

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

**KUUDENNEN PUITEOHJELMAN HAKUPROSESSI
BYROKRATIAN NÄKÖKULMASTA EUROOPAN UNIONIN
TUTKIMUS- JA KEHITYSYHTEISTYÖN KENTÄSSÄ**

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2007
Ohjaaja: Juha Vartola

Pekka Saari

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, Hallintotiede

Tekijä: SAARI, PEKKA

Tutkielman nimi: Kuudennen puiteohjelman hakuprosessi byrokratian näkökulmasta Euroopan unionin tutkimus- ja kehitysyhteistyön kentässä

Pro gradu -tutkielma: 100 sivua, 3 liitesivua

Aika: Joulukuu 2007

Avainsanat: byrokratia, Euroopan unioni, hakuprosessi, puiteohjelma, tutkimus- ja kehittämistoiminta

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten organisaatio kokee kuudennen puiteohjelman hakuprosessin Kokemusten kautta tutkimuksen päätehtävänä on avata ja selkeyttää byrokratian käsitteellistämistapojen ilmenemistä hakuprosessin yhteydessä ja syventää sen merkitystä. Tarkoituksena on ymmärtää byrokratian ja hakuprosessin keskinäinen sidos ja tämän kautta esittää mahdollisia kehittämistoimenpiteitä prosessin debykroatisoimiseksi.

Tutkielman aihepiiri on rajattu Tampereen yliopiston työntekijöihin, jotka ovat joko olleet partnereina tai koordinoineet kuudennen puiteohjelman kansalliset ja hallinto osaamisyhteiskunta ohjelmakokonaisuuden projekteja. Tätä aihepiiriä tarkastellaan byrokratian näkökulmasta. Tutkimuksen teoreettisessa osiossa tarkastellaan byrokratiata ja unionin tutkimuspolitiikkaa lähinnä puiteohjelman tasolla. Kirjallisuus keskittyy muun muassa seuraaviin aihepiireihin: unionin tutkimuspolitiikan historia, osallistuminen puiteohjelmaan ja sen elämänkaari. Byrokratian tarkastelu pohjautuu pitkälle Max Weberin teoriaan byrokraatiasta ja sen ideaalipiirteistä.

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena, jonka empiirinen aineisto on kerätty puolistrukturoitujen teemahaastattelujen muodossa. Haastateltaviksi valikoitui lopulta neljä Tampereen yliopiston työntekijää. Tutkimusaineiston analyysitapana käytettiin sisällönanalyysiä.

Tutkimustulosten perusteella keskeisin johtopäätös on, että varsinainen hakuprosessi ei olekaan niin byokraattinen kuin sen alun perin oletti olevan. Byrokratia vahvistuu projektin jo ollessa käynnissä, jolloin esimerkiksi raportoinnin merkitys kasvaa. Toisaalta hakuprosessin byokraattisuus on sidoksissa hakijan asenteisiin ja suhtautumiseen. Pessimistinen asennoituminen johtaa byrokratian ominaispiirteiden korostumiseen. Hakijan kokemus vastaavanlaisista projekteista on myös yksi tekijä, joka muokkaa asenteita byrokratiata kohtaan. Kokemus, sekä asema (koordinaattori/partneri) projektissa ovat avaintekijöitä, joiden kautta hakijat muodostavat käsityksensä hakuprosessin byrokraatiasta.

Prosessin debykroatisointi alkaa ensinnäkin hakijan riittävän vahvasta positiivisesta asenteesta omaan tekemiseensä. Toki hakija tarvitsee avukseen erilaisia tukikanavia kuten yliopistojen tutkimuspalveluyksiköitä, selvitäkseen vaativasta prosessista. Unionin tulisi toisaalta miettiä, missä menee se raja, jossa sääntöjen ja normien määrä kääntyy tehokkuutta vastaan. Raskaiden byrokraattisten rakenteiden purku vaatii aikaa, tahtoa ja

resursseja. Puiteohjelman hallinnon tulee reagoida riittävän tehokkaasti muutostarpeisiin ja tehdä sen kautta tarvittavia rakenteellisia muutoksia. Muutoshalukkuuden tulee lähteä kentältä käsin, jolloin säilytetään kiinteä kosketus yhteiskuntaan ja niihin organisaatioihin, jotka puiteohjelman avulla halutaan tavoittaa.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	6
2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	8
2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma.....	8
2.2 Tutkimuksen näkökulma ja aineiston hankinta.....	10
2.3 Tutkimuksen metodologiset valinnat ja rakenne.....	11
2.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	13
3 EUROOPAN UNIONIN T&K- YHTEISTYÖ	19
3.1 Yhteistyön historiaa.....	19
3.2 Yhteistyö nykypäivän Euroopassa.....	22
3.3 Katsaus seitsemänteen puiteohjelmaan.....	24
4 OSALLISTUMINEN T&K - YHTEISTYÖHÖN	28
4.1 Yhteistyön tarkoitus ja tavoitteet	28
4.2 Kuudennen puiteohjelman hankemuodot ja ohjelmat	30
4.3 Puiteohjelman synty ja toimeenpano.....	32
5 RAHOITETUN TUTKIMUKSEN ELÄMÄNKAARI.....	35
5.1 Projektin periaatteet, taustatyö ja varsinainen hakemus	35
5.2 Hakemusten arviointi.....	37
5.3 Sopimuksen teko.....	38
6 NÄKÖKULMA BYROKRATIAAN	41
6.1 Teoria byrokratiasta.....	43
6.2 Byrokratian edellytykset ja kehitys	43
6.3 Auktoriteettiluokitus	47
6.4 Byrokratian ominaispiirteet	48
6.5 Byrokratian rajoitukset	49
6.6 Kritiikki Weberin teoriaa kohtaan.....	50
6.7 Byrokratian dysfunktiot	54
6.8 Katsaus Euroopan unionin byrokratiaan	59
7 SUOMI PUITEOHJELMIEN HISTORIASSA	62
7.1 Suomalaisten organisaatioiden osallistumisaktiivisuus.....	62
7.2 Tampereen yliopisto ja puiteohjelmat.....	63
7.3 Yhteiskunnallinen ulottuvuus kuudennessa puiteohjelmassa.....	64
7.4 Osallistumishalukkuutta rajoittavia tekijöitä	65
8 EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	67
8.1 Tutkimusmenetelmä	67
8.2 Tutkimuksen kohde	68
8.3 Aineiston analysointi.....	70
9 EMPIIRISTEN TULOSTEN ANALYSOINTI.....	71
9.1 Auktoriteetti- ja hierarkiasuhteet.....	72

9.2 Säännöt ja normit	76
9.3 Kontrolli ja valvonta	79
9.4 Muutokseen reagointi	80
9.5 Yhteistyö	82
9.6 Konsortion muodostuminen	84
9.7 Puiteohjelman hallinnon muutoksen arviointi	86
10 JOHTOPÄÄTÖKSET	88
11 POHDINTA	95
LÄHDELUETTELO	98
LIITE 1: TEEMAAHAASTATELURUNKO 1	101
LIITE 2: TEEMAAHAASTATELURUNKO 2	102
LIITE 3: LUETTELO HAASTATELTAVISTA	103

1 JOHDANTO

Nykyaikainen tieteellinen tutkimus sai alkunsa Euroopassa, jossa nykyisin toimii yliopistojen, tutkimuskeskusten, teollisuuslaboratorioiden ja innovatiivisten pk-yritysten verkosto. Näin ollen Euroopalla on mitä parhaimmat edellytykset huippusuorituksiin tieteen alalla. Jokaisella Euroopan valtiolla on omat tieteelliset perinteensä, vahvuutensa ja erityispiirteensä. (Euroopan komissio 2000, 3.)

Tieteellinen tutkimus on Euroopassa jäänyt vahvasti Yhdysvaltojen ja Japanin tutkimuspanostusten taakse. Ei voida oikeastaan sanoa, että olisi olemassa yhteistä eurooppalaista tutkimuspolitiikkaa, vaan jokainen jäsenvaltio tekee tutkimusta omana itsenäisenä yksikkönään rinnakkain unionin tutkimuksen kanssa. Ongelmana on se, että nämä tutkimustyöt eivät oikeastaan koskaan kohtaa. Eurooppalaisen tutkimusalueen puuttuminen on ennen kaikkea seurausta julkisten tutkimusjärjestelmien lokeroituneisuudesta ja vähäisestä koordinoinnista kansallisten tutkimuspolitiikkojen ja unionin tutkimuspolitiikan välillä.

Lisäksi eurooppalaisessa tutkimuksessa on heikkouksia. Tieteen ja teknologian kehitys on talouskasvun ja sosiaalisen hyvinvoinnin liikkeellepaneva voima erityisesti työpaikkojen luomisen kannalta. Monet indikaattorit kuitenkin osoittavat, että Euroopassa tieteen ja teknologian kehitys on paljon hitaampaa kuin sen tärkeimmissä kilpailijamaissa. Euroopan unionin tutkimusmenot ovat pudonneet 1,8 prosenttiin BKT:sta, kun Yhdysvalloissa ja Japanissa niiden osuus on lähes 3 prosenttia. Lisäksi mielenkiintoisina seikkoina mainittakoon, että julkisen ja yksityisen tutkimuksen kokonaismenot olivat vuonna 1998 Yhdysvalloissa noin 60 miljardia euroa suuremmat kuin Euroopan unionissa, kun vuonna 1992 ero oli 12 miljardia euroa. Huipputeknologiatuotteiden kauppataseen alijäämä on Euroopassa kymmenen vuoden ajan ollut 20 miljardia euroa vuodessa, ja alijäämä näyttäisi edelleen kasvavan. Työvoimana ilmaistuna tutkijoiden lukumäärä on Euroopassa vain 2,5 promillea yrityksissä työskentelevien määrästä, kun vastaava luku Yhdysvaltojen osalta on 6,7 promillea ja Japanin osalta 6 promillea. Näiden tilastojen valossa on helppo yhtyä Euroopan unionin huoleen tutkimuksen laadullisen ja määrällisen tason vajavaisuuksista ja puutteista. Tulevien vuosien aikana eurooppalaisten valtioiden niin kansallisella kuin unionin tasolla täytyy vastata lisääntyvän kilpailun asettamiin

vaatimuksiin. Jos näin ei tapahdu, fyysinen ja henkinen pääoma valuvat pois Euroopasta. (EUR-lex: Tutkimus Euroopassa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2000/com2000_0006fi01.pdf> 8.5.2007.)

Euroopan unionilla on tällä hetkellä kova tarve näyttää osaamisensa ja kilpailukykyensä muulle maailmalle. Tästä hyvän esimerkin antaa suunnitteilla oleva Euroopan teknologiainstituutti eli EIT, joka vastaisi Yhdysvaltain Massachusetts Institute of Technologya (MIT). Sen perustamisesta on päätetty Lahden huippukokouksessa lokakuussa 2006. Instituutti aloittaisi toimintansa vuonna 2008. EIT:stä on tulossa verkko, joka nojaa jo olemassa oleviin yliopistoihin, ei siis varsinainen oma yliopistonsa. Hankkeen taustalla on huoli Euroopan unionin kilpailullisen kyvyn potentiaalista. Suomen pääministeri Matti Vanhanen onkin todennut, että unionin ongelmana on, että tutkimukseen ja kehitykseen panostetut rahat eivät materialisoidu menestyviksi yrityksiksi ja uusiksi tuotteiksi ja työpaikoiksi. Hänen mukaansa unioni tarvitsee yritysvoimempaa innovaatiopolitiikkaa. Hallitusten pitäisi keskittyä poistamaan esteitä innovaatioiden tieltä. (Aamulehti 2006, 6.)

2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkimuksessani haluan selvittää, miten Euroopan unioni tukee tutkimus- ja kehitystyötä eri ohjelmien avulla. Työssäni painopisteenä on kuudes puiteohjelma ja sen arviointi. Heinäkuussa 2006 olivat viimeiset haut käynnissä kuudennessa puiteohjelmassa, joten tällä hetkellä ei ole enää mahdollista hakea rahoitusta kyseisen ohjelman kautta. Seitsemäs puiteohjelma on aloittanut toimintansa vuoden 2007 alusta. Perusteltua on kuitenkin keskittyä kuudenteen puiteohjelmaan, sillä tulevan ohjelman projektien tuloksia ja kokemuksia voidaan odottaa vasta muutaman vuoden kuluessa, jolloin useimmat projekteista päättyvät. Unionin rahoitusohjelmat eivät rajoitu pelkästään puiteohjelmiin, vaan esimerkiksi tukea myönnetään myös rakennerahastojen kautta. Muita tutkimustyötä rahoittavia instrumentteja ovat erilaiset erillisohjelmat, kuten KnowReg-pilottihanke, jonka kautta tuetaan sekä alueellisen tason, että alueiden välistä yhteistyötä. Knowreg oli aktiivinen vuonna 2003 ja ohjelman budjetti oli 2.5 miljoonaa euroa (Cordis: knowreg <<http://cordis.europa.eu/era/knowreg.htm>> 13.3.2007). Kyseisen ohjelman esittelin siitä syystä, että haluan korostaa myös muiden ohjelmien merkitystä Euroopan unionin tutkimus- ja kehitystyössä.

Sysäävänä voimana tehdä tutkimusta juuri tästä aiheesta, ovat olleet kontaktit eri henkilöiden kanssa, jotka ovat jollain tavalla olleet mukana puiteohjelman rahoittamissa projekteissa. Tällöin esille on tullut, että tarvittaisiin tietoa etenkin siitä, miten hakuprosessia voitaisiin yksinkertaistaa siten, että se palvelisi enemmän hakijaorganisaatiota. Toisaalta olen huomannut tämän saman asian myös selatessani erilaisia esityksiä ja artikkeleita, varsinkin internetin kautta. Byrokratia irrallisena terminä mainitaan järjestään melkein pä kaikessa materiaalissa, johon olen tutustunut tutkielman edetessä. Ongelmana on, että byrokratia todellakin vain mainitaan, mutta ei tuoda esille, miten se ilmenee hakuprosessissa. Byrokratia ikään kuin annetaan itseisarvona, kuitenkin tarkentamatta sen vaikutuksia ja seurauksia ja antamatta sille sen tarkempaa sisältöä. Tämä on se lähtökohta, johon tutkimuksellani haluan tuoda selvyyttä. Tutkimusongelman rajaaminen selkeään muotoon on ollut haastavaa. Tutkielman ongelman muotoilua voidaanakin perustella aihepiiriin ja valittavan näkökulman kautta, jotka

tutkielman edetessä tuovat yhdessä esiin jotain ongelmaa muotoilevaa relevanttia sisältöä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa varaudutaan siihen, että ongelma saattaa muuttua tai sen sisältö tarkentua tutkimuksen edetessä. Usein sanaa ongelma ei haluta edes käyttää vaan puhutaan mieluummin tutkimustehtävästä, joka asetetaan yleisellä tasolla. Toisaalta jonkinlainen käsitys tutkimuksen ongelmasta pitää olla, ettei tutkimus jää pelkästään aineiston luokittelun tasolle. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 1997, 120.)

Puiteohjelma on tällä hetkellä tärkein ja suurin tutkimus- ja kehitystyötä rahoittava instrumentti Euroopassa. Tutkimukseni keskittyy siihen, miten itse hakuprosessiin ja sen vaiheisiin suhtaudutaan organisaation näkökulmasta. Painopisteinä ovat organisaatio, unionin tutkimus- ja kehitysyhteistyö (painottuen kuudenteen puiteohjelmaan), hakuprosessi ja byrokratia. Byrokratian käsitteestä pääsenkin hahmottamaan itse tutkimusongelmaa, joka voidaan muotoilla seuraavasti:

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten organisaatio kokee kuudennen puiteohjelman hakuprosessin? Kokemusten kautta tutkimuksen päätehtävänä on avata ja selkeyttää byrokratian käsitteellistämistapojen ilmenemistä hakuprosessin yhteydessä ja syventää sen merkitystä. Tavoitteena on ymmärtää byrokratian ja hakuprosessin keskinäinen sidos ja tämän kautta esittää mahdollisia kehittämistoimenpiteitä prosessin debyrokratisoimiseksi.

Olettamuksena on, että hakuprosessi on byrokraattinen ja tarkoituksena on hahmottaa prosessin byrokraattisuus-astetta. Asteella tarkoitan, kuinka vahvasti tai heikosti byrokratian ideaalipiirteet ilmenevät hakuprosessissa ja sen eri osatekijöissä. Jotta hakuprosessin byrokraattisuutta voidaan ymmärtää, tulee myös jonkin verran kuvailla Euroopan unionin byrokraattisuutta organisaationa.

Kuudetta puiteohjelmaa ei ole vielä paljoa tutkittu, etenkin pro gradu tasoisena. Tämä johtuu osittain siitä ymmärrettävästä syystä, että ohjelma on vielä parhaillaan käynnissä (viimeiset projektit aloittivat vuoden 2006 lopussa), jolloin lopullisia johtopäätöksiä ohjelman tavoitteista ja tuloksista ei ole vielä saatavilla. Toki kuudennen puiteohjelman tiimoilta on tehty lukuisia erilaisia selvityksiä ja tilastoja varsinkin erilaisten organisaatioiden osallistumisaktiivisuudesta. Kuudennen puiteohjelman loputtua vuoden

2006 lopussa, jolloin myös samanaikaisesti starttaa seitsemäs puiteohjelma, voidaan jo odottaa jonkinlaisia tutkimustuloksia ja tilastoja olevan saatavilla kuudennen puiteohjelman vaikutuksista. Jonkin verran on tehty tutkimusta kansainvälisellä ja kansallisella tasolla. Kansallisella tasolla teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes on kuudennen puiteohjelman kansallinen neuvontapiste. Tekes on selvittänyt suomalaisten organisaatioiden osallistumista ohjelmaan. Tekesin sivuilta onkin löydettävissä havainnollistavia tilastoja ohjelmaan liittyen esimerkiksi kartoituksia siitä, millaiset (julkiset, yksityiset ja muut) organisaatiot, ovat olleet aktiivisimpia osallistujia. Neljänneestä puiteohjelmasta on tehnyt pro gradu- tutkielman Annika Hoikkala, joka tutki Euroopan unionin tutkimus- ja teknologiapolitiikka. Tutkimuksessaan hän toi esille kokemuksia ja näkemyksiä puiteohjelman toteuttamisesta. Tämän lisäksi on tutkittu muun muassa kuntien EU-rahoitusta, sekä arvioitu EU:n tavoiteohjelmia.

2.2 Tutkimuksen näkökulma ja aineiston hankinta

Aihetta on todellakin tärkeä tutkia siinä mielessä, että tutkimuksen avulla saadaan selville, millaisiin seikkoihin suomalaisten organisaatioiden olisi panostettava enemmän, jotta yhä suurempi määrä organisaatiota saisi mahdollisuuden osallistua Euroopan laajuisiin tutkimusyhteistöihin. Toisaalta tärkeämpää olisi saada selvyttä siihen, millainen hakuprosessi on organisaation näkökulmasta. Puiteohjelman kautta organisaatioilla on mahdollisuus päästä mukaan yhteistyöhön, jossa on mukana useita eri organisaatioita useista eri Euroopan maista. Puiteohjelma antaa osallistujalleen todella paljon. Sen kautta organisaatio pääsee tutkimuksen ytimeen ja saa hyödynnettyä muiden partnereiden kokemukset, tiedot ja taidot.

Tutkimuksen pääongelma rajaa jo tehokkaasti tutkimuksen näkökulmaa. Yleisellä tasolla näkökulma on hallintotieteellinen, mutta pääongelma tuo esille yksityiskohtaisemman näkökulman. Kuten jo aiemmin mainitsin, toivon näkökulman tuovan jotain selittävää elementtiä varsinaiseen ongelmaan. On perusteltua valita organisaation näkökulma lähtökohdaksi, sillä tutkimuksen tavoitteena on tuoda juuri organisaatio esille puiteohjelman hakuprosessissa. En pidä perusteltuna rajata tutkimuksessani organisaatioita perinteisen jaon mukaan yksityisiin ja julkisiin organisaatioihin ja tarkastella organisaatioita vain tämän jaottelun pohjalta. Tällä tarkoitan sitä, että näkökulmaani rajaa

ensisijaisesti se puiteohjelman ohjelmakokonaisuus, joka valikoituu tarkasteltavaksi. Puiteohjelman ohjelmissa on osallistujia erityyppisistä organisaatioista ja jokin tietty ohjelma rajaa tarkastelun piiriin ne organisaatiot, jotka voivat olla niin julkisen sektorin, kuin esimerkiksi yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioita.

Tutkielmani aineisto koostuu paljolti internetistä hankitusta materiaalista. Tämä ihan täysin sen johdosta, koska Euroopan unionin tutkimus- ja kehitysyhteistyö on melko nuorta. Tutkimusyhteistyö on aktiivisesti kehittynyt juuri silloin kuin internet teki tuloaan suuren yleisön tietoisuuteen. On ollut luontevaa, että suurin osa materiaalista on siirretty internetiin, jossa se on vaivattomasti kaikkien saatavilla ja se on helposti käsiteltävässä muodossa. Voidaan tietysti kyseenalaistaa internet-aineiston luotettavuus, mutta järkevää ja kriittisesti lähteitään tarkasteleva tutkija, osaa erottaa luotettavan aineiston internetin informaatiomassasta. Pidän perusteltuna käyttää internetiä tutkimukseni aineiston hankintavälineenä. Tätä väitettä tukevat seuraavat seikat. Ensinnäkin Euroopan unionin tarkoituksena on toiminnassaan olla läpinäkyvä ja luotettava. Tähän tavoitteeseen liittyy myös asiakirjojen helppo saatavuus ja asiakirjojen julkisuusperiaate. Toisaalta asiakirjat, jotka ovat painetussa muodossa, löytyvät usein sellaisenaan myös internetistä. Byrokraatiaan liittyvä tarkastelu taas toisaalta nojaa täysin painetun kirjallisuuden varaan. Näiden kahden erilaisen aineistotyyppin kautta, tulen saamaan tutkielmani toisaalta tuoreen ja ajankohtaisen asetelman ja toisaalta asetelman, joka nojaa vahvasti tunnettuun kirjallisuuteen.

2.3 Tutkimuksen metodologiset valinnat ja rakenne

Tutkielma voidaan määritellä tutkimuksellisen näkökulman kautta laadulliseksi tutkimukseksi. Laadulliseen eli kvalitatiiviseen tutkimukseen liitetään usein seuraavanlaisia merkityksiä: pehmeä, joustava, subjektiivinen jne. Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen eroista on käyty keskustelua jo pitkään. Yleensä nämä kaksi tutkimustapaa nähdään toistensa vastakkaisina. Tutkijan tulisi valita, joko kvalitatiivinen lähestymistapa tai kvantitatiivinen. Nykyään monet tutkijat haluaisivatkin poistaa tällaisen vastakkainasettelun, koska sekaannukset johtuvat yleensä näiden eri tutkimustapojen määrittelyjen epäselvyydestä. (Hirsijärvi ym. 1997, 132.)

Tutkimuksella on aina jokin tarkoitus tai tehtävä. Tarkoitus ohjaa tutkimusstrategisia valintoja. Kun mietitään tutkimusstrategiaa, voidaan sitä lähestyä tutkimusongelman kautta. Tutkija kysyy tutkimusongelman muotoa. Onko se kartoittava, selittävä, kuvaileva, vai ennustava. Tutkimusongelman muoto selittää myös tutkimuksen tarkoituksen. On huomioitava, että tiettyyn tutkimukseen voi liittyä myös useampia kuin yksi tarkoitus ja tarkoitus voi muuttua tutkimuksen edetessä. (Hirsijärvi ym. 1997, 134–135.) Jos tarkastellaan tutkimusongelmaani, voidaan huomata, että sen asettelu viittaa, ehkäpä kartoittavaan ja jopa hieman selittävään tutkimuksen tarkoitukseen. Kun ajatellaan, että missä määrin byrokratia esiintyy hakuprosessissa, niin silloin tutkimus on kartoittava. Kun taas pohditaan, että mitkä tekijät aiheuttavat byrokratiaa hakuprosessissa, niin silloin kyseessä on selittävä tutkimus, jolloin pyritään löytämään niitä toimintoja ja prosesseja, jotka aiheuttavat byrokratiaa.

Lähtökohtana kvalitatiivisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen. Kohdetta pyritään kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkija ei voi myöskään sanoutua irti arvolähtökohdista. Hirsijärvi ym. (1997, 161–162) tuovat esille teoksessaan peräti 43 eri kvalitatiivisen tutkimuksen lajia. Pelkästään tämä kertoo sen, että kvalitatiivinen tutkimus on hyvin monimuotoista.

Kvalitatiivinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa. Aineisto kerätään todellisissa tilanteissa. Tutkimuksessa suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Lisäksi tyypillisinä piirteinä ovat, että kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti ja että aineiston hankinnassa käytetään laadullisia metodeja, kuten teemahaastattelua. (Hirsijärvi ym. 1997, 165.) Omaa tutkimustani ajatellen edelliset toteamukset pitävät hyvin paikkansa, sillä tiedon keräämiseen käytän teemahaastattelua.

Tutkimuksen rakenne kulkeutuu teoriapainotteisesta otteesta kohti käytännönläheisempää tarkastelua. Rakenne on seuraavanlainen:

Ensimmäinen ja toinen kappale kertovat johdantoa aiheeseen, tutkimuksen perusvalinnoista ja mitkä ovat olleet metodologiset lähtökohdat. Tarkastelussa ovat tutkimuksen ongelma, tavoitteet ja näkökulma, sekä keskeiset käsitteet.

Kolmas kappale keskittyy kuvailemaan unionin tutkimuspolitiikkaa historian kautta. Esille tulevat myös tutkimuspolitiikan nykypäivä ja katsaus juuri käynnistyneeseen seitsemänteen puiteohjelmaan. *Neljännessä kappaleessa* keskitytään kuvailemaan kuudetta puiteohjelmaa ja sen toimeenpanoa.

Viides kappale tuo tutkimuksen lähemmäs käytännön tasoa. Kappaleessa kuvaillaan kuudennen puiteohjelman kautta rahoitettavan tutkimuksen elämänkaarta aina valmistelusta lähtien kohti sopimusneuvotteluja. *Kuudes kappale* taas toisaalta kertoo byrokratiasta sen puhtaimmassa muodossaan.

Seitsemännestä kappaleesta eteenpäin tutkimuksen painopiste on käytännön tasolla. Käsittelyssä ovat muun muassa tilastolliset aineistot suomalaisten organisaatioiden osallistumisaktiivisuudesta puiteohjelmien historiassa ja lopulta empiirisen aineiston analysointi.

2.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat seuraavat:

- byrokratia
- organisaatio
- tutkimus- ja kehittämistoiminta

Byrokratiaa ei voida unohtaa edes 2000-luvulle tultaessa. On ollut nähtävissä useita merkkejä siitä, että byrokratiasta haluttaisiin päästä eroon etenkin julkisen sektorin puolella, mutta myös yksityisellä sektorilla. Miksi näin? Byrokratiaa on aina kuvailtu muun muassa seuraavasti: jähmeä, reagoimaton, hidas muutoksille, perustuu epäluottamukseen, asioiden kirjallinen esittäminen jne. Tällaiset termit liitetään yleensä byrokratiaan sen arkikielisessä merkityksessä.

Hallinnossa halutaan saada asiat tehdyksi. Toiminta organisoidaan siten, että päämäärä saavutetaan yhteistoiminnallisesti. Kuten Vartola (2004, 8-9) toteaa, hallintotiede taas tutkii, millaisella hallinnolla, siis rakenteilla ja johtamis- ja toimintakäytännöillä organisaatiot

olisivat mahdollisimman vaikuttavia, laadukkaita, tehokkaita, tuloksellisia, sekä asiakkaiden ja työntekijöiden tarpeet ja odotukset mahdollisimman hyvin tyydyttävä. Periaatteessa tästä syystä byrokratia on edelleenkin rationaalisin ja tehokkain hallitsemisen ja organisoinnin välinen. Edelleen Vartolan mielestä byrokratia saa globalisoitumisen kautta lisää piirteitä. Valtaosa valtioista on köyhiä, jotka voivat vain haaveilla Euroopan valtioiden kaltaisista demokraattisista prosesseista. Demokratiasta tai oikeusvaltiosta ei ole tietoaakaan. Hallinto ei ole läpinäkyvää, kansalaiset eivät ole tasa-arvoisia eivätkä yhdenvertaisia julkisten instituutioiden edessä. Puhdas byrokratia on näille valtioille kaukainen haave. Tämän johdosta byrokratia on edelleen ajankohtainen. Kun taas ajatellaan byrokratiaa Euroopan unionin näkökulmasta, voidaan tehdä johtopäätös, että lähtökohtaisesti byrokratia on unionissa korostunutta. Unionin byrokratiaan paneudun myöhemmässä vaiheessa.

Byrokratia-sanana on ilmeisesti tullut ensimmäisen kerran esille ranskalaisen fysiokraatti de Gournayn kautta. Hänen kerrotaan sanoneen 1700-luvulla, että Ranskassa on vallalla sairaus, joka aiheuttaa hävitystä keskuudessamme. Tätä sairautta hän kutsui vapaasti suomennettuna nimellä byromania. Melkein pä samaan hengenvetoon hän lausui, että Ranskan lakien todellinen henki on byrokratiaa, jossa virastot ja viranomaiset eivät ole palvelemissa kansalaisten etua, vaan kansalaisten etu näyttää olevan keksitty, jotta virastot voivat olla olemassa. (Albrow 1970, 16.)

De Gournayn määritelmässä on etunsa. Ensinnäkin hän keksi yhden hallintomuodon lisää demokratian, monarkian ja aristokratian lisäksi. Hän määritteli uuden ryhmän sääntöjä ja hallitsemisen metodeja. Tästä syystä hänen määritelmänsä voidaan pitää mullistavana. Toiseksi hänen määritelmänsä korostaa suosiota, jonka termi on saavuttanut. Bureau vakiintui tarkoittamaan kirjoituspöytää, paikkaa, jossa virkamiehet työskentelivät. Kratia taas tulee kreikan kielestä ja tarkoittaa valtaa. Vähitellen näiden sanojen yhdistelmästä, tuli keskeinen osa poliittista sanastoa. (Albrow 1970, 17.)

Ranskassa 1700-luvun lopussa määriteltiin akateemisissa piireissä byrokratia seuraavalla tavalla: valtaa, valtion virastojen ylimpien henkilöiden ja henkilöstön vaikutusta. Saksalainen tietosanakirja määritteli vuonna 1813 byrokratian seuraavasti: vallankäyttöä, jota erilaiset valtion virastot ja osastot käyttävät kansalaisiin nähden. Tulkintoina olivat

tuohon aikaan myös mm. valtion viraston vaikutus ja hallinto, jossa virastojen määrä kasvaa tarpeettomasti. (Albrow 1970, 17.)

Byrokratia nähtiin sääntönä tai virkamiesten vallan ylimielisenä käyttönä. Huomiota kiinnitettiin byrokratian suhteisiin ja vaikutuksiin kansan ja heidän toimintojensa kesken. Toisaalta byrokratia hahmotettiin byrokraattien luonteen ja toimintatapojen kautta. Byrokraatit kuvailtiin 1800-luvulla usein satiirisesti ja halveksuen, kuten Henry Monnier kirjoitti: byrokraatti saapuu töihin ministeriöön yhdeksältä ja ensitöikseen lämmittää itseään kuuman lieden ääressä. Pääsääntöisesti he vain juttelevat, syövät ja kävelevät ministeriössä. Töitä he tekevät vain, kun osastojen päälliköt ovat omalla tarkastuskierroksellaan. (Kamenka 1979, 23.)

John Stuart Millin mielestä byrokratia on ammattitaitoa ja osaamista. Mill käytti byrokratian termiä viittaamaan hallintoon. Mill toteaa, vaikkakin byrokratiat ovat ammattitaitoisia, joita ohjaavat hyvät ja harkitut traditionaaliset elämänohjeet ja joissa työskentelevät ihmiset ovat osaavia, byrokratiat yleensä kuolevat omiin rutiineihinsa. Rutiinit tulevat liian hallitseviksi päivittäisissä toiminnoissa, jotta lopulta koko toiminnan ydin menettää merkityksensä ja mekaaniset toimintatavat ottavat ylliotteen, jolloin todellinen työ ei saavuta tulostaan. (Kamenka 1979, 31–32.)

Byrokratian tulkinnasta ja sen kytkeytymisestä sekä byrokratian sosiaalisiin funktioihin, että poliittiseen rooliin löytyy varmasti monta mielipidettä. Tämän johdosta on vaikea antaa yhtä ja oikeaa vastausta byrokratian oikealle tulkinnalle. Martin Albrow antaa seitsemänkohtaisen luokituksen niistä käyttötarkoituksista, joihin byrokratia-terminä voidaan yhdistää (Abrahamsson 1977 16).

1. Termiä voidaan käyttää kuvaamaan valtionhallintoa. Tässä käyttötarkoituksessa termi nähdään määrittelevän aseman, jonka keskitetty valtionhallinto on antanut vakituisissa työsuhteissa oleville virkamiehilleen. Termin kautta myös kritisoidaan tällaista valtionhallintoa. Kritiikki kohdistuu vallan byrokraattisen väärinkäytön riskiin.
2. Termi kuvailee myös virkamieshallintoa, joka suorittaa erilaisia hallinnollisia tehtäviä. Lisäksi byrokratia kuvailee hallintoa, joka koostuu ihmisistä, jotka ovat palkattuja juuri tähän tehtävään, joko julkisella tai yksityisellä sektorilla.

3. Byrokratia kuvailee hallinnollista yksinvaltaa. Tässä tarkoituksessa byrokratia termi tarkoittaa hallintoa, jossa virkamiehet tekevät vain sellaisia päätöksiä, jotka ovat heidän etujensa mukaisia. Tähän liittyy myös teknokratian käsite, toisin sanoen valta joka on teknisten ammattilaisten käsissä heidän asiantuntemuksensa kautta. Liiallinen vallankeskittyminen vaarantaa jopa kansalaisten vapauksia.
4. Byrokratia liittyy rationaaliseen organisaatioon. Tässä tarkoituksessa byrokratia on Max Weberin ideaalityypin mukaista. Toisin sanoen organisaatio, jossa on hierarkkinen virastorakenne, virastojen spesifit toimialat, palkkaaminen meriittien mukaan ja muun muassa johdonmukainen valvontasysteemi.
5. Byrokratia tarkoittaa myös organisatorista tehottomuutta. Tämän merkityksen ovat parhaiten tuoneet esille Robert K. Merton ja Michel Crozier. Tehottomuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että organisaatio ei osaa korjata omaa toimintaansa virheistä oppimalla.
6. Moderneja organisaatioita pidetään byrokratioina. Oivan esimerkin tarjoaa Talcott Parsons, jonka mielestä byrokratia tarkoittaa karkeasti samaa kuin suuri organisaatio spesiaalisine tehtävineen.
7. Viimeisenä Albrowin luokitteluna byrokratia kuvaa modernia yhteiskuntaa. Albrow korostaa, että on joskus vaikeaa tehdä selvä ero organisaation ja yhteiskunnan välillä. Hierarkia, säännöt, erikoistuminen jne. tuntuvat olevan osa modernia yhteiskuntaa, eikä pelkästään jotain tiettyä organisaatiota. Organisaatioiden kasvu kietoutuu yhteen yhteiskunnan byrokratisoitumisen kanssa. (Abrahamsson 1977, 16–19.)

Edellä mainittujen asioiden valossa on helppo vetää johtopäätös, että byrokratia kuvaillaan kirjallisuudessa hyvin vahvasti negatiivisessa valossa. Tämä on myös huomattavissa siitä yhteiskunnallisesta keskustelusta, joka byrokratian ympärillä käydään. Vartolan (2004, 17) mukaan byrokratia sanaa on käytetty myös positiivisessa mielessä. Saksalaisen filosofi Hegelin mukaan byrokratialla tarkoitetaan valtion virkamieskuntaa, jonka keskeinen tehtävä on yleisestä edusta huolehtiminen.

Organisaatiot ovat tarkoituksellisesti suunniteltuja sosiaalisia rakenteita, jotka ovat perustaneet tietyt ihmiset, luokat tai ryhmät saavuttaakseen tiettyjä tuloksia. Nämä ihmiset, luokat tai ryhmät ovat organisaation toimeksiantajia. Organisaatiot ovat instrumentteja, jonka tarkoituksena on toimeksiantajien rationaalisen toiminnan toteuttaminen.

Organisaation tarkoituksena on saada asiat tehtyä, milloin kyseessä on esimerkiksi palvelun tai materiaalin tuottaminen. (Abrahamsson 1977, 11.)

Organisaatiot vaikuttavat jokapäiväisessä elämässämme ja maailmassamme kahdella tavalla. Ensinnäkin organisaatiot toimivat sidosryhmiensä demokraattisena äänitorvena. Nämä sidosryhmät käyttävät organisaatiota hyväkseen vallan välineenä. Esimerkiksi julkisella sektorilla erilaisilla organisaatioilla, kuten sairaaloilla, kouluilla, virastoilla jne. on velvoitteena käyttää valtaansa koulutuksen edistämiseksi ja hyvinvoinnin lisäämiseksi. Toiseksi organisaatiot ovat suuressa roolissa ylläpitämässä taloudellista vakautta. Markkinoilla pääsääntöisesti toimivat erilaiset organisaatiot, eivätkä yksittäiset individuaalit. (Abrahamsson 1993, 1.)

Abrahamssonin (1993, 25) mukaan organisaatiot ovat mukana monessa. Monet meistä työskentelevät organisaatiossa. Niillä on työnantajan, sekä työympäristön määrittelijän rooli. Palveluilla ja tuotteilla, joita organisaatio tuottaa, on suuri vaikutus taloudessa. Organisaatiot lisäksi toimivat poliittisessa kentässä, antaen signaaleja julkiselle hallinnolle säätämään lakeja ja antamaan päätöksiä, jotka hyödyttävät organisaatioita.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnalla (t&k) tarkoitetaan systemaattista toimintaa tiedon lisäämiseksi ja tiedon käyttämistä uusien sovellusten löytämiseksi. Kriteerinä on, että toiminnan tavoitteena on jotain oleellisesti uutta. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan sisällytetään perustutkimus, soveltava tutkimus sekä kehittämistyö. Perustutkimuksella tarkoitetaan sellaista toimintaa uuden tiedon saavuttamiseksi, joka ei ensisijaisesti tähtää käytännön sovellukseen. Perustutkimusta ovat esimerkiksi ominaisuuksien, rakenteiden ja riippuvuuksien analyysit, joiden tavoitteena on uusien hypoteesien, teorioiden ja lainalaisuuksien muodostaminen ja testaaminen. Soveltavalla tutkimuksella tarkoitetaan sellaista toimintaa uuden tiedon saavuttamiseksi, joka ensisijaisesti tähtää tiettyyn käytännön sovellutukseen. Soveltavaa tutkimusta on esim. sovellusten etsiminen perustutkimuksen tuloksille tai uusien menetelmien ja keinojen luominen tietyn ongelman ratkaisemiseksi. Tuote- ja prosessikehityksellä (kehittämistyöllä) tarkoitetaan systemaattista toimintaa tutkimuksen tuloksena ja/tai käytännön kokemuksen kautta saadun tiedon käyttämiseksi uusien aineiden, tuotteiden, tuotantoprosessien, menetelmien ja järjestelmien aikaansaamiseen tai olemassa olevien olennaiseen parantamiseen.

(Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämistoiminnan määritelmä
<http://tilastokeskus.fi/meta/kas/t_ktoiminta.html> 24.4.2007.)

3 EUROOPAN UNIONIN T&K- YHTEISTYÖ

3.1 Yhteistyön historiaa

Euroopan unionin t&k- ohjelmat on tarkoitettu kohottamaan Euroopan teollisuuden käyttämän teknologian tasoa ja koulutusohjelmilla tuetaan hyvin koulutetun ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta Euroopan elinkeinoelämän tarpeisiin. Lisäksi elämisen laadun parantaminen kuuluu monin eri tavoin tavoitteisiin. (Tekes: EU:n tutkimuspolitiikka < http://www.tekes.fi/eu/fin/eu_tutkimuspolitiikka/historia.html> 4.12.2006.)

Puiteohjelmat ovat varsin uusi toimintamuoto unionin toimintahistoriassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei tutkimus- ja kehitysyhteistyötä olisi ollut jo niitä aiemmin. Tiedepolitiikka alkoi Euroopan neuvostossa 50-luvulla ja OECD:ssä 60-luvulla. OECD toimi pitkään tutkimusyhteistyön ylläpitäjänä. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, joka on suomennettuna taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) on kehittyneiden markkinatalousmaiden yhteistyöjärjestö. Kiteytettynä OECD:n tavoitteena on mm. kestävän taloudellisen kasvun ja työllisyyden edistäminen, sekä hyvinvoinnin lisääminen. Järjestöön kuuluu tällä hetkellä 30 jäsenmaata. Suomi liittyi mukaan vuonna 1969. (FinOECD: Tietoa OECD:stä < <http://www.finoecd.org/public/default.aspx?nodeid=34689&contentlan=1&culture=fi-FI>> 28.2.2007.) EY painottui alussa tavarakauppaan ja yhteismarkkina-ajatteluun (silloin EEC) (Oksanen 1995, 2). Ensimmäisenä käynnistyneenä yhteistyönä alkoi ydinvoimatutkimus vuonna 1956 Euratom- peruskirjan pohjalta. Yleisesti ottaen Euratom- perustamissopimuksen tavoitteena on edistää ydinteollisuuden muodostamista ja kasvua Euroopassa, varmistaa kaikille jäsenvaltioille mahdollisuus hyötyä atomienergian kehittymisestä ja taata energianjakelun turvallisuus. Samanaikaisesti perustamissopimuksella varmistetaan väestön turvallisuuden korkea taso ja estetään siviilikäyttöön tarkoitettujen ydinainesten siirtäminen käytettäväksi sotilaallisiin tarkoituksiin. On tärkeää panna merkille, että Euratomin toimivalta koskee vain siviilitarkoituksiin ja rauhanomaisiin tarkoituksiin käytettävää ydinenergiaa. (EU:n tiivistelmät lainsäädännöstä: Euratom perustamissopimus <http://europa.eu/scadplus/treaties/euratom_fi.htm>

28.2.2007.) Tutkimusta on ollut myös liittyen hiili- ja teräsyhteisöön, jonka perustamissopimuksen 55 artiklassa mainitaan ohimennen alan soveltavan tutkimuksen, sekä Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 41 artiklassa maatalouden tuottavuustutkimuksen edistäminen. (Joutsamo et al. Eurooppaoikeus 2000, 717.) 1970-luvulla käynnistyi muuhun kuin atomienergiaan liittyvä tutkimus, jolloin komissio taloudellisen paineen tuloksena laajensi tutkimusta koskemaan mm. teollisuuden materiaaleja ja niiden testausta, sekä ympäristötutkimusta. Taloudellinen paine johtui pääsääntöisesti Yhdysvaltojen ja Japanin suurempien kotimarkkinoiden ja keskitettyjen tutkimusponnistelujen tuloksien etumatkasta. Öljykriisi 1970-luvulla pahensi entisestään tilanteen kärjistymistä, sillä Euroopan maat kompensoivat kasvavia energiakulujaan automatisoinnilla ja uuden tietotekniikan käyttöönotolla, jotka yhdessä vastaavasti vähensivät työpaikkoja. (Joutsamo et al. Eurooppaoikeus 2000, 718.) Määrätietoisesti tutkimuksen voidaan sanoa alkaneen vasta 1980-luvulta lähtien.

EU:n tutkimustoiminnan tavoitteet tiivistyivät tehokkaasti yhteisön ensimmäisen t&k-puiteohjelman (1984–87) strategiassa. Sen tavoitteena oli kattaa tasaisesti energian, ympäristön, teollisuuden, maatalouden raaka-aineet ja muut tutkimusaiheet, joiden katsottiin olevan tärkeitä koko yhteisölle. EU keskittyi tehokkaasti edistämään informaatioyhteiskuntaa toisessa t&k-puiteohjelmassaan (1987–1991). (Tekes: EU:n tutkimuspolitiikka < http://www.tekes.fi/eu/fin/eu_tutkimuspolitiikka/historia.html> 4.12.2006.)

Kolmannen puiteohjelman ensimmäiset hankkeet käynnistyivät vuoden 1992 alussa ja monet hankkeet jatkuivat vuosiin 1995 ja 1996 saakka. Näin ollen voidaan sanoa, että kolmas puiteohjelma oli käynnissä vuosina 1992–1996. Neljäs puiteohjelma jatkoi samaa kaavaa edellisten puiteohjelmien kanssa, jonka mukaan ohjelmat menevät osittain ajallisesti päällekkäin, mikä takaa jatkuvuuden ja joustavuuden. Neljäs puiteohjelma oli käynnissä vuosina 1994–1998. Tällä hetkellä käynnissä olevaan seitsemänten puiteohjelmaan mennessä, on Euroopan tasolla onnistuttu toteuttamaan jo kuusi puiteohjelmaa. Pitää muistaa, että kuudes puiteohjelma toimii seitsemännen rinnalla, kunnes kuudennen ohjelman viimeisetkin projektit ovat päättyneet. Ennen kuudetta puiteohjelmaa 2002–2006, saatiin päätökseen viides ohjelma, joka toimi aktiivisesti vuosina 1998–2002. Tähän päivään mennessä puiteohjelmista on tullut tärkeä osa Eurooppalaista tieteellistä yhteistyötä ja niistä saatavan rahoituksen avulla katetaan yhä

enemmän organisaatioiden kokonaisrahoituksesta. Seuraava kuvio (kuvio 1) havainnollistaa tutkimuksen historiaa Euroopan yhteisössä.



Kuvio 1 Euroopan yhteisön tutkimuksen historia <
(http://www.vsnu.nl/web/p/DOWNLOAD.annex_ii_history_of_framework_programmes_/id=46131/textonly=43475> 23.11.2005)

Ensimmäisen ohjelman budjetti oli 3,8 miljardia euroa. Ohjelman tavoitteena oli luoda yhtenäinen strategia yhteisön tasolla tieteen ja teknologian alalla. Toinen puiteohjelma käynnistyi tammikuun alussa vuonna 1987. Ohjelma kesti vuoden 1991 loppuun saakka ja sen budjetti oli 5,4 miljardia euroa. Ohjelman tavoitteena oli parantaa yhteisön kilpailukykyä korkean teknologian alalla, sekä nopeuttaa Euroopan laajuisen tutkimus- ja teknologiayhteisön syntyä. Kolmanteen puiteohjelmaan tultua, budjetti oli jo kasvanut 6,6 miljardiin euroon. Trendi noudatti samaa kaavaa, eli uuden puiteohjelman alettua budjetti kasvoi kuitenkin aika maltillisesti (asiaan tuli muutos neljännen puiteohjelman alettua). Kolmas ohjelma alkoi vuonna 1990 ja tuli päätökseensä vuoden 1994 lopussa. Ohjelman tavoitteena oli edelleenkin, kuten toisessa puiteohjelmassa määriteltiin, vahvistaa Euroopan talouden tieteellistä ja teknologista pohjaa. Ohjelman tavoitteessa tuotiin myös esille se, että Eurooppa pyrittiin samaan kilpailukykyisemmäksi tukemalla tietyin

menetelmin yrityksiä, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia heidän tutkimusponnisteluissaan, sekä heidän yhteistyön edellytyksiään. Kun Euroopan laajuinen yhteistyö saavutti neljännen ohjelmakautensa, budjetin kasvu koki merkittävän hyppäyksen. Budjetti kaksinkertaistui edelliseen ohjelmaan verrattuna, ollen 13,2 miljardia euroa. Tähän oli osin syynä se, että puiteohjelmaan oli sisällytetty eräitä aiemmin sen ulkopuolella toteutettuja ohjelmia. Toisaalta Maastrichtin sopimus antoi EU:lle valtuudet toimia entistä useammilla tutkimusalueilla. Neljäs puiteohjelma oli lähempänä markkinoita kuin aiemmat ohjelmat, tämä tuli esille jo rahoitettavien hankkeiden valinnassa. Valinnassa korostettiin suunnitellun tutkimus- ja kehitysyhteistyön tulosten taloudellista ja teollista hyödyntämistä. (Paasi < <http://www.tritonia.fi/vanha/ov/eutieto/16.html>> 8.5.2007.)

Viides puiteohjelma käynnistyi vuonna 1998 ja tuli päätökseensä vuonna 2002. Edellisistä ohjelmista poiketen uusi puiteohjelma suuntautui enemmänkin nykyisten sosioekonomisten ongelmien ratkaisuun eikä yksinomaan puhtaaseen tutkimukseen. Tavoitteena oli tätä kautta parantaa eurooppalaisten elämänlaatua ja työoloja. Ohjelma oli kuitenkin myös jatkoa aiemmille ohjelmille, sillä siinäkin edistetään maiden välistä yhteistyötä, infrastruktuurien tukitoimia, tulosten levitystä sekä pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) osallistumista. Viidenteen ohjelmaan tullessa unioni oli jo 15 vuoden ajan harjoittanut tuloksekasta politiikkaa tutkimuksen ja teknologian kehittämisen alalla. Edelleenkin ohjelman tavoitteena oli luoda hyödyllinen väline, jolla avustettaisiin jäsenvaltioiden tutkimustoimia. Viidennessä puiteohjelmassa nousi ensimmäisen kerran esille Eurooppalaisen tutkimusalueen luominen. Tavoitteena oli luoda kokonaisuvaltainen tutkimusalue, josta voisi tulla maailmanlaajuisesti yksi tutkimustoiminnan liikkeellepanevista voimista. (Cordis: Fifth framework programme <<http://cordis.europa.eu/fp5/src/over.htm>> 8.5.2007.)

3.2 Yhteistyö nykypäivän Euroopassa

Kuudes puiteohjelma (2002–2006) käynnistyi joulukuussa 2002. Kuudennen puiteohjelman budjetti on 17,5 miljardia euroa, mikä on 17 % enemmän kuin viidennessä ohjelmassa ja on 3,4 % koko unionin budjetista vuonna 2002. Komissio perustelee selvää reaalista kasvua tutkimustoiminnan keskeisellä asemalla uuden talouden ja osaamisyhteiskunnan kehityksessä sekä Euroopan tutkimuspanostusten alemmalla tasolla

verrattuna Yhdysvaltoihin ja Japaniin. (Eduskunta: Asiakirjat <<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/akxhref2.sh?{KEY}=U+39/2001>> 8.5.2007.) Kuudennen puiteohjelman taustalla on Eurooppalaisen tutkimusalueen, eli ERAn muodostaminen. Kansallisten ja Euroopan laajuisten t&k- puitteiden keskinäinen vuorovaikutus ja yhteistyö ovat tieteen ja teknologian kansainvälisen kilpailukyvyn kehittymiselle ensiarvoisen tärkeitä. Kuudes puiteohjelma panostaa myös tutkijaliikkuvuuteen aikaisempaa enemmän.

Mitä on sitten muuttunut merkittävästi kuudennessa puiteohjelmassa verrattuna aikaisempiin? Aiemmat puiteohjelmat ovat osaltaan auttaneet kehittämään Euroopan maiden välillä tieteellisen ja teknologisen yhteistyön kulttuuria, ja niillä on ollut suuri merkitys vakuuttavien tutkimustulosten tuottamisessa. Ne eivät ole kuitenkaan luoneet pysyvää johdonmukaisuutta Euroopan tasolla. Kuudennen puiteohjelman toimintaa on sen vuoksi suunnattu uudelleen ja virtaviivaistettu seuraavin tavoittein:

- EU:n rahoitus keskitetään harvempiin painopisteisiin – erityisesti alueisiin, joilla Euroopan tason yhteistyö tuottaa selkeästi lisäarvoa.
- Eri tason toimijoiden toimintaa nivotaan yhä tiiviimmin yhteen.
- Edistetään tutkimustoimia, joiden on tarkoitus olla pysyviä ja kokonaisuutta jäsentäviä.
- Tuetaan toimia, jotka lujittavat Euroopan yleistä tieteellistä ja teknologista osaamisperustaa.
- Hyödynnetään ehdokasmaiden tieteellistä potentiaalia maiden auttamiseksi niiden valmistautuessa liittymään EU:hun, mikä hyödyttää Euroopan tiedettä kokonaisuudessaan. (Euroopan komissio: Tutkimuksen pääosasto <http://ec.europa.eu/research/fp6/pdf/faq_fi.pdf> 23.11.2006.)

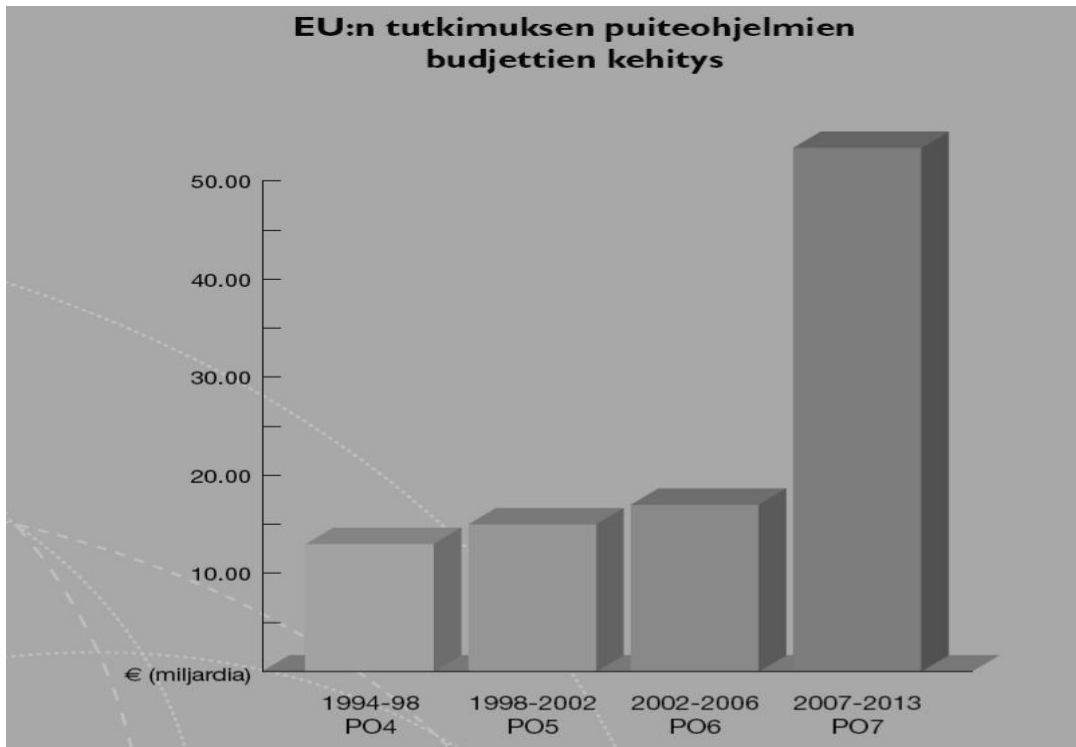
Tutkimus- ja kehitysyhteistyö kulminoituu nykypäivän Euroopassa vahvasti kuudenteen puiteohjelmaan. Kuudennella puiteohjelmalla pyritään edistämään perustamissopimuksen 163 artiklan 1 kohdassa asetettua tavoitetta: lujittaa yhteisön teollisuuden tieteellistä ja teknologista perustaa sekä suosia yhteisön teollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämistä samoin kuin edistää kaikkea tutkimustoimintaa, jota pidetään tarpeellisena tämän sopimuksen muiden lukujen perusteella. Eli toisin sanoen puiteohjelman tarkoituksena on vahvasti ERAa tukeva toiminto. Lisäksi perustamissopimuksen tarkoituksena on luoda puiteohjelmien juridinen perusta. Juridinen perusta tulee Euroopan

yhteisöjen perustamissopimuksen artikloista 163–173 ja lisäksi Euratom sopimuksen artiklasta 7 (Euroopan komissio: Tutkimuksen pääosasto <http://ec.europa.eu/research/fp6/pdf/fp6-in-brief_en.pdf> 8.5.2007).

3.3 Katsaus seitsemänteen puiteohjelmaan

Euroopan unionin tutkimus- ja kehittämissyhteistyö on saavuttanut jo seitsemännen puiteohjelmansa. Seuraavaksi tutustutaan hieman tarkemmin tähän seitsemänteen puiteohjelmaan, mitä se tarjoaa, mitkä ovat sen keskeiset piirteet ja mikä on muuttunut sitten kuudennen puiteohjelman.

Seitsemäs puiteohjelma on lyhyempi nimitys seitsemännestä tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmasta. Tämä ohjelma on unionin tärkein väline tutkimuksen rahoittamiseksi Euroopassa ja se toteutetaan vuosina 2007–2013. Euroopan yhteisön budjetti seuraaviksi seitsemäksi ohjelmavuodeksi on 50,5 miljardia euroa. Euratom-budjetti seuraaviksi viideksi vuodeksi on 2,7 miljardia euroa. Jos verrataan budjetin nousua kuudenteen puiteohjelmaan, huomataan, että budjetti on kasvanut 63 prosenttia (kuvio 2). Tällöin voidaan puhua jo huomattavasta panostuksesta Euroopan laajuisen tutkimukseen. Seitsemäs puiteohjelma on suunniteltu vastaamaan myös Euroopan työllisyystarpeisiin ja kilpailukykyyn liittyviin kysymyksiin. Seitsemäs puiteohjelma tukee tutkimusta valituilla aihealueilla ja sen tavoitteena on varmistaa EU:n johtava asema kyseisillä sektoreilla. (Euroopan komissio: 7. puiteohjelma <http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-factsheets_fi.pdf> 9.5.2007.)



Kuvio 2 Puiteohjelmien budjetin kehitys <(http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_fi.pdf> 9.5.2007)

PO7:ssä (lyhenne seitsemännestä puiteohjelmasta) on eräitä merkittäviä eroja verrattuna EU:n aikaisempiin tutkimusohjelmiin. Näitä ovat:

Suurempi budjetti – Budjetti on huomattavasti suurempi edeltäjänsä, mikä takaa eurooppalaiselle tutkimukselle enemmän resursseja. Suurempi budjetti on myös vahva poliittinen viesti EU:n jäsenmaille, jotka ovat sitoutuneet nostamaan tutkimusrahoituksen osuuden BKT:sta nykyisestä kahdesta prosentista kolmeen prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.

Paino aihealueilla – PO7:n laajin osio, Yhteistyö-ohjelma, keskittyy merkittävimpiin tutkimuksen aihealueisiin (kuten terveys, tieto- ja viestintäteknologiat, avaruus jne.), mikä ottaa huomattavasti paremmin huomioon teollisuuden tarpeet ja näkemykset.

Euroopan tutkimusneuvosto (ERC) – on ensimmäinen tutkimusrahoituksen yleiseurooppalainen toimielin. Se pyrkii rahoittamaan riskialttiimpaa, mutta mahdollisesti hyödyllisempää eurooppalaista tutkimusta tieteen eturintamalla. Sen tarkoituksena on kannustaa tutkimusta, joka lähtee itse tutkijoista käsin. Tämä antaa tutkijoille vapaammat kädet määrittellä uudet mahdollisuudet ja tutkimuksen suunnat. Pyrkimyksenä on vapautua poliitikkojen asettamien tavoitteiden kahleista.

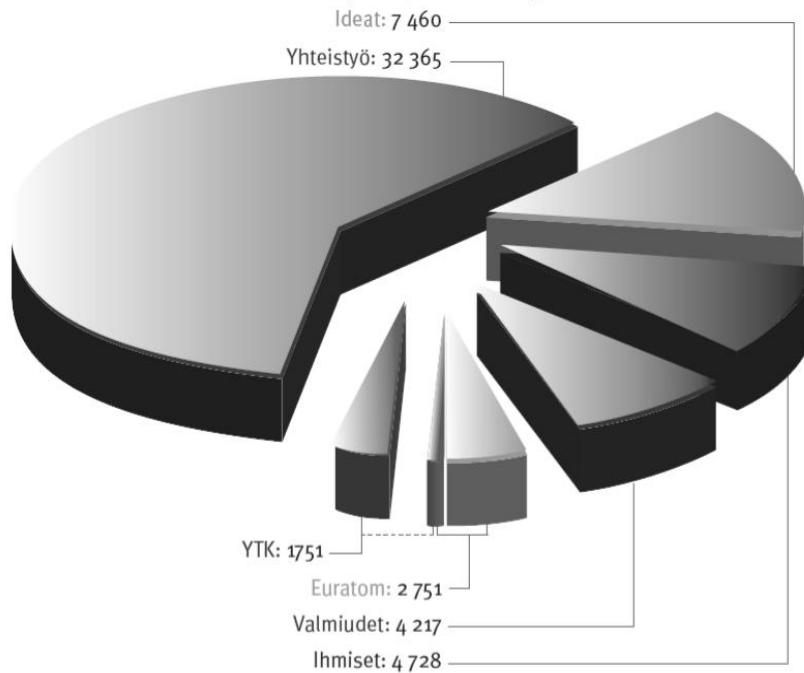
Osaavat alueet – PO7 luo uudet *osaavat alueet*, jotka tuovat yhteen alueen eritutkimuskumppanit. Yliopistot, korkeakoulut, tutkimuskeskukset, monikansalliset yritykset, alueviranomaiset ja pk-yritykset voivat kaikki verkottua ja vahvistaa tutkimusvalmiuksiaan ja mahdollisuuksiaan.

Riskinjakorahoitus – Uuden *riskinjakorahoitusvälineen* tarkoitus on tukea yksityisten sijoittajien osallistumista tutkimushankkeisiin edistämällä suurten eurooppalaisten tutkimushankkeiden lainansaantia Euroopan investointipankista (EIP).

Yhteiset teknologia-aloitteet (YTA) – Yhteiset teknologia-aloitteet tarjoavat käyttäjälähtöisen jatkon eurooppalaisille teknologiayhteisöille. Yhteiset teknologia-aloitteet keskittyvät tutkimustoimintaan, joka vaatii tehostettua yhteistyötä ja merkittäviä investointeja kestävien tulosten saavuttamiseksi. PO7 on edelleen tärkeimmiltä osiltaan aikaisempien tutkimuksen puiteohjelmien kaltainen. Painopiste on edelleen eurooppalaisten kumppanien yhteenliittymissä, rajat ylittävässä yhteistyössä, avoimessa koordinoinnissa, joustavuudessa ja huippututkimuksessa. (Euroopan komissio: Seitsemäs puiteohjelma < http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-brochure_fi.pdf> 9.5.2007.)

Seitsemäs puiteohjelma koostuu periaatteessa viidestä keskeisestä ohjelmasta, joille jokaiselle on varattu oma budjettinsa (kuvio 3).

Seitsemännän puiteohjelman rahoituksen jako ohjelmien välillä (milj. euroa)



Kuvio 3 Rahoituksen jakautuminen 7. puiteohjelmassa
<(http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-factsheets_fi.pdf> 9.5.2007)

Kun tarkastelee seitsemännän puiteohjelman ohjelmakokonaisuuksia, herää kriittinen epäily sen mahtipontisesta ja optimistisesta ulkokuoresta, jonka se antaa ulkopuolisen silmin katseltuna. Unionin tarkoituksiin kyseisen ohjelman kohdalla verrattuna kuudenteen puiteohjelmaan, on kuulunut byrokratian vähentäminen ja ohjelmaan osallistumisen helpottaminen. Toisaalta vastaavat tavoitteet olivat myös kuudennessa puiteohjelmassa. Kuitenkin väistämättä jollain tavalla pessimistisesti odottaa, että kuinkahan tässä onnistutaan, sillä niin varmana sen onnistumisesta ohjelma on esitelty. Ohjelman tavoitteet ovat kiistattomat, mutta ehkäpä silti taustalla on huoli siitä, voidaanko Euroopan kilpailukykyä nostaa näin massiivisen ja kompleksisen ohjelman avulla.

4 OSALLISTUMINEN T&K - YHTEISTYÖHÖN

4.1 Yhteistyön tarkoitus ja tavoitteet

Euroopan yhteisön tavoitteena on lujittaa yhteisön teollisuuden tieteellistä ja teknologista perustaa sekä suosia yhteisön teollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämistä. Yhteisö edistää kaikkialla yhteisössä yrityksiä, pienet ja keskisuuret yritykset mukaan luettuina, tutkimuskeskuksia ja korkeakouluja niiden korkealaatuiseen tutkimukseen ja teknologiseen kehittämiseen liittyvissä pyrkimyksissä; se tukee niiden pyrkimyksiä keskinäiseen yhteistyöhön varsinkin avaamalla kansalliset julkiset hankinnat, määrittelemällä yhteiset standardit sekä poistamalla yhteistyön oikeudelliset ja verotukselliset esteet pyrkien erityisesti siihen, että yritykset voivat täysin käyttää hyväkseen sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto: 163 artikla <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FI.003301.html> 7.12.2006.)

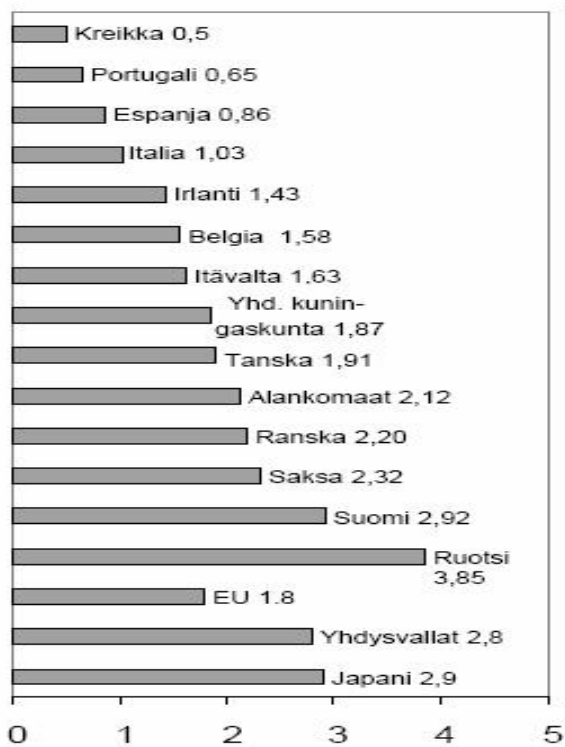
Eurooppa-neuvoston kokoontumisessa Lissabonissa maaliskuussa 2000, valtioiden päämiehet asettivat mahtipontisen päämäärän. Euroopasta tulisi maailman johtava ja kilpailukykyisin tietoon perustuva talous. Kahden vuoden kuluttua Lissabonista Eurooppa-neuvosto kokoontui Barcelonassa pohtimaan Lissabonissa asetettujen tavoitteiden edistymistä. Barcelonassa sovittiin, että investointeja tutkimuksen ja teknologian kehittämiseen on edelleen lisättävä jo vuonna 2000 asetetusta 1,9 (kuvio 4) prosentista lähelle kolmea prosenttia BKT:sta vuoteen 2010 mennessä. (Euroopan komissio: Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi <http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002_0499fi01.pdf> 9.5.2007.)

T&k- menojen kasvattaminen siten, että ne lähestyvät kolmea prosenttia BKT:sta, koskee Euroopan unionia kokonaisuutena. Jokaisen nykyisen ja tulevan jäsenvaltion ei voida odottaa pääsevän tavoitteeseen vuoteen 2010 mennessä, mutta niiden olisi kaikkien kannettava kortensa kekoon. Niiden olisi koordinoitava toimiaan, jotta ne voisivat yhdessä luoda koko unioniin t&k- investointien kasvua edistävää dynamiikkaa. Lisäksi yksityiseltä

sektorilta peräisin oleva rahoitus olisi saatava kasvatettua kahteen kolmannekseen kaikista t&k- investoinnista. Tähän osuuteen on päästy jo Yhdysvalloissa ja joissakin Euroopan maissa. (Euroopan komissio: Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi <http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002_0499fi01.pdf> 9.5.2007.)

Barcelonassa asetetut t&k- investointitavoitteet perustuvat siihen, että EU:n t&k- ja innovointijärjestelmien vahvistaminen on keskeisen tärkeää pyrittäessä Lissabonin strategiseen tavoitteeseen. Lissabonin tavoitteen saavuttaminen vaarantuu, jos t&k- investointien jo nykyisellään suuret erot EU:n ja Yhdysvaltojen välillä entisestään kasvavat. Vuonna 2000 ero oli yli 120 miljardia euroa, josta 80 prosenttia johtui yritysten vähäisemmistä t&k- investoinneista Euroopassa. (Euroopan komissio: Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi <http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002_0499fi01.pdf> 9.5.2007.)

**EU:n, Yhdysvaltain ja Japanin T&K-menot
(bruttokustannukset prosentteina BKT:sta)
1998 tai 1999**



Kuvio 4 Unioni perässä tutkimuspanostuksissa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2000/com2000_0006fi01.pdf> 9.5.2007)

Eurooppalaisen tutkimuspolitiikan tähtäimessä on luoda eurooppalainen tutkimusalue, ERA (European Research Area) vuoteen 2010 mennessä. ERA tarkoittaa tiiviimpää vuorovaikutusta kansallisten ja eurooppalaisten t&k- puitteiden kesken. Tähän pyritään esimerkiksi verkottamalla kansallisia tutkimusohjelmia. (Cordis: European Research Area <<http://cordis.europa.eu/era/3percent.htm>> 23.11.2006.) Eurooppalainen tutkimusalue toimii foorumina, jonka kautta koordinoidaan kansallisia ja kansainvälisiä aloitteita. Näin EU:n tutkimustoimintaa voidaan tehostaa ja ryhmitellä uudelleen. ERA on perustettu ohjaamaan ja tehostamaan Euroopan laajuista tutkimus- ja innovaatiotoimintaa. Näin turvataan EU:n 25 jäsenmaan talous ja kilpailukyky myös tulevaisuudessa. (Euroopan komissio: Miksi Euroopan unioni tukee tutkimusta <http://ec.europa.eu/research/leaflets/enlargement/page_54_fi.html> 28.2.2007.)

Tavoitteisiin kuuluvat muun muassa tieteen resurssien ja mahdollisuuksien tehokkaampi hyödyntäminen Euroopan tasolla, dynaamisemmat yksityiset investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen, suuremmat henkilöstöresurssit ja tutkijoiden parempi liikkuvuus sekä "yhteisten arvojen" parissa tapahtuvaa tutkimusta edistävien olosuhteiden luominen. Keskeisimpänä päämääränään ERA pyrkii kokoamaan hajaantuneet resurssit ja ammattitaidon, jotta merkittävien ja palkitsevien hankkeiden käynnistämiseksi ei olisi esteitä. Tehokkaan tiedonvälityksen ja koordinoinnin avulla pyritään vähentämään byrokratiaa ja sen myötä myös lisäämään ihmisten luottamusta hankkeiden tuloksiin. (Euroopan komissio: ERA käy ylikierroksilla <http://ec.europa.eu/research/leaflets/enlargement/page_55_fi.html> 28.2.2007.)

ERA- aloite on merkittävä askel eteenpäin eurooppalaisen tutkimuspolitiikan tiellä. Eurooppalaisen tutkimuksen hahmottaminen kokonaisuutena on oikeansuuntaista kehitystä ja yhteistyöllä saavutettava lisäarvo on eurooppalaisen tieteen ja teknologian kansainvälisen kilpailukyvyn kehittymiselle ensiarvoisen tärkeää. (Tekes: EU:n tutkimuspolitiikka <http://www.tekes.fi/eu/fin/eu_tutkimuspolitiikka/index.html> 9.5.2007.)

4.2 Kuudennen puiteohjelman hankemuodot ja ohjelmat

Euroopan unionin tutkimuksen puiteohjelmasta rahoitetaan kansainvälisenä yhteistyönä toteutettavia tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä verkostoja (Tekes: EU:n tutkimuksen

kuudes puiteohjelma < <http://www.tekes.fi/eu/fin/6po/index.html>> 9.5.2007). Hankkeisiin voivat osallistua yritykset, tutkimuslaitokset, yliopistot sekä muut tutkimusta tekevät ja hyödyntävät organisaatiot. Hankkeen osallistujat muodostavat hankeryhmän eli konsortion. Hankkeessa on oltava vähintään kolme organisaatiota kolmesta eri EU-maasta. Puiteohjelman tarkoituksena on kohdentaa ja yhdentää tutkimusta Euroopan tasolla. (Tekes: Ketkä voivat osallistua? < <http://www.tekes.fi/eu/fin/6po/mukaanhankkeeseen/osallistujat.html>> 9.5.2007.)

Suurin osa budjetista (11,3 miljardia euroa) on varattu tutkimustoimien ”kohdentamiseen ja integroimiseen” seitsemällä ensisijaisella aihealueella (kuvio 5). Tämän lisäksi on varattu 1,3 miljardia useita tutkimusaloja kattaviin erityistoimiin. Eurooppalaisen tutkimusalueen jäsentämiseen on varattu yhteensä 2,6 miljardia euroa. Lisäksi noin 300 miljoonan euron summa käytetään toimiin, jolla lujitetaan Eurooppalaisen tutkimusalueen perustaa.

EUROOPPALAISEN TUTKIMUSTYÖN KOHDENTAMINEN JA INTEGROINTI 13,3 mrd €	
Tutkimuksen painopisteet 11,3 mrd €	Useita tutkimusaloja kattavat erityistoimet 1,3 mrd €
1. Genomitutkimus ja terveysalan bioteknologia	Politiikkojen tukeminen, tieteellisten ja teknologisten tarpeiden ennakointi
2. Tietoyhteiskunnan teknologiat	
3. Nanoteknologia, älykkäät materiaalit, uudet tuotantomenetelmät ja laitteet	Pk-yrityksiä koskeva tutkimustoiminta (CRAFT ja kollektiivinen tutkimus)
4. Ilmailu ja avaruus	Kansainvälinen yhteistyö (INCO)
5. Elintarvikkeiden laatu ja turvallisuus	
6. Kestävä kehitys, globaalimuutos ja ekosysteemit	Yhteinen tutkimuskeskus (JRC)
7. Kansalaiset ja hallinto osaamisyhteiskunnassa	

EUROOPPALAISEN TUTKIMUS-ALUEEN JÄSENTÄMINEN 2,6 mrd €	ERA:n PERUSTAN LUJITTAMINEN 0,3 mrd	EURATOM & JRC
Tutkimus ja innovointi	Tutkimuksen koordinointi	★ Rahoitus yht 17,5 mrd €
Tutkijavoimavarat ja liikkuvuus		
Tutkimusinfrastruktuurit	Tutkimus- ja innovaatio-politiikkojen kehityksen tukeminen	
Tieteen ja yhteiskunnan suhteet		

Kuvio 5 Kuudes puiteohjelma kokonaisuudessaan < http://www.tekes.fi/eu/fin/6po/asiakirjat_vanha/Puiteohjelmaesitys.PPT> 9.5.2007)

Hankemuodolla tarkoitetaan tutkimus- tai kehittämissyhteistyön toteuttamistapaa. Kuudennessa puiteohjelmassa otettiin käyttöön kaksi uutta hankemuotoa: integroidut

hankkeet (Integrated Project, IP) ja huippuosaamisen verkostot (Network of Excellence, NoE). Ne ovat suuria hankekokonaisuuksia, joiden tarkoituksena on rakentaa entistä tiiviimpää ja konkreettisempaa yhteistyötä Euroopassa. Uudet välineet (integroidut hankkeet ja huippuosaamisen verkostot) nähdään ensisijaisena keinona saavuttaa kriittiseen massaan, hallinnoinnin yksinkertaistamiseen ja Euroopan tasolla saatavaan lisäarvoon, sikäli kuin yhteisön tutkimustoimilla tuetaan kansallisella tasolla käynnistettyjä hankkeita, sekä tutkimuskapasiteetin integroimiseen liittyvät tavoitteet. (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fi/oj/dat/2002/l_232/l_23220020829fi00010033.pdf> 9.5.2007.)

4.3 Puiteohjelman synty ja toimeenpano

Miten puiteohjelma syntyy ideoista valmiiksi ohjelmaksi? Lähtökohtana on ensimmäisenä arvioida aikaisemman puiteohjelman tuloksia. Ongelmana on tietysti, että ohjelmien kestäessä useita vuosia, lopullisia tuloksia on saatavilla vuosien viiveellä. Näin ollen kokonaiskuva ohjelman onnistumisesta, ei ole vielä siinä vaiheessa kovin selkeä.

Tärkeä vaihe uutta ohjelmaa suunniteltaessa, on keskustella eurooppalaisten organisaatioiden kuten tutkimusyksiköiden ja teollisuuden kanssa. Tämä tapahtuu järjestämällä erilaisia konferensseja ja tapahtumia. Näiden kautta organisaatioilla ja henkilöillä on mahdollisuus esittää toiveita, mihin suuntaan puiteohjelmaa tulisi kehittää. He ovat erimerkiksi oman työnsä kautta huomanneet, että aiemmassa puiteohjelmassa on puutteita, joihin tulisi puuttua. Tämän vaiheen jälkeen komissio kokoaa organisaatioilta saamansa informaation ja lähettää sen komission eri osastoille konsultaatiota varten. Tässä vaiheessa keskustellaan myös erilaisten työryhmien kanssa. Nämä työryhmät muodostuvat jäsenvaltioiden ja kumppanuusmaiden asiantuntijoista. Komission ja työryhmien sidettä kutsutaan myös komitologiaksi. Työryhmien tarkoituksena on antaa ehdotuksia puiteohjelman hallinnoinnista, puutteista ja ideoista. Tarkoituksena on löytää harmonia komission ja työryhmien ideoiden kesken. (Cordis: How the framework programme works? <http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=EN_NEWS&ACTION=D&SESSION=&RCN=26064> 19.4.2007.)

Tämän vaiheen jälkeen komission ehdotus tulee arvioida. Arvioinnin suorittaa komission oma asiantuntijoista koostuva arviointiryhmä, joka antaa ehdotuksesta puolueettoman näkemyksensä. Samanaikaisesti komissio suorittaa myös erityisiä ohjelman ennakoituja vaikutusarviointeja. Ekonometristen mallien avulla pyritään arvioimaan, millaisia vaikutuksia ehdotetulla ohjelmalla olisi talouteen. Kaikki edellä mainitut työvaiheet muodostavat uuden puiteohjelman varsinaisen perustan. (Cordis: How the framework programme works? <http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=EN_NEWS&ACTION=D&SESSION=&RCN=26064> 19.4.2007.)

Seuraavana vaiheena on ohjelman hyväksyminen poliittisen prosessin kautta. Tämä vaihe alkaa parlamentin käsittelystä. Parlamentti tekee omia muutosehdotuksiaan ohjelmaan, joita voi parhaimmillaan olla jopa yli tuhat kappaletta. Ehdotukset koskevat esimerkiksi budjetin määrää. Myös Euroopan unionin neuvoston kanssa käydään neuvotteluja samanaikaisesti. Neuvosto esittää omia muutosehdotuksiaan ohjelmaan. Sekä neuvosto, että parlamentti tekevät muutosehdotuksensa ennen parlamentin ensimmäistä virallista käsittelyä. Jos kaikki näyttää hyvältä, ohjelma hyväksytään. Usein tarvitaan kuitenkin toinen kierros neuvotteluja ja muutosehdotuksia ennen ohjelman hyväksyntää. Parlamentti ja neuvosto päättävät yhdessä uuden puiteohjelman sisällä olevien ohjelmien sisällöstä, sekä myös osallistumissäännöistä. (Cordis: How the framework programme works? <http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=EN_NEWS&ACTION=D&SESSION=&RCN=26064> 19.4.2007.)

Tämän jälkeen päätetään työohjelmista, jotka ilmaisevat yksiselitteisesti millaisia tutkimusohjelmia halutaan toteuttaa. Työohjelmat viimeistellään ulkoisten asiantuntijaryhmien, muiden pääosastojen (DG) ja ohjelmakomiteoiden kanssa. Ohjelmakomiteoiden tulee antaa suostumuksensa ohjelman hyväksymiselle määräenemmistön turvin. Kun kaikesta on päästy yksimielisyyteen ja komissio on hyväksynyt työohjelmat, uusi puiteohjelma voi aloittaa. (Cordis: How the framework programme works? <http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=EN_NEWS&ACTION=D&SESSION=&RCN=26064> 19.4.2007.)

Kun ohjelma on saatu polkaistua käyntiin, komission rooli ei suinkaan lopu siihen. Komission tehtävänä on aikatauluttaa tutkimushaut ja käsitellä vastaanotetut hakemukset. Hakuprosessia esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Kansallisella tasolla puiteohjelman toimeenpanon avustavana elimenä ja suomalaisten organisaatioiden yhteystahoina toimivat Suomen Akatemia, Tekes (Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus) ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Periaatteena on, että samat tahot, jotka hoitavat kansallista tutkimus- ja kehitystoimintaa, vastaavat erityisohjelmien hallinnosta Suomessa.

5 RAHOITETUN TUTKIMUKSEN ELÄMÄNKAARI

5.1 Projektin periaatteet, taustatyö ja varsinainen hakemus

Tärkein periaate rahoituksen hakemiseen kuudennen puiteohjelman kautta on tietysti oma tutkimushanke, jossa tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä. Tulee miettiä, kuinka pystyy toimimaan kansainvälisissä projekteissa, sekä ovatko omat tavoitteet samansuuntaisia unionin tutkimusohjelman kanssa. Jos näin on, hakeminen on varteenotettava vaihtoehto. Hankeidean olisi jo lähtökohtaisesti hyvä sopia unionin tutkimusohjelman tavoitteisiin. Tutkittavan aiheen tulisi kiinnostaa useita Euroopan maita, sekä olla kunnianhimoinen ja innovatiivinen. (Tekes: Osa 1: Periaatteet selviksi <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa1.html> 22.3.2007.)

Hankkeissa työskennellään aina ulkomaalaisten kanssa, tästä syystä onkin hyvä varata riittävästi aikaa hyvien kumppaneiden löytämiseen. Osallistujia on vähintään kolmesta maasta. Hankkeisiin voivat osallistua EU:n jäsenmaat ja Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaat sekä sellaiset maat, jotka ovat neuvotelleet sopimuksen EU:n kanssa. Hankkeen aikataulu on sovittava tutkimusohjelman aikataulujen kanssa. Hakemuksen voi jättää vain haku aikana. Hanke voi alkaa tavallisesti vasta kun hakemukset on arvioitu ja sopimusneuvottelut on saatu päätökseen. Hakuja kutsutaan ehdotuspyynnöiksi, jotka ovat voimassa vähintään kolme kuukautta, jolloin ohjelmiin voi hakea. Hakemiseen, arviointiin ja sopimuksen tekoon on varattava runsaasti aikaa. Kiireellä tutkimusohjelmiin ei voi osallistua. (Tekes: Osa 1: Periaatteet selviksi <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa1.html> 22.3.2007.)

Valmistelu kannattaa aloittaa jo hyvissä ajoin ennen tarjouskierrosten alkamista. Hakijan tulee selvittää huolellisesti, ettei vastaavanlaista aiempaa tutkimusta ole tehty (hankkeen uutuusarvolla on suuri merkitys valintakriteereissä: joko tutkimus on kokonaan uusi tai sitten tarjoaa uusia näkökulmia jo aiemmin tutkittuun aiheeseen), selvitettävä osallistumissäännöt, sekä hankittava yhteistyökumppanit. Yhteistyökumppaneiden hankinta on tärkeä vaihe. Sopivien kumppaneiden löytäminen on tärkeä onnistumisen edellytys sekä hakemukselle että hankkeen toteuttamiselle. Tärkeää on siis löytää luotettavat ja osaavat kumppanit, jolloin tutkimuksen valmistelu ja kulku onnistuvat.

Kumppaneita voi etsiä joko itsenäisesti, tai käyttää kumppaneiden etsimiseen käytettäviä verkostoja. Hankkeeseen pitäisi löytää osallistujia, joiden tietämys täydentää toistaan ja jotka yhdessä muodostavat järkevän ja hallittavan konsortion. (Tekes: Osa 2: Taustatyö <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa2.html> 29.11.2006.)

Hyvän hallinnon merkitys korostuu hankkeen edetessä. Kuudennessa puiteohjelmassa hankkeen osallistujat eli tutkimuskonsortio päättää itse, miten komissiolta saatava avustus jaetaan. Osallistujien pitää tehdä keskenään konsortiosopimus, jossa sovitaan muun muassa hankkeen työtehtävistä, rahoituksen jakamisesta ja osallistujien oikeuksista tuloksiin ja tausta-aineistoon. Hankkeen kokoaja toimii yleensä koordinaattorina, jonka tehtävänä on hankkeen eteneminen. Koordinaattori kokoaa konsortion, kasaa hakemuksen, toimittaa sen komissiolle ja on yleensä konsortion edustaja erilaisissa neuvotteluissa, kuten sopimusneuvotteluissa. Hankkeen aikana koordinaattori mm. raportoi komissiolle tutkimuksen etenemisestä ja toimii yhteyshenkilönä komission ja tutkimuskonsortion välillä. Koordinaattorin rooli tutkimustyössä on merkittävä, joten koordinaattorin tulee olla motivoitunut, osaava ja ennen kaikkea tutkimuskonsortion tavoitteet ymmärtävä. Koordinaattori tulee tehtävänsä myötä perehtyneeksi kaikkien osallistujien tutkimusosuuteen, jolloin hän saa laajan kokonaiskuvan tutkimushankkeesta ja parhaimman hyödyn tutkimuksessa syntyneistä tiedoista. Konsortiossa muut ovat joko osallistujia tai alihankkijoita. Osallistuja keskittyy oman tutkimus- tai kehittämistyöpanoksensa hoitamiseen, raportoi siitä ja saa konsortiosopimuksessa sovittun korvauksen työstään. Alihankkijat tekevät työtä yhdelle tai useammalle osallistujalle. Heillä ei ole oikeuksia tutkimustuloksiin, mutta saavat työstään kuitenkin täyden korvauksen. (Tekes: Osa 2: Taustatyö <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa2.html> 29.11.2006.)

Rahoituksen hakeminen unionista ei kovinkaan paljon poikkea muodollisesti kansallisesti haetusta tutkimusrahoitushakemuksesta. Hakijan on hankittava asianmukaiset asiakirjat ja laskettava tutkimuskustannukset. Hakijan tulee kiinnittää huomiota hakemuksen vakuuttavuuteen, hänen on toimitettava se oikeaan paikkaan ja oikeassa ajassa. Nämä seikat ovat käytännössä samoja sekä kansallisella, että unionin tasolla. Ainoa ero syntyy siinä, että unioninrahoitusta haettaessa hakemusta ei voi enää täydentää jälkikäteen. Hakemuksen valmisteluun voi hakea taloudellista tukea ohjelmien suomalaisilta vastuutahoilta Tekesiltä ja Suomen Akatemialta. Valmistelurahalla halutaan kannustaa

korkeatasoisia hankkeita mukaan eurooppalaiseen tutkimusyhteistyöhön. Hakeminen tapahtuu yksinkertaistetusti tällä tavalla. (Tekes: Osa 3: Hakemus valmiiksi <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa3.html> 22.3.2007.)

5.2 Hakemusten arviointi

Ensimmäisenä vaiheena arvioinnissa on esikarsintavaihe. Tässä vaiheessa komission virkamiehet erottelevat hakemusten joukosta sellaiset hakemukset, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia. Vähimmäisvaatimuksina ovat seuraavat: hakemus saapunut ajoissa, osallistujia vähintään kolmesta maasta ja että hakemuksen kaikki tarvittavat osat ovat mukana. Vähimmäisvaatimukset sisältävät hakemukset jatkavat arviointiprosessissa eteenpäin.

Jokaiselle hakemukselle asetetaan vähintään kolme arvioitsijaa. Arvioijiksi komissio valitsee eri alojen asiantuntijoita Euroopasta ja Euroopan ulkopuolisista maista. Komissio julkaisee julkisen tarjouskilpailun, jolla haetaan ohjelmille arvioijia. Komissio voi myös kutsua hyviksi tietämiään asiantuntijoita arvioimaan puiteohjelman hankkeita. Arvioijat eivät siis ole komission virkamiehiä. Jokainen arvioija käy hakemuksen itsenäisesti läpi ja pisteyttää sen tiettyjen menetelmien mukaisesti. Arvioijat laittavat hakemukset paremmuusjärjestykseen antamiensa pisteiden perusteella. Myös saman pistemäärän saaneet hakemukset asetetaan arvioijien sopimuksella paremmuusjärjestykseen. Hakemusten arvioinnissa käytetään arviointikriteerejä, jotka ovat jokaisella hankemuodolla erit. Arvioijat voivat myös ehdottaa hankkeiden yhdistämistä, uudelleen järjestämistä tai projektiklustereiden muodostamisesta. Hakijan kannattaa jo tässä vaiheessa pitää mielessä, että hakemuksia tulee useita, jolloin arvioijien työ on valtava. Kannattaakin siis pitää mielessä, että hakemus on selkeästi tehty ja siitä tulee nopeasti esille tutkimuksen ydin. (Tekes: Osa 5: hakemuksen arviointi <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa5.html> 29.11.2006.)

Komissio laatii pisteiden perusteella listan hyväksytyistä hakemuksista. Komissio esittelee listan jäsenmaiden edustajille, jotka keskustelun jälkeen hyväksyvät sen. Komissio lähettää tässä vaiheessa tiedon arvioinnin tuloksesta hankkeiden koordinaattoreille.

Mukana tulevat myös arvioijien kommentit hakemuksesta. (Tekes: Osa 5: hakemuksen arviointi <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa5.html> 29.11.2006.)

5.3 Sopimuksen teko

Komissio ja osallistajat käyvät keskenään sopimusneuvottelut. Heidän on päästävä yhteisymmärrykseen hankeen aikana tehdystä työstä ja siitä maksettavasta korvauksesta. Sopimusneuvottelut edellyttävät tiukkaa hiomista yksityiskohdista ja hankkeen muotoutumisesta osapuolia tyydyttävään muotoon. Hanke hyväksytään virallisesti rahoitettavaksi vasta kun kaikista yksityiskohdista on sovittu ja sopimus komission kanssa allekirjoitettu. Sopimusneuvotteluissa hanke yleensä muuttaa jonkin verran muotoaan. Komissio pyrkii karsimaan ehdotuksessa esitettyjä tarpeettomia kuluja, jolloin osallistujilta vaaditaan kompromissien tekoa. Neuvotteluja käydään komission sopimusneuvottelulomakkeiden avulla yleensä kirjeitse. Sopimuksen tekoon vierähtää yleensä kuukausia. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä nopeasti, aikaa saattaa kulua jopa vuosi. Tulee kuitenkin huomioida, että ennemmin kannattaa pitkittää neuvotteluja kuin luopua tärkeimmistä tavoitteistaan. Mikäli komission kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen, hanke saattaa kaatua. Yleensä kuitenkin osapuolet saavat sovittua tavoitteistaan hyvässä yhteisymmärryksessä. Komission kanssa tehdyn vakiosopimuksen jälkeen hanke alkaa vakiosopimuksessa sovittuna päivänä. (Tekes: Osa 6: Sopimuksen tekeminen <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/osa6.html> 29.11.2006.)

Seuraavan esimerkin tarkoituksena on yksinkertaistettuna esittää, millainen kuudennen puiteohjelman hakuprosessi on organisaation näkökulmasta. Esitys on pelkistetty ja tarkoitettu vain antamaan yleiskäsitys hakuprosessin eri vaiheista.

1. Oma tutkimusidea alustavasti selvillä ja suunniteltu, joka sopii unionin tutkimusohjelmien yleisiin tavoitteisiin.
2. Osallistumissäännöt selviksi.
 - a. Esimerkiksi ketkä voivat osallistua? Konsortiossa on oltava vähintään kolme eri organisaatiota kolmesta eri jäsenmaasta tai ehdokasvaltiosta.

3. Tulee tarkistaa, että on liikkeellä oikeaan aikaan oikeanlaisen hankkeen kanssa (hakukierros on avoinna ja tutkimus sopii tietyn puiteohjelmakokonaisuuden tavoitteisiin).
 - a. Pitää tutustua hyvin ohjelman taustoihin, ohjeisiin ja arviointitapaan.
4. Hakemuksen valmistelu (tarvittavat asiakirjat)
 - a. Hakujulistus (call for proposal) on komission julkistama haku, jonka aikana konsortiot voivat toimittaa komissiolle osallistumishakemuksensa.
 - b. Työohjelma (work programme) määrittelee rahoitettavat tutkimusalat ja niiden tavoitteet.
 - c. Hakuun liittyvä hakijan opas (guide for proposers) sisältää hakulomakkeet ja ohjeet niiden täyttämiseksi, sekä ohjelman säännöt, aikataulut ja muun muassa arviointikriteereistä.
5. Varaa aikaa hankkeen suunnitteluun ja tekoon ja konsortion kokoamiseen (viimeistään tässä vaiheessa konsortio on muodostettava).
 - a. Konsortiosopimuksen valmistelu (sovitaan osapuolten keskinäisistä asioista kuten projektin hallinnosta ja rahoituksen jakamisesta) projektin osapuolten kesken.
6. Hakemus lähetetään (sähköisesti tai joissain tapauksissa lomakkein) hakijan oppaan mukaisesti.
7. Esimerkki hakemuslomakkeeseen tarvittavista asiakirjoista
 - a. Koostuu kahdesta osasta A- ja B-osasta.
 - b. A-lomakkeissa on muun muassa hakemuksen yleistietoja, kuten mihin työohjelmaan hanke kuuluu, tiivistelmä hankkeen tavoitteista ja sen ennakkoidusta kestosta. Lisäksi lomakkeissa on tietoja osallistujista ja kustannusten jakamisesta.
 - c. Osassa B kuvataan hankkeessa suunnitellut tehtävät koko projektin ajaksi, hankkeen osallistujat, työnjako ja odotettavat tulokset. Lisäksi ensimmäiseltä 18 kuukaudelta on selvitettävä työsuunnitelma yksityiskohtaisesti.
8. Hakemuksien esikarsinta
 - a. Vähimmäisvaatimukset on täytyttävä (osallistumissääntöjen mukainen hakemus).
9. Arviointi
 - a. Työohjelmien mukaiset arviointikriteerit tulee täytyä.
10. Hakemus hyväksytään arviointipisteiden mukaisesti.

11. Sopimusneuvottelut

- a. Vakiosopimuksen teko, joka sisältää ydinsopimuksen lisäksi kolme liitettä
- b. Ydinsopimus (perustiedot hankkeesta: osallistujien nimet, hankkeen nimi ja kesto, kokonaiskustannukset ja komission osuus kustannuksista, raporttien määräpäivät ja erityisehdot).
- c. Liite 1 sisältää hankkeen työsuunnitelman.
- d. Liite 2 sisältää kolme osaa hankkeen toteutuksesta rahoitusehtoihin ja aina immateriaalioikeuksiin saakka.
- e. Liite 3 sisältää hankemuotokohtaiset erityisehdot.

12. Hanke alkaa vakiosopimuksessa sovittuna päivänä. (Tekes: Elämänkaari <http://www.tekes.fi/eu/fin/julkaisut/6po_elamankaari/index.html> 6.9.2007.)

6 NÄKÖKULMA BYROKRATIAAN

Mikään vakavasti otettava tieteellinen kirjoitus byrokratiasta ei voi sivuttaa saksalaisen Max Weberin ajatuksia ja kirjoitelmia kyseisestä aiheesta. Hän esitti maailmankuulun teorian byrokratiasta osana yhteiskunnallista hallitsemista koskevaa teoriaansa teoksessaan *Wirtschaft und Gesellschaft* (Vartola 2004, 18). Valtaosa eri puolilla maailmaa tehtävistä hallinnon kehittämis- ja tutkimushankkeista käsittelee juuri sen ongelman kanssa, miten voitaisiin vähentää byrokratiaa ja byrokraattisuutta ja siitä koituvia dysfunktioita (Salminen 2001, 53). Ennen kuin syvennyn tarkastelemaan mitä Weber on kirjoittanut byrokratiasta ja rationaalisesta toiminnasta, keskityn tuomaan esille tiivistetysti sen laajan kirjon, mitä byrokratiasta on kirjoitettu eri näkökulmista.

Elliot Jaques teoksessaan *A General Theory of Bureaucracy* (1976) on arvioinut byrokratiaa sosiaalisena järjestelmänä viidellä pääluokalla. Ensinnäkin kirjoittaja tarkastelee byrokratiaa sen peruspiirteiden avulla. Peruspiirteitä ovat muun muassa byrokraattisen hallinnon rakenneominaisuudet, auktoriteetti ja vastuullisuus. Byrokratiaa voidaan myös tarkastella sen synnyn, dynaamisuuden ja syvärakenteiden kautta. Kolmas ulottuvuus Jaquesin teoksessa on byrokratia suhteessa työelämään, jolloin kyseeseen tulevat työntekijöiden oikeudet työelämässä, heidän vaikutusmahdollisuutensa ja osallistumismallit. Neljäntenä ulottuvuutena Jaques tarkastelee byrokraattisen järjestelmän funktioita, joita ovat mm. johtaminen, roolit, auktoriteetti ja organisoinnin tasot. Viimeisenä ulottuvuutena Jaques kirjoittaa byrokraattisen organisaation malleista. Tällöin tarkastelussa ovat esimerkiksi byrokraattisuuden kasvu ja yleiset käskyjärjestelmät ja niiden rakenteet. (Salminen 2001, 54.)

Vaikkakaan byrokratia ei ole keskeistä Marxin teoksissa, ei voida kuitenkaan sivuuttaa hänen näkemyksiään byrokratiasta ja sen suhteista yhteiskunnan valtarakenteisiin. Itse asiassa Weberin näkemykset byrokratiasta pohjautuvat pitkälle juuri Marxin kirjoituksiin ja ajatuksiin. Marxin ideat byrokratiasta voidaan ymmärtää hänen kirjoituksistaan kommunismista, kapitalismista ja luokkakonfliktista. Marx korostaa byrokratian konseptia kritisoimalla Hegelin valtiofilosofista ajattelua. Hegelin analyysi pohtii julkista hallintoa siltana valtion ja yhteiskunnan välillä. Yhteiskunta edustaa ammatteja, yrityksiä, jotka edustavat taas tiettyjä intressejä. Valtio taas edustaa yleistä intressiä. Näiden kahden välissä valtion byrokratia toimii ikään kuin yhdyssiltana mahdollistaen yleisen intressin

toteutumisen. Marxin mukaan tällainen vastakkainasettelu on merkityksetöntä, sillä valtio ei edusta yleistä etua, vaan hallitsevan luokan tiettyjä intressejä. Tarkemmin määriteltynä byrokratia on instrumentti, jonka avulla hallitseva ryhmä hallinnoi suhteessa muihin sosiaaliryhmiin. Näin ajateltuna, byrokratian tulevaisuus ja intressit ovat jossain määrin tiukasti sidoksissa hallitsevaan ryhmään ja valtioon. Byrokratian olemassaolo ja hyväksyntä ovat niistä riippuvaisia. Toisaalta taas, koska byrokratia ei ole selvä osa kapitalistista luokkaa, sillä on tiettyä autonomiaa, joka saattaa aiheuttaa konflikteja valtaryhmän kanssa. Edellisiin liittyen on selvää, että byrokratia ei saavuta orgaanista asemaa yhteiskunnallisessa rakenteessa, koska se ei ole suoraan yhteydessä tuotannon prosesseihin. Sen olemassaolo ja kehittyminen ovat hetkellisiä. Sen tärkein tehtävä on ylläpitää senhetkistä tilannetta ja hallitsevan ryhmän etuisuuksia. (Mouzelis 1967, 8.)

Marxin mielestä byrokratia on osoitus vieraantumisenesta. Vieraantumisella hän tarkoittaa, että yhteiskunnalliset voimat karkaavat ihmisen otteesta, saavuttavat itsenäisen aseman ja lopulta kääntyvät luojaansa vastaan. Marxin mukaan byrokratiasta tulee itsenäinen ja painostava voima, joka ihmisten mielestä on mysteerinen ja kaukainen. Voima, joka kylläkin hallitsee heidän elämänsä, mutta on silti heidän hallintansa ja ymmärryksensä ulottumattomissa. Tässä mielessä byrokratiasta tulee suljettu maailma, joka suojelee salaisuuksiaan ja etuoikeuksiaan. Vieraantuminen ei kuitenkaan koske pelkästään byrokraattien ja ulkomaailman suhteita. Vieraantuminen on myös byrokratiassa itsessään, sillä se kätkee todellisen luonteensa jopa itseltään. Byrokraatti ei usein ole tietoinen oman työnsä luonteesta. Hän usein luulee tekevänsä työtä, joka on korvaamatonta ja yleisen edun mukaista. Tämä harhakuva on byrokratian hierarkian ja kurin luomaa. (Mouzelis 1967, 10.)

Epäpätevyys on toinen byrokratian ominaisuuksista. Marxin mukaan byrokraatti on aloitteeton ja mielikuvitukseton ja pelkää ottaa vastuuta mistään. Epäpätevyys ei huoleta byrokraattia, sillä hän uskoo pystyvänsä tekevän kaiken mahdollisen. He pyrkivät jatkuvasti kasvattamaan valtaansa, vahvistaakseen etuoikeuksiaan ja asemaansa. Marxin mukaan byrokraatti pyrkii vakuuttamaan toiminnoillaan, että hän on tarpeellinen. (Mouzelis 1967, 10.) Marxin mukaan byrokratia on kapitalistisen luokan instrumentti. Hän kuitenkin jatkaa, että lopulta kapitalistisen valtion ristiriidat johtavat sen kumoutumiseen. Lähtökohtana valtion ja hallinnon muuttamisessa on alisteisen pakkovallan poistaminen. Marx pyrki siihen, että kansalaiset toimivat yksilönä myös hallinnollisissa tehtävissä.

Hänen mielestään edustusperusteinen poliittinen järjestelmä oli välttämätön kehitysvaihe kuljettaessa kohti valtion häviämistä. (Salminen & Kuoppala 1985, 50.)

6.1 Teoria byrokratiasta

Lopulta suppean alustusvaiheen jälkeen kuvailen, mitä Max Weber on kirjoittanut byrokratiasta. Weberin mukaan byrokratian syntyminen ja kehitys tulee ymmärtää loogis-historiallisesti. Kapitalismin syntyminen edellytti muun muassa pääoman ja vapaasti liikkumaan kykenevän työvoiman olemassaoloa. Nämä tekijät eivät kuitenkaan pelkästään toteuttaneet kapitalismin syntyä. Se, että kapitalismi syntyi juuri Länsi-Euroopassa, vaati lisäksi protestanttisen etiikan. Etiikka arvosti työntekoa, vaati tunnollisuutta, ahkeruutta, eikä paheksunut maallista omaisuutta. Kapitalismin kehitys puolestaan vaatii tuekseen rationaalista oikeusjärjestelmää säätelemään kaupankäyntiä ja talouden toimintaa sekä järjestämään valtioelinten suhteita ja kansalaisten asemaa suhteessa valtioon. Kapitalismin kehitys toisaalta edellytti tavoiterationaalisuutta tehden siitä hallitsevan yhteiskunnallisen ajatusmuodon askeleittain. Budjetointi ja kirjanpito olivat formaalisen rationaalisen ajattelun ja toiminnan muotoja. Ne yleistyvät muodostaen organisaatioiden keskeisen toimintaperiaatteen. Kapitalismin voittokulku vaati tuekseen myös ennustettavissa olevaa ja luotettavaa hallintojärjestelmää, jolloin yleistyi rationaalis-legaalinen hallitsemisjärjestelmä. Tämän hallitsemisjärjestelmän legitimizeetti perustui siis siihen, että modernissa valtiossa oli olemassa kirjoitettu, analysoitavissa oleva oikeusjärjestys. Oikeusjärjestys koski kaikkia kansalaisia sekä kaikkia hallitsemisjärjestelmän edustajia samalla tavalla. Periaatteessa jokainen oli lain edessä samanarvoinen ja kaikenlaiset erioikeudet oli eliminoituja. Demokratian edetessä rationaalis-legaalisen hallitsemisjärjestelmän legitimizeetti vain kasvoi, sillä oikeusnormit syntyivät demokraattisessa hengessä. (Vartola 2004, 20.)

6.2 Byrokratian edellytykset ja kehitys

Byrokratia on löydettävissä täydellisesti kehittyneessä muodossaan vasta nykyaikaisesta valtiosta ja kaikkein kehittyneimmistä kapitalismin instituutioista. Seuraavaksi esitetään

Vartolan (2004, 22) luokitteluna ne sosiaaliset ja taloudelliset tekijät, jotka ovat edesauttaneet byrokraattisen järjestelmän syntyä.

1. Ensinnäkin rahatalouden synty ja kehittyminen on ollut byrokratian kehittymiselle välttämätön, joskaan ei riittävä edellytys. Sen myötä tuli mahdolliseksi erottaa hallinnon välineiden omistajuus hallinnosta, siirtyä palkkajärjestelmään ja suunniteltuun kirjanpitoon ja budjetointiin. Nämä tekijät ovat edesauttaneet pysyvän virkamiehistön syntyä.
2. Hallinnon määrällisten tehtävien lisääntyminen on toisaalta luonut pohjaa byrokratian kasvuille. Mitä suurempi valtio ja mitä enemmän se pyrkii lisäämään valtaansa, sen enemmän se tarvitsee byrokratiaa.
3. Hallintotehtävien muutos, niiden intensivoituminen ja sisäinen kehitys ovat olleet tärkeitä tekijöitä byrokratisoitumiselle. Esimerkin byrokratian vahvistumisesta tarjoaa vaikkapa oikeuslaitoksen ja poliisin kehittyminen. Kaikki vaatimukset koko yhteiskunnalle tarkoitettujen hyödykkeiden aikaansaamisesta tuottavat useimmiten lopulta lisää byrokratisoitumista.
4. Byrokraattisen organisaation tekninen pätevyys on ratkaisevimpia tekijöitä sen kehittymiselle. Byrokraattinen organisaatio on ylivoimainen esimerkiksi täsmällisyydessä, nopeudessa, selkeydessä, asiakirjojen tuntemuksessa, yhtenäisyydessä, sekä yleensä se on kustannuksiltaan halvempi kuin muut organisaatiomuodot. Sen toiminnan ennustettavuus ja laskettavuus ovat lisäksi ratkaisevan tärkeitä ominaisuuksia.
5. Hallinnon materiaalisten välineiden keskittyminen hallitsijan käsiin liittyy byrokraattisen rakenteen kehittymiseen. Tästä oivan esimerkin tarjoaa armeija. Kun aiemmin sotaa käyvä omisti hevosensa, niin nykyään armeijan kalusto on valtion omistuksessa. Samalla tavoin kehitys on kulkenut myös muissa organisaatioissa.
6. Lisäksi byrokratian kehittymisen edellytyksenä on ollut taloudellisten ja sosiaalisten erojen tasoittuminen. Byrokratisoituminen merkitsee kansalaisten aseman yhdenvertaistumista suhteessa hallintoon ja hallitseviin ryhmiin. Tässä mielessä sen kehitys edistää demokratisoitumista.

Kun byrokratia on kehittynyt täyteen muotoonsa, se on eräs vaikeimmin hävitettävistä sosiaalisista rakenteista. Tästä syystä se on ollut ja on keskeisin väline valtasuhteiden yhteiskunnallistamisessa ja samalla vallan väline sille, joka kykenee kontrolloimaan sitä. Byrokratisoituminen ja rationaalisuuden kasvu on vaikuttanut keskeisesti koulutukseen ja

kasvatukseen. Byrokratia edellyttää todistettavaa pätevyyttä esimerkiksi todistuksin. Byrokratia on suhteellisen tuore, sillä kauempana historiassa sitä ei ole löydettävissä. Byrokratia synnyttää vallankumousta kaikkialla, minne se asettuu, hävittämällä rakenteet, jotka eivät ole perusluonteeltaan rationaalisia. (Vartola 2004, 25.)

Byrokratiasta Weber siis esitti tunnetun ideaalimallinsa. On kuitenkin syytä, ennen Weberin byrokratian kuvailua, perehtyä hieman hänen käsityksiinsä hallinnon taustatekijöistä. Weberin byrokratiateorian taustatekijänä ovat rationaalinen toiminta erityisesti taloudellisessa toiminnassa ja yhteiskunnalliset edellytykset. Rationaalisuus ymmärretään yleensä järkipäisenä, loogisena ja suunnitelmallisena toimintana. Laajimmassa mielessä Weberin rationaalisuuskäsite on hänen yhteiskuntateoriaansa perusta. Weberin mukaan kaikki sosiaalinen toiminta on jaettavissa neljään lajiin, joista osa on rationaalisempia kuin toiset. Ensinnäkin on tarkoituksellisesti rationaalinen toiminta, jossa huomio kiinnitetään tuloksen saavuttamiseen punnitsemalla eri keinoja ja vaihtoehtoja. Keinoja punnitaan suhteessa tavoitteisiin ja haittavaikutuksia suhteessa päämääriin. Tarkoituksellisesti rationaalisuus on Weberillä toiminnan ydin. Toisena Weberin rationaalisuus luokituksessa on arvorationaalinen toiminta, jonka ytimenä ovat moraaliset, eettiset ja esteettiset arvot. Kolmantena luokkana on affektiivinen toiminta, jossa tunteet sekoittuvat rationaalisuuteen, ollen näin vastakohta tarkoituksellisesti rationaalisuudelle. Viimeisenä luokkana Weberillä on traditionaalinen toiminta, jossa kysymyksenä on juurtuneisiin ja pinttyneisiin tapoihin perustuvasta toiminnasta. (Salminen 2001, 59.)

Albrow (1990) on teoksessaan kattavasti analysoinut Weberin ajatuksia rationaalisuudesta. Hän erottelee teoksessaan rationaalisuudesta yhdeksän eri tekijää, jotta rationaalisuus ymmärrettäisiin täydellä painollaan ja saataisiin sille laajempaa sisältöä. Ensinnäkin hän näkee rationaalisuuden *ideana*. Tällöin rationaalisuus ei ole artefakti, ei tunne tai tapahtuma, vaan idea. Weber käyttää rationaalisuuden käsitettä laajasti, eikä pyri asettamaan sitä johonkin tiettyyn näkökulmaan. Rationaalisuus on historiallinen konteksti, joka kattaa useita eri asioita. Weberin mielestä *loogisuus* kuuluu ilman epäilystään rationaalisuuteen. Selkeys, johdonmukaisuus, varmuus ja järjestelmällisyys ovat attribuutteja, jotka kuvailevat loogisuutta ja muotoilevat ajatusta. Nämä tekijät olivat muodollisen rationaalisuuden takeita. Niitä voidaan käyttää minkä tahansa idean ymmärtämisessä. Laki oli tässä tapauksessa Weberin mieluisin esimerkki. Toisin sanoen ja Weberiä mukaillen, loogisuuden kautta voimme ymmärtää mitä tahansa

tiedettä. Loogisuus johti toisaalta tarkkuuteen, joka lopulta sulautui matemaattisuuteen. Weber näki *matemaattisuuden* ja loogisuuden kosketuksissa toisiinsa. Joten Weberille oli luontevaa ajatella matemaattisuutta rationaalisuuden jatkeena, puhtaan ajattelun lähteenä. Samaan aikaan tiede eteni jokapäiväisessä elämässä teknologian ja matemaattisuuden avulla. Taloudellisessa toiminnassa laskennallisuudesta tuli tarpeellista, kun organisaatioita perustettiin ja toimintatapoja sekä työntekijöitä sulautettiin organisaatioon. Weberin mukaan parhaiten modernia kapitalismia määrittelee juuri rationaalinen laskennallisuus, kuten kirjanpito. Loogisuuden ja laskennallisuuden takana on oikea maailma, luonnon todellisuus ja elävät olennot. Maailma on todellisuudessa irrationalinen. Weber tiedosti todellisuuden, mutta samalla ymmärsi myös kurinalaisuuden merkityksen, joka sisälsi muun muassa periaatteita, lakeja ja jopa talouksia. Rationaalisuus ymmärrettiin ikään kuin perusajatusten tai arvojen kehittymisen kautta. Weberille jokainen tiede rakentui tiettyjen edellytysten kautta. Rationaalinen tietämys rakentui perustusten kautta. Empiirinen tiede auttoi ymmärtämään maailmaa ja dogmaattiset tieteet auttoivat kontrolloimaan itseämme ja arvojamme. Weberille *toiminta* oli keskeinen idea hänen sosiologiassaan. Rationaalisuudesta tuli luonnollinen elementti hänen kaikessa tieteellisessä työssään. Yhdessä mielessä se oli järkevä ja johdonmukainen seuraamus vuosituhansien filosofisen ajattelun perusteella. Toiminta nähtiin periaatteiden kautta, sekä syiden ja seurauksien laskemisten kautta, mikä oli vahvasti sidoksissa rationaalisuuteen. Lisäksi Weber tarkasteli rationaalisuutta *valveutuneisuuden* kautta. Hän ymmärsi valveutuneisuuden individuaalisen rationaalisuuden elinehtona. Weber ymmärsi myös *rakenteiden* merkityksen työssään. Rakenteet ovat vahvasti sidoksissa rationaalisuuteen, sillä aina kun keskustellaan rakenteista, myös rationaalisuus nousee esille ja toisaalta kun rationaalisuus korostuu, korostuu myös rakenteiden merkitys. Weberin mukaan rationaalisuus tulee ymmärtää lisäksi *irrationalisuuden* kautta. Kiteytettynä Weber ymmärsi, että vaikkakin rationaalisella ajattelulla on suuri merkitys, tulee ymmärtää irrationalisuuden merkitys erilaisten tunnetilojen kautta. Viimeiseksi Albrow tarkasteli Weberin käsityksiä *rationaalisuuden konflikteista*. Tämä tulee ymmärtää lyhyesti siten, että se mikä on rationaalista toiselle, saattaa toisaalta olla irrationalista toiselle osapuolelle. (Albrow 1990, 115–134.)

6.3 Auktoriteettiluokitus

Weber oli kiinnostunut vallasta hallinnan käsitteen kautta. Hallinta liittyy vallan suhteisiin, jossa hallitsija, joka käyttää valtaa, uskoo hänellä olevan oikeus käyttää valtaa. Hallittavat taas toisaalta uskovat olevan velvollisuus totella käskyjä. Nämä uskomukset vallan legitimiudesta ovat tärkeitä, siinä mielessä, että ne määrittelevät hallinnan rakenteet, sekä osoittavat eroavaisuuksia osapuolten suhteissa. Weber pohti byrokratian vaikutuksia vallan suhteisiin. Byrokratia ensinnäkin muutti vallan perusteita henkilökohtaisesta hallinnolliseen toimintaan. Byrokratia on ja tulee olemaan sen hallinnassa, joka käänsi byrokraattista koneistoa. Toiseksi, byrokratia heikensi johtajien valtaa. Byrokratian valta on periaatteessa monopolin aseman kautta saavutettua, sekä tiettyä sisäpiirin salaisuuksien säilyttämisen tietoutta. Kolmanneksi byrokratiaa pidetään huomattavasti pysyvämpänä ja sinnikkäämpänä hallinnollisena järjestelmänä kuin aikaisempia. (Meyer 1985, 24.)

Usko legitimiuteen ja hallinnolliseen koneistoon muodostavat Weberin hallinnan käsitteen perustan. Hän erotteli kolme erilaista tyyppiä legitimiudesta, joista jokainen omalla tavallaan määrittelee hallintaa.

1. Karismaattinen hallinta tarkoittaa periaatteessa sitä, että johtajuus saavutetaan jonkin tietyn poikkeuksellisen ominaisuuden kautta. Karismaattinen johtaja oikeuttaa hallintansa poikkeuksellisten kykyjensä ja tekojensa kautta. Tällainen hallinta johtaa löyhään ja epävakaiseen hallinnolliseen koneistoon. Uskollisimmat opetuslapset toimivat johtajan ja massojen välissä "puskurina".
2. Traditionaalisessa hallinnassa vallan legitimiys johtuu menneisyydestä, uskoon oikeaan ja asiaankuuluvaan traditionaaliseen toimintamalliin. Traditionaalinen johtaja on herra, joka komentaa perityn statuksen oikeuttamana. Hallinnon henkilöstö on henkilökohtaisia sukulaisia, palvelijoita tai suosikkeja. Henkilöitä, jotka ovat riippuvaisia johtajansa palkkiosta. Toisaalta hallinnollisella koneistolla on itsenäisyyttä johtajaansa nähden. Feodaaliset virkamiehet eivät ole niinkään henkilökohtaisia palvelijoita, vaan uskollisuutta vannovia kumppaneita, joilla on omaa toimivaltaa.
3. Legaalinen hallinta tarkoittaa, että usko lakiin oikeuttaa hallinnan. Tällöin kansa tottelee lakia, koska he uskovat että lait ovat oikeutetusti asetettuja, eikä karismaattisen tai traditionaalisen hallitsijan yksistään asettamia. Lain oikeutus tulee

lähtökohdasta, että hallitsija on saavuttanut asemansa laillisten toimintatapojen kautta, kuten vaalien avulla. Tässä tapauksessa tyypillisin hallinnollisin koneisto, joka mukautuu tähän kategoriaan, on byrokratia. Byrokratiaa kuvaa myös usko sääntöihin ja lailliseen järjestelmään. Byrokraatin asema, hänen suhteensa hallitsijaan, hallittaviin ja kollegoihin ovat tiukasti sidoksissa persoonattomiin sääntöihin. Säännöt kuvaavat koneiston rationaalisuutta. Hallinnon välineet eivät kuulu byrokraatille, kuten feodaalisessa hallinnossa, vaan ovat keskitettyjä ylimmille elimille. (Mouzelis 1967, 16.)

Tulee kuitenkin muistaa, että näitä edellä esitettyjä hallintatyyppisiä ei esiinny missään puhtaassa muodossaan. Todellinen hallinto sisältää elementtejä jokaisesta kolmesta luokasta. Weberin mukaan luokittelu toimii analyttisenä välineenä auttamaan ymmärtämään eri luokkien elementtejä, sekä eroavaisuuksia ideaalityyppien ja realiteetin välillä. (Mouzelis 1967, 18.)

6.4 Byrokratian ominaispiirteet

Seuraavaksi tarkastelussa ovat lopulta ne piirteet, jotka Weber on elämäntyönsä aikana esitellyt byrokratiasta. Kapitalismi ja rationaalis-legaalinen hallitsemisjärjestelmä tuottivat hallinnon, joka Weberin mukaan oli historiallisessa katsannossa rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto. Tuota hallintoa Weber nimitti byrokratiaksi, jolla täydellisessä muodossaan on seuraavia piirteitä:

1. Se on sääntöjen sitomien virallisten funktioiden pysyvä organisaatio.
2. Jokaisella organisaatiolla on tarkoin määritelty kompetenssi eli toimivalta. Toimivaltaan kuuluu velvollisuus suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät, auktoriteettiaseman sekä oikeuden käyttää pakkokeinoja ja ohjeet niiden käytöstä.
3. Organisaatiossa vallitsee virkahierarkian periaate, jolloin alempi osasto on ylemmän kontrollissa ja valvonnassa sekä jokaisella on vain yksi esimies. Jokainen tietää ja tuntee paikkansa organisaatiossa.
4. Kaikkea toimintaa ohjaavat oikeudelliset normit, joiden soveltaminen edellyttää koulutusta ja erityistä virkamiesasemaa.
5. Rationaaliseen hallintoon kuuluu, että virkamiehistö ei omista hallinnon tai tuotannon välineitä.

6. Yhdelläkään virkamiehellä ei ole etuoikeutta virkaansa.
7. Kaikki hallinnolliset päätökset ja säädökset taltioidaan kirjallisesti. Pysyvä organisaatio ja kirjalliset dokumentit muodostavat viraston. (Vartola 2004, 20–21.)

Hallinnon virkamiehistö, joka on ylimmän vallan alaisuudessa, koostuu yksittäisistä virkamiehistä, jotka ovat palkattuja ja toimivat seuraavien kriteerien mukaisesti:

1. He ovat henkilökohtaisesti vapaita ja ovat hallinnan kohteena vain persoonattomien virkatehtäviensä osalta.
2. He muodostavat selkeän ja täsmällisen virkahierarkian.
3. Jokaisella toimistolla on selkeä toimivalta lain mukaan.
4. Virat täytetään vapaaehtoisen sopimuksen mukaan ja kenenkään ei ole pakko ryhtyä virkamieheksi.
5. Virkamiehet valitaan teknisen pätevyyden perusteella. Rationaalisuutta korostaen tämä varmistetaan erilaisin todistuksin ja testein.
6. Heillä on oikeus palkkaan ja eläkkeeseen. Heillä on oikeus virassa pysymiseen tietyin edellytyksiin ja vapaa eroamisoikeus. Palkka määräytyy pääosin hierarkkisen aseman perusteella, mutta myös vastuun ja kokemuksen perusteella.
7. Virka on viranhaltijan ainoa tai merkittävin toimeentulonsa lähde.
8. Virka on elämänura. Uralla eteneminen perustuu saavutuksiin, virkaikään ja esimiesten arviointiin.
9. Virkamies ei omista hallinnon välineitä, eikä virkaansa.
10. Virkamies on tiukan ja systemaattisen kurin ja kontrollin alaisuudessa. (Merton, Gray, Hockey & Selvin 1952, 21–22.)

6.5 Byrokratian rajoitukset

Weber pohti, miten byrokratian luonnollinen taipumus kasvattaa valtaa, voitaisiin estää, jottei tämä liiallinen valta alkaisi hallita liikaa organisaation toimia ja politiikkaa. Weber esitti mekanismeja, joiden avulla järjestelmän auktoriteettia ja byrokratian mekanismeja voitaisiin rajoittaa. Näitä ovat seuraavat:

1. Weberin mukaan kollegiaalisuudella on merkittävä vaikutus byrokratian rajoittajana. Tällä hän tarkoitti sitä, että päätökset tehdään ryhmässä, eikä yhden ihmisen toimesta, jolloin vastuu jakautuu useamman kesken vähentäen byrokraattisuutta.

Toisaalta kolleginen päätöksenteko on useimmiten hidasta ja vastuun jakautuminen saattaa tuottaa ongelmia.

2. Vallan jakamisen avulla Weber ymmärsi, että vastuu jaetaan saman toiminnan ollessa kyseessä kahden tai useamman yksikön kesken. Tällöin, jotta päätös saavutettaisiin, yksiköiden tulisi löytää yhteisymmärrys.
3. Jos hallinto käyttää amatöörimäistä virkamiehistöä, tällainen systeemi ei pysty vastaamaan niihin vaatimuksiin joita yhteiskunta asettaa. Toisaalta, jos ammattilaiset avustavat amatöörejä, loppujen lopuksi nämä ammattilaiset tekevät todelliset päätökset. Todettakoon, että nykypäivänä mikään byrokraattisesti hallittu organisaatio, ei käytä amatöörimäistä hallintoa, vaan hallinto on ammattilaisten käsissä, joten tämä ongelma ei ole niin vaikuttava modernissa hallinnossa.
4. Suoran demokratian avulla voidaan byrokraattisia piirteitä kitkeä pois organisaatiosta. Weberin mielestä vain jossain pienissä hallinnollisissa yksiköissä, kuten paikallishallinnossa oli havaittavissa suoran demokratian piirteitä.
5. Viimeiseksi Weberin mukaan oli tärkeää, että oli olemassa kollegiaalisesti edustettuja yksiköitä, joiden edustajat oli valittuja äänestämällä ja jotka olivat vapaita tekemään päätöksiä ja edustamaan valitsijoitaan. Tällainen systeemi oli periaatteessa käytössä Weberin mukaan vain poliittisissa puolueissa, joiden kautta byrokratian ongelmia oli järkevää tarkastella. (Albrow 1970, 47–48.)

6.6 Kritiikki Weberin teoriaa kohtaan

Weberin teoria on teoria mahdottomuudesta eliminoida byrokratia, kun taas Marxin teoria yksiselitteisesti kertoo, kuinka tämä voidaan ja tulee tehdä. Weber myös pitää mahdollisena, että byrokratia voi toimia itsenäisesti. Weber tutkii byrokratiaa yleisellä tasolla, organisatorisena ilmiönä. Hän tarkastelee byrokratiaa prosessien näkökulmasta, jolloin psykologiset tekijät jäävät vähemmälle huomiolle. Tärkeää Weberille on myös olla erottamatta organisaatioiden tarkastelua ilman, että mukana olisi havainnointia taloudellisista ja poliittisista taustatekijöistä. (Abrahamsson, 1977, 80.) Useilla tutkimuksilla Weberin jälkeen, on vahva empiirinen tausta. Nämä tutkimukset byrokratiasta ovat keskittyneet organisatoriselle tasolle, jolloin kiinnostuksen kohteina ovat olleet sekä organisaation ympäristö, että ongelmat organisaation tasolla. (Mouzelis 1967, 57.)

Weberin esittämät rationaalisuuden määritelmät ovat myös osaltaan saaneet kovaa kritiikkiä. Tätä kritiikkiä on ponnekkaasti esittänyt muun muassa Jürgen Habermas. Habermas on pohtinut kapitalistisen järjestelmän kokonaiskriisiä, joka liittyy talouteen. Taloudesta johtuvat ongelmat ja niiden seuraukset vaikuttavat poliittis-hallinnolliseen järjestelmään ja yksilön asemaan yhteiskunnassa. Talous kriisiytyy, kun sen kyky tuottaa hyödykkeitä heikkenee. Tämä järjestelmä on riippuvainen kansalaisten hyväksynnästä, legitimitetistä. Tällöin hyvinvointivaltion rationaliteetti katoaa, jollei se pysty lunastamaan kansalaisten odotuksia ja niille antamia lupauksia. Rationaalisuuskriisin yksi ulottuvuus on ihmisiin kohdistuva motivaatiokriisi. Byrokratisoitunut ja kapitalistinen järjestelmä vieraannuttaa ihmiset todellisuudesta, joka aiheuttaa mm. vieraantumista ja turhautumista. Weberin rationaalisuuskonseptin tilalle Habermas on esittänyt kommunikatiivista, eräänlaista humanistista rationaalisuutta. Yhteiskunta muodostuisi keskenään kommunikoivista, aidosti tasaveroisista toimijoista. Kommunikointi tapahtuisi ilman minkäänlaista pakkovallan käyttöä. (Salminen 2001, 64–66.)

Habermas erottaa toisistaan yhteiskunnallisen järjestelmän tavoiterationaalisen puolen eli objektiivisen todellisuuden ja ihmisten elämismaailman kommunikatiivisen rationaalisuuden eli subjektiivisen todellisuuden. Habermasin mukaan ongelmana näiden kahden rationaliteetin yhteentörmäyksessä on, että järjestelmä tunkeutuu. Yhteiskunnallisen järjestelmän tavoitteena on tapana vain välittää omista tavoitteistaan. Tällöin ihmisten elämismaailma omine arvoineen usein tallautuu järjestelmän jalkoihin aiheuttaen näiden kahden järjestelmän välisiä konflikteja. (Salminen 2001, 64–66.)

Useat eri organisaatiososiologit, jotka ovat vahvasti nousseet esille Weberin jälkeen, ovat kiinnostuneita Weberin kirjoituksista byrokratiasta ja sen tarjoamista vaihtoehtoista. Erät miettivät, josko byrokratia ei olekaan niin rationaalinen, kuin Weber väittää. Jotkut yhteiskuntatieteilijät taas ovat kehittäneet omia typologioitaan organisaatioista. Toiset taas ovat miettineet ihmisiä ja heidän asemaansa suhteessa organisaatioon. Yhteistä näille kaikille on kuitenkin, että niitä voidaan kutsua ei-weberiläisiksi, sekä että ne keskittyvät lähinnä yksinomaan organisaation sisäisiin suhteisiin ja ongelmiin. (Abrahamsson 1977, 58.)

Ehkäpä yksinkertaisin kritiikki Weberiä kohtaan nousee hänen byrokratia termin ja sen eri muunnelmien käytöstä ja niiden sekoittumisesta toisiinsa. Termien käyttöä kritisoidaan,

koska ne eivät välttämättä sovellu nykypäivän hallinnon kuvailemiseen, koska ne ovat usein liian moniselitteisiä. Toisaalta tunnetuimpia ovat ne kriittiset mielipiteet, jotka käsittelevät Weberin ideaa rationaalisesta organisaatiosta. Näistä tunnetuimman on epäilemättä kirjoittanut Robert Merton artikkelissaan *Bureaucratic Structure and Personality* (1940). Merton väittää, että tarkkuuden ja luotettavuuden ihannoinnilla hallinnossa, saattaa olla pettäviä vaikutuksia. Säännöt, joiden avulla saavutetaan tavoitteita, saattavat lopulta aiheuttaa itsessään järjestelmän tukkeutumista. Virkamiesjärjestelmä johtaa siihen, että byrokraatti alkaa liiaksi omaksua niitä ominaisuuksia, joita hänen tulisi ilmentää, kuten varovaisuutta ja kuria. Virkamiehiä hallitaan persoonattomien sääntöjen avulla, joiden tulisi edesauttaa julkista hyvää. Tämä saattaa johtaa siihen, että virkamiehet oman edun tavoittelun kautta, ajautuvat konflikteihin kansalaisten kanssa. Merton painottaa, että Weberin mukainen rationaalinen rakenne, voi helposti ajautua organisaation odottamattomien ja haitallisten seurausten kanssa ongelmiin. Mertonin mukaan byrokrania on luonteeltaan tehotonta, josta seuraa dysfunktionaalisia seurauksia. Yksiköt asettavat omia tavoitteitaan, jotka ovat ristiriidassa organisaation tavoitteiden kanssa. Merton ja Philip Selznick ovat kiinnostuneita siitä, että muodollinen organisaatorakenne, jonka Weber esitti, ei ole riittävä selittämään byrokraattien todellista käyttäytymistä. Virkamiehellä on sosiaalisena olentona ominaisuuksia, joita hallinnollinen kaava ei voi ymmärtää. He esittivät, että epävirallisilla ryhmillä oli huomattava vaikutus organisaation tuottavuuteen ja moraaliin. (Albrow 1970, 54–56.)

Talcott Parson kiinnittää huomionsa Weberin ajatuksiin siitä, että virkamiehistö kuvailtiin asiantuntijoiksi ja heillä oli oikeus antaa käskyjä. Näiden tekijöiden kautta, byrokraattisessa organisaatiossa saattaa tulla konflikteja. Parsonin mielestä on mahdotonta taata, että korkeassa asemassa oleva virkamies on välttämättä paras asiantuntija kyseiseen tehtävään. Tämä johtaa siihen, että organisaation jäsenet eivät ole varmoja, tulisiko totella asiantuntijaa vai korkeammassa asemassa olevaa henkilöä. Toisaalta samanlaista asetelmaa on pohtinut Alvin Gouldner omassa teoksessaan. (Albrow 1970, 56.)

Useat muutkin kirjoittajat ovat kritisoineet Weberin teoriaa. Kritiikin kohteiksi ovat joutuneet mm. rationaalisuuden käsittely ilman organisaation ymmärtämistä kulttuurillisessa ympäristössä. Kritiikkiä on saanut osakseen myös vastuullisuuden väheksyntä. Weberiä kritisoitiin, että hän ikään kuin salli byrokraattinsa tehdä päätöksiä ilman mitään vastuullisuutta seurauksista. Toisaalta tehokkuutta rationaalisessa organisaatiossa, on

käsitelty eri näkökulmasta. On esitetty, että tehokkuus ei voi olla sidottuna kankeisiin sääntöihin, vaan tehokkuus tulisi katsomalla organisaation tavoitteita kokonaisvaltaisesti ja sen mukaan virkamies sovittaisi oman käyttäytymisensä muuttuvien olosuhteiden ja tavoitteiden mukaisesti. On jopa väitetty, että byrokratia vaatii läheiset suhteet eri yhteiskuntaluokissa toimiakseen tehokkaasti. Weber uskoi, että byrokratian kasvu oli väistämätöntä. Tätä on kritisoitu väittämällä, että vaikkakin rationaalisuus toteutuisi ”puhtaasti” yhteiskunnassa, se ei välttämättä takaa sitä, että muut hallinnolliset järjestelmät olisivat sen jälkeen hyödyttömiä. Tähän liittyen Weberiä on kritisoitu hänen väitteensä johdosta, että byrokratia olisi ainoa hyödyllinen hallinnollinen järjestelmä maailmassa. Weberin on sanottu tarjonneen pelkästään näkemyksen siitä, mitkä tekijät tekevät hallinnosta tehokkaan. (Albrow 1970, 58–61.)

Useat Weberin jälkeiset teoriat ovat dynaamisia ja dialektisiä. Ne korostavat pienen mittakaavan sosiaalisia muutoksia, jotka aiheutuvat byrokraattisen organisaation jännitteistä ja vaikeuksista. Byrokratia, joka on muodollinen organisaatio, on perustettu tiettyä tarkoitusta varten. Tarkoitukseen päästäkseen toiminta organisoidaan kontrollin kautta, joka sisältää sääntöjä. Säännöt taas kertovat jokaisen osallistujan toiminnat ja vastuun, sekä formaalisen rakenteen, joka integroi säännöt toimimaan hyödyllisellä tavalla. Toisaalta säännöt eivät voi koskaan täysin kontrolloida ihmisiä tekemään sellaisia toimia, jotka olisivat välttämättä organisaatiolle hyödyksi. Tällöin tulee huomioida ihmisten henkilökohtaiset tavoitteet. Organisaationaaliset tavoitteet ovat vain keinoja, joiden avulla ihmiset saavuttavat omat tavoitteensa. Ihmiset eivät sokeasti taivu formaalisten sääntöjen mukaisesti. Joten on selvä, että näiden kahden tavoitteen välillä voi tulla suuriakin ristiriitoja. (Mouzelis 1967, 59–60.) Mouzelis esittää paljon samaa, kuin mitä on jo kerrottu hieman aiemmin, eroavaisuuksien ollessa täten lähinnä kosmeettisia. Seuraavassa kappaleessa tuodaankin hieman tuoreempaa näkemystä byrokratian kriittiseen tarkasteluun, joskaan tämäkään näkemys ei voi ohittaa Weberin jälkeisen koulukunnan ajatuksia. Vaikkakaan seuraavaksi ei ihan suoraan analysoida Weberin ideoita, ei voida kuitenkaan olettaa, ettei Weberin byrokratian ideaalimalli olisi niissäkin taustalla.

Paul du Gay tarkastelee byrokratian negatiivisia piirteitä kolmen luokan kautta. Ensimmäkin byrokratiaa tarkastellaan terminä, joka liitetään suurten organisaatioiden heikkouteen säännöttää jokainen tekonsa. Tällöin virkamiehien toiminta kohden kansalaista on kontrolloiva, valvova ja omaa etua kasvattava. Tämä tekijä on luonnollisesti hyvin lähellä

Weberiä ja hänen teoriaa kritisoineita kirjoituksia. Tulee muistaa, että byrokratia ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen ilmiö. Vaikka usein kansalainen kohtaa suunnatonta turhautumista asioidessaan erilaisissa virastoissa, voitaisiin tämä turhautuminen nähdä uudessa valossa. Ikään kuin välttämättömänä sivutuotteena, jolla varmistetaan muita hyödyllisiä asioita, kuten oikeudenmukaisuus, tasa-arvoinen kohtelu ja luotettavuus. Kansalaisten tulisikin ymmärtää, että emme voi vaatia samanlaisia eettisiä ja moraalisia sääntöjä byrokralialta, kuin vaadimme keskinäisiltä suhteiltamme. Byrokratia luo oman eettisen ja moraalisen olemassaolon hyväksyntänsä. Toinen näkökulma korostaa byrokraattisen kulttuurin perustavanlaatuisia eroavaisuuksia ja poikkeuksia. Näitä tarkastellaan muun muassa järjen ja tunteen välillä, mielihyvän ja velvollisuuden kesken sekä julkisen ja yksityisen erottelun kautta. Näiden eroavaisuuksien kautta, organisaation ristiriidat purkautuvat organisaation ulkopuolelle, kumuloituvina dysfunktioina. Byrokratia korostaa ihmismielen rationaalisuutta ja instrumentaalisuutta ja näin ei huomio ihmisten pehmeitä ja henkisiä arvoja. Tämä aiheuttaa moraalisten arvojen heikkenemistä. Kansalaisten ja hallinnon sitoutuminen yhteisiin arvoihin tulee olla aitoa, jolloin moraaliset ja eettiset arvot korostuvat. Kolmas luokka korostaa julkisen valinnan teoriaa ja nykyaikaista johtamista. Julkinen valinta haluaa hillitä byrokratian itsenäisyyttä lisäämällä poliittista kontrollia, kun taas uudet johtamisteoriat kritisoivat byrokratian kyvyttömyyttä toimia markkinoiden edellyttämällä tavalla. (Du Gay 2000, 1-5.)

6.7 Byrokratian dysfunktiot

Ehkäpä mielenkiintoisin alue byrokratiaan kohdistuvassa kriittisessä keskustelussa, on sen aiheuttamat dysfunktionaaliset seuraukset. Byrokratia saattaa helposti synnyttää sellaisia toimintamalleja ja rakenteita, jotka ovat haitallisia organisaation toiminnan kannalta. Jos ajatellaan tätä oman tutkimukseni kautta, saatamme hyvinkin olla sellaisella hedelmällisellä alueella, jonka kautta hakuprosessin byrokraattisuutta voidaan tarkastella. Mielenkiintoista olisi löytää byrokraatiasta sellaisia piirteitä, jotka kuvailevat byrokratian ja sen "asiakkaan" välisiä suhteita, jotka voisivat selittää hakuprosessin byrokraattisuutta. Dysfunktioista ovat osuvasti kirjoittaneet Robert Merton ja Michael Crozier. Näiden herrojen ajatuksia tarkastellaan hieman seuraavaksi.

Organisaation toiminnot ovat aiemmin tuottaneet tulosta virkamiesten hyvän harjaantumisen ja taitojen kautta. Organisaation ympäristön ja tilanteiden muuttuessa nämä ominaisuudet saattavat kuitenkin olla riittämättömiä. Jos taitoja ei osata käyttää muutosten edellyttämällä tavalla, tämä johtaa huonoon sopeutuvuuteen. Toisin sanoen, jos ei osata muuttua tarvittavalla tavalla, tuloksena voi olla väriin toimintamallien omaksuminen. (Merton ym. 1952, 364.)

Byrokraattinen rakenne luo jatkuvaa painetta sen työntekijöilleen. Heidän tulee olla harkitsevaisia, suunnitelmallisia ja kurinalaisia. Byrokraattian toimiakseen joustavasti, sen tulee edesauttaa ennustettavaa käyttäytymistä ja toimintaa joka on yhdenmukaista. Kurinalaisuus on tehokasta vain, jos virkamiehet omistautuvat työlleen, tietävät ja noudattavat käskyvaltasuhteita ja toimivat rutiininomaisesti. Byrokraattialla on taipumus vahvistaa rakennetta henkilöillä, joilla on oikeanlaisia ominaisuuksia ja vahvuuksia. Nämä ominaisuudet ovat usein hallitsemampia kuin niiden tarvitsisi olla. Ominaisuuksien korostaminen johtaa enemmänkin tiettyjen käyttäytymissääntöjen vahvistumiseen, jolloin organisaation tavoitteet hämärtyvät. Tämä johtaa siihen, että tavoitteet vääristyvät ja keinoista tulee itsetarkoitus. Kurinalaisuudesta tulee byrokraatin tärkein arvo. Tavoitteiden vääristymisen kautta, tämä johtaa jäykkyyteen ja kyvyttömyyteen sopeuttaa toimintaansa. Muodollisuus ja jopa rituaalisuus ovat seurauksia kiistämättömyydestä vaatimuksista noudattaa pikkutarkkoja menettelytapoja. Organisaation tavoitteet ja sääntöjen pikkutarkka noudattaminen ajautuvat keskenään ristiriitoihin. Äärimmäinen esimerkki on byrokraatti, jonka jokaista toimintaa värittää pieninkin sääntö, mikä johtaa kykenemättömyyteen palvella asiakasta. (Merton ym. 1952, 365–366.)

Byrokraattisen rakenteen kautta odotetaan, että virkamies mukautuu ajatuksiinsa, tunteisiinsa ja toimintoihinsa rakenteen edellyttämällä tavalla. Erilaisin keinoin kuten eläkkeen ja mahdollisen ylenemisen kautta, virkamiehen odotetaan käyttäytyvän kurinalaisesti ja sääntöjen mukaisesti. Tämä johtaa siihen, että keinot jyräävät organisaation tavoitteet. Toinen piirre, jonka byrokraattinen rakenne aiheuttaa, on periaatteessa aiemman kaltainen. Virkamiehillä, jotka toimivat yhdessä, on yleensä samansuuntaisia tavoitteita. He jakavat samat intressit, he toimivat yhteisen tavoitteen mukaisesti. Tämä johtaa periaatteesta, jossa esimerkiksi yleneminen tapahtuu virkaiän kautta. Kilpailu ryhmän keskellä on minimaalista, mikä byrokraattian mukaan edesauttaa rationaalista toimintaa. Toisaalta tällainen johtaa tilanteeseen, jossa henkilöstö enemmän

puolustaa omia syvälle juurtuneitaan intressejään, kuin toimisivat yleisen hyvän eduksi, saavuttaakseen omat tavoitteensa. On ilmeistä, että aina kun ryhmä kokee tullessa uhatuksi, se puolustautuu oman edun säilyttämisen kautta. Virkamiehet ovat saaneet asemansa lain kautta, joten on ymmärrettävä, että he haluavat puolustaa tätä asemaa kaikin keinoin. Näin voidaan ainakin osittain ymmärtää heidän negatiivinen suhtautumisensa muutoksiin. (Merton ym. 1952, 367.)

Lisäksi byrokraattisen rakenteen kautta aiheutuu konflikteja asiakkaan ja virkamiehen välille. Rakenne aiheuttaa persoonattomuutta ja sääntöjen ylikorostumista asiakkuussuhteissa. Virkamies ei yleensä kontaktitilanteessa näe asiakkaan yksilöllisiä tarpeita, johtuen juuri edellä mainituista seikoista. Persoonaton kohtelu saattaa asiakkaan silmissä näyttää röyhkeältä ja välinpitämättömältä. Toisaalta virkamiehellä on viran puolesta tietty määrätty valta-asema. Tämä määrätty valta-asema voi johtaa asiakkaan liialliseen hallitsemiseen, joka perustuu hierarkkisen aseman ja julkisen aseman eroavaisuuksiin. (Merton ym. 1952, 368–370.)

Crozier kuvailee byrokratiaa hitaaksi, raskaaksi, rutinoituneeksi, sääntöjen hallitsevaksi ja sopeutumattomaksi niihin vaatimuksiin, joihin byrokratian pitäisi mukautua. Byrokratia aiheuttaa henkilöstössä ja asiakkaissa jatkuvaa tyytymättömyyttä. Byrokraattinen organisaatio ei kykene oppimaan virheistänsä ja korjaamaan toimintaansa virheiden edellyttämällä tavalla. Crozier keskittyy kuvailemaan byrokratiaa sen sopeutumattomuuden ja sen aiheuttamien ongelmien kautta, joihin keskitymme seuraavaksi. (Crozier 1963, 3.)

Crozier määrittelee byrokratian armottomaksi kehäksi, joka pyrkii jatkuvasti vahvistamaan itseään. Hänen mallinsa on verrattavissa Mertonin ja Alvin Gouldnerin vastaaviin tutkimuksiin. Mallissa on uutta se, että se pyrkii ottamaan huomioon muutoksen ja sen millaisia organisaation keinot ovat suhteessa muutokseen. Mallissa on neljä peruselementtiä, joiden avulla byrokratiaa tarkastellaan. (Crozier 1963, 187.)

Ensimmäisenä tarkastelussa on persoonattomien sääntöjen kehittymisen laajuus. Persoonattomat säännöt määrittelevät suurilta osin organisaation jokaisen henkilön tehtävät. Ne määrittelevät kuinka jokaisen tulisi käyttäytyä tietyssä tilanteessa ja kuinka virat valitaan ja miten viralla edetään. Tutkimuksissaan Crozier keskittyi ranskalaiseen byrokraatiin, mutta hän uskoi, että kuvailemalla ranskalaista hallintoa sen avulla voitaisiin

yleistää myös muiden maiden byrokraattisia järjestelmiä. Näin ollen tuleekin muistaa, että näissä neljässä mallissa on vahva ranskalainen korostus. Crozier huomasi, että periaatteessa kaksi vahvaa sääntöä hallitsi koko järjestelmän kenttää. Ensimmäinen sääntö oli, että avoimet kilpailulliset testit määrittivät kuinka ylennytään tietyltä sektorilta toiselle. Toinen sääntö oli, että ylemmät virkamiehet määrittivät työn allokoinnista, siirroista ja ylennyksistä tietyn sektorin sisällä. Aikaisempi työhistoria tai persoonalliset ominaisuudet eivät merkinneet, vaan arviointi esim. ylennyksen suhteen tehtiin täysin persoonattomien ominaisuuksien avulla. Tällainen järjestelmä aiheutti rutiininomaista työskentelyä ja minuutintarkkaa aikataulua. Sääntöjen johdosta mitään ei tehty omavaltaisen päähänpiston nojalla ja henkilökohtainen aloitteellisuus oli minimissään. Tällaisessa järjestelmässä hierarkkiset riippuvuussuhteet olivat vähäisiä tai niitä ei ollut ollenkaan. Kun minkäänlaista eroavaa kohtelua henkilöstön kesken ei voitu antaa, johti se siihen, että esimiehillä ei ollut merkittävää valtaa suhteessa alamaisiin. Esimiesten rooli oli pelkästään sääntöjen noudattamisen valvonta. Toisaalta taas alamaisilla ei ollut neuvotteluvallaa suhteessa esimiehiinsä, koska käyttäytyminen oli täysin sidoksissa sääntöihin. Tällainen järjestelmä ei tietystikään ole täysin ehdoton, sillä aina on mahdollista joustaa sääntöjen suhteen, jolloin valtasuhteet ja neuvotteluvallat eivät ole täysin määrättyjä. (Crozier 1963, 187–189.)

Toisena aspektina on päätösten keskittäminen. Päätöksenteon valta byrokraattisessa järjestelmässä esiintyy parhaiten tilanteessa, jossa sisäisen poliittisen vakauden ylläpito syrjäyttää organisaation funktionaalisten tavoitteiden saavuttamisen. Toisin sanoen päätöksenteon valta ja sääntöjen tulkinta, toteuttaminen, mahdollisuus muuttaa tai asettaa uusia, uhkaavat etäännyttää sieltä missä näitä sääntöjä itse asiassa noudatetaan. Jos persoonattomuuden paine on kova, myös keskittyminen tapahtuu väijäämättä. Seurauksena on, että sisäisille poliittisille ongelmille, kuten suosimisen ja syrjinnän ongelmille, annetaan liian kova painoarvo. Painoarvoa tulisi antaa sille, että päätöksenteon valta pitäisi olla siellä, missä tiedetään kaikki faktat päätöksenteon tueksi. Tämä ei ole mahdollista, jos keskitytään sisäisiin ongelmiin. Päätöksenteon valta synnyttää henkilöiden välisiä ristiriitoja, sekä riippuvuussuhteita organisaation jäsenissä. Näin ollen päätöksenteon keskittämisellä, saadaan eliminoidua henkilöstön harkinnanvaraisen vallan kasvaminen ja esiintyminen. Organisaatio tulee tämän johdosta jäykäksi. Henkilöt, jotka tekevät päätöksiä, ei ole tarvittavaa tietoa tietystä ongelmasta, josta he päättävät.

Toisaalta henkilöt, jotka tietävät kyseisistä ongelmista, eivät voi käyttää tarpeeksi valtaa ratkaistakseen tilanteen. (Crozier 1963, 189–190.)

Kolmantena ulottuvuutena on tietyn luokan syrjäytyminen ja samanaikainen henkilöstön paine yksilöä kohtaan. Harkintavallan ja neuvotteluvallan poistamisella persoonattomuuden ja keskittämisen kautta on myös eräs tärkeä seuraus. Jokainen hierarkkinen kerros on eristetty muusta ympäristöstään, sekä yläpuolelta, että alapuolelta. Näin ollen byrokraattinen organisaatio muodostuu keskenään päällekkäisistä kerroksista, jotka eivät kommunikoi keskenään. Näiden kerrosten väliset muurit estävät, ettei niiden välille pääsisi syntymään minkäänlaisia kuppikuntia. Saman kerroksen yhdenvertaiset jäsenet ovat periaatteessa ainut voima, joka on yksilön ja organisaation välillä. Kerroksen vertaisryhmän paine yksilöä kohtaan on niin vahva, mitä tulee ainakin neuvotteluasemiin esimerkiksi kilpailuun toisten kerrosten kanssa. Vertaisryhmän kurillinen voima on vaikuttava, yhdessä sääntöjen kautta, mikä sääntelee käyttäytymistä. Yksilöt luottavat täysin persoonattomiin sääntöihin ja ryhmän sääntöihin, jotka tukevat ja täydentävät niitä. Vertaisryhmän paine kuvastaa hyvin byrokraatin käyttäytymistä. Jotta vertaisryhmä saisi parhaan hyödyn jäsenilleen, ryhmän tulee toimia, jotta osatavoite olisi jo varsinainen tavoite itsessään. Jäsenet toimivat parhaansa mukaan, jotta näin tapahtuisi. Ryhmä uskoo, että sen toiminnot ovat koko organisaation kannalta tärkeimmät, mikä toisaalta vahvistaa ryhmän yhtenäishenkeä jäseniensä kesken. (Crozier 1963, 190–192.)

On täysin mahdotonta poistaa kaikkia epävarmuustekijöitä persoonattomien sääntöjen ja keskittämisen avulla. Tämän johdosta samansuuntaiset valtasuhteet alkavat muodostua riippuvuuden ja konfliktien ilmiönä. Tietyt yksilöt kontrolloivat epävarmuutta tilanteessa, jossa melkein kaikki on ennustettavissa. Seurauksena on, että näillä yksilöillä on merkittävää valtaa niihin yksilöihin, joiden tilanne on heikentynyt epävarman tilanteen takia. Mitä harvemmin näitä epävarmoja tilanteita esiintyy, sen enemmän tietyillä yksilöillä on valtaa. Esimerkiksi riippuen tilanteesta, asiantuntijat saavat yleensä enemmän valtaa, kun organisaatiossa vallitsee epävarmuutta. Tämä johtuu pelkästään siitä syystä, että heidän toimintojensa, ei voida säännöittää ja hajauttaa byrokraattisen organisaation edellyttämällä tavalla. (Crozier 1963, 192.)

Byrokraattinen organisaatio voidaan kuvailla järjestelmäksi, jossa persoonattomat säännöt ja vallan keskittyminen hallitsevat. Laajemmassa mielessä, yleinen malli, joka kuvaa

byrokraattista järjestelmää on seuraavanlainen. Ensinnäkin tehtävät ovat jäykästi organisoituja ja muutettavissa. Toisaalta henkilöiden keskinäinen suhdeverkosto aiheuttaa kommunikaatiovaikeuksia niin henkilöiden välillä, kuin ympäristön kanssa. Ongelmien seurattessa toimintamalleja ei muuteta, vaan seurauksena yksilöt ja ryhmät organisaation sisällä pyrkivät vahvistamaan omia valta-asemiaan ongelmien avulla. Tästä seuraa taas lisääntyvää tarvetta persoonattomien sääntöjen ja keskittämisen lisäämiseksi. (Crozier 1963, 193–194.)

6.8 Katsaus Euroopan unionin byrokratiaan

Byrokratiaa ja Euroopan unionia ei ole vaikeaa yhdistää. Voimme jokainen ymmärtää, millaisen koneiston unioni tarvitsee, hallitakseen usean sadan miljoonan ihmisen monimuotoisen kokonaisuuden. Väijäämätön lopputulos tällaisen koneiston pyörittämiseen on byrokraattisesti hallittu organisaatio. Tietysti voidaan kiistellä siitä, onko byrokratia oikea vaihtoehto, vai kiistatta ainoa toimivin. Byrokratian loogisuus, rationaalisuus, ennustettavuus ja oikeusvarmuus ovat tekijöitä, jotka puoltavat sen oikeutettua olemassaoloa unionin hallinnon ytimessä. Tuleekin miettiä, josko byrokratia on kasvanut "itseään" suuremmaksi ja unionin toimia liiaksi hallitsevaksi, jolloin se itse asiassa alkaa toimia itseään ja organisaatiota vastaan.

On laskettu, että unionin lainsäädännön kautta aiheutuva byrokratia maksaa yrityksille 600 miljardia euroa vuodessa. Tämä määrä on jopa kaksi kertaa aiempaa arvioitua enemmän ja neljä kertaa Suomen bruttokansantuotetta suurempi. Komissaari Günter Verheugenin vuoden 2006 lopulla julkistama raportti osoittaa byrokratian mahdin unionissa. Komissaarin mukaan unionin yritykset yksinkertaistaa lainsäädäntöä, ovat pahasti jälkijunassa. Samaan hengenvetoon hän toteaa, että unionin valtaa ei voi kasvattaa lainsäädäntöä lisäämällä, joka toisaalta lisää enemmän sääntelyä. Komissaarin mukaan lainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia kustannuksia on mahdollista vähentää 25 prosenttia, eli jopa 150 miljardia euroa. (Financial Times: Uphill battle against Brussels bureaucracy <<http://www.ft.com/cms/s/101cf670-57fb-11db-be9f-0000779e2340.html>> 18.4.2007.)

Millaista Euroopan unionin byrokratia sitten itse asiassa on? Onko unionin hallinto jotain täysin uudenlaista hallintoa, josta on löydettävissä kansallisen ja kansainvälisen hallinnon byrokraattisia piirteitä (Page 1997, 134). Tätä aihetta tarkastellaan hieman seuraavaksi.

Ensinnäkin, jos unionin hallintoa tarkastellaan koheesion eli yhteenkuuluvuuden kautta, voidaan huomata, että unionin hallinto ei koheesion kannalta juurikaan eroa rakenteiden ja urakehityksen kannalta vastaavista kansallisista järjestelmistä. Ylennyksen ja rekrytoinnin suhteen vallitsevat yhteiset ja suhteellisen joustavat säännöt. Unionin virkamiehet näkevät toisensa samalla puolella. He uskovat, että henkilökohtainen kilpailu on kovempaa yksityisellä sektorilla sekä muissa julkisissa organisaatioissa. Heidän yhteishenkensä on parempi kuin muissa organisaatioissa ja he aidosti uskovat työskentelevänsä yhteisen mission ja tiiviimmän unionin puolesta. (Page 1997, 135.)

Merkittävin piirre unionin hallinnossa on sen monikansallinen luonne. Hallinnon jäsenet tulevat useista eri maista, joilla jokaisella on erityinen hallintomallinsa ja poliittinen kulttuurinsa. Tämä jo yksistään aiheuttaa yhteenkuuluvuuden rakoilua. Yleensä virkamiehet pyrkivät toimimaan henkilöiden kanssa, jotka tulevat samasta maasta tai samalta maantieteelliseltä alueelta. Väite, jonka mukaan tämä aiheuttaa hallinnollista kitkaa, on väärä. Jokaisessa organisaatiossa työskentelee henkilöitä, jotka tulevat maantieteellisesti eri alueilta. Unionin korkeimmat virat eivät ole minkään kansallisuuden yksinoikeuksia. Komissaarit ovat totutusti tästä poikkeus, jolloin tietty kansallisuus saa hallitsevan aseman komissaarin kautta. Kansallisuuden tavoittelun tärkein piirre esiintyy unionin pyrkimyksenä kansallistaa byrokratiaa. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi korkeammat virka-asetat täytetään tai ehdotetaan täytettäväksi jäsenvaltioiden edustajien kautta. Tämä johtaa siihen, että palvelus sinällään ei takaa viralla etenemistä. Virkamiesten urakehitykset saattavat erota toisistaan hyvinkin paljon, eikä koskaan ole varmaa miten uralla eteneminen tapahtuu. Lojaalisuus ja luottamus ovat tässä suhteessa hyvin problemaattista, koska esimerkiksi tietoa saatetaan käyttää tiedonhaltijaa vastaan uralla etenemisen toivossa. (Page 1997, 136–137.)

On selvää, että erilaiset etujärjestöt ovat omalta osaltaan vahvasti muokanneet unionin politiikkaa ja byrokratiaa eri alueilla. Etujärjestöjen rooli nousee vahvasti esille esimerkiksi komission virkamiesten kautta. Lisäksi etujärjestöt pääsevät muotoilemaan unionin politiikkaa kansallisten hallitusten, erilaisten konsulttitoimien kautta sekä Euroopan

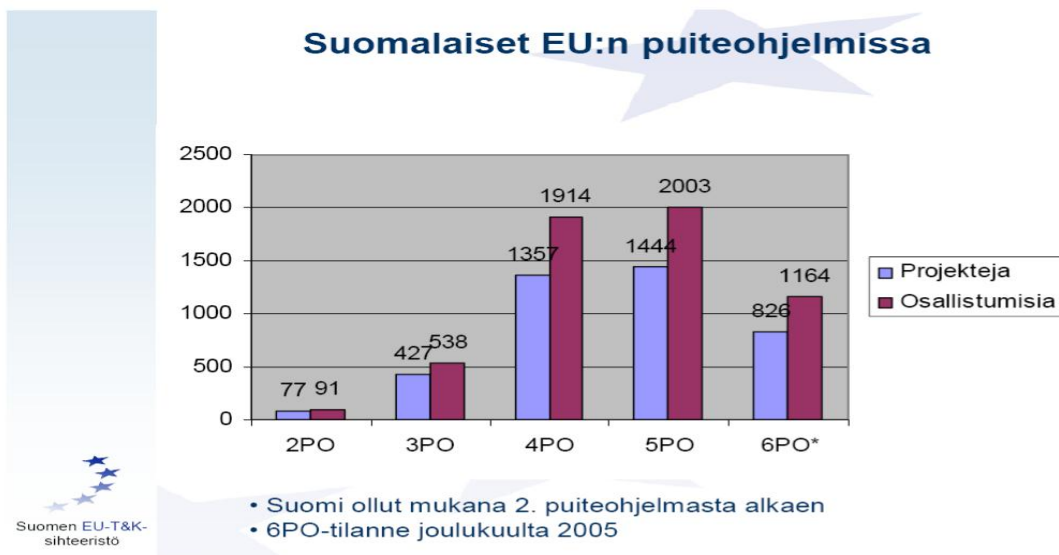
parlamentin avustuksella. Kuten Vartola (2004, 89) toteaa, etujärjestön kytkeminen byrokratian yhteyteen legitimoit hallitsemista, tuo asioiden valmisteluun niiden substantiaalista asiantuntemusta ja siten periaatteessa lisää päätöksenteon rationaalisuutta. Tällöin myös byrokratialla olevan informaation strateginen arvo kasvaa ja lisää sen valtaa suhteessa poliittiseen hallintaan. Toisaalta ei ole mitään varmuutta, missä määrin etujärjestöt voivat vaikuttaa unionin byrokratian muotoutumiseen, johtuen ryhmien monimuotoisuudesta ja vaikutusmahdollisuuksien rajallisuudesta. (Page 1977, 138.)

Unionin byrokratiaa voitaisiin verrata traditionaaliseksi byrokratiaksi, joka on löydettävissä Manner-Euroopasta. Se on hierarkkisesti organisoitu, jolloin toimivalta sanellaan poliittiselta huipulta virraten aina organisaation alimpiin kerroksiin. Rekrytointi ja urakehitys määrittyvät täysin ammattitaidon, palveluvuosien ja vastaavien tekijöiden kautta. Kuitenkaan unionilla ei ole vielä tähänkään päivään mennessä perustuslakia. Toisaalta kansallisuudella on merkitystä korkeista viroista päätettäessä ja ammattitaito ja palveluvuosien määrä taas ovat merkittäviä alempia virkoja täytettäessä. Unioni on monikansallinen byrokratia, joka vaikuttaa sen koheesioon, demokratiaan, läpinäkyvyyteen ja poliittiseen kontrolliin. (Page 1997, 139.) Merkittävä piirre unionin byrokratiassa ja sen vaikutuksessa päätöksentekoon, on sen heikentävä vaikutus tiiviimpään yhteistyöhön unionin sisällä. Komissiolla on nykypäivän unionissa vahva rooli. Tätä roolia on tarkastellut ja ennakoitunut yli kolmekymmentä vuotta sitten David Coombes. Muun muassa hän teoksessaan esittää, että komissiolla on unionissa kahdenlainen rooli. Ensinnäkin komissiota voidaan tarkastella byrokraattisena elimenä, jos se pelkästään toteuttaa hallinnollisia tehtäviä. Toisaalta Coombes tarkasteli komission roolia poliittisesta näkökulmasta, jolloin komissio määrittelee eurooppalaista integraatiota ja yhteistyön kautta syntyviä etuja ja hyötyjä. (Coombes 1970, 119) Toisaalta voidaan keskustella siitä, miten hyvin Coombesin teesit sopivat nykypäivän unionin kuvailemiseen. Tosiasia on, että komission rooli on hyvin merkittävä, kuten Coombes aikanaan esitti. Coombesin ideoiden heikkoutena ovat, että niissä ei oteta riittävästi huomioon poliittisen johtamisen laajaa kenttää, jossa se operoi. Coombes ei myöskään huomioinut riittävästi unionin virkamieshallinnon merkittävää vaikutusta. (Page 1997, 141–145.)

7 SUOMI PUITEOHJELMIEN HISTORIASSA

7.1 Suomalaisten organisaatioiden osallistumisaktiivisuus

Unionin tutkimusohjelmat ovat herättäneet suurta kiinnostusta suomalaisissa organisaatioissa jo toisesta puiteohjelmasta alkaen. Kiinnostus on vielä lisääntynyt entisestään Suomen liittyttyä unionin jäseneksi vuonna 1995. Kuten on nähtävissä (kuvio 6), osallistuminen oli vielä toisessa puiteohjelmassa melko vaatimatonta. Trendinä on kuitenkin ollut, että osallistumisaktiivisuus on kasvanut huomattavasti aina seuraavissa puiteohjelmissa. Alhaisen aktiivisuuden taustalla on, jos ajatellaan ensimmäisiä puiteohjelmia, niin puiteohjelman kehittymättömyys ja heikko kohdentuvuus yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Toisaalta Suomen kannalta osallistumisaktiivisuus nousi Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. Jäsenyys merkitsi, että organisaatiot (etenkin yritykset) saivat enemmän informaatiota ohjelmista ja samanarvoisen aseman jäsenmaiden kanssa ajatellen osallistumismahdollisuuksia. Tämä merkitsi sitä, että organisaatiot pystyivät helpommin osallistumaan projekteihin, sekä saivat paremmin tietoa ohjelman säännöistä ja vaatimuksista.



Kuvio 6 Suomalaiset EU:n puiteohjelmissa

<www.tekes.fi/eu/fin/tapahtumat/rakenne_tkk.PPT> 28.6.2007)

7.2 Tampereen yliopisto ja puiteohjelmat

Tampereen yliopiston osallistuminen puiteohjelmiin käynnistyi varsinaisesti neljännen puiteohjelman myötä. Lääketieteellistä tutkimusta oli jo ollut jonkin verran ennen tätä, mutta muut tiedekunnat tulivat aktiivisesti mukaan vasta tällöin.

Ensimmäiset tarjouspyynnöt neljänteen puiteohjelmaan tehtiin vuoden 1995 alussa. Neljännessä puiteohjelmassa oli 20 projektia, joista 5 koordinoitua, sekä lisäksi 20 muuta projektia. Viidennessä puiteohjelmassa Tampereen yliopisto oli mukana kaikkiaan 30 projektissa, joista 9 projektissa yliopiston osallistuja toimi koordinaattorina. Lisäksi viidennessä oli 15 muuta projektia. Kuudennessa puiteohjelmassa Tampereen yliopistolla on ollut yhteensä 28 projektia, joista yliopisto on ollut koordinaattorin roolissa neljässä projektissa. (Hannele Auffermann, haastattelu 15.5.2007.)

Tampereen yliopiston organisaatioon kuuluu tärkeänä osana tutkimuspalveluyksikkö. Tutkimuspalvelut ovat varsin nuori ammattiryhmä. Ensimmäiset tutkimusasiamiehet aloittivat 80-luvulla Jyväskylässä ja Turussa. Nykyään tutkimusasiamiehiä löytyy jo jokaisesta korkeakoulusta. Tampereen yliopiston tutkimuspalveluyksikköön kuuluu tällä hetkellä viisi henkilöä, sekä lisäksi yhteinen innovaatioasiamies Tampereen teknillisen yliopiston kanssa. (Hannele Auffermann, haastattelu 15.5.2007.)

Tutkimuspalveluiden tarpeen ymmärtää, kun miettii millaisissa turbulenttisissa ympäristöissä organisaatiot nykypäivänä toimivat. Alueellinen toimintaympäristö luo jatkuvasti uusia haasteita muuttaa yliopiston toimintaa, sekä reagoida muutoksiin tarvittavalla nopeudella. Lisäksi yliopistojen tehtäviin kuuluu yhä enemmän yhteiskunnallisia tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää monipuolista ammattitaitoa ja kykyä innovatiiviseen ajatteluun ja yhteiskunnallisten tarpeiden ymmärtämiseen. Yliopistojen rahoitusmalli ei tänä päivänä muodostu pelkästään budjettirahoituksesta, vaan toiminnan rahoitus pohjaa laajennetaan lisäksi hankkimalla täydentävää rahoitusta, jonka tulee tukea yliopiston perustehtäviä ja niihin liittyviä tavoitteita. Tutkimuspalveluiden toimintakenttä on haastava ja kompleksinen. Tutkimuspalvelujen konkreettinen toiminta käsittää tutkijoiden tukemisen ulkopuolisen rahoituksen hankinnassa, sopimusten laadinnassa ja projektien hallinnassa. Lisäksi yksikön roolina on avustaa tutkimussopimusten ja rahoitushakemusten

teossa ja budjetoinnissa sekä projektien seurannassa. (Hannele Auffermann, haastattelu 15.5.2007.)

7.3 Yhteiskunnallinen ulottuvuus kuudennessa puiteohjelmassa

Yhteiskunnallisen ulottuvuuden lisääminen puiteohjelman projekteissa on ollut unionin tavoitteissa neljännessä puiteohjelmasta lähtien. Viidennessä ja kuudennessa puiteohjelmissa tätä aluetta vahvistettiin entisestään. Kuitenkaan haastatteluista saatujen kokemusten ja tulkintojen kautta yhteiskunnallinen osa on jäänyt kuudennessa puiteohjelmassa varsin keveälle tasolle. Haastateltujen kokemusten kautta kuudennen puiteohjelman ensisijainen tutkimusalue kansalaiset ja hallinto osaamisyhteiskunnassa, ei kuitenkaan ole vastannut niitä odotuksia, joita siihen alun perin asetettiin. Ensinnäkin kyseistä ohjelmaa on moitittu liian kevyeksi, jotta ohjelmassa asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Keveys johtuu ennen kaikkea budjetin pienuudesta, mutta myös ohjelman irrallisuudesta muiden ohjelmien projekteista, jolloin kokonaisyhyöty ja kumulatiivinen vaikutus yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuihin jäävät aika vaatimattomiksi. Toisaalta unionin tavoitteena oli, että jokaisessa projektissa yhteiskunnallinen puoli olisi jollain tapaa sisältynyt projektiin pienenä osana, mikä ei ole toteutunut.

Kansalaiset ja hallinto osaamisyhteiskunnassa ohjelman tavoitteena on saada eurooppalaiset taloustieteiden, valtiotieteiden, yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden tutkijat yhdistämään runsaat ja monipuoliset kykynsä, jotta he voisivat yhdessä tehdä työtä osaamisyhteiskunnan syntymiseen ja kansalaisten keskinäisiin sekä kansalaisten ja instituutioiden välisiin uudenlaisiin suhteisiin liittyvien näkökohtien ymmärtämiseksi ja hallitsemiseksi. Ohjelman painopistealueina ovat ensinnäkin osaamisyhteiskunta ja sosiaalinen ulottuvuus, sekä kansalaisuus, demokratia ja uudet hallintotavat. Ensimmäisen painopistealueen tavoitteisiin kuuluvat tiedon tuottamisen ja käytön parantamiseen soveltuvien menetelmien systemaattinen arviointi, osaamisyhteiskunnan kehittämiseen liittyvät vaihtoehdot, kuten elinikäinen oppiminen ja elämänlaadun parantaminen, sekä osaamisyhteiskunnan siirtymiseen vaikuttavien voimien analysointi. Jälkimmäinen painopistealue tarkastelee Euroopan yhdentymisen ja laajentumisen vaikutuksia demokratiaan, konfliktien ja rauhan palauttamiseen liittyviä kysymyksiä, sekä toimivalta-alojen ja vastuiden uudelleenmäärittelyyn liittyviä kysymyksiä.

(Tekes: http://www.tekes.fi/eu/fin/6po/kansajahallinto/paatos_kansajahallinto.html
4.7.2007.)

Haastatelluista kaksi henkilöä on ollut osallistujana kyseisessä ohjelmassa. Toisen projektin (AIM, Adequate Information Management) tavoitteena on tutkia Eurooppalaisen massamedian logiikkaa raportoida unionin asioista, eli miten unionin asioista raportoidaan eri kulttuurien medioissa. Toinen haastateltavissa on mukana Paganini nimisessä projektissa, jonka tavoitteena on tutkia, miten elämän ilmiöitä hallitaan governance tematiikan pohjalta. Ohjelmassa on kuusi temaattista aluetta, joista kyseisen haastateltavan toimenkuvana oli tutkia unionin tiukasti suojeltujen lajien governance politiikkaa. Yhteisenä nimittäjänä on, millä tavalla hallinnan mekanismit pyrkivät tulemaan toimeen hallitsemattomien elämänilmiöiden kanssa. Tutkijana korostan, että tutkimuksen tavoitteena ei ole kuvata kyseisiä ohjelmia tarkkaan, vaan enemmänkin tuoda esille sen mielenkiintoisen seikan, että puiteohjelmassa on kiinnitetty huomiota tällaisiin yhteiskunnallisiin asioihin. Tämän kautta byrokraattinen tarkastelu uskoakseni saa uskottavampaa ja jollain tavalla sen omalle kentälle suuntautuvaa tarkastelua, mikä myös oman opiskelusuuntaukseni kautta on järkevää.

7.4 Osallistumishalukkuutta rajoittavia tekijöitä

Osallistumisaktiivisuus on voimakkainta julkisen sektorin organisaatioilla, kuten yliopistoilla ja tutkimuslaitoksilla. Miksi sitten yritykset eivät ole niin halukkaita osallistumaan unionin puiteohjelmiin? Vahvana syynä pidetään unionin byrokratiaa, joka koetaan hankalana yritysten kannalta. Toisaalta hankaluutta aiheuttavat liian pitkä aika hakemuksen lähettämisen ja projektin aloituksen välillä, sekä projektin tulosten oikeuksien problematiikka. Omalta kannalta mielenkiintoista on tietysti pohtia, miten byrokratia hankaloittaa yritysten halukkuutta osallistua ohjelmiin. Seuraavaksi tarkemmin niitä yleisiä syitä, miksi yritykset, joihin lukeutuvat suuret yritykset ja pienet ja keskisuuret yritykset, eivät hae aktiivisemmin rahoitusta puiteohjelmien kautta.

Suurimpina syinä haluttomuuteen hakea rahoitusta ovat henkilöstön puute, hakuprosessin hankaluus ja pitkäkestoisuus, informaation puute ohjelmista ja hankaluus löytää sopivia partnereita. Toisaalta halukkuutta laskevat myös ajanpuute, halu pitää tulokset oman

yrittäjien sisällä, projektien kaukaisuus markkinoista ja vaikeus ymmärtää ohjelmien ja esitteiden tavoitteita ja kuvauksia. (Luukkonen & Niskanen 1998, 59.) Nämäkin tekijät eivät oikeastaan antaneet selkoa siitä, miten byrokratia ilmenee puiteohjelmassa ja varsinkin sen hakuprosessissa, vaikka suurimpana syynä juuri pidetään byrokratiaa. Empiirisen osuuden avulla paneudun juuri niihin tekijöihin, joiden kautta byrokratia ilmenee hakuprosessissa.

Haluttomuus hakea rahoitusta kiteytyvät konsortion muotoon ja osallistujiin sekä hakuprosessiin. On ilmeistä, että unionin menettelytavat puiteohjelman hakuprosessissa aiheuttavat sellaisia ylittämättömiä esteitä, joita ei voi ylittää esimerkiksi tarjoamalla lisää informaatiota ohjelmista yritysten saataville. Yritysten tulee olla motivoituneita, jotta esteet ovat voitettavissa. Korkean teknologian yrityksillä, suurilla yrityksillä, sekä yrityksillä, joilla on aiempaa kokemusta ja tietotaitoa puiteohjelmista, edellytykset puiteohjelmayhteistyöhön ovat parhaimmat. Nämä yritykset myös parhaiten osaavat hyödyntää puiteohjelmien tarjoamat mahdollisuudet. (Luukkonen & Niskanen 1998, 60.)

8 EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

8.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkielman empiria eli tutkimusaineisto hankittiin teemahaastattelun avulla. Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Sille on tyypillistä, että haastattelun aihepiirit eli teemat ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. Tämä antaa tilaa haastateltavan omille ajatuksille ja voi tuoda esille myös sellaisia asioita, joita teemahaastattelun aihepiirit eivät ole ottaneet huomioon. Teemahaastattelussa, jota myös kutsutaan puolistrukturoiduksi haastatteluksi, kysymykset ovat kaikille samat, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, jolloin haastateltava saa tilaa omille mielipiteilleen. (Hirsijärvi & Hurme 2000, 47.)

Teemahaastattelulle on tyypillistä, että se ei sido haastattelua tiettyyn leiriin, kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen, eikä se ota kantaa miten syvälle aiheen käsittelyssä mennään. Olennaisinta on, että haastattelu etenee tiettyjen teemojen varassa, joka vapauttaa haastattelun tutkijan näkökulmasta ja tuo haastateltavan esille. Merkittävää on myös, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin se, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsijärvi & Hurme 2000, 48.)

Teemahaastattelumuodoksi valikoitui yksilöhaastattelu ryhmähaastattelun sijaan. Tämä sen johdosta, että yksilöhaastattelu vapauttaa ja antaa enemmän tilaa yksilön omille ajatuksille ja tulkinnoille. Lisäksi yksilöhaastattelun avulla on haastateltavan helpompi antaa vastauksia ja tulkintoja arkoihin kysymyksiin, sekä tuoda omia henkilökohtaisia näkemyksiä esille. Yksilöhaastattelun avulla on haastateltavaa helpompi motivoida, sekä ylläpitää sujuvaa keskustelua.

8.2 Tutkimuksen kohde

Tutkimuksen kohdeorganisaatioksi valikoitui Tampereen yliopisto. Organisaation valintaan vaikuttivat periaatteessa kaksi tärkeää ja ainoaa syytä. Ensinnäkin Tampereen yliopisto on maantieteellisen sijaintinsa puolesta otollisin vaihtoehto kohdeorganisaation valinnaksi. Toiseksi, kuten jo tutkimuksen perusvalinnoissa mainitsin, organisaation valintaan ei vaikuta se, onko se esimerkiksi yksityinen vai julkinen organisaatio. Oman tutkimuksen kannalta ratkaisevaa oli organisaation valinnan kannalta se, että onko se osallistunut kuudennen puiteohjelman kansalaiset ja hallinto osaamisyhteiskunnassa painopistealueeseen. Tampereen yliopisto on ollut kyseisessä ohjelmassa mukana muutaman projektin kautta.

Käytännön tasolla kontakti organisaatioon tapahtui ensimmäisen kerran sähköpostin välityksellä. Organisaatiosta valikoitui tutkimuksen näkökulman ja rajauksen kautta haastateltaviksi neljä henkilöä. Yksi henkilö ei ollut halukas osallistumaan haastatteluun, vedoten aikatauluongelmiin. Kaikki neljä haastateltavaa olivat siis jollain tapaa Tampereen yliopiston palveluksessa. Lähtökohtaisesti halusin haastateltaviksi henkilöitä, jotka ovat pelkästään toimineet projekteissa osallistujan roolissa, sekä henkilöitä, joilla on kokemusta myös koordinaattorin roolista. Näin jälkikäteen voidaan sanoa, että haastateltavien valinta ja rajaus onnistuivat mainiosti, sillä neljännen haastateltavan jälkeen oli havaittavissa aineiston kylläntymistä. Tämä voi sinällään tuntua hieman pintapuoliselta, mutta laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastolliseen yleistettävyyteen, vaan aineiston koon pääkriteerinä on juuri aineiston kylläntyminen, jolloin tiedonantajat (haastateltavat), eivät tuota tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. Laadullisessa tutkimuksessa on tapana puhua haastateltavien valinnassa harkinnanvaraisesta näytteestä, koska tilastollisen yleistettävyyden sijaan, pyritään syvällisempään ymmärtämiseen ja tiedon saantiin jostain kohteesta. Jo muutamaa henkilöä haastatteleamalla voidaan saada merkittävää tietoa. (Hirsijärvi & Hurme 2000, 58–59.)

Tutkimushaastattelut tapahtuivat konkreettisella tasolla Tampereen yliopistolta valikoitujen haastateltavien työhuoneissa. Tutkija yhdessä haastateltavien kanssa sopi haastatteluajankohdat. Haastattelut kestivät kunkin haastateltavan kanssa vajaasta puolesta tunnista aina reiluun tuntiin. Haastattelurunkoja oli kaksi kappaletta.

Haastattelurunko lähetettiin haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi. Toista runkoa käytettiin haastateltaessa projektiin (kansalaiset ja hallinto) osallistuneita kahta henkilöä. Toinen runko oli taas käytössä, kun haastateltiin henkilöitä, jotka olivat sekä osallistuneet useampiin projekteihin, että olleet projektien koordinaattoreina. Rungot ovat liitteinä 1 ja 2. Rungoissa tulevat esille vain teema-alueet, eivätkä yksityiskohtaisemmat kysymykset.

Ensimmäistä haastattelukertaa voidaan pitää pilottihaastatteluna, jolloin kysymysten sisältö ja muoto eivät olleet vielä tarkentuneet. Tämän johdosta teema-alueisiin tulikin pientä hienosäätöä ja tarkennusta. Ulkoisilta tekijöiltään haastattelutilanteet toistuivat samanlaisina ja vastausinnostuksakaan ei ollut merkittäviä eroavaisuuksia. Yleisesti arvioiden haastateltavat olivat motivoituneita ja halukkaita osallistumaan itse haastattelutilanteeseen. Haastattelujen syvyydessä oli sen verran eroja, että ne henkilöt jotka olivat osallistuneet projekteihin myös koordinaattorin roolissa, pystyivät antamaan tarkempia analyysejä byrokratian vaikutuksesta hakuprosessiin. Taas ne henkilöt, jotka olivat mukana vain osallistujan roolissa, byrokratian vaikutus hakuprosessiin, ei ollut niin selvä ja helposti avattavissa.

Nauhoitetut haastattelut litteroitiin vain niiltä osin, joilla koettiin olevan merkitystä tutkimuksen kannalta. Litteroinnissa on valittavana kaksi tapaa, joko aineiston kirjoitetaan tekstiksi tai sitten päätelmiä tehdään suoraan tallenteesta. Periaatteessa olisin voinut valita jälkimmäisen vaihtoehdon haastattelujen vähäisen lukumäärän johdosta, mutta uhkakuvana oli miten siinä onnistuisin. Päätelmien tekeminen suoraan tallenteesta on haastavaa. Jäsentely täytyisi tehdä valmiiksi omassa mielessään ja sen jälkeen raportoida ne. Tämä on oletettavasti vaikeaa, sillä haastattelut tavallisesti eivät etene loogisesti teemarungon mukaan, vaan merkityksellisiä asioita tulee esille myös rungon "ulkopuolella", teemojen välissä ja muiden teemojen yhteydessä. Tämä asettaa suurimman haasteen suoraan päättelyyn tallenteista. Tämän johdosta päädyin vaihtoehtoon, jossa litteroin haastattelut teemoittain ja jätin ulos sellaiset seikat, joilla ei ole tutkimuksen kannalta merkitystä. Litterointi suoritettiin noin kuukauden kuluessa haastattelujen päätyttyä.

8.3 Aineiston analysointi

Kerätyn tutkimusaineiston analyysimenetelmänä käytetään sisällönanalyysiä, jota voidaan pitää kaiken laadullisen aineiston perusanalyysimenetelmänä. Sisällönanalyysi on menetelmä, jossa dokumentteja voidaan analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentti ymmärretään hyvin väljästi esimerkiksi puheeksi, kirjaksi, artikkeliksi, haastatteluksi tai miksi muuksi tahansa kirjalliseen muotoon saatetuksi materiaaliksi. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 93–121.)

Analyysin tekemiseksi ei ole olemassa yksityiskohtaisia sääntöjä. Sisällön analyysissa voidaan lähteä etenemään kahdella tavalla joko aineistolähtöisesti induktiivisella otteella tai deduktiivisesti käyttäen aineiston luokittelussa hyväksi jotain aikaisempaa käsitejärjestelmää. Tutkijan on myös ratkaistava, keskittyykö hän vain siihen, mikä on ilmiselvästi ilmaistu vai analysoiko hän myös piilossa olevia viestejä. Analyysiyksikön määrittäminen on ensi askel kohti analysointia sekä induktiivisessä että deduktiivisessä lähestymisessä. Analyysiyksikkö on yleensä yksi sana, sanayhdistelmä, lause, lausuma tai ajatuskokonaisuus, mutta se voi myös olla vaikkapa keskusteluun osallistuneiden määrä tai pääotsikoiden koko, riippuen tutkimustehtävästä. Edellä esitetty analyysilogiikka unohtaa kuitenkin, että teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus tai johtolanka, jolloin puhutaan abduktiivisesta päättelystä. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 93–121.)

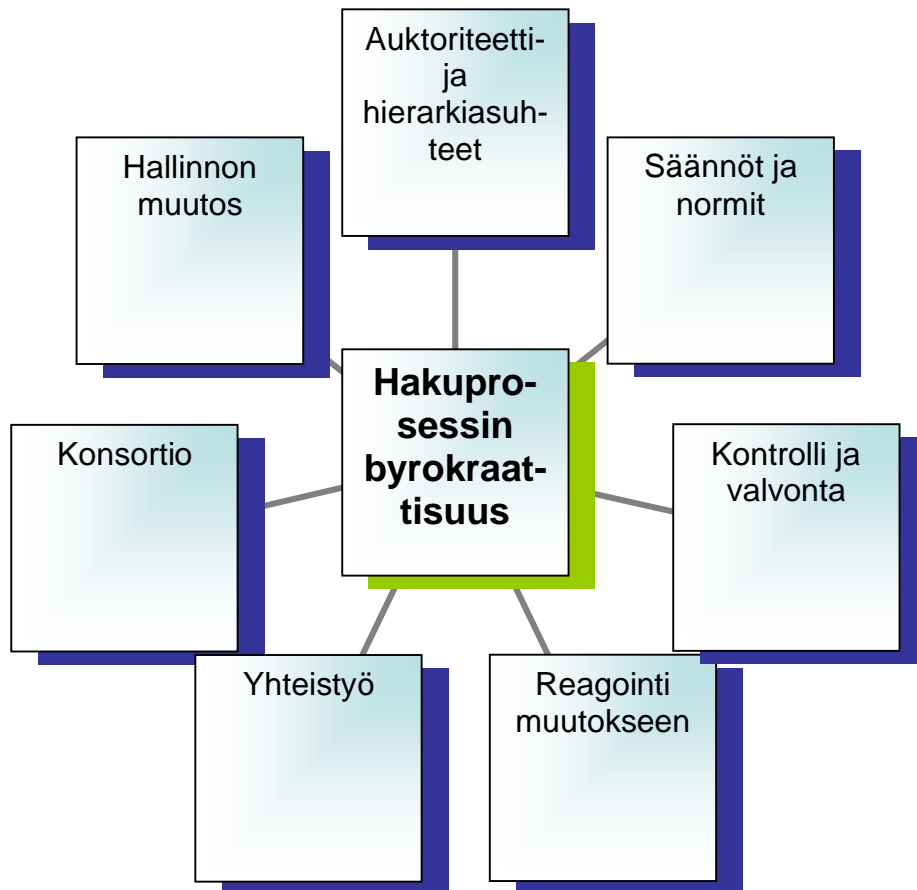
Tässä tutkimuksessa analyysin tekemiseksi käytetään deduktiivista tutkimusotetta. Teoriaohjaavassa analyysissä teoreettiset käsitteet ovat ikään kuin valmiina. Luokittelua ohjaa hyvin pitkälle teoriapohjasta otettujen byrokratian ideaalimallit sekä hakuprosessin vaiheet, jotka yhdessä luovat teoreettisia johtoideoita ja joita pyritään todentamaan aineiston avulla. Näin ollen analyysiäni ohjaa vahvasti byrokratian ja hakuprosessin tarkasteluun keskittyvä teoreettinen osio. Teorialähtöisen sisällönanalyysin ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen. Analyysirunkoni on strukturoitu, jolloin kerään aineistosta vain niitä asioita, jotka sopivat analyysirunkoon.

9 EMPIIRISTEN TULOSTEN ANALYSOINTI

Aineiston raportoinnin pohjan muodostaa analyysirunko, joka muodostuu teoriasta nostettujen käsitteiden kautta. Analyysirungon muodostavat byrokratian teoriasta nostetut erilaiset käsitteet, joihin haastattelujen kautta pyrittiin saamaan sisältöä ja syvyyttä. Raportointi muodostuu eri kappaleisiin näiden ulottuvuuksien mukaan. Ensimmäisenä ulottuvuutena (kuvio 7) analysoidaan auktoriteetti- ja hierarkiasuhteita eri toimijoiden kesken, joita ovat unioni, projektiin osallistujat ja projektia koordinoiva osapuoli. Tässä vaiheessa on hyvä mainita, että pyrin analyysin avulla tuoda niin osallistujan, että koordinaattorin näkemyksiä byrokratian vaikutuksesta ja niiden eroavaisuuksia. Lisäksi tavoitteena on hahmottaa hakuprosessin byrokraattisuutta yleisesti, joka ei ole sidoksissa projektiin osallistuvan rooliin. Ensimmäisen ulottuvuuden tavoitteena on hahmottaa auktoriteetti- ja hierarkiasuhteiden esiintymistä, miten ne tulevat esille, miten ne jakautuvat, kenellä on vahvin auktoriteettiasema hakuprosessin aikana jne. Tähän ulottuvuuteen liittyvät vahvasti myös vastuun ja toimivallan käsitteet, sekä miten vastuu ja päätösvalta jakautuvat osapuolten kesken vai jakautuvatko ollenkaan.

Seuraava ulottuvuus tarkastelee erilaisten sääntöjen, normien ja dokumenttien merkitystä hakuprosessissa. Kappaleessa tuodaan haastateltavien kokemusten ja näkemysten kautta esille, miten erilaiset säännöt ja dokumentit normittavat hakuprosessia ja millaisen merkityksen ne saavat. Kolmas ulottuvuus tarkastelee kontrollin ja valvonnan merkitystä. Tavoitteena on ymmärtää, miten kontrolli esiintyy hakuprosessin aikana ja varsinkin miten komission valvonta- ja kontrollimekanismit toimivat ja missä vaiheessa.

Edelliset ulottuvuudet keskittyvät tarkastelemaan byrokratiaa niin osallistujan kuin koordinaattorinkin näkökulmista, mutta mukana on myös prosessin byrokratian tarkastelua yleisellä tasolla. Seuraavat ulottuvuudet pääsääntöisesti keskittyvät hahmottamaan hakuprosessin byrokraattisuutta yleisellä tasolla. Ulottuvuuksissa esitellään myös puiteohjelman hakuprosessiin liittyviä tekijöitä, joilla ei ole suoranaista yhteyttä byrokratiaan, mutta jotka omalta osaltaan selittävät puiteohjelman hallinnon kompleksisuutta. Ulottuvuudet ovat unionin hallinnon kyky reagoida muutoksiin ja ennustettavuus, yhteistyö eri tahojen kesken hakuprosessin aikana, partnereiden arviointi, muutosehdotuksia ja hallinnon muutokset seitsemänten puiteohjelmaan tullessa.



Kuvio 7 Ulottuvuudet hakuprosessin byrokraattisuudessa

9.1 Auktoriteetti- ja hierarkiasuhteet

Projektin varsinainen lähtölaukaus tapahtuu siinä vaiheessa, kun unionin komissio julkaisee niin sanotun call for proposalin eli tutkimusohjelman haun. Tätä hakua projektin osapuolet ovat odottaneet, jolloin tiedetään kohtaavatko oman jo valmistellun tutkimuksen tavoitteet unionin hakujen kanssa. Ennen hakua osapuolet ovat jo hahmotelleet hakemusta ja koonneet mahdollista konsortiota. Tässä vaiheessa osapuolet eivät ole vielä selvillä ohjelman tarkoista tavoitteista ja säännöistä. Haastateltujen kokemusten mukaan ongelmana on ollut, että varsinaista hakuvälinettä ei usein ole saatavilla puiteohjelman alkaessa, vaan sähköinen hakuväline on saatu vasta muutama viikko ennen haun päättymistä.

”Eli siihen asti lähdetään liikkeelle jostain vanhoista systeemeistä ja oletuksista, niin se on mennyt aiemminkin, niin se menee varmaan nytkin ja aletaan jo alustavasti hahmottamaan sitä hakemusta. Sitten ku siellä ohjelman hauissa sattuu olemaan se otsikko meille, me voidaan jättää se hakemus.”

Hyvin vahvasti haastattelujen kautta tuli esille, että koordinaattorilla on hakuvaiheessa erittäin merkittävä rooli. Koordinaattori on jo ennen varsinaisen haun esille tuloa, tehnyt merkittävästi hakemuksen, tutkimuksen ja konsortion hahmottelemiseksi ja kasaamiseksi. Yleensä tutkimusidea on monen tahon yhteinen, joka on muodostunut esimerkiksi yhteisten tapaamisten kautta. Koordinaattoria pidetään kuitenkin suurimpana vastuuhenkilönä hakuprosessin alusta tutkimuksen loppuun saakka. Koordinaattorin vastuulla on tavallaan vetää tutkimusta eteenpäin. Koordinaattori kommunikoi niin unionin suuntaan, kuin projektin osapuolille sekä konsultoi jatkuvasti heidän kanssaan projektin sujuvuuden edistämiseksi. Koordinaattorin toimivalta korostuu myös tilanteessa, jossa hakemus lähetetään komissiolle. Koordinaattorilla on oikeus kaikkien osapuolten hyväksytyä hakemus, lähettää se eteenpäin komissiolle.

”On aika tiukkoja koordinaattoreita, jotka haluavat todella virallisesti osallistujan suostumuksen projektiin osallistumisesta, kun taas jotku tyytyvät vähempään, eikä ehkä ole niin pikkutarkkoja.”

Partnerin näkökulmasta todetaan myös koordinaattorin auktoriteetti ja vastuu, mutta korostetaan, että hakemus kirjoitetaan yhdessä koko konsortion kesken. Osallistujan kokemusten mukaan on sinänsä helpottavaa, että koordinaattorilla, joka on kokenut ja osaa hallinnoida projektia, on merkittävä rooli. Usein koordinaattorit ovat kokeneita puiteohjelman tuntijoita, joten on ymmärrettävää, että asiantunteva koordinaattori ohjaa ja opastaa kokematonta osallistujaa. Toisaalta kritiikkiä koordinaattorin suuntaan aiheutti yhdessä tapauksessa se, että osallistuja ei aina tiennyt miten yhteydenpito komission edustajan suuntaan tapahtuu koordinaattorin välityksellä. Tällöin esille nousi läpinäkyvyyden käsite ja sen puute. Toisilla hakijamailla on hyvinkin läheiset suhteet komission edustajien kanssa ja tämä aiheuttaa sitten muiden osallistujien kesken hieman närää, koska neuvottelut saattavat olla näiden tahojen kesken liian ”suljettuja”. Tällöin muut osallistujat eivät aina välttämättä saaneet ”sisäpiirin” tietoa tai tieto oli kyseisen osallistujan kautta välittynyttä.

”Hakemukset on sillä tavalla koordinaattorivetoisia, että muut tavallaan pääsee suhteellisen vähällä vaivalla mukaan. Enemmänkin ne neuvottelut mitä käydään hakuvaiheessa on, että kysytään tuletko mukaan. Se on niin mutkikas se hakemuksen kirjoittamisprosessi, että siihen ei mielellään lähe mukaan, kun yleensä on vähän kiireki.”

Kun taas mietitään, millainen auktoriteettiasema komissiolla on hakuvaiheessa ja missä vaiheessa se ilmenee, niin koordinaattoreiden, että osallistujien näkökulmat ovat melko yhteiset tässä suhteessa. Unionin auktoriteetti konkretisoituu hakuprosessin alussa siten, että komissio julkaisee jonain tiettyinä päivinä erilaisia tutkimushakuja.

”Jos sun hakua ei ole silloin, niin silloin pitää vaan odottaa seuraavia, jos silloin sun oma aihe matsais unionin aiheitten kanssa.”

Toisaalta myös auktoriteettiasema korostuu siten, että projektin osapuolten miettiessä hakemuksen kirjoittamista, heidän tulee tavallaan ennakoida, millaisia tiedonintressejä komissiolla sillä hetkellä juuri on. Eli heidän pitää ennakoida mistä komissio haluaa tutkimusta tehtävän.

”Pitää miettiä niitä komission tiedonintressejä, että mitä ne haluaa, sillä tavalla valta on siellä päässä.”

Komission vahvaa asemaa korostaa myös rahan arvon eriarvoisuus maiden kesken. Komission ehdottaessa projektin budjettia, jokainen partneri saa tutkimuksen tekoon tietyn osan kokonaisbudjetista. Jos nämä budjetit ovat lähellä toisiaan, niin sellainen maa, jossa rahan arvo on ”suurempi”, niin tutkimusbudjettikin on tavallaan suurempi. Taas sellainen maa, jossa arvo on ”pienempi”, niin tutkimusbudjettikin on tiukempi.

”Ongelmia syntyy siinä, kun ajatellaan, että sama raha ei riitä kaikille samalla tavalla, vaan eri maissa rahan arvo on eri.”

Jos konsortio haluaa pelkästään osallistua unionin rahoittamaan ohjelmaan, se ei periaatteessa voi hakea rahoitusta kovin monen muun organisaation kautta. Tämä myös korostaa hakuvaiheessa unionin auktoriteettiasemaa suhteessa hakijoihin.

”Hakuprosessissa pitää olla sillä tavalla tarkkana, että ei olekin jo luvannut jollekin lääkeyhtiölle, kuin mitä tulee lupaamaan unionille.”

Haastattelujen perusteella kolmas vahva auktoriteettiasema hakuvaiheessa koordinaattorin ja komission lisäksi on hakemusten esikarsintavaiheella. Esikarsinnassa hakemuksista pudotetaan ne, jotka eivät täytä minimivaatimuksia, kuten aikarajaa, tarvittavia dokumentteja ja niin edelleen.

”Kyllä siinä hakuprosessissa kaikki varmaan ajattelee, että siinä on ensin se tieteellinen arviointi, että sen läpäiseminen edellyttää oman alan ymmärrystä ja vankkaa tietoa.”

Päätösvalta ja vastuu jakautuvat konsortiossa haastateltavien kokemusten kautta voimakkaasti oikeastaan vasta projektin alettua. Ymmärrettävästi sujuvan yhteistyön edellytyksinä ovat tietysti jatkuva neuvottelu ja vallanjakaminen. Hakuvaiheessa koordinaattorin rooli kuitenkin on merkittävä aina toimeenpanovaiheeseen saakka ja siitä eteenpäinkin. Varsinkin isossa projektissa jokaisen osallistujan rooli on tärkeä, sillä koordinaattori ei voi olla jokaisen alan asiantuntija. Tällöin hakuvaiheessa valtaa jaetaan ja neuvotellaan jokaisen osallistujan kesken, jotta hakemus olisi mahdollisimman kattava ja unionin hakutavoitteisiin sopiva, mutta vastuu jakautuu konkreettisimmin projektin käynnistyessä.

”Eihän se koordinaattori voi vastata ja kontrolloida jotain useiden miljoonien projektia täysin yksin, eihän se voi tietää siitä koko tutkimusalasta kaikkea. Iso projekti on jaettu tutkimuslinjoihin, joista se koordinaattori on vastuussa. Sitten vielä pariin muuhun linjaan, joissa on omat vastuuhenkilönsä ja tietysti jokaisella työosalla on omat vastuuhenkilönsä, se tavallaan jaetaan hierarkkisesti.”

9.2 Säännöt ja normit

Haastateltujen näkemysten mukaan säännöt ja normit, sekä erilaisten dokumenttien merkitys ei yllättävää kyllä ollutkaan kovin hallitsevassa roolissa. Rahoitusta hakeneet ymmärsivät, että ilman mittavaa normittamista, puiteohjelman ylläpito olisi hankalaa, ellei jopa mahdotonta. Toisaalta näkemykset erosivat siinä mielessä oliko kyseessä kokenut koordinaattori, vai suhteellisen kokematon osallistuja. Paperin ja erilaisten dokumenttien määrä on toki valtava. Puiteohjelman jokaisesta ohjelmasta on omat sivunsa internetissä. Hakijoita kehoitetaan tutustumaan näihin sivuihin jo hyvissä ajoin ja lukemaan sieltä löytyviä dokumentteja kuten hakujulistusta, työohjelmia ja näihin liittyviä liitteitä. Lisäksi on tarkasti määritelty hakemuksen täyttöohjeet. Säännöt ovat osallistujille tosi tiukkoja. On hyvinkin mahdollista, jos esimerkiksi ylittää sallitun sivumäärän hakemuksessa, niin arvioitsija ei lue näitä ylimeneviä sivuja.

”Täähän on todella mielettömän säänneltyä ja kaikkien pitäis puristaa tää samaan formaattiin ja sehän on tarkoitettu helpottamaan komission elämää, että ne tietää saman tien mistä hakea jotain tietoa hakemuksesta ja onko se ylipäänsä mukana.”

Osallistujan näkökulmasta sääntöihin ja normeihin suhtaudutaan hieman varauksellisemmin. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, sillä usein osallistuja ei ole komissioon niin tiiviissä yhteydessä kuin koordinaattori. Tämä aiheuttaa epävarmuutta ja ahdistusta, kun ei tiedä tarkalleen miten pitäisi toimia tietyssä tilanteessa. Hyvä koordinaattori osaa ja ymmärtää opastaa ja neuvoa partnereita mutkikkaassa normiviidakossa. Tietysti osallistujan tulee olla ja ovatkin omatoimisia tiedon kerääjiä. Partnerin näkökulmasta ongelmaksi nähdään hakemuksen tekemisen kieli ja rakenne, jotka tavallaan ovat sen tieteellisen tutkimuksen päällä. Tutkimus pitää jakaa erilaisiksi paketeiksi ja tuotoksiksi, mikä omalla tavallaan monimutkaistaa prosessin sujuvuutta. Ohjeissa kerrotaan tarkkaan mitä pitää tehdä, miten tehdä ja miten esittää, mikä on ymmärrettävää seurannan kannalta. Enemmänkin korostetaan teknistä osaamista, kuin mietittäisiin miten asiat oikeasti menevät tai miten ne voisivat mennä.

”Siinä on sellainen tutkimuskysymyksen logiikka ja hyvän hakemuksen logiikka rinnakkain, jotka ei aina välttämättä kohta tai tekee siitä vähän tarpeettoman monimutkaisen.”

Sääntöjen ja normien muuttumisesta puiteohjelman ollessa käynnissä oltiin oikeastaan kahta mieltä. Sääntöjen muuttumisessa oli kyse haastattelujen aikana siitä, että millä tavalla osallistujat voivat olettaa, että säännöt ja normit tulevat olemaan läpi hakuprosessin samat ja yhtäläiset kaikille osapuolille. Säännöiksi luetaan esimerkiksi ohjelmien osallistumissäännöt ja arvioinnissa käytetyt säännöt. Toisten mielestä säännöt eivät muuttuneet kesken hakuprosessin, kun taas osa haastatelluista oli sitä mieltä, että säännöt muuttuivat, haitaten jopa merkittävästi hakuprosessin etenemistä. Tässä vaiheessa kyseeseen tulee myös ennustettavuuden käsite, eli voivatko osapuolet olettaa, että säännöt ja normit tulevat olemaan samansisältöisiä ja sellaisia, joiden mukaisesti tutkimus on rakentunut.

Jos komission hakuohjeissa on selvä virhe, niin tällaiseen komissio tietysti reagoi. Hakuvaiheessa ei kuitenkaan nähty ongelmana sitä, että sääntöjä muutettiin. Ainoa tapaus, joka tuli kyseeseen oli sellainen, jossa hakija oli lukenut jotain alustavaa raporttia tulevasta ohjelmasta. Jälkeenpäin tämä hakija ei ollut huomannut, että lopulliseen versioon oli jotain kohtia muuttunut.

Toisen mielipiteen mukaan säännöt taas muuttuvat kesken ohjelman. Tämä kuitenkin viittaa lähinnä sellaisiin projekteihin, jotka ovat jo käynnissä. Osalle haastatelluista oli tullut sellainen vaikutelma, että säännöt muuttuivat kesken projektin. Komission toivottiin ymmärtävän, että ennustettavuuden parantamiseksi, sääntöjen pitäisi säilyä suhteellisen muuttumattomana läpi projektin. Sääntöjen ja normien muuttumisen pitäisi koskea vain niitä projekteja, jotka ovat alkaneet tämän muutosajankohdan jälkeen.

Arviointivaiheessa sääntöjen muuttuminen konkretisoituu osuvimmin tilanteessa, jossa alun perin tietyn ohjelman alakohtaa on valittu arvioimaan tietyt ihmiset. Jos tähän ohjelmaan on tullut liian vähän hakemuksia, komissio on tehnyt siten, että se on niputtanut tämän ohjelman sellaisen ohjelman kanssa, joka on tavoitteiltaan lähellä tätä ohjelmaa. Arvioitsijoita yhdistellään ottamalla kaksi alan asiantuntijaa ja kolmas lainataan toisen ohjelman arvioitsijoista. Tämä on aiheuttanut osallistujien keskuudessa paljon harmia, sillä

läpinäkyvyyden kannalta ei voi olettaa, millä säännöillä arviointi aina tapahtuu ja mihin se perustuu.

”Tässä kohtaa byrokratia ei ole toiminut läpinäkyvyyden kautta. Komissiolla on hirvee homma etsiä uusia arvioitsijoita, koska joka hakukierroksella tulee olla tietty määrä uusia arvioitsijoita. Puhumattakaan siitä, että arvioitsijat ovat monesti myös hakijoita, sitten täytyy taas etsiä uusia ja jos ne tajuaa ja pitäs tajuta jäävätä itsensä.”

Sopimusneuvottelujen suhteen sääntöjen muuttuminen nähdään melko kirjavana. Toisaalta tähän tilanteeseen vaikuttaa hyvin useasti neuvotteluosapuolten keskinäiset suhteet. Neuvotteluissa voi tapahtua hyvinkin erilaisia asioita. Yleensä osapuolten keskinäiset erimielisyydet johtuvat projektin budjetin muutoksista. Komission tavoitteena on tietysti pitää projektien budjetit kohtuullisella tasolla, jolloin budjettien leikkaukset ovat arkipäivää. Tämä johtaa siihen, että projektin osapuolet eivät suostu siinä vaiheessa tekemään kaikkea lupaamaansa. Komissio taas edellyttää, että luvatut asiat tulee tehdä annetulla budjetilla tai koko hakemus voidaan hylätä.

”Neuvotteluissa voi tapahtua mitä vaan. Jos kemiat ei välttämättä kohtaa sen project officerin (henkilö, joka hoitaa projektin hallintoa komissiossa) kanssa, niin sitten saattaa alkaa tulla tällaisia ihmeellisiä täydennysvaatimuksia hakemukseen. Voidaan sanoa, että jopa kiusallaan, mutta ainahan näille vaatimuksille tulee olla joku perusta, että voidaan vaatia ihan älyttömyyksiä.”

Ennustettavuuden suhteen ollaan kahta mieltä. Ensinnäkin haasteltavat kokevat, että kun tarkastellaan puiteohjelmaa laajemman kontekstin avulla, niin voidaan olettaa, että toimintamallit ja – tavat, ovat suhteellisen pysyviä ja muuttumattomia. Toisaalta ennustettavuus henkilötasolla on aika kirjavaa.

”Henkilötasolla on ihan eri juttu, että nehän on kaikki ihmisiä, ne project officerit. Toiset on kauheen tiukkoja, kun taas toiset ei. Kokeneet kaverit saattaa sanoa, että tätä lappua ei nyt tarvi toimittaa, kun taas parin seinän päässä oleva kaveri sanoo, että se on pakko toimittaa. Vähän riippuu tuurista

kenet saa project officeriksi ja joskus jopa projektin sisällä officeri saattaa vaihtua tiuhaan tahtiin.”

9.3 Kontrolli ja valvonta

Kontrolli ja valvonta käsitteet kiinnittävät pääsääntöisesti huomiota siihen, missä vaiheessa ja miten komission kontrolli ja valvonta esiintyvät projektin osallistujiin nähden. Toisaalta tarkoituksena on selvittää, onko komission kontrolloiva rooli hakuprosessin aikana hallitseva. Käsitteiden tulkinta keskittyy hakuprosessin osapuolten välisiin suhteisiin. Niiden avulla pyritään avaamaan hakuprosessin moniulotteisia kontrollisuhteita.

Ensinnäkin haastateltujen näkemysten mukaan komissio ei hakuvaiheessa tule esille minkäänlaisena inhimillisenä kontaktina. Komission rooli alussa on oikeastaan suhteellisen näkymätön. Osallistujat saavat komission kautta erilaisia viestejä, joiden perusteella heidän hakemuksensa voidaan olettaa tulleen huomioduksi.

”Sieltä tulee sellaisia automaattisia viestejä, että olette esimerkiksi rekisteröityneet hakuohjelmaan, tässä on tunnukset. Siellä on helpdeskiä ja muuta tämmöstä.”

Komission valvontarooli vahvistuu oikeastaan vasta siinä vaiheessa, kun se saa hakemukset haltuunsa. Tällöin komissio suorittaa esikarsintavaiheen, jossa katsotaan, mitkä hakemukset täyttävät minimivaatimukset. Näiden vaatimusten kautta tehdään jo karsintaa. Läpipäässeet hakemukset etenevät arviointivaiheeseen. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että komission kontrolli konkretisoituu ensimmäisen kerran arviointivaiheessa. Komission vastuulla on valita jokaiselle ohjelmalle omat arvioitsijansa, jolloin myös tämän kautta komissio kontrolloi ja valvoo ohjelmien arvioitsijoita.

Neuvotteluvaiheessa komission rooli vahvistuu entisestään. Hakijaosapuolet saavat komissiolta viestejä, joissa sanotaan, että hakemus oli hyvä ja tästä voidaan jatkaa eteenpäin neuvotteluissa. Tämä omalla tavallaan vahvistaa komission kontrolloivaa roolia, sillä hakijat eivät vielä tässä vaiheessa tiedä, miltä osin hakemus on hyväksyttävällä tasolla ja miltä osin ei. Toisaalta tällaisten viestien saaminen ei vielä tarkoita sitä, että

komissio sitoutuisi rahoittamaan kyseistä projektia, vaan he varaavat itselleen mahdollisuuden olla rahoittamatta projektia sopimukseen asti.

”Keskusteluja jatketaan neuvotteluissa, mutta silti ne varaa itsellään mahdollisuuden olla rahoittamatta. Komissio kertoo, milloin tulla paikan päälle neuvotteluihin, kuinka paljon aikaa varattu ja mitä pitää siellä esitellä.”

Yhteistä kaikille haastatelluille niin osallistujan roolissa olleille, kuin koordinaattorina toimineillekin oli, että komission kontrolli on selkeintä ja vahvinta vasta projektin jo alettua. Hakuprosessin aikana komissio ei käytännössä voi valvoa hakijoita, sillä mitään selkeää juridista sopimussuhdetta ei vielä ole syntynyt. Tutkimustyön aloittamiseen saakka hakijat tekevät hyvinkin itsenäistä työtä komissiosta riippumatta.

”Totta kai siinä hakuvaiheessa on se perinteinen kaavakerumba, joka ei periaatteessa ole sen kummempaa kuin muuallakaan, että vasta siinä vaiheessa, kun sitä projektia hallinnoidaan ja raportoidaan, niin alkaa näkymään sellaisia piirteitä, joista ei aina voi olla hyvillään.”

9.4 Muutokseen reagointi

Tämän kappaleen tavoitteena on empiirisen aineiston kautta selvittää sitä, miten unionin hallinto reagoi ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Muutoksiin, jotka koskevat puiteohjelmaa kokonaisuudessaan ja sen hallinnointia. Muutoksilla tarkoitetaan niin isoja yhteiskunnallisia muutoksia, kuin pienempiä esimerkiksi yksityisiä ohjelmia koskevia teknisiä muutoksia. Muutosten tarkastelu keskittyy hakuprosessin vaiheisiin, sekä puiteohjelmaan yleisellä tasolla. Kokemukset hallinnon kykyyn reagoida erilaisiin muutoksiin vaihtelevat, ovatko kyseessä partnerin kokemukset, vai kokeneen koordinaattorin mielipiteet.

Henkilöt, jotka ovat toimineet koordinaattorin roolissa eri projekteissa, näkevät jo lähtökohtaisesti reagoitokyvykkyyden paremmaksi. Komissio tavanomaisesti turvautuu erilaisiin instansseihin, jotka usein ovat aiempiin puiteohjelmiin osallistuneita tahoja, valmistellessaan seuraavaa puiteohjelmaa. Näin ollen komissio reagoi herkästi niihin

muutoksiin ja tarpeisiin, joihin meneillään olevassa puiteohjelmassa on havahduttu. Seuraavassa puiteohjelmassa aiemman puiteohjelman heikkoudet ja vahvuudet on otettu huomioon ja pyritty tekemään niiden edellyttämiä muutoksia.

”Kuudennen aikana, kun oli tarve puuttua johonkin yhteiskunnalliseen epäkohtaan ohjelman aikana, niin kyllä siihen löytyi jostain rahaa. Kyllä siis tällaisiin isompiin muutoksiin reagoidaan suhteellisen nopeastikin, että jos vaikka muuttajavirrat pysähtyy yhtäkkiä Euroopan sisällä, niin äkkiä kyllä perustettas joku ohjelma tutkimaan sitä.”

Toisaalta nähdään, että puiteohjelma ei ole sellainen väline, jonka kautta tällaisiin epäkohtiin voitaisiin puuttua tarpeeksi nopeasti. Puiteohjelmaa pidetään isona ja jähmeänä, jonka alaiset suuret ohjelmat ja niiden tavoitteet eivät muutu sen aikana. Suurten ohjelmien alla on pienempiä ohjelmia, joita muutamalla tai uusilla ohjelmilla lisäämällä komissio voi vastata muutoksien edellyttämällä tavalla kohtuullisella nopeudella. Puiteohjelma ei kuitenkaan kokemusten ja käytännön mukaan ole tarpeeksi nopea reagoimaan kaikkiin muutoksiin. Komissio voi myös tilata erilaisia tutkimuksia, jolloin he esimerkiksi ottavat yhteyttä eri alan asiantuntijoihin, jotka pyynnöstä tai tilauksesta tekevät komissiolle tutkimusta tai selvitystyötä.

”Jos komissio laittaa jonkin tavoitteen puiteohjelman alaisuuteen, niin silloin ne haluaa tutkimukselta isompia trendejä, koska ne kestää kauan. Mutta jos halutaan tietoa saman tien, niin silloin otetaan kyllä yhteyttä niihin konsultteihin tai mobilisoidaan eri jäsenmaiden ministeriöt tutkimaan asiaa.”

Pienemmässä mittakaavassa tarkasteltuna unionin kykyyn reagoida muutoksiin suhtaudutaan melko myönteisesti. Tässäkin tapauksessa oli havaittavissa kahtiajakoa tavallisen osallistujan ja koordinaattorin silmin. Kokeneen puiteohjelmantuntijan kokemukset unionin hallinnon kykyyn reagoida esimerkiksi arvioinnissa oleviin epäkohtiin ovat positiivisia.

” Eli kyllä tutkijat, jos ei ite niin national contactpointin kautta vievät viestiä komissioon päin, että tää arviointi meni kyllä penkin alle, ettei sitä näin voi tehdä. Tai nyt, kun on menty paljon etearviointiin, niin jos paperit lepää siellä

arvioitsijan pöydällä, missä kaikki voi niitä lukea, niin siitä syntyy kyllä iso haloo.”

Projektin osallistujan näkökulmasta kokemukset reagoitiherkkydestä muutokseen, eivät ole niin positiivisia. Osallistuja usein kokee unionin koneiston jollain tapaa ankeaksi ja joustamattomaksi. Toisaalta pitää muistaa, että kokemukset ja näkemykset unionin hallinnosta ovat koordinaattorin kautta välittyneitä, sillä tavallinen osallistuja ei juuri asioi komission suuntaan. Osallistuja ei pidä hallintoa joustavana ja usein heidän mielestään vaaditaankin jotain sellaista, mikä ei voi kohtuudella olettaa. Usein ei voi etukäteen tietää, miten komissio reagoi tutkimuksessa esille tulleisiin seikkoihin, jotka eivät välttämättä ole rinnastettavissa vaadittuihin toimintamalleihin tai raportointikäytäntöihin. Tämä aiheuttaa tarpeetonta päänvaivaa perustutkimuksen parissa työskentelevälle tutkijalle.

”Ei se kyllä joustava ole se hallinto. Se on ihan selvä, että raportoidaan se asia niinku ne haluaa. Että tavallaan se ennustettavuus, joka siihen liittyy esim. miten rahat jaetaan ja miten niitä voi siirtää projektin sisällä, on vaihdellut. Että on pitäny niinku puoli vuotta kolmesta vuodesta miettiä, että mitä ne nyt haluaa. Toisaalta tää raportointikäytäntö suhteessa työaikaan on ollu aika hilpeää.”

Komission suhtautuminen muutokseen kuvastuu mainiosti myös seuraavasta esimerkistä:

”Se ei ollu niin kauheen joustavaa niinku siinä suhteessa, että tuossa konsortiossa oli alun perin mukana partneri, joka rikkoi sääntöjä. Komissio sitten vaati, että tän poispotkitun tilalle pitää ottaa uus partneri, jonka pitää tehdä samat hommat kuin muutkin oli tehnyt puolentoista vuoden aikana. Että siinä on tavallaan tällainen ankara asenne. Tietysti ymmärrettävää, jos olisi isot rahat kyseessä.”

9.5 Yhteistyö

Yhteistyö eri tahojen kesken hakuprosessin aikana on tietysti laajaa. Yhteistyön tavoitteena on jakaa jo olemassa olevia kokemuksia ja antaa tarvittavaa tukea toiselle

taholle, joka mahdollisesti valmistelee hakua puiteohjelmassa. Yhteistyö sinänsä helpottaa esimerkiksi organisaatiota ymmärtämään ja omaksumaan puiteohjelmaa kokonaisuutena, sekä unionin hallinnon vaikutusta projektin hakuprosessissa. Yhteistyö siis yhtenä osana hakuprosessia pyrkii helpottamaan ja jopa eliminoimaan byrokratian negatiivisia vaikutuksia prosessin aikana tai ainakin tuomaan niitä esille, jotta osallistujalla olisi selkeämpi käsitys siitä, mihin on ryhtymässä.

Tärkeimpiä yhteistyökumppaneita puiteohjelmatasolla, jos ajatellaan yliopistoa, ovat Tekes, Suomen Akatemia ja muut korkeakoulut. Komissioon ollaan yhteydessä lähinnä project officerin välityksellä. Koordinaattori on näihin virkamiehiin yhteydessä viikoittain pääsääntöisesti sähköpostin välityksellä. Yhteydenpito eri tahojen kesken tapahtuu poikkeuksetta sähköpostin välityksellä. Komission virkamiehet jopa toivovat, että yhteydenpito tapahtuisi pelkästään sähköpostin välityksellä, sillä heidän työmääränsä on muutenkin sen verran valtava, että ylimääräisiä ja ”turhia” tapaamisia halutaan välttää. Unionin auktoriteetti yhteistyön aikana esiintyy siten, että joitain dokumentteja he haluavat edelleen paperiversiona. Tämä voidaan osittain nähdä turhana byrokratiana, mutta sen tarkoituksena on turvata osapuolien välinen konfliktiton yhteistyö.

”Komissio haluaa tiettyjä dokumentteja tällaisena rekisteröitynä postina, esimerkiksi kun tehdään sopimukseen muutoksia, ne täytyy lähettää tällä tavalla.”

Projektin osallistujan näkökulmasta yhteistyön merkitys on suuri. Osallistujan, joka ei usein ole selvillä unionin hallinnollisista periaatteista, on erittäin tärkeää selvittää kaikki mahdolliset faktat hakuprosessin tueksi. Tällöin yhteistyöverkostosta on merkittävä apu. Yhteistyökumppaneiden avulla voidaan välttää turhaa työtä ja ennakoida niitä ongelmia, joita puiteohjelman byrokratia mahdollisesti aiheuttaa. Haastateltujen kokemusten mukaan heille ensiarvoisen tärkeä yhteistyökumppani ja avustava taho on oman yliopiston tutkimuspalveluyksikkö.

”Se on hyvä, että on ihmisiä, jotka tietää näistä asioista. Että, jos tätä ei olis, niin tästä ei tulis mitään. Ihmiset, jotka on todella rautaisia ammattilaisia tässä asiassa, jotka sanoo, mitä tehdä ja mitä ei, että kyllä se ois hankalaa niinku itse asioida sinne brysseliin päin.”

9.6 Konsortion muodostuminen

Oman mielenkiintoisen mausteensa projektin kasaamiseen tuo konsortion kasaaminen. Kuudennen puiteohjelman säännöissä vaaditaan, että konsortion tulee muodostua vähintään kolmesta eri kansallisuuden edustajasta, lisäksi yhden osallistujan tulee olla eteläisemmästä Euroopan maasta. Tämän kappaleen tavoitteena on hahmottaa, miten osallistujat kokevat tämän vaiheen hankaloittavan hakuprosessia vai nähdäänkö se ollenkaan hankalana. Lähtökohtaisesti melkein pä jokaisessa projektissa tämä vaadittu kolme eri kansallisuuden osallistujaa oli ylitetty huomattavasti, riippuen lähinnä projektin laajuudesta. Tutkijan näkemyksen mukaan oli havaittavissa haastattelujen perusteella, että mitä enemmän osallistujia ja mitä kirjavampi joukko eri kansallisuuksia, sitä paremmin voitiin vakuuttaa komissio tutkimuksen varteenotettavuudesta. Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa pyritään jo konsortion monipuolisella osallistujajoukolla tyydyttämään ja vakuuttamaan komission edustajat tutkimuksen hyödyllisyydestä. Tämä on sinänsä ihan ymmärrettävää, sillä projektin läpikäymisen yhtenä edellytyksenä pidetään monipuolista konsortiota.

”Onhan se sinänsä aika hankalaa tossa hakuvaiheessa, kun pitää miettiä kuin monta osallistujaa ottaa mukaan ja mistä maista. Että se on aika keinotekoisia tällainen ajattelu, kuin ennemmin mietittäis sitä itse tutkimusta ja sen näkökulmaa.”

Puiteohjelmien historian alkuvaiheessa kansallisuudella oli merkitystä, kun mietittiin millaisella kokoonpanolla unionista lähdettiin rahoitusta hakemaan. Nykyään, kun eurooppalainen integraatio on syventynyt ja kansallisuuksien rajat ovat lähentyneet, tällainen ajattelu ei ole enää niin merkittävää. Euroopassa eri kulttuurit ovat lähentyneet toisiaan ja kulttuurien väliset toimintatavat ja -mallit ovat yhdentyneet. Haastateltujen kokemusten mukaan uuden haasteen tuovat laajentumisen kautta tulleet uudet maat, varsinkin Itä-Euroopan valtiot. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei yhteistyö heidän kanssaan olisi mahdollista, vaan haasteena on ensinnäkin uusien maiden unionin ”pelisääntöjen” omaksuminen ja toisaalta näiden maiden valmius tehdä haastavaa tutkimus- ja kehitysyhteistyötä.

Suomalaisten organisaatioiden kannalta, mikä tuli esille myös haastatteluista, ”parhaimmiksi” kumppaneiksi konsortioon haluttiin mielellään vanhoja unioni maita. Hyviä kumppaneita olivat etenkin saksalaiset, englantilaiset, ranskalaiset ja muut pohjoismaat. Myös unionin ulkopuolisesta maasta Norjaa pidetään hyvänä kumppanina, osittain sen hyvän taloudellisen tilanteensa takia. Kaikki haastateltavat haluavat kuitenkin korostaa, että nykyään maita ei voi asettaa tällaiseen paremmuusjärjestykseen, vaan yhteistyö sujuu kaikkien kanssa lähes samantasoisesti. Jos huomioidaan kulttuurien väliset erot, niin silloin eniten hankaluuksia tulee juuri uusien maiden ja Etelä-Euroopan maiden kanssa.

”Ei se nykyään ole samanlaista, että kyllä ne nykyään ovat oppineet pyörittämään projekteja sujuvasti. Hankaluuksia joidenkin maiden kanssa on tullut siitä, kun projektit ei saa jäädä rahoitukseltaan miinusmerkkisiksi, eli komissio antaa viimeiset 10–15 prosenttia rahoituksesta vasta kun kaikki tarvittava on tehty ja komissio on tyytyväinen. Osa porukkaa joutu melkein hakee lainaa, että sai projektit pyörimään.”

Pääsääntöisesti kukaan haastatelluista ei halunnut tuomita mitään nimeltä mainittua maata konsortion yhteistyön heikkouksista. Lähinnä ongelmat johtuvat henkilöistä, eikä mistään tietystä maasta. Kuten muissakin projekteissa, ongelmia syntyy lähinnä heikkojen henkilökemioiden kesken. Ongelmaksi tämä muodostuu lähinnä silloin, jos kemiat eivät kohtaa varsinkaan tutkimusta koordinoivan partnerin kanssa. Tällöin vaarana on yksittäisen osallistujan kannalta tutkimuksen etenemisen hankaloituminen.

”Pääsääntöisesti ei voi sanoa, että on maittain heikkouksia. Aina jokaisessa projektissa, jossa on esimerkiksi 15 eri maan osallistujia, niin on joku sellainen, joka ei hoida hommiaan. Se riippuu ihan siitä, että kenen kanssa on tekemisissä.”

Suomalaiset organisaatiot ovat haluttuja kumppaneita konsortiossa, sekä toimimaan koordinaattorin roolissa. Suomalaisia pidetään huolellisina, tarkkoina, tunnollisina ja aikatauluista kiinni pitävinä. Unionin byrokratian valossa tarkasteltuna, on tärkeää, että konsortion vetäjänä on taho, joka ymmärtää millaisia vaatimuksia byrokratia tuo tullessaan puiteohjelman projekteihin.

9.7 Puiteohjelman hallinnon muutoksen arviointi

Mitä tulee tapahtumaan ja on jo osittain tapahtunut, on että unionin puolelta hallintoa sysätään yhä enemmän projektien vastuulle. Hallinnon siirto koskee niin tutkimusta tekeviä osapuolia, kuin myös avustavia tahoja, kuten tutkimuspalveluyksikköä. Kuudennessa puiteohjelmassa on siirtoa tapahtunut jo huomattavasti enemmän suhteessa aikaisempiin puiteohjelmiin. Tänä päivänä komission sopimusmallit, joilla osapuolet sopivat asioista projektin suhteen niin keskenään, kuin unionin suuntaan, ovat jo jollain tapaa hyvin ylimalkaisia ja epäselviä. Haastateltujen kokemusten kautta tämä tuo projektin osapuolille huomattavasti enemmän työtaakkaa ja sellaista vastuuta, joka omalta osaltaan hidastaa hakuprosessin sujuvaa etenemistä. Projektin osapuolet joutuvat tarkkaan sopimaan keskenään esimerkiksi mitä tehdään, miten tehdään, mikä on kenenkin osuus ja kenelle tutkimuksen tulokset kuuluvat.

”Elämähän oli paljon helpompaa, kun komission ohjeissa sanottiin, että näin on tehtävä, että ei voi mitään, tää on EU-byrokratiaa, niitten sääntöjä. Että nythän me joudutaan itse kirjoittamaan niitä sääntöjä aika paljon, mutta kuitenkin siten, että me ei voida kävellä sen komission sopimuksen ohi ja muuttaa sitä omin päin.”

Tällaisessa toiminnassa on periaatteessa kaksi puolta. Ensinnäkin on hyvä, että komissio omalta osaltaan ja tietyissä määrin sanelee, miten projekti etenee ja millaisia sopimuksia pitää tehdä. Tämä helpottaa huomattavasti projektin osapuolten työmäärää ja säästää mahdollisilta epäselviltä vastuu- ja toimivaltasuhteilta.

”EU-byrokratia tavallaan helpottaa sitä hommaa siten, että on pakko tehdä niin kuin sanotaan, eikä voi soveltaa keskenään mitään muuta.”

Toisaalta taas kokemusten mukaan on hyvä, että projektin osapuolilla on tiettyä valtaa päättää projektin asioista itsenäisesti, mikä pääsääntöisesti keventää unionin hallinnon valtaa projektia kohtaan. Seurauksena on kuitenkin usein valtava määrä lisää työtunteja ja neuvotteluja yhteisymmärryksen saavuttamiseksi.

Tulevassa seitsemännessä puiteohjelmassa alustavien näkemysten mukaan, hallinnollista vastuuta vieritetään yhä enemmän projekteille ja niille vastuuhenkilöille, jotka vastaavat projektin hallinnosta. Komission ehdotuksena on ollut jopa, että se haluaisi ulkoistaa joitain tiettyjä osia puiteohjelman hallinnosta. Tällaista on kokeiltu aiemmin puiteohjelman ulkopuolisissa ohjelmissa jokseenkin heikolla menestyksellä. Projektin raportointitarkastukset hoidettiin ulkopuolisen organisaation kautta. Tämä aiheutti sen, että tarkastukset viivästyivät, jolloin projektin rahoitus myös hankaloitui. Tästä viisastuneena komissio palautti raportointitarkastuksen oman hallinnon yhteyteensä. Ulkoistamisen yhtenä perusteluna pidetään sitä, että puiteohjelmat toimivat päällekkäin. Kuudes ja seitsemäs puiteohjelma toimivat sen ajan päällekkäin, kunnes viimeiset projektit ovat kuudennessa päättyneet. Komission virkamiehille tämä teettää huomattavan määrän lisätyötä, jolloin ulkoistamisen tai hallinnon osittainen siirto projekteille korostuvat.

”Onkin ollut jo havaittavissa, että mielenkiinto kuudenteen puiteohjelmaan on lopahtamassa ja haluttaisiin keskittyä seitsemänteen. Niitten kädet on täynnä työtä, joten ei ole mikään ihme, että ne haluaa vierittää enemmän vastuuta projektien suuntaan.”

10 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia, miten Euroopan unionin kuudennen puiteohjelman hakuprosessi koetaan ja nähdään hakuorganisaation näkökulmasta. Tutkimusongelmana oli selvittää, millaisen sisällön byrokratia hakuprosessin aikana saa ja etenkin hahmottaa byrokraattisuus-asteen ilmenemistä. Asteella tarkoitettiin kuinka vahvasti erilaiset byrokratian ideaalipiirteet nähtiin hakijaorganisaation silmin. Toisaalta pääongelmaa tarkentaen haluttiin selvittää niitä tekijöitä, jotka tekevät hakuprosessista ja sen osatekijöistä monimutkaisen ja organisaation kannalta hankaloittavan. Päämääränä oli myös saada kehittämissuhteita prosessin debykroatisoimiseksi.

Tutkimuksen alkuvaiheessa ja sen edetessä suurin mielenkiinto kohdistui toistuvaan havaintoon hakuprosessin byrokraattisuudesta, jossa byrokratia vain mainittiin, mutta sille ei annettu sen syvällisempää merkitystä. Tämä omalta osaltaan asetti merkittäviä haasteita empiirisen tutkimuksen suorittamiselle ja sille saadaanko haastatteluteemojen avulla tarpeeksi syvyyttä, jotta tähän tutkimuksen kannalta olennaisimpaan kysymykseen saataisiin vastauksia. Näin jälkikäteen tarkasteltuna, teemojen kautta saavutettiin sellainen taso, jotta tähän ongelmaan saatiin tarvittavaa syvyyttä. Ja mikä tärkeintä, olin itse tyytyväinen empiirisen aineiston kattavuuteen. Tutkimuksen haasteista ja muuta pohdintaa esitän lisää myöhemmässä vaiheessa.

Tutkimuksen teoreettisen rungon muodostivat byrokratian ja unionin tutkimus - ja kehityspolitiikan tarkastelut. Byrokratian teoreettinen osuus nojaa vahvasti Max Weberin byrokratiateoriaan ja sitä tarkasteleviin osuuksiin. Toisaalta kuudes puiteohjelma on tärkein elementti unioniin liittyvässä osuudessa. Weberin teoria antoi parhaan lähtökohdan tutkimuksen suorittamiselle. Yksinkertaisesti niistä syistä, että hänen byrokratiateoriansa on tunnetuin ja vaikuttavin. Lisäksi Weberin teorian byrokratian ideaalityypit muodostivat haastatteluteemojen keskeisen osan, joiden avulla teoreettinen ja empiirinen osuus muodostivat luonnollisen kokonaisuuden.

Keskeisin johtopäätös tutkimusongelmaan viitaten oli, että byrokratia ei yllättävää kyllä saa niin suuria mittasuhteita hakuprosessin aikana, kuin oli alun perin oletettavissa. Haastateltavat tiedostivat byrokratian olemassaolon ja tiesivät sen mahdollisista negatiivista vaikutuksista. Tutkimustulos jollain tapaa yllätti tutkijan, joka jo

lähtöasetelmiltaan tiedostamatta oli olettanut byrokratian liiaksi hankaloittavan hakuprosessia. Byrokratian olemassaolo hakuvaiheessa tulee tiedostaa ja sen tuomat ”sivuvaikutukset” tulee huomioida, jo ennen varsinaista hakuvaihetta. Tällöin hakijaorganisaatio ymmärtää mihin on menossa ja mitä on odotettavissa, jolloin mikään vastaantuleva ongelma ei tunnu ylitsepääsemättömältä, tai ainakin osataan varautua tarpeellisin toimenpitein ja asentein. Juuri oikea ja positiivinen asenne on melkein tärkein voimavara, kun hakuprosessi jossain vaiheessa kampeaa kapuloita hakijaorganisaation rattaisiin byrokratian muodossa.

Byrokratiaa voidaan pitää tietynlaisena junana, joka kulkee pääte pysäkillen kaikesta siitä vastustuksesta huolimatta, mitä se matkansa varrella kohtaa. Tähän junaan on nouseva kyytiin ajoissa ja kuljettava koko matka loppuun saakka, sillä jos kyydistä nousee pois liian ajoissa, ei siihen voi enää nousta. Byrokratiajuna kuvastaa hakuprosessissa olevaa sisäänrakennettua byrokraattisuutta, johon kyllä ollaan pääsääntöisesti tyytymättömiä, mutta voimattomia sen mahdille ja vaikutuksille. Toisaalta, jos tämän kuvitteellisen junan kyydissä ei matkusta koko matkaa, pääte pysäkin tarjoamat ”palvelut”, ovat matkalaisen ulottumattomissa, eikä myöskään matkan aikana tarjottuja virvokkeita välttämättä saa. Palvelut kuvastavat hakijan lopullista palkintoa eli rahoitusta, kun taas virvokkeita ovat esimerkiksi muiden tahojen tarjoamat avut, haun aikana esille tulleet ”piilotetut” hakua helpottavat viestit ja kokonaisvaltainen hakijan ymmärryksen tason kehittyminen puiteohjelman hakuprosessista.

On tärkeää painottaa edelleen, että ennen kaikkea byrokratialla hakuprosessissa tarkoitetaan asennetta. Byrokratia on asennetta ja oikealla asenteella byrokratian vaikutus ei saa niin suuria mittakaavoja, kuin jos asennoidutaan jo alkuvaiheessa pessimistisesti ja negatiivisesti. Oikealla ja tarpeellisella asenteella ne vastoinkäymiset, jotka hakuprosessin aikana jossain vaiheessa takuulla tulevat vastaan, tuntuvat helpommilta. Väärä asenne johtaa heikompaan lopputulokseen ja ne hankaluudet, jotka yleensä luokitellaan byrokratian aikaansaannoksiksi, kumuloituvat prosessin aikana ja vääristävät mielipiteitä ja kokemuksia hakuprosessista. Hakuprosessin byrokratia on siis voitettavissa oikealla asenteella ja optimistisella suhtautumisella.

Tutkimuksen tarkoituksena oli kuitenkin selvittää, mitä on hakuprosessin byrokratia ja millaiset kasvot se saa. Edellisissä kappaleissa tätä puolta on jo systemaattisesti avattu

tutkimustulosten kautta, mutta on syytä vetää näistä tuloksista kokoavat johtopäätökset. Tätä ennen esitän haastateltujen ajatuksia siitä, mikä heidän mielestään on byrokraattista hakuprosessissa.

”Ehkä se on juuri sitä, että se koneisto on niin hurja. Täytetään kaavakkeita, hankitaan allekirjoituksia ja lähetetään niitä komissiolle, jossa se joutuu sen koneiston käsittelyyn. Ehkä se byrokraatia on juuri sitä, että täytyy odotella hirveen kauan kun kaikki menee eri instanssien läpi, ennen kuin mitään tapahtuu. Se on enemmänkin tällainen peikko, että en mä jaksaa osallistua sen Brysselin byrokraatian takia.”

”Ei se byrokraatia tällaisen osallistujan näkökulmasta ole niin paha. Byrokraatia on se osa siinä kirjoittamisessa, että se ajatus, jota halutaan oikeesti tehdä, muotoillaan sellaiseen ulkomuotoon, joka sopii hyvän hakemuksen kaavaan. Sellanen käsitys mulla on, että koordinaattori se kohtaa sen byrokraatian paljon suurempana.”

Byrokraattisuuden aste hakuprosessissa on, jos ajatellaan Weberin byrokraatiateorian ideaalipiirteitä, suhteellisen merkittävä. On täysin turhaa toistaa uudelleen niitä tuloksia, jotka jo aiemmissa kappaleissa esitettiin. Tavoitteena on päästä näiden tulosten yläpuolelle ja sieltä tarkasteltuna hahmottaa tulosten merkitystä. Ensinnäkin on huomioitava, että ideaalipiirteet ovat hakuprosessissa läsnä, mutta niiden vahvuus vaihtelee pääsääntöisesti hakijakandidaatin suhtautumisen ja aseman myötä. Ne ulottuvuudet, jotka olivat empiirisen aineistonhankinnan pohjana, olivat kohtalaisen helposti löydettävissä hakuprosessista ja niiden avulla hakuprosessin byrokraatia saatiin kuvattua kattavasti. Toisaalta tulosten kautta tuli selväksi se, että byrokraattisuuden olemassaolo hakijakandidaatin silmin, on tiedostettua jo siinä vaiheessa kun projektia suunnitellaan. Varautuminen sen tuomiin vaikutuksiin on tällöin helpompaa ja sujuvampaa.

Kun hakuprosessia tarkastellaan nimenomaan byrokraattisuus- asteen mukaan, niin johtopäätöksenä on, että byrokraatian ideaalipiirteet ovat kiinteä ja erottamaton osa hakuprosessia. Se miten niiden vahvuus esiintyy hakuprosessin aikana, on pääsääntöisesti sidoksissa hakijakandidaatin kokemukseen. Hakija, jolla on kokemusta ja näkemystä erilaisista unionin tarjoamista rahoitusinstrumenteista, on jo lähtökohtaisesti

paremmassa asemassa kuin sellainen taho, jolla tällainen kokemus on heikompi. Kokenut hakija tuntee hakuprosessin monimuotoiset piirteet ja myös sellaiset tekijät, jotka avautuvat vasta prosessin jo edettyä suhteellisen pitkälle. Nämä piirteet ovat juuri näitä kyseisiä byrokratian ominaispiirteitä, joista jotkin ovat lähtökohtaisesti tiedostettuja ja näin ollen niihin voidaan varautua. Tällaisia ovat esimerkiksi säännöt ja normit. Toisaalta osa näistä hakuprosessin byrokratian ominaispiirteistä on vähemmän havaittavissa, kuten esimerkiksi se miten unionin auktoriteetti ja valvonta konkretisoituu hakuprosessin edetessä. Empiirisen aineiston pohjana olleet byrokratian ideaalipiirteet ovat täten kiistattoman merkittävästi mukana hakuprosessin aikana, mutta byrokraattisuuden aste vaihtelee lähinnä hakijan näkemysten ja kokemusten mukaan ja sen suhteen onko prosessissa mukana koordinaattorina vai partnerina. Kokemus ja koordinaattorin asema taas toisaalta kulkevat käsi kädessä. Selkein ja konkreettisin piirre ovat säännöt ja normit, mikä on myös ulkopuolisin silmin kohtuullisen helposti havaittavissa. Muut ulottuvuudet avautuivat vasta tiiviimmän ja lähemmän tarkastelun kautta, sillä ne ovat tavallaan pintaa syvemmällä.

Byrokratia on hakuprosessiin kuuluva kiinteä osa. Tämän osan mukanaan tuomat piirteet ovat kaikille hakijoille suhteellisen samat. Tekijä, joka erottaa hakijoita kokemuksen lisäksi, siinä miten byrokratia kohdataan, on jako koordinaattoriin ja partnereihin. Koordinaattori on tavallisesti kokenut puiteohjelman tuntija, joka on ollut mukana aiemmissakin projekteissa. Tämä tuo sen edun, että koordinaattori tietää miten hakuprosessi etenee ja miten siihen asennoitua oikealla tavalla. Toisaalta partnerit eivät pääsääntöisesti kohtaa hakuprosessin byrokraattisuutta, vaan se on eräällä tavalla koordinaattorin kautta suodatettua. Tämän johdosta tavalliselle osallistujalle byrokratia ei ole kovin helposti esillä, eikä sen merkitys ole niin helposti ymmärrettävissä kuin koordinaattorille. Usein ne henkilöt, jotka ovat aiemmin toimineet koordinaattorina, haluavat myös koordinoida uudestaan. Byrokratian vaikutuksiin on helpompi varautua, kun on projektin vastuuhenkilönä ja tiiviissä yhteydessä komissioon. Tällöin tietää mitä tuleman pitää ja pystyy parhaiten vaikuttamaan omalla toiminnoillaan ja esimerkillään konsortion hakuprosessin etenemiseen.

Hyvin yleinen käsitys byrokratiasta on, että se aiheuttaa konfliktitilanteita, jähmeyttä ja kitkaa siinä rajapinnassa, jossa asiakas ja byrokraattinen koneisto kohtaavat. Teoreettisen aineiston pohjalta tätä käsitystä on hyvä myös hieman analysoida. Onko puiteohjelman hallinto sellaista, että se ylikorostaa sääntöjen mahtia suhteessa vaivattomaan prosessin

etenemiseen, kykenemätön muuttamaan toimintaansa ympäristön edellytysten mukaan ja alati itseään vahvistava ”armoton kehä”? Sääntöjen ja normien suhteen voidaan olla yhtä mieltä siitä, että ne ovat ja tulevat olemaan keskeinen osa puiteohjelmaa. Ilman näitä sääntöjä ja erilaisia normeja, tämä prosessi ei olisi mahdollinen. Niiden tarkoitus on muodostaa luotettava ja oikeusturvaltaan aukoton järjestelmä, joka kohtelee jokaista hakijaa tasavertaisesti ja antaa kaikille yhtäläiset mahdollisuudet onnistua. Eri mieltä voidaan olla siinä suhteessa, että mikä määrä sääntöjä ja normeja on oikea suhteessa tehtyyn työmäärään ja vaadittaviin suorituksiin. Tulevaisuudessa ei ole näkyvissä sääntöviidakon yksinkertaistumista. Tästä pitää huolen omalta osaltaan Euroopan unionin jatkuva laajentuminen ja yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen. Toisaalta haastattelujen kautta tuli selville, että unionin hallinto pyrkii mukautumaan ympäristön muutoksiin ja tämän kautta tekemään tarvittavia muutoksia. Tämä jo osittain viittaa siihen, että puiteohjelman hallinto reagoi muutoksiin ja näin ollen pyrkii ravistamaan byrokraattisen rakenteen negatiivisia piirteitä. Ilmeistä on kuitenkin, että puiteohjelman laajentuessa ja projektien lukumäärän kasvaessa, byrokraattisesti hallittu koneisto tulee vahvistumaan, vaikkakin tavoitteena on yhä enemmän siirtää hallintoa kohti projekteja ja näin ollen helpottaa komission auktoriteettiasemaa suhteessa projekteihin.

Merkittävä johtopäätös on hakijoiden kokemusten mukaan myös se, että varsinainen hakuprosessi ei olekaan niin byrokraattinen, kuin se alun perin oli nähtävissä. Byrokratia voimistuu ja konkretisoituu vahvimmin jo projektin alettua. Tällöin komission auktoriteettiasema ja kontrolli konsortioon päin korostuu. Konsortion on esimerkiksi tietyn väliajoin tehtävä erilaisia raportteja, jolla komission valvoo tutkimuksen etenemistä.

Hakuprosessin byrokratia-aste on kiteytetysti hakijan asenteista ja suhtautumisesta riippuvainen. Mitä enemmän lähdetään leikkiin mukaan jo alun perin väärin lähtökohdin, sitä enemmän myös byrokranian ominaispiirteet voimistuvat. Jos hakuprosessi kohdataan positiivisella asenteella ja ajatuksella, että byrokratia on kiinteä ja olennainen osa hakuprosessia, niin myös mahdollisuus onnistua ja saavuttaa halutut tavoitteet ovat merkittävästi paremmat.

Byrokratia koetaan usein myös liian negatiivisesti. Negatiivinen asennoituminen hakuprosessin byrokraattiaan on yhteydessä hyvin vahvasti siihen, kuinka ihmisten asenteet ja kokemukset välittyvät muille organisaatioille ja hakijoille. Usein byrokratia nähdään

hankalana ja vaikeana ymmärtää ja käsitellä. Nämä tuntemukset siirtyvät taas muille tahoille keskinäisten suhteiden kautta, jolloin kierre negatiiviseen asennoitumiseen vahvistuu. Hakuprosessin byrokratia pitäisikin nähdä myös positiivisesti. On vaikea kuvitella näin massiivisen ohjelman onnistunutta läpivientiä ilman nykyisen kaltaista hallintoa. Lähtötulevaisuudessa ei ole näkyvissä merkittävää hallinnon muutosta, jolloin myös byrokratia tulee säilymään olennaisena osana puiteohjelman hallintoa. Tuskin unionin byrokratia poikkeaa kovinkaan paljon esimerkiksi yliopiston hallinnon byrokratiasta. Mittasuhteet ovat vain hieman erilaiset.

Hakijakandidaatin tulee ensinnäkin asennoitua jo alkuvaiheessa positiivisin mielin. Toisaalta erilaiset tukiverkot, kuten yliopiston tutkimuspalvelut ja Tekesin palvelut, ovat ensiarvoisen tärkeitä apukanavia. Hakija tarvitsee tukea, informaatiota ensinnäkin itse ohjelmasta, sekä prosessin etenemisestä ja loputtomasti kärsivällisyyttä ja motivaatiota. Vaikka nykypäivänä lähestulkoon kaikki tarvittava tieto on internetissä saatavilla, niin henkilökohtaisten kontaktien, että erilaisten tukiverkkojen käyttö ovat avainasemissa.

Puiteohjelman hallinnon tulee olla nopeasti reagoiva erilaisiin ympäristön ärsykkeisiin ja muutostarpeisiin. Hallinnon tulee ennakoida mahdollisia muutostuulia, analysoida niitä ja tehdä sen mukaan tarpeellisia rakenteellisia muutoksia. Näin toimimalla puiteohjelma säilyttää suoran kontaktipinnan yhteiskunnan tarpeisiin, eikä tule muuttumaan jäykäksi ja ennustamattomaksi. Toki tulee ymmärtää, että varsinainen puiteohjelma on jo lähtökohdiltaan väärä väline reagoimaan tiettyihin muutostarpeisiin, jolloin muiden ohjelmien tehtävänä on toimia joustavammin ja vastata tällaisiin tarpeisiin.

Hakuprosessin debyrokratisointi on yhteydessä edellä mainittuihin tekijöihin, mutta tulee muistaa myös tekijät, jotka ainakin teoreettisella tasolla voisivat prosessia helpottaa. Eri asia on, miten ne ovat käytännössä toteutettavissa. Kuten jo mainitsin, muutosherkkyys on avainasemassa debyrokratisoimisprosessissa. Lisäksi seitsemännessä puiteohjelmassa tapahtuu hallinnon siirtoa yhä enemmän projektien suuntaan. Tällöin unionin asema projekteihin heikentyy ja projektit itse määrittelevät voimakkaammin toiminnan suuntaviivoja. Ehkäpä tässä suuntauksena on, että byrokratiaa ikään kuin siirretään jossain määrin unionin tasolta projektien keskelle. Toisaalta unionin tulisi miettiä, missä määrin puiteohjelman hakuprosessia säännötetään ja normitetaan. Missä menee se raja, jossa normittaminen kääntyy prosessia hankaloittavaksi? Hakuprosessin lomakkeiden

määrä on melko merkittävä. Tähän on kuitenkin hakijan kannalta tullut sinänsä helpotusta, että nykyisin useat lomakkeet ovat täytettävissä sähköisessä muodossa, mikä säästää paperisten versioiden lähettämisen tuskalta. Tulee muistaa, että varsinainen hakuprosessi ei kuitenkaan ole byrokratian kannalta hankalin osa, vaan itse tutkimuksen toteutusvaihe. Tällöin valvonta, raportointi ja unionin auktoriteettiasema korostuvat projektiin nähden. Toimeenpanovaiheeseen saakka konsortio tekee suhteellisen itsenäistä työtä, jolloin omilla ratkaisuilla ja toimenpiteillä on suuremmat vaikutukset projektin onnistumiselle kuin hakuprosessin byrokratiolla.

Hakuprosessin debyrokratisointi ei täten ole mitenkään yksiselitteisesti eikä helposti selitettävissä. Raskaiden byrokraattisten rakenteiden purku vaatii aikaa ja runsaasti resursseja ja tahtoa. Vaikka kaikki edellä mainitut tekijät puoltaisivatkin prosessia, uskon, että todellista tahtoa tällaiseen ei esiinny ainakaan unionin puolelta. Ymmärrettävästi organisaatiot, jotka puiteohjelmiin osallistuvat tai haluaisivat osallistua, toivoisivat hallinnon olevan järjestetty jollain muulla kevyemmällä tavalla. Ongelmana tilanteessa on se, että järjestelmä on toimiva ja erittäin oikeusvarma ja vaikka osapuolet tiedostavat sen heikkoudet, ei mikään muu tule toimimaan vastaavalla tavalla. Byrokratiaa voidaan toki purkaa ja siihen kannattaa tähdätäkin. Ensiarvoisen tärkeää olisi ja nykyään onkin, että tällainen muutoshalukkuus kumpuaa kentältä käsin. Unionin tulee huomioida organisaatioiden viestejä, muutosehdotuksia ja kaikin tavoin pyrkiä ohjelman parantamiseen kentältä saatujen ehdotusten kautta. Tällä tavoin ohjelma säilyttää kiinteän kosketuksensa markkinoihin sekä yhteiskuntaan ja unionin kilpailukyky vahvistuu suhteessa kovimpiin kilpailijoihin.

11 POHDINTA

Perinteisesti tutkimuksen luotettavuutta on arvioitu reliabiliteetti ja validiteetti käsitteiden avulla. Reliabiliteetilla tarkoitetaan mittaustuloksen toistettavuutta, ei-sattumanvaraisuutta. Eli se kertoo, voidaanko samoja menetelmiä käyttäen päätyä uudestaan samaan tulokseen. Validiteetilla taas tarkoitetaan mittarin kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Eli onko onnistuttu tutkimaan sitä, mitä on haluttu. (Uusitalo 1998, 84–86.)

Reliabiliteettia ei tässä tutkimuksessa voida pitää täysin aukottomana, vaikkakin siinä on onnistuttu varsin hyvin. Vaikka haastattelujen teemojen valinnat olivat onnistuneita sen kannalta, jos tarkasteluna on niiden vastaavuus teoriaan, niin teemojen kysymykset ja painotukset ovat saattaneet vaikuttaa tutkimustuloksiin jonkin verran. Teemat olivat lähtökohtaisesti hyvin selkeitä ja ymmärrettävään muotoon asetettuja. Toisaalta hakuprosessin byrokratia oli kaikille jollain tapaa tuttu, mutta ongelmaksi muodostui saada tälle byrokratialle merkittävä ja ymmärrettävä sisältö. Löytää se varsinainen byrokratia pinnallisen ja median kautta esiintyvän käsitteen sisälle. Usein haastattelujen aikana ongelmaksi muodostui haastateltavien taipumus ymmärtää hakuprosessiksi myös varsinainen toimeenpanovaihe. Tämä omalta osaltaan asetti haasteita haastattelujen etenemiselle ja niiden analysoinnille.

Yhtenä tutkimuksen luotettavuutta mittaavana seikkana pidetään haastateltavien valintaa. Tässä tutkimuksessa haastateltavia oli pieni määrä, joka osittain jo nakertaa luotettavuutta. Kuten jo aiemmin mainitsin, viimeisen haastattelun jälkeen oli havaittavissa, että mitään uutta merkittävää tietoa ei enää tullut. Ehkä voidaan kyseenalaistaa kysymysten kattavuus ja kohdentuvuus ja toisaalta voidaan kyseenalaistaa haastateltavien valinta. Lähtökohtana oli haastatella sellaisia henkilöitä, jotka ovat osallistuneet kansalaiset ja hallinto osaamisyhteiskunnassa ohjelmaan. Tämä jo omalta osaltaan rajoitti haastateltavien määrää, sillä kyseisessä ohjelmassa on osallistumisia todella vähän. Tämän johdosta haastattelinkin lisäksi henkilöitä, jotka ovat olleet jollain tapaa mukana useissa eri projekteissa. Haastateltavat olivat kaikki Tampereen yliopiston henkilöstöön kuuluvia. Lisäksi mietin yksityisen organisaation palveluksessa työskentelevän henkilön haastattelemista. Josko tämä näkökulma olisi tuonut jotain merkittävää uutta tietoa tai jo

aiemmin saadun tiedon syventävää elementtiä. Tämä on spekulointia, joka mahdollistaa tutkimuksen kriittisen tarkastelun.

Tutkimuksen validiteetti olisi voinut olla korkeampi, jos esimerkiksi olisi käytetty useita eri tutkimusmenetelmiä. Tämä toisaalta vaikeuttaa tutkimuksen sujuvaa etenemistä, eikä ole tämäläntasoisessa työssä välttämättä tarpeellista. Toisaalta sisällönanalyysin käytön järkevyydestä voidaan olla myös montaa mieltä. Saadaanko sen avulla luotua järkevää yhteys aineiston ja tulosten välillä ja korostuuko tutkijan subjektiivinen näkemys tutkimuksessa liian hallitsevana? Siinä mielessä olen tyytyväinen validiteetin suhteen, että onnistuin kohtuullisen hyvin empiirisen aineiston avulla kuvaamaan sitä, mitä oli tarkoituskin teoreettisen osion mukaisesti kuvata. Eli yksinkertaistetusti sain empirian avulla vastauksia niihin kysymyksiin ja ongelmiin, joihin oli tarkoitus saada.

Vielä viimeiseksi pohdin niitä haasteita, joihin olen tutkimuksen varrella törmännyt. Ensimmäinen haaste oli tietenkin löytää sellainen aihe, joka itseäni kiinnostaisi ja josta voisi tutkimuksen saada aikaiseksi. Tällöin kuvioon astui harjoittelupaikan kautta esille noussut idea. Olin harjoittelussa vuonna 2004 eräässä organisaatiossa, jossa pääsääntöisesti tutkin Euroopan unionin tutkimus- ja kehitysyhteistyötä rahoittavia ohjelmia. Työni kautta päätin valita kandidaatintutkielmani aiheeksi unionin t&k- ohjelmien tarkastelun. Tästä eteenpäin kaikki näyttikin suhteellisen ruusuiselta ja mutkattomalta.

Oman luonteeni tietäen, ongelmat alkoivat tässä vaiheessa. Ensinnäkin tutkimus lähtökohtaisesti näytti erittäin toteuttamiskelpoiselta. Aihetta ei ollut tutkittu aiemmin juurikaan, joten pääsin käsiksi suhteellisen hedelmälliseen maaperään. Osittain tämä tietysti aiheutti jo omanlaisia paineita, koska ei ollut mitään mihin verrata. Ongelmat kasaantuivat edelleen aiheeseen tutustumisen jälkeen. En oikein tiennyt, mikä tulisi olemaan tutkimukseni teoreettinen pohja. Tämä oikeastaan aiheutti ensimmäisen vakavan ongelman tutkimuksen etenemisen kanssa, aiheuttaen sen viivästymistä. Toisaalta jos ei ollut teorian kanssa mitään tolkkua, ei ollut myös siinä vaiheessa selvää tutkimusongelmaakaan. Tutkimusongelman muotoutumisen kautta myös teoria alkoi hahmottua. Ensin ajattelin luoda teoreettisen pohjan päätöksenteosta, mutta tästä luovuin jonkin ajan kuluttua. Nimittäin teoria, tutkimusongelma ja empiria eivät koskaan olisi kohdanneet haluamallani tavalla. Tutkimusseminaarin aikana byrokratia vain jotenkin tuli mukaan kuvioihin. Näin jälkikäteen uskon, että teorian suhteen tein hyvän ja toimivan

ratkaisun. Olen kohtuullisen tyytyväinen saavuttamaani lopputulokseen, sillä lähtökohtaisesti suhtauduin melko negatiivisesti koko prosessiin ja varsinkin omiin kykyihini.

Jos ja kun jatkotutkimusta pohdittaisiin kyseisestä aiheesta, niin tällöin vaihtoehtoja tutkimuksen laajentamiselle olisi muutamia. Ensinnäkin voitaisiin pohtia, josko haastateltavaksi kannattaisi ottaa mukaan myös yksityisen sektorin edustajia. Toisivatko he jotain uutta tai aiempaa näkemystä syventävää tietoa. Toisaalta hakuprosessi voitaisiin laajentaa koskemaan myös toimeenpanovaiheen, jolloin byrokratian ominaispiirteet korostuvat voimakkaammin ja selkeämmin. Viimeisenä vaihtoehtona voitaisiin tutkimus laajentaa koskemaan myös uutta seitsemättä puiteohjelmaa, jolloin voitaisiin verrata kuudennen ja seitsemännen ohjelman hallintoa ja sen kautta tuoda byrokratian tarkasteluun mahdollisesti jotain uusia elementtejä.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus:

Abrahamsson, Bengt 1977. Bureaucracy or Participation. The Logic of organization. United States of America: Sage Publications, Inc.

Abrahamsson, Bengt 1993. Why Organisations? How and Why People Organize. United States of America: Sage Publications, Inc.

Albrow, Martin 1970, Bureaucracy. London: Pall Mall Press Ltd.

Albrow, Martin 1990. Max Weber's Construction of Social Theory. Singapore: MacMillan Education Ltd.

Coombes, David 1970. Politics and bureaucracy in European community. Great Britain: Unwin Brothers Limited Woking and London.

Crozier, Michel 1963. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press.

Du Gay, Paul 2000. In Praise of Bureaucracy. London: Sage Publications Ltd.

Euroopan komissio, Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto 2000. Eurooppa: tutkimuksen edelläkävijä. Luxembourg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino

Hirsijärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 1997. Tutki ja Kirjoita. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Joutsamo, Kari et al. 2000. Eurooppaoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kamenka, Eugene & Krygier, Martin 1979. Bureaucracy. The Career of a Concept. London: Arnold.

Luukkonen, Terttu & Niskanen, Pirjo 1998. Learning through collaboration: Finnish participation in EU framework programmes. Helsinki: University Printing House

Merton, Robert K, Gray, Ailsa P, Hockey, Barbara & Selvin, Hanan C 1952. Reader in Bureaucracy. Glencoe, Illinois: The Free Press.

Meyer, Marshall W 1985. Limits to Bureaucratic Growth. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Mouzelis, Nicos P 1967. Organisation and bureaucracy. An Analysis of Modern Theories. London: Routledge and Kegan Paul Ltd.

Oksanen, Virve 1995. Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Page, Edward C 1997. People Who Run Europe. Oxford: Clarendon Press.

Salminen, Ari & Kuoppala, Kari 1985. Julkisvalta, byrokratia, organisaatio. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset.

Salminen, Ari 2001. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Edita, Hallinnon kehittämiskeskus.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2003. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

Uusitalo, Hannu 1998. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva: WSOY-Kirjapainoyksikkö

Vartola, Juha 2004. Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Muut lähteet

WWW-sivut:

Cordis: Community Research and Development Information Service <<http://cordis.europa.eu/>>

Eduskunta: Asiakirjat
<<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/akxhref2.sh?{KEY}=U+39/2001>> 8.5.2007.

Eu:n tiivistelmät lainsäädännöstä: Euratom perustamissopimus
<http://europa.eu/scadplus/treaties/euratom_fi.htm> 28.2.2007.

EUR-lex: Euroopan unionin oikeus ulottuvillasi <<http://eur-lex.europa.eu/>>

Euroopan unionin portaali: <<http://europa.eu/>>

European Commission: <<http://ec.europa.eu/>>

Financial Times: Uphill battle against Brussels bureaucracy
<<http://www.ft.com/cms/s/101cf670-57fb-11db-be9f-0000779e2340.html>> 18.4.2007.

FinOECD: Tietoa OECD:stä <
<http://www.finoecd.org/public/default.aspx?nodeid=34689&contentlan=1&culture=fi-FI>>
28.2.2007.

Paasi, Marita: Tuotekehitysyhteistyöllä kansainvälinen kilpailukyky kuntoon,
<<http://www.tritonia.fi/vanha/ov/eutieto/16.html>> 8.5.2007.

Tekes: Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus <<http://www.tekes.fi/>>

Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämistoiminnan määritelmä
<http://tilastokeskus.fi/meta/kas/t_ktoiminta.html> 24.4.2007.

Muut painetut lähteet:

Vanhanen lobbasi Microsoftia yhteistyöhön Euroopan kanssa. 2006. Aamulehti, 10.11.2006, Kotimaa, 6.

Henkilölähteet:

Hannele Auffermann, haastattelu 15.5.2007

LIITE 1: Teemahaastattelurunko 1

- Hankkeen taustaa
 - Projektin nimi
 - Tieteellinen määrittely
 - Mikä ohjelma
 - Kesto
 - Partnereista
 - Asema projektissa
 - Muu rahoitus?
- Osallistuminen
 - Motiivi? (Raha, tieto, tulokset, kustannusten jakaminen)
 - Mistä idea?
 - Miten konsortio muodostui?
 - Kuinka paljon vei aikaa hankeen valmistelu?
- Tutkimusprosessin hallinnon arviointia kuudennen puiteohjelman hakuprosessin eri vaiheissa eri ulottuvuuksien avulla
 - Auktoriteetti- ja hierarkiasuhteet toimijoiden (unioni, projektin osapuolet jne.) välillä?
 - Vastuullisuus ja toimivalta (Kenen vastuulla mitään?)
 - Edellisiin liittyen: Päätösvallan ja vastuun jakautuminen?
 - Sääntöjen ja erilaisten normien merkitys?
 - Dokumentaation merkitys?
 - Kontrolli/valvonta...kuka ja miten?
- Kuudennen puiteohjelman hallinnon arviointia
 - Hallinnon kyky reagoida muutoksiin?
 - Selkeys?
 - Ennustettavuus?
 - Tehokas?
 - Ongelmat?
 - Vahvuudet?
 - Muutosehdotukset?
 - Miten osallistumishalukkuutta voitaisiin nostaa?
 - Muita mieleen tulevia asioita niin unionin tutkimusprojektien hallinnosta kuin muistakin asioista?

LIITE 2: Teemahaastattelurunko 2

- Taustoja
 - Kuinka monta henkilöä töissä unionin rahoitusohjelmien parissa ja millainen työnjako?
 - Yhteistyö unionin viranomaisten kuin kansallistenkin kanssa?
 - Entä muiden tahojen kanssa?
 - Informaation kulku eri tahojen kesken (viranomaiset, muut osallistujat jne.)
- Ohjelmista
 - Milloin ensimmäiset hankkeet liikkeelle?
 - Kuinka paljon tällä hetkellä hankkeita?
 - Kuinka paljon on ollut yhteensä hankkeita eri ohjelmista?
 - Onko uusia hankkeita tiedossa?

 - Kuinka paljon osallistujat kysyvät sinulta neuvoa?
 - Millainen on roolisi eri tutkimusprojektien alusta loppuun?
 - Organisaation rooli tutkimusprojektien avustamisessa? Missä vaiheissa ollaan mukana? Seurataanko projektien edistymistä?
 - Yhteistyökumppaneiden arviointia:
 - Miten eri kansallisuudet tulevat toimeen keskenään?
- Kuudennen puiteohjelman hallinnon arviointia:
 - Unionin byrokratian vaikutus projektin hakuprosessin (valmistelu, arviointi, neuvottelut) aikana seuraavien ulottuvuuksien avulla?
 - Auktoriteetti- ja hierarkiasuhteet toimijoiden (unioni, projektin osapuolet jne.) välillä?
 - Vastuullisuus ja toimivalta (Kenen vastuulla mitäänkin?)
 - Edellisiin liittyen: Päätösvallan ja vastuun jakautuminen?
 - Sääntöjen ja erilaisten normien merkitys?
 - Dokumentaation merkitys?
 - Kontrolli/valvonta...kuka ja miten?
- Hallinnon yleistä arviointia:
 - Hallinnon kyky reagoida muutoksiin?
 - Selkeys?
 - Ennustettavuus?
 - Tehokas?
 - Ongelmat?
 - Vahvuudet?
 - Muutosehdotukset?
 - Miten osallistumishalukkuutta voitaisiin nostaa?
 - Muita mieleen tulevia asioita niin unionin tutkimusprojektien hallinnosta kuin muistakin asioista.

LIITE 3: Luettelo haastateltavista

Hannele Auffermann

- tutkimuspalvelupäällikkö (EU-tutkimusohjelmat), Tampereen yliopiston tutkimuspalvelut

Stina Boedeker

- yhteyspäällikkö (projektikoordinaattori), Tampereen yliopisto, tietojenkäsittelytieteiden laitos

Yrjö Haila

- ympäristöpolitiikan professori (partnerina Paganini projektissa), Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos

Risto Kunelius

- professori, toimittajakoulutuksen johtaja (partnerina Adequate Information Management projektissa), Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos