



Kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa

Esimerkkinä Itä- ja Pohjois-Suomen
tavoite 1 -ohjelmat
rakennerahastokaudella 2000–2006

Kanerva Kuokkanen



MTT:n selvityksiä 63
93 s., 4 liitettä

Kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa
Esimerkkinä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat
rakennerahastokaudella 2000–2006

Kanerva Kuokkanen

ISBN 951-729-869-2 (Painettu)
ISBN 951-729-870-6 (Verkkajulkaisu)
ISSN 1458-509X (Painettu)
ISSN 1458-5103 (Verkkajulkaisu)
www.mtt.fi/mmts/pdf/mmts63.pdf

Copyright

MTT

Kanerva Kuokkanen

Julkaisija ja kustantaja

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

www.mtt.fi/mttl

Jakelu ja myynti

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

Puhelin (09) 56 080, telekopio (09) 563 1164

sähköposti julkaisut@mtt.fi

Julkaisuvuosi

2004

Painopaikka

Data Com Finland Oy

Kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa

Esimerkkinä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat rakennerahastokaudella 2000–2006

Kanerva Kuokkanen

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki, kanerva.kuokkanen@mtt.fi

Tiivistelmä

Tutkimuksen aiheena on kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa tavoite 1 -ohjelmassa (kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittäminen) Itä- ja Pohjois-Suomessa rakennerahastokaudella 2000–2006. Taustalla on EU:n rakennerahastojen kumppanuusperiaate, jossa julkisen sektorin lisäksi politiikan muotoiluun ja toimeenpanoon osallistuu myös markkinoiden ja kolmannen sektorin toimijoita.

Kolmannen sektorin roolia analysoidaan suhteessa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteisiin institutionaalisiin piirteisiin, kumppanuusperiaatteen ilmentämään uudenlaiseen hallintaan sekä sosiaaliseen pääomaan, ja Itä- ja Pohjois-Suomea verrataan toisiinsa. Aineistona on Itä- ja Pohjois-Suomen ohjelma-asiakirjat, osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan (Itä-Suomi) ja osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan (Pohjois-Suomi) ESR-hankkeiden luettelot ja kuvaukset sekä keskeisten toimijoiden haastattelut.

Tutkimuksen perusteella julkisella sektorilla on vahva rooli kumppanuuksissa, jotka ovat myös painottuneet enemmän markkinoiden kuin kolmannen sektorin suuntaan. Vaikkei rakennerahasto-ohjelmien perusteella voi varsinaisesta kolmannen sektorin valtaistamisesta puhua, hankkeisiin osallistuu kuitenkin erilaisia, usein suomalaiseseen järjestökenttään ankkuroituneita järjestö- ja säätiötoimijoita. Haastattelujen perusteella kolmannen sektorin osallistumista pidetään suotavana, mutta osallistuminen on rajallista. Siirtymästä hallinnosta hallintaan on varovaisia viitteitä, ja kolmannen sektorin ja sosiaalisen pääoman välillä nähdään yhteys. Itä- ja Pohjois-Suomen välillä ei ole radikaaleja eroja.

Asiasanat: kumppanuus, rakennerahastot, kolmas sektori, hallinta, sosiaalinen pääoma

The role of the third sector in partnerships

The case of the Objective 1 programmes in eastern and northern Finland in the Structural Fund period 2000–2006

Kanerva Kuokkanen

MTT Economic Research, Agrifood Research Finland, Luutnantintie 13, FIN-00410 Helsinki, Finland,
kanerva.kuokkanen@mtt.fi

Abstract

The topic of the research is the role of the third sector in the Objective 1 programme (the development of the areas lagging behind) in eastern and northern Finland during the Structural Fund period 2000–2006. In the background, there is the partnership principle of the Structural Funds of the European Union, where besides the public sector, also actors of the market and of the third sector participate in the shaping and implementation of policies.

The role of the third sector is analyzed in relation to the traditional institutional characteristics of the Finnish civil society, to the new governance expressed by the partnership principle and to social capital. Eastern and northern Finland are also compared with each other. The research material consists of the single programming documents of eastern and northern Finland, the lists and descriptions of the ESF projects in the priority areas of strengthening expertise and improving labour capabilities (eastern Finland) or expertise and employment (northern Finland) and the interviews of the key actors.

According to the study, public sector has a strong role in the partnerships, which are also more emphasized towards the market than the third sector. According to the Structural Fund programmes, it is not possible to speak of an actual empowerment of the third sector, but there is nevertheless a variety of organizations and funds, often rooted in the Finnish organizational field, which participate to the programmes. According to the interviews, the participation of the third sector is conceived as desirable, but it is limited. There are some vague signs of a shift from government to governance, and there is a link seen between the third sector and social capital. There are no radical differences between eastern and northern Finland.

Index words: partnership, structural funds, third sector, governance, social capital

Esipuhe

Kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa on ajankohtainen aihe, joka sivuaa laajempia poliittisia ja yhteiskunnallisia teemoja, kuten niin sanottuun kolmanteen sektoriin asetettuja toiveita ja paineita, kansalaisyhteiskunnan osallistumista sekä politiikan mahdollista muutosta hierkkisemmasta hallinnosta laajemmin eri tahot mukaan ottavaan, verkostomaisempaan hallintaan. Samaan aikaan aluepolitiikassa korostetaan yhä enemmän alue- ja paikallislähtöistä kehitystä sekä sosiaalisten resurssien merkitystä. Tutkimus sivuaa myös EU:n ja kansalaisyhteiskunnan kosketuspintaa. Tutkimuksessa keskitytään tavoite 1 -ohjelman (kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittäminen) piiriin kuuluviin Itä- ja Pohjois-Suomeen.

Tutkimus on tehty virkamiesharjoittelun yhteydessä MTT Taloustutkimuksessa. MTT:ssä tutkimusta on ohjannut maaseutupolitiikan professori Hilikka Vihinen, joka johti MTT:ssä tavoite 1 -ohjelmien maaseututoimintalinjojen väliarviointien politiikkaevaluaatiota. Tutkimuksen julkaiseminen MTT:n selvityksiä -sarjassa kuvastaa alue- ja maaseutupolitiikan tutkimusalueen vahvistumista MTT:n tutkimuskentällä.

Tutkimus on tehty pro gradu -tutkielmana Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitokselle. Laitoksella eri vaiheissa olevaa tutkimussuunnitelmaa ja/tai gradukäsikirjoitusta ovat kommentoineet tutkielman ohjaaja ja aihekohtaisen tutkielmaseminaarin vetäjä, professori Tuomo Martikainen, yleisen tutkielmaseminaarin vetäjä, yliassistentti Juri Mykkänen sekä yliopistonlehtori Pasi Saukkonen – kiitos heille. Lämmin kiitos myös tutkimukseen osallistuneille haastateltaville sekä niille, jotka muuten auttoivat esimerkiksi antamalla sopivien haastateltavien yhteystietoja. Kanervan puolesta kiitos myös Markus Norrenalle avustautukoiden, kuvien ja yllättävien tietoteknisten ongelmien kanssa sekä henkisestä tuesta – jälkimmäisen osalta kiitokset myös muille perheenjäsenille.

Toivomme tutkimuksen osaltaan edistävän ohjelmaperusteisen aluekehittämisen entistä parempaa toteuttamista ja kansalaisyhteiskunnan potentiaalin hyödyntämistä politiikan muo-
toilussa ja toimeenpanossa.

Helsingissä 23. helmikuuta 2004

Kanerva Kuokkanen

Hilikka Vihinen

Sisällysluettelo

1	Johdanto	8
1.1	Tutkimuksen aihe, tausta ja merkitys	8
1.2	Tutkimuksen rakenne	10
2	Tutkimuksen viitekehys	11
2.1	Aikaisempi tutkimus	11
2.1.1	Aluepolitiikka kumppanuusnäkökulmasta	11
2.1.2	Kolmas sektori	15
2.2	Keskeiset käsitteet	18
2.2.1	Kolmas sektori	19
2.2.2	Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet	20
2.2.3	Kumppanuus ja hallinta	22
2.2.4	Sosiaalinen pääoma	27
2.3	Tutkimuskysymys	31
3	Aineisto ja menetelmät	33
3.1	Rakennerahasto-ohjelmat	33
3.2	Hankeluettelot ja -kuvaukset	34
3.3	Haastattelut	35
4	Poliittinen ja sosioekonominen toimintaympäristö	39
4.1	Alue- ja rakennepolitiikka ja rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi	39
4.1.1	Kansallisesta aluepolitiikasta EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan	39
4.1.2	Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi	42
4.2	Kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta EU:n ja Suomen politiikassa	44
4.3	Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueet	46
4.3.1	Itä-Suomen tavoite 1 -alue	47
4.3.2	Pohjois-Suomen tavoite 1 -alue	48
5	Kolmas sektori rakennerahasto-ohjelmissa ja hankkeissa	51
5.1	Rakennerahasto-ohjelmat	51
5.1.1	Hallinta yrityspainotteisuutena	52
5.1.2	Sosiaalinen pääoma vahvemmin Itä-Suomen ohjelmassa	54

5.2	Hankeluettelot ja kuvaukset	58
5.2.1	Julkisen sektorin ja koulutusorganisaatioiden vahvuus	59
5.2.2	Järjestöjen ja säätiöiden moninaisuus ja perinteisyys	60
5.2.3	Kumppanuuksien yrityspainotteisuus	63
5.2.4	Sosiaalinen pääoma välittäjäorganisaatiohankkeissa	64
6	Toimijoiden omakohtaiset kokemukset	65
6.1	Kolmannen sektorin osallistuminen tietyissä rajoissa	65
6.2	Siirtymästä hallintaan viitteitä	71
6.3	Kolmas sektori sosiaalisen pääoman tuottajana	75
6.4	Kapea hallintakäsitys vastaan sosiaalinen pääoma?	78
7	Päätelmät ja keskustelua	80
	Kirjallisuus	84
	Liitteet	

1 Johdanto

Käsittelen johdantoluvussa tutkimuksen aihetta (kolmannen sektorin roolia rakennerahastojen tavoite 1 -ohjelman kumppanuuksissa Itä- ja Pohjois-Suomessa ohjelmakaudella 2000–2006) sekä tutkimuksen taustaa ja sen merkitystä. Lisäksi kerron lyhyesti tutkimuksen rakenteesta.

1.1 Tutkimuksen aihe, tausta ja merkitys

Tutkimuksen aiheena on kolmannen sektorin (*third sector*, käsitteestä luvussa 2.2.1) rooli EU:n¹ rakennerahastojen tavoite 1 -ohjelman kumppanuuksissa Itä- ja Pohjois-Suomessa ohjelmakaudella 2000–2006. Tavoite 1 tähtää EU:n sisällä kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteellisen muutoksen edistämiseen näillä alueilla. Vaikka EU:n alue- ja rakennepolitiikan tarkoitus on toimia kansallista politiikkaa täydentävästi, EU-politiikalla on käytännössä todella suuri merkitys suomalaisten alueiden kehittämisessä (Hanell ym. 2002, s. 37). Itä- ja Pohjois-Suomella on molemmilla oma tavoite 1 -ohjelmansa, ja yhteensä tavoite 1 -alueilla asuu noin viidesosa suomalaisista (Valle 2002, s. 16).

Suomalaisen aluepolitiikan painopisteet ovat muuttuneet 1980-luvulta lähtien keskushallintovetoisesta resurssien jakamisesta kohti omatoimisuutta, omaehtoisuutta, yritysvetoisuutta, toimijalähtöisyyttä ja eri tahojen yhteistyötä (Mäkinen 1999, s. 13–14). Vuodesta 1995 lähtien EU:n alue- ja rakennepolitiikka on ollut osa Suomen aluepolitiikkaa, ja rakennerahastojen toimintaperiaatteista erityisesti kumppanuusperiaate (*partnership*) on vaikuttanut tapaan, jolla politiikkaa tehdään ja toimeenpannaan (vrt. Bache 1998, s. 141). Myös 1990-luvun laman jälkeinen kiristynyt julkinen talous (Mustakangas ym. 2003, s. 10) sekä uusliberalistisen politiikan vahvistuminen (Goodwin 1998, s. 7) ovat vaikuttaneet politiikan painopisteisiin.

Kumppanuusperiaate voidaan nähdä osana Länsi-Euroopan maissa 1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien vallalla ollutta julkisen sektorin ja hallinnon muutosta ja mahdollista laajempaa poliittista ja yhteiskunnallista siirtymää perinteisestä, hierarkkisesta hallinnosta verkostomaisempaan hallintaan (*governance*), jossa julkisen sektorin (kuten valtion, alueen tai kunnan) lisäksi politiikan muotoiluun ja toimeenpanoon osallistuu sekä markkinoiden että kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Valtio-opin ja hallintotieteen puolella käytävä teoreettinen keskustelu hallinnasta (ks. luku 2.2.3) ei välttämättä kiinnity konkretiaan, kun taas alue- ja paikallistason hallinnan tutkimus on pragmaattisempaa (ks. luku 2.1.1). Tämän tutkimuksen yksi tarkoitus onkin yhdistää molempia lähestymistapoja.

Hallinta ja kumppanuudet on usein ymmärretty ennen kaikkea julkisen sektorin ja markkinoiden yhteistyönä, mutta kumppanuuksiin osallistuu myös kolmannen sektorin toimijoita

¹ Selkeyden vuoksi käytän jatkuvasti nimitystä Euroopan unioni (tai EU), vaikka käsitteisin myös aikaa ennen Maastrichtin sopimusta.

(Mustakangas ym. 2003, s. 11). Voittoa tavoittelemattomana sektorina kolmannen sektorin lähtökohdat kumppanuuksissa voivat olla hyvin erilaiset kuin markkinoilla, ja kolmas sektori on rakenteeltaan hyvin erilainen kuin julkisen sektorin toimijat (Helander 2002, s. 53–55, ks. myös Niiranen & Kiviniemi 1999, s. 460–461). Maakuntatasolla maakuntien yhteistyöryhmät toimivat rakennerrahastojen hallinnointiin liittyvinä ”virallisina” kumppanuuseliminä (Valle 2002), mutta rakennerrahasto-ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuu markkinoiden ja kolmannen sektorin toimijoita useilla eri tasoilla, ja ruohonjuuritasolla onkin puhuttu ”paikallisesta kumppanuudesta” (Luostarinen & Hyyryläinen 2000, Hyyryläinen & Rannikko 2000, Hyyryläinen & Kangaspunta 1999). Kumppanuus on tällä hetkellä hyvin pinnalla oleva aihe (alue- ja paikallistason tutkimuksesta ks. luku 2.1.1; työpoliittisesta näkökulmasta esim. Katajamäki 1996), ja muun muassa Suomen Kuntaliitolla ja työministeriöllä on ollut laaja paikallista kumppanuutta käsittelevä yhteishanke.

Kumppanuuksien voi ajatella muuttavan tapaa, jolla kolmannen sektorin rooli ymmärretään. Suomalaista kansalaisyhteiskuntaa ovat perinteisesti leimanneet voimakas järjestöaktiivisuus (Helander & Laaksonen 1999, Siisiäinen 1996b), järjestöjen² läheisyys valtioon (Siisiäinen 1996b, s. 34) sekä yhteiskunnan työmarkkinakorporatistiset piirteet (Nousiainen 1998, s. 93, Kauppinen 1992). Vaikka kolmas sektori on aina toiminut myös valtion palveluiden ”jatkeena” esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen avustusten turvin (Helander & Laaksonen 1999, s. 38–39, Myllymäki & Tetri 2001), kolmannen sektorin rooli palveluntuotannossa ja siihen kohdistetut paineet esimerkiksi työllistämisen osalta ovat kasvaneet, mikä liittyy laajempaan sosiaalipoliittiseen keskusteluun hyvinvointivaltion tulevaisuudesta (esim. Hokkanen ym. 1999, Kinnunen & Laitinen 1998, Isaksson 1997).

Samaan aikaan kumppanuusperiaatteen kanssa ovat voimistuneet vaatimukset kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta päätöksentekoon ja politiikkaan. Euroopan komission eurooppalaista hallintotapaa käsittelevässä Valkoisessa kirjassa korostetaan voimakkaasti kansalaisyhteiskunnan ottamista mukaan päätöksentekoon. Samalla kuitenkin perätään kansalaisyhteiskunnan suurempaa vastuuta ennen kaikkea hyvän hallintotavan, vastuun selkeyden ja avoimuuden suhteen (Euroopan komissio 2001). Sama tematiikka on noussut myös Suomessa esiin esimerkiksi osallisuushankkeen ja valtioneuvoston palveluita, hyvää hallintoa ja kansalaisyhteiskuntaa koskevan periaatepäätöksen kautta (Valtioneuvosto 1998). Kansalaisyhteiskunnan osallistaminen on yhteydessä vaatimuksiin suoran demokratian lisäämisestä edustuksellisen demokratian rinnalla (Virtanen 2001), mikä on erityisen tärkeää EU:n kaltaisessa organisaatiossa, jota on kritisoitu demokratiavajeesta (Andersen & Eliassen 1996).

Sekä kolmanteen sektoriin että kumppanuuksiin liitetään usein sosiaalisen pääoman (engl. *social capital*, ransk. *capital social*) käsite, jolla kuvataan määritelmästä riippuen esimerkiksi luottamusta, normeja ja verkostoja (Putnam 1993) tai sosiaalisia resursseja (Bourdieu 1979, Bourdieu & Wacquant 1995) ja jolla on myös selitetty alueellisia eroja (esim. Putnam

² Käytön käsitteitä järjestö ja yhdistys toisensa synonyymeina.

1993). Kansalaisten verkostoitumisen nähdään sekä edellyttävän että kasvattavan sosiaalista pääomaa. Tutkimuksessa sosiaalinen pääoma on tällä hetkellä suosittu näkökulma, mistä on merkinä myös se, että Suomen Akatemia on aloittamassa *Sosiaalinen pääoma ja luottamusverkostot* -tutkimusohjelmaa. Sosiaalinen pääoma on piilevänä (tai jopa eksplisiittisesti) läsnä EU:n ohjelmissa, erityisesti alue- ja paikalliskehityksessä sekä työllisyyspolitiikassa, joihin molempiin liittyy alueperustainen kumppanuus (Loranca-Garcia 2000, s. 71)³.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkielman rakenne on seuraava: Luvussa 2 käsitellään tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Ensin luodaan katsaus sellaiseen aikaisempaan tutkimukseen, joka käsittelee toisaalta aluepolitiikkaa kumppanuusnäkökulmasta, toisaalta kolmatta sektoria. Tämän jälkeen määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet (kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta, suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet, kumppanuus ja hallinta sekä sosiaalinen pääoma) ja esitetään tutkimuskysymys.

Luvussa 3 käsitellään aineistoa ja menetelmiä. Aineisto muodostuu kolmesta osasta, Itä- ja Pohjois-Suomen rakennerahasto-ohjelmista, osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan (Itä-Suomi) ja osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan (Pohjois-Suomi) ESR-hankkeiden luetteloista ja -kuvauksista sekä keskeisten toimijoiden haastatteluista. Menetelminä käytetään tekstintulkintaa, hankeluetteloiden kvantitatiivista ja kvalitatiivista analyysia sekä haastatteluiden kvalitatiivista analyysia.

Luvussa 4 luodaan lyhyt katsaus tutkittavan aiheen poliittiseen ja sosioekonomiseen toimintaympäristöön eli alue- ja rakennepolitiikkaan ja rakennerahastojen hallintoihin, kolmanteen sektoriin ja kansalaisyhteiskuntaan EU:n ja Suomen politiikassa sekä konkreettisesti Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueisiin. Luku 5 on ensimmäinen varsinainen analyysiluku, jossa käsitellään rakennerahasto-ohjelmia ja osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen sekä osaamisen ja työllisyyden toimintalinjojen ESR-hankkeita. Luvussa 6 käsitellään haastattelujen tuloksia. Luvussa 7 tehdään tutkimuksen päätelmät ja peilataan niitä suhteessa laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tutkimuksen liitteinä ovat kartat tavoite 1 -alueista, lista järjestöjen tarkemmasta luokittelusta (ks. alaluku 5.2.2) sekä haastattelujen kysymysrungot.

³ Käytettäessä sosiaalisen pääoman käsitettä EU:n tasolla täytyy kuitenkin muistaa, että kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan rooli on hyvin erilainen Pohjoismaissa kuin esimerkiksi katolisessa Euroopassa (Helander 2002) tai tulevilla jäsenmailla.

2 Tutkimuksen viitekehys

Tässä luvussa käsitellään ensin tutkimuksen kannalta olennaista aikaisempaa tutkimusta aluepolitiikasta ja kolmannesta sektorista. Tämän jälkeen määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet. Lopuksi käsitellään varsinaista viitekehystä ja tutkimuskysymystä.

2.1 Aikaisempi tutkimus

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikasta (sekä alue- ja rakennepolitiikasta laajemmin) on paljon tutkimusta niin EU:n, kansallisen tason kuin paikallistasonkin näkökulmasta. Itse olen keskittynyt ennen kaikkea kumppanuusperiaatetta ja toimijoiden vuorovaikutusta käsittelevään tutkimukseen ja kiinnittänyt huomiota erityisesti kolmannen sektorin rooliin. Tällöin esimerkiksi tutkimukset alueiden roolista Euroopassa tai rakennerahastojärjestelmästä laajemmin on rajattu pois. Kolmannen sektorin rooli ei ole minkään tutkimuksen varsinaisena aiheena (poikkeuksena Hirvonen 2002, 2003), mutta järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan roolia tai osallistumista sivutaan useassa tutkimuksessa. Jotta voisin hahmottaa kolmannen sektorin roolia kumppanuuksissa, minun on hyvä tietää myös sellaisesta kolmannen sektorin tutkimuksesta, joka ei liity suoraan alue- ja rakennepolitiikkaan.

2.1.1 Aluepolitiikka kumppanuusnäkökulmasta

Kumppanuus alue- ja paikallistasolla voidaan nähdä uudenlaisen hallinnan (*governance*) muotona (esim. Le Galès & Lequesne 1998, Östhol & Svensson 2002b, Virkkala 2002b, Valle 2002, Mustakangas ym. 2002, Goss 2000, Elander 1999). Tällöin yleensä puhutaan siirtymästä perinteisestä, hierarkkisemmasta ja julkiseen sektoriin painottuvasta hallinnosta hallintaan, johon kuuluu julkisen sektorin lisäksi useita muita toimijoita ja johon myös kumppanuusperiaate liittyy.

Usein kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen alue- tai paikallistasolla liitetään myös sosiaalisen pääoman käsite (esim. Bærenholdt 2002, Hyyryläinen & Rannikko 2000, Hyyryläinen & Kangaspunta 1999; ks. myös Valve 2003), jolla viitataan sosiaaliseen organisaatioon ja jossa määritelmästä riippuen korostetaan esimerkiksi sosiaalisia suhteita tai luottamusta, normeja ja verkostoja (käsitteestä tarkemmin alaluvussa 2.2.4). Torsti Hyyryläinen ja Kari Kangaspunta (1999) ovat kehittäneet paikallisen kumppanuuspääoman käsitteen, joka kuvaa nimenomaan paikallisten kumppanuushankkeiden kontekstissa muodostuvaa sosiaalista pääomaa. Sosiaalisen pääoman käsite saattaa olla myös yhteydessä laajempaan hallinnan muutoksen viitekehykseen, jolloin ajatuksena on se, että eri paikallistasojen toimijoiden uudenlaisesta yhteistyöstä saattaa syntyä alueelle sosiaalista pääomaa (esim. Mustakangas ym. 2003, Grönqvist 2002). Siinä missä sosiaalista pääomaa pystytään käsittelemään konkreettisesti joko kumppanuuden tuotoksena tai sen edellytyksenä, hallinta nähdään pikemminkin laajempaan taustalla olevana trendinä.

Kolmannen sektorin osallistumisen kannalta on olennaista, kuinka laajasti kumppanuusperiaate ymmärretään. Suomalainen sovellus kumppanuusperiaatteesta ilmentää suomalaisen hallintojärjestelmän piirteitä eli vahvaa keskusvaltiota, keskushallinnon ja kuntaperusteisen hallinnon yhteistyön ja kilpailun asetelmia sekä hallintojärjestelmän sektoroitumista (Virkkala 2000). Julkisen sektorin vahva rooli ilmenee useissa suomalaisissa tutkimuksissa (esim. Valve 2003, Grönqvist 2002, s. 74, Virkkala 2002a, 2002b). Maakuntatasolla korostuu ennen kaikkea maakuntien liittojen ja TE-keskusten (Virkkala 2002a, 2002b) tai laajemmin valtion alueviranomaisten rooli, ja rakennerahastojen toiminnassa myös kunnilla on vahva asema (Valve 2003, s. 54, Hirvonen 2002). Suomessa kumppanuudet ovat myös enemmän painottuneet markkinoiden kuin kolmannen sektorin suuntaan (esim. Mustakangas ym. 2003, s. 11). Seija Virkkalan mukaan maakuntatasolla kauppakamarit ovat muita sosiaalipartnereita lähempänä kumppanuuden ydintä, muut liike-elämän edustajat ja työmarkkinajärjestöt kauempana ytimestä ja kansalaisjärjestöt strategisen kumppanuuden ulkopuolella (Virkkala 2002b, s. 48). Ruotsalaisen Ingemar Elanderin (1999, s. 339) mukaan rakennerahastojen kumppanuuksissa dominoivat usein vahvat yritys- ja virkamiesintressit ja kansalaisryhmillä ja poliitikoilla on heikompi rooli. Ruotsissa ja Tanskassa yritysten osallistuminen kumppanuuksiin nähdään kuitenkin legitimiimpänä kuin Suomessa ja Norjassa (Östhol & Svensson 2002a, s. 242).

Työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt osallistuvat kumppanuuksiin maakuntatasolla (Virkkala 2002a, 2002b, Valle 2002), ja Antti Vallen (2002, s. 11) mukaan maakuntien yhteistyöryhmien kautta niille on tarjoutunut mahdollisuus osallistua aluekehitystyöhön kuntasektorin ja valtionhallinnon rinnalla. Itse hanketoteutuksessa ja paikallisissa työllisyyskumppanuuksissa työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan ole olleet aktiivisia (esim. Mustakangas ym. 2003, s. 57). Patrick Le Galèsin mukaan myös Pohjoismaissa etujärjestöillä on heikko rooli aluetasolla oman toimintasektorinsa ulkopuolella eivätkä ne yleensä osallistu vuorovaikutukseen muiden aluetason toimijoiden kanssa. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti anna tilaa vapaamuotoisemmille sosiaalisille ryhmille (Le Galès 1998, s. 256–259). Seija Virkkalan mukaan maakuntatasolla monet tärkeät äänet, kuten maakunnalliset naisverkot, jäävät toimijoina marginaalisiksi. Monien intressitahojen, kuten kylätoiminnan, alueellinen uudelleenorganisaatio on vasta muotoutumassa (Virkkala 2002b, s. 36).

Helena Valveen (2003) väitöskirjassa verrattiin maaseudun kehittämisohjelmien (ohjelma-kauden 1995–1999 tavoite 5b -ohjelma) vuorovaikutusolosuhteita Etelä-Pohjanmaalla, East Angliassa Isossa-Britanniassa ja Gävleborgissa Ruotsissa. Etelä-Pohjanmaalla seutuyhdyskunnan rooli seutukunnan tarpeiden määrittelyssä ja esimerkiksi etu- ja vapaaehtoisjärjestöjen kutsumisessa hankekokouksiin oli olennainen. Vapaaehtois- ja etujärjestöt olivat pääasiassa hanketoteutuksen ulkopuolelle jättäytyneitä tai jätettyjä. Asiantuntijuuttaan tarjoaville vapaaehtoisjärjestöille tarjoutui vain valintatilanne, jossa ne joko osallistuivat valmiiksi suunniteltuihin hankkeisiin tai eivät osallistuneet lainkaan (Valve 2001, s. 58). East Angliassa tavoite varojen maksimaalisesta kulutuksesta paikallistasolla, lyhyt aikaväli, taloudellisten hyötyjen kapea tulkinta ja tavoiteprosessin edellyttämät kovat vaatimukset lannistivat

vapaaehtoissektorin osallistumista. Koska vapaaehtoisjärjestöjen piti toimia linkkinä ohjelman ja paikallisyhteisöjen välillä, ohjelma epäonnistui paikallisen aktiivisuuden kehittämisessä (Valve 2002). Kansalaisjärjestöt käsittivät tavoiteohjelman usein keinona turvata tietty toiminta (mt., s. 131). Osa järjestöistä vetäytyi hankkeiden kehittämisestä, koska järjestöjen ideat ja hankkeille asetetut kriteerit törmäsivät toisiinsa, sopiva rahoitus puuttui, rahoitusta oli saatavilla muualta helpommin tai tavoite 5b:n ideologista taustaa kritisoiitiin esimerkiksi paikallistason tarpeiden sivuuttamisesta (mt., s. 132–133). Gävleborgissa tavoiteohjelma antoi vapaaehtoisryhmille mahdollisuuden ottaa kantaa ja tarjota ratkaisuja paikallisiin ympäristöongelmiin. Ohjelma-asiakirja rohkaisi spontaania, ei-professionaalista aktiivisuutta, mutta rahoitusinstrumentti ei soveltunut käytännön toteutukseen (Valve & Grönqvist 2003, s. 20).

Kolmannen sektorin osallistumisen kannalta on myös olennaista, miten muut toimijat suhtautuvat siihen. Virkkalan mukaan maakunnalliset kehittäjät mieltävät monet kansalaisjärjestöt ja -liikkeet yhden asian liikkeiksi, eivät kumppaneiksi (Virkkala 2002b, s. 34–37). Valveen tutkimuksessa Etelä-Pohjanmaalla etenkin luottamushenkilöiden mutta usein myös virkamiesten katsottiin edustavan kuntalaisia (Valve 2001, s. 55, vrt. Luomala 2003), jolloin kolmatta sektoria ei välttämättä koeta tarpeelliseksi välittäjäksi kansalaisyhteiskunnan ja EU-hankkeen välillä. Suomessa tietyillä alueilla myös esimerkiksi yliopistojen nähtiin toimivan välittäjinä julkisen ja yksityisen sektorin välillä (Östhol & Svensson 2002a, s. 242). Mustakankaan ym. tutkimuksessa haastatellut maaseudun kehittäjät luonnehtivat kolmannen sektorin ja kunnan välisten kumppanuuksien edellytyksiä suhteellisen myönteiseen sävyyn, ja kylien monipuolista järjestötoimintaa ja aktiivisuutta korostettiin useassa kunnassa. Ongelmien koettiin liittyvän muun muassa toimijoiden vähäisyyteen, uusien toimijoiden aktiivisuuden hankaluuteen ja kylien pienuuteen. Myös ajatus kuntien vastuulla olevien tehtävien siirtämisestä kolmannelle sektorille herätti kritiikkiä ja pelkoja kansalaisten eriarvoistumisesta. Eri toimijat suhtautuivat kolmanteen sektoriin joko epärealistisena kumppanina tai toiveikkaammin, jolloin he olivat yleensä itse seuranneet sen toimintaa läheltä (Mustakangas ym. 2003, s. 130–132).

Antti Valle on tutkinut maakuntatasolla toimivien virallisten kumppanuuselinten, maakuntien yhteistyöryhmien (MYR), roolia rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa muun muassa yhteistyöryhmien kokoonpanon, organisoitumisen ja toimintatapojen, verkostoitumisen sekä yhteistyöryhmän legitimitetin kannalta. MYR:issä on edustettuna maakunta-, kunta- ja valtiotason lisäksi myös alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinäjärjestöt. Kokoonpanoon ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä, vaikka osa MYR:in toimijoista toivoo järjestöjen edustajilta suurempaa yhteyttä käytännön elämään ja yritysmaailmaan sekä mahdollisesti ohjelmatyön tai toimintaympäristön parempaa tuntemista. Myös ympäristöjärjestöille, hyvinvointisektorille ja maaseudulle on toivottu edustusta MYR:issä (Valle 2002, s. 35). Yhteistyöryhmää on kritisoitu heikosta kansanvaltaisuudesta, vaikka Vallen mukaan ryhmän legitimitettiä pitää arvioida suhteessa siihen, mihin tehtäviin MYR:in kaltainen toimielin soveltuu ja mihin sille voi antaa toimivaltaa (mt., s. 71–73,

s. 86). Yhteistyöryhmä on myös laajentanut osapuolten verkostoja, tehtävien hoitaminen on edistynyt viime ohjelmakaudesta, ryhmän vaikuttavuus vaihtelee maakunnittain ja alueellisten toimijoiden osaaminen ja valta aluekehittämisessä on kasvanut MYR:in kautta (mt., s. 86–93).

Suuressa osassa kotimaista kumppanuustutkimusta on maaseutupoliittinen näkökulma, ja paikalliseen kumppanuuteen ja toimintaryhmiin liittyvää tutkimusta on paljon (esim. Hyyryläinen & Rannikko 2000, Hyyryläinen & Kangaspunta 1999, Luostarinen & Hyyryläinen 2000, Hirvonen 2002, ks. myös Mustakangas ym. 2003). Paikallista kumppanuutta koskevat tulokset ovat pääosin positiivisia, ja kumppanuuksien on nähty vaikuttavan myönteisesti sekä alueeseen että sen asukkaisiin ja lisäävän sosiaalista pääomaa (Hyyryläinen & Rannikko 2000, Hyyryläinen & Kangaspunta 1999). Tutkittujen kumppanuuksien taustalla on usein kuitenkin Leader-yhteisöaloite, jossa paikallistason sosiaalisten suhteiden ja alhaalta ylöspäin lähtevän kehittämisen merkitys on huomattavasti suurempi kuin tavoite 1 -ohjelmassa. Johanna Hirvosen (2002, s. 51) mukaan alueelliset tavoiteohjelmat ovat pitkälti kuntavetoisia, kun taas Leader-ohjelmassa korostuu kolmannen sektorin, ennen kaikkea yhdistysten rooli. Helena Valveen (2001, s. 54) mukaan tavoite 5b -ohjelmassa Etelä-Pohjanmaalla osa virkamiehistä kannatti alueellisessa tavoiteohjelmassa suurta hankekokoa ja halusi jättää ruohonjuuritason rahoituksen Leader-aloitteelle. Toisaalta täytyy muistaa, että tavoite 1- ja Leader-rahoitus menevät osittain päällekkäin ja myös tavoite 1 -ohjelmassa on toimintaryhmiä – ei tosin ESR-hankkeissa, joita itse tutkin.

Kuitenkin myös laajemmin kuin pelkkää Leader-aloitetta tutkineen Seija Virkkalan (2002b, s. 37) mukaan paikallistasolla rakennerahasto-ohjelmat ovat edistäneet paikallisia intressejä ja kumppanuuksia ja mobilisoineet kansalaisyhteiskuntaa. Ella Mustakangas ym. (2003, s. 130) näkevät kolmannen sektorin osallistumisen kumppanuuksiin mahdollisuutena valtaistaa sitä, mutta he korostavat onnistuvan kumppanuuden edellyttävän osallistuvia kuntalaisia. Toisaalta alueellisia tavoite 5b -ohjelmia tutkineen Helena Valveen (2003) tulokset ovat huomattavasti skeptisempiä sekä rakennerahastojen toimintalogiikan että kolmannen sektorin osallistumisen suhteen. Valveen mukaan uudistuksista huolimatta EU:n maaseutupoliittikan ja rakennerahastojen toiminnan ongelmana on niiden luonne ylhäältä alaspäin tehtävänä politiikkana, ja koska muutokset keskittävät usein vaikutusvaltaa suppeille viranomais- ja asiantuntijaryhmille, EU-ohjelmat saattavat jopa vähentää yhteiskunnallisen oppimisen edellytyksiä (Valve 2003, s. 45). Valveen mukaan myös aiempi tieteellinen tutkimus suhtautuu rakennerahasto-ohjelmiin kriittisesti, vaikka viralliset ohjelma-arvioinnit ovatkin olleet positiivisempia (mt., s. 11).

Yhteistä aikaisemmalle aluepolitiikkaa ja kumppanuuksia käsittelevälle tutkimukselle on sen myöntäminen, että alueiden toimintaympäristö on muuttunut. Alueiden itsensä vastuu aluekehittämisessä on kasvanut, ja kehittämistyöhön osallistuu aiempaa enemmän eri osapuolia. Kumppanuutta voidaan käsitellä nimenomaan paikallistason kumppanuutena, kuten suuri osa tutkijoista on tehnyt (esim. Bærenholdt 2002, Hyyryläinen & Rannikko 2000,

Hyyryläinen & Kangaspunta 1999, kuntatasolla Mustakangas ym. 2003), tai esimerkiksi maakuntatasolla (Valle 2002, pääosin myös Virkkala 2002a, 2002b). Myös tutkittujen kumppanuusorganisaatioiden ja -hankkeiden virallinen status vaihtelee.

Sosiaalinen pääoma ja hallinta eivät ole ainoita mahdollisia näkökulmia paikallistason kumppanuuksia tutkittaessa, vaan esimerkiksi aluetiede, maaseudun tutkimus, organisaatio-tutkimus ja suunnitteluteoria tarjoavat myös muita lähestymistapoja (esim. Westholm 1999, Mäkinen 1999). Mahdollisia viitekehyksiä ovat alueellistuminen (esim. Virkkala 2002a, 2002b, Grönqvist 2002), ”luova kumppanuus” (Luostarinen & Hyyryläinen 2000) tai oppivat alueet (Virkkala 2003, Aalbu ym. 1999, s. 51, 72), jotka sivuavat samoja ilmiöitä, joita hallinnan ja sosiaalisen pääoman käsitteillä yritetään hahmottaa.

2.1.2 Kolmas sektori

Järjestöjä on tutkittu useilla eri tieteenaloilla, kuten historiassa, sosiologiassa, sosiaalipolitiikassa sekä valtio-opissa ja hallintotieteessä. Kolmatta sektoria on voitu käsitellä sekä makrotasolla (esimerkiksi kolmannen sektorin synty, riippuvuus muista sektoreista, laajuus ja sisäinen rakenne)⁴ että mikrotasolla (esimerkiksi yksilöiden ja kolmannen sektorin organisaatioiden väliset suhteet, kolmannen sektorin yksikköjen sisäinen rakenne ja yhteydet muihin organisaatioihin tai instituutioihin sekä toimijoiden motivaatio) (Helander 2002, s. 108–109). Eräs tutkimustyyppi on ollut järjestökentän ja kolmannen sektorin toimijoiden ja resurssien kartoitus (Siisiäinen 1996b, Helander & Laaksonen 1999). Nykyään kolmannen sektorin organisaatioiden tutkimus (Helander 2002, Kinnunen & Laitinen 1998, Hokkanen ym. 1999, Isaksson 1997), uusien liikkeiden tutkimus (esim. Ilmonen & Siisiäinen 1998b, Väyrynen 2001, Kaldor ym. 2003) ja perinteinen järjestötutkimus (esim. Riikonen & Siisiäinen 1996) ovat jossain määrin eriytyneet toisistaan (Ilmonen & Siisiäinen 1998a, s. 13).

Kolmannen sektorin roolia voidaan arvioida monesta näkökulmasta. Sosiologi Martti Siisiäisen mukaan yhdistykset toimivat välittävänä renkaana yksilöiden ja yhteiskunnan välillä ja jäsenten näkökulmasta tuottavat jäsenilleen sekä suoraa hyötyä että esimerkiksi lisäävät näiden arvonantoa tai parantavat näiden mahdollisuuksia toteuttaa itse itseään. Yhteiskunnan tasolla yhdistykset toimivat yhdistyslain puitteissa, mutta niillä on myös muita funktioita kuin laissa määrätyt tehtävät. Näitä ovat esimerkiksi yhteiskunnallisten epäkohtien artikulointi, innovatiivisuus, sivistyneistön kasvattaminen erilaisten tehtävien toteuttamiseen sekä hyvinvointivaltion aukkojen paikkaaminen, jonka yhteydessä Siisiäinen mainitsee yhdistysten jatkuvasti uudistuvan asiantuntemuksen, nopeamman reaktiokyvyn ja valtion taloudellisten rasitteiden keventämisen. Yhdistyksillä on myös yhteiskunnallisia piilofunktioita, jotka liittyvät esimerkiksi legitimizeettiin, kollektiivisen identiteetin luomiseen sekä ryhmämuodostumisen perusteisiin vaikuttamiseen päätöksenteon kautta, ja yhdistyslaitos on merkittävä työntekijä. (Siisiäinen 1996a, s. 17–28).

⁴ Makrotason teorioista ks. Helander 2002, s. 109–114. Makrotasolle sijoittuvat usein myös poliittisen taloustieteen teoriat (Helander 2002, s. 114–116).

Keskustelussa on usein puhuttu yhdistyselämän kriisistä, mutta Siisiäisen mukaan suurin osa yhdistysten perinteisistä funktioista on edelleen ajankohtaisia, ja 1990-luvun loppupuolella ovat voimistuneet myös tekijät, jotka aiheuttavat yhdistyksille myös uudenlaisia tarpeita ja haasteita (Siisiäinen 1996b, s. 44). Yhdistysten uusia erityispiirteitä ovat yksilöllistyminen, intressien erikoistuminen ja pirstaleisuus, sitoutumattomuus (suhteessa kattojärjestöihin, perinteiseen järjestökulttuuriin ja ideologioihin) sekä kansainvälisyys, ja vallitsevia trendejä ovat myös jäsenistön heikko sitoutuminen, kulttuurin keskeisyys ja järjestöjen nimien ”logo-maistuminen” (Siisiäinen 2003).

Valtio-opissa ja hallintotieteessä näkökulma on ollut perinteisesti kansalaisyhteiskunnan piirissä olevissa puolueissa, poliittisen vallankäytön kannalta olennaisissa järjestöissä, järjestöjen sisäisessä rakenteessa ja valtasuhteissa, edunvalvonnassa ja välilliseen julkishallintoon kuuluvissa organisaatioissa (Helander 2002, s. 102–106). Valtio-oppiin kuuluu myös laajempi valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden tutkiminen, johon myös esimerkiksi pluralismi–korporatismi-keskustelu tai hallintatutkimus liittyvät (ks. myös luku 2.2.3).

Tällä hetkellä valtio-opissa on paljon keskustelua yhteiskunnan fragmentoitumisesta ja pluralisoitumisesta (Lappalainen 2000, della Porta 2000) sekä mahdollisesti uudenlaisesta poliittisesta vaikuttamistavasta. Tämä ilmenee toisaalta yhteiskunnallisten liikkeiden kautta (mt., kansainvälisellä tai globaalilla tasolla esim. Kaldor ym. 2003, Väyrynen 2001), toisaalta myös muuten poliittiseen päätöksentekoon kanavoituvana kansalais- tai kuntalaisaktiivisuutena (Rättilä 2001), joka poikkeaa perinteisestä painostustoiminnasta. Erityisesti jälkimmäistä tematiikkaa käsittelee myös keskustelu siirtymästä hallinnosta hallintaan. Esimerkiksi Anne Luomala käsittelee tutkimuksessaan yhdistysten roolia suomalaisen kaupunkipolitiikkaan liittyvässä hallinnassa. Luomalan mukaan yhdistykset osallistuvat päätöksentekoon monimuotoisen verkostoitumisen kautta, vaikka luottamushenkilöt kiinnittävätkin verkostojen merkitykseen vain vähän huomiota ja korostavat perinteistä politiikan tekemisen tapaa (Luomala 2003).

Voitto Helander (2002) korostaa valtio-opillisessa tutkimuksessa poliittisten ideologioiden piirissä kehitettyjä ajatuksia kolmannen sektorin merkityksestä tietynlaisen yhteiskunnallisen hyvän saavuttamisessa. Esimerkiksi konservatiivisten teorioiden mukaan vapaaehtois-sektorin yhteistyö julkisen sektorin kanssa murentaa yhteiskunnan välittäviä rakenteita ja korporatiivinen teoria korostaa järjestöjen ja valtion yhteistyön heikentävän alueperustaista edustuksellista demokratiaa. Toisaalta Lester Salamonin (1987, viitattu teoksessa Helander 2002) mukaan kolmas sektori on epäonnistunut palveluiden tuotannossa ja siksi valtio ja sittemmin markkinat ovat vahvistuneet. Euroopassa ja Pohjoismaissa on tutkittu kolmannen sektorin roolia kehittyneissä hyvinvointivaltioissa erityisesti tehtävien, vallan ja vastuun jakamisen näkökulmasta. Etenkin Saksassa on korostettu kolmannen sektorin riippuvuutta valtiosta ja siitä johtuvia rajallisia toimintamahdollisuuksia, mutta Pohjoismaissa valtioriippuvuusteisiin on suhtauduttu kriittisesti: vaikka valtio ja kolmas sektori toimivatkin läheisessä vuorovaikutussuhteessa, vapaaehtoissektori toimii Pohjoismaissa ensisijaisesti

hyvinvointipalvelujen tuotannon täydentäjänä – ei korvaajana – mihin sillä on hyvät edellytykset. Jotkut tutkijat ovat käsitelleet eri sektoreita myös konsensuaalisesta tai yhteiskuntasopimuksen näkökulmasta (Helander 2002, s. 116–120).

Sosiaalipoliittinen kolmannen sektorin tutkimus on keskittynyt hyvinvointivaltion ydinalueeseen, muodollisen ja informaalin rajalla liikkuviin järjestöihin ja verkostoihin sekä uusien ja marginaalisten organisaatiomuotojen lanseeraamiseen. Myös kumppanuusyhteisöjen tutkimus on voimistunut (Helander 2002, s. 104). Kolmatta sektoria voidaan pitää valtion ja markkinoiden vastapainona, mutta nykytutkimuksessa korostetaan myös yhä enemmän sektorirajojen hämärtymistä ja toimintaa sektorien ”välitasolla” (esim. Matthies ym. 1996). Kolmatta sektoria voidaan arvioida myös vallan näkökulmasta (esim. Siisiäinen 1999), jolloin korostuu sen rooli valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan ”kolmiossa” muotoaan hakevana jännitteisenä kokonaisuutena.

Tämänhetkisessä keskustelussa kolmannesta sektorista nähdään erityisesti sen rooli työllistämässä ja palveluiden tuottamisessa (esim. Kinnunen & Laitinen 1998, Isaksson 1997), mutta käsite yhdistetään myös kansalaisten osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen (esim. Pohjola 1999, Rönneberg 1999). Usein tutkimuksessa tuodaan molemmat roolit esiin eikä niitä välttämättä erotella toisistaan. Kolmannen sektorin ”kaksoisroolin” voi nähdä ongelmana: kun valtio pyrkii siirtämään yhdistyksille koulutukseen ja sosiaaliturvan ylläpitoon liittyviä tehtäviä ja yhteiskunnallisten liikkeiden ja yhdistysten toimintavaihtoehtot määritellään yhä useammin ylhäältä, yhdistysten rooli yhteiskunnallisten ongelmien ja kansalaisten tunteuksien välittäjänä on vaarassa, mikä vaikuttaa haitallisesti koko poliittisen järjestelmän toimintaan (Siisiäinen 1996c, s. 48). Uhkaa saattaa lisätä myös kasvava projektimuotoisuuden painottaminen kolmannen sektorin rahoituksessa (Helander 1999, s. 140). Aila-Leena Matthies (1999, 2000) kutsuu kolmannen sektorin kahta lähestymistapaa ekonomistiseksi ja eettiseksi rationaliteetiksi. Hän peräänkuuluttaa mahdollisimman moniulotteista tutkimusotetta ja vuoropuhelua kahden näkökulman välillä sekä näkee hanketoiminnan näkökulmien välisen neuvottelun konkretisoitumisena (Matthies 1999, s. 48–49).

Kolmannen sektorin edellytyksistä toimia palvelutuotannon täydentäjänä ja paikkaajana on esitetty myös muita kriittisiä näkökulmia esimerkiksi liittyen palveluiden laatuun (verrattuna julkiseen sektoriin) sekä siihen, ovatko järjestöjen tuottamat palvelut ulkopuolisten saavutettavissa yhtä helposti kuin jäsenistön ja voivatko järjestöt taata palveluiden toteutumisen myös tilanteessa, jossa vapaaehtoisresursseja on niukasti. Usein tuodaan esiin myös mahdolliset kilpailuvääristymät kolmannen sektorin vapaaehtoistyöpanoksen ja verotuksellisen kohtelun takia (Helander 1999, s. 138–139). Sektorin sisällä on kritisoitu kolmannen sektorin palvelutoimintaa koskien muun muassa palvelutuotantoon osallistuvien oikeudellista asemaa, ja kolmannen sektorin kasvava osuus palvelutuotannossa vapaaehtoistyövoimaa käyttämällä nähdään myös työllisyyttä heikentävänä asiana (Kolmas sektori ja toimihenkilöjärjestöjen edunvalvonta 1997, viitattu artikkelissa Helander 1999, s. 138–139). Palveluiden käyttäjien näkökulma on ollut vähemmän esillä, mutta eräiden tutkimusten mukaan keskei-

set käyttäjäryhmät suhtautuvat kriittisesti siihen, että julkisen sektorin palveluita siirrettäisiin kolmannelle sektorille (Johanson & Mattila 1993, s. 89–91, Helander 1997, s. 319, molempiin viitattu artikkelissa Helander 1999, s. 139).

Kansalaisten osallistumisen yhteydessä kolmas sektori nähdään usein sosiaalisen pääoman luojana tai sen ilmentymänä, mitä perustellaan yleensä järjestötoimintaan liittyvällä ihmisten verkostoitumisella ja vuorovaikutuksella. Sosiaalista pääomaa käsitellään tai sivutaan suuressa osassa kolmannen sektorin tutkimusta (esim. Helander 2002, Hokkanen ym. 1999, Kinnunen & Laitinen 1998, Isaksson 1997, Yeung 2002; uusien liikkeiden tutkimuksesta Ilmonen & Siisiäinen 1998). Martti Siisiäinen on johtanut sosiaalisen pääoman käsitteestä järjestöllisen pääoman käsitteen, joka sisältää sosiaalisen ulottuvuuden lisäksi myös taloudellisen ja kulttuurisen aspektin ja yhdistää yksilön ja yhteiskunnan tason. Siisiäisen mukaan yhdistykset kasaavat yksilöresursseja yhdeksi organisoiduksi voimaksi, ja järjestöllinen pääoma tuottaa määrätyn edellytyksin myös yhteiskuntatason luottamusta (Siisiäinen 2000, s. 144–145).

Vaikka esimerkiksi sosiaalisella pääomalla on selitetty myös alueiden menestymistä, alueellinen näkökulma ei ole juuri esillä kolmannen sektorin tutkimuksessa. Teologi Anne Birgitta Yeung on tutkinut asennoitumista ja osallistumista vapaaehtoistoimintaan Suomessa. Hänen mukaansa Pohjois-Suomessa mielikuvissa korostuu vapaaehtoistoiminnan talkoohenkisyys ja Itä-Suomessa toiminnan palkattomuuden lisäksi myös lähipiirin auttaminen (Yeung 2002, s. 20) sekä motiiveissa avun vastavuoroisuus (mt., s. 35). Pohjois-Suomessa vapaaehtoistoimintaan osallistuu hieman suurempi osuus kuin Itä-Suomessa, mutta toiminnan ulkopuolella olevien halukkuus lähteä mukaan pyydettyä on huomattavasti suurempi (mt., s. 54). Pohjois-Suomessa osallistutaan runsaasti kunnan organisoimaan toimintaan (mt., s. 31) ja uskonnollinen vapaaehtoistoiminta kiinnostaa, kun taas Itä-Suomessa painottuvat sosiaali- ja terveysala (mt., s. 54).

Kolmannen sektorin tutkimus on tällä hetkellä hajaantunut eri tieteenaloille ja useisiin hyvinkin erilaisiin näkökulmiin. Tutkimuksen keskeinen teema on kuitenkin kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan roolin mahdollinen muutos sekä painoarvon kasvu. Tämä ilmenee toisaalta keskustelussa kansalaisyhteiskunnan roolista poliittisena toimijana, toisaalta kysymyksissä kolmannelle sektorille hyvinvointipalveluiden tuottamisesta ja työllistämisestä. Verrattuna aluepolitiikan ja kumppanuuksien tutkimukseen keskustelussa ilmenee myös yhteisiä teemoja, kuten toimintaympäristön muutos sekä toimijoiden oman vastuun ja ”sisältöpäin lähtevän” toiminnan korostaminen (oli kyse sitten alueista tai kansalaisyhteiskunnasta), sekä yhteisiä teorioita, kuten hallinta ja erityisesti sosiaalinen pääoma.

2.2 Keskeiset käsitteet

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on, miten kolmas sektori määritellään. Tutkimuksen viitekehyksessä on myös kolme keskeistä elementtiä: siirtymä suomalaisen kansalaisyhteis-

kunnan perinteisistä institutionaalisista piirteistä kohti hallintaa, jota myös EU:n kumppanuusperiaate ilmentää, mahdollinen sosiaalisen pääoman lisääntyminen paikallistasolla sekä Itä- ja Pohjois-Suomen vertailu. Tässä alaluvussa käsitellään, miten kolmas sektori, suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet, kumppanuus ja hallinta sekä kolmas sektori on määritelty sekä aikaisemmassa että tässä tutkimuksessa. EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa sekä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueita käsitellään tarkemmin luvussa 4.

2.2.1 Kolmas sektori

Kolmas sektori erotetaan määritelmällisesti toisaalta julkisesta sektorista (valtio, kunnat, julkista valtaa käyttävät hallintoelimet), toisaalta yksityisestä sektorista (markkinat). Kolmas sektori voidaan rajata ja määritellä useilla eri tavoilla. Voitto Helander (2002, Helander & Laaksonen 1999) käyttää Johns Hopkins -tutkijaryhmän kriteereitä, joita ovat rakenteellisuus (yksiköiden tulee olla ainakin jossain määrin institutionalisoituneita) yksityisyys (joka erottaa kolmannen sektorin julkisista organisaatioista), voittoa tavoittelematon jakaminen (joka erottaa kolmannen sektorin markkinoista), itsehallinnollisuus ja vapaaehtoisuus (Helander 2002, s. 53–55). Komission määritelmän mukaan edellä mainittujen kriteerien lisäksi ”valtiosta riippumattoman järjestön” tavoitteisiin ja arvomaailmaan ei myöskään kuulu oman edun tavoittelu, sen tavoitteena on osallistua aktiivisesti julkiseen keskusteluun asioissa, jotka liittyvät ihmisten, tietyn ihmisryhmän tai koko yhteiskunnan hyvinvointiin ja se ei edistä omien jäsentensä kaupallisia ja ammatillisia intressejä (Euroopan yhteisöjen komissio 2000, s. 4).

Kolmanteen sektoriin kapeassa mielessä kuuluvat järjestöistä yksityisoikeudelliset yhdistykset ja muutamat julkisoikeudelliset yhdistykset, säätiöt ja osa uusosuustoiminnallisista muodostumista (Helander 2002, s. 62). Moniulotteinen määrittely on kuitenkin monin paikoin ongelmallinen, ja rajanveto esimerkiksi puolueiden, kirkkojen, osuustoimintayksiköiden, julkishallinnon tehtäviä hoitavien järjestöjen, ammattiyhdistysliikkeen, organisoitumattomien oma-apuryhmien, toimintakeskusten ja kumppanuusyhtiöiden kohdalla voi olla hankalaa (mt., s. 55–62). Laajaan valtiosta riippumattoman järjestön määritelmään EU:n komissiokin on valmis laskemaan ammattiyhdistykset, liikeyritykset ja toimialajärjestöt, vaikka näkeekin näiden kuuluvan varsinaisen kolmannen sektorin ulkopuolelle (Euroopan yhteisöjen komissio 2000, s. 4).

Kolmannesta sektorista käytetään myös eri nimikkeitä, joiden käyttö vaihtelee maittain ja joilla on hieman eri konnotaatio: voittoa tavoittelematon, riippumaton, vapaaehtoinen, aatteellinen, ei-valtiollinen, ei-julkinen, verovapaa tai epävirallinen sektori, hyväntekeväisyys, sosiaalitalous, kansanliike tai kansalaisyhteiskunta (Helander 2002, s. 34–35). Eri nimikkeistä ilmaus kolmas sektori alkaa vakiintua suomalaisessa tutkimuksessa ja kielenkäytössä. Tosin suomalaisessa keskustelussa kolmas sektori yhdistetään ennen kaikkea sen talous- ja sosiaalipoliittisiin tehtäviin (esim. Helander 2002, s. 15, ks. myös Kangas 2003, s. 38–39) ja

siihen yhdistetään paljon toiveita ja odotuksia, jotka tekevät siitä jossain määrin kiistanalaisen käsitteen.

Käytän itse nimitystä kolmas sektori, vaikka arvioinkin järjestöjen ja muun vastaavan kansalaistoiminnan roolia myös suhteessa perinteiseen järjestötoimintaan ja kansalaisten osallistumiseen. Syynä on se, että kumppanuudesta puhuttaessa kolmas sektori on yleisimmin käytetty käsite. Käytän kolmannen sektorin kanssa rinnakkain myös kansalaisyhteiskunta-terminiä, jonka ymmärrän olevan lähes synonyyminen kolmannen sektorin kanssa mutta kattavan sitä laajemmin myös kansalaisten informaalin toiminnan (toisin sanoen Johns Hopkins -ryhmän rakenteellisuuskriteeri ei toteudu, vrt. Helander 2002, Helander & Laaksonen 1999). Esimerkiksi Keith Tester (1992, s. 8) näkee kansalaisyhteiskunnan kattavan kaikki perhe- ja valtiotason väliin jäävät sosiaaliset suhteet ja kokemukset. Viitatessani aikaisempiin tutkimuksiin käytän yleensä tutkijan itsensä käyttämää käsitettä.

Tutkiessani rakennerahasto-ohjelmiin osallistuvia toimijoita en ole halunnut rajata kolmannen sektorin käsitettä liian tiiviisti tutkimuksen alussa. Kolmas sektori on rajojaan hakeva ilmiö (esim. Siisiäinen 1999), ja rakennerahastohankkeiden toteutukseen osallistuu hyvin erityyppisiä järjestöjä ja säätiöitä. Jotta toimintakentän kokonaisuuden voisi hahmottaa kunnolla, olen huomionut myös ne järjestöt ja säätiöt, jotka edustavat pikemminkin julkista sektoria tai markkinoita kuin kolmatta sektoria. Näen kuitenkin varsinaisen kolmannen sektorin erillisenä julkisesta sektorista ja markkinoista.

2.2.2 Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet

Suomi on perinteisesti ollut aktiivisen yhdistystoiminnan maa. Käytännössä Suomessa toimii noin 63 000 paikallistason ja noin 4 000 ylempään järjestötason yhdistystä sekä vajaat 2 000 säätiötä. Rekisteröityjen yhdistysten lisäksi toimii myös rekisteröimättömiä yhdistyksiä ja ryhmiä (Helander & Laaksonen 1999, s. 21–31). Eurooppalaisessa mittakaavassa luvut ovat suuria väkilukuun suhteutettuna (mt., s. 57).

Suomalaisten yhdistysten perustamista ovat vuosina 1919–1994 hallinneet taloudelliset, ammatilliset ja poliittiset yhdistykset (vastaavasti runsas ja vajaa neljäsosa kaikista yhdistyksistä) sekä urheiluseurat, muut vapaa-ajan yhdistykset ja kulttuuri- ja opintoyhdistykset (kunkin kohdalla runsas kymmenesosa kaikista yhdistyksistä). Yhdistysjäsenyyksiä tutkittaessa ammattiyhdistysjäsenyys on lähes puolella suomalaisista, urheiluseuroihin kuuluu noin neljännes ja opinto- tai taidejärjestöihin, osuuskuntaorganisaatioihin, hyväntekeväisyysjärjestöihin, kylä- tai asukas yhdistyksiin ja ammatillisiin järjestöihin (muihin kuin varsinaisiin ay-järjestöihin) kuuluu kaikkiin 10–15 prosenttia suomalaisista. Naisjärjestöihin kuuluu neljä prosenttia ja vaihtoehtoliikkeisiin noin yksi prosentti suomalaisista. 1980-luvun jälkeen erilaiset harrastusyhdistykset ovat kasvattaneet osuuttaan yhdistyksistä ja jäsenmäärästä, kun taas ay-liike ei ole määrällisesti uusiutunut ja poliittinen järjestäytyminen on laskenut

(Siisiäinen 1996b, s. 38–43). Erityisesti 1990-luvun lopulla perinteisten järjestöjen rinnalle on tullut yhä enemmän uusia organisaatio- ja toimintamuotoja, kuten epävirallisia verkkoja, järjestäytymättömiä oma-apu- ja vertaisryhmiä, uusosuuskuntia, vapaaehtois- tai toimintakeskuksia sekä kumppanuushankkeita (Helander & Laaksonen 1999, s. 36–37).

Suomalaiselle yhteiskunnalle on ollut ominaista vapaan järjestötoiminnan kytkeytyminen valtioon (esim. Alapuro & Stenius 1987). Kaikki merkittävät liikkeet ovat valinneet yhdistysmuodon toiminnalleen, josta on ollut seurauksen liikkeiden integrointi järjestelmään mutta myös poliittisen järjestelmän ja muiden osajärjestelmien muuttuminen (Siisiäinen 1996b, s. 34). Järjestökenttää kuvaa hierarkkinen rakenne, jonka monikerroksisimmassa mallissa paikallisjärjestöt kuuluvat piireihin, piirit liittoihin, liitot keskusjärjestöihin ja nämä mahdollisesti toimintasektorin kattojärjestöön (Helander & Laaksonen 1999, s. 33). Järjestöjen läheisyys valtioon on kuitenkin ollut eriasteista: Aira Kalela (1971) luokitteli 1970-luvulla kansalaisjärjestöt toimeenpaneviksi järjestöiksi, joille on delegoitu valtiovallalle kuuluvia tehtäviä, *establishment*-järjestöiksi, jotka tukevat virallista ulkopoliittista linjaa mutta eivät osallistu varsinaiseen politiikkaan, sekä todellisiksi painostusjärjestöiksi, jotka suhtautuvat kriittisesti viralliseen politiikkaan ja pyrkivät vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen.⁵

Suomessa kolmatta sektoria on tuettu välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvan Raha-automaattiyhdistyksen kautta etenkin sosiaali- ja terveysalalla ja Veikkauksen kautta kulttuuri- ja liikuntajärjestöjen osalta (Helander & Laaksonen 1999, s. 38–39, ks. myös Myllymäki & Tetri 2001). Sosiaali- ja terveysalalla julkinen rahoitus muodostaa yli puolet tuloista, mutta koko kolmannen sektorin tasolla tärkein tulonlähde on järjestön oma toiminta (Helander & Laaksonen 1999, s. 37–43). Suomessa kolmas sektori on kyllä lähellä valtiota (esim. Helander 2002, s. 119), mutta se on julkisesta rahoituksesta huomattavasti riippumattomampi kuin Euroopassa keskimäärin (Helander & Laaksonen 1999, s. 48–61). Palkattu työvoima keskittyy ennen kaikkea hyvinvoinnin ydinalueelle eli koulutukseen, tutkimukseen, terveydenhoitoon ja hieman vähemmän sosiaalialalle (mt., s. 43–46). Vapaaehtoispanostuksessa kulttuuri- ja harrastusjärjestöt muodostavat suurimman osuuden (mt., s. 47–51), ja koko sektorin tasolla vapaaehtoispanoksen suhde palkkatyöhön on korkeampi kuin muualla Euroopassa (mt., s. 66–68).

Suomalaista yhteiskuntaa on kuvannut pluralistinen kilpailuasetelma esimerkiksi puolueiden osalta, mutta malliin on vähitellen ja tuntuvasti 1960-luvun lopulta sekoittunut korporatiivisen konsensus- ja yhteistyöasetelman piirteitä (Nousiainen 1998, s. 93). Timo Kauppinen (1992) on kuvannut vuoden 1968 tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta alkanutta kautta yhteiskuntakorporatismiin kaudeksi, jossa hallituksen ja työmarkkinaosapuolten vuorovaikutus on ollut laajaa, läheistä ja molemminsuuntaista, mutta muun muassa 1990-luvun lama on asettanut järjestelmälle paineita.⁶

⁵ Uudemmassa luokittelusta ks. Siisiäinen 1996b, s. 44–46.

⁶ Korporatismi–pluralismi–vastakkainasettelusta ks. esim. Pierre & Peters 2000, s. 33–35.

Suomalainen kansalaisyhteiskunta ilmenee ensi sijassa valtiollisella, ei alueellisella tasolla (Aalbu ym. 1999, s. 64). Kansalaisyhteiskunnassa on kuitenkin myös alueellisia piirteitä. Onkin puhuttu Suomen halkaisevasta luode–kaakko-suuntaisesta radikaalisuusakselistä, jonka pohjoispuolella painopiste on ollut sekä sosialistisen että ei-sosialistisen leirin vasemmistosiivellä ja jonka pohjoiselle ”radikaalipuolelle” Itä- ja Pohjois-Suomen alueet kuuluvat. Puolueiden välinen valtakamppailu on tapahtunut näillä alueilla ennen kaikkea Maalaisliiton (sittemmin Keskustapuolueen ja Suomen Keskustan) ja kansandemokraattien välillä (Nousiainen 1998, s. 54, Koikkalainen 2003). Pohjoissuomalaista kansalaisyhteiskuntaa ovat tahoiltaan määrittäneet myös lestadiolaisuus ja ennen kaikkea Lapissa luonnonkäytön kysymykset sekä saamelaisuus ja lappalaisuus (Linjakumpu & Suopajarvi 2003). Itä-Suomen alueeseen ja yhteiskuntaan vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet muun muassa vahva metsäsektori, vesistöreitit, jotka ovat alun perin parantaneet ja rauta- ja maantieverkoston myötä huonontaneet alueen yhteyksiä, sekä poliittiset mullistukset, kuten itärajan sulkeminen Neuvostoliiton synnyttyä ja rajan siirto toisen maailmansodan jälkeen (Eskelin & Niiranen 2002, s. 89–90).

EU-ohjelmia ja Itä- ja Pohjois-Suomen kolmatta sektoria ja kansalaisyhteiskuntaa tutkittaessa kannattaa myös muistaa, että EU-kriittisyys oli kansanäänestyksen voimakasta molemmilla alueilla (esim. Pesonen 1994), ja tämä saattoi heijastua ainakin ensimmäisen ohjelma-kauden hankkeisiin. Toisaalta Siv Sandbergin (2000, s. 189) mukaan ainakaan suomalaisten aluepäättäjien keskuudessa myönteinen tai kielteinen kanta jäsenyyteen ei ole vaikuttanut päättäjien käsityksiin eikä alueen toimintaan, vaan lähestymistapa on ollut melko pragmaattinen.

Tässä tutkimuksessa erityisesti kolmen tekijän nähdään määrittävän perinteisesti suomalaisista kansalaisyhteiskuntaa. Näitä ovat voimakas järjestöaktiivisuus, järjestöjen läheisyys valtion sekä poliittisen järjestelmän työmarkkinakorporatistiset piirteet. Lisäksi Itä- ja Pohjois-Suomea määrittävät osaltaan sijainti radikaalisuusakselin toisella puolen sekä Itä-Suomea muun muassa vahva metsäsektori, vesistöreitit ja Venäjän läheisyys ja Pohjois-Suomea lestadiolaisuus, luonnonkäytön kysymykset sekä Lapissa saamelaisuus ja lappalaisuus.

2.2.3 Kumppanuus ja hallinta

Kumppanuusperiaate on yksi EU:n rakennerahastojen keskeisistä toimintaperiaatteista. Vuoden 1988 rakennerahastouudistuksen jälkeen kumppanuusperiaatteella tarkoitetaan läheistä yhteistyötä ja konsultointia komission, jäsenvaltion sekä toimivaltaisten alueellisten ja paikallisten viranomaisten kesken koskien kehittämistyön kaikkia vaiheita – työn suunnittelua, arviointia, rahoitusta, toteutusta ja seuranta. Kumppanuusperiaatteen avulla pyritään kytkemään kehittämistoimintaan viranomaisten lisäksi myös kehittämisohjelmien ja -hankkeiden kannalta olennaisia yrityksiä ja muita organisaatioita, kuten kauppakamareita, oppi- ja tutkimuslaitoksia sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjä (Mäkinen 1999, s. 56). Ensimmäistä ulottuvuutta voi kutsua kumppanuusperiaatteen vertikaaliseksi ulottuvuudeksi, jäl-

kimmäistä horisontaaliseksi (Virkkala 2000, s. 18). Kumppanuus on keskeinen osa erityisesti eurooppalaisen työllisyyspolitiikan diskurssia (esim. Hyyryläinen 2000a, s. 14), ja Torsti Hyyryläisen (2002b, s. 11) mukaan käsite liittyy uuden eurooppalaisen poliittisen tilan luomiseen.

Kumppanuusperiaatetta sovelletaan kussakin EU-maassa kansallisessa kontekstissa, eli jäsenmaat päättävät itse viranomaisten keskinäisestä työnjaosta, sosiaalisten ja taloudellisten kumppaneiden roolista ohjelmatyössä sekä tasa-arvoa tai ympäristöasioita edustavien tahojen kytkeytymisestä ohjelmatyöhön (Valle 2002, s. 9). Suomessa kumppanuuseliminä toimivat seurantakomiteat ja maakuntien yhteistyöryhmät, mutta kumppanuusperiaate voidaan myös nähdä laajemmin rakennerahasto-ohjelmien valmisteluun ja hankkeiden toimeenpanoon osallistuvien tahojen moninaisuutena. EU-ohjelmissa paikallistason kumppanuuden takana on paitsi rakennerahastojen kumppanuusperiaate, myös subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate, jonka mukaan päätökset pyritään tekemään mahdollisimman lähellä sitä tasoa, jolla ne vaikuttavat. Katolisessa Euroopassa kolmannen sektorin osallistumista onkin perusteltu nimenomaan subsidiariteettiperiaatteella (esim. Helander 2002, s. 132).

Kumppani on käsitteenä vakiintunut esimerkiksi sellaisissa yhteyksissä kuin kauppa-, liike-, sopimus- ja yhtiökumppani sekä sellaisten sanojen synonyymina kuin ystävä ja toveri (Hyyryläinen 2000a, s. 14). Vaikka yksityisen sektorin kumppanuus on selvästi määritelty, käsite ei ole julkisella sektorilla vielä selkeä ja saattaa Sue Gossin mukaan tarkoittaa mitä tahansa erilaisten toimijoiden säännöllistä yhteistyötä (Goss 2001, s. 101). EU:ssa kumppanuuteen liittyy tiiviisti sosiaalikumppanien tai -partnereiden (*social partners*) käsite. Yleensä käsite kattaa ennen kaikkea työmarkkinaosapuolet (Kettunen 1998, s. 128), mutta se voi koskea myös yrityksiä, kauppakamareita sekä oppi- ja tutkimuslaitoksia (Mustakangas ym. 2003, s. 81). Kumppanuutta ilmenee useilla eri tasoilla paikallistasosta aina kansainväliselle tasolle saakka, ja kumppanuus voi olla enemmän tai vähemmän virallista ja organisoitua (mt., s. 52).

Rakennerahastojen kumppanuusperiaatteen on usein nähty edustavan uudenlaista hallintaajattelua (esim. Le Galès & Lequesne 1998, Östhol & Svensson 2002b, Virkkala 2002b, Valle 2002, Mustakangas ym. 2002, Goss 2000, Elander 1999). Käsitteenä hallinta (*governance*) on monitulkintainen, ja sitä on myös tutkimuksessa lähestytty useasta eri näkökulmasta. Hallinnalla on ainakin viisi erilaista käyttötapaa: Maailmanpankin (ja esimerkiksi EU:n) kaltaisten instituutioiden ajama ”hyvä hallintotapa” (*good governance*) erityisesti modernisaatiokeskustelussa, hallinta kansainvälisten instituutioiden ja regiimien puitteissa, yritysmaailmaan kuuluva *corporate governance*, hallinta uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*, NPM) näkökulmasta sekä hallinta uutena tapana koordinoida toimintaa verkostojen, kumppanuuksien ja päätöksentekofoorumeiden kautta, joka on tullut keskitetymän, hierarkkisemman ja korporatiivisemman mallin tilalle (Hirst 2000, s. 14–19). Viimeinen tulkinta – joka tosin sekin tulkinta voidaan nähdä valtiokeskeisemmästä johtamisnäkökulmasta tai verkostomaisemmasta näkökulmasta (esim. Peters 2000) – on lähimpänä tämän tutkimuksen näkökulmaa.

Hallinta sivuaa hyvinkin erityyppistä poliittista valtaa, hallintoa ja politiikan ja talouden vuorovaikutusta käsittelevää tutkimusta.⁷ Se voidaan nähdä esimerkiksi sosiokyberneettisenä järjestelmänä, ajatuksena, ettei ole enää yhtä keskeistä poliittista toimijaa (Rhodes 2000, s. 58), tai suhteessa eri vallankäyttötekniologioihin. Hallintaa voidaan käsitellä uuden poliittisen taloustieteen viitekehyksessä, jossa korostetaan joko taloudellista tehokkuutta ja sosiaalista kontrollia tai marxilaistaustaista sääntelynäkökulmaa ja siirtymää liukuhihna-yhteiskunnasta postfordismiin (Rhodes 2000, s. 59–60, Jessop 1995). Hallinta voidaan myös nähdä esimerkiksi verkostonäkökulmasta, jota voidaan jakaa esimerkiksi valtariippuvuuden tai julkisen valinnan teorian koulukuntiin (Rhodes 2000, s. 60–63).

Hallintatutkimuksessa on muun muassa arvosteltu tiukkaa jakoa julkiseen ja yksityiseen sektoriin, kiinnitetty huomiota poliittisen koordinaation eri muotoihin ja laajennettu käsitystä valtiokeskeisestä hallinnosta hallintaan ja sen mekanismeihin laajemmin ymmärrettyinä (Jessop 1995, s. 310). Hallinta ilmenee erityisesti yhteiskunnan mikro- ja mesotasoilla, ja siihen osallistuu suuri määrä eri toimijoita, esimerkiksi työmarkkinaosapuolia, yrityksiä, kansalaisjärjestöjä, paikallisten päätöntekojen edustajia ja sosiaaliyrittäjiä (Hirst 2000, s. 19). Paul Hirstin (mt.) mukaan verkostoitumiseen ja kumppanuuksiin perustuva hallinta on kasvanut keskitetyimmän ja hierarkkisemman korporatistisen järjestelmän ”raunioille” ja Suomen kaltaisissa maissa keskitetty korporatistinen järjestelmä on saanut uusia piirteitä, mitä Jon Pierre ja B. Guy Peters (2000, s. 35) kuvaavat korporatistis-pluralistisen välimuodon käsitteellä.

Hirstin (2000) mukaan hallinta kuuluu ”jälkipoliittiseen” tapaan etsiä tehokasta sääntelyä ja vastuullisuutta. Hallinta nähdäänkin esimerkiksi suomalaisessa keskustelussa usein käytännöllisestä näkökulmasta, eikä siitä juuri käydä arvokeskustelua (poikkeuksena esim. Pekonen 1995). Hirstin (2000, s. 13, 19) mukaan hallinta (ymmärrettynä ennen kaikkea *corporate governance* -näkökulmasta ja uuden julkisjohtamisen näkökulmasta, mutta jossain määrin myös verkostoitumis- ja kumppanuusnäkökulmasta) aiheuttaa uhkan perinteiselle demokraattiselle hallinnolle tai yrittää jopa aktiivisesti kiertää demokratian. Hallinnassa ongelmallisia asioita ovat edustuksellisesti valittujen poliittisten toimijoiden kontrollimahdollisuuksien lasku ja verkostojen sisäpiirin poliittisen vastuun hämäryys (mt.), ja se voidaan nähdä myös pääoman vallan kasvuna (Elander 1999, s. 350). Kritiikkiä on myös saanut hallinnan käsittäminen automaattisena tehokkuuden tuottajana ja ongelmien ratkaisijana (Le Galès 2002, s. 18).

Hallinnan voi nähdä myös eri ryhmien kasvaneena osallistumisena päätöksentekoon (esim. Goss 2001, Hirst 2000, Mustakangas ym. 2003, Elander 1999) ja eri osapuolten valtaistamisena (*empowerment*⁸). Bob Jessopin (1995, s. 311) mukaan eri hallintateorioissa on korosta-

⁷ Suomalaisista hallintatutkimusta ja keskustelua edustavat esimerkiksi Tiihonen (2000, 2001) ja Pekonen (1995).

⁸ Käsitteeseen liittyvästä tutkimuksesta ja keskustelusta ks. esim. Haverinen (2003).

mallalla muun muassa järjestöjen kasvavaa roolia kyseenalaistettu kansalaisyhteiskunnan asema residuaalisena kategoriana tai porvarillisen individualismin toimintakenttänä. Hirstin (2000, s. 19) mukaan kehitys laajempaan hallintaan on hyvä demokratian näkökulmasta, mutta ongelmana on erilaisten hallintamuotojen moninaisuus, nopea kasvu, paikallisuus ja tilapäisyys, mikä tekee laajemman arvioinnin ja sosiaalisen oppimisen hankalaksi ja kumppanuuksista hyvin paikallisia ja hankalasti ulkopuolisille aukeavia.

Tutkittaessa kolmannen sektorin osallistumista hallinnan ja demokratian ongelmat eivät ole yhtä kärjistyneitä kuin esimerkiksi markkinoiden osallistumisen kohdalla, sillä kolmannen sektorin osallistumiseen liitetään usein suoran demokratian vaade, jolla pyritään täydentämään edustuksellista demokratiaa (Virtanen 2001). Kuitenkin esimerkiksi Voitto Helanderin (1999, s. 140) mukaan järjestölaitos ei ole pelkästään demokratian ja tasa-arvon edistäjä, vaan tiettyjen ryhmien aktiivinen edunvalvonta saattaa jättää toiset ryhmät päätöksenteon katveeseen, ja Matti Wiberg (2001) näkee ongelmia järjestöjen ja liikkeiden edustavuudessa ja omassa demokraattisuudessa. Keskustelussa kolmannen sektorin roolista hallinnassa voi olla myös hyvin visionäärisiä piirteitä. Esimerkiksi Hirst kannattaa ”assosiatiivista demokratiaa”, jossa valtion tehtäviä siirrettäisiin radikaalisti kansalaisyhteiskunnalle ja järjestöille, joita vastaavasti demokratisoitaisiin. Järjestöt tuottaisivat palvelut, jäsenillä olisi valta päättää niissä ja he voisivat tarvittaessa erota ja järjestöt olisivat itsehallinnollisia, mikä lisäisi niiden legitimitteettiä (Hirst 2000, s. 28–33). Muussa tutkimuksessa ajatus ei kuitenkaan ole tullut esille.

Keskustelu hallinnan ja demokratian suhteesta koskee pisimmälle vietyjä visioita lukuun ottamatta myös rakennerahastojen kumppanuusperiaatetta. Esimerkiksi Seija Virkkalan mukaan kumppanuusperiaate liittyy osaltaan demokratisointiin ja toiveeseen sisällyttää rakennerahastojen suunnitteluun ja toteutukseen mahdollisimman laaja piiri erilaisia toimijoita ja kansalaisia (Virkkala 2000, s. 18). Kuitenkin esimerkiksi ruotsalaisessa keskustelussa EU:n kumppanuusperiaatteen mukaisten kumppanuuksien demokraattisuuden ongelmiin on kiinnitetty huomiota ja edustuksellisen demokratian edustajien asema kumppanuuksissa halutaan turvata (*En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* 2000). Paikallistason kumppanuuksiin kohdistuu myös odotuksia muun muassa konsensuksen rakentamisessa, rohkaisemisessa paikallisten strategioiden kehittämiseen, koordinoitujen toimien helppottamisessa, eri kykyjen ja taitojen käyttömahdollisuuksissa, innovatiivisuudessa sekä paikallisen identiteetin ja kilpailukykyyn vahvistamisessa (Westholm ym. 1999, s. 14).

Ella Mustakankaan ym. (2003) mukaan kumppanuus voidaan nähdä joko toimintatapana, rakenteena tai prosessina. Toimintatavan näkökulmasta ajatuksena on yhdistää voimavaroja yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisessa, saada aikaan uutta toimintatilaa, laajentaa aktiivisesti osallistuvien piiriä ja samalla valtaistaa erityisesti alue- ja paikallistasoa. Yhteistyön lisäksi olennaista on myös tavoitteellisuus, esimerkiksi työllisyyden hoito (Mustakangas ym. 2003, s. 51). Kumppanuus voidaan nähdä myös verkostomuotoisena rakenteena (mt., s. 58) ja esiin murtautuvan verkostoyhteiskunnan uutena paikallisena toimintatapana

(Hyyryläinen & Kangaspunta 1999, s. 11) tai prosessina, jolloin siinä on kyse kehittyvistä uusista rakenteista ja yhteyksistä (Mustakangas ym. 2003, s. 62).

Mark Goodwin näkee hallintänäkökulman nousun taustalla hyvinvointivaltioon ja sen taloudelliseen ja poliittiseen koordinaatioon liitetyt ongelmat, uuden oikeiston ideologian nousun (erityisesti Iso-Britanniassa Margaret Thatcherin valtaantulo muutti paikallishallintoa ratkaisevasti) sekä paikallistason toimijoiden keskinäisen liittoutumisen ja kumppanuudet (Goodwin 1998, s. 7). Listaan voisi lisätä myös EU:n vaikutuksen (esim. Pierre 2000, s. 3). EU:n hallinnassa on Alberta Sbragian jaottelun mukaan elementtejä sekä ”vanhasta” hallintakäsityksestä (hallinta ohjaamisena) että ”uudesta” hallintamallista (hallinta eri osapuolten verkostoitumisena) (Sbragia 2000). Hirstin mukaan hallintaa kannattavat toisaalta vahvaa valtiota kritisoivat konservatiivit, toisaalta kansalaisyhteiskunnan merkitystä korostavat radikaalit, mikä liittyy käsitteen jälkipoliittisuuteen (Hirst 2000, s. 13).

Hallintänäkökulma on pitkään ollut enemmän esillä kaupunkitutkimuksessa (*urban governance*, esim. Le Galès 2002) ja vähemmän maaseutututkimuksessa, vaikka myös siellä on siirrytty perinteisestä hallinnosta hallintaan – tosin viime aikoina myös maaseudun hallintatutkimus on lisääntynyt (Goodwin 1998, s. 6, Mustakangas ym. 2003, s. 86–91, ks. myös alaluku 2.2.1). Paikallistasolla hallinta on voitu nähdä tervetulleena ilmiönä, mikäli se on vahvistanut paikallisten toimijoiden osallistumista päätöksentekoon (esim. Le Galès 1998; vrt. myös suomalaisten kumppanuustutkimusten positiiviset tulokset). Hieman erillisen keskustelun, joka kuitenkin myös sivuaa hallintaa, muodostaa ennen kaikkea EU-, valtio-, alue- ja paikallistason valtasuhteiden ja keskinäiseen yhteistyön kontekstissa käytetty ”monitaso-hallinnoinnin” (*multi-level governance*) käsite (esim. Bache 1998).

Keskustelu kolmannen sektorin roolista ja keskustelu hallinnasta käydään osittain eri foorumeilla. Itse näen keskustelun hallinnasta lähinnä funktionaalisesta näkökulmasta (taloudelliset edellytykset, palveluiden tuotanto ja niin edelleen) tai kansalaisten osallistumisen näkökulmasta temaattisesti lähellä kolmannen sektorin roolista käytävää ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelua (Matthies 1999, 2000, ks. alaluku 2.1.2). Kapeimmillaan nähtynä hallinta lisää kolmannen sektorin tulosvaatimuksia, laajimmillaan valtaistaa kansalaisia järjestöjen kautta. Hallinta on hyvin monitulkintainen ilmiö, ja esimerkiksi se, keitä hallintaan loppujen lopuksi osallistuu, vaikuttaa käsitteen arvottamiseen.

Tässä tutkimuksessa hallinta on ymmärretty niin, että julkinen sektori ottaa toimintaansa mukaan myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita, eli rakennerahastojen kumppanuusperiaate nähdään osana hallintaa. Muuten en käsitteen määrittelyvaiheessa ole ottanut kantaa siihen, kuinka laajasti ja millä edellytyksillä eri toimijat osallistuvat hallintaan. Keskityn rakennerahastojen kumppanuusperiaatteeseen ennen kaikkea tavoiteohjelmien, hankkeiden ja hanketoteuttajien tasolla ja jätän maakuntien yhteistyöryhmien ja seurantakomiteoiden kaltaiset viralliset kumppanuuselimet vähemmälle huomiolle.

Näen, että hallinta eroaa olennaisilta osin suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteisistä institutionaalisista piirteistä. Hallinta laajentaa osallistuvien toimijoiden joukkoa ja samalla asettaa paineita korporatistiselle järjestelmälle. Järjestöjen läheisyys valtioon ei ole yhtä selvästi aiemmasta poikkeava, mutta hallinnassa järjestöt eivät kuitenkaan toimi valtion kautta vaan pikemminkin julkisen sektorin rinnalla yhtenä päätöksenteon osapuolena. Järjestöaktiivisuus on ilmiönä ambivalentti suhteessa hallintaan.

2.2.4 Sosiaalinen pääoma

Sosiaalinen pääoma on eräs lähestymistapa, jolla esimerkiksi kolmannen sektorin roolia tai kumppanuushankkeiden hyödyllisyyttä on yritetty hahmottaa ja jolla on myös vahvasti alueellinen ulottuvuus. Tällöin kolmatta sektoria käsitellään ennen kaikkea kansalaisten osallistumisen ja verkostoitumisen näkökulmasta, ei niinkään esimerkiksi palveluiden tuottajana tai potentiaalisena työllistäjänä. Sosiaalisen pääoman käsite yhdistetään usein yhdysvaltalaiseen sosiologiaan ja politiikan tutkimukseen, ennen kaikkea James S. Colemaniin ja Robert D. Putnamiin. Kuitenkin myös ranskalainen sosiologi Pierre Bourdieu kehitti tahollaan sosiaalisen pääoman käsitettä hyvin erilaisista lähtökohdista käsin.

Colemanin mukaan sosiaalisen pääoman voi jakaa velvoitteisiin ja odotuksiin, informaatio-kanaviin ja sosiaalisiin normeihin (Coleman 1988, s. S102–S105), ja hän on myöhemmin lisännyt listaan auktoriteettisuhteet, sopivan sosiaalisen organisaation sekä ”intentionaalisen organisaation” (esimerkiksi liike-elämän organisaatio tai vapaaehtoisjärjestö) (Coleman 1990, s. 306–313). Colemanin teoreettista kehikkoa käytetään kuitenkin tutkimuksessa harvemmin (Hellsten 1998, s. 29).

Putnam selitti alun perin Italian alueellisia eroja sosiaalisella pääomalla ja yhdisti samalla sosiaalisen pääoman laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiin (Hellsten 1998, s. 30). Myöhemmin Putnam käytti käsitettä arvostellessaan amerikkalaisen yhteiskunnan ”rapautuvaa sosiaalista pääomaa” ja kansalaisosallistumisen vähentymistä (Putnam 2000). Putnam viittaa sosiaalisella pääomalla sosiaaliseen organisaatioon, kuten luottamukseen, normeihin ja verkostoihin, jotka voivat parantaa yhteiskunnan tehokkuutta helpottamalla koordinoitua toimintaa (Putnam 1993, s. 167). Colemania ja Putnamia pidetään yhdysvaltalaisen sosiaalisen pääoman tutkimuksen tärkeimpinä niminä, mutta muun muassa Katri Hellsten mainitsee sosiaalisen pääoman tutkimuksessa myös Francis Fukuyaman (1995), joka käsittelee sosiaalista pääomaa ihmisten kykynä työskennellä yhdessä yhteisten päämäärien hyväksi ryhmissä ja organisaatioissa (Hellsten 1998, s. 30).

Bourdieu on tutkimuksessaan luokitellut pääoman lajeja taloudelliseen, kulttuuriseen, sosiaaliseen ja symboliseen pääomaan (ks. esim. Bourdieu 1979, Bourdieu & Wacquant 1995). Bourdieu näkee sosiaalisen pääoman yksilön tai ryhmän niiden resurssien summana, jotka sillä on tuttavuus- ja arvostussuhteiden verkoston perusteella (Bourdieu & Wacquant 1995, s. 149). Colemanin ja Putnamin lähestymistavoissa korostetaan toimimista yhteisten pää-

määrien saavuttamiseksi, kun taas Bourdieulla on kyse ensi sijassa erottautumisesta pääomien avulla (Hellsten 1998, s. 30) sekä sosiaalisesta pääomasta resurssina ja yhtenä ihmisten luokka-aseman ulottuvuuksista (Siisiäinen 1999, s. 17). Erityisesti Putnamin ja Bourdieun määritelmiä on sovellettu paljon tutkimuksessa, Bourdieun kohdalla alkuperäistä kontekstia laajemmin esimerkiksi aluepolitiikassa ja järjestötutkimuksessa (esim. Bærenholdt 2002, Siisiäinen 1988).

Michael Woolcock (2000) jakaa lähestymistavat sosiaalisen pääoman tutkimuksessa kommunitaristiseen, verkosto-, institutionaaliseen ja synergianäkökulmaan.⁹ Kommunitaristinen näkökulma on Woolcockin mukaan suosittu mutta kapea. Se samaistaa sosiaalisen pääoman yhdistysten, kansalaisryhmien ja epävirallisten verkostojen kaltaisten paikallisen tason organisaatioiden kanssa, jotka synnyttävät luottamuksen ja vastavuoroisuuden normeja ja edistävät kollektiivista toimintaa. Näkökulma ei kuitenkaan ota Woolcockin mukaan huomioon sosiaalisen pääoman käänttöpuolta, kuten eristyneitä, nurkkakuntaisia tai kollektiivisia etuja vastaan toimivia yhteisöjä.

Woolcockin verkostonäkökulmaksi kutsumassa lähestymistavassa korostetaan Granovetterin (1973) jakoa ”vahvoihin” siteisiin perheiden ja yhteisöiden sisällä, joka luo niille tunteen identiteetistä ja yhteisestä päämäärästä, sekä ”heikkoihin” siteisiin, jotka ylittävät erilaiset sosiaaliset rajalinjat ja lieventävät esimerkiksi ahtaisten ryhmäkohtaisten etujen tavoittelun ja informaation salaamisen kaltaisia lieveilmiöitä. Institutionaalinen näkökulma taas korostaa sosiaalisen ja poliittisen ympäristön roolia sellaisten sosiaalisten rakenteiden muokkamisessa, jotka mahdollistavat yhteistyön ja vastavuoroisuuden kehittymisen, jolloin sosiaalinen pääoma nähdään ennen kaikkea riippuvana muuttujana.

Woolcockin synergianäkökulmaksi kutsuman lähestymistavan mukaan julkisten instituutioiden, yksityisten yritysten ja sosiaalisten verkostojen aikaansaannokset ovat riippuvaisia toisistaan. Sosiaalisia suhteita arvioidaan sekä etujen että haittojen näkökulmasta, yhteisöjen sisällä, niiden välillä ja suhteessa muodollisiin instituutioihin (Woolcock 2000). Näkökulman mukaan valtioiden ja yritysten tuloksellisuus riippuu niiden sisäisestä yhtenäisyydestä, vakuuttavuudesta, toimintakyvystä ja ulkoisesta tilivelvollisuudesta kansalaisyhteiskunnalle (Tendler 1995, viitattu artikkelissa Woolcock 2000, s. 35).

Sosiaalinen pääoma on muodikas näkökulma, jolla on pyritty tulkitsemaan hyvinkin erilaisia ilmiöitä. Käsitettä onkin kritisoitu ennen kaikkea sen epämääräisyyden ja käytön venyvyyden takia (Kajanoja 1998, s. 41), esimerkiksi sosiaalisen pääoman poikkeavuudesta suhteessa taloudelliseen pääomaan, sosiaalisen pääoman toimimisesta sekä kansalaisten yhteistoiminnan välineenä että viestinä tai lopputuloksena (Siisiäinen 2000, s. 26) ja talouden tunkeutumisesta sosiaalisen alueelle (Ruuskanen 2002a, s. 8). Sosiaalista pääomaa on käytetty yleisesti kehitysmaatutkimuksessa, ja Maailmanpankki on kehittänyt käsitettä omalla taho-

⁹ Vaihtoehtoisesta kolmannen sektorin ja sosiaalisen pääoman tutkimuksen typologisoinnista ks. Siisiäinen 1999.

laan. Kotimaista sosiaalisen pääoman tutkimusta on paljon (esim. Kajanoja & Simpura 1998, 2000, Ilmonen 2000, Ruuskanen 2001, Ruuskanen 2002b, Johanson & Uusikylä 1998), ja sosiaalinen pääoma myös mainitaan tai sitä käsitellään pitemmin lähes kaikissa kolmatta sektoria käsittelevissä teoksissa (esim. Helander 2002, Hokkanen ym. 1999, Kinnunen & Laitinen 1998, Isaksson 1997, Yeung 2002). Käsite on ylittänyt eri poliittisten ideologioiden rajat, ja sitä ovat käyttäneet sekä kommunitaristit että liberalistit (Siisiäinen 1999), niin Fukuyaman (1995) kaltaiset konservatiivit kuin uusvasemmistolaisetkin.

Kolmas sektori ja sosiaalinen pääoma liittyvät tiiviisti yhteen. Martti Siisiäisen mukaan kolmas sektori on alue, jolla sosiaalisen pääoman merkitys tulee selvästi näkyviin, sillä kolmannen sektoriin liitetty vapaaehtoisuuden vaatimus voi rakentua vain sosiaalisten suhteiden ja luottamuksen varaan. Tällöin nimenomaan yhdistykset ja liikkeet ovat tärkeässä roolissa (Siisiäinen 1999, s. 18). Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa kolmannen sektorin ja sosiaalisen pääoman suhde on ollut olennainen. Eräs sosiaalisen pääoman indikaattori ja Pohjois-Italian menestystä Putnamin (1993) tutkimuksessa selittävä tekijä oli nimenomaan osallistuminen järjestöihin. Vastaavasti Putnamin mukaan sosiaalisen pääoman ”rapautumiseen” kuuluu muun muassa yhdistysjäsenyyksien ja vapaaehtoistoimintaan osallistumisen vähentyminen (Putnam 2000). Bo Rothsteinin ja Dietlind Stollen mukaan kolmannen sektorin ja sosiaalisen pääoman samaistamisessa on kuitenkin myös ongelmansa. Järjestötoimintaan haakeutuu usein ihmisiä, jotka jo ennestään luottavat toisiinsa ja ovat valmiita yhteistyöhön, jolloin vapaaehtoistoiminta ei välttämättä lisääkään sosiaalista pääomaa. Yhdistykset voivat lisätä myös epäluottamusta ja nurkkakuntaisuutta (Rothstein & Stolle 2002, s. 5–6, vrt. Woolcock 2000, s. 30–32). Toisaalta suurilla yhdistyksillä voi olla hyvinkin heikko kontakti rivijäseniin (esim. Putnam 2000, s. 153).

Sosiaalinen pääoma liittyy myös aluetasoon, ja sillä on selitetty eri alueiden erilaista menestymistä (ks. myös luku 2.1.1). Esimerkiksi Putnam (1993) selitti sosiaalisella pääomalla institutionaalisen suorituskyvyn alueellisen vaihtelun Italiassa. Putnamin mukaan sekä sosiaalinen konteksti että historia vaikuttavat instituutioiden toimivuuteen ja tehokkuuteen (mt., s. 182). Näkökulmaa on kritisoitu kuitenkin determinismistä: jos alueen sosiaalinen pääoma juontaa pitkältä historiasta, politiikalla ei juuri voi vaikuttaa sosiaalisen pääoman kehittymiseen (Rothstein & Stolle 2002, s. 6–7).

Myös sosiaalisen pääoman ja toimivan demokratian yhteyttä on korostettu. Sosiaalisen pääoman teoreetikot uskovat usein, että luottamus tekee paitsi kansalaisyhteiskunnasta myös sen varaan perustuvasta demokraattisesta hallintotavasta toimivan (Ilmonen 2002, s. 129). ”Ulkoisesti” järjestöjen ja muun vastaavan toiminnan kautta ihmiset voivat vaikuttaa hallitukseen ja samalla suojautua vallan väärinkäytöltä (esimerkiksi saamalla verkostojen kautta poliittista informaatiota), ja ”sisäisesti” järjestö- ja verkostotoiminta opettaa sekä abstraktimpia että käytännöllisempiä kykyjä yhteistyöhön ja julkiseen osallistumiseen (Putnam 2000, s. 338). Martti Siisiäisen mukaan moderneissa yhteiskunnissa erilaiset yhteiskunnalliset liikkeet ja yhdistykset ovat olleet aktiivinen kansalaisten ja yhteiskunnan suhteen välittä-

jä, ja yksi läntisen demokratian toimivuuden mittari on kansalaisyhteiskunnan vapaaehtoisorganisaatioiden moninaisuus, aktiivisuus ja organisaatioihin osallistumisen sosiaalinen kattavuus (Siisiäinen 1996a, s. 17–18). Kaj Ilmonen varoittaa kuitenkin idealisoimasta yhdistysten roolia demokratian luomisessa ja sanoo sen edellyttävän muun muassa jäsenkuntaansa mobilisoivia järjestöjä sekä jäsenten samankaltaista taustaa. Lisäksi sosiaalinen pääoma voidaan liittää yhdistysten lisäksi myös muihin organisaatioihin, esimerkiksi kouluun, perheeseen tai löyhiin sosiaalisiin verkostoihin, ja demokratiaan vaikuttaa myös moni muu tekijä – esimerkiksi valtion rooli (Ilmonen 2002).

Sosiaalinen pääoma pitää käsitteenä mukauttaa suomalaiseen kontekstiin. Esimerkiksi yhdysvaltalainen keskustelu kommunitarismista ja liberalismista sosiaalisen pääoman yhteydessä (Siisiäinen 1999) tuntuu vieraalta, samoin ajatus hyvinvointivaltiosta sosiaalisen pääoman uhkana (vrt. esim. Coleman 1990). Bo Rothstein on tutkinut sosiaalista pääomaa Ruotsissa, joka on hyvinvointivaltio ja jota ovat määrittäneet korkea julkinen kulutus, työmarkkinakorporatismi ja pitkä sosiaalidemokraattinen valta. Kansalaisyhteiskunnan historiallisessa järjestäytymisessä ja nykyisessä järjestöaktiivisuudessa on paljon samoja piirteitä kuin Suomessa. Rothsteinin mukaan vahva hyvinvointivaltio ei ole tuhonnut sosiaalista pääomaa (eli henkilöiden välistä luottamusta, järjestöaktiivisuutta ja epävirallisia sosiaalisia verkostoja). Tämä selittyy muun muassa hyvinvointivaltion universalismilla, joka estää tuensaajien luokittelemista ”toisiksi” sekä vähentää pelkoa huijaamisesta järjestelmän puitteissa (Rothstein 2002). Myös suomalaisessa keskustelussa hyvinvointivaltion nähdään pikemminkin tukevan sosiaalista pääomaa kuin muodostavan uhkan sille (Ruuskanen 2002b). Ruotsissa on kuitenkin epäluuloa keskeisiä poliittisia instituutiota kohtaan. Rothstein näkee järjestelmän korporatistisiin piirteisiin liittyvän luottamuksen, ”vertikaalisen sosiaalisen pääoman”, olevan kriisissä, kun 1970-luvulla valtion ja ammattiyhdistysliikkeen suhteet tiivistyivät aiempaan verrattuna ja silloin annettuja lupauksia yhteiskunnan ja työmarkkinoiden kehityksestä ei ole voitu täyttää (Rothstein 2002).

Tässä tutkimuksessa nähdään yhteys sosiaalisen pääoman ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan, jota ilmentää muun muassa vilkas järjestötoiminta, välillä. Muut sosiaalisen pääoman lähestymistavat (Woolcock 2000) on kuitenkin tiedostettu. Vaikka kumppanuutta katsotaankin ennen kaikkea yhden toimijan, kolmannen sektorin, näkökulmasta, kumppanuuksissa kolmas sektori luo yhteyksiä myös muihin toimijoihin (”heikot siteet”; vrt. Granovetter 1973). Samoin kolmas sektori toimii tietyssä institutionaalisessa toimintaympäristössä, joka on tavoite 1 -ohjelman kontekstissa erityisen selkeästi rajattu. Toimintaympäristöä määrittävät EU:n rakennerahastojen toimintaperiaatteet, ennen kaikkea kumppanuusperiaate, sekä EU-politiikka laajemmin muun muassa unionin suhtautumisessa kansalaisyhteiskuntaan, aikaisemmin käsitellyt suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet, Itä- ja Pohjois-Suomen erityispiirteet sekä vahvat suomalaiset kunnat ja hyvinvointivaltio. Sosiaalinen pääoma nähdään tässä ennen kaikkea sosiaalisten suhteiden kontekstissa, ja normatiivista ulottuvuutta korostetaan vähemmän (vrt. esim. Putnamin ja Bourdieun määritelmät, Iisakka).

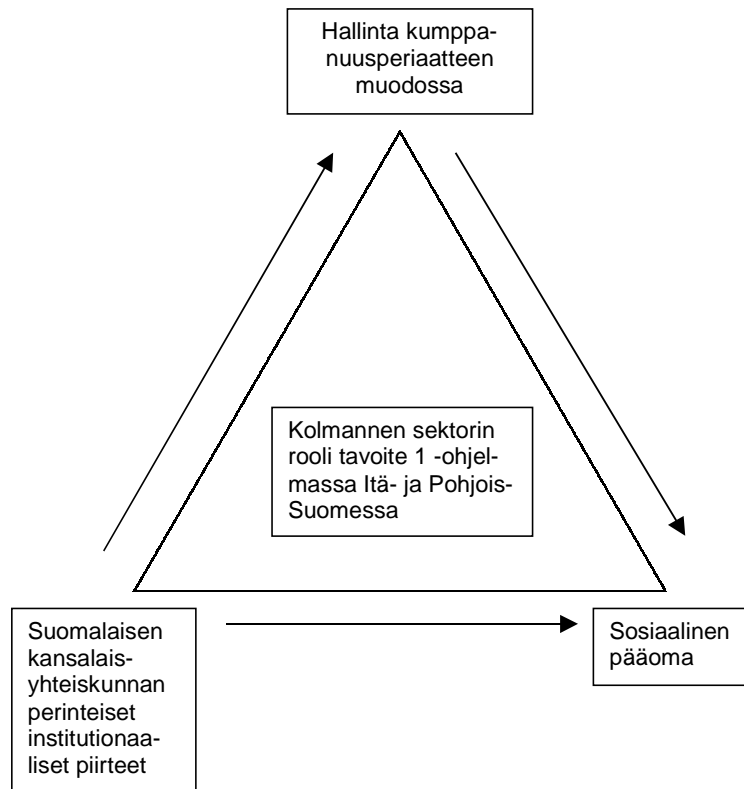
Ajatukseen sosiaalisen pääoman ”pimeästä puolesta” (Rothstein & Stolle 2002, s. 5–6, Woolcock 2000, s. 30–32) suomalaisten rakennerahasto-ohjelmien kontekstissa pitää suhtautua varauksella – vaikka tietty nurkkakuntaisuus ja oman edun tavoittelu onkin mahdollista, täysin ”kieroutunutta” sosiaalista pääomaa edustavat yhteisöt (kuten järjestäytyneet rikollisuus) jäävät analyysin ulkopuolelle. Kolmannen sektorin ja sosiaalisen pääoman suhde ei myöskään ole välttämättä itsestäänselvyys. Aktiivinen yhdistystoiminta ja verkostoituminen voidaan lähinnä nähdä potentiaalisena, ei automaattisena, sosiaalisen pääoman kehittäjänä (Mustakangas ym. 2003, s. 61, vrt. Valve 2003, s. 20).

Aikaisemmassa tutkimuksessa sosiaalisen pääoman ja hallinnan suhde on voitu nähdä hyvin eri tavoilla riippuen esimerkiksi poliittisesta ideologiasta ja siitä, miten hallinnan käsite on ymmärretty. Konservatiivisesta näkökulmasta valtion puuttumisen on katsottu estävän sosiaalisen pääoman kehittymistä, liberaalien ja sosialistien mielestä valtiolla on tärkeä rooli aktiivisen kansalaisyhteiskunnan ylläpidossa ja kehittämisessä ja esimerkiksi Putnam (1993) on nähnyt valtion roolin suhteessa sosiaalisen pääoman kehittämiseen neutraalina (Goss 2001, s. 54–55). Sue Gossin mukaan brittiläisessä keskustelussa on tuotu myös esille, että osallistuminen erilaisiin informaatio-, päätöksenteko- ja konsultointifoorumeihin mahdollistaa ihmisille kontaktien luomisen omaa kapeaa elinympäristöä laajemmin, ja Goss itse näkee hallintaverkostot tärkeinä sosiaalisen pääoman kehittämisessä (mt.). Samantyyppistä näkökulmaa edustavat esimerkiksi Mustakangas ym. (2003) ja Grönqvist (2002).

Itse näen, että hallinta voi joko valtaistaa kolmatta sektoria tai lisätä sen tulospaineita (ks. alaluku 2.2.3). Kolmatta sektoria ja kansalaisyhteiskuntaa valtaistaessaan hallinnalla voi olla positiivisia vaikutuksia sosiaaliseen pääomaan. Sosiaalinen pääoma voidaan kuitenkin yhdistää myös perinteiseen järjestötoimintaan, joka perustuu kansalaisten järjestöaktiivisuuteen (vrt. Siisiäisen järjestöllisen pääoman käsite alaluvussa 2.1.2).

2.3 Tutkimuskysymys

Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet ja uudentyypinen hallinta ennen kaikkea kumppanuusperiaatteen muodossa vaikuttavat molemmat kolmannen sektorin rooliin tavoiteohjelmissa. Tarkoitus on tutkia, onko perinteisestä kolmannen sektorin roolista siirrytty hallinnan myötä uudentyypiseen rooliin. Samalla on tarkoitus pohtia, onko kolmannen sektorin osallistumisen ohjelmiin nähty lisäävän sosiaalista pääomaa paikallistasolla ja miten tämä liittyy hallintaan. Lisäksi Itä- ja Pohjois-Suomella on molemmilla oma tavoiteohjelmansa, joissa on päädytty hieman erityyppisiin ratkaisuihin. Alaluvussa 2.2 on päädytty seuraaviin oletuksiin: Ensinnäkin hallinta poikkeaa olennaisilta osin suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteisistä institutionaalisista piirteistä, ennen kaikkea työmarkkinakorporatismiin mutta myös järjestöjen ja valtion välisen suhteen osalta. Toiseksi hallinta saattaa joko lisätä tai vähentää sosiaalisen pääoman syntyä riippuen siitä, miten se on määritelty. Kolmanneksi myös perinteen suomalaisen kansalaisyhteiskuntaan on liittynyt järjestötoiminnan ja sosiaalisen pääoman välinen yhteys. Tutkimuksen viitekehys on selvennetty kuvassa 1.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys.

Tutkimuskysymys kysymysmuodossa on:

Mikä on kolmannen sektorin rooli tavoite 1 -ohjelmassa Itä- ja Pohjois-Suomessa?

Kolmannen sektorin roolia määrittävät kolme näkökulmaa: suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet, sosiaalinen pääoma ja hallinnan käsite, jota myös kumppanuusperiaate edustaa. Tällöin tutkimuskysymys voidaan hajauttaa osakysymyksiksi seuraavasti:

Kuinka laajasti kumppanuusperiaate ja mahdollinen siirtymä hallinnosta hallintaan kattaa myös kolmannen sektorin? Ovatko kumppanuusperiaate ja hallinta muuttaneet kolmannen sektorin roolia verrattuna suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteisiin institutionaalsiin piirteisiin?

Onko kolmannen sektorin kumppaneiden osallistumisen nähty lisäävän sosiaalista pääomaa? Ilmeneekö siirtymä hallinnosta hallintaan sosiaalista pääomaa lisäävällä tavalla?

Onko Itä- ja Pohjois-Suomessa eroja ja millä niitä voi selittää?

3 Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen viitekehys muodostuu kolmesta osasta: suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteisistä institutionaalisista piirteistä, hallinnasta ja sosiaalisesta pääomasta. Luvussa 2 on määritelty, miten käsitteet tässä tutkimuksessa ymmärretään, tutkimuskysymys ja osakysymykset. Käsittelen tässä luvussa tutkimuksessa käytettyjen kolmen erilaisen aineiston yhteydessä sitä, miten tutkimuskysymykset on operationalisoitu. Esimerkiksi sosiaalisesta pääomasta on hyvin tarkkaan käsitteiden operationalisointiin ja niiden testaamiseen perustuvia empiirisiä tutkimuksia (esim. Putnam 1993, 2000, ks. myös Iisakka), mutta tässä tutkimuksessa on tarkoitus välttää käsitteiden kapeaa operationalisointia ja hahmottaa suomalaisen aluetason ja kolmannen sektorin realiteetteja laajemmin.

Kolmannen sektorin rooli tavoite 1 -ohjelmassa on osittain etukäteen määriteltyä esimerkiksi ohjelma-asiakirjoissa, osittain käytännössä muotoutunutta. Molemmat lähtökohdat pyritään kattamaan käsittelemällä sekä ohjelma-asiakirjoja että ohjelman toimeenpanon parissa toimivien ihmisten kokemuksia. Lisäksi empiirisessä osassa on lyhyt analyysi osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan (Itä-Suomi) ja osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan (Pohjois-Suomi) hankkeista, mikä antaa kolmannen sektorin osallistumisesta hankkeiden toteutukseen paremman kokonaiskuvan. Suomessa on ohjelmakaudella 2000–2006 kaksi erillistä tavoite 1 -ohjelmaa, ja vaikka Itä- ja Pohjois-Suomen alueilla on paljon yhteistäkin (esimerkiksi syrjäinen sijainti ja nykyiset sosioekonomiset ongelmat sekä ajatus molempien sijainnista ”radikaalisuusakselin” toisella puolen), molemmilla alueilla toteutetaan kuitenkin omaa ohjelmaansa. Tällöin tietynasteinen vertaileva tutkimusote on paikallaan. Kuitenkin tutkimuksen edetessä havaitsin Itä- ja Pohjois-Suomen tulosten muistuttavan niin paljon toisiaan ja lisäksi haastatteluaineisto on kooltaan suhteellisen pieni, joten tutkimus sijoittuu hieman lähemmäs tapaustutkimusta kuin varsinaista vertailevaa tutkimusta.

3.1 Rakenerahasto-ohjelmat

Ensimmäisenä tarkastelutasona on, miten kolmas sektori, kansalaisyhteiskunta ja kumppanuudet on ymmärretty rakenerahasto-ohjelmien ohjelma-asiakirjoissa. Rakenerahasto-ohjelmat luovat kehikon, jonka puitteissa hankkeet toteutetaan. Tällöin tapa, jolla kolmannen sektorin rooli on ohjelmissa esitetty, asettaa horisontin, johon käytännön toimet asettuvat. Rakenerahastojen lisäosat ovat luonteeltaan teknisempiä kuin varsinaiset ohjelma-asiakirjat, joten niitä ei ole käytetty aineistona. Rakenerahasto-ohjelmissa käsitellään koko ohjelma-asiakirjaa, mutta hankkeiden osalta tutkimus on rajattu osaamista ja työllisyyttä tai työvoiman valmiuksia käsittelevien toimintalinjojen ESR-hankkeisiin.

Taustalla on ajatus tekstin poliittisuudesta (Palonen 1987, Palonen & Parvikko 1993, Palonen & Summa 1996b; vrt. myös esim. viimeksi mainitussa esitelty keskustelu ”retoriasta käänteestä”). Näkökulman valintaan on vaikuttanut myös Hilkka Vihinen (esim. 1998,

2001), joka on soveltanut tekstintulkintaa hieman eri *policy*-sektorilla, nimittäin maatalouspolitiikassa. Ajatuksena on, että jo teksti itsessään on poliittinen teko (Vihinen 2001, s. 35, vrt. Arendt 1958). Tekstintulkinta antaa mahdollisuuden analysoida *policy*-prosessin toimijoiden esittämiä vaihtoehtoja, niiden muotoilua ja perusteluita sekä tehtyjä valintoja, jotka eivät tosin mitkään ole välttämättä eksplisiittisesti tekstiin kirjoitettuja (Vihinen 2001, s. 35).

En vain esitetä asioita suoraan ohjelmista vaan tulkitsemisen tekstiä. Kari Palosen käsittelemä tulkinta suuntautuu merkitysten paremmin ymmärtämiseen, ja siinä on kysymys tietyn lähteen sisältämien merkitysten teemaksi nostamisesta, erittelystä, täsmentämisestä, rajauksesta, jäsentämisestä ja lopulta kokoavan tulkinnan muodostamisesta siitä. Tulkitseminen on myös aina valikoivasti ja yksipuolisesti teemoja esiin ottavaa. (Palonen 1987, s. 24). Tässä teemoja ovat esimerkiksi, miten ja keitä koskevaksi kansalaisyhteiskunta ja kolmas sektori ymmärretään, kuinka paljon ja missä tilanteissa näiden nähdään osallistuvan ja keitä kumppanuuksiin kuuluu. Kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin esittämistapaa käsitellään suhteessa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteisiin institutionaalisiin piirteisiin, hallintaan ja sosiaaliseen pääomaan. Lisäksi vertaillaan, miten asiat on esitetty toisaalta Itä-Suomen, toisaalta Pohjois-Suomen ohjelmassa. Vaikka käsittelemä tiettyä *policy*ä, alue- ja rakennepolitiikkaa, pyrin myös politisoimaan tekstiä: osoittamaan ja avaamaan toiminnan pelivaraa sekä tulkitsemaan uudelleen mahdollisuuksien horisonttia (vrt. Palonen & Summa 1996a, s. 11–13).

3.2 Hankeluettelot ja -kuvaukset

Tapaa, jolla kolmas sektori on tuotu esiin rakennerahasto-ohjelmien strategiassa ja perusteluissa, verrataan siihen, minkälaisia hankkeita ja hanketoimijoita ohjelmien perusteella on valikoitunut. Hankeluettelon perusteella saa yleiskuvan siitä, kuinka paljon kolmas sektori on hanketoteutuksessa mukana, minkälaisia ovat hanketoteutukseen osallistuvat kolmannen sektorin toimijat ja minkälaisiin hankkeisiin nämä osallistuvat toimintalinjan sisällä. Hankkeet liittyvät osaamisen vahvistamiseen ja työvoiman valmiuksien parantamiseen toimintalinjaan sekä osaamisen ja työllisyyden toimintalinjaan (Itä-Suomessa toimintalinja 2, Pohjois-Suomessa toimintalinja 3), jotka ovat ESR-rahoitteisia (tosin Pohjois-Suomessa EAKR rahoittaa myös pientä osaa hankkeista, mutta ne on käytännön syistä rajattu ulkopuolelle). Toimintalinja on valittu nimenomaan sen sosiaalipoliittisten painotusten takia ja siksi, että kumppanuusperiaate ja kolmannen sektorin osallistuminen ovat olleet olennaisia erityisesti työllisyshankkeissa (esim. Hyyryläinen 2000, s. 14).

Koulutuksen ja työllisyyden toimintalinjojen hankkeet ovat esillä työministeriön ylläpitämässä ESRA-tietokannassa, jota päivitetään viikoittain. Tietokannan julkisessa osassa oli riittävästi tietoa hankkeista. Tutkimuksen kannalta olennaisia hankkeen tietoja olivat projektin toteuttajaorganisaatio, kohderyhmä, projektiin osallistuvien yritysten tai muiden organisaatioiden lukumäärä, vaikutukset paikalliseen kumppanuuteen sekä projektin kuvaus pro-

jektisuunnitelman mukaan. Tietokannassa on myös hankkeiden päätoteuttajien yhteystiedot, joiden osaan haastatelluista toimijoista otettiin yhteyttä. Tutkimusvaiheessa (listat tulostettu 1.7.2003) ESR-hankkeita oli Itä-Suomen osaamisen kehittämisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjassa 418 kappaletta ja Pohjois-Suomen osaamisen ja työllisyyden toimintalinjassa 209 kappaletta.

Hankkeiden analyysissa luokittelin hankkeita kvantitatiivisesti toteuttajaorganisaation mukaan sekä kaikkien toteuttajien osalta että erityyppisten järjestöjen ja säätiöiden kohdalla. Lisäksi laskin kumppanuuspainotteiset hankkeet sekä sellaiset hankkeet, joissa mainittiin kolmas sektori. Analysoin hankkeita myös kvalitatiivisesti ja luin kaikki hankekuvaukset läpi – erityisen tarkasti sellaiset, joissa kolmas sektori oli joko hanketoteuttajana tai mainittu hankekuvauksessa, ja kirjasin ylös, minkä tyyppisistä hankkeista oli kyse ja mikä oli kolmannen sektorin rooli niissä.

3.3 Haastattelut

Haastatteluilla kartoitettiin sellaisia toimijoiden käytännön kokemuksia sekä näkemyksiä asioista ja toimintaympäristöstä, joita ei pelkän kirjallisen aineiston perusteella olisi saanut selville. Myös haastattelut rajattiin pääosin osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan tai osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan hankkeiden kannalta olennaisiin toimijoihin. Jotta toimintaympäristöstä saisi mahdollisimman kattavan kuvan, tarkoitus oli haastatella kolmannen sektorin toimijoita ja TE-keskuksia ja maakuntaa edustavia virkamiehiä sekä Itä- että Pohjois-Suomesta samoin kuin ESR-hankkeita hallinnoivan työministeriön edustajaa. Haastateltavat kolmannen sektorin toimijat valittiin sen jälkeen, kun hankeluetteloista oli katsottu, minkä tyyppiset järjestöt ja säätiöt toteuttavat hankkeita Itä- ja Pohjois-Suomessa. Erityyppisistä järjestöistä, jotka tulivat esiin omana kategorianaan hankkeiden toteuttajista (esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöt) tai erilaisista hankkeista (esimerkiksi välittäjäorganisaatiohanke) pyrittiin saamaan edustaja. Haastatteluihin ei kuitenkaan valittu selvästi esimerkiksi julkista sektoria edustavaa järjestöä. Haastateltavien yhteensä 12 henkeä, joista kuusi edusti Itä-Suomea, viisi Pohjois-Suomea ja yksi keskuksellisen tasoa.

Alun perin tarkoituksena oli haastatella samantyyppisten järjestöjen edustajia tai samantasoisia virkamiehiä sekä Itä- että Pohjois-Suomessa. Käytännössä haastateltavat paljastuivat hyvin eläväksi materiaaliksi, ja osa suunnitelluista haastateltavista kieltäytyi vedoten esimerkiksi aiheen vierauteen. Osa joko haastatelluista tai peruuttaneista haastateltavista antoi kuitenkin muiden mahdollisten haastateltavien yhteystietoja, jolloin haastatteluasetelma alkoi itse asiassa saada piirteitä niin sanotusta lumipallo-otannasta (esim. Mattila & Uusikylä 1999, s. 24), mikä mahdollisti sellaisten ihmisten haastattelemisen, jotka hallitsivat aiheen hyvin. Lumipallo-otannassa oli myös se hyvä puoli, että sitä kautta olisi ollut mahdollista tavoittaa myös jokin hanketoteutuksen ulkopuolelle jättäytynyt tai jätetty kolmannen sektorin toimija (vrt. Valve 2003, s. 15), vaikkei niin käynytkään.

Taulukko 1. Haastatellut henkilöt alueittain.

Itä-Suomi (6 haastattelua)	Pohjois-Suomi (5 haastattelua)	Muut (1 haastattelu)
Maakuntatason edustaja	Läänin edustaja	
2 TE-keskuksen edustajaa	TE-keskuksen edustaja	
Välittäjäorganisaatiohankkeen edustaja	Välittäjäorganisaatiohankkeen edustaja	Työministeriön edustaja
Sosiaali- ja terveysalan järjestön edustaja ¹	Kylätoimintahankkeen edustaja	
Yrittäjyyttä tukevan järjestön edustaja	Kulttuurihankejärjestön edustaja	

¹ Haastateltu sosiaali- ja terveysalan järjestön edustaja toimi Itä-Suomessa mutta edusti valtakunnallisella tasolla merkittävää järjestöä, ja hänellä oli laajempi kuin pelkästään Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmaan keskittyvä näkökulma.

Taulukosta 1 selviää, että Itä- ja Pohjois-Suomen haastateltavien valintaan tuli painotuseroja lähinnä hanketoteuttajien kohdalla. Pohjois-Suomesta ei myöskään saatu haastatteluun maakuntatason edustajaa, koska sellaista ei joko tavoitettu tai edustaja ei kokenut tietävänsä aiheesta riittävästi (omassa maakunnassa oli hyvin vähän kolmannen sektorin toteuttamia hankkeita), joten haastattelin läänin edustajaa. Jossain vaiheessa haastatteluja alkoi käydä ilmi, että Itä- ja Pohjois-Suomen alueet eivät haastatteluiden perusteella profiloituneet eri tavalla. Tutkimuksessa ei myöskään missään vaiheessa ollut tarkoitus (eikä tämänkokoisessa tutkimuksessa olisi ollut mahdollistakaan) eritellä järjestötyypeittäin tuloksia vaan saada yleisnäkemys kolmannen sektorin edustajien kokemuksista ja kannoista, joten erityyppisten hanketoteuttajien valikoituminen eri alueilla ei haitannut. Haastateltavien nimet on lueteltu tutkimuksen lopussa, mutta analyysissä heidän yksityisyyttään suojataan.

Haastattelukysymykset käsitelivät sekä käytännön kokemuksia rakennerahastohankkeista että laajempaa käsitystä kolmannen sektorin roolin muutoksesta ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta (ks. Liitteet 1 ja 2). Kolmannen sektorin roolia pyrittiin kartoittamaan usealla kysymyksellä (esimerkiksi mitä lisäarvoa kolmannen sektorin osallistuminen tuo, onko kolmannen sektorin toimijoilla parempi yhteys tavalliseen kansalaiseen ja mitä kolmannen sektorin toimija voi tehdä tai mitä sen pitäisi tehdä rakennerahastojen kaltaisessa viitekehyksessä), ja vastausten erilaisia painotuksia tulkittiin viitekehityksen näkökulmasta. Kolmannen sektorin aktiivinen osallistuminen, mikä liittyy sekä sosiaaliseen pääomaan että mahdollisesti siirtymään hallinnosta hallintaan (mikäli hallinta halutaan ymmärtää kolmatta sektoria valtaistavalla tavalla), tuli esiin useassa kysymyksessä. Näitä olivat esimerkiksi se, näkevätkö virkamiehet kolmannen sektorin relevanttina tahona ohjelmapolitiikan kannalta ja pitäisikö virkamiesten mielestä kolmannen sektorin osallistua päätöksentekoon vai pelkkään hanketoteutukseen sekä kysymyksen kansalaisyhteiskunnan roolista aluekehittämisessä (ja tavoite 1 -ohjelmassa). Kolmannen sektorin edustajilta kysyttiin myös, miten heihin on suhtauduttu ennen kaikkea virkamiesten taholta.

Kolmannelle sektorille esitetyissä kysymyksissä kumppanuuksia ja hallintaa mittasivat myös kysymys siitä, keiden tahojen kanssa kolmannen sektorin toimijat ovat olleet yhteistyössä, sekä kysymys siitä, näkevätkö haastateltavat eroa perinteisen järjestötoiminnan ja EU-ohjelmien edellyttämän kolmannen sektorin roolin välillä (ja onko oma toiminta muuttunut). Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan perinteiset institutionaaliset piirteet tulivat ilmi silloin, kun käsiteltiin kolmannen sektorin roolin mahdollista muutosta sekä joidenkin vastaa- jien kohdalla myös kolmannen sektorin valtaistamista käsiteltäessä. Lisäksi osa virkamiehistä käsitteli työmarkkinaosapuolten asemaa, vaikkei aiheesta ollut erillistä kysymystä.

Suulliset haastattelut sijoituivat puolistrukturoidun ja teemahaastattelun välimaastoon (ks. esim. Eskola & Suoranta 2000, s. 86), eli kysymyslomakkeesta oli mahdollista joustaa hie- man haastateltavan mukaan, vaikka kysymykset johdattelivatkin pitkälti haastattelun kulkua. Haastateltavien annettiin lopuksi myös kertoa olennaisiksi katsomiaan asioita, joita kysy- myksillä ei mahdollisesti ollut pystytty kattamaan. Haastattelut tehtiin pääosin puhelimitse ja yksi kasvotusten, ne nauhoitettiin ja niiden aikana tehtiin muistiinpanoja. Kolme haastatte- lua tehtiin käytännöllisistä syistä sähköpostitse, ja ne olivat puolistrukturoituja. Puhelimeen ja sähköpostiin päädyttiin siitä syystä, että haastateltavat olivat hajallaan ympäri Itä- ja Poh- jois-Suomea. Suulliset haastattelut litteroitiin, tai mikäli asioiden kursorinen esittely oli riit- tävää, tietyt osat tiivistettiin. Osa haastateltavista halusi myös lukea puretun haastattelun jäl- kikäteen.

Haastattelujen litterointi oli yllättävän hankala kysymys. Osa haastateltavista hämmentyi haastattelujen puhekielisestä litteroinnista, ja halusi mahdollisesti muuttaa sitä kirjakieli- sempään suuntaan. Myös haastateltavien murre-erot helpottivat heidän identifiointiaan. Li- säksi osa haastatteluista oli tehty sähköpostitse, eli ne olivat lähempänä kirjakieltä. Steinar Kvalen mukaan puhekielistä haastattelua voi muuttaa kirjakielisempään suuntaan muun muassa haastatteluraportin laadun vuoksi (Kvale 1996, s. 267) ja tutkimuseettisten kysy- mysten takia, kuten tiettyjen ihmisten tai ryhmien leimaamisen välttämiseksi (mt., s. 172– 173). Päätin lopulta kirjoittaa myös puhekieliset haastattelut kirjakielisemmällä suomella. Tämä ilmeni lähinnä sanojen kirjoitusasussa (”mutta”, ei ”mut”) sekä joissain tapauksissa sanajärjestyksen muuttamisessa ja ”änkytyksen” poistamisessa. Koska alun perin puheeseen perustuvan tekstin rakenne on kuitenkin erilainen kuin sähköpostiviesteissä, en ole loppuun merkinnyt, miten olen ketäkin haastatellut.

Kvale luokittelee kvalitatiivisten haastattelujen analysointitavat viiteen eri kategoriaan, joita ovat haastattelussa ilmenevien sanomien tiivistäminen, luokittelu, kerronnallisten rakentei- den käyttö, tulkinta itse haastattelutilannetta laajemmassa kontekstissa ja *ad hoc* -metodit (Kvale 1996, s. 188–204). Itse käytin lähinnä *ad hoc* -metodeja, eli minulla ei ollut tiettyä standardimenetelmää, mikä oli ehkä luontevin ratkaisu suhteellisen pienellä haastattelu- aineistolla. En nähnyt myöskään analyysiohjelman käyttöä tarpeellisena. Luin koko haastat- teluaineiston läpi useaan kertaan, tiivistin ja luokittelin esimerkiksi kolmannen sektorin eri tehtäviin, osallistumisen hyviin puoliin ja ongelmakohtiin, kansalaisyhteiskuntaan ja kump-

panuuksiin liittyviä puheita sekä analysoin tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia kohtia tarkemmin. Halusin, että haastateltavien ääni tulisi mahdollisimman selvästi esille, koska he tiesivät paljon aiheestaan ja käytännöllinen tieto rakennerahastojen toiminnasta on tärkeää. Toisaalta halusin yleistää tuloksia myös laajempaan kontekstiin, missä käytin hyväkseni tutkimuksen viitekehystä.

Tein tutkimuksen Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT) taloustutkimuksessa (MTTL) vuonna 2003. Tutkimukseen pyydettiin lupa tavoite 1 -ohjelmajohtaja Marja Taskiselta sisäasiainministeriöstä. Tämä tutkimus liittyy osaltaan myös muuhun MTTL:ssä meneillään olevaan ohjelmakauden 2000–2006 tavoite 1 -ohjelman arviointiin ja tutkimukseen. Koska ohjelmakausi on vielä kesken, on mahdollista arvioida vain etukäteen asetettuja tavoitteita ja toistaiseksi toteutettua politiikkaa, ei siis lopullisia tuloksia tai vaikuttavuutta. Toisaalta ensimmäiseen ohjelmakauteen liittyi vielä paljon opettelua, kun taas toisella ohjelmakaudella käytännöt ovat vakiintuneet enemmän (Valve 2001, s. 51).

4 Poliittinen ja sosioekonominen toimintaympäristö

Tässä luvussa käsittelen tutkimuksen rajausta ”reaalimaailmassa”, mitä kutsun poliittiseksi ja sosioekonomiseksi toimintaympäristöksi. Kolmannen sektorin rooliin tavoite 1 -ohjelmassa vaikuttavat EU:n ja kansallisen tason alue- ja rakennepolitiikka (sekä ”ylätasolla” että käytännön hallinnoinnissa ja toimeenpanossa) samoin kuin poliittiset linjaukset kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin suhteen. Lisäksi omaa tutkimustani rajaa Itä- ja Pohjois-Suomen sosioekonominen ympäristö.

4.1 Alue- ja rakennepolitiikka ja rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi

Käsittelen tässä alaluvussa alue- ja rakennepolitiikkaa ensin ”ylätason” politiikassa: mitä suomalaisen aluepolitiikkaan on kuulunut ja miten EU-jäsenyys on vaikuttanut siihen. Tämän jälkeen käsittelen ohjelmien käytännön hallinnointia sekä laajemmin että tavoite 1 -ohjelmaan osallistuneiden järjestöjen suhteen.

4.1.1 Kansallisesta aluepolitiikasta EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan

Aluepolitiikka on ollut länsimaissa tärkeä osa yhdyskuntapolitiikkaa. Taloudellisesta näkökulmasta politiikan perusteina on käytetty alueiden taloudellisen suorituskyvyn ja elinkeinöelämän tuottavuuden parantamista ja yhtenäistämistä, koska suurien eroavaisuuksien on nähty heikentävän myös kansantalouksien toimintaa (Mäkinen 1999, s. 13). Aluepolitiikan sosiaalisten perusteluiden mukaan on oikeudenmukaista tukea heikommassa asemassa olevia alueita ja politiikan painopiste on ennen kaikkea hyvinvoinnin edistämisessä ja hyvinvointierojen kaventamisessa. Poliittisiin perusteluihin liittyy hallinnon pyrkimys taata valtion yhtenäisyys, mutta myös esimerkiksi eettisiä tekijöitä. Aluepolitiikkaa voidaan myös perustella esimerkiksi ruuhkautumisen ja keskittymisen ympäristöhaitoilla (mt., s. 32, ks. myös Vanhove & Klaassen 1987). Hallgeir Aalbu ym. (1999, s. 49–50) mukaan pohjoismainen perinteinen ylhäältä alas -aluepolitiikka on liittynyt kansallisvaltion rakentamisvaiheessa kaukaisten (ja usein etnisesti erilaisten) alueiden kansalliseen kontrollin turvaamiseen ja näiden alueiden luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä myöhemmin toisen maailmansodan jälkeiseen jälleenrakentamiseen ja hyvinvointivaltioprojektiin. Suomessa aluepolitiikan taustalla ovat olleet sekä taloudellisuus- ja tehokkuussyyt että tasa-arvosyyt (Hannell ym. 2002, s. 37) sekä esimerkiksi poliittisen radikalismien ”kesyttäminen” (Koikkalainen 2003, s. 130) ja puolustuspoliittinen ajatus koko maan pitämisestä asuttuna.

Perttu Vartiainen jakaa suomalaisen aluepolitiikan kaudet 1970-luvun puoliväliin asti jatkuneeseen kehitysaluepolitiikan vaiheeseen, 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun lopulle ulottuneeseen aluepoliittisen suunnittelun vaiheeseen sekä 1980-luvun loppupuolelta alkaneeseen ohjelmaperusteiseen alueellisen kehittämisen vaiheeseen (Vartiainen 1998). Samalla aluepolitiikan painopisteet ovat muuttuneet keskushallintoa korostavasta, voimavaroja jaka-

vasta lähestymisestä kohti omatoimisuutta, omaehtoisuutta, yritysvetoisuutta, toimijalähtöisyyttä ja eri tahojen yhteistyötä. Taustalla ovat 1990-luvun lama sekä yksilöllisyyttä, kilpailullisuutta ja alue- ja paikallistason vastuuta korostavien näkemysten vahvistuminen (Mäkinen 1999, s. 14).

Vaikka jo esimerkiksi EFTA-sopimus vaikutti suomalaiseen aluepolitiikkaan ja kansallisiin aluetukiin, eurooppalaiset vaikutteet voimistuivat selvästi Suomen valmistautuessa EU-jäsenyyteen. Aluepolitiikasta ja sen järjestämistavoista keskusteltiin vilkkaasti, koska Suomen jo vakiintunut aluepolitiikka oli sovitettava EU:n ylikansallisiin säännöksiin ja myös tulevan yhteismarkkina- ja rahaliittokehityksen oletettiin vaikuttavan alueisiin. Kansallisen aluepoliittisen järjestelmän uudistus toteutettiin vuonna 1994. Vuoden 1995 alusta Suomessa on sovellettu EU:n ylikansallisen ohjelmallisen aluekehitystyön periaatteita ja toimintatapoja. Myös kansallista kehittämistyötä, johon EU ei osallistu, on alettu jäsentää kehitysohjelmien kautta (Mäkinen 1999, s. 14–15). Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan päätavoitteena on vahvistaa sosiaalista ja taloudellista yhtenäisyyttä, vähentää eri alueiden välisiä kehityseroja ja tukea heikoimmin kehittyneitä alueita (Horelli & Roininen 1997, s. 13). Tarkoituksena on alueiden kilpailukyvyyn parantaminen, työllisyyden lisääminen ja parantaminen sekä kaupunki- ja maaseutualueiden sekä kalastuksesta riippuvaisten alueiden kehityksen tasapainottaminen (Euroopan komissio, aluepolitiikan pääosasto ja lehdistö- ja viestintäpääosasto 2001, s. 24–27). Tuki kanavoidaan pääasiassa rakennerahastojen kautta, joilla on jokaisella oma temaattinen erikoisalansa. Varsinaisia rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Tavoiteohjelmia rahoitetaan lisäksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) sekä kalatalouden ohjausvälineen (KOR) kautta (ks. esim. mt., s. 9).

Itse keskityn tutkimuksessani osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan (Itä-Suomi) ja osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan (Pohjois-Suomi) hankkeisiin, jotka ovat Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamia. ESR on vanhin rakennerahastoista, ja se perustettiin jo Rooman sopimuksen yhteydessä. ESR-toiminnan tarkoituksena on tukea samaan aikaan sekä kilpailukykyä, osaamista ja työllisyyttä edistävää että kansalaisyhteiskuntaa ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vahvistavaa toimintaa (Arnkil & Nieminen 2003, s. 53). ESR on tärkein rahoitusväline, jolla EU:n työllisyyspolitiikkaa toimeenpannaan, ja se toteuttaa Luxemburgin Eurooppa-neuvostossa vuonna 1997 hyväksytyä Euroopan työllisyysstrategiaa. ESR:n tarkoituksena on ihmisten ”työllistettävyyden” parantaminen vaikuttamalla sekä työhön edellytettäviin kykyihin että sosiaalisiin vuorovaikutustaitoihin. ESR korostaa myös jäsenvaltioiden suurempaa vastuuta, hallinnon yksinkertaistamista, kumppanuutta, paikallista toimintaa ja tehokkuuden arviointia sekä paikallisten ratkaisujen löytämistä paikallisiin kysymyksiin (*Introducing the ESF*).

Ohjelmakaudella 2000–2006 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ensisijaisia tavoitteita ovat kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittäminen (tavoite 1), rakenteellisissa vaikeuksissa olevien teollisten alueiden, kalastuksesta riippuvaisten alueiden sekä maaseutu- tai

kaupunkialueiden taloudellisen ja sosiaalisen uudelleenjärjestelyn tukeminen (tavoite 2) sekä koulutusjärjestelmien nykyaikaistaminen ja työllisyyden lisääminen (tavoite 3). Tavoitteet 1 ja 2 koskevat vain niiden piiriin kuuluvia alueita, kun taas tavoite 3 kattaa koko unionin lukuun ottamatta tavoite 1 -alueita (Euroopan komissio, aluepolitiikan pääosasto ja lehdistö- ja viestintäpääosasto 2001, s. 10). Näiden lisäksi rakennerahastoista rahoitetaan muun muassa yhteisöaloitteiksi kutsuttuja erityisohjelmia (ohjelmakaudella 2000–2006 Interreg III, Leader+, Urban II, Equal), joilla pyritään löytämään yhteisiä ratkaisuja kaikilla unionin alueilla esiintyviin ongelmiin (mt., s. 12).

EU:n aluepolitiikassa kansallinen ja ylikansallinen toimivalta risteävät ja rakennerahastojen toimintaperiaatteet jäsentävät ja säätelevät tätä kenttää. Periaatteet ovat kuitenkin väljiä ja monitulkintaisia (Mäkinen 1999, s. 9). Rakennerahastojen keskeisiä toimintaperiaatteita ovat keskittäminen (rahoituksen kohdentaminen ensisijaisiksi katsottuihin kehittämistavoitteisiin ja ongelmallisimmiksi arvioiduille alueille), ohjelmallisuus (yksittäisten hankkeiden ja projektien kokoaminen monivuotiseksi kehitysohjelmiksi), kumppanuus (yhteistyö ja konsultointi komission, jäsenvaltion ja toimivaltaisten alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja toimielinten kesken sekä yritysten ja esimerkiksi kauppakamarien ja työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen ottaminen mukaan kehitystoimintaan paikallistasolla) sekä täydentävyys (EU-rahoituksella täydennetään kansallisia toimenpiteitä). Näiden lisäksi rahastojen keskeisenä toimintaperiaatteena on subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate (päätökset tehdään mahdollisuuksien mukaan sillä tasolla, jolla ne vaikuttavat) (mt., s. 40–41). Muita rakennerahastojen toimintaa sääteleviä periaatteita ovat avoimuus ja läpinäkyvyys, tasa-arvo, kilpailua ja sopimusten laatimista koskevien EU-sääntöjen noudattaminen sekä yhdenmukaisuus EU:n ympäristöpolitiikan kanssa ja kestävä kehitys (mt., s. 64–65).

Ajatus alueellisen eriarvoisuuden vähentämisestä oli esillä jo Rooman sopimuksen aikaan, mutta yhteisön perustajajäsenet uskoivat taloudellisen integraation ja kasvun sekä Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan investointipankin olemassaolon tuovan mukanaan myös suuremman alueellisen tasa-arvoisuuden (Marks 1992, s. 193). Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) aloitti toimintansa vuonna 1975, ja alue- ja rakennepolitiikan merkitys (ja sen osuus EU:n budjetista) on kasvanut vuosien 1988, 1993 ja 1999 rakennerahastouudistusten myötä. Poliitiikan voimistuminen on ollut yhteydessä unionin laajenemiseen. 1970- ja 1980-luku olivat lyhyitä talouslamoja lukuun ottamatta vahvan taloudellisen kasvun aikaa, ja uudet jäsenmaat Irlanti, Kreikka, Espanja ja Portugali haluttiin osallisiksi kasvavasta ”kakusta”. 1990-luvun lama, työttömyys ja muun muassa Suomen ja Ruotsin hyvin harvaan asuttujen alueiden tulo Euroopan unioniin ovat siirtäneet alue- ja rakennepolitiikkaa ja EU:n toimintaa laajemmin kohti sosiaali-, työllisyys- ja koulutus- tai uudelleen koulutuspolitiikkaa, ja myös ympäristöpolitiikan merkitys on vahvistunut. Horellin ja Roinisen mukaa politiikan pyrkimyksenä on yhä suurempi tarve turvata unionin jatkuvuus ja sosiaalinen eheys (Horelli & Roininen 1997, s. 7–9).

Gary Marksinkin mukaan rakennerahastojen kasvua on selitetty muun muassa rikkaampien jäsenvaltioiden maksuna köyhemmille, jotta nämä saataisiin hyväksymään talouden liberalisointiin tähtäävät toimenpiteet. Taustalla voi myös olla köyhempien jäsenvaltioiden suurempi haavoittuvuus laskusuhdanteen sattuessa tai muuttuneet käsitykset oikeudenmukaisuudesta unionin sisällä (Marks 1992). Euroopan unionin itälaajeneminen asettaa suuria muutospaineita rakennerahastojärjestelmän toiminnalle, ja politiikan painopiste siirtynee pääosin uusiin jäsenvaltioihin, koska esimerkiksi tavoite 1 -alueet ovat määrättyneet bruttokansantuotteen perusteella. Tällöin nykyisen ohjelmakauden tulee tuottaa mahdollisimman pitkäkestoisia tuloksia.

Alue- ja rakennepolitiikasta huolimatta alueelliset erot EU:n sisällä ovat kasvaneet (esim. Horelli & Roininen 1997, s. 15), ja sama koskee myös Suomea (Sandberg 2000). Siv Sandbergin mukaan rakennepolitiikan rakentuminen alhaalta ylös -aloitteiden, innovatiivisuuden, kumppanuuden ja vastavuoroisuuden varaan tarkoittaa sitä, että se suosii aktiivisia ja varakkaita toimijoita (mt., s. 195) eli toisin sanoen alueita, joilla on ennestään sosiaalista ja materiaalista pääomaa (Mustakangas ym. 2003, s. 11).

4.1.2 Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi

Rakennerahastojen talousarviosta ja määrärahojen käyttöä koskevista perussäännöistä päättää Euroopan unionin neuvosto komission ehdotuksen perusteella ja neuvoteltuaan Euroopan parlamentin kanssa. Kukin jäsenvaltio tai alue laatii suunnitelman, johon kootaan vaikeuksissa olevia alueita tai haavoittuvia väestöryhmiä hyödyttävät ehdotukset, jossa otetaan huomioon komission laatimat suuntaviivat ja jonka laatimiseen osallistuvat myös talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat. Suunnitelmaa kutsutaan joko yhteisön tukikehykseksi (YTK) tai yhtenäiseksi ohjelma-asiakirjaksi (YOA) riippuen siitä, tarvitaanko ohjelmien täytäntöönpanoa varten komission lisäpäätös. Suunnitelmat esitetään komissiolle, joka keskustelee kunkin jäsenvaltion kanssa ohjelmien sisällöstä ja toteutukseen tarvittavista kansallisista ja yhteisön varoista. Osapuolten päästyä yhteisymmärrykseen komissio hyväksyy suunnitelmat ja niihin perustuvat ohjelmat sekä maksaa jäsenmaille ennakon ohjelman käynnistämiseksi. Ohjelma-asiakirjan täydennysosiin kirjattavista yksityiskohdista päättävät kansalliset tai alueviranomaiset itsenäisesti. Vastuuviranomaiset valitsevat parhaiten ohjelman tavoitteita vastaavat hankkeet sekä seuraavat säännöllisesti ohjelmien etenemistä ja ilmoittavat siitä komissiolle (Euroopan komissio, aluepolitiikan pääosasto ja lehdistö- ja viestintäpääosasto 2001, s. 18–19).

Suomessa sisäasianministeriö toimii hallintoviranomaisena alueellisten tavoiteohjelmien osalta ja vastaa ohjelmien hallinnon ja täytäntöönpanon tehokkuudesta ja moitteettomuudesta. Lisäksi kullekin rakennerahastolle on nimetty maksuviranomainen, joka hoitaa rahaston maksatuksia komission ja Suomen välillä sekä osoittaa rakennerahastovaroja muiden viranomaisten käytettäväksi ja edelleen jaettavaksi. Maksuviranomaisina toimivat sisäasiainministeriö (EAKR), työministeriö (ESR) ja maa- ja metsätalousministeriö (EMOTR ja

KOR). Yksittäiseen hankkeeseen rakennerahastotuen ja vastaavan julkisen rahoitusosuuden myöntää kulloinkin toimivaltainen viranomaisena, joita ovat eri ministeriöiden (KTM, LVM, MMM, OPM, SM, STM, TM, YM) lisäksi TE-keskusten eri osastot, Finnvera, TEKES, ympäristökeskukset, maakuntien liitot, lääninhallitukset, tielaitokset, ratahallintokeskus ja merenkulkupiirit (Valle 2002, s. 17–18). Rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa ilmenee suomalaisen aluekehittämisen vahva valtiokeskeinen perinne. Hallintomallin lähtökoh- tana on ollut keskushallinnon sektorijako, jota ei ole muutettu rakennerahastojen takia edes ohjelmakaudella 2000–2006 (mt., s. 10). Sektoroituneisuus rakennerahasto-ohjelmien hal- linnoinnissa onkin usein koettu ongelmaksi (Mustakangas ym. 2003, s. 31, Grönqvist 2002).

Jokaista rakennerahasto-ohjelmaa varten perustetaan seurantakomitea (*monitoring commit- tee*), joka on koordinoituvastuussa ohjelman toteuttamisesta. Komitea koostuu alueellisissa ohjelmissa keskushallinnon, maakuntien sekä keskeisten järjestöjen (esimerkiksi Suomen Kuntaliiton ja työmarkkinaosapuolten) edustajista (Pirkola 1998, s. 40). Niillä EU:n pää- osastoilla, joiden toimintaan ohjelma liittyy, on omat edustajansa komiteoissa (mt.; tosin vain neuvoa antavina jäseninä, ks. sisäasiainministeriö 2003). Jokaisessa maakunnassa toi- miva maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) huolehtii alueella toteutettavien ohjelmien toi- meenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Ryh- mässä ovat tasapuolisesti edustettuina maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat (sekä Lapin maa- kunnassa Saamelaiskäräjät), ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtion- hallinnon organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elin- keinojärjestöt (Valle 2002, s. 18).

Tavoite 1 -ohjelmien valmisteluvaiheessa ohjelmakaudella 2000–2006 erilaiset etu- ja muut järjestöt antoivat ohjelmaluonnoksesta palautetta sisäasiainministeriön järjestämässä tilai- suuksissa. Järjestöjen esittämiä näkökulmia sovitettiin yhteen ja huomioitiin ohjelman val- mistelussa alueilla ja keskushallinnossa, mikäli ne koettiin ohjelman tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisiksi (tosin suuria ristiriitoja ohjelman valmistelijoiden ja järjestöjen vä- lillä ei nähty) (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 6). Valmistelun alussa sisäasiainministeriö informoi keskeisiä palkansaaja-, työnantaja-, yrittäjä-, maataloustuot- taja-, tasa-arvo- ja ympäristöalan keskusjärjestöjä, joilta pyydettiin myös työn edetessä use- aan otteeseen kommentteja (mt., s. 135–139). Lisäksi ohjelmia eri ministeriöissä valmistele- vat virkamiehet olivat yhteydessä omien alojensa järjestöihin (mt., s. 7). Aluetasolla Poh- jois-Suomessa oltiin yhteydessä 200 organisaatioon, joihin kuuluivat myös esimerkiksi Saa- melaiskäräjät, työmarkkinaosapuolet, ympäristöjärjestöt, neuvontaorganisaatiot sekä muut etu- ja kansalaisjärjestöt (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 6). Maa- kunnissa ohjelmatyön organisointi on vaihdellut, mutta ohjelmaa on yleensä valmisteltu yhteistyössä sidosryhmien kanssa (mt., s. 7, *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2006–2006* 2000, s. 131–134).

4.2 Kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta EU:n ja Suomen politiikassa

Euroopan unionia on kritisoitu demokratiavajeesta (esim. Andersen & Eliassen 1996), ja monet kansalaiset kokevat unionin itselleen vieraaksi tai eivät luota siihen (European Opinion Research Group EEIG 2003, s. 3, Euroopan komissio 2001, s. 9). Unionin tasolla on ollut tarvetta kansalaisyhteiskunnan ottamiseen paremmin mukaan unionin toimintaan, vaikka esimerkiksi komissiolla onkin pitkät perinteet eri osapuolten konsultoinnissa politiikan muotoiluvaiheessa (*The European Commission and the civil society*) ja toimielimistä erityisesti Euroopan parlamentilla, talous- ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealla on tiiviit yhteydet kansalaisyhteiskuntaan (Euroopan yhteisöjen komissio 2000, s. 9). Euroopan unioni on ensi sijassa taloudellinen yhteisö, mutta Johannes Pakaslahden (2001) mukaan sosiaalinen ulottuvuus on ollut heikompana tai vahvempana esillä jo Rooman sopimuksesta lähtien. Tosin esimerkiksi aluepolitiikan, sosiaalisen vuoropuhelun ja sosiaalisen ulottuvuuden voidaan kaikkien nähdä olevan talouspolitiikalle alisteisia (mt., s. 26).

Valkoisella kirjalla eurooppalaisesta hallintotavasta (Euroopan komissio 2001) on ollut tarkoitus uudistaa EU:n hallintotapaa. Valkoisen kirjan perustana on viisi periaatetta: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Näiden periaatteiden nähdään vahvistavan EU:n suhteellisuuden ja toissijaisuuden periaatteita (eli subsidiariteettia). Poliittiseen päätöksentekoon osallistumisen halutaan olevan mahdollisimman laajaa ja ulottuvan suunnittelusta täytäntöönpanoon, koska sen nähdään parantavan luottamusta lopputulokseen ja päätöksentekijöihin. Toisaalta vastuun selkeyden periaate koskee paitsi EU:n toimielimiä, myös muita EU-politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen osallistuvia tahoja (mt., s. 17–18). Erityisesti nämä kaksi lähtökohtaa määrittävät Valkoisen kirjan suhdetta kansalaisyhteiskuntaan.

Valkoisessa kirjassa kansalaisyhteiskunta¹⁰ nähdään välineenä, jonka avulla kansalaiset saadaan aktiivisemmin mukaan toteuttamaan unionin päämääriä, järjestäytyneenä kanavana palautteelle, kritiikille ja protesteille sekä ihmisten tarpeisiin vastaavien palveluiden antajana. Erikseen mainitaan kirkkokunnat ja uskonnolliset yhteisöt, syrjäytymisen ehkäisyyn puuttuvat yhteisöt, kehitysyhteistyöjärjestöt sekä työmarkkinaosapuolet (Euroopan komissio 2001, s. 28). Samaan aikaan kansalaisten valtaistamisen yhteydessä otetaan esille kansalaisyhteiskunnan vastuu ja edellytetään sen noudattavan ”hyvää hallintotapaa” ja parantavan sisäistä organisaatiotaan (mt., s. 29). Valkoisen kirjan mukaan kyse ei ole protestiliikkeiden institutionalisoinnista vaan tehokkaammasta osapuolten kantojen selvittämisestä varhaisessa vaiheessa ja aiempien kokemusten hyödyntämisessä tulevan politiikan valmistelussa

¹⁰ Kansalaisyhteiskunnan nähdään muodostuvan seuraavista yhteisöistä: työmarkkinaosapuolet eli ammattiliitot ja työnantajajärjestöt, kansalaisjärjestöt, ammattialajärjestöt, hyväntekeväisyysjärjestöt, ruohonjuuritason organisaatiot ja kaikki organisaatiot, joiden välityksellä kansalaiset osallistuvat paikalliseen ja kunnalliseen toimintaan, sekä kirkkokunnat ja uskonnolliset yhteisöt, joilla nähdään olevan erityistehtävä (Euroopan komissio 2001, s. 28).

(mt., s. 30). Talous- ja sosiaalikomitea nähdään linkkinä EU:n toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan välillä, ja sen roolia halutaan vahvistaa (mt., s. 29). Kaikissa EU:n toimielimissä halutaan kehittää konsultoinnin ja vuoropuhelun kulttuuria ja vakiintuneen konsultointikulttuurin aloilla lisätä kumppanuusjärjestelyjä. Konsultointia koskevien toimintasääntöjen taustalla on ajatus EU:n ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden järjestämisestä, eri osapuolten tehtävien ja vastuun selkeyttämisestä sekä vuoropuhelun ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan avoimuuden lisäämisestä (mt., s. 62). Kumppanuuksissa edellytetään kansalaisyhteiskunnan yhteisöiltä tiiviimpiä rakenteita ja takeita toimintansa avoimuudesta ja edustavuudesta sekä kyvystä välittää tietoa tai johtaa keskustelua jäsenvaltioissa (mt., s. 31–32).

Ennen Valkoista kirjaa ilmestynyt komission keskusteluasiakirja *Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt: kumppanuuden lujittaminen* (Euroopan yhteisöjen komissio 2000) käsittelee laajemmin komission ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä. Yhteistyön lähtökohtina ovat osallistuvan demokratian edistäminen, tiettyjen kansalaisryhmien näkemysten ja tiettyjen aiheiden tuominen esiin EU:n toimielimissä sekä järjestöjen osallistuminen suunnitteluun, hankkeiden hallinnointiin ja Euroopan yhdentymiskehitykseen. Järjestöjen osallistumiseen yhdistetään myös niiden asiantuntijuus, yhteydet alue- ja paikallistasolla (sekä valtion ja EU:n tasolla), palautekanavina toimiminen ja mahdollisuus vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen (mt., s. 4–6). Suurimpien yhteistyön esteiden nähdään liittyvän eri toimialojen välisiin eroihin, informaation kulkuun, järjestökentän jatkuvaan muutokseen, komission sisäisiin menettelyihin sekä avoimuuteen (mt., s. 7–8). Tärkeimpinä yhteistyön muotoina pidetään vuoropuhelua ja kuulemismenettelyä (mt., s. 9). Lähtökohta on pitkälti sama kuin Valkoisessa kirjassakin: kansalaisyhteiskunta voidaan ottaa aiempaa paremmin päätöksentekoon mukaan, mutta myös järjestöjen toiminnalle asetetaan kriteereitä.

Kolmas sektori on esillä myös EU:n työllisyyspolitiikassa. Monilla EU:n alueilla työpaikka-kehitys on heikkoa ja työttömyys korkeaa, ja kolmatta sektoria tutkitaan mahdollisuutena vaikuttaa asiaan esimerkiksi kumppanuuksien osapuolena. Samaan aikaan myös työllisyyspolitiikan paikallista ulottuvuutta on korostettu (ks. *Local Dimension*). Kolmannen sektorin nähdään mahdollisesti luovan uusia työpaikkoja ja markkinoita, parantavan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia ja integroitumista, luovan paikallista sosiaalista pääomaa, vähentävän harmaan talouden merkitystä sekä toimivan osapuolena kumppanuuksissa (Campbell 1999). Kuitenkin potentiaalisen roolin toteutumisessa nähdään paljon esteitä (mt.) eikä kolmas sektori tule toistaiseksi erityisen voimakkaasti esille EU:n työllisyyspoliittisissa dokumenteissa (ks. esim. *2003 Adopted Employment Guidelines*).

Myös Suomessa kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen on kiinnitetty huomiota (esim. Virtanen 2001). Vuonna 1998 aloitetulla osallisuushankkeella on pyritty lisäämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä hallinnon avoimuutta ja julkisuutta kunnissa ja aktivoimaan kansalaisyhteiskuntaa paikallistason asioiden hoidossa (Mustakangas ym. 2003, s. 24). Osallisuushanke nähdään osana kansalaisyhteiskunnan valtaista-

mista, mutta samaan aikaan kasvavat paineet siitä, että kolmannen sektorin vastuulle tulisi yhä enemmän palveluiden tuotantoa (Valtioneuvosto 1998). Suomessa julkisen sektorin uudistuksissa ja hallinnon hajauttamisessa kansalaisyhteiskunnan rooli on kuitenkin jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Kansalaisjärjestöillä on rooli palvelujen vaihtoehtoisina tuottajina ja julkisten palveluiden jatkeena, mutta niiden rooli kumppanina on ollut epämääräinen (Mustakangas ym. 2003, s. 34–35). Osallistumisessa päätöksentekoon nähdään ennen kaikkea järjestöjen rooli suunnittelussa ja valmistelussa, joiden yhteydessä virkamiehet tosin suhtautuvat kansalaisjärjestöjen merkitykseen ja niiden mahdollisen toimivallan laajentamiseen huomattavasti skeptisemmin kuin järjestötoimijat itse (Virtanen 2001, ks. myös Mustakangas ym. 2003, s. 35). Järjestöillä on myös kasvava rooli myös arviointitiedon tuottamisessa (Mustakangas ym. 2003, s. 35).

Ohjelmakaudella 2000–2006 kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin osallistumista on haluttu lisätä rakennerahasto-ohjelmien niin sanotuissa välittäjäorganisaatiohankkeissa, joita on myös tavoite 1 -alueiden ESR-hankkeissa. Välittäjäorganisaatiotoiminnan tarkoituksena on lisätä kolmannen sektorin merkitystä ja mahdollisuuksia työllistäjänä, ja samalla pyritään tiivistämään yhteistyötä paikallisesti julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä (Aarnio 2003, s. 12). Tavoitteena on saada mukaan sellaisia paikallisia ja perinteisen projektitoiminnan ulkopuolelta tulevia toimijoita, joilla ei muuten olisi mahdollisuuksia toimia itsenäisesti ESR-projektina, ja välittäjäorganisaatiohankkeiden rahoitusta suunnataan pienimuotoiseen toimintaan. Välittäjäorganisaatio koordinoi sateenvarjoprojektia ja sillä on tavanomaista pidemmälle meneviä tehtäviä varsinaisten pienten toimijoiden puolesta (mt., s. 13). Välittäjäorganisaatiotoimintaa pidetään ajankohtaisena ja tarpeellisena uudistuksena Suomessa, jossa ESR-ohjelmien toteutusympäristölle on ollut ominaista suhteellisen laaja ja harjaantunut viranomaiskoneisto sekä vakiintuneet yhteistyökuviot. Myös EU:n yleinen suuntaus suurempiin hankkeisiin pyrkii vahvistamaan vanhojen toimijoiden asemaa, jolloin pienten kansalaisjärjestötoimijoiden toivotaan tasapainottavan rakennetta ja lisäävän innovatiivisuutta (Arnkil & Nieminen 2003, s. 52–53).

4.3 Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueet

Tavoite 1 -ohjelman tarkoituksena on kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittäminen. Ohjelmaan kuuluvat alueet, joilla bruttokansantuote asukasta kohti on enintään 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta, Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asutut alueet (alle kahdeksan asukasta neliökilometrillä) sekä unionin syrjäisimmät alueet ja joitain erikoistapauksia. Tavoite 1 -alueilla on usein alhainen investointiaste, keskimääräistä korkeampi työttömyysaste, puutteelliset yksilöille ja yrityksille tarjottavat palvelut sekä heikot perusrakenteet (Euroopan komissio, aluepolitiikan pääosasto ja lehdistö- ja viestintäpääosasto 2001, s. 20). Alue- ja rakennepolitiikan avulla pyritään kuroma umpeen kehityserot unionin muihin alueisiin nähden. Tämä edellyttää ennen kaikkea perusrakenteiden puutteiden korjaamista, ja suurin osa varoista käytetään infrastruktuurien rakentamiseen. Myös palveluiden kehittämällä vahvistetaan tai elvytetään usein erittäin heikkoa tuotantorakennetta (mt., s. 25).

Suomessa on kaksi erillistä tavoite 1 -ohjelmaa, Itä- ja Pohjois-Suomen ohjelmat. Itä- ja Pohjois-Suomen suurimmat alueelliset ongelmat ovat perinteisesti olleet maaseudun työttömyys ja heikot asutusrakenteet, ja politiikan haasteina ovat työllisyysmahdollisuuksien lisääminen maaseututalouden monipuolistamisella ja väestön poismuuton hillitseminen (Aalbu ym. 1999, s. 29).

4.3.1 Itä-Suomen tavoite 1 -alue

Itä-Suomen tavoite 1 -alue käsittää Etelä-Savon, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakunnat (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 10; ks. kartta liitteessä 1). Alueen kokonaispinta-ala on 85 200 neliökilometriä (noin 28 prosenttia koko maan pinta-alasta), asukasluku oli 676 600 asukasta vuonna 2001 (noin 13 prosenttia koko maan väestöstä) ja väestötiheys 7,9 asukasta neliökilometrillä (koko maassa 17,5) (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 4, Tilastokeskus). Alueen maakuntakeskuksia ovat Kuopio, Joensuu, Mikkeli ja Kajaani. Itä-Suomen jälkeenjääneisyys muuhun maahan nähden on 1990-luvulla selvästi kasvanut johtuen pitkälti Itä-Suomen aluetalouden ominaispiirteistä, ja erityisen voimakkaasti rakennemuutokset ovat kohdistuneet maaseudulle (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 11). Alueen bruttokansantuote vuonna 2000 oli 72,2 prosenttia koko maan keskiarvosta (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 4, Tilastokeskus).

Itä-Suomi on aina 1960–70-lukujen vaihteesta ollut muuttotappioaluetta, mutta 1980-luvun kansallinen aluepolitiikka ja 1990-luvun laman vaikutukset Etelä-Suomen työpaikkoihin hidastivat kehitystä. Väestön poismuutto alueelta on viime vuosina kiihtynyt ja väestörakenne vinoutunut, kun aktiivisimpia muuttajia ovat nuoret, koulutetut ja naiset. Itä-Suomen ikärakenne on vanhusvoittoisempi kuin Suomessa keskimäärin, ja nuorten ikäluokkien koot supistuvat keskimääräistä nopeammin (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 11, 21–23).

Itä-Suomen työpaikat vähenivät dramaattisesti 1990-luvulla, ja huolimatta samanaikaisesta työvoiman vähenemisestä tämä aiheutti suurtyöttömyyden. Alueen työttömyysaste on laskenut vuosina 1997–1998, mutta työttömyysasteen lasku on jäänyt kuitenkin jälkeen muiden suuralueiden (paitsi Pohjois-Suomen) kehityksestä. Itä-Suomen aluetuotteen ja työllisyyden suhteellinen valtakunnallinen asema heikentyi 1990-luvun aikana, mikä johtuu ennen kaikkea nopeasti kasvavien elinkeinojen vähäisyydestä. Koko maata keskimääräistä vahvemmin edustetut maa- ja metsätalous ja julkinen sektori ovat vähentäneet työvoimaa, ja lamavuosina myös teollisuuden ja rakentamisen työvoima väheni nopeasti. Työttömyysaste vuonna 2000 oli 18,3 prosenttia (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 4, Tilastokeskus). Ohjelmakauden 1995–1999 lopulla ja uuden ohjelmakauden alussa työttömyys on laskenut jonkin verran (mt., *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 17). Edellisellä ohjelmakaudella sekä pitkäaikaistyöttömien että työttömien naisten määrä laski, mutta heidän suhteellinen osuutensa kasvoi (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006*

2000, s. 17–18), mutta pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on kuitenkin matalampi kuin koko maassa (Kainulainen ym. 2001, s. 88–89). Nuorten työllisyyskehitys oli suotuisaa (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 17–18).

Itä-Suomen yrityksistä suurin osa on palveluyrityksiä, joiden osuus kaikista toimipaikoista oli vuonna 1997 lähes kaksi kolmasosaa. Teollisuusyritysten osuus kaikista toimipaikoista oli 11,5 prosenttia, mikä oli hieman muuta maata alhaisempi. Matkailuyrityksillä on Itä-Suomessa keskeinen merkitys ja niiden osuus on muuta maata suurempi. Uusien yritysten perustaminen on Itä-Suomessa ollut muuta maata vähäisempää (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 21).

Korkeakoulututkinnon saaneita miehiä on lähes neljä prosenttiyksikköä vähemmän kuin koko maassa ja naisia kaksi prosenttiyksikköä. Itä-Suomeen sijoittuvat Joensuun ja Kuopion yliopistot, joiden lisäksi yliopisto-opetusta annetaan myös Kajaanissa, Mikkeliissä ja Savonlinnassa, ja alueella on osaamiskeskustoja, ammattikorkeakouluja ja tutkimustoimintaa. Tietoyhteiskuntakehitys on muuta maata jäljessä. Tavoiteohjelmassa Itä-Suomi nähdään kulttuurisesti vahvana ja omaleimaisena alueena (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 25–29). Itä-Suomessa on ollut hyvinvointivajeita, jotka näkyvät edelleen hyvinvointi-indikaattoreissa. Asumistaso on keskimääräistä hieman alempi, työkyvyttömyyseläkeläisten osuus on keskimääräistä suurempi ja huoltosuhde on epäedullinen. Tosin pelkän peruskoulun varaan jääneitä nuoria työkäisiä on keskimääräistä vähemmän (mt., s. 29). Monet Itä-Suomen tavoite 1 -alueen kunnista kuuluvat klusteriin, jota kuvaa matala elintaso ja suuri psykososiaalisten ongelmien määrä (Kainulainen ym. 2001, s. 86–89).

Ohjelmakaudella 1995–1999 Itä-Suomen maakunnat kuuluivat Pohjois-Savo lukuun ottamatta tavoite 6 -ohjelmaan (erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittäminen). Pohjois-Savo jakaantui tavoite 6- ja tavoite 5b -alueisiin (maaseutumaisten seutujen kehittäminen ja alueellinen mukauttaminen) ja näiden ulkopuolelle jääviin Kuopioon ja Siilinjärveen (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 36). Maakuntaohjelmat on laadittu eri tavalla, mutta niille yhteinen piirre on erityisesti avaintoimialojen valitseminen taloudellisen kehittämisen ensisijaisiksi kohteiksi. Tavoite 6 -ohjelman strategiassa painotettiin yritystoiminnan kehittämistä ja kilpailukykyä sekä tyydyttävien elinolojen säilyttämistä, mitä pidettiin hyvänä valintoina, mutta sekä tavoite 5b- että tavoite 6 -ohjelmien tavoitteet nähtiin keinoin nähden ylimitoitettuina. Ongelmina olivat myös tavoite 6 -ohjelman heikko ohjausvaikutus, toimenpiteiden pirstaleisuus, EU:n ohjelmaperiaatteiden riittämätön vakiintuminen suomalaiseseen käytäntöön sekä seurantajärjestelmän puutteet (mt., s. 39–44).

4.3.2 Pohjois-Suomen tavoite 1 -alue

Pohjois-Suomen tavoite 1 -alue sisältää Lapin maakunnan kokonaan sekä Kaustisen seutukunnan Keski-Pohjanmaalta, Saarijärven ja Viitasaaren seutukunnat Keski-Suomesta ja Iin, Koillismaan, Nivala-Haapajärven ja Siikalatvan seutukunnat Pohjois-Pohjanmaalta (*Poh-*

jois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002, s. 5; ks. kartta liitteessä 1). Alueen kokonaispinta-ala on 131 000 neliökilometriä eli 39 prosenttia koko maan pinta-alasta, väkiluku vuonna 2001 341 400 eli alle 7 prosenttia koko maan väestöstä ja väestötiheys 2,8 asukasta neliökilometrillä (koko maassa 17,5) (mt., Tilastokeskus). Alueen maakuntakeskuksia ovat Rovaniemi, Oulu, Kokkola ja Jyväskylä (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 11), mutta näistä vain Rovaniemi kuuluu varsinaiseen tavoite 1 -alueeseen. Alueen bruttokansantuote per asukas vuonna 2000 oli 73,4 prosenttia koko maan keskiarvosta (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 6). Myös monet Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueen kunnista kuuluvat klusteriin, jota kuvaa matala elintaso ja suuri psykososiaalisten ongelmien määrä (Kainulainen ym., s. 86–88).

1990-luvulle asti väestön ikärakenne on ollut suhteellisen hyvä ja alueen väkiluku kasvava luonnollisen väestönlisäyksen ansiosta, mutta ohjelmakauden 1995–1999 aikana lähtömuutto on erityisesti syrjäisellä maaseudulla kasvanut niin voimakkaasti, että väkiluku on kääntynyt laskuun ja väestön ikä- ja sukupuolirakenne vääristynyt (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 13–14). Uuden ohjelmakauden alussa poismuutto näyttää hieman laantuneen, mutta joissain seutukunnissa muuttoliike on edelleen kiihtynyt (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 9). Negatiivisin muuttotase on Lapissa ja Koillismaalla, joissa myös työttömyys on korkeinta. Väestön koulutustaso on nousut ohjelmakaudella 1995–1999, mutta se on edelleen Suomen alhaisimpia. Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueen väestöllinen erityispiirre on saamelaisväestön olemassaolo (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 13–14).

Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueella työttömyys oli korkeimmillaan 1990-luvun puolivälissä, jolloin työttömyysaste oli yli 25 prosenttia monessa seutukunnassa (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 14). Ohjelmakauden 1995–1999 aikana työllisyys on parantunut etenkin alueen eteläosassa (mt., s. 15), mutta Pohjois-Suomen työttömyysaste oli vuonna 2000 edelleen 19,2 prosenttia, kun koko Suomessa se oli 9,8 prosenttia (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 6, Tilastokeskus). Alueelliset erot työttömyysasteessa ovat suuria (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 14). Ohjelmakaudella 1995–1999 nuorten osuus työttömistä on pienentynyt lähinnä työllisyyspoliittisten erityistoimenpiteiden avulla, kun taas pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut (mt.) laskeakseen kuitenkin hieman ohjelmakauden 2000–2006 alussa (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 8). Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä matalampi kuin koko maassa (mt.). Työttömien naisten lukumäärä on laskenut ohjelmakaudella 1995–1998, mutta naisten osuus työttömistä on kasvanut (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 15), ja sama kehitys on jatkunut ohjelmakauden 2000–2006 alussa (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001 2002*, s. 9). Naiset ovat kuitenkin miehiä harvemmin pitkäaikaistyttöminä. Työvoimapolitiittisten toimien merkitys Pohjois-Suomessa on ollut perinteisesti merkittävä (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 15).

Pohjois-Suomen tavoite 1 -alue on elinkeinorakenteeltaan palveluvaltainen (61 prosenttia alueen työpaikoista vuonna 1996), ja palvelutyöpaikoista yli puolet on julkisella sektorilla. Jalostuksen osuus työpaikoista oli 21 prosenttia ja maa- ja metsätalouden 14 prosenttia vuonna 1996. Elinkeinorakenteen heikkous on suuri riippuvuus julkisesta sektorista ja alku- tuotannon suhteellisen suuri osuus, sillä näillä aloilla työpaikat eivät lisäänty tulevaisuudessa. Elinkeinorakenne vaihtelee alueellisesti: maataloudella on suurin merkitys alueen etelä- osissa, palvelutyöpaikkoja pohjoisosassa ja jalostustyöpaikkoja kaupunkiseuduilla (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 15–16). Pohjois-Suomen maaseutukunnissa maa- ja metsätalouden osuus tulonmuodostuksesta on erittäin suuri ja maatalous on suurin yksittäinen elinkeino. Teollisuudessa tärkeimmät työllistäjät ovat metallituoteteollisuus (mukaan lukien elektroniikka ja tietotekniikka) ja mekaaninen puuteollisuus. Matkailulla on huomattava merkitys alueen elinkeinotoiminnassa. Yritystoiminta alueella on kehittynyt suotuisasti 1990-luvun puolivälistä lähtien (mt., s. 17–22).

Korkeakoulututkinnon saaneita alueella oli vuonna 1997 9,6 prosenttia naisista ja 7,9 prosenttia miehistä (koko maassa oli samana vuonna korkeakoulututkinnon saaneita 13,4 prosenttia Tilastokeskuksen mukaan), kun taas peruskoulun jälkeinen tutkinto puuttui lähes puolelta molemmista (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 27). Alueen koulutustarjontaa edustavat Lapin, Oulun ja Jyväskylän yliopistot, Pohjois-Pohjanmaan maakuntayliopisto, ammattikorkeakoulut ja toisen asteen ammatillinen koulutus, ja alueella on yhteensä 22 tutkimus- ja kehittämistoimintaa harjoittavaa eri yliopistojen ja valtion tutkimuslaitoksen yksikköä sekä yrityshautomoita ja muita kehittämisorganisaatioita. Pohjois-Suomessa on vahvoja alkuperäiskulttuureja, joiden toivotaan aiempaa enemmän heijastuvan kulttuuriteollisuuteen. Alueen ympäristö on tärkeä voimavara (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 24–27).

Ohjelmakaudella 1995–1999 Pohjois-Suomi kuului kokonaisuudessaan tavoite 6 -ohjelmaan. Ohjelmakauden tuloksia oli muun muassa teknologiaklusterihankkeen käynnistyminen, ja Lapissa tulokset liittyivät suurilta osin matkailuun, osaamiseen ja uuteen mediaan. Maaseudun kehittämisessä ohjelman vaikutus ei ollut riittävä verrattuna väestö- ja työpaikkakehitykseen. (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 31–36).

5 Kolmas sektori rakennerahasto-ohjelmissa ja hankkeissa

Tutkimuksen empiirinen analyysi suoritettiin kolmella tasolla. Ensin katsottiin, miten rakennerahasto-ohjelmissa kumppanuudet, kolmannen sektorin rooli ja kansalaisyhteiskunta on tuotu esille. Tämän jälkeen käytiin läpi osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan sekä osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan ESR-hankkeiden kuvaukset Itä- ja Pohjois-Suomessa ja arvioitiin kolmannen sektorin roolia niissä. Lopuksi haastateltiin kolmannen sektorin toimijoita ja virkamiehiä. Tässä luvussa käsitellään rakennerahasto-ohjelmia sekä hankeluetteloita ja -kuvauksia.

5.1 Rakennerahasto-ohjelmat

Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat on laadittu samanlaisessa viitekehyksessä, joten kovin radikaaleja eroja ohjelmissa ei voi olla. Analyysissa on keskitytty ennen kaikkea strategiatyöhön ja toimintalinjoihin, joissa ohjelmien erityispiirteet tulevat eniten esille. Luettaessa kannattaa muistaa, että ohjelmat ovat myös ”mainospuheita”, joilla EU-rahoituksen tarvetta legitimoidaan ja sen vaikuttavuutta korostetaan. Rakennerahasto-ohjelmat ovat rakenteeltaan hyvin samantyyppisiä, tosin Pohjois-Suomen ohjelma on selvästi lyhyempi. Ohjelmien johdannossa käsitellään ohjelmaprosessia ja ennakoarviointia, ja tämän jälkeen on alueen kehityskuvaus. Ohjelmien kannalta olennaisia ovat alueen strategia ja tavoitteet. Ohjelmissa on käytetty nelikenttäanalyysia (SWOT-analyysi) alueiden vahvuuksista, heikkouksista, uhkista ja mahdollisuuksista, jonka pohjalta luodaan visio alueesta, asetetaan laadulliset ja määrälliset tavoitteet sekä muodostetaan kehittämisstrategia. Välineet on lainattu liiketaloustieteen puolelta, mutta niitä käytetään nykyisin myös laajasti julkishallinnossa, ja lähestymistapa on looginen suhteessa rakennerahasto-ohjelmien taloudellisuuden ja tulokellisuuden korostamiseen.

Alueiden vahvuudet liittyvät esimerkiksi kylätoimintaan, luontoon, oppilaitosverkostoon, kulttuuriin, erityisosaamiseen, kärkiyrityksiin, infrastruktuuriin tai palveluihin ja Itä-Suomessa myös kaupunkiseutuihin. Myös alueiden ihmiset nähdään vahvuutena tai mahdollisuutena. Molemmilla alueilla tulevaisuuden mahdollisuudet liitetään muun muassa tutkimus- ja yritysmaailman kehittämiseen ja yhteistyöhön, luonnonvaroihin ja niiden jalostukseen, matkailuun, lähimarkkinoihin naapurimaiden kanssa sekä Itä-Suomessa myös kolmannen sektoriin. Alueiden heikkoudet ja uhat liittyvät muun muassa syrjäisyyteen, muuttotappioon, työttömyyteen, elinkeino- ja väestörakenteeseen, yritysmaailman kehittymättömyyteen ja alue- ja rakennepolitiikkaan (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 48–51, *Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 39).

Rakennerahasto-ohjelmat on jaettu toimintalinjoihin, joita ovat Pohjois-Suomessa yritys-toiminta, maaseutu sekä osaaminen ja työllisyys, Itä-Suomessa edellä mainittujen lisäksi myös rakenteiden ja hyvän ympäristön kehittäminen. Molemmilla alueilla on kaikki

toimintalinjat läpäisevinä periaatteina kestävä kehitys ja tasa-arvo. Näiden lisäksi läpäisyperiaatteita ovat tieto- tai osaamisyhteiskunta, vuorovaikutus joko maaseudun ja kaupunkien välillä (Pohjois-Suomi) tai laajemmin (Itä-Suomi) sekä Pohjois-Suomessa myös kulttuuri ja kansainvälistyminen. Ohjelmien lopussa käsitellään rahoitussuunnitelmaa, ohjelman ympäristövaikutuksia (ja Itä-Suomessa myös sosiaalisia ja tasa-arvovaikutuksia) sekä ohjelman seurantaa, toteuttamisjärjestelyjä, hallintoa ja päätöksentekoa.

5.1.1 Hallinta yrityspainotteisuutena

Molemmat alueet ovat voimakkaasti sisäistäneet aluelähtöisen kehittämisen ja verkostoitumisen periaatteet (esim. Aalbu ym. 1999, s. 51, Mäkinen 1999, s. 14). Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma mainitsee heti johdannossa peruslähtökohdiksi (tavoite 6 -ohjelman kokemusten lisäksi) tiiviin yhteistyön, paikallisen aloitteellisuuden ja innovatiivisuuden, ja ”ohjelma tukee sellaisia alueen omista mahdollisuuksista ja vahvuuksista lähteviä ideoita ja hankkeita, joihin alueelliset ja paikalliset toteuttajat ovat vahvasti sitoutuneet” (Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 5). Molemmissa ohjelmissa korostetaan alueen tarvetta ohjelmille (mikä ilmenee ennen kaikkea alueen kehityskuvauksessa), ohjelmista saatavaa hyötyä ja uudenlaisia toimintamalleja sekä tehtyjen valintojen hyödyllisyyttä (esimerkiksi painopisteen siirtymistä yritysklustereihin).

Elinkeinoelämäpainotteisuus tulee ohjelmissa selvästi esiin ja heijastuu paitsi yritystoiminnan toimintalinjaan, myös osaamisen ja työvoiman sekä maaseudun toimintalinjoihin. Itä-Suomen ohjelman mukaan yritystoiminta painottuu aiempaa huomattavasti voimakkaammin kehittämisen välineenä muun muassa julkiseen sektoriin verrattuna (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 107). Yritystoiminnan lisäksi osallistuminen työmarkkinoille ja työpaikkojen lisääminen on toinen rakennerahasto-ohjelmien tärkeä teema, joka ilmenee eniten työllisyyden ja koulutuksen toimintalinjoissa mutta tulee selvästi esille myös muiden toimintalinjojen kohdalla. Tosin osaamisen ja työllisyyden tai osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjassa korostuu myös yritystoiminta, esimerkiksi uusien työpaikkojen synty erityisesti yritysten kanssa vuorovaikutuksessa toimivien osaamiskeskittymien yhteyteen (mt., s. 73). Pohjois-Suomen ohjelmassa osaaminen ja työllisyys nähdään ennen kaikkea alueen yritystoiminnan ja maatalouden näkökulmasta (ja toissijaisesti esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyssä), sillä ”toimintalinjan ensisijaisena tavoitteena on turvata osaamiskeskuksille, klustereille ja maaseudun tuotantoketjuille niiden tarvitsema ammattitaitoinen työvoima ja taitava yritysjohto” (Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 57).

Kumppanuusperiaate ilmenee molemmissa ohjelmissa selvästi, mikä heijastaa osaltaan uudenlaista hallinta-ajattelua. Ohjelmakaudella 1995–1999 ohjelmaperusteisuuden nähtiin vielä toteutuneen huonosti, mutta jo kauden lopulla kumppanuusperiaatteen nähtiin voimistuneen (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 43). Eri osapuolten verkostoituminen ja yhteistyö kattaa kuitenkin harvoin kolmatta sektoria, vaan ohjelmissa mainitaan

esimerkiksi yritysten keskinäinen verkostoituminen ja klusteroituminen (esim. mt., s. 89, *Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 42), yliopisto- ja korkeakouluverkkojen yhteistyö (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 49), elinkeinoelämän ja oppilaitosten välinen verkostoituminen (esim. mt., *Pohjois-Suomen tavoite -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 48), yritysten ja maatilojen yhteistyö (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 84), maatilojen välinen yhteistyö (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 51). Tämä vahvistaa käsitystä kumppanuuksien yrityspainotteisuudesta (vrt. Mustakangas ym. 2003, s. 11). Toisaalta ohjelmissa mainitaan myös laajemmin maakuntien välinen yhteistyö (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 49), kaupunkiseutujen verkostoituminen (mt.), maaseudun ja kaupungin yhteistyö (esim. mt., s. 84, *Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 54) sekä maaseudun toimijoiden verkostoituminen (esim. *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 53) ja toimintaryhmät (mt., s. 81), eri työllistäjä- ja toimijatahojen väliset kumppanuudet (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 79) ja esimerkiksi naisverkostot (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 49).

Ohjelmissa heijastuu tietty varovaisuus, mitä tulee verkostomaiseen hallintaan ja kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan valtaistamiseen. Myös rakennerahasto-ohjelmien taloudellisuus ja kustannustehokkuus (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 61, *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 63) johtavat siihen, ettei niissä ole tilaa sellaiselle kansalaisten osallistumiselle, joka ei tuota suoraa taloudellista tulosta (vrt. Valve 2003). Tämä asettaa tietyt rajat kolmannen sektorin osallistumiselle ja saattaa karsia myös tiettytyyppisiä hankkeita, joissa kolmannella sektorilla voisi olla annettavaa. Esimerkiksi Pohjois-Suomessa kulttuurihankkeita tuetaan vain silloin, kun niillä on selkeästi elinkeinolliset tavoitteet (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 44, ks. myös alaluku 5.2.2).

Työmarkkinakorporatismi tulee ohjelmissa myös hieman esiin, sillä työmarkkinajärjestöt (ja yrittäjäjärjestöt) ovat vahvasti esillä ohjelmien valmistelussa ja kohderyhmänä tiedotuksessa. Muuten Pohjois-Suomessa mainitaan työmarkkinaosapuolet yhteistyössä, jolla pyritään työllistymisen ja avoimien työmarkkinoiden kysynnän lisäämiseen (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 78), sekä yritystoimintalinjan kohdalla yrittäjäjärjestöt (mt., s. 48). Molemmissa ohjelmissa mainitaan myös työntekijäjärjestöt ja työttömien järjestöt välittäjäorganisaatiohankkeiden mahdollisina toteuttajina (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 79, *Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 80). Ohjelma-asiakirjoissa työmarkkinajärjestöjen esilläolo jää kuitenkin valmistelua lukuun ottamatta suhteellisen vähäiseksi. Taustalla lienee työmarkkinajärjestöjen profiloituminen ensi sijassa etujärjestöiksi ja kansalliselle tasolle (esim. Mustakangas ym. 2003, s. 57, Le Galès 1998; tosin työmarkkinaosapuolet toimivat esimerkiksi maakuntien yhteistyöryhmissä), ja hankkeiden toteuttajiksi valikoituu muunlaisia järjestö- ja säätiötoimijoita.

5.1.2 Sosiaalinen pääoma vahvemmin Itä-Suomen ohjelmassa

Kolmas sektori on erilaisten etu- ja muiden järjestöjen muodossa osallistunut tavoiteohjelmien valmisteluprosessiin, mikä viittaa niiden rooliin ennen kaikkea asiantuntijoina ja ohjelman kannalta olennaisten ryhmien ja alojen edustajina. Työmarkkinaosapuolet ovat olleet vahvasti esillä, mikä johtuu sekä suomalaisesta työmarkkinakorporatismiin perinteestä että ”sosiaalikumppanien” korostumisesta EU:n ohjelmapolitiikassa. Järjestöjen tehtävänä on ollut konsultointi, ja varsinainen päätöksenteko on säilynyt ennen kaikkea sisäasiainministeriöllä. Järjestöjen osallistuminen valmisteluun on tuotu esiin ohjelmien alussa, ja komission pyynnöstä sitä on eritelty tarkemmin ohjelmien liitteessä (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 110–114, *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 135–139). Itä-Suomen ohjelmassa prosessointi maakunnissa on mahdollisesti koettu niin tärkeäksi, että se on omana liitteenään ohjelma-asiakirjassa. Molemmissa ohjelmissa mainitaan ohjelmasta tiedottamisen kohderyhminä muun muassa yrittäjäjärjestöt, työmarkkinaosapuolten edustajat sekä muut maakunnissa toimivat yhteisöt ja järjestöt (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 108–109, *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 128–129).

Nelikenttäänalyysissa sekä Itä- että Pohjois-Suomi pitävät oman alueensa vahvuuksina muun muassa kylätoimintaa, jonka yhteydessä Itä-Suomessa mainitaan myös alueen ”aktiiviset ja oma-aloitteiset ihmiset” (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 49), ja Pohjois-Suomessakin nähdään alueen mahdollisuutena väestön vahva sitoutuminen alueen kehittämiseen (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 39). Itä-Suomessa mahdollisuutena nähdään myös kolmas sektori ja yleishyödylliset järjestöt, joita korostetaan erityisesti naisten aloitemahdollisuuksien näkökulmasta, sekä sukupuolten välinen tasa-arvo ja tästä esimerkkeinä naisjärjestöt ja kehittymässä olevat naisverkostot (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 49). On mielenkiintoista, että kolmas sektori yhdistetään nimenomaan naisiin, jolloin herää kysymys, onko ”pehmeä” järjestötoiminta jotenkin naisille suunnattua ja esimerkiksi ”kovat” työmarkkinat miehille. Toisaalta naiset muodostavat suuressa osassa järjestötyyppejä enemmistön jäsenistä (esim. Helander & Pikkala 1999). Myös Pohjois-Suomen ohjelmassa naiset yhdistetään aluelähtöiseen kehittämiseen (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 56).

Esimerkiksi kylätoiminta tai Itä-Suomen kolmatta sektoria koskevat mahdollisuudet eivät kuitenkaan näy eksplisiittisesti alueiden visiossa tai määrällisissä ja laadullisissa tavoitteissa. Itä-Suomen tavoitteissa kansalaisyhteiskunta ja käsitys paikallistason merkityksestä tulevat kuitenkin hieman Pohjois-Suomea selvemmin esiin. Ohjelma-asiakirjan mukaan esimerkiksi sen ”toimenpiteiden avulla vahvistetaan alueiden ihmisten uskoa omiin mahdollisuuksiinsa kehittää Itä-Suomea sen omista kulttuurisista lähtökohdista käsin kansainväliseksi, yhteistyökykyiseksi ja yrittäväksi alueeksi” (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 51), ja esimerkiksi tietoyhteiskuntaa ”kehitetään kansalaislähtöisesti” (mt., s. 52).

Tosin Pohjois-Suomenkin strategiassa ”*edistetään paikalliskulttuurien (erityisesti saamelaiskulttuurin) säilymistä*” (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 42). Pohjois-Suomen ohjelmassa asetetaan myös määrällisiä tavoitteita kolmannen sektorin työpaikkakehitykselle (mt., s. 41).

Itä-Suomen ohjelmassa tasa-arvo läpäisyperiaatteena tulee hieman Pohjois-Suomea enemmän esiin. Tasa-arvo liitetään paitsi sukupuolten tasaveroisiin mahdollisuuksiin osallistua ohjelman toteutumiseen, myös hyvinvointipalvelujen kehittämiseen (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 61). Pohjois-Suomessa kestävä kehityksen läpäisyperiaate on ymmärretty Itä-Suomea laajemmin: siihen lasketaan myös taloudellisesti kestävä kehitys (eli hankkeiden pitkäaikainen vaikutus alueen elinkeinoelämään ja työllisyyteen) sekä sosiaalisesti kestävä kehitys, jonka tarkoituksena on ”*edistää sosiaalisesti tasapainoisten alueyhteisöjen kehittämistä*” (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 43). Ehkä alueella konfliktejakin aiheuttava ympäristönäkökulma halutaan yhdistää laajempaan sosiaaliseen näkökulmaan, jolloin se koskee paremmin myös tavallista kansalaista (vaikka käytännössä ohjelmassa on kuitenkin ennen kaikkea ympäristövaikutusten arviointia). Tietotai osaamisyhteiskunnan läpäisyperiaatteessa kansalaisten osallistuminen tulee molemmilla alueilla esille, Itä-Suomessa kuitenkin hieman enemmän. Itä-Suomen ohjelman mukaan esimerkiksi ”*kansalaisten tietoyhteiskuntavaikutuksia – ei ainoastaan suhteessa laitteisiin ja investointijärjestelmiin, vaan myös vuorovaikutustaitoja – kehitetään siten, että syntyy aktiivinen tietoyhteiskunnan mahdollisuuksia edelleen kehittävä kansalaisyhteiskunta*” (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 75). Kansalaisyhteiskunta liittyy myös Pohjois-Suomen kulttuurin läpäisyperiaatteeseen (sekä vähemmässä määrin vuorovaikutukseen ja kansainvälistymiseen). Läpäisyperiaatteiden lisäksi Pohjois-Suomen yksi erityispiirre, saamelaisväestön rooli, ilmenee ennen kaikkea Saamelaiskäräjien kautta ja saamelaiskulttuurin tukemisessa (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006*, s. 57).

Yritystoiminnan toimintalinjassa Itä-Suomen ohjelmassa mainitaan yrittäjäjärjestöjen rooli maakuntien yhteistyöryhmässä ja mahdollisina hankevetäjinä omaan jäsenkenttäänsä ja laajemmin yrityskenttään ja työelämään suuntautuvissa hankkeissa (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 69), Pohjois-Suomessa ohjelmatyössä, toimiala- ja klusteriohjelmien laadinnassa ja sopijaosapuolena aluekehityslain mukaisissa ohjelmiasopimuksissa (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 48). Itä-Suomessa ohjelman avulla myös tuetaan uusia yritysmuotoja, joita ovat muun muassa sosiaaliset yritykset ja niin sanottu uusosuuskunnat (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 68), ja ”*yhteisöllistä yrittäjyyttä*” (mt., s. 79), ja myös Pohjois-Suomen ohjelmassa mainitaan uusyrittäjyys ja osuuskuntayrittäjyys (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, 71). Tämä menee lähelle myös kolmatta sektoria koskettavaa keskustelua hyvinvointipalveluiden tuotannosta (ja joidenkin määritelmien mukaan uusosuuskunnallinen toiminta on osa kolmatta sektoria). Aihe sivuaa sekä kolmannen sektorin roolia hallinnan näkökulmasta että sosiaalista pääomaa, erityisesti uusyhteisöllisyyttä. Itä-Suomen ohjelman mukaan ”*yrityspainotteisuus*

merkitsee onnistuessaan julkisten palvelujen täydentymistä ja uusia kehittyneitä palvelurakenteita” (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 107), sillä ei siis pyritä korvaamaan julkisia palveluita.

Osaamisen ja työllisyyden toimintalinja menee lähelle tavallista kansalaista (joskin siinä näkyy ohjelmien yrityspainotteisuus). Molemmissa ohjelmissa tavoitteena on esimerkiksi elinikäinen oppiminen ja yksilölliset ratkaisut (sekä Pohjois-Suomessa yksilön elämänlaatu ja alueen hyvinvointi) sekä Itä-Suomessa ”*eri osaamisalojen yhdistäminen kulttuuri- ja ympäristöperustaisesti vahvaan identiteettiin*” (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006, s. 74). Työmarkkinoilta syrjäytyminen on voimakkaasti esillä, minkä taustalla lienee osaltaan EU:n sosiaalipolitiikan työsidonaisuus (esim. Koskiahon ym. 1999, s. 120), mutta Itä-Suomen ohjelmassa myös sosiaalinen syrjäytyminen tuodaan hieman Pohjois-Suomea enemmän esille (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 75). Yhteiskunnallista sopeutumista tutetaan molemmilla alueilla ennen kaikkea erityisryhmien kohdalla (esim. mt., s. 75, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 79). Itä-Suomessa paikallisten työllisyysaloitteiden, kolmannen sektorin ja kumppanuusperiaatteeseen nojautuvien toimenpiteiden nähdään olevan ”*merkittäviä vaihtoehtoja kohderyhmälle suunnattujen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden täydentäjänä*” (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 75), ja myös Pohjois-Suomen ohjelmassa mainitaan alueellinen ja paikallinen kumppanuus työllisyystoimissa (Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 79). Pohjois-Suomen ohjelmassa ilmenee myös nimenomaan työmarkkinaosapuolten rooli yhteistyössä, jolla pyritään edistämään työllistymistä ja avoimien työmarkkinoiden kysyntää (mt., s. 78). Työllisyyden ja koulutuksen toimintalinjaan liittyvät myös välittäjäorganisaatiohankkeet, joiden toteuttajat edustavat työntekijäjärjestöjä, työttömien järjestöjä tai paikalliseen kumppanuuteen liittyviä kunnallisia ja maakunnallisia toimijoita (mt., s. 80, Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 79).

Maaseudun toimintalinjassa kansalaisyhteiskunta liittyy molemmissa ohjelmissa lähinnä paikalliskulttuuriin ja kylätoimintaan. Kylien omaehtoista kehittämistyötä perustellaan usealla argumentilla: sen nähdään parantavan kylien mahdollisuutta toimia yritysten toimintaympäristönä sekä maaseutuväestön asuin- ja työympäristönä ja se saa aikaan pienyritystoimintaa, ja samalla huolehditaan ympäristöstä ja maisemasta sekä parannetaan kylien hyvinvointi- ja kulttuuripalveluita (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 84, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 74), ilmeisesti ennen kaikkea kolmannen sektorin kautta ja pikemminkin palveluita täydentäen kuin niitä korvaten. Maaseudun tukitoimien kohderyhmässä Itä-Suomessa mainitaan myös järjestöt ja asukkaat (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 85). Pohjois-Suomessa korostetaan myös muun muassa neuvontajärjestöjen aktiivisuutta uuden toiminnan synnyttämiseksi maaseudulla (Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 54). Pohjois-Suomen ohjelmassa kylätoiminta korostuu suhteessa Itä-Suomen ohjelmaan, jossa käsitellään kylätoiminnan lisäksi enemmän kansalaistoimintaa myös muilla aloilla. Itä-Suomen ”*urbaaniutta*” on haluttu myös korostaa (esimerkiksi strategiassa, Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 2000, s. 49).

Maaseudun ja kaupungin yhteistyö painottuu Pohjois-Suomessa maaseudun näkökulmasta (vapaa-ajan viettäjät ja mökkiläiset halutaan osaksi kyläyhteisöä (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 55)), Itä-Suomessa taas enemmän kaupunkien näkökulmasta (*”Kaupunkien kehitysprosessien vaikutukset voivat heijastua erilaisten vuorovaikutusketjujen kautta myös maaseudun hyväksi”* (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 60). Itä-Suomen kaupunkien korostaminen johtuu pitkälti siitä, että alue haluaa jatkaa EU:n kaupunkien ongelmiin tarkoitettua Urban-yhteisöaloitteen toimenpiteitä (mt., s. 91).

Itä-Suomen rakenteiden ja hyvän ympäristön kehittämisen toimintalinjassa, joka Pohjois-Suomelta puuttuu, sivutaan useassa kohdin kansalaisyhteiskuntaa ja kolmatta sektoria sekä hallinnan että ennen kaikkea sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Toimintalinjassa kehitetään elämisen olosuhteita ja vuorovaikusta ja kuten työllisyyden ja koulutuksenkin toimintalinjassa, nähdään kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet alueellisissa ja paikallisissa työllistämiskokeiluissa, joilla parannetaan työvoiman valmiuksia ja työllisyyttä sekä ehkäistään syrjäytymistä (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 91). Esille tulevat muun muassa sellaiset asiat kuin kansalaisten elämänlaatu (mt.), elämäntapa (mt., s. 92) sekä kolmatta sektoria sivuavat yhteisötalous, yhteisölliset yritysmuodot ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvät toimintamuodot kuten voimavarakeskukset ja kansalaistalot, joita *”kehitetään eri väestöryhmien jaksamisen tueksi”* (mt., s. 95). Taustalla on mahdollisesti erilainen käsitys kansalaisyhteiskunnasta kuin Pohjois-Suomessa, mutta myös strateginen valinta Urban-yhteisöaloitteeseen perustuvien toimenpiteiden jatkamiseksi, minkä takia erillinen toimintalinja yleensä on olemassa (mt., s. 91). Kun monia kansalaisyhteiskuntaan liittyviä teemoja on koottu yhden toimintalinjan alle, voisi olettaa, että muissa toimintalinjoissa olisi vastaavasti vähemmän aiheesta. Kansalaisyhteiskunta ja kolmas sektori ovat silti muissakin toimintalinjoissa hieman enemmän esillä Itä-Suomessa kuin Pohjois-Suomen tavoiteohjelmassa.

Kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta ymmärretään ohjelmissa useilla eri tavoilla. Molemmissa ohjelmissa käsitellään ohjelman valmisteluun osallistuneita ja tiedotuksen kohde-ryhmään kuuluvia järjestöjä, samoin yrittäjäjärjestöjä, kolmatta sektoria tai työmarkkinajärjestöjä työllisyyskumppanuuksissa, kylätoimintaa sekä laajemmin paikallista kulttuuria ja asukkaita. Itä-Suomen ohjelmassa kolmatta sektoria ja kansalaisyhteiskuntaa käsitellään hieman Pohjois-Suomea enemmän (esimerkiksi Pohjois-Suomen ohjelmassa termiä kolmas sektori käytetään vain kerran ja termiä kansalaisyhteiskunta ei ollenkaan, kun taas Itä-Suomessa molempia termejä käytetään useassa kohdin ohjelmaa). Kolmas sektori on mainittu Itä-Suomen nelikenttäänalyysissä nimenomaan mahdollisuutena, ja ajatus heijastuu tietyllä tavalla koko ohjelman läpi. Molemmille ohjelmille yhteisten lähestymistapojen lisäksi kolmas sektori nähdään Itä-Suomessa myös yhteisötaloutena, jolla on yhteys asumisen, hyvinvoinnin ja työssäkäynnin kehittämiseen sekä lasten ja vanhusten elinympäristöön, ja eri väestöryhmien jaksamisen tukijana (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 95). Itä-Suomen ohjelmassa myös paikallisen viihtyvyyden merkitys (esim. mt., s. 107) korostuu

Pohjois-Suomea enemmän. Ohjelmassa on myös Pohjois-Suomea enemmän pohdintaa esimerkiksi hyvinvointipalveluiden tuottamisesta (mt., s. 107, 111), mikä sivuaa myös kolmatta sektoria ennen kaikkea hallinnan näkökulmasta. Sosiaalinen pääoma heijastuu ennen kaikkea kyläyhdistyksissä ja paikalliskulttuurin korostamisessa sekä Itä-Suomessa esimerkiksi voimavarakeskusten ja kansalaistalojen kohdalla (mt., s. 95). Myös kansalaisten omaa aktiivisuutta elinympäristössään ja ”elämänpoliittisia” (ks. esim. Roos & Hoikkala 1998) valintoja korostetaan.

Itä- ja Pohjois-Suomen rakennerahasto-ohjelmien erojen voi ajatella olevan vain retorisia, koska Itä-Suomen ohjelma on muutenkin Pohjois-Suomen ohjelmaa yksityiskohtaisempi, mutta niiden voi uskoa heijastavan myös erilaisia alueellisia realiteetteja. Tulosten perusteella on vaikea selittää, miksi kolmas sektori on rakennerahasto-ohjelmissa Itä-Suomessa hieppomaisemmin esillä kuin Pohjois-Suomessa. Ehkä taustalla on nimenomaan Yeungin (2002, s. 54) esittämä sosiaali- ja terveysaspektien painottuminen Itä-Suomen kolmannessa sektorissa sekä Urban-yhteisöaloitteen vaatimukset. Niin radikaaleja painotuserot eivät kuitenkaan ole, että putnamilaisittain (Putnam 1993) tulkittu alueiden erilainen ”sosiaalisen pääoman ekologia” olisi pitävä johtopäätös. Kaiken kaikkiaan kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta ovat myös hyvin varovaisesti esillä molemmissa ohjelmissa.

5.2 Hankeluettelot ja kuvaukset

Kaikkien toteutettavien hankkeiden tulee olla ohjelman mukaisia, toteuttamiskelpoisia, taloudellisia ja kustannustehokkaita sekä kestävänsä kehityksen periaatteiden mukaisia (ja pysyvää ja pitkäaikaista lisäarvoa tuottavia). Tämän lisäksi hankevalintaa ohjaavilla kriteereillä pyritään edistämään tai kehittämään esimerkiksi tasa-arvoa, työllisyyttä tai työpaikkojen syntyä, uutta yritystoimintaa, kilpailukykyä ja kaupallisia palveluita, innovatiivisuutta, positiivisia ympäristövaikutuksia, kestävänsä kehitystä sekä ympäristötietoisuutta ja -osaamista, alueellista kulttuuria (myös saamelaiskulttuuria), maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta, elinkeinoelämän tai oppilaitosten kansainvälistymistä ja vuorovaikutusta, tietoyhteiskunnan rakenteita ja osaamista sekä monimuotoista maaseutua. (*Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 61, *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 63).

Osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen sekä osaamisen ja työllisyyden toimintalinjojen hankkeita rahoitetaan pääosin Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) (tosin Pohjois-Suomen hankkeista pienellä osalla on myös EAKR-rahoitus, mutta ne on jätetty tarkastelun ulkopuolelle). Hankkeissa huomioidaan ESR-viitekehityksen strategiset painopisteet, joilla pyritään hyödyntämään työvoiman kysyntää ja parantamaan tai edistämään työllistävyyttä, tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia työelämässä, koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta, ammatillista liikkuvuutta, koulutuksen ja työelämän suhteita sekä osaamis-pääomaa (ennen kaikkea yrittäjyyden, työelämän laadun sekä tutkimuksen ja teknologian näkökulmasta). Toimenpiteissä otetaan huomioon myös kansallisen työllisyyspolitiikan linjaukset sekä ESR:n horisontaaliset teemat eli tietoyhteiskunta, tasa-arvo, paikallinen kump-

panuus, kestävä kehitys ja ennakoiva näkökulma. (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 73). Vaikka hankkeet rakentuvat tavoiteohjelmien ja ESR-viitekehityksen pohjalta, toteutettavien tavoitteiden kokonaisuuteen vaikuttaa kuitenkin se, minkälaisia hankkeita on ollut tarjolla.

5.2.1 Julkisen sektorin ja koulutusorganisaatioiden vahvuus

Itä-Suomessa hankkeiden toteuttajaorganisaatioista suurin ryhmä oli yliopistot ja korkeakoulut, jotka olivat pääasiallisina toteuttajina yli viidesosassa hankkeista (ks. Taulukko 2). Myös ammattikorkeakoulut ja ammatillista koulutusta antavat organisaatiot toteuttivat runsaasti hankkeita. Kunnat toteuttivat noin 16 prosenttia hankkeista, mutta ne olivat myös usean muun toteuttajaorganisaation taustalla. TE-keskukset, yritykset sekä rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt toteuttivat kukin alle kymmenesosan hankkeista. Pohjois-Suomessa suurin toteuttajaryhmä oli kunnat, jotka toteuttivat noin neljäsosan hankkeista, mutta ammattikorkeakoulut, ammatilliset koulutusorganisaatiot sekä yliopistot ja tiedekorkeakoulut toteuttivat myös paljon hankkeita. Rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt sekä yritykset toteuttivat kumpikin alle kymmenen prosenttia hankkeista. Työvoimatoimistojen osuus hankkeista oli suurempi ja TE-keskusten osuus hankkeista oli pienempi kuin Itä-Suomessa. Muut toteuttajat hankkeissa edustivat esimerkiksi ympäristökeskuksia, maakuntaa, seutukuntaa, mu-

Taulukko 2. Toteuttajaorganisaatiot osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen sekä osaamisen ja työllisyyden ESR-hankkeissa.

Toteuttajaorganisaatio	Itä-Suomi (prosenttia toimintalinjan hankkeista tutkimusvaiheessa, N=418)	Pohjois-Suomi (prosenttia toimintalinjan hankkeista tutkimusvaiheessa, N=209)
Yliopisto tai korkeakoulu	21,5	13,4
Ammattikorkeakoulu tai ammatillisen korkeakoulutuksen kuntayhtymä	17,0	10,5
Koulutuskuntayhtymä (ammatillinen koulutus), ammatti-instituutti tai ammatillinen aikuiskoulutuskeskus	11,5	14,4 ¹
Kunta ²	15,8	25,8
TE-keskus	7,7	2,4
Rekisteröity yhdistys tai säätiö	9,8	7,7
Yritys	9,6	7,7
Työvoimatoimisto	1,2	4,3
Muu kuntayhtymä	1,0	3,4
Muu	4,9	10,4
Yhteensä	100	100

¹ Pohjois-Suomessa eri koulutusorganisaatioiden erottelu oli paikoitellen hankalaa.

² Hankkeet on luokiteltu kuntien toteuttamiksi, kun toteuttajaorganisaatioksi on merkitty tietty kunta, eikä luku sisällä muuta kunnallista toimintaa, esimerkiksi kuntayhtymiä, kuntien yhdistyksiä tai kuntien yritystoimintaa. Käytännössä kuntien rooli on vielä suurempi.

seota, kirjastoa ja vastaavia. Hankkeisiin osallistuu usein päätoteuttajan lisäksi useita muita organisaatioita.

Hankkeiden toteuttajatahoissa ilmeni jo aikaisemman tutkimuksen (ks. luku 2.1.1) vahvistama oletus julkisen sektorin vahvasta roolista, ja kuntien asema oli merkittävä etenkin Pohjois-Suomessa. Toimintalinjan painotusten takia koulutusorganisaatioilla on tärkeä rooli. Yliopistot ja korkeakoulut, ammattikorkeakoulut ja ammatillisen korkeakoulutuksen tai ammattikoulutuksen kuntayhtymät sekä muut koulutusorganisaatiot toteuttivat paljon hankkeita, mikä on mielenkiintoista siitä näkökulmasta, että muun muassa Östholin ja Svenssonin (2002a, s. 242) mukaan yliopistot toimivat useilla alueilla välittäjinä rakennerahasto-ohjelmissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Yliopistojen ja korkeakoulujen rooli rakennerahasto-ohjelmissa rinnastuu myös tämänhetkiseen keskusteluun niiden ”kolmannesta tehtävästä”, yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta ja esimerkiksi osuudesta aluepolitiikkaan.

5.2.2 Järjestöjen ja säätiöiden moninaisuus ja perinteisyys

Suurin osa hankkeita toteuttavista kolmannen sektorin toimijoista on rekisteröityjä yhdistyksiä, mutta erityisesti sosiaali- ja terveysalalla on myös paljon säätiöitä. Kaikkien hankkeiden toteutukseen osallistuneiden järjestöjen tai etenkin säätiöiden ei kuitenkaan voi katsoa edustavan kolmatta sektoria, vaan pikemminkin julkista sektoria tai markkinoita, jolloin niiden jäsenenä on pelkästään tai pääosin joko julkisen sektorin toimijoita tai yrityksiä (rajatapauksina ovat yrittäjäjärjestöt ja erilaiset yrittäjyyttä tukevat järjestöt, joilla on henkilöjäseniä mutta jotka ovat selvästi profiloituneet markkinoiden suuntaan). Myöskään esimerkiksi maaseutukeskukset eivät varsinaisesti edusta kolmatta sektoria.¹¹ Kaikkien järjestöjen ja säätiöiden jäsenpohjasta ei ollut mahdollista saada tietoa, joten päädyin taulukoimaan kaikki alueilla hankkeiden päätoteuttajina toimivat järjestöt ja säätiöt – myös ne, jotka selvästi edustavat esimerkiksi julkista sektoria, kuten kuntien yhteistyöjärjestöt. Tällaisenaan taulukko antaa kattavan kuvan alueiden järjestöjen ja säätiöiden moninaisuudesta. Varsinaisia kansalaisjärjestöjä osallistuneista järjestöistä on kuitenkin suhteellisen paljon. Osa järjestöistä ja säätiöistä on myös mukana useammassa hankkeessa, vaikka ne on tässä laskettu vain kerran.

Taulukosta 3 ilmenee, että sosiaali- ja terveys- sekä kulttuuri-, matkailu- ja urheilutapahtumajärjestöt toteuttavat hankkeita sekä Itä- että Pohjois-Suomessa. Itä-Suomessa suurin yksittäinen ryhmä on yrittäjäjärjestöt ja yrittäjyyttä ja innovatiivisuutta laajemmin tukevat järjestöt, mutta Pohjois-Suomessa ei ole hankkeiden toteuttajina vastaavanlaisia järjestöjä. Myös maa- ja metsätalous on Itä-Suomessa Pohjois-Suomea vahvemmin esillä. Lisäksi alu-

¹¹ Kun haastattelussa kysyttiin alueen järjestöistä, haastateltu yrittäjyyskoulutuksen tukijärjestön edustaja näki edustavansa ennen kaikkea markkinasektoria. Toisaalta eräs virkamies laski alueen kolmannen sektorin edustajiin muun muassa yrittäjäjärjestöt, maaseutukeskukset ja kuntien järjestöt sillä perusteella, että ne ovat yhdistysmuotoisia.

Taulukko 3. Hankkeita toteuttavat järjestöt ja säätiöt.

Alue	Sosiaali ja terveys (kpl)	Kulttuuri, matkailu ja urheilutapahtumat (kpl)	Maa- ja metsätalous (kpl)	Yrittäjät ja yrittäjyys, työnantajat (kpl)	Kunnat (kpl)	Muut (kpl)	Yhteensä (kpl)
Itä-Suomi	7	7	4	7	1	3	29
Pohjois-Suomi	7	2	1	–	2	2	14
Yhteensä	14	9	5	7	3	6	43

eilla on kuntien yhteistoimintajärjestöjä. Muita hankkeita toteuttaneita järjestöjä ja säätiöitä ovat esimerkiksi settlementtiyhdistys ja nuorisoseurojen kattojärjestö, jotka toimivat välittäjäorganisaatioina (kuten myös kylätoimintayhdistys, jonka laskin kulttuurijärjestöksi, vrt. Kangas 2003), sekä Työväen sivistysliitto ja pikemminkin julkista sektoria edustavat koulutusalan säätiö ja ympäristökasvatussäätiö.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen osallistuminen viittaa kolmannen sektorin rooliin palveluiden tuotannossa, joka on alana kasvanut voimakkaasti. Kuitenkin joukossa on paljon järjestöjä, joilla on jo pitkä historia myös palveluntuotannossa ja Raha-automaattiyhdistyksen tukemana valtiollisen palveluntuotannon ”jatkeena”, kuten Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Näillä kolmannen sektorin toimijoilla on usein myös oman alansa asiantuntijuutta esimerkiksi tietyn erityisryhmän tarpeista. Pohjois-Suomessa suurin osa sosiaali- ja terveysalan toimijoista on säätiöitä, joiden taustalla oli usein myös julkisen sektorin toimijoita. Hankkeet ovat usein kumppanuuspainotteisia ja liittyvät työllistämiseen (ennen kaikkea erilaisten erityisryhmien kohdalla) ja uusien toimintamallien luomiseen sekä vähemmässä määrin sosiaali- ja terveysalan toimijoiden koulutukseen.

Kulttuuri- ja matkailuala nousi osittain jo rakennerahasto-ohjelmissa esille esimerkiksi paikalliskulttuurien tukemisena. Alan järjestöt voivat olla hyvin perinteisiä, uudentyyppisiä matkailupalveluiden tuottajia tai alan yrittäjien verkostoja. Lisäksi laskin kategoriaan yhden urheilutapahtumia järjestävän järjestön. Hankkeet olivat hyvin heterogeenisiä: esimerkiksi kulttuuri- ja matkailualan yrittäjien verkostoitumista ja koulutusta, tapahtumien järjestämistä tai esimerkiksi näytelmähanke, koulutusta ulkopuolisille, laaja pilottihanke matkailussa, kartoitus taiteilijaresidenssin perustamiseksi tai välittäjäorganisaatiohanke (ks. alaluku 5.2.4). Samaa moninaisuutta käsittelevät myös Anita Kangas (2003) ja Johanna Hirvonen (2003). Kankaan mukaan kulttuurille esitetään yhä enemmän paineita suhteessa sen ”hyödynnettävyyteen” esimerkiksi aluekehityksessä, mikä korostuu erityisesti rakennerahasto-ohjelmissa. Tämän takia moni vanha kulttuuri-instituutio ei ole halunnut osallistua hankkeisiin, mikä on antanut tilaa uusille toimijoille, jotka ovat usein olleet järjestöjä (Kangas 2003, s. 46–48). Kulttuuriyhdistykset myös osallistuvat kumppanuuksiin (mt., s. 54–64), ja kolmannen sektorin merkitys kulttuurisektorilla on kasvanut (mt., s. 65).

Maa- ja metsätalouden järjestöjä edustavat Maataloustuottajain Pohjois-Karjalan liitto MTK Pohjois-Karjala ry., Pohjois-Karjalan metsänomistajien liitto ry. ja maaseutukeskukset. Metsänomistajajärjestön osallistuminen Itä-Suomen ohjelmaan on yhteydessä alueen vahvaan metsäsektoriin. Hankkeet liittyvät esimerkiksi työllistämiseen metsä- tai luonnon-tuotealalla, työkyvyn tukemiseen, luomutuotantoon ja maisemanhoitoon. Yrittäjä- ja yrittä-jyysjärjestöjen korostuminen Itä-Suomessa on loogista sen kanssa, kuinka voimakkaasti yri-tystoiminta tuli esille rakennerahasto-ohjelmissa. Epäselvää on kuitenkin, miksei yrittäjä-järjestöjä ollut ollenkaan Pohjois-Suomessa hankkeiden toteuttajina.¹² Hankkeet liittyivät pitkälti yritystoiminnan kehittämiseen, koulutukseen ja verkostoitumiseen. Kunnat ovat jou-tuneet luomaan uudenlaisia yhteistyörakenteita, ja kuntien kumppanuustoimintaa edustaa esimerkiksi kainuulainen kumppanuusperustaisiin työllisyys Hankkeisiin keskittyvä Kump-paniksi ry, jonka muodostaa neljä alueen kuntaa. Pohjois-Suomessa ei vastaavatyypistä järjestöä ole, mutta Nivala-Haapajärven seutukuntayhdistys ry. on aktiivinen hanketoteuttaja esimerkiksi erilaisissa työllistämishankkeissa ja lisäksi Suomen Kuntaliitolla on yksi sosiaa-li- ja terveysalan verkostoitumishanke.

Työmarkkinaosapuolista mukana ohjelmien toteutuksessa oli yksi työnantajaliitto (Työnantajaliitto Allianssi) ja MTK. Lisäksi työmarkkinaosapuolten rajatapauksiin kuuluvia yrittäjäjärjestöjä oli runsaasti Itä-Suomessa. Hankeluettelon perusteella vahvistui kuitenkin se käsitys, että työmarkkinaosapuolet keskittyvät enemmän esimerkiksi ohjelmien valmiste-luun ja maakuntien yhteistyöryhmiin, eivät ohjelmien toteutukseen (vrt. Mustakangas ym. 2003, s. 57, Le Galès 1998).

Ympäristöjärjestöjä edusti julkiselta pohjalta toimiva Suomen ympäristökasvatussäätiö, ja tasa-arvojärjestöjä ei ole hankkeiden pääasiallisina toteuttajina ollenkaan. Kuitenkin esimer-kiksi naisverkostot on mainittu yhtenä alueen mahdollisuuksista Itä-Suomen tavoiteohjel-massa (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 49), ympäristö- ja tasa-arvo-järjestöt ovat olleet mukana rakennerahasto-ohjelmien valmistelussa ja valmisteluvaiheessa konsultoidut ympäristöjärjestöt kokivat, että niillä on merkittävä rooli nimenomaan paikal-listason identiteettikysymyksen rakentamisessa (mt., s. 136, *Pohjois-Suomen tavoite 1 -oh-jelma 2000–2006* 2000, s. 111). Toisaalta etenkin maa- ja metsätalouden järjestöjen hank-keet olivat suhteellisen ympäristöpainotteisia.

Alueelliset erityispiirteet eivät tulleet voimakkaasti esille. Esimerkiksi uskonnollinen järjestötoiminta ei noussut esiin (vrt. Yeung 2002, s. 54), ei myöskään järjestöjen poliittinen radikaalisuus tai poliittisuus yleensä. Kristilliseen taustaan pohjaavia kolmannen sekto-rin toimijoita oli yksi Itä-Suomessa (setlementti), samoin yksi selvästi taustaltaan työväen-

¹²Eräs haastateltava epäili taustalla olevan alueiden rahoittajien erilaiset painotukset ja sen, että esimerkiksi Lapissa taas matkailun merkitys korostuu, toinen taas sanoi, että yrittäjäjärjestöt olivat osallistuneet Itä-Suomessa jo edellisellä ohjelmakaudella, alueella ei oikein ole muita sopivia toimijoita, yrittäjäjärjestöillä on rahallisia resursseja ja tilinpidon taito ja Pohjois-Suomessa ei ole välttämättä vain ajateltu asiaa.

liikkeen järjestö (Työväen sivistysliitto)¹³. Pohjois-Suomen vahva metsäsektori ilmeni metsänomistajajärjestön osallistumisessa. Hankkeiden toteuttajina oli kuitenkin yllättävän paljon suomalaisen järjestöperinteeseen ankkuroituvia kolmannen sektorin toimijoita, esimerkiksi nuoriseurojen kattojärjestö, setlementtiliike, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, rouvasväenyhdistys ja erilainen opisto- ja kansansivistystoiminta laajemmin. Uudentyyppisissä toimijoissa oli esimerkiksi järjestömuotoisia organisaatioita, jotka edustivat kuitenkin julkista sektoria (esimerkiksi Kumppaniksi ry.) sekä joitain yritys- ja matkailualan järjestöjä. Yleisesti voidaan sanoa, että osaamiseen ja työllisyyteen liittyvissä ESR-hankkeissa toimivat järjestöt ja säätiöt ovat hyvin monimuotoinen toimijajoukko, joka on ainakin toimijoiden taustan osalta kiinni suomalaisessa järjestöperinteessä (työmarkkinaosapuolten heikkoa osallistumista lukuun ottamatta).

5.2.3 Kumppanuuksien yrityspainotteisuus

Osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan sekä osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan hankkeissa oli arvioitu niiden vaikutuksia paikalliseen kumppanuuteen joko niin, että hankkeella ei ollut kumppanuuden edistämisvaikutuksia tai että kyseessä oli kumppanuuspainotteinen projekti. Käytännössä raja oli kuitenkin hieman häilyvä ja joka tapauksessa suurimmassa osassa hankkeista oli monta osallistuvaa tahoa. Itä-Suomen hankkeista noin neljäsosa hankkeista oli luokiteltu kumppanuuspainotteisiksi, Pohjois-Suomessa runsaat 40 prosenttia. Myös järjestöjen ja säätiöiden toteuttamista hankkeista osa oli kumppanuuspainotteisia, ei tosin juurikaan useampi kuin muilla toimijoilla.

Yleensä hankkeissa kumppanuus tuntui olevan ymmärretty ennen kaikkea yhteistyönä paikallisten yritysten kanssa, mikä näkyi jo rakennerahasto-ohjelmien yrityspainotteisuudessa (vrt. Mustakangas ym. 2003, s. 11). Hankkeissa oli esimerkiksi hyvin paljon erilaisia koulutusohjelmia, joissa kumppanuus ilmeni yhteistyönä yritysten ja työelämän kanssa osana koulutusta. Päävastuu hankkeen toteutuksessa jäi kuitenkin jollekin vakiintuneelle koulutusorganisaatiolle tai esimerkiksi kunnalle.

Hankkeissa kolmas sektori oli esillä myös hankkeeseen osallistuvissa organisaatioissa, joista mikään ei ollut varsinainen päätoteuttaja, tai hankkeen kohderyhmässä. Ongelmana oli, että yleensä vain hankkeen päätoteuttajan nimi oli mainittu ja hankekuvaukset olivat suhteellisen lyhyitä. Vain murto-osassa hankekuvauksista oli maininta kolmannen sektorin tai jonkun tietyn järjestön osallistumisesta hankkeeseen (Itä- ja Pohjois-Suomessa molemmissa alle viidessä prosenttia hankkeista), ja yleensä tällaiset hankkeet oli luokiteltu kumppanuushankkeiksi. Monet hankkeista liittyivät hyvinvointipalveluiden tuottamiseen (erityisesti sosiaali- ja terveysalaan), ennen kaikkea erityisryhmien työllistämiseen ja näiden syrjäytymisen ehkäisemiseen esimerkiksi pajatoiminnan avulla. Joskus hankkeilla haettiin myös laajemmin

¹³ Myös eräs Pohjois-Suomen välittäjäorganisaatiohankkeen päätoteuttajista oli taustaltaan sosiaalidemokraattinen.

yleistettävissä olevaa mallia esimerkiksi työllistämisessä tai palveluiden tuottamisessa, mikä voi yhdistää myös ajatukseen kolmannen sektorin innovatiivisuudesta.

Yleensä kolmannella sektorilla nähtiin olevan rooli työllistäjänä ja hieman vähemmässä määrin asiantuntijana. Järjestö saattoi työllistää erityisesti omalla erityisalallaan, joka liittyi esimerkiksi ympäristöön, matkailuun tai alueen kehittämiseen. Kolmas sektori saattoi olla hankkeen myös koulutus- tai kehittämishankkeen kohderyhmässä. Sosiaali- ja terveystalouden lisäksi yrittäjäjärjestöt mainittiin hankkeissa useaan kertaan ja urheilu-, matkailualan järjestöt kerran. Näiden lisäksi Itä- ja Pohjois-Suomessa oli välittäjäorganisaatiohankkeita, joita käsitellään seuraavassa alaluvussa.

5.2.4 Sosiaalinen pääoma välittäjäorganisaatiohankkeissa

Kolmannen sektorin toteuttamat hankkeet eivät (välittäjäorganisaatiohankkeita lukuun ottamatta) juuri poikenneet muista toimintalinjan hankkeista. Varsinainen kansalaisten osallistuminen ei juuri tullut esiin nimenomaan järjestöjen kautta, eli hankekuvausten perusteella järjestöillä ei ollut erityistä suhdetta alueen sosiaaliseen pääomaan. Hankkeissa oli kyllä esimerkiksi erityisryhmiin kosketuksissa olevia projekteja, mutta näin oli muidenkin osapuolien toteuttamissa hankkeissa. Kaikkien osapuolten toteuttamat hankkeet toimivat myös yleensä paikallistasolla, mikä parantaa kosketuspintaa paikallisten ihmisten kanssa.

Hankekuvauksissa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja sosiaalinen pääoma tulivat parhaiten esille niin sanotuissa välittäjäorganisaatiohankkeissa. Molempien tavoite 1 -ohjelmien ESR-rahoituksesta osoitetaan enintään 0,5 prosenttia niin sanottuna yleiskattavana tukena (*global grant*) paikallisiin työllistämisen- ja kumppanuushankkeisiin, joissa välittäjäorganisaatiot edustavat työntekijäjärjestöjä, työttömien järjestöjä tai paikalliseen kumppanuuteen liittyviä kunnallisia ja maakunnallisia toimijoita (*Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 102–103, *Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006* 2000, s. 80). Välittäjäorganisaationa toimivat Itä-Suomessa setlementtiyhdistys ja kylätoimintayhdistys, Pohjois-Suomessa nuorisoseurojen kattojärjestö.

Välittäjäorganisaatiohankkeissa pyritään ottamaan mukaan paikallisia pienempiä toimijoita, ennen kaikkea järjestöjä, jotka perustavat omia osaprojekteja liittyen esimerkiksi työllisyyden hoitoon ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Osallistuvat järjestöt voivat saada välittäjäorganisaatiolta hallinnollista ja taloudellista tukea, koulutusta ja asiantuntijuutta. Välittäjäorganisaatiot mahdollistavat sellaisten toimijoiden osallistumisen, jotka eivät muuten välttämättä osallistuisi rakennerahastotoimintaan. Pienillä kansalaisjärjestöillä voi olla parempi yhteys paikallisiin ihmisiin kuin isommilla hanketoteuttajilla. Koska välittäjäorganisaationa on kolmannen sektorin toimija, se puolestaan saattaa saada pieniin järjestöihin paremman yhteyden kuin esimerkiksi julkisen sektorin tai markkinataustainen organisaatio. Esimerkiksi yhdessä julkisen sektorin vetämässä laajassa kumppanuushankkeessa yhteistyön kolmannen sektorin kanssa valitettiin jääneen pääosin ohueksi (Koljonen 2003, s. 2).

6 Toimijoiden omakohtaiset kokemukset

Tässä luvussa käsitellään tavoite 1 -ohjelman kannalta olennaisten toimijoiden, hanketoteuttajien ja virkamiesten haastatteluiden tuloksia. Jotta haastateltavia ei tunnistettaisi, olen laittanut sitaattien perään ”virkamies” tai ”hanketoteuttaja” sekä alueen. Päädyin ”hanketoteuttaja”-nimitykseen ”kolmannen sektorin toimijan” sijaan, koska osa haastatelluista ei identifioitunut käsitteeseen tai ei enää toiminut kolmannella sektorilla vaan oli esimerkiksi palannut kunnan tehtäviin. Nämä toimijat kuitenkin edustivat näkökulmaltaan pikemminkin kolmatta sektoria kuin virkamiehiä, joten en halunnut laittaa heitä samaan kategoriaan virkamiesten kanssa.

Itä- ja Pohjois-Suomi eivät profiloituneet haastatteluissa eri tavalla. Pohjois-Suomessa rakennerahaston toiminnan volyyymi oli tosin pienempi, mikä myös hankaloitti hieman haastattelujen tekoa. Esimerkiksi eräs maakunnan edustaja kieltäytyi haastattelusta, koska omassa maakunnassa oli vain vähän kolmannen sektorin vetämiä hankkeita, ja mikäli joku järjestötoimijoista jätti vastaamatta yhteydenottoon, korvaavan haastateltavan löytäminen oli vaikeaa.

6.1 Kolmannen sektorin osallistuminen tietyissä rajoissa

Eri haastateltavat mielsivät kolmannen sektorin käsitteenä eri tavalla, ja osa korosti lähinnä sosiaali- ja terveysalaa, osa virkamiehistä taas laski mukaan myös esimerkiksi työmarkkinaosapuolet, maaseutukeskukset, yrittäjäjärjestöt ja jopa kuntien yhteistyöjärjestöt. Yleistä haastateltaville oli kolmannen sektorin toimijakentän heterogeenisyyden myöntäminen. Haastateltava yrittäjyyttä edistävän järjestön edustaja ei kokenut edustavansa kolmatta sektoria vaan markkinoita johtuen muun muassa organisaation kohtelusta arvonnäkökulmasta.¹⁴ Eri haastateltavat käsitelivät aihetta myös eri analyysitasoilla: osa puhui lähinnä käytännön kokemuksista, osa sivusi yleisempää keskustelua kolmannen sektorin roolista ja osa pysyi hyvin tiukasti ESR-hankkeiden näkökulmassa eli kolmannen sektorin roolissa ennen kaikkea työllisyydessä ja työllistettävyydessä. Osa haastatelluista virkamiehistä käsiteli kolmannen sektorin osallistumisen yhteydessä myös työmarkkinaosapuolten ja yrittäjäjärjestöjen roolia ohjelmien valmistelussa ja niiden toteutuksena seurannassa (sekä vähemmässä määrin hanketasolla).

Haastatellut virkamiehet mainitsivat tavoite 1 -ohjelmaan tai tarkemmin osaamisen ja työllisyyden toimintalinjaan osallistuneita kolmannen sektorin edustajia vaihtelevalla tarkkuudella. Haastateltavia kartoitettaessa ja haastatteluissa ilmeni, että maakunnan tai läänin tasolla kolmannen sektorin toimijoita saattoi osallistua suhteellisen vähän. Tämä koski ennen kaikkea Pohjois-Suomea mutta ilmeni myös itäsuomalaisten virkamiesten haastatteluissa. Poh-

¹⁴Toisaalta harvat järjestötoimijat identifioituvat kolmannen sektorin käsitteeseen (Helander & Laaksonen 1999, s. 14).

joissuomalaisten virkamiesten haastatteluissa osallistuneista kolmannen sektorin toimijoista mainittiin ”kansalaisjärjestöt ja erilaiset yhdistykset ja etujärjestöt”, ja tarkemmin kulttuur- ja kylätoimintahankkeisiin osallistuneet järjestöt, (lähinnä EMOTR-rahoituksella toimivat) toimintaryhmät sekä välittäjäorganisaatiot. Itäsuomalaiset virkamiehet erittelivät tarkemmin tavoite 1 -hankkeisiin osallistuneita kolmannen sektorin toimijoita ja mainitsivat ennen kaikkea välittäjäorganisaatiohankkeet sekä eri yhdistys- ja hanketyypeistä työttömien yhdistykset, maahanmuuttajiin liittyvän projektitoiminnan, terveyteen tai erityisryhmiin liittyvät yhdistykset, kylätoiminnan, kierrätysmateriaalien käsittelyyn keskittyvät yhdistykset, kuntien yhteistoimintajärjestön, yrittäjäjärjestöt, maaseutukeskukset sekä laajemmin erilaiset pienet yhdistykset, jotka tuottavat myös palveluita tai toimintaa keskeiselle kohde-ryhmälleen. Välittäjäorganisaatiohankkeiden vetäjät, jotka itsekin edustivat kolmatta sektoria, kertoivat erilaisista välittäjäorganisaatiohankkeen myötä osallistuneista pienemmistä toimijoista.

Kaikki haastatellut virkamiehet näkivät kolmannen sektorin relevanttina tahona ohjelmapolitiikan kannalta, ja eräs Itä-Suomen virkamies mainitsi sen olevan esillä rakennerahasto-ohjelmassakin. Haastateltujen virkamiesten mielestä erityyppiset kolmannen sektorin toimijat voivat osallistua hanketoteutukseen, ja tällä hetkellä osallistuvat kolmannen sektorin toimijat ovat olleet hyviä. Tosin erään virkamiehen mukaan kolmatta sektoria koskevat samat taloudellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset kuin muutakin työvoimapolitiikan hoitoa, ja järjestelmä ei saa tuottaa kolmannen sektorin piilotukea. Joissain haastatteluissa ilmeni pelko siitä, että pienemmät ja vapaamuotoisemmat järjestöt eivät jaksaa ylittää hanketoiminnan byrokratiakynnystä.

”Kolmannen sektorin kenttä on laaja. Tahoja jotka toimivat joko yritystoiminnan, työhyvinvoinnin tai työllistämisen edistämisen puolesta on paljon. ESR-toiminta on peruslähtökohdiltaan toimintaa, johon yleishyödylliset ja voittoa tavoittelemattomat tahot luontevasti voivat osallistua. Kuten yhdistystoiminnan, myös ESR-toiminnan tulisi noudattaa subsidiariteettiperiaatetta – kytkettyä paikalliseen kansalaistoimintaan. On vaikea nähdä kolmannen sektorin toimijoita, jotka eivät voisi ESR-toimintaan osallistua.” (virkamies, Itä-Suomi)

Sellaisista toimijoista, joiden osallistuminen hankkeisiin on erityisen tärkeää, mainittiin muun muassa maaseudulla (erityisesti kylissä) ja kulttuuritapahtumiin kohdistuvissa hankkeissa toimivat järjestöt. Eräs haastatelluista virkamiehistä toivoi työmarkkinaosapuolten aktiivisempaa osallistumista hanketasolla tai ainakin enemmän aloitteellisuutta ja kumppanuutta hankkeiden toteuttajien suuntaan ja työelämälähtöisempiä hankkeita. Hänen mukaansa rakennerahasto-ohjelmien toteutuksessa työmarkkinaosapuolilla alkaa nyt olla viimeinen tilaisuus osallistua aktiivisemmin, mutta työmarkkinaosapuolet tuntuvat olevan enemmän kiinnostuneita muusta kuin työpaikkatason toiminnan organisoinnista projektien tuella. Toinen virkamies taas korosti työmarkkinaosapuolten roolia ohjelmien valmistelussa järjestäytyneiden intressien edustajina ja järjestelmässä ”sisällä” olevina. Työmarkkinaosapuolet ovat myös edustettuina maakuntien yhteistyöryhmissä ja seurantakomiteassa ohjelmien to-

teutuksen valvojina. Haastattelut vahvistivat pitkälti aiemman tutkimuksen tulokset siitä, että työmarkkinaosapuolet eivät juuri toimi hanketasolla (esim. Mustakangas ym. 2003, s. 57, ks. myös luku 5).

Haastatelluille hanketoteuttajille oli jäänyt pääosin positiivinen mielikuva hankkeiden toteuttamisesta. Rakennerahastojen toiminnassa ja hallinnoinnissa saatettiin nähdä puutteita, mutta järjestöt kokivat osallistumisensa kuitenkin mielekkäänä. Välittäjäorganisaatiohankkeissa kokemukset olivat erittäin positiivisia ja välittäjäorganisaatioideologiaa pidettiin hyvänä asiana, sillä se aktivoi pieniä toimijoita ja toisaalta sitä kautta pystyttiin välittämään näille myös uutta osaamista ja tietoa.

Toiminnan rajat tulevat kuitenkin esille kolmannen sektorin osallistumisessa, mikä ilmeni sekä joidenkin virkamiesten esittämistä varauksista suhteessa kolmannen sektorin osallistumiseen että hanketoteuttajien kokemuksista. Virkamiehet pitivät usein kolmannen sektorin toimivallan laajentamista erityisesti päätöksentekoon hankalana kysymyksenä. Kolmas sektori silloin, kun se ymmärretään ennen kaikkea kansalaisjärjestöinä, mielletään enemmän tahona hankkeiden toteutuksessa kuin niiden valmistelussa. Rakennerahasto-ohjelmien valmisteluvaiheessa järjestäytyneet intressit eli työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöt osallistuvat ohjelmien valmisteluun systemaattisesti, ja ohjelmakaudella 2000–2006 mukaan on tullut myös esimerkiksi tasa-arvojärjestöjä, mutta muiden järjestöjen kuuleminen on pikemminkin sattumanvaraista. Osallistumisen laajentamisesta kansalaisjärjestöjen suuntaan jo valmisteluvaiheessa on ollut keskustelua, mutta virkamiespuolella siihen on myös varauksia. Erään virkamiehen mukaan monet kolmannen sektorin toimijoista ovat pieniä, niitä on paljon ja osallistujapohjan laajentaminen valmistelussa heikentäisi myös mahdollisuuksia saada aikaan Suomen ohjelmaesitys. Hänen mukaansa ohjelmantekovaiheessa pyritään kuitenkin huomioimaan se, että ohjelmien sisältö olisi sellainen, että niiden toteutukseen voi osallistua myös ruohonjuuritason toimijoita.

Haastatelluilla virkamiehillä ei välttämättä ollut selkeää mielipidettä kolmannen sektorin osallistumisesta, vaan he saattoivat pohtia asiaa useasta eri näkökulmasta. Osa virkamiehistä korosti, että kolmas sektori osallistuu jo seurantakomiteoihin ja maakuntien yhteistyöryhmiin sosiaalipartnereiden (eli ennen kaikkea työmarkkinaosapuolten ja yrittäjäjärjestöjen) muodossa. Muutama haastatelluista virkamiehistä ei nähnyt mahdollisena yhteistyöryhmän järjestöpohjan laajentamista muun kolmannen sektorin suuntaan tai muuten saada kolmannen sektorin toimijat paremmin mukaan jo valmisteluvaiheessa ja strategiseen työhön ”*yksitysyritteliäisyyden sijaan*”. Kolmannen sektorin osallistumisessa esimerkiksi maakuntien yhteistyöryhmien toimintaan nähtiin ongelmina se, että hankkeita toteuttavat kolmannen sektorin toimijat voivat olla päätöksenteossa jäävejä, MYR:in osallistujakaartia pitäisi samalla laajentaa myös esimerkiksi oppilaitosten suuntaan ja kolmas sektori on heterogeeninen joukko, joten on hankala kysymys, ketkä sitä edustavat. Erään virkamiehen mukaan järjestöjen osallistuminen päätöksentekoon on myös aikataulukysymys.

”Tietyt järjestöt osallistuvat maakunnan yhteistyöryhmä MYR:in päätöksentekoon, nämä työmarkkinajärjestöt. Ja tietysti aina voidaan sanoa, että [järjestöt] voisivat osallistua laajemmin, mutta se on kyllä hyvin äkkiä aikataulukysymys. Niiden pitäisi ruveta taas palkkaamaan enemmän päätoimisia ihmisiä, ja silloin siinä on tietenkin aina tietynlainen passivoimisen riski. Että sikäli en sitä usko, että ne päätökset olisivat niin erilaisia, vaikka heiltäkin olisi.” (virkamies, Itä-Suomi)

Hanketoteuttajat toivoivat kolmannen sektorin osallistumista päätöksentekoon nykyistä aktiivisemmin. Toimijat kokivat esimerkiksi, että nykyisellään heitä ei aina otettu riittävästi mukaan oman alueensa päätöksentekoon, vaan osallistuminen saattoi edellyttää aktiivista ”tuppautumista”. Jopa oman alan toimijat eivät aina huomioineet alalla toimivia järjestöjä. Toisaalta virkamiehet saattoivat esimerkiksi vedota kolmannen sektorin epäedustavuuteen. Tämä ilmeni myös joidenkin virkamiesten haastatteluissa, kun heiltä kysyttiin kolmannen sektorin osallistumisesta ohjelmien valmisteluun.

”Niillä [=kolmannella sektorilla] ei ole hankkeitten toteutuksessa mitään, jos ne eivät ole myös mukana siinä ohjelmatyön suunnittelu- ja tekoprosesseissa, koska ei niitä osaa ottaa huomioon, jos se jää julkisen sektorin ja bisnespuolen varaan se suunnittelu ja päätöksenteko.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

”He [=virkamiehet] käyttivät perusteluna muun muassa sitä, että tämä edustuksellisuus on hyvin vaikea. Se on ihan totta, mutta niin on yrityksissäkin, että yritys edustaa itseänsä. Että kyllä kolmannesta sektorista pitää kutsua mukaan niitä toimijoita, jotka ovat halukkaita toimimaan.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Rakennerahastojen hallintoa pidettiin hankalana ja suuren työmäärän vaativana. Myös hankkeisiin osallistuneet pienet vapaaehtoistoimijat, jotka eivät olleet hankkeiden pääasiallisia toteuttajia, olivat haastateltavien mukaan kokeneet usein byrokratian kovana ja työläänä. Osa kolmannen sektorin edustajista näki hankkeiden hallinnon kuitenkin hankaluudestaan huolimatta toimivan, ja myös pienet toimijat (esimerkiksi välittäjäorganisaatiohankkeissa) olivat usein olleet innostuneita jatkamaan projektityöskentelyssä. Toisaalta osa toimijoista uskoi, että kolmannella sektorilla saatettiin myös pelätä byrokratiaa ja kokea projektityön veloitteet itselle vieraiksi tai hankaliksi, joten kolmannen sektorin toimijat eivät välttämättä edes halunneet lähteä hankkeisiin mukaan. Ohjelmien valmistelu on jo niin pitkällistä, että vapaaehtoistoimijat saattavat tuskastua. Erään haastateltavan mukaan kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisaktiivisuus hankkeisiin on verrannollinen siihen, kuinka aktiivisesti ne muuten toimivat.

Sekä virkamiesten että hanketoteuttajien haastatteluissa tulivat esille kolmannen sektorin toimintaa rajoittavat käytännön likviditeettiongelmat, sillä hankkeissa maksatus tapahtuu vasta jälkikäteen toteutuman perusteella ja osallistuminen edellyttää omarahoitusosuutta (ks. myös Grönqvist 2002, Valve & Grönqvist 2003). Hankkeissa oli saatettu joutua noidankehään, jossa omarahoitusosuutta ei saatu kerättyä, jolloin EU-rahoja ei saatu, projekti vii-

västyi ja hallinnon kulut kasvoivat suhteettoman suuriksi. Virkamiehet näkivät jälkikäteisrahoituksen usein syyksi, mikäli omalla alueella oli osallistunut vähän kolmannen sektorin toimijoita (muita syitä olivat esimerkiksi hankkeiden pitkäkestoisuus ja mittavuus). Monet toimijat näkivät rahoitusmallin suosivan suuria toteuttajatahoja eikä ottavan käyttöön kaikkia alueen resursseja. Erään haastateltavan mukaan tiukempi rahoitus edellyttää kolmannen sektorin toimijoilta enemmän kustannustehokkuutta, selektiivisyyttä asiakkaiden suhteen sekä uniikimpia hankkeita kuin isoilta toimijoilta. Järjestelmää toivottiin usein muutettavan, esimerkiksi perustamalla puskurirahastoja tai kattamalla järjestöjen kiinteät kulut etukäteen.

”Ja tässä minä ajan sitä takaa, että EU-rahoittaja miettisi, että miten se raha saadaan nopeammin kiertoon, niin että selkeät, säännölliset kulut olisivat vaikka kuukausirahoituksen piirissä tai [olisi] jokin muu ennakkorahoitus. Tiedettäisiin, että vuokrat, palkat ja muut voitaisiin maksaa hetimiten ja muuttuvat kulut tulisivat sitten tilitysten jälkeen. Ja jos ei näin tule muuttumaan, niin tämä jää isojen yrittäjien varaan, eli kunnat, kuntayhtymät, säätiöt ja niin edelleen. Nämä yhdistykset jäävät pikku hiljaa pois.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Rakennerahastojen hallinnointia kritisoitiin myös muuten. Esimerkiksi seurantakriteerit saatettiin mieltää Helsingissä suunnitelluiksi ja niiden tarkoitus oli kattaa hyvin erityyppisiä hankkeita eivätkä ne välttämättä istuneet omaan hankkeeseen. Virkamiehiä arvosteltiin myös esimerkiksi siitä, etteivät nämä ymmärtäneet, että myös järjestön verovaroista tuleva rahoitus on aika vähäistä ja järjestön hallinnointiin ja johtamiseen kuluu rahaa tai että välittäjäorganisaatioihin saatettiin suhtautua EU:n ”painostuksen” takia ulkoapäin tuoduksi malliksi. Toisaalta paikallisia virkamiehiä myös kiiteltiin hankkeen onnistumisesta ja kansalaisyhteiskunnan edistämisestä tai katsottiin, että ongelmat johtuivat virkamiespuolella opeteluvaiheesta tai esimerkiksi väärinkäytösten estämisestä.

Muita ongelmakohtia hanketason edustajien mukaan oli muun muassa, että tehtyjä päätöksiä esimerkiksi rahoituksen suhteen saatettiin muuttaa jälkikäteen, hankemuotoinen toiminta oli jatkuvuuden kannalta vaikeaa, toiminta rajattiin tiettyyn maakuntaan, tavoitteita ja tuloksia ei sovellettu harvaan asutun alueen mittakaavaan tai vapaaehtoistyötä tekevien oletetaan ehtivän osallistua eri tilaisuuksiin, vaikka heillä on myös palkkatyö. Ongelmia olivat saattaneet tuottaa myös esimerkiksi pitkät välimatkat, kuntaosuuksien puuttuminen, eri osapuolten erilaiset tulkinnat esimerkiksi työllistämisestä, oman organisaation historian ja maineen puute sekä joissain tapauksissa myös henkilökemia tai huonot välit tiettyjen yhteistyötahojen kanssa. Hanketoteuttajat toivoivat myös esimerkiksi ohjelmien kiinnittyvän paremmin paikallistasolle ja tiedonkulun helpottamista ja kansantajuistamista. Erään haastateltavan mukaan ESR:n malli istuu harvaan asutulle maaseudulle huomattavasti huonommin kuin EMOTR-hankkeet, joiden haastateltava sanoi huomioivan ESR:ää paremmin myös kolmannen sektorin aloitteellisuuden.

”ESR:n puolella se [=organisoituminen] menee valtakunnallisen tai kansainvälisen työmarkkinoitten organisoitumisen pohjalta, joka ei sovi maaseudulle. Sii-

nä on hyvin vaikea olla mukana, koska siellä edellytetään hyvin isoja lukumääriä, kun taas harvaan asutulla maaseudulla välttämättä tällaisia ei ole. [...] Ja sitten taas työttömien yhdistysten toiminta maaseudulla, se on tänne tuotu eikä sillä välttämättä ole mitään luontevaa kiinnittymiskohtaa, että ihmiset täällä haluaisivat toimia työttömien yhdistyksessä. Mutta ne haluaisivat toimia kylänkehittämisessä ja muussa sellaisessa. Tällaiset määrittelyrajat, että ymmärrettäisiin ja hyväksyttäisiin, mitkä toimijat on mukana, niin ESR:n puolella kolmas sektori on hyvin kapea-alainen.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Virkamiespuolella välittäjäorganisaatiot nähtiin usein mahdollisuutena saada kolmas sektori osallistumaan, ja myös välittäjäorganisaatiohankkeiden vetäjät suhtautuivat malliin positii-visesti. Välittäjäorganisaatioksi lähtemisen taustalla saattoi olla uuden mielenkiintoisen toimintamallin lisäksi myös halu kehittää kansalaisjärjestöjä ja sitä kautta parantaa alueen työllisyyttä ja osaamistasoa (mukaan lukien projektityöskentely ja EU-rahoituksen hakeminen) ja laajentaa järjestön omaa toimintaa sekä toiminnan sopiminen järjestön aiempaan toimenkuvaan. Hallinnollisen ja taloudellisen avun ja koordinoinnin lisäksi välittäjäorganisaatiot tarjoavat myös koulutusta ja asiantuntijuutta. Varsinaisten välittäjäorganisaatiohankkeiden lisäksi kolmannen sektorin osallistumista helpottavana tekijänä mainittiin yleisesti se, että hallinnollinen vastuu jää jollekin isommalle toimijalle. Osa virkamiehistä näki kolmannen sektorin luontevimpana roolina toimia yhteistyötahona ja toteuttajana suuremmissa hankkeissa omalla osaamisalueellaan suoraan kohderyhmän kanssa tehtävässä työssä, ja tässä yhteydessä mainittiin myös kolmannen sektorin vapaaehtoistyöpanos ja osaaminen. Eräs virkamies korosti välittäjäorganisaatiohankkeiden kaventavan kolmanteen sektoriin kohdistuvien odotusten ja sen realististen toimintamahdollisuuksien välistä kuilua.

”Niiden [=kolmannen sektorin toimijoiden] perimmäinen tarkoitus ei ole työllistäminen vaan kansalaisten omaehtoinen toiminta. Erilaiset projektiaikaiset velvoitteet karkottavat toimijoita ja siten välittäjäorganisaatiot voivat tuoda tähän apua. [...] Odotukset ovat ehkä ylimitoitettuja mahdollisuuksiin nähden mutta välittäjäorganisaatioiden tuella voidaan kynnystä madaltaa.” (virkamies, Pohjois-Suomi)

Tulokset kolmannen sektorin osallistumisesta (ja tätä kautta mahdollisesti kansalaisyhteiskunnan valtaistamisesta) eivät olleet yhtä pessimistisiä kuin esimerkiksi Valveella (2003). Sama teema oli kuitenkin esillä, eli kolmannen sektorin toimijat voivat osallistua vain, jos ne sopeutuvat valmiisiin kehyksiin. Erityisesti hankkeiden byrokratia on omiaan karkottamaan pieniä toimijoita, vaikka välittäjäorganisaatiohankkeiden kaltaiset järjestelyt madaltavat tätä kynnystä. Sen sijaan rakennerahastohankkeiden ja kolmannen sektorin toimijoiden toimintalogiikan erot esimerkiksi ideologisissa painotuksissa eivät tulleet esille (vrt. Valve 2002, s. 133). Näkökulma olisi tietenkin voinut olla erilainen, jos haastatteluun olisi saatu joku rakennerahastotoiminnan ulkopuolelle jäänyt tai jätetty kolmannen sektorin toimija.

6.2 Siirtymästä hallintaan viitteitä

Kolmannen sektorin osallistumisesta rakennerahasto-ohjelmissa ja sen tuomasta mahdollisesta lisäarvosta puhuttaessa haastateltavat mainitsivat muun muassa kolmannen sektorin asiantuntemuksen, roolin palveluiden tuotannossa (joko omille jäsenilleen tai laajemmin), roolin työllistäjänä tai erityisryhmien työllistettävyyden parantajana, innovatiivisuuden (tai ”tuoreuden”) sekä roolin vapaaehtoistyön kanavoijana ja elämänlaadun parantajana. Monet korostivat kolmannen sektorin yhteyttä paikallistasoon, asiakkaisiin tai kansalaisiin, mihin saatettiin liittää myös demokratiaulottuvuus. Kolmannen sektorin myötä hankkeisiin tulee myös uusia ihmisiä ja näkökulmia, jotka saattavat vaikuttaa ohjelmien painotuksiin, ja samalla rakennerahastojen hyötyä saadaan myös kanavoitua laajemmalle joukolle. Useat haastateltavat mainitsivat myös roolin keskustelun herättäjänä, ja esimerkiksi eräs virkamies näki, että rakennerahastojen viitekehyksessä kolmas sektori voi tuoda esiin sitä kritiikkiä, mitä rakennerahastojen vaikea toimintatapa aiheuttaa. Haastattelussa tuli ilmi myös kolmannen sektorin joustavuus, verkostoituminen ja nopeampi reaktiokyky. Lisäksi työmarkkinaosapuolilla on rooli ohjelmien valmistelussa ja seurannassa.

Haastateltavat esittivät pääosin määreitä, jotka on totuttu yhdistämään perinteiseen järjestötoimintaan (esim. Siisiäinen 1996, s. 17–28). Työllisyys- ja työllistettävyyssymykset sekä kolmannen sektorin rooli palveluiden tuotannossa tulivat suhteellisen selvästi esiin, mutta niin tuli myös perinteisempi järjestötoiminta kansalaisten osallistumisena väylänä ja mielipiteiden kanavoijana. Rooli palveluiden tuotannossa korostui erityisesti harvaan asuttujen alueiden näkökulmasta, mutta kolmannen sektorin osallistumisella ei kuitenkaan pyritty korvaamaan julkisen sektorin roolia vaan pikemminkin täyttämään syntyneitä hyvinvointivajeita.

”Meidän alueen kaltaisella alueella, missä tulotaso on aika matala ja taloudellinen tilanne on valtakunnan keskiarvojen alapuolella, meillä muutenkin tehdään paljon kolmannen sektorin toimintaa, tuotetaan paljon sellaisia yleishyödyllisiä palveluita, jotka tuottaa meillä tällaiset vapaa-ajan ja hyvinvointipalveluita kehittävät [järjestöt] – eivät ne tietenkään virallisia hyvinvointipalveluita korvaa [...]”. (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Haastateltavien luettelemien kolmannen sektorin funktioiden pohjalta ei voi sanoa, että kolmannen sektorin rooli olisi vielä kovin radikaalisti muuttunut kumppanuustilanteissa. Kaikki haastateltavat eivät maininneet kaikkia piirteitä, vaan osa saattoi korostaa enemmän esimerkiksi yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan tai keskittyä erityisesti ESR-viitekehykseen ja työllisyys- tai työllistettävyyssymyksiin. Hanketason toimijoiden ja virkamiesten vastauksissa ei ollut suurta eroa, tosin vain virkamiehet saattoivat käsitellä myös työmarkkinaosapuolten asemaa ja virkamiespuolella kolmannen sektorin osallistumiseen esitettiin enemmän varauksia kuin hanketasolla. Erään virkamiehen mukaan rakennerahastojen viitekehyksessä täytyy kuitenkin myös huomioida kolmannen sektorin toimijoiden oma intressi ja tavoitteet, joita ne haluavat ajaa.

Eräs haastateltu hanketoteuttaja kannatti kolmannen sektorin palveluroolin kehittämistä ja tuotteistamista aiempaa enemmän. Tämä muuttaisi kolmannen sektorin roolia aika radikaalisti – tosin vapaaehtoistyöhön perustuvan roolin rinnalla. Kyse oli enemmän tulevaisuuden visioista kuin nykyhetken tilanteen kuvaamisesta, mutta se kuvaa kolmannen sektorin rooliin asetettuja paineita. Haastateltavan mukaan kolmas sektori voisi toimia rakennerahastohankkeiden kohderyhmässä ja sillä tavoin kehittää omaa toimintaansa.

”Siellä [=kolmannella sektorilla] on paljon sellaisia potentiaalisia kehittämismahdollisuuksia, joiden kautta nimenomaan uutta työtä voidaan [luoda], ihan työpaikkoina, ja hyvinvointia siinä mielessä, että ihmisillä on sosiaalisia vaihtoehtoja ja mukanaolon vaihtoehtoja ja vapaa-aikavaihtoehtoja, jotka auttavat niitä jaksamaan. Koska niitä varsinkaan maaseudulla ei pystytä kovinkaan paljon muuten tarjoamaan ja niitä ei voida maaseudulla juurikaan järjestää kilpailukykyiseen hintaan, niin että sitä voisi yritystoimintana toteuttaa. Että on ehdoton edellytys, että meillä on kolmas sektori, joka huolehtii [näistä vaihtoehtoista] hyvin pitkälle vapaaehtoistyönä, mutta sitten toivon mukaan yhä enemmän myös hyvinvointi[palveluiden kohdalla] osittain maksettuna, että saadaan kehitettyä myytäviä tuotteita, niin että siihen saadaan myös palkattua. Että se kannattaa itse itsensä, vaikka se ei liiketaloudellista voittoa tavoittele.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Hallinta yhdistetään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin uudenlaiseen yhteistyöhön. Haastatteluista ilmeni toimijoiden verkostoituminen, sillä hanketoimijat mainitsivat paljon erilaisia yhteistyötahoja sekä julkiselta sektorilta, markkinoilta että kolmannelta sektorilta. Tässä mielessä kumppanuusperiaate oli hyvin toteutunut. Eri toimijoiden taustaa ei kovin tarkasti kartoitettu, mutta useamman haastateltavan kohdalla myös ilmeni tämän liikkuminen erilaisissa tehtävissä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Tämä viittaa myös osaltaan paikallistason eri toimijoiden verkostoitumiseen ja sektorirajojen hämärtymiseen sekä verkostoitumisen edellyttämään ”aktiiviseen kansalaiseen” (vrt. Mustakangas ym. 2003), joka tuli käsitteenä myös joissain haastatteluissa esille ja johon suhtauduttiin pääosin positiivisesti, mutta myös varauksella.

”Ongelmana voi olla, että johtoroolin yleisessä aktiivisuudessakin ottavat ne samat ’kellokkaat’, jotka vaikuttavat jo muiden kanavien kautta.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Laajemman yhteistyön mainittiin lieventävän eri toimijoiden ideologisia eroja, laajentavan saavutettavaa kohdejoukkoa esimerkiksi perinteisten jäsenkenttien yli, vaikuttavan esimerkiksi kylän imagoon ja julkisuuteen (kylätoiminnan kohdalla) ja olevan esimerkiksi pienissä kylissä käytännössä ainoa mahdollisuus toimia sekä lisäävän kolmannen sektorin mahdollisuuksia ajaa asioita eteenpäin ja merkitystä ja arvostusta julkisen sektorin toimijoiden piirissä. Esimerkiksi kunta on saattanut onnistuneen projektin jälkeen tarjota tiloja järjestön hankkeelle. Verkostoitumisen voi osaltaan yhdistää sosiaaliseen pääomaan, kun eri tahot tekevät yhteistyötä keskenään.

”Että se yhteistyöverkko on laaja. Ja se verkosto on ehkä parasta, mitä tässä on pystytty saamaan aikaiseksi.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

”Aivan selvästi joidenkin järjestöjen merkitys ja arvostus on noussut huomattavasti, ainakin pienillä paikkakunnilla, kun ne ovat pystyneet osoittamaan tämän toiminnan kautta, että heidän ajatuksensa ja tavoitteensa ovat toteuttamiskelpoisia ja niille voidaan saada myös rahoitusta. Tätä kautta ehkä kansalaisyhteiskunta voi vähän vahvistua.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Kolmannen sektorin toimijoiden haastatteluissa toiminnan ei välttämättä ollut nähty muuttuvan EU:n ja rakennerahastojen kumppanuusperiaatteen myötä. Hanketoiminta saattoi olla suoraa jatkoa järjestön aikaisemmalle toiminnalle, joka myös oli projektinomaista. Monilla järjestöillä oli jo pitkä historia esimerkiksi palveluntuotannossa, ja välittäjäorganisaatiohankkeen vetäjä sanoi järjestöllä olevan jo pitkä perinne pientoimijoiden tukemisessa. Rakennerahastot saatettiin nähdä vain yhtenä rahoitusvälineenä ja osana historiallista jatkumoa, eivätkä kaikki hanketoteuttajat edes välttämättä tunteet kovin hyvin rakennerahastojen toimintaperiaatteita.

”Minun mielestäni perustoiminta on aina sieltä paikallistason toiminnoista lähtevää. Ollaan sitten missä ohjelmassa tahansa. Ja se on se, että miten pystytään soveltamaan tätä projektitoimintaa siihen olemassa olevaan toimintaan ja luomaan sieltä näitä uusia projekteja. Koska projektityönomaistahan yleensä tämä järjestötoiminta on. Että luodaan jokin tapahtumaprojekti, luodaan koulutuskuvioita ja muita.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Rakennerahastojärjestelmän ei juurikaan uskottu luoneen uusia kolmannen sektorin toimijoita. Erään haastateltavan kolmannen sektorin toimijan mukaan järjestön perustaminen on kuitenkin iso ja aikaa vievä prosessi mutta voisi olla mahdollista, että eri toimijat olisivat joissain tapauksissa löytää toisensa ja esiin nousseiden tarpeiden vuoksi tai rahoituksen hankkimiseksi on perustettu yhdistys tai toimintakoalitio. ESR:n puolella keskitytään kuitenkin jo olemassa olevien organisaatioiden kautta toimimiseen eikä perusteta toimintaryhmien kaltaisia uusia rekisteröityjä yhdistyksiä. Kaksi haastatelluista järjestöistä oli uusia, mutta toisen edustaja korosti paikallistason yrittäjien antamien signaalien vaikuttaneen järjestön syntyyn, ei EU-rahoituksen. Toinen sen sijaan myönsi, että järjestömuotoiseen organisaatioon päädyttiin nimenomaan EU-rahoituksen takia, koska toisentyypinen organisaatio ei olisi saanut tavoite 1 -rahaa. Haastateltavat eivät myöskään nähneet, että kolmas sektori osallistuisi hankkeisiin vain oman toimintansa ylläpitämiseksi, koska hanketoiminnan pyörittäminen vaatii paljon aikaa ja työtä. Hankkeiden tulee olla kiinteässä yhteydessä järjestöjen perustoimintaan, jotta ne olisivat vaikuttavia (vrt. Hirvonen 2003, s. 82).

”Että miten sitten järjestönä, tai minä tahansa toimijana, rakennat sen projektin, vaikka rakennerahastoprojektin, osaksi sitä järjestön toimintaa. Sehän vaatii osaamista ja työtä, mutta silloin me todennäköisesti puhumme järjestön kannalta vaikuttavista tuloksista. Sehän on sitten taitolaji, että miten se rakennetaan

niin, että se ei vie liikaa järjestön omaa panosta ja sitten se vie eteenpäin niitä tavoitteita. Järjestöhän on olemassa joidenkin asioiden takia, ja nimenomaan sen rakennerahastoprojektinhan pitäisi istua niihin tavoitteisiin.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Osallistuminen rakennerahastohankkeisiin edellyttää kuitenkin toimijoilta uudenlaista osamista, jota esimerkiksi hankkeiden hallinnointi edellyttää. Hanketoiminta ja hankkeiden hallinnointi myös lisäävät toimijoiden työmäärää. Eräs haastateltava näki asian niin, että vaikka osallistuminen rakennerahasto-ohjelmiin ei ole ristiriidassa perinteisen järjestötoiminnan kanssa, järjestöissä pitäisi kuitenkin nähdä ja oppia ajattelemaan uudella tavalla ja esimerkiksi järjestää sisäistä koulutusta. Osallistuminen saattaa opettaa kolmannen sektorin toimijoille paljon uutta ja mahdollistaa ehkä aiempaa laajemman toiminnan tai suuremman riskinoton, mikä ilmeni erityisesti välittäjäorganisaatiohankkeiden kohdalla. Eräs haastateltava oletti, että perinteiset järjestöt tuottavat lähinnä jäsenilleen palveluita ja kolmannen sektorin (jonka hän näki lähinnä sosiaali- ja terveysalana) tavoitteet ovat enemmän sosiaalisesti painottuneita ja yleistä aktiviteetin nostoa palvelevia. Mikäli kolmannen sektorin roolin nähtiin muuttuneen, muutoksen taustalla saatettiin nähdä myös laajempia ilmiöitä kuin pelkkä EU:n vaikutus. Vaikka suurin osa kolmannen sektorin toimijoista ei kokenut toimintansa muuttuneen, järjestötoiminta saattaa silti elää jonkinlaista murroskautta, joka ilmenee esimerkiksi kasvaneena projektimuotoisuutena rahoituksessa (vrt. Helander 1999, s. 140).

”EU:sta riippumatta tämä perinteinen järjestötoimintahan on tietynlaisten haasteiden [edessä] – en nyt puhu kriisistä, mutta yhteiskuntahan on muuttunut, että toisaalta ihmisten osallistumisen edellytykset ja ihmisten toiminnalliset lähtökohdat ovat muuttuneet. Eli ihmiset eivät välttämättä halua sitoutua hirvittävän pitkäjänteisesti johonkin toimintaan, vaan he haluavat ehkä enemmän tällaisia projektiluontoisia toiminnallisia juttuja. Ehkä sellainen megatrendi, joka kulkee siellä alla, on että järjestöillä on tarve uudistaa toimintojaan sen niin kuin ’perinteisen perinteisen’ yli. Eli ihmiset eivät enää osallistu sellaisella tavalla kuin aikaisemmin. [...] EU sinällään ei ole [muuttanut tilannetta]. Tietenkin EU on vaikuttanut kilpailuttamislainsäädäntöön ja kaikkiin näihin muihin, jotka sitten vaikuttavat, mutta kyllä muu yhteiskunnallinen muutos on kulkenut tässä rinnalla.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Kolmannen sektorin rooli ei ole toistaiseksi kokenut radikaalia muutosta. Kuitenkin vastauksista ilmenee, että järjestöille asetetut vaateet ja niiden toimintaympäristö ovat jossain määrin muuttuneet. Viite ehkä vasta alkavasta siirtymään hallinnosta hallintaan on ennen kaikkea kumppanuusperiaatteen toteutuminen, ja jonkinasteisesta roolin muutoksesta kertovat myös kolmannen sektorin tuottamien palveluiden korostaminen sekä kasvava projektimuotoisuus.

6.3 Kolmas sektori sosiaalisen pääoman tuottajana

Suurin osa vastaajista näki kolmannen sektorin (tai oman järjestön) olevan lähempänä ”tavallista kansalaista” kuin monien muiden toimijoiden johtuen muun muassa sen toiminnan paikallisesta luonteesta, laajasta toimijakaartista ja mahdollisesti vähemmän virallisesta organisaatiosta. Tässä mielessä voi ajatella, että kolmannen sektorin osallistuminen lisää alueen sosiaalista pääomaa (vaikka kyseistä termiä ei kukaan haastateltava käyttänytkään).

”Se [=kolmas sektori] on se, mikä sitouttaa omatoimista toimijajoukkoa peruskuntalaisina ja asukkaina toimintaan. Välttämättä kun on julkisen sektorin hanke, niin ne eivät kohtaa – sillä luodaan enemmän infrastruktuuria ja sitten tavoitetaan bisnespuoli.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

”[Kolmannen sektorin lisäarvona on] nimenomaan ihmisläheisyys ja se, että se [toiminta] tapahtuu sisältäpäin, sieltä oikeasta suunnasta. Kaikki se, mikä tulee viranomaistahoilta ja ylhäältä käsin, se on niin kuin annettua. Ja näissä pienissä kuvioissa se tulee sisältäpäin, ja se on sitä oikeata antia, josta jää sitten pysyvät jäljet paikkakunnalle.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Tosin päinvastaisiakin näkemyksiä oli. Joidenkin virkamiesten mielestä kolmannen sektorin linkki kansalaisyhteiskuntaan ei ole sen kummempi kuin muillakaan toimijoilla, vaan kolmannen sektorin toimijoita voi pitää hankevetäjinä muiden joukossa. Monet vastaajat korostivat myös sitä, että kolmas sektori on hyvin heterogeeninen joukko, jossa toimii hyvin erikoisia ja -tyyppisiä järjestöjä ja säätiöitä. Eräs vastaaja muistutti myös järjestöjen erilaisista ideologisista taustoista. Toisaalta eräs virkamies muistutti myös suurten järjestöjen paikallisorganisaatiosta, joka kytkee ne paikallistasoon (vrt. Helander & Laaksonen 1999, s. 33). Erään virkamiehen mainitsema julkisen koulutusorganisaation yhteys ihmisiin on mielenkiintoinen siitä näkökulmasta, että Östholin ja Svenssonin (2002a, s. 242) mukaan yliopistot toimivat useilla alueilla välittäjinä julkisen ja yksityisen sektorin välillä (ks. myös alaluku 6.2.1).

”[Kolmannen sektorin parempi yhteys ’tavalliseen kansalaiseen’] riippuu siitä, mitä ’tavallisen kansalaisen’ käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Edellä mainitsemani toiminnan lokaali luonne voi olla tässä mielessä vahvuus. Mutta ei kolmannella sektorilla nähdäkseni ole automaattisesti tällaista tavallista kansalaista olevaa yhteyttä, se voi olla myös esim. julkisella koulutusorganisaatiolla. Se, että kolmannen sektorin toiminnassa on usein mukana aivan tavallisia ihmisiä eri taustoista, tuo niiden toimintaa ”maanläheiseksi”, ihmistä lähellä olevaksi.” (virkamies, Itä-Suomi)

Sosiaalisen pääoman kannalta ajateltuna kumppanuudet ja verkostoituminen muun muassa lisäävät toimijoiden välistä yhteistyötä, pehmentävät eri osapuolten ”särmiä”, valtaistavat kolmatta sektoria ja niiden avulla myös tavoitetaan laajempi joukko ihmisiä (ks. alaluku 6.2), mitkä kaikki tulivat esiin osassa kolmannen sektorin toimijoiden haastatteluista. Oletin sosiaalisen pääoman ”pimeän puolen”, kuten nurkkakuntaisuuden, olevan suhteellisen epä-

olennaista rakennerahastojen kontekstissa (ks. alaluku 2.2.4). Eräs haastateltava toi kuitenkin esiin ”maakuntaitsekkyyden” käsitteen, eli EU-rahastot haluttiin pitää nimenomaan omassa maakunnassa. Järjestöllä saattoi myös esimerkiksi olla ongelmia tai kilpailutilanne jonkin toisen hanketason organisaation kanssa, ja eräs haastateltava mainitsi pienillä paikkakunnilla henkilökemiaan liittyvät ongelmat. Tämänäköiset ongelmat eivät kuitenkaan tulleet voimakkaasti esiin haastatteluissa.

Kolmannen sektorin sosiaaliseen pääomaan samaistettavan rooli taustalla kyse on osittain myös retorisesta valinnasta. Ajatus siitä, että kolmannen sektoriin sosiaaliseen pääomaan samaistettavan roolin yhteydessä halutaan samalla legitimoida sen roolia esimerkiksi palveluiden tuotannossa, ei suoraan tullut esille, vaikka ilmiöiden ristiriitaisuus saatettiin myöntää. Eräs kolmannen sektorin edustajan mukaan myös kolmas sektori itse haluaa korostaa yhteyttään kansalaisyhteiskuntaan.

”Kolmas sektori ylläpitää sellaista ajatusta, että se on lähempänä tavallisia ihmisiä ja että se jollakin tavalla olisi tällainen arjen välittävä ääni suhteessa päätökseen, mutta se on tosiaan heterogeeninen kenttä [...]. Tämä ei varmaan mene mitenkään yksi yhteen, mutta tämä on varmaan sellainen haaste tässä ajassa järjestöille ja kolmannelle sektorille, että heidän pitäisi olla mahdollisimman lähellä ihmisiä ja mieltä, että miten se on mahdollista.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Kysymys kansalaisyhteiskunnan roolista alueiden kehittämisessä hämmensi monia vastajia, eli ajatusta ei välttämättä ollut mietitty aikaisemmin. Monet kolmannen sektorin toimijat ja osa virkamiehistä vaativat kansalaisyhteiskunnan osallistumista ohjelmapolitiikkaan. Tällöin kansalaisyhteiskunta yhdistettiin kolmanteen sektoriin ja usein ennen kaikkea pieniin järjestötoimijoihin, jotka saatettiin nähdä aliedustettuina. Näiden osallistumista haluttiin lisätä eri tavoilla, esimerkiksi välittäjäorganisaation kautta.

”Kyllä se, että kansalaisjärjestöt vahvistavat rooliaan ja nimenomaan tällaisten välittäjäorganisaatioasioiden kautta, niin se on järjestöille hyväksi ja luulisin, että se on näille alueille ja ehkä yhteiskunnallekin hyväksi. Pienessä määrin sillä tavalla voidaan vahvistaa kansanvaltaa, niin kuin sitä että näiden pienempien ja suurempien järjestöjen ihmiset saavat ääntänsä kuuluviin näiden hankkeiden kautta ja pystyvät vaikuttamaan asioihin.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen saatettiin ymmärtää osallistujatahojen laajentamisena. Rakennerahasto-ohjelmien ja hankkeiden perusteella julkinen sektori ja oppilaitokset ovat vahvoja toimijoita, ja kumppanuuksissa korostuu yritysten rooli (ks. luku 5). Myös haastatteluissa tuli ilmi julkisen sektorin vahva rooli ohjelmissa ja laajemmin aluekehittämisessä sekä ohjelmien yrityspainotteisuus, joita molempia myös kritisoitiin ennen kaikkea yhteiskuntakäsityksen ja ohjelman painotusten kapea-alaisuuden takia. Lisäksi oppilaitosten aktiivisuus erityisesti Pohjois-Suomessa mainittiin, tosin positiivisempaan sävyyn.

”Mielestäni pitäisi tuoda laajempaa porukkaa tähän, ja sillä tavalla se sitten toisi erilaisia painotuksia kuin nyt. Näitä ohjelmia voi tavallaan kritisoida siitä, että ne ovat hyvin vahvasti pelkkään elinkeinoelämän yritystukeen kärjistetysti sanoen painottuvia, jolloin jää sitten tällainen asumisen ja elämisen ympäristön kehittäminen, vuorovaikutusten lisääminen, pehmeät asiat sivummalle. Ja se ei pitkän päälle ole hirveän viisasta.” (virkamies, Itä-Suomi)

Virkamieshaastatteluissa tuotiin myös esille, että tavoite 1 -ohjelma tukee kansalaisyhteiskuntaa ohjelma-alueilla (tai jopa koko maan tasolla) välillisesti jo parantamalla alueiden elinoloja, vaikka tavoiteohjelma vaikuttaisikin ohjelmatasolla hyvin ylätasoin toiminnalta. Tällöin painotettiin ennen kaikkea ohjelmien alueellisuutta ja aktiivisen tekemisen ja ”toimivien ihmisten” rahoittamista (vrt. Mustakangas ym. 2003 ja alaluku 6.2), jotka myös tuottavat tulosta alueella.

Sekä virkamiehet että hanketoteuttajat saattoivat samaistaa kansalaisyhteiskunnan myös paikallistasoon, omaan seutuun tai alueeseen. Tällöin kansalaisyhteiskunnan osallistumisena pidettiin sitä, että eri puolilta seutua tai aluetta olevat ihmiset (myös luottamushenkilöt ja virkamiehet), saavat äänensä kuuluviin esimerkiksi maakunnan tai läänin tasolla. Tämän vastakohtana nähtiin toiminnan keskittäminen esimerkiksi maakuntakeskuksiin tai laajempiin yksiköihin.

”Pitäisi kuunnella näiden toimijoiden ääntä ja yrittää pitää yllä niitä mahdollisuuksia. Ymmärrän, että jos kerta kaikkiaan väestörakenne ei riitä pitämään yllä asioita, mutta sopivasti yhdistämällä niitä voisi edelleen säilyttää. Kyllä minun mielestäni jos ajattelee, että kaikki keskittyisi johonkin vain isompiin, niin se on pitemmän päälle ahdistavaa. Että kyllä se tietty väljyys ja se, että ihmiset pystyvät itse vaikuttamaan oman alueensa asioihin, varmastikin paremmin ylläpitää myös sitä henkistä vireyttä ja on parempia osajia.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Muutamissa hanketoteuttajien vastauksissa ilmeni, että kansalaisyhteiskunta on periaatteessa ohjelmissa mukana tai ohjelmat voidaan valjastaa sen kehittämiseksi, mutta kansalaisyhteiskunnan tuominen esiin riippuu poliitikkojen ja muiden tärkeässä asemassa olevien tahdosta ja aktiivisuudesta. Eräs haastateltava pitää ongelmana myös sitä, että ohjelman ja paikallistason välillä on niin monta ”portinvartijaa”, että kansalaisyhteiskunnan ja ohjelman yhteys voi olla hankala. Osalla hanketoteuttajista oli kokemusta poliittisista toimijoista, jotka ovat aktiivisesti valtaistaneet kansalaisyhteiskuntaa tavoite 1 -ohjelman puitteissa (ja muutenkin hankkeiden onnistuminen saatettiin yhdistää juuri oman alueen tai seudun virkamiesten myötämielisyyteen), osa toimijoista oli skeptisempiä. (Vrt. Valve 2001 ja seutuyhdyskunnan aktiivisen roolin merkitys kolmannen sektorin osallistumisessa.)

”Se [=kansalaisyhteiskunta] on siellä mukana, jos sitä halutaan hyvin tulkita sillä tavalla, mutta tämän tavoite 1 -ohjelman toteuttajatahobyrokratia ei kovin [hyvin] huomioi sitä näkökulmaa. Ja varsinkin jos sanotaan vielä, että jos osal-

lisuuden edistäminen olisi tärkeää, että miten ohjelman toteuttajatahot huomioisivat sen aktiivisesti ja että siellä olisi myöskin varoja budjetoitu, että nämä [kansalaisyhteiskunnan toimijat] voisivat toimia ja osallistua. Eikä vain niin, että odotetaan että osallistut ja sinulla on vapaus tulla mukaan, mutta kaikki pitää oma-aloitteisesti hakea ja tuppautua mukaan.” (hanketoteuttaja, Pohjois-Suomi)

Kolmas sektori yhdistettiin ”tavalliseen kansalaiseen”, eli kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisen voi nähdä lisäävän sosiaalista pääomaa paikallistasolla. Toisaalta kolmas sektori muodostaa hyvin heterogeenisen kentän, sosiaalinen pääoma voidaan yhdistää myös muihin toimijoihin ja kansalaisyhteiskuntaa ei välttämättä samaisteta nimenomaan alueen järjestöihin, eli kolmannen sektorin ja sosiaalisen pääoman yhteyteen pitää suhtautua tietyllä varauksella. Kansalaisyhteiskunnan valtaistamista pääosin kannatettiin, mutta eri toimijat näkivät kansalaisyhteiskunnan ja tavoiteohjelmien suhteen eri lailla, mikä liittyi erityisesti kansalaisyhteiskunta-käsitteen tulkinnanvaraisuuteen sekä haastateltavan omaan asemaan ja ”silmälaseihin”, joiden läpi asioita katsotaan.

6.4 Kapea hallintakäsitys vastaan sosiaalinen pääoma?

Vaikka rakennerahastohankkeisiin osallistumisen ei juuri nähty muuttavan kolmannen sektorin roolia, ”eettisen ja ekonomistisen rationaliteetin” (Matthies 1999, 2000) konflikti tuli joissain haastatteluissa esiin sekä kolmannen sektorin että virkamiesten suunnalta. Kapeasti nähty *New Public Management* -henkinen hallintakäsitys (tosin haastateltavat eivät käyttäneet tätä termiä vaan puhuivat esimerkiksi tulos- ja tavoitetietoisuudesta tai tuotteistamis-pakosta) kolmannen sektorin rooliin vaikuttavana tekijänä sai kritiikkiä muun muassa eräältä hanketason edustajalta, koska se vie pohjaa kolmannen sektorin toiminnan oikeutukselta eli sen kytkeytymiseltä kansalaisyhteiskuntaan. Sama tuli esille erään virkamiehen haastattelussa, joka näki kolmannen sektorin ensisijaisena tehtävänä kansalaisten omaehtoisen toiminnan ja jonka mukaan tiukka tulos- ja tavoitetietoisuus sekä vaikuttavuuden vaade saattavat murentaa kansalaisyhteiskunnan roolia aluekehittämisessä.

”Mutta tässähän on nyt se ristiriita, että oikeastaan se, minkä takia kolmatta sektoria nyt kysytään ja mikä on se ulkoapäin tuleva paine ja tarve, niin ensiksi on uudet kilpailuttamislainsäädännöt, ylipäätään niin kuin tällainen tuotteistamis-pakko, joka tavallaan pakottaa kolmatta sektoria muotoutumaan entistä enemmän markkinalogiikalla, ja silloin etäännyttään siitä arjesta. Mutta hyvin paljon näissä viimeaikaisissa keskusteluissa nimenomaan haetaan sitä, että kolmannen sektorin tehtävä on herättää ylipäätään tämä eettinen keskustelu ja muistaa, että sen oikeutusta ei ole olemassa ilman kiinnittämistä oikeasti ihmisten tarpeisiin.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan ottaneet asiaa esille. Eräs hanketoteuttaja kannatti myös kolmannen sektorin vahvempaa tuotteistamista harvaan asutun maaseudun palvelu-

tuotannossa (ks. alaluku 6.2). Eräs virkamies taas pohti, että kolmannen sektorin aktiivisempi rooli rakennerahastojärjestelmän puitteissa mahdollisesti passivoisi jäsenkuntaa. Tämän näkemyksen mukaan kolmannen sektorin valtaistaminen saattaisi samalla muuttaa sitä professionaaliseen suuntaan, mikä taas vähentäisi jäsenistön osallistumista. Pääosin kolmannen sektorin valtaistamisen voi kuitenkin nähdä sosiaalisen pääoman kannalta positiivisena ilmiönä.

Hallinnan käsitteeseen saatetaan verkoston eri toimijoiden tasa-arvoisuus tai pyrkimys siihen, jolloin se myös lisää sosiaalista pääomaa (vrt. Niiranen & Kiviniemi 1999). Laajasti ymmärretty hallinta, jossa myös kolmas sektori otettaisiin mukaan tasa-arvoisena osallistujana, oli erään hanketason edustajan mukaan ennen kaikkea retoriikan tasolla toimiva ilmiö, joka ei ole vielä ehtinyt toteutua käytännössä. Haastatteluissa vastaukset olivat hyvin heterogeenisiä, usein haastateltavat pohtivat vastauksiaan useasta eri näkökulmasta tai sanoivat, etteivät he ole aikaisemmin miettineet tiettyä asiaa, ja esimerkiksi virkamiehet saattoivat nähdä kolmannen sektorin osallistumisen kapeammasta tai leveämmästä viitekehuksesta. Tämä kaikki ilmentää sitä, että hallinta ja se, miten kolmannen sektorin rooli muotoutuu siinä, on edelleen uusi ja rajojaan hakeva ilmiö.

”Meillä on tässä ajassa hyvin paljon verkostopuhetta ja tällainen verkostoretoriikan alue ilman että meillä on toimijoita, jotka oikeasti jotenkin ymmärtäisivät, mitä se edellyttää näiltä rakenteilta. Meillä on tahoja, jotka ihan suvereenisti puhuvat ja ajattelevat rakentavansa verkostoa ja rakentavat sinne sisälle aivan perinteisiä hierarkioita ja viranomaislähtöisiä toimintoja, jotka toimivat tavallaan tässä tavoite 1 -maailmassa. Minusta on käynnissä jokin sellainen, että on niin hirveän paljon kaikkea ja että me olemme nyt ehkä sellaisessa sumeassa tilassa, missä ei välttämättä oikein ole tälle verkostomaiselle ohjelmatyypiselle työlle vielä riittävästi pelisääntöjä eikä riittävästi tahoja, jotka ovat sen jotenkin sisäistäneet. [...] Menee jotenkin aikaa, että nähdään että kumppanuus oikeasti tarkoittaa, että siinä on eri toimijoita, ja verkostoituminen oikeasti tarkoittaa, että sitä ei johdeta jostain ylhäältä.” (hanketoteuttaja, Itä-Suomi)

7 Päätelmät ja keskustelua

Rakennerahastot ja kumppanuudet sekä niiden toimijat muodostavat monimuotoisen järjestelmän, jonka todellisuus on vaikeasti hahmotettavissa. Osallistuvat järjestö- ja säätiötoimijat ovat monentyyppisiä, eivätkä virkamiehetkään muodosta homogeenistä joukkoa. Toiminta ei myöskään ole ajallisesti stabiilia, vaan muospaineita on sekä kolmannen sektorin roolille että esimerkiksi itälaajenemisen myötä itse rakennerahastojärjestelmälle. Toisaalta kumppanuudet eivät liity vain rakennerahastojen toimintaan vaan ovat tulleet pysyvämmiin osaksi aluekehittämistä.

Kolmannen sektorin roolissa rakennerahasto-ohjelmien kumppanuuksissa on useita eri elementtejä. Rakennerahasto-ohjelmia luettaessa selvimminkin esiin nousivat hallinnan näkeminen ennen kaikkea yrityspainotteisuutena sekä varovainen suhtautuminen kolmanteen sektoriin ja kansalaisyhteiskuntaan. Varsinaista kolmannen sektorin valtaistamista ja aktiivista sosiaalisen pääoman lisäämisestä ohjelmissa on vähän. Kolmas sektori yhdistetään ohjelmissa sekä kansalaisten osallistumiseen että palveluiden tuotantoon, ja kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta ja sitä kautta myös sosiaalinen pääoma olivat selvemmin esillä Itä-Suomen ohjelmassa kuin Pohjois-Suomen ohjelmassa. Rakennerahasto-ohjelmien perusteella olisi vaikuttanut, että alueet profiloituisivat eri tavalla, mutta hankkeet ja haastattelut antoivat kuitenkin samanlaisia tuloksia molemmilta alueilta (poikkeuksena oli yrittäjyyteen liittyvien järjestöjen aktiivisuus Itä-Suomessa).

Osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjan sekä osaamisen ja työllisyyden toimintalinjan ESR-hankkeissa julkisella sektorilla on vahva rooli, ja hallinta julkisen sektorin ja yritysten yhteistyönä ilmeni myös tässä osassa tutkimusta. Rakennerahasto-ohjelmiin osallistuu kuitenkin erilaisia järjestö- ja säätiötoimijoita, joista monet ovat kiinnittyneet suomalaiseen järjestöperinteeseen ja joista osa edustaa myös julkisen sektorin tai markkinoiden toimijoita. Kolmannen sektorin toimijoiden toteuttamat hankkeet eivät juuri poikkea muista hankkeista. Sosiaalinen pääoma tulee parhaiten esiin niin sanotuissa välittäjäorganisaatiohankkeissa, jotka pyrkivät ottamaan ohjelmatoimintaan mukaan myös pieniä järjestötoimijoita, joilla ei muuten olisi resursseja osallistua. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat ennen kaikkea ohjelmien valmisteluun sekä maakuntien yhteistyöryhmiin ja seurantakomiteoihin, eivät hanketoteutukseen.

Mielenkiintoisimpia tuloksia antavat toimijoiden omakohtaiset kokemukset ja käsitykset. Kolmannen sektorin osallistumista rakennerahasto-ohjelmiin pidetään suotavana, mutta osallistuminen on rajallista. Osallisuuden laajentamiseen esitetään virkamiespuolella sekä myönteisiä kantoja että varauksia. Suurimmat esteet kolmannen sektorin osallistumiselle liittyvät tällä hetkellä rakennerahastojen hallinnointiin, ennen kaikkea jälkikäteisrahoitukseen. Kolmannen sektorin osallistuminen lisää mahdollisesti alueiden sosiaalista pääomaa, vaikka kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan suhteeseen esitettiin myös varauksia johtuen muun muassa kolmannen sektorin heterogeenisyydestä.

Siirtymästä hallintaan ja kolmannen sektorin roolin muutoksesta on viitteitä, mutta kyse on vasta aluillaan olevasta prosessista, joka ilmenee tällä hetkellä ennen kaikkea retoriikan tasolla. Hallinta on ilmiönä hyvin epämääräinen. Siihen liittyy myös arvovalintoja: keitä otetaan mukaan ja millä ehdoilla. Tällä hetkellä hallinta ilmenee julkisen sektorin kumppanuuksina pikemminkin markkinoiden kuin kolmannen sektorin kanssa. Kapeimmillaan siirtymä hallintaan lisää kolmannen sektorin tulospainetta valtaistamatta kuitenkaan sen toimijoita. Esimerkiksi osa haastateltavista esitti pelkoja siitä, että kasvavat tulostavoitteet vähentävät samalla kolmannen sektorin yhteyttä tavallisiin ihmisiin, siis sen sosiaalista pääomaa muodostavaa funktiota. Itse näen myös mahdollisena, että nimenomaan kolmannen sektorin mahdollisesti parempaa yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan käytetään legitimaationa sille, että sen tehtäväksi annetaan yhä enemmän perinteisesti julkisen sektorin tuottamia palveluita, vaikka tämä vähentäisikin tosiasiaassa kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan yhteyttä.

Toisaalta kumppanuuksiin liitetään sosiaalisen pääoman lisääntyminen toimijoiden uudelleen yhteistyön myötä, jolloin hallinta ilmenee myös kolmatta sektoria valtaistavalla tavalla. Tämä ilmeni myös haastatteluissa. Paikalliset kumppanuustutkijat ovatkin pitkälti kokeneet kumppanuudet positiivisina ja nähneet niiden lisäävän sosiaalista pääomaa (esim. Hyyryläinen & Rannikko 2000, Hyyryläinen & Kangaspunta 1999). Kun alueiden kehittämisessä vaaditaan yhä enemmän aluelähtöisyyttä ja alueiden omaa aktiivisuutta, on mielekästä ja alueen resurssien käytön kannalta tehokasta, että eri toimijoiden, myös kolmannen sektorin, osallistuminen mahdollistetaan. Ihmisten on mielekästä osallistua itseään lähellä oleviin asioihin, mitä paikallistason toiminta ja kehittäminen esimerkiksi jonkin järjestön kautta juuri on. Vapaaehtoistoiminnalla voidaan myös lisätä ihmisten hyvinvointia sekä oman osallistumisen että toiminnan tulosten kautta, ja jo nyt harvaan asutuilla alueilla kolmatta sektoria esitetään vastauksena hyvinvointivajeiden täyttämiseksi. Myös tässä tutkimuksessa tulivat esiin paikallistasolla toimivat aktiiviset kansalaiset (vrt. Mustakangas ym. 2003), jotka tosin voi yhdistää perinteiseenkin järjestötoimintaan. Näen kuitenkin, ettei alueen kehittämistä kuitenkaan saa laittaa vapaaehtoisten tehtäväksi, vaan heidän roolinsa pitää olla julkista sektoria täydentävä.

Kansalaisyhteiskunnan valtaistaminen ylhäältäpäin käsin tehtävänä ilmiönä (esimerkiksi EU:n toimesta) voi olla myös hankalaa ja jopa kyseenalaista. Esimerkiksi Reijo Väärälän mukaan EU:n yritys lisätä paikallista sosiaalista pääomaa unionin alueella tapahtuu pitkälti keskieuropalaisesta perspektiivistä, eikä siinä huomioida sitä, että Suomessa on vahvat valtiolliset ja kunnalliset rakenteet, jotka ovat kohtuullisen hyvin kansalaisten kontrolloitavissa (Väärälä 2000, s. 90). Jussi Simpura näkee EU:n yrityksen vahvistaa sosiaalista pääomaa ylhäältä käsin tapahtuvana toimintana. Simpuran mukaan Pohjoismaissa paikallisuus on heikkoa verrattuna esimerkiksi Italiaan tai Yhdysvaltoihin (Putnamin tutkimusten pääkohteisiin), mutta maissa on silti vahva kulttuurinen yhteenkuuluvaisuus sekä suhteellisen korkea luottamus esimerkiksi matalan korruption muodossa. Simpura näkee, että Pohjois-

maissa on jopa ”läpivaltiollistunut kansalaisyhteiskunta”, jolloin kolmas sektori voidaan nähdä valtion liittolaisena ja sen ilmenemismuotona, ei siitä erillisenä ilmiönä (Simpura 2000).

Eurooppalaisessa mittakaavassa Suomea määrittävät edelleen hyvinvointivaltion ja vahvan kunnallisen autonomian kaltaiset piirteet. Kolmannella sektorilla ei ole – eikä sille pitäisi yrittää muodostaa – samanlaista roolia palveluntuotannossa kuin esimerkiksi katolisessa Euroopassa, jossa perheelle ja lähipiirille sälytetty vastuu on suurempi ja esimerkiksi naiset ovat vähemmän työelämässä kuin Pohjoismaissa. Suomessa on myös matalat institutionaaliset rajat, mikä mahdollistaa kansalaisten osallistumisen edustuksellisen demokratian instituutioiden puitteissa esimerkiksi kuntatasolla. Toisaalta kolmas sektori, ennen kaikkea eri järjestöt ja liikkeet (jotka ovat yleensä omaksuneet järjestömuodon), on ollut tärkeä koko suomalaisen historian ajan – lähellä valtiota, mutta myös valtion toimintaan uusia elementtejä tuovana osapuolena (Siisiäinen 1996a). Itse en näe kolmannen sektorin valtaistamista riskitilassa suomalaisen yhteiskunnan perinteiden kanssa, mikäli valtaistaminen nähdään ihmisten toimintamahdollisuuksien, ei pakotetun vastuunoton näkökulmasta. Mikäli hallinta kaventaa edustuksellisen demokratian toiminta-alaa (Hirst 2000), ihmisten mahdollisuus myös muunlaiseen osallistumiseen on entistä tärkeämpää. Poliittinen toimintaympäristö muuttuu entistä kapeammaksi, mikäli kumppanuudet painottuvat vain markkinoiden, eivät myös kansalaisyhteiskunnan suuntaan.

On tietenkin eri asia, haluavatko ihmiset osallistua nimenomaan rakennerahastojen puitteissa. Tässä tutkimuksessa kolmannen sektorin toimijat näkevät osallistumisensa mielekkäänä mutta byrokratian raskaana. Välittäjäorganisaatiot ovat selvästi ”ulkoapäin” tuotu malli, mutta niistä saadut kokemukset ovat olleet positiivisia. Tulevaisuudessa todennäköisesti välittäjäorganisaatioiden merkitys tulee kasvamaan, koska ne on nähty mielekkäänä välineenä kolmannen sektorin osallistumisessa, kun esimerkiksi hoidettavaa byrokratiaa on vähemmän. Ehkä on niin, että hankkeissa kolmas sektori tulee osallistumaan vaihtelevalla intensiteetillä: osa toimijoista säännöllisemmin ja osa ajoittain, osa mahdollisesti itsenäisemmin ja osa jonkin välittäjäorganisaation kautta. Kolmas sektori on heterogeeninen joukko, jota ei voi kutistaa yhden toimintamallin puitteisiin. Vaikka esimerkiksi järjestöjen rahoitus on menossa yhä projektimuotoisempaan suuntaan (Helander 1999, s. 140), hanketoimintakin sopii vain osalle kolmannen sektorin toimijoista. Kasvava projektimuotoisuus ei saa uhata kolmannen sektorin muita funktioita, kuten mielipiteiden kanavointia.

Hallinta on ilmiö, joka todennäköisesti voimistuu tulevaisuudessa. Vielä on epäselvää, minkälaiseksi hallinta muodostuu ja kenet se kattaa, ja verkostomaisen hallinnankin voi nähdä vain yhtenä mahdollisena skenaariona valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan sekä paikallisen, kansallisen ja globaalin tason suhteiden muutoksessa (Pierre & Peters 2000). Todennäköisesti hallinta kuitenkin aiheuttaa eri toimijoiden, niin julkisen sektorin, markkinoiden kuin kolmannen sektorinkin, ympäristössä muutoksia ja sopeutumispaineita, mikä

edellyttää myös ajatusmallien muutoksia (vrt. Goss 2001). Toistaiseksi suomalaisissa tutkimuksissa ei ole huomattu luottamushenkilöiden kolmatta sektoria ja kumppanuuksia koskevilla asenteilla juuri tapahtuneen muutoksia, vaikka toimintaympäristö on selvästi muuttunut kumppanuuksien vahvistuttua (Mustakangas ym. 2003, Luomala 2003).

Tämän tutkimuksen metodologiset rajoitteet liittyvät lähinnä siihen, että tutkimuksessa ei voitu arvioida koko ohjelmakautta ja siihen, että mahdollisesti ohjelmien ulkopuolelle jääneet kolmannen sektorin toimijat olisivat voineet antaa rakennerahastojärjestelmästä erilaisia kommentteja kuin nyt haastatellut. Tutkimuksen rajaaminen ESR-hankkeisiin sekä osaaamista ja työvoiman valmiuksia tai työllisyyttä koskeviin toimintalinjoihin myös vaikutti tuloksiin, esimerkiksi koulutusorganisaatioiden aktiiviseen rooliin. Haastattelussa myös selvisi, että EMOTR-rahoitteiset hankkeet saattavat huomioda kolmannen sektorin ESR-hankkeita paremmin, mutta toisaalta nimenomaan EMOTR:in puolella oleviin (tai Leader-rahoitteisiin) paikallisiin toimintaryhmiin liittyvää tutkimusta on jo paljon (ks. alaluku 2.1.1).

Periaatteessa tämän tutkimuksen viitekehys sopii useaan monitoimijaiseen politiikkaprosessiin ja sekä politiikan valmistelu- että toimeenpanovaiheeseen. Itse haastattelin vain kolmannen sektorin toimijoita ja virkamiehiä, en esimerkiksi luottamushenkilöitä, joiden mielipiteet olisivat myös olleet mielenkiintoisia – myös siitä näkökulmasta, että hallinnassa edustuksellinen demokratia on vaarassa tulla ohitetuksi sekä suhteessa edellisten tutkimusten tuloksiin luottamushenkilöiden asenteiden muuttumattomuudesta.

Pidän politiikan tutkimuksen näkökulmaa hallintaa koskevassa tutkimuksessa ja keskustelussa tärkeänä, samoin aktiivista keskustelua siitä, mitä hallinta on ja kenet se kattaa. Myös poliittisen vastuun kysymykset, joita tässä tutkimuksessa käsiteltiin vähemmän, ovat olennaisia. Mielestäni hallinta ei ole pelkästään jälkipoliittinen (vrt. Hirst 2000), vaan myös poliittinen käsite, jonka arvovalinnat peittyvät usein pragmaattisen näkökulman alle.

Kirjallisuus

- Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. 1999. When policy regimes meet: structural funds in the nordic counries 1994–99. Nordregio R1999:3. Stockholm: Nordregio. 192 s.
- Aarnio, O. 2003. Johdanto. Teoksessa: Aarnio, O. (toim.). Pienet toimijat syrjäytymisen ehkäisyssä. Väliittäjäorganisaatiohankkeet ESR-toiminnan uutena elementtinä. Euroopan sosiaalirahasto 2000–2006, ESR- hyvät käytännöt -sarja 9. Helsinki: Työministeriö. s. 9–10. (Verkkodokumentti). Viitattu 26.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.mol.fi/esr/hyvatkaytannot/pienettoimijat.pdf>.
- Alapuro, R. & Stenius, H. 1987. Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Teoksessa: Alapuro, R., Liikanen, I., Smeds, K. & Stenius, H. (toim.). Kansa liikkeessä. Helsinki: Kirjayhtymä. s. 7–52.
- Andersen, S. & Eliassen, K. (toim.). 1996. The European Union. How democratic is it? London: Sage. 295 s. ISBN 0-7619-5112-1.
- Arendt, H. 1958. The human condition. Charles L. Walgreen Foundation Lectures. Chicago: The University of Chicago Press. 333 s.
- Arnkil, R. & Nieminen, J. 2003. Tervetullut uudistus tavoite 3 -ohjelman toteutukseen. Teoksessa: Aarnio, O. (toim.). Pienet toimijat syrjäytymisen ehkäisyssä. Väliittäjäorganisaatiohankkeet ESR-toiminnan uutena elementtinä. Euroopan sosiaalirahasto 2000–2006, ESR -hyvät käytännöt -sarja. Helsinki: työministeriö. s. 52–57. (Verkkodokumentti). Viitattu 26.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.mol.fi/esr/hyvatkaytannot/pienettoimijat.pdf>.
- Bache, I. 1998. The politics of European Union regional policy. Multi-level governance or flexible gatekeeping? Contemporary European Studies 3. Sheffield: Sheffield Academic Press. 172 s.
- Bourdieu, P. 1979. La distinction – critique sociale du jugement. Paris: Minuit. 670 s. ISBN 2-7073-0275-9.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. 1995. Refleksiiviseen sosiologiaan. Tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta. Suomenkielisen laitoksen toimittaneet M'hammed Sabour ja Mikko A. Salo. Jyväskylä: Joensuu University Press. 351 s. ISBN 952-9800-00.
- Bærenholdt, J.O. 2002. Coping strategies and regional policies – social capital in the nordic peripheries. Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy, Volume 2, Nordregio R2002:4. Stockholm: Nordregio. 52 s.
- Campbell, M. 1999. The third system employment and local development. Volume 1 – synthesis report. Leeds: Policy Research Institute. 38 s. (Verkkodokumentti). Viitattu 30.11.2003. Saatavissa internetistä: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/vol1_en.pdf.
- Coleman, J. 1988. Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology 94, Supplement: 95–120.
- Coleman, J. 1990. Foundations of social theory. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press. 993 s. ISBN 0-674-31225-2.
- della Porta, D. 2000. Edustuksellisten demokratioiden uudet haasteet. Poliitikka 42(4): 234–248.
- Elander, I. 1999. Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitikens tid? Teoksessa: Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83. Stockholm: Fakta info direkt. s. 327–364.
- En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. 2000. Demokratiutredningens betänkade. SOU 2000:1. Stockholm: Fakta info direkt. 295 s.
- Eskelin, H. & Niiranen, K. 2002. Itä-Suomi omille jaloilleen. Teoksessa: Alueiden tulevaisuuden haasteet – osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriö. s. 87–102.

- Eskola, J. & Suoranta, J. 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 5. painos. Tampere: Vastapaino. 266 s. ISBN 951-768-035-X.
- Euroopan komissio 2001. Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. 69 s. ISBN 92-894-1066-3.
- Euroopan komissio, aluepolitiikan pääosasto ja lehdistö- ja viestintäpääosasto 2001. Alueiden palveluksessa. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. 34 s. ISBN 92-894-0291-1.
- Euroopan yhteisöjen komissio 2000. Komissio ja valtiosta riippumattomat järjestöt: kumppanuuden lujittaminen. Komission keskusteluasiakirja. Bryssel 18.1.2000. KOM(2000)11 lopullinen. (Verkkodokumentti). Viitattu 30.11.2003. Saatavissa internetistä: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_fi.pdf
- The European Commission and the civil society. (Verkkodokumentti). Viitattu 26.11.2003. Saatavissa internetistä: http://europa.eu.int/comm/civil_society/index.htm.
- European Opinion Research Group EEIG 2003. Eurobarometer 59. Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer. Requested and coordinated by the Directorate General Press and Communication. (Verkkodokumentti). Viitattu 30.11.2003. Saatavissa internetistä: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf.
- Fukuyama, F. 1995. Trust: the social virtues and the creation of prosperity. London: Hamish Hamilton. 457 s. ISBN 0-241-13376-9.
- Goodwin, M. 1998. The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies* 14(1): 5–12.
- Goss, S. 2001. Making local government work. Networks, relationships and the management of change. Basingstoke: Palgrave. 224 s. ISBN 0-333-91788-X.
- Granovetter, M. 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78(6): 1360–1380.
- Grönqvist, M. 2002. Partnerskap – från princip till praktik. En jämförande studie i hur partnerskapsprincipen tolkats i praktiken i ett regionalt strukturfondsprogram i Sverige och i Finland. Nordregio working paper 2002:3. Stockholm: Nordregio. 84 s. (Verkkodokumentti). Viitattu 25.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.nordregio.se/Files/wp0203.pdf>.
- Hanell, T., Aalbu, H. & Neubauer, J. 2002. Regional development in the Nordic Countries 2002. Nordregio R2002:2. Stockholm: Nordregio. 154 s.
- Haverinen, R. 2003. Empowerment käsitteenä ja evaluaation näkökulmana. *Hallinnon tutkimus* 22(1): 46–54.
- Helander, V. 1999. Kolmas sektori ja kunnat. Teoksessa: Valanta, J. (toim.). Yhteisvoimin tulevaisuuteen. Kuntien muuttuvat toimintatavat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 127–142.
- Helander, V. 2002. Kolmas sektori. Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Kolmas painos. Helsinki: Gaudeamus. 155 s. ISBN 951-662-735-8.
- Helander, V. & Laaksonen, H. 1999. Suomalainen kolmas sektori. Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 88 s. ISBN 951-747-125-4.
- Helander, V. & Pikkala, S. 1999. Järjestöjen voimavarat. Teoksessa: Helander, V. & Pikkala, S. (toim.). Kunnat ja järjestöt. Acta nro 116, KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 20. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 27–47.
- Hellsten, K. 1998. Sosiaalisen pääoman käsitteestä. Teoksessa: Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen talouspolitiikassa. VATT-julkaisuja 24. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. s. 29–35.

- Hirst, P. 2000. Democracy and governance. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). Debating governance. Authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press. s. 13–35.
- Hirvonen, J. 2002. Kolmas sektori Euroopan unionin kulttuurihankkeissa. Opetusministeriön EU-rakennerahastot -julkaisu 13/2002. Helsinki: Opetusministeriö. 59 s.
- Hirvonen, J. 2003. Kulttuurihanketoiminta osallistumisen muotona. Teoksessa: Hänninen, S., Kangas, A. & Siisiäinen, M. (toim.). Mitä yhdistykset välittävät. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy. s. 70–88.
- Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). 1999. Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 336 s. ISBN 951-747-129-7.
- Horelli, L. & Roininen, J. 1997. Tasa-arvoa rakennepolitiikkaan. Tulkintoja Suomen 1990-luvun jälkipuoliskon rakennepoliittisten EU-ohjelmien tasa-arvonäkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvoajkaisuja 1/97. Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, sosiaali- ja terveysministeriö & Teknillinen korkeakoulu. 89 s.
- Hyyryläinen, T. 2000a. Kumppanuuden määrittelyä. Teoksessa: Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.). Uudet kumppanuudet paikallisen työllisyyspolitiikan koetinkivinä. Julkaisuja 70. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. s. 14–22.
- Hyyryläinen, T. 2000b. Kumppanuus toimintatilana. Teoksessa: Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.) Uudet kumppanuudet paikallisen työllisyyspolitiikan koetinkivinä. Julkaisuja 70. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. s. 11–13.
- Hyyryläinen, T. & Kangaspunta, K. 1999. Paikallinen kumppanuuspääoma. Tapaustutkimus kumppanuudesta sosiaalisen pääoman rakentajana. Julkaisuja 63. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 88 s.
- Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). 2000. Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. 208 s. ISBN 951-768-079-1.
- Iisakka, L. Sosiaalinen pääoma suomalaisissa haastattelu- ja kyselyaineistoissa vuoden 1990 jälkeen. Tilastokeskus. (Verkkodokumentti). Päivitetty 5.12.2002. Viitattu 27.11.2003. Saatavissa internetistä: http://www.stat.fi/tk/el/sospaaoma_sospaa.html.
- Ilmonen, K. (toim.). 2000. Sosiaalinen pääoma ja luottamus. SoPhi 42. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. 180 s.
- Ilmonen, K. 2002. Luottamus ja demokratia. Teoksessa: Ilmonen, K. & Jokinen, K. (toim.). Luottamus modernissa maailmassa. SoPhi 60. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. s. 129–150.
- Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. 1998a. Johdanto. Teoksessa: Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.). Uudet ja vanhat liikkeet. Tampere: Vastapaino. s. 7–14.
- Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.). 1998b. Uudet ja vanhat liikkeet liikkeet. Tampere: Vastapaino. 347 s. ISBN 951-768-039-2.
- Introducing the ESF. (Verkkodokumentti). Viitattu 26.11.2003. Saatavissa internetistä: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/introduction-en.htm.
- Isaksson, P.-E. 1997. Den tredje sektorn. En samhällsmodell för framtiden. Schilds debatt. Esbo: Schilds. 99 s.
- Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006. 2000. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja. EU-ohjelmat, julkaisu 2/00. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 193 s.
- Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001. 2002. Käsitelty Itä-Suomen Tavoite 1 -seurantakomiteassa Varkaudessa 12–13.6.2002. Julkaisematon.

- Jessop, B. 1995. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society* 24(3): 307–333.
- Johanson, J. & Uusikylä, P. 1998. Sosiaalinen pääoma verkostoissa. *Sociologia* 1/98: 17–27.
- Kainulainen, S., Rintala, T. & Heikkilä, M. 2001. Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtiajakautuva Suomi? -tutkimusprojektin julkaisu. Tutkimuksia 114. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. 114 s.
- Kajanoja, J. 1998. Sosiaalisen pääoman lyhyt historia. Teoksessa: Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen talouspolitiikassa. VATT-julkaisuja 24. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. s. 37–44.
- Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). 1998. Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen talouspolitiikassa. VATT-julkaisuja 24. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. 107 s.
- Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). 2000. Sosiaalinen pääoma. Globaaleja ja paikallisia näkökulmia. *Stakes, Raportteja* 252. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus & Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. 162 s.
- Kaldor, M., Anheier, H. & Glasius, M. (toim.). 2003. *Global civil society 2003 yearbook*. Centre for Civil Society and Centre for the Study of Global Governance, LSE. Oxford: Oxford University Press. 448 s.
- Kangas, A. 2003. Kolmas sektori ja kulttuuripolitiikka. Teoksessa: Hänninen, S., Kangas, A. & Siisiäinen, M. (toim.). Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy. s. 38–69.
- Katajamäki, H. 1996. Paikallisen kumppanuuden yhteisö. Työpoliittinen tutkimus nro 163. Helsinki: Työministeriö. 42 s.
- Kaunistama, P. 2000. Yhdistyselämä ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa: Ilmonen, K. (toim.). Sosiaalinen pääoma ja luottamus. *SoPhi* 42. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. s. 119–143.
- Kauppinen, T. 1992. Suomen työmarkkinamallin muutos. Työpoliittinen tutkimus nro 30. Helsinki: Työministeriö. 343 s.
- Kettunen, P. 1998. Miksi toista työmarkkinaosapuolta kutsutaan liikkeeksi? Teoksessa: Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.). Uudet ja vanhat liikkeet. Tampere: Vastapaino. s. 101–135.
- Kinnunen, P. & Laitinen, R. (toim.). 1998. Näkymätön kolmas sektori. Helsinki: Sosiaali- ja terveys-turvan keskusliitto ry. 189 s. ISBN 951-747-119-X.
- Koikkalainen, P. 2003. Korpikommunismien tulkinnat 1950- ja 1960-luvuilla. Yhteiskunnallisesta uhasta aluepolitiikan perusteluksi. Teoksessa: Linjakumpu, A. & Suopajarvi, L. (toim.). Sellainen seutu ja sellainen maa. Erot, vastarinta ja uuden politiikan vaatimus Lapissa. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B, Tutkimusraportteja ja selvityksiä 44. Rovaniemi: Lapin yliopisto. s. 111–134.
- Koljonen, V.-M. 2003. ESR-projektin loppuraportin tiivistelmä. (Verkkodokumentti). Viitattu 26.11.2003. Saatavissa internetistä: http://esrlomake.mol.fi/esrtiepa/loppuraportti_S00086.html.
- Koskiahho, B., Nurmi, J. & Virtanen, P. 1999. Kansalaisen sosiaalipolitiikka. Kansalaisyhteiskunta ja hyvinvointivaltio 2000-luvulla. Porvoo/Helsinki/Juva: WSOY. 309 s. ISBN 951-0-22815-X.
- Kvale, S. 1996. *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks/London/New Delhi: SAGE Publications. 326 s. ISBN 0-8039-5819-6, 0-8039-5820-X (nid.).
- Lappalainen, P. 2000. Rakenteista fragmentteihin, tiedosta toimintaan – suomalaisen kansalaisaktiivisuuden tyylien ja niiden kontekstien muutoksista. *Politiikka* 42(4): 249–264.
- Le Galès, P. 2002. *European cities. Social conflicts and governance. European societies*. Oxford: Oxford University Press. 328 s.

- Le Galès, P. 1998. Conclusion: government or governance. Teoksessa: Le Galès, P. & Lequesne, C. (toim.). *Regions in Europe*. London: Routledge. s. 239–267.
- Le Galès, P. & Lequesne, C. (toim.). 1998. *Regions in Europe*. London: Routledge. 305 s. ISBN 0-415-16482-6 (sid.), 0-415-16483-4 (nid.).
- Linjakumpu, A. & Suopajarvi, L. (toim.). 2003. Sellainen seutu ja sellainen maa. Erot, vastarinta ja uuden politiikan vaatimus Lapissa. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B, Tutkimusraportteja ja selvityksiä 44. Rovaniemi: Lapin yliopisto. 195 s.
- Local dimension. (Verkkosivu). Viitattu 27.11.2003. Saatavissa internetistä: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/local_en.htm.
- Loranca-Garcia, S. 2000. Paikallisen sosiaalisen pääoman rakentaminen Euroopan unionissa – kumppanuudet ja kolmas sektori. Teoksessa: Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). *Sosiaalinen pääoma. Globaaleja ja paikallisia näkökulmia*. Raportteja 252. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus & Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. s. 71–88.
- Luomala, A. 2003. Päätöksenteko liikkeessä. Teoksessa: Hänninen, S., Kangas, A. & Siisiäinen, M. (toim.). *Mitä yhdistykset välittävät*. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy. s. 190–227.
- Luostarinen, S. & Hyryläinen, T. (toim.). 2000. Uudet kumppanuudet paikallisen työllisyyspolitiikan koetinkivinä. *Julkaisuja 70*. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 158 s.
- Marks, G. 1992. Structural funds in the European Community. Teoksessa: Sbragia, A. (toim.). *Euro-politics. Institutions and policymaking in the "new" european community*. Washington D.C.: The Brookings Institution. s. 191–224.
- Matthies, A.-L. 1999. Ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelu. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). *Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta*. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. s. 40–60.
- Matthies, A.-L. 2000. The need for plurality of the third sector research. Teoksessa: Siisiäinen, M., Kinnunen, P. & Hietanen, E. (toim.). *The third sector in Finland. Review to research of the finnish third sector*. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health & University of Lapland. s. 209–220.
- Matthies, A.-L., Kotakari, U. & Nylund, M. (toim.). 1996. *Välittävät verkostot*. Jyväskylä: Vastapaino. 276 s. ISBN 951-768-001-5.
- Mattila, M. & Uusikylä, P. 1999. Mitä on verkostanalyysi? Teoksessa: Mattila, M. & Uusikylä, P. (toim.). *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus. s. 7–29.
- Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2003. Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. *Maa- ja elintarviketalous 29*. Helsinki: MTT Taloustutkimus. 179 s.
- Myllymäki, A. & Tetri, E. 2001. Raha-automaattiyhdistys kansalaispalveluiden rahoittajana. *Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 32*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö. 324 s.
- Mäkinen, M. 1999. Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. *Acta Universitatis Tamperensis 691*. Tampere: Tampereen yliopisto. 228 s.
- Niiranen, V. & Kiviniemi, M. 1999. Kumppanuuden edellytykset paikallisyhteisössä – Kumppanuus ja sosiaalinen pääoma tutkimuskohteena. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/99*: 460-472.
- Nousiainen, J. 1998. *Suomen poliittinen järjestelmä*. 10. uudistettu painos. Porvoo/Helsinki/Juva: WSOY. 414 s. ISBN 951-0-22759-5.
- Pakaslahti, J. 2001. Euroopan sosiaalisen mallin aineksia. *Sitra 243*. Helsinki: Gaudeamus. 219 s.

- Palonen, K. 1987. Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon. Jyväskylän yliopisto, valtio-opin laitos, julkaisuja 54. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. 212 s.
- Palonen, K. & Parvikko, T. (toim.). 1993. Reading the political. Exploring the margins of politics. Books from the Finnish Political Science Association 15. Tampere: The Finnish Political Science Association. 121 s.
- Palonen, K. & Summa, H. 1996a. Johdanto: retorinen käänne? Teoksessa: Palonen, K. & Summa, H. (toim.). Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino. s. 7–19.
- Palonen, K. & Summa, H. (toim.). 1996b. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino. 319 s. ISBN 951-768-000-7.
- Pekonen, K. 1995. Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus. 113 s. ISBN 951-37-1640-6 (Painatuskeskus), 952-9592-40-X (Hallinnon kehittämiskeskus).
- Pesonen, P. (toim.). 1994. Suomen EU-kansanäänestys 1994. Raportti äänestäjien kannanotoista. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus. 192 s. ISBN 951-724-014-7.
- Peters, B. G. 2000. Governance and comparative politics. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). Debating governance. Authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press. s. 36-53.
- Pierre, J. & Peters, B.G. 2000. Governance, politics and the state. Political analysis. Houndmills: Macmillan Press. 231 s.
- Pirkola, H. 1998. Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 17. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätö. 179 s.
- Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006. 2000. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja. EU-ohjelmat, julkaisu 1/00. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 157 s.
- Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman vuosikertomus 2001. 2002. Käsitelty Pohjois-Suomen Tavoite 1 -seurantakomiteassa Varkaudessa 12.6.2002, täydennetty 23.8.2002. Julkaisematon.
- Pohjola, A. 1999. Kansalaisten toiminta-areenat. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. s. 62–77.
- Putnam, R. 1993. Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press. 258 s. ISBN 0-691-07889-0.
- Putnam, R. 2000. Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York: Touchstone. 541 s. ISBN 0-7432-0304-6 (nid.), 0-684-83283-6 (sid.).
- Rhodes, R.A.W. 2000. Governance and public administration. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). Debating Governance. Authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press. s. 54–90.
- Riikonen, V. & Siisiäinen, M. (toim.). 1996. Yhdistys 2000. Helsinki: Opintotoiminnan Keskusliitto OK ry. 103 s. ISBN 951-9195-64-5.
- Rothstein, B. 2002. Social capital in the social democratic state. Teoksessa: Putnam, R. (toim.). Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary society. Oxford: Oxford University Press. s. 289–331.
- Rothstein, B. & Stolle, D. 2002. How political institutions create and destroy social capital: an institutional theory of generalized trust. Paper prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29-September 1, 2002. (Verkkodokumentti). Viitattu 27.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://apsaproceedings.cup.org/Site/papers/011/011011RothsteinB.pdf>.

- Roos, J.-P. & Hoikkala, T. (toim.). 1998. Elämänpolitiikka. 2000-luvun kirjasto. Gaudeamus: Helsinki. 329 s.
- Ruuskanen, P. 2001. Sosiaalinen pääoma – käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT-tutkimuksia 81. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. 67 s.
- Ruuskanen, P. 2002a. Sosiaalinen pääoma hyvinvointipoliittisessa keskustelussa. Teoksessa: Ruuskanen, P. (toim.). Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 5–27.
- Ruuskanen, P. (toim.). 2002b. Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Jyväskylä: PS-kustannus. 224 s. ISBN 952-451-052-9.
- Rättilä, T. 2001. Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuuksena. *Politiikka* 43(3): 190–207.
- Rönneberg, L. 1999. Eriytynyt ja moniulotteinen kolmas sektori. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. s. 78–100.
- Sandberg, S. 2000. Kunnat ja alueet. Vapaus lisääntyy, erot kasvavat. Teoksessa: Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.). EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutuksen suomalaiseen yhteiskuntaan. Helsinki: Edita. s. 184–199.
- Sbragia, A. 2000. The European Union as coxswain: governance by steering. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). Debating governance. Authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press. s. 219–240.
- Siisiäinen, M. 1988. Järjestöllinen pääoma: käsite ja merkitys yhdistystutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 7(3): 154–169.
- Siisiäinen, M. 1996a. Mihin yhdistyksiä tarvitaan? Teoksessa: Riikonen, V. & Siisiäinen, M. (toim.). Yhdistys 2000. Helsinki: Opintotoiminnan Keskusliitto OK ry. s. 13–34.
- Siisiäinen, M. 1996b. Suomalaisen yhdistyselämän kehitys. Teoksessa: Riikonen, V. & Siisiäinen, M. (toim.). Yhdistys 2000. Helsinki: Opintotoiminnan Keskusliitto OK ry. s. 35–49.
- Siisiäinen, M. 1996c. Yhteiskunnalliset liikkeet, yhdistykset ja hyvinvointivaltio. Teoksessa: Matthies, A.-L., Kotakari, U. & Nylund, M. (toim.). Välittävät verkostot. Jyväskylä: Vastapaino. s. 33–48.
- Siisiäinen, M. 1999. Sosiaalinen pääoma, valta ja kolmas sektori. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. s. 10–39.
- Siisiäinen, M. 2000. Järjestöllinen pääoma Suomessa. Teoksessa: Ilmonen, K. (toim.). Sosiaalinen pääoma ja luottamus. *SoPhi* 42. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. s. 144–169.
- Siisiäinen, M. 2003. Vuoden 1997 yhdistykset. Teoksessa: Hänninen, S., Kangas, A. & Siisiäinen, M. (toim.). Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy. s. 11–37.
- Simpura, J. 2000. Paikallisen sosiaalisen pääoman luominen EU:n laajuisena yhteisponnistuksena. Reunahuomautuksia Santiago Loranca-Garcian esitykseen. Teoksessa: Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). Sosiaalinen pääoma. Globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Raportteja 252. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus/ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. s. 93–99.
- Sisäasiainministeriö 2003. Viranomaisten yhteistyö. (Verkkodokumentti). Viitattu 25.11.2003. Saatavissa: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/6931EB13AC96A388C2256B4D002A65C9?OpenDocument>.

- Tester, K. 1992. *Civil society*. London/New York: Routledge. 187 s. ISBN 0-415-07516-5, 0-415-07517-3.
- Tiihonen, S. 2000. *From uniform administration to governance and management of diversity. Reforming state functions and public administration in Finland*. Research reports 3/00. Helsinki: Ministry of Finance, Public Management Department. 57 s.
- Tiihonen, S. 2001. *Hallinta – kohti uutta mallia*. Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, Keskustelualoitteita No. 65. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 58 s.
- Valle, A. 2002. *Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa*. Aluekehitysosaston julkaisuja 3/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriö. (Verkkodokumentti). Viitattu 25.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.intermin.fi>.
- Valtioneuvosto. 1998. *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki: Oy Edita Ab. 29 s. ISBN 951-804-012-5.
- Valve, H. 2001. EU:n maaseutupolitiikan tulkinta ja tulkitsijat Etelä-Pohjanmaalla: analyysi osallistumisen ehtojen muotoutumisesta. *Alue ja Ympäristö* 30(2): 50–62. Julkaistu myös teoksessa: Valve, H. 2003. *Social learning potentials provided by EU rural development programmes. A comparative study on three institutionalisation processes*. Acta Universitatis Tamperensis 918. Tampere: Tampere University Press.
- Valve, H. 2002. *Implementation of EU rural policy: is there any room for local actors? – The case of East Anglia, UK*. *Landscape and Urban Planning* 61: 125–136. Julkaistu myös teoksessa: Valve, H. 2003. *Social learning potentials provided by EU rural development programmes. A comparative study on three institutionalisation processes*. Acta Universitatis Tamperensis 918. Tampere: Tampere University Press.
- Valve, H. 2003. *Social learning potentials provided by EU rural development programmes. A comparative study on three institutionalisation processes*. Acta Universitatis Tamperensis 918. Tampere: Tampere University Press.
- Valve, H. & Grönqvist, M. 2003. *Regional policy reform and the environment – a case study on institutionalisation of an EU structural funding programme in Gävleborg, Sweden*. A manuscript, to be published in the *Journal of Environmental Policy & Planning*. Julkaistu myös teoksessa: Valve, H. 2003. *Social learning potentials provided by EU rural development programmes. A comparative study on three institutionalisation processes*. Acta Universitatis Tamperensis 918. Tampere: Tampere University Press. 53 [104] s.
- Vanhove, N. & Klaassen, L.H. 1987. *Regional policy: A European approach*. Studies in Spatial Analysis. Avebury: Ladershot. 529 s.
- Vartiainen, P. 1998. *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita*. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 14 s.
- Vihinen, H. 1998. *Maatalous tekstinä. Retoriikka maatalouspolitiikan tutkimisessa*. Teoksessa: Palonen, K. & Summa, H. (toim.). *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*. Tampere: Vastapaino. s. 222–242.
- Vihinen, H. 2001. *Recognising choice. A study of the changing politics of the common agricultural policy through an analysis of the MacSharry reform debate in Ireland and the Netherlands*. MTT Taloustutkimus, Julkaisuja 99. Helsinki: MTT Taloustutkimus. 247 s.
- Virkkala, S. 2000. *Suomalainen sovellus yhteisöaluepolitiikan kumppanuusperiaatteesta – innovatiivista alueellista kehittämistä? Teoksessa: Kurki, S., Linnamaa, R., & Sotarauta, M. (toim.). 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen*. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu, Sente-julkaisu 5. Tampere: Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. s. 14–33.

- Virkkala, S. 2002a. The Finnish cases – combining top-down and bottom-up partnership formation. Teoksessa: Östhol, A. & Svensson, B. (toim.). Partnership responses – regional governance in the Nordic states. Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy, Volume 4, Nordregio R2002:6. Stockholm: Nordregio. s. 135–202.
- Virkkala, S. 2002b. Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat. Selosteita ja katsauksia 42. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Chydenius-instituutti. 58 s. (Verkkodokumentti). Viitattu 25.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.chydenius.fi/julkaisut/julkaisusarjat/tekstitjul/seloste42.pdf>.
- Virkkala, S. 2003. ”Oppiva alue” käsitteen tausta ja sovelluksia alue- ja maaseudun kehittämisessä. ChyNetti/ Chydenius-Instituutin verkkojulkaisuja nro 31. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Chydenius-instituutti. (Verkkodokumentti). Viitattu 25.11.2003. Saatavissa internetistä: <http://www.chydenius.fi/julkaisut/chynetti/artikkelit/chynetti31.html>.
- Virtanen, P. 2001. Karavaani kulkee ja koirat haukkuvat? Kansalaisjärjestöjen osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon [verkkojulkaisu]. Tutkimukset ja selvitykset 3/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 57 s. (Verkkodokumentti). Viitattu 25.11.2003. Saatavissa internetistä: http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tutkimuksetjaselvitykset/pdf/virtanen3_2001.pdf.
- Väyrynen, R. 2001. Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet. Helsinki: Gaudeamus. 253 s. ISBN 951-662-826-5.
- Väärälä, R. 2000. Paikallinen sosiaalinen pääoma. Kommentteja Santiago Loranca-Garcian artikkeliin. Teoksessa: Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). Sosiaalinen pääoma. Globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Stakes, raportteja 252. Helsinki: Stakes & VATT. s. 89–91.
- Westholm, E., Moseley, M. & Stenlås, N. (toim.). 1999. Local partnerships and rural development in Europe. A literature review of practice and theory. FRD-rapport 4. Falun: Dalarna Research Institute in association with Countryside & Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education. 245 s.
- Wiberg, M. 2001. Paluu politiikkaan. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 42. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö. 112 s.
- Woolcock, M. 2000. Sosiaalinen pääoma: menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus. Teoksessa: Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.). Sosiaalinen pääoma. Globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Stakes, raportteja 252. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus/ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. s. 25–56.
- Yeung, A.B. 2002. Vapaaehtoistoiminta osana kansalaisyhteiskuntaa – ihanteita vai todellisuutta? Tutkimus suomalaisten asennoitumisesta ja osallistumisesta vapaaehtoistoimintaan. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY ry. 85 s.
- Östhol, A. & Svensson, B. 2002a. Conclusions on regional partnerships and institutional change in the nordic area. Teoksessa: Östhol, A. & Svensson, B. (toim.). Partnership responses – regional governance in the Nordic states. Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy, Volume 4, Nordregio R2002:6. Stockholm: Nordregio. s. 235–255.
- Östhol, A. & Svensson, B. (toim.). 2002b. Partnership responses – regional governance in the Nordic states. Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy, Volume 4, Nordregio R2002:6. Stockholm: Nordregio. 278 s.
- 2003 Adopted employment guidelines. (Verkkosivu). Viitattu 27.11.2003. Saatavissa internetistä: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2003/adopted_guidelines_2003_en.htm.
- Lisäksi alueiden kuvauksessa käytettyä tilastotietoa on saatavissa muun muassa Tilastokeskuksen www-sivuilta (<http://www.stat.fi>).

Haastattelut

Ekdahl, Päivi, erikoissuunnittelija, Lapin lääninhallituksen sivistysosasto. Haastateltu 9.9.2003.

Jurvansuu, Iiris, Kaustisen seutukunnan kumppanuushankkeen projektipäällikkö. Haastateltu 20.8.2003.

Järvisalo, Jukka, toiminnanjohtaja, Linnalan settlementti. Haastateltu 19.8.2003.

Koponen, Sami, ESR-koordinaattori, Pohjois-Savon TE-keskuksen työvoimaosasto. Haastateltu 5.8.2003.

Koskinen, Antero, yrittäjä, Yos! Yrittäjyyden Osaamiskeskuksen asiamies ja Jyväskylän yliopiston dosentti. Haastateltu 11.8.2003. Täydennetty 29.10.2003.

Lankinen, Seppo, LAPLAND FESTIVALS – Lapin tapahtumien verkostoituminen -hankkeen projektipäällikkö. Haastateltu 24.9.2003.

Lehto, Tapio, kehitysneuvos, Pohjanmaan TE-keskuksen työvoimaosasto. Haastateltu 23.6.2003. Täydennetty 30.9.2003.

Malvalehto, Maria-Liisa, Pohjois-Suomen välittäjäorganisaatiohankkeen projektipäällikkö. Haastateltu 27.8.2003.

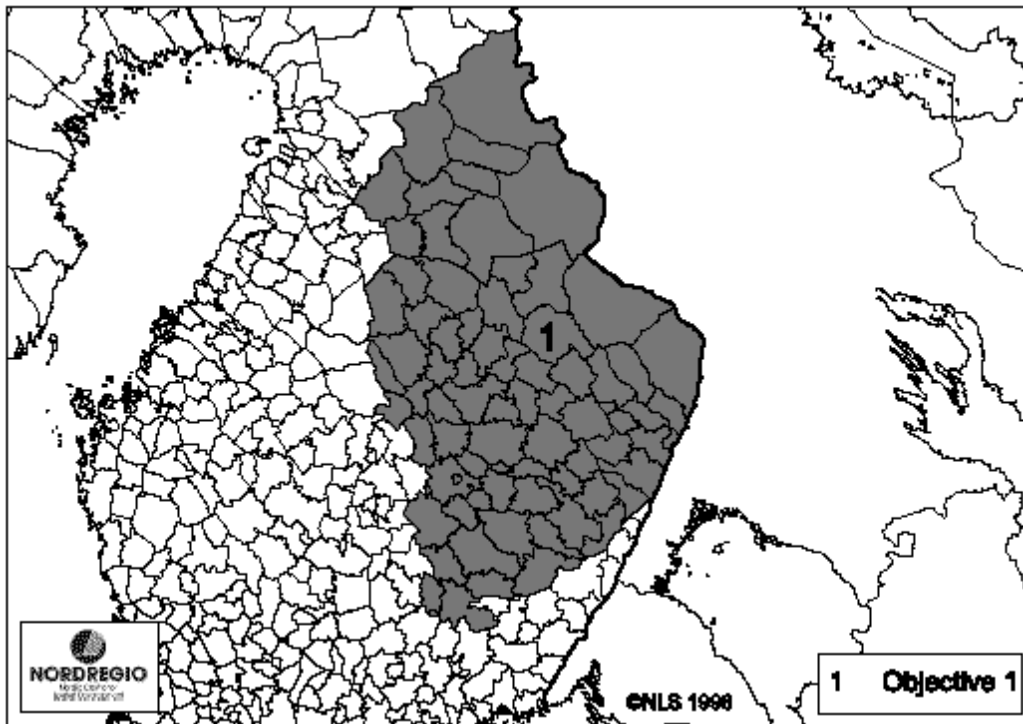
Nuotio, Jaakko, ESR-koordinaattori, Pohjois-Savon TE-keskuksen työvoimaosasto. Haastateltu 5.8.2003.

Pajula, Elina, kehittämispäällikkö, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Haastateltu 12.8.2003.

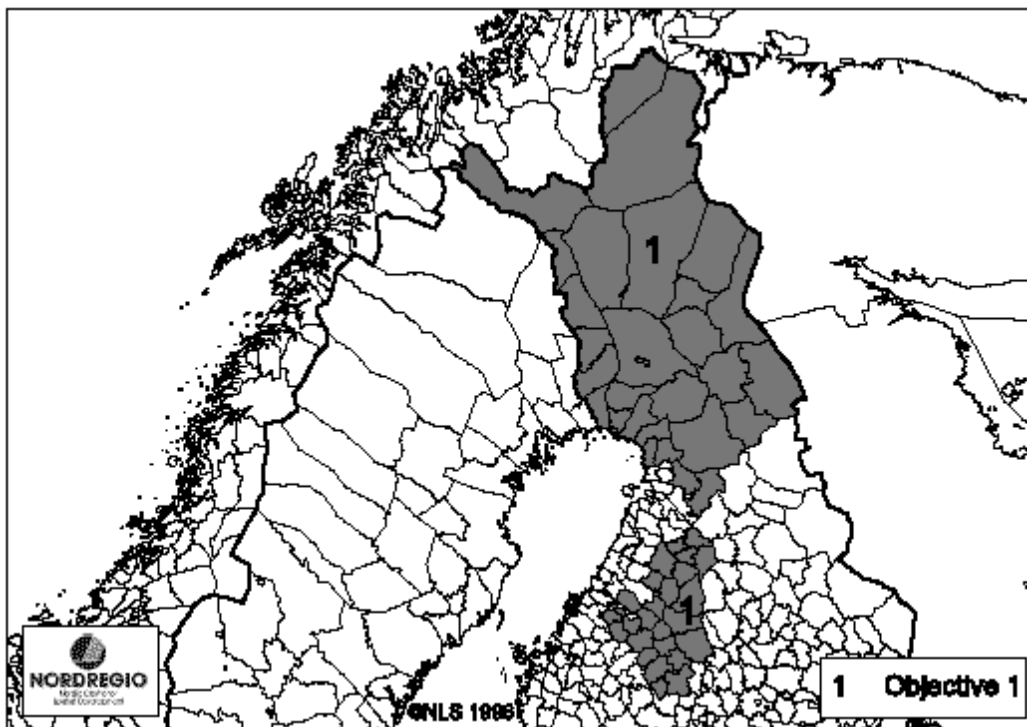
Ryynänen, Aila, ylitarkastaja, työministeriön politiikkaosasto. Haastateltu 18.8.2003.

Teittinen, Jorma, aluesuunnittelija, Kainuun liitto. Haastateltu 22.9.2003.

Liite 1 (1/1). Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueet.



Kuva 1. Itä-Suomen tavoite 1 -alue ohjelmakaudella 2000–2006.



Kuva 2. Pohjois-Suomen tavoite 1 -alue ohjelmakaudella 2000–2006.

Lähde: Hanell, Tomas, Hallgeir, Aalbu & Jörg Neubauer. 2002. Regional Development in the Nordic Countries 2002 [verkkojulkaisu]. Nordregio R2002:2. Stockholm: Nordregio. [viitattu 25.11.2003]. Saatavissa: <http://www.nordregio.se/Files/r0202p53-65.pdf>.

Liite 2 (1/2). Järjestöjen ja säätiöiden luokittelu.

Sosiaali- ja terveysala

Itä-Suomi

- Honkalampi-säätiö
- Kaprakka – kuntoutusta ja tutkimusta (Taustaorganisaatio: Hengitysliitto Heli ry.)
- Mannerheimin Lastensuojeluliiton Etelä-Savon piiri ry.
- Mannerheimin Lastensuojeluliiton Pohjois-Karjalan piiri ry.
- Mannerheimin Lastensuojeluliiton Pohjois-Savon piiri ry.
- Savonlinnan Toimintakeskus ry.
- Sosiaalipedagogiikan säätiö

Pohjois-Suomi

- Itä-Lapin työhönvalmennussäätiö
- Kehitysvammaisten Palvelusäätiö/ Pyhäjärven Kaislarannan palvelukoti
- Keuhkovammaliitto ry:n Merikosken ammatillinen kuntoutuskeskus, Ylitornion
- Meri-Lapin työhönvalmennussäätiö
- Rovaniemen monitoimikeskus-säätiö
- Suomen Dementiayhdistys ry.
- Suomenselän Sateenkaari-säätiö

Kulttuuri, matkailu ja urheilutapahtumat

Itä-Suomi

- Juminkeko-säätiö
- Kainuun Nuotta ry.
- Karjalaiset Kisat ry.
- Kuopion rouvasväenyhdistys ry.
- Kuopion seudun käsi- ja taideteollisuus ry.
- Lakeland-Finland ry.
- Mikkelin teatterin kannatusyhdistys ry.

Pohjois-Suomi

- Lapland Festivals ry.
- Kemijärven kuvanveistoviikot ry.

Maa- ja metsätalous

Itä-Suomi

- Maataloustuottajain Pohjois-Karjalan liitto MTK-Pohjois-Karjala ry.
- Pohjois-Karjalan Maaseutukeskus ry.
- Pohjois-Karjalan Metsänomistajien liitto ry.
- Savonlinnan 4h-yhdistys ry.

Liite 2 (2/2).

Pohjois-Suomi

- Lapin Maaseutukeskus ry.

Yrittäjät ja yrittäjäyys, työnantajat

Itä-Suomi

- Johtamistaidon Opisto JTO ry.
- Kainuun Koneyrittäjät ry.
- Kainuun Yrittäjät ry.
- Pohjois-Karjalan Yrittäjät ry.
- Työnantajaliitto Allianssi TLA ry.
- Wäläkky Keski-Savon Uusyrityskeskus ry.
- Yrittäjyyden Osaamiskeskuksen Tuki ry. (YOS!)

Kunnat

Itä-Suomi

- Kumppaniksi ry.

Pohjois-Suomi

- Nivala-Haapajärven seutukuntayhdistys ry.
- Suomen Kuntaliitto

Muut

Itä-Suomi

- Linnalan Setlementti ry.
- Työväen sivistysliitto TSL ry:n opintokeskus
- Suomen ympäristökasvatussäätiö/ Rantasalmen Ympäristökasvatusinstituutti

Pohjois-Suomi

- Suomen Nuorisoseurojen Liitto ry. (SNL)
- Kerttu Saalasti Säätiö

Liite 3 (1/1). Kysymysrunko kolmannen sektorin toimijoille.

1. Perustiedot järjestöstä ja sen osallistumisesta

Kerro järjestöstä:

- jäsenmäärä, minkälaisia jäseniä
- uusi/vanha, onko ”perinteinen” kansalaisjärjestö vai perustettu nimenomaan hanketta varten
- onko toiminnan painopiste lähinnä EU-ohjelman toteuttamisessa vai onko muuta toimintaa

Miten ja millaiseen hankkeeseen järjestö on osallistunut?

Millainen mielikuva osallistumisesta on jäänyt?

Välittäjäorganisaatioille: Kerro, mitä organisaatioita välittäjäorganisaatiohankkeeseen on osallistunut? (Miten onnistunut?)

2. Kolmannen sektorin asema ja rooli ohjelmapolitiikassa

Miltä tavoiteohjelmien kaltainen toimintapolitiikka näyttää? Onko houkuttelevaa/ mielekästä osallistua? Jos ei, miksi?

Minkä tahojen kanssa on ollut yhteistyössä? Miten kokee, että esimerkiksi virkamiehet kohtelevat kolmannen sektorin toimijoita hankkeissa?

Mitä haastateltava näkee, että rakennerahastojen kaltaisessa viitekehyksessä 3. sektorin toimija voi tehdä? Mitä sen pitäisi tehdä?

Näkeekö haastateltava eroa ”perinteisen” järjestötoiminnan ja EU-ohjelmien edellyttämän 3. sektorin roolin välillä? (Jos perinteinen kansalaisjärjestö, onko hankkeisiin osallistuminen muuttanut omaa toimintaa? Kuinka paljon tavoite 1:een osallistutaan vain oman toiminnan ylläpitämiseksi?)

Mitä lisäarvoa kolmas sektori tuo ohjelmapolitiikkaan (vrt. julkinen sektori ja markkinat)?

3. Kansalaisyhteiskunta

Kokeeko haastateltava, että järjestöllä on yhteys ”tavalliseen kansalaiseen” (paremmin kuin muilla toimijoilla)?

Miten kokee kansalaisyhteiskunnan (laajemmin) roolin aluekehittämisessä? Miten kansalaisyhteiskunta istuu tavoite 1 -ohjelmaan? Kokeeko haastateltava, että tavoite 1 -ohjelma tukee kansalaisyhteiskuntaa?

Lopuksi: Jäikö jotain olennaista puuttumaan?

Liite 4 (1/1). Kysymysrunko virkamiehille.

Minkälaisia kolmannen sektorin toimijoita osaamisen vahvistamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen toimintalinjaan (Itä-Suomi)/osaamisen ja työllisyyden toimintalinjaan (Pohjois-Suomi) on osallistunut? Minkälaisten kolmannen sektorin toimijoiden pitäisi osallistua? Jos kolmannen sektorin toimijoita on vähän, miksi?

Näettekö kolmannen sektorin relevanttina tahona ohjelmapolitiikan kannalta? Miksi/miksi?

Mitä lisäarvoa kolmas sektori tuo ohjelmapolitiikkaan (vrt. julkinen sektori ja markkinat)?

Mitä näette, että rakennerahastojen kaltaisessa viitekehyksessä kolmannen sektorin toimija voi tehdä? Mitä sen pitäisi tehdä?

Koetteko, että kolmannella sektorilla on yhteys ”tavalliseen kansalaiseen” paremmin kuin muilla toimijoilla vai ovatko kolmannen sektorin toimijat vain hankevetäjiä muiden joukossa? Jos kolmas sektori on linkkinä kansalaisyhteiskuntaan, onko sillä muita tehtäviä? Mikä niistä on tärkein?

Pitäisikö kolmannen sektorin toimijoiden osallistua päätöksentekoon vai pelkkään hankkeiden toteuttamiseen?

Miten koette kansalaisyhteiskunnan roolin aluekehittämisessä? Mihin suuntaan sitä pitäisi viedä? Tukeeko tavoite 1 -ohjelma kansalaisyhteiskuntaa?

Lopuksi: Jäikö jotain olennaista puuttumaan?

MTT:n selvityksiä -sarjan Talous-teeman julkaisuja

- No 30 Tiilikainen, S., Manninen, M., Pihamaa, P. & Heikkilä, A-M. 2003. Kokeita ja koettelemuksia – Emolehmätuotanto ja sen tutkimus Suomessa. 62 s., 5 liitettä.
- No 32 Rikkonen, P. 2003. Maatalouden tulevaisuus vuoteen 2025. Elintarvikeketjun asiantuntijoiden tulevaisuudenkuvia Suomen maataloudesta. Väliraportti. 51 s., 3 liitettä.
- No 33 Huan-Niemi, E. 2003. The EU Sugar Regime and Forthcoming WTO Obligations. 25 p., 5 appendices.
- No 37 Myyrä, S., Ketoja, E. & Yli-Halla, M. 2003. Pellon hallintaoikeuden yhteys maanparannuksiin - esimerkkinä kalkitus ja fosforilannoitus. 51 s., 4 liitettä.
- No 38 Peltola, A. 2003. Syrjäytymisvaara ja hanketoiminnan mahdollisuudet maataloilla. Esimerkkeinä Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunnat. 89 s., 2 liitettä.
- No 39 Ristiluoma, R., Sipiläinen, T. & Kankaanhuhta, K. 2003. Kirjanpitolojen viljelijäkyselyn tulokset ja maksuvalmius. 77 s., 3 liitettä.
- No 40 Juntti, L. 2003. Typpilannoituksen ja kasvinsuojeluaineiden käytön vaikutus mallas- ja rehuohranviljelyn taloudelliseen tulokseen. 51 s., 2 liitettä.
- No 43 Korento, S. 2003. Selvitys viheralan tuotannon arvosta. 23 s. (verkkojulkaisu: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts43.pdf>).
- No 45 Paavola, V. 2003. Alueellisten tekijöiden merkitys maaseudun yrityskeskittymien syntyymiseen – Esimerkkinä sikatalouden ja kutoma-alan yrityskeskittymät. 92 s., 8 liitettä.
- No 46 Hirvijoki, M., Knuutila, K. & Heikinmaa, S. 2003. Rahoitustukea saaneiden tilojen talous, suunnitelmien toteutuminen ja tulevaisuuden suunnitelmat. 161 s., 2 liitettä.
- No 52 Seppälä, R.A. & Ovaska, S. 2003. Pienten maatilayritysten arvonlisäverohuojennuksen aiheuttamat kustannukset valtiontaloudelle. 15 s. (verkkojulkaisu: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts52.pdf>).
- No 54 Uusitalo, P. 2003. Siipikarja- ja lammastilojen talous. 73 s., 4 liitettä.
- No 57 Puurunen, M., Hirvijoki, M., Turunen, H. & Åberg, J. 2004. Etelä-Suomen kansallisten tukien vaikutusten arviointi. 106 s., 6 liitettä. (verkkojulkaisu: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts57.pdf>).
- Puurunen, M., Hirvijoki, M., Turunen, H. & Åberg, J. 2004. An Evaluation of the Effects of National Aids for Southern Finland. 113 p., 6 appendices. (Available at: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts57a.pdf>).
- No 58 Vihtonen, T. 2004. Laatu järjestelmien taloudelliset vaikutukset ja toimivuus maatalous- ja elintarvikealojen pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. 84 s., 8 liitettä.
- No 59 Lindström, O. & Heshmati, A. 2004. Interaction of Real and Financial Flexibility - An Empirical Analysis. 31 p., 2 appendices. (verkkojulkaisu: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts59.pdf>).
- No 61 Ovaska, S., Sipiläinen, T., Ryhänen, M. & Ylätaalo, M. 2004. Maitotilojen tuotantotoiminta ja talous - Suomen, Ruotsin, Saksan ja Itävallan IFCN-tilojen vertailu. 54 s.
- No 62 Lehtonen, H. (toim.). 2004. CAP-uudistus Suomen maataloudessa. 140 s.
- No 63 Kuokkanen, K. 2004. Kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa. Esimerkkinä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat rakennerahastokaudella 2000–2006. 93 s., 4 liitettä.

