

Joni Rauhansalo

**EUROOPAN UNIONIN ELPYMIS- JA
PALAUTUMISTUKIVÄLINEEN
VALMISTELU JA TOIMEENPANO
KUNTIEN JA MAAKUNTIEN
NÄKÖKULMASTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Joulukuu 2022

Tiivistelmä

Joni Rauhansalo: Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen valmistelu ja toimeenpano kuntien ja maakuntien näkökulmasta
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen
Joulukuu 2022

Tässä tutkielmassa tarkastellaan suomalaisten kuntien ja maakuntien asemaa kestävän kasvun ohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Kestävän kasvun ohjelman avulla Suomi käyttää Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen kautta jaettavaa rahoitusta. Elpymis- ja palautumistukiväline luotiin vastaamaan Covid-19 aiheuttamaan taloudelliseen häiriöön. Tutkielmassa tuodaan esiin maakuntaliittojen asiantuntijoiden näkemys siitä, miten kunnat ja maakuntaliitot pystyvät vaikuttamaan ohjelman valmisteluun ja rahoituksen allokaatioon. Tutkielman tavoitteena on analysoida kuntien ja maakuntaliittojen vaikutusmahdollisuuksia kestävän kasvun ohjelman valmistelussa sekä kokemuksia tukivälineen toimeenpanosta. Euroopan unionissa joudutaan todennäköisesti tulevaisuudessakin reagoimaan erilaisiin kriiseihin, joten tutkielman tarkoituksena on myös löytää elpymispaketin toiminnasta mahdollisia kehityskohteita, joita voidaan hyödyntää tulevaisuudessa. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen toimivuutta verrataan alue- ja rakennepolitiikan rahastojen prosessiin.

Tutkielman aineistona toimii viisi tutkimushaastattelua, joihin osallistui viiden maakuntaliiton asiantuntijat. Tutkimusote on kvalitatiivinen tutkimus, ja analyysimenetelmä on teoriaohjaava sisällönanalyysi. Tutkimuksen teoreettisen kehyksen muodostaa katsaus Euroopan unionin aikaisempiin kriiseihin ja niihin reagoimiseen, Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan periaatteet, osallisuus alue- ja rakennepolitiikassa sekä katsaus elpymis- ja palautumistukivälineeseen.

Tutkimuksen keskeiset tulokset osoittavat, että kestävän kasvun ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa on alueiden osallistamiseen sekä viestintään ja koordinaatioon liittyviä ongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet esimerkiksi maakuntaliittojen työntekijöiden työtä hankkeiden parissa. Ohjelman läpivienti oli hyvin keskushallintovetoista. Tämä nähdään ongelmallisena, koska Suomessa on totuttu aitoon alueiden osallistamiseen Euroopan unionin hankkeissa.

Tutkielman perusteella elpymis- ja palautumistukivälineen valmistelussa ja toimeenpanossa on paljon kehitettävää. Elpymispaketti saattaa näyttää tehokkaalta, koska se otettiin nopeasti käyttöön ja monissa maissa muiden rakennerahastojen valmistelu laitettiin jäihin. Elpymispaketin onnistumista arvioitaessa tulee siihen vaikuttaneet tekijät ottaa huomioon. Suomessa kestävän kasvun ohjelman toteutuksessa kokonaisuuden nopea läpivienti tehtiin läheisyysperiaatteen kustannuksella. Tutkielma kartoittaa aihetta alueiden näkökulmasta, joten jatkotutkimusmahdollisuuksia on esimerkiksi valtionhallinnon tai Euroopan komission kokemusten analysoinnissa.

Avainsanat: Euroopan unioni, elpymis- ja palautumistukiväline, kestävän kasvun ohjelma, hallinnon tasot, kuntatalous, läheisyysperiaate

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

Osa 1: Johdanto	1
1.1: Taustaa ja tutkimusasetelma	1
1.2: Tutkimuskohde ja tutkimustavoite.....	3
Osa 2: Teoreettinen viitekehys	4
2.1: Euroopan unionin talouskriisit ja elpyminen.....	4
2.2: Alue- ja rakennepolitiikka	6
2.3: Osallisuus Euroopan unionin rakennerahastoissa	8
2.4: Elpymis- ja palautumistukiväline.....	9
Osa 3: Menetelmät	10
3.1: Tutkimusote ja -menetelmä sekä aineistonkeruu	10
3.2: Analyysimenetelmä	12
Osa 4: Tutkimustulokset	12
4.1: Tutkimustulokset tiivistetysti.....	12
4.2: Kuntien ja alueiden osallisuus elpymis- ja palautumistukivälineessä	14
4.3: Yhteistyö eri hallinnontasojen kesken	15
4.4: Elpymis- ja palautumistukivälineen kehityskohteet alueiden näkökulmasta	16
4.5: Alueiden kokemukset EU-hankkeista	18
Osa 5: Johtopäätökset	20
5.1: Tulosten luokittelu ja keskeiset johtopäätökset.....	20
5.1.1: Valtiojohtoisuus läheisyyden periaatteen näkökulmasta	21
5.1.2: Yhteistyön sujuvuudessa ongelmia hallinnontasojen välillä	22
5.1.3: Elpymis- ja palautumistukivälineen oppi tulevaisuuteen.....	23
5.1.4: Alueiden suhtautuminen Euroopan unionin hankkeisiin kehittynyt	24
5.2: Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti.....	25
5.3: Jatkotutkimusmahdollisuudet.....	26
Osa 6: Lähteet	27
Liitteet	30
Liite 1: Haastattelurunko	30

Osa 1: Johdanto

1.1: Taustaa ja tutkimusasetelma

Vuoden 2020 keväästä alkaen vaikuttanut koronaviruspandemia aiheutti globaalien taloudellisten häiriön, joka monella mittarilla käänsi positiivisen talouskehityksen laskuun (Verma, Dumka, Bhardwaj, Ashok, Kestwal & Kumar 2021). Euroopan unioni reagoi luomalla elpymis- ja palautumistukivälinen helpottamaan jäsenmaidensa selviämistä koronapandemian aiheuttamasta taloudellisesta taantumasta. Yhteensä tukea annetaan yhteisvastuullisten lainojen ja avustusten muodossa noin 750 miljardia euroa. Euroopan unionin komissio on vastuussa lainan ottamisesta. Tämä kyseinen instrumentti tulee vuosille 2021–2027 suunnitellun 1,1 biljoonan euron monivuotisen rahoituskehityksen päälle. (Fernández 2020, 3.) Suomen osalta rahoitusta jaetaan kestävän kasvun ohjelman kautta. Tässä tutkimuksessa analysoidaan, miten Suomen kuntien ja maakuntien näkemykset tulivat huomioiduksi kestävän kasvun ohjelman valmisteluvaiheessa, sekä kuinka tehokkaaksi toimeenpanoprosessi koetaan Suomen kunnissa ja alueilla.

Euroalueella on yhteinen rahapolitiikka, muttei yhteistä finanssipolitiikkaa. Tämä tukiväline tuo Euroopan unionin tasolle enemmän yhteisen finanssipolitiikan piirteitä. Kyseinen instrumentti onkin selkeästi askel syvemmän integraation suuntaan, minkä vuoksi tukivälineen käytännön toteutusta on tärkeää tutkia. Euroopan unionissa integraatio on usein tapahtunut juuri kriisien kautta (Cross 2017). Aihe on herättänyt myös paljon poliittista keskustelua (Kravtzenko 2021). Ei vähiten siksi, että yhteisvastuullisen velan ottamista on aikaisemmin vastustettu monessa jäsenmaassa.

Usein Euroopan unionin eri rahoitusmuotojen käytännön toteutus saattaa jäädä monelle kansalaiselle vähintään osittain tuntemattomaksi. Siksi on tärkeää kuulla maakuntaliittojen EU-hankkeista vastaavilta asiantuntijoilta, miten elpymis- ja palautumistukivälinen kautta jaettavien rahojen allokointi toimii, ja miten päätökset niiden jakamisesta on tehty. Minkälaisena tukivälineen käyttöönottoprosessi koetaan? Suomen kuntien ja alueiden näkökulmasta on tärkeää selvittää, miten yhteistyö valtion ja Euroopan unionin kanssa toimii, koska kunnat ovat usein hankkeissa osallisena.

Kyseisestä elpymis- ja palautumistukivälineestä sekä siihen liittyvästä kestävän kasvun ohjelmasta on tehty vasta vähän tutkimusta. Euroopan unionin rakennerahastojen hakuprosesseja ja käyttöä on tutkittu Suomessa esimerkiksi hallinnon ja politiikan välisen suhteen näkökulmasta (Loimuvirta

2022). Tutkimuksessa pyritään vertaamaan tämän tukipaketin toteutusta pitkään käytössä olleisiin rakennerahastoihin.

Suomessa on tutkittu kuntien osallisuutta Euroopan aluekehitysrahastossa sekä Euroopan sosiaalirahastossa. Oulun yliopiston maantieteen yksikössä tehdyn tutkimuksen mukaan rakennerahastojen rooli kuntien aluekehityksessä vaihtelee huomattavan paljon. Pienemmistä kunnista vain joka neljännes oli toiminut vuosien 2014–2020 välillä rakennerahaston hankkeen päätoimijana, kun isommista kunnista päätoimijana oli ollut 85 prosenttia. Vaihtelua ei selittänyt ainoastaan kunnan koko, vaan myös organisaatiossa oleva kompetenssi hankkeisiin osallistumisessa oli merkittävä tekijä. (Jakola & Prokkola 2020.) Jakolan ja Prokkolan tutkimushankkeen tulokset osoittavat, että Suomessa kansalaisten lisäksi myös kuntien johtotehtävissä työskentelevien henkilöiden keskuudessa Euroopan unionin rakennerahastot ja tukijärjestelmät nähdään monimutkaisina ja resursseja vaativana kokonaisuutena.

Tämä tutkimus rajautuu käsittelemään kestävän kasvun ohjelman kautta jaettavien tukien käyttöönottoprosessia ja alueellisten toimijoiden roolia osana sitä. Tukivälineen käyttöönottoa verrataan myös rakennerahastoihin, koska niiden toiminnasta kunnilla ja alueilla on aikaisempaa kokemusta. Elpymis- ja palautumistukivälineen taloudelliset vaikutukset sekä Euroopan unionin tasolla toteutettavan elvyttävän talouspolitiikan toimivuus on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Teoriaosuudessa taloustieteellinen elvyttävää talouspolitiikkaa koskeva teoria on rajattu pois, sillä tutkimus keskittyy tukivälineen makrotaloudellisten vaikutusten sijaan sen toimeenpanon sujuvuuteen ja alueiden rooliin osana sitä. Tämän rajauksen myötä tutkimus keskittyy hallintotieteelliseen näkökulmaan. Aineistona toimivat viiden maakuntaliiton edustajalle tehdyt tutkimushaastattelut, joissa kaikille haastateltaville esitetään samat kysymykset. Tavoitteena on löytää kestävän kasvun ohjelman käyttöönottoprosessista seikkoja, jotka mahdollistavat toimintatapojen kehittämisen sekä kuntien että Euroopan unionin osalta.

Tutkimuksen rakenne etenee niin, että toisessa luvussa tarkastellaan tutkimuksen teoreettista viitekehystä, johon kuuluu neljä osiota (Euroopan unionin talouskriisit ja elpyminen, alue- ja rakennepolitiikka, osallisuus Euroopan unionin rakennerahastoissa, elpymis- ja palautumistukiväline). Kolmannessa luvussa käsitellään tutkimuksen metodologiaa. Neljäs osa keskittyy tutkimustuloksiin ja viidennessä osassa käydään läpi tutkimustulosten johtopäätökset. Lopussa on tutkimuksen lähdeluettelo ja haastattelurunkoliite.

1.2: Tutkimuskohde ja tutkimustavoite

Tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää, miten Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineeseen kuuluvan kestävän kasvun ohjelman valmistelu- ja käytäntöönpanoprosessi koetaan Suomen kunnissa ja maakunnissa. Tämän ohella tutkimuksen tehtävänä on jäsentää kuntien ja alueiden kokemuksia muiden EU-hankkeiden sekä rakennerahastojen osalta ja verrata niitä elpymis- ja palautumistukivälineestä syntyneisiin kokemuksiin. Näihin kokemuksiin vaikuttavat vahvasti aikaisemmat kokemukset Euroopan unionin rakennerahastojen hyödyntämisestä sekä kuntien, valtion ja Unionin välisestä yhteistyöstä. Euroopan komission virallisten verkkosivujen (Euroopan Komissio 2020) mukaan Suomen osalta hankkeiden suunnittelussa konsultoitiin alueellisia toimijoita ennen kestävän kasvun suunnitelman hyväksyttämistä komissiolla, joten on mielenkiintoista selvittää, millainen rooli kunnilla oli tässä konsultaatiossa.

Tutkimuksen tavoitteena on löytää mahdollisia kehittämiskohteita Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanoprosessista ja yhteistyöstä eri hallinnonalojen kesken. Myös Suomen valtion ja kuntien välisen dynamiikan kartoittaminen tukivälineen hyödyntämisen suunnittelussa lukeutuu tutkimuksen tavoitteisiin.

Tämän tutkimuksen kannalta paras vaihtoehto on tehdä kvalitatiivinen tutkimus, jonka aineisto pohjautuu puolistrukturoituihin teemahaastatteluihin. Kvalitatiivista tutkimusotetta ja puolistrukturoituja teemahaastatteluja käyttäen aiheesta on mahdollista luoda syvempi ymmärrys, koska haastattelut tuovat aineistonkeräämisvaiheeseen joustavuutta, jota ison kokonaisuuden analysointiin vaaditaan (Hirsjärvi, Remes & Sarjavaara 1997, 205). Tutkimus perustuu elpymis- ja palautumistukivälineen sisällön sekä Euroopan unionin yleisten rahoitusinstrumenttien kartoittamisen lisäksi viiden suomalaisen maakuntaliiton EU-hankkeista vastaavalle henkilölle tehtävään tutkimushaastatteluun. Maakuntaliittojen edustajista löytyy tämän tutkimuksen kannalta paras asiantuntemus. Alueiden kehittäminen on maakuntaliittojen vastuulla, joten he ovat vastuussa myös EU-rahoituksen koordinoinnista. Kuntien edustajien osalta ongelmaksi olisivat voineet nousta liian suuret vaihtelut haastateltavien kompetenssien suhteen. Maakuntaliittojen edustajilla on lisäksi kokemuksia kunkin alueen kuntien osallisuudesta ja suhtautumisesta sekä elpymis- ja palautumistukivälinettä että Euroopan unionin hankkeita kohtaan yleisesti.

Tutkimuksen tulosten osalta tavoitteena on löytää maakuntaliittojen edustajilta yhteisiä näkemyksiä tukivälineen käyttöönottoprosessista sekä siitä, minkälaista yhteistyö EU:n ja valtion kanssa on. Jos taas yhdistäviä tekijöitä ei löydy ja eri maakunnissa yhteistyö koetaan eri tavoin, olisi sekin huomionarvoinen tulos.

Tutkimuksessa on tutkimuskysymyksen lisäksi kolme alakysymystä. Tutkimuskysymys on: *Minkälaisia vaikutusmahdollisuuksia kunnilla ja alueilla oli kestävän kasvun ohjelman suunnittelussa?* Tutkimuksen alakysymykset ovat: *Miten tukivälineen käyttöönottoprosessi koetaan? Toimiiko yhteistyö eri hallinnontasojen kesken? Minkälaisia odotuksia kunnilla ja alueilla on EU-tason hankkeita kohtaan?* Alakysymykset tukivälineen käyttöönottoprosessin kokemuksista ja hallinnontasojen yhteistyöstä sisältävät kestävän kasvun ohjelman toimeenpanon kokonaisuudessaan.

Osa 2: Teoreettinen viitekehys

2.1: Euroopan unionin talouskriisit ja elpyminen

Elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena on elvyttää Euroopan taloutta. Vaikka koronapandemian voidaan nähdä olevan kriisinä ainutlaatuinen, ei se ollut ensimmäinen kriisi, johon Euroopan unioni on reagoinut luomalla taloutta elvyttäviä instrumentteja. Julkisen sektorin tekemät toimet korostuvatkin usein talouden häiriöiden korjaamisessa.

Julkisen sektorin rooli taloudessa on ylläpitää lakiperustaista systeemiä, tuottaa julkisia hyödykkeitä, reagoida ulkoisvaikutuksiin sekä jakaa tuloja omalla talousalueellaan. Julkisia hyödykkeitä ovat sellaiset hyödykkeet, jotka ovat ihmisille tärkeitä, mutta joita yksityiset yritykset eivät välttämättä tuota huonojen tuotto-odotusten vuoksi. Tällaisten hyödykkeiden tuottoja heikentää niiden luonne auttaa myös vapaamatkustajia. Esimerkkinä tällaisesta on kansallinen puolustusjärjestelmä. Ulkoisvaikutuksiin voidaan puolestaan lukea esimerkiksi roskaaminen, johon julkinen sektori reagoi järjestämällä jätteenkeräystä. Tulonjakoa julkinen sektori toteuttaa pääosin keräämällä veroja ja jakamalla sosiaalietuuksia. (Rossana 2011, 157–167.) Julkisen sektorin toimijoilla on käytössään talouspoliittisia keinoja, joilla pystytään vaikuttamaan talousalueen tilanteeseen.

Talouspolitiikka voidaan jakaa raha- ja finanssipolitiikkaan. Rahapolitiittisiin toimiin kuuluu rahan määrän säätelyminen markkinoilla ja korkotason määrittäminen. Finanssipolitiittisia toimia ovat talousarvion kautta tehtävien menojen ja tulojen säätäminen esimerkiksi veroastetta muuttamalla tai

veropohjan rakennetta muokkaamalla. Myös sosiaalietuuksien määrän ja perusteiden säätäminen on osa finanssipolitiikkaa.

Euroopassa viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana markkinoiden vapauttaminen ja taloudellisen säännösten purkaminen on nähty parhaana keinona saada taantumet kääntymään kohti talouskasvua (Heinrich 2015, 6–7). Euroopassa on kohdattu 2000-luvulla muutama talouskriisi, johon Euroopan keskuspankki (EKP) sekä Euroopan unioni ja sen jäsenmaat ovat pyrkineet vastaamaan sekä finanssi- että talouspoliittisin keinoin. Tässä osassa keskitytään vuoden 2008 finanssikriisiin ja vuonna 2010 alkaneeseen Euroopan velkakriisiin sekä Euroopan unionin toimiin kyseisten kriisien hoitamisessa.

EMU:n (European Monetary Union) jäsenmaiden osalta rahapolitiikasta vastaa Euroopan keskuspankki (EKP), kun taas finanssipolitiikka on suurimmalta osin jäsenmaiden hallitusten vastuulla. EKP:n rooli talouskriisien hoidossa on laajentunut esimerkiksi taloudellisten avustusjärjestelyiden kautta. (Dermine 2019, 1.) Yhteisen rahapolitiikan käyttöönoton jälkeen Euroopan maissa on kuitenkin nähty hyvin vaihtelevaa makroekonomista kehitystä. Vuoden 2008 finanssikriisin aiheuttaman Euroopan talouskriisin hoidossa ongelmia aiheutti hidaskasvu, maanosan sisäinen taloudellinen epätasapaino sekä julkisen ja yksityisen sektorin velkamäärän kasvu. (Moro 2014, 11.)

Hukkisen (2014) mukaan vuoden 2008 finanssikriisiä seuranneina vuosina monet valtiot joutuivat luopumaan elvyttävästä finanssipolitiikasta velkakestävyysongelmien kanssa. Euroopan unionissa tämä näkyi muun muassa Kreikan, Espanjan ja Irlannin valtiontalouksissa, joihin jouduttiin reagoimaan EU:n yhteisillä tukipaketeilla. (Hukkisen 2014, 1–8.) Euroopan unionin instituutiot päätyivät tekemään hyvin vähän kestäviä pidemmän aikavälin päätöksiä kriisin hoidossa. EU ja sen jäsenmaat päätyivätkin pelastamaan toimillaan monikansallisia yrityksiä sekä suuria eurooppalaisia pankkeja. Luotonantajia pelastettiin suurilla määrillä julkista rahaa. Euroopan unionin johdossa puututtiin mikrotason ongelmiin, muttei huomioitu koko talousalueen rakenteellisia puutteita ja vikoja. (Heinrich 2015, 10.)

Vuonna 2010 Euroopan unionissa alkaneeseen velkakriisiin vastattiin pelastuspaketeilla ja tiukoilla fiskaalisilla rajoitteilla. Italia, Irlanti ja Espanja olivat eniten esillä niiden julkisen talouden suurien alijäämien vuoksi. Kreikan julkisen velan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli EU:n toimista huolimatta 176,6 % vielä vuonna 2019 (Euroopan komissio 2020), vaikka unionin perussopimuksen mukaan valtion velkasuhteen tulee olla maksimissaan 60 % bruttokansantuotteesta. Esimerkiksi

Heinrichin (2015) mukaan myös tähän kriisiin reagoitiin ilman, että epäsymmetria Euroopan sisäisissä kauppaja- ja velkasuhteissa otettiin huomioon.

Vuoden 2020 kevättalvella myös Euroopassa levinnyt Covid-19 pandemia aiheutti terveyshaittojen lisäksi taloudellisen kriisin. Euroopan unionin talous laski 6,3 % vuonna 2020. Vertailun vuoksi Yhdysvaltojen talous laski 3,5 %, kun taas Kiinassa talous sen sijaan kasvoi 2,3 %. (Wattson, Munkoe & Baert 2021, 7.) Eurooppa-neuvosto – eli unionin jäsenmaiden päämiesten kokous – päätti reagoida tähän luomalla historiallisen suuren elvytyspaketin, joka joidenkin jäsenmaiden edustajien mukaan vie Euroopan unionin kohti fiskaalista unionia. Näiden maiden huolia liennyttääkseen Eurooppa-neuvosto sopi, että kyseinen NextGenerationEU (NGEU) -paketti on kertaluonteinen instrumentti, jolla vastataan vain Covid-19 pandemian aiheuttamaan taloudelliseen kriisiin. Paketista pyritään jakamaan eniten rahaa alueille, joissa pandemia on aiheuttanut eniten haittaa. (Schramm & Wessels 2022, 1.)

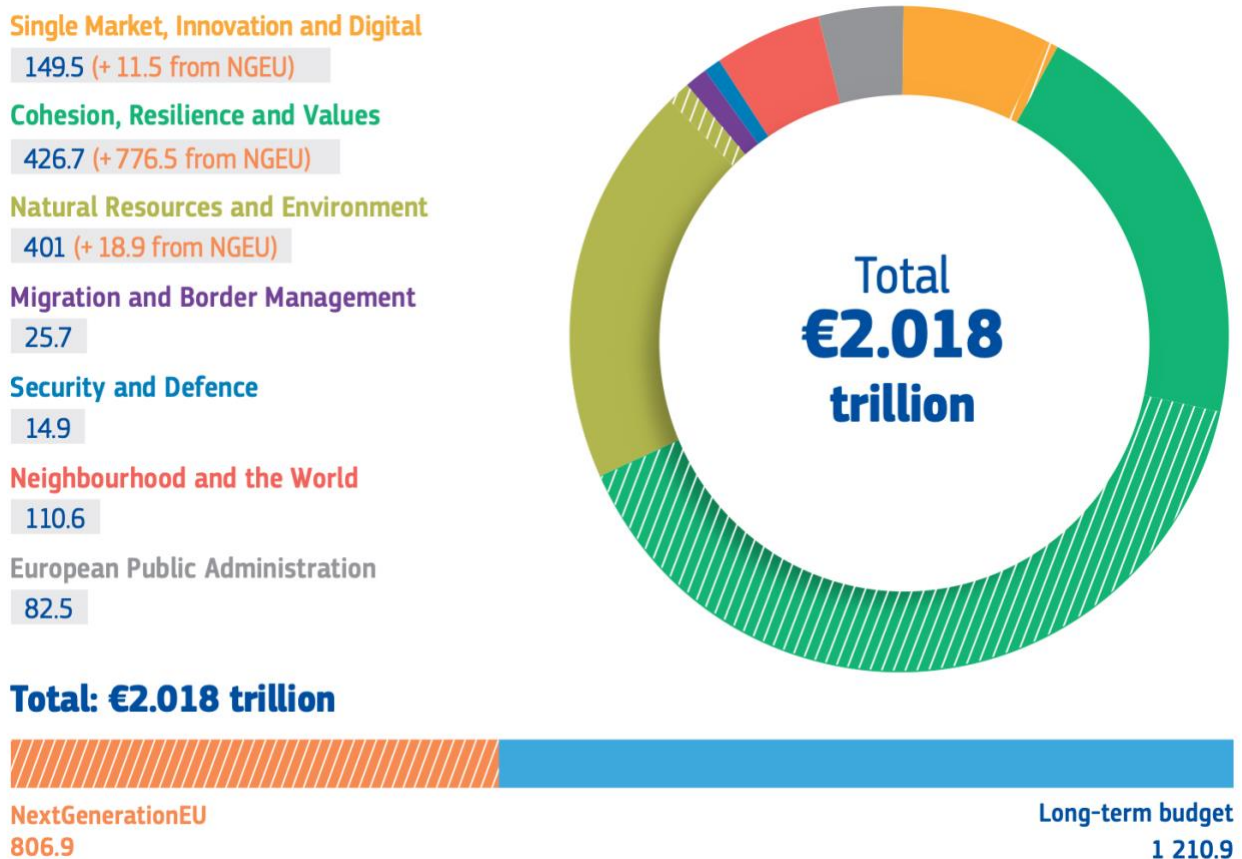
Crossin (2017) mukaan Euroopan unionin integraatio on usein syventynyt kriisien kautta, mikä on linjassa esimerkiksi Schrammin ja Wesselsin (2022) esiin nostamien huomioiden kanssa siitä, että pandemiaan vastattiin tiivistämällä taloudellista yhteistyötä aikaisempien sopimusten rajojen yli (Cross 2017; Schramm & Wessels 2022).

2.2: Alue- ja rakennepolitiikka

Rakennerahastot ovat osa Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa. Koheesiopolitiikan ja sitä kautta rakennerahastojen taloudellisen kasvattamisen perusteena on käytetty yhteisön luomaa arvonlisäystä (engl. added value). Yksi arvonlisäyksen muoto on heikomman hallinnollisen kulttuurin omaavan maan viranomaisten paraneva kompetenssi, joka muodostuu Euroopan unionin tason hankkeisiin osallistumalla. Näin hanke parantaa suoranaisten hankkeen aikaansaamien tulosten lisäksi välillisesti kohdemaan hallinnon toimintaa. (Mairate 2007, 173.)

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastot kattavat noin kolmanneksen unionin budjetista (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016). Rahastot koostuvat Euroopan sosiaalirahastosta, Euroopan aluekehitysrahastosta sekä Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta. Rahastojen tarkoituksena on tasata unionin sisällä olevia taloudellisia eroavaisuuksia. Tukia ja avustuksia kohdennetaan eniten niille alueille, joissa on hidas talouskasvu ja korkea työttömyysprosentti. (Euroopan komissio.) Unionin vuosien 2021–2027 väliseen budjettiin sisällytettiin NextGenerationEU-ohjelma, johon

myös elpymis- ja tukipaketti sisältyy. Kuvio 1 on Euroopan komission luoma kuvio unionin talousarviosta vuosille 2021–2027. Raidallisena näkyvä osuus kuviosta on NextGenerationEU-hankkeen alaista rahoitusta ja loput tavanomaisen seitsemän vuoden budjetin osuutta. Kuvioista voi tulkita, että NextGenerationEU kasvattaa huomattavasti jo ennestään isoa koheesiorahaston osuutta koko unionin budjetista.



Kuvio 1. Euroopan unionin pitkän aikavälin budjetti.

Jäsenmaat ja alueelliset toimijat pyrkivät myös lobbaamalla vaikuttamaan rakennerahastojen kautta jaettaviin osuuksiin. Esimerkiksi Chalmers (2013) kertoo empiirisen tutkimuksen osoittavan, että puhtaan teknisen rahanjakoperusteen lisäksi rakennerahastojen allokaatioon vaikuttaa hallitustenväliset neuvottelut. Chalmersin mukaan rikkaammat jäsenmaat pystyvät näiden neuvottelujen aikana tuomaan EU:n sopimukseen ja yhteisiin linjoihin vahvemmin omia näkemyksiään, kun he samalla jakavat rahaa köyhemmille unionin alueille, joissa ei muutoin välttämättä kannatettaisi näitä rikkaimpien maiden ajamia uudistuksia. (Chalmers 2013.) Toisaalta López-Bazon (2021) mukaan rakennerahastoista alueelle jaetun rahallisen tuen määrä korreloi negatiivisesti alueen asukkaiden tyytyväisyyden kanssa Euroopan unioniin (López-Bazo 2021). Eli

karkeasti sanottuna taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen suhteen unionin keskiarvon alapuolella olevilla alueilla tyytyväisyys unioniin on vähäistä. Nämä alueet saavat rahallisesti enemmän tukea, mutta kääntöpuolena voi olla vähäisempi poliittinen valta.

Suomen osalta aluekehitysrahastosta saatavilla tuilla pyritään vahvistamaan työllisyyttä Suomen heikoimmin työllistyvillä alueilla. Sosiaalirahaston kautta saatavilla tuilla pyritään vahvistamaan työllisyysedellytyksiä osaamista ja palvelurakenteita kehittämällä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020.)

Eurooppatiedotus.fi (2019) selvittää, miten rakennerahastoista saatu rahoitus jakautui Suomessa alueellisesti viimeisimmällä rahoituskehyskaudella (2014–2020). Sen mukaan rakennerahastojen rahoituksesta noin 70 % kohdistuu Itä- ja Pohjois-Suomeen ja 30 % Etelä- ja Länsi-Suomeen. Rahoituksen epätasainen jakautuminen perustuu alueellisiin eroihin kilpailukyvyssä. Heikomman kilpailukyvyn omaavat alueet saavat enemmän rahoitusta. Suomella on mahdollisuus päättää rahoituksen alueellisesta jakautumisesta EU:n asettamien raamien puitteissa. (Eurooppatiedotus 2019.)

Rakennerahastojen merkittävin ero elpymis- ja palautumistukivälineeseen on jäsenmaiden ottama yhteisvelka, koska rakennerahastojen kautta jaettavat tuet ja avustukset tulevat unionin budjetista. Käytäntöönpanon osalta rakennerahastojen sekä elpymis- ja palautumisvälineen isoin ero on valtionhallinnon vahvempi rooli.

2.3: Osallisuus Euroopan unionin rakennerahastoissa

Rakennerahastojen kautta saatavien tukien hakuprosessi on kaksivaiheinen. Euroopan neuvoston suunniteltua rakennerahastojen tavoitteet ja budjetin seuraavalle seitsemälle vuodelle, komissio päättää tukirahojen jakamisesta alueellisesti. Jäsenmailla on tässä vaiheessa mahdollisuus vaikuttaa esittelemällä listan alueista, joissa tarvitaan tukea. Toisessa vaiheessa jäsenmaat laativat suunnitelmat tukirahojen käytöstä tiiviissä yhteistyössä alueellisten ja sosiaalisten toimijoiden kanssa. (Bodenstein & Kemmerling 2012, 8-10.)

Alueiden näkyvä rooli rakennerahastoihin osallistumisessa ja hankkeiden sisältöihin vaikuttamisessa on linjassa unionin subsidiariteettiperiaatteen kanssa, joka määrittää Euroopan unionin

perusoikeuskirjan artiklassa 51. Sen mukaan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä, joihin päätökset vaikuttavat.

Osallistumisessa Euroopan Unionin rakennerahastojen kautta toteutettaviin hankkeisiin on eroja Suomen kuntien välillä (Jakola & Prokkola 2020). Vaikka isommissa yli 50 000 asukkaan kunnissa osallisuus on huomattavasti aktiivisempaa kuin pienemmissä alle 5000 asukkaan kunnissa, Oulun yliopiston maantieteellisen tiedekunnan tutkimushankkeen mukaan erot eivät selity pelkästään kunnan koolla. Hankkeisiin osallistumiseen vaikuttaa positiivisesti myös organisaation sisäinen hankeosaaminen sekä organisaation pitkän aikavälin strategia hanketoiminnan suhteen. (Jakola & Prokkola 2020.)

Rakennerahastojen kautta rahoitettuihin hankkeisiin osallistuu kuntien ja alueiden lisäksi myös muita toimijoita. Salomaa ja Charles (2021) ovat tutkineet yliopistojen roolia Suomessa tehdyissä hankkeissa. He huomauttavat yliopistojen voivan toimia yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa tuomalla hankkeisiin esimerkiksi hallinnollista osaamista. Rakennerahastojen hakuprosessit koetaan monimutkaisiksi ja byrokraattisiksi, mikä heikentää rakennerahastojen tehokkuutta. (Salomaa & Charles 2021, s.357.) Tämän voi tulkita selittävän osaltaan Jakolan ja Prokkolan tutkimusten havaintoja.

2.4: Elpymis- ja palautumistukiväline

21. heinäkuuta 2020 Eurooppa-neuvosto päätti NextGenerationEU -välineen käyttöönotosta. Elpymis- ja palautumistukiväline on ylivoimaisesti suurin seitsemästä NextGenerationEU-välineeseen liittyvästä ohjelmasta (Valtioneuvosto 2020). Yhteensä tukea annetaan yhteisvastuullisten lainojen ja avustusten muodossa vuosien 2021 ja 2023 välillä noin 750 miljardia euroa (mm. Rivas-de-Roca & Marsía-Gordillo 2022, 2). Euroopan unionin komissio on vastuussa lainan ottamisesta. Tämä kyseinen instrumentti tulee vuosille 2021-2027 suunnitellun 1.1 biljoonan euron monivuotisen rahoituskehityksen päälle.

Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) on unionille ja sen jäsenmaille historiallinen paketti. Ensimmäistä kertaa Euroopan komissiolla on mandaatti kerätä rahaa näin suuressa mittaluokassa. Rahaa jaetaan eniten maihin, joihin pandemialla on ollut isoimmat vaikutukset. Muun muassa jäsenmaiden yhteisen velan ja komission merkittävän roolin myötä Eurooppa-neuvoston luoma sopimus on ylittänyt useita ”linjoja”, jotka ovat aikaisemmin olleet

monelle jäsenmaalle kriittisiä. (Schramm & Wessels 2022, 1–2.) Paketilla pyritään edistämään muun muassa vihreää siirtymää sekä digitalisaatiota. Tämä toteutuu investoimalla rahaa hankkeisiin, joiden kautta ympäristöystävällisemmät ja teknologisesti tehokkaammat innovaatiot parantavat tuotantotapoja. Tukipaketti on siis myös julkisen sektorin ohjauskeino, jonka avulla se luo yksityisen sektorin toimijoille insentiivin panostaa kestävämpiin tuotantoprosesseihin.

Jäsenmaat tekevät omat suunnitelmansa tukivälineen hyödyntämiseksi. Jäsenmaiden suunnitelmat menevät Euroopan komission tarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi. Suomen osalta hankkeisiin on saatu 2,1 miljardia euroa tukea. Tästä puolet kohdistuu ilmastonmuutoksen torjumiseen ja yli neljännes digitaalisen kehityksen edistämiseen. Suomen suunnitelma esitellään kestävän kasvun ohjelmassa. (Valtioneuvosto 2020.) Ohjelma jakautuu neljään pilariin, joista rahallisesti isoimman painoarvon saa vihreä siirtymä. Kestävän kasvun ohjelma on linjassa Suomen hallitusohjelman kanssa, sillä ohjelmalla pyritään edistämään ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kasvua.

Hankkeiden ennustetaan kasvattavan Suomen bruttokansantuotetta 0,4–0,6 prosenttia ja parantavan työllisyyttä noin 8000 työllisellä. Tämän lisäksi muiden EU-maiden hankkeiden ja elvytyksen ulkoisvaikutusten ennustetaan vahvistavan myös Suomen taloutta. Tämän spillover -efektin vaikutusten uskotaan olevan suuremmat kuin mitä Suomen hankkeiden vaikutukset ovat. (Europa.eu 2020.)

Instrumentin lakiperusta löytyy Euroopan Unionin tehtävät määrittävästä sopimuksesta (EUFT), jonka artiklan 122 mukaan jäsenmaat voivat yhdessä päättää toimista, joilla vastataan taloudelliseen tilanteeseen (Euroopan parlamentti 2020). Yhtenä instrumentin tavoitteena on edistää digitaalisen ja vihreän siirtymän toteutumista. Jäsenmaat laativat omia suunnitelmiaan, joiden avulla tukivälineestä voi saada rahoitusta uudistuksiin.

Osa 3: Menetelmät

3.1: Tutkimusote ja -menetelmä sekä aineistonkeruu

Tutkimus on toteutettu laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivinen tutkimusote sopii parhaiten tähän tutkimukseen, sillä kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohdetta pyritään kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 161).

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa ison kokonaisuuden keskeisiä ulottuvuuksia suomalaisten kuntien ja alueiden näkökulmasta.

Empiirisenä tutkimusaineistona on viiden Suomen maakuntaliiton asiantuntijoille kohdistetut tutkimushaastattelut. Tutkimukseen osallistuneiden asiantuntijoiden edustamat maakunnat olivat Keski-Suomen liitto, Lapin liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Päijät-Hämeen liitto sekä Varsinais-Suomen liitto. Tutkimushaastattelut on kohdistettu maakuntaliittojen asiantuntijoille, koska maakuntaliitoissa on asiantuntemusta EU-hankkeiden parissa toimimisesta. Tällä valinnalla on pyritty varmistamaan se, että jokaisella tutkimushaastatteluun osallistuvalla asiantuntijalla on kokemusta sekä tutkimuksen pääasiallisena kohteena olevan kestävän kasvun ohjelman että muiden rakennerahaston kautta toteutettavien hankkeiden osalta. Kunnissa erilaiset muuttujat, kuten kunnan koko ja henkilöstön kompetenssi olisivat voineet vaikuttaa tutkimustuloksiin. Lisäksi maakuntaliittojen kautta tutkimuksessa kuuluu isomman alueen ääni, kuin mitä kuntien kautta olisi ollut mahdollista.

Tutkimushaastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joissa kaikille haastateltaville esitettiin samat ennalta annetut kysymykset. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit ovat etukäteen tiedossa, mutta kysymysten järjestys tai tarkempi muoto ei (Hirsjärvi, Remes & Sarjavaara 1997, 208). Tämän tutkimuksen kannalta teemahaastattelut mahdollistivat joustavan aineistonkeruun, koska haastateltavat saattoivat antaa yhdessä kysymyksessä vastauksen myös johonkin toiseen kysymykseen, jolloin ennalta laadittujen kysymysten järjestystä voitiin muuttaa ja vastauksiin oli mahdollisuus pyytää tarkennusta.

Haastattelut toteutettiin Microsoft Teamsin välityksellä. Kaikilla haastateltavilla oli mahdollisuus vastata kysymyksiin laajasti omasta näkökulmastaan, jolloin empiirisestä aineistosta on mahdollista saada aitoja havaintoja esiin. Aineistonkeruuvaiheen jälkeen haastattelut litteroitiin, niistä kerättiin lainauksia, jotka pelkistettiin tiiviimpään muotoon Excel-taulukoon poistamatta lainausten alkuperäistä kontekstia tai autenttisuutta. Aineistosta nousseet havainnot on luokiteltu alaluokiksi, joita on verrattu teoriasta tulleisiin yläluokkiin. Näistä muodostui yhdistäviä tekijöitä, jotka löytyvät myös Johtopäätökset -kappaleen kuviosta 2.

Aineistosta esiin nousevat tulokset on esitelty Tulokset-osiossa. Keskeisimmät tulokset on tiivistetty taulukon muodossa osion alkuun, jonka jälkeen niitä on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin omissa kappaleissaan. Haastatteluihin viitataan haastattelun järjestysnumerolla, esimerkiksi H3.

Johtopäätökset-osiossa tutkimustuloksia on verrattu aikaisemmin esitettyyn kirjallisuuteen. Osiossa on myös tuotu esiin vastaukset tutkimuskysymyksiin.

3.2: Analyysimenetelmä

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on teoriaohjaava sisällönanalyysi. Tuomi ja Sarajärvi (2018) määrittelevät teoriaohjaavan sisällönanalyysin periaatteet. Menetelmässä kerätään alkuperäisestä aineistosta ilmauksia tai lainauksia, jotka kootaan ja listataan. Tämän jälkeen aineistosta kerätyt lainaukset pelkistetään yksinkertaisempaan muotoon. Pelkistetyistä ilmauksista muodostetaan alaluokkia, jotka voidaan yhdistää teoriasta valmiina tulleisiin yläluokkiin. Lopulta aineistosta löytyvistä tekijöistä muodostetaan yhdistävät luokat. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 123.) Tutkimuksen menetelmäksi on valittu teoriaohjaava sisällönanalyysi, koska tutkimuksen tarkoituksena ei ole luoda aineistolähtöisen analyysimenetelmän tapaan empiirisen aineiston pohjalta uutta teoriaa, vaan verrata aineistosta nousevia tekijöitä aikaisempaan kirjallisuuteen.

Tutkimushaastatteluista nousi esiin yhteisiä teemoja, jotka sittemmin luokiteltiin pääluokiksi. Aineistosta nousseet alaluokat ovat *läheisyysperiaatteen suhde tehokkuuteen, kuntien heikko osallisuus, keskushallintojohtoisuus sekä asenteet EU-hankkeita kohtaan*.

Pääluokkia käydään tarkemmin läpi tuloksia ja johtopäätöksiä käsittelevissä kappaleissa.

Osa 4: Tutkimustulokset

4.1: Tutkimustulokset tiivistetysti

Tutkimushaastatteluiden pohjalta saadut empiiriset havainnot on koottu tiivistetysti taulukkoon 1, Keskeiset tutkimushavainnot. Tämän osion seuraavissa kappaleissa tuloksia käydään läpi yksityiskohtaisemmin haastatteluista nostettuja sitaatteja hyödyntäen.

Taulukko 1. Keskeiset tutkimushavainnot.

Kuntien rooli valmisteluvaiheessa	Yhteistyö hallinnontasojen kesken	Kehityskohteet	Suhtautuminen EU-hankkeisiin yleisemmin	Eröt suhteessa rakennerahastoihin
<p>Ministeriön maa-kuntakierros</p> <p>Osallistaminen näennäistä</p> <p>Annettiin mahdollisuus kertoa näkemyksiä</p> <p>Täytettiin vain lain pykälät osallistamisesta</p> <p>Keskushallintojohtoisuus pienensi kuntien ja alueiden roolia</p> <p>Valmisteluvaihe vietiin kiireellä läpi, mistä jäi kunnille kuva hätäisesti läpiviedystä prosessista</p>	<p>Valtiolla isoin rooli valmistelussa ja toimeenpanossa</p> <p>Maakuntaliittojen tai kuntien edustajilla ei tietoa eri hankkeiden hakuprosesseista</p> <p>Informaation sirpaleisuus</p> <p>Kuntien ja maakuntien välillä yhteistyö toimii</p> <p>EU:n ja valtion kautta tulee huonosti informaatiota</p> <p>Suomessa keskushallintojohtoisuus nähdään ongelmallisena, koska alueiden osallistamisessa vahva kulttuuri</p>	<p>Viestintää pitäisi parantaa</p> <p>Koordinaatio on huonosti järjestetty</p> <p>Osa rahoista mennyt muualle kuin tarkoituksenmukaisiin hankkeisiin → Tukiväline ei saisi olla valtion budjetin jatke</p> <p>Alueelliset toimijat (kunnat ja maakunnat) aktiivisempaan rooliin</p>	<p>Kuntien välillä eroja: isot kunnat lähtevät useammin hankkeisiin</p> <p>Suomen sisällä eroja: Itä- ja Pohjois-Suomeen enemmän tukia</p> <p>Mahdollisuus kansainvälisiin kontakteihin</p> <p>Byrokratiaa ei pelätä samalla tavalla kuin ennen</p> <p>EU-rahoitus arkipäiväistynyt</p> <p>TKI-kehityksen kannalta tärkeitä hankkeita</p>	<p>Keskushallintojohtoisuus on RFF-rahoituksen erityispiirre</p> <p>Alueellisten toimijoiden rooli pienempi RFF-rahoituksessa</p> <p>RFF voi näyttää paperilla tehokkaammalta, mutta läheisyysperiaate kärsii</p> <p>Rakennerahastohankkeet laitettiin joissain maissa jäihin RRF-hankkeiden ajaksi, mikä vääristää prosessin toimivuutta</p> <p>Rakennerahastojen toimintaa ollaan mahdollisesti muuttamassa RRF-rahoituksen kaltaiseksi tulevalla ohjelmakaudella</p>

Kokonaisuudessaan aineistosta on havaittavissa haastateltavien laaja yhteisymmärrys kestävän kasvun ohjelman toteutuksen liiallisesta keskushallintojohtoisuudesta, prosessin hätäisestä läpiviennistä sekä koordinaation ja viestinnän selkeistä puutteista. Yleinen suhtautuminen Euroopan unionin rahoitukseen ja hankkeisiin on joko positiivista tai neutraalia. Itä- ja Pohjois-Suomessa EU-hankkeiden kautta tuleva rahoitus on isommassa roolissa kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa.

4.2: Kuntien ja alueiden osallisuus elpymis- ja palautumistukivälineessä

Tutkimusaineiston perusteella Suomen kuntien ja maakuntien osallisuus kestäväen kasvun ohjelman valmistelussa ja koordinoinnissa ei ole ollut riittävää. Aineistosta nousee esiin koko RRF-rahoituksen keskushallintovetoisuus. Käytännössä ministeriöt ovat olleet vastuussa elpymis- ja palautumistukivälineen toiminnasta, eikä maakunnilla ja kunnilla ole ollut aitoa mahdollisuutta vaikuttaa siihen, minkälaisiin hankkeisiin rahat allokoidaan, tai miten niiden jakoprosessi toteutetaan. Kuntien ja alueiden roolia kuvataan aineistossa muun muassa näin:

Sehän oli todella se prosessi keskushallintovetoinen. -- Vm:n johdolla ne niinkun laukkas pitämässä tämmöset infoseminaarit. En tiedä oliko ihan joka maakunnassa, mutta se oli käytännössä semmosta ohjelman ja rahoituksen kertomista ne tilaisuudet. -- Mutta siitä koko suunnitteluvaiheesta, sitä väritti kiireisyys ja keskushallintoisuus eli ministeriö. -- Mutta se Helsingin pään työskentelyn tapa oli semmonen, että ei sitä kuntien aitoa sitoutumista voinut odottaakaan. (H1).

Alueita on kuitenkin kuultu. Aineiston perusteella jokaiseen maakuntaan on järjestetty tilaisuus, jossa alueen toimijoilla on mahdollisuus tuoda omat näkemyksensä esiin. Aineiston perusteella alueiden osallistamisesta on yhteinen näkemys siitä, että se ei ollut riittävää. Joissain maakunnissa kuitenkin nähtiin, että alueellisille toimijoille kuten kunnille, maakunnille ja isoille yrityksille, on annettu mahdollisuus vaikuttaa prosessin alkuvaiheessa:

No tota, silloin alkuvaiheessahan ainakin maakuntien liitoltahan kysyttiin niitä suunnitelmia ja muuta. Että siinä oli aika paljon ministeriöiden yhteistyötä. -- Ja myös sitä kautta, että meillä oli kuntajohtajien verkosto, joka kokoontuu kerran kuussa niin siellä on käsitelty sitä niitä suunnitelmia, että sitä kautta kunnat on ollut mukana. -- Eli olivat kommentoimassa valmistelua. (H2).

Käytännössä varmaan nää meidän suurimmat kunnat on ollu jollain tavalla mukana siinä valmistelussa. -- Mutta joka tapauksessa siinä vaiheessa ainakin isoimmat kunnat ja tota noin yritykset ja kehittämiskeskukset, jotka on kuntien alla niin oli ihan aktiivisesti sitä omaa panosta tuomassa. (H3).

Tutkimusaineiston perusteella elpymis- ja palautumistukivälineen valmistelua, koordinoitua ja toteutusta on leimannut vahvasti keskushallintovetoisuus. Maakunnille ja kunnille annettiin valmisteluvaiheessa mahdollisuus tuoda omat näkemyksensä esiin, joskin tätä ministeriöiden luomaa osallistamista kuvailtiin näennäiseksi, lakipykälien vuoksi pakollisesti tehtäväksi prosessiksi, joka hoidettiin hätäisesti. Valmisteluvaiheen jälkeen alueellisten toimijoiden panos rahoituksen koordinoinnissa on ollut mitätöntä.

4.3: Yhteistyö eri hallinnontasojen kesken

Tutkimusaineistosta käy ilmi, että yhteistyö kuntien ja kuntien omistamien maakuntaliittojen välillä toimii hyvin, mutta valtionhallinnon suuntaan yhteistyö on vaikeampaa. Tähän nähdään syyksi jo edellä mainittu vahva keskushallintovetoisuus, sekä huonosti toteutettu koordinaatio. Aineistosta nousee esiin muun muassa eri hankkeiden pirstaleisuus. Maakuntaliittojen edustajien on hyvin vaikea esimerkiksi tietää, kuinka paljon rahaa alueelle on saatu ja mihin hankkeisiin. Rahat tulevat eri kanavista, eikä alueellisilla toimijoilla ole mahdollisuutta päästä keskitettyihin tietojärjestelmiin.

Aineiston perusteella maakunnissa ei syytetä hätäisestä ja huonosti koordinoitusta tukivälineen toteutuksesta pelkästään valtionhallintoa, vaan myös Euroopan unionin vastuu tukivälineen onnistumisesta tulee esiin:

Suomi on ollut EU:ssa 1995 alkaen ja kuitenkin Suomen sisällä piirit on aika pienet. Et ollaan totuttu tekemään yhteistyötä. Eli siinä mielessä yhteistyö toimii, mutta ehkä RRF:ssa on näkynyt tietynlainen suunnittelemattomuus tai tempoilevuus, koska sehän tuli tosi nopeasti. -- Niin rahaa tuli aika monesta suunnasta ja tuntui, että se ei ollut kauhean koordinoitua, että kuka jakaa mitään rahaa. Ja et onko päällekkäisiä toimintoja. -- Tällöinen tietynlainen koordinaation puute, niin siitä ei voi yksistään syyttää valtion tasoa, vaan kyl se on myös sitä EU-lähtöistä. Eli sieltä EU:sta on tullut se rahamassa ja sit Suomen on pitänyt vaan kohtuullisen nopeassa aikataulussa tehdä se kestävä kasvun ohjelma ja mihin ne rahat jaetaan kohtuullisen järkevästi. (H4)

Yhteistyö hallinnontasojen kesken on toimivampaa esimerkiksi rakennerahastojen kautta rahoitettavien hankkeiden osalta. Alueellisilla toimijoilla on aineiston perusteella kytköksiä Euroopan unioniin, mutta tämän elpymisvälineen osalta yhteistyötä ei ole ollut. Aineistossa kuvaillaan yhteistyötä muun muassa näin:

Tämän ohjelman osalta, niin juurikaan meillä alueilla ei ole kytkentää suoraa sinne Euroopan unioniin, toisin kun rakennepolitiikan varoissa. Et tää kestävän kasvun ohjelmahan poikkeaa huomattavasti näistä muista rakennepolitiikan rahoista eli tästä ohjelmastahan puuttuu monitasohallinto. (H5).

Monitasohallinnon puuttumisen ja yhteistyön vähäisyyden keskeinen syy on tutkimusaineiston perusteella tukivälineen ja kestävän kasvun ohjelman nopea käyttöönotto.

4.4: Elpymis- ja palautumistukivälineen kehityskohteet alueiden näkökulmasta

Kuten todettua, aineiston perusteella keskushallintojohtoisuus ja koordinaation pirstaloituminen ovat olleet merkittävimmät heikkoudet elpymis- ja palautumistukivälineen toiminnassa. Aineistosta nousi esiin Suomessa vallitseva vahvan alueellisen osallisuuden kulttuuri, joka ei ole yhtä isossa roolissa monessa muussa Euroopan unionin jäsenmaassa:

Tää on tosi tärkeä oppi sit jos ja kun tulee muita vastaavia mekanismeja. -- Et tämä ei ihan parhaalla tavalla tähän suomalaiseen hallintokulttuuriin istunut. Et sitten taas EU:ssa on niin paljon keskusjohtoisia valtioita, että siellähän ei tämmönen toimintatapa herättäis minkäänlaista kummeksimista. Mutta Suomessa me ollaan totuttu semmoseen aidosti osallistavaan, ja se että alueiden näkemyksiä niinkun kuunnellaan. (H1)

Jokaisessa tutkimushaastattelussa keskeiseksi ongelmaksi elpymis- ja palautumistukivälineen toiminnassa kokonaisuudessaan nousi heikko viestintä sekä koordinaatio. Maakuntaliittojen edustajilla, kunnilla eikä muilla alueellisilla organisaatioilla ole ollut tiedossa, mihin hankkeisiin voi milloinkin hakea rahoitusta. Rahoituksen koordinointi on ollut valtionhallinnon vastuulla, mutta siellä ei ole ollut resursseja toteuttaa rahoituksen viestintää riittävän laadukkaasti. Eräs haastateltava toi esiin myös sen, että maakuntaliitot eivät voi hoitaa tiedotusta, koska heilläkään ei ole riittävästi tietoa saatavilla:

Koordinaatiossa ja viestinnässä olisi paljonkin kehitettävää. -- Ja selkeästi näillä tahoilla, jotka rahaa on myöntänyt, niin heillä ei ole ollut riittävästi resursseja esimerkiksi tiedottaa näistä hauista. Kun ne haut on vähän niin kuin tipotellen eri

organisaatioissa. -- Niin se on ollut aikamoinen sillisalaatti, kun on niin monta toimijaa ja sitten ei oo ikään kuin riittävästi niitä koordinaatioresursseja, et kaikki tietäis suurin piirtein mitä tapahtuu. -- Ja lisäksi myöskin se, että vaikka me tiedottaisimme niistä, niin me ei tiedetä niiden hakujen sisältöä enempää tai osata niihin neuvoa sitten hakijoita, koska me emme vastaa niistä hauista. (H4).

Tutkimushaastatteluista kävi laajasti ilmi myös maakuntien ja alueiden näkemys siitä, että elpymis- ja palautumistukivälineen käytetään paikkaamaan valtion budjettia, vaikka tukivälineen tarkoitus on tukea nimenomaan alueellisia toimijoita rahoittamalla ja tukemalla heidän hankkeitaan. Eräissä tutkimushaastattelussa asiaa luonnehdittiin näin:

Siitä herää semmonen epäilyks mitä maakuntien kesken on puhuttu, että sitä käytetään paikkaamaan valtion taloutta elikkä sillä rahoitetaan niitä asioita, joihin valtioilla ei muuten riitä rahat. (H2).

Toisaalta tutkimusaineistossa nousee esiin myös se, että valtionhallinnon tasolta lausuttiin jo ohjelman valmisteluvaiheessa, että rahoitusta tullaan myös käyttämään rakenteellisiin muutoksiin, kuten Sote-uudistuksen menoihin. Lainausta tutkimushaastattelusta:

Tai tota kyllä se itse asiassa aika tavalla jo siinä valmisteluvaiheessa valtioneuvoston tasolta lausuttiin, että tää on yhtä paljon rakennemuutosohjelma kuin kasvun ohjelma. Et kyllä se [kestävän kasvun ohjelman varojen käyttäminen valtion perustoimintoihin] on ihan tietoinen ratkaisu ollut valtioneuvoston tasolta. Tässähän on iso potti menee muun muassa tonne Sote-uudistukseen liittyviin asioihin, ja sitten vihreän siirtymän osalta on myös sen kaltaisia käyttökohteita, jotka tukee ikään kuin tätä vihreän siirtymän murrosta tai muutosta. Niin kyllä tää on ollut niinkun siis tietoinen strateginen valinta Suomessa. (H5).

kestävän kasvun ohjelman osalta keskeisiä kehityskohteita löytyy siis alueiden näkökulmasta paljon. Kokemukset Euroopan unionin hankkeista yleisemmin ovat kuitenkin tätä tukivälinettä positiivisempia.

4.5: Alueiden kokemukset EU-hankkeista

Tutkimusaineistosta käy ilmi, että yleisesti Euroopan unionin hankkeisiin ja esimerkiksi rakennerahastojen kautta rahoitettaviin hankkeisiin suhtaudutaan Suomen maakunnissa myönteisesti. Aineiston perusteella alueelliset erot ovat kuitenkin suuret. Itä- ja Pohjois-Suomessa alueet saavat rakennerahastojen kautta huomattavasti enemmän tukea kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa. Aineiston mukaan aikaisemmin usein kuultua kritiikkiä EU-rahoituksen byrokratiasta ei enää kuule niin paljoa:

Tosi isoja odotuksia [EU-hankkeita kohtaan]. Meillähän Itä- ja Pohjois-Suomessa rakennerahastojen määrä on aika suuri suhteessa Etelä- ja Länsi-Suomeen. -- Mä oon pitkään ollut tässä rahoituksessa mukana eri ohjelmakausilla, ja mun mielestä se on pikkuhiljaa muuttunut. Enää ei kuule paljoo semmosta byrokratiamotoitetta siitä rahoituksesta, eli se on tullut jotenkin osaksi sitä organisaatioiden toimintaa. (H2).

Kuntien osalta on paljon eroja mahdollisuuksista osallistua hankkeisiin. Aineistossa pienien kuntien roolia kuvaillaan muun muassa näin:

Jos puhun kunnista, niin kyllä ne koetaan ihan hyvänä mahdollisuutena. Pelätään byrokratiaa. Pienillä kunnilla ei ole itse mahdollisuuksia lähteä tekemään hankkeita. Eli toivotaan tällaisia koalitioita. (H3).

Euroopan unioni kautta saatavaa rahoitusta ei nähdä yhdessäkään haastattelussa kielteisenä asiana. Alueet kokevat rahoituksen lähinnä neutraalisti samanlaisena kuin minkä tahansa muunkin rahoituksen. Aineiston perusteella rahoituksen koetaan myös mahdollistavan tutkimus-, kehittämis-, ja innovaatiotoiminnan kehittämisen, sillä Suomessa TKI-rahoitus on muuten melko pientä. Muut kuin rakennerahastojen kautta toteutettavat EU-hankkeet nähdään lisäksi hyvänä mahdollisuutena verkostoitua kansainvälisten toimijoiden kanssa ja sitä kautta kehittää omaa osaamista. Tutkimushaastattelussa aihetta kommentoitiin seuraavasti:

Ja rakennerahastohankkeet on varmistanut sen, että saadaan lisää resursseja maakunnan kärkialojen kehittämiseen ja tällaisten keskeisten kasvualojen kehittämiseen. Ja myöskin vihreä siirtymä ja digitalisaatio ovat isoja aiheita

oikeistaan lähestulkoon kaikissa EU-rahoitustukivälineessä. -- Et kuten tiedettyä, niin TKI-rahastot ei oo kovin isoja Suomessa, niin noi rakennerahastohankkeet on sitten omalta osaltaan pystynyt antaa lisää sitä rahaa TKI-kehitykseen. -- No sit ehkä vielä toisena asiana, niin ei ehkä niinkään rakennerahastohankkeisiin vaan ylipäätään EU-hankkeisiin, nii totta kai ne tuo myös kansainvälisiä kontakteja ja verkostoitumismahdollisuuksia. Niin kun todettu, niin tää ei ehkä koske niinkään EAKR- tai ERS-rahoitusta, vaan tällöisiä EU-tason hankkeita, mitkä sit osaltaan tuo kansainvälisiä kontakteja ja sitä kautta osaamista ja esimerkiksi parhaimmillaan uusia markkinoita. (H4)

Aineiston perusteella suomalaisissa kunnissa ja alueilla rakennerahastot ja muut EU-hankkeet koetaan lähtökohtaisesti positiivisena asiana. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta rahoituksen valmistelu ja hankkeiden toiminta on huomattavasti enemmän keskushallintovetoista, minkä vuoksi kokemukset tästä rahoituksesta eivät ole olleet niin positiivisia. Tutkimusaineistoin perusteella Euroopan unionin seuraavaa seitsenvuotista ohjelmakautta suunniteltaessa esiin on noussut mahdollisuus siitä, että rakennerahastojen toimintaperiaatteita muutettaisiin RRF-rahoituksen mallin mukaiseksi. Maakuntaliittojen asiantuntijoiden mukaan alueilla pelätään, että alueellista päätösvaltaa keskitetään. Aihetta luonnehditaan aineistossa esimerkiksi näin:

Se näyttää, kun katsoo paperilla ja tilastoista, että RRF on käynnistynyt huomattavasti nopeammin kuin rakennerahasto-ohjelmat tai koheesio-ohjelmat. Niin se näyttäytyy tietysti sitten päätöksentekijöille siltä, että se on tehokas väline. Mutta siellä jää huomioimatta se, että jäsenvaltiot ovat monessa maassa jäädyttäneet näiden muiden rahastojen valmistelun, koska se RRF on pitänyt saada nopeasti käyttöön, jotta se keretään käyttää kun kyseessä on isot rahat. Eli se vääristää sitä todellisuutta, joka niiden kanssa on. Ja jos siihen pohjataan tulevaisuudessa rahoituksen mallit, niin se menee huonoon suuntaan. (H3).

Euroopan unionin seuraavan ohjelmakauden suunnittelu on vasta alkuvaiheessa, eikä päätöksiä rahoitusperiaatteiden muuttamisesta ole tehty. Seuraava ohjelmakausi on vuosille 2028–2034. Tutkimusaineistosta käy ilmi myös se, että vaikka RRF-mallissa nähdään paljon läheisyysperiaatteen toteutumiseen liittyviä ongelmia, voidaan siitä kuitenkin löytää joitain piirteitä, joilla alue- ja rakennepolitiikan rahoitusmallia voidaan kehittää tehokkaammaksi.

Osa 5: Johtopäätökset

5.1: Tulosten luokittelu ja keskeiset johtopäätökset

Elpymis- ja palautumistukiväline luotiin vastaamaan Euroopan unionin jäsenmaiden kohtaamaan taloudelliseen shokkiin. Sen ensisijainen tarkoitus ei ollut toteuttaa läheisyysperiaatetta mahdollisimman hyvin tai luoda tukivälinettä, jossa yhteistyö eri hallinnontasojen kesken on mahdollisimman jouhevaa. Tukivälinettä ja sen onnistumista tullaankin varmasti arvioimaan lähtökohtaisesti sen kyvystä korjata Euroopan unionin taloudellista tilannetta. Tämän lisäksi on kuitenkin tärkeää tutkia, miten tukiväline on toiminut alueellisten toimijoiden näkökulmasta. Heikkoudet tai puutteet prosessin eri vaiheissa voivat johtaa siihen, että tukivälineen alkuperäinen tarkoitus – talouden elvyttäminen – ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla.

Kuviossa 2, *Tulokset ja luokittelu* on esitetty tiivistetysti tutkimuksen havainnoista muodostetut alaluokat, niistä tiivistetyt yläluokat sekä teoriasta ja yläluokista yhdistetyt pääluokat.



Kuvio 2. Tulokset ja luokittelu

Läheisyysperiaatteen suhde tehokkuuteen, kuntien heikko osallisuus, keskushallintojohtoisuus sekä asenteet EU-hankkeita kohtaan muodostavat tutkimuksen pääluokat. Seuraavissa kappaleissa esitetään tarkemmin havainnoista tehdyt johtopäätökset.

5.1.1: Valtiojohtoisuus läheisyyden periaatteen näkökulmasta

Tämän tutkimuksen päätutkimuskysymys on *minkälaisia vaikutusmahdollisuuksia kunnilla ja alueilla oli kestävän kasvun ohjelman suunnittelussa?* Euroopan komission lausunnon mukaan Suomen kestävän kasvun ohjelman suunnittelussa konsultoitiin alueellisia toimijoita. Tämän perusteella kunnilla ja alueilla voisi ajatella olleen keskeinen rooli päätettäessä siitä, mihin RRF-ohjelman kautta saatavia tukia käytetään ja miten tuet jaetaan. Tutkimustulosten perusteella näin ei kuitenkaan ole käynyt.

Maakuntaliittojen edustajien mukaan kuntia ja maakuntia tiedotettiin alkuvaiheessa kestävän kasvun ohjelman kautta saatavasta rahoituksesta, mutta alueellisilla toimijoilla ei ollut mahdollisuuksia aidosti vaikuttaa prosessiin. Tämä on ongelmallista läheisyysperiaatteen kannalta, joka on yksi Euroopan unionin toiminnan keskeisistä tukipilareista. Sen mukaan päätökset tulee tehdä niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista (Vause 1995). Läheisyysperiaate heikkenee väistämässä hankkeiden rahoituksen ja koordinoinnin siirtyessä alueilta keskushallinnolle. Toisaalta se on suhteellinen käsite, ja sen toteutus vaihtelee jäsenmaiden välillä. Suomessa on totuttu vahvan alueellisen osallistamisen kulttuuriin, joten alueelliset toimijat saattavat kokea suoraviivaisemman ja nopeatempoisen tukiväliseen negatiivisemmassa valossa kuin muualla Euroopassa.

Suomessa, kuten monessa muussakin jäsenmaassa, kritiikki Euroopan unionia kohtaan on usein kohdistunut liian byrokraattisena koettuun hallintoon. Elpymis- ja palautumistukiväliseen kaltainen yksinkertaistempimpi tapa toimia voidaan nähdä myös vastauksena tähän kritiikkiin. Tutkimusaineiston perusteella keskeisiä kehityskohteita tähän tukiväliseen ovat viestinnän lisääminen ja kokonaisuuden koordinoinnin selkeyttäminen, jotta prosessi ei sirpaloidu. Nämä ongelmat voidaan korjata myös elpymis- ja palautumistukiväliseen mukaisessa suoraviivaisemmassa ja yksinkertaisemmassa mallissa, mutta alueiden osallisuutta olisi vaikeampi säilyttää. Eri toimintatapojen positiivisia ja negatiivisia puolia tulee arvioida objektiivisesti, jotta tuleville ohjelmakausille mahdollisesti tehtävät muutokset palvelevat kokonaisuutta mahdollisimman hyvin.

5.1.2: Yhteistyön sujuvuudessa ongelmia hallinnontasojen välillä

Yhtenä tutkimuksen alakysymyksenä on *miten yhteistyö toimii eri hallinnontasojen välillä?* Tutkimustulosten perusteella yhteistyössä olisi kuntien ja maakuntaliittojen näkökulmasta parantamisen varaa. Maakuntaliittojen edustajat luonnehtivat prosessia kokonaisuudessaan liian keskushallintojohtoiseksi. Tämä on muodostunut ongelmaksi, koska valtionhallinnolla on ollut tutkimusaineiston perusteella vaikeuksia koordinoida prosessia niin, että kaikilla toimijoilla olisi yhteinen näkemys siitä, minkälaisiin hankkeisiin rahaa on tarjolla ja kuinka paljon.

Ongelmat kulmineituvat viestintään ja tiedottamiseen. Yhteistyö on toiminut paremmin esimerkiksi rakennerahaston kautta toteutettavien hankkeiden osalta, joten ongelmana ei ole eri hallinnontason toimijoiden huono kommunikaatio tai huonot välit, vaan tämän kyseisen tukivälineen rakenteelliset heikkoudet. Elpymis- ja palautumistukiväline otettiin kiireellisesti käyttöön, mikä varmasti osaltaan vaikuttaa informaation huonoon kulkuun. Aineistosta nousi myös esiin RRF-hankkeiden koordinointiin liittyvä tietojärjestelmä, jossa tiedot eri hankkeista on kootusti yhdessä paikassa. Maakuntaliittojen edustajilla ei ole pääsyä tähän järjestelmään, mikä vaikeuttaa heidän tiedonsaantiaan. Julkishallinnon tietojärjestelmien osalta tämänkaltainen kankeus on nähtävissä muillakin sektoreilla, kuten terveydenhuollossa.

Yhteistyö Euroopan unionin suuntaan ei toimi elpymis- ja palautumistukivälineen osalta yhtä hyvin kuin muissa EU-hankkeissa tai rakennerahastojen osalta. Alueilla on omat edunvalvojansa Brysselissä, ja ihmiset tuntevat toisensa hyvin Suomen ja Brysselin välillä. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta Euroopan unionia on kritisoitu siitä, että tukiväline annettiin hyvin nopealla aikataululla jäsenmaiden käyttöön. EU:n ja Suomen välisestä yhteistyöstä täytyy huomioida se, että päätös tukivälineestä tehtiin Eurooppa-neuvostossa, jossa jokaisesta jäsenmaasta on edustaja paikalla. Jäsenmaiden edustajat yhdessä antoivat tukivälineen jäsenmaille, joten kritiikki Euroopan unionille liian hätäisestä tukivälineen luomisesta ei ole täysin perusteltua. Toki Eurooppa-neuvoston päätöksen jälkeen vastuu käytännön toteutuksesta on siirtynyt komissiolle, ja kritiikki on kohdistunut tukipaketin nopean luomisen sijaan hätäisesti toteutettuun toimeenpanoon.

Yhteistyötä eri hallinnontasojen kesken on kartoitettu tässä tutkimuksessa ainoastaan maakuntaliittojen edustajien näkökulmasta, jotka pystyvät vastaamaan osaltaan myös liittyen kuntien näkemyksiin. Tutkimukseen ei sisälly valtionhallinnon kokemuksia, mikä tulee ottaa huomioon käsiteltäessä esimerkiksi yhteistyön toimivuutta alueiden ja keskushallinnon välillä.

5.1.3: Elpymis- ja palautumistukivälineen oppi tulevaisuuteen

Euroopan unioni tulee todennäköisesti tulevaisuudessakin kohtaamaan kriisejä, joihin se joutuu vastaamaan kaikkia jäsenmaita koskevalla yhteisellä tukivälineellä tai paketilla. Tämän tukivälineen hyvät ja huonot puolet tulee kartoittaa, jotta tulevaisuuden kriiseihin reagoiminen voidaan organisoida mahdollisimman selkeästi. Kuten koronakriisi osoitti, tarve tehdä isoja päätöksiä voi tulla hyvinkin nopeasti ja yllättäen. RRF-rahoituksen periaatteista ollaan mahdollisesti ottamassa mallia myös seuraavan seitsenvuotisen ohjelmakauden toteutukseen, joten sitä tulee tutkia tarkasti ja kriittisesti.

Kuten aikaisemmin todettu, maakuntaliittojen edustajat eivät halua tulevan ohjelmakauden menevän RRF-rahoitusmallin suuntaan, koska se vie pohjan läheisyysperiaatteelta. Suomessa on vahvat perinteet alueellisten toimijoiden osallisuuteen, joten kynnys siirtyä keskushallintojohtoisempaan malliin on suuri. Euroopan komissiossa äänenpainot tähän muutokseen ovat paljon myönteisemmät. Elpymis- ja palautumistukivälineen hyviä ja huonoja puolia arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että monissa jäsenmaissa rakennerahastojen kautta toteutettavien hankkeiden suunnittelu laitettiin jäihin, jotta elpymisvälineen kautta saatavat tuet keretään käyttämään ennen määräaikaa. Tämän seurauksena elpymispaketin tehokkuus näyttää paperilla todellisuutta paremmalta. Jos Euroopan komissio ei ota tätä huomioon arvioidessaan elpymispaketin tehokkuutta, se pohjaa ratkaisunsa tulevien ohjelmakausien rahoitusmalleista vääristyneeseen informaatioon.

Hallinnollisesta näkökulmasta kestävän kasvun ohjelman toteutuksesta voidaan Suomen sisäisesti huomioida informaation pirstaloituminen ja heikko tiedottaminen. Tulevia tukivälineitä ja niiden toimeenpanoa varten tulisi varautua paremmin luomalla tietojärjestelmät niin, että kaikilla hankkeisiin liittyvillä toimijoilla on pääsy siihen informaatioon, jota se tarvitsee oman roolinsa laadukkaaseen suorittamiseen. Tutkimusaineiston perusteella maakuntien edustajilla ei tässä mallissa ollut pääsyä tietoihin, joita se olisi tarvinnut pitääkseen alueelliset toimijat tietoisina käynnissä olevista hauista. Kestävän kasvun ohjelman kautta rahoitettavien hankkeiden laatu kärsii väistämättä, jos kaikki alueen potentiaaliset hankkeisiin osallistuvat organisaatiot eivät ole tietoisia rahoituksesta, eivätkä näin ollen pysty sitä hakemaan. Hyviä hankkeita jää toteuttamatta.

Toinen kehityskohde Suomen sisäisesti on tutkimusaineiston perusteella osallistaminen. Euroopan komission mukaan Suomen kestävän kasvun ohjelman valmistelussa konsultoitiin alueellisia toimijoita. Konsultointi ei kuitenkaan ollut aitoa osallistamista, vaan ennemminkin tiedottamista siitä,

miten ohjelman kanssa tullaan toimimaan. Maakuntaliittojen edustajien mukaan kunnilla ja maakuntaliitoilla ei ollut mahdollisuutta aidosti vaikuttaa ohjelman sisältöön. Lisäksi yhteistyö eri hallinnontasojen kesken koettiin hankalaksi koko prosessin ajan. Tiedottamisen kehittäminen sujuvoittaisi tätä yhteistyötä.

5.1.4: Alueiden suhtautuminen Euroopan unionin hankkeisiin kehittynyt

Yhtenä tutkimuksen alakysymyksenä on *minkälaisia odotuksia kunnilla ja alueilla on EU-tason hankkeita kohtaan?* Tutkimustulosten perusteella voi havaita, että alueellisista eroista huolimatta odotukset ovat pääosin positiivisia. Suomessa kuntien välillä on eroja osallisuudessa ja aktiivisuudessa Euroopan unionin hankkeita kohtaan. Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat Jakolan ja Prokkolan (2020) havaintoja siitä, että kunnan asukasluvun lisäksi aktiivisuuteen vaikuttaa muutkin tekijät, kuten kunnan sisäinen ilmapiiri hankerahoitusta kohtaan. Toisaalta kunnan koko vaikuttaa olevan merkittävin yksittäinen tekijä, joka määrittää kunnan aktiivisuuden Euroopan unionin rahoittamissa hankkeissa. Tämä on loogista, sillä alue- ja rakennepolitiikan rahastojen kautta toteutettaviin hankkeisiin tarvitaan aina myös tietty prosenttisuus kunnan omaa rahoitusta. Isoilla kunnilla on näin ollen paremmat resurssit hankkeiden toteuttamiseen.

Salomaa ja Charles (2021) toivat esiin Euroopan unionin kautta rahoitettavien hankkeiden byrokraattisuuden ja kankeuden, joka vaikuttaa alueellisten toimijoiden halukkuuteen osallistua projekteihin (Salomaa & Charles 2021, s.357). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella Suomessa on tapahtunut tässä suhteessa kehitystä, sillä hankkeita ei koeta enää niin byrokraattisiksi kuin ennen. Euroopan unionin hankerahoitus on arkipäiväistynyt osaksi suomalaisten kuntien tavanomaista hanketoimintaa ja aluekehitystä. Suomessa alueellisten toimijoiden asenteet Euroopan unionia kohtaan vaikuttavat eroavan muista jäsenmaista.

López-Bazon (2021) mukaan rakennerahastoista alueelle jaetun rahallisen tuen määrä korreloi negatiivisesti alueen asukkaiden tyytyväisyyden kanssa Euroopan unioniin (López-Bazo 2021). Alueen asukkaiden tyytyväisyyttä ei voi täysin rinnastaa kuntien työntekijöiden, maakuntaliittojen edustajien ja muiden alueellisten, hankerahoituksessa mukana olevien henkilöiden tyytyväisyyteen. Tämän tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin päinvastaiset López-Bazon havaintojen kanssa. Itä- ja Pohjois-Suomessa saadaan enemmän rahoitusta Euroopan unionin rahastoista kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa, mutta tutkimusaineiston perusteella näillä alueilla EU:n rahoittamissa hankkeissa mukana olevat toimijat pitävät unionin rahoitusta erittäin tärkeänä ja ovat siinä aktiivisesti mukana. Euroopan

unionin hankkeissa mukana oleminen koetaan myös hyödylliseksi oman kompetenssin parantamisen sekä kansainvälisten kontaktien luomisen kannalta.

Kuten Mairate (2007) toi esiin, Euroopan unionin koheesiopolitiikan yhtenä perusteena on arvonlisäys, joka syntyy esimerkiksi heikomman hallinnollisen kulttuurin maasta olevan viranomaisen oppiessa kehittyneemmän jäsenmaan viranomaisen toiminnasta parantaen näin ollen osaltaan oman maan hallinnollista kulttuuria (Mairate 2007, 173). Suomi voidaan luokitella verrattain vahvan hallintokulttuurin maaksi. Tutkimusaineiston perusteella maakuntaliitoissa kuitenkin koetaan, että he saavat Euroopan unionin hankkeiden myötä uusia kansainvälisiä kontakteja, joiden kautta he voivat oppia ja kehittää myös omaa toimintaansa. Tulokset siis vahvistavat Mairaten näkemystä siitä, että hanketoiminnan myötä syntyvä arvonlisäys hyödyttää itse hankkeiden kohteen lisäksi siihen osallistuvien henkilöiden osaamistasoa.

5.2: Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti

Käsite reliabiliteetti viittaa tutkimuksen tulosten toistettavuuteen. Sitä voidaan arvioida esimerkiksi vertaamalla kahden arvioijan tuloksien yhtenäisyyttä samasta tutkimuskohteesta. Vahvan reliabiliteetin tutkimus ei anna sattumanvaraisia tuloksia. (Hirsjärvi, Remes, Sarjavaara 2009, 231.)

Tutkimushaastatteluihin osallistui viiden Suomen maakuntaliiton edustajat. Suomessa on 18 maakuntaliittoa, joten tutkimustuloksia ei voida yleistää koskemaan koko Suomea. Tämä tulee ottaa huomioon tutkimustulosten ja johtopäätösten reliabiliteettia arvioitaessa. Tutkimukseen osallistuneet maakuntaliitot ovat kuitenkin eri puolilta Suomea, minkä ansiosta maan sisäisistä eroista voidaan tehdä johtopäätöksiä. Edustettuina olivat maakuntaliitot Pohjois-, Etelä-, Itä-, Länsi- sekä Keski-Suomesta, joten alueelliset erot voidaan huomioida. Haastatteluista nousi esiin myös monia näkökulmia, joista kaikki haastateltavat olivat samaa tai lähes samaa mieltä. Nämä havainnot koskevat kestävän kasvun ohjelman toimeenpanoa ja valmistelua valtionhallinnon tasolta, joten tutkimustuloksia voidaan pitää näiltä osin luotettavina.

Käsite validiteetti kertoo tutkimusmenetelmien kyvystä mitata tutkittavaa ilmiötä (Hirsjärvi, Remes, Sarjavaara 2009, 231–232). Arvioitaessa tämän tutkimuksen validiteettia, tulee tutkimukseen osallistuneiden asiantuntijoiden rooli ottaa huomioon. Tutkimus käsittelee aihetta alueiden näkökulmasta, eikä tutkimuksessa ole mukana valtionhallinnon edustajaa. Tutkimuksen keskeinen

tavoite on kuitenkin löytää havaintoja aiheesta alueiden näkökulmasta, joten tutkimushaastattelut mittaavat tutkittavaa ilmiötä hyvin, ja tutkimuksen validiteetti on hyvällä tasolla.

5.3: Jatkotutkimusmahdollisuudet

Kestävän kasvun ohjelman toteuttamisen toimivuudesta alueellisten toimijoiden näkökulmasta ei ole vielä tehty laajempaa tutkimusta, koska aihe on melko uusi. Elpymis- ja palautumistukiväline otettiin käyttöön nopealla aikataululla keväällä 2020 alkaneen koronapandemian seurauksena, mutta tukivälineen toimintaa olisi syytä pysähtyä tutkimaan tarkemmin kahdesta syystä.

Ensinnäkin seuraavaa ohjelmakautta suunniteltaessa keskusteluun on noussut mahdollisuus viedä rakennerahastojen toimintaperiaatteita elpymis- ja palautumistukivälineen suuntaan. Muutos olisi suuri varsinkin maissa, joissa on totuttu vahvan alueellisen osallistamisen kulttuuriin. Siksi mahdollisen muutoksen tulisi perustua tutkittuun tietoon, jossa on huomioitu myös alueellisten toimijoiden osallisuuden vähenemisen vaikutukset. Elpymis- ja palautumistukivälinettä tulee tutkia alueiden näkökulmasta myös siksi, että Euroopan unioni tulee todennäköisesti jatkossakin kohtaamaan kriisejä, joihin se joutuu vastaamaan taloudellisilla tukipaketeilla. Niiden taloudellisia vaikutuksia tutkitaan taloustieteellisessä tutkimuksessa, mutta aiheesta riittää tutkittavaa myös alueellisesta näkökulmasta niin Suomessa kuin muissakin EU:n jäsenmaissa.

Tämä tutkielma keskittyy Suomen alueiden kokemuksiin, joten jatkossa aiheen tutkimista on syytä laajentaa koskemaan Euroopan komissiota sekä jäsenmaiden valtionhallinnon tasoja. Täten aiheesta olisi mahdollista muodostaa tarkka, kaikki toimijat huomioiva analyysi.

Osa 6: Lähteet

Bodenstein & Kemmerling (2012), Ripples in a Rising Tide: Why Some EU Regions Receive More Structural Funds than Others. Saatavissa osoitteessa <https://www.proquest.com/docview/1010324434/815BA25A771B4EB3PQ/5?accountid=14242>. Luettu 28.9.2022.

Chamler, A.W (2013), Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union. Saatavissa osoitteessa <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12038>. Luettu 27.9.2022.

Cross, M (2017): The Politics of Crisis in Europe. Cambridge University Press 2018. Saatavissa osoitteessa <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tampere/reader.action?docID=4794065>. Luettu 10.10.2022.

Dermine, P. (2019): Out of the comfort zone? The ECB, financial assistance, independence and accountability. Saatavissa osoitteessa <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X18822793>. Luettu 20.20.2022.

Euroopan komissio (2020): Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus. Saatavissa osoitteessa [https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj3tT48-v6AhUX6CoKHeczDooQFnoEACAcQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments-register%2Fapi%2Ffiles%2FCOM\(2020\)546_0%2Fde00000000018000%3Frendition%3Dfalse&usg=AOvVaw1Og3f0GD2nw3nviUst4bdN](https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj3tT48-v6AhUX6CoKHeczDooQFnoEACAcQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments-register%2Fapi%2Ffiles%2FCOM(2020)546_0%2Fde00000000018000%3Frendition%3Dfalse&usg=AOvVaw1Og3f0GD2nw3nviUst4bdN). Luettu 18.10.2022.

Euroopan komissio (2021): Suomen palautumissuunnitelma. Saatavissa osoitteessa https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/finlands-recovery-and-resilience-plan_fi. Luettu 10.9.2022.

Euroopan komissio (2020): Long-term budget. Saatavissa osoitteessa: https://www.portugal2020.pt/wp-content/uploads/enn.en_.pdf. Luettu 10.9.2022.

Euroopan parlamentti (2020): European Union Recovery Instrument. Saatavissa osoitteessa <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-budgets-budg/file-european-union-recovery-instrument>. Luettu 15.9.2022.

Eurooppatiedotus.fi (2019): Paljonko Suomi saa EU:n aluerahoitusta ja minne se kohdistuu? Saatavissa osoitteessa <https://eurooppatiedotus.fi/2019/11/29/paljonko-suomi-saa-eun-aluerahoitusta-ja-minne-se-kohdistuu/>. Luettu 15.9.2022.

Eur-Lex: Charter of Fundamental Rights of the European Union. Saatavissa osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>. Luettu 20.10.2022.

European Commission, https://www.portugal2020.pt/wp-content/uploads/enn.en_.pdf.

Fernández, J. E. (2020): A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic. European Papers. Saatavissa osoitteessa

<https://www.proquest.com/docview/2673379200?accountid=14242&parentSessionId=rgGVKAffQlSkSu%2FbAsskYr7Q%2FiID%2BDav4Rs%2FdIvWA%2FM%3D&pq-origsite=primo>. Luettu 10.9.2022.

Heinrich, M. (2015, s 6-7): EU governance in crisis: A cultural political economy perspective on European crisis management 2007-2014. Saatavissa osoitteessa <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-84943754757&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=European+Union+reaction+to+finance+crisis&sid=5ca37b5c87924e7664e7a1c847b190f1&sot=b&sdt=b&sl=56&s=TITLE-ABS-KEY%28European+Union+reaction+to+finance+crisis%29&relpos=7&citeCnt=12&searchTerm=>. Luettu 19.10.2022.

Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009): Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi

Hukkinen, J. (2014): Talouspolitiikan vaihtoehdot heikon kasvun ja hitaan inflaation oloissa. Saatavissa osoitteessa <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/13185/173121.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 21.10.2022.

Jakola & Prokkola (2020), Alueellinen eriytyminen ja kuntien osallisuus rakennerahastoissa. Saatavissa osoitteessa <https://www oulu.fi/fi/blogit/aluekehityksen-ilmioita-tutkimassa/edellyttavatko-kriisin-tuomat-muutokset-eun-aluekehitysmekanismien-uudelleenarviointia>. Luettu 20.9.2022.

Kravchenko, V. (2021): The concept of united Europe in its ideological verbalization in the European integration political discourse. *Philological Studies*, 2021 (33), p.70-74. Saatavissa osoitteessa <http://philstudies.pnp.u.edu.ua/article/view/228244>. Luettu 2.12.2022.

Loimuvirta, N. (2022): Alueellisten viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien asema ja suhde vallankäytön näkökulmasta EU-rahoituksen jakautumisessa maakunnittain. N.p., 2022. Print. Saatavissa osoitteessa <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/143446/LoimuvirtaNeea.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Luettu 2.12.2022.

López-Bazo, E. (2021): The Impact of Cohesion Policy on Regional Differences in Support for the European Union. Saatavissa osoitteessa <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13153>. Luettu 16.20.2022.

Mairate, A. (2007): The 'added value' of European Union Cohesion policy. Saatavissa osoitteessa <https://www-tandfonline-com.libproxy.tuni.fi/doi/full/10.1080/00343400600600496>. Luettu 19.10.2022.

Moro, Beniamino (2014) Lessons from the European economic and financial great crisis: A survey. Saatavissa osoitteessa: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-84897372857&origin=resultslist&sort=cp-f&src=s&st1=European+Union+recovery+funding&sid=f692854fbaac3af080341b45d587acb0&sot=b&sdt=b&sl=46&s=TITLE-ABS-KEY%28European+Union+recovery+funding%29&relpos=4&citeCnt=53&searchTerm=>. Luettu 1.10.2022

Rivas-de-Roca, R. Marsía-Gordillo, M. (2022): Brussels will pay for everything. The shaping of the European public sphere before NextGenerationEU. Saatavissa osoitteessa <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/86728/63136>. Luettu 19.10.2022.

Rossana (2011, s. 157-167), *Macroeconomics*. Taylor & Francis Group. Oxon 2011.

Salomaa, M. Charles, D. (2021): The university third mission and the European Structural Funds in peripheral regions: Insights from Finland. Saatavissa osoitteessa <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85112310924&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=European+Union+structural+fund+participation&sid=eb8d230886dc87c58acfb51d9e8f70a7&sot=b&sdt=b&sl=59&s=TITLE-ABS-KEY%28European+Union+structural+fund+participation%29&relpos=1&citeCnt=3&searchTerm=>. Luettu 17.10.2022.

Schramm, L. Wessels, W. (2022): The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic. Saatavilla osoitteessa <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85135869899&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=European+Union+economic+reaction+to+covid+19&sid=ddc841a5f9082e59fb081f9c8935a9f7&sot=b&sdt=b&sl=59&s=TITLE-ABS-KEY%28European+Union+economic+reaction+to+covid+19%29&relpos=1&citeCnt=0&searchTerm=>. Luettu 19.10.2022.

Tuomi, J., Sarajärvi, A. (2018): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi

Työ- ja elinkeinoministeriö: EU:n rakennerahastot. Saatavissa osoitteessa <https://tem.fi/suomen-rakennerahasto-ohjelma-2014-2020>. Luettu 20.9.2022.

Valtioneuvosto (2021): Suomen kestävä kasvun ohjelma; Elpymis- ja palautumissuunnitelma. Saatavissa osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Luettu 22.9.2022.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Tuloksellisuustarkastuskertomus; Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus.

Vause, W. G. (1995): The subsidiarity principle in European Union law--American federalism compared. Case Western Reserve Journal of International. Saatavissa osoitteessa <https://web.p.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=0&sid=c9e1d51a-81d5-48f6-8940-ff8665885d66%40redis&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZSxpcCx1aWQmc2l0ZT1laG9zdC1saXZlJnNjb3BIPXNpdGU%3d#AN=9509212131&db=bsu>. Luettu 11.11.2022.

Verma, P. Dumka, A. Bhardwaj, A. Ashok, A. Kestwal, M.P. Kumar, P (2021): A Statistical Analysis of Impact of COVID19 on the Global Economy and Stock Index Returns. SN COMPUT. SCI. 2, 27. Saatavissa osoitteessa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s42979-020-00410-w>. Luettu 2.12.2022.

Watson, J., Munkoe, M., Baert, P. (2021): Reform barometer; Ensuring national recovery and resilience plans deliver investment and reform. Saatavissa osoitteessa

https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/reform_barometer_2021/2021-06-11_reform_barometer_2021_final.pdf. Luettu 20.10.2022.

Liitteet

Liite 1: Haastattelurunko

Tutkittava ilmiö: Kuntien ja alueiden vaikutusmahdollisuudet kestävän kasvun ohjelman valmistelu- ja toteutusvaiheessa.

Haastattelukysymykset:

- Minkälainen rooli kunnilla on ollut elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönottoprosessissa?
- Miten yhteistyö eri hallinnonalojen välillä toimii? Minkälaisia haasteita yhteistyössä mahdollisesti on?
- Miten tukivälineen käyttöönottoprosessi koetaan?
- Minkälaisia odotuksia kunnilla ja alueilla on EU-tason hankkeita kohtaan yleisesti?
- Mitä käytännön eroja tämän tukivälineen ja tavallisten rakennerahastojen toiminnassa on kuntien ja alueiden näkökulmasta?
- Nouseeko aiheesta muita keskeisiä nostoja?