

Neea Loimuvirta

**ALUEELLISTEN VIRANHALTIJOIDEN JA
POLIITTISTEN PÄÄTTÄJIEN ASEMA JA
SUHDE VALLANKÄYTÖN NÄKÖKULMASTA
EU-RAHOITUKSEN JAKAUTUMISESSA
MAAKUNNITTAIN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Hallintotiede
Marraskuu 2022

TIIVISTELMÄ

Neea Loimuvirta: Alueellisten viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien asema ja suhde vallankäytön näkökulmasta EU-rahoituksen jakautumisessa maakunnittain

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Ohjaaja: Jan-Erik Johansson

Marraskuu 2022

Viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien asemaa ja suhdetta on tutkittu laajasti eri näkökulmista. Usein tutkimus suhteutuu hallinnon ja politiikan rajapinnalle. Hallinnon ja politiikan rajapinta on toisaalta hierarkkinen, sääntöihin ja säädöksiin perustuvaa julkisen vallan käyttöä ja toimeenpanoa, toisaalta taas häilyvänä näyttäytyvä, monimutkainen kokonaisuus. Suomi on ollut Euroopan Unionin jäsen vuodesta 1995, ja saanut jäsenvaltiona EU:sta paitsi rakennerahastoista rahoitusta, myös hakenut ja saanut EU:n muista, erillisrahastoiksi kutsutuista rahoitusinstrumenteista eri maakuntiin rahoitusvirtoja.

Vähemmälle tutkimuksen kohteelle on jäänyt erilaiset syyt sekä syy- ja seuraussuhteet rahoituksen allokoinnin suhteen. Tässä tutkimuksessa selvitetään, millaisena alueellisten viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhde näyttäytyy EU-rahoituksen jakautumisen kontekstissa maakunnittain. Tutkimuksessa selvitetään, millainen merkitys tuolla suhteella on siihen, miten tutkimukseen valitut maakunnat asemoituvat EU-rahoituksen allokoinnissa. Tutkimuksen teoriaosuus koostuu perinteisistä valtateorioista, vallasta organisaatiossa, rationaalisesta päätöksenteosta, asiantuntijavallasta sekä lobbaamisen teorioista. Tutkimuksessa lisäksi avataan taustaksi EU:n aluepolitiikan kokonaisuutta niin EU:n tasolla, kuin Suomen tasolla oman ohjelmajärjestelmän ja hallinnon näkökulmasta.

Tutkimuksen aineistona ja menetelminä käytetään haastatteluja ja sisällönanalyysiä. Haastattelut muodostuvat neljästä eri pääkategoriasta – maakuntaliittojen edustajista, EU-toimistojen edustajista, apulaispormestareista sekä maakuntien yhteistyöryhmien edustajista. Haastattelut kohdistetaan kolmeen eri maakuntaan: Helsinki-Uudellemaalle, Pirkanmaalle sekä Varsinais-Suomeen. Haastatteluaineistosta muodostuu analyysi, joka on muodostettu teorialähtöisellä sisällönanalyysillä.

Tutkimuksen perusteella viranhaltijoiden asema ja suhde EU-rahoituksen kontekstissa näyttää mukailevan perinteistä suomalaista hallinnollista kokonaisuutta: viranhaltijat valmistelevät päätökset tietoon ja asiantuntijuuteen perustuen, ja poliittiset päättäjät tekevät varsinaiset päätökset. Hajontaa vastauksissa on kuitenkin siinä, minkä verran politiikan nähdään olevan rationaalista ja tarkoituksenmukaista osallistua tähän prosessiin, joka koetaan monimutkaisena, byrokraattisena ja osin kaukaisena järjestelmänä. Viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhteella alueellisesti ja maakunnittain tarkasteltuna ei näyttäisi olevan suoraa syy-seuraussuhdetta maakunnalliseen EU-rahoituksen allokointiin. EU-rahoituksen allokointiin näyttäisi vaikuttavan alueellisesti vahvemmin muut tekijät, kuten ennakoiva vaikuttamistyö, laajasti ja yhteisesti ymmärretty näkemys sekä oman agendan tarinallistaminen.

Jatkotutkimusaiheita tutkimuksen perusteella ovat erityisesti esimerkiksi henkilösidonaisuuden tarkastelu hallinnollisessa kontekstissa, lobbaamistyön periaatteiden ja strategisen tiedon jakamisen kokonaisuus sekä poliittisen osaamisen merkitys lobbaamistyössä.

Avainsanat: asiantuntijavalta, lobbaaminen, vaikuttaminen, edunvalvonta, EU-rahoitus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. TUTKIMUKSEN TAUSTA	1
1.1 Johdanto.....	1
1.2. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne	2
1.3. Aiempi tutkimus	5
2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	7
2.1. Vallan määrittelyä.....	7
2.2. Valta organisaatioissa	9
2.3. Päätöksenteko vallankäytön areenana organisaatioiden maailmassa	13
2.4. Asiantuntijavalta ja jakautuneina valtaresursseina asiantuntijuus ja tieto	14
2.5. Vallankäytön edistäminen lobbaamisen, intressiryhmien ja edunvalvonnan kontekstissa	17
2.6. Valta ilmiönä ja perustana kohti vallankäytön tosiasiallisia työkaluja – tutkimuksen teoreettinen viitekehys yhteenvetona.....	21
3. TUTKIMUSASETELMA, METODOLOGIA JA AINEISTO	23
3.1. Tutkimusasetelman taustat – haastateltavat sekä määrällinen aineisto	23
3.2. Teemahaastattelut	24
3.3. Sisällönanalyysillä tutkimuskysymyksen ymmärtämistä	25
4. EU:N ALUEPOLITIIKKALLA TALOUDELLISTA, SOSIAALISTA JA ALUEELLISTA YHTEENKUULUVUUTTA	28
4.1. Aluepolitiikka EU:ssa: maakuntien ja kaupunkien rooli ja toimijuus	29
4.2. Alue- ja rakennepolitiikan rahoitus: rakenne- ja investointirahastot sekä erillisrahastot	32
4.3. Rakennerahastojen ohjelmapirosessi ja hallinnointi.....	34
4.4. Rahoituskausi 2021–2027, elpymispaketti sekä muut ohjelmat ja välineet	37
4.5. Suomen EU-rahoituksen saanto ja jakautuminen maakunnittain	40
5. ALUEELLISTEN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ JA KOKEMUKSIA VALLANKÄYTÖN JA PÄÄTÖKSENTEON NÄKÖKULMASTA	44
5.1. Maakunnallisten liittojen edustajat alleviivaavat tietoa ja asiantuntijuutta	44
5.2. EU-toimistot kotimaan ja Brysselin välissä tiedon välittäjinä.....	49
5.3. Maakuntien yhteistyöryhmien edustajat kokonaisuuksien hallitsijoina	52
5.4. Apulaispormestarit poliittisina toimijoina edistämässä kaupunkinsa kehitystä	56
5.5. Viranhaltijakoneiston ja poliittisten päättäjien asema ja suhde aluetasolta tarkasteltuna	60

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU	66
Lähteet.....	71
Liitteet	78
Liite 1: Haastattelurunko	78
Liite 2: Haastattelut.....	79

1. TUTKIMUKSEN TAUSTA

1.1 Johdanto

Hallinnon ja politiikan välinen raja on toisaalta auktoriteettinen, hierarkkinen järjestelmä, joka on todennettavissa esimerkiksi lainsäädännöstä. Tosiasiallisesti hallinnon ja politiikan välinen raja on häilyvä suhde, yhteen kietoutunut systeeminen kokonaisuus, jossa vahvat raja-aidat kaatuvat. Poliitiikka on ennen kaikkea tavoitteiden asettamista sekä valintojen tekemistä, kun taas hallinnon funktio on keinojen etsiminen sekä niiden käyttäminen (Virtanen 1991, sit. Reunanen 1996, 17). Asiantuntijavallassa johtavien poliitikkojen valtaa täydennetään autonomisella hallintokoneistolla (Reunanen 1996, 181). Hallintotieteellisessä tutkimuksessa politiikan ja hallinnon suhdetta on tutkittu koko hallintotieteellisen tieteenalan olemassaolon ajan.

Suomi on ollut Euroopan unionin (EU) jäsen vuodesta 1995 saakka. Vakiintuneen tulkinnan mukaan päätös liittyä EU:n jäseneksi on ollut Suomelle yksi merkittävimmistä niin poliittisen, taloudellisen kuin turvallisuuspoliittisen näkökulman mukaan (Elo 2021, 13). Eurooppalainen, monitasoinen hallintajärjestelmä mahdollistaa paitsi jäsenvaltioille, myös etujärjestöille, yrityksille, kunnille ja alueille osallistumisen EU-tason päätöksentekoon ja tavoitteiden asetantaan (Raunio 2021, 96).

Euroopan sisämarkkinoiden kehitys on johtanut alueellisten ja paikallistoimijoiden aktiivisen vaikuttamisen ja edunvalvonnan kasvuun (Greenwood 2017, 191). Alueellisella rahoituksella ja Euroopan unionin rakennerahastoilla on tärkeä rooli kunnissa ja maakunnissa. Rakennerahastoilla on erityisen tärkeä rooli aluekehityksessä. Pohjoismaissa ja Suomessa paikallishallinnolla on painava rooli erityisesti paikallis- ja aluelähtöisen aluekehittämisen muotoilussa sekä implementoinnissa. (Jakola ja Prokkola 2021, 1.) Kunnat ja kaupungit ovat paitsi EU-rakennerahastojen toteuttajaorganisaatioita, myös rahoituksen saajia. Toteutettaviin hankkeisiin, joita rahoitetaan EU-rahoituksella, vaaditaan myös muuta julkista rahoitusta, joista kunnat rahoittavat tärkeän osan. (Jakola ja Prokkola 2021, 4.)

Euroopan unioni teki yhden suurimmista integraatiopoliittisista päätöksistään, kun kesällä 2020 päätettiin EU:n elvytyspaketti Next Generation EU:sta. Elpymisrahaston tarkoitus on tukea COVID19-kriisistä aiheutuneita haasteita sekä digitalisaatiota, kestävästä kehitystä ja

ilmastonmuutoksen vastaista työtä edistäviä toimintoja. Tarkoitus on edistää uutta teknologiaa, siirtymää ympäristön kannalta kestävämpään tuotantoon sekä eurooppalaista talouskehitystä ja hyvinvointia. (Elo 2021, 10–11.)

Tämän tutkimuksen tarkoitus on analysoida suurten kaupunkien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhdetta maakuntatason EU-päätöksenteon ja -vaikuttamisen valmistelussa. Viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhdetta on tutkittu paljon, mutta maakunnallisen tason dynamiikkaa EU-kontekstissa sen sijaan huomattavasti vähemmän. Tutkimuksen aihe on relevantti ja ajankohtainen, sillä erityisesti nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessamme ei ole yhdentekevää, miten suomalaiset maakunnat pärjäävät kilpailussa niukoista resursseista. Tutkimuksissa on käynyt myös ilmi, että EU-rahoituksen kautta toimiva hanketoiminta jää helposti muiden vastuualueiden alle (Jakola ja Prokkola 2021, 35). Tässä tutkimuksessa on päämääränä tuottaa analyysi ja yhteenveto eri maakuntien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien (valta)asemasta sekä pohtia, onko tuolla suhteella syy-seuraussuhdetta maakunnan menestymiseen EU-rahoituksen saamisessa.

1.2. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen tarkoitus on analysoida maakuntien pärjäämistä EU-rahoituksen saamisessa alueilleen toimijoiden sekä suhteiden dynamiikan näkökulmasta. Tutkimus asemoituu poliittishallinnolliselle rajapinnalle, sillä teeman parissa työskentelevät edustavat paikallispolitiikkaa sekä alueellista hallintotasoa. Tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

- Millaisena alueellisten poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhde näyttäytyy maakuntien EU-asioiden valmistelussa ja lobbaamisessa?
- Millainen merkitys tällä suhteella on maakunnan EU-rahoituksen saannissa?

Näin ollen tutkimuskysymys tukee tutkimuksen tavoitteen saavuttamisessa. Kokonaisuudessaan tutkimusongelma siis käsittelee vallankäytön juuria politiikan ja hallinnon välissä aluetasolla, ja tämän kokonaisuuden vaikutusta maakunnan pärjäämiseen EU-lobbauksessa. Tutkimuskysymys sekä käytetty teoreettinen viitekehys sitoo tutkimuksen organisaatioteorioiden maailmaan.

Tutkimuksen rakenne etenee niin, että ensin esitellään tutkimuksen teoreettisen viitekehysten rakentuminen. Metodologiaa avaavan osuuden tarkoitus on alleviivata, miten ja miltä lähtökohdilta

tutkimuksen empiria muodostetaan. Tutkimuksessa tarkoituksenmukaista on myös avata EU:n aluepolitiikan merkitystä sekä kuvailla EU-rahoituksen kokonaisuus pääpiirteittäin. Analyysin pohjaksi tutkimuksessa esitellään EU:n rahoituskauden 2021–2027 alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen jakautuminen valittujen maakuntien kesken lokakuuhun 2022 mennessä. Tarkoituksenmukaisuuden sekä vertailukelpoisen analyysin mahdollistamiseksi tutkimuksessa on valittu EU-rahoituksen erillisohjelmista Horisontti Eurooppa.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä käytetään perinteisiä valtateorioita, valtaa organisaatiossa, päätöksenteon käsitettä, asiantuntijavallan kokonaisuutta sekä lobbauksen teoriaa. Tutkimuksen teoria rakentuu siis kokonaisuudeksi niin sanottujen osateorioiden kautta. Valta nähdään toimijan kykyinä saada toisessa osapuolella aikaan sellaisia asioita, joita toinen osapuoli ei muuten tekisi. Vallassa merkittäväksi tekijäksi nousee resurssit – valtaa on sellaisella taholla, kellä on luontaisia tai hankittuja resursseja saada asioita aikaan toisen tai toisten osapuolten välityksellä.

Organisaatioiden maailmassa valtaa esiintyy erilaisin muodoin. Päätöksenteko on yksi vaikuttavimmista vallankäytön muodoista, ja päätöksenteko organisaatiossa perustuu ennen kaikkea sille tosiasialle, että tietoa on rajallinen määrä. Näin ollen, epätäydellisen informaation maailmassa, henkilön kyvykkyys sekä asiantuntijuus nousevat merkitseviksi tekijöiksi. Asiantuntijavallassa on kyse siitä, että organisaatioissa vallankäytön mahdollisuudet laajenevat myös asiantuntijoille, jotka käyttävät valtaresursseinaan ennen kaikkea tietoa ja taitoa.

Lobbaamisen (*lobbying*), intressiryhmien (*interest groups*) sekä edunvalvontaorganisaatioiden (*policy advocacy organizations*) teoria on hajanaista. Tutkimuksessa näitä suomennettuja käsitteitä käytetään ristiin muodostaen kokonaiskuvan tematiikasta. Lobbaaminen on tarkoituksellista, ammatillisessa mielessä tehtyä vaikuttamista päättävään tai päätöksiä edistävään tahoon. Intressiryhmät ja edunvalvontaorganisaatiot ovat inkluusiivisia neuvoa-antavia toimijoita, keillä on institutionalisoitunut pääsy esimerkiksi päätöksentekoareenoille ja keillä on asiantuntijuutta omaan sektoriinsa. Nämä toimijat työskentelevät erilaisten merkittävien resurssien pohjalta, tehden erilaisia strategisia linjapäätöksiä saaden haluamansa lopputuloksen aikaan.

Tutkimuksen konteksti on sidottu EU-rahoitukseen, erityisesti maakunnalliseen tasoon. Lobbaaminen nähdään EU-kontekstissa hyvin neutraalissa, ammatillisessa mielessä tehtävänä vaikuttamisyrityksenä. Kaupungit ja maakunnat ovat oleellisia toimijoita EU:n lobbaamiskokonaisuudessa. Kaupunkien ja maakuntien intresseissä on ajaa omaa etuaan –

verkostoitua oleellisten toimijoiden kanssa sekä etsiä rahoitusmahdollisuuksia. Kaupungit ja maakunnat ovat valtion ohella tärkeitä ajureita, joiden kautta eri alueiden eri toimijat saavat esimerkiksi informaatiota auki olevista rahoitusmahdollisuuksista ja erilaisista tukiohjelmista.

Tutkimuksen empiirinen osuus perustuu haastatteluista tehtyyn analyysiin. Haastatteluista tehtiin 11 kappaletta neljään eri haastatteluryhmään: maakuntien liitot, maakuntien EU-toimistot, edustajat maakuntien yhteistyöryhmistä sekä apulaispormestarit. Maakunnat ovat valittu sen perusteella, että niillä on maakunnallinen edunvalvontatoimisto Brysselissä. Tässä tutkimuksessa valitut kohteet ajatellaan Kapurin (2002, sit. Ojanen 2018, 16) mukaan organisaatioiksi, jotka ovat luotu syystä – nämä organisaatiot vähentävät transaktiokustannuksia, tuottavat informaatiota ja konsultointia sekä erilaisia tukipalveluja. Maakunnallisten EU-toimistojen tarkoitus on ajaa oman alueensa ja toimialojensa etua EU-kontekstissa sekä seurata unionissa tapahtuvaa lainsäädännön muodostumista. Suomalaisia aluetoimistoja on yhteensä viisi: Turun ja Varsinais-Suomen Eurooppa-toimisto, Itä- ja Pohjois-Suomen EU-toimisto, Helsinki EU Office, Tampereen ja Pirkanmaan EU-toimisto sekä Länsi-Suomen Eurooppa-toimisto. (Suomi ulkomailla 2022.)

Tämän tutkimuksen alueiksi on valittu Helsinki-Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa. EU-toimistojen lisäksi alueiden maakuntien liitot toimivat aktiivisesti. Maakunnallisten liittojen tarkoitus on ennen kaikkea vastata aluekehityksen strategisesta kokonaisuudesta ja yleisestä kehittämisestä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022). EU-rahoitus on oleellinen osa aluekehityksen eteenpäin viemisessä – tai ainakin se mahdollistaa uusia kehityskulkuja. Uusimaa ja Helsinki, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa ovat vertailukelpoiset alueet empiirisen tutkimuksen näkökulmasta myös siksi, että niiden suurimmissa kaupungeissa on yhtenevät poliittisen päätöksenteon järjestelmät. Helsingissä, Turussa ja Tampereella on käytössä pormestarimallit.

Tutkimuksessa sidotaan konteksti maakuntiin myös siksi, että EU-tasolla hyödynnetään NUTS-alueuokitusjärjestelmää. NUTS-alueuokitusjärjestelmällä tuotetaan yhdenmukaisesti tilastoja EU:n tasolla (Tilastokeskus 2022). Käytännössä siis esimerkiksi EU:n koheesipolitiikassa hyödynnetään NUTS-alueuokitusta rahoituksen allokoimisessa. NUTS-tasot määritellään asukasmäärän perusteella (Euroopan komissio 2022). Tämän tutkimuksen valitut kolme maakuntaa, Uusimaa ja Helsinki, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa, kuuluvat NUTS 2-alueisiin.

Tutkimus on pääasiassa laadullinen, teemahaastatteluin saatu teorialähtöinen analyysi tarkasteltavasta ilmiöstä. Tutkimuksen määrällinen osuus kattaa tiivistelmän EU-rahoituksen

saamisesta valittuihin alueisiin EU:n rahoituskaudella 2021–2027 lokakuun 2022 loppuun mennessä. Tutkimuksessa vertailukelpoisuuden sekä tarkoituksenmukaisen analyysin perusteella on valittu EU:n pitkän aikavälin budjettiin perustuvan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) lisäksi tutkimus- ja innovaatorahasto Horisontti Eurooppa. Tutkimuksen tarkoitus kuitenkin on olla ennen kaikkea aineisto- ja ilmiölähtöinen.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jää esimerkiksi Euroopan unionin ja sen virkahenkilökunnan valta omana toimijanaan, poliittisen päätöksenteon prosessi ja sen syklisyys. Tutkimuksessa ei ole tarkoitus myöskään arvioida asiantuntijoiden ja lobbareiden luotettavuutta varsinaisesti tai muiden kuin tutkimuskohteena olevien henkilöiden ja organisaatioiden vallankäyttöä. Tutkimuksen fokus pitäytyy siis vahvasti valittujen toimijoiden (valta)suhteiden analysoimisessa ja niiden kokonaiskuvan rakentamisessa.

1.3. Aiempi tutkimus

Hallinnon ja politiikan välisestä suhteesta löytyy runsas määrä kirjallisuutta niin hallintotieteellisestä näkökulmasta, kuin esimerkiksi politiikan tutkimuksen sekä sosiologian laitoksista. Hallinnon ja politiikan välistä dynamiikkaa on mahdollista tutkia monesta eri näkökulmasta käsin. EU-edunvalvontaa ja maakunnallista vaikuttamista on myös tutkittu suomalaisessa tieteellisessä tutkimuksessa: useat pro gradu -tutkielmat analysoivat esimerkiksi EU-rahastoista allokoitujen varojen vaikuttavuutta alueelleen. Asiantuntijavallasta on myös 2010-luvulla tehty pro gradu -tutkielmia, pääasiassa valtionhallinnon kokonaisuuteen pohjaten.

Aiheesta on siis tehty jonkin verran aiempaa tutkimusta. Esimerkiksi Tuomo Suikkanen (2018) on kirjoittanut pro gradu -tutkielmansa otsikolla EU-edunvalvonta Kaakkois-Suomessa: Tapaustutkimuksena Etelä-Karjalan, Kymenlaakson ja Etelä-Savon maakuntaliitot. Tutkimuksessa selvitetään monitasohallintateoriaan tukeutuen, miten EU-edunvalvonta toimii. Tämän lisäksi esimerkiksi Janne Uusivirta (2013) on kirjoittanut pro gradu -tutkielmansa aiheesta Maakuntien verkot eurooppalaisilla lobbausvesillä - Suomalaisen EU-alue toimistojen edunvalvonta Brysselin ylikansallisissa verkostoissa. Myös Uusivirtan (2013) tutkimuksessa hyödynnetään monitasohallinnan teoriaa. Alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentumista maakunnittain on puolestaan tutkinut Jarkko Virranta (2001). Virrannan tutkimus kohdistuu vuosille 1994–1998, ja näkökulma on kansantaloustieteellinen.

Asiantuntijavallasta on tehty useampikin pro gradu -tutkielma, kuten Joonas Kumpulaisen (2019) tutkimus Vallankäyttöä vai asiantuntijatyötä? : valtiovarainministeriön talouspoliittisten suositusten kriittistä tarkastelua. Kumpulaisen (2019) tutkimuksen teoriapohja kuitenkin kiinnittyy poliittiseen taloustieteeseen. Janika Takatalo (2018) puolestaan tutki pro gradussaan 2010-luvun erityisavustajia valtateorioiden ja asiantuntijavallan kautta. Tuomas Kuoppala (2018) on kirjoittanut pro gradunsa erityisavustajien roolista ja suhteesta suhteessa virkamiehiin, analysoiden tulokset hallinnon politisoitumisen näkökulmasta.

Fredriika Jaakola ja Eeva-Kaisa Prokkola (2021) ovat tehneet Kunnallisalan kehittämissäätiölle tutkimuksen, joka kulkee otsikolla ”Voidaanko rakennerahastoilla vaikuttaa? Kuntien näkökulma”. Tutkimuksen fokus on kuntien osallisuus rakennerahastojen kokonaisuudessa sekä sen selvittämisessä, mitkä tekijät määrittävät kuntien aluekehitystoimintaa ja mitä eroja kuntien välillä on havaittavissa. Heidän tutkimuksensa perusteella rakennerahastohankkeiden osallistumiseen vaikuttavat ennen kaikkea taloudelliset-, henkilöstö- ja aikaresurssit. Jankkila (2008) on väitöskirjassaan ”Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä” tutkinut kuntien valtaa ja vastuuta aluekehittämisessä, sivuten kattavasti myös rakennerahastojen tematiikkaa. Jankkila (2008) päätyy tutkimuksessaan lopputulokseen, jossa kuntatasolla on aktiivinen vastuu osallistua ohjelmatyöhön ja hankkeisiin – valmistelulta on vähäistä. Jankkilan (2008) mukaan maakuntien liitoilla on puolestaan aluekehitys- ja ohjelmavastuu, mutta suhteessa valtionhallintoon valta on vähäistä.

2. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu pääasiassa vallan käsitteen, organisaatioteoreettisen valtakäsityksen, asiantuntijavallan ja sen valtaresurssien sekä lobbaamisen ympärille. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys siis muodostuu osakokonaisuuksista, joista muodostuu tulkintakehys tutkimuksen empiirisen aineiston analysoinnille. Teoreettinen viitekehys on muodostettu perinteisten poliittishallinnollisten teoreetikoiden ajatusten mukaan sekä uudemman tutkimuskirjallisuuden pohjalle.

Tämä viitekehys muodostaa työkalun tutkimuksen aineiston analysoimiseksi. Teoreettinen viitekehys sitoo tutkimuksen osaksi hallintotieteellistä tutkimusta, erityisesti hallinnon ja politiikan välisen rajapinnan sekä organisaatioteorioiden tematiikkaan. Teoreettisessa viitekehyksessä muodostetaan kokonaisvaltainen kuva organisaatioissa tapahtuvasta vallankäytöstä, ja sidotaan se erityisesti rationaaliseen päätöksentekoon.

2.1. Vallan määrittelyä

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu perinteisten valtateorioiden ympärille. Valta teoriana ja käsitteenä on paitsi monitahoinen ja monimutkainen, myös laajasti tutkittu ja jatkuvasti ajankohtainen. Yksi perinteisimmistä vallan ja byrokratian teoreetikoista on Max Weber. Weberin mukaan valta on ennen kaikkea pääomaa, jota toimijat omistavat tai hallinnoivat. Pääsääntöisesti resurssit jakautuvat yhteiskunnassa epätasaisesti, ja se kenellä on resursseja, on myös Weberin mukaan valtaa. Weberin valtateoriassa ytimessä ovat resurssien sekä kykyjen epäsymmetria ja tämän kokonaisuuden institutionalisoituminen yhteiskunnassa. (Ruostetsaari 2014, 58.) Weberin valtakäsityksen ydinajatus on näin ollen se, että valtaa omaa yhteiskunnassa sellainen toimija, kenellä on eniten luonnollisesti epätasaisesti jakautuneita resursseja. Weberin näkemystä voi kuitenkin tarkastella toisesta kulmasta kuten Gordon et al (2009, 22) argumentoivat: auktoriteettinen valta toimii vain niin pitkälle, kuin vallankäytön kohteet suostuvat tottelemaan vallankäyttäjiä sanktioiden uhallla.

Robert A. Dahlin (1971) valtateorian ydin on ajatuksessa siitä, että valtasuhteen toisella osapuolella on kyky saada toinen tekemään jotakin sellaista, jota hän ei muuten tekisi. Yksinkertaisimmillaan kyse on siitä, että A vaikuttaa B:hen niin, että hän saa B:n muokkaamaan käytöstään tai esimerkiksi

päätöksentekoaan jollain tavalla. Näin ollen, Dahlin valtateorian mukaan (vaikutus)valta on suhde, joka esiintyy niin yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden kuin valtioidenkin välillä. (Dahl 1971, 39.) Toisesta näkökulmasta valtaa voidaan tutkia päätöksentekoprosessien kautta. Lasswellin ja Kaplanin (1952) mukaan valta on osanottamista päätöksentekoprosesseihin. He määrittelevät vallan olevan suhteellista ja näkyvän erilaisissa suhteissa. Valtaa määritettäessä tulee ottaa huomioon sanktioiden antamisen mahdollisuus ja/tai uhka. Yleisesti ottaen vallan (*power*) erottaa vaikutusvallasta (*influence*) se, että vallan yhtenä keinona on sanktioiden olemassaolo. Valta voidaan kuitenkin nähdä yhtenä vaikutusvallan toteuttamisen keinona, jolloin valta näyttäytyy prosessina, jossa erilaisilla toimintatavoilla pyritään vaikuttamaan muihin ja muiden tekemisiin. Prosessissa on merkityksellistä se, että vaikutusvallan apuna voidaan käyttää mukautumattomuuden puutetta (*severe deprivation of nonconformity*), josta koituu sanktio vaikutettavaan tahoon. (Lasswell ja Kaplan 1952, 75–76.) Lasswellin ja Kaplanin (1952) määritelmässä vallassa itsessään siis korostuu valtasuhteen toisen osapuolen vastustuksen voittaminen sanktion uhan avulla.

Edellä mainittujen henkilöiden lisäksi yksi tunnetumpia valtateoreetikkoja on Michael Foucault. Foucault'n mukaan valtaa esiintyy kaikkialla. Hän tarkoittaa vallan olevan jotakin, joka esiintyy laaja-alaisesti jokaisessa sosiaalisessa suhteessa. Näin ollen valta ei ole Foucault'n mukaan jotain, joka yhdistää kaiken tai vastaa kaikkeen. (Taylor 2011, 15.) Valtaa ei myöskään voi perustaa lakiin, valtioon ja johtoasemaan (*domination*). Foucault kiinnittää huomiota enemmän mikrotason valtasuhteisiin, jotka näyttäytyvät erilaisissa muodoissa erilaisissa sosiaalisissa suhteissa, sillä mikrotason suhteet heijastavat makrotason valtasuhteiden toimintaa. (Taylor 2011, 18.)

Foucault'n valtateoriassa valta on ylipäätään jotain, joka saa toisen osapuolen liikkeelle, riippumatta vallan lähteestä. Näin ollen, valtasuhteita on suuri joukko, jotka eivät edusta samanlaista laatua tai määrää. Valtasuhteet ovat läsnä alituisesti muodossa, jota ei voi aidosti, konkreettisesti todentaa. Valtasuhteita voi siis tarkastella vain niiden omien vuorovaikutuksellisten tekijöiden kautta, jotka näyttäytyvät erilaisina ja ovat luonteeltaan muuttuvaisia. Foucault'n mukaan valta ei ole instituutio, rakenne eikä yksilöllinen kyvykkyys, vaan kompleksinen kokonaisuus, joka rakentuu erilaisista yhteisön voimista. (Taylor 2011, 20–21.)

Vallalla on erilaisia muotoja, erilaisia ilmentymiä, joiden tavoitteena on kuitenkin tiettyjen vaikutusten tuottaminen. Russell (1938, 4) argumentoi, että valta on yhtä oleellinen osa yhteiskuntatieteitä, kuin energia fysiikkaa, ja valta esiintyy esimerkiksi varakkuutena, auktoriteettina, vaikutusvaltana tai mielipiteenä. Russellin (1938, 23) ajattelussa valta on aiottujen vaikutusten

aikaansaamista – A:lla on valtaa suhteessa B:hen, mikäli A saavuttaa enemmän aiottuja vaikutuksia ja lopputuloksia suhteessa B:hen. Hän jatkaa, että ihmisten välisessä vallankäytössä yksilö voi olla vallankäytön alainen suoran fyysisen voiman, palkintojen ja rangaistusten sekä mielipidevaikuttamisen kautta (Russell 1938, 24).

Dennis Wrong jalostaa Russellin ajatusta vallasta. Wrongin (1995, 2) mukaan valta on henkilöiden kyvykkyyttä tuottaa ja aikaansaada aiottuja sekä ennakoituja vaikutuksia suhteessa toisiin ihmisiin. Vallassa ja vallankäytön määrittelyssä on viisi ongelmaa: tarkoituksellisuus (*intentionality*), tehokkuus (*effectiveness*), ajallisuus ja viive (*latency*), asymmetria ja balanssi (*asymmetry and balance*) sekä vallankäytön kautta tuotettujen vaikutusten luonne (*nature of the effects*). (Wrong 1995, 2–3.)

Valta voidaan ajatella samanlaiseksi, kuin tarkoituksellinen sekä tehokas vaikuttaminen toiseen. Mikäli vallankäytön yrityksellä ei saada toisessa aikaan aiottuja ja ennakoituja vaikutuksia, vallankäytön yritys on tehotonta. Kun A ei hetkessä x käytä valtaa suhteessa B:hen, B:n tulee olla vakuuttunut siitä, että A:lla on mahdollisuus kontrolloida ja muokata B:n käytöstä. Vallankäytössä on kyse A:n suuremmasta vaikutuksesta B:hen kuin toisinpäin, mutta vallankäyttöön liittyy myös niin sanottua kaupankäyntiä ja olosuhteiden luomia tasapainoittavia välineitä kaupankäyntiin (kuten lait, sosiaaliset normit sekä sananvapaus). Viimeiseksi, mikäli A:n tarkoituksena on vaikuttaa ennemmin B:n asenteisiin kuin käytökseen ja A onnistuu tämän luomisessa, A:lla on selkeästi valtaa. Mikäli A:n tarkoituksena on vaikuttaa B:n käytökseen ja A epäonnistuu aiheuttaen B:ssä negatiivisia tunteita, on kyse vallankäytön sijaan ennemmin vaikutusvallasta, jonka luonne voi olla myös negatiivista. (Wrong 1995, 3–14.)

2.2. Valta organisaatioissa

Organisationaalisen elämän jokainen aspekti luo järjestystä ja koordinoitutarvetta (Katz ja Kahn 1978; sit. De Dreu ja Van Kleef 2004). Organisaatiot ovat rakenteellisia ihmisten ryhmittä, joissa työskennellään yhteisten tavoitteiden eteen. Organisaatio on systeemi, joka muodostuu omanlaisista elementeistään ja jolla on jokin ulkopuolistenkin ymmärtämä tarkoitus (Stonewell 2020, 518). Oleellista on kuitenkin kytkeä vallan esiintyminen organisaatioihin – on naiivia ajatella, että organisaatioissa ei olisi havaittavissa vallankäyttöä ja vallan tavoittelua (Fleming 2007, 11). Tämän vallan olemuksen lisäksi vallankäyttöä tutkittaessa on huomioitava esimerkiksi vallankäyttäjän

tavoitteet, valtaresurssit sekä valitut valtastrategiat. Perinteisten politiikan teorioiden mukaan (Thornton ja Ocasio 1999, 804) valta ja auktoriteetti kumpuaakin formaalista asemasta organisaation sisällä, vallan käyttäjien asemasta suhteessa muihin organisaation henkilöihin sekä statuksesta. Organisaationaalisessa vallankäytössä elementtejä ovat siis esimerkiksi vallan käyttäjät, vaikutusvallan saamisen kanavat sekä tavoitteiden kokonaisuus (Mintzberg 1983, 3).

Organisaatioissa näyttäytyvä valta voidaan jakaa muun muassa pakkovaltaan, palkitsevaan valtaan, asemaan liittyvään valtaan, asiantuntijavaltaan sekä henkilökohtaiseen valtaan. Tämän tutkimuksen kannalta oleellinen organisaatioissa esiintyvistä vallan muodoista on asiantuntijavalta, jossa osapuoli B luottaa A:n asiantuntijuuteen, ja näin ollen mukautuu A:n ohjeistuksiin. (Harisalo 2009, 204–205.) Organisaatioiden maailmassa yksilöillä oleva valta on luonteeltaan valintojen tekemistä. Kyse on ennen kaikkea siitä, että yksilöillä on erilaisia vallankäytön lähteitä, joista he valitsevat kuhunkin tilanteeseen ja asetettuun tavoitteeseen pääsemiseksi parhaan keinon, huomioiden esimerkiksi sosiaaliset suhteet. Valta rakentuu yksilöiden henkilökohtaisista kokemuksista sekä reaktioista vallan käyttöön ja perustuu ennen kaikkea asiantuntijuuteen, karismaan ja henkilökohtaiseen vetovoimaan. (Stowell 2020, 523–524.)

Organisaatioteorioissa valtaa voidaan jakaa myös pakkovaltaan, manipulaatioon, dominaatioon sekä subjektifikaatioon. Näistä kolme ensimmäistä kytkeytyvät pääasiassa päätöksentekoon ja ei-päätöksentekoon organisaatioissa. Neljäs näkökulma, subjektifikaatio, puolestaan näkee vallan ihmisessä olevana voimana, jota hän kohdistaa myös itseensä. Valta tosiasiallisesti muokkaa ihmisistä sellaisen, joka hän oikeasti on. Tämän näkökulman mukaan valtaa käytetään organisaatioissa erityisesti tiedon välityksellä. Esimerkiksi strategian laatimisen prosessissa vallan käyttö liittyy tavoitteiden asetantaan ja niiden pohjalla vallitsevaan tietyn tai tiettyjen henkilöiden tietotaitoon. (Fleming 2007, 23–24.) Subjektifikaation näkökulma tarkastelee ennen kaikkea mikrotason ilmentymiä, joissa on nähtävissä erityisesti suhteisiin, verkostoihin ja osallistumiseen liittyviä valtasuhteita (Fleming 2007, 26). Subjektifikaation näkökulmasta vallan käyttö on niin sanottua pehmeää valtaa, joka on voimakkaasti sidoksissa kuhunkin kontekstiin ja perustuu jaettuun ymmärrykseen tilanteesta (Stonewell 2020, 526).

Vallankäytön tavoitteet nähdään legitiimeinä, jos vallankäytön kohteet hyväksyvät ne. Myös valtaresurssit nähdään legitiimeinä organisaatioissa olevien institutionaalisten logiikoiden mukaan – nämä logiikat luovat pohjan sille, onko valtaresurssi asemaan, suhteisiin vai taloudellisiin tekijöihin pohjautuvaa (Thornton ja Ocasio 1999, 85). Valtaresurssit puolestaan auttavat esimerkiksi

ymmärtämään, miksi voimme nähdä eroavaisuuksia vallankäyttäjien saavutuksissa. Organisationaalisisessa maailmassa oleellista on myös huomioida, että valta rakentuu asiantuntijuudelle ja vallan käytön onnistuminen on riippuvainen sen esitystavasta (Stonewell 2020, 525). Valtastrategiat puolestaan on mahdollista luokitella esimerkiksi symbolisiin, aineellisiin, normatiivisiin, normatiivis-sosiaalisiin ja sosiaalisiin keinoihin (Harisalo 2009, 206–207).

Tosiasiallisesti organisaatioteorioiden mukaan vallankäyttö on kiinteä osa auktoriteetin hierarkiaa. Käytännössä kyse on siitä, että vallankäyttö on keino käyttää työnjakoon sisältyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämä ajatus pohjaa siihen, että organisaation johdon oletetaan tekevän päätöksiä ja harkintoja avarakatseisesti, rationaalisesti ja kriittisesti. Näin ei kuitenkaan aina tapahdu etenkin virastopolitiikan maailmassa, jossa sivutaan, täydennetään ja ylitetään organisaation rakenteita, rajoja ja prosesseja. Virastopolitiikalla tarkoitetaan vaikuttamista organisaation tavoitteisiin, sekä sellaisia tilanteita, joissa erilaiset yksilöt ja ryhmittymät kilpailevat keskenään ajaakseen omia etujaan, jopa organisaation etujen kustannuksella. Virastopolitiikan strategioiksi voidaan määritellä muun muassa mielikuvan rakentaminen, tiedon manipulointi, syntipukkien etsintä, liittoutuminen, verkostoituminen, kompromissit sekä sääntöjen manipulointi. (Harisalo 2009, 210–212.) Kaikessa organisaatioiden vallankäytössä on kyse mahdollisuudesta vaikuttaa organisationaaliseen lopputulokseen (Mintzberg 1983, 4).

Organisationaalisen vallan ydin voidaan luonnehtia valtapeliksi, jossa *influensserit* pyrkivät kontrolloimaan organisaation päätöksentekoa sekä keinovalikoimaa tavoitteisiin pääsemiseksi. Aiemmin esitettyjen näkökulmien lisäksi organisaatiossa ilmenevän vallan lähteitä ovat resurssit, tekniset taidot, tietopohja sekä vaihtoehtojen tarjoamisen mandaatti. Viidennen vallan lähteen omistaa sellainen henkilö, kuka kykenee hyödyntämään näitä neljää edellä mainittua piirrettä. Onnistuakseen tavoitteissaan, valtaa omaavan henkilön tulee organisaatiossa myös käyttää aktiivisesti tätä keinovalikoimaa sekä omata poliittista osaamista. Poliittinen osaaminen tässä kontekstissa tarkoittaa kykyä tehokkuuteen – formaalien keinovalikoiden käyttämistä sensitiivisesti, rakentaen oikeat sosiaaliset kumppanuudet sekä yhteistyökumppanit. (Mintzberg 1983, 22–26.)

Organisaationaalisisessa vallassa ja sen tutkimisessa huomio kiinnittyy kahteen erilaiseen vaikuttajaluokkaan: organisaation ulkoisiin sekä sisäisiin toimijoihin. Tämän tutkimuksen kannalta huomio kiinnittyy organisaation sisäisten toimijoiden vallankäyttöön – pääasiassa organisaation sisäisiin työntekijöihin. Vallankäytön näkökulmasta organisaation sisäisillä toimijoilla on seuraavat kolme piirrettä: nämä yksilöt ovat sitoutuneita organisaatioon, he tuntevat organisaation hyvin ja he

ovat niitä, jotka tekevät päätökset ja niitä, jotka ovat esimerkiksi lobbausyritysten kohteena (Mintzberg 1983, 111). Sisäisistä, vaikutusvaltaa omaavista henkilöistä Mintzberg (1983, 119–138) esittää viisi erilaista tyyppiä:

- 1) **toimitusjohtajan**, jolla on kaikista suurin valta organisaatiossa – kukaan organisaatiossa ei ole toimitusjohtajaa suurempaa yksittäistä valtaa, mutta tämä valta ei välttämättä ulotu kaikkiin organisaation jäseniin
- 2) **keskitason johtajat**, jotka osaltaan jakavat ja omaksuvat toimitusjohtajan valtaa, tavoitteet sekä keinot niihin pääsemiseksi
- 3) **operaattorit**, jotka toimivat suorimmiten kahden aiemman toimijan vaikutusvallan piirissä, mutta joilla on heidän omien resurssiensa mukaan mahdollisuus vaikutusvaltansa esimerkiksi poliittisten taitojen sekä verkostoitumisen kautta
- 4) **analyttikot ja teknisen rakenteen ammattilaiset**, joiden rooli on tuoda asiantuntijatieta pääasiassa keskitason johtajille ja joiden vaikutusvalta perustuu asiantuntijuuteen ja tietotaitoon
- 5) **tukijaryhmät**, joilla ei ole ainakaan näkyvää vaikutusvaltaa organisaatiossa

Mintzbergin jaottelussa, kuten organisationalisessa vallassa yleensä, korostettuun asemaan nousee siis ihmistenväliset valtasuhteet sekä vaikutusvallan käyttäminen. Treadway ym (2013, 1530) argumentoivat myös, että osassa tapauksista organisaation sisäisessä vallankäytössä kyse on formaalista asemasta, mutta useimmiten esimerkiksi edelliset työsuoritukset eivät siirry suorituksen tehneen henkilön vallankäytön kasvuun. Vallankäyttäjän tietotaidolla sekä aiemmilla työnäytöillä on selkeä funktio, mutta varsinaisen vallankäytön kasvu riippuu ennen kaikkea vallankäyttäjän muista kyvyistä, kuten poliittisesta osaamisesta. Poliittinen osaaminen organisaatioissa tapahtuvassa henkilöiden välisessä vallankäytössä näyttäytyy oman suorituksen tietoisuuden kasvuna, oman suorituksen esittämisen vaikuttavuuden kasvuna sekä oman suorituksen kautta tulevana valta-aseman kasvuna suhteessa muihin organisaation jäseniin. (Treadway ym, 2013, 1530–1531.)

Organisaatiot ovat väistämätön osa yhteiskuntaamme. Väistämätön osa on myös organisaatioissa tapahtuva vallankäyttö. Organisationalisessa vallankäytössä tutkimuksellisesti tärkeiksi piirteiksi nousevat esimerkiksi vallankäyttäjän tavoitteet, valtaresurssit, formaali ja epäformaali asema sekä vallankäyttäjän suhteet muihin organisaation henkilöihin. Erityisesti valtaresurssit auttavat ymmärtämään, kellä on suurin valta kussakin tilanteessa, ja miksi eri vallankäyttäjien välillä voi havaita olevan eroavaisuuksia samanlaisesta formaalista asemasta riippumatta. Valtaresursseista

suhteessa vähemmän tutkittu, mutta tässä tutkimuksessa oleellisia resursseja, ovat asiantuntijuus ja tieto.

Organisaatioissa tapahtuvalla vallankäytöllä on monet kasvot, kuten pakkovalta, palkitseva valta sekä henkilökohtainen valta. Asiantuntijavallassa valta perustuu asiantuntijuuteen, karismaan sekä vetovoimaan. Vallan voidaan ajatella olevan voima, jota vallankäyttäjät kohdistaa muihin sekä itseensä erityisesti tiedon välityksellä. Organisaatioissa on perinteisesti auktoriteetin hierarkia, mutta toisesta näkökulmasta myös organisaatioissa tapahtuu vallankäyttöön liittyvää valtapeliä. Kyse on siitä, että organisaatioissa on erilaisia vaikuttajaluokkia tai -ryhmittymiä, keillä on tietty resurssi- ja toimintamahdollisuuspooli käytössään. Tätä kokonaisuutta vallankäyttäjät käyttävät mahdollisimman tehokkaasti, mutta kuitenkin sensitiivisesti huomioiden organisaatiossa ilmenevät sosiaaliset suhteet. Organisaatiossa toimivat yksilöt, keillä on tietoa sekä poliittista osaamista, saavuttavat tavoitteensa lukien ja ymmärtäen erityisesti konteksteja – sekä ihmisiä että erilaisia tilanteita (Treadway ym 2013, 1535).

2.3. Päätöksenteko vallankäytön areenana organisaatioiden maailmassa

Tässä tutkimuksessa valta on kykyä saada aikaan sellaisia asioita, joita ei ilman vallankäyttöä tapahtuisi. Valta perustuu perinteisten resurssien lisäksi paljolti tietoon sekä asiantuntijuuteen. Vallankäyttö tapahtuu paitsi vaikutusvallan välityksellä, erityisesti nimenomaan päätöksenteossa. Organisaatioteorioissa argumentoidaankin usein, että rationaalinen päätöksenteko on hyvä tapa käsittää organisaatioissa tapahtuvaa päätöksentekoa. Rationaalisen päätöksenteon ytimessä on systemaattinen keino-päämäärä-ajattelu. Rationaaliossa päätöksenteossa hyväksytään epätäydellisen informaation ilmiö. (Mutanen 2019, 13–14.) Päätöksenteko nähdään myös esimerkiksi taloudellisia tekijöitä tai koulutusta parempana selittäjänä organisaation menestymiselle (Harisalo 2009, 145).

Rationaalisen päätöksenteon ytimessä ovat siis tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi asetetut keinovalikoimat. Täydellisessä rationaaliossa päätöksenteossa huomioidaan loogisuus – asioiden väliset syy-seuraussuhteet -, järkevyys sekä toiminnan ymmärrettävyys. Tästä näkökulmasta huomio kiinnittyy päätöksentekijään, joka voi olla yksilö tai organisaatio kokonaisuudessaan. Rationaalisen päätöksentekoteorian mukaan päättäjä on:

- tietoinen kaikista tavoitteista
- tietoinen organisaatiossa olevista arvoista
- tietoinen kaikista keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi
- tietoinen näiden keinojen hyödyistä sekä kustannuksista
- kykenevä valitsemaan parhaan mahdollisen vaihtoehdon

Kokoavasti voi siis todeta, että rationaalisuus päätöksenteon kontekstissa on tietynlaisten keinojen hyödyntämistä tavoitteiden saavuttamisessa. Huomionarvoista on tavoitteiden asetanta itsessään; organisaatioissa tapahtuva vallankäyttö sekä valta-asetat voivat muodostaa myös organisaatiolle epäedullisia tavoitteita. (Harisalo 2009, 146–148.)

Tosiasiaa päätöksenteon rationaalisuus on rajoitettua. Päätöksentekoon ja sen rationaalisuuteen vaikuttavat muun muassa tiedon hallinta, tiedon päivittäminen, päättäjien omat resurssit ja voimavarat sekä suurempi luottamus omaan näkemykseen kuin organisaation toisen jäsenen. Päätöksenteko organisaatiossa paranee, mikäli päättäjä esimerkiksi on tietoinen organisaationsa arvoista, on valmis selvittämään vaihtoehtoisia toimintatapoja, arvioi ratkaisujen hyötyjä ja kustannuksia, analysoi sekä jakaa uutta informaatiota sekä seuraa ja oppii täytäntöön pannuista ratkaisuista. (Harisalo 2009, 168–173.)

2.4. Asiantuntijavalta ja jakautuneina valtaresursseina asiantuntijuus ja tieto

Valta voi perustua monenlaisiin eri tekijöihin, varioiden perinteisestä karismasta taloudelliseen resurssiin sekä fyysisestä voimasta asemaan organisaatiossa. Tämän tutkimuksen kannalta oleelliset vallankäytön resurssit ovat asiantuntijuus ja tieto. Perinteisten resurssien, kuten auktoriteetin ja formaalin aseman lisäksi valta voi perustua esimerkiksi asiantuntijuuteen, tekniseen pätevyyteen sekä kykyyn ajaa yhteisiä asioita. Asiantuntija ymmärretään henkilönä, kellä on kyky tai taito hallita ja ratkaista kompleksisia ja spesifejä työtehtäviä ja haasteita. Asiantuntija on kerännyt tietotaitonsa oppimisen kautta ja luonut itselleen tietynlaisen prosessin tai ohjenuoran, jonka hän yhdistää työskentelyynsä. Kompleksisessa maailmassa ja organisaatioissa varsinaisen auktoriteettisen vallan on siis jakauduttava myös asiantuntijoille. (Mintzberg 1983, 164.) Hallinnollisessa asiantuntijavallassa kyse on siitä, että tieto institutionalisoituu osaksi hallintokoneistoa ilman suurta politisointia tai popularisointia (Reunanen 1996, 155).

Asiantuntijat käyttävät valtaa, ja toisesta näkökulmasta asiantuntijoita hyödynnetään organisaatioissa Mintzbergin (1983, 164–165) mukaan kahden eri väylän kautta: ensimmäiseksi asiantuntijat tuovat tietotaitonsa mukaan tiettyssä vaiheessa tiettyä työprosessia suhteellisen standardoidun mallin mukaan ja toiseksi asiantuntijat tuovat tietotaitoaan organisaation sisälle esimerkiksi pienryhmätyöskentelyn ja ad hoc -mallisen toimimisen kautta. Jälkimmäisessä mallissa kyse on siitä, että varsinainen auktoriteettinen valta organisaatiossa ikään kuin valuu asiantuntijuudelle ja Mintzberg (1983, 165) kuvaakin tätä rakennetta vähemmän byrokraattiseksi, enemmän orgaaniseksi adhokratiaksi (*adhocracy*).

Myös Wrong (1995, 52–53) tunnistaa tämän ilmiön ja argumentoi, että auktoriteettinen valta, joka perustuu asiantuntijuudelle ja kompetenssille, nojaa vallankäytön kohteiden uskomukseen asiantuntijoiden legitiimistä asemasta. On myös huomattava, että hierarkkisessa organisaatiossa asiantuntijuuden ja legitiimin valta-aseman raja voi olla häilyvä – päätökset voivat perustua asiantuntijuudelle, mutta perimmäinen vastuu päätöksenteosta on hierarkkisen järjestyksen mukaisella johtajalla (Wrong 1995, 57–58). Ongelmalliseksi tämä kuvattu skenaario muuttuu, mikäli asiantuntijan tuottama tieto monimutkaistaa ratkottavaa ilmiötä ja tutkimus tuokin pinnalle ongelman kompleksisuuden ja lamauttaa päätöksentekoa (Reunanen 1996, 163).

Asiantuntijavallalle ominaista on tiettyssä mielessä vallan erilaistaminen, sillä se pohjautuu vallan jakautumiselle niille tahoille, keillä on spesifi kyvykkyys tiettyjen asioihin peilaten (Mintzberg 1983, 165). Asiantuntijavalta organisaatiossa on ikään kuin luovutettu tahoille, jotka löytävät kriittisen ratkaistavan haasteen tai muun kompleksisen solmukohdan, ja keillä on sellainen asiantuntijuus, mitä ei ole helposti vaihdettavissa toiseen (Mintzberg 1983, 170). Vaikutusvallan käyttämisen maailmassa erityisesti poliittisissa kontekstissa asiantuntijuuden hyödyntäminen voi olla siis myös laskelmoitua. Kuten Mintzberg (1983, 198–199) kuvaa, asiantuntijat käyttävät resurssejaan alleviivaten tietojensa ja taitojensa ainutlaatuisuutta sekä tärkeyttä organisaatiolle. Toisesta näkökulmasta, ja joskus myös samanaikaisesti, asiantuntijat pitävät osan tiedoistaan ja taidoistaan itsellään ylläpitääkseen asemaansa suhteessa muihin organisaatiossa työskenteleviin. Asiantuntijavallan lähtökohta on siis spesiaalitieto, joka on vastakohta joukkotiedetukselle, ja joka pohjaa koulutukselle sekä työkokemukselle (Reunanen 1996, 186).

Keskustellessa vallan luonteesta oleellista on kytkeä se siis tietoon. Lapintien (2010) mukaan valtaa ei voi pitää vastakkaisena ilmiönä suunnittelulle tai asiantuntijuudelle (Lapintie 2010, 101). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian mukaan asiantuntijatiedolle on ominaista vahva muodollisuus

sekä kiinteä yhteys tiettyyn profession. Näin ollen asiantuntijatieto on vain yksi tiedon muoto, joka heijastaa yhteiskunnallisesti merkittävän ammattikunnan tapaa määrittää todellisuutta. Asiantuntija tuottaa tietonsa itse, eikä ole riippuvainen esimerkiksi politisoidusta tai popularisoidusta tiedosta (Reunanen 1996, 155). Tieto puolestaan voi olla vain sitä tutkineella yksilöllä, tai muodostua yleiseksi mielipiteeksi – tiedeyhteisön yhteiseksi mielipiteeksi (Reunanen 1996, 185).

Asiantuntijavallassa on mahdollista erottaa kaksi suuntausta: tietämisen asiantuntijat, joiden pääpaikka on tutkimuslaitoksissa, sekä suunnittelun asiantuntijat, joiden pääpaikka on keskushallinnossa. Suunnittelijoiden tarkoitus on ennen kaikkea palvella päätöksentekoa ja muuttaa tietoa tahdoksi, kun taas tietämisen asiantuntijoiden tehtävä on tuottaa objektiivista, teoreettista tietoa. (Reunanen 1996, 327.) Suunnittelijan asema neutraalina tiedon tuottajana ei näyttäytykään aina niin neutraalina. Teoria lähtee siitä, että suunnittelijatkin ajavat omaa etuaan ja sitä kautta ovat riippuvaisia mahdollisuuksistaan määritellä todellisuutta omasta näkökulmastaan. (Lapintie 2010, 103–104.)

Tätä näkemystä tukee myös esimerkiksi De Dreun ja Van Kleefin (2004, 163) ajatus siitä, että niin sanotut matalan vallan toimijat, jollaiseksi virkamieskuntaa voi ajatella suhteessa poliitikoihin, herkemmin yrittävät miellyttää vahvempaa vastapuoltaan, kun taas niin sanotut korkean vallan toimijat tekevät päätöksiä omista lähtökohdistaan käsin. Asiantuntijavallan käyttäminen valtaresurssina joutuukin vastakkain auktoriteettivallan, ideologiaan perustuvan vallan sekä poliittisen vallan kanssa: suhteessa auktoriteettivaltaan asiantuntijavalta on alisteisessa asemassa, suhteessa ideologiaan perustuvassa vallassa asiantuntijavallan käyttäminen on rajattua ja suhteessa poliittiseen valtaan asiantuntijuus sulautuu poliittisiin peleihin ja neuvotteluihin (Mintzberg 1983, 224).

Tieto leviää hallintokoneistoon heidän kauttansa, keillä tieto on, ja tiedon levityksen kanavaa voi kuvailla esimerkiksi aktiiviseksi, passiiviseksi tai salailevaksi. Tutkittu tieto ei myöskään aina sulaudu hallituksen esityksiksi ja myös asiantuntijoiden on hyödynnettävä demokraattisen järjestelmän suomia pelisääntöjä julkisuuden takaamiseksi. Tutkittu tieto ja sen haltija voi toimia muutosten ja reformien ajurina, mutta päätöksentekovalta ulottuu tieteen ulkopuolelle. Myös asiantuntijan on joissain tilanteissa sulauduttava mielipideilmastoon ja ratkaistava yhteiskunnallisia ongelmia ennemmin vuorovaikutuksen, kuin pelkän tiedon pohjalta. (Reunanen 1996, 157–160.)

Yleensä professioiden merkitystä ja legitimizeettiä on tutkittu tieteellisen koulutuksen sekä abstraktin tiedon tuottamisen kautta (Lapintie 2010, 118). Tutkittaessa siis viranhaltijoiden sekä poliittisten päätöksentekijöiden suhdetta, on huomioitava asiantuntijatiedon luonne neutraalista ja ei-neutraalista näkökulmasta käsin. Tästä näkökulmasta tieto kytkeytyy toimijoihin, joiden koulutuksen, ammatillisen aseman ja henkilökohtaisen kiinnostuksen kautta tuotettu tieto päätyy lainsäädännön tasolle. (Lapintie 2010, 122–123.) Russellin (1938, 31) ajattelussa tuo tieto ei kuitenkaan inspiroi valtaisa muutoksen tietä – hänen mukaansa tieto ja sen omaava henkilö pysyy enemmän työntekijänä, kuin suurena vallankäyttäjänä. Asiantuntijavallassa onkin ennen kaikkea kyse olemassa olevan tiedon oikeanlaisesta käsittelystä sekä oikeiden tiedonlähteiden oikeanlaisesta hyödyntämisestä (Reunanen 1996, 143).

2.5. Vallankäytön edistäminen lobbaamisen, intressiryhmien ja edunvalvonnan kontekstissa

Poliittisen agendan edistämistä on myös tutkittu laajasti erilaisista konteksteista käsin. Tässä tutkimuksessa oleellista on määrittää, mitä lobbaaminen maakunnallisessa EU-asioiden valmistelussa tarkoittaa. Zetterin (2011) mukaan lobbaamista on vaikuttamisyritykset ammattimaisessa mielessä. Hyvässä lobbauksessa ajoituksella on suuri merkitys – onnistunut lobbaus yleensä tarkoittaa sitä, että lobbaaja osallistuu päätöksentekoprosesseihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (Zetter 2011, 3–4.)

Karkeasti lobbareita on kahdessa erilaisessa mallissa – jo systeemin sisässä olevat sekä ulkopuoliset tahot. Jo systeemin sisässä olevat lobbarit ovat usein muun muassa yrityksiä, kolmannen sektorin toimijoita tai muuten organisoituneita toimijoita, keillä on jo suhteet poliittisen päätöksenteon toimijoihin. Toinen ryhmä, ulkopuoliset, eivät ole vielä päässeet luomaan suhdetta päätöksentekijöihin. (Zetter 2011, 37.) Oleellista lobbauksessa on seurata poliittista ja parlamentaarista keskustelua (Zetter 2011, 81). Lobbaus on yksinkertaistettuna vähemmän julkisuutta omaavaa taustatyötä, jolla vaikutetaan päämiehen edun saavuttamiseen kaikissa prosessin vaiheissa (Blom 1998, 194).

Gen ja Wright (2013) lähestyvät lobbauksen ja intressiryhmien teoriapohjaa edunvalvontaorganisaatioiden (*policy advocacy*) toiminnan kautta. Heidän tutkimuksessaan intressiryhmille oleellista on voimaantumisen ilmiö, joka voi edesauttaa yhteisöllistä toimintaa.

Voimaantunut yhteisö on tehokkaasti organisoitu ja osallistaa yhteisöään toimintaan. Voimaantumisen teorian näkökulma myös alleviivaa näiden yhteisöjen tietopohjaa sekä osaamista toimialueellaan – intressiryhmällä on oltava riittävää kompetenssia toimia. Intressiryhmien (*interest groups*) on kyettävä osallistamaan yhteisönsä toimintaan sekä solmimaan kumppanuuksia muiden toimijoiden kanssa, omattava sosiaalista pääomaa. Riittävä taloudellinen pohja on välttämätön toiminnan onnistumiseksi ja resurssien mobilisoimiseksi. (Gen & Wright 2013.) Resurssien mobilisoinnilla tarkoitetaan julkista liikehdintää esimerkiksi äänestämisen ja protestoimisen muodossa, osallistamista sekä median haltuunottoa (Gen & Wright 2016, 4–5).

Intressiryhmät ja edunvalvontaorganisaatiot voidaan ajatella olevan inklusiivisia neuvoa-antavia elimiä ja toimijoita, keillä on institutionalisoitunut pääsy esimerkiksi päätöksentekoareenoille. Intressiryhmät ovat edustavia ja tietyn politiikan sektorin asiantuntijoita. (Fraussen ym 2015, 572.) Intressiryhmille ominaista on organisaatiossa työskentely, poliittiset intressit sekä epämuodollisuus. Organisaatio viittaa ryhmittymään, jossa suuret linjan muutokset ja ulkopuoliset vaikuttimet ikään kuin suljetaan pois. Poliittiset intressit puolestaan viittaavat päämäärään muokata jotakin poliittista lopputulosta. Epämuodollisuudella viitataan intressiryhmien vuorovaikutukseen suhteessa poliittisiin päättäjiin – intressiryhmät eivät itse esimerkiksi asetu ehdolle poliittisissa vaaleissa, vaan niiden tarkoitus on työskennellä epämuodollisissa tilanteissa poliitikkojen ja virkamiesten kanssa. (Beyers ja Maloney 2008, 1106–1107.) Intressiryhmien, koalitioiden ja verkostojen teoriapohja usein alleviivaa linkkiä yhteistyökumppaneiden tuen rakentamisen ja epäsuoran paineen asettamisen välillä päätöksentekijöitä kohtaan (Gen & Wright 2016, 4).

Intressiryhmät ja lobbaajat toimivat tiettyjen strategioiden pohjalta. Gen ja Wright (2016, 21) esittävät kuusi erilaista strategiaa:

- 1) julkinen lobbaaminen
- 2) vaikuttaminen niin sisältä- kuin ulkoapäin
- 3) reformin ajaminen
- 4) julkisuuden hyödyntäminen
- 5) kumppanuuksien institutionalisoiminen
- 6) epäsuora paineen asetanta

Julkisessa lobbaamisessa intressiryhmät rakentavat vaikutussuhteen päättäjien kanssa. Sisältä- ja ulkoapäin tapahtuvassa vaikuttamisessa tuetaan tiettyä sektoria päätöksentekoelimestä samalla, kun

sille sektorille rakennetaan julkista tukea. Reformin ajamisessa keskitytään lainsäädännön ja hallinnon prosessien ajamiseen. Julkisuuden hyödyntämisessä on kyse resurssien, pääasiassa yhteisön ja kansalaisten, mobilisoinnista, koalitioiden rakentamisesta sekä median parissa työskentelystä. Kumppanuuksien institutionalisoimiseen pohjaa intressiryhmien sulautumiseen osaksi hallinnollisia instituutioita. Viimeiseksi epäsuorassa paineen asetannassa intressiryhmät hyödyntävät julkista mielipidettä ja heidän organisoitumistansa tiettyjen aiheiden äärelle. (Gen & Wright 2016, 21.)

Intressiryhmien ja lobbaajien strateginen toiminta on usein enemmän reaktiivista kuin proaktiivista, sillä nämä tahot ovat riippuvaisia päätöksentekosysteemien muista toimijoista (Baumgartner ym 2009, 110). Baumgartner ym (2009, 151) esittävät kolme päästrategiaa: vaikuttaminen sisältäpäin (esimerkiksi henkilökohtaiset kontaktit, koalitioiden rakentaminen), vaikuttaminen ulospäin (esimerkiksi julkiset pressitilaisuudet, mainonta) sekä ruohonjuuritason asioiden edistäminen (esimerkiksi kannattajien mobilisointi, kampanjanomaisen lobbauspäivän organisoiminen). Blom (1999, 207–208, mukaillen Greenwood 1997, 8) korostaa strategisen näkemyksen tärkeyttä, informaatio- ja keskustelusuhteita, ajoissa olemisen taitoa, taustapaperien ja ennaltavalmistelun oleellisuutta, henkilökohtaisten voimavarojen kilpailua, neutraalin lähestymistavan ottoa, verkostoitumisen ja oleellisten ihmisten tuntemista sekä tyyli-, kulttuuri- ja tilannetajun haltuunottamista.

Fraussen ym (2015, 572) esittävät, että intressiryhmien asettamisen tavoitteena voi olla laajemman poliittisen osallistumisen tavoite. He kuitenkin alleviivaavat myös, että usein nämä ryhmät ovat niin sanotusti politiikan teon ytimessä ja vakiintuneessa asemassa, kun taas muiden intressi- tai lobbausryhmien asema pysyy rajoitettuna. Oleellista lobbaamisen ja intressiryhmien maailmassa on niiden status; kuinka legitimiinä niiden toiminta nähdään. Legitimiteetti puolestaan rakentuu muun muassa resurssien, kuten taloudellisen vallan, poliittisen asiantuntijuuden ja poliittisen tuen varaan. (Fraussen ym 2015, 573.) Intressiryhmät voivat myös sijoittua varsinaisesti hallinnon ja/tai hallinnon ja politiikan kokonaisuudesta erilleen. Yhteistä tämän tyyppisille intressiryhmille on kuitenkin jonkinasteinen organisoituminen, poliittiset preferenssit sekä kyky mobilisoida resursseja ja sitä kautta saada valta-asemaa (Beyers ja Maloney 2008, 1108).

Kuten valtateorioissa, myös lobbaamisen teoriapohjassa resurssit nousevat tutkimuksen keskiöön. Resurssit ovat intressiryhmille tärkeitä niiden selviytymiseen, asiantuntijuuden kehittymiseen sekä laajemman tukikunnan saavuttamiseen. Onnistuakseen tehtävässään intressiryhmien tulee hyödyntää resurssejaan poliittisten prosessien monitorointiin, alituisen yhteydenpitoon poliittisten päättäjien

kanssa sekä todisteiden ja tutkimusten keräämiseen – ja näitä prosesseja tulee ylläpitää alituisen. Suhteessa organisaatioissa oleviin resursseihin, intressiryhmien resurssit todennäköisesti vievät pidemmälle tavoitteen saavuttamisessa, sillä intressiryhmät kykenevät toimimaan pidemmällä aikavälillä aktiivisemmin suhteessa perinteiseen organisaatioon. (Fraussen ym 2015, 573.) Oleellista on myös ajatella lobbaajien ja poliittisten päättäjien suhde toisinpäin – poliitikoilla ja virkamiehillä on myös omat agendansa, joiden saavuttamiseksi he voivat tarvita intressiryhmien tukea. Tässä tapauksessa intressiryhmien asiantuntijuus on keskiössä, mutta saa rinnalleen myös poliittisten taitojen resurssit. (Beyers ja Maloney 2008, 1110.)

Resurssejaan intressiryhmät käyttävät siis vaikuttaakseen poliittiseen päätöksentekoon tarjoamalla asiantuntijuuttaan ja asiantuntevia neuvoja, tarjoamalla tieteellisesti tutkittua tietoa, jakamalla kokemuspohjansa kautta saatua tietoa sekä toimimalla tiedonvälityksen areenana. Intressiryhmät parhaimmillaan tuovat päätöksentekoon tehokkuutta. Intressiryhmät tuovat esiin vaihtoehtoisia poliittisia toimintatapoja, havainnoivat potentiaalisia riskejä ja ottavat osaa päätösten implementoinnin suunnitteluun. (Gornitzka ja Sverdrup 2008, 727–728.) Informaatiota on laajasti myös avoimesti saatavilla, mutta intressiryhmien ja edunvalvontaorganisaatioiden vahvuus on tiedon keräämisessä, tiivistämisessä ja yksinkertaistamisessa (Baumgartner 2009, 124). Intressiryhmät käyttävät työnsä onnistumiseksi laajasti tietovarantojaan sekä kokemusasiantuntijuuttaan. Intressiryhmät asiantuntijoina refleктоivat paikallista pyrkimystä tiettyyn päämäärään mahdollisimman optimaalisin keinoin, sektorikohtaista erikoistumista sekä erilaisia traditioita (Gornitzka ja Sverdrup 2008, 730).

Euroopan unionin edunvalvonta ja sen järjestäytyminen (*interest representation*) on rakennettu keskinäisriippuvuuksille EU:n instituutioiden ja edunvalvontaorganisaatioiden välillä. Edunvalvontaorganisaatiot edistävät omia intressejään samalla, kun EU:n poliittiset instituutiot harjoittavat toimia, jotka ylläpitävät näitä organisaatioita. EU:n edunvalvonnallisen kokonaisuuden kehittymisen taustalla on ennen kaikkea Euroopan integraatio, EU:n jäsenvaltioiden, alueiden ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden kompetenssien kasvu sekä kansalaisyhteiskunnan vaikuttamispotentiaalin kehitys. (Greenwood 2017, 8). Esimerkiksi alueelliset toimijat nähdään intressiryhminä, jotka työskentelevät pääasiassa Euroopan komission, lainsäädännön monopoliaseman hallitsevan toimielimen, kanssa (Kettunen ja Kull 2009, 133).

Alueiden edunvalvonta Euroopan unionin kontekstissa on kompleksinen kokonaisuus, jonka taustalla on ajatus monitasohallinnasta (*multi-level governance, MLG*). Niin sanottu eurooppalaistumisen

prosessi on avannut oven erityisesti EU:n kaupunkien lobbaamismahdollisuuksille – kaupungeilla ja alueilla on uudenlainen mahdollisuus toimia monitasoisella päätöksentekoaarenalla sekä vaikuttaa myös oman valtionsa sisäiseen päätöksentekoon (Heinelt ja Niederhafner 2008, 173). Kaupunkien osallistumisen ja osallistamisen tärkeys korostuu erityisesti EU:n lakien implementoinnissa (Heinelt ja Niederhafner 2008, 176). Kaupungit nähdään tiedon hallitsijoina sekä erilaisten lakialoitteiden legitimoijina (Heinelt ja Niederhafner 2008, 183). Tässä tutkimuksessa alueiden toimijat voidaan nähdä Genin ja Wrightin (2013) näkemyksen mukaisina edunvalvontaorganisaatioina, jotka perustuvat tarkoitukselliselle toiminnalle ja jotka ovat saaneet alkunsa julkisesta tarpeesta ottaa osaa politiikan tekemisen prosessiin.

2.6. Valta ilmiönä ja perustana kohti vallankäytön tosiasiallisia työkaluja – tutkimuksen teoreettinen viitekehys yhteenvetona

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu näkemykselle siitä, että valta on toimijan kykyä saada aikaan asioita, joita tekijä ei muuten välttämättä tekisi. Käytännössä valtaa on siis sillä taholla, kellä on luontaisia tai hankittuja resursseja muokata päätöksentekoa. Tutkimuksen viitekehyksessä valta on enemmän vaikutusvaltaa kuin perinteistä fyysisen vallankäytön monopolia. Valta esiintyy sosiaalisissa suhteissa ja on voima, joka aikaansaa aiottuja vaikutuksia. Valta on ikään kuin entiteetti, joka tarkoituksellisesti sekä tehokkaasti saa aikaan vaikutuksen toisessa osapuolella.

Organisaatioissa ihmiset ryhmäytyvät jonkin tavoitteen työstämiseksi. Valtaa esiintyy organisaatioissa erilaisin muodoin ja virastopolitiikan maailmassa erilaiset toimijat ja tavoitteet kilpailevat väistämättä keskenään. Tutkimuksessa oleellista on kiinnittää huomio asiantuntijuuteen sekä subjektifikaatioon. Asiantuntijavalta esiintyy organisaatioissa niin, että B luottaa A:n asiantuntijuuteen ja toimii hänen ohjeidensa mukaan. A:lla on tiedon lisäksi suhteisiin, verkostoihin ja osallistumiseen liittyvää valtaa. Päätöksenteko organisaatioissa perustuu tässä tutkimuksessa ennen kaikkea näkemykselle, jossa tietoa on rajallinen määrä. Informaation epätäydellisyyttä vastapainoitetaan henkilön kyvykkyydellä, tiedolla sekä asiantuntijuudella.

Asiantuntijat käyttävät valtaa ja heitä hyödynnetään vallankäytön legitimoijina. Asiantuntijavallan ytimessä on tietynlainen vallan erilaistaminen, tiedon spesialisointi ja keskittyminen tiettyjen tahojen käsiin sekä yhteys tiettyyn profession. Hallinnollinen, administratiivinen asiantuntijavalta on kiinteässä yhteydessä esimerkiksi valtiovaltaan, mutta se eroaa poliittisesta vallasta siinä, että se

esiintyy joissain tapauksissa jopa vaihtoehtona poliitikkojen vallalle (Reunanen 1996, 269). Reunanen (1996, 187) alleviivaa, että virkamiesten keskuudessa varsinainen asiantuntijuus on harvinaisempaa. Hän argumentoi, että yleinen virkamiestyyppe on niin sanottu poliittikkovirkamies – hän tuntee johtavia poliitikkoja, ja hän onnistuu työssään ennen kaikkea ihmistuntemuksensa kautta. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehysessä asiantuntija on korkeamman koulutuksen saanut, kokenut osaaja, kellä on spesiaalia tietoa suhteessa muihin.

Tutkimuksen aihe, paikallisen viranhaltijakoneiston ja poliittisten päättäjien suhde ja dynamiikka, on sidottu Euroopan unionin alueiden edunvalvonnan kontekstiin. Ammatillisessa mielessä tehty vaikuttamisyritys on lobbaamista, jossa oleellista on saattaa oma agenda päätöksentekokoneistoon ennen kaikkea yhteydenpidon sekä verkostoitumisen välityksellä. Lobbaamisessa korostuu intressiryhmien tietopohja, kyky tarjota sitä päätöksentekokoneistolle sekä ylläpitää sosiaalisia suhteita. Kaupungit ovat oleellinen osa EU:n lobbauskoneistoa kasvavissa määrin. Kaupungit ovat ennen kaikkea tiedon hallitsijoita sekä päätösten implementoijia. Kaupungeilla on mahdollisuus hyötyä EU:n rahoituskokonaisuudesta tehokkaasti. Vaikuttamistyö on hyödyllistä kolmestakin näkökulmasta – EU-kontekstin vaikuttamisessa on runsaasti voitettavaa, nopeat poliittiset muutokset voivat olla merkittäviä kaupallisesti ja EU-päätöksenteon monimutkainen luonne luo uusia mahdollisuuksia vaikuttamistyölle (Blom 1998, 198).

3. TUTKIMUSASETELMA, METODOLOGIA JA AINEISTO

Tutkimuksessa selvitetään, millainen merkitys alueellisten viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhteella ja asemalla on maakunnan onnistumisasteeseen EU-rakennerahastojen suhteen, muodostaen analyysiä nojaten valtateorioihin. Tutkimuksen asetelman kannalta on selvitettävä ensin määrällinen näkökulma: kuinka paljon valitut maakunnat, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi ja Uusimaa ovat eri EU-rakennerahastoista saaneet EU-rahoitusta. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välinen suhdetta ja dynamiikkaa on puolestaan järkevää selvittää laadullisin keinoin.

3.1. Tutkimusasetelman taustat – haastateltavat sekä määrällinen aineisto

Tutkimuksen määrällinen osuus rakentuu koonnista, jossa eritellään valittujen maakuntien, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen sekä Uusimaan pärjäämistä EU-rakennerahastojen sekä Horisontti Euroopan suhteen EU-rahoituskaudella 2021–2027 lokakuuhun 2022 mennessä. Tutkimuksessa hyödynnetään tilastollinen osuus, sillä se tukee laadullisen analyysin tekemisessä. Aineisto on koostettu tietolähteistä, joita esimerkiksi Business Finland ja maakunnalliset EU-toimistot tarjoavat. Tämän osion tarkoitus on luoda yleiskuvaa eri maakuntien tilanteesta ja edistymisestä EU-rahoituksen saamisessa.

Tutkimuksen laadullinen osuus koostuu haastatteluista. Haastattelut tehdään neljään eri kategoriaan: maakuntien liitot, EU-toimistot, maakuntien yhteistyöryhmien edustajat sekä apulaispormestarit. Tässä tutkimuksessa haastateltavista liittojen sekä EU-toimistojen haastateltavat edustavat viranhaltijoita, kun taas maakuntien yhteistyöryhmien (MYR) edustajat sekä apulaispormestarit ovat poliittisia päättäjiä. Haastatteluja tehdään yhteensä 11 kappaletta, jotta toimijalähtöisen kokonaiskuvan muodostaminen on tarkoituksenmukaista.

Perinteisesti pro gradu -tutkielmat suoritetaan valitsemalla joko laadullinen, kvalitatiivinen tai määrällinen, kvantitatiivinen lähestymistapa. Kuitenkin tässä tutkimuksessa on oleellista ikään kuin selittää määrällisen osuuden tuotoksia laadullisilla menetelmillä. Bullock, Little ja Millham (1992, sit. Hirsjärvi ja Hurme 2008, 27) esittävätkin, että yhteiskuntapoliittisessa tutkimuksessa määrällinen lähestymistapa selvittää esimerkiksi maan eri osien eroja ja esiintymistiheyttä, kun taas laadullinen lähestymistapa selvittää käyttäytymisen merkitystä ja kontekstia. Yhteiskuntapoliittisessa tutkimuksessa näitä lähestymistapoja yhdistetään neljän väylän kautta: 1) laadullisia tuloksia

käytetään määrällisten tulosten ohella esimerkkeinä, 2) laadullisia tuloksia voi hyödyntää määrällisiä tuloksia selitettäessä, 3) laadullista lähestymistapaa on mahdollista hyödyntää hypoteesien tekemisessä sekä 4) näitä lähestymistapoja on mahdollista yhdistää niin, että käyttää ensin määrällistä otetta ja sen pohjalta muodostaa typologioita laadulliseen tutkimukseen. (Bullock, Little ja Millham 1992, sit. Hirsjärvi ja Hurme 2008, 28.)

3.2. Teemahaastattelut

Tutkimuksen tarkoitus on tarkastella ennen kaikkea poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden asemaa sekä suhdetta toisiinsa nojaten analyysia valtateorioihin. Tutkimuksen määrällisen aineiston ohella suuren jalansijan saa ihmistutkimukseen kytkeytyvä näkökulma. Hirsjärvi ja Hurme (2008, 16–19) esittävät yksitoista ihmistutkimuksen lähtökohtaa, jotka korostuvat tässäkin tutkimuksessa:

- 1) Ihmistä luonnehtivista piirteistä kyky symboloida maailmaa esimerkiksi kielen kautta on oleellinen piirre
- 2) Ihmistutkimuksessa lähtökohta on organistinen malli, josta erotetaan luonnontieteellinen mekaaninen malli
- 3) Ihmistutkimus heijastaa avointa systeemiä
- 4) Todellisuus on konstruoitu sosiaalisesti, jossa on kyse jokaisen subjektiivisesta tulkinnasta
- 5) Ehdotonta totuutta ei ole
- 6) Ihmistutkimuksessa on kyse merkitysten tulkinnasta ja ymmärtämisestä
- 7) Intersubjektiivisuuden oletus – ihmistutkimuksessa täytyy olettaa, että ymmärrämme asiat kuitenkin samalla tavalla, kuin muut ihmiset ymmärtävät ne
- 8) Tutkijan asema on olla osa tutkimusprosessia valitsemalla tutkimuksen käsitteet, tulkinnat, aineiston keruutavat, analyysin sekä raportoinnin
- 9) Tieteeseenkin vaikuttavat valtatekijät ja tiedekin on arvosidonnaista
- 10) Tutkimuksessa lähtökohtana on ennemmin kontekstuaalisuus kuin universaalisuus
- 11) Tutkimuksessa on tärkeää saavuttaa ekologinen validius

Tutkimuksen tavoite ei ole tyhjentävästi selittää tarkasteltavaa ilmiötä, eikä sellainen tavoite olisi realististakaan. Tämän tutkimuksen tavoitteena on yllä olevien lähtökohtien mukaisesti ymmärtää tutkittavaa ilmiötä, analysoida pientä osaa politiikkojen ja viranhaltijoiden välisestä suhteesta. Tarkoituksena ei ole selvittää ehdotonta totuutta, vaan analysoida jaettuja merkityksiä sekä

ymmärtämistä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tutkimuksessa laadullinen aineisto kerätään haastatteluin.

Haastattelussa menetelmänä on kyse tietoisuuden ja ajattelun sisällöistä (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 35). Haastattelut valikoituivat tähän tutkimukseen, sillä kuten Creswell vuonna 1994 argumentoi (sit. Hirsjärvi ja Hurme 2008, 36), haastattelussa on esimerkiksi kyselylomaketta enemmän mahdollisuuksia aiheiden järjestyksen säätelyyn, tulkintaan ja haastatteluiden avulla on mahdollista saada kuvaavia esimerkkejä tutkittavasta ilmiöstä. Haastatteluissa puolestaan tutkijan tehtävä on jäsentää, analysoida sekä sanallistaa haastateltavien ajatuksia, käsityksiä, kokemuksia ja tunteita (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 41).

Tutkimuskysymyksen analysoimisen ja teoriapohjan kiinnittämisen kannalta tutkimuksessa käytetään puolistrukturoitua haastattelua, teemahaastattelua. Puolistrukturoidussa haastattelussa joku näkökohta on ennalta päätetty, mutta jätetään tilaa myös esimerkiksi haastattelutilanteessa nouseville aspekteille. Merton, Fiske & Kendall (1956, sit. Hirsjärvi ja Hurme 2008, 47) alleviivaavat, että niin sanotuissa kohdennetuissa haastatteluissa haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen, tutkija on selvittänyt tutkimaansa ilmiötä muun muassa rakenteellisesti, alkuselvityksen jälkeen tutkija muodostaa haastattelurunon, ja haastateltavilta kysellään erityisesti subjektiivisia kokemuksia tilanteista, joista tutkijalla on ennakkoon jo jonkinlainen käsitys.

Teemahaastatteluissa on tämä sama idea sillä erotuksella, että ennakkoon muodostettu selvitys tai käsitys ei ole kokeellisesti aikaansaatu. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, sen erilaiset teemat, ovat kaikille samat, mutta teemahaastattelu jättää myös tutkijalle tilaa toimia tilanteessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 48.) Tässä tutkimuksessa haastattelut tehdään yksilöhaastatteluina. Teemahaastattelussa pyritään löytämään merkityksiä vastauksista ja ennalta valitut teemat liittyvät tutkimuksen teoriaan (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 65).

3.3. Sisällönanalyysillä tutkimuskysymyksen ymmärtämistä

Laadullisessa analyysissä aineisto perinteisesti kuvaillaan, luokitellaan ja yhdistellään. Aineiston kuvailu, analyysivaihe, pyrkii selvittämään haastateltavien sekä tarkasteltavan ilmiön ominaisuuksia ja piirteitä. Aineiston luokittelussa on kyse siitä, että tutkittavaa ilmiötä luokitellaan ja jäsenellään vertailemalla aineiston erilaisia osioita toisiinsa. Aineiston luokittelu voi myös tarkoittaa aineiston

muuntamista ja uudelleenjärjestelyä. Aineiston yhdistelyvaiheessa tutkijalle hahmottuu ilmiön ympäriltä säännönmukaisuuksia ja samankaltaisuuksia, säännönmukaisia vaihteluja ja poikkeavuuksia. Näiden vaiheiden jälkeen tutkija pääsee tulkitsemaan aineistoaan. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 145–151.) Tässä tutkimuksessa oleellista on ymmärtää tarkasteltavaa ilmiötä – ei tyhjentävästi selittää sitä. Tutkimuksessa käytetään teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jossa käsitteistö tulee ikään kuin annettuna. Analyysi perustuu teoreettisen viitekehyksen luomaan analyysirunkoon.

Tutkijan suhdetta teoreettiseen viitekehykseen voidaan analysoida muun muassa aineistolähtöisen, teoriasidonnaisen sekä teorialähtöisen ajattelutavan kautta. Aineistolähtöisessä analyysissä teoria rakennetaan empiirisestä aineistosta. Teoriasidonnainen toimintamalli lähtee siitä, että analyysissä käytetään teoreettisia kytkentöjä, mutta analyysi ei suoraan nouse teoriasta tai pohjaudu siihen. Teorialähtöisessä analyysissä tutkimusprosessi ja aineiston analysointi aloitetaan teoriasta. Yksi tutkijan vaihtoehtoista on se, ettei hänellä ole yhtä suurta teoriaa, vaan kokoelma pienistä teorioista. Näin ollen tutkimus etenee aineisto- tai ilmiöpohjaisesti ja erilaiset teoriat sekä käsitteet muodostavat tulkintakehyksen. (Eskola 2018, 182–183.)

Tämän tutkimuksen asetelma nojaa tähän vaihtoehtoon, tukeutuen teoreettisesta viitekehyksestä rakennettuun tulkinnassa auttavaan kehikkoon. Tutkimuksen ote on näin ollen induktiivisuuden tai deduktiivisuuden sijaan oikeastaan abduktiivinen, teoriaohjaava, jossa hyödynnetään valtateorioita sekä tiedon ja asiantuntijuuden käsitteitä kerätyn empiirisen aineiston tulkinnassa. Abduktiivisessa päättelyssä aineistolähtöisyys ja valmiit mallit vaihtelevat ja tutkija tavoittelee pakon, puolipakon ja luovuuden kautta yhdistelmiä aineiston analyysistä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 81). Tutkimuksen johtopäätöksiä ei näin ollen muodosteta välittömien syy-seuraussuhteiden perusteella tai tehdä yleistyksiä yksittäistapauksista – kyse on ennemmin rationaalisesta, todennäköisyyteen perustuvasta päättelystä.

Teorialähtöinen analyysi on perinteinen analyysimalli, joka nojaa tiettyyn teoriaan ja joka muodostetaan pohjaten johonkin jo tunnettuun. Analyysia siis ohjaa aiemman tiedon perusteella tehty malli tai kehys. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksen teoriaosuudessa on valmiiksi asetettu kategoriat, joihin aineistoa ja analyysiä sovitetaan. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 82–83.)

Sisällönanalyysi ylipäättään mahdollistaa aineiston analysoimisen systemaattisesti ja objektiivisesti. Tavoitteena on muodostaa tiivistetty ja yleinen muoto tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysi on muodoltaan tekstianalyysiä, jossa haetaan inhimillisiä merkityksiä. Inhimillisten merkitysten kautta

puolestaan sisällönanalyysillä tuotetussa analyysissä korostuu inhimillinen ajattelutapa vankkumattoman totuuden etsimisen sijaan. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 87.)

Haasteeksi muodostuu kuitenkin ajatus siitä, että analysoitu aineisto muodostuu järjestykseksi johtopäätöksiä varten, ja tutkimus voi jäädä ikään kuin keskeneräiseksi. Haaste tämä on siksi, että tutkija voi onnistua analyysin kuvauksessa hyvällä tarkkuudella, mutta johtopäätökset muodostuvat ennemmin järjestetyksi aineistoksi. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 86.) On myös tunnistettava se tosiasia, että tutkimuksen tekeminen on kirjallinen, tutkijan tulkintojen perusteella muodostunut kokonaisuus, jossa tutkija lopulta ratkaisee mitä kaikkea raporttiin tuodaan (Kiviniemi 2018, 70).

4. EU:N ALUEPOLITIIKALLA TALOUDELLISTA, SOSIAALISTA JA ALUEELLISTA YHTEENKUULUVUUTTA

“Euroopan unioni lujittaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä. Se pyrkii erityisesti vähentämään eri alueidensa välisiä kehityseroja. Erityistä huomiota kiinnitetään maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.” - Euroopan parlamentti 2022.

Euroopan unionin aluepolitiikalla tarkoitetaan talouskasvun, työllisyyden sekä kansalaisten elämänlaadun parantamisen edistämistä alue- ja kuntatasolle suunnattujen strategisten investointien kautta (Euroopan unioni 2022). Euroopan unionin aluekehitystä ja -politiikkaa toteutetaan EU:n koheesiopolitiikan kautta. Koheesiopolitiikan tarkoitus on vahvistaa taloudellista ja sosiaalista koheesiota - alueellista yhteenkuuluvuutta. Koheesiopolitiikalla vähennetään Euroopan alueiden välisiä kehityseroja ja kaikkein vähiten kehittyneiden alueiden syrjäytymistä suhteessa muihin EU:n alueisiin. Näin ollen koheesiopolitiikalla edistetään tasapainoisempaa ja kestävämpää alueellista kehitystä. Koheesiopolitiikkaa harjoitetaan ennen kaikkea Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) kautta. (Euroopan komissio 2022.)

Koheesiopolitiikasta on tullut yksi merkittävin osa EU:n funktioista. EU:n budjetista noin kolmannes kohdistetaan koheesiopolitiikan alaan ja siitä hyötyvien alueiden määrä on kasvussa. Koheesiopolitiikan tavoitteiden asetanta on myös monipuolistunut. Koheesiopolitiikan hallinnointi on levittänyt laajasti paitsi EU-tason toimijoihin, myös paikalliselle, alueelliselle ja valtakunnalliselle tasolle. Koheesiopolitiikassa toimijoilla on valta ja vastuu suunnitella toimintalinjoja, implementoida määräyksiä kullekin tasolle sekä evaluoida toiminnan onnistumista. (Crescenzi ja Giua 2020, 10.) Koheesiopolitiikka on tuonut kehittämisvuodestaan 1988 saakka EU:n politiikkaan mukanaan muun muassa epähierarkkiset, julkisten ja yksityisten toimijoiden verkostot (Hooghe ym 2001, 106).

Aluepolitiikka on ikään kuin osoitus unionin yhteisvastuusta, sillä valtaosa aluepolitiikan rahoituksesta kohdistuu vähemmän kehittyneille alueille. Koheesiopolitiikan kautta saavutetaan alueiden taloudellista kasvua sekä työllisyyden kohentumista, mutta koheesiopolitiikan jakautuminen ja vaikuttavuus vaihtelevat suurestikin EU:n jäsenvaltioiden eri alueille (Crescenzi ja Giua 2020, 17).

Aluepolitiikka lisää myös osaltaan julkisen ja yksityisen rahoituksen virtoja unionin sisällä, sillä EU-maiden on sitouduttava myös kansallisessa budjetissaan rahoittamaan hankkeita, joille haetaan myös EU-rahoitusta. (Euroopan komissio 2016, 4.) EU:n aluepolitiikka nostaa kaupungit keskiöön. Kehityssuunta on se, että EU:n talouskasvu tapahtuu pääsääntöisesti kaupungeissa ja taajamissa. Näin ollen unioni ei kykene saavuttamaan omia tavoitteitaan ilman yhteistyötä kaupunkien kanssa. (Euroopan komissio 2016, 13.)

4.1. Aluepolitiikka EU:ssa: maakuntien ja kaupunkien rooli ja toimijuus

Eurooppa on yksi urbanisoiduimmista maanosista. Kaupungeilla on mahdollisuus osallistua EU:n lainsäädännön muovaamiseen, kaupungit työskentelevät yhdessä jäsenvaltioiden sekä Euroopan komission osastojen ja yksiköiden kanssa ja osallistuvat yhteistyössä erilaisten eurooppalaisten verkostojen toimintaan. (Mamadouh ja van Wageningen 2016, 16.) Kaupungit ovat alustoja, joissa EU:n lyhyen sekä pitkän aikavälin tavoitteita toteutetaan. Valtiotason päätöksillä on iso merkitys, mutta valtaosa päätösten implementoinnista tapahtuu maakunnissa ja kaupungeissa. Kaupungeilla ja maakunnilla on suuri potentiaali tukea EU:n erilaisia kehitysohjelmia, ja toisaalta kaupungeilla on suuri määrä kompetenssia ja resursseja tuoda näkökulmia kehitysohjelmiin (Hrytsai 2022, 54).

Euroopan koheesiopolitiikan toteuttaminen perustuu monitasoiselle hallinnalle (*multi-level governance, MLG*), kumppanuusperiaatteeseen ja siihen, että rakennerahastoihin liittyvä toiminta organisoidaan jäsenvaltioissa yhdessä aluetason kanssa. Näin ollen, alueellisten ja paikallisten viranomaisten on osallistuttava hallinnoivan ministeriön kanssa toteutuksen suunnitteluun. (Jakola ja Prokkola 2021, 3.) Koheesiopolitiikan toimenpiteellinen rationaliteetti on tukea vähemmän pärjääviä alueita ja edistää yhteenkuuluvuutta, mutta poliittinen rationaliteetti on mobilisoida EU:n alueiden ja kaupunkien poliitikkoja ja hallintoa ottamaan osaa EU:n päätöksentekojärjestelmään (Hooghe ym 2001, 113).

Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto (*Council of European Municipalities and Regions, CEMR*) on suurin paikallis- ja aluehallintojen järjestö Euroopassa. Sen funktio on vaikuttaa eurooppalaisen lainsäädännön sisältöön sekä tarjota foorumi, jolla vaihtaa informaatiota sekä parhaaksi todettuja toimintatapoja. (Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto 2022.) Neuvosto on ennen kaikkea paikallistoimijoita edustava kansallisista edustajista koostuva neuvoa-antava toimielin. (Greenwood 2017, 186.)

Euroopan alue- ja paikallisviranomaisia edustaa Euroopan alueiden komitea. Alueiden komitea on neuvoa-antava elin – sillä ei siis ole lainsäädännöllistä päätösvaltaa. Alueiden komitean kautta kuitenkin EU:n alueet ja kunnat pystyvät osallistumaan EU:n päätöksentekoon. Prosessuaalisesti EU:n toimielinten, komission, neuvoston ja parlamentin, on kuultava Alueiden komiteaa valmistellessa lainsäädäntöä niillä sektoreilla, jotka koskettavat suoranaisesti paikallis- ja aluehallintoa. Näitä sektoreita ovat esimerkiksi terveydenhuolto, koulutus, työllisyys, liikenne ja ilmastonmuutos. Huomionarvoista on, että 70 % kaikesta EU:n lainsäädännöstä koskettaa alueita ja kuntia. (Euroopan alueiden komitea 2022.)

Alueiden komitean kokoonpano koostuu paikallis- ja aluehallinnon edustajista, jotka ovat vaaleilla valittuja. Jokaisella EU:n jäsenvaltiolla on oikeus valita haluamansa jäsenet, jotka nimitetään toimeen viisivuotiseksi toimikaudeksi. Alueiden komitean jäsenet voivat myös halutessaan liittyä poliittisen ryhmään tai halutessaan on mahdollisuus pysyä poliittisesti sitoutumattomana. Käytännössä Alueiden komitean rooli on kuulla sidosryhmiä ja muodostaa lausuntoja. Lausunnoista keskustellaan ja ne hyväksytään alueiden komitean sektorivaliokunnissa. Valiokunnissa olleet lausunnot tuodaan Alueiden komitean täysistunnolle ja jäsenistö äänestää lausunnon muutoksista sekä hyväksymisestä. Hyväksytty lausunto toimitetaan EU:n toimielimille. (Euroopan alueiden komitea 2022.)

Euroopan eri alueilla on erilaisia hallintomalleja, toisinaan vahvoja kansallisia intressejä, monitahoisia kompetensseja sekä edunvalvonnallisia tavoitteita. Alueet kilpailevat taloudellisessa mielessä keskenään. Kuitenkin EU:n alueiden on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi sekä vaikuttavien toimintojen jalkauttamiseksi. (Greenwood 2017, 175.) Alueiden komitealla on rooli myös globaalien kehityskulkujen ja ohjelmien implementoinnissa. Esimerkiksi YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi, Alueiden komitealla on mahdollisuus yhdistää eri EU:n alueiden käytäntöjä sekä valmiuksien kehittämistä (Alueiden komitea 2019, 37).

Alueiden komitean lisäksi maakunnat ja kaupungit toimivat EU-tasolla pysyvien maakunnallisten tai kaupunkien edustajistojen ja toimistojen sekä erilaisten verkostojen kautta. Kaupunkien ja maakuntien osallistuminen EU:n päätöksentekokoneistoon on lobbaamista: kaupungit ja maakunnat itsenäisesti ovat yhteydessä EU:n instituutioihin, ylläpitävät itsenäisiä suhteita eri tahoihin ja ajavat omia näkemyksiään, jotka joskus ovat ristiriidassa oman jäsenmaan näkemysten kanssa. Kaupunkien ja maakuntien toimijuutta lobbaamisen kontekstissa kutsutaan paradiplomatiaksi (*paradiplomacy*). Paradiplomatia on toisaalta kahteen suuntaan ohjaavaa vuorovaikutusta: esimerkiksi edustajistojen

asettamista Brysseliin, tai moneen suuntaan ohjaavaa vuorovaikutusta: esimerkiksi kaupunkien yhteisten verkostojen rakentamista. (Kurczewska 2021, 177.) Paradiplomatialla tarkoitetaan päätöksentekoa ylikansallisella tasolla sellaisten toimijoiden toimesta, jotka ovat osat kansallista hallintoa, mutta ovat itsenäisiä ja riippumattomia toimijoita (Kurczewska 2021, 181). Paradiplomatiasta käytetään myös käsitteitä alueellinen diplomatia (*regional diplomacy, sub-national diplomacy*), mikrodiplomatia (*microdiplomacy*) sekä monitasodiplomatia (*multilayered diplomacy*), riippuen tutkimuksesta ja kontekstista. Yksinkertaisimmillaan paradiplomatiassa on kyse alueiden mukaantulosta kansainvälisiin suhteisiin. (Kuznetsov 2015, 25–26.)

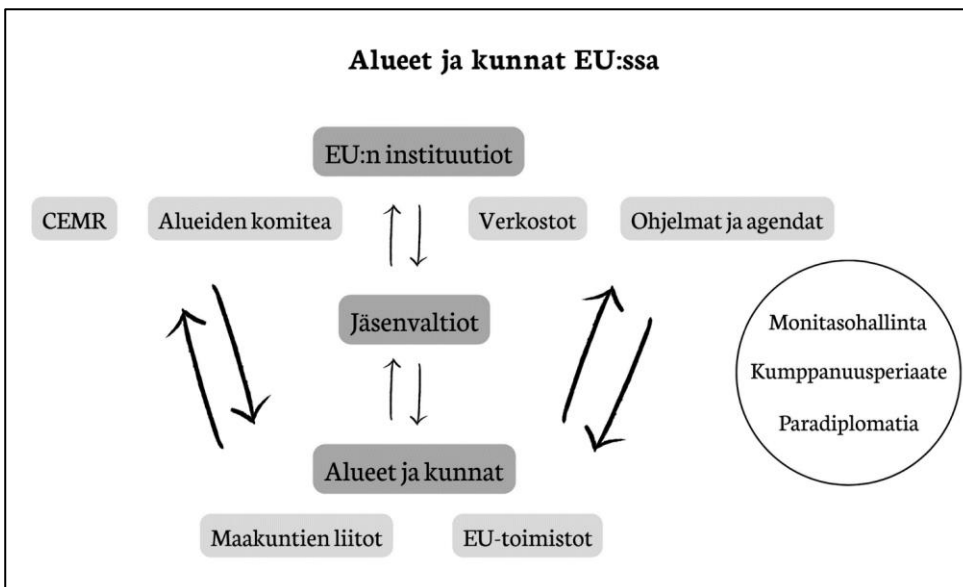
Euroopan unionin alueellinen taso (*sub-national level*) ei korvaa eikä ole alisteinen kansalliselle tasolle, ei tarkoita alueiden Euroopan esiintymistä yli muiden rakenteiden, eikä alueelliset edunvalvonnalliset intressit nouse suoraan EU:n päätöksentekokoneistosta. Poikkialueelliset verkostot sekä kumppanuudet paikallisella, alueellisella, kansallisella kuin EU-tasolla ovat monipuolistuneet ja niiden toiminta on ammattimaistunut. (Greenwood 2017, 191.)

Pysyviä eurooppalaisia kaupunkiverkostoja ovat esimerkiksi Capital Cities and Regions Network, Conference of Atlantic Arc Cities, EUROCITIES, European Network of Cities sekä Regions for the Social Economy. Näiden sektorikohtaisten verkostojen lisäksi on myös teemakohtaisia verkostoja, kuten Energy Cities ja European Green Cities Network. Verkostojen lisäksi Euroopan komissio järjestää tapaamisia dialogin mahdollistamiseksi alueellisten EU-toimistojen kanssa sekä vuosittain kutsuu alueelliset EU-toimistojen edustajat keskustelemaan koheesio- ja uudistusasioiden komissaarin kanssa. Alueelliset pysyvät edustajistot eroavat muista intressiryhmistä siinä, että ne edustavat julkista sektoria sekä demokraattisesti valittuja paikallispoliitikkoja. Näiden toimijoiden tehtävä on ennen kaikkea hakea rahoitus- ja lobbaamismahdollisuuksia informaation sekä verkostoitumisen kautta. (Kurczewska 2021, 184–185.)

Alueelliset EU-toimistot edustavat diversiteettiä; virkajohtoisista alueellisista organisaatioista, taloudelliseen kehitykseen keskittyvistä intressiryhmistä, alueellisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin. Usein alueelliset ja paikalliset toimijat EU:n kontekstissa toimivat elinkaarimallin (*public-private partnership*) sekä jäsenpalveluiden logiikalla. (Greenwood 2017, 180–182.) Alueelliset toimijat, Suomen kontekstissa maakuntien liitot, ovat de facto kuntien kontrollin alla, mutta niillä on itsenäistä valtaa esimerkiksi perustaa itsenäisesti toimivia alueellisia EU-toimistoja. Alueelliset EU-toimistot saavat rahoituksensa monelta eri organisaatiolta ja usein rahoituksen

pohjana on rahoittajien usko siihen, että varallisuuden allokointi tähän toimintaan on kannattavaa. (Kettunen ja Kull 2009, 123.)

Tutkimukset osoittavat, että osa EU:n jäsenvaltioiden alueista kokee hyötyvänsä paremmin vaikuttamalla kansallisen tason politiikkaan sisäisesti. Osa alueista puolestaan kokee hyötyvänsä sekä EU- että kansallisen tason vaikuttamisesta toisiaan täydentävästi. Lopuksi osa toimijoista keskittyy suoraan EU-tason vaikuttamiseen. Yleinen tutkimustulos on se, että alueet, joilla on itsenäistä lainsäädäntö- ja budjettivaltaa, hyötyvät vaikuttamisesta niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Alueet, jotka ovat tarkemmin kansallisen määräysvallan alla, keskittyvät vahvemmin suoraan EU-tason osallisuuteen. (Kölling 2015, 73–74.)



Kuva 1: Alueet ja kunnat Suomen kontekstissa EU:ssa yksinkertaistettuna.

4.2. Alue- ja rakennepolitiikan rahoitus: rakenne- ja investointirahastot sekä erillisrahastot

Euroopan unionin vuosittaisia budjetteja ohjaa **monivuotinen rahoituskehys** (*multiannual financial framework*). Monivuotisia rahoituskehyksiä on tähän mennessä tehty kuusi, mukaan lukien tämän tutkimuksen aikainen rahoituskehys 2021–2027. Rahoituskehykset tehdään seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Rahoituskehys muodostaa menoluokkakohtaiset rajat jokavuotisille talousarvioille (Valtioneuvoston kanslia 2022). Komissio antaa alustavan ehdotuksen monivuotiseksi rahoituskehukseksi. Neuvoston rooli on neuvotella EU-maiden kesken konsensus kehyksen koosta ja

meno- sekä tuloluokista. Neuvoston käsittelyn jälkeen esitys lähetetään parlamenttiin hyväksyttäväksi. Parlamentin hyväksymiskierroksen jälkeen esitys tulee neuvostolle vahvistettavaksi. Päätös vaatii taakseen yksimielisyyden EU-jäsenvaltioilta. (Eurooppatiedotus 2019.)

Unionin toimintaa rahoitetaan siis vuosittain tehtävillä **talousarvioilla**, joiden suuruus on noin prosentti EU-maiden yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta vuosittain. Talousarvion menot katetaan EU:n omilla tuloilla, pääasiassa tullimaksuilla, jäsenvaltioiden bruttokansantulon perusteella maksettavalla maksuosuudella sekä arvonlisäveropohjaan perustuvilla maksuilla. Prosessuaalisesti vuosittaiset talousarviot laaditaan toimielin- ja komissiovetoisesti. Toimielimet (parlamentti, neuvosto, tilintarkastustuomioistuin, tuomioistuin) laativat omat talousarvionsa ja komission vastuu on luoda unionin yleinen talousarvio. Euroopan neuvosto sekä parlamentti käsittelevät komission esityksen. Kun neuvosto ja parlamentti ovat hyväksyneet esityksen, komissio vastaa vuosittaisen talousarvion toteutumisesta. (Valtioneuvoston kanslia 2022.)

Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteita tuetaan **Euroopan rakenne- ja investointirahastojen** (ERI-rahastot) kautta. EU:n rakenne- ja investointirahastoja on viisi: Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto eli maaseuturahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR). Näiden lisäksi vuodesta 2021 kokonaisuutta täydentää unionin elpymisvälineeseen kuuluva oikeudenmukaisen siirtymän rahasto. (Euroopan parlamentti 2022.) EU-rahoitusta myönnetään avustuksina, tukina, lainoina sekä takauksina ja pääomasijoituksina.

Euroopan aluekehitysrahaston tarkoitus on vahvistaa taloudellista, sosiaalista sekä alueellista yhteenkuuluvuutta korjaamalla alueellisia eroavaisuuksia. Aluekehitysrahasto rahoittaa ohjelmia ja hankkeita yhteisvastuullisesti komission sekä jäsenvaltion kansallisten ja alueellisten hallintotasojen kanssa. Jäsenvaltion vastuulla on valita hankkeet, joita rahoitetaan sekä huolehtia konkreettisesta hanketoiminnasta. (Euroopan komissio 2022.)

Euroopan sosiaalirahasto puolestaan kohdistaa rahoituksen allokoinnin ihmisiin kohdistuviin investointeihin. Sosiaalirahastosta rahoitetaan EU:n työllisyys-, sosiaali-, koulutus- ja osaamistoimenpiteiden toteuttamiseen ja rakenteellisiin uudistuksiin. Sosiaalirahaston hallinnassa komissiolla on valvova rooli, ja jäsenvaltiot hallinnoivat sekä edistävät rahoituksen jakamista ja hankkeiden toteutumista. (Euroopan komissio 2022.)

Koheesiorahasto on jäsenvaltioille kohdistettua rahoitusta, joiden bruttokansantulo (BKTL) on alle 90 % EU:n keskiarvosta. Koheesiorahastolla pyritään vähentämään taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta. Suomi ei kuulu koheesiorahastosta rahoituksen saajiin. Maaseudun kehittämiseen puolestaan allokoidaan rahoitusta **maaseuturahastosta**. Rahoitusta toteutetaan maaseudun kehittämisohjelmien kautta jäsenvaltioissa. **Meri- ja kalatalousrahastosta** rahoitetaan kestäväen kalastuksen, vesiviljelyn, yhteisen kalastuspolitiikan sekä alueellisen työllisyyden ja koheesion hankkeita jäsenvaltioissa. (Euroopan komissio 2022.)

Rahoitusohjelmia, joissa hankerahoitus haetaan ja myönnetään Euroopan komissiosta tai sen alaisista virastoista, kutsutaan **EU-erillisohjelmiksi**. Ohjelmia on rahoituskaudella 2021–2027 yhteensä 37. Jokainen ohjelma on ikään kuin itsenäinen organisaationsa, jossa on omat sisällöt, teemat, hakuajat sekä vaatimukset osallistumiselle. Erillisohjelmissä hankkeilla tulee usein olla omarahoitusosuus sekä vaatimuksena kansainvälinen yhteistyö. Usein erillisohjelmista saatava rahoitus edellyttää useampaa eurooppalaista hankekumppania. (Kuntaliitto 2022.)

Rakennerahastojen kautta EU:n yhtenäiskehitystä on mahdollista edesauttaa konkreettisesti. Rakennerahastojärjestelmä ei ole kuitenkaan yksiselitteisen ongelmaton. EU:n kontekstissa on havaittu, että eri alueiden, keskushallinnon eri yksiköiden sekä alueiden ja keskushallinnon välillä esiintyy jännitteitä. Rakennerahastojärjestelmään liittyy alueellisia, puoluepoliittisia sekä valtapoliittisia intressejä. Toisesta näkökulmasta yhteistyön tiivistäminen ja tiivistyminen parantavat vuoropuhelua ja yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Rakennerahastojen prosessi on myös pitkä, monitahoinen ja byrokraattinen. Toisaalta ohjelmaprosessilla varmistetaan varojen käytön kohdentuminen EU:n ja kansallisen tason tärkeinä pitämiin hankkeisiin, ja toisaalta EU:n mukanaolo prosessissa varmistaa alueiden pitkäjänteisen kehittämistyön, joka ei ole suoranaisesti riippuvaista jäsenmaan vaalituloksesta ja budjetista. (Pirkola 1998, 26–28.)

4.3. Rakennerahastojen ohjelmaprosessi ja hallinnointi

Rakennerahastojen varallisuus allokoidaan EU:n budjetista. Euroopan komissio tekee muille instituutioille ehdotuksen euromääräisestä allokoimisesta, ottaen huomioon aiemmat budjetit sekä EU:n taloudellisen kantokyvyn. Ehdotus lähetetään komissiosta Euroopan parlamentille sekä Euroopan neuvostolle keskusteltavaksi, muokattavaksi sekä hyväksyttäväksi. Komissio konsultoi myös jäsenvaltioita niiden prioriteettien ja periaatteiden mukaan ottamiseksi. Jäsenvaltiot lähettävät

puolestaan komissiolle kansallisen ohjelmansa, joka sisältää listauksen toimenpideohjelmista. Jäsenvaltiot myös sitoutuvat hyväksymään EU:n ohjelmakauden tavoitteet. Komission hyväksytyä jäsenvaltioiden ohjelmat, kansalliset sekä alueelliset toimijat jäsenvaltioissa implementoivat toimenpideohjelmia esimerkiksi valitsemalla ja arvioimalla tarkoituksenmukaisimmat toteutettavat hankkeet. Lopulta komissio antaa jäsenvaltioille rahoituksen niiden hallittavaksi. (Troitino 2013, 214.)

Suomen kontekstissa Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) sääntelee kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja yhteensovittamista. Lakia sovelletaan kansallisten alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun, hallinnointiin, arviointiin, seurantaan ja yhteensovittamiseen. EU on instituutiona ikään kuin ylimpänä muodostamassa strategialinjaukset, painopisteet sekä rahoitusraamin. EU jyvittää päätöksentekoa alaspäin jäsenvaltiolle, joka on vastuussa kansallisesta strategiasta EU-strategian pohjalta (Jankkila 2008, 177.)

Jokaisen jäsenmaan on siis laadittava jokaista EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakautta koskeva ohjelma, jossa on kuvattu jäsenmaan tavoitteet, toimet sekä rahoitus koskien kutakin EU:n ohjelmakautta. Ohjelmassa on otettava huomioon EU:n ohjelmakauden tavoitteet sekä muut säädökset. Suomessa ohjelmat valmistellaan laajassa yhteistyössä muun muassa ministeriöiden, alueiden ja järjestöjen edustajien kanssa. (Rakennerahastot 2022.) Kansallista koordinoitua varten ohjelmakausille rakennetaan oma hallinto. Suomen rakennerahastotoiminnan hallinnoiva viranomainen on Työ- ja elinkeinoministeriö (Jakola ja Prokkola 2021, 4).

Rahoituslain (756/2021) mukaisia rakennerahastojen tukia Suomessa toimivaltaisina ovat myöntämään maakuntien liitot, ELY-keskukset sekä Ruokavirasto. Nämä viranomaiset toimivat valtionapuviranomaisina. Näin ollen näitä tahoja koskevat EU:n ja kansallisen lainsäädännön sekä niihin perustuvien varojen käytön ehdot. Tuen saajia ovat puolestaan julkisoikeudelliset tai yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt, joko yksin tai yhdessä hakien. Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeissa ei kuitenkaan myönnetä tukea yksittäiselle tuensaajalle. Maakuntien liitot voivat myöntää EAKR-tukea maakunnan omaehtoiseen kehittämiseen – ei kuitenkaan yksittäiselle yritykselle sen toiminnan kehittämiseksi. (HE 47/2021, 19.)

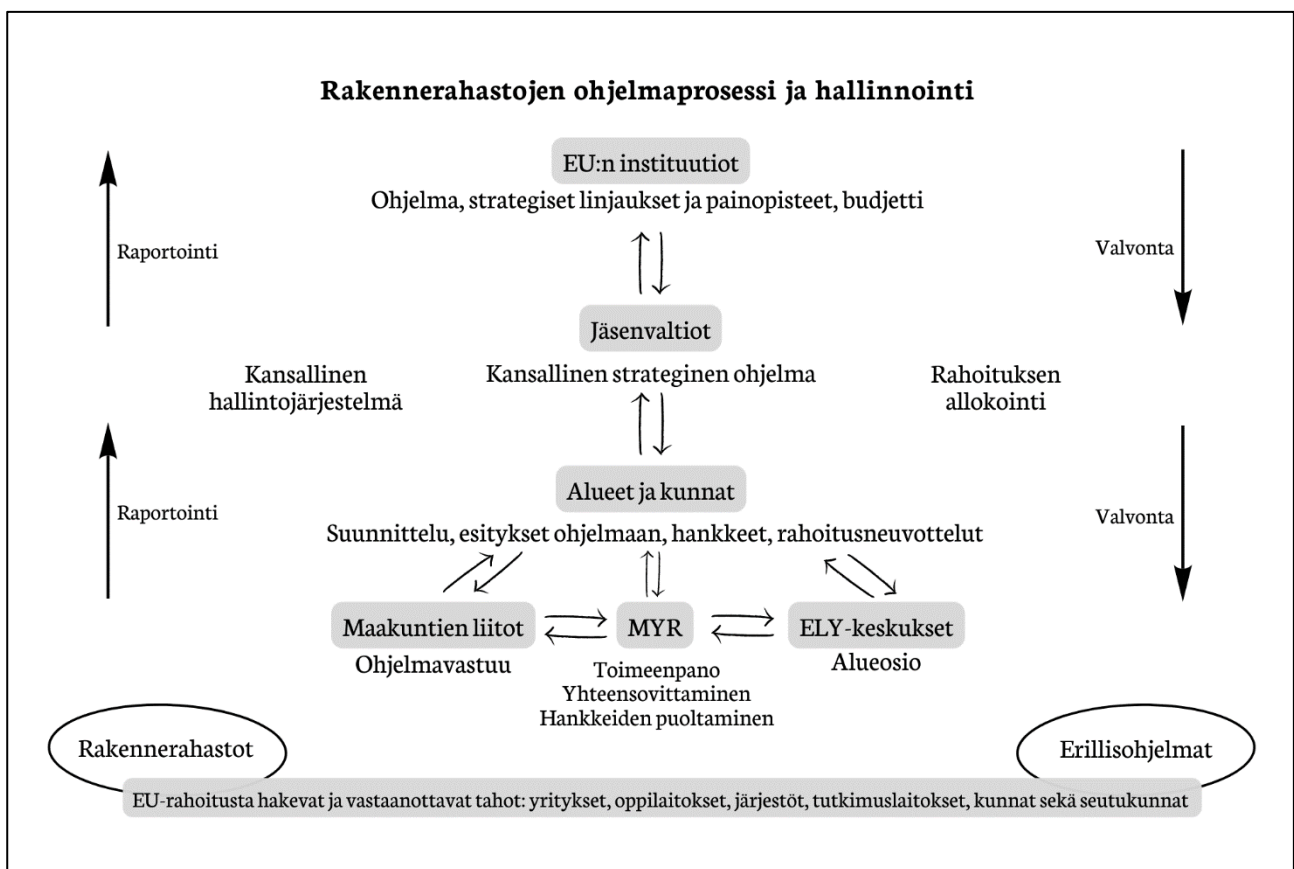
Maakuntien liitot vastaavat aluekehitysviranomaisina kehittämisohjelmien valmistelusta. Liitot myös osallistuvat ohjelmien toteuttamiseen ja seuraavat ohjelmien toteutumista. Ohjelmaesitysten laatimisessa maakuntien liittojen tulee huolehtia esimerkiksi alueen sekä kansallisen ja EU-tason strategisten linjausten yhteensovittamisesta sekä kuulla sidosryhmiä. Kunnallishallinnolla, yrityksillä sekä järjestökentällä on oma panoksensa prosessissa. (Pirkola 1998, 29–30.)

Maakuntien yhteistyöryhmät (MYR) ovat oleellisia toimijoita, ohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämisen toimenpiteiden yhteensovittajia. Maakuntien yhteistyöryhmän jäsenet valitsee maakuntien liitto, ja jäsenet koostuvat kuntien, valtionhallinnon sekä yksityissektorin jäsenistä. Maakuntien yhteistyöryhmät työskentelevät virkavastuulla, ja EU-rahoitusta myöntävä viranomaisen ei voi myöntää hankkeelle rahoitusta, ellei MYR ole sitä puoltanut. MYR:n kokoonpano koostuu siis myös kunnallisista luottamushenkilöistä, ja kokoonpano edustaa myös poliittisia voimasuhteita. (Jankkila 2008, 175–176.)

EU:n ja kansallisvaltion aluekehitysvaroja siis allokoidaan aluetasolle ja aluetasojen kautta toimijoille monivaiheisen prosessin kautta. EU valvoo kokonaisuutta kansallisen järjestelmän kautta. EU:n valvonnan kohteena on kansallisen tason varojen käyttö, valvonta ja tarkastus. (Jankkila 2008, 145.) EU:n jäsenvaltioilla on hyvin erilaisia hallintorakenteita. Yhdenmukaistaakseen ja helpottaakseen tilastointia EU:n tasoisessa hallintojärjestelmässä, alueet on määritelty erityisen tilastollisen alueluokituksen, NUTS-alueiden mukaan. Tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistö NUTSia käytetään alueellisten tietojen keräämiseen, alueiden sosioekonomisiin analyyseihin sekä aluepolitiikan rajaamiseen. Suomessa NUTS-jaottelu menee seuraavasti: NUTS 1-alueet: Manner-Suomi ja Ahvenanmaa, NUTS 2-alueet: suuralueet sekä NUTS 3-alueet: maakunnat. (Tilastokeskus 2022.)

Rakennerahastojen varojen myöntämistä ohjataan ja valvotaan konkreettisesti valtion tasolta. Hallintoviranomainen tekee säännöllisiä käynnejä välittäviin toimielimiin ohjauksen ja valvonnan edistämiseksi. Käynneillä arvioidaan esimerkiksi välittävien toimielinten toimintaedellytyksiä. Käyntien lisäksi hallintoviranomainen kouluttaa toimielimiä rakennerahasto-ohjelman toimeenpanoon liittyvissä asioissa ja ohjeistaa tulkinnallisissa kysymyksissä. Suomen kontekstissa hallintoviranomainen on havainnut haasteita puutteellisessa dokumentoinnissa, toimielinten menettelytapojen eroavaisuuksissa, osaamisen vaihtelussa sekä tehtävien eriyttämisessä. Tarkastusviranomaisen puolestaan tekee järjestelmä- ja hanketarkastuksia. Hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat pääasiassa hyvin. (HE 47/2021, 36–37.)

EU-rahoitusta voi siis hakea hankkeen laadusta ja luonteesta riippuen ELY-keskuksilta, työ- ja elinkeinoministeriöstä tai maakunnallisista liitoista. EU-rahoituksen hakijoita ovat pääasiassa yritykset, oppilaitokset, järjestöt, tutkimuslaitokset, kunnat sekä seutukunnat. Suomessa 60,5 % rahoituksesta tulee aluekehitysrahastosta ja 39,5 % sosiaalirahastosta. (Eurooppatiedotus 2022.) Hankkeiden tulee täyttää yleiset sekä erityiset ehdot. Yleisiä ehtoja ovat esimerkiksi konkreettisen hankesuunnitelman tekeminen, hakijalla on oltava riittävät taloudelliset edellytykset ja haettavalla tuella on oltava merkittävä vaikutus tuen käytön kohteena olevan toiminnan toteuttamiseksi. Erityiset valintaperusteet ovat puolestaan sisällöllisiä, horisontaalisia ja tarkentavia. (Rakennerahastot 2022.)



Kuva 2: Rakennerahastojen ohjelmaprosessi ja hallinnointi Suomessa yksinkertaistettuna. Mukailtu Jankkila (2008, 179) kuvioista 16: aluekehitystyön ohjelma- ja hankejärjestelmä.

4.4. Rahoituskausi 2021–2027, elpymispaketti sekä muut ohjelmat ja välineet

Komissio esitti vuoden 2021–2027 rahoitusta koskevat lainsäädäntöehdotukset toukokuussa 2018. Tässä rahoituskehyksessä komissio ehdotti lisäyksiä muun muassa rajaturvallisuuteen, muuttoliikkeeseen, puolustukseen ja kehitysyhteistyöhön. Leikkauksia puolestaan ehdotettiin koheesio- ja maatalouspolitiikkaan. Komission ehdotuksessa rahoituskehyksen kokonaisuutta

yksinkertaistettiin, ja kehitysohjelmien määrää laskettiin 58:sta 37:ään. COVID19-kriisin seurauksena komissio antoi ehdotuksen lisäksi NextGenerationEU-elpymisvälineestä. (Euroopan parlamentti 2022.) EU:n pitkän aikavälin rahoituskehys 2021–2027 sisältäen elpymisvälineen, on yhteensä 2018 mrd. euroa (Euroopan komissio 2021).

Euroopan parlamentti, komissio ja neuvosto aloittivat kolmenväliset neuvottelut monivuotisesta rahoituskehuksesta elokuussa 2020, ja saivat neuvottelutuloksen marraskuussa 2020. Uusi, vuosia 2021–2027 koskettava monivuotinen rahoituskehys hyväksyttiin toimitelinten taholta joulukuussa 2020. (Euroopan parlamentti 2022.) Vuosien 2021–2027 rahoituskehyksessä uutta elpymisvälineen lisäksi on se, että se on vahvemmin linkitetty oikeusvaltioperiaatteen (*rule of law, RoL*) noudattamiseen. Mikäli jäsenvaltio rikkoo oikeusvaltioperiaatetta, siltä voidaan evätä rahoituksen saaminen tai peruuttaa tehtyjä sitoumuksia. (Rangel de Mesquita 2018, 290.)

Monivuotinen rahoituskehys 2021–2027 jakautuu sektorikohtaisiin menoluokkiin, jotka vastaavat EU:n toiminnan eri osa-alueita suurella skaalalla. Rahoituskehyksessä 2021–2027 menoluokat ovat 1) sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous, 2) koheesio, palautumiskyky ja arvot, 3) luonnonvarat ja ympäristö, 4) muuttoliike ja rajaturvallisuus, 5) turvallisuus ja puolustus, 6) naapurialueet ja muu maailma sekä 7) EU:n yleinen hallinto. (Euroopan parlamentti 2022.) Koheesio politiikkaan on allukoitu 372,6 mrd. euroa, joista aluekehitysrahastoon 226 mrd. euroa, sosiaalirahasto plussaan 98,5 mrd. euroa ja koheesiorahastoon 48 mrd. euroa (Euroopan komissio 2021, 7).

EU:n elpymisväline NextGenerationEU:sta sovittiin ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, ja kaikki jäsenmaat hyväksyivät omia varoja koskevat päätökset toukokuuhun 2021 mennessä. Elpymisvälineen tarkoitus on vauhdittaa unionin jäsenvaltioiden talouksia ja Euroopan elpymistä COVID19-kriisin aiheuttamista seurauksista. Elpymisvälineen euromääräinen kokoluokka on 806,9 mrd. euroa nykyhinnoissa. Keskeinen osa elpymisvälinettä on elpymis- ja palautumistukiväline (*The Recovery and Resilience Facility, RRF*), jonka tarkoitus on edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhtenäisyyttä. Elpymis- ja palautumistukivälineen osuus NextGenerationEU:ssa on 723,8 mrd. euroa. (Eurooppatiedotus 2022.)

Saadakseen EU-rahoitusta, on jäsenvaltion tehtävä kansallinen toimenpideohjelma EU-rahoituksen käyttämiseksi sekä hallinnoimiseksi. Valtioneuvosto hyväksyi lokakuussa 2021 Suomen ohjelman. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma tukee ennen kaikkea elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa. Ohjelmassa linjataan myös syrjäytymisen ja

köyhyyden ennaltaehkäisemisen sekä poistamisen toimenpiteistä. Ohjelma kattaa aluekehitysrahaston ja sosiaalirahaston mukaiset toimet. Ohjelman läpileikkaavia teemoja ovat kestävä kehitys, sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus, digitaalisuus, kansainvälistyminen, ilmastonmuutos sekä innovatiivisuus. Ohjelmakokonaisuuden rahoitus on noin 3,2 miljardia euroa. Rahoitus koostuu julkisesta rahoituksesta (noin 2,49 mrd. euroa), EU-rahoituksesta (noin 1,47 mrd. euroa) sekä kansallisesta vastinrahoituksesta (noin 1,02 mrd. euroa). (Valtioneuvosto 2021.)

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma sisältää kuusi temaattista toimintalinjaa (Rakennerahastot 2022.):

- | | |
|---|------|
| 1) Innovatiivinen Suomi | EAKR |
| 2) Hiilineutraali Suomi | EAKR |
| 3) Saavutettavampi Suomi | EAKR |
| 4) Työllistävä, osaava ja osallistava Suomi | ESR+ |
| 5) Sosiaalisten innovaatioiden Suomi | ESR+ |
| 6) Aineellista puutetta tarjova Suomi | ESR+ |

Innovatiivisen Suomen tavoite on edistää työelämälähtöisiä tutkimus- ja innovointivalmiuksia ja uudenlaisten teknologisten ratkaisujen käyttöönottoa. Rahoituksella on tarkoitus ennen kaikkea vauhdittaa pienten ja keskisuurten yritysten kasvua ja kilpailukykyä samalla, kun vahvistetaan digitalisaation hyödyntämistä myös kansalaisten ja julkishallinnon hyväksi. **Hiilineutraali Suomi** puolestaan edistää energiatehokkuutta ja kiertotaloutta, vähentää kasvihuonepäästöjä ja varautuu ilmastonmuutokseen. **Saavutettavampi Suomi** tukee pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa Itä- ja Pohjois-Suomessa esimerkiksi kehittämällä paikallista tieliikenteen infrastruktuuria. (Rakennerahastot 2022.)

Työllistävä, osaava ja osallistava Suomi tukee työllisyyttä, osaamista, työelämän kehitystä, jatkuvaa oppimista sekä joustavuutta koulupoluilla. **Sosiaalisten innovaatioiden Suomi** tukee lastensuojelun asiakkaiden sekä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten pärjäämistä elämässä. **Aineellista puutetta torjuva Suomi** auttaa heikommassa asemassa olevia esimerkiksi tukemalla perushyödykkeiden hankintaa. Samalla tarkoitus on tarjota sellaisia palveluja, joilla avunsaajien tilanne on mahdollista parantaa kokonaisvaltaisesti. (Rakennerahastot 2022.)

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi syyskuussa 2021 EU:n alue- ja rakennepoliitiikan ohjelman rahoituksen allokoimisesta alueille. Ohjelmakauden 2021-2027 rahoitus tulee Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) sekä muista, kokoluokaltaan pienemmistä rahoitusohjelmista ja -välineistä. (Valtioneuvosto 2021.) Euroopan aluekehitysrahastosta saatava osuus on Suomen tasolla noin 837 miljoonaa euroa ja Euroopan sosiaalirahasto plussasta saatava osuus puolestaan noin 602 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Suomi saa oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta noin 644 miljoonaa euroa, mukaan lukien kansallinen rahoitusosuus. (Rakennerahastot 2022.)

Suomi saa elpymisvälineen muista erillisohjelmista ja rahoitusvälineistä myös avustuksia. Suomi saa rahoitusta esimerkiksi koheesiopolitiikan ReactEU -ohjelmasta, EU:n pelastuspalvelumekanismi RescEU:sta sekä tutkimus- ja innovaatorahasto Horisontti Euroopasta. Tähän tutkimukseen valittu erillisrahoitusohjelma on Horisontti Eurooppa. Valinta on tehty noin kolmenkymmenen ohjelman joukosta niin, että valitussa rahastossa on vahva tutkimus-, kehitys- ja innovaatioagenda.

Horisontti Eurooppa on 95 miljardin euron panostus tutkimus- ja innovaatiopoliittisten tavoitteiden saavuttamisen vauhdittamiseksi. Ohjelmassa toteutetaan strategisia tavoitteita, joista keskeisimpiä ovat digitaalisen ja vihreän siirtymän strategiat. Horisontti Eurooppa mahdollistaa kaikenkokoisille yrityksille, tutkijoille, tutkijaryhmille, viranomaistahoille, sairaaloille, järjestöille ja säätiöille rahoitus-, yhteistyö- ja kehittymismahdollisuuksia. Hankkeet toteutetaan kansainvälisenä yhteistyönä. (EU-rahoitusneuvonta 2022.)

4.5. Suomen EU-rahoituksen saanto ja jakautuminen maakunnittain

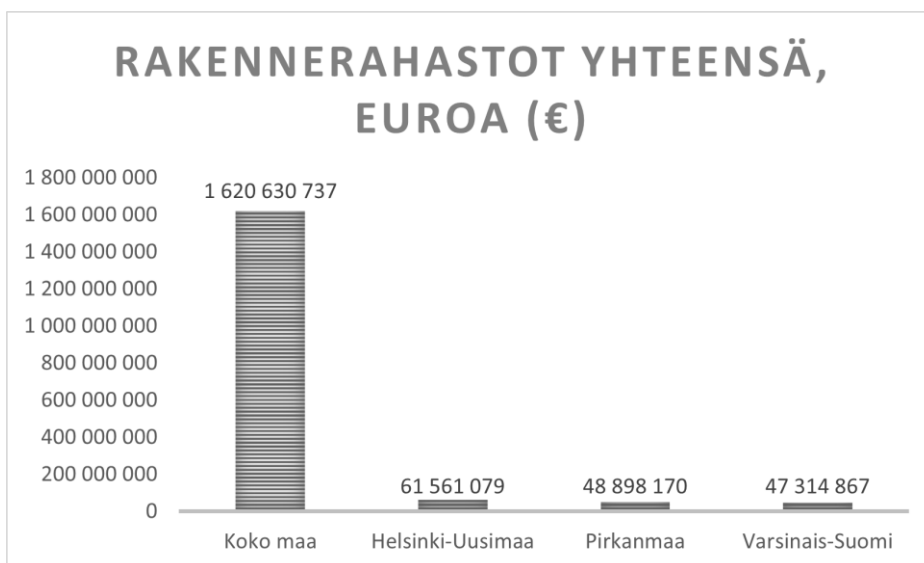
Suomessa rakennerahastojen, rahoituskaudella 2021-2027 EAKR:n, ESR+:n sekä JTF:n suhteen, allokointipäätöksen muodostaa ja esittää talouspoliittinen ministerineuvosto, elinkeinoministerin johdolla. Talouspoliittinen ministerivaliokunta esitti EU:n alue- ja rakennepoliitiikan ohjelman alueellisessa päätöksenteossa olevan EU-rahoituksen indikatiivisen jaon maakunnittain 30.9.2021. Valtioneuvosto hyväksyi esityksen, joka jakautui seuraavasti (Valtioneuvosto 2021):

Euroopan aluekehitysrahasto EAKR	Euroa (€)	Prosenttia (%)
Koko maa	735 284 627	100 %
Helsinki-Uusimaa	32 553 926	4,43 %
Pirkanmaa	16 845 824	2,29 %
Varsinais-Suomi	19 140 846	2,60 %

Euroopan sosiaalirahasto ESR+	Euroa (€)	Prosenttia (%)
Koko maa	434 326 459	100 %
Helsinki-Uusimaa	29 007 153	6,68 %
Pirkanmaa	28 788 937	6,63 %
Varsinais-Suomi	28 174 021	6,49 %

Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto JTF	Euroa (€)	Prosenttia (%)
Koko maa	451 019 651	100 %
Helsinki-Uusimaa	0	0 %
Pirkanmaa	3 263 409	0,72 %
Varsinais-Suomi	0	0 %

Rakennerahastot yhteensä	Euroa (€)	Prosenttia (%)
Koko maa	1 620 630 737	100 %
Helsinki-Uusimaa	61 561 079	3,80 %
Pirkanmaa	48 898 170	3,01 %
Varsinais-Suomi	47 314 867	2,92 %



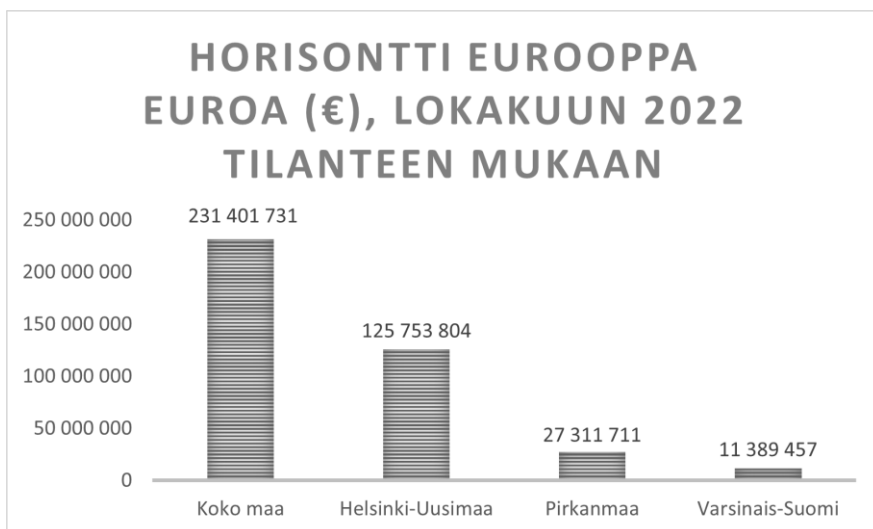
Kuva 3: Maakunnallinen jakautuminen rakennerahastoista talouspoliittisen ministerivaliokunnan 20.9.2021 päätöksen mukaisesti.

Yleisesti voi todeta, että tutkimukseen valittujen maakuntien, Helsinki-Uusimaan, Pirkanmaan sekä Varsinais-Suomen saannot rakennerahastoista ovat suhteessa vähäisempiä. Edellisellä rahoituskaudella 2014–2020 vastaavat saannot olivat seuraavat, kun summat ovat ilmoitettu vain prosenttitasolla Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteessa (TEM 2014):

Rakennerahastot yhteensä (prosenttia %)	EAKR	ESR	EAKR+ESR
Koko maa	100 %	100 %	100 %
Helsinki-Uusimaa	3,70 %	6,40 %	4,60 %
Pirkanmaa	3,10 %	5,20 %	3,90 %
Varsinais-Suomi	2,00 %	2,70 %	2,20 %

Horisontti Eurooppa on yksi EU:n suurimpia yksittäisiä erillishjelmia, joista suurimpia tukien hakijoita ja saajia ovat tutkimuslaitokset, korkeakoulut, järjestöt sekä yritykset. Lokakuuhun 2022 mennessä Suomeen on saatu yhteensä 231 401 731 euroa. Maakunnallinen jakautuminen on seuraavanlainen (tiedot haettu komission ylläpitämästä Funding & tender opportunities - tietokannasta):

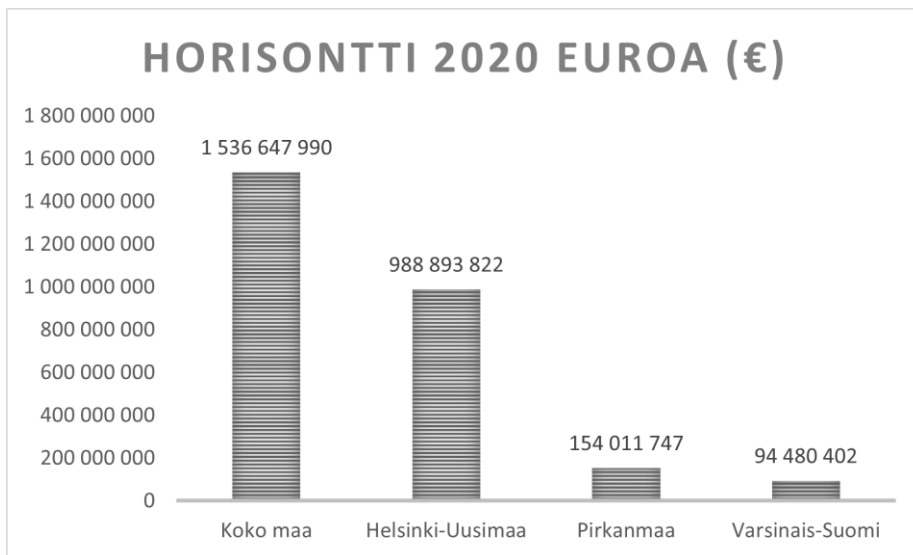
Horisontti Eurooppa	Euroa (€)	Prosenttia (%)
Koko maa	231 401 731	100 %
Helsinki-Uusimaa	125 753 804	54,43 %
Pirkanmaa	27 311 711	11,80 %
Varsinais-Suomi	11 389 457	4,92 %



Kuva 4: Horisontti Euroopan maakunnallinen jakautuminen lokakuun 2022 tilastotietojen perusteella.

Ohjelmakaudella 2014–2020 EU:n tutkimus- ja innovaatorahasto oli **Horisontti 2020**. Horisontti Eurooppa on perustettu Horisontti 2020-erillisohjelmaa mukaillen. Koko ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen saanti sekä maakunnallinen jakauma oli:

Horisontti 2020	Euroa (€)	Prosenttia (%)
Koko maa	1 536 647 990	100 %
Helsinki-Uusimaa	988 893 822	64,35 %
Pirkanmaa	154 011 747	10,02 %
Varsinais-Suomi	94 480 402	6,15 %



Kuva 5: Horisontti 2020 maakunnallinen jakautuminen koko ohjelmakaudella 2014–2020.

5. ALUEELLISTEN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ JA KOKEMUKSIA VALLANKÄYTÖN JA PÄÄTÖKSENTEON NÄKÖKULMASTA

Tutkimuksen empiirinen osuus on koostettu yhdestätoista haastattelusta. Haastattelut jakautuivat neljään alaryhmään: maakuntien liittojen edustajat, EU-toimistojen edustajat, maakunnallisten yhteistyöryhmien edustajat sekä apulaispormestarit kolmesta valitusta kaupungista. Näistä kaksi ensimmäistä edustajat tässä tutkimuksessa viranhaltijoita, kaksi jälkimmäistä poliittisia päättäjiä. Haastateltavien kokemus sekä tietämys EU-rahoituksen kokonaisuudesta vaihtelivat, mutta jokaisella vastaajalla oli kuitenkin jonkinlainen käsitys EU-rahoituksen allokoinnista ja saamisesta. Vastaukset ovat analysoitu ja raportoitu jaottelulla, jossa on nostot teemoittain: 1) rooli EU-rahoituksen hakemisessa, 2) haasteet saada EU-rahoitusta, 3) vallan määrittely, 4) päätöksentekomallin ratkaiseminen, 5) henkilösidonaisuus, 6) asiantuntijuuden merkitys, 7) yhteistyötahot ja vaikutusväylät sekä 8) vaikuttamistyön ja lobbaamisen määrittely.

5.1. Maakunnallisten liittojen edustajat alleviivaavat tietoa ja asiantuntijuutta

Maakuntaliittojen edustajien rooli on toimia ennen kaikkea tiedon välittäjänä ja vaikuttajana eri yhteistyötahoihin. Operatiivinen työ jää ja myös jätetään muulle virkahenkilöstölle. Tiedon hallinnassa ja välityksessä oleellista on myös saada oman alueen eri toimijat tekemään yhteistyötä ja rakentamaan verkostoja keskenään.

“Jos me vaan lähetetään haku ilmoitus ulos ja ehkä pidetään joku hakuinfo ja sitten nojataan taaksepäin ja niitä että minkälaisia hakemuksia mahtaa tulla niin sanotaan se ei riitä.” H4

“Kyllä siinä täytyy olla yhteinen tavoite, yhteinen päämäärä ja sitten siihen sitoudutaan ja mahdollisimman moni taho on sitä yhteistyötä tekemässä. Eli minä sanon sen niin, että mielestäni [oma maakunta] on menettänyt mahdollisuuksia saada ja kotiuttaa sitä rahoitusta tietynlaisen, niin kuin, laiskuuden, hyvän olon tunteen kautta, että kyllä me pärjätään ilman niitäkin ja ja ja ei se ole niin tarpeellista.” H9

Maakuntien edustajat näkevät suurimmiksi haasteiksi EU-rahoituksen, tässä tapauksessa pääsääntöisesti rakennerrahastoista varojen saamisen suhteen, päätöksenteon poliittisen hegemonian.

“Haasteita on juuri se, että se umpipoliittinen se jako.” H1

“No mitä tossa kuvailee, sitä viimeksi käytyä prosessia. Niin meidän ei kuitenkaan ei voida ajatella, että lähdetään niinku tyhjältä, että hei nyt tällä kertaa katsotaan ihan pelkästään niinku näiden tilastojen lukujen ja tiedolla johtamisen perusteella. Eli meillä on polkuriippuvuuksia, että kun on tapahtunut asioita aikaisemmin, ne vaikuttaa.” H4

“Siinä kohtaa niinku tuli ihan tämä poliittinen lobbaus, poliitikko lobbaa poliitikkoa, puoluetoveria. Se oli erittäin tärkeää, että se tavallaan se naula piti sitten siinä kohtaa. Joo semmonen vähän niinku voisiko sanoa että viimeinen sinetti, jotenkin näin.” H4

“Herää kysymys siitä, että pitäisikö meidän niin kuin EU instituutioiden tai komission kautta pystyä vaikuttamaan vielä voimakkaammin siihen niin että sitten joku niinku komission tahto. Tulisi sitten niinku hyvin pitkälle hyväksytyä sitten myös kansallisella tasolla. Niin se on niinku se hyvä kysymys. Sitähän me ei olla tehty, mutta nythän me todennäköisesti tulevalle ollaan aloitettu jo tulevaa ohjelmakautta varten niinku mieltii, että pitäisikö meidän ton Brysselin kautta vaikuttaa suomalaisiin päätöksentekijöihin, vähän kiristää ruuvia sitä kautta. Jos ei tää niinku paikallisella tasolla täällä siinä onnistuta eikä kyetä sitä tekemään.” H9

Haasteiksi muodostaa myös EU-rahoituksen hakemisen prosessin työläisyys sekä byrokratia. Vastajat tunnistivat haasteiksi myös hakijakunnan vähäisyyden. EU-rahoituksen saamatta jättämiseen haastateltavat nimesivät myös vaikuttamistyön ja hakemisen vääräaikaisuuden sekä ennakoinnin puutteen.

Kysymys **vallankäytön määrittelystä** EU-rahoituksen kontekstissa näyttäytyy myös kaksijakoisena: tarkastelukohteena on toisaalta rakennerahastojen allokoituminen maakuntiin, toisaalta maakuntien oma aktiivinen EU-rahoituksen hakeminen erillisrahastoista. Kaikissa haastatteluissa korostui ajatus siitä, että kansallisella tasolla valta on puhtaasti poliittista, harvan käsiin lankeavaa päätöksentekoa.

“Siinä ei kokemukseräisesti voi sanoa, että vaikka virkakunta olisi eri mieltä niin ei se siihen pääse vaikuttamaan loppujen lopuksi. Tässä on tämä on hyvin tunneperäinen lataus ja tässä on traditio jakaa se raha hyvin, hyvin yksipuolisesti.” H1

Laajemmassa käsityksessä haastateltavat nostivat esiin sen, että tieto on valtaa, onnistuneet yhteistyöt sekä oman positiivisen imagon ylläpitäminen on valtaa, ja että puhtaan vallan lisäksi EU-rahoituksen kontekstissa esiintyy vaikutusvaltaa. Maakuntien edustajien vastauksissa korostui myös vaikutustyön merkitys vallankäytössä. Vastauksissa korostuivat sekä ajatus siitä, että se taho kellä on rahaa, omistaa myös valtaa, sekä se, kenellä on kykyä ja tietoa, on mahdollista käyttää vaikutusvaltaa.

“Se on sitten taas sitten eri asia, että sitten kun sitä rahaa maakunnissa jaetaan ja joissain maakunnissa sitä on hyvin paljon suhteessa sen maakunnan kokoon ja siellä maakuntajohtaja on erittäin vaikutusvaltainen virkamies. Mutta siinä on se paradoksi, että mitä suurempaa maakuntaan tullaan, sen vähäisemmäksi se valta käy.” H1

“Toinen kysymys on sitten tietysti se, että missä sitten se vaikutusvalta piilee ja se epävirallinen vaikutusvalta on usein siinä, että jos tehdään joku suunnitelma tai joku asiakirja tai tehdään, vaikkapa niinku rahoitusjaosta valmistellaan päätöstä, niin kyllähän se joka tuota kirjoittaa ensimmäisen luonnoksen sillä on vähintään 50 % valtaa siitä, usein enemmänkin, että niinku ensimmäisestä luonnoksesta jää aina elementtejä kuitenkin siihen lopulliseen päätökseen.” H4

“Minä aina luotan kumminkin siihen, tällaiseen positiivisuuteen, että tieto on valtaa, että sen pystyt osoittamaan, tiedon kautta osoittamaan toimintasi tärkeyden ja sen potentiaalin, niin se on sitä valtaa. Status ei välttämättä tuo sitä valtaa. Se voi auttaa, avata jotain ovia. – Niin, että sitä tällaisilla pikku asioilla sä saatat ehkä sitä tällaista niinku vallan tunnetta tai vallan asemaa saada toisessa kumppanissa.” H9

Maakuntaliittojen edustajat painottivat vastauksissaan tarkoituksenmukaisimmassa **päätöksenteossa** virkavalmistelun tärkeyttä ja tiedolla johtamista. Jokaisessa vastauksessa korostettiin virkavalmistelun tärkeyttä sekä luottoa suomalaiseen virkakuntaan oikeudenmukaisuuden ja luotettavuuden suhteen. Vaikka vastauksissa korostettuun asemaan nousi virkavalmistelu, vastaajat tunnistivat myös poliittisen päätöksenteon ulottuvuuden olemassaolon, vaihtelevalla mielipiteellä sen tarkoituksenmukaisuudesta.

“Esimerkiksi maakuntajohtajathan ovat täysin sidoksissa omaan maakuntaansa. Ne on väärinä henkilöitä tämmöiseen yhteiseen työryhmään, vaan se pitäisi olla puhdas tämmöinen asiantuntijaryhmä, jonka ensin pitäisi selvittää tämä juridinen pohja.” H1

“Virkavalmistelun ja tämmöisen niinku ministeripäätöksen poliittinen ulottuvuus, joka ei ole niinku lainkaan selkeä vaan siinä on niinku monenlaisia juonteita ja pohjavirtoja. Että, että asia, joka olisi tietty voitu ratkaista monella tavalla. Niin. Tietyissä mielessä voi kysyä, oliko päätös hyvä. Kaikki oli siihen tyytymättömiä.” H4

“Mä uskon suomalaiseen virkakuntaan, että suomalainen virkakunta tekee pyrkii ainakin tekemään niin rehellisiä ja oikeudenmukaisia päätöksiä kun tuota ne on ja sen takia ehkä palaan siihen alkuun että kaikki pitäisi perustua evidenssiin. Ja mun mielestä politiikkaa ei pitäisi sotkea tällaiseen.” H9

Päätöksenteon henkilösidonaisuuden suhteen vastauksissa oli hajontaa. Kaksi kolmesta maakuntaliittojen edustajista tunnistivat henkilösidonaisuuden ilmiön. Kokemus henkilösidonaisuudesta vaihteli mielipiteittäin niin, että joko henkilösidonaisuus koettiin todella vahvaksi, tiedostetuksi tai tiedostamattomaksi tai ei ollenkaan. Kysymys henkilösidonaisuudesta kytkeytyi erityisesti rakennerahastojen allokointumispäätökseen valtion tasolla.

“Ainahan voisi olla sellainen henkilö, joka ministeriössä tarkastelisi tätä objektiivisesti, mutta siinä täytyy aina ymmärtää, että hänkin on omiensa vanki.” H1

“Niin mä luulen että on siis on sekä tiedostettuja että tiedostamattomia, että noteerataan, että tämä virkamies siellä ministeriössä on muuten ratkaiseva tämän ja tämän asian suhteen.” H4

“Ei yksinään meidänkään organisaatiossa pysty saamaan merkittäviä saavutuksia. Kyllä se tarvitsee niin kuin laaja-alaisempaa yhteistyötä ja organisaation sisällä dialogia ja sitä kautta sen synergian kautta sitä valtaa sitten tulee, mutta niinku mä en ehkä voi kuvitella, että yksittäisellä henkilöllä olisi sitten sellaista.” H9

Asiantuntijuus koetaan erityisen tärkeäksi etenkin maakunnan sisäisessä EU-rahoituksen jakamisessa. Asiantuntijuudella ja tiedolla ei koeta olevan niin isoa merkitystä rakennerahastojen jaossa, sillä päätös koetaan puhtaan poliittiseksi. Maakuntaliittojen edustajat kuvailevat asiantuntijuutta ja tietoa erityisen merkitykselliseksi, oikeudenmukaisuutta ja luotettavuutta parantavaksi tekijäksi, jonka myötä aluetasolla virkahenkilöstöä ei kyseenalaisteta ja hyvin valmistellut päätökset menevät usein niin sanotusti suoraan läpi poliittisen päätöksenteon. Tietty koulutus ei vastaajien mielestä tuo parasta lopputulosta, mutta kaikki vastaajat tunnistivat kouluttautuneisuuden, erityisesti korkeakoulutuksen, tärkeyden.

“Meillä poliittinen aparaatti luottaa siihen, että aluekehitysjohtaja tekee tätä virkavastuulla ja ja ja ne on vaikeita asioita eikä sitä koskaan ole kyseenalaistettu ja mitään hyväveliverkostoja näissä ei todellakaan ole.” H1

“Yhdessä käydään niitä (ehdotuksia) läpi, mutta taas sen ensimmäisen luonnoksen kirjoittaja. Niin niin, en halua, eikä minun tarvitse kovin paljon vasta-argumentoida sitten siihen, että tietysti on aina niinku yksittäisiä juttuja ja sitten on tämmöinen niinku laajempi yhteiskunnallinen ja oma poliittinen näkökulma, että hei tätä hankinta voisi katsoa myös tästä ja tästä näkökulmassa. Siellä on tietysti asiantuntijan valmistelun valta sitten itse käyttää niinku esittelijä ja myös päätöksentekijä valtaa.” H4

“Niinhän se sanotaan tai ainakin pitäisi pyrkiä, mutta niin tietysti meillä on niin usealla kun on poliittiset taustat. Meidän johtoryhmässä on myös sitten muutakin tuota poliittista taustaa. Mutta se ei näy meidän päätöksenteossa. Never.” H9

Tärkeimmät yhteistyökumppanit jaotellaan kahteen suuntaan - toisaalta oman maakunnan sisälle, toisaalta EU-tasolle. Maakunnan sisäisten toimijoiden sisäinen yhteistyö, aktiivinen viestintä sekä alueen toimijoiden kiertäminen nähdään olennaisena ja tärkeänä. Vastaajat kokivat, että aktiivisimmat EU-rahoitusta hakevat organisaatiot tuntevat toisensa pääasiassa hyvin. Kaikki vastaajat tunnistivat tärkeiksi yhteistyökumppaneiksi myös Suomen tasolla valtioneuvoston, pääasiassa työ- ja elinkeinoministeriön, oman alueen EU-toimiston sekä suhteet EU:n toimielimiin, pääasiassa Euroopan komissioon.

“Rahan saajat on semmoisia, jotka ovat lähes jokaviikkoisia yhteistyökumppaneita niinku niitten kanssa tehdään muitakin asioita, että se on niinku hyvin luontevaa ja ja siihen osallistutaan kyllä.” H1

Vaikuttamisen väylät puolestaan nähdään pitkälti virallisten kokousten lisäksi sosiaalisissa kanssakäymisissä tapahtuviksi verkostojen luomisiksi. Maakuntien viranhaltijat voivat kokoontua keskenään ratkomaan erilaisia haasteita hyödyntäen toinen toisensa ammattitaitoa ja osaamista. Erilaiset yhteistyökumppanuudet nähdään myös tarkoituksenmukaisina vaikuttamisenväylinä sekä oppimisen paikkoina.

“Että, että näissäkin ryhmissä on niin kuin virallista ja epävirallista, että kutsutaan kokoon tai sitten että tehdään joku nopea Whatsapp tai Teams tai sähköpostikierrokset.” H4

“Nää tota yhteistyökumppanuudet ja tahot, että missä ollaan niin niin niin kyllä ne on äärimmäisen hyvä väylä ja sieltä sitten saa ideoita ja sieltä löytää myös sitten niitä kumppaneita.” H9

Verkostot ja sosiaaliset suhteet koetaan elintärkeiksi **vaikuttamistyön näkökulmasta**. Ilman verkostoja ja sosiaalisia suhteita maakuntien liittojen edustajat kokevat, etteivät saisi tehtyä työtään yhtä tehokkaasti.

“Minä lobbaan sillä tavalla minä tapaan ihmisiä. – Ja tietysti semmoinen, semmoinen ehkä vähän helpottaa, että kun on pitkä kokemus, niin semmoinen ihminen ehkä otetaan helpommin vastaan kun 32-vuotias johtaja.” H1

Vaikuttamistyössä oleelliseksi tekijäksi nousee sellaisen esittelyn valmistelu, mikä menee niin sanotusti suoraan läpi poliittisen päätöksenteon. Maakuntien liittojen edustajien vastauksista on analysoitavissa vahvempi side hallinnolliseen valmisteluun ja sen luotettavuuteen. Lobbaaminen puolestaan nähdään yhtä oleelliseksi niin hallinnon kuin politiikankin suuntaan.

“Yleensä päätöksenteko on tämmöistä verkostomaista toimintaa, jos nyt ajattelen maakuntakontekstia, niin mahdollisimman hyvin ja laajasti maakuntaa hyödyntäviä ratkaisuja, jotka on toteutettavissa, jotka on jälkeen on sitten vieraissa myös poliittisesti läpi ja täällä on tämmöisiä niin kuin reunaehtoja.” H4

Vaikuttamistyö määrittyy vastausten perusteella tiedon keräämiseksi, prosessoimiseksi ja levittämiseksi. Vaikuttamistyö vastausten perusteella on sitä, että ymmärretään, ketä lähestytään ja milloin lähestytään. Vaikuttamistyöhön kuuluu kokoustamista, puhumista, kuuntelemista sekä päätöksentekoa.

“Vaikuttamistyö on ajankohtaisen tiedon antamista ja jakamista ja myös sitä, että kykenee näkemään tulevaisuuteen ja tuota pystyy tuomaan niitä mahdollisuuksia esiin. Eli eli tietysti sen tulevaisuuden ennustaminen on aina riski. Siinä aina voi tapahtua niin kuin tuota moniakkin asioita, mutta niin vaikuttaminen on sitä, että minkälaista tulevaisuuskuvaa sä haluat luoda ja tehdä.” H9

5.2. EU-toimistot kotimaan ja Brysselin välissä tiedon välittäjinä

EU-toimistojen edustajat kokevat **oman roolinsa** ennen kaikkea tiedottajiksi, informaation kerääjiksi sekä herättelijöiksi. Vastauksista ilmenee tässäkin kohtaa ajatus juurikin oikea-aikaisuudesta, EU:n toimintamekanismien ja aikataulutuksen ymmärtämisestä sekä kumppanuuksien luomisesta. Vastauksissa ei oikeastaan ole analysoitavissa eroavaisuuksia.

“Ensinnäkin me ollaan siis ovien avaaaja. Me ollaan tiedottaja. Me ollaan tuota fasilitaattori. Me ollaan herättelijä, se on meidän ihan ensimmäinen rooli, että koko ajan pitää olla niinku 3 askelta edellä.” H2

Haasteet EU:n rakennerahastosaannon suhteen noudattavat samaa sisältöä kaikissa vastauksissa - kyse on poliittisesta päätöksestä, jossa allokoidaan varallisuutta perinteiden diskurssin pohjalta. Toimijat kokevat, että suhteessa omaan maakuntaan, Itä- ja Pohjois-Suomen toimijat ovat onnistuneet paremmin yhteistyössä sekä tarinallistamisessa.

“Itä- ja Pohjois-Suomen toimijat ovat onnistuneet, ne on tehnyt systemaattisesti vuosikausia töitä sen eteen, että he ovat onnistuneet rakentamaan sellaisen mielikuvan ja sellaisen tarinan, johon siis myöskin meidän niin kuin päättäjät ministeriöt, kansanedustajat hyvin vahvasti ja hyvin pitkälle uskovat.” H2

EU:n erillisrahoituksen suhteen puolestaan suurimmat haasteet ilmenevät resurssien puutteesta: aika ei riitä, kompetenssia ei ole tarpeeksi ja monet hanketoimijat kokevat prosessin liian byrokraattiseksi.

“Kuitenkin suurin haaste on resurssit eli eli miten miten saadaan niin kuin niin kuin innostettua ihmisiä käyttämään aikaa työaikaansa niin kuin johonkin hanke hankkeen valmisteluun.” H3

“Meidän pitää saada laajempia toimijoita joukkoon, jotka pärjää.” H8

Valta nähdään EU-rahoituksen kontekstissa ennen kaikkea rahoituksen allokoimispäätöksenä sekä valmistelutyössä olevana voimana. Vastauksissa esiintyy esimerkiksi tiedolla johtaminen, mutta asiantuntijuutta sekä tietoa nostetaan enemmän ikään kuin haluttuna olotilana, kun nykyisin valta on sitä, että tehdään päätöksiä vailla parasta tietoa ja ymmärrystä.

“Valta on siis sitä, että asiat menevät vallankäyttäjän toivomaan suuntaan, vaikka sitä itse asiaa eivät mitenkään mitkään faktat tai se ei pohjautuisi mihinkään tuota faktatietoon.” H2

“Valta ehkä liittyy kuitenkin näihin rahoitusta ohjaavia ikään kuin asiakirjoihin.” H8

Päätöksenteossa vastaajat luottavat perinteiseen virkamiesvalmisteluun niin, että tekemisen raamit kuitenkin tulevat politiikan puolelta. Toisin kuin esimerkiksi maakuntaliittojen edustajat, EU-toimistojen edustajat sanoittivat enemmän poliittistakin puolta kokonaisuudessa. Yhteistyön korostaminen sekä rahoituksen jakamisen yksinkertaistaminen nousivat esiin.

“-- niin se pitäisi niin kuin tehdä meilläkin koko ajan niin kuin vahvassa yhteistyössä sekä virkamiesten että poliittisten toimijoiden kanssa, että se ei ole niinku joko tai.” H2

“Siinä tarvitaan sitä yhteispeliä, että politiikka joka antaa ne antaa ne raamit ja tuota sitten niin kuin viranhaltijat jotka sitten toteuttaa.” H3

“Ei ehkä niinkään se, että onko se poliittinen tai virkamies, mutta se että meillä ei olisi niin hajautettu tämä rahoittajaviranomaisen taholta.” H8

Kysymys päätöksenteon ja vaikuttamistyön **henkilösidonnaisuudesta** oli ikään kuin kaksijakoinen. Toisaalta edustajat tunnistivat ilmiön, toisaalta usko puolueettomuuteen on vahva. Vastauksesta ilmeni, että henkilösidonnaisuus on enemmänkin aktiivisuutta ja ikään kuin tiedon ylläpitämistä, kuin varsinaisesti sitä, että henkilön perusteella saisi esimerkiksi hankerahoituksen omalle alueelleen.

“Olen kyllä vakuuttunut, että heidän oma sitoutuminen ja aktiivisuus on kyllä niinku vienyt asioita todella paljon eteenpäin. – Samalla mä haluaisin kuitenkin sanoa sitä, että että et se ei kuitenkaan niinku vaadi sitä sellaista, niinku oldschool ajattelua, että hei, nyt meidän pitää käydä niin kuin koko ajan syöttämässä ja juottamassa sitten jotain EU-päätäjiä jossain, että siitä ei ole enää kyse ainakaan niinku tässä niinku meidän tason niin kuin kaupunki- ja maakuntavaikuttamisessa, että ei sellaisia toimenpiteitä tarvitse tehdä, mutta aktiivinen täytyy olla, näkyä ja kuulua.” H2

Asiantuntijuuden teemaan EU-toimistojen edustajilla oli hyvinkin samankaltainen näkemys. Kaikki tunnistivat asiantuntijuuden merkityksen erityisen oleelliseksi ja sellaiseksi, että EU-rahoituksen kontekstissa työskentely ei onnistuisi ilman asiantuntijuutta. Suhteessa poliittisen valtaan, vastauksista kävi ilmi epäuskoisuus siihen, kuunnellaanko asiantuntijoita tarpeeksi päätöksenteossa. Varsinaisella koulutuksella ei vastausten perusteella ole väliä, mutta vastauksissa kuitenkin alleviivattiin korkeakoulutusta yleisesti.

“Sitten niinku ei välttämättä päättäjillä olekaan ihan sitä selkeää hahmotelmaa, että mitä me halutaan tehdä ja sitten ei välttämättä tartu sinne asiantuntijan nostamiin asioihin, koska on liikaa kakofoniaa ja hälyä.” H2

“Poliitikoilla yleensä kuitenkin niinku tarve saada tuloksia aikaan nopeasti, mutta että se, että se käsitys siitä, että oikeasti ne on ne on pitkiä prosesseja ja tosi suuritöisiä ja se niinkun rahoituksen saaminen ei ole niinku itsestäänselvää.” H3

“Et et yleissivistys on hyvä, mutta että jos me halutaan ihan oikeasti niin kuin lisätä rahoitusta tai lisätä täällä olevia asiantuntijoita, niin voisi olla vähän niinku fokusoidumpaaakin koulutusta.” H8

EU-toimistojen edustajat näkevät **tärkeimpinä yhteistyökumppaneina** omilta alueiltaan korkeakoulukentän, EU-toimistojen omistajat sekä toiset maakunnat, tämän tutkimuksen kontekstissa etenkin Etelä- ja Länsi-Suomen maakunnat. Vastauksista uupuu yhteistyö oman alueen paikallisten poliittisten päättäjien kanssa - politiikan puolelta haastatteluissa kävi ilmi työ- ja elinkeinoministeriö. Vaikutustyötä tehdään suoraan Euroopan komission suuntaan joko kahdenvälisesti, tai monien toimijoiden yhteistyössä erilaisten eurooppalaisten kaupunki- ja maakunta-verkostojen kautta.

“Koska se vaikuttavuus on sitten kuitenkin niin paljon laaja-alaisempaa. Kyllähän se nyt tietysti rehellisyyden nimissä aika paljon sitten menee niin että sen itse työ tehdään sitten täällä.” H2

“[EU-rahoituksen hakeminen] tunnustettu, poliittisenkin siunauksen saanut, EU-rahoituksen lisääminen että tota, että sitä kautta en mä usko et ei ole, ei ole niinku tarvetta ollut sillä tavalla lisätä niinku näihin näihin tota yhteyksiin sitten tuota tämmöistä politiikkaa tai päätöksentekoa.” H3

Lobbaaminen käsitetään vastausten perusteella oikeaan aikaan tehdyksi, sosiaaliin suhteisiin perustuvaksi toiminnaksi, jossa on oltava kirkkaana selvillä oma agenda ja tavoitteet. Kaikissa vastauksissa nousi esiin korostetusti se, että on elintärkeää tietää, mitä lobbaa ja miksi lobbaa. Yhteinen käsitys omien taustaorganisaatioiden kanssa on oleellista. Yhteydenpito ikään kuin jokaisen tason suuntaan, oman asian ydin sekä oikeiden kontaktien luominen edesauttavat onnistuneeseen vaikuttamistyöhön.

“Neljä oota, eli oikea viesti oikeaan niinku aikaan, oikealle henkilölle, oikeassa paikassa.” H3

5.3. Maakuntien yhteistyöryhmien edustajat kokonaisuuksien hallitsijoina

Rooli EU-rahoituksen kontekstissa koetaan verrattaen pieneksi. Rooli on toimia ennemmin tiedon vastaanottajana ja kokonaisuuksien hallitsijana, kuin operatiivisena päätöksentekijänä. Päätöksenteko valmistellaan aika pitkälle virkapuolella, eikä vastausten perusteella politiikka vaikuta hankekokonaisuuksiin juurikaan muuten, kuin virallisen päätöksenteon osalta.

“Tulee sitten kuitenkin hyvin pitkälle sieltä virkavalmistelun puolelta, että hankkeet täyttää tietyt kriteerit, niin politiikan puolen pitäisi sitten tehdä niitä valintoja ennen kuin niitä hankkeita ja hakemuksia edes meille tulee.” H10

Haasteisiin saada EU-rahoitusta vastattiin rakennerahastojen näkökulmasta. Suurin haaste liittyy poliittiseen päätöksentekoon ja siihen, että rahoituksen allokoitumispäätös rakennerahastovarojen osalta on poliittinen. Vastaajat kokevat, että päätöksenteko pohjaa nimenomaan poliittiseen agendaan sekä vanhoihin tapoihin, jotka eivät enää nykymaailmassa olisi niin ajankohtaisia. Vastaajat korostavat sitä, että rahoituksen jakamisessa pitäisi olla joustoa ja hakea enemmän rahoituksella saavutettavaa vaikuttavuutta ja hyvää mahdollisimman monelle.

“Sehän on loppujen lopuksi ihan poliittinen päätös.” H6

“No kyllä tämä on ihan ihan varmaan sieltä tulee niinku tietystä rakenteista miten näitä on aiemmin jaettu ja vanhoista käytännöistä ja ja saavutetuista eduista. Maailma muuttuu.” H10

“Ja kyllä maakuntapolitiikoiden pitäisi pystyä keskustelemaan keskenään ja valtakunnan poliitikkojen pitäisi niinkun, unohtaa tämmöinen siltarumpupolitiikka, että meille meille niin paljon kuin mahdollista, vaikka siitä ei enää olisi mitään hyötyä.” H10

Vallan määrittelyn kysymyksessä vastaukset fokusoituivat yleisesti vallan määrittelyyn sekä kohdentaen erityisesti vallankäyttöön EU-hanketyössä ja rahoituspäätöksissä. Yleisesti valta määritellään vastausten perusteella kyvyksi saada jotain aikaan, kyvyksi vaikuttaa lopputulokseen. Vallassa kovin muoto on päätöksenteko, ja esimerkiksi tiedon kautta on mahdollista omata vaikutusvaltaa. Tarkoituksellinen vallankäyttö on valtaa, mutta vastausten perusteella tarkoittamaton vallankäyttö on enemmän vaikutuksen luomista.

“Valta voi olla kestävää eli voi olla mahdollisuus rajata sitä lopputulosten joukkoa tai sit voi olla mahdollistava valtaa eli laajentaa sitä lopputulosten joukkoa.” H6

EU-rahoituksen kontekstissa valta on enemmän aluetasolla vaikuttamista, esittelyssä ja valmistelussa piilevää valtaa, jossa määritetään suuntaviivat. Vallankäyttö on ratkaisuehdotusten luomista ja poliitikkojen rooli on enemmän luoda ja hahmottaa isoa kuvaa, kuin käyttää yksittäisissä tilanteissa valtaa. Valtaa jaetaan siis laajalle joukolle.

“Valmisteluvalta on tässä kyllä ja esittelijät, jotka sitten sitten tuota tuntee, niin tota jos he tekee esityksen siellä, että tämä hanke tai organisaatio täyttää kriteerit ja puoltavat tätä, niin kyllä se sihteeristön valta on on niin kun aika korkea valmistelussa.” H10

Päätöksenteon rahoituksen allokoinnista vastaajat muodostaisivat nykyiselle perustalle: virkahenkilökunta valmistelee päätöksen tietoon ja asiantuntijuuteen perustuen, politiikka tekee päätöksen esittelystä. Toisaalta vastauksissa korostuu se, ettei kyseessä ole erikoinen julkisen vallankäytön piiriin kuuluva päätös, toisaalta taas se, että puhtaan poliittinen päätös ei olisi tarkoituksenmukaisin. Vastauksista käy ilmi näkemys siitä, että päätöksenteko ja rahoituksen käyttäminen ovat hyvin säädetyjä, joita valvotaan ikään kuin jo sisäänrakennetusti.

“Samantapainen valmistelu kuin muussakin julkisten menojen käytössä. En näe mitään erityisesti nyt tässä rakennerahastojen jaossa, tietenkin sitten se se on niinku se erityispiirre että kun nää liittyy niinku EU-budjettiin niin se vaikuttaminen sinne on tietenkin sellainen, jossa on iso kansallinen intressi, että me saadaan mahdollisimman paljon.” H6

“Toimialan suuntautumisessa niin jättäisin sen niin kuin virkamiehille koska tuota, se, että löytyisi vielä poliitikkoja jotka pystyisi katsomaan niinku kokonaisuuksia ja ja tuota käymään niinku neuvotteluja epäitsekkäästi, niin valitettavasti tässä on sen verran oltu matkan varrella, että, ettei löytyisi riittävästi.” H10

Henkilösidonnaisuuteen vastaajat suhtautuvat neutraalisti. Ilmiö tunnistetaan, mutta sitä ei pidetä laittomana toimintoja, vaan pikemmin niin sanotusti normaalina vaikuttamistyön osana. Vastaajat alleviivaavat, että henkilön muodollisen aseman lisäksi merkitystä on hänen muilla kyvyillään vaikuttaa valmistelussa ja päätöksessä oleviin asioihin - vaikuttamista tapahtuu siis molempiin suuntiin.

“Mä vaan esitän, että jos henkilöllä ei ole mitään väliä, voitaisi arpoa presidenttiä, pääministeriä ja tuota kansliapäälliköt. Ja siis tavallaan että se on ihan älytön ajatuskin, että henkilöillä ei olisi merkitystä.” H6

“Mutta että se on se mun mielestä se on pysynyt niinkuin ammattimaisena hyvän maun ja niinku lain erityisesti, lain niinku rajoissa, että ei semmoista mitään kiellettyä vaikuttamista. En ole kyllä havainnut, se ei oikein sovi suomalaiseen toimintaan.” H10

Asiantuntijuus on maakuntien yhteistyöryhmien edustajien mielestä erityisen oleellista. Ilman asiantuntijuutta EU-rahoituksen kontekstissa on vaikea, jopa mahdoton toimia, sillä sekä hankekokonaisuuden hahmottaminen, hakeminen että rahoituksen allokoiminen vaativat asiantuntijuutta ja tietoa. Vastaajat eivät koe, että tietyllä koulutuksella päästäisiin parhaaseen

lopputulokseen. Vastaajien vastauksesta huokui ajatus siitä, että esimerkiksi korkeakoulutus antaa tietynlaisen pohjan rakentaa omaa asiantuntijuutta ja kokemusta työn kautta.

“Ylipäätään niinku ajattelu- ja tietotyötaitoja tarvitaan, joihin korkeakoulutus antaa eväitä.”
H6

“Sitä rahaa saadaan, vaikka vaikka ehkä niinku se toiminta pitäisi olla muulla tavalla sitten jo rahoitettuakin ja niitten pitäis saada rahoitusta, jotka tuota olisi tarpeellisia toimijoita, mutta eivät ole sellaisia organisaatioita, jotka osaavat hakea rahoitusta eli eli sitä asiantuntijuutta, että pitäisi saada saada niinku riittävä määrä sinne.” H10

Yhteistyötahoista tärkeimmiksi vastaajat nostavat oman alueen kunnat ja organisaatiot, korkeakoulut, valmistelijat sekä päättävän ministeriön. Vastauksissa korostuu myös ajatus oman puolueen sisäisistä verkostoista - suhteessa esimerkiksi maakuntaliittojen edustajiin, politiikka käyttää paremmin hyödykseen puolueverkostoja. Vaikutusväylät ovat myös ikään kuin kahdenlaiset, toisaalta on kyse vaikuttamisesta politiikkaan, toisaalta suoraan valmisteluun. Oleellisinta on kuitenkin se, että oman alueen viesti on yhtenäinen ja laajasti tunnistettu, jotta viesti on vaikuttava ja saa toimintaa aikaan.

“Mitä paremmin meillä on yhteinen näkemys muiden kanssa niin niin sen paremmin sitten pystytään myöskin valtion suuntaan vaikuttamaan.” H6

“Politiikka voisi tehdä enemmän tätä niinku operatiivisen toiminnan puolta ja osa virkahenkilöistä ottaa sen hyvin vastaan ja osa ottaa vähän huonommin, että puututaan nyt heidän leipälajinsa ja ja työhönsä että tuota kun ootte tommosia harrastelijoita ja luottamushenkilöitä, niin pysykää sillä puolella ja tämä on hyvin henkilöistä kiinni, että osa käyttää poliitikkoja hyvin hyödyksi.” H10

Maakuntien yhteistyöryhmien edustajat kertovat **vaikuttamistyön ja lobbauksen** olevan ennen kaikkea vuorovaikutusta. Molemmissa vastauksissa korostuu se, että lobbaustyötä tekevällä tulee olla tietty asema, jotta hän saa viestinsä tehokkaasti eteenpäin. Lobbaustyössä oleellista vastausten perusteella on asioihin perehtyminen sekä yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävä toiminta.

“Vahvoilla on se, joka pystyy se yleisen tarinan ja yleisen näkemyksen ja mielipiteen voittamaan.” H6

Lobbauksessa oleellinen piirre on se, että sitä tapahtuu virallisesti sekä epävirallisesti, muodollisesti sekä epämuodollisesti. Molemmissa vastauksissa korostui ajatus siitä, että vaikuttamistyö voi Suomen ja maakuntien kontekstissa ajautua muutamien henkilöiden tai taustaorganisaatioiden ympärille. Huomionosoitukset ja tiedon strateginen levittäminen nähdään osana lobbausta.

“Mä sanoisin että jopa niin kun, meillä pitäisi olla avoimempi ja hyväksyttävämpi ja niinku reilumpi tällöinen lobbauskulttuuri maakunnallisesti että sitä ei tarvitsisi tehdä niin kuin epävirallisesti tuota kahviloissa tai muissa vaan niinku me voitais käydä sitä niinku keskustelua ihan niin kuin kokouksissa ja taustalla ja valmistelupalavereissa.” H10

5.4. Apulaispormestarit poliittisina toimijoina edistämässä kaupunkinsa kehitystä

Apulaispormestarit kokevat **roolinsa** EU-rahoituksen hakemisessa hyvin etäiseksi, oikeastaan olemattomaksi. Apulaispormestarit saavat EU-rahoituksesta tietoa esimerkiksi hankehakujen kautta sekä niin sanottuina rivivaltuutettuina, mikäli valtuuston esityslistalla jotakin EU-rahoitteista hanketta käydään läpi. Vastauksissa ei myöskään tuotu esiin sitä, että roolin tulisi olla suurempi, tai että vahvemmalle osanottamiselle nähdään tarvetta.

“Voi sanoa, että olematon esimerkiksi hauissa ja tämäntyyppisissä asioissa.” H5

“No kyllä se liittyy sitten ihan ihan johonkin yksittäiseen hankkeeseen, mistä sitten kerrotaan, että tähän voi liittyä.” H7

“Kohtuullisen etäinen ja itse asiassa välillinen se rooli.” H11

Haasteet saada omalle alueelleen EU-rahoitusta ovat vastaajien mielestä pitkälti poliittisen päätöksenteon tuloksia rakennerahastojen osalta. Vastauksissa korostuu eteläisen ja läntisen Suomen asema suhteessa itäiseen ja pohjoiseen Suomeen. Erillisrahastojen osalta haasteiksi muodostuvat oikea-aikaisuus, resurssit ja osaaminen sekä koettu tunne siitä, että suomalaiset pärjäävät ilmeisesti.

“Ei ole niin paljon niinku näistä meidän omista toimijoista tai eteläisen ja läntisen Suomen maakuntien, öö, kyvystä kiinni kuin siitä, että minkä tyyppistä niinku politiikkaa Suomessa halutaan tehdä ja ja ikään kuin tukea sitten.” H5

“Onko sitten nämä tuota pienemmät alueet tai heikommin pärjäävät alueet onnistuneet siinä niinku omassa vaikuttamistyössään, eli ehkä sitten siinä vallankäytössään paremmin kuin me.” H7

“Pitäisi olla eri tavalla painottuvia rahoitusinstrumentteja ensinnäkin ja eri asioita pitää puskea eteenpäin niinku EU-tasoinen kysymys, ja sitten tavallaan tietenkin se ymmärrys siitä että mihin kaikkeen sitä voidaan tavallaan niinku niinku täällä eteläisessä ja läntisessä Suomessa hyödyntää niin niin se on niinku tavallaan, taas ei ole EU-tasolle vaan tavallaan niinku omissa käsissä vaan on kysymys.” H11

Valta EU-rahoituksen ja aluekehityksen kontekstissa vastaajien mielestä tarkoittaa kykyä vaikuttaa toiseen henkilöön, jotta saa oman haluamansa asian hoidetuksi. Valtaa luonnehditaan kyvyksi muokata ajatukset ja aatteet toiminnaksi. Vastauksissa korostuu ajatus siitä, että vallankäyttöä on asioiden priorisointi, verkostojen ylläpitäminen sekä edellytykset puskea omia näkemyksiään eteenpäin.

“Kyllähän valta on niinku mahdollisuutta vaikuttaa asioihin. Tai se että jos sä sanot jotain niin se myöskin niinku siirtyy siirtyy toimimaan.” H5

“Kykyä saada tai kykyä vaikuttaa. Ehkä näkisin niinku sen siinä ja osaamisena.” H7

“-- Onko sulla niinku kykyä asettaa kykyä vaikuttaa eli edellytykset muovata, eli siis käyttää valtaa, siihen, että mitä me ylipäätään haetaan, mitä priorisoidaan.” H11

Kaupunkipoliitikot ratkaisisivat **EU-rahoituksen allokoimisen päätöksenteon** niin sanotulla hybridimallilla, jossa poliittiset toimijat valmistelevat valmistelijoita. Käytännössä vastaajat siis pitäisivät perinteisen poliittishallinnollisen pohjan, jossa poliittinen toimija evästää valmistelua, ja jonka jälkeen päätökset tehdään esittelystä. Vastaajat siis pitäisivät poliittisen päätöksenteon, mutta vastauksissa myös korostuu objektiviteetti valmistelussa sekä parhaaseen lopputulokseen vievä kriteeristö.

“Kyllä mä ehkä ottaisin sitten semmoisen ikään kuin riippumattoman erillisen toimielimen, jonka kuitenkin sitten ne valintakriteerit ohjataan poliittisen päätöksenteon kautta.” H5

“Kyllä sanoisin että se on poliittinen päätös, mutta mutta virkavalmistelusta eli poliitikot päättävät valmistelusta ja ja sitten arvioivat sitä, että mitkä on ne ehkä kriteerit, minkä pohjalta asiaa valmistellaan.” H7

“-- tällänen meidän oma check and balance -malli, jossa pystytään tavallaan huomioimaan poliittisia painotuksia, mutta se homma ei tavallaan lähde ihan lapasesta, että kaikki vaan vetää niinku kotiinpäin, pysyy tietty niinku kriteeristön objektiivisuus.” H11

Kysymys **henkilösidonnaisuudesta** ei jakanut mielipiteitä: kaikki vastaajat tunnistivat henkilösidonnaisuuden merkityksen. Vastauksissa toki korostui se, että vastaukset kytkettiin laajemmin poliittiseen päätöksentekoon EU-rahoituksen hakemisen ja saamisen kontekstin sijaan. Henkilösidonnaisuus ilmenee vastaajien mielestä siinä, että vaikka isossa organisaatiossa yhden henkilön poislähtö ei vaikuttaisi kokonaisuuteen merkittävästi, vaikuttaisi se esimerkiksi asioiden tapahtumisnopeuteen ja vaikuttavuuteen.

“Niin mä itse uskon tietysti siihen demokraattisessa järjestelmässä, että jos sieltä yksi ikään kuin pystyy tarkastelee sitä kautta tai yksi palikka sieltä, niin putoo pois, se ei isoon kuvaan merkittävästi niin kuin vaikuta ehkä enemmänkin semmoiseen tiettyyn dynaamisuuteen ja ja tuota asioiden tapahtumiseen. Tai tapahtumisnopeuteen sillä voi olla merkitystä.” H5

“Yleisesti ottaen on kyllä henkilöllä väliä, että että onhan nää henkilöiden välisiä suhteita mitä politiikka on ja sitä kykyä niinku vaikuttaa toiseen ihmiseen ja niin onhan sillä merkitystä että minkä tyyppinen ihminen on ja kenet hän tuntee ja miten hän osaa asian esittää.” H7

Poliittiset kaupunkien johtohenkilöt nostivat **asiantuntijuuden** merkittävään asemaan. Vastauksista ilmeni, että vastaajat kokevat erityisesti EU-rahoituksen edistämisen sekä hakemisen tietoa ja taitoa vaativaksi toiminnaksi, jonka parissa asiantuntijuus kasvaa kokemuksen - ei tietyn koulutuksen myötä. Asiantuntijuuden kautta vastaajat kokevat, että EU-rahoituksen hakeminen ja hanketyön edistäminen on uskottavampaa ja vaikuttavampaa, kuin ilman asiantuntijuutta.

“No onhan sillä merkittävä rooli siinä, että että tiedetään myöskin, että mitkä mitkä hankkeet on esimerkiksi sen tyyppisiä, millä on suurempi vaikuttavuus tai mitkä on siinä vaiheessa, että ne oikeasti niinku lähtee lentoon, niin kyllä sillä asiantuntijuudella on oma paikkansa ihan ehdottomasti, vaikkakin sitten sitä arviota voi tehdä tehdä niinku vähän muillakin perusteilla, että on se niinku tavallaan se arvopohja jolla sitten valinta tehdään.” H7

“Sehän on tavallaan näin, että tarvitaan varmastikin niinku jonkinlaisia akateemisia valmiuksia ja sen puolen tavallaan niinku hallitsemiseen, mutta että se ei ole kuitenkaan niin kun, se asiantuntijuus ei synny koulutuksen kautta, vaan se syntyy niinkun muuta kautta.” H11

Kysymys **yhteistyötahoista** oli selvästi haastava. Vastaajista jokainen vastasi, ettei ole ihan varma, mistä lähtisi kokonaisuudessa liikkeelle. Yhteistyötahoiksi kuitenkin tunnistettiin oman kaupungin virkamiehet sekä oman alueen EU-toimistot ja muut kunnat.

“Mä uskon, että tämä osittain johtuu siitä, että meillä sitten on kuitenkin siellä ikään kuin oma omat lobbarit, että tietenkin jossain yksittäisissä tapauksissa voi olla, et et jos on joku tapaaminen jonkun niinku keskeisen hahmon kanssa, niin silloin voi olla että ikään kuin siihen edunvalvontaan liittyen yhteyksiä, mutta että mun puoleen ei ole käännetty sen suhteen, että että muka mun toivottaisiin kaupunkiorganisaation ulkopuolelta, vaikka edistävän jotain.” H5

Vaikuttamisen väylät puolestaan herättivät enemmän keskustelua. Vaikuttamisen väyliksi vastaavat nimesivät perinteisen sähköpostin sekä puhelinsoitot. Sosiaaliset suhteet ja henkilökohtaiset kontaktit nähdään elintärkeitä vaikuttamisen väylinä. Hyvät yhteydet paitsi toisiin poliitikoihin ja päättäjiin, myös valmisteluun nähdään yhtä tärkeinä, kuitenkin niin, että on hygieenisempää olla yhteydessä poliitikkona poliitikkoon, kuin hallintoon. Epäviralliset tilaisuudet ja tapahtumat ja niissä verkostoituminen nähdään myös ikään kuin käyntikortteina sille, että virallisissa yhteyksissä on helpompaa ja kynnys on matalampi saada haluamansa asia aikaan.

“Et nyt jotenki niinku tällä hetkellä nähdään peikkona kaikki ylimääräinen, että nähdään että mennään kokouksiin ja siellä tehdään päätökset ja kaikki muu pitäisi olla pois. Mä näen kyllä sen niinku tärkeänä edelleen, että siellä niinku henkilökohtaisia suhteita luodaan ihan niinku ruoan tai tai niinku illanvieton merkeissä.” H7

“Musta aika ontoksi jää vaikuttamisen väylät ilman verkostoja, sosiaalisia suhteita, siis ne tavallaan ne on melkein kuin minimi edellytys. – Täytyy sanoa, joko täytyy olla painavaa institutionaalista merkitystä tai sosiaaliset suhteet kunnossa.” H11

Lobbaaminen ja vaikuttamistyö on vastaajien näkökulmasta oikea-aikaisuutta, oman viestin välittämistä mahdollisimman monelle sekä oikeiden kontaktien luomista. Vastauksissa korostaa erityisesti ajatus siitä, että tulee olla hyvät pohjatiedot ja tietää mitä haluaa, ja sitä kautta luoda omalle asialleen vaikuttavuutta. Realistisuus nousee myös yhdeksi teemaksi sekä se, että vaikuttamistyön tekijällä on niin sanotusti hyvä pelisilmä: jotta hän kykenee saavuttamaan haluamansa lopputuloksen, on kerättävä samanmielisiä saman asian äärelle.

“Oikea-aikaisuus, mahdollisimman moni asian taakse ja mahdollisimman monelle, että se vaikutuksen todennäköisempää on, että se menee läpi.” H5

“Roolien ymmärtäminen on yksi semmoinen, niinku mikä vaikuttaa siihen, että että jokainen ymmärtää niinku toisen roolin siinä prosessissa.” H7

“Yleensä jos se asia kytkeytyy niinku johonkin yleisesti yhteiskunnalliseen hyvään, hyvänä pidettiin asiaan niin sen menestymisen mahdollisuudet ovat todennäköisempiä kuin jos ei kytkeydy.” H11

5.5. Viranhaltijakoneiston ja poliittisten päättäjien asema ja suhde aluetasolta tarkasteltuna

Tutkielman analyysissä ja viranhaltijakoneiston ja poliittisten päättäjien vastauksissa on yllättävän vähän eroavaisuuksia. Haastateltavien henkilöiden roolit vaihtelevat luonnollisesti heidän positioihinsakin nähden. Käsitys vallasta, haasteiden erilaiset muodot sekä ymmärrys asiantuntijuuden tärkeydestä olivat hyvin samansuuntaiset lähes jokaisella vastaajalla. Eniten hajontaa vastauksissa ilmeni päätöksenteon muodostamisen sekä henkilösidonaisuuden ilmiön teemoissa. Analyysin yhteenvedossa vastaukset on koostettu paitsi virkahenkilö-poliittinen päättäjä akselilla, myös maakunnittain. Analyysin tulokset voi tiivistää seuraavaan kuvioon:

	Viranhaltijat	Poliittiset päättäjät
Rooli EU-rahoituksen kontekstissa	tiedon kerääminen ja välitys, vaikutustyö	tiedon vastaanottaminen, päätösten teko
Haasteet saada EU-rahoitusta (rakennerahastot/erillisrahastot)	poliittinen päätös työläys ja byrokratia	poliittinen päätös työläys ja byrokratia "pärvätään ilmankin"
Vallan määrittely	vaikutusvalta, tietopohja ja kyvykkyys	kyky saada aikaan ja vaikuttaa lopputulokseen, kyky muokata aatteet toiminnaksi
Päätöksenteon järjestäminen	virka valmistelu ja poliittinen päätös jos on tarpeellista	virka valmistelu poliittisella ohjauksella ja poliittinen päätös
Henkilösidonaisuuden ilmiö	kyllä ja ei	kyllä
Asiantuntijuuden merkitys	merkityksellinen, luo oikeudenmukaisuutta ja luotettavuutta	merkityksellinen, luo uskottavuutta ja vaikuttavuutta
Yhteistyö ja lobbaus	virallisuus ja epävirallisuus, verkostot ja henkilösuhteet, yhteinen ymmärrys lobattavasta asiasta, oikea-aikaisuus ja oikeiden henkilöiden kontaktointi	virallisuus ja epävirallisuus, verkostot ja henkilösuhteet, tiedon strateginen jakaminen, kumppanuuksien luominen oman agendan taakse

Kuva 6: Analyysin tulokset taulukoituna, viranhaltijat-poliittiset päättäjät -akselilla.

Viranhaltijoiden rooli EU-rahoituksen kontekstissa on ennen kaikkea hallita tietoa – kerätä sitä monilta eri alueilta, välittää sitä tehokkaasti omille alueilleen sekä tehdä vaikutustyötä monella eri kanavalla ja moneen eri suuntaan. Poliittiset päättäjät puolestaan ennen kaikkea vastaanottavat viranhaltijapuolelta tulevan tiedon ja tekevät siihen perustuen varsinaisen poliittisen päätöksen. Kumpikin taho näkee suurimmat haasteet liittyvän rakennerahastovarojen suhteen ennen kaikkea siihen, että kyseessä on nimenomaan poliittinen päätös, ja ainakin eteläisen ja läntisen Suomen maakunnissa koetaan epäoikeudenmukaiseksi allokoinispäätös monin osin. Erillisrahastojen, kuten Horisontti Euroopan, puolella haasteet rahoituksen saamiseen liittyvät hakemisprosessin byrokraattisuuteen ja työläyteen. Mielenkiintoisen aspektin toi myös monessa vastauksessa ilmennyt ajatus siitä, että suomalaiset usein ajattelevat pärjäävänsä ilman ulkopuolista apua.

Viranhaltijoiden mielestä valta liittyy EU-kontekstissa ennen kaikkea vaikutusvaltaan, tietopohjaisuuteen sekä kykyihin toimia kompleksisissa ympäristöissä, jossa vaikuttamistyötä tehdään nopealla tahdilla, moneen eri suuntaan. Poliittiset päättäjät näkevät vallan hieman eri perspektiivistä: valta määrittää kyvyksi saada aikaan, kyvyksi vaikuttaa lopputulokseen. Vastauksista myös korostui vallan suhteen määritelmä, jossa omat ajatukset ja ideologiat ovat mahdollista saattaa toiminnan tasolle. Tiivistäen analyysin perusteella voi todeta, että poliittiset päättäjät näkevät vallan enemmän perinteisten valtateorioiden, kuten Dahlin (1971) ja Foucault'n mukaan, kun taas viranhaltijat ajattelevat vallan olevan enemmän vaikutusvaltaan ja tietoon liittyvää, kuten Wrong (1995) ajattelee.

EU-rahoituksen päätöksentekojärjestelmän haastateltavat muodostaisivat nykyiselle pohjalle: virkahenkilöstö valmistelee päätökset ja politiikka tekee viimekädessä varsinaisen päätöksen. Vastauksissa kuitenkin oli näkökulmaeroja. Viranhaltijat enemmän vastasivat virkavalmistelun oleellisuuden puolesta niin, että politiikka voi olla päättämässä, mikäli sille on rationaalinen peruste. Poliittiset päättäjät puolestaan painottivat, että virkavalmistelukin tehdään poliittisella ohjauksella.

Henkilösidonnaisuuden ilmiön suhteen vastaukset olivat kaksijakoisia. Viranhaltijat herkemmin eivät tunnistanee henkilösidonnaisuutta suhteessa poliittisiin päättäjiin. Lähes kaikissa vastauksissa korostui niin sanottu laillisuusnäkökulma sekä ajatus organisaatioiden toiminnasta nimenomaan organisaatioina, eikä yksittäisten henkilöiden kokoelmana. Kuitenkin ilmiö tunnistettiin osassa viranhaltijoista. Poliittiset päättäjät puolestaan tunnistivat ilmiön vahvemmin ja monessa vastauksessa korostuikin, että politiikka ja vallankäyttö perustuu nimenomaan henkilöille.

Asiantuntijuus puolestaan nähdään merkityksellisenä, luotettavuutta sekä uskottavuutta parantavana kokonaisuutena. Asiantuntijuuteen liittyvä ”tieto on valtaa” -ajattelu korostui monessa vastauksessa, henkilön taustasta riippumatta. Vastajat eivät näe, että spesifillä koulutuksella olisi varsinaisesti merkitystä, suurempi merkitys on sillä, että pohjakoulutus antaa välineet kerätä asiantuntijuutta kokemuksen kautta.

Kuten organisationaalisen vallankäytön teorioissa, myös EU-rahoituksen kontekstissa yksilöllä oleva valta on ennen kaikkea valintojen tekemistä: valta ja päätöksentekokoneisto rakentuu henkilökohtaisista kokemuksista ja perustuu paljolti asiantuntijuuteen sekä henkilöiden karismaan ja vetovoimaan. Vastaukset päätöksentekojärjestelmään, henkilösidonaisuuteen sekä asiantuntijuuteen isossa kuvassa alleviivaavat sitä, että organisationaalinen valta on sitä, että yksilöt omaavat erilaisia vallankäytön lähteitä, joista valitaan kuhunkin tilanteeseen parhaaksi mahdolliseksi arvioitu väline tavoitteeseen pääsemiseksi. Viranhaltijapuolella kyse on enemmän asiantuntijavallan käytöstä, jossa mm. Reunasen (1996) mukaan oleellista on se, että tieto institutionalisoituu osaksi päätöksentekoa ilman politisointia. Vastauksista on myös analysoitavissa se, että Mintzbergin (1983) ajattelun mukaisesti asiantuntijat toisaalta omaavat aktuaalista valtaa, toisaalta heitä käytetään vallan välineinä - esimerkiksi virkavalmistelussa, johon ei varsinaisesti puututa, mutta josta kuitenkin pidetään niin sanotusti poliittinen ote.

Yhteistyö ja lobbaus – vaikuttamistyön kokonaisuus, ei merkittävästi saanut erilaisia sisältöjä viranhaltijat-poliittiset päättäjät -akselilla. Lobbaaminen on ennen kaikkea virallista ja epävirallista toimintaa, jossa vaikuttamistyötä tekevät hyödyntävät verkostojaan ja henkilösuhteitaan. Viranhaltija-puolella vahvemmin korostui ajatus yhteisestä ymmärryksestä lobattavasta asiasta, oleellista on siis tehdä pohjatyöt niin, että esimerkiksi omalla taustaorganisaatiolla on mahdollisimman kattavasti yhteinen näkemys lobattavasta asiasta. Poliittisella puolella vastaus kääntyi enemmän ajatukseen siitä, että kumppanuudet luodaan oman agendan taakse esimerkiksi jakaen tietoa strategisesti. Vastausten perusteella lobbaaminen on oikea-aikaista oikeiden henkilöiden kontaktointia.

Lobbaamisen kontekstissa viranhaltijat edustavat Genin ja Wrightin (2013) näkemystä voimaantuneesta yhteisöstä, jossa asioiden organisointi on tehokasta, ja jossa intressiryhmillä on riittävä kompetenssipohja tehdä vaikutustyötään. Genin ja Wrightin (2016) lobbaajien strategioiden jaottelun pohjalta puolestaan voi todeta, että viranhaltijoiden näkemys ja lobbaustyö on ennen kaikkea julkista lobbaamista, julkisuuden hyödyntämistä sekä kumppanuuksien

institutionalisoinnista. Poliittinen lobbaaminen on myös julkista lobbaamista, vaikuttamista niin sisältä- kuin ulkoapäin, mutta isossa kuvassa painottuu kuitenkin reformien ajamiseen, kuten lainsäädäntötyöhön vaikuttamiseen. Poliittisten toimijoiden on myös helpompaa asettaa epäsuorasti painetta lobattavalle asialle.

Tutkimuksen alkuperäisessä tutkimuskysymyksessä painotetaan myös EU-rahoituksen allokointumista nimenomaan alueellisesta näkökulmasta. Alueelliseen näkökulmaan ja alueiden sisällä oleviin viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhteeseen liittyen analyysin lopputulokset ovat kuitenkin lähes samat. Tulokset voi tiivistää myös alueellisen näkökulman mukaisesti seuraavasti:

	Maakunta 1	Maakunta 2	Maakunta 3
Rooli EU-rahoituksen kontekstissa			
viranhaltijat	tiedon kerääjä ja levittäjä, mahdollistaja	tiedon kerääjä ja levittäjä, mahdollistaja	tiedon kerääjä ja levittäjä, mahdollistaja
poliittiset päättäjät	vähäinen, koordinoiva	vähäinen, koordinoiva	vähäinen, koordinoiva
Haasteet saada EU-rahoitusta (rakennerahastot/erillisrahastot)			
viranhaltijat	poliittinen päätös, byrokrania, monimutkaisuus ja resurssipula	poliittinen päätös, byrokrania, monimutkaisuus ja resurssipula	poliittinen päätös, byrokrania, monimutkaisuus ja resurssipula
poliittiset päättäjät	poliittinen päätös, ei tunneta ja tiedetä kokonaisuutta	poliittinen päätös, ei tunneta ja tiedetä kokonaisuutta	poliittinen päätös, osittain väärin painottuvat rahoitusinstrumentit
Vallan määrittely			
viranhaltijat	kyky saada päätös haluamaansa suuntaan, valmisteluvalta, vaikutusvalta	kyky saada päätös haluamaansa suuntaan	kyky saada päätös haluamaansa suuntaan, valmisteluvalta, vaikutusvalta
poliittiset päättäjät	kyky saada aikaan haluamansa asian, vaikutusvalta	kyky saada aikaan haluamansa asian, vaikutusvalta	kyky saada aikaan haluamansa asian, vaikutusvalta, kyky asettaa agenda
Päätöksenteon järjestäminen			
viranhaltijat	poliittinen päätös virkavalmistelusta	poliittinen päätös virkavalmistelusta/virkapäätös	poliittinen päätös virkavalmistelusta/virkapäätös
poliittiset päättäjät	poliittinen päätös virkavalmistelusta, politiikka voi antaa valmisteluun suuntaviivat	poliittinen päätös virkavalmistelusta, politiikka voi antaa valmisteluun suuntaviivat	poliittinen päätös virkavalmistelusta, politiikka voi antaa valmisteluun suuntaviivat
Henkilösidonnaisuuden ilmiö			
viranhaltijat	kyllä ja ei	kyllä ja ei	ei
poliittiset päättäjät	kyllä ja ei	kyllä	kyllä
Asiantuntijuuden merkitys			
viranhaltijat	merkittävä, välttämätön	merkittävä, välttämätön	merkittävä, välttämätön
poliittiset päättäjät	merkittävä	merkittävä	merkittävä
Yhteistyö ja lobbaus			
viranhaltijat	oikea-aikaisuus, oikeat ihmiset, systemaattisuus ja yhteistyö, verkostot	oikea-aikaisuus, oikeat ihmiset, systemaattisuus ja yhteistyö, ihmisten tapaaminen	oikea-aikaisuus, oikeat ihmiset, systemaattisuus ja yhteistyö, tulevaisuuteen katsominen
poliittiset päättäjät	oikea-aikaisuus, viestin taakse mahdollisimman monta kannattajaa	oikea-aikaisuus, oikeat ihmiset oman viestin taakse, virallisuus ja epävirallisuus	oikea-aikaisuus, realismi, oikeat ihmiset oman viestin taakse, virallisuus ja epävirallisuus

Kuva 7: Analyysin tulokset taulukoituna, maakunta -akselilla.

Viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhde EU-rahoituksen kokonaisuudessa näyttäytyy ennen kaikkea roolituksessa. Kyse on analyysin perusteella siitä, että tämä kokonaisuus noudattaa perinteistä suomalaista hallintotapaa, jossa virkahenkilöt valmistelevat päätöksiä tietoon ja asiantuntijuuteen perustuen, ja poliittiset päättäjät tekevät päätöksen. Mielenkiintoisen aspektin tähän tuo toimijoiden oma näkemys siitä, tulisiko politiikalla olla roolia EU-rahoituksessa, joka on kuitenkin kokonaisuudeltaan varsin spesifi ja byrokraattinen, vaikeasti hahmotettavissa oleva kokonaisuus.

Kuten taulukosta voi todeta, erot maakunnallisten toimijoiden näkemyksissä eivät merkittävästi eroa toisistaan. Analyysin perusteella ei voi todeta, että alueellisesti tarkasteltuna olisi merkitystä alueellisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhteella siihen, miten maakuntaan virtaa EU-rahoitusta. Pieniä eroavaisuuksia analyysin perusteella on tulkittavissa siitä, miten paljon alueelliset toimijat sekä tietävät EU-rahoituksen kokonaisuudesta, että resursoivat sen edistämistyöhön aikaa. Tutkimuksen kannalta oleellista on myös todeta, että erot tutkimukseen valittujen maakuntien välillä ovat ylipäättään pienet.

Alueelliselta tasolta tarkasteltuna viranhaltijat ja poliittiset päättäjät eivät ehkä käy tarpeeksi vuoropuhelua keskenään. Tehokas vaikuttamistyö vaatii taustalleen yhteisen näkemyksen, voimaantuneen yhteisön, joka voimakkaasti tähtää yhteisesti ymmärrettyyn tavoitteeseen. Vastauksissa ei ilmennyt esimerkiksi tärkeimpien yhteistyötahojen suhteen näkökulmia alueellisten viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien vuorovaikutuksesta – ennemmin vastauksissa todettiin tärkeys suoraan Euroopan komissioon tai Työ- ja elinkeinoministeriöön. Näin ollen haasteet liittyen EU-rahoituksen allokointumiseen alueellisesti eivät välttämättä liitykään puhtaaseen vallankäyttöön, vaan ennemmin organisationaaliseen vaikutusvaltaan, yhteisön yhdenmukaiseen vaikutustyöhön sekä vuoropuheluun. Vastauksista kävi myös ilmi, että asiantuntijuudella on valtava merkitys, mutta koulutuksella puolestaan ei. EU-tietämyksen vankempi koulutus niin viranhaltijoille kuin poliittisille päättäjille, voisi muovata yhteisesti ymmärrettyä agenda laajemmalle joukolle sopivaksi ja näin ollen tehostaa EU-rahoituksen alueellista allokointumista.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU

Analyysin perusteella on tarkoituksenmukaista todeta, vastauksena tutkimuskysymykseenkin, että alueellisilla poliittisten päättäjien ja virkapuolen henkilöiden asemalla ja suhteella ei näyttäisi olevan merkittävää vaikutusta EU-rahoituksen allokointumiseen omalle alueelle. Tässä tematiikassa on ikään kuin sisäänrakennettu ajatus siitä, että EU-asiat koetaan hankalina, ja valmistelu luotetaan mielellään asiantuntijoiden ja kokemukseen perustuvan tiedon omaavien käsiin. Esimerkiksi rakennerahastojen osalta valmistelun kokonaisuus on tarkoituksenmukaisinta tämän tutkimuksen perusteella olla sellaisella taholla, joka onnistuu tekemään objektiivisia, altruistisia päätöksiä, kun taas politiikka tekee päätöksen, joka koetaan monin paikoin epäoikeudenmukaisesti. Päätöksentekoprosessi valtion tasolla haastatteluiden ja analyysin perusteella ei noudatakaan perinteistä hallintotieteellistä rationaalisen päätöksenteon teoriaa, vaan nojaa enemmän rajoitettuun rationaalisuuteen ja poliittisiin ambitoihin.

Koko EU:n laajuisesti erilaisten intressiryhmien valta ja vaikutusvalta ovat hyvin epätasapainossa ja erilaisilla politiikan sektoreilla on erilaisia prosesseja lobbaustyönsä edistämiseksi (Gornitzka ja Sverdrup 2008, 727). Tämä ajatus tietyllä tavalla sopii myös suomalaiseen kontekstiin, mutta aluetasolla valta ja vaikuttamistyö on enemmän pehmeää, kuin kovaa ja enemmän osallistavaa, kuin harvojen käsiin lankeavaa, salaista toimintaa. Vaikutusvallan epätasapaino näkyy lähinnä rakennerahastojen allokointipäätöksessä maakunnille. Kyse on siis valtiotason päätöksestä, jossa epätasapainoa havaitaan, mutta alueella sellaista ei oikeastaan ole.

Asiantuntijavallan asema analyysin perusteella on mielenkiintoinen kysymys. Asiantuntijoille annetaan paljon arvostusta ja heidän tietoonsa luotetaan, johdattelevasti todeten, jopa sokeasti, mutta se ei välttämättä heijastu konkreettiseen päätöksentekoon. Asiantuntijavallan käsite ja sen periaatteet vievät ajatusta myös demokratian kritiikkiin, sillä kansanvaltaan perustuvan päätöksenteon ja asiantuntijavaltaisen valmistelun eroavaisuudet voidaan kärjistä näiden vastakohtiksi (Reunanen 1996, 179). Kuitenkin alueellisessa tarkastelussa etenkin EU-rahoituksen kontekstissa kuitenkin voisi enemmän todeta, että kyse ei ole niinkään kansanvaltaisesta päätöksenteosta ylipäätään. Vaikka EU-rahoituksen allokointipäätökset ovat luonteeltaan perin poliittisia, ei tämä aihe nouse esimerkiksi vaalien alla oikeastaan mihinkään keskusteluun. Asiantuntijavalta tässä kontekstissa on enemmän tietoon perustuvaa valmistelua, kuin kovaa vaikutusvallan käyttöä. Toki oma keskustelunsa on se, tulisiko tähän tematiikkaan lisätä enemmän poliittista valmisteluvallaa.

Valmistelussa, joka perustuu asiantuntijavallalle, poliitikkojen rooli on enemmän passiivinen ja muodollinen – kyse on siitä, että tiedottaminen ja strategian laatiminen tapahtuvat viranomaiskoneistossa (Reunanen 1996, 330). Tämä on tämän tutkimuksen yksi oleellisimpia löytöjä. Kuitenkin, kuten edellä todettu, analyysin perusteella tähän ei kaivata muutosta ainakaan kovin järeässä mielessä. EU-rahoituksen aiheet, hakemisesta hankesuunnitteluun, koetaan etäiseksi, melko byrokraattiseksi toiminnaksi, jonka onnistuminen vaatii taakseen oikeaa tietopohjaa. Esimerkiksi apulaispormestarien tasolla vastauksista ilmeni, että kaupunkitasolla ollaan tietoisia EU-rahoituksesta, mutta varsinaisesti vastauksissa ei toivottu päätösvallan lisäämistä sille sektorille. Luotto omien kaupunkien ja alueiden taustaorganisaatioihin tässä kohtaa on vastausten perusteella erinomaisella tasolla.

Valmistelussa tapahtuva vallankäyttö koetaan siis isossa kuvassa tässä kontekstissa oikeudenmukaiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Varsinainen toimenpidepäätös valmistelun pohjalta on vallankäyttöä. Tässä tapauksessa valmistelu ja tutkimus on antanut ajatusaihion päättäjille. (Reunanen 1996, 349.) Näistä lähtökohdista yksi keskeinen johtopäätös sekä myöhemmän keskustelun aihe onkin se, että tulisiko asiantuntijavallan ilmiötä tutkia enemmän, nostaa enemmän tieteelliseen keskusteluun. Yhteiskunnassa yleisesti tiedämme, että politiikka tekee päätökset esittelystä, ja politiikalla on vaikutusvaltaa esittelyyn. Kuitenkin mitä yksityiskohtaisempiin asiakokonaisuuksiin menemme, sitä enemmän vaikuttaisi tämän tutkimuksen perusteella, että ainakin alueitasolla politiikka toimii enemmän nuijan koputtelijana. Suomen kontekstissa kokonaisuus kuitenkin toimii ja on verrattaen tehokas, mutta keskustelu aiheen ympärille voisi olla tulevaisuudessa tarpeen.

Reunanen (1996, 17) alleviivaa, että Suomessa ei ole laajasti tunnistettua asiantuntijavaltaa – kyse on ennemmin koulutukseen ja tutkimukseen uskomisesta, eikä asiantuntijavaltaa käyttävät ajattele tosiasiallisesti käyttävänsä valtaa. Tähän Reunanen tutkimustulokseen on oikeastaan helppo myös tässä johtopäätöksessä yhtyä. Näyttäisi siltä, että valmistelijapuolella olevat viranhaltijat ja vaikuttamistyötä tekevät ammattilaiset ajattelevat ennemmin vain tekevänsä työtään, kuin käyttävänsä varsinaisesti valtaa. Viranhaltijapuolen vastauksissa vallankäyttöä selkeästi ajateltiin enemmän politiikan puolella tapahtuvana vaikuttamisena.

Tosiasiallisesti yhteiskunnassa valtaa käytetään kuitenkin jokaisella tasolla, ja joskus vaikutusvalta sosiaalisissa suhteissa saattaa olla jopa voimakkaampaa, kuin varsinainen päätösesityksen tekeminen.

Kokonaisuus on monimutkainen, monitahoinen ja monitulkintainen. Johtopäätökset mukailevat myös tutkimuksen teoriapohjan ajatusta siitä, että käytännössä valtaa on sillä, kellä on luontaisia tai hankittuja resursseja. Tämän pohjalta on myös johdettavissa se, että suomalaisessa, alueellisessakin kontekstissa toteutetaan EU:n koheesiopolitiikan mukaista monitasohallintaa ja kumppanuusperiaatetta.

Pelkistetysti voi todeta virkamiehen edustavan objektiivisuutta ja asiallisuutta, kun taas poliitikko edustaa intressien, ideologioiden, imagojen ja intohimojen maailmaa (Reunanen 1996, 356). Goodwin (2004, 138) esimerkiksi argumentoi samaa teema niinkin pitkälle, että vahvat poliittiset johtajat voivat tehdä päätöksiä omanedun tavoittelun mukaisesti niin, että näillä päätöksillä on negatiiviset vaikutukset heidän alaisiinsa. Tässä kontekstissa ja EU-rahoituksen maailmassa alueellisesti tarkasteltuna poliitikkojen rooli jää oikeastaan aika vaisuksi. Tietysti tutkimustulos voisi olla hyvinkin erilainen, mikäli tutkimukseen olisi haastateltu esimerkiksi pelkästään kaupunginjohtajia.

Kuitenkin varsinaista intressipolitiikkaa tässä tematiikassa ei oikeastaan ole havaittavissa. Mielenkiintoisen ilmiön tästä tekee se, että suhteessa muihin EU-maihin, Suomella tuntuu olevan erilainen asemoituminen tähän. Analyysivaiheessa muutamassakin viranhaltijapuolen haastattelussa kävi ilmi, että he usein edustavat kansainvälisissä piireissä olevansa ”governor”, eivätkä viranhaltijoita, jolloin vastaanotto on erilaista. Vaikka Suomessa, ainakaan aluetasolla, politiikka ja poliittinen vallankäyttö ei näyttäyty kovana vallankäyttönä EU-rahoituksen kontekstissa, herää väistämättä kysymys, tulisiko politiikalla olla isompi rooli, tai tulisiko sen roolia jopa entisestään häivyttää taustalle – kumpi taktiikka parantaisi Suomen asemaa rahoituksen allokoinnissa.

Tutkimuksessa ison jalansijan sai myös haasteet saada rahoitusta omalle alueelleen. Jakola ja Prokkola (2021, 34) analysoivat omassa tutkimuksessaan, että hankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät ovat taloudelliset resurssit, hankeosaaminen, henkilöresurssit ja käytettävissä oleva aika, poliittinen tuki, verkostot ja toimintaympäristön luonne. Jakolan ja Prokkolan (2021, 66–67) tuottamasta kyselystä kunnanvaltuutetuille kävi ilmi, että kunnanvaltuutettujen mielipiteillä ja tiedolla on suuri vaikutus aluekehitystoimintaan, viranhaltijat joutuvat usein perustelemaan hanketoimintaa luottamushenkilöille ja vaikka hanketoiminnasta keskusteleminen luottamushenkilöiden kanssa kuluttaa aikaresurssia, sitä voidaan pitää tärkeänä toimintatapana.

Tietyllä tavalla tässäkin tutkimuksessa johtopäätös on sama, mutta ehkä hieman eri näkökulmasta. Johtavammassa asemassa olevat alueelliset poliitikot ennemmin luottavat siihen, että valmistelu tekee objektiivisia ja järkeviä päätöksiä, ja poliitikkojen rooli tällä hetkellä on ikään kuin nuijia päätös pöytäkirjaan. Mikäli tutkimuksessa olisi tehty myös kysely esimerkiksi kaikille valittujen alueiden kunnanvaltuutetuille, voisi näkökulma olla erilainen. Paradiplomatiian ja EU:n alueellisen toimijuuden näkökulmasta voisi myös argumentoida, että alueellisia poliittisia päättäjiä tulisi osallistaa enemmän EU-päätöksentekoon, esimerkiksi rahoituksen kontekstissa. Vaikuttavan tekemisen yksi ytimistä haastatteluiden perusteella on yhteinen tahtotila. Voisiko Suomi ja suomalaiset alueet saavuttaa vahvempaa jalansijaa EU-tasolla, mikäli EU-asiat tuotaisiinkin lähemmäs alueellisia ja paikallisia poliittisia päättäjiä viranhaltijoiden lisäksi?

Jankkila päätyy tutkimuksessaan myös lopputulokseen, jossa viranhaltijoilla on asemavaltaa ja -vastuuta, joka pitää sisällään asemaa valmistelijoina, esittelijöinä ja toimeenpanijoina. Luottamushenkilöiden valta-asemaa määrittää puolestaan asema kunnan, seutukunnan ja maakunnallisissa organisaatioissa. Muodollisen valta-aseman siis omaavat puheenjohtajistot ja hallitusten jäsenet. Jankkilan tutkimuksesta käy ilmi, että todellinen valta ei kuitenkaan määrity vain aseman perusteella: valtaa otetaan ja hyödynnetään vuorovaikutussuhteissa. (Jankkila 2008, 227.) Jankkila (2008, 183) toteaa tutkimuksensa yhtenä johtopäätöksensä myös, että kunta- ja aluetasolla on suuri vastuu aluekehityksessä, mutta vähäisesti rakenteellista valtaa.

Viranhaltijoiden asemavalta ja -vastuu korostuvat myös tässä teemassa. Yleisesti haastatteluista kävi myös ilmi, että aluetasolla ei koeta olevan suurta valtaa valtiotason päätösten lobbaamisessa. Analyysistä voi tehdä johtopäätöksen siitä, että aluetason koetaan olevan alisteisessa suhteessa valtiotasoon nähden. EU-kontekstissa tämän pitäisi mennä toiseen suuntaan, sillä niin monitasohallinta, kumppanuusperiaate kuin paradiplomatiakin nimenomaan painottavat alueiden omaa valtaa. Kuitenkin on myös todettava, että tämä johtopäätös voisi olla erilainen, mikäli tutkimukseen olisi haastateltu esimerkiksi itäisen ja pohjoisen Suomen maakuntia.

Vaikuttamistyön tutkiminen erityisesti hallintotieteellisessä tutkimuksessa on kokonaan oma kokonaisuutensa. Vaikuttamistyö nähdään erityisesti suomalaisittain usein hieman hämäräksi toiminnaksi, jota tapahtuu EU:n kabineteissa, ja jota harjoitetaan kestitsemällä korkea-arvoisia poliittista päättäjiä suurin menoin. Kyse on kuitenkin ennen kaikkea esimerkiksi Baumgartnerinkin (2009) mukaan vaikuttamistyöstä niin oman organisaation sisällä, vaikuttamisesta ulospäin

esimerkiksi mielipidekirjoituksin ja kampanjoinnin kautta sekä ruohonjuuritasolla tehdystä työstä, joka ei näyttäytyä suljettujen ovien takana tapahtuvana suhmurointina.

Oleellista lobbaamistyön onnistumisessa on mm. Fraussenin (2015) mukaan intressiryhmien legitiimi asema ja se, kuinka legitiiminä niiden toiminta koetaan. Tutkimuksen haastatteluissa ei korostunut lainkaan perinteinen näkemys siitä, että lobbaamisessa olisi jotain väärää – päinvastoin haastateltavat korostivat, että lobbaamisesta tulisi tehdä avoimempaa, lobbaamisesta voisi Suomessa tehdä organisoituneempaa ja resursseja voisi mobilisoida vaikuttamistyön ympärille enemmänkin. Kyse on vaikuttamisesta paitsi Suomen sisäisissä asioissa niin kunta-, alue- kuin valtion tasolla, myös Suomen asemasta esimerkiksi EU-kontekstissa.

Tutkimus antoi myös monia jatkotutkimuksen aihioita. Oman mielenkiintoisen tutkimusasetelman toisi esimerkiksi eri maakunnallisten EU-toimistojen keskinäisen vallan ja valtasuhteiden tutkiminen. Kuten Ojanen (2018, 3) esittää, kansainvälisten organisaatioiden välinen vuorovaikutus parhaimmillaan kehittää niiden kompetenssia ja kykyjä, mutta pahimmillaan on vain resurssien hukkaa. Toisesta näkökulmasta mielenkiintoista olisi tutkia esimerkiksi Euroopan unionin ja sieltä rahoitusta hakevien organisaatioiden suhteita esimerkiksi organisaatioiden välisten suhteiden teorioiden (*inter-organizational theory*) viitekehyksestä. Kysymys henkilösidonnaisuudesta, ja henkilösidonnaisuuden tutkiminen etenkin hallinnollisissa organisaatioissa olisi kokonaisuus, jolle olisi paitsi kysyntää, myös mahdollisuus kehittää ja syventää olemassa olevaa teoriapohjaa entisestään.

Tässä tutkimuksessa teoria- ja analyysikehikon muodostaa erityisesti asiantuntijavalta, asiantuntijuus sekä tieto valtaresurssina. Kompleksisessa todellisuudessa kuitenkin ison jalansijan vaikuttavassa vallankäytössä saa myös henkilön muut resurssit. Myöhempää tutkimusaiheita samassa teemassa voisi olla esimerkiksi se, kuinka paljon poliittisella osaamisella on merkitystä muuten formaalin aseman vallankäytössä ja tavoitteiden saavuttamisessa. Hallintotieteellisestä näkökulmasta vaikuttamistyön teoreettinen viitekehys antaa myös kokonaan uudenlaisen lähestymistavan tutkia hallinnollista työtä.

Lähteet

- Baumgartner, Berry, J. M., Hojnacki, M., Leech, B. L., & Kimball, D. C. (2009). *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. In 2009. 360 pp (pp. xiv–xiv). University of Chicago Press.
- Beyers, Eising, R., & Maloney, W. (2008). *Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?* West European Politics, 31(6), 1103–1128. <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>
- Blom, A. (1998). *Edunvalvontaa kotipihalta Breydeliin – lobbauksen teoriaa ja käytännön kokemuksia*. Teoksessa Raunio, T ja Wiberg, M. (1998). *Päätöksenteko Euroopan unionissa : selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Sivut 194-227. Helsinki: Gaudeamus, 1998. Print.
- Crescenzi, & Giua, M. (2020). *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*. *Regional Studies*, 54(1), 10–20. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1665174>
- Dahl, R. A. (1971). *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Helsinki: Tammi.
- De Dreu, C ja Van Kleef, G. (2004). *Power, Social Categorization, and Social Motives in negotiation: Implications for Management and Organizational Leadership*. Teoksessa van Knippenberg, & Hogg, M. (2004). *Leadership and Power: Identity Processes in Groups and Organizations*. In *Leadership and Power* (1st ed., pp. xiii–xiii). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446216170>
- Elo, K ja Ala-Vähälä, T. (2021). *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa*. Turku: Sigillum, 2021. Print.
- Eskola, J. (2018). *Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta*. Teoksessa Valli, R ja Aaltola, J. (Toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 5., uudistettu ja täydennetty painos*. Jyväskylä: PS-kustannus, 2018. Print.
- Euroopan komissio. (2021). *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU*. Facts and figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.
- Fleming, P. (2007). *Contesting the Corporation: Struggle, Power and Resistance in Organizations*. In *Contesting the corporation: struggle, power and resistance in organizations* (pp. viii–viii). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628047>
- Fraussen, B, Beyers, J ja Donas, T. (2015). *The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils*. *Political Studies*, 63(3), 569–588. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12112>
- Gen, & Wright, A. (2013). *Policy advocacy organizations: A framework linking theory and practice*. Faculty of Social Sciences – Papers 898.

- Gen, & Wright, A. (2016). *Strategies of Policy Advocacy Organizations and Their Theoretical Affinities: Evidence from Q-Methodology: Strategies of Policy Advocacy Organizations*. Policy Studies Journal 46(2). DOI:10.1111/psj.12167
- Goodwin, A. (2004). *Power and Prejudice: A Social-Cognitive Perspective on Power and Leadership*. Teoksessa van Knippenberg, & Hogg, M. (2004). *Leadership and Power: Identity Processes in Groups and Organizations*. In *Leadership and Power* (1st ed., pp. xiii–xiii). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446216170>
- Gordon, Kornberger, m., & Clegg, s. r. (2009). *Power, rationality and legitimacy in public organizations*. Public administration (london), 87(1), 15–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01743.x>
- Gornitzka, & Sverdrup, U. (2008). *Who consults? The configuration of expert groups in the European union*. International Journal of Remote Sensing, 31(4), 725–750. <https://doi.org/10.1080/01402380801905991>
- Greenwood, J. (2017). *Interest Representation in the European Union*. (4th ed.). Macmillan Education UK.
- Harisalo, R. (2009). *Organisaatioteoriat*. Tampere University Press.
- HE 47/2021 vp. (2021). *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi*. Eduskunta.
- Heinelt, & Niederhafner, S. (2008). *Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System*. European Urban and Regional Studies, 15(2), 173–187. <https://doi.org/10.1177/0969776408090023>
- Hirsjärvi, & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hooghe, L, and Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001. Print.
- Hrytsai, L. (2022). *The role of cities in the European Union climate action under the European Green Deal in the post-2020 funding period*. Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych (Polska Akademia Nauk. Oddział w Lublinie), 16(1), 45–. <https://doi.org/10.17951/teka.2021.16.1.45-56>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021). *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*. Muistio 30.9.2021. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Jakola, F ja Prokkola, E. (2021). *Voidaanko rakennerahastoilla vaikuttaa? Kuntien näkökulma*. Kunnallisan alan kehittämissäätöjen Julkaisu 38, 2021.

- Jankkila, H. (2008). *Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä*. Väitöskirja. Lapin yliopisto.
- Kettunen, & Kull, M. (2009). *Governing Europe: the Status and Networking Strategies of Finnish, Estonian and German Subnational Offices in Brussels*. *Regional & Federal Studies*, 19(1), 117–142. <https://doi.org/10.1080/13597560802692447>
- Kiviniemi, K. (2018) *Laadullinen tutkimus prosessina*. Teoksessa Valli, R ja Aaltola, J. (Toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin. 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 5., uudistettu ja täydennetty painos. Jyväskylä: PS-kustannus, 2018. Print.
- Kumpulainen, J. (2019). *Vallankäyttöä vai asiantuntijatyötä? valtiovarainministeriön talouspoliittisten suositusten kriittistä tarkastelua*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Kuoppala, T. (2018). *Ministerin varjossa: erityisavustajien rooli ja suhde virkamiehiin*. Pro gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Kurczewska, U. (2021). *The lobbying of cities in the European Union*. *Sprawy Międzynarodowe*, 74(1), 175–194. <https://doi.org/10.35757/SM.2021.74.1.03>
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy*. Subnational governments in international affairs. London and New York: Routledge.
- Kölling. (2015). *Subnational Governments in the Negotiation of the Multiannual Financial Framework 2014-2020: The Case of Spain*. *Regional & Federal Studies*, 25(1), 71–89. <https://doi.org/10.1080/13597566.2014.979804>
- Lapintie, K. (2010). Voittaako valta järjen? Tieto ja valta kaupunkikehityksessä. Teoksessa Pietikäinen Petteri, *Valta Suomessa* (s. 99-123). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Lasswell, H. D. & Kaplan, A. (1952). *Power and society: A framework for political inquiry*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Mamadouh, V., Wageningen, A. van, & Mamadouh, V. (2016). *Urban Europe : fifty tales of the city* (Mamadouh & A. van Wageningen, Eds.). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.1515/9789048535811>
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations*. *Administrative Science Quarterly*, 30(4), 597–600. <https://doi.org/10.2307/2392702>
- Mutanen, A. (2019). *Tieto, taito ja päätöksenteko*. Teoksessa Mäkinen Juha, *Tiede ja ase*. Suomen Sotatieteellisen Seuran vuosijulkaisu.
- Ojanen, H. (2018). *The EU's power in inter-organisational relations*. London: Palgrave Macmillan, 2018. Print.

- Pirkola, H. (1998). *Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta*. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 17. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1998.
- Rangel de Mesquita, M. (2018). *European Union values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027: The Commission's Proposal to protect the EU budget against threats to the Rule of Law*. ERA-Forum, 19(2), 287–294. <https://doi.org/10.1007/s12027-018-0523-6>
- Raunio, T. (2021). *Kansallista vai eurooppalaista politiikkaa? EU ja Suomen poliittisen järjestelmän muutos*. Teoksessa Elo, K ja Ala-Vähälä, T. (2021). *Suomi 25 vuotta Euroopan unionissa*. 77–103. Turku: Sigillum, 2021. Print.
- Reunanen, J. (1996). *Asiantuntijavalta: asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Ruostetsaari, I. (2014). *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Russell, B. (1938). *Power: a new social analysis*. Allen & Unwin.
- Stowell, F. (2020). *Power in the "Organisation": A Soft Systems Perspective*. Systemic Practice and Action Research, 34(5), 515–535. <https://doi.org/10.1007/s11213-020-09541-w>
- Suikkanen, T. (2018). *EU-edunvalvonta Kaakkois-Suomessa : Tapaustutkimuksena Etelä-Karjalan, Kymenlaakson ja Etelä-Savon maakuntaliitot*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Takatalo, J. (2018). *2010-luvun erityisavustajat – keitä he ovat, mitä he tekevät ja miksi sillä on väliä?* Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto.
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta. (2021.) *Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 - EU:n alue- ja rakennepoliittikan ohjelman alueellisessa päätöksenteossa olevan EU-rahoituksen indikaatiivinen*
- Taylor, D. (2011). *Michel Foucault: Key concepts*. Durham: Acumen.
- Thornton, & Ocasio, W. (1999). *Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990*. *The American Journal of Sociology*, 105(3), 801–843. <https://doi.org/10.1086/210361>
- Treadway, Breland, J. W., Williams, L. M., Cho, J., Yang, J., & Ferris, G. R. (2013). *Social Influence and Interpersonal Power in Organizations: Roles of Performance and Political Skill in Two Studies*. *Journal of Management*, 39(6), 1529–1553. <https://doi.org/10.1177/0149206311410887>
- Troitino, D. (2013). *European Integration Building Europe*. Hauppauge, N.Y: Nova Science Publishers, Inc., 2013. Print.
- Tuomi, & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos)*. Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014). *Rakennerahastovarojen maakuntakohtainen jako päätettiin*. Tiedote nro/2014, 22.1.2014.

Uusivirta, J. (2013). *Maakuntien verkot eurooppalaisilla lobbausvesillä : Suomalaisten EU-alue toimistojen edunvalvonta Brysselin ylikansallisissa verkostoissa*. Helsingfors universitet.

Virranta, J. (2001). *Alueellisen kehittämisen rahoituksen kohdentuminen maakunnittain vuosina 1994-1998*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Wrong, D. (1995). *Power: its forms, bases, and uses*. Transaction Publishers.

Zetter, L. (2011). *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Harriman House.

Sähköiset lähteet

Alueiden komitea. (2019). *A territorial approach for the implementation of the SDGs in the EU – The role of the European Committee of the Regions*. European Union, 2019. [SDGS.pdf \(europa.eu\)](#). Luettu 13.9.2022.

EU-rahoitusneuvonta. (2022.) *Horisontti Eurooppa*. <https://www.eurahoitusneuvonta.fi/ohjelmat/horisontti-eurooppa>. Luettu 20.9.2022.

Euroopan alueiden komitea. (2022). *Alueiden komitean toiminta*. <https://cor.europa.eu/fi/our-work/Pages/default.aspx>. Luettu 15.8.2022.

Euroopan komissio. (2016). Directorate-General for Communication. *Aluepolitiikka: investointeja alueiden ja kaupunkien kilpailukykyyn, kasvun ja työllisyyden hyväksi kaikkialla EU:ssa*, Publications Office, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/39773>. Luettu 10.9.2022.

Euroopan komissio. (2022). *10 kysymystä koheesiopolitiikasta – EU:n aluepolitiikka*. https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/faq/#1. Luettu 10.8.2022.

Euroopan komissio. (2022). *Euroopan rakenne- ja investointirahastot*. https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/funding/. Luettu 17.9.2022.

Euroopan komissio. (2022). Funding and tender opportunities. Horizon Dashboard. <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acec-e77640154726/sheet/0c8af38b-b73c-4da2-ba41-73ea34ab7ac4/state/analysis> Luettu 10.10.2022.

Euroopan komissio. (2022). *Tukikelpoiset alueet*. https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/policy/how/is-my-region-covered/. Luettu 13.7.2022.

Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto. (2022). <https://www.ccre.org/>. Luettu 14.9.2022.

- Euroopan parlamentti. (2022). Faktatietoja Euroopan unionista. *Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus*.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/93/taloudellinen-sosiaalinen-ja-alueellinen-yhteenkuuluvuus>. Luettu 8.8.2022.
- Euroopan parlamentti. (2022). *Monivuotinen rahoituskehys*.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/29/monivuotinen-rahoituskehys>. Luettu 17.9.2022.
- Euroopan unioni. (2022). *Aluepolitiikka*.
https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy_fi.
Luettu 11.8.2022.
- Eurooppatiedotus. (2019). *Mikä ihmeen MFF eli monivuotinen rahoituskehys?*
<https://eurooppatiedotus.fi/2019/06/10/mika-ihmeen-mff-eli-monivuotinen-rahoituskehys/>.
Luettu 17.9.2022.
- Eurooppatiedotus. (2022). *EU:n budjetti*. <https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eun-budjetti/>.
Luettu 17.9.2022.
- Eurooppatiedotus. (2022). *EU-rahoitus*. <https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eu-rahoitus/>.
Luettu 15.9.2022.
- Kuntaliitto. (2022.) *EU:n erillisohjelmat*.
<https://www.kuntaliitto.fi/laki-ja-hallinto/eu-ja-kansainvalisyys/eu-rahoitustietoa-kunnille/eu-n-erillisohjelmat>. Luettu 15.9.2022.
- Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta. 756/2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210756>. Luettu 12.9.2022.
- Rakennerahastot. (2022). *Hankkeiden yleiset ja erityiset valintaperusteet*.
<https://rakennerahastot.fi/hankkeiden-yleiset-ja-erityiset-valintaperusteet>. Luettu 15.9.2022.
- Rakennerahastot. (2022). *Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma edistää alueiden elinvoimaa, työllisyyttä ja hyvinvointia*. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Uudistuva ja Osaava Suomi 2021-2027 | Rakennerahastot](#). Luettu 12.9.2022.
- Rakennerahastot. (2022.) *Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelma edistää alueiden elinvoimaa, työllisyyttä ja hyvinvointia*. <https://rakennerahastot.fi/uudistuva-ja-osaava-suomi-2021-2027>. Luettu 18.9.2022.
- Suomi ulkomailla -sivusto. *Suomalaiset edunvalvontatoimistot Brysselissä*.
<https://finlandabroad.fi/web/eu/suomalaiset-edunvalvontatoimistot-brysselissa>. Luettu 25.6.2022.
- Tilastokeskus. (2022). *NUTS-aluejako*. https://www.stat.fi/meta/kas/nuts_aluejako.html. Luettu 15.7.2022.

- Työ- ja elinkeinoministeriö, 2022. *Alueiden kehittäminen ja maakuntien liitot*. <https://tem.fi/maakuntien-suunnittelu>. Luettu 12.9.2022.
- Valtioneuvosto. (2021). *EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen alueellinen jako tukee maakuntien pitkäjänteistä aluekehittämistä*. 30.9.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/eu-n-alue-ja-rakennepolitiikan-rahoituksen-alueellinen-jako-tukee-maakuntien-pitkajanteista-aluekehittamista>. Luettu 18.9.2022.
- Valtioneuvosto. (2021). *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*. Talouspoliittinen mhttps://valtioneuvosto.fi/documents/10616/56906592/Tiedotteen_liite_alueellinen_jako_30092021.pdf/379603b6-4992-c9c6-028663ae0c3f38d2/Tiedotteen_liite_alueellinen_jako_30092021.pdf?t=1632997909919. Luettu 10.10.2022.
- Valtioneuvosto. (2021). *Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma edistää alueiden elinvoimaa, työllisyyttä ja hyvinvointia*. Tiedote 21.20.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/uudistuva-ja-osaava-suomi-2021-2027-ohjelma-edistaa-alueiden-elinvoimaa-tyollisyytta-ja-hyvinvointia>. Luettu 18.9.2022.
- Valtioneuvoston kanslia. (2022.) *EU:n talousarvio*. <https://vnk.fi/eu/talousarvio>. Luettu 17.9.2022.
- Valtiovarainministeriö. (2022). *EU:n elpymisväline*. <https://vm.fi/elpymisvaline>. Luettu 18.9.2022.

Liitteet

Liite 1: Haastattelurunko

VALTA ORGANISAATIOSSA

- 1) Millainen on roolisi EU-rahoituksen edistämässä alueellesi?
- 2) Mitä valta tarkoittaa mielestäsi aluekehitys- ja hanketyössä?
- 3) Ketkä ovat tärkeimpiä yhteistyökumppaneitasi EU-rahoituksen saamisen edistämässä?
- 4) Mitä väyliä pitkin sinulla on mahdollisuus vaikuttaa EU-rahoituksen allokoitumisessa alueellesi?
- 5) Kerro oman näkemyksesi mukaan, onko tarkoituksenmukaista osallistua päätöksentekoon myös muissa, kuin varsinaiseen toimialaasi liittyvissä asioissa, kun kontekstina on EU-rahoitus? Esimerkiksi epäviralliset verkostoitumistilaisuudet, toisten toimielinten esityslistojen päätösasioiden kommentointi etukäteen ym.

PÄÄTÖKSENTEKO ORGANISAATIOSSA

- 6) Mitkä tekijät koet suurimpina haasteina koskien EU-rahoituksen saamista alueellesi?
- 7) Koetko, että EU-rahoituksen saaminen alueellesi on joskus ollut tai on tänä päivänä henkilösidonnaista? Millaisissa tilanteissa tämä on tullut ilmi?
- 8) Koetko, onko EU-rahoituksen saamisen edistäminen alueellesi tarkoituksenmukaisinta politiikan, hallinnon vai jonkin muun tahon, tai yhdistelmän, kautta?
- 9) Mikäli olet kohdannut ei niin toimivia EU-hankkeita, mistä niiden epäonnistuminen on mielestäsi johtunut?

ASIAANTUNTIJAVALTA

- 10) Asiantuntija ymmärretään tutkimuksessani henkilönä, kellä on kyky tai taito hallita ja ratkaista kompleksisia ja spesifejä työtehtäviä ja haasteita. Liittyen EU-rahoituksen saamisen edistämiseen, koetko, että tiedolla ja asiantuntijuudella on merkitystä? Mitkä muut tekijät ovat merkitseviä?
- 11) Tuottaako esimerkiksi tietty koulutus mielestäsi edullisimman aseman edistää EU-rahoituksen saamista?

LOBBAUS

- 12) Miten arvioisit rakennerahastojen (ja EU-rahoituksen yleisesti) merkitystä ja roolia kehittämisen näkökulmasta?
- 13) Millainen on verkostojen ja muiden henkilösuhteiden merkitys EU-rahoituksen saamisessa alueellesi?
- 14) Millaista vaikuttamistyötä on konkreettisesti?

Liite 2: Haastattelut

	Organisaatio	Maakunta	Haastattelun päivämäärä	Haastattelun kesto
H1	Maakuntaliitto	Maakunta 2	29.9.2022	52min 46s
H2	EU-toimisto	Maakunta 1	5.10.2022	47min 36s
H3	EU-toimisto	Maakunta 2	6.10.2022	50min 19s
H4	Maakuntaliitto	Maakunta 1	7.10.2022	45min 15s
H5	Apulaispormestari	Maakunta 1	7.10.2022	50min 1s
H6	MYR	Maakunta 2	10.10.2022	44min 33s
H7	Apulaispormestari	Maakunta 2	13.10.2022	34min 7s
H8	EU-toimisto	Maakunta 3	13.10.2022	41min 26s
H9	Maakuntaliitto	Maakunta 3	14.10.2022	44min 1s
H10	MYR	Maakunta 1	18.10.2022	59min 16s
H11	Apulaispormestari	Maakunta 3	20.10.2022	36min 47s