

Lauri Kallio

EU:N KOHEESIOPOLITIIKAN TOIMEENPANO SUOMESSA: MONITASOISTA HALLINTAA VAI OSALLISTUMISTA?

Maakuntien rooli ja mahdollisuudet

TIIVISTELMÄ

Lauri Kallio: EU:n koheesiopolitiikan toimeenpano Suomessa: Monitasoista hallintaa vai osallistumista?
Maakuntien rooli ja mahdollisuudet
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotiede, Hallintotieteiden maisteriohjelma
Huhtikuu 2023

Euroopan unioni (EU) pyrkii tasaamaan alueiden välisiä kehittyneisyyseroja EU:n alue- ja rakennepolitiikalla eli koheesiopolitiikalla. Koheesiopolitiikkaan osallistuu laaja kirjo toimijoita eri tasoilta aina Euroopan unionista alue- ja paikallishallintoon, mikä nostaa esiin kysymyksen: Kuka tai ketkä määrittelevät koheesiopolitiikan suunnan? Tässä tutkimuksessa syvennyttään koheesiopolitiikan monitoimijaisuuteen maakuntien näkökulmasta tutkimuksen pääkysymyksen ollessa: ”Millaiset vaikutusmahdollisuudet maakunnilla on EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa?”.

Tutkimuskysymykseen lähdetään vastaamaan kolmen alakysymyksen kautta, jotka muodostavat kolme tutkimuksen keskeistä teemaa: EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelu, rahoituspäätökset sekä ohjaus. Tutkimuksen keskiöön nousee kolmen eri toimijan - EU, valtio ja maakunnat – roolien ja vaikutusten tarkastelu. EU:n koheesiopolitiikkaa on tutkittu paljon, mutta Suomessa koheesiopolitiikan toimeenpanotutkimus on keskittynyt hankkeiden ja projektien hallintaan hallinnon prosessien ja toimijoiden roolin jäädessä vähemmälle huomiolle.

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus Pohjois-Karjalasta, joka on merkittävä EU:n koheesiopolitiikan rahoituksen saaja Suomessa. Tutkimuksen aineisto koostuu yhdeksän henkilön haastattelusta sekä dokumenteista, joita on analysoitu sisällönanalyysin keinoin. Aineistonkeruussa ja -analyysissä on hyödynnetty teemoittelua tutkimuksen kolmen keskeisen teeman mukaisesti. Keskeistä on ollut koheesiopolitiikan toimeenpanon kokonaisvaltainen ymmärrys, joka on luonut pohjan tulkinneille.

Tutkimustulokset osoittavat maakuntien pystyvän vaikuttamaan koheesiopolitiikan suuntaan sen toimeenpanon eri vaiheissa. Parhaat vaikutusmahdollisuudet maakunnilla on rahoitettavien hankkeiden valinnassa, jossa niillä on selkeästi muita toimijoita paremmat mahdollisuudet. Maakunnat luovat pohjan EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmalle valtion pitäessä kuitenkin kontrollia ohjelman valmisteluprosessista. EU:n vaikutusmahdollisuudet ovat muita toimijoita selkeästi rajallisemmat. Tutkimuksen tarkoitus on lisätä tietoa eri toimijoiden – etenkin maakuntien – vaikutuksesta koheesiopolitiikan muodostumisessa ja nostaa Suomen mallin hyviä ja huonoja piirteitä esiin. Kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi, aihetta tulisi tutkia myös Etelä- ja Länsi-Suomen maakuntien näkökulmasta, joiden näkemykset ja prosessit saattavat erota Pohjois-Karjalan näkemyksistä.

Avainsanat: EU:n alue- ja rakennepolitiikka, koheesiopolitiikka, koheesiopolitiikan toimeenpano, monitasohallinta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

KUVIOT JA TAULUKOT	III
LYHENTEET	IV
1 JOHDANTO.....	1
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	4
2.1 EU:N ALUE- JA RAKENNEPOLITIikka ELI KOHEESIOPOLITIikka	4
2.2 ALUEIDEN KEHITTÄMINEN JA KOHEESIOPOLITIIKAN HALLINTO SUOMESSA	9
2.3 MONITASOHALLINTA.....	11
2.3.1 Monitasohallinnan tyypit	13
2.3.2 Monitasohallinta ja EU:n koheesiopolitiikka.....	15
2.3.3 Monitasohallinnan hyödyt, haasteet ja kritiikki.....	16
2.4 JULKINEN OHJAUS	18
2.4.1 Keppi, porkkana ja saarna ohjauskeinoina	19
2.4.2 Ohjauskeinojen valinta ja toimeenpano	23
3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSMENETELMÄT	25
3.1 KVALITATIIVINEN TAPAUSTUTKIMUS.....	25
3.2 POHJOIS-KARJALA TUTKIMUSKOHTENA	26
3.3 RAJAUS.....	28
3.4 AINEISTONKERUU- JA ANALYYSIMENETELMÄT	29
4 AINEISTON ANALYYSI JA TULOKSET.....	32
4.1 UUDISTUVA JA OSAAVA SUOMI 2021–2027 VALMISTELU	32
4.2 RAHOITUSPÄÄTÖKSILLÄ PITKÄ PROSESSI TAKANA	37
4.3 VÄLITTÄVIIN TOIMIELIMIIN KOHDISTUVA OHJAUS	41
4.4 KOHEESIOPOLITIIKASTA SANOTTUA	47
5 TULKINTA.....	49
5.1 VALTIO KONTROLLOI OHJELMAN VALMISTELUPROSESSIA.....	49
5.2 RAHOITUSPÄÄTÖKSET MAAKUNTIEN HALLINNASSA	52
5.3 KEPPIÄ JA SAARNAA MAAKUNNILLE	55
5.4 YHTEENVETO TOIMIJOIDEN VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSISTA	58
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	60
6.1 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	60
6.2 POHDINTA.....	61
LÄHTEET	63
LIITTEET	70
LIITE 1: AINEISTO	70
LIITE 2: ESIMERKKEJÄ KÄYTETYISTÄ HAASTATELUKYSYMYKSISTÄ	72
LIITE 3: YLEISET VALINTAPERUSTEET.....	73
LIITE 4: ERITYISET VALINTAPERUSTEET ESIMERKKI.....	75

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuviot

Kuvio 1. EU:n koheesiopolitiikan vaiheet	6
Kuvio 2. Koheesiopolitiikan hallinto Suomessa	10
Kuvio 3. Monitasohallinnan tyypit	14
Kuvio 4. Ohjausketju systeemiprosessina	19
Kuvio 5. Ohjauskeinojen kolmijaottelu	20
Kuvio 6. Pohjois-Karjala kartalla	27
Kuvio 7. Pohjois-Karjalan välittävien toimielimien rahoituspäätösprosessit	38

Taulukot

Taulukko 1. Rahoituksen jakautuminen rahastoittain Suomessa 2021–2027 (mrd. €)	7
Taulukko 2. Eri toimijoiden vaikutusmahdollisuudet koheesiopolitiikassa Suomessa	58

LYHENTEET

- AUNE** = Alueiden uudistumisen neuvottelukunta
- AURA-ohjelma** = EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma
- CF** = Koheesiorahasto (Cohesion Fund)
- DG Regio** = Euroopan komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (Directorate-General)
- EAKR** = Euroopan aluekehitysrahasto
- ELY, ELY-keskus** = Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- EMKMR** = Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)
- ESR** = Euroopan sosiaalirahasto
- ESR+** = Euroopan sosiaalirahasto plus
- EU** = Euroopan unioni
- HVJ** = Hallinto- ja valvontajärjestelmä
- JOTPA** = Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus
- JTF** = Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (Just Transition Fund)
- KL** = Kuntaliitto
- LVM** = Liikenne- ja viestintäministeriö
- MKL** = Maakuntaliitto, maakunnan liitto
- MMM** = Maa- ja metsätalousministeriö
- MYR** = Maakunnan yhteistyöryhmä
- NSPA** = Pohjoisen harvaan asutut alueet (Northern sparsely populated areas)
- RR-ELY** = RakennerrahastoELY-keskus
- RRF** = Elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility)
- OKM** = Opetus- ja kulttuuriministeriö
- STEA** = Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus
- STM** = Sosiaali- ja terveysministeriö
- TE-toimisto** = Työ- ja elinkeinotoimisto
- TEM** = Työ- ja elinkeinoministeriö
- TKI** = Tutkimus-, kehitys-, ja innovaatio
- YM** = Ympäristöministeriö

1 JOHDANTO

Palvelut, työpaikat ja osaaminen keskittyvät yhä vahvemmin kasvukeskuksiin ja niiden lähialueille kaupungistumisen myötä. Tämä on lisännyt alueiden eriarvoisuutta ja kehittyneisyseroja. Euroopan unionin (EU) laajentuessa myös maiden väliset kehittyneisyserot kasvavat Unionin sisällä uusien jäsenvaltioiden ollessa usein EU:n keskivertoa heikommin kehittyneitä. EU pyrkii vastaamaan tähän haasteeseen alue- ja rakennepolitiikan eli koheesiopolitiikan avulla. Koheesiopolitiikka on Euroopan unionin merkittävin investointipolitiikka, jonka tarkoitus on tasata alueiden kehittyneisyys- ja hyvinvointieroja. Koheesiopolitiikkaa toteutetaan käytännössä investoimalla vähemmän kehittyneisiin alueisiin suhteessa enemmän kuin kehittyneempiin alueisiin. Alueilla ja kaupungeissa rahoitetut investoinnit ja hankkeet auttavat saavuttamaan monia EU:n poliittisia tavoitteita ja täydentävät EU:n politiikkoja kuten koulutusta, työllisyyttä, energiaa, ympäristöä, yhtenäismarkkinoita, tutkimusta ja innovaatioita. (Euroopan Komissio 2022.)

EU:n koheesiopolitiikan suunnitteluun ja toteutukseen osallistuu monia toimijoita eri politiikan tasoilta. Koheesiopolitiikan rahoitus tulee Euroopan unionin budjetista, mutta jäsenvaltiot ovat vastuussa politiikan toimeenpanosta. Jäsenvaltiot sekä alue- ja paikallishallinnon toimijat ovat merkittävässä roolissa koheesiopolitiikan toteutuksessa ja ne pyrkivätkin edistämään omia tavoitteitaan aktiivisesti. Koheesiopolitiikka on kenttä, jossa eri toimijat pyrkivät sovittamaan toistensa tavoitteita yhteen samalla yrittäessään edistää omia tavoitteitaan. Koheesiopolitiikan toteutukseen osallistuvien tahojen moninaisuus nostaa esiin kysymyksen itse politiikasta: Kuka tai ketkä määrittelevät koheesiopolitiikan suunnan?

Tässä tutkimuksessa nostetaan keskiöön koheesiopolitiikan kannalta kolme keskeistä tasoa, joilla on jokseenkin yhtäläiset mutta toisaalta eriävät tavoitteet. Nämä tasot ovat Euroopan unioni, valtio ja maakunnat. Toimijat alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanon osalta näissä tasoissa ovat Euroopan komissio (EU), valtioneuvosto ja erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö (valtio), maakuntien liitot sekä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset (maakunnat). Näille tahoille on yhteistä

koheesiopolitiikan toimeenpanoon osallistuminen ja tavoitteiden määrittäminen. Tutkimus lähtee syventymään toimijoiden sekä tavoitteiden monitahoisuuden ja -tasoisuuden kysymykseen alueiden näkökulmasta tutkimuskohteenaan Pohjois-Karjala. Alue- ja paikallishallinnolla on keskeinen rooli koheesiopolitiikan toimeenpanon onnistumisessa (Baun & Marek 2017; Mendez & Bachtler 2022.)

Tutkimuksen pääkysymys:

Millaiset ovat maakuntien vaikutusmahdollisuudet EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa?

Alakysymykset:

1. Miten Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelma on luotu ja miten maakunnat ovat osallistuneet prosessiin?
2. Miten rahoituspäätöksiä tehdään ja mitkä tekijät ohjaavat rahoituspäätöksiä?
3. Miten välittäviä toimielimiä ohjataan?

Tutkimus lähtee selvittämään, millaiset vaikutusmahdollisuudet maakunnilla on EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanon eri vaiheissa. Toisin muotoillen, miten EU:n koheesiopolitiikan toimeenpano ottaa huomioon maakunnat ja miten maakunnat osallistuvat prosessiin. Toimeenpanolla viitataan tässä tutkimuksessa prosessiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelusta yksittäisen hankkeen rahoituspäätökseen. Tutkimuksen keskiöön nousee itse toimeenpanoprosessi sekä eri toimijoiden roolien ja vaikutusten tulkinta sekä vertailu.

Alakysymykset on luotu tukemaan pääkysymystä ja ohjaamaan aineistonkeruuta. Tärkeää on ollut selvittää ensin, mikä ohjaa toimintaa käytännössä ja näin varmistaa, että myös ylemmän operatiivisen ja strategisen tason ohjelmilla on todellista merkitystä. Alakysymykset muodostavat kolme keskeistä teemaa, jotka vaikuttavat siihen, miten maakunnat pystyvät toteuttamaan tavoitteitaan. Näitä ovat 1. EU:n alue- ja rakenne politiikan ohjelma, johon kiteytyy ongelmien, tavoitteiden ja resurssien määrittely; 2. Rahoituspäätökset, jotka ilmentävät itse toteutusta sekä 3. ohjaus, joka on tärkeä näkökulma määriteltäessä maakuntien liikkumatilaa. Teemojen syvällinen tuntemus luo pohjan tulkinnalle.

Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa on tutkittu paljon eri näkökulmista. Myös koheesiopolitiikan toimeenpanosta ja siihen liittyvistä hallintasuhteista löytyy aikaisempaa tutkimusta. Mm. Jens Blom-Hansen (2005) on tutkinut EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanon hallintasuhteita Tanskassa. Hänen mukaansa EU:n kontrollimekanismit ovat heikkoja ja EU-tasolla luotujen tavoitteiden on tapana

muuttua toimeenpanoprosessin aikana kansallisten toimijoiden (valtion) tavoitteita tukeviksi. John Bachtler ja Carlos Mendez (2007) argumentoivat omassa tutkimuksessaan, että jäsenvaltioiden valtaa keskeisten päätösten implementoinnissa on ylikorostettu ja ”uudelleen kansallistamisen” ajatusta ajavat argumentit ovat virheellisiä. Heidän tutkimuksensa korostaa Euroopan komission vahvaa roolia neuvotteluissa jäsenvaltioiden kanssa. (Bachtler & Mendez, 2007.) Lackowska-Madurowicz ja Swianiewicz (2013) ovat puolestaan tutkineet alue- ja paikallishallinnon roolia koheesiopolitiikan toimeenpanossa Puolassa. Heidän mukaansa päätäntävalta on siirtynyt enemmässä määrin keskushallinnolta alue- ja paikallishallinnolle. Suomessa koheesiopolitiikkaa ja sen toimeenpanoa ovat tutkineet muun muassa Isak Vento ja Stefan Sjöblom. He ovat tutkineet (2018) valtion virastojen vaikutusta hankkeiden toteutukseen koheesiopolitiikan toimeenpanossa. Heidän mukaansa hallinnon pirstaloituminen on kasvattanut valtion roolia alueilla (Vento & Sjöblom 2018).

Koheesiopolitiikan valtiokeskeisessä tulkinnassa on keskitytty liikaa sääntelyneuvotteluihin politiikan toimeenpanon jäädessä liian vähälle huomiolle (Bachtler & Mendez 2007). Suomessa koheesiopolitiikan toimeenpanotutkimus on keskittynyt hankkeiden ja projektien toteutukseen julkishallinnon prosessien ja toimijoiden roolien jäädessä vähemmälle huomiolle. Tämän tutkimuksen tarkoitus on pyrkiä täyttämään tätä tutkimusaukkoa Suomen osalta. Keskeistä on ymmärtää käytännön toteutusta ohjaavia tekijöitä, jotta voidaan paremmin ymmärtää eri toimijoiden todellista merkitystä koheesiopolitiikan toteutuksen kannalta. Tutkimustulosten on tarkoitus edistää tietoisuutta toimijoiden – etenkin maakuntien – vaikutuksesta koheesiopolitiikan tavoitteiden asetteluun ja toteutukseen. Lisäksi tutkimus nostaa Suomen mallin hyviä ja huonoja piirteitä esille. Tutkimustietoa voidaan hyödyntää, kun EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa sekä sen prosesseja kehitetään.

Tutkimuksen rakenne koostuu kuudesta pääosiesta, jotka auttavat jäsentämään tutkimusta sekä selkeyttävät tiedonhakua. Osioita ovat: 1. Johdanto, 2. Teoreettinen viitekehys, 3. Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimusmenetelmät, 4. Aineiston analyysi ja tulokset, 5. Tulkinta 6. Johtopäätökset ja pohdinta. Jakautuvat omiin lukuihin ja osa vielä alalukuihin sisällön perusteella. Seuraavaksi käyn läpi Teoreettinen viitekehys -osiossa tutkimuksen kannalta olennaiset käsitteet ja teoriat. Tämän jälkeen avaan tutkimuksen lähtökohtia kuten aineistonkeruumenetelmiä ja tutkimuskohdetta. Aineiston analyysi ja tulokset -osiossa esitellään keskeinen aineisto ja löydökset sekä vastataan tutkimuksen alakysymyksiin. Aineiston analyysin pohjalta tehdään tulkinta, jonka perusteella vastataan tutkimuksen pääkysymykseen. Lopuksi vielä esitellään loppupäätelmät ja pohditaan koheesiopolitiikkaa eri näkökulmista.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä osiossa käyn läpi tutkimuksen kannalta olennaiset käsitteet ja teoriat, jotka auttavat ymmärtämään ja jäsentämään tutkimuksen aiheita. Ensiksi avaen koheesiopolitiikan käsitettä, sisältöä, ja sen hallintoa Suomessa. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksen keskeiseen teoriaan monitasohallintaan (multi-level governance), joka auttaa ymmärtämään Euroopan unionin monitasoista ja -tahoista päätöksentekoprosessia. Monitasohallinta liitetään EU:n koheesiopolitiikan kontekstiin, jonka jälkeen määrittelen julkinen ohjaus -käsitteen sekä nostan esille eri julkisen ohjauksen muotoja.

2.1 EU:n alue- ja rakennepolitiikka eli koheesiopolitiikka

Euroopan komissio ja työ- ja elinkeinoministeriö määrittelevät koheesiopolitiikan tavoitteet seuraavasti:

EU:n koheesiopolitiikka edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhtenäisyyttä Euroopan unionissa. Se pyrkii tasamaan alueiden välisiä eroja. Se toteuttaa Unionin poliittisia prioriteetteja, erityisesti vihreää ja digitaalista siirtymää. Koheesiopolitiikan tehtävänä on lisätä työpaikkoja, yritysten kilpailukykyä, talouskasvua, kestävästä kehitystä sekä parantaa ihmisten elämän laatua. (Euroopan komissio 2022.)

EU:n koheesiopolitiikan tavoitteena on vähentää kehityseroja alueiden välillä ja luoda hyvinvoinnin edellytyksiä muita heikommassa asemassa oleville ihmisille. Poliitiikalla tavoitellaan nykyistä parempaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista tasapainoa Euroopassa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2023.)

Euroopan unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi edistääkseen unionin sopusointuista kehitystä. EU pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Erityistä huomiota kiinnitetään maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin harvaan asuttuihin alueisiin sekä saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin. (SEUT 174 §.) Uudella toimintakaudella 2021–2027 koheesiopolitiikalla on 5+1 keskeistä toimintapoliittista tavoitetta: 1. Kilpailukykyisempi ja älykkäämpi Eurooppa, 2. vihreämpi, vähähiilinen nollahiilitaloutta kohti siirtyvä ja sopeutumiskykyinen Eurooppa, 3. yhteenliitetynpi

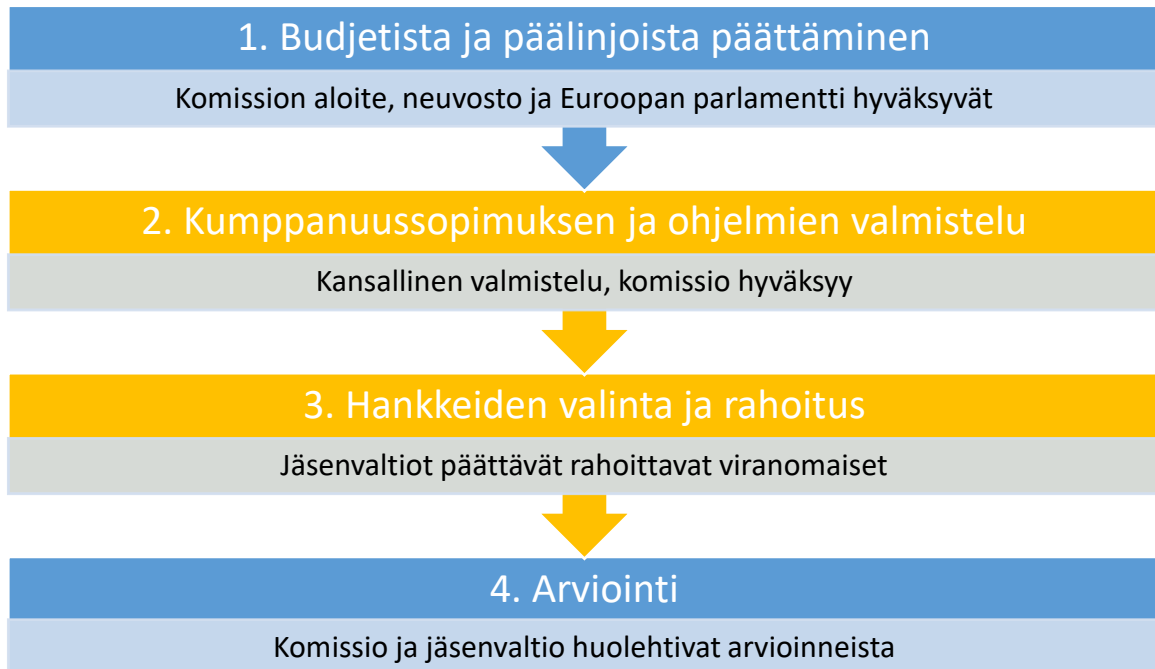
Eurooppa, 4. sosiaalisempi ja osallistavampi Eurooppa, 5. lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa. Lisäksi vihreästä siirtymästä johtuvia vaikutuksia pyritään lieventämään oikeudenmukaisen siirtymän rahastolla. (EU 2021/1060, § 5.)

EU:n koheesipolitiikkaa toteutetaan 7-vuotuisissa toimintakausissa. Koheesipolitiikka (kaavio 1) lähtee liikkeelle neuvoston ja Euroopan parlamentin saatua sovittua budjetista ja säännöistä Euroopan komission antaman ehdotuksen pohjalta. EU-instituutiot päättävät suurista linjoista, jonka jälkeen tarkemmat toimintalinjat ja tavoitteet luodaan komission ja jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa. Jokainen jäsenvaltio luo komission ohjeistuksesta kumppanuussopimuksen, jossa vahvistetaan strateginen suunta ohjelmasuunnittelulle ja tiettyjen EU-rahastojen käytölle. Kumppanuussopimuksen laatimista edellytetään EU-asetuksella ja valmis sopimus vaatii komission hyväksynnän. Suomen kumppanuussopimuksen valmistelun koordinoinnista on ollut vastuussa työ- ja elinkeinoministeriö. Sopimuksen valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, Ahvenanmaan viranomaiset, maa- ja metsätalous ministeriö sekä muut ministeriöt siltä osin, kun aiheet ovat niitä koskeneet. Lisäksi kumppanuussopimusta on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivissa alueiden uudistamisen neuvottelukunnassa (AUNE) sekä Koheesio2021+ -työryhmässä. (Euroopan komissio 2022; Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.)

Kumppanuussopimuksen pohjalta jäsenvaltiot luovat alue- ja rakennepolitiikan ohjelman/ohjelmia, jotka Euroopan komissio hyväksyy. Ohjelmassa on määritelty Suomen alue- ja rakennepolitiikan lähtökohdat, tavoitteet, toimet sekä rahoitus. Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman suunnitteluun osallistuu laaja kirjo erilaisia toimijoita eri yhteiskunnan sektoreilta. Manner-Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelma uudelle toimintakaudelle on nimeltään Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027. Ahvenanmaalla on oma ohjelmansa. (Euroopan komissio 2022; Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.)

Komission hyväksytyä jäsenvaltioiden alue- ja rakennepolitiikan ohjelmat, voi rahoitusprosessi eli rahoitettavien hankkeiden valinta ja niiden rahoitus alkaa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot voivat itse päättää rahoittavat viranomaiset, jotka tekevät rahoituspäätöksiä. Hankkeita arvioidaan eri kriteerien perusteella – esimerkiksi yleisten ja erityisten valintaperusteiden mukaan – rahoittavan viranomaisen toimesta. Koheesipolitiikan ja sen ohjelmien arvioinnista huolehtii komissio sekä jäsenvaltiot. Komissio suorittaa väliarvioinnin ja jälkeisarvioinnin, joissa se arvioi rahastojen tuloksellisuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä, johdonmukaisuutta ja unionin tasolla saatavaa lisäarvoa.

Jäsenvaltiot arvioivat alue- ja rakennepolitiikan ohjelmiansa samoilla kriteereillä. Arvioinneilla pyritään parantamaan ohjelmien suunnittelun ja toteutumisen laatua. (EU 2021/1060 § 44–45.)



Kuvio 1. EU:n koheesipolitiikan vaiheet (mukaillen Yesilkagit & Blom-Hansen 2007, 509)

Koheesipolitiikka toteutetaan eri rahoitusmekanismien eli rahastojen kautta. Keskeisiä rahoitusmekanismeja on neljä: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+), Koheesiorahasto (CF) ja Oikeuden mukaisen siirtymän rahasto (JTF). Jokaiselle rahastolle on omat erityispiirteensä. Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tuetaan esimerkiksi maakuntien tutkimus- ja innovaatiotoimintaa sekä pk-yritysten kasvua, innovaatioita, kansainvälistymistä ja digitalisaation edistämistä. Euroopan sosiaalirahastosta (ESR+) pyritään tukemaan hankkeita, joiden hyödyt ovat yleisesti hyödynnettävissä. Painopiste kohdistuu rahaston nimen mukaisesti sosiaalisiin teemoihin esimerkiksi työllisyyden parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Koheesiorahastosta (CF) rahoitetaan ainoastaan alueita, jotka ovat merkittävästi EU:n keskivertoa heikommin kehittyneitä. Oikeuden mukaisen siirtymän rahasto (JTF) on puolestaan perustettu kompensoimaan vihreästä siirtymästä johtuvia lisäkustannuksia. Suomi saa rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastosta plus (ESR+) sekä Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF). EAKR-rahoitus kohdistuu isolta osin yrityksiin, kun taas ESR+:sta tuetaan enimmäkseen julkisen ja kolmannen sektorin toimijoita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.)

EU:n rahoitusmekanismit ovat tärkeä väline jäsenvaltioille, kun ne yrittävät ylläpitää rahoitusta investointitarpeen kasvaessa (OECD 2020).

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien sisällöllisistä vaatimuksista on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/1060 §:ssä 22. Ohjelma saa EU-rahoituksen lisäksi kansallista rahoitusta (taulukko 1). Suomen uuden toimintakauden ohjelma Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 koostuu seitsemästä toimintalinjasta ja 13 erityistavoitteesta, joita rahoitetaan eri EU-rahoitusmekanismeilla:

Toimintalinja 1: Innovatiivinen Suomi (EAKR)

- 1.1 Tutkimus- ja innovointivalmiuksien ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönoton parantaminen
- 1.2 Digitalisaation etujen hyödyntäminen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon hyväksi
- 1.3 Pk-yritysten kasvun ja kilpailukykyyn parantaminen

Toimintalinja 2: Hiilineutraali Suomi (EAKR)

- 2.1 Energiatehokkuustoimenpiteiden edistäminen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen
- 2.2 Ilmastonmuutokseen sopeutumisen, riskien ehkäisemisen ja katastrofivalmiuden ja -palautuvuuden edistäminen
- 2.3 Kiertotalouteen siirtymisen edistäminen

Toimintalinja 3: Saavutettavampi Suomi (EAKR)

- 3.1 Alueellisen ja paikallisen saavutettavuuden kehittäminen

Toimintalinja 4: Työllistävä, osaava ja osallistuva Suomi (ESR+)

- 4.a Polkuja töihin
- 4.g Uutta osaamista työelämään
- 4.h Yhdenvertaiseen osallisuuteen

Toimintalinja 5: Sosiaalisten innovaatioiden Suomi (ESR+)

- 5.h Turvaverkkoja nuorten tulevaisuuteen

Toimintalinja 6: Aineellista puutetta torjuva Suomi (ESR+)

- 6.m Eväitä elämään

Toimintalinja 7: Oikeudenmukaisen siirtymän Suomi (JTF)

- 7.1 Turpeesta luopumisen alueellisesti oikeudenmukainen siirtymä

Taulukko 1: Rahoituksen jakautuminen rahastoittain Suomessa 2021–2027 (mrd. €)

	EU	Kansallinen	Yhteensä	Osuus koko rahoituksesta
EAKR	0,867	0,621	1,488	47 %
ESR+	0,602	0,404	1,006	32 %
JTF	0,466	0,199	0,665	21 %
Yhteensä	1,935	1,224	3,159	100 %
Osuus koko rahoituksesta	61 %	39 %	100 %	

Lähde: Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027: EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma. Täydennetty ohjelma-asiakirja. Työ- ja elinkeinoministeriö. 20.10.2022.

Rahoitusmäärät jakautuvat alueittain (Suomessa maakunnittain) alueen kehittyneisyyden mukaan. Alueet luokitellaan kolmeen luokkaan: kehittyneimmät alueet, siirtymä alueet ja vähemmän kehittyneet alueet. Suomessa Uusimaa ja Ahvenanmaa lasketaan kehittyneimmiksi alueiksi muiden maakuntien ollessa siirtymäalueita. (Euroopan komissio 2022.) Tämän lisäksi Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen harvaanasutut alueet saavat omaa lisärahoitusta niin sanottua NSPA-tukea. Koko EAKR-rahoituksesta enintään 6 % ja ESR+-rahoituksesta enintään 20 % kohdistetaan uudella ohjelmakaudella valtakunnallisiin teemoihin, jotka ovat ministeriövetoisesti valmisteltuja. Alueellisten rahoitusosuuksien ja valtakunnallisten teemojen lisäksi osa rahoituksesta kohdistuu kestävään kaupunkikehittämiseen. Hankkeiden toteuttajilla on myös mahdollisuus hakea rahoitusta Euroopan komission hallinnoimista rahoitusvälineistä sekä ylirajat ylittävistä Interreg-ohjelmista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.) Koheesiopolitiikan rahoituksesta selkeästi suurin osa kohdentuu kuitenkin suoraan jäsenvaltiolle EU:n alue- ja rakennepoliitiikan ohjelmien mukaan (Euroopan komissio 2022).

Suomessa koheesiopolitiikan kansallinen säädöspohja muodostuu uudella ohjelmakaudella 2021–2027 kolmesta laista: Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan toimeenpanosta (756/2021) eli *toimeenpanolaki*, Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan hankkeiden rahoittamisesta (757/2021) eli *rahoituslaki* sekä Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (758/2021). Lait täydentävät EU-asetusten kansallista soveltamista. Lakien lisäksi valtioneuvosto on antanut lakien nojalla neljä täydentävää asetusta: asetus alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan toimeenpanosta (797/2021) eli *toimeenpanoasetus*, asetus Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan rahastoista rahoitettavien hankkeiden tukikelpoisuudesta (866/2021) eli *tukikelpoisuusasetus*, asetus alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan hankkeiden rahoittamisesta (867/2021) eli *rahoitusasetus* sekä asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2027 (895/2021). Näiden lakien ja asetusten lisäksi on myös muita lakeja, jotka viranomaisten on otettava huomioon toiminnassaan. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.) Jatkossa käytän näiden lakien ja asetusten numeroa ja lyhennettyä nimeä niihin viitatessa.

Laadukkaat hallinto- ja instituutiokäytännöt vaikuttavat myönteisesti koheesiopolitiikan investointituottoihin, alueelliseen kehitykseen ja talouskasvuun. Hallinnolliset valmiudet ja kyvyt

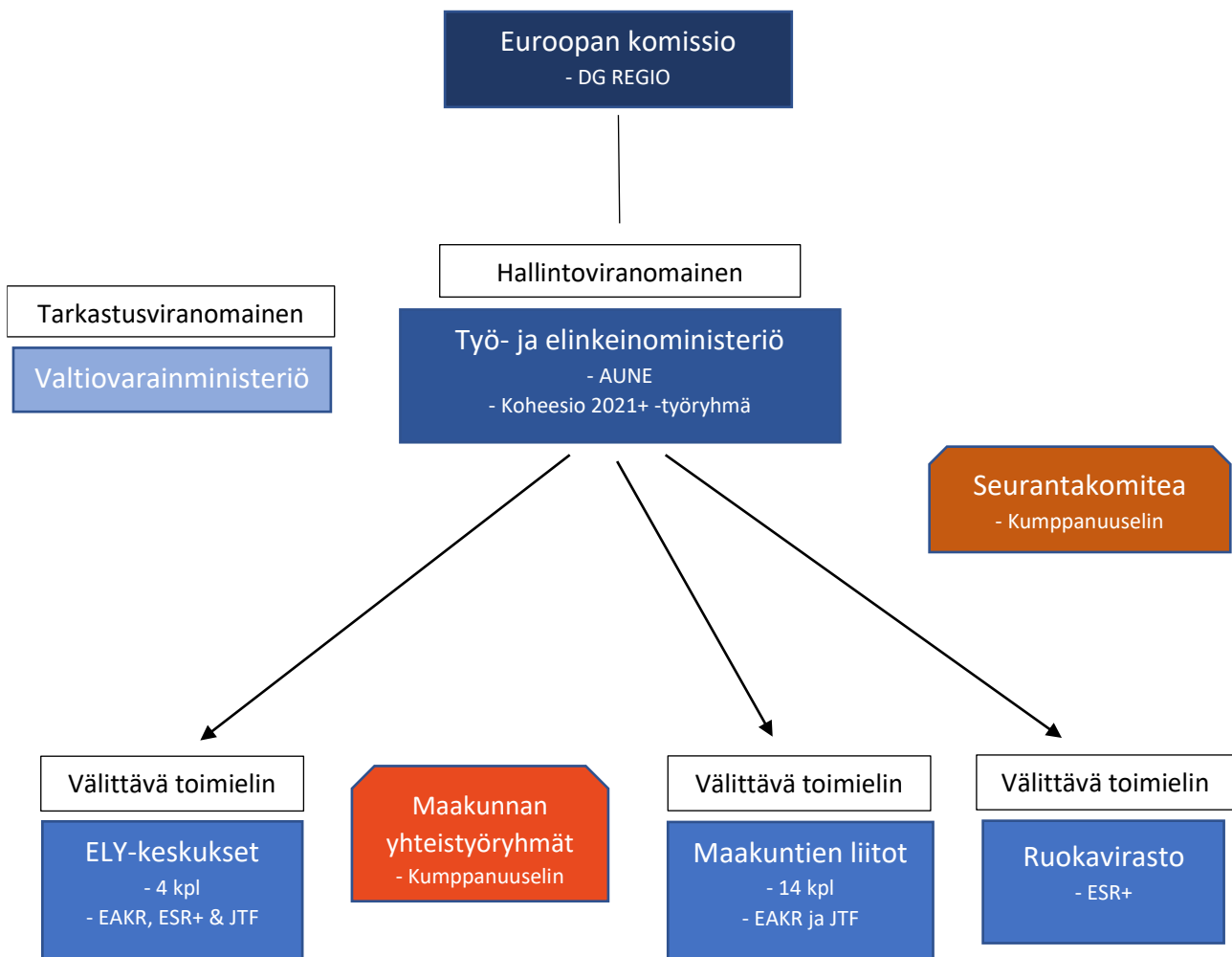
ovat perustavanlaatuisia tekijöitä EU:n rahoitusmekanismien toteutettavuuden kannalta etenkin EU:n koheesiopolitiikassa. (Mendez & Bachtler 2022; OECD 2020.) Seuraavaksi käyn omassa luvussaan läpi koheesiopolitiikan hallintoa Suomessa.

2.2 Alueiden kehittäminen ja koheesiopolitiikan hallinto Suomessa

Alueiden kehittämisellä tarkoitetaan eri toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa hallinnonalojen monitasoista toimintaa, jonka tavoitteena on edistää alueiden kestävää kasvua ja kehitystä, kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia sekä elinympäristön laatua. Suomessa alueiden valtakunnallinen kehittämisvastuu on valtiolla. Valtioneuvosto luo hallituskausiksi aluekehittämispäätöksen, jossa määritellään valtakunnallisen alueiden kehittämisen painopisteet. Työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee, yhteensovittaa ja seuraa aluekehitystä kansallisesti. (Toimeenpanolaki 756/2021.)

Alueiden kehittämisestä alueilla vastaa kuntien muodostama maakunnan liitto. Maakunnan liitto eli maakuntaliitto on jokaisessa maakuntajakolaissa säädettyssä maakunnassa sijaitseva kuntayhtymä, jonka jäseniä ovat kaikki alueen kunnat. Maakuntaliitto luo yhdessä muiden alueen toimijoiden kanssa pitkäaikaisten strategisten linjausten ja aluekehittämispäätöksen pohjalta maakuntaohjelman, joka ohjaa aluekehittämistä maakunnissa. Maakunnan alueella toimivien viranomaisten tulee ottaa maakuntaohjelma huomioon toiminnassaan ja edistää sen toteutumista. (Toimeenpanolaki 756/2021, § 6–26.) Myös Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluu alueiden kehitystoimia (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009). Koheesiopolitiikka on osa alueiden kehittämistä.

Koheesiopolitiikan toimeenpaneva hallinto (kuvio 2) koostuu Euroopan komission lisäksi kahdesta tasosta Suomessa. Ylemmän tasontoimijaa kutsutaan hallintoviranomaiseksi ja alemman tason toimijoita välittäviksi toimielimiksi. Hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, joka vastaa alue- ja rakennepoliitiikan hallinnosta ja valmistelusta. Välittäviä toimielimiä eli rahoittavia viranomaisia ovat neljä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusta eli ELY-keskusta, 14 maakuntaliittoa sekä Ruokavirasto. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.) Välittävät toimielimet hoitavat tehtäviään hallintoviranomaisen lukuun ja sen vastuulla (Toimeenpanolaki 756/2021, § 11). Lisäksi valtionvarainministeriö toimii tarkastusviranomaisena (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a).



Kuvio 2. Koheesiopolitiikan hallinto Suomessa (Työ ja elinkeinoministeriö 2022a)

ELY-keskukset, maakuntaliitot ja Ruokavirasto tekevät rahoituspäätöksiä. Ne vastaavat mm. hankehakujen julkaisemisesta, hankkeiden valinnasta, tukipäätösten tekemisestä ja maksatuspäätöksistä. Neljä ELY-keskusta jakaa EAKR-, ESR+- ja JTF-rahoitusta. ELY-keskusten vastualueet jakautuvat maantieteellisesti Etelä-Suomeen, Itä-Suomeen, Länsi-Suomeen sekä Pohjois-Suomeen, joissa jokaisessa sijaitsee yksi välittävänä toimielimenä toimiva ELY-keskus (Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan). Näitä ELY-keskuksia kutsutaan RR-ELY:iksi. 14 Maakuntaliittoa myöntää puolestaan EAKR- ja JTF-rahoitusta. Osa maakuntaliitosta ovat keskittäneet toimintoja yhdelle liitolle. Ruokavirasto myöntää ESR+-rahoitusta vähävaraisten aineellisen avun hankkeisiin (ns. ruoka-apu). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.)

EU-säätteisiä kumppanuuselimiä ovat seurantakomitea ja maakuntien yhteistyöryhmät. Seurantakomitean jäsenet koostuvat koheesiopolitiikan viranomaisten lisäksi eri sidosryhmien kuten työmarkkinajärjestöjen edustajista. Seurantakomitea mm. hyväksyy ohjelmassa käytetyt valintaperusteet ja ohjelmaan tehtävät muutokset. Seurantakomitea hoitaa tehtäviensä yhdessä hallintoviranomaisen eli työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a.) Maakunnan yhteistyöryhmät (MYR:t) toimivat alueellisina kumppanuuseliminä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman osalta. MYR:n jäsenet koostuvat maakunnan kuntien jäsenten lisäksi valtion viranomaisista ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen edustajista. Välittävät toimielimet eivät voi rahoittaa alueellisesti merkittäviä (yli 500 000 €) hankkeita, ellei MYR ole puoltanut päätöstä. Välittävä toimielin voi poiketa rahoittamista koskevasta MYR:n puoltavasta lausunnosta, jos tuen myöntäminen olisi vastoin Euroopan unionin tai kansallista lainsäädäntöä taikka jos hanke ei olisi ohjelmanmukainen. Yhteistyöryhmällä on myös sihteeristö, joka valmistelee käsiteltävät asiat kokouksiin. Sihteeristö koostuu maakunnassa toimivien välittävien toimielimien työntekijöistä. (Toimeenpanolaki 756/2021; Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 2021a.)

Kuten mainittu, tutkimuksen keskiössä on kolme eri tasoa EU, valtio ja maakunta, jolla jokaisella on omat toimijansa. EU-tason keskeinen toimija on Euroopan komissio. Valtiollinen toimija kattaa koko valtioneuvoston sisälleen, niin poliittiset päättäjät eli hallituksen kuin eri ministeriöt virkamiehiin. Valtioneuvoston tulokulma asioihin on lähtökohtaisesti kansallinen. Tutkimuksessa valtiollisista toimijoista keskeisin on hallintoviranomaisen toimiva työ- ja elinkeinoministeriö, mutta myös muut ministeriöt osallistuvat koheesiopolitiikan toimeenpanoon. Maakunnallisilla toimijoilla tarkoitetaan puolestaan tässä tutkimuksessa maakuntaliittoja, ELY-keskuksia (välittäviä toimielimiä) ja MYR:iä sekä niiden sihteeristöjä. Maakuntaliitot ovat kuntayhtymiä ja ELY-keskukset valtion maakunnallisia viranomaisia, joten maakunnilla ei ole varsinaista omaa itsenäistä organisaatiota. ELY-keskusten luonne valtion virastona on jokseenkin haasteellinen, mutta ELY-keskuksia voidaan pitää maakunnallisina toimijoina. ELY-keskusten osaaminen ja toiminta on alueellista, ja se omaa alueellisen näkökulman asioihin. EU:n, valtion tai maakuntien luonne ei ole siis yksiselitteinen tai yhtenäinen. Tämä on syytä huomioida tutkimusta lukiessa. Seuraavassa luvussa uppoudutaan tarkemmin toimijoiden moninaisuuteen monitasohallinnan teorian kautta.

2.3 Monitasohallinta

Monitasohallinnan ja sen luonteen ymmärtämiseksi on ensiksi hyvä määritellä termi 'hallinta' (governance). Yleisesti hallinnan termillä tarkoitetaan uutta tapaan hallita yhteiskuntaa ja sen

prosesseja (Rhodes 2007, 1246). Tarkemmin määriteltynä hallinta viittaa prosessiin, jossa julkiset sekä yksityiset toimet ja resurssit ovat koordinoituja yhteisen tavoitteen ja tarkoituksen eteen (Peters & Pierre 2004, 78). Arthur Benz ja Yannis Papadopoulos (2006, 2) määrittelevät hallinnan politiikanteon rakenteeksi, joka koostuu monesta itsenäisestä päätöksenteon keskuksista. He (2006, 3) kuvaavat hallinnalle tyypillisiksi piirteiksi verkostomaisuuden, hierarkiattomuuden, joustavuuden sekä rajojen laajentumisen. Rhodesin (2007, 1246) mukaan hallinnalle tyypillisiä piirteitä ovat niin julkisten, yksityisten kuin kolmannen sektorin organisaatioiden väliset keskinäisriippuvuudet; jatkuva verkoston jäsenten välinen kanssakäyminen, joka perustuu yhdessä neuvoteltuihin ja sovittuihin sääntöihin; sekä valtion monopolisen päätäntävällän väheneminen. Hallinnan termille on monta erilaista määritelmää, joissa toistuu tietyt keskeiset piirteet: Hallinnan konsepti viittaa monitoimijaisuuteen yhden sijasta, toimijoiden verkostoilla on keskeinen rooli ja kolmanneksi, katse on hallinnan prosesseissa eikä niinkään enää hallinnon rakenteissa. (Kersbergen & Waarden 2004, 151–152; Fenger & Bekkers 2007, 14.)

Monitasohallinnan (multi-level governance) termiä käytti ensimmäisenä Gary Marks vuonna 1992, joka tutki Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan uudistuksen kehitystä. Monitasohallinnan kehitys oli osa uutta tapaa ajatella Euroopan unionia poliittisena järjestelmänä eikä niinkään enää integraatioprosessin seurauksena. Monitasohallinta syntyi vaihtoehdoksi valtiokeskeiselle mallille, jossa valtiot olivat ylivahvoja toimijoita niiden jakaessa valtaa vain niin halutessaan. (Bache & Flinders 2004.) Marks (1993, 392) määrittelee monitasohallinnan seuraavasti:

Jatkuvien neuvottelujen järjestelmä sisäkkäisten hallintojen kesken useilla alueellisilla tasoilla – ylikansallisilla, kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla – laajan institutionaalisen luomisprosessin ja päätösten uudelleenkehittäminen tuloksena.

Monitasohallinnan mallin mukaan päätöksentekokyvyt on jaettu eri tason toimijoille enemmän kuin keskitetty ainoastaan valtiolliselle toimijalle. Valtioiden eivät ole yksin vastuussa politiikan luomisesta, vaan ne jakavat valtaa ja vastuuta ylikansallisten sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Monitasohallinta ei kiistä valtion keskeistä roolia, vaikka se korostaakin politiikanteon moniäänisyyttä. (Hooghe & Marks 2001.) Globalisoituneessa maailmassa monien poliittisten tavoitteiden – etenkin hankalien ja monimutkaisten kuten ympäristökysymysten – saavuttaminen vaatii toimia monella eri tasolla (Stoker 2004, 193).

Monitasohallinnan mallissa päätöksenteko tapahtuu eri politiikan areenoilla. Poliittisten areenoiden päätöksentekoon osallistuu toimijoita eri tasoilta kansainväliseltä, kansalliselta sekä alueelliselta ja

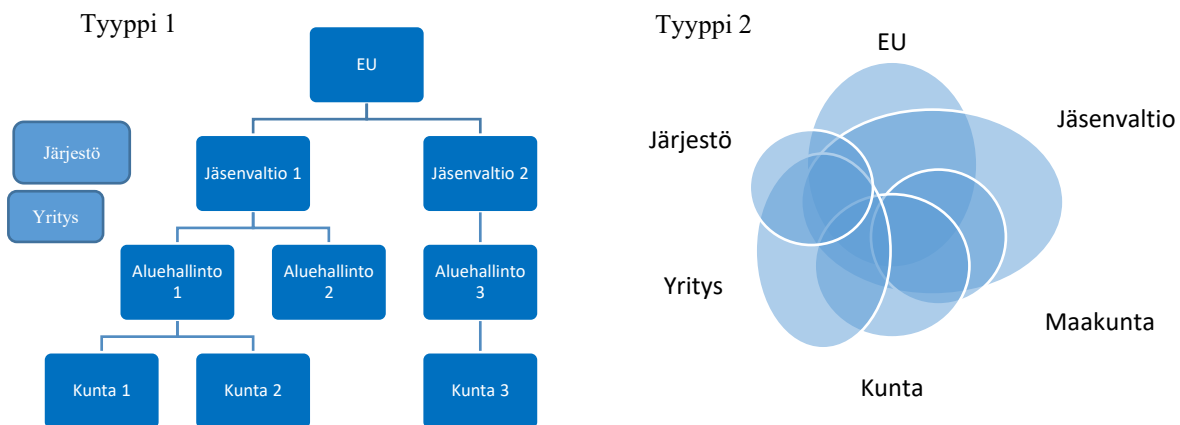
paikalliselta. Poliittiset areenat ovat enemmän yhdessä kuin erillään toisistaan, ja selkeä jako kotimaan ja kansainvälisiin politiikoihin kyseenalaistetaan monitasohallinnallisessa ajattelussa. Alue- ja paikallishallinnon toimijat toimivat niin kansallisilla kuin ylikansallisillakin areenoilla. Alue- ja paikallishallinnon toimijat ovat suoraan yhteydessä Euroopan unioniin ilman valtiollista välikättä. (Hooghe & Marks 2001.) Monitasohallinnassa eri toimijoilla on niin horisontaalisia kuin vertikaalisia kytköksiä, jotka eivät noudata vahvaa hierarkiaa (Peters & Pierre 2004, 79–81). Gerry Stoker (2004, 193) kuvaileekin monitasohallintaa institutionaalisten keskinäisriippuvuuksien maailmaksi.

Monitasohallinta voidaan nähdä myös ”pelinä”, jota eri ”pelaajat” pelaavat samanaikaisesti. Eri tason (ylikansallisen, kansallisen ja alueellisen/paikallisen) pelaajat neuvottelevat keskenään ja yrittävät saada omia tavoitteitaan läpi. (Peters & Pierre 2004, 81–82.) Peliä pelataan eri areenoilla eli ”pelilaudoilla” (Johanson 2023) lähinnä julkisten instituutioiden kesken. Pelilaudat sijaitsevat eri tasoissa, joissa toimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa pelin kulkuun vaihtelevat. Esimerkiksi eurooppalaisessa politiikassa Euroopan komissiolla on etu pelaajana, koska sillä on vähemmän poliittisia rajoitteita valtioon sekä alue- ja paikallishallintoon nähden. (Peters & Pierre 2004, 81–82.)

2.3.1 Monitasohallinnan tyypit

Marks ja Hooghe (2004) lähestyvät monitasohallintaa kahden esimerkkityypin tyyppi 1 ja tyyppi 2 kautta (kuvio 3). Tyyppi 1 tarkastelee monitasohallintaa hierarkiaan perustuvana hallintana, kun tyyppi 2 keskittyy toimintoihin ja tehtäväkohtaisiin toimivaltuuksiin. Tyyppi 1:ssä keskeistä on hallinnon toimijoiden yleinen toimivalta. Keskiössä ovat siis toimivaltaiset hallinnonyksiköt kuten valtiot, kunnat ja muut vastaavat, joiden vastuulla on tietyn maantieteellisen alueen kehittäminen ja hallinta. Muut toimijat – esimerkiksi yritykset – ovat alisteisia näille julkisenhallinnon toimijoille. Toimijoilla on tiettyyn maantieteelliseen tasoon perustuva jäsenyys, jonka puitteissa ne voivat toimia. Yleistoimivaltaiset julkishallinnon toimijat muodostavat monitasohallinnalle perusviitekehyksen, ja niiden toimivaltuudet voidaan määritellä tarkastikin. Siksi niiden toiminta on usein ennakoitavaa, pitkäjänteistä, pysyvää sekä hallittavaa. Tyyppi 1:stä voidaan pitää esimerkkinä Euroopan unionia, vaikka osa EU-politiikoista noudattaakin Tyyppi 2:n piirteitä. (Marks & Hooghe 2004; Pekkola, Airaksinen & Nyholm 2016, 94–97)

Tyyppi 2:ssa hallinta ei perustu yleiseen toimivaltaan, vaan toimivallan määrittelee tehtävä. Tyyppi 2:n hallinnanmuodot ovat usein lyhyt aikaisia, joustavia ja tehtävään sidottuja. Hallinnollisen rakenteen muodostaa usein jokin kokous, joka voi olla suunniteltu, perustettu tai spontaanisti syntynyt. Näihin kokouksiin osallistuu toimijoita monelta eri yhteiskunnan sektorilta. Usein kokouksilla on oma sihteeristö, mikä lisää niiden pitkäikäisyyttä. Kokousten tai vaihtoehtoisesti yhteenliittymien tarkoitus on usein edistää jotain tiettyä asiaa tai lisätä informaation kulkua. Jäsenyys perustuu vapaaehtoisuuteen eikä se ole tyypillisesti sitovaa. Yhteenliittymät voivat olla niin julkisen, yksityisen kuin kolmannen sektorinkin vetämiä. Tyyppi 2:sta hyviä esimerkkejä ovat Arktinen neuvosto ja Euroopan standardisointikomitea. Tyyppi 2 hallinnanmuotona on levinnyt etenkin paikallishallinnossa. (Marks & Hooghe 2004; Pekkola ym. 2016, 94–97.)



Kuvio 3. Monitasohallinnan tyypit (mukaiillen Pekkola ym. 2016, 96)

Kansainvälisten tavoitteiden toteutus hierarkiaan perustuvalla (tyyppi 1) monitasohallinnan mallilla voi aiheuttaa tavoitteiden ja toimien muovautumista kansallisella tai alue ja paikallishallinnon tasoilla. Toimintoihin tai tehtävään perustuvassa monitasohallinnan mallissa (tyyppi 2) riskeinä ovat vaikeiden päätösten välttely, osaoptimointi ja kokonaisuuden rikkoutuminen. Loppujen lopuksi tyypit 1 ja 2 ovat toisiaan täydentäviä. Keskeistä on tunnistaa, että monitasohallinnassa on kahden tyyppisiä toimijoita: Lakisääteiset, pakkojäsenyyteen ja yleistoimivaltaan perustuvat hallinonyksiköt (tyyppi 1) sekä hallinnonmuodot, jotka ovat tiettyyn tehtävään – esimerkiksi politiikkaohjelmaan tai käytännön ongelmaan – suunniteltuja, perustuvat jäsenten vapaaehtoisuuteen sekä ovat ilman selkeää hierarkiaa (tyyppi 2). (Marks & Hooghe 2004; Pekkola ym. 2016, 94–97.)

2.3.2 Monitasohallinta ja EU:n koheesipolitiikka

Monitasohallinnan teoria kehittyi siis Marksintutkimuksessa koheesipolitiikan vuoden 1988 uudistuksen kehitystä. 1988 vuoden uudistus muutti koheesipolitiikkaa kertatehtävällä. Euroopan yhteisön (nykyisen Euroopan unionin) laajentuessa ja Euroopan yhteismarkkinoiden valmistuessa jäsenvaltiot suostuivat kaksinkertaistamaan rahoituksen heikoimmilla kehittyneillä alueilla. Koska rahojen tehokas käyttö haluttiin varmistaa, hyväksyivät jäsenvaltiot Euroopan komission ehdotuksen rahoitusmekanismien hallinnoinnista yhteistyössä EU:n, valtion sekä alue- ja paikallishallinnon toimijoiden kesken. (Bache & Flinders 2004; Bachtler & Mendez 2007) Ennen vuoden 1988 uudistusta valtio määritteli yksinään koheesipolitiikan toimeenpanon (Bache 2004, 166).

Uudistuksen jälkeen kumppanuusperiaate edellyttää komission, valtion sekä alue- ja paikallishallinnon läheistä yhteistyötä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Kumppanuus on määrätty myös EU-asetuksella (EU 2021/1060, § 8):

1. Kunkin jäsenvaltion on järjestettävä ja toteutettava kokonaisvaltainen kumppanuus kumppanuussopimusta ja kutakin ohjelmaa varten institutionaalisten ja oikeudellisten puitteidensa mukaisesti ja ottaen huomioon rahastojen erityispiirteet. Kyseiseen kumppanuuteen osallistuvat ainakin seuraavat kumppanit:

a) alue-, paikallis- ja kaupunkiviranomaiset sekä muut viranomaiset;

b) talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet;

c) asianomaiset kansalaisyhteiskuntaa edustavat elimet, kuten ympäristöalan kumppanit, valtiosta riippumattomat järjestöt ja sosiaalisen osallisuuden, perusoikeuksien, vammaisten oikeuksien, sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämiseksi vastaavat elimet;

d) tarvittaessa tutkimusorganisaatiot ja yliopistot.

2. Tämän artiklan 1 kohdan perusteella perustettu kumppanuus toimii monitasoisen hallinnon periaatteen ja alhaalta ylöspäin -lähestymistavan mukaisesti. Jäsenvaltion on otettava 1 kohdassa tarkoitettujen kumppanien mukaan kumppanuussopimuksen valmisteluun sekä ohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin muun muassa siten, että ne osallistuvat 39 artiklassa tarkoitettujen seurantakomiteoiden työskentelyyn.

Asetus edellyttää laajaa kumppanuutta koheesipolitiikan toimeenpanon eri vaiheissa. Koheesipolitiikan muotoilu ja toteutus ei siis perustu pelkästään vertikaalisen monitasohallinnon järjestelmään vaan myös horisontaaliseen vuorovaikutuksen muotoon, jossa ei ainoastaan julkisen hallinnon vaan myös muiden sidosryhmien edustajat pääsevät vaikuttamaan (Leonardi 2005). Konkreettinen esimerkki kumppanuusperiaatteen mukaisen monitasoisen hallinnon toteutuksesta on seurantakomitea, jossa ovat läsnä niin komission, ministeriöiden, alue- ja paikallishallinnon kuin kolmannenkin sektorin toimijat. Kumppanuusperiaate antoi ensimmäistä kertaa alue- ja

paikallishallinnolle virallisen roolin koheesiopolitiikan toimeenpanossa (Bache 2004, 166). Alueilla kumppanuusperiaate toteutuu maakuntien yhteistyöryhmissä.

Kumppanuusperiaate edellyttää komission, valtion sekä alue- ja paikallishallinnon läheistä yhteistyötä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi (Bache 2004, 166). Vertailtaessa eri toimijoiden rooleja ja vaikutusvaltaa koheesiopolitiikassa, on hyvä tarkastella politiikan osa-alueita erikseen. Kun EU-politiikassa on kyse rahasta esimerkiksi koheesiopolitiikan kokonaisrahoituksen päättämisestä, jäsenvaltioilla on suurin vaikutusvalta. Euroopan komission rooli ja vaikutusvalta kasvaa päätettäessä, miten rahat käytetään. Komission vaikutusvalta perustuu sen kykyyn käsitellä ongelmia ratkaisukeskeisesti, ja niin välttämällä suuria konflikteja. Tilanteessa, jossa jäsenvaltiot kilpailevat tai riitelevät keskenään, komissio kasvattaa vaikutustaan tuomarina ja yhteisen hyvän edistäjänä. Alue- ja paikallishallinnon vaikutus alkaa näkyä, kun lähdetään suunnittelemaan koheesiopolitiikan ohjelmia. Niiden suunnittelussa ja valmistelussa ovat kaikki komissio, valtio sekä alue- ja paikallishallinto vahvasti mukana. Koheesiopolitiikassa alue- ja paikallishallinnon vaikutus on suurimmillaan ohjelmien käytännön toteutuksessa, ja sen jälkeen ohjelmien suunnittelussa. Toimijoiden vaikutusvalta vaihtelee kuitenkin merkittävästi jäsenvaltioittain. (Hooghe & Marks 2001, 93–104.) Useissa tapauksissa kuitenkin valtio ohjaa hallinnanmuotoja ja voi näin päättää, kuinka paljon se haluaa jakaa valtaa muille toimijoille (Bache & Flinders 2004).

Koheesiopolitiikka on politiikan ala, jossa näyttäytyy kaikki monitasoisen hallinnan myönteiset ja kielteiset seuraukset. Siinä ”Euroopan yhteisön” tavoitteet toteutetaan rahoitusmekanismien avulla, ja tarve levittää, hallita sekä valvoa näitä mekanismeja tehokkaasti aiheuttaa monia haasteita kaikilla monitasohallinnon tasoilla. (Kolarik, Sumpela & Tomesova 2014.) Euroopan komission koheesiopolitiikan malli vuonna 1988, Alueiden komitean ja alueiden EU-edustustojen perustaminen sekä monikansallisten järjestöverkostojen kehittäminen 1990-luvulla ovat yksi selkeimmistä Euroopan komission ja alue- ja paikallishallinnon pyrkimyksistä lisätä monitasohallintaa Euroopassa (Hooghe & Marks 2001, 90). Tutkimukset osoittavat monitasohallinnan tason vaihtelevan jäsenvaltioissa kumppanuussopimuksen tultua vireille. Monitasohallinnan taso on siellä suurin, missä se sopii kansallisiin tavoitteisiin ja käytäntöihin, kun taas toisaalla valtio on pitänyt tiukkaa kontrollia kumppanuussuhteista. (Bache 2004.)

2.3.3 Monitasohallinnan hyödyt, haasteet ja kritiikki

Puhuttaessa monitasohallinnan hyödyistä, esille nousee toimijoiden moninaisuuden tuomat hyödyt sekä hallintamallien ja toimivaltuuksien joustavuus eri tavoitteiden mukaan. Monitasohallinta on luonut mahdollisuuden alue- ja paikallishallinnon toimijoille vaikuttaa suoraan kansainvälisillä areenoilla. Globaaleihin haasteisiin – kuten ilmastonmuutokseen – vastaaminen on vaatinut kansainvälistä politiikkaa samalla, kun käytännön toteutus tapahtuu alueellisesti ja paikallisesti, mikä on vaatinut eri tason toimijoiden yhteistyötä. Monitasohallinnassa toimivallat ja hallintomallit voidaan muodostaa joustavasti vastaamaan erilaisia tarpeita ja haasteita. Joustavuus nousee omaan arvoonsa EU:n muuttuessa yhä monimuotoisemmaksi Unionin laajentuessa itään tulevaisuudessa. (Marks & Hooghe 2004; Hooghe & Marks 2001.)

Monitasohallinnan muodot ovat usein hyvin monimutkaisia, mikä on heikentänyt hallinnon läpinäkyvyyttä. Toimijoiden suuri määrä ja monimutkaiset prosessit hajauttavat vastuuta, ja näin päätöksistä voi olla vaikea saada toimijoita vastuuseen. (Benz 2006, 99–112.) Usein vahvoilla toimijoilla on hallinta prosessista ja pienempien toimijoiden tavoitteet ei välttämättä tule kuuluksi. Tutkimukset osoittavat, että valtiot ovat saattaneet toimia ”portinvartijoina”, jolloin ne ovat tehneet omien etujenmukaista suodatustyötä. Monitasohallinnan haasteena onkin varmistaa, että toiminta on oikeasti monitasoista hallintaa eikä ainoastaan monitasoista osallistumista. (Bache 1999; Peters & Pierre 2004, 86–89.)

Monitasohallinnan teoriaa on myös kritisoitu. Yksi äänekkäimmistä teorian kritisoijista on ollut Andrew Jordan, joka nostaa seitsemän keskeistä kritiikkiä Euroopan unionin monitasohallinnan malliin liittyen. Jordanin (2001) mukaan monitasohallinnan malli ei ota riittävästi huomioon kansainvälisten suhteiden ja neuvotteluiden merkitystä. Malli myös ylikorostaa alue- ja paikallishallinnon autonomiaa eikä anna selitystä niiden toiminnalle (Fairbassin & Jordan 2004). (Ks. George 2004.) Monet tutkimukset argumentoivat monitasohallinnan mallin olevan hyödyllinen kuvaus EU:n politiikantekoprosessista ja hallinnosta, mutta se ei sovellu tutkimusta ohjaavaksi teoriaksi. Vaihtoehtona monitasohallinnalle tutkimusta ohjaavana teoriana on käytetty mm. päämies-agentti -teoriaa selittämään eri toimijoiden välisiä voimasuhteita (Ks. Blom-Hansen 2005; Bachtler & Ferry 2013). Huolimatta siitä, hyväksytäänkö monitasohallintaa teoriana, sitä voidaan hyödyntää monilla keinoin tukemaan ymmärrystämme muuttuvista politiikkaympäristöistä. (Bache & Flinders 2004.)

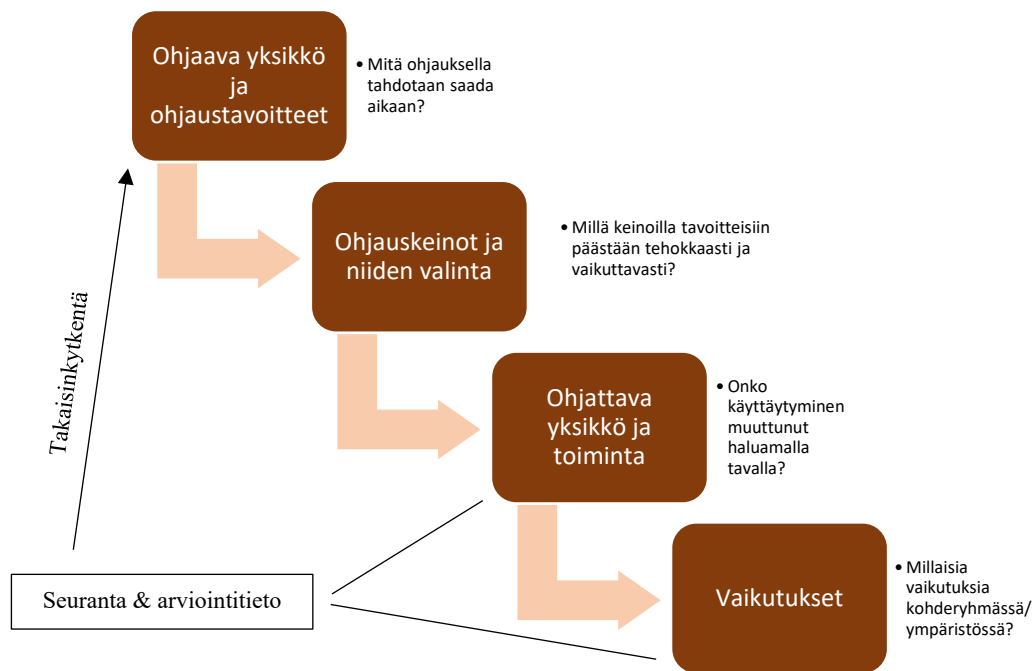
2.4 Julkinen ohjaus

Politiikan toimeenpanossa keskeisessä roolissa on ohjaus. Ohjaustapahtumaa voidaan kuvaila yksinkertaistetusti informaation vaihdoksi kahden yksikön välillä. (Pekkola ym. 2016.). Ahlstedt, Jahnukainen ja Vartola (1974, 42) määrittelevät ohjauksen seuraavasti:

Ohjaus tarkoittaa vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välillisesti tai välittömästi sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi.

Ohjaus voi olla myönteistä tai kielteistä, suoraa tai epäsuoraa, yleistä tai erityistä, pysyvää tai kertaluonteista. Myönteinen ohjaus on toimintaan kannustavaa tai tukevaa, kun taas kielteinen ohjaus on toimintaa estävää tai kieltävää (Vedung 1998, 26). Ohjaus pyrkii vaikuttamaan tietyn henkilön, ryhmän, joukon, organisaation yms. toimintaan halutulla tavalla. Julkisella ohjauksella viitataan tässä tekstissä julkisen sektorin toimijoiden – kuten EU:n, valtion, kuntien yms. – harjoittamaan ohjaukseen. Ohjaus on keskeinen osa julkisen politiikan toteutusta (Jalonen 2008, 2).

Ohjausjärjestelmä koostuu kaikista niistä osista ja osien välisistä vaikutussuhteista, jotka vaikuttavat tunnistettavasti järjestelmän toiminnan suuntaan. Ohjausjärjestelmän voidaan katsoa koostuvan kolmenlaisista osista: ohjaavista ja ohjattavista yksiköistä sekä ohjausimpulsseista. Ohjaavat yksiköt ovat niitä yksikköjä, jotka lähettävät ohjausimpulsseja muille yksiköille aikaansaadakseen haluttua toimintaa tai käytöstä. Ohjattavat yksiköt ovat ohjauksen kohteena olevia ja ohjausimpulsseja vastaanottavia yksikköjä. Ohjattava ja ohjaava yksikkö voivat olla organisaatioita, ryhmiä, yksittäisiä henkilöitä yms. Ohjausimpulssilla tarkoitetaan herätettä tai informaatiota, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle yksikölle tietyn toiminnan tai käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjausimpulssi on osittain verrattavissa politiikkainstrumenttiin eli ohjauskeinoon, josta puhutaan jäljempänä. Ohjausvoimalla puolestaan tarkoitetaan usein säädöksissä ilmaistua oikeutta ja valtaa vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen. Ohjausvoima perustuu usein asemaan tai asiantuntemukseen. (Ahlstedt ym. 1974, 42–43.) Ohjauksen eteneminen ohjausjärjestelmässä voidaan kuvata systeemiprosessin avulla (Kuvio 4).

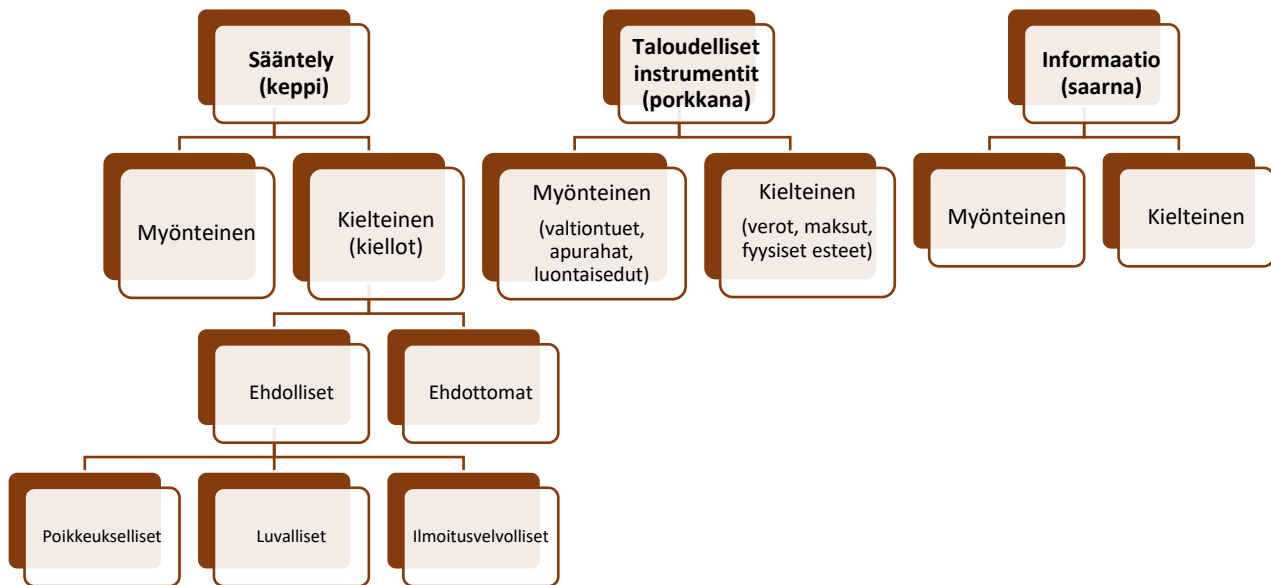


Kuvio 4. Ohjausketju systemiprosessina (mukaillen Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 30)

Ohjaavalla yksiköllä on jokin tavoite, jota se pyrkii edistämään ohjauksen avulla. Ohjauksen tarkoitus on muuttaa ohjattavan yksikön toimintaa niin, että ohjattavan yksikön muuttunut toiminta edistää tätä tavoitetta. Ohjattavan yksikön toimintaa pyritään muuttamaan politiikka instrumenttien eli ohjauskeinojen avulla. Ohjauskeinot voidaan jaotella eri luokkiin. Yksinkertainen jaottelutapa on jakaa ohjauskeinot kolmeen luokkaan, joita ovat sääntely, raha ja informaatio tai kuten Bemelmans-Videc, Rist ja Vedung (1998) asian muotoilevat ”keppi, porkkana ja saarna”. Seuraavassa osiossa perehdytään ohjauskeinoihin ja tähän kolmijaotteluun tarkemmin.

2.4.1 Keppi, porkkana ja saarna ohjauskeinoina

Julkisilla ohjauskeinoilla tarkoitetaan tapoja, joilla julkisen vallan toimijat käyttävät valtaa varmistaakseen ja tukeakseen tai estääkseen sosiaalista muutosta (Vedung 1998, 21). Evert Vedung (1998) jakaa ohjauskeinot kolmeen luokkaan (Kuvio 5): Sääntely (keppi), taloudelliset instrumentit (porkkana) sekä informaatio (saarna). Jako perustuu ohjaavan yksikön autoritäärisen voimaan eli vallan käyttöön. Näistä ohjattavaa yksikköä sitovin on lainsäädäntö, jossa ohjaava yksikkö käyttää merkittävää ohjausvoimaa. Informaatio-ohjauksessa ohjaavan yksikön ohjausvoima on alhaisin. (Vedung 1998.)



Kuvio 5. Ohjauskeinojen kolmijaottelu (Bemelmans-Videc & Vedung 1998, 250; Vedung 1998, 42)

Keppi eli sääntely on valtiollisten toimijoiden tapa vaikuttaa ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymiseen luomalla erilaisia sääntöjä ja lakeja, joiden puitteissa tulee toimia. Sääntelyä ovat esimerkiksi erilaiset säännöt, normit, päätökset, direktiivit, asetukset, lait ja standardit. Usein sääntelyn rikkomisesta seuraa jokin rangaistus kuten sakko tai tuomio, mutta ei aina. Sääntely voidaan jakaa kielteiseen ja myönteiseen. Kielteinen sääntely koostuu kielloista. Kielteinen sääntely voidaan jakaa vielä ehdottomiin tai ehdollisiin kieltöihin. Ehdottomia kieltöitä tarvitsee noudattaa poikkeuksetta, kun ehdollisiin kieltöihin voi löytyä poikkeuksia, erillisiä lupia tai ilmoitusvelvollisuus kiellon noudattamatta jättämiseen. Myönteinen sääntely ei puolestaan yritä kieltää toimintaa vaan pyrkii aikaan saamaan tai vaatimaan tiettyntyyppistä toimintaa. Sääntelyssä keskeistä on, että ohjaava yksikkö määrittelee jonkin toimintamallin, jota ohjattavan yksikön tulee noudattaa. Ohjaavalla ja ohjattavalla yksiköllä on autoritäärinen suhde, mikä mahdollistaa sääntelyn luomisen ja noudattamisen. (Vedung 1998.)

Porkkana eli taloudelliset instrumentit ovat ohjauskeinoja, joilla annetaan tai otetaan pois materiaalisia resursseja. Nimestään huolimatta taloudelliset instrumentit voivat olla rahan liittyviä tai liittymättömiä. Taloudelliset instrumentit tekevät tietyistä toimista halvempia tai kalliimpia taloudellisesti, ajallisesti, vaivallisesti yms. Taloudelliset instrumentit eroavat sääntelystä siinä, että ohjattavalla yksiköllä on vapaus päättää itse toimivatko he tietyllä tavalla vai eivät. Keskeistä on, että

instrumentit eivät kiellä toimintaa vaan tekee tietyistä toimista edullisempia tai houkuttelevimpia. Taloudelliset instrumentit voidaan jakaa myös kielteisiin ja myönteisiin. Kielteisissä taloudellisissa instrumenteissa ohjattavalta yksiköltä viedään tai vähennetään materiaalista tukea, kun myönteisessä instrumentissa sille annetaan materiaalista tukea. Myönteiset instrumentit kannustavat toimimaan tietyllä tavalla, kun taas kielteiset pyrkivät ehkäisemään tiettyä toimintaa. Taloudellisia instrumentteja ovat esimerkiksi verot, valtion tuet, Euroopan hiilikauppa tai tiehen lisätty töyssy, joka estää autoilijoita kaahailemasta. (Vedung 1998.)

Talousohjaus voidaan myös jakaa panosohjauksen ja tulosohtauksen välille, jotka ovat ohjauksen ääripäät. Panosohjaus on talousohtauksen muoto, jossa on tarkasti määritelty tietyille toiminnoille jaettavat määrärahat ja -resurssit eli ”panokset”. Jaettavat panokset luovat toiminnalle raamit, jonka puitteissa ohjattava yksikkö pystyy toimimaan, ja näin panoksilla on ohjaava vaikutus. Panosohjauksen etuna voidaan pitää läpinäkyvyyttä, selkeyttä ja kontrolloitavuutta, kun haittoina ovat jäykkyys ja historiaperusteisuus. Tulosohtauksen logiikka on puolestaan päinvastainen. Resurssit perustuvat tuotettuun tulokseen ja/tai tulostavoitteisiin. Tulosta lähdetään tavoittelemaan tietyillä resursseilla ja tavoitteen saavuttamisesta palkitaan resurssien lisäyksellä. Tulosohtauksessa haasteina ovat tulosten mittaamisen vaikeus, johdon rooli sekä tulevaisuuden epävarmuus. Hyvinä puolina voidaan pitää joustavuutta ja adaptiivisuutta eli mukautuvuutta. Julkisella sektorilla määrärahat ja resurssit ovat niukat, mikä johtaa helposti talousohtauksen nollasummapeliin. Toisen yksikön määrärahan lisäys on toisen yksikön määrärahan menetys. (Pekkola ym. 2016.)

Saarna eli informaatio on pyrkimys vaikuttaa ohjattavaan yksikköön informaation avulla. Tämä voi tapahtua tiedonvälityksellä, jonkin asian puolesta argumentoimalla, suostuttelemalla tai houkuttelemalla. (Vedung 1998, 33.) Informaatio ohjauskeinona on vaikeimmin lähestyttävä ja sen vaikutuksia ja muotoja voi olla vaikea todentaa (Pekkola ym. 2016). Informaatio on laaja käsite ja kattaa alleen niin oikean tiedon kuin arvostelut, arviot, ohjeistukset, neuvot, suositukset yms. Myös informaatio-ohjaus voidaan jakaa kielteisiin ja myönteisiin keinoihin eli pyrkimykseen rajoittaa tai aikaansaamaan toimintaa. (Vedung 1998.) Informaatio voi olla yleistä, usein yksisuuntaista ja suurille massoille suunnattua tai yksityisempää, pienemmille ryhmille suunnattua sekä usein kaksisuuntaista (Vedung 1998, 49–50; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 28). Informaatio-ohjauksessa ohjattavalla yksiköllä on vapaus päättää toiminnastaan niin kuin taloudellisissa instrumenteissakin, mikä erottaa ne sääntelystä. Toisin kuin taloudellisissa instrumenteissa, informaatio ei lisää tai vähennä materiaalisia resursseja. (Vedung 1998.)

Yksi merkittävä informaatio-ohjauksen keino on vertailu, jonka voimakas ohjausvaikutus hallinnon ammattilaisen on syytä tiedostaa. Vertailun avulla voidaan asettaa heikommin suoriutuneita toimijoita huonoon valoon ja nostaa esille tavoiteltavia toimintamalleja. Vertailu perustuu usein tunnusluvuille ja näin vertailtavia kohteita voidaan arvottaa hyväksi ja huonoiksi. Tämän takia saattavat mitattavat arvot eli mittarit ohjata toimintaa. Euroopan unionissa vertailukäytännöstä informaatio-ohjauksen keinona käytetään nimitystä ”open method of coordination” tai tarkemmin ”naming and shaming”, jolla tarkoitetaan jäsenvaltioiden asettamista järjestykseen tiettyjen kriteerien perusteella ja sen jälkeen nimeämälle ne ”priimuksiin ja pudokkaiisiin”. Komissio käyttää vertailuinformaatiota ohjauskeinona usein politiikan alueilla, joissa sillä ei ole merkittävää toimivaltaa. (Pekkola ym. 2016, 91.)

Keppi, porkkana ja saarna -esimerkit

Esimerkki 1

Valtioneuvosto haluaa lopettaa turkistarhauksien toiminnan Suomessa. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvosto alkaa miettimään keinoja, joilla tavoite saavutettaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Käyttäessään keppiä eli sääntelyä valtioneuvosto voi säätää lain, joka kieltää turkistarhaukset kokonaan Suomessa. Lain rikkomisesta seuraisi rangaistus kuten sakko tai vankeustuomio. Valtioneuvosto voisi ohjata turkistarhauksien toimintaa taloudellisin instrumenttien eli porkkanan avulla esimerkiksi lisäämällä lopputuotteisiin korkeamman veron, jolloin vaikutettaisiin tuotteiden kysyntään. Korkeampi hinta laskisi turkisten kysyntää, mikä tekisi turkistarhojen toimintaedellytyksistä haastavampia ja saattaisi tehdä toiminnasta kannattamatonta. Valtioneuvosto voisi myös luoda tukijärjestelmän, jolla rahoitettaisiin turkistarhauksien muuttamista esimerkiksi kanaloiksi. Yksi mahdollisuus olisi käynnistää turkistarhauksien ongelmia esille nostava ja niiden alasajoa tukeva kampanja, jolloin kyse olisi saarnasta eli informaatiosta. Kampanja lisäisi ihmisten tietoisuutta turkistarhauksien ongelmista, mikä vaikuttaisi ihmisten haluun ostaa turkiksia ja tukea turkistarhauksia.

Esimerkki 2

Euroopan komissio on luonut uuden politiikkaohjelman, jonka tavoite on parantaa EU:n oikeusvaltiokehitystä edistämällä median riippumattomuutta jäsenvaltioissa. Komissio voi pyrkiä sääntelemään jäsenvaltioiden kehitystä luomalla asetusesityksen median riippumattomuuden tukemiseksi esimerkiksi valtion ja poliitikkojen omistuksen rajoittamisesta yksityisissä mediayhtiöissä. Neuvoston ja parlamentin hyväksyessä asetusesityksen, sen rikkomisesta seuraisi sanktio jäsenvaltioille. Taloudellista instrumenttia käyttäessä komissio voisi luoda rahoitusmekanismin, jolla rahoitettaisiin jäsenvaltioita vuosittain, jos median riippumattomuus ei olisi heikentynyt. Jäsenvaltiot, joissa median riippumattomuus olisi heikentynyt, eivät saisi rahallista tukea. Tällöin kyse olisi jäsenvaltioille luodusta ”porkkanasta”. Komissio voisi myös kerätä tietoa eri jäsenvaltioiden tilanteesta median riippumattomuuden suhteen ja tehdä erilaisia

vertailuja jäsenvaltioiden välillä, jolloin kyse olisi informaatio-ohjauksesta eli saarnasta. Jäsenvaltiot eivät haluisi olla EU:n häntäpäässä, jolloin ne alkaisivat parantamaan median riippumattomuutta.

Ohjauskeinot toimivat eri tavoin eri hallinnon tasoilla aina riippuen siitä, millaisesta julkisesta toiminnasta ja interventioista on kyse (Virtanen & Vakkuri 2016, 67). Jos politiikalla on monta päämäärää, todennäköisesti sen toteutuksessa käytetään monta ohjauskeinoja. Yksi ohjauskeino harvoin riittää ratkaisemaan monimutkaisia politiikan ongelmia. Todellisuudessa politiikan toteutus tapahtuukin monen ohjauskeinoon yhdistelmällä. (Bemelmans-Videc ym. 1998.)

2.4.2 Ohjauskeinojen valinta ja toimeenpano

Ohjauskeinojen valinnan tulee heijastaa politiikan muotoilua ja tavoitteita. Ohjattavan yksikön tulee myös ymmärtää poliittinen tavoite, johon ohjauskeinolla pyritään. Ongelman määrittely nousee yllättävän merkittävään asemaan niin ohjauskeinojen valinnassa kuin niiden onnistumisessakin. Tutkimukset osoittavat, että monet poliittiset aloitteet ovat kaatuneet ei väärin ohjauskeinoihin tai huonoon toimeenpanoon vaan epäonnistuneeseen ongelman määrittelyyn. (Rist, 1998; McDonnell and Crubb 1991, 10–11.)

Vaikka ongelman määrittelystä oltaisiin samaa mieltä, saattaa poliittista kiistaa nousta keinoista, joilla ongelmaa lähdetään ratkomaan. Ohjauskeinojen valinta ei ole siis ainoastaan tekninen vaan myös poliittinen kysymys, jossa eri intressit saattavat risteytyä. Sopivien ohjauskeinojen valitseminen voi olla hyvinkin haasteellista ympäristön muuttuessa herkästi sekä ongelmien ollessa monimutkaisia ja usein epäselviäkin. Tärkeää onkin kartoittaa etukäteen, millaisia riskitekijöitä liittyy ohjauksen onnistumiseen, ja millaisia sivuvaikutuksia eri ohjauskeinoista mahdollisesti aiheutuu. Haluttu lopputulos edellyttää onnistumista niin ongelman määrittelyssä kuin ongelman ratkaisuun sopivien ohjauskeinojen valinnassa. (Rist, 1998; McDonnell and Crubb 1991, 10–11; Oulasvirta ym. 2002, 37–38.)

Ohjaukseen liittyvää epävarmuutta voidaan yrittää hallita riskien analysoinnilla, keskittymällä ohjauksessa prosessin hallintaan tavoitellun tuloksen sijasta, arviointi- ja seurantajärjestelmien avulla tai lisäämällä sopimuksellisuutta ja dialogisuutta ohjauksessa. Lähellä käytännöntasoa toimivat organisaatiot tietävät usein toimintaan vaikuttavista tekijöistä ylemmän tason toimijoita enemmän.

Tarkoituksenmukaista olisikin, jos ohjattavat yksiköt osallistuisivat vahvasti toiminnan sisällön määrittelyyn ohjaavien yksiköiden määrittäessä ohjauksen päämäärät sekä varmistaessa, että ohjattavat yksiköt sisällyttäisivät nämä päämäärät toimintaansa. (Oulasvirta ym. 2002, 37–38.)

Kun politiikka on saatu muotoiltua sekä ohjauksesta ja ohjauskeinoista on päästy yhteisymmärrykseen, täytyy valitut keinot ja ohjelmat panna toimeen. Toimeenpano on kriittinen vaihe politiikan lopputuloksen kannalta, ja se on yleensä katsottu hallinnon tehtäväksi. Toimeenpanovaiheessa selviää, kuinka hyvin politiikan suunnittelussa ja ohjauskeinojen valinnassa eläneet oletukset pitävät paikkaansa. Ohjaava yksikkö saattaa toimeenpanovaiheessa joutua vielä muuttamaan ohjausta. (Oulasvirta ym. 2002.) Potentiaalisia valtakunnallisten politiikkojen, ohjelmien tai hankkeiden toimeenpanevia organisaatioita on usein monta. Toimeenpanevan organisaation valinnassa on tärkeää huomioida, että valittava organisaatio jakaa suurelta osin toteutettavan politiikan arvot ja tavoitteet sekä sillä on riittävä kompetenssi ja resurssit toimeenpanoa varten. Joskus saattaa olla järkevää perustaa täysin uusi toimeenpaneva organisaatio. Jo olemassa olevilla organisaatioilla on usein kuitenkin kontaktit ja verkostot valmiina muihin keskeisiin organisaatioihin, mikä helpottaa huomattavasti toimeenpanoprosessia. (Rist 1998.)

Perimiltään ohjaus on käyttäytymisen muovaamista ja siihen vaikuttamista. Ohjaavalla yksiköllä on jokin intressi, jota se pyrkii edistämään vaikuttamalla ohjattavan yksikön käytökseen. Kun ohjattavan yksikön toiminta muuttuu haluamalla tavalla, voidaan ohjausta pitää onnistuneena. (Oulasvirta ym. 2002, 30.) Toimivassa järjestelmässä ohjausta tulee monelta eri suunnalta eikä ainoastaan ohjaavalta yksiköltä (Ahlstedt ym. 1974). Ohjattava yksikkö saattaa käyttäytyä halutulla tavalla ilman ohjausta, jolloin ohjausta ei periaatteessa tarvita (Oulasvirta ym. 2002, 30). Organisaatioiden tai yksikköjen käyttäytymistä ja toimintaa tutkittaessa on tärkeä analysoida niitä ohjausmekanismeja, jotka vaikuttavat yksikköjen ja organisaation toimintaan (Ahlstedt ym. 1974).

3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimusmenetelmät -osiossa käyn ensiksi läpi tutkimuksen luonnetta kvalitatiivisena tapaustutkimuksena. Tämän jälkeen esittelen valitun tapauksen eli Pohjois-Karjalan. Pohjois-Karjalan esittelyn jälkeen kerron tutkimuksen rajauksista antaen samalle niille perustelut. Lopuksi kerron mistä aineisto koostuu, ja esittelen käytetyt aineistonkeruu- sekä analyysimenetelmät.

3.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen. Laadullista tutkimusta voidaan karkeasti kuvailla tutkimukseksi, jossa ”löydökset” ovat tuotettu muilla kuin tilastollisin tai määrällisin keinoin (Strauss & Corbin 1990, 17). Laadullisen tutkimuksen avulla pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään syvällisemmin monimutkaisia ilmiöitä. Tutkimuksessa on keskeistä sanojen, lauseiden ja erityisesti niiden merkitysten tulkinta. Laadullinen tutkimus sopii prosessien ja ilmiöiden tulkintaan niiden monimutkaisuuden vuoksi. (Kananen 2008.) Tarkoitus on saada yhdestä havaintoyksiköstä mahdollisimman paljon irti ja pyrkiä tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161; Kananen 2008).

Tutkimuksessa on ollut keskeistä ymmärtää toimeenpanoprosesseja ja eri toimijoiden merkityksiä perustavanlaatuisesti sekä saada kokonaisvaltainen kuva EU:n koheesiopolitiikan toteutuksesta, ja siksi laadullinen tutkimusote on valikoitunut määrällisen sijasta. Määrällisen tutkimuksen toteutus olisi ollut haasteellista, koska riittävän otannan saaminen eli tarpeeksi suuren määrän vastaajia tilastollisen vertailun mahdollistamiseksi olisi ollut erittäin haasteellista puhumattakaan rajausten tekemisen mahdollisuudesta. EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanoon osallistuvien ihmisten määrä on rajallinen ja heidän organisaatioiden sekä tehtävien merkityksen ymmärtäminen on keskeistä tutkimustulosten kannalta. EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanotutkimus Suomesta on hyvin rajallista, minkä takia kirjallisuuskatsaus ei ollut realistinen vaihtoehto. Päätyminen laadulliseen tutkimusotteeseen on ollut selkeä valinta.

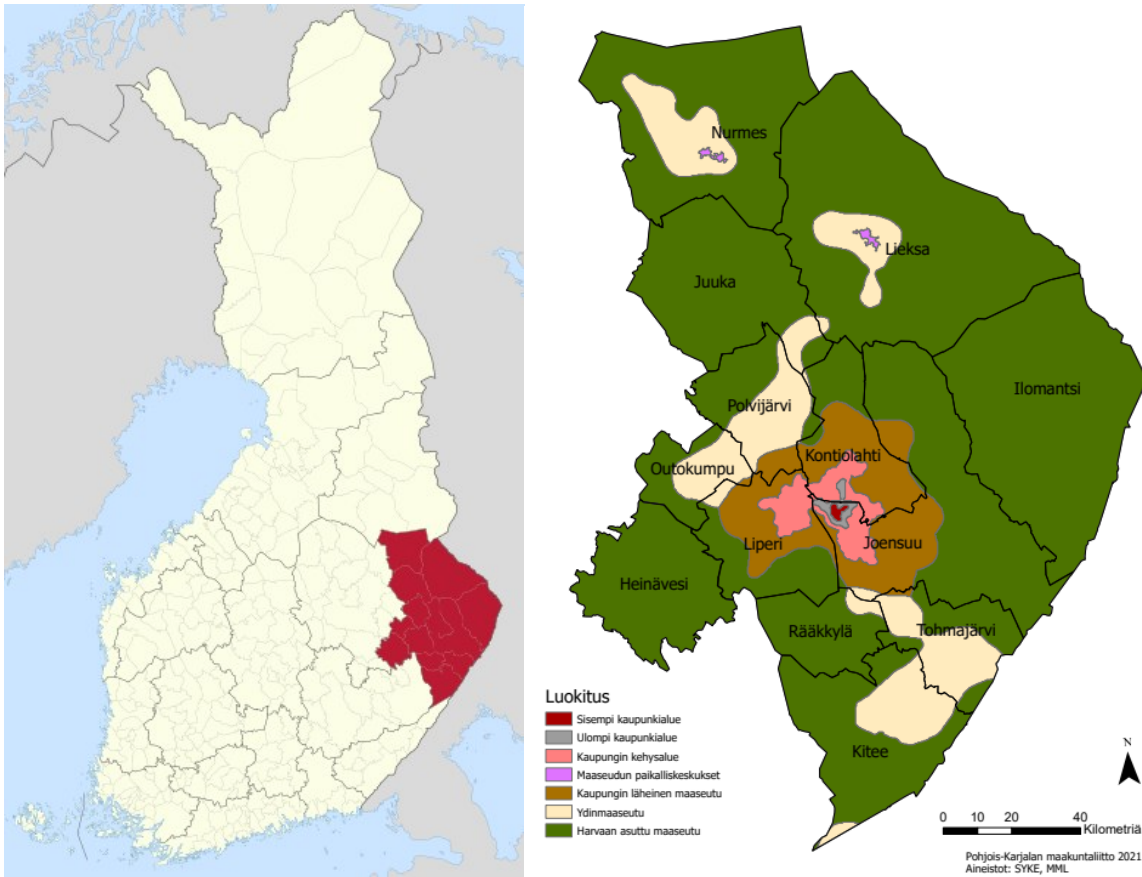
Tutkimus suoritettiin tapaustutkimuksena Pohjois-Karjalasta. Tapaustutkimus on seikkaperäinen esitys tutkimuskohteesta, joka voi olla esimerkiksi yksilö, yhteisö, organisaatio tai tapahtumakulku

(Zonabendin, 1992; 52). Tapaustutkimus käsittelee usein monimutkaisia ja pitkään jatkuneita ilmiöitä, minkä vuoksi tapaustutkimus soveltuu hyvin vastamaan kysymyksiin: miten ja miksi (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10). Häikiön ja Niemenmaan (2007, 42) mukaan tapaustutkimuksen erityispiirre on sen pyrkimys ymmärtää monimutkaisia ilmiötä kokonaisuutena. Tapaustutkimus on oiva tapa lähteä tutkimaan EU:n koheesiopolitiikka monimutkaista ja monitasoista prosessia.

Koska kyseessä on tapaustutkimus Pohjois-Karjalasta, tutkimustuloksia ei voi suoraan yleistää koko Suomeen tai muihin jäsenvaltioihin. Tarkoitus on kuitenkin luoda näkemys siitä, millainen liikkumatila eri toimijoilla (erityisesti maakunnilla) on ja miten tuota liikkumatilaa käytetään. Toimijat ja rakenteet vastaavat useissa Suomen maakunnissa toisiaan. Siksi voidaan olettaa tulosten soveltuvan jossain määrin saman toimeenpanorakenteen omaaviin maakuntiin. Toisin sanoen: Tutkimuksen toistaminen saman ohjausprosessin omaavissa maakunnissa oletetaan tuottavan osin samanlaisia tutkimustuloksia. Tämä lisää tutkimustulosten käytettävyyttä ja tutkimuksen hyödyllisyyttä.

3.2 Pohjois-Karjala tutkimuskohteena

Pohjois-Karjala on Suomen itäisin maakunta (Kuvio 6), jossa asuu noin 163 000 asukasta (Tilastokeskus 2021a). Maakuntakeskus ja maakunnan suurin kaupunki on Joensuu, jossa on asukkaita noin 77 000 (Tilastokeskus, 2021b). Joensuussa sijaitsee Itä-Suomen yliopiston ja Karelia-ammattikorkeakoulun toimipisteet. Muita alueen kuntia ovat Heinävesi, Iloanta, Juuka, Kitee, Kontiolahti, Lieksa, Liperi, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Tohmajärvi sekä Rääkkylä. Pohjois-Karjala on pinta-alaltaan Suomen kolmanneksi suurin, mutta asukasluvultaan 14:nneksi suurin maakunta (Tilastokeskus, 2021a). Maakunta on tunnettu luonnostaan mm. Kolin kansallispuistosta ja Pielisestä.



Kuvio 6. Pohjois-Karjala kartalla (Fenn-O-maniC 2022; Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 2021b)

Suomen bruttokansantuote ennen koronaa (2019) oli 43483 €/asukas. Samana vuonna Pohjois-Karjalassa bruttokansantuote oli 34051 €/asukas ollen Suomen maakunnista kolmanneksi pienin. Taakse jäi ainoastaan Etelä-Savo 33462 €/asukas ja Päijät-Häme 33213 €/asukas. (Tilastokeskus 2019.) Elokuussa 2022 työttömiä työnhakijoita oli Pohjois-Karjalassa suhteessa eniten muihin maakuntiin verrattuna 12,1 % työvoimasta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022b). Pohjois-Karjalan väkiluku on ollut pitkään tasaisessa laskussa ja Tilastokeskuksen (2021c) väestöennusteen mukaan maakunnan väkiluku pienenee vuosittain noin 800 asukkaalla vuoteen 2040 asti, johon ennuste yltyä. Pohjois-Karjalalla on suhteellisen monipuolinen toimialarakenne. Yritykset toimivat eri dynamiikkojen ekosysteemeissä eikä teollinen kehitys ole ainoastaan muutaman toimialan varassa. Aluetalous voidaan siis nähdä suhteellisen muutosjoustavaksi. Tutkimus- ja innovaatiotoiminta on Pohjois-Karjalassa pitkälti korkeakoulusektorin varassa, samalla kun elinkeinoelämän osuus tutkimustoiminnasta on maan alhaisimpia. (Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 2021b.) Vuonna 2020 maakunnassa oli suhteellisesti 13:nneksi eniten korkeakoulutettuja väestöstä 19 maakunnan joukosta (Tilastokeskus 2020).

Pohjois-Karjala kohtaa tällä hetkellä monia haasteita. Venäjän hyökkäys Ukrainaankä näkyy vahvasti Itä-Suomen maakunnissa niin pienentyneenä turisti- kuin tavaraliikennemäärinä. Lentoliikenteen väheneminen ja tavaraliikenteen siirtyminen enemmissä määrin pyörille edellyttää tiestön kunnan parantamista. Etenkin alemman tieverkon heikko kunto haittaa puuraaka-aineen saantia. Maakunnan sijainnista johtuvat pidemmät välimatkat sekä liikenteen tyrehtyminen Saimaan kanavassa on jo vähentänyt yritysten – erityisesti kansainvälisten yritysten – investointihalukkuutta maakuntaan. Lisäksi maakunta kamppailee energiakriisin ja yhä kiristyvien ilmastotavoitteiden kanssa. Tuulivoiman rakentaminen Venäjän ja Suomen rajalle on puolustusvoimien näkökulmasta ongelmallista, aurinkoenergia on Suomen olosuhteissa rajallista ja Euroopan unionikaan ei ole vielä päättänyt, miten se suhtautuu puun käyttöön energiantuotannossa. Samalla väestö ikääntyy, työssäkäyvien määrä vähenee ja osaamispuula vaivaa monia aloja. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022c.)

Pohjois-Karjala kuuluu Itä-Suomen alueeseen, johon kuuluu sen lisäksi Etelä-Savo ja Pohjois-Savo. Pohjois-Karjalassa EAKR-rahoitusta myöntää Pohjois-Karjalan maakuntaliitto sekä Etelä-Savon ELY-keskus. ESR+-rahoitusta myöntää Etelä-Savon ELY-keskus. Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat ovat olleet suurimpia koheesiopolitiikan tuensaajia. Uudella toimintakaudella 2021–2027 Itä- ja Pohjois-Suomeen kohdistuu koheesiopolitiikan rahoituksesta alustavasti noin 64 %: a. Pohjois-Karjala saa kolmanneksi eniten rahoitusta Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon jälkeen. Asukasta kohden mitattuna Pohjois-Karjala saa neljänneksi eniten rahoitusta 129 €/asukas koko Suomen saadessa 42 €/asukas. Asukasta kohden eniten rahoitusta saa Kainuu, Lappi ja Etelä-Savo. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021.) Pohjois-Karjalaa voidaan pitää merkittävänä tuensaajana Suomessa ja siksi oivana tutkimuskohteena.

3.3 Rajaus

Tutkimuksen pääpaino kohdistuu EU:n koheesiopolitiikan tiettyyn osa-alueeseen eli toimeenpanoon, jolla viitataan tässä tutkimuksessa prosessiin kumppanuussopimuksen sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelusta yksittäisen hankkeen rahoituspäätökseen. Tutkimus ei selvitä EU-instituutioiden välistä tai komission sisäistä päätöksentekoprosessia eikä EU:n koheesiopolitiikan tavoitteiden toteutumista, toiminnan tehokkuutta tai vaikuttavuutta. Kuntien roolin tarkastelu rajautuu pois tutkimuksesta, vaikka jotkin kaupungeista ja kunnista osallistuvat Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmisteluun. Kuntien tavoitteita ajavat maakunnat, jotka tekevät

vaikuttamistyötä jäsenkuntiansa lähtökohdista ja tarpeista käsin. Kunnat toimivat pääsääntöisesti hankkeiden toteuttajina, jotka lähtökohtaisesti toteuttavat vain omia tavoitteita edistäviä hankkeita.

Sen lisäksi että rajausta on tehty yhteen maakuntaan Pohjois-Karjalaan, tutkimus koskee kahta rahoitusvälinettä: Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) sekä Euroopan sosiaalirahasto plussaa (ESR+). Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF) on jäänyt pois tarkastelusta, koska se ei ollut osa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelmaa eikä uuden ohjelmakauden rahoitushaut JTF:n osalta olleet vielä auenneet tutkimusprosessin alkaessa. JTF tuli uutena rahastona mukaan kesken ohjelman valmistelun eikä sen kertaluonteisuudesta tai pysyvyydestä ollut vielä tietoa. Suomi ei saa rahoitusta koheesiorahastosta (CF), joten sen tarkastelu rajautui automaattisesti pois tutkimuksesta. Myös Interreg-ohjelmat ja suoraan Euroopan komission hallinnoimat rahoitusvälineet jäivät tarkastelun ulkopuolelle. Interreg-ohjelmien tavoitteiden muodostus ja toimeenpano on ylikansallista, ja näin sen prosessi poikkeaa alueille jaettavasta perusrahoituksesta. Interreg-ohjelmien mukaan ottaminen olisi monimutkaista istanut tutkimusta liaksi. Komission rahoitusvälineissä hankkeiden toteuttajat voivat hakea pääsääntöisesti rahoitusta suoraan ilman valtiollista tai alueellista välikättä. Kokonaiskuvassa komission hallinnoimat rahoitusvälineet kuuluvat pieneen marginaaliin. Ruokavirasto hoitaa pientä osaa ESR+-rahoituksesta kansallisesti, joten sen rahoituspäätösten tarkastelu rajautuu samoista syistä pois. EAKR ja ESR ovat tuttuja rahastoja keskeisille toimijoille ja ne luovat pohjan EU:n koheesipolitiikan pitkäjänteiselle toteutukselle Suomessa. Rajattu osuus vastaa Suomen koheesipolitiikan rahoituksesta noin 70 %:ia.

3.4 Aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät

Tutkimuksen aineisto koostuu kahdeksasta haastattelusta, Suomen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta ja kumppanuussopimuksesta sekä muista dokumenteista, jotka ovat listattuna tutkimuksen liitteessä 1. Haastattelut ovat muodostaneet aineiston rungon ja dokumenttiaineisto on tukenut haastatteluaineistoa. Haastateltaviin oltiin yhteydessä sähköpostitse ja haastattelut toteutettiin etäyhteydellä 16.12.2022–30.1.2023 Microsoft Teamsin välityksellä. Haastateltavat valikoituivat tehtäväkuvan ja organisaation mukaan. Haastateltavat olivat töissä neljässä eri organisaatiossa (Liite 1) ja he edustivat laajasti eri työtehtäviä rahoituspäätösten tekemisestä aina alue- ja rakennepolitiikan ohjelman tavoitteiden määrittämiseen. Kaikki haastateltavat olivat olleet vuosia osa jopa kymmeniä vuosia EU:n koheesipolitiikkaan liittyvissä tehtävissä. Haastattelukysymykset muotoutuivat haastateltavien tehtäväkuvien perusteella, eivätkä mitkään haastattelut olleet täysin samanlaisia keskenään. Haastattelukysymykset rakennettiin tutkimuksen alakysymysten pohjalta peilaten niitä

samalla itse päätutkimuskysymykseen, ja näin ne muodostivat kolme isompaa teemaa. Haastatteluja voidaan luonnehtia teemahaastatteluiksi, joissa korostetaan ihmisten tulkintoja, heidän antamiaan merkityksiä sekä merkitysten syntyprosessia vuorovaikutuksessa (Hirsjärvi & Hurme 2022; Tuomi & Sarajärvi 2009, 75). Esimerkkejä haastattelukysymyksistä tutkimuksen liitteessä 2. Vastausten perusteella esitettiin mahdollisesti tarkentavia jatkokysymyksiä. Haastattelukysymykset pyrittiin lähettämään noin viikko etukäteen haastateltaville. Kaikille haastateltaville pystyttiin lähettämään haastattelukysymykset viimeistään kaksi päivää ennen haastattelua. Haastattelut olivat vapaaehtoisia ja haastateltavien oli mahdollista pysyä tunnistamattomana näin halutessaan. Haastattelut äänitettiin ja litteroitiin.

Litteroitu haastatteluaineisto (noin 37 000 sanaa) analysoitiin sisällönanalyysin keinoin jakamalla aineisto tutkimuksen alakysymyksistä johdettuihin teemoihin (ohjelman valmistelu, rahoituspäätökset ja ohjaus), minkä jälkeen teemat jaettiin vielä omiin alalukuihinsa. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan pyrkimystä aineiston sisällön sanalliseen kuvailuun ja merkitysten etsimiseen tekstistä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–108). Aineistosta kerättiin myös muu olennainen materiaali omaan teemaansa alaluvuittain. Dokumenttiaineisto käytiin läpi myös sisällönanalyysin keinoin, ja esiin nousseet asiat yhdistettiin haastatteluaineiston kanssa lopullisessa analyysin kirjoitusvaiheessa. Dokumenttiaineiston tarkoitus oli tukea ja selventää haastatteluissa nousseita asioita.

Koheesiopolitiikan toimeenpanon monimutkaisuus on vaikuttanut aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiin. On ollut tärkeä ymmärtää koheesiopolitiikkaa ja sen prosesseja etukäteen, jotta aineistoa pystyttiin keräämään ja analysoimaan kokonaisvaltaisemmin. Taustatietämys koheesiopolitiikasta ja monitasohallinnasta on vaikuttanut aineistonkeruuseen ja analyysiin esimerkiksi tutkimuskysymysten luomiseen ja analyysin teemoitteluun. Tutkimuksessa monitasohallinnan teoria auttaa ymmärtämään ja kuvailemaan Euroopan unionin monitasoista päätöksentekoa, mutta se tai mikään mukaan teoria ei ole ohjannut analyysiä tai aineistonkeruuta. Toisaalta Euroopan unionia ja sen toimijoiden toimivaltuuksia tutkiessa tulee vahingossakin sidoksia monitasohallinnan teoriaan. Tärkeää on kuitenkin huomata, että tutkimus on kiinnostunut käytännön toteutuksesta, eikä tarkoitus ole testata jonkin teorian toimivuutta.

Käytetyn analyysimenetelmän sijoittaminen tiettyyn kategoriaan - esimerkiksi Tuomen ja Sarajärven (2018) kategorisointiin: teorialähtöinen, teoriaohjaava ja aineistolähtöinen sisällönanalyysi – on ongelmallista, koska kategoriat voivat olla päällekkäisiä sekä niiden rajat häilyviä ja epäselviä.

Lisäksi analyysimenetelmien nimet johtavat helposti harhaan, eivätkä ne aina kuvaa käytettyä menetelmää halutulla tavalla. Tutkimuksessa tunnistetaan tämä ongelma, eikä näin ollen käytettyä analyysimenetelmää ole tarpeellista asettaa tiettyyn kategoriaan. Toisaalta käytettyä sisällönanalyysia voidaan pitää sekä yksittäisenä metodina että myös teoreettisena kehyksenä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91). Käytettyä analyysimenetelmää voidaan kuvailla käytännönläheiseksi mutta teoriavaikutteiseksi, ennalta teemoitelluksi sekä laadulliseksi sisällönanalyysiksi.

4 AINEISTON ANALYYSI JA TULOKSET

Tässä osiossa käyn läpi tutkimuksen aineistoa ja vastataan samalla tutkimuksen alakysymyksiin (s. 2). Käyn aineiston läpi kolmen eri teeman kautta. Näitä teemoja ovat EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelu, rahoituspäätösten tekeminen sekä ohjaus. Käsitellen aineiston tässä järjestyksessä kukin teema omassa erillisessä luvussaan vastaten samalla tutkimusten alakysymyksiin. Loppuluvussa tuon esille muita aineistosta nousseita asioita koheesiopolitiikkaan liittyen. Koska aineisto koostuu useasta haastattelusta ja dokumentista, ei ole perusteltua avata kaikkea vaan tuon esille tutkimuksen kannalta olennaisen aineiston sekä aineistosta nousseet löydökset. Haastateltavia siteeratessa käytän seuraavia lyhenteitä: Etelä-Savon elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus = ELY, Kuntaliitto = KL, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto = MKL sekä työ- ja elinkeinoministeriö = TEM.

4.1 Uudistuva ja Osaava Suomi 2021–2027 valmistelu

Uuden ohjelmakauden 2021–2027 valmistelu lähti Suomessa liikkeelle komission annettua asetusesitykset sekä oman positionsa, jossa komissio kertoi oman näkemyksensä Suomen tilanteesta ja haasteista sekä toimenpide-ehdotuksista. Komission antamien asetusehdotusten ja position pohjalta Suomessa alkoi ohjelman valmistelu. Ohjelman valmistelussa on ensin katsottu millaiset raamit komissio antaa ja mitkä ovat Suomen tavoitteet. Jos Suomen tavoitteet ovat olleet ristiriidassa komission antamien maakohtaisten tavoitteiden kanssa, on työ- ja elinkeinoministeriö pyrkinyt neuvottelemaan komission edustajien kanssa. Suomessa neuvotteleva osapuoli on ollut työ- ja elinkeinoministeriö, kun komissiossa koheesiopolitiikan koordinoitavuudessa on ollut aluepolitiikan pääosasto DG Regio. Komissio on ollut haasteista ja ongelmista yleisesti samaa mieltä Suomen kanssa, mutta toimenpiteiden valinnassa on löytynyt eroavaisuuksia.

Keskeisenä esimerkkinä komission ja Suomen välisestä ristiriidasta nousi esiin ohjelman toimintalinja 3, joka mahdollistaa EU-rahojen käytön liikenne- ja infrastruktuurihankkeisiin Itä- ja Pohjois-Suomen alueella. Komission linja on ollut, että EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista ei tuettaisi vauraiden maiden kuten Suomen liikenne- ja infrainvestointeja. Itä- ja Pohjois-Suomessa on koettu saavutettavuus yhdeksi keskeisimmistä ongelmaksi ja siihen vastaaminen vaatii investointeja liikenneverkkoon ja infrastruktuuriin. Työ- ja elinkeinoministeriö päätti lähteä neuvottelemaan toimintalinja 3:n lisäämisestä ohjelmaan komission vastustuksesta huolimatta. Myös Itä- ja Pohjois-

Suomen maakunnat ovat pyrkineet vaikuttamaan komission päätöksiin suoraan esimerkiksi maakuntien yhteisen Brysselin edustuston kautta tuomalla esiin alueensa haasteita ja tarpeita. Lopulta komissio myöntyi Suomen toiveelle käyttää EU-rahoitusta liikenne- ja infrastruktuurihankkeisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä kuvailtiin komission kanssa käytyjä neuvotteluja kaupankäynniksi, joissa punnitaan aiheiden tärkeys jäsenvaltiolle:

Periaatteessa me päätetään kaikesta siitä, mitä asetukset ei niinku määrää. Ja jos komissio on ikään kuin toista mieltä, niin ne on vähän sellaisia tilanteita, että siinä yleensä punnitaan se, että miten tärkeä se asia meille on. Jos se on meille tosi tärkeä, niin sitten me vaan painetaan sitä eteenpäin niin kauan että se on läpi. Jos se on meille niinku silleen että no ihan sama tyylin, niin sitten me voidaan antaa periksi. Pitää valita ne sodat mihin lähtee. Että mitkä on meille ne mitä me halutaan. Ja jos se on asetusten puolesta mahdollista niin ei ne voi estää meitä. Mutta hidastaa ne voi ja paljon. Että siinä mielessä vältellään sellaisia voimakkaita vastakkainasetteluja. Käydään semmoista vähän kauppaa, että me hoidetaan tää nyt ja tota me nyt ei hoideta. – Aluekehitysjohtaja, TEM.

Komission roolia kuvailtiin sparraavaksi. Esiin nousi myös komission eri osastoiden välisen koordinaation puute, mikä näyttäytyi työ- ja elinkeinoministeriöön osittain jopa sekavana ohjauslistana, jossa eri osastoiden esitykset saattoivat olla ristiriitaisia keskenään. Ministeriö toivoikin, että koordinoiva pääosasto DG Regio tekisi enemmän suodatus- ja yhteensovitustyötä komission pääosastojen välillä:

Eli kun ne lähettää niiden kommentit niin se paperi voi olla 15 sivua pitkä ja siinä on 100 kohtaa ja siellä on niinku jokainen pääosasto tehnyt omansa ja sitten ne vaan läiskäsee ne yhteen paperiin ja lähettää ne. Että ne voisi vähän enemmän tehdä sellaista ikään kuin karsintaa, että mitkä nyt on ne oikeasti, että tehkää nyt nää, korjatkaa nää, muuttakaa nää, miettikää näitä. Että sitten meidän pitää tavallaan niinku niihin 100 kommenttiin kaikkiin vastata. Eihän meidän tarvitse sanoa, että joo tehdään näin kun te ehdotatte, mutta meidän pitää niinku vastata ja perustella, että miksi me ei tehdä niin kun ne ehdottaa esimerkiksi. Se on todella aikaa vievää, kun sitten niitä käydään läpi. – Aluekehitysjohtaja, TEM.

Komission toimintamalli uuden ohjelmakauden valmistelussa oli neuvotella asiat mahdollisimman pitkälle epävirallisten neuvotteluiden kautta, jotta virallisia neuvotteluita ei tarvitsisi käydä. Työ- ja elinkeinoministeriö kävi komission kanssa epävirallisia keskusteluja läpi ohjelman valmisteluprosessin ja lähetti ohjelmaluonnosta moneen kertaan komissiolle kommentoitavaksi.

Alueilla tehty valmistelu on luonut pohjan ohjelmatyölle. Itä-Suomen alueella – johon kuuluu Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo ja Etelä-Savo – on ollut oma valmistelunsa ja Pohjois-Suomessa omansa. Alueellisten valmisteluiden jälkeen Itä- ja Pohjois-Suomi ovat yhdistäneet omat valmistelunsa yhdeksi esitykseksi. Etelä- ja Länsi-Suomi ovat tehneet saman. Suuralueilla (Itä- ja Pohjois-Suomi yhdessä) on ollut erilaisia jaostoja esimerkiksi ESR+ ja EAKR erillisinä työryhminä,

jotka ovat osallistuneet ohjelman kirjoitustyöhön. Valmistelussa on kuultu eri asiantuntijoita ja alueellisia toimijoita. Maakunnalliset toimijat ovat osallistuneet aktiivisesti ohjelman sisällön kirjoittamiseen ja työtä on tehty tiiviissä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden toimijoiden kanssa.

Meillä on hyvin matalat hierarkiat Suomessa tässä valmistelutyössä. Siinä todella alueiden edustajat tekee sitä työtä tasavertaisena ministeriöiden edustajien kanssa. Sitä tehdään niinku hyvin pragmaattisesti ja konkreettisesti sitä yhteistyötä. – Kehittämispäällikkö, KL.

Pohjois-Karjalan toimijat ja Kuntaliiton kehittämispäällikkö näkivät myös maakunnan mahdollisuudet vaikuttaa ohjelman sisältöön hyvinä. Ohjelman kirjoitustyöhön ESR+:n osalta osallistunut Etelä-Savon ELY-keskuksen rahoituspäällikkö tunnisti jopa omia tekstejään lopullisessa ohjelmaversiossa. Myös työ- ja elinkeinoministeriön toimintaan ohjelman valmistelussa on oltu tyytyväisiä.

Hallintoviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö on saanut molemmilta suuralueilta omat ehdotuksensa, joita se on sovittanut yhteen kansallisella tasolla sekä antanut kommentteja jatkotyöstämistä varten. Työ- ja elinkeinoministeriön käsittelyn jälkeen ohjelmaehdotus on mennyt Koheesio2021+ -työryhmään, jossa ohjelmaluonnosta ovat kommentoineet eri sidosryhmien asiantuntijat ja edustajat. AUNE:a on informoitu säännöllisin väliajoin valmistelun etenemisestä. Aina tarvittaessa ohjelmaluonnos on mennyt valtioneuvoston käsiteltäväksi, kun on tarvittu poliittista ohjausta. Valtioneuvosto on käsitellyt ohjelmaluonnosta iltakoulussaan. Lopulta valtioneuvosto hyväksyi ohjelmaluonnoksen lopullisen version ennen komission hyväksymistä. Valmisteluprosessi kesti vuosia (2018–2022) ja ohjelmaluonnos on käynyt moneen kertaan edellä mainituissa vaiheissa.

Maakuntien osallistuminen ei pääty ainoastaan alueelliseen valmisteluun, vaan ne ovat olleet mukana myös kansallisissa valmisteluryhmissä kuten Koheesio2021+ -työryhmässä, seurantakomiteassa ja lakityöryhmässä. Kansallisessa valmistelussa maakuntaliitoilla ja ELY:illä on ollut kiertävä puheenjohtajuus, joka tarkoittaa sitä, että tietyn maakunnan edustaja edustaa isomman alueen kuten koko Itä-Suomen tai Itä- ja Pohjois-Suomen näkemyksiä. Koheesio2021+-työryhmässä ei ole ollut Pohjois-Karjalan maakuntaliitosta edustajaa, mutta Etelä-Savon ELY-keskuksesta on ollut yksi jäsen sekä Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta kaksi varajäsentä. Seurantakomiteassa on ollut edustettuna Pohjois-Karjalan maakuntaliitosta yksi jäsen ja yksi varajäsen sekä Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ELY-keskuksista molemmista yksi varajäsen. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton aluekehitysjohtaja on osallistunut lakityöryhmään, jossa on valmisteltu uuden toimintakauden lainsäädäntöä.

Koheesio2021+ -työryhmässä ja seurantakomiteassa mukana ollut Kuntaliiton kehittämispäällikkö korosti epävirallisten työryhmien merkitystä ohjelman kirjoitustyössä:

Tietysti tommoinen työryhmä (Koheesio 2021+) missä minäkin oon ollut edustettuna, niin sehän on semmoinen virallinen elin ja siellä sen elimen alla tapahtuu sitten semmoista käytännön työstämistä pienemmissä työryhmissä, missä on juuri sitten näitä ELY:jen, liittojen, ministeriöiden asiantuntijoita, jotka tekee sitä työtä. Toki meillä on ollut mahdollisuus esittää niinku tämmöisiä ihan käytännön muokkaus toiveita ja lisäystoiveita siihen tekstiin. Mutta että tää ohjelman valmisteluprosessi on ollut vahvasti sitä niin kun aluekehitysjohtajien ja ELY-johtajien vastuulla vedettyä valmistelutyötä. – Kehittämispäällikkö, KL.

Ohjelmakauden alussa valmisteltiin ensin kahta ohjelmaa Itä- ja Pohjois-Suomelle omaansa ja Etelä- ja Länsi-Suomelle omaansa, mutta lopulta päädyttiin yhteen ohjelmaan huomattua, ettei kaksi ohjelmaa olisi tuonut merkittävää lisäarvoa. Yksi ohjelma on koettu työ- ja elinkeinoministeriössä järkeväksi etenkin hallinnollisista syistä:

No kyllä siinä tota hallintoviranomainen esimerkiksi niin säästää kyllä todella paljon resursseja, että on tällainen yksi monirahastoinen ohjelma, koska se vähentää sitten moninkertaista työtä oikeastaan. Elikkä jos meillä olisi useampi ohjelma niin tietyt toimenpiteet pitäisi vuosittain suorittaa jokaisen ohjelman osalta aina erikseen ja käydä komission kanssa omat vuosikokouksensa ja toimittaa sitten vuosittaista raportointia komissiolle niinku kaikissa eri ohjelmista erikseen ja niin pois päin. Että kyllä me on koettu tää ehdottomasti hyvänä ratkaisuna ja se on noteerattu myös muissa jäsenvaltioissa. – Neuvotteleva virkamies, TEM.

Manner-Suomen yksi yhteinen ohjelma on johtanut siihen, että ohjelmasta on muodostunut laaja-alainen ja tarkkoja yksityiskohtia on pyritty välttämään, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin alueiden erilaisia tarpeita. Laaja-alainen ja mahdollistava ohjelma nähtiin poikkeuksetta hyvänä asiana haastateltavien keskuudessa etenkin välittävissä toimielimissä. Laaja-alainen ohjelma on osittain ollut myös Pohjois-Karjalan tavoite ohjelman valmistelussa:

Eli kyllä me sen kanssa tullaan toimeen ja siitä on meille paljon hyötyä siitä ohjelmasta, mutta tuommoinen koko maan ohjelma on aina jonkinlainen kompromissi. Ja sen takia sitten siinä ohjelman kirjoitustyössä niin korostin koko ajan sitä, että ei tehdä liian yksityiskohtaista ohjelmaa eikä esimerkiksi määritellä jotakin toimialoja, joita tuetaan, vaan puhutaan yleensä niinku elinkeinoelämän kehittämisestä. – Aluekehitysjohtaja, MKL.

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton aluekehitysjohtaja koki, että erilliset ohjelmat alueilla – esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomella omansa sekä Etelä- ja Länsi-Suomella omansa – olisi parempi vaihtoehto Pohjois-Karjalan kannalta. Ajatus perustui EU:n koheesio politiikan fundamentaaliseen kiistaan alueiden välillä: Onko järkevää jakaa rahoitusta alueiden kehittyneisyserojen tasaamiseksi heikommin kehittyneille alueille vai tulisiko rahoitusta kohdentaa paremmin kehittyneille alueille, joissa innovaatiokeskittymät ja osaaminen sijaitsevat, ja joista kehitys ja talouskasvu mahdollisesti poikisivat myös heikommin kehittyneille alueille. Tätä kiistaa on käyty Suomessa tasaisin väliajoin varsinkin silloin, kun on päätetty rahojen jakautumisesta eri alueille. Tällä ohjelma kaudella alueet

eivät päässeet keskenään yhteisymmärrykseen vaan lopulta elinkeinoministeri teki lopullisen päätöksen. Maakuntaliiton aluekehitysjohtaja näki, että alueelliset ohjelmat voisivat ehkäistä rahoituksesta aiheutuvaa kiistaa sekä tavoitteet olisivat paremmin kohdennettuja eri alueiden tarpeisiin.

Hallintoviranomaisen näkökulmasta suurin haaste ohjelman valmistelussa on ollut aikataulutus. Painetta ohjelman valmisteluun on lisännyt kiire saada uusi ohjelmakausi mahdollisimman nopeasti käyntiin samalla, kun komission asetukset ovat muuttuneet ja pääosastojen koordinoimattomuus on aiheuttanut harmaita hiuksia. Koronapandemia ja siitä johtuvat uudet rahoitusmekanismit kuten React-EU tai vihreän siirtymän JTF häiritsivät uuden ohjelman valmistelua ja veivät resursseja ohjelman valmistelusta muualle. Siitä huolimatta, että laaja kumppanuus eri toimijoiden kanssa hidasti prosessia, koettiin työ- ja elinkeinoministeriössä kumppanuudella olevan enemmän positiivisia vaikutuksia:

Mä nyt sanoisin ihan aidosti, että kyllähän toi kumppanuus hyödyttää tätä ohjelmaa ja sitä, että siitä keskustellaan paljon. Se hidastaa valmistelua, mutta se tekee sen lopputuloksen paremmaksi ja sitouttaa ihmiset siihen prosessiin, kun ne on ollut siinä mukana.
– Aluekehitysjohtaja, TEM.

Vaikka komissio pitää kumppanuussopimusta strategisesti ohjaavana asiakirjana ohjelmatyössä, sen rooli jäi pieneksi ellei jopa mitättömäksi alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelua ohjaavana asiakirjana. Tämä suurilta osin sen vuoksi, että Suomessa on yksi ohjelma eikä näin ohjelmia strategisesti ohjaavalle ja yhteen kokoavalle asiakirjalle ollut tarvetta. Kumppanuussopimusta ja virallista ohjelmaa valmisteltiin samanaikaisesti. Myös Kuntaliitossa nähtiin kumppanuussopimuksen merkitys pieneksi eikä heillä tai muilla sidosryhmillä ollut suuria intressejä osallistua sen valmisteluun. Aluekehittämisspätöksellä ei ollut EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmisteluun merkittävää vaikutusta, mutta ohjelma ei saanut olla sen kanssa ristiriidassa. Keskeisiä ohjelman valmistelua ohjaavia tekijöitä ovat olleet lainsäädäntö niin kotimainen kuin EU-lainsäädäntökin, komission antama positio sekä hallitusohjelma.

Yhteen vedettynä EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelussa on ollut keskeistä ensin katsoa, mitkä ovat komission antamat tavoitteet ja asetukset, jotka luovat tietyt raamit ohjelman valmistelulle. Tämän jälkeen on mietitty Suomen omia tavoitteita niin alueellisesti kuin valtion tasolla. Jos komission antamat tavoitteet ovat ristiriidassa Suomen tavoitteiden kanssa, työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt neuvottelemaan Suomen tavoitteet lävitse komission kanssa. Alueellinen valmistelu on luonut pohjan ohjelmalle, mutta ohjelman viimeistely on tehty kansallisella

tasolla. Ohjelmaa on valmisteltu laajassa kumppanuudessa eri toimijoiden kanssa ja se on käynyt monta kierrosta kommentoitavana eri vaiheissa. Ohjelman valmistelussa on ollut aikataulullisia haasteita, kun pyrkimyksenä on ollut ohjelman käynnistäminen mahdollisimman nopeasti samalla kun EU:n asetukset ja komission painotukset ovat muuttuneet. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelu on ollut aluelähtöistä ja sen sisältöön on Pohjois-Karjalan välittävissä toimielimissä oltu yleisesti tyytyväisiä. Maakunnilla on ollut keskeinen rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelussa. Välittävät toimielimet ovat osallistuneet lainsäädännölliseen, ohjelman sisällölliseen ja hallinnolliseen (indikaattorien, valintaperusteiden yms. valinta) valmisteluun.

4.2 Rahoituspäätöksillä pitkä prosessi takana

Pohjois-Karjalan välittävien toimielimien Etelä-Savon ELY-keskuksen ja Pohjois-Karjalan maakuntaliiton rahoituspäätösten päätöksentekoprosessit eroavat hieman toisistaan, mutta prosessit ovat pääpiirteittäin samanlaisia. Seuraavaksi kuvattu prosessi koskee ESR+ ja EAKR-kehityshankkeita. EAKR-rahoitteiset ELY-keskuksen myöntämät yritystuet (Yrityksen kehittämisavustus ja Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus) poikkeavat hieman kehittämishankkeista, koska virkamiehet käsittelevät osittain yrityssalaisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Rahoitusprosessi (Kuvio 7) lähtee liikkeelle välittävien toimielinten julkistaessa hakuilmoitukset EURA2021-järjestelmässä. EURA2021-järjestelmä on EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen hallintaan kehitetty internet-pohjainen tietojärjestelmä uudelle ohjelmakaudelle 2021–2027. Käytännössä kaikki EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen hankkeisiin liittyvä työ – esimerkiksi haku, rahoitus ja seuranta – tapahtuu EURA2021-järjestelmässä. Uudella ohjelmakaudella myös yritystuet ovat mukana EURA2021 järjestelmässä, mikä on viivästännyt järjestelmän valmistumista. Aineistoa kerätessä vuosien 2022 ja 2023 taitteessa järjestelmässä ei vielä pystyttävä antamaan virallisia rahoituspäätöksiä.

Hakuilmoituksissa välittävät toimielimet määrittelevät mm. seuraavia asioita: hakuaika, toimintalinja, erityistavoitteet, valintaperusteet sekä mahdollisesti tarkennuksia, minkä tyyliä hankkeita erityisesti haetaan. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on esimerkiksi korostanut hakuilmoituksissaan, että hankkeiden tulee toteuttaa vähintään yhtä Pohjois-Karjalan

maakuntaohjelman POKAT2025 teemaa. Hankkeiden toteuttajat jättävät hakuilmoitukset määräajassa. Ennen hankkeen jättämistä Pohjois-Karjalan välittävät toimielimet pyrkivät käymään keskusteluja hankevetäjien kanssa hankkeen toteutuksesta. Tässä vaiheessa ELY-keskus ja maakuntaliitto pyrkivät ohjaamaan hankesuunnitelmia siihen suuntaan, että ne toteuttaisivat EU:n alue- ja rakennepolitiikan sekä maakuntaohjelman tavoitteita.



Kuvio 7. Pohjois-Karjalan välittävien toimielimien rahoituspäätösprosessit

Käsittely alkaa virallisesti hakuajan päätyttyä, jolloin välittävissä toimielimissä valitaan hankkeille omat käsittelijät. ELY-keskuksen käsittelijöinä toimivat rahoitusasiantuntijat operoivat oman asiantuntemuksen perusteella ESR+, EAKR tai molempien hankkeiden parissa. Lähtökohtaisesti ELY-keskuksessa tietyt käsittelijät hoitavat saman maakuntien hankkeita. Käytännön toteutumaan vaikuttaa kuitenkin työtilanne eikä tätä aina noudateta. Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa hankehakemukset jakautuvat käsittelijöille hankkeen teeman mukaan. Käsittelijöiden valinnan jälkeen hakemukset menevät kommenttikierroksille eri asiantuntijoille, joista maakuntaliitossa käytetään nimitystä ”edistäjät”. Hakemuksia kommentoidaan asiantuntijoiden ryhmissä. ELY:ssä

puhutaan hankeryhmästä, joka koostuu mm. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen ja TE-toimiston asiantuntijoista. Maakuntaliiton edistäjäryhmä koostuu lähinnä maakuntaliiton asiantuntijoista. Näissä ryhmissä käsitellään hakemuksia kokonaisvaltaisesti maakunnan näkökulmista esimerkiksi peilaten muihin hankkeisiin, maakuntaohjelmaan ja asiantuntijoiden kokemukseen. Hakemukset lähetetään tarvittaessa kommentoitavaksi myös ulkopuolisille viranomaisille. ELY-keskus pyytää esimerkiksi kommentteja hankkeisiin aiheen mukaan mm. aluehallintovirastolta, STEA:lta ja JOSPA:lta.

Ulkopuolisten kommenttien jälkeen ELY-keskuksen ja maakuntaliiton prosessit eroavat siinä, että ELY-keskuksessa alkaa hankkeiden yleisten ja erityisten valintaperusteiden arviointi, kun taas maakuntaliitossa hakemuksille järjestetään omat ad hoc -ryhmät. Ad hoc -ryhmissä ”edistäjät” ja rahoitusasiantuntijat käyvät hakemuksen perusteellisesti läpi ja muodostavat yleisen mielipiteen hankkeesta. Ad hoc -ryhmän jälkeen maakuntaliitoissa tehdään hankehakemusten yleisten ja erityisten valintaperusteiden arviointi ja pisteytys. ELY-keskuksessa ad hoc:n tyyppinen kokous järjestetään sen jälkeen, kun hakemukset on arvioitu valintaperusteiden mukaan ja pisteytetty. Rahoituskokoukseksi kutsuttavaan kokoukseen osallistuu Etelä-Savon ELY-keskuksen rahoitusyksikön jäsenet, jotka käyvät läpi hankehakemuksia käsittelijän esityksestä. Kokouksessa vertaillaan hakemuksia ja päätetään, mitkä hakemukset etenevät rahoitusneuvotteluihin ja mitkä hylätään. Rahoituskokouksen jälkeen hakijaa voidaan pyytää vielä täydentämään tiettyjä kohtia.

Yleisten ja erityisten valintaperusteiden arviointia edellytetään jokaiselle hakemukselle laissa. Hankehakemusten tulee täyttää kaikki yleiset valintaperusteet, joita on 17. Yleiset valintaperusteet (liite 3) ovat nimensä mukaisesti hankkeiden kannalta yleisiä. Ne liittyvät lähinnä hankkeiden toteutettavuuden ja hyvän hallintotapojen varmistamiseen. Jos hanke ei täytä kaikkia yleisiä valintaperusteita, ei hanke voi silloin saada rahoitusta. Hankkeet, jotka täyttävät yleiset valintaperusteet, pisteytetään erityisten valintaperusteiden osalta. Erityisillä valintaperusteilla pyritään mittaamaan hankkeiden ohjelmanmukaisuutta sekä muita valittuja tavoitteita. Niiden pisteytys määrää hankkeiden rahoituksen loppupeleissä. Erityiset valintaperusteet ovat erityistavoitekohtaiset ja ne ovat valtakunnallisesti samat kaikille välittävillä toimielimille tarkentavia valintaperusteita lukuun ottamatta. Välittävä toimielin voi hakuilmoituksissa vaatia hankkeiden saavan esimerkiksi vähintään 50 % erityisten valintaperusteiden pistemäärästä, jotta ne voisivat saada rahoitusta. Erityiset valintaperusteet on luotu työ- ja elinkeinoministeriö lähtöisesti alueiden antaessa niistä omat näkemyksensä. Lopulta seurantakomitea on hyväksynyt ohjelmakauden käytettävät valintaperusteet. Erityisistä valintaperusteista enemmän tietoa ja esimerkki tutkimuksen liitteessä 4.

Viimeisessä vaiheessa rahoitusehdotukset menevät maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristöön käsiteltäväksi, jossa ovat niin maakuntaliiton kuin ELY-keskuksen edustajia. Sihteeristö tekee vielä viimeisen tarkistuksen. Jos hankkeen julkinen rahoitus on yli 500 000€ se etenee vielä MYR:n käsittelyyn, josta MYR antaa sitovan lausunnon. Harva hakemus kuitenkaan ylittää tuota rajaa. MYR:n kommenttien jälkeen tehdään ehdotuksesta rahoituspäätös. EAKR:sta rahoitettavissa yritystuissa ei ole hankeryhmiä eikä rahoitusehdotukset mene MYR:iin, mutta muuten prosessi noudattelee kehityshankkeiden prosessia. Prosessi kestää noin 3kk hakemuksen jättämisestä rahoituspäätökseen.

Käytännössä hankehakemuksilla on jo niin pitkä prosessi takana, että rahoitusehdotuksen saama kanta ei enää ole muuttunut MYR:ssä. MYR:n ei nähty tuovan merkittävää lisäarvoa rahoitusprosessiin:

Niin sen lisäarvon saaminen sieltä (MYR:stä) on tietysti ehkä joitakin kommentteja. Mutta se esitys on yleensä sihteeristössä – vaikka se menisi MYR:iin – niin valmis, että hyvin harvoin se siellä enää muuttuu. – Rahoitusasiantuntija, ELY

MYR:n rooli nähtiin enemmän keskustelufoorumina, jonka tärkeimpiin tehtäviin kuului maakunnan strategisten linjojen määrittely ennemmin kuin rahoituspäätöksiin vaikuttaminen. Yksi MYR:n keskeisistä tehtävistä on alueellisten rahoitussuunnitelmien hyväksyminen, joka valmistellaan MYR:n sihteeristössä. Alueellisissa rahoitussuunnitelmissa päätetään, miten rahoitus jaetaan välittävien toimielimen välillä. Työ- ja elinkeinoministeriöstä tulee kuitenkin tarkat reunat ehdot rahojen käytölle, joten maakunnilla ei lopulta ole hirveästi pelivaraa:

Siinähan on niin tarkat nää reunaehdot, jotka tulee kuitenkin tuolta ministeriöstä. Että ei siinä nyt hirveästi ole siinä mielessä joustovaraa. – Asiantuntija, MKL

Hankkeiden arvioinnissa käsittelijät kiinnittävät erityistä huomiota hankkeiden ohjelmanmukaisuuteen sekä etenkin hankkeiden konkretiaan:

Minä olen ehdottomasti sitä mieltä, että hyvän hakemuksen pitää pystyä yhdelle A4:lle tiivistämään: Mikä on se tarve, tavoitteet, konkreettiset toimenpiteet, kuka niistä vastaa, mitä se maksaa ja mitkä siinä on ne tulokset. Jos pystyy yhdelle A4:lle tekemään niin tämä on se varma yksi juttu, mitä me haluamme hakemuksilta. – Rahoitusasiantuntija, ELY

Pohjois-Karjalassa käytetään yleisesti tarkentavana valintaperusteena maakuntaohjelman (erityisesti älykkään erikoistumisen strategian) mukaisuutta. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaa kuvailtiin mahdollistavaksi ja laajaksi. Maakuntaohjelmaa valmistellessa on pyritty huomioimaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman luonne:

Niin sitten kun aina hankkeiden täytyy toteuttaa maakuntaohjelmaa, niin ne painotukset tulee sitä kautta. Älykkään erikoistumisen strategia, sehän on nykyisin kaikilla maakunnilla osana maakuntaohjelmaa. Niin tehtiin ihan siinä semmoinen, sanotaanko taktinen linjaus, että siinäkään ei niitä toimialoja määritelty vaan sitten niinku tiettyjä prosesseja, jotka liittyvät tähän digivihreään siirtymään ja uudistuvaan elinkeinoelämään. Niin silloin ne mätsää yhteen nämä ohjelmat ja silloin toimijoilla ei ole vaikeuksia sitä niinku mieltä, että onko tämä nyt ohjelman mukaista sitten. – Aluekehitysjohtaja, MKL.

Maakuntaohjelman luonne ja suhde EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan on vaikuttanut siihen, että maakuntaohjelman mukaisuus valintaperusteena ei ole käytännössä karsinut rahoitettavia hankkeita ollenkaan.

Rahoitusasiantuntijat kokivat, että he pystyvät hyvin vaikuttamaan hankkeiden sisältöön ennen rahoituspäätöstä. Rahoituspäätös toimii sopimuksena, jota rahoittajan ja hankkeen toteuttajan tulee noudattaa. Pohjois-Karjalassa välittävät toimielimet ja hankkeiden toteuttajat tuntevat hyvin toisensa maakunnan pienen väestön takia. Pienellä väestöllä on ollut kuitenkin omat vaikutuksensa rahoitushakemusten määrään ja laatuun, joissa olisi parantamisen varaa etenkin kehittämishankkeiden puolella:

”Kyllä laadukkaita hakemuksia ja hakijoita me tarvitsisimme kyllä lisää, koska aina sitten mitä enemmän on hakijoita ja hakemuksia niin se tuo tietyllä tavalla laatua. Jos ajateltaisi, että laitettaisiin joku tietty aihealue vaan maakunnassa hakuun, niin aika vähän sieltä tulee kilpailevia hakemuksia. Kyllä ne on ne tietyt tahot sitten kuitenkin, joille se ehkä se osaaminen ja asianomistajuus niin sanotusti kuuluu.” – Rahoitusasiantuntija, ELY.

Yritysrahoituksen puolella on pystytty tekemään karsintaa enemmän mitä kehittämisrahoituksen puolella. Etelä-Savon ELY-keskus on panostanut asiakaslähtöisyyteen, jotta hankkeiden toteuttajat uskaltaisivat hakea ideoilleen rahoitusta. Pohjois-Karjalan välittävät toimielimet ovat pyrkineet varmistamaan hankkeiden laadun vaikuttamalla hankkeiden sisältöön rahoitusprosessin eri vaiheissa ja ohjeistamalla hakijoita aktiivisesti.

4.3 Välittäviin toimielimiin kohdistuva ohjaus

Välittävät toimielimet toimivat rahoitustehtävissään hallintoviranomaisen lukuun ja välittävien toimielimien valvonta kuuluu hallintoviranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii varmistamaan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden eri ohjauskeinoin. Merkittävin välittäviä toimielimiä ohjaava tekijä on EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman lisäksi lainsäädäntö. Merkittävimmät välittäviä toimielimiä ohjaavat lait on listattu Alueiden kehittäminen ja koheesipolitiikan hallinto Suomessa -luvussa sivulla 8. Kansallinen lainsäädäntötyö on

ministeriövetoista, mutta välittävät toimitelimet (myös Pohjois-Karjalan maakuntaliitto) ovat olleet mukana EU:n alue- ja rakennepolitiikkalakiin kansallisessa valmisteluryhmässä. Lakien lisäksi hallintoviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö asettaa tuen myöntämistä, maksamista, seuranta, valvontaa sekä jatkotoimenpiteitä koskevia ehtoja, joita välittävien toimitelinten pitää noudattaa. Ehdot liittyvät suurelta osin välittävien toimitelinten toimintatapoihin ja niissä täydennetään lainsäädäntöä.

EU-lainsäädäntö vaatii välittäviä toimitelimiä laatimaan omasta toiminnastaan hallinto- ja valvontajärjestelmän (HVJ) kuvauksen, jossa ne kuvaavat oman hallinnollisen prosessin perustavanlaatuisesti. HVJ-kuvauksen runko ja keskeiset vaatimukset tulevat EU-lainsäädännöstä, mutta tarkemmista vaatimuksista on säädetty kansallisesti. HVJ-kuvauksessa välittävät toimitelimet kuvaavat mm. sisäistä ohjeistusta hankkeiden valintamenettelystä ja tuen maksamisesta, viestintää, riskienhallintaa ja petoksantorjuntaa. Jäsenvaltiot voivat itse päättää rahoittavat viranomaisensa, mutta niiden pitää toteuttaa EU:n välittäville toimitelimitte asetamat ehdot. HVJ-kuvaus ja sen arviointi on tapa varmistaa, että valitut viranomaiset täyttävät tarvittavat kriteerit. Pohjois-Karjalan välittämissä toimitelimitte HVJ-kuvaus nähtiin ohjaavaksi asiakirjaksi, jonka mukaan niiden piti toimia:

Meillä se HVJ on hyvin vahvasti, että meidän todellakin pitäisi noudattaa sitä ja yrittää tehdä niinku ne asiat. – Rahoitusasiantuntija 1, MKL

Tarkastuksissa se meidän hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus on se lähtökohta, että tulisi toimia tämän mukaan. Ja jos ei toimita, niin sitten pitäisi muuttaa jompaa kumpaa toimintaa tai hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvausta. – Rahoituspäällikkö, ELY

HVJ-kuvaus on elävä asiakirja, jota välittävät toimitelimet päivittelevät tarpeen mukaan ja lähettävät työ- ja elinkeinoministeriölle hyväksyttäväksi. Ministeriö ohjasi vahvasti HVJ-kuvausten tekemistä ja pyysi tarvittaessa täydentämään tiettyjä kohtia. Työ- ja elinkeinoministeriö tekee myös ohjaus- ja tarkastuskäyntejä välittäviin toimitelimitte.

Keskeisenä ohjaavana tekijänä nähtiin työ- elinkeinoministeriön ylläpitämä EURA2021-järjestelmä. Järjestelmä yhdenmukaistaa prosesseja, koska kaikki hankkeisiin liittyvä hallinnointi tapahtuu siellä. EURA2021-järjestelmässä on oma ohjeistusta sekä sillä on oma neuvontapalvelu. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myös yleistä neuvontapalvelua, josta välittävät toimitelimet voivat kysyä neuvoa AURA-ohjelman tulkintaan, lainsäädännön soveltamiseen yms. EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanoon liittyen. Ministeriö antaa myös erillistä ohjeistusta ja käy aktiivisesti keskusteluita

välittävien toimielimien kanssa niin virallisten esim. seurantakomitean kuin epävirallisten tapaamisten kautta. Työ- ja elinkeinoministeriö järjestää säännöllisesti koulutuksia, työpajoja ja -kokouksia välittäville toimielimille. Varsinkin uuden ohjelmakauden alussa on ollut paljon erilaisia koulutuksia esimerkiksi ohjelman sisältöön liittyen. Koulutusmateriaali, ohjeet ja muu materiaali on saatavissa välittäville toimielimille työ- elinkeinoministeriön ylläpitämässä AURA-aineistopankissa.

Kootusti työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa välittäviä toimielimiä:

- Valmistelemalla lainsäädäntöä.
- Asettamalla välittäville toimielimille lainsäädäntöä täydentävät varojenkäytön ehdot, joita välittävien toimielinten pitää noudattaa.
- Antamalla erillistä ohjeistusta esimerkiksi ohjeiden muodossa lainsäädäntöä täydentävästi.
- Järjestämällä välittäville toimielimille säännöllisesti koulutuksia, työpajoja ja työkokouksia.
- Ylläpitää viranomaisten yhteistä AURA-aineistopankkia, jossa on koottuna kaikki olennainen koulutusmateriaali.
- Olemalla vastuussa yhteisestä EURA2021-järjestelmästä.
- Ohjaamalla hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvausten laatimista, joissa välittävät toimielimet kuvaavat hyvin tarkasti, miten heidän prosessit menevät.
- Tekemällä ohjaus- ja tarkastuskäyntejä
- Ylläpitämällä EURA2021-järjestelmän sekä yleistä neuvontapalvelua, johon välittävät toimielimet voivat lähettää kysymyksiä esimerkiksi ohjelman sisällön tulkintaan tai lainsäädännön soveltamiseen liittyen.
- Käymällä aktiivisesti keskustelua välittävien toimielinten kanssa EU:n koheesiopolitiikan toteutuksesta.

Välittävien toimielinten ohjauksessa käytetään useita keinoja, mutta ohjauksen pohjan luo lainsäädäntö. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus nähtiin enemmän muodolliseksi kuin sisällölliseksi. Tämä tarkoittaa, että työ- ja elinkeinoministeriö on vaikuttanut vahvasti prosesseihin ja toimintatapoihin, mutta rahoituspäätöksiin ministeriöllä ei ole ollut intressejä vaikuttaa:

TEM:hän ei missään tapauksessa puutu yksittäisen hankkeen sisältöön, vaikka me kysyttäisiin neuvoa niin he eivät anna. – Rahoitusasiantuntija 1, MKL.

Muut ministeriöt sen sijaan pyrkivät antamaan enemmän sisällöllistä kuin muodollista ohjausta. Ministeriöt kuten opetus- ja kulttuuri- (OKM), ympäristö- (YM), maa- ja metsätalous- (MMM), liikenne- ja viestintä- (LVM) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ovat edustettuina

seurantakomiteassa sekä ESR- ja EAKR-jaostoissa, joissa he tuovat esiin valtakunnallisia kehittämispainotuksia ja -teemoja. ELY-keskukset hoitavat valtakunnallisten teemojen rahoitusprosessia, joten niihin kohdistuu ministeriöiden ohjaus tältä osin vahvemmin kuin maakuntaliittoihin:

Ja sitten valtakunnalliset hankkeet niissä on ministeriön ohjaus aika vahva... Ja niissä tavallaan tulee se valtakunnallinen – vaikka koulutuspolitiikan tai sosiaali- ja terveystalouden – teemat hyvin esille. Ja sitä kautta myös tavallaan sitä ohjausta meihin päin. Että tällaisia hankkeita haluamme ja hyvä, jos alueelliset hankkeet tukisi näitä toimenpiteitä, mitä valtakunnallisesti tehdään. – Rahoituspäällikkö, ELY.

Euroopan komissio osallistuu seurantakomitean kokouksiin ja antaa sitä kautta näkemyksiään koheesiopolitiikan etenemisestä Suomessa, mutta suoraa ohjausta se ei anna välittävälle toimielimelle. EU-lainsäädäntö lähtee komission esityksestä liikkeelle, mutta lakien implementointi tapahtuu kansallisesti valtioneuvoston toimesta. Komission rooli ei näy suoraan välittävälle toimielimelle vaan se kiertää ministeriöiden kautta. Tästä hyvänä esimerkkinä HVJ-kuvaus, joka on EU-lainsäädännöstä peräisin, mutta sen ohjauksesta ja valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Samaan hengenvetoon on kuitenkin todettava, vaikka komission ohjaus välittävälle toimielimelle ei ole niin suoraviivaista ja näkyvää, sillä saattaa olla jopa rahoituspäätöksiä ohjaava vaikutus. Pohjois-Karjalassa nousi aiheellinen keskustelu maakuntaohjelman luonteesta. EU-ohjelmat ja -rahoitusmekanismit ovat maakunnille merkittävä tulonlähde. Koska Pohjois-Karjala on halunnut maakuntaohjelmastaan mahdollistavan eikä rajaavan, ei maakuntaohjelma ole saanut olla ristiriidassa EU-ohjelmien kanssa. Näin maakuntaohjelmien sisältö noudattelee EU-ohjelmien tavoitteistoa, joissa komissiolla on merkittävä kädenjälki.

No sekin (komission ohjaus) tulee sitten tän EU:N lainsäädännön kautta, että niinku näiden asetusten kauttahan se tulee ja niillä strategisilla painopisteillä... Tuossa kun maakuntaohjelma meillä tehdään hyvin osallistavalla prosessilla niin siellä tuli ihan aiheellinen kommentti, että onko tää nyt oikeasti niinku maakunnan näköinen vai onko tää EU:n näköinen tää meidän maakuntaohjelma? – Aluekehitysjohtaja, MKL.

Välittävien toimielinten määrä

Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus ”Maakuntien liittojen (18) rooli EU-rakennerahastojen ja muiden EU-ohjelmien välittäjinä ELY-keskusten kanssa säilytetään ohjelmarahoitukseen perustuvissa rahoituspäätöksissä.” vaikutti keskeisesti välittävien toimielinten määrään uudella ohjelmakaudella. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi tämän kirjauksen perusteella, että kaikki 18 maakuntaa voivat toimia välittävinä toimieliminä, jos he itse katsovat, että heillä on riittävät resurssit ja tahtotila toimia rahoittavana viranomaisena, kuitenkin täyttäen välittävälle toimielimelle asetetut ehdot. Ministeriön ja maakuntaliittojen neuvotteluiden tuloksena päädyttiin 14

maakuntaliiton malliin. Neljän ELY-keskuksen hallintomalliin ei esitetty muutoksia hallitusohjelmassa.

Välittävien toimielinten määrään suhtauduttiin ristiriitaisesti haastateltavien kesken. Rahoittavien viranomaisten määrä ja roolit ovat selkeytyneet ajansaatossa. Pohjois-Karjalassa monet olivat tottuneet nykyiseen järjestelmään ja näkivät nykyisen järjestelmän toimivampana kuin aikaisemmat, joissa rahoittajia oli enemmän. Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa nähtiin toisaalta myös neljän ELY-keskuksen mallin olevan haitallinen maakunnalle, koska välittävänä toimieliminä toimivat ELY-keskukset katsovat ensisijaisesti asioita suuraluekohtaisesti, ja näin Pohjois-Karjalan ELY-keskus olisi alueen kannalta parempi vaihtoehto. Etelä-Savon ELY-keskuksessa nähtiin puolestaan, että heillä ja kaikilla kolmella Itä-Suomen maakunnilla olivat yhteiset tavoitteet maakuntien kehittämisessä. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ja Etelä-Savon ELY-keskus tekevät tiiviisti yhteistyötä ja ovat toistensa kanssa yhteyksissä viikoittain.

Työ- ja elinkeinoministeriössä nähtiin välittävien toimielimien nykyinen määrä ja rakenne ongelmallisena. Ministeriön mielestä maakuntaliittojen pitäisi tehdä enemmän yhteistyötä, jotta nykyinen monen liiton järjestelmä olisi kestäväällä pohjalla. Maakuntaliittojen suuri määrä lisää riskejä hallintojärjestelmän toimivuuden kannalta. Ministeriössä pidettiin hyvänä asiana ja se jopa kannusti maakuntaliittoja keskittämään toimintojaan tietyille liitoille. Toimintojen keskittämisen hyvinä puolina nähtiin resurssien riittävyyden ja asiakkaiden tasapuolisen kohtelun varmistaminen sekä resurssien säästäminen, kun taas huonoja puolia olivat viranomaistyön kasvottomuuskokemuksen lisääntyminen ja liittojen välisen koordinoinnin haasteellisuus. Plussia oli työ- ja elinkeinoministeriön mielestä kuitenkin enemmän kuin miinuksia.

Rahoitusmekanismien jakautuminen välittävien toimielinten välillä näyttää pohjautuvan historiasta ja aiemmista jaoista jo ennen ELY-keskuksia ja TE-toimistoja. Ei ole ollut tarkoituksen mukaista hakea samaa rahoitusta kahdesta eri luukusta tai pitää samaa osaamista kahdessa eri paikassa. Osittain tämän takia esimerkiksi ESR+ ja siihen liittyvä osaaminen on ajautunut ELY-keskuksiin. Valtioneuvosto on myös halunnut pitää rahoitusmekanismeja ELY:ssä, joka on kokonaan työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen alainen organisaatio ja näin helpommin kontrolloitavissa. Työ- ja elinkeinoministeriössä nähtiin, että esimerkiksi ESR+-tukien myöntämisoikeuden siirtäminen ELY-keskuksilta maakuntaliitoille tekisi järjestelmästä hajautuneemman ja riskialttiimman.

ELY-keskusten ja maakuntaliittojen ohjaukseen vaikuttaa organisaatioiden luonne. Siinä missä ELY-keskukset ovat valtiohallinnon alaisia virastoja, ovat maakuntaliitot kuntien muodostamia kuntayhtymiä, jotka eivät ole suoran valtionohjauksen alaisia. Koheesiopolitiikka kuitenkin rikkoo tätä mallia, koska välittävän toimielimen tehtäviä hoitaessaan maakuntaliitot ovat suoraan vastuussa hallintoviranomaiselle eli työ- ja elinkeinoministeriölle. TEM pystyy siis ohjaamaan suoraan

maakuntaliiton toimia, jotka koskevat koheesiopolitiikan toimeenpanoa, mutta muu maakuntaliiton toiminta jää osittain hämärän peittoon:

Se on tavallaan se pulma, että substanssiministeriö ei pääse mitenkään ohjaamaan esimerkiksi maakuntien liittoja, jotka on itsenäisiä toimijoita. Niin tavallaan se on vähän hämärän peitossa, että mitä siellä alueella tapahtuu, kun ne ei ole silleen ministeriöiden ohjausvallassa. Niin semmoinen parempi yhteensovitus kansallisen toiminnan kanssa tietysti edesauttaisi sitä, että otettaisiin irti tästä EU-rahasta kaikki se mahdollinen, mitä siitä on otettavissa ja hyöty niinku ensisijaisesti. – Aluekehitysjohtaja, TEM.

Maakuntaliitossa aihe herätti myös ongelmia tosin hieman eri näkökulmasta. Ongelmia aiheuttaa etenkin muut ministeriöt, joilla on aluekehittämiseen liittyviä intressejä. Ministeriöiden näkökulmien sekä Pohjois-Karjalan alueellisten näkökulmien yhteensovittamisessa on ollut haasteita. Ministeriöistä tuleva erillinen ohjaus näyttäytyy osin sekavalta ja kaipaisi selkeämpää koordinoitua:

Eli se ongelma on se, että TEM on koordinoiva ministeriö aluekehittämisessä, mutta nämä muut ministeriöt, joilla on keskeisiä aluekehitysvaikutuksia... ne ei niin kun halua antaa TEM:lle sitä koordinoivaa tehtävää. Ja tuota näiden muiden ministeriöiden kanssa ne aluenäkökulmat niin on vaikeata saada läpi... Ja sitten tää yhteistyö niin kun valtioneuvoston kesken niin se tällä alueella näyttäytyy hankalalta, koska alueellahan meillähän on kaikki sektorit täällä. Ja sitten kun sieltä tulee se niin sanottu putkiohjaus eri ministeriöstä niin meidän ne pitää täällä sekoittaa keskenään. – Aluekehitysjohtaja, MKL.

Vaikka ELY-keskuksilla ja maakuntaliitoilla on eri organisatorinen luonne, ei se näkynyt Pohjois-Karjalan rahoituspäätöksissä tekevien viranomaisten kokemuksista omasta roolistaan. Kysyttäessä kahdelta maakuntaliiton rahoitusasiantuntijalta sekä ELY-keskuksen rahoitusasiantuntijalta ja rahoituspäälliköltä, kokevatko he ensisijaisesti olevan maakunnan vai valtion palveluksessa, vastasivat kaikki neljä olevansa ensisijaisesti molempia. Huomioitavaa on, että maakuntaliiton rahoitusasiantuntijat hoitavat pääsääntöisesti välittävän toimielimen rahoitustehtäviä, joka on työ- ja elinkeinoministeriön alaista toimintaa normaalista maakuntaliiton toiminnasta poiketen.

Välittävien toimielimien ohjaus on vahvasti työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla, mutta ohjaus kohdistuu enemmän työtapoihin ja prosesseihin kuin rahoitettavien hankkeiden sisältöön tai aihepiireihin. Muut ministeriöt pyrkivät antamaan enemmän ohjausta aiheisiin ja teemoihin liittyen. Ministeriöiden ohjaus on vahvempaa Etelä-Savon ELY-keskuksessa kuin Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa osin organisaatioiden luonteen takia. Etelä-Savon ELY-keskus on työ- ja elinkeinoministeriön tulosohjauksen alainen. Komissio ei ohjaa välittäviä toimielimiä suoraan vaan sen vaikutus näkyy välillisesti. Välittävien toimielinten määrästä löytyy alueiden ja työ- ja

elinkeinoministeriön välillä eriäviä mielipiteitä, mutta niiden muuttaminen on poliittinen kysymys ja vaatisi isoa hallinnollista uudistusta.

4.4 Koheesiopolitiikasta sanottua

EU:n koheesiopolitiikan varat eivät ole kovin merkittävät koko Suomelle, mutta tietyille alueille kuten Pohjois-Karjalalle ne saattavat olla. Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa oli laskettu, että maakunta on saanut EU-rahoitusta Suomen jäsenyyden aikana yli miljardi euroa. Maakuntaliitto ei usko, että yhtä suurta määrää olisi investoitu maakuntaan ilman EU-jäsenyyttä. Liitossa käytetäänkin Pohjois-Karjalasta nimitystä ”EU:n nettosaaja”. ELY-keskuksen rahoituspäällikkö kuvaili Pohjois-Karjalaa kehittämismyönteisimmäksi Itä-Suomen maakunnaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön hyvin osallistavaan tapaan hoitaa koheesiopolitiikan toimeenpanoa ja toiminnan aluelähtöisyyteen oltiin tyytyväisiä. Taustalla vaikutti kuitenkin pelko aluenäkökulman väisty misestä kansallisten tavoitteiden tieltä:

Niin se on musta huolestuttava kehityssuunta tässä isossa kokonaisuudessa tulevaisuutta silmällä pitäen, että rapautuuko koheesiopolitiikan tää perus fundamenttinentti kokonaan ja lähdetäänkin siihen, että meillä niin eri hallinnonalat rahoittaa oman hallinnonalansa hankkeita tulevaisuudessa. Ja siinä ei niin kun oikeastaan sitä aluekytköstä sitten ole käytännössä olemassa. Niinku nyt tän RRF:n tai elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitukset myötä on tapahtunut. – Kehittämispäällikkö, KL.

Tällaista kehitystä ei kuitenkaan vielä uudella ohjelmakaudella ollut havaittavissa. EU:n koheesiopolitiikan ongelmana nähtiin sen yhteensovitus kansallisten politiikkojen kanssa. Koheesiopolitiikka nähtiin vielä liikaa erillisenä osa-alueenaan ja se vaatisi enemmän yhteensovitusta kansallisten toimien kanssa:

Ja sitten myös tavallaan tää koheesiopolitiikan rooli suhteessa kansalliseen aluepolitiikkaan niin se on vaikea. Elikkä se nähdään erillisenä, vaikka EU:n perusperiaatehan on tää additionaliteetti eli niinku lisäarvoperiaate. Elikkä ekana on kansallinen politiikka ja sitten EU tuo sitä additionaliteettia siihen. Niin nää on nyt vähän niinku eriytynyt. – Aluekehitysjohtaja, MKL.

Maakuntaliiton aluekehitysjohtaja nosti esiin esimerkin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnasta (TKI), joka on yksi keskeisimmistä EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman teemoista. Business Finland on kansallinen TKI-organisaatio, mutta tällä hetkellä sen rooli ja vuorovaikutus jää hyvin pieneksi TKI-toiminnassa koheesiopolitiikan osalta. Myös työ- ja elinkeinoministeriö toivoi alueilla tapahtuvan toiminnan ja kansallisten tavoitteiden parempaa yhteensovitusta. ELY-keskuksen

rahoituspäällikkö kuitenkin näki kehityssuunnan olevan oikea. EU:n koheesiopolitiikan avulla on uskallettu toteuttaa yhä enemmissä määrin kansallisia jo olemassa olevia politiikkoja.

5 TULKINTA

Aineiston ja tulosten tulkinnassa lähtökohtana on ollut tunnistaa EU:n koheesiopolitiikan tavoitteiden moniulotteisuus. Puhuttaessa monitasohallinnan eri toimijoista kuten EU:sta, valtiosta ja alueista, tavoitteet ovat usein yhtenäisiä ja suurien ristiriitatilanteiden löytäminen voi olla haasteellista. Alueet ovat osa valtiota ja valtiot ovat osa EU:ta, joten alueet ovat myös osa EU:ta. Alueiden menestyminen on niin valtioiden kuin EU:kin tavoite. Lisäksi alueilla on omat heikkoutensa ja vahvuutensa, ja rahavirtojen allokointia eli kohdentamista heikkouksien parantamiseen tai vahvuuksien vahvistamiseen voidaan pitää molempia perusteltuna. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan tilanteessa voidaan pitää perusteltuna lisätä alueen yksityisen innovaatiotoiminnan kehittämistä, koska yksityinen innovaatiotoiminta on alhaisella tasolla verrattuna muihin Suomen maakuntiin. Toisaalta samaa rahaa voidaan kohdentaa metsäbiotalouden investoinneille, jonka globaalikilpailukyky on alueen elinvoiman kannalta tärkeää. Kumpi sitten on alueelle parempi vaihtoehto, rahoituksen kohdentaminen heikkouksien parantamiseen vai vahvuuksien vahvistamiseen? Toimien vaikuttavuutta ja tehokkuutta on vaikea etukäteen tietää, ja päätös rahoituksen kohdentamisesta voi olla haasteellista. Molempien rahoittaminen katsotaan usein tärkeäksi ja perustelluksi. Lopullista tavoitetta voi olla näin vaikea yhdistää tiettyyn toimijaan. Tästä näkökulmasta on ollut perusteltua keskittyä aineiston ja tulosten tulkinnassa eri toimijoiden toimivaltuuksiin ja rooleihin toimeenpanon eri vaiheissa tavoitteiden toteutumisen sijaan.

Tulkinta -osion rakenne noudattelee aineiston analyysi ja tulokset -osion teemoittelua. Ensiksi tulkitsen Uudistuva ja Osaava Suomi 2021–2027 ohjelman valmistelua, jonka jälkeen tulkitsen rahoituspäätösten syntyprosessia. Kolmanneksi tarkastelen ohjauksen vaikutusta välittävien toimielinten toimintaan Vedungin (1998) jaottelua hyväksikäyttäen. Käsittelen teemoja Euroopan komission, valtion sekä maakuntien toimivaltuuksien ja roolien kautta. Lopuksi luon kuvan eri toimijoiden vaikutusmahdollisuuksista vetäen yhteen kolmen ensimmäisen luvun tulkinnan. Vastaan samalla tutkimuksen pääkysymykseen: ”Millaiset ovat maakuntien vaikutusmahdollisuudet EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa?”

5.1 Valtio kontrolloi ohjelman valmisteluprosessia

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 ohjelman valmisteluprosessiin on osallistunut monta toimijaa, eikä kukaan ole yksin sanellut ohjelman suuntaa, vaan ohjelma on monen toimijan muodostama

kompromissi. Pohjois-Karjala on joutunut ensin sovittamaan näkemyksiään Itä-Suomen maakuntien kanssa, jonka jälkeen Itä-Suomen on vielä tarvinnut sovittaa tavoitteensa Pohjois-Suomen kanssa. Koska työ- ja elinkeinoministeriö on sovittanut kahden suuralueen valmisteluluonnoksia yhteen, yhdelle maakunnalle on ollut tärkeää, että sen tavoitteet näkyisivät oman suuralueen valmisteluluonnoksessa. Jos yhden maakunnan tavoitteet ovat olleet ristiriidassa muiden suuralueen maakuntien kanssa, on tavoite ollut haastavaa saada läpi. Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnilla on ollut paremmat mahdollisuudet saada omat tavoitteet näkyviin, koska niiden suuralueeseen kuuluu 7 maakuntaa, kun taas Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueeseen kuuluu 12 maakuntaa (Keski-Pohjanmaa jakautuu Länsi- ja Pohjois-Suomeen), jolloin yhden maakunnan neuvotteluvoima kompromissia haattaessa on pienempi. Tällä perusteella voidaan todeta, että yhdellä Itä- tai Pohjois-Suomen maakunnalla on jossain määrin paremmat mahdollisuudet saada omat tavoitteet näkyviin. Asia on todellisuudessa kuitenkin monimutkaisempi ja yhden maakunnan tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa tavoitteiden yhtenäisyys muiden maakuntien kanssa suuralueiden sisällä. Näin ollen alueellinen raja – eli päätös siitä, mitkä maakunnat kuuluvat esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueeseen – vaikuttaa yksittäisen maakunnan mahdollisuuksiin vaikuttaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan sisältöön.

Ohjelman valmistelussa Etelä-Savon ELY-keskuksen monimaakunnallisuudella ei näytä olevan suurta negatiivista vaikutusta Pohjois-Karjalan tavoitteiden edistämiseksi. Maakuntaliitot ovat vastuussa alueellisesta valmistelusta ja Pohjois-Karjala joutuu muodostamaan näkemyksensä yhdessä muiden Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien kanssa. Etelä-Savon ELY-keskus edustaa Itä-Suomea, jolloin Pohjois-Karjalan, Pohjois- ja Etelä-Savon näkemykset ovat jo sulautuneet yhteen. Maakunnallisten toimijoiden tulee valmistelutyössä hyväksyä alueiden eroavaisuudet eikä koittaa väkisin sovittaa tavoitteita yhteen, jolloin lopputulos saattaa jäädä laihaksi. Etelä-Savon ELY-keskuksessa riski tähän on suurempi, koska EU:n alue- ja rakennepolitiikasta vastaavassa rahoitusyksikössä työt ei rajaudu vaan yhteen maakuntaan, vaikka pääsääntöisesti rahoitusasiantuntijat tekevätkin tietyn maakunnan tehtäviä. Onkin tärkeää, että maakuntaliitot ja RR-ELY:t omaavat saman näkemyksen maakuntien tavoitteista ja kommunikoiivat keskenään aktiivisesti. Aineiston perusteella Etelä-Savon ELY-keskus ja Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa.

Suurimmat konfliktit tai ristiriidat näyttävät syntyvän horisontaalisesti maakuntien etenkin suuraluiden välille eikä niinkään vertikaalisesti maakuntien, valtion ja komission välille. Konfliktit liittyvät etenkin rahoituksen jakamiseen alueiden välillä sekä politiikan perusajatukseen siitä, millä

perusteina on tehokkainta jakaa rahoitusta (Etelä- ja Länsi-Suomi vastaan Itä- ja Pohjois-Suomi). Maakunnat ajavat hanakasti omia etujaan ja rahoituksen jakamisesta päättäminen on areena, jossa maakuntien intressit risteytyvät. Maakuntien riidellessä työ- ja elinkeinoministeriön vaikutusvalta lisääntyy sovittelijana ja yhteisenedun edistäjänä niin kuin komission vaikutusvalta jäsenvaltioiden riidellessä keskenään (Hooghe & Marks 2001, 94–112).

Työ- ja elinkeinoministeriö on maakuntiin verrattuna johtavassa asemassa ohjelman valmistelussa, koska se koordinoi koko valmisteluprosessia ja tekee kahden suuralueen valmisteluesitysten yhteensovitusyötä, joka mahdollistaa sille tavoitteiden valikoinnin. Ministeriö hallitsee valmisteluprosessia ja osallistuu jossain määrin kaikkiin valmisteluprosessin vaiheisiin. Tosin myös maakuntien edustajat osallistuvat valtakunnalliseen valmisteluun, eikä näin maakuntien näkemyksiä pystytä suoraan ohittamaan kansallisessa valmistelussa. Maakunnille olisikin tärkeää, että niin alueiden valmistelutyöhön kuin kansallisiin työryhmiin osallistuvat olisivat perillä ohjelman muutoksista sekä omaisivat yhteiset tavoitteet ohjelman valmistelussa. Tällöin maakunnat olisivat valmiina tarttumaan kansallisessa valmistelussa tapahtuviin ohjelmaluonnoksen muutoksiin, jotka ovat epäsuotuisia maakunnan näkökulmasta. Rakenne – jossa maakunnallisia toimijoita on monia – luo haasteita tällaiselle toiminnalle, koska tiedonkulun mutkattomuus ja yhteisten näkemysten löytäminen eri organisaatioiden välillä voi olla haasteellista. Tässä korostuu taas maakuntaliiton ja ELY-keskuksen kommunikoinnin ja yhteisten tavoitteiden tärkeys.

Työ- ja elinkeinoministeriö käy myös neuvotteluja komission kanssa, joka lopulta hyväksyy ohjelman. Näin ministeriö tietää maakuntia paremmin, mitä vaaditaan ohjelman hyväksymiseen, ja voi tätä kautta esittää muutosehdotuksia. Maakunnille näyttäytyy se osa työ- ja elinkeinoministeriön ja komission välisistä neuvotteluista, jonka ministeriö päättää tuoda esille. Uudella ohjelmakaudella komissio ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat käyneet paljon epävirallisia neuvotteluja, jotka ovat ohjanneet valmistelua. Ministeriön kokema komission eri osastoiden välinen viestimisen epäjohtonmukaisuus ja osin epäselvyys toisti itseään viime ohjelmakaudelta (Tödtling-Schönhofer, Hamza, Radzyner, Bachtler, Kah & Mendez 2014, 53). Komission kanssa käytävissä neuvotteluissa työ- ja elinkeinoministeriö on vahvoilla, kuten aineistosta käy ilmi (esim. toimintalinja 3). Komissio ei pysty estää jäsenvaltioita toteuttamasta tavoitteitaan, jos lainsäädäntö sen sallii. On kuitenkin huomioitava, että neuvotteluiden lähtökohdan luo komissio lainsäädäntöehdotuksillaan ja maakohtaisilla suosituksillaan, joilla on jo merkittävä vaikutus siihen, mihin suuntaan ohjelmaa aletaan jäsenvaltiossa muodostamaan. Blom-Hansenin (2005) argumentti siitä, että tavoitteiden on tapana muuttua kansallisessa käsittelyssä, voidaan katsoa pitävän osittain paikkaansa. Valtio pystyy

komission vastustuksesta huolimatta ajamaan tiettyjä tavoitteitaan lävitse, mutta lopulta kyse näyttää olevan enemmänkin pienestä osasta tavoitteita tai tietyistä toimenpiteistä kuin koko tavoitteiston uudelleen muotoilemisesta. On myös huomioitava, ettei komissiolla ole niin suuria intressejä puuttua Suomen kaltaisten ”nettomaksajien” toimiin ja tavoitteisiin yhtä vahvasti kuin niiden valtioiden, joille rahoitusta myönnetään suuremmissa määrin (Hooghe & Marks 2001, 102). Ja kuten tämän osion johdannossa tuotiin esille; EU:n, valtion ja maakuntien tavoitteisto on suurelta osin myös yhtenäistä eikä komission sekä työ- ja elinkeinoministeriön neuvottelut ole ainoastaan nollasummapelistä, jossa toisen voitto on toisen häviö, vaan toimijat luovat myös lisäarvoa tuomalla omia näkemyksiään yhteisien tavoitteiden edistämiseksi (Bachtler & Mendez 2007). Lopulta kuitenkin ohjelma vaatii komission hyväksynnän, mikä lähtökohtaisesti edellyttää jäsenvaltioita kuuntelemaan komission ehdotuksia.

Poliittisia linjauksia ei voida ohittaa valmistelussa. Hallituksen antamat linjaukset ja tavoitteet ovat virkamiehiä sitovia, ja näin niillä on vahva vaikutus. Näiden linjausten voidaan katsoa olevan kansallisia eli ne pyrkivät ensisijaisesti edistämään valtion tavoitteita. Hallitusohjelmaa voidaan pitää näin valtiollisen toimijan tavoitteistona. Hallitusohjelma – EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelutyötä ohjaavana tekijänä – lisää valtion vaikutusvaltaa suhteessa maakuntiin ohjelman valmistelussa. Jos mietimme muita valmistelua ohjaavia tekijöitä, joista keskeisempiä olivat hallitusohjelman lisäksi EU-lainsäädäntö sekä komission positio, maakunnilla ei ole ollut paljonkaan – jos lainkaan – sanavaltaa niiden sisältöön. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman määrittäessä reunaehdot rahojen kohdentumiselle toimilinjoihin ja erityistavoitteisiin, maakunnille ei ole todellista itsenäistä mahdollisuutta päättää rahojen kohdentumisesta alueellaan.

5.2 Rahoituspäätökset maakuntien hallinnassa

Välittävät toimielimet pystyvät vaikuttamaan hankkeiden sisältöön monessa eri vaiheessa rahoituspäätöksiä tehdessään. Ensinnäkin ne muotoilevat hakuilmoitukset. Hakuilmoituksissa kerrotaan, millaisia hankkeita haetaan ja mitkä ovat valintakriteerit. Tässä vaiheessa välittävät toimielimet voivat tehdä erilaisia painotuksia EU:n alue- ja rakennepolitiikkaohjelman puitteissa. Hakuilmoitusten avulla pystytään viestimään hankkeiden toteuttajille halutuista hankkeista ja näin ohjaamaan hakkeita haluttuun suuntaan jo ennen varsinaista hakemuksen jättämistä. Välittävät toimielimet pystyvät vaikuttamaan hankkeiden sisältöön myös hankkeiden toteuttajien kanssa käytävien etukäteisneuvottelujen avulla.

Välittävien toimielinten rahoituspäätökset pohjautuvat kuitenkin suurilta osin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta johdettuihin tavoitteisiin etenkin valintakriteerien kautta, jotka lopulta määrittelevät rahoitettavat hankkeet. Valintaperusteet ottavat huomioon maakuntakohtaiset tavoitteet, mutta eivät kovin vahvasti. Ainoastaan 1:ssä 12:sta erityistavoitteessa (1.1) on yleisenä valintaperusteena alueen tavoitteiden (älykäs erikoistuminen strategia) mukaisuus. Pohjois-Karjalan välittävät toimielimet käyttivät tarkentavana valintaperusteena maakuntaohjelmanmukaisuutta. Tarkentavaa valintaperustetta voi käyttää 10:ssä 12:sta erityistavoitteessa. Tarkentava valintaperuste on yksi 12–16 valintaperusteesta, joten sen merkitys ei ole kovin suuri kokonaispisteityksessä.

Pohjois-Karjalan välittävissä toimielimissä yleisten ja erityisten valintaperusteiden merkitys oli odotettua pienempi. Maakuntaliitossa hankkeiden pisteitys erityisten valintaperusteiden mukaan tapahtuu vasta prosessin lopussa. Käytännössä hankkeen rahoittamisesta syntyy alustava päätös jo ennen erityisten valintaperusteiden läpikäyntiä, koska se on käynyt kaikki mahdolliset kokoukset, saanut ulkopuoliset näkemykset ja siitä on muodostunut yhteinen näkemys ennen hankkeen pisteytystä. Käytyjen kokousten ja ajatustenvaihdon voidaan katsoa myös vaikuttavan rahoitusasiantuntijan näkemyksiin ja näin hankkeen lopulliseen pisteitykseen. Koska maakuntaliitossa hankkeita tarkastellaan vahvasti maakuntaohjelman valossa, voidaan rahoitusprosessin katsoa suosivan maakuntaohjelmaa vahvasti tukevia hankkeita. Etelä-Savon ELY-keskuksessa maakuntaohjelman merkitys jää pienemmäksi. ELY:ssä maakuntaohjelma ei ole toiminnan keskiössä yhtä vahvasti kuin maakuntaliitossa. Lisäksi hankkeiden pisteitys valintaperusteiden mukaan tapahtuu aikaisemmin rahoitusprosessissa, mikä vaikuttaa rahoituskokouksen lopputulemaan. Pisteityksen roolin voidaan katsoa näin olevan suurempi Etelä-Savon ELY-keskuksessa.

Valintaperusteiden pisteityksen merkitys rahoituspäätöksissä näyttää olevan oletettua pienempi Pohjois-Karjalassa myös siksi, että rahoitusmäärät suhteessa hankkeiden toteuttajiin ovat suurempia verrattuna Etelä-Suomen maakuntiin esimerkiksi Uusimaahan. Kilpailu EU-rahoituksesta ei näin karsi hankkeita yhtä voimakkaasti Pohjois-Karjalassa. Vähäisessä kilpailussa on omat hyvät ja huonot puolensa. Hankkeiden toteuttajien on helpompi saada rahoitusta, mutta hankkeiden laatutaso saattaa kärsiä. Vähäisessä kilpailussa välittävien toimielimien tarvitsee tehdä enemmän työtä, jotta hankkeet toteuttaisivat koheesiopolitiikalle asetetut tavoitteet. Toisaalta välittävät toimielimet pääsevät vaikuttamaan vahvemmin hankkeiden sisältöön ja ohjaamaan niitä haluamaansa suuntaan. Ne pystyvät vaikuttamaan hankkeiden laatuun myös määrittelemällä hakuilmoituksessa

minimipistemäärän, jonka hankkeiden tulee saada erityisten valintaperusteiden pisteytyksessä, jotta ne saisivat rahoitusta. Minimipistemäärällä välittävät toimielimet pystyvät vaikuttamaan siihen, kuinka vahvasti hankkeiden tulee noudattaa alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa. Minimipistemäärä yhdessä hankkeiden yleisen ohjauksen kanssa ovat merkittävä vaikutuskeino.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pyrkii lähtökohtaisesti toteuttamaan vahvemmin maakuntaohjelmaa kuin Etelä-Savon ELY-keskus rahoituspäätöksiä tehdessään. Tästä ei voida kuitenkaan suoraan todeta, että maakuntaliiton rahoituspäätökset toteuttaisivat paremmin maakuntaohjelmaa, koska maakuntaliitto ja ELY-keskus rahoittavat lähtökohtaisesti eri toimialan hankkeita. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmasta on tehty mahdollistava sekä yhteensopiva EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman kanssa, joten tavoitteet ovat jossain määrin päällekkäisiä. Näin myös Etelä-Savon ELY-keskus toteuttaa maakuntaohjelmaa huomaamattakin toteuttamalla alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa. Kuten aineistosta käy ilmi, maakuntaohjelma ei ole karsinut hankkeita Pohjois-Karjalassa. Osa syy tähän voi olla myös se, että välittävät toimielimet muovaamat hankkeita vastaamaa maakuntaohjelmaa jo rahoitusprosessin alkupäässä. On kuitenkin perusteltua kysyä: Kuinka suurta lisäarvoa tuo hyvin mahdollistava sekä alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa noudattelevan maakuntaohjelma? Lopulta tämän kysymyksen juuret ovat sidottu suurempaan fundamentaaliseen kysymykseen tavoitteiden priorisoinnista: Kuinka vahvasti maakuntien tulisi keskittyä tai erikoistua tiettyihin tavoitteisiin muiden tavoitteiden kustannuksella?

Vaikka työ- ja elinkeinoministeriö on ollut vahvasti mukana rahoitusprosessien muodostamisessa, ei se osallistu hankkeiden valintaan. Hankkeiden valinta on yksin välittävien toimielinten vastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriön antamalla koulutuksella ja ohjeistuksella – esimerkiksi ohjelman tulkintaan liittyen – sekä ministeriöiden sisällöllisellä ohjauksella voidaan katsoa olevan rahoituspäätöksiä ohjaava vaikutus. Huomioitavaa on myös se, että valintaperusteiden valmistelu on ollut työ- ja elinkeinoministeriölähtöistä muusta ohjelmasta poiketen, joka oli aluelähtöistä. Valintaperusteet ovat kuitenkin merkittävä hankkeiden rahoitusta ohjaava tekijä. Valtion suurin vaikutus rahoituspäätöksiin tulee lainsäädännön sekä alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta johdettujen tavoitteiden, indikaattoreiden ja valintaperusteiden kautta. Myös EU:n vaikutus rahoituspäätöksiin tulee välillisesti lainsäädännön ja ohjelman kautta, eikä Euroopan komissiolla ole suoraa vaikutusvaltaa hankkeiden valintaan. Näin Blom-Hansenin (2005) väite EU:n kontrollimekanismien heikkoudesta näyttää pitävän paikkansa maakuntatasolla Suomessa. Mainittavaa on kuitenkin maakuntien riippuvuus EU-rahoituksesta, mikä yhdenmukaistaa niiden tavoitteistoa EU:n tavoitteiden kanssa.

5.3 Keppiä ja saarnaa maakunnille

Välittäviin toimielimiin kohdistuvaa ohjausta voidaan tarkastella Vedungin (1998) jaottelun – keppi, porkkana ja saarna – kautta. Välittäviin toimielimiin kohdistuu paljon vahvinta ohjauksen muotoa eli sääntelyä. Perustuslain 2 §:ssä määritellään, että julkisen toiminnan tulee perustua lakiin ja julkisten toimijoiden tulee toiminnassaan noudattaa lakia. Se että sääntelyä on paljon ei suoraan kerro, että välittäviä toimielimiä kontrolloidaan vahvasti. Sillä kuinka tarkkaa sääntely on ja mihin se kohdistuu, on taas suuri merkitys liikkumattilaan, jota välittävät toimielimet pystyvät hyödyntämään toiminnassaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön välittävälle toimielimelle antamia ehtoja ja lainsäädäntöä tulee noudattaa. Sääntöjen noudattamatta jättämisestä hallintoviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö voi mm. pidättää rahoituksen antamista välittävälle toimielimelle, periä rahat takaisin tai evätä välittävaltä toimielimeltä oikeuden toimia rahoittavana viranomaisena (Toimeenpanolaki 756/2021 § 11). Välittävien toimielimien tulee noudattaa myös HVJ-kuvausta, jonka ne ovat luoneet yhdessä työ- ja elinkeinoministerin kanssa. Nimensä mukaisesti HVJ-kuvaus on kuvaus välittävien toimielimien toiminnasta. HVJ-kuvausta muutetaan, jos toimintaa halutaan muuttaa, eikä se itsessään rajoita merkittävästi välittävien toimielinten toimintaa. HVJ-kuvausta voidaan pitää välittävien toimielimien ja hallintoviranomaisen välisenä sopimuksena siitä, miten rahoitusprosessi etenee, mutta sopimusta voidaan muuttaa tarvittaessa. Toisaalta HVJ-kuvaus on työ- ja elinkeinoministeriön työkalu, joka antaa sille mahdollisuuden päästä vaikuttamaan välittävien toimielinten prosesseihin. Välittävät toimielimet eivät siis pysty määrittelemään itsenäisesti rahoitusprosessejaan vaan hallintoviranomainen vaikuttaa niiden muotoutumiseen.

Puhuttaessa EU:n tai Euroopan komission käyttämästä sääntelystä eli lainsäädännöstä ohjauskeinona, on ymmärrettävä Euroopan unionin lainsäädäntöprosessia. Komissiolla on yksinoikeus tehdä lakialoitteita. Tämä tarkoittaa, että komissiolla on päätäntävalta siitä, mitä asioita lähdetään tai ei lähdetä edistämään lainsäädännöllä. Kolikon kääntöpuoli on taas se, että lait eivät tule voimaan ilman neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksyntää (normaali lainsäädäntömenettely). Jäsenvaltioiden ministereistä muodostuva neuvosto voi siis estää lakialoitteet niin halutessaan. Jotta komissio saisi lakialoitteet lävitse neuvostossa, tarvitsee sen ottaa riittävästi huomioon jäsenvaltioiden näkemykset jo lakialoitetta valmistellessa. Jäsenvaltio pystyy siis vaikuttamaan merkittävästi myös EU-sääntelyn muodostumiseen. Maakunnilla ei ole Suomessa samanlaista suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön.

Vaikka maakuntien edustajat ovatkin olleet mukana kansallisessa lainvalmistelussa, maakunnalliset toimijat ovat alisteisia ylemmiltä tasoilta tulevalle sääntelylle. Sääntelyn keskeinen rooli on varmistaa toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja jatkuvuus sekä hyvien julkisen hallinnon periaatteiden noudattaminen. Kuten jo mainittua, sääntely kohdistuu suurelta osin toimintatapoihin ja muodollisuuksiin.

Aineistossa ei noussut ilmi, että välittävien toimielimien ohjauksessa käytettäisiin taloudellisia instrumentteja. Toisaalta koheesiopolitiikan rahoitusmekanismeja (EAKR, ESR+ jne.) voidaan itsessään pitää taloudellisina instrumentteina. Maakunnat saa rahoitusta koheesiopolitiikan tavoitteiden mukaiseen toimintaan. Jos ne eivät noudata rahoitukseen liittyviä ehtoja ja sääntöjä, voi hallintoviranomainen pidättäytyä rahoituksen jakamisesta tai evätä niiden mahdollisuuden toimia rahoittajina. Ei ole ihme, että taloudellisia instrumentteja ei käytetä juuri koheesiopolitiikan luonteen takia sekä ELY-keskusten ollessa kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriön tulosohjauksen alla, jota voidaan pitää talousohjauksena (Pekkola ym. 2016).

Välittäviin toimielimiin kohdistuu paljon informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjaus ei ole niin sitovaa kuin sääntely tai taloudelliset instrumentit eli sen ohjausvoima on pienempi (Ahlstedt ym. 1974, 42–43.), mutta sen vaikutusta ei tule aliarvioida. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksella ja neuvonnalla ministeriö pystyy vaikuttamaan hankkeiden tulkintaan. EURA2021-tietojärjestelmän avulla työ- ja elinkeinoministeriö pystyy yhdenmukaistamaan välittävien toimielinten toimintaa, koska käytännössä kaikki hankkeiden rahoitukseen liittyvä viranomaistoiminta tapahtuu järjestelmän kautta. Muiden ministeriöiden keskeinen ohjauskeino on informaatio, koska niillä ei ole samanlaisia toimivaltuuksia kuin hallintoviranomaisena toimivalla työ- ja elinkeinoministeriöllä. Informaatio-ohjaus on vaikeimmin paikannettava ohjauksen muoto sen ollessa osa myös muita ohjauskeinoja (Pekkola ym. 2016; Vedung 1998; Oulasvirta ym 2002). Todennäköistä onkin, ettei kaikki tapahtuva informaatio-ohjaus ole noussut esille informaatio-ohjauksen tapahtuessa varsinkin virallisten ja epävirallisten neuvottelujen ja kokousten yhteydessä. Informaatio-ohjauksen vaikutusta on myös vaikea tulkita sen kohteen tiedostamatta sitä välttämättä itsekään.

Huomioitavaa on, ettei tutkimuksessa selvitetty väli- ja jälkiarvioinnin merkitystä. Komissio ja valtio ovat molemmat vastuussa arvioinneista ja varsinkin väliarvioinnin jälkeen on mahdollista toiminnan suunnan muuttaminen. Uusi toimintakausi oli juuri alkanut tutkimusta tehdessä eikä arvioinnit olleet vielä ajankohtainen. Koska molemmat Euroopan komissio ja valtio tekevät arviointeja, on hyvinkin mahdollista, että välittäviä toimielimien toimintaa pyritään ohjamaan arviointitulosten ollessa ei-

toivottuja. Toisaalta arviointien voidaan katsoa olevan jo itsessään informaatio-ohjauksen keinoja niin kuin vertailujenkin (Vedung 1998). Arviointitulokset kertovat, miten tavoitteet ovat toteutuneet ja mihin suuntaa toimintaa mahdollisesti on muutettava. Näin ollen välittäviä toimielimiä ohjataan myös valtion ja komission teettämällä arvioinneilla.

Ministeriöiden on helpompi kohdistaa ohjausta ELY-keskuksiin kuin maakuntaliittoihin ELY-keskusten ollessa työ- ja elinkeinoministeriön alaisia valtion virastoja, kun taas maakuntaliitot ovat kuntayhtymiä. ELY-keskuksia ohjaa jossain määrin niiden tulostavoitteet, joihin ESR+ ja EAKR-rahoitus on linkitetty. Koheesiopolitiikan osalta maakuntaliitot hoitavat tehtäviensä hallintoviranomaisen lukuun, minkä takia rahoituspäätöksiä hoitavat maakuntaliiton rahoitusasiantuntijat kokivat, että heihin kohdistuu selvästi enemmän työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta kuin muihin maakuntaliiton toimintoihin.

Suomessa maakuntahallinnon pirstaleisuus on houkuttellut ministeriöitä ohjaamaan maakunnallisia toimijoita, mikä on puolestaan lisännyt valtion vaikutusta alueilla (Vento & Sjöblom 2018). Maakuntien autonomia näkökulmasta kahden välittävän toimielimin malli – varsinkin ELY-keskus välittävänä toimielimenä – on näin ongelmallinen. ELY-keskusten roolin kasvattaminen suhteessa maakuntaliittoon lisäisi entisestään valtion roolia maakunnissa sekä työ- ja elinkeinoministerin kontrollia koko prosessista. Pohjois-Karjalan tapauksessa maakuntaliiton roolin kasvattaminen puolestaan lisäisi maakuntaohjelmalähtöisyyttä. Maakuntaliiton roolin kasvattaminen olisi näin päinvastaisia vaikutuksia. Toisaalta Mendez ja Bachtler (2022) argumentoivat, ettei alueen autonomialla ole merkitystä koheesiopolitiikan hallinnon toimivuudelle, ja työ- ja elinkeinoministeriön huoli maakuntaliittojen kyvystä toimia välittävinä toimieliminä on perusteltua, koska hallinnon suorituskyky on keskeinen tekijä koheesiopolitiikan onnistumisessa (Tödtling-Schönhofer ym. 2014; Surubaru 2016; Terracciano & Graziano 2016). Tässä tutkimuksessa tehtiin pintaraapaisu välittävien toimielimien moninaisuuden merkitykseen maakuntien vaikutusmahdollisuuksiin ja niiden tavoitteiden edistämiseen, mutta aihe vaatii vielä syvempää jatkotutkimusta.

Kokonaisuudessaan välittävien toimielimien ohjaus noudattelee Oulasvirran ym. (2002, 37–38.) kuvailemaa tarkoituksenmukaista ohjausta, jossa ohjattavat yksiköt osallistuisivat vahvasti toiminnan sisällön määrittelyyn ohjaavien yksiköiden varmistuessa, että ohjattavat yksiköt sisällyttävät ohjauksen päämäärät toimintaansa. Välittävät toimielimet pystyvät muodostamaan omat prosessinsa tiettyjen reunaehtojen puitteissa, vaikka työ- ja elinkeinoministerillä onkin näppinsä pelissä HVJ-

kuvauksen kautta. Tästä esimerkkitodisteena Pohjois-Karjalan maakuntaliiton ja Etelä-Savon ELY-keskuksen toisistaan eroavat hankkeiden valintaprosessit. EURA2021-tietojärjestelmä ja lainsäädäntö yhdessä muiden työ- ja elinkeinoministeriön käyttämien ohjauskeinojen ohella varmistaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman liittämisen osaksi toimintaan ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden.

5.4 Yhteenveto toimijoiden vaikutusmahdollisuuksista

Maakuntien vaikutusmahdollisuudet ovat suurimmat rahoituspäätöksiä tehdessä eli rahoitettavien hankkeiden valinnassa (Taulukko 2). Maakuntien vaikutusmahdollisuudet ovat muita toimijoita suuremmat tässä vaiheessa ja ne ovat yksin vastuussa rahoitettavien hankkeiden valinnassa. Toiseksi parhaat vaikutusmahdollisuudet maakunnilla on ohjelman valmistelussa. Valtiolla on kuitenkin ohjelman valmistelussa maakuntia vahvempi rooli.

Taulukko 2. Eri toimijoiden vaikutusmahdollisuudet koheesiopolitiikassa Suomessa

	Maakunnat	Valtio	EU
AURA-ohjelma	3,25	4,0	2,5
Rahoituspäätökset	4,25	2,75	1,0

Asteikko: 5 (vahvat) - 0 (olemattomat)

Tulokset noudattelevat Hooghen & Marks (2001, 99–103) näkemyksiä alue- ja paikallishallinnon vaikutusmahdollisuuksista EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma on monen toimijan kompromissi yhdellä maakunnalla ollessa rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa sen sisältöön. Yksittäisen maakunnan vaikutusmahdollisuudet ovat osin sidottu suuralueen – Pohjois-Karjalan tapauksessa Itä- ja Pohjois-Suomen – maakuntien tavoitteiden yhtenäisyyteen ohjelman valmistelussa. Maakunnilla kokonaisuudessaan on hyvät vaikutusmahdollisuudet EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa Suomessa.

Vaikka maakunnilla on keskeinen rooli, valtiolla on yhä merkittävä vaikutusvalta koheesiopolitiikan toimeenpanon muodostumisessa. Valtion vahva rooli ohjelman muodostumisessa ja valintaperusteiden määrittelyssä vaikuttaa myös rahoituspäätöksiin. Työ- ja elinkeinoministeriöllä hallintoviranomaisena on kokonaisvastuu toimeenpanosta, joten sillä on myös muita toimijoita vahvemmat toimivaltuudet. Loppupeleissä valtiolla on mahdollisuus muuttaa toimeenpanoa haluamaansa suuntaa mm. lainsäädännöllä, jolle maakunnat ovat alisteisia.

Bache (1999) kuvailee Iso-Britannian valtion roolia koheesipolitiikassa ”laajennettuna portinvartijuutena” sen toimiessa ja vaikuttaessa jokaisella politiikan osa-alueella toimeenpano mukaan luettuna. Suomessa valtio on vahvasti mukana toimeenpanossa, mutta suurilta osin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelussa eikä niinkään rahoituspäätösten teossa. Valtion kuvaaminen portinvartijana on jokseenkin liioiteltua ottaen huomioon maakuntien merkittävän roolin koheesipolitiikan toimeenpanon eri vaiheissa. Maakuntien rooli ei kuitenkaan takaa suoraan, etteikö valtio voisi toimia portinvartijana. Ratkaisevaa on se, miten alueiden kannat ja tavoitteet tulevat kuulluksi sekä osaksi toimeenpanoa. Vaikka tutkimuksessa ei keskitytty tavoitteiden toteutumiseen, joitain johtopäätöksiä on mahdollista tehdä. Pohjois-Karjalan ajama sekä lopulta toteutunut alue- ja rakennepolitiikan ohjelman mahdollistavuus voidaan nähdä maakuntien onnistumisena, koska se ei rajaa liikaa maakuntien toimintaa alueellisesti. Tämä osoittaa yhdessä Pohjois-Karjalan ja Kuntaliiton edustajien tyytyväisyyden kanssa, että ohjelman valmistelu on ollut monitasoistahallintaa eikä vain monitasoista osallistumista. (ks. Bache 1999.)

EU:n vaikutusmahdollisuudet rajautuvat käytännössä alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmisteluvaiheeseen. Rahoituspäätöksiin sillä ei ole suoraa vaikutusvaltaa. Blom-Hansenin (2005) argumentti EU:n heikoista kontrollimekanismeista ja valtion omistaessa täyden kontrollin (EU:n komission nähden) näyttää olevan vain osiltaan totta. Tulokset komission vaikutusmahdollisuuksista noudattelee ennemminkin Bachtlerin ja Mendezin (2007) linjaa, jossa komissio pystyy neuvotteluasemallaan edistämään tavoitteitaan. Tutkimus kuitenkin yhtyy Blom-Hansenin (2005) näkemyksiin EU:n heikoista kontrollimekanismeista. Yksi merkille pantava seikka nostattaa EU:n ja etenkin komission vaikutusta suuremmassa kuvassa. Jäsenvaltiot lisäävät ohjelmiin kansallista rahoitusta eli EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmat eivät koostu ainoastaan EU-rahoituksesta. Komission määritellessä tavoitteita yhdessä valtion ja maakuntien kanssa, se pystyy vaikuttamaan kansallisten rahojen käyttöön.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkimuksen viimeisessä osiossa esittelen loppupäätelmät ja saatan tutkimus päätökseen. Johtopäätöksissä kuvailen lyhyesti tutkimuksen loppupäätelmät ja nostan esille tutkimuksen tulkinnassa olennaisia asioita, jotka tulee ottaa huomioon tuloksia tulkitessa. Lopuksi pohdin koheesiopolitiikan tulevaisuutta alueiden näkökulmasta.

6.1 Johtopäätökset

Aineisto ja siitä tehty tulkinta osoittaa, että maakunnilla on hyvät vaikutusmahdollisuudet EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa. Maakunnat pystyvät vaikuttamaan tavoitteiden määrittelyyn EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman kautta, jonka valmistelussa ja toteutuksessa niillä on keskeinen rooli. Maakunnat ovat vastuussa rahoitettavien hankkeiden valinnasta, jossa ne voivat tehdä omia painotuksiaan. Vaikka valtiolla on kontrolli toimeenpanoprosessista, maakuntien keskeisen roolin perusteella ei ole väärin kutsua koheesiopolitiikan toimeenpanoa Suomessa aluelähtöiseksi. Tutkimus osoittaa, että EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanotutkimuksessa ei tule keskittyä ainoastaan siihen, kuka tai ketkä määrittelevät kumppanuussopimusten sekä ohjelmien sisällön, vaan erityistä huomiota pitää kiinnittää myös rahoituspäätösprosessiin ja hankkeiden valintaan. Alue- ja paikallishallinnon toiminnan vaikutuksia ei tule siis aliarvioida EU:n koheesiopolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa, varsinkin niiden toimiessa rahoittavina viranomaisina.

Tutkimustuloksia tulkittaessa, käytettäessä ja yleistäessä tulee huomioida muutama seikka. Ensinnäkin on otettava huomioon tutkimuksessa tehty rajaus (s. 28–29). Tutkimus ei koskenut kaikkia koheesiopolitiikan osa-alueita tai instrumentteja. Tutkimus suoritettiin tapaustutkimuksena Pohjois-Karjalasta, joten tuloksia ei voida suoraan yleistää kaikilta osin koko Suomen kontekstiin. Olisikin hyvä teettää jatkotutkimus Etelä- tai Länsi-Suomen maakunnista, joilla voi olla erilainen tulokulma ja näkemys koheesiopolitiikan toteutuksesta. Toiseksi, komission edustajia ei haastateltu tutkimuksessa pääpainon ollessa valtion ja maakuntien välisessä suhteessa. Toisaalta komission ja valtion suhteiden tulkinnassa pystyttiin hyödyntämään aiempaa tutkimusta, jota oli hyvin saatavilla. Kolmanneksi, tutkimuksen ajankohta tulee ottaa huomioon. Tutkimus koskee toimintakautta 2021–2027. Yhteiskunnallisilla ilmiöillä on tapana muuttua ajassa, joten koheesiopolitiikkaa ja sen toteutusta joudutaan muuttamaan aina säännöllisin väliajoin.

Tutkimus osuu hallintotieteen tieteenalan ytimeen julkisen hallinnon ja politiikan ollessa sen keskeinen hallintotieteellinen teema. Tutkimuksessa on selvitetty maakuntien vaikutusmahdollisuuksia EU:n koheesiopolitiikan toimeenpanossa Suomessa tapauksenaan Pohjois-Karjala. Keskeistä on ollut koheesiopolitiikan toimeenpanoon osallistuvien toimijoiden roolien ja vaikutusten tulkinta. Kaiken kaikkiaan koheesiopolitiikka on hyvin monimutkainen kokonaisuus, jota on vaikea kokonaan kartoittaa kymmenillä, sadoilla jos tuhansillakaan tutkimuksilla. Tämä tutkimus on kantanut oman kortensa kekoon tutkimustulosten auttaessa meitä ymmärtämään taas hieman paremmin EU:n koheesiopolitiikkaa ja sen monimutkaisuutta.

6.2 Pohdinta

EU:n koheesiopolitiikan tavoitteena on tasata alueiden välisiä kehittyneisyys eroja, mutta onko se pystynyt lunastamaan lupauksensa? EU tasolla kyllä, mutta kansallisella tasolla ei. Suurien kaupunkialueiden ja muiden alueiden väliset kehittyneisyyserot ovat kasvaneet Suomessa. (Medeiros & Rauhut 2020; Rauhut & da Costa 2021.) Koheesiopolitiikka on vastannut alueiden tarpeita pitkällä aikavälillä, ja EAKR-ohjelmilla on ollut positiivisia vaikutuksia Itä-Suomen kehitykseen etenkin auttaen tiettyjä aloja muutoksessa, mutta ohjelmilla ei ole pystytty muuttamaan aluetta riittävästi tai vaikuttamaan alueen perustavanlaatuisiin ongelmiin. Koheesiopolitiikan avulla on tuettu kansallisia yrittäjyys- ja innovaatiotavoitteita ilman, että se on edistänyt Itä-Suomen taloudellista rakennetta, joka on estynyt muusta Suomesta. Alueiden strategioiden keskittyminen innovaatiopolitiikkaan on vahvistanut kaupunkialueiden asemaa suhteessa haja-asutusalueisiin, mikä on lisännyt alueen sisäisiä kehittyneisyyseroja Itä-Suomessa. (Bachtler, Begg, Charles & Polverari 2016.)

Koska koheesiopolitiikka on osiltaan lisännyt kaupunkien ja maaseudun välisiä kehittyneisyyseroja alueilla (Bachtler ym. 2016), onkin syytä pohtia, tulisiko koheesiopolitiikan rahoitusta esim. EAKR-rahoitusta pyrkiä siirtämään enemmän maaseuturahastosta (EMKMR) kohdennettavaksi. Pelkkä rahan kaataminen maaseudulle ei kuitenkaan takaa kehittyneisyyserojen kaventumista, vaan maaseudulla täytyy olla hankkeiden varteenotettavia toteuttajia. Kuten tutkimus osoittaa tämä saattaa olla haasteellista harvaan asutuilla alueilla. Toinen vaihtoehto olisi koheesiopolitiikan rahoituksen kytkeminen vahvemmin maaseutuun esimerkiksi vaatimalla, että hankkeissa osallistettaisiin vahvemmin alueen maaseutua ja sen toimijoita. Näin maakuntakeskuksissa ja kaupungeissa sijaitsevaa osaamista voitaisiin hyödyntää maaseudun kehittämisessä.

Maaseudun ja kaupunkialueiden sekä suurien kaupunkiseutujen ja muun Suomen välisten kehittyneisyyserojen kasvu pohjautuu vahvasti samaan ilmiöön, joka tuotiin esiin jo tämän tutkimuksen Johdanto -osiossa: kaupungistuminen. Ihmisten muuttoliike maaseuduilta kaupunkeihin ja pienimmistä kaupungeista suurempiin kaupunkeihin on keskeinen selittävä tekijä alueiden välisten kehittyneisyyserojen taustalla usein muuttavien ihmisten ollessa nuoria ja korkeakoulutettuja. Kaupunkien vaikutusvalta suhteessa maaseutuihin kasvaa, ja maaseutualueiden on yhä vaikeampi saada äänensä kuuluviin. Kaupungistuminen yhdessä syntyvyyden laskun ja väestön ikääntymisen ohella luo erittäin suuria haasteita maaseutualueille.

Kaupungistumisen jatkuessa vielä pitkään, maakunnalla tullaan viittaamaan yhä vahvemmin sen maakuntakeskukseen. Esimerkiksi Pohjois-Karjala tullaan näkemään yhä enemmissä määrin samana kuin Joensuu. Koheesiopolitiikassa aluejako tehdään maakunnittain, jolloin kaupunki-maaseutu-näkökulma hämärtyy, ja todellisuudessa maakuntakeskukset ovat toiminnan ja vertailun keskipiste. Onko tämä toivottu kehityssuunta? Se riippuu siitä, miten arvotamme kaupungistumisen tuomia hyötyjä ja haittoja suhteessa maaseudun näivettymisen tuomiin hyötyihin ja haittoihin. Jos tämä kehityssuunta on haluttu tai väistämätön, silloin on perusteltua käyttää koheesiopolitiikan varoja pääsääntöisesti maakuntakeskusten kehittämiseen. Kaupungistumisen jatkuessa pitkään, maakuntien näkökulmasta on myös perusteltua kehittää ensisijaisesti maakuntakeskuksia. (ks. Medeiros & Rauhut 2020; Eskelinen & Fritsch 2015). On huomioitava, että koheesiopolitiikka on yksi politiikka muiden joukossa, ja maaseutua rahoitetaan myös muilla instrumenteilla (esim. EMKMR). Tärkeää onkin katsoa EU-rahoitusta kokonaisuutena ja hahmottaa kokonaisrahoituksen tuomat vaikutukset.

Suomessa koheesiopolitiikan rahoitusmäärät eivät ole kovin merkittävät, eikä niillä pystytä määräänsä enempää tekemään. Koheesiopolitiikan avulla voidaan ehkäistä tai hidastaa alueiden eriarvoistumisesta aiheutuvia lieveilmiöitä kuten työttömyyttä, syrjäytymistä ja yleistä tyytymättömyyttä yhteiskuntaa kohtaan, mutta globaalien trendien suunnanmuutoksiin politiikalla on vaikea vaikuttaa. Alueiden houkuttelevuuteen liittyy myös muut tekijät kuten sijainti ja ilmasto, joihin on lähes mahdotonta vaikuttaa. Teknologian kehitys ja digitalisaatio muovaavat palveluja ja työpaikkoja suuntaan, jossa ihmisten ei tarvitse asua niiden välittömässä läheisyydessä, jolloin alueen sijainnin merkitys vähenee. Tämä lisää syrjäseutujen houkuttelevuutta, mikä puolestaan hidastaa kaupungistumista. Teknologian kehitys ja digitalisaatio saattaa näin tuoda helpotusta maaseutualueille. Olisikin alueiden kannalta elintärkeää, että ne pysyisivät kehityksessä mukana.

LÄHTEET

- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. (1974). Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. *Ekonomia*. Weilin+Göös.
- Bache, I. (1999). The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK. *Journal of European Public Policy*, 6(1), 28–45.
- Bache I. (2004). Multilevel Governance and European Union Regional Policy. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. V., *Multi-level governance*, 165–178. Oxford University Press
- Bache, I. & Flinders, M. V. (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D. & Polverari, L. (2016). *EU cohesion policy in practice: what does it achieve?* Rowman & Littlefield International.
- Bachtler, J. & Ferry, M. (2013). Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal–Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy, *Regional Studies*, 49(8), 1258–1273
- Bachtler, J. & Mendez, C. (2007). Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *JCMS*, 45, 535–564.
- Baun, M., & Marek, D. (2017). The Limits of Regionalization: The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech Republic. *East European Politics and Societies*, 31(4), 863–884.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C. & Vedung, E. (1998). *Carrots, sticks and sermons: policy instruments & their evaluation*. Transaction.
- Benz, A. (2006). Policy-making and accountability in EU multilevel governance. Teoksessa Benz, A. & Papadopoulos, Y., *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*, 99–114.
- Benz, A. & Papadopoulos, Y. (2006). *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*.
- Blom-hansen, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 624–648.

- Eskelinen, H., & Fritsch, M. (2009). Polycentricity in the North-eastern Periphery of the EU Territory. *European Planning Studies*, 17(4), 605–619.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino. 83.
- Euroopan komissio (2022). The EU's main investment policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/policy/what/investment-policy/ viitattu 19.10.2022
- Euroopan komissio (2023). Cohesion Open Data Platform. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> viitattu 27.2.2023
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2021/1060) Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä. Annettu 24.6.2021.
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, konsolidoitu toisinto (SEUT).
- Fenger, M. & Bekkers, V. (2007). The Governance Concept in Public Administration. Teoksessa Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., Fenger, M., *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, 13–33. Ashgate.
- Fenn-O-maniC (2022). Kuva: Pohjois-Karjala sijainti Suomi. [Wikipedia.org](https://www.wikipedia.org).
- George, S. (2004). Multi-level Governance and the European Union. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. V., *Multi-level governance*, 107–126. Oxford University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja Kirjoita*. Tammi
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2022). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Häikiö L. & Niemenmaa V. (2007). Valinnan paikat. Teoksessa Laine M., Bamberg J. & Jokinen P. 2007, *Tapaustutkimuksen taito*, 41–56. Helsinki University Press.

- Jalonen, H. (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus* 27 (2), 37–47.
- Johanson, J. E. (2023). Pro gradu -seminaari ja -tutkielma, hallintotiede 2022–2023. Tampereen yliopisto.
- Jordan, A. (2001). The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government? *Policy and Politics*, 29(2), 193–208.
- Kananen, J. (2008). *Kvali: Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet*. JAMK
- Kersbergen, K. V. & Waarden, F. V. (2004). ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43, 143–171.
- Kolarik, P., Sumpela, V., & Tomesova, J. (2014). European Union’s Cohesion Policy – Diversity of the Multi-Level Governance Concept, the Case Study of Three European States. *European Spatial Research and Policy*, 21(2), 193–211.
- Lackowska-Madurowicz, M. & Swianiewicz, P. (2013). Structures, Procedures and Social Capital: The Implementation of EU Cohesion Policies by Subnational Governments in Poland. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1396–1418.
- Laki alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta / Rahoituslaki (757/2021). Annettu Naantalissa 13.8.2021
- Laki alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta / Toimeenpanolaki (756/2021). Annettu Naantalissa 13.8.2021
- Laki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista (897/2009). Annettu Helsingissä 20.11.2009
- Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (758/2021). Annettu Naantalissa 13.8.2021
- Laine M., Bamberg J. & Jokinen P. (2007), *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki University Press.
- Leonardi, R. (2005). *Cohesion Policy in the European Union The Building of Europe*. Palgrave Macmillan UK.
- McDonnell, L. & Grubb W.N. (1991). *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institutions*. The Rand Corporation.

- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-level Governance in the EC, in A. Cafruny & G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community Vol. 2: the Maastricht Debates and Beyond*.
- Marks, G. & Hooghe, L. (2004). *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. V., *Multi-level governance: 15-30*. Oxford University Press.
- Medeiros, E., & Rauhut, D. (2020). Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion? *Regional Studies*, 54(1), 120–128.
- Mendez, C., & Bachtler, J. (2022). The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*, 1–14.
- OECD 2020. *Strengthenin Governance of EU Funds under Cohesion Policy*. OECD Multi-level governance studies, OECDiLibrary.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus: Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pekkola, E., Airaksinen J. & Nyholm, I. (2016). Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. A. & Tiihonen, S., *Julkinen hallinto Suomessa: 69–105*. Tietosanoma.
- Peters, G. & Pierre, J. (2004). *Multi-level Governance and Democracy: A Fausting Bargain?* Teoksessa Bache, I. & Flinders, M. V., *Multi-level governance: 75-89*. Oxford University Press.
- Pohjois-Karjala maakuntaliitto (2021a). *Pohjois-Karjalan maakunnan yhteistyöryhmän työjärjestys*.
- Pohjois-Karjala maakuntaliitto (2021b). *Pokat 2025: Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma 2022–2025*.
- Rauhut, D., & da Costa, N. M. (2021). Territorial Cohesion in Denmark, Finland, Norway and Sweden 2007 and 2017. *Geografisk Tidsskrift*, 121(1), 1–14.
- Rhodes, R. A. W. 2007. Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(08), 1243–1264.
- Rist, R. C. (1998). *Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation*. Teoksessa: Bemelmans-Videc, M.-L.,

Rist, R. C. & Vedung, E., Carrots, sticks and sermons: policy instruments & their evaluation, 149-163. Transaction.

Suomen perustuslaki (731/1999). Annettu 11.6.1999.

Surubaru, N., C. (2016). Administrative and political embeddedness: how to improve the institutional environments dealing with the management and implementation of EU Structural and Investment Funds? The experience of new member states. Teoksessa Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., & Muravska, T. EU Cohesion Policy, 171–185. Routledge.

Strauss, A. & Corbin, J. (1990). Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques. Sage Publications.

Stoker, G. (2004). Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour. Palgrave Macmillan.

Terracciano, B., & Graziano, P. R. (2016). EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions. *Regional & Federal Studies*, 26(3), 293–320.

Tilastokeskus (2019). Kansantalous, Bruttokansantuote henkeä kohden maakunnittain vuonna 2019: Tiedot Excel-muodossa.
https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html#bruttokansantuote-asukasta-kohti viitattu 19.10.2022

Tilastokeskus (2020). 15 vuotta täyttänyt väestö koulutusasteen, maakunnan, kunnan, sukupuolen ja ikäryhmän mukaan muuttujina Vuosi, Alue ja Tiedot.
https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vkour/statfin_vkour_pxt_12b_s.px/table/tableViewLayout1/ viitattu 19.10.2022

Tilastokeskus (2021a). Tunnuslukuja väestöstä muuttujina Alue, Tiedot ja Vuosi: Pohjois-Karjalan väestö 31.12.2021
https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/table/tableViewLayout1/ viitattu 17.10.2022

Tilastokeskus (2021b). Tunnuslukuja väestöstä muuttujina Alue, Tiedot ja Vuosi: Joensuun väestö 31.12.2021
https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/table/tableViewLayout1/ viitattu 17.10.2022

- Tilastokeskus (2021c). Väestöennuste 2021: Väestö 31.12. muuttujina Alue, Tiedot, Vuosi. https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaenn/statfin_vaenn_pxt_139_f.px/table/tableViewLayout1/ viitattu 20.10.2022
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019). Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 - EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisessa päätöksenteossa olevan EU-rahoituksen indikaatiivinen jako maakunnittain, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston kansallinen vastinrahoitus sekä valtakunnallisessa päätöksenteossa olevan rahoitusosuuden muuttaminen.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022a). Rakennerahastot.fi -verkkosivu. viitattu 21.1.2023
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022b). Työllisyyskatsaus elokuu 2022. https://www.temtyollisyyskatsaus.fi/Textbase/Tkat/Pdf/Tkat_fi.pdf viitattu 19.10.2022
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022c). Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:59, 104–111.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2023). TEM.fi. EU:n alue- ja rakennepolitiikka. <https://tem.fi/eu-alue-ja-rakennepolitiikka> viitattu 21.1.2023.
- Tödtling-Schönhofer, H., Hamza, C., Radzyner, A., Bachtler, J., Kah, S., & Mendez, C. (2014). Implementation of Cohesion policy 2014-2020: preparations and administrative capacity of Member States. Publications Office.
- Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (867/2021). Annettu Helsingissä 7.10.2021
- Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (866/2021). Annettu Helsingissä 7.10.2021
- Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (797/2021). Annettu Helsingissä 26.8.2021
- Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (895/2021). Annettu Helsingissä 21.10.2021
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. (2016). Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi. Tietosanoma.

- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. *Teoksessa: Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C. & Vedung, E.: Carrots, sticks and sermons: policy instruments & their evaluation.* 21–58. Transaction.
- Vento, I. (2020). *The Effects of Project Organization on Public Governance: Four case studies in EU Cohesion Policy in Finland.* Helsingin yliopisto.
- Vento I. & Sjöblom S. (2018). Administrative Agencies and the Collaborative Game: An Analysis of the Influence of Government Agencies in Collaborative Policy Implementation. *Scandinavian Political Studies*, 41(2), 144–166.
- Yesilkagit, K., & Blom-hansen, J. (2007). Supranational Governance or National Business-as-usual? The National Administration of EU Structural Funds in the Netherlands and Denmark. *Public Administration (London)*, 85(2), 503–524.
- Zonabend F. (1992). The monograph in European ethnology. *Current Sociology*, 40(1), 41–59.

LIITTEET

Liite 1: Aineisto

Taulukko haastatteluista

Titteli ja Organisaatio	NIMI	Haastattelun ajankohta
Rahoitusasiantuntija, ELY	Kimmo Kettunen	16.12.2022
Rahoitusasiantuntija, MKL	1. Ulla-Riitta Pölönen 2. Tiina Hyvärinen	20.12.2022
Kehittämispäällikkö, Kuntaliitto	Annukka Mäkinen	04.01.2023
Neuvotteleva virkamies, TEM	Jenni Hyvärinen	10.01.2023
Asiantuntija, MKL	-	12.01.2023
Aluekehitysjohtaja, TEM	Johanna Osenius	13.01.2023
Aluekehitysjohtaja, MKL	Eira Varis	24.01.2023
Rahoituspäällikkö, ELY	Timo Ollila	30.01.2023

ELY = Etelä-Savon ELY-keskus, MKL = Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, TEM = Työ- ja elinkeinoministeriö

Dokumenttiaineisto

- Erityiset valintaperusteet EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakausi 2021–2027. Työ- ja elinkeinoministeriö. 27.10.2021
- Etelä-Savon ELY-keskuksen hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus. Työ- ja elinkeinoministeriö. 12.10.2021.
- Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston vuoden 2022 varojen käyttöä koskevat ehdot välittävälle toimielimille, ohjelmakausi 2021–2027. Työ- ja elinkeinoministeriö. 10.2.2022.
- KL lausunto Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 ohjelmasta. Suomen Kuntaliitto ry. 16.4.2021.
- Koheesio2021+ -työryhmän muistiot. Työ- ja elinkeinoministeriö. 25.10.2018–26.4.2022.
- Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Suomen maaraportti 2019. Euroopan komissio. 27.2.2019.
- PKMKL Rahoitus- ja muutoshakemukset, käsittelyprosessi. PowerPoint. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto.
- POKAT 2025, Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma 2022–2025. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto. 2021.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma (2019). Valtioneuvosto. 10.12.2019.
- Rahoituslain nojalla ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksella rahoitettavien kehittämis- ja investointihankkeiden prosessi. Etelä-Savon ELY-keskus. 24.10.2022. PowerPoint.

- Rakenerahastokauden 2021–2027 kansallisen ohjelmavalmistelun eteneminen. Työ- ja elinkeinoministeriö. 5.8.2022.
- Suomen Kumppanuussopimus 2021–2027. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Tulostavoiteasiakirja 2022. Etelä-Savon Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. 13.12.2021
- Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman myöntämisvaltuuksien jako sekä Interreg-ohjelmien 2021–2027 myöntämisvaltuuksien jako vuonna 2022. Työ- ja elinkeinoministeriö. 10.2.2022.
- Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027: EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma. Täydennetty ohjelma-asiakirja. Työ- ja elinkeinoministeriö. 20.10.2022.
- Yleiset valintaperusteet Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista rahoitettavissa hankkeissa ohjelmakaudella 2021–2027. Työ- ja elinkeinoministeriö. 9.3.2022

Liite 2: Esimerkkejä käytetyistä haastattelukysymyksistä

Alla on tutkimuksen kolmesta teemasta nostettu esimerkkejä haastattelukysymyksistä, joita on käytetty haastatteluissa. Kysymyksen jälkeen on haastateltava, jolle kysymys on esitetty.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelusta

Mitkä tekijät ovat ohjanneet Suomen uuden alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelua?
Aluekehitysjohtaja TEM

Miten Pohjois-Karjala on osallistunut Suomen uuden alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmisteluun??
Aluekehitysjohtaja MKL

Miten Euroopan komissio on vaikuttanut Suomen uuden alue- ja rakennepolitiikan ohjelman sisältöön?
Aluekehitysjohtaja TEM

Rahoituspäätöksistä

Millaisia ovat rahoitusprosessin keskeisimmät haasteet ja ongelmat?
Rahoituspäällikkö ELY

Miten Pohjois-Karjalan rahoituspäätöksissä huomioidaan maakunnan erityistavoitteet?
Rahoituspäällikkö ELY

Miten pystytte vaikuttamaan hankkeiden sisältöön ennen rahoituspäätöstä? Entä rahoituspäätöksen jälkeen?
Rahoitusasiantuntija ELY, Rahoitusasiantuntijat MKL

Ohjauksesta

Miten työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ELY-keskuksen toimintaa koheesiopolitiikan osalta?
Rahoituspäällikkö ELY

Miten / Millaisin keinoin työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa välittävien toimielimien toimintaa?
Neuvotteleva virkamies TEM

Miten maakuntaliittojen ja ELY-keskusten ohjaus eroaa toisistaan?
Neuvotteleva virkamies TEM

Liite 3: Yleiset valintaperusteet

YLEISET VALINTAPERUSTEET EUROOPAN UNIONIN ALUE- JA RAKENNEPOLITIIKAN OHJELMAN VAROISTA RAHOITETTAVISSA HANKKEISSA OHJELMAKAUDELLE 2021- 2027

1. Hakemuksessa kuvatun hankkeen toimenpiteet kuuluvat sen rahaston säädösten soveltamisalan piiriin, josta tukea haetaan. Hankkeen toimenpiteet voidaan kohdentaa yleisasetuksen liitteessä mainittuun tukitoimintatyyppiin ja tuettava toiminta on ohjelman erityistavoitteen mukaista. Kyllä / Ei
2. Tuen hakija on julkisoikeudellinen yhteisö tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Ryhmähankkeen kaikki hakijat täyttävät tuensaajalle asetetut edellytykset. Yritystukilain mukaisissa yrityksen kehittämisavustusta koskevilla hankkeilla hakijana voi olla myös yksityinen elinkeinonharjoittaja. Kyllä / Ei
3. Hankkeella on konkreettinen hankesuunnitelma, joka pohjautuu tunnistettuun tarpeeseen ja joka edistää Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman erityistavoitteen tavoitteiden tuloksellista toteutumista. Hankkeen eteneminen on seurattavissa ja todennettavissa hankesuunnitelman perusteella. Kyllä / Ei
4. Tuen hakijalla on riittävät taloudelliset ja muut edellytykset hankkeen toteuttamiseksi. Tuen hakijaa ei ole asetettu konkurssiin tai selvitystilaan. Tuen hakija ei ole olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja eikä hakijalla ole olennaisia maksuhäiriöitä, ellei rahoittava viranomaisen erityisestä syystä pidä tuen myöntämistä tarkoituksenmukaisena. Tuen hakijan avainhenkilö ei ole syyllistynyt aiemmin avustuksia koskevaan rikokseen tai asetettu liiketoimintakieltoon. Kyllä / Ei
5. Hankkeelle on hakemuksessa esitetty tarkoituksenmukaiset resurssit. Tuen hakijalla on tarvittava osaaminen hankesuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyllä / Ei
6. Tuen hakijalla on riittävät edellytykset vastata hankkeella aikaansaadun toiminnan jatkuvuudesta hankkeen päättymisen jälkeen, jollei tämä ole hankkeen luonteen vuoksi tarpeetonta. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan, kun hakemuksen mukaisen toiminnan luonteen vuoksi toiminnan ei oleteta jatkuvan hankkeen päättymisen jälkeen.
7. Tuen hakijalla ei ole aiemmin myönnetyn, ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 muut. 1084/2017 mukaista, valtiontuen takaisinperintäpäätökseen perustuvaa maksamatonta täytäntöönpanokelpoista saatavaa. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta- vaihtoehto valitaan, kun kyse on muusta tukimuodosta kuin ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettävästä yrityksen kehittämisavustuksesta.
8. Hankesuunnitelman mukaan hanke ei sisällä toimintaa, joka on ollut osa sellaista aiempaa toimea, jossa on toteutettu yleisasetuksen 66 artiklan mukainen siirtäminen tai jossa on kyse yleisasetuksen 65 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua tuotannollisen toiminnan siirtämisestä suuralueelta toiselle. Kyllä / Ei
9. Hanke ei sisällä toimintaa, josta komissio on antanut toimintaan suoraan kohdistuvan perustellun lausunnon SEUT-sopimuksen 258 artiklassa tarkoitettua rikkomisesta, joka vaarantaa menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tai toimien toteuttamisen. Kyllä / Ei
10. Tukea ei myönnetä yleisenä toimintatukena. Kyllä / Ei
11. Haettavalla tuella on merkittävä vaikutus tuen käytön kohteena olevan toiminnan toteuttamiseksi. Kyllä / Ei

12. Kehittämishankkeen tulokset ovat yleisesti hyödynnettävissä. Jos kehittämishankkeen toimenpiteisiin osallistuu hyödynsaajina taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä, vaatimusta ei sovelleta näiden hyödynsaajien toiminnan tuloksiin siltä osin, kun tuki on kohdennettu niille tukipäätöksessä vähämerkityksisenä tukena. Tällaisilla maakuntien liittojen rahoittamilla hankkeilla tulee olla laajempia aluekehitysvaikutuksia. Tätä kohtaa ei sovelleta, kun tuki myönnetään yritystukilain nojalla yrityksen kehittämisavustuksena. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta- vaihtoehto valitaan, kun kyse on yrityksen kehittämisavustuksesta.

13. Tuen hakijalla on riittävät toimintaedellytykset ja tarvittavat taloudelliset resurssit käyttö- ja ylläpitokustannusten kattamiseksi hankkeessa, jossa on infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan, kun kyse ei ole infrastruktuuri- tai tuotannollisista investoinneista.

14. Yritystukilain (758/2021) mukaisena yrityksen kehittämisavustuksena rahoitettavaan hankkeeseen tai toimintalinjalla 3 rahoitettavaan hankkeeseen sisältyvät aineelliset investoinnit ovat DNSH (Do No Significant Harm) -periaatteen mukaisia. Kyllä/Ei/ Ei koske hanketta, mikäli kyse on muusta kuin aineellisia investointeja sisältävästä yrityksen kehittämisavustuksena rahoitettavasta hankkeesta tai toimintalinjalla 3 rahoitettavasta hankkeesta.

15. Ympäristövaikutusten arviointi on tehty hankkeelle, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan, kun kyse ei ole toiminnasta, joka edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetun lain mukaan laissa tarkoitettun arvioinnin tekemistä.

16. Hankkeen infrastruktuuri-investoinnille, jonka odotettu elinkaari on vähintään viisi vuotta, on tehty ilmastokestävyyden arviointi. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan, kun kyse on yrityksen kehittämisavustushakemuksesta tai ESR – hakemuksesta. Muiden hakemusten osalta Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan, jos kyse ei ole infrastruktuuri-investoinnista. Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan myös, jos infrastruktuuri-investoinnin odotettu elinkaari on alle viisi vuotta.

17. Hakemuksen mukainen toiminta on alueen älykkään erikoistumisen strategian painopisteiden mukaista. Kyllä / Ei / Ei koske hanketta
Ei koske hanketta –vaihtoehto valitaan, kun kyse on muusta kuin erityistavoitteeseen 1.1. kohdistetusta hakemuksesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2022). YLEISET VALINTAPERUSTEET EUROOPAN UNIONIN ALUE- JA RAKENNEPOLITIIKAN OHJELMAN VAROISTA RAHOITETTAVISSA HANKKEISSA OHJELMAKAUDELLE 2021- 2027. Seurantakomitea.

Liite 4: Erityiset valintaperusteet esimerkki

ERITYISET VALINTAPERUSTEET EU:N ALUE- JA RAKENNEPOLITIIKAN OHJELMAKAUSI 2021-2027

Erityiset valintaperusteet ovat erityistavoitekohtaisia. Ne eivät rajaa hankkeiden tukikelpoisuutta, vaan pyrkivät nostamaan esille parhaita hankkeita. Valintaperusteiksi on nostettu ohjelman erityistä lisäarvoa tuottavia painopisteitä tai painotuksia.

Jokaisella erityistavoitteella on erityistavoitteen sisältöön perustuvat erityiset valintaperusteet. Lisäksi jokaisen erityistavoitteen erityisiin valintaperusteisiin sisältyy neljä horisontaalista valintaperustetta (sukupuolten tasa-arvo, EU:n perusoikeuskirja, kestävä kehitys, Itämeristrategia) ja enintään kolme tarkentavaa valintaperustetta (alueellinen, teemakohtainen ja kestävä kaupunkikehittäminen), joista tarkentavat valintaperusteet ovat valittavissa tarvittaessa. Tarkentavat valintaperusteet eivät saa olla ristiriidassa yleisasetuksen 73 artiklan sekä seurantakomitean hyväksymien ja hallintoviranomaisen vahvistamien valintaperusteiden kanssa.

EAKR-Toimintalinja 1: Innovatiivinen Suomi

Erityistavoite 1.2: Digitalisaation etujen hyödyntäminen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon hyväksi (1.ii)

- Hanke edistää digitalisaation hyödyntämistä TKI-toiminnassa,
- Hanke tukee uusien digitaalisten työmenetelmien käyttöönottoa julkisella ja/tai yksityisellä sektorilla
- Hanke edistää digitalisaation ja sitä hyödyntävien teknologioiden soveltamista tai hyödyntämistä
- Hanke edistää jo rakennettujen tehokkaiden tietoliikenneverkkojen käyttöönottoa
- Hanke tukee älykkään ja vähäpäästöisen liikumisen innovaatioita ja digitalisaatiota
- Hanke tukee pk-yritysten digitalisaatiota
- Hanke edistää kasvuhakuista tai työllistävää yritystoimintaa
- Hanke tukee pk-yrityksen kansainvälistymistä
- Hanke tukee digitaalisten innovaatiokeskusten käynnistämistä ja/tai kehittämistä
- Hanke tukee yritysten sähköistä liiketoiminnan, asiakaspalvelun tai teknologisen osaamisen kehittämistä ja teknologian käyttöönottoa

Horisontaaliset valintaperusteet:

- Hanke tukee sukupuolten tasa-arvoa
- Hanke tukee EU:n perusoikeuskirjan periaatteita ml. yhdenvertaisuutta, syrjimättömyyttä ja esteettömyyttä
- Hanke tukee kestävänsä kehityksen periaatteita ja unionin ympäristöpolitiikkaa
- Hanke tukee EU:n Itämeren alueen strategiaa

Tarkentavat valintaperusteet:

- Hanke kohdistuu maakuntien strategioissa (erityisesti älykkään erikoistumisen strategia) tunnistettuihin kärkialoihin tai kehittämiskohteisiin
- Hanke kohdistuu valtakunnallisen teeman sisällöissä tunnistettuihin painotuksiin
- Hanke on kaupungin ja valtion välisen innovaatioekosysteemisopimuksen mukainen

Työ- ja elinkeinoministeriö (2021), ERITYISET VALINTAPERUSTEET EU:N ALUE- JA RAKENNEPOLITIIKAN OHJELMAKAUSI 2021-2027. Seurantakomitea.