounding urban agendas*, 211–227. Springer, Cham.
- Soininvaara, I. (2020) An analysis of global closures and national openings in the politics of urbanization. *Geografiska Annaler, Series B, Human geography* 102(4) 341–357. <https://doi.org/10.1080/04353684.2020.1827279>
- Soininvaara, I. (2021) The spatial hierarchies of a networked state: historical context and present-day imaginaries in Finland. *Territory, Politics, Governance*. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1918574>
- Soininvaara, I. (2022) The political geographies of strategic partnerships: City deals and non-deals. *Politics and Space* 40(5) 1165–1181. <https://doi.org/10.1177/23996544211064743>
- Sotarauta, M. (2000) Alueelliset kehittämispelit ja verkostovalta. Teoksessa Kurki, S., Linna-
maa, R. & Sotarauta, M. (toim.) *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen*, 207–217. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. SENTE-julkaisuja 5. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sotarauta, M. (2004a) Muutoksen viides ulottuvuus – Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, 283–317. Tampere University Press, Tampere.
- Sotarauta, M. (2004b) Prologi. Alueiden kehittämispeleistä evoluutiopeleihin. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia*

- aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, 11–16. Tampere University Press, Tampere.
- Sotarauta, M. (2010) Näkymä ”innovaatio-Suomen” aluekehityksen tulevaisuuteen. Teoksessa Mella, I. (toim.) *Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä*, 120–133. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Sotarauta, M. (2018) Aluekehittämisajattelun muutos, peruskäsitteet ja kevyt avaus tulevaan. *Sente työraportteja* 41. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sotarauta, M., Kurikka, H., Kolehmainen, J., Sopanen, S. & Grillitsch, M. (2021a) Muutostojen kolminaisuus ja mahdollisuuksien tilat. Teoksessa Sotarauta, M., Kurikka, H., Kolehmainen, J. & Sopanen, S. (toim.) *Toimijuus ja mahdollisuuksien tilat aluekehityksessä. Miten kehittyä vastoin kaikkia oletuksia?* 16–49. Sente-julkaisuja 35. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sotarauta, M. & Linnama, R. (1997) Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano benchmarking-vertailussa. *Sarja A* 19. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sotarauta, M., Makkonen, T., Moisio, S. & Kurikka, H. (2021b) Suomen aluekehityksen skenaariot 2040. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-975-9>
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2008) Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 11–45. Tampere University Press, Tampere.
- Stenfors, P. & Nur, N. (2022) Aluekehittämisen suuntaviivat 2040. TEM oppaat ja muut julkaisut. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-950-6>
- Storhammar, E. (2013) Yritysten uudistumiskyky ja muuttuva toimintaympäristö. Teoksessa Luoto, I., Katajamäki, H. & Lundström, N. (toim.) *Oppiva alue, menestyvä alue. Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi*, 49–60. Acta Wasaensia 275. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Suomen kumppanuussopimus 2021–2027 (2022) Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <https://rakennerahastot.fi/kumppanuussopimus>
- Suomen maaraaportti (2022) Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Euroopan komissio, Bryssel. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-finland_fi.pdf

- Suorsa, K. (2007) Regionality, innovation policy and peripheral regions in Finland, Sweden and Norway. *Fennia* 185(1) 15–29.
- Takala, A. & Karppi, I. (2003) Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun. *Aluetieteen verkkojulkaisut* 3. Tampereen yliopisto, Tampere. <<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65441/Aluetiede-NS-3-2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>
- Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio (2021) EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=LEGISSUM:economic_social_cohesion>
- Tarasti, L. (2016) Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Valtiovarainministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-751-7>
- Tervo, H. (2019) Kaupungistuminen kiihtyy – säilyykö alueellinen tasapaino? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115(2) 254–262.
- The EU's main investment policy (s. a.) Euroopan komissio. <https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en> 8.8.2023.
- Toiminta alueilla (s. a.) <<https://rakennerahastot.fi/toiminta-alueilla>> 2.7.2023.
- Tunnuslukuja väestöstä alueittain (2023) Tilastokeskus, Helsinki. <<https://www.stat.fi/>> 6.7.2023.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Turok, I. (2004) Cities, regions and competitiveness. *Regional Studies* 38(9) 1069–1083.
- Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 (2023) EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <<https://rakennerahastot.fi/uudistuva-ja-osaava-suomi-2021-2027>>
- Vahva ja välittävä Suomi (2023) Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja. Valtioneuvosto, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Vainikka, J. (2013) The role of identity for regional actors and citizens in a splintered region: The case of Päijät-Häme, Finland. *Fennia* 191(1) 25–39. <<https://fennia.journal.fi/article/view/7348>>
- Valtanen, T. (2019) Elinkeinoministeri toppuuttelee ruuhka-Suomen vaatimuksia aluekehitysrahojen uusjaosta – "Alueellisia eroja pitää tasata". Yle uutiset 13.8.2019. <<https://yle.fi/uutiset/3-10921010>>

- Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 797/2021 (2021) <<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210797>>
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (2017) Valtioneuvosto, Helsinki. <https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/Maan_kayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet> 9.11.2022.
- Vanhove, N. (1999) *Regional policy: a European approach*. 3. p. Ashgate Publishing, London.
- Vartiainen, P. (2014) Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa. *TEM raportteja*. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <<https://tem.fi/documents/1410877/2871099/Suomi+tarvitsee+kaupunki+ja+maaseutupolitiikka+19122014.pdf>>
- Vartiainen, P. & Antikainen, J. (2010) Kansallinen aluerakenne muuttuu hitaasti mutta vääjäämättä. Teoksessa *Rakennemuutoskatsaus 2010*, 69–78. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. <<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2010/1338-rakennemuutoskatsaus-2010>>
- Vihinen, H., Hynynen, A., Kolehmainen, J. & Moisio, S. (2010) Aluekehittäminen monivärikuvassa. Aluekehittämispäätöksen valmistelun työpäperi. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <https://tem.fi/documents/1410877/2212317/tem.fi_Aluekehitys+moniv%C3%A4rikuvassa+8_2019.pdf/ad188d2d-4181-e2be-ce0b-9111b1e81a6e/tem.fi_Aluekehitys+moniv%C3%A4rikuvassa+8_2019.pdf>
- Virkkala, S. (2012) Kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Teoksessa Lundström, N. & Virkkala, S. (toim.) *Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta. Juhlakirja professori Hannu Katajamäen 60-vuotispäiväksi*, 183–201. Acta Wasaensia 264. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Väestöennuste 2021 (2021) Väestö iän ja sukupuolen mukaan alueittain, 2021–2040. Tilastokeskus, Helsinki. <<https://www.stat.fi/>> 6.7.2023.
- Väestö työmarkkina-aseman mukaan, 15–74-vuotiaat (2023) Tilastokeskus, Helsinki. <<https://www.stat.fi/>> 6.7.2023.
- Weatherill, S. (2005) The challenge of the regional dimension in the European Union. Teoksessa Weatherill, S. & Bernitz, U. (toim.): *The role of regions and sub-national actors in Europe*, 1–32. Hart Publishing, Portland.
- World development report: reshaping economic geography (2009) World Bank, Washington DC. <<http://hdl.handle.net/10986/5991>>

Liitteet

Liite 1. Haastattelujen toteutus

Haastattelun edustama suuralue	Haastatteluajankohta	Haastattelun kesto minuutteina
Etelä-Suomi	5.4.2023	15
Etelä-Suomi	6.4.2023	31
Etelä-Suomi	21.4.2023	23
Etelä-Suomi	2.5.2023	17
Etelä-Suomi	4.5.2023	22
Länsi-Suomi	12.4.2023	23
Länsi-Suomi	19.4.2023	25
Itä- ja Pohjois-Suomi	4.4.2023	22
Itä- ja Pohjois-Suomi	11.4.2023	24
Itä- ja Pohjois-Suomi	28.4.2023	25
Itä- ja Pohjois-Suomi	28.4.2023	13
Itä- ja Pohjois-Suomi	4.5.2023	18

Liite 2. Haastattelurunko

1. Millä kriteereillä alue- ja rakennepolitiikan rahoitusta pitäisi mielestäsi kohdentaa Suomen alueille? Miksi?
2. Mitä sellaisia erityispiirteitä alueellasi on, jotka vaikuttavat näkemyksiisi?
3. Oletko tyytyväinen alueesi saamaan osuuteen rahoituksesta? Miksi?/Miksi et?
4. Olisiko rahoituksen alueellista kohdentamista tarpeen muuttaa? Jos kyllä, miten ja miksi?
5. Miten kuvailisit Suomen alueiden välistä yhteistyötä alueiden kehittämisessä?
6. Miten alueiden välinen kilpailu ilmenee Suomen aluepoliittisessa keskustelussa?
7. Oletko havainnut alueiden välistä vastakkainasettelua alue- ja rakennepolitiikan rahoitukseen liittyen? Jos kyllä, miten tämä on ilmennyt? Onko sitä tarpeen vähentää? Jos kyllä, miten sitä voitaisiin mielestäsi vähentää?
8. Mitä muuta haluaisit kertoa alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen kohdentamisesta edustamasi alueen näkökulmasta?

Liite 3. Luokitukset

Pääluokka	Alaluokka
Tyytyväisyys alueen saamaan osuuteen	Tyytymätön
	Tyytyväinen
Rahoituksen kohdentamisen muutostarpeet	Ei ole tarvetta muuttaa
	On tarve muuttaa aluejakoa/tarkkuustasoa
	On tarve muuttaa kriteereitä/laskentaperusteita
	On tarve muuttaa rahankäyttöä
	On tarve lisätä oikeudenmukaisuutta
Perustelukeinot	Alueellisten erojen pienentäminen
	Sopimukset
	Pitkät etäisyydet, harva asutus
	Muun rahoituksen kohdentuminen
	Geopoliittinen tilanne
	Vaikuttavuus
Vastakkainasettelu	Ei havaittu vastakkainasettelua
	Kiistat
	Etelä- ja Länsi-Suomi vs. Itä- ja Pohjois-Suomi
	Media
	Vastakkainasettelun vähentämiskeinot
Alueiden välinen kilpailu	Negatiivista
	Positiivista tai neutraalia
Yhteistyö	Haasteet
	Mahdollisuudet
Muut	

Liite 4. Esimerkkejä aineiston luokittelusta analyysivaiheessa

Aineistokohta	Luokittelu	
	Pääluokka	Alaluokka
"No minä en tiedä, jos minun kaltaisia henkilöitä nyt haastattelet, niin saatko keneltäkään sellaista vastausta, että 'kyllä, meillä on riittävästi rahaa ja kyllä, me saamme sen osuuden, minkä ansaitsemmekin'. Eli kyllä minä luulen, että sellaisia aika kriittisiä ja happamia näkökulmia tässä kohtaa tulee ja niin tietysti tässä (maakunnankin) tapauksessa."	Tyytyväisyys alueen saamaan osuuteen	Tyytymätön
"Meidän mielestä kaikkein tärkeintä olisi se, että tämä tarkastelu ja jako tai kohdentaminen, että se tehtäisiin maakuntatasolla eikä suuraluetasolla, koska jos me katsotaan vain suuralueittain, Länsi-Suomi, Itä- ja Pohjois-Suomi, Etelä-Suomi, niin siinä hukkuu ne maakuntien erityispiirteet, eikä ne tule puoleen tai toiseen riittävästi esille."	Rahoituksen kohdentamisen muutostarpeet	On tarve muuttaa aluejakoa/tarkkuustasoa
"Kun tuo itäraja on mennyt täysin kiinni, ikään kuin se bisnesmahdollisuus sinne itään on niin heikko, niin kyllä pitäisi uudestaan miettiä, että pystyttäisiin pitämään tämän koko Suomen asuttuna ja turvallisena paikkana, turvallisuuskulmasta ja monesta muustakin näkökulmasta."	Perustelukeinot	Geopoliittinen tilanne
"Tämähän oli aika raastavaa ja kovaa tämä vastakkainasettelu tässä edellisessä rahanjakokaudella, kun sitä jo väännettiin ja käytiin."	Vastakkainasettelu	Kiistat
"Nythän se kilpailu näyttäytyy vähän kateutena, joka ei ole hyvä asia. Sellaista elementtiä en toivoisi todellakaan jatkossa."	Alueiden välinen kilpailu	Negatiivista
"Siinä yhteistyössä on tällainen särö ilmaantunut ilmeisesti sen edellisen prosessin aikana, jolloin näitä tämän ohjelmakauden varoja lähdettiin keskenään kansallisella päätöksellä valmistelemaan."	Yhteistyö	Haasteet
"No ei ehkä tule mieleen mitään lisättävää, mutta tuota sinällään, kun katsoin näitä sinun kysymyksiä niin nämä on itseasiassa aika haasteellisia vastattaviakin. Koska ainahan on kolikossa kaksi puolta."	Muut	