

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

## Kohti vaikuttavaa verkostotyötä -

### Aluekehittämisen verkostoyhteistyön toiminta- ja rahoitusmallit

Valterri Laasonen, Janne Antikainen, Jari Kolehmainen, Benjamin Heikkinen (MDI); Kalle A. Piirainen, Anne-Mari Järvelin (4Front); Jukka Teräs, Eeva Turunen (Nordregio)

**VALUMA-hankkeen päätavoitteena on ollut kartoittaa vaihtoehdot aluekehittämisen verkostoyhteistyön toimintamalleista ja rahoitusvaihtoehdoista** sekä tuottaa ehdotuksia verkostoitumisen mahdollisuuksista kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan yhteistyön ja kumppanuuden syventämiseksi. Selvitys toimii hallitusohjelman mukaisen alue- ja kaupunki-kehittämisen sekä kansallisten alueiden kehittämisen painopisteiden ja instrumenttien valmistelun tukena. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n, 4Frontin ja Nordregion toteuttamassa selvityksessä on rakennettu kokonaiskuva verkostomaisesta alueiden kehittämisestä sekä koottu oppeja aluekehittämisen verkostoista Suomessa ja muissa maissa. Menetelminä on käytetty laajasti dokumenttianalyysejä, asiantuntijahaastatteluja, sähköisiä kyselyjä, fokusryhmäkeskusteluja sekä työpajoja ja kuulemistilaisuuksia. Selvityksessä on analysoitu erilaisten verkostoyhteistyön toimintamallien mahdollisia vaikutuksia aluekehittämisen kokonaisuudessa sekä valtion roolia ja mahdollisen kannustin- tai ohjelmarahoituksen merkitystä.

Selvityksen lopputulemana kansallisesti vaikuttavan aluekehittämisen verkostotyön kokonaisuuden vahvistamiseksi annetaan kuusi suositusta ministeriöille sekä alue- ja paikallistoimijoille:

- **Suositus 1** (ministeriöt): Luodaan kansallinen systemaattinen aluekehittämisen foorumi ja verkostorakenne, joka kytkee poliittiset päättäjät sekä valtionhallinnon ja alueiden toimijat vuoropuheluun aluekehittämisen kysymyksissä.
- **Suositus 2** (alue- ja paikallistoimijat sekä ministeriöt): Selvitetään aluekehittämistoimijoiden kiinnostus ja mahdollisuudet perustaa ja rahoittaa alueiden välisiin oppimisprosesseihin ja vuorovaikutukseen keskittyvää koordinaatiotoimistoa.
- **Suositus 3** (ministeriöt sekä alue- ja paikallistoimijat): Varmistetaan kansallinen pitkäjänteinen ilmiöpohjainen / temaattinen verkostotyön rahoitus.
- **Suositus 4** (ministeriöt sekä alue- ja paikallistoimijat): Vahvistetaan alueiden toimijuutta avaamalla osallistumismahdollisuuksia aluekehittämisen verkostoihin erilaisille toimijoille ja lisäämällä aluekehittämisen verkostojen valtaa ja vastuuta.
- **Suositus 5** (alue- ja paikallistoimijat): Aluekehittämisen tavoitteiden ja tarpeiden sekä alueiden vahvuuksien ja olemassa olevien verkostojen kirkastaminen.
- **Suositus 6** (alue- ja paikallistoimijat): Verkostotyön nostaminen aluekehittämistoimijoiden oman toiminnan ohella tehtävästä työstä ydintoiminnaksi.

**Aluekehittämisessä on useimmiten kyse joko ”ilkeistä ongelmista” tai ”monitahoisista mahdollisuuksista”, joiden ratkaiseminen tai hyödyntäminen ei ole mahdollista vain yhden toimijan kyvyillä, osaamisella, verkostoilla ja resursseilla.**

Esimerkiksi väestökato ja väestön ikääntyminen ovat alueellisesta näkökulmasta kehityskulkuja, joita yksikään toimija ei yksinään voi kääntää toiseen suuntaan. Myös uudet ilmiöt korostavat verkostomaisen yhteistyön tarvetta. Vaikkapa ympäristö- ja ilmastokysymysten ja osaavan työvoiman tarjonnan varmistamiseen liittyvien kysymysten nousu aluekehittämisen agendalle korostaa verkostomaista otetta kehittämistyöhön. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on valtakunnallisesti valmisteltu vuoteen 2023 ulottuvaa aluekehittämispäätöstä. Samalla on käynnistynyt aluekehittämislain uudistaminen. Alueiden kehittämisen on tarkoitus pohjautua Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti aluekehittämistoimijoiden aiempaa vaikuttavampaan ja elävämpään vuorovaikutukseen ja kumppanuuteen. Aluekehittämispäätöksen luonnoksessa<sup>1</sup> todetaan, että aluekehittämisen toimintamallin uudistamisen tavoitteena on systemaattisuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen.

Tämän selvityksen perusteella 2010-luvulla aluekehittämisessä on ollut leimallista ohjelmallisen toiminnan ja instrumenttien suhteellinen lyhytaikaisuus. Viime vuosien kehittämisohjelmat ovat olleet usein hallituskauden mittaisia, eikä niiden jatkuvuudelle ole saatu riittävää poliittista tukea. Tämä on vaikeuttanut pitkäaikaista kehittämistyötä. Toiseksi aluekehittämisen instrumenteilla on ollut varsin heikko ohjausvaikutus alueiden väliseen yhteistyöhön. Alueet ja kaupungit ovat kilpailleet keskenään kansallisiin politiikkainstrumentteihin liittyvästä statuksesta ja rahoituksesta, mikä on aiheuttanut usein verkostotyötä heikentävää vastakkainasettelua. Verkostomaisen yhteistyön tarve ja toisaalta opit aikaisemmista kehittämisinstrumenteista korostavat sitä, että valtakunnallisessa alueiden kehittämisessä tunnustetaan ja osataan tukea sekä kansallisista intresseistä lähteviä verkostoja että kaupunkien ja alueiden omista ja yhteisistä kehittämisintresseistä kumpuavia verkostoja sekä tiedon ja osaamisen vaihtoa ja vertaisoppimista.

## **Vaikuttava verkostotyö rakentuu luottamukselle, visio yhdistää ja rakenteet ryhdittävät**

Kansallisten ja kansainvälisten tapaustutkimusten pohjalta tunnistettiin kriittisiä menestystekijöitä vaikuttavalle aluekehittämisen verkostotyölle ja verkostojen rakentamiselle. Yleisemmin nämä voidaan jakaa viiteen teemaan:

1. Pitkäjänteinen luottamuksen ja yhteisen vision rakentaminen
2. Tarkoituksenmukainen toimintatapa yhteistyölle
3. Dynaaminen ja uudistuva koordinaatio
4. Eri toimijoita sitouttava rahoitusmalli
5. Tuotteistus, konkreettiset verkostotuotteet, verkostobrändi

Ratkaisevaa verkostoyhteistyössä on ennen kaikkea se, miten eri toimijat sitoutuvat tai kyettään sitouttamaan yhteistyöhön. Perusluottamuksen, yhteisten päämäärien ja yhteistyön li-

<sup>1</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä 2020 – 2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet.  
<https://tem.fi/delegate/file/68564>

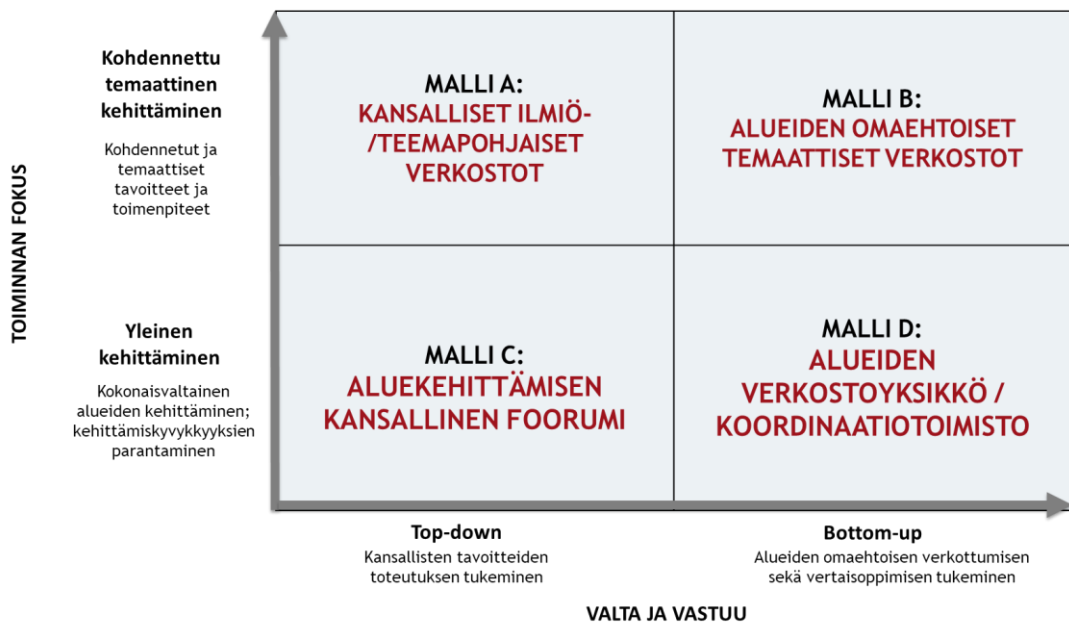
säarvon löytäminen on säännöllisesti aliarvioitu tekijä verkostojen perustamisessa. Yhteistyön käytännöt, toimintatavat ja alustat ovat toissijainen tekninen kysymys, jos kumppanit haluavat aidosti tehdä yhteistyötä keskenään.

Aluekehittäminen on arvolutautunutta ja konfliktiherkkää<sup>2</sup> ja siten verkostotyössä ratkaisevaa on se, miten kyetään löytämään yhteensovittavia kompromisseja sekä mukautumaan ja uudistumaan toimintaympäristön muuttuessa. Uudistuminen voi tapahtua tuomalla verkostoon uusia toimijoita mukaan, muuttamalla verkoston toimintatapoja ja -mallia tai toimijoiden välisiä suhteita. Usein tarvitaan myös verkoston tavoitteen uudelleenmuotoilua ja uusi, innostava sekä toimijoita yhdessä motivoiva tavoite. Näissä on kyse strategisista valinnoista: mitä verkosto tekee ja mitä se ei tee.

## Toiminta- ja rahoitusmallien analyysi auttaa ymmärtämään verkostotyön merkitystä ja mahdollisia vaikutuksia

Selvitystyössä tunnistettiin neljä erilaista verkostoyhteistyön toimintamallia (kuva 1). Tarkastellut mallit ovat:

- MALLI A: kansalliset ilmiö-/teemapohjaiset verkostot
- MALLI B: alueiden omaehtoiset temaattiset verkostot
- MALLI C: aluekehittämisen kansallinen foorumi
- MALLI D: alueiden verkostoyksikkö / koordinaatiotoimisto



**Kuva 1.** Selvityksessä hahmoteltu verkostoyhteistyön toiminta- ja rahoitusmallien tarkastelun viitekehys.

Edellä kuvattuja erilaisia malleja on rakennettu aluekehittämistoimijoiden kanssa yhdessä tarkoituksena parantaa ymmärrystä siitä, mitä erilaisilla vaihtoehtoisilla verkostoyhteistyön malleilla ja toiminnalla voidaan tavoitella sekä millaisen tekemisen kautta tavoiteltavat vaikutukset syntyvät. Mallit ovat eräänlaisia yleistyksiä ja auttavat tunnistamaan myös erilaisia vahvuuksia saavuttaa erilaisia aluekehittämiseen liittyviä tavoitteita. Mikään näistä malleista

<sup>2</sup> ks. myös Lundström, N. 2015. Aluekehittämisen pirullinen peli. Vaasan yliopisto, Universitatit Wasaensis, Acta wasaensia, 326, Aluetiede 14.

ei riitä yksistään ratkaisemaan kaikkia aluekehittämiseen liittyviä kysymyksiä ja erilaisia tavoitteita verkostotyölle. Pikemminkin tulee pohtia, millaista verkostojen kokonaisuutta tavoitellaan ja millaisille malleille 2020-luvulla nähdään tarvetta. Tämän selvityksen pohjalta voidaan yhteen vetäen sanoa, että kaikki mallit ovat aluekehittämistoimijoiden näkökulmasta kiinnostavia. Luultavimmin toimiva kokonaisuus löytyykin näiden mallien yhdistelmästä.

## Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

**Suositus 1 (ministeriöt): Luodaan kansallinen systemaattinen aluekehittämisen foorumi ja verkostorakenne, joka kytkee poliittiset päättäjät sekä valtionhallinnon ja alueiden toimijat vuoropuheluun aluekehittämisen kysymyksissä.**

Aluekehittämisen verkostoja tarvitaan tukemaan kansallisesti tärkeäksi tunnistettujen tavoitteiden saavuttamista ja laajojen ongelmien ratkaisua. Aluekehittämisen kokonaisuuden kannalta on erityisen tärkeää, että aluekehittämiselle verkostotyön tukemiselle on poliittinen tahto ja tilaus. Tämänhetkessä tilanteessa poliittinen sitoutuminen puuttuu. Yhtenä selittävä tekijänä on se, ettei keskeisten poliitikkojen ja viranomaisten välillä ole riittävää kytkeä ja vuoropuhelua. Tämän vuoksi tarvitaan systemaattinen aluekehittämisen foorumi.

Nykyisin toimiva alueiden uudistumisen neuvottelukunta on luonteva virallinen rakenne foorumin toiminnan tueksi. Tärkeää olisi kuitenkin vahvistaa kytköstä poliittisiin päätöksentekijöihin ja toisaalta varmistaa, että foorumin toiminnasta muodostuu vaikuttava ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Yhteistyöfoorumi-tyyppisessä toiminnassa hallinnonalojen välisen yhteistyön tulee olla tiiviimpää ja keskustelun jatkuvaa. Lisäksi on olennaista, että foorumissa on mukana eri toimijoita kattavasti sekä kansalliselta että alueelliselta tasolta. Foorumin avulla voidaan käydä sektorirajat ylittävää vuoropuhelua kansallisesta aluekehittämisestä sekä aluekehittämisen toimenpiteiden suuntaamisesta ja seurannasta. Yhteisen tilannekuvan muodostaminen, haasteiden tunnistaminen sekä näiden pohjalta yhteisen näkemyksen ja tahtotilan muodostaminen sekä ratkaisukeinojen hahmottaminen ovat foorumin keskeisiä tehtäviä. Ministeriöiden tehtävänä on varmistaa, että tilannekuvan muodostamiseen on tarjolla työkaluja ja yhteinen prosessi. Esimerkiksi aluekehittämisen keskustelu sekä alueiden kehittämistä koskevan tietopohjan (ml. tutkimus) vahvistaminen ovat tässä tärkeässä roolissa.

**Suositus 2 (alue- ja paikallistoimijat sekä ministeriöt): Selvitetään aluekehittämistoimijoiden kiinnostus ja mahdollisuudet perustaa ja rahoittaa alueiden välisiin oppimisprosesseihin ja vuorovaikutukseen keskittyvää koordinaatiotoimistoa.**

Koordinaatiotoimiston kaltaisella rakenteella voidaan tukea alueiden välistä vuorovaikutusta, hyvien käytäntöjen leviämistä ja vertaisoppimista sekä välttää päällekkäisyyksiä aluekehittämisen kysymyksissä. Koordinaatiotoimiston tehtävänä olisi keskittyä etenkin alueiden välisiin oppimisprosesseihin ja vuorovaikutusta edesauttavien verkostojen ylläpitoon ja inspiroimiseen. Hyvänä esimerkkinä selvityksessä nousee esille Ruotsiin ja Tanskan Reglab -tyyppinen toimintamalli. Kuntien, maakuntaliittojen ja muiden kehittämisorganisaatioiden yhteisesti resursoimalla toiminnalla vahvistettaisiin toimijoiden kyvykkyyksiä ja osaamista aluekehityksen tilannekuvan rakentamiseen ja seurantaan. Tämä tukee myös kansallisia aluekehittämisen keskusteluja. Huomattavia synergiaetuja olisi saavutettavissa yhteisen tietopohjan vahvistamisessa sekä tutkimus- ja tilastotyön koordinaatiossa. Koordinaatiotoimiston tehtäviin

voisivat kuulua esimerkiksi erilaiset seminaarilaisuudet, aluetutkimuksen vahvistaminen ja tutkijafoorumit (maaseutu-, saaristo- ja kaupunkikehittäminen).

**Suositus 3 (ministeriöt sekä alue- ja paikallistoimijat): Varmistetaan kansallinen pitkäjänteinen ilmiöpohjainen / temaattinen verkostotyön rahoitus.**

Verkostot vaativat toimiakseen rahoitusta, resursseja ja ennustettavuutta. Verkoston rakentaminen on aina ”jonkun tehtävä” ja kansallisen rahoituksen merkitys on tässä keskeinen. Kansallisella rahoituksella tulisi vahvistaa alueiden välistä verkostoitumista ja luoda edellytyksiä esimerkiksi konsortioiden rakentamiseen kansallisiin ja EU:n innovaatorahoitusohjelmiin. Kansallinen rahoitus tarvitsee vastinparina myös alue- ja paikallistoimijoiden vastinrahoituksen. Rahoitukselle saataisiin vaikuttavuutta ja merkitystä lisää, jos se koottaisiin ministeriöiden kesken yhteisesti. Ministeriöiden ja alueiden yhteisesti kokoamat kansallisesti merkittävät teemat (aluekehittämispäätös) tarjoaa riittävän väljät rahoitukselliset raamit kansallisesti verkostotyölle. Ratkaisut ja tarkemmat sisällöt verkostotyölle tulisi nousta alueilta.

Vaikuttava verkostotoiminta ei synny narulla työntämällä. Rahoituksessa on tärkeä säilyttää riittävä väljyys, sillä liian tiukalla rajauksella rahoitettavassa toiminnassa ja verkostoissa saatetaan menettää alueiden vastinrahoituksen kiinnostavuus sekä samalla tarvittava sitoutuminen ja oman kiinnostuksen, kyvykkyyden ja omien resurssien tuominen yhteiseen pöytään. Tämä tarkoittaa samalla ministeriöiden ja alue- ja paikallistoimijoiden yhteistyötä rahoitettavan toiminnan ja rahoituksen mukana tuomien velvoitteiden pohdinnassa. Selvityksessä tärkeiksi teemoiksi nousivat mm. alueiden TKI-toimien sekä kestäväen yhdyskuntakehityksen teemaan liittyvien verkostojen ja alueiden välisen yhteistyön tukeminen. Älykkään erikoistumisen osalta alueiden työtä tukisi se, että ministeriöt (erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö) olisivat vahvemmin mukana tuomassa alueiden työhön kansallisia näkökulmia ja tukea.

**Suositus 4 (ministeriöt sekä alue- ja paikallistoimijat): Vahvistetaan alueiden toimijuutta avaamalla osallistumismahdollisuuksia aluekehittämisen verkostoihin erilaisille toimijoille ja lisäämällä aluekehittämisen verkostojen valtaa ja vastuuta.**

Vaikuttava aluekehittämisen verkostotyö vaatii verkostojen tulosvastuuta ja aikaansaannoksista palkitsemista. Lisäksi rahoitusta tulee kehittää tulos- / vaikuttavuusperusteisemmäksi. Toimijuutta vahvistaa, jos hakeutuminen erilaisten kehittämisinstrumenttien piiriin on avointa ja läpinäkyvää, eikä rahoitus ole millekään taholle automaatio. On luontevaa, että esimerkiksi suurimmille kaupungeille tarvitaan erityisiä toimenpiteitä ja instrumentteja, mutta samalla suljetummissa sopimusmenettelyissä on syytä varmistaa kytkeytyminen, yhteistyö sekä tiedonvaihto ja jatkuva oppiminen myös muiden kaupunkien ja alueiden suuntaan. Toimijuuden sekä vallan ja vastuun vahvistamista tukee se, että verkostojen omistajuus ja toimijat eivät ole liikaa etukäteen lukittuja. Hakeutumisen rahoituksen piiriin tulisi olla monivaiheinen, mikä varmistaa yhteisten tavoitteiden ja ongelmien tunnistamisen sekä alueiden ja toimijoiden verkostoitumisen. Toimijuuden vahvistaminen tarkoittaa alue- ja paikallistoimijoiden näkökulmasta myös, että alueet eivät voi aina odottaa rahoituksen tulevan kansallisista lähteistä. Toimijoilta vaaditaan yhä enemmän omaa aktiivisuutta ja kyvykkyyttä rakentaa laajempia yhteistyökokonaisuuksia, joihin valtiolla on mahdollisuus tulla mukaan.

**Suositus 5 (alue- ja paikallistoimijat): Aluekehittämisen tavoitteiden ja tarpeiden sekä alueiden vahvuuksien ja olemassa olevien verkostojen kirkastaminen.**

Tilannekuva siitä, miten olemassa olevat verkostot toteuttavat alueen tavoitteita ja millaisissa teemoissa ja sisällöissä verkostotyötä olisi vahvistettava edellyttää aluekehittämistoimijoilta jatkuvaa ylläpitoa. Tilannekuvatyötä tarvitaan niin alueilla (kunnissa, seuduilla, maakunnissa) eri toimijoiden välillä kuin valtion ja alueiden välillä, jotta olennaiset verkostot ja niiden tekeminen tulevat esille. Maakunnan liitoilla on kokoava rooli alueiden verkostoissa. Niiden on tärkeä myös luodata kansallista ja kansainvälistä kenttää sen suhteen, missä verkostoissa alue voisi ja sen kannattaisi olla mukana. Lisäksi aluekehittämisen verkostotyössä on syytä kuunnella ja ymmärtää erilaisia ääniä - myös "laatikon ulkopuolelta". Sillä vain ymmärtämällä eri toimijoita ja niiden toimintaa, voidaan löytää uudenlaisia ratkaisuja aluekehittämisen kysymyksiin.

**Suositus 6 (alue- ja paikallistoimijat): Verkostotyön nostaminen aluekehittämistoimijoiden oman toiminnan ohella tehtävästä työstä ydintoiminnaksi.**

Verkostotyön pitää palvella siihen osallistuvien organisaatioiden päämääriä ja olla osa toiminnan kehittämistä, jotta verkostotyö olisi toimijoiden tai ohjelman tasolla vaikuttavaa. Aluekehittämiseltä ja verkostotyöltä ei voi odottaa tuloksia, jos siihen ei resursoida työaikaa ja rahaa. Eurojen ja ajan lisäksi verkostotyö vaatii kyvykkyksiä ja ymmärrystä verkostojen johtamisesta. Näiden kyvykkyyksien ja osaamisen vahvistaminen vaatii panostuksia. Alue- ja paikallistoimijoilta vaaditaan omia panostuksia ja osoitusta verkostotyön merkityksestä, jotta myös valtioneuvosto ottaa sen vakavasti. Verkostojen anti tulee vähintään saattaa keskeisille toimijoille tiedoksi ja tuoda ratkaisuehdotuksiksi tärkeimpiin kehittämiskysymyksiin. Kuntien, maakuntien ja muidenkin aluekehittämistoimijoiden on tärkeää käydä yhä strategisempaa keskustelua siitä, missä verkostoissa ja teemoissa kannattaa olla mukana, ketkä ovat kumppanit, joille voit antaa lisäarvoa ja joista voit oppia eniten sekä missä roolissa eri verkostoissa kannattaa olla mukana: veturina, seurailijana vai oppijana.

## Lisätietoja:

### **Kehitysjohtaja, hallituksen puheenjohtaja Janne Antikainen**

Antikainen työskentelee aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ssä. Hänen osaamisensa liittyy tietoperusteiseen alueelliseen kehittämiseen eri aluetasoilla.

[janne.antikainen@mdi.fi](mailto:janne.antikainen@mdi.fi)

### **Johtava asiantuntija Valtteri Laasonen**

Laasonen työskentelee aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ssä osaamisalueenaan erityisesti verkostomainen ja osaamisvetoinen alueiden ja julkishallinnon kehittäminen.

[valtteri.laasonen@mdi.fi](mailto:valtteri.laasonen@mdi.fi)

## **VALUMA-hanketta on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.**

### **Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:**

Erityisasiantuntija Hanna-Maria Urjankangas  
Työ- ja elinkeinoministeriö

[Hanna-Maria.Urjankangas@tem.fi](mailto:Hanna-Maria.Urjankangas@tem.fi)

**MDI**

**4FRONT**

 Nordregio

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA  
[www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi)