

JULKAISU

Fredriika Jakola & Eeva-Kaisa Prokkola

**VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA
VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA**

VOIDAANKO RAKENNERAHAS- TOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄ- KÖKULMA

Fredriika Jakola & Eeva-Kaisa Prokkola

VOIDAANKO RAKENNERAHAS- TOILLA VAIKUTTA? KUNTIEN NÄ- KÖKULMA

KAKS – Kunnallisan
kehittämissäätiö

Kunnallisan kehittämissäätiön Julkaisu 38
2021

ISBN 978-952-349-059-8
ISSN 2489-9631

Tiivistelmä

Euroopan unionin rakennerahastovarojen maakunnittaisista rahoituskehyksistä on käyty Suomessa paljon julkista keskustelua viimeisen parin vuoden aikana. Tullevan 2021–2027 ohjelmakauden valmisteluvaiheessa erimielisyyttä on aiheuttanut erityisesti rahoituksen jakaantuminen maakuntien välillä. Rakennerahastovarojen jakaantumisesta käyty keskustelu onkin nostanut esille sen, kuinka tärkeä rooli alueellisella rahoituksella ja rakennerahastoilla on maakunnissa ja kunnissa. Alueellinen vertailu ei kuitenkaan kerro juurikaan yksittäisten kuntien toiminnasta ja osallisuudesta rakennerahastohankkeissa maakuntien sisällä. Kuntien rooli osana rakennerahastotoimintaa on kuitenkin keskeinen kysymys, koska kunnat ovat Suomessa aluekehitystoiminnan perusyksiköitä ja rakennerahastojen keskeiset teemat kuten elinkeinotoiminnan kehittäminen tai työllisyyskysymykset ovat kiinteä osa kuntien perustoimintaa.

Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu kuntien toimintaan ja osallisuuteen rakennerahastoissa. Tarkastelun kohteena ovat yleishyödylliset kehittämishankkeet, jotka ovat saaneet rahoitusta Euroopan unionin aluekehitysrahastosta (EAKR) tai Euroopan unionin sosiaalirahastosta (ESR). Tutkimuksessa selvitetään, mitkä tekijät määrittelevät kuntien aluekehitystoimintaa erilaisissa rakennerahastohankkeissa sekä millaisia eroja kuntien välillä on nähtävissä. Huomiota kiinnitetään erityisesti erikokoisten ja resursseiltaan erilaisten kuntien toimintaan aluekehittämishankkeissa toteutuksen ja rahoituksen näkökulmasta. Toiseksi tarkastellaan sitä, millaista kuntien toimijuutta, kumppanuuksia ja osallisuutta rakennerahastotoiminnan kautta on syntynyt. Kolmanneksi tutkimuksessa nostetaan esille rakennerahastorahoitteiseen aluekehitystoimintaan liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita kuntien ja kuntatoimijoiden näkökulmasta.

Tutkimuksessa on hyödynnetty useita erilaisia aineistoja ja aineistonkeruumenetelmiä: tilastoja, kyselytutkimusta ja laadullisia haastatteluja. Tutkimuksessa toteutettiin kaksi Internetpohjaista Webropol-kyselyä; toinen kuntien strategisesta aluekehittämisestä vastaaville viranhaltijoille sekä kehitysyhtiöiden työntekijöille ja toinen neljän maakunnan kunnanvaltuutetuille. Lisäksi tehtiin asiantuntijahaastatteluja neljässä (eri suuraluetta edustavassa) tapausseutukunnassa.

Sekä kuntien viranhaltijat, kehitysyhtiöiden työntekijät että kuntapäättäjät näkivät hanketoiminnan tärkeänä osana kuntien kehittämistä. Organisaatioilla ei kuitenkaan ole aina mahdollisuutta päästä osallisiksi kehittämisvaroista, vaikka tarvetta kehittämistoiminnalle olisikin organisaatiossa paljon. Tutkimus osoittaa, että kuntien osallisuuteen ja rakennerahastohankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat ensisijaisesti taloudelliset-, henkilöstö- ja aikaresurssit. Myös kunnan henkilöstön hankeosaamisilla, verkostoilla ja kunnan asenneilmapiirillä on merkitystä. Hanketoiminnan voimavarat ovat myös sidoksissa toisiinsa, esimerkiksi taloudellisten resurssien puute vaikuttaa henkilöresursseihin. Toisaalta vahva hankeosaaminen ja -aktiivisuus kunnissa voi vahvistaa hankepositiivisen ilmapiiriin syntymistä.

Tutkimustulokset osoittavat, että kaikilla kunnilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia ja resursseja toteuttaa rakennerahastohankkeita. Esimerkiksi pienet alle 5000 asukkaan kunnat toteuttavat hankkeita vähemmän kuin isommat organisaatiot. Vaikka hankkeiden hallinnointiin liittyy suurempia kuntia ja organisaatioita suosivia tekijöitä, esimerkiksi hankkeiden taloushallinnointiin liittyen, kunnan koko ei kuitenkaan ole yksiselitteinen osallisuutta selittävä tekijä. Myös pienemmät kunnat voivat olla aktiivisia hanketoimijoita, mikäli organisaatiossa on vahvaa hankkeosaamista ja hanketoiminta on osa kunnan pitkän aikavälin strategista kehittämistä.

Sen lisäksi, että kunnat toteuttavat itse rakennerahastohankkeita, niillä on tärkeä rooli toisten organisaatioiden toteuttamien hankkeiden rahoittajina. Kasvavat taloushaasteet ovat kuitenkin pakottaneet kuntia ja kehitysyhtiöitä tarkastelemaan entistä kriittisemmin niitä hankkeita, joihin ne lähtevät yhteistyökumppaneina mukaan. Tutkimustulokset osoittavatkin, että sillä, miten kunnat otetaan rahoittajina mukaan hankkeiden suunnitteluun, toteutukseen sekä tulosten arviointiin, on suuri vaikutus hankkeiden alueellisen vaikuttavuuden ja kuntien motivoinnin kannalta.

Tutkimus osoittaa, että tieto-osallisuus ja tiedon saatavuus ovat avainasemassa, kun tarkastellaan kuntien toimintaa ja osallisuutta rakennerahastohankkeissa sekä niiden kehittämismahdollisuuksia. Tutkimushankkeessa toteutetuissa kyselyissä nousi esille, kuinka vastaajat toivoivat lisätietoa ja koulutusta muun muassa erilaisiin rahoitusmahdollisuuksiin ja hankkeiden toteutukseen liittyen. Hanketoimintaan liittyvää tietoa tarvitaan hanketoiminnan erivaiheissa, niin suunnittelussa, päätöksenteossa kuin hankeverkostoihin mukaan pääsemisessä.

Kuntien toiminnan ja osallisuuden vahvistaminen rakennerahastotoiminnassa on keino lisätä hankkeiden alueellista vaikuttavuutta ja edistää inklusiivista aluekehitystä.

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Rakennerahastot aluekehittämisen välineinä	3
2.1	Rakennerahastoja koskeva aikaisempi tutkimus.....	4
3	Kuntien toiminta ja osallisuus rakennerahastoissa.....	7
4	Tutkimusaineisto ja menetelmät	10
4.1	Hanketoimintaa koskevat tilastot	10
4.2	Asiantuntijahaastattelut.....	10
4.3	Kyselytutkimus	12
4.3.1	Kysely kunnanvaltuutetuille.....	14
5	Tulokset	16
5.1	Rakennerahastojen tunnettuus kunnissa.....	16
5.2	Kuntien ja kehitysyhtiöiden rooli rakennerahastoissa.....	18
5.2.1	Kunnat ja kehitysyhtiöt päätoteuttajina	18
5.2.2	Kunnat ja kehitysyhtiöt osatoteuttajina	27
5.2.3	Kunnat ja kehitysyhtiöt rahoittajina.....	29
5.3	Hankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät	34
5.3.1	Taloudelliset resurssit.....	34
5.3.2	Henkilöstö- ja aikaresurssit	36
5.3.3	Hankeosaaminen ja hanketoiminnan organisoituminen.....	39
5.4	Koettu vaikuttavuus ja osallisuus hankkeissa	42
5.4.1	Hankkeiden toteutus ja vaikuttavuus.....	43
5.4.2	Osallistuminen hankkeen eri vaiheissa	46
5.5	Rakennerahastotoiminnan haasteet kunnissa	48
5.5.1	Painopisteet eivät kohtaa kuntien kehittämistarpeiden kanssa.....	48
5.5.2	Eritytmisyys ja mittakaava.....	51
5.5.3	Kriittinen massa ja yhteistyökumppaneiden löytyminen	52
5.5.4	Tiedon saatavuus ja viestintä	54
5.6	Kunnanvaltuutettujen näkemykset hanketoiminnasta ja sen kehittämistarpeista	56
6	Yhteenvedo ja johtopäätökset.....	62
7	Lopuksi.....	68
	Kiitokset.....	70
	Lähteet	71
	Liitteet.....	76

1 Johdanto

Tämä tutkimusraportti käsittelee kuntien toimintaa ja osallisuutta rakennerahastotoiminnassa Suomessa. Rakennerahastot ovat keskeinen Euroopan unionin aluepolitiikan väline, joiden kautta investoinnit kohdennetaan Eurooppa 2020 -strategiassa määriteltyjen älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun tavoitteiden saavuttamiseksi. Alueiden potentiaalin tukemisen lisäksi unionin aluepolitiikassa keskeisenä lähtökohtana on solidaarisuus vähemmän kehittyneitä alueita kohtaan. Kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020 alue- ja rakennepolitiikan kokonaisbudjetti on ollut yli 351,8 miljardia, josta Suomen vastaanottaman tuen suuruus on ollut 1,3 miljardia.

Uuden 2021–2027 rakennerahasto-ohjelmakauden valmistelua koskevassa keskustelussa ja päätöksenteossa on noussut esille, kuinka tärkeä rooli alueellisella rahoituksella ja rakennerahastoilla on kunnissa ja maakunnissa. Euroopan unionin alueellisen rahoituksen kansallisesta jakautumisesta ei ole päästy yhteysymmärrykseen eri ohjelma-alueisiin kuuluvien maakuntien välillä. Etelä- ja Länsi-Suomen ohjelma-alueilla sijaitsevat maakunnat ovat kyseenalaistaneet alueellisen rahoituksen jakoperusteet. Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat puolestaan ovat vastustaneet esitettyä vaatimusta alueellisen rahoituksen uusjaosta (Mattila 2019; Valta-
nen 2019; Viinikka 2019). Maakuntien välillä käytävä kamppailu alueellisesta rahoituksesta tuo esille alueellisen eriytymiskehityksen sekä rakennerahastojen merkityksen alueiden kehittämisessä. Suuralueiden ja maakuntien näkemyseroihin keskittyneessä rakennerahastoista käydyssä keskustelussa vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt kysymys toiminnan ja osallisuuden rakentumisesta alueellisella tasolla kuntien ja muiden toimijaryhmien kesken. Missä määrin eri toimijaryhmät pääsevät osallisiksi ja vaikuttamaan unionin rakennerahaston kautta toteutettavaan aluekehitykseen ja aluepolitiikan toteuttamiseen? Asiaan on syytä kiinnittää huomioita, sillä Pohjoismaissa ja Suomessa paikallishallinnoilla on erittäin merkittävä rooli paikallis- ja aluelähtöisen aluekehittämisen toteuttamisessa.

Tässä tutkimuksessa on selvitetty kuntien toimintaa ja osallisuutta rakennerahastoissa Suomessa. Erityistä huomioita on kiinnitetty erikokoisten ja resursseiltaan erilaisten kuntien toimintaan ja osallisuuteen aluekehittämishankkeissa. Tutkimuksessa on hyödynnetty useita erilaisia tutkimusaineistoja ja aineistonkeruumenetelmiä, kuten tilastoja, kyselytutkimuksia ja laadullisia haastatteluja. Tarkastelun kohteeksi valittiin yleishyödylliset kehittämissankkeet, joille on myönnetty rahoitusta Euroopan unionin aluekehitysrahastosta (EAKR) tai Euroopan unionin sosiaalirahastosta (ESR). Yritystuet (EAKR) rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Lähtökohtaisena oletuksena on, että rakennerahastotoiminta tukee kuntien aluekehitystyötä ja kunnat ovat tärkeitä toimijoita alueellisissa rakennerahastohankkeissa. Kunnilla on keskeinen rooli sekä rakennerahastohankkeiden toteuttajana että rahoittajana. Kuntien roolia hankkeiden rahoituksessa ohjaa osin kansallinen alueiden kehittämistä koskeva lainsäädäntö. Aluekehittämisen peruskysymyksiä kuten yritysten toimintaympäristön muodostumista ja kehittämistä, työpaikkojen määrää, työvoiman saatavuutta ja osaamista ei voi erottaa kuntien toiminnasta. Nämä ovat myös rakennerahastotoiminnan keskeistä sisältöä. Kunnat ovat siis hyvin kes-

keisessä roolissa rakennerrahastotoiminnassa. Kuntien valmiuksia toimia erilaisissa rooleissa osana rakennerrahastotoimintaan sekä niiden mahdollisia alueellisia eroja ei kuitenkaan ole Suomessa juurikaan tutkittu. Tämä tutkimus tuottaa uutta tietoa kuntien toiminnasta osana rakennerrahastotoimintaa sekä kuntien osallisuuden määrään ja laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Tutkimuksen pääkäsitteenä on osallisuus, millä viitataan kuntien ja kuntaorganisaatioiden mahdollisuuteen toimia ja olla mukana rakennerrahastohankkeissa sekä mahdollisuutta osallistua hankkeiden suunnitteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Kuntien toimintaa, päätöksentekoa ja osallisuutta sekä niiden linkittymistä alueelliseen eriytymiskehitykseen tarkastellaan eri näkökulmista ja monella skaalalla seutukuntien ja kuntien näkökulmasta. Tutkimuksen pääkysymykset voidaan muotoilla seuraavalla tavalla:

1. Mitkä tekijät määrittelevät kuntien aluekehitystoimintaa erilaisissa rakennerrahastohankkeissa sekä millaisia eroja kuntien välillä on nähtävissä?
2. Millaista toimijuutta, kumppanuuksia ja osallisuutta kunnissa muodostuu rakennerrahastoiden toiminnan kautta?
3. Millaisia mahdollisuuksia ja haasteita liittyy kuntien rakennerrahastoiden kautta tapahtuvaan aluekehitystoimintaan?

Kysymys kuntien alueellisesta toimijuudesta ja osallisuudesta rakennerrahastoissa kiinnittyy ajankohtaiseen kansainväliseen keskusteluun alueellisesta eriytymiskehityksestä. Huolimatta pitkäaikaisesta aluekehitystyöstä ja koheesiopolitiikasta, erot valtioiden alueiden välillä eivät ole pienentyneet. Vuonna 2008 käynnistynyt finanssikriisi hidasti hetkellisesti alueellista eriytymiskehitystä, mutta kriisin jälkeinen eriytymiskehitys näyttää jälleen voimistuneen. Kriisin käynnistämät taloudelliset rakennemuutokset eivät ole jakautuneet alueellisesti tasaisesti (Dijkstra ym. 2015). Alueellinen eriytymiskehitys näkyy myös Suomessa. Monet seutukaupungit ovat menettäneet väestöä ja työpaikkoja teollisuuden rakennemuutoksen sekä myös koulutusverkoston keskittämisen seurauksena. Alueiden kilpailukykyyn vahvasti vaikuttava tutkimus- ja innovaatiotoiminta keskittyy suuriin kaupunkeihin ja jopa useiden maakuntien keskuskaupungit ovat alkaneet menettää väestöä, inhimillistä pääomaa ja kasvupotentiaalia (Tervo 2019). Vastaava eriytymistrendi on käynnissä koko Euroopan unionin alueella kasvun keskittyessä lähinnä pääkaupunkialueille ja suuriin metropoleihin (Lang & Görmar 2019, Annoni & Dijkstra 2019). Euroopan unionin koheesiopolitiikan toimivuus on kyseenalaistettu, sillä huolimatta jäsenvaltioiden välisten kehityserojen kaventumisesta, valtioiden sisällä alueiden välinen eriarvoisuus on kasvanut. Alueellisen eriytymisen voimistuminen valtioiden sisällä – jako ”paikkoihin, jotka merkitsevät ja jotka eivät merkitse” nähdään yhtenä juurisyynä populismin kasvun taustalla (Rodríguez-Pose 2018). Tutkimus kuntien toiminnasta ja osallisuudesta rakennerrahastoissa tuottaa uutta tietoa kuntien aluekehitystoimintaan liittyvistä haasteista ja kehitystarpeista voimakkaan alueellisen eriytymiskehityksen aikana.

2 Rakennerahastot aluekehittämisen välineinä

Rakennerahastot ovat osa Euroopan unionin alue- ja koheesiopolitiikkaa, jolla on unionissa pitkä historia. Yhtenäinen ja tasapainoinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys määriteltiin tavoitteiksi jo Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa Roomassa vuonna 1957 (Avdikos & Chardas 2014, Pirkola 1998). Rakennerahastojen tarkoituksena on pienentää alueiden välisiä kehityseroja, tukea alueiden potentiaalia sekä lisätä jäsenvaltioiden välistä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Rakennerahastoilla onkin tärkeä rooli aluekehitystä ohjaavana ja tukevana instrumenttina. Rahastojen toiminnan periaatteet kuvaavat aluekehitykseen liitettäviä aluekehitysteorioihin perustuvia oletuksia sekä unionin yhteisiä tavoitteita ja arvopolitiikkaa (Pike ym. 2017). Nimestään huolimatta rakennerahastot eivät ole varsinaisia rahastoja vaan hallinto-organisaatioita, joiden käyttöön Euroopan unionin budjetista on varattu tietty määräraha. Rahastot toteuttavat EU:n aluepolitiikkaa erilaisten tavoiteohjelmien avulla yhteistyössä jäsenmaiden kanssa hankeperustaisesti (Pirkola 1998). Nykyisin Euroopan unionin koheesiopolitiikka kattaa noin kolmanneksen unionin koko budjetista ja muodostaa näin merkittävän osan unionin hallintokokonaisuudesta.

Suomessa Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmia on toteutettu liittymisvuodesta 1995 alkaen. Suomen aluekehityksen näkökulmasta keskeiset rakennerahastot ovat vuonna 1975 perustettu Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Euroopan unionin vanhin, vuonna 1957 perustettu Euroopan sosiaalirahastosta (ESR). Nykyiset Euroopan aluekehitysrahaston temaattiset painopisteet liittyvät tutkimus- ja innovaatiotoimintaan sekä pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukykyyn kasvattaminen. Euroopan sosiaalirahaston painopisteitä ovat työllisyyden ja osaamisen parantaminen, huomioiden erityisesti heikoimmassa asemassa olevat ihmisryhmät. Kolmas rakennerahastoista on koheesiorahasto, josta jäsenvaltiot, joiden bruttokansantuote on alle 90 % unionin keskiarvosta, voivat hakea tukea (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a).

Euroopan koheesiopolitiikan toteutus perustuu monitasoiselle hallinnalle ja kumppanuusperiaatteeseen, joka velvoittaa, että rakennerahastotoiminta organisoidaan jäsenvaltioissa eri aluetasojen yhteistyössä. Alueellisten ja paikallisten viranomaisten on osallistuttava hallinnoivan ministeriön kanssa ohjelmien suunnitteluun. Suomessa rakennerahastotoiminnan hallinnoivana viranomaisena toimii Työ- ja elinkeinoministeriö, kun taas rahoituspäätöksistä sekä valvonnasta vastaavat pääasiassa maakuntaliitot ja ELY-keskukset. Kuluvalla ohjelmakaudella toimenpiteitä on Suomessa ohjannut valtakunnallinen rakennerahasto-ohjelma ”Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020”. Keskeisimpiä tavoitteita ja keinoja ovat pk-yritysten elinvoimaisuuden kehittäminen ja ihmisten työllisyyden parantaminen. Alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoimintaa ohjaa Suomessa lainsäädäntö, joka on integroitu Euroopan unionin ohjelmakauteen eli lainsäädäntöä muokataan uuden ohjelmakauden ja rakennerahasto-ohjelman alkaessa. Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnointia koskevan lain mukaan (Laki alueiden...

17.1.2014/7) ”vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla”. Kuntia aluekehitystehtävien hoitamisessa alueilla edustaa maakunnan liitto, joka on alueen kunnista koostuva kuntayhtymä. Lakiin määritellyt alueiden kehittämisen tavoitteissa painotetaan erityisesti alueiden tasapainoista kehitystä, yhtäläisyyttä sekä alueiden välisten ja sisäisten kehityserojen vähentämistä. Rakennerahastohanketoiminta on kunnille vapaaehtoista, ei lakisääteistä kunnan perustoimintaa (vrt. Mukhtar-Landgren & Fred 2019). Vaikka kehittämishanketoiminta tarjoaa merkittävän lisäresurssin kuntien perustoiminnan kehittämiseen, erilaisten syiden takia sitä ei aina onnistuta hyödyntämään tai sillä ei nähdä olevan lisäarvoa. Euroopan unionin aluepoliittiset tavoitteet ja rakennerahastoiden kehittämisprioriteetit ovat kuitenkin keskeisiä suomalaisen aluekehityskentän ymmärtämiseksi. Suomen aluekehityksen tavoitteet ja määritelmät ovat yhdensuuntaiset Euroopan koheesiopoliitiikan keskeisten teemojen kanssa. Monitasoisten rakennerahastohankkeiden hallinnan, toiminnan ja osallisuuden näkökulmasta yhteistyö eri tasojen välillä, kumppanuuksien rakentuminen ja verkostoituminen ovat keskeistä. Kumppanuusperiaatteen avulla on pyritty ratkaisemaan valtion hallinnon ongelmia, löytämään uusia ratkaisuja monimutkaisiin poliittisiin ongelmiin, riskien jakamiseen sekä luottamuksen rakentamiseen eri toimijoiden välillä (Geddes 2000). Kumppanuuksien rakentuminen ja strateginen osallistaminen voi kuitenkin olla myös uloskulkevaa ja eri toimijat voivat joutua kilpailemaan paikastaan hanketoiminnan kumppanuusverkostoissa (Jakola & Prokkola 2018).

2.1 Rakennerahastoja koskeva aikaisempi tutkimus

Euroopan unionin aluepolitiikasta ja rakennerahastojen yleisestä vaikuttavuudesta löytyy runsaasti kansainvälistä tutkimusta (Bachtler & Turok 1997; Cappelen ym. 2003; Rodríguez-Pose & Fratesi 2004; Crescenzi 2009; Prokkola, Zimmerbauer & Jakola 2015; Crescenzi & Giua 2020). Euroopan unionin rakennerahastojen vaikuttavuutta alueiden talouskasvuun on tarkasteltu runsaasti erityisesti määrällisin menetelmin. Tutkimusten tulokset eivät ole yhdenmukaisia, vaan rahastojen merkityksestä on kiistelty jo usean vuosikymmenen ajan (Dall'Erba & Fang 2017). Joidenkin tutkimusten mukaan rakennerahastojen vaikuttavuus on positiivista, tosin vaikuttavuudessa on eroja jäsenmaiden ja alueiden välillä (Crescenzi & Giua 2020). Jotkut tutkimukset taas kyseenalaistavat kokonaisuudessaan rakennerahastojen toimivuuden heikon vaikuttavuuden vuoksi ja joissain tutkimuksissa on esitetty, että Euroopan koheesiopoliitiikan vaikutukset voivat olla joillain alueilla jopa negatiivisia (Dall'Erba & Fang 2017).

Kohdennetusti paikallishallintojen näkökulmasta tehtyä rakennerahastotutkimusta on sen sijaan tehty EU:n sisällä yllättävän vähän (Fred 2015). Fredin (2015) mukaan suurin osa EU-rahoitusta koskevasta kansainvälisestä kuntatason tutkimuksesta keskittyy tapaustutkimuksina projektitasolle, ei niinkään siihen, kuinka rahoitus yleisesti vaikuttaa esimerkiksi ympäröiviin organisaatioihin ja toimijaryhmiin. Muutamia laajemmasta kuntien näkökulmasta tehtyjä tutkimuksia kuitenkin on. Mukhtar-Landgren ja Fred (2019) ovat tutkineet Ruotsissa kuntien rakennerahastoprojektien valmistelua ja sitä, millainen rooli erilaisilla ”EU-ekspertereillä”, kuten konsulteilla, on EU:n koheesiopoliitiikan välittämisessä ja yhteensovittamisessa

paikallisen tason kehittämistavoitteisiin. Tehtäessä kansainvälistä vertailua kuntien näkökulmasta on kuitenkin huomioitava maiden erilaiset aluerakenteet ja kuntien erilainen rooli. Pohjoismaisista jäsenvaltioista, kuten Ruotsista tehty tutkimus on hyvin vertailtavissa Suomen tilanteeseen.

Kull ja Tatar (2015) ovat puolestaan tutkineet EU:n koheesiopolitiikan vaikutuksia kuntatasolla Virossa ja erityisesti sitä, miten kunnat osallistuvat monitasoisen hallinnan (*multilevel governance*) periaattein suunniteltavaan ja toteutettavaan koheesiopolitiikkaan. Heidän mukaansa vaikutukset ovat Virossa monissa kunnissa minimaaliset. Kunnalliset toimijat eivät juurikaan osallistu aluepolitiikan suunnitteluun tai toteutukseen tai siihen liittyvän verkostoitumiseen. Euroopan unionin koheesiopolitiikan vaikutteet eivät myöskään juurikaan näy paikallishallinnon rakenteissa tai toimintatavoissa (Kull & Tatar 2015: 246).

Kull (2008) on väitöskirjassaan tutkinut myös LEADER+ rahoitustoimintaa vertailemalla Suomen ja Saksan toimintatapoja ja hanketoimintaan liittyvää dynamiikkaa. Vaikka LEADER+ rahoitus ei ole osa rakennerahastoja, vaan nykyisin osa Maa-seudun kehittämisrahoitusta, on rahoitusinstrumentti hallintorakenteiltaan ja -periaatteiltaan monella tapaa vertailtavissa rakennerahastoihin. Hänen mukaansa Saksassa hanketoiminnasta päättävillä alue- ja valtiotason toimijoilla on varsin heikko ymmärrys paikallistason ongelmista, jotta rahoituksen avulla pystyttäisiin aidosti tukemaan kuntatason aluekehitystä. Suomessa tilanne nähtiin parempana. Selittävänä tekijänä tutkimuksessa nostettiin esille Suomen LEADER-toiminnan hajautetumpi organisaatio- ja hallintorakenne.

Valta- ja hallintakysymykset ovat sekä EU:n aluepolitiikassa että kansallisen tason aluepolitiikassa keskeisiä eli kuka määrittää ja päättää kehittämisen painopisteet ja tavoitteet. Tämä kysymys on ollut pinnalla Suomen ensimmäisestä jäsenkaudesta lähtien. Tuolloin alueiden näkökulmasta pettymyksen tuotti erityisesti se, ettei Euroopan unionin tavoitteiden mukainen aluelähtöinen kehittäminen toteutunut toivotulla tavalla, vaan rakennerahastotoiminta oli alueiden kokemuksen mukaan ministeriö- ja politiikkasektorivetoista (Pirkola 1998). Jankkila (2008) on väitöskirjassaan tutkinut kuntatason valtaa ja vastuuta aluekehittämistyössä, jossa käsittelee melko laajasti myös rakennerahastotoimintaa. Hänen mukaansa kuntataso kantaa aktiivista vastuuta osallistumalla rakennerahastotoiminnan suunnitteluun ja hankkeisiin. Kuitenkin kuntien rakenteellinen valta on kuitenkin aluekehitysjärjestelmässä melko vähäistä (Jankkila 2008).

Suomessa valtaosa rakennerahastoja koskevasta tutkimuskirjallisuudesta on toteutettu valtiohallinnon tilaustöinä ja käsittelee hankkeiden aluevaikutuksia yksittäisillä ohjelma-alueilla tai hankkeissa vaikuttavuuden ja hallinnon näkökulmasta (Pekkala 2011; Valtiotalous tarkastusvirasto 2016; Tabell-Jokelainen 2018; Auri ym. 2018; Valle 2002). Rakennerahastojen toimintaa ja hallintorakenteita on tutkittu myös valmistelun, täytäntöönpanon ja arvioinnin näkökulmasta (Pirkola 1998). Rakennerahastotoiminta ja -ohjelma nähdään varsin byrokraattisena. Arviointitutkimuksissa on tullut esille, että tottuneiden hanketoteuttajien on usein helppompaa saada hankehakemuksensa läpi (Auri ym. 2018), mikä viittaa osallisuuden eriytymiseen myös ohjelmatasolla. Kuntatason toimijoiden näkökulmasta tietoa on

saatavalla vähäisesti, sillä ohjelmien arvioinnit toteutetaan valtakunnallisella tasolla ja suuralueitasolla. Kuntien aluekehityksen näkökulmasta arvioinnin havainnot siitä, ettei viimeisimmän rakennerahasto-ohjelman aikana ole merkittävästi onnistuttu alueiden elinkeinorakenteen monipuolistamisessa tai uusien yritysten syntymisen tukemisessa (Heikkinen ym. 2019), ovat huolestuttavia.

3 Kuntien toiminta ja osallisuus rakennerahastoissa

Euroopan unionin rakennerahastotoimintaa ohjaavat monitasoisen hallinnan, kumppanuuksien ja osallistumisen periaatteet (Prokkola 2011). Kunnilla on erilaisia rooleja osana rakennerahastotoimintaa. Ohjelma-asiakirjoissa kunnat ovat tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden, yritysten ja erilaisten kehittämisorganisaatioiden ohella nimetty tärkeäksi hankkeiden toteuttajaorganisaatioksi. Kunnat mainitaan useilla EAKR- sekä ESR-toimintalinjoilla mahdollisina rahoituksen saajina. Tämän lisäksi kunnilla ja kaupungeilla on merkittävä rooli rakennerahastohankkeisiin saatavan julkisen rahoituksen myöntäjänä. Rakennerahastojen EU-tuet eivät ole täysmääräisiä, vaan toteutettaviin hankkeisiin vaaditaan myös EU:n tuen ja valtion vastinrahoituksen lisäksi muuta julkista rahoitusta, josta kunnat myöntävät merkittävän osan. Arkikielisesti puhutaan niin sanotusta ”kuntarahasta”. Koska Suomessa kuntien koko ja käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat paljon, eri kunnilla voi olla hyvin erilaiset lähtökohdat toteuttaa hanketoimintaa tai olla mukana toisten toteuttamissa hankkeissa. Hankeosaamisella on myös useissa tutkimuksissa todettu olevan merkittävä rooli aluekehittämistyössä (Geddes 2000).

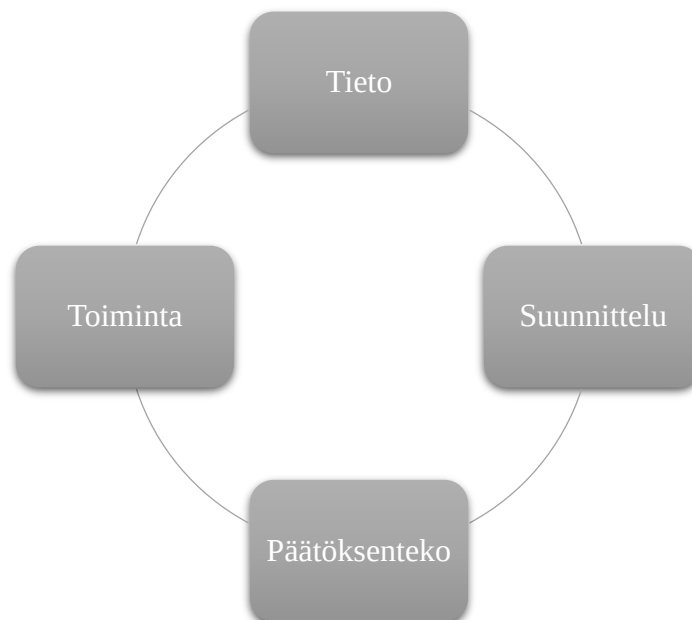
Kuntien toiminnan ja osallisuuden tarkastelu osana rakennerahastotoimintaa tuottaa tietoa kuntien toiminnasta aluekehityksen monitasoisessa ja verkottuneessa toimintaympäristössä. Kuntien osallisuuden tarkastelu voi myös tuoda uutta tietoa alueellisen eriytymisen dynamiikasta erilaisilla alueilla. ”Osallisuus” ei kuitenkaan ole käsitteenä yksiselitteinen, vaan monissa yhteyksissä käytössä oleva laaja käsite. On tärkeä huomioida, että osallisuus ei ole synonyymi osallistumiselle. Osallisuus pitää sisällään myös kokemuksen mukanaolosta sekä kokemuksen mahdollisuudesta vaikuttaa asioihin. Osallisuuden vastakohtana ovat ulossulkeminen ja osattomuus. Isola ja kumppanit (2017: 3) kuvaavat osallisuuden kokemusta ja dynamiikkaan seuraavasti:

Osallisuus on liittymistä (*involvement*), suhteissa olemista (*relatedness*), kuulumista (*belonginess*), yhteisyyttä (*togetherness*). Osallisuus on yhteensopivuutta (*coherence*) ja mukaan ottamista (*inclusion*). Se on osallistumista (*participation*) ja siihen liittyen vaikuttamista (*representation*) ja demokratiaa. Se on myös kaiken edellä mainitun järjestämistä ja johtamista.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnissa on tutkittu viimeisten vuosien aikana runsaasti (Bäcklund 2007; Bäcklund & Mäntyselä 2010). Rakennerahastotoiminnan yhteydessä osallisuudesta ja erityisesti sosiaalisesta osallisuudesta puhuttaessa viitataan usein kuntalaisten osallisuuteen. Esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston rahoituksella tuetaan sosiaalista osallisuutta edistäviä kehittämishankkeita, joissa tuen kohteena on ensisijaisesti yksilö. Myös unionin inklusiivisen kasvun tavoite pitää sisällään osallisuuden ja mukaan ottamisen ajatuksen; kaikkien kansalaisten ja alueiden tulisi päästä paremmin osallisiksi alueellisesta kasvusta ja vauraudesta (Lee 2019). Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on organisaatioiden, kuntien ja kehitysyhtiöiden, osallisuus ja toiminta. Or-

ganisaatiolla on itsessään toimintavaltaa ja osallisuusvaltaa, kuitenkin organisaatioiden osallisuus muotoutuu käytännön tasolla työntekijöiden toiminnan kautta. Organisaation henkilöstön kokemuspohjainen- ja tietotaito, verkostot sekä aktiivisuus vaikuttavat merkittävästi siihen, missä laajuudessa organisaatio osallistuu rakennerrahastotoimintaan ja kuinka organisaatio pystyy rakentamaan hanketoiminnasta strategisen osan organisaatiotaan ja sen kehittämistavoitteita.

Osallisuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa neljän osallisuuden ulottuvuuden kautta; tieto-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaosallisuus (ks. Häikiö & Lehtonen 2016; Leemanni & Hämäläinen 2016) (Kuvio 1). Näiden osa-alueiden tarkastelu on ollut keskiössä myös monissa yhteiskunnallisten organisaatioiden ja kuntien omissa osallisuusohjelmissa ja selvityksissä. Rakennerrahastotoiminnan osallisuuden tarkastelun näkökulmasta on olennaista kiinnittää huomioita osallisuuden ulottuvuuksien eri skaaloihin. Rakennerrahastotoiminta tapahtuu moniskaalaisesti ja julkisen ja yksityisen toimijakentän yhteistyössä, mutta samanaikaisesti siinä tulee esille erilaisia valtasuhteita ja epäsymmetrisyyttä (Jakola & Prokkola 2018). Tässä tutkimuksessa huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, kuinka kunnat ja kuntatoimijat toimivat ja pääsevät osallisiksi rakennerrahastoihin liittyvään tietoon, suunnitteluun, päätöksentekoon ja toimintaan. Toiseksi huomiota kiinnitetään käytännön toteutukseen ja projektitasoon, kuten kuinka kunnat pääsevät osallisiksi toisten organisaatioiden toteuttamia hankkeita. Entä milloin ja missä määrin kunnat pääsevät osallisiksi itse rahoittamiensa hankkeiden suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen sekä hanketoimintaan liittyvään tiedonkulkuun? Hankkeisiin liittyvää yleistä tietoa on saatavilla erilaisista avoimista lähteistä, mutta itse hanketoiminnassa, verkostoissa ja suunnittelussa korostuu usein niin kutsutun hiljaisen tiedon merkitys (Gertler 2003).



Kuvio 1 Osallisuuden dynamiikka rakentuu monen tekijän kautta. Käytännön hanketoiminnassa eri osallisuuden muodot ovat usein yhteen linkittyneitä, mutta osallisuuden määrä ja laatu voivat myös vaihdella hankkeen eri vaiheissa ja eri toimijaryhmien välillä. Tutkimuksessa osallisuutta tarkastellaan useasta eri näkökulmasta ja eri aluetasoilla.

Rakennerahastotoiminta on informaatiointensiivistä. Kuntatoimijoiden tieto-osallisuus on tässä keskeistä ja tulee esille muun muassa siinä, kuinka he tuntevat rakennerahastojen sisältöä ja hankkeiden rahoitusperiaatteita. Tieto-osallisuus lisääntyy hankekokemuksen kautta ja keskittyy siten usein voimakkaasti tietyille toimijaryhmille. Tämä vaikuttaa siihen, minkälaiset mahdollisuudet organisaatiolla on tuottaa hankesuunnitelmia ja turvata rahoitusta. Kunnan tai kehitysyhtiön toimiessa toisen organisaation toteuttaman hankkeen rahoittajana, tieto-osallisuus vaikuttaa siihen, kuinka kunta tai kehitysyhtiö saa tietoa hankkeen eri vaiheissa. Tällä puolestaan on vaikutusta siihen, missä määrin kunta pääsee vaikuttamaan hankkeen suunnitteluun ja hanketta koskevaan päätöksentekoon. Näiden tekijöiden lisäksi osallisuuteen liittyy kysymys hallinnasta; kuinka eri toimijoiden ja organisaatioiden osallisuutta hallitaan ja johdetaan mahdollisimman hyvin. Hallinta, avoimuus ja tieto-osallisuuden laajentaminen ovat keskeisessä roolissa myös rakennerahastotoiminnan kehittämisen näkökulmasta. Osattomuutta esiintyy puolestaan silloin, kun kuntatoimijat, kunnat ja alueet jäävät osin tai kokonaan rakennerahastohankkeiden, tietotaidon, toimijaverkostojen ja niihin liittyvän päätöksenteon ulkopuolelle.

4 Tutkimusaineisto ja menetelmät

4.1 Hanketoimintaa koskevat tilastot

Tutkimuksessa on hyödynnetty useita erilaisia aineistoja ja aineistonkeruumenetelmiä: tilastoja, kyselytutkimusta ja laadullisia haastatteluja. Rakennerahastohankkeiden hallinnointi toteutetaan Suomessa EURA-järjestelmän avulla. Keskeiset tiedot toteutetuista ja meneillään olevista hankkeista on kirjattu kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020 avoimeen EURA2014-hanketietokantaan. Tietokannasta saatavia hanketietoja on käytetty taustoittamaan hanketoimintaa kansallisella ja maakunnallisella tasolla. EURA2014-hanketietokannasta saatujen tietojen lisäksi kuntarahoitukseen liittyviä tilastoja on saatu suoraan myös Työ- ja elinkeinoministeriöstä.

EURA-järjestelmän tietoja hanketoiminnasta on tarkasteltu koko Manner-Suomen osalta seuraavasti: Ensimmäisessä vaiheessa kaikki hankkeet lajiteltiin organisaatioittain. Näin saatiin kokonaisvaltainen ymmärrys erilaisten organisaatioiden roolia hanketoiminnassa, muun muassa tutkimus ja koulutusorganisaatioiden tai kuntien ja kehitysyhtiöiden toteuttamista rakennerahastohankkeista ja rahoituksen osuudesta suhteessa valtakunnalliseen koko EU:n ja valtion tukeen. Maakuntatason tarkastelussa on kiinnitetty huomioita erityisesti kuntien ja kehittämissyhtiöiden osuuteen suhteessa jo toteutettuihin hankkeisiin ja hankerahoituksen määrään. Myös Työ- ja elinkeinoministeriö kerää keskitetysti tilastotietoa hankkeista, muun muassa toteuttajatahoista ja rahoituksen määrästä. Kuntaomisteisten kehitysyhtiöiden osalta tilastotiedot ovat hajautuneet usean nimekkeen alle (kunnat, muu julkisoikeudellinen henkilö), mikä vaikeuttaa niiden tarkastelua (Työ ja elinkeinoministeriö, sähköpostikeskustelu 2020). Jotta kehitysyhtiöiden toteuttamista rakennerahastohankkeista on saatu mahdollisimman tarkka ymmärrys, tässä tutkimuksessa kehitysyhtiöiden toteuttamat hankkeet on etsitty EURA-tietokannasta manuaalisesti. Kehitysyhtiöiden tunnistamiseen on käytetty Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt (SEKES) ry:n jäsenlistaa. Jäsenlista kattaa noin 90 prosenttia Suomen kaikista kehitysyhtiöistä (SEKES 2020). Listasta puuttuvien kehitysyhtiöiden osalta hyödynnettiin SEKESin toiminnanjohtajan tietoja sekä haastattelututkimuksen aikana kertyneitä tietoja.

4.2 Asiantuntijahaastattelut

Tutkimusprojektissa toteutettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja kunnissa toimiville aluekehittämis- ja -hankeasiantuntijoille sekä kuntaomisteisissa kehitysyhtiöissä. Haastattelut toteutettiin neljän tapausseutukunnan alueella: Oulun, Pielisen Karjalan, Seinäjoen ja Kotka-Haminan seutukunnissa Valitut seutukunnat edustavat kaikkia neljää suurohjelma-alueita; Pohjoinen, Itä, Länsi ja Etelä. Oulun ja Seinäjoen seutukunnat ovat yleiseltä aluekehitystrendiltään niin sanotusti nousevia seutukuntia. Pielisen Karjalan seutukunta ja Kotka-Haminan seutukunta ovat puolestaan viiden viimeisen vuoden tarkastelujaksolla väkiluvun muutoksella

ja/tai yrityskannan muutoksella tarkasteltuina laskevia kuntia (Liite 1). Yhteensä seutukuntakohtainen tarkastelu käsitti 19 kuntaa; Oulun seutukunnassa mukana ovat Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä; Pielisen Karjalan seutukunnassa Lieksa ja Nurmes; Seinäjoen seutukunnassa Ilmajoki, Kauhava, Kurikka, Lapua; sekä Seinäjoki, Kotka-Haminan seutukunnassa Kotka, Hamina, Miehikkälä, Pyhtää ja Virolahti. Tapaustutkimusten valinnassa lähtökohtana oli tarkastella keskenään erilaisia seutukuntia.

Valitut neljä seutukuntaa ovat keskenään erilaisia niin väestö- ja aluerakenteen, elinkeinosektorin, työllisyysasteen, koulutusmahdollisuuksien, tutkimus- ja kehittämistoiminnan kuin maantieteellisten erityispiirteiden näkökulmasta. Tämä on mahdollistanut kuntien osallisuuden tarkastelun erilaisissa toimintaympäristöissä. Lisäksi seutukuntiin kohdennetun rakennerahastorahoituksen ja toteutettujen hankkeiden määrässä on seutukuntien välillä suurta vaihtelua. Tarkasteltaessa kuntien toimintaa ja osallisuutta sekä rakennerahastojen vaikuttavuutta huomioita on kuitenkin kiinnitettävä myös siihen, millaiset tekijät selittävät osallistumisen määrää ja laatua. Esimerkiksi kuinka kunnan toimintakulttuuri, päätöksentekomekanismit sekä käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat hanketoimintaan. Seutukuntakohtainen tarkastelu valikoitui tutkimukseen kahdesta syystä: Ensinnäkin yksittäisiin kuntiin verrattuna seutukuntataso on riittävän laaja haastateltavien anonymiteetin säilyttämiseksi. Toiseksi seutukuntatason näkökulma antaa tarkemman käsityksen alueellisen hanketoiminnan reunaehdoista kuin suuralueellinen tai maakunnallinen tarkastelutaso.

Asiantuntijoille kohdennettuja teemahaastatteluja toteutettiin yhteensä 25 kappaletta (Liite 2). Teemahaastattelut ovat soveltuva aineistonkeruumenetelmä silloin, kun halutaan tutkia jotain ilmiötä syvällisesti ja saada ymmärrystä siitä, miksi toimijat ajattelevat tai toimivat tietyllä tavalla (McDowell 2016). Haastatteluiden avulla kerättiin tietoa kuntien aluekehitystoiminnasta sekä kartoitettiin keskeisten kuntakehittäjien näkemyksiä rakennerahaston toimintaperiaatteista ja vaikuttavuudesta (Liite 3). Lisäksi haastattelujen avulla saatiin tietoa kuntakehittäjien kokemuksista ja heidän edustamansa kunnan osallistumisesta sekä osallistumista mahdollisesti rajoittavista tekijöistä. Haastatteluiden avulla selvitettiin erityisesti osallisuuden eri tasoihin (tieto-, suunnittelu-, päätös- ja toimintaosallisuus) liittyvää dynamiikkaa haastateltavien omasta/organisaation näkökulmasta, niin onnistumisen kokemuksia kuin ”kipupisteitäkin”.

Kuntaorganisaatioissa haastatteluja tehtiin 16 kappaletta ja kuntaomisteisissa kehitysyhtiöissä 4 kappaletta. Kolmesta kunnasta ei saatu osallistujia mukaan tutkimukseen. Näissä kunnissa viranhaltijat painottivat, että kuntaomisteinen/osaomisteinen kehitysyhtiö vastaa hanketoiminnan kehittämisestä ja heidän kuntansa osalta kehitysyhtiö on soveltuvampi osallistumaan tutkimukseen. Lisäksi toteutettiin neljä asiantuntijahaastattelua rakennerahastojen rahoitus- ja hallintoviranomaisten kanssa (Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan liitto, Työ- ja elinkeinoministeriö). Haastattelut toteutettiin kevään ja kesän 2020 aikana (helmi-heinäkuu). COVID-19 tilanteen takia 15 haastattelua tehtiin etäyhteydellä (Teams, Skype). Ennen poikkeustilan alkua ehdittiin toteuttaa aineistonkeruumatka Seinäjoen seutukuntaan. Myös osa Oulun seutukun-

nan haastatteluista ehdittiin toteuttaa henkilökohtaisesti haastateltavien työpaikalla. Haastatteluiden kesto vaihteli 20 minuutista 103 minuuttiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla. Haastattelutilanteen jälkeen muistiinpanot ja haastattelunauhat purettiin ja litteroitiin soveltuvin osin. Haastattelut analysoitiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä soveltaen (Hsieh 2005), missä erityistä huomioita kiinnitettiin asiantuntijoiden toimijuuden ja osallisuuden eri muotoihin.

4.3 Kyselytutkimus

Tutkimushankkeessa toteutettiin kaksi puolistrukturoitua Internetpohjaista kyselyä Webropol-työkalulla; toinen kunnallisille viranhaltijoilla ja kehitysyhtiöiden työntekijöille ja toinen neljän maakunnan kunnanvaltuutetuille. Internet-pohjainen kysely on kustannustehokas tiedon- ja aineistonkeruumenetelmä, jonka avulla tavoitetaan laaja kohdejoukko. Koska Internetpohjaisen kyselytutkimuksen riskeihin kuuluu alhainen vastausprosentti, kyselylomakkeen toimivuuteen erityisesti osallistujien aikaresurssien näkökulmasta on kiinnitetty erityistä huomiota. Kyselyn tulokset analysoitiin SPSS-tilasto-ohjelmalla.

Kunnallisten viranhaltijoiden ja kehitysyhtiöiden työntekijöiden kysely toteutettiin 22.5.–30.6.2020 välisenä aikana. Kyselystä lähetettiin kaksi muistutusviestiä. Tämän lisäksi kyselystä välitettiin tietoa sosiaalisen median kanavien kautta. Kyselyn aloitusaikaa päädyttiin siirtämään kahdella viikolla alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen. Koronaviruksen vuoksi kuntien viranhaltijat ja kehitysyhtiöiden toimijat olivat hyvin kiireisiä ja lisäksi kuntien vastuulle annettu yksinyrittäjien koronatu- kien myöntämisen kiireisin aika ajoittui kyselyn ajanjaksolle. Kyselyrunгон suunnittelussa hyödynnettiin siihen asti toteutetuista asiantuntijahaastatteluista saatua kokemuspohjaista tietoa liittyen kuntien osallisuuteen ja osallisuuden dynamiikkaan sekä haasteisiin rakennerahastoissa. Kyselyrunkoa testasi ja kommentoi kolme haastateltavaa sekä kaksi Oulun yliopiston Maantieteen tutkimusyksikössä työskentelevää kyselytutkimuksiin perehtynyttä tutkijaa. Lopullinen kyselyrunko muokattiin saadun palautteen pohjalta (Jakola & Prokkola 2020). Viranhaltijoiden kysely toteutettiin julkisella kyselylinkillä, joka välitettiin edelleen lähetettäväksi kaikkien Manner-Suomen kuntien kirjaamoihin (yhteensä 309 kpl). Kuntien kirjaamoiden sähköpostiosoitteet kerättiin Kuntaliiton internet-sivuilta. Kirjaamoita ohjeistettiin lähettämään kysely kuntien strategisesta aluekehittämisestä sekä kehittämishanketoiminnasta vastaaville viranhaltijoille. Esimerkkinimikkeiksi nimettiin: kehitysjohtaja/-päällikkö, kehittämisjohtaja/-päällikkö, elinkeinojohtaja/-päällikkö, elinvoimajohtaja/-päällikkö, kunnanjohtaja, strategiajohtaja/-päällikkö, yritysasiamies, hankeasiantuntija, hankekehittäjä tms.

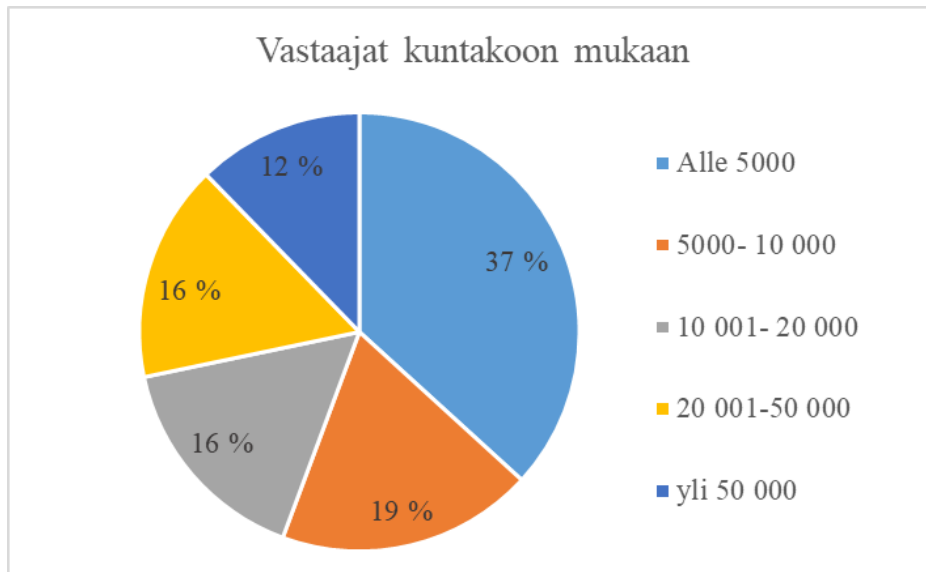
Kehitysyhtiöiden toimitusjohtajille ja kehittämis-/hanketyöstä vastaaville lähetettiin puolestaan henkilökohtainen kyselylinkki. Yhteystietojen keräämisessä hyödynnettiin Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt SEKES ry:n jäsenlistaa. SEKESin jäsenistö kattaa noin 90 prosenttia Suomen kaikista elinkeino- ja kehitysyhtiöistä (SEKES 2020). Tietoa yhdistykseen kuulumattomista yhtiöistä saatiin SEKESin toiminnanjohtajalta. Kyselylinkkejä lähetettiin 1–2 per kehitysyhtiö, riippuen yhtiön koosta ja henkilöstön tehtävänkuvista.

Kyselyyn tuli määräaikaan mennessä 119 vastausta, joista 95 oli kunnallisten viranhaltijoiden vastauksia ja 24 kehitysyhtiöiden työntekijöiden vastauksia (Taulukko 1). Kyselyt on toimitettu viranhaltijoille kirjaamojen kautta. Kirjaamoja pyydettiin lähettämään kysely yhdestä kolmeen (1–3) kunnan viranhaltijalle per kunta), joten tarkkaa kokonaisvastausprosenttia ei pystytty määrittämään. Anonymiteettisyydestä kyselyn taustatiedoissa ei kysytty vastaajan kuntatietoa. Samasta kunnasta voi siis olla useampia vastauksia. Pelkkien kehitysyhtiöiden työntekijöiden vastausprosentiksi saatiin 24 prosenttia, mikä on Internet-pohjaisen kyselytutkimuksessa tavanomainen tulos. Koronaviruksen aiheuttama poikkeusaika on oletettavasti vaikuttanut kyselyn kokonaisvastausmäärään. Kyselyvastauksia tuli kaikista maakunnista lukuun ottamatta Kymenlaaksoa. Eniten vastauksia saatiin Pohjois-Pohjanmaalta (19), Uudeltamaalta (11) ja Keski-Suomesta (11) (Liite 4). Vähiten vastauksia tuli Kanta-Hämeestä (1) ja Etelä-Pohjanmaalta (2). Kymenlaakso oli ainoa maakunta, josta ei tullut lainkaan vastauksia (Liite 4). Kymenlaakson näkökulmaa aluekehittämisen hankkeisiin saatiin kuitenkin tutkimuksessa mukaan laadullisten haastatteluiden kautta. Vastaajat olivat työskennelleet kuntaorganisaatioissa/ kehitysyhtiössä keskimäärin 7,8 vuotta, mediaanivastauksen ollessa 4 vuotta.

Taulukko 1 Vastaajat työnantajan mukaan.

Työnantaja	Vastaajat (kpl)	Prosentit (%)
Kuntaorganisaatio	89	75
Kehitysyhtiö (yksi kunta)	17	14
Kehitysyhtiö (kaksi tai useampi kuntaa)	13	11
Yhteensä	119	100

Kuntien asukasluvun mukaan tarkasteltaessa vastaajat jakaantuivat seuraavasti: 37 prosenttia vastaajista edusti kuntaa, jonka asukasluku on alle 5000 asukasta. 5000–10 000 asukkaan kuntia edusti 19 prosenttia vastaajista. Molemmista, 10 001–20 000 ja 20 001–50 000 asukkaan kunnista vastaajia oli 16 prosenttia. Yli 50 000 asukkaan kuntia edusti 12 prosenttia vastaajista. Kahta tai useampaa kuntaa edustaneiden kehitysyhtiöiden vastaajien osalta kuntien yhteenlaskettu asukasluku jakaantui seuraavasti: viisi vastaajaa edusti kuntia, joiden yhteenlaskettu asukasluku oli 10 001–20 000 asukasta, yksi vastaaja 20 001–50 000 asukkaan kuntaa, 3 vastaajaa 50 001–100 000 ja 4 vastaajaa yli 100 000 asukkaan kuntaa (Kuvio 2).



Kuvio 2 Suurin osa kyselyn vastaajista edusti alle 10 000 asukkaan kuntia. Vuonna 2019 Suomen kuntien mediaanikoko oli 6066 asukasta (Kuntaliitto 2020). Kyselyyn vastasi 119 kunnassa tai kehitysyhtiössä työskentelevää henkilöä.

4.3.1 Kysely kunnanvaltuutetuille

Tutkimushankkeessa toteutettiin lisäksi rakennerahastojen tunnettuutta ja kunnanvaltuutettujen näkemyksiä selvittävä Webropol-kysely neljän maakunnan kunnanvaltuutetuille: Pohjois-Pohjanmaalle, Pohjois-Karjalaan, Etelä-Pohjanmaalle ja Kymenlaaksoon. Kyseiset maakunnat valikoituvat asiantuntijahaastatteluihin valittujen tapausseutukuntien perusteella. Kysely haluttiin kattaa koko maakuntien alueille, koska pelkkien seutukuntien osalta otos olisi jäänyt liian pieneksi. Kyselyn avulla saatiin lisätietoa viranhaltijoiden kyselyaineiston ja asiantuntijahaastattelun rinnalle sekä kartoitettiin valtuutettujen näkemyksiä ja tietoa rakennerahastotoiminnasta. Kyselyrunko suunniteltiin ja muokattiin viranhaltijoiden kyselyn pohjalta valtuutetuille soveltuvaksi. Kyselyä testasi kaksi henkilöä, joista toinen toimii tällä hetkellä kunnanvaltuutettuna. Toinen kyselyä testannut henkilö oli toiminut aikaisemmin kunnanvaltuutettuna. Kyselyotokseen valituille kunnanvaltuutetuille (1956 kpl) lähetettiin sähköpostitse henkilökohtainen kyselylinkki. Valtuutettujen sähköpostiosoitteet saatiin Kunnallisalan kehittämissäätiön osoiterekisteristä.

Kunnanvaltuutettujen Internet-pohjainen Webropol-kysely toteutettiin 18.5.2020–30.6.2020 välisenä aikana. Kyselystä lähetettiin kaksi muistutusviestiä. Lisäksi tietoa välitettiin sosiaalisen median kanavien kautta. Kunnanvaltuutettujen kyselyyn vastasi yhteensä 95 henkilöä. Kokonaisotannon ollessa 1956 valtuutettua, valtuutettujen kyselyn vastausprosentti jäi suhteellisen matalaksi, 4,9 prosenttiin. Matalaa vastausprosenttia selittää luultavasti poikkeuksellinen korona-aika. Toisena selittävänä tekijänä voi olla tarkasteltavan aiheen etäisyys valtuutetuille. Vastamatta jättäminen itsessään voikin kertoa valtuutettujen heikosta tieto-osallisuudesta suhteessa rakennerahastotoimintaan.

Eniten valtuutettujen kyselyyn tuli vastauksia Pohjois-Pohjanmaalta, 37. Pohjois-Karjalasta tuli 16 vastausta, Etelä-Pohjanmaalta 14 vastausta ja Kymenlaaksosta

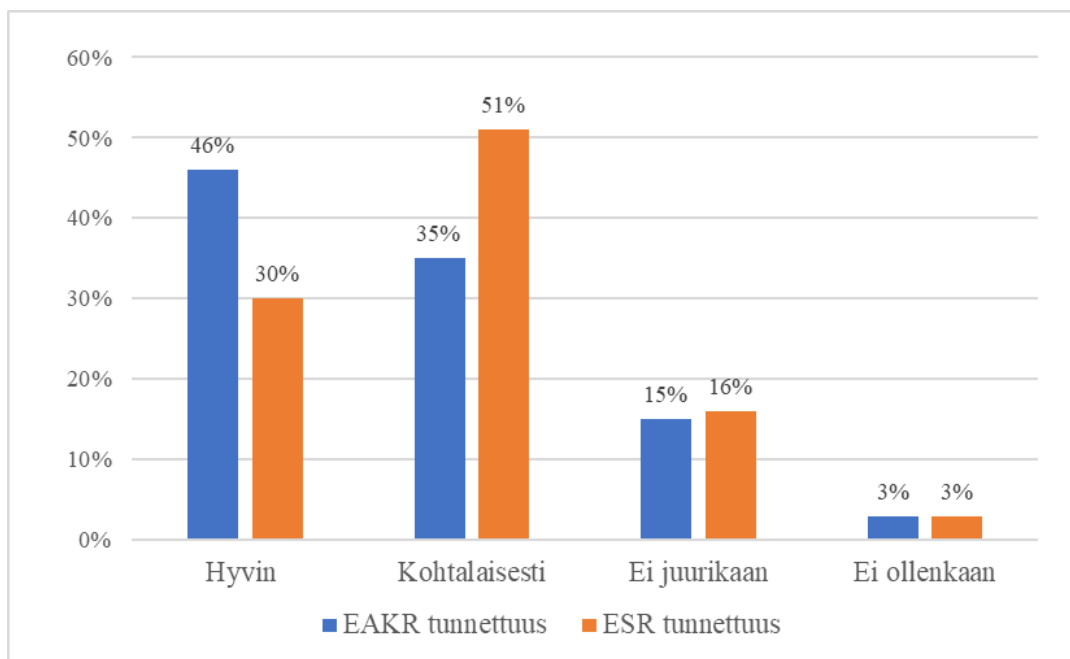
13 vastausta. Lähes kolmannes vastauksista tuli 10 001–20 000 asukkaan kunnista (31 %). Toiseksi eniten kyselyyn vastattiin pienistä, alle 5000 asukkaan kunnista (28 %). Vähiten vastauksia tuli 20 001–50 000 asukkaan kunnista (6 %). Kyselyyn vastanneissa valtuutetuissa oli eniten kokeneita kunnanvaltuutettuja. Kolmannes vastanneista oli toiminut kunnanvaltuutettuna 4 tai enemmän valtuustokautta (33 %). Lähes yhtä suuri osa vastanneista oli ensimmäisen kauden kunnanvaltuutettuja (29 %). Kolme kautta valtuutettuina toimineita oli viidennes (21 %) ja kaksi kautta toimineita hieman vähemmän (17 %). Vastaajista yli puolet toimi kunnanhallituksen jäsenenä tällä hetkellä tai oli toiminut aikaisemmilla valtuustokausilla. Yli kolmannes vastaajista toimi tällä hetkellä lautakunnassa, jossa käsitellään EU-rahoitteisia kehittämishankkeita. Pieni osa vastaajista ilmoitti toimivansa kuntamisteisen kehitysyrityksen hallituksessa tai kunnan elinkeinotoiminnan kehittämisestä vastaavan liikelaitoksen johtokunnassa (16 %). Puoluekannalla tarkasteltuna vastaajista lähes puolet (43) kuului Suomen Keskustapuolueeseen. Suomen Sosialidemokraattiseen Puolueeseen kuuluneita vastaajia oli 18 ja Kansalliseen Kokoomukseen 13 henkilöä. Vasemmistoliittoon kuuluneita vastaajia oli puolestaan 8 ja Perussuomalaisia 4. Keskustapuolueen jäsenten muista suurempaa vastausprosenttia voi selittää aluekehitysrahastojen avulla toteutettujen hankkeiden merkitys keskustapuolueen perinteisillä kannatusalueilla, kuten harvaanasutuilla alueilla.

5 Tulokset

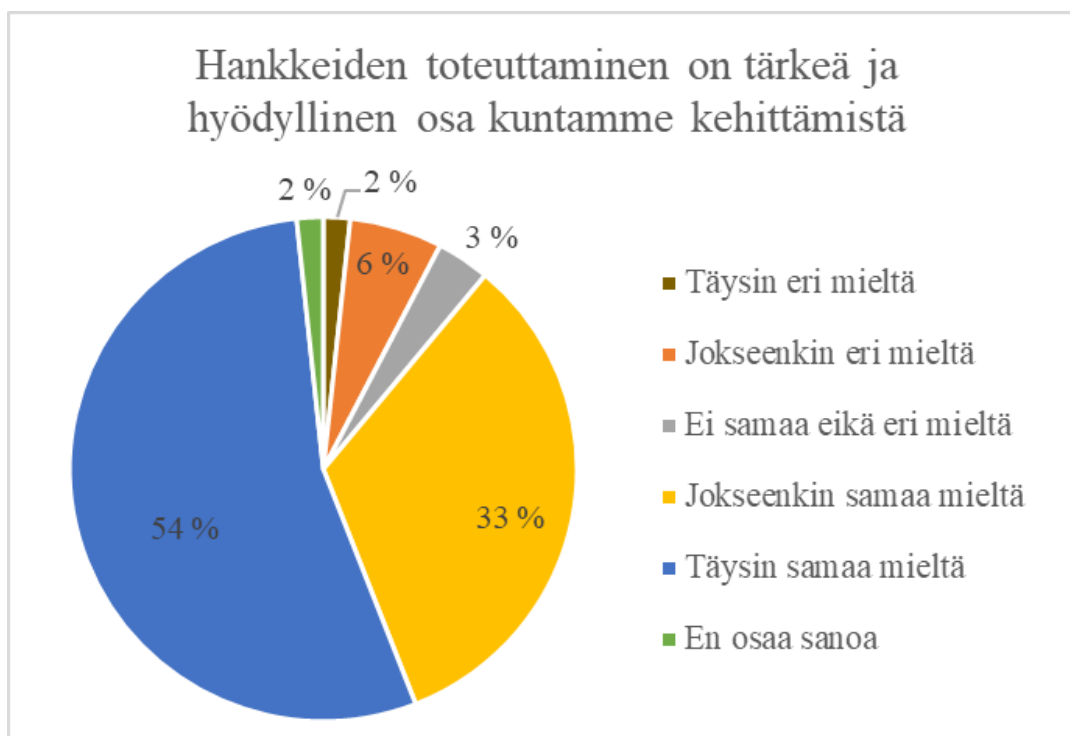
5.1 Rakennerahastojen tunnettuus kunnissa

Rakennerahastotoiminnasta on Suomen EU-jäsenyyden jälkeen tullut osa kehittämis- ja aluekehittämistoimintaa ja rakennerahastot tunnetaankin kunnissa verrattain hyvin. Rakennerahastoiden kautta rahoitettuja hankkeita ja kehitysprojekteja ei kuitenkaan aina välttämättä suoraan yhdistetä Euroopan unionin kehitysmekanismeihin vaan ne nähdään ennemminkin paikallisen toiminnan ja vaikuttavuuden kautta. Tutkimushankkeessa toteutettuun kyselyyn vastanneista henkilöistä suuri osa oli kokeneita hanketoimijoita. Suurin osa kyselyyn vastanneista oli itse osallistunut rakennerahastohankemuksen kirjoittamiseen. Tästä joukosta yli kolmasosa oli osallistunut alle viiden hankkeen kirjoittamiseen. Yli puolet vastaajista oli osallistunut yli viiden rahoitushakemuksen suunnitteluun ja työstämiseen. Myös pieniä kuntia edustavat vastaajat olivat kokeneita hanketoimijoita: suurin osa alle 5000 asukkaan kuntien vastaajista oli osallistunut hankehakemuksen kirjoittamiseen. Suuri osa vastaajista oli myös toiminut rakennerahastohankkeen ohjausryhmässä.

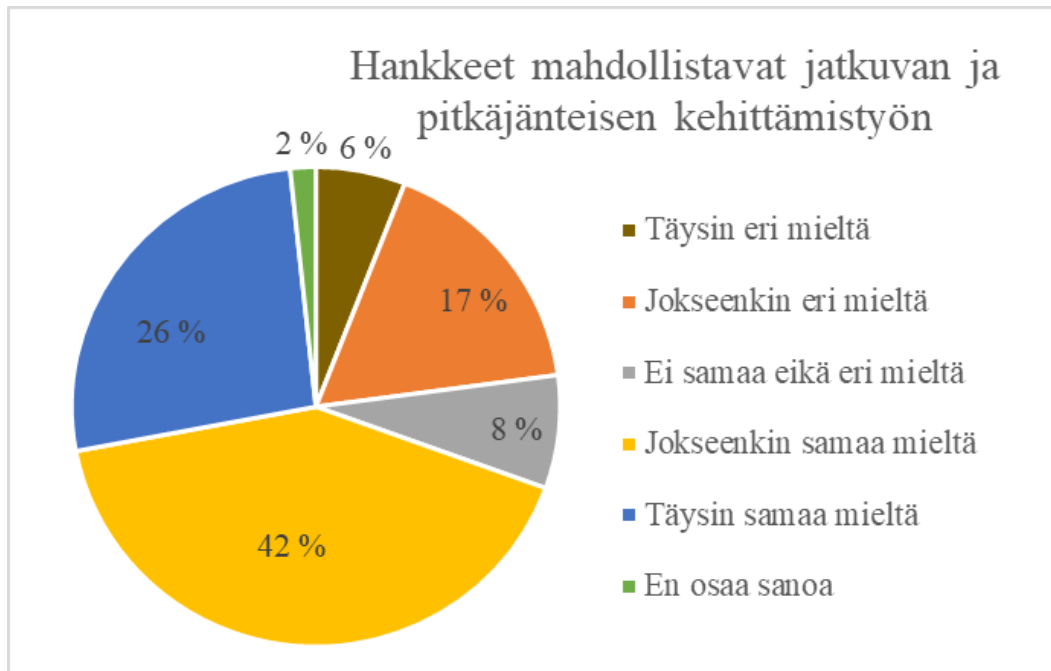
Tieto-osallisuuden näkökulmasta rakennerahastojen tuntemuksen karttuminen erilaisten tehtävien kautta on keskeistä. Vastaajat tunsivat hieman paremmin Euroopan aluekehitysrahasto EAKR:n kuin Euroopan sosiaalirahasto ESR:n sisällön. 46 prosenttia vastaajista ilmoitti tuntevansa EAKR:n sisällön hyvin ja 35 prosenttia kohtalaisesti. Vastaavasti ESR:n sisällön tunti hyvin lähes kolmannes ja kohtalaisesti yli puolet vastaajista (Kuvio 3). Pieni osa vastaajista ilmoitti, ettei EAKR ja/tai ESR:n ole heille ollenkaan tuttu. Suurin osa haastatelluista piti rakennerahastoja erittäin tärkeinä ja merkittävinä kuntien kehittämisen kannalta (Kuvio 4). Rakennerahastot tarjoavat lisäresursseja ja mahdollisuuksia lähteä toteuttamaan sellaisia hankkeita ja kehittämistoimintaa, mikä ei kunnissa muuten olisi mahdollista. Vaikka hanketoimintaa kritisoidaan usein lyhytjänteisyydestä, suuri osa vastaajista oli sitä mieltä, että rakennerahastohankkeet mahdollistavat myös pitkäjänteisen ja jatkuvan kehitystyön (Kuvio 5).



Kuvio 3 Rakennerrahastojen tunnettuus kunnissa



Kuvio 4 Hankkeiden toteuttaminen nähtiin tärkeänä ja hyödyllisenä osana kunnan kehittämistä.



Kuvio 5 Hankkeet mahdollistavat jatkuvan ja pitkäjänteisen kehitystyön useimpien mielestä.

Kyselyn tulokset noudattivat myös pitkälti haastateltavien kokemuksia – suurin osa haastateltavista näki rakennerahastotoiminnan erittäin tärkeänä kuntien kehittämisen kannalta. Vain muutama haastateltava suhtautui selkeästi kriittisemmin hanketoiminnan tärkeyteen ja rooliin tänä päivänä. Heidän mielipiteensä pohjautui pitkälti kokemukseen hanketoiminnan heikosta vaikuttavuudesta ja hankkeiden rahoitusperusteiden huonosta soveltuvuudesta kuntaorganisaatioiden kehittämiseen.

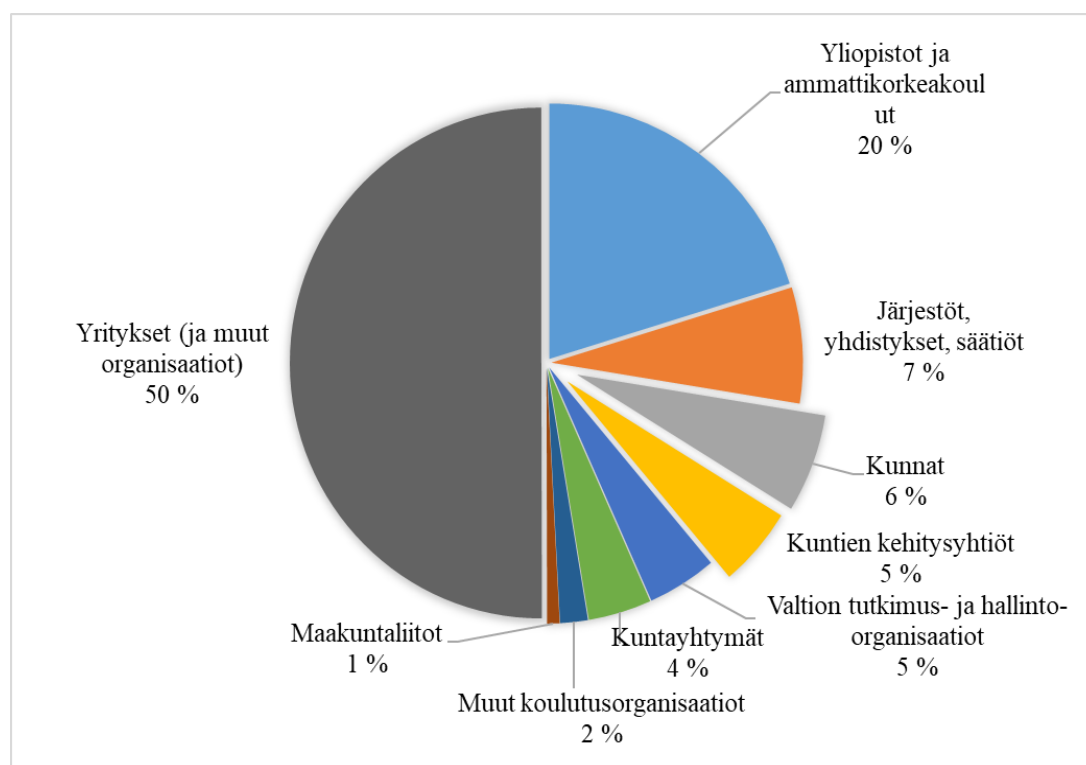
5.2 Kuntien ja kehitysyhtiöiden rooli rakennerahastoissa

5.2.1 Kunnat ja kehitysyhtiöt päätoteuttajina

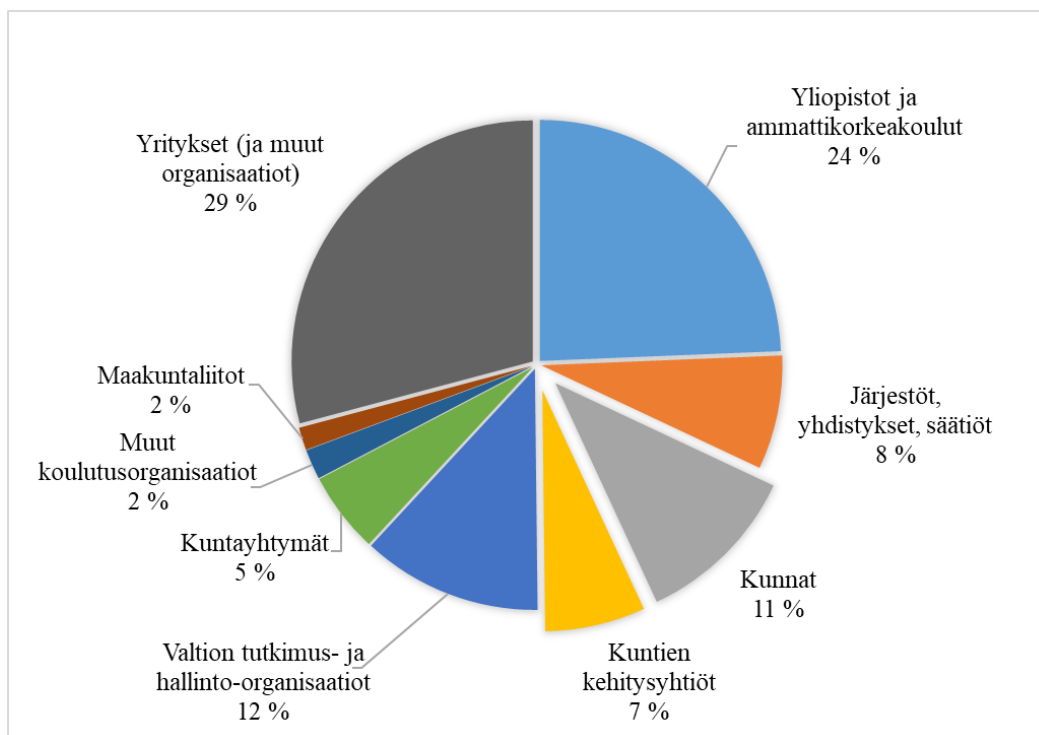
EURA 2014 -hanketietokannasta saadut tilastot toimivat tutkimuksen aineistona, josta koostettiin taustatietoa liittyen kuntien osallisuuteen rakennerahastohankkeissa. Taulukossa 2 on eriteltyä kaikkien Manner-Suomen alueella toteutettujen EAKR- ja ESR-hankkeiden kappalemäärän ja rahoituksen määrän prosentuaalinen osuus toteuttajan mukaan. Kuluvalla ohjelmakaudella kuntaorganisaatioiden päätoteuttamien hankkeiden määrä on ollut kuusi prosenttia (6 %) kaikista toteutetuista hankkeista (Kuvio 6). Kokonaisrahoituksen määrästä kunnat ovat saaneet reilun kymmenyksen (11 %) (Kuvio 7). Kunnat siis toteuttavat keskimääräistä suurempia hankkeita.

Taulukko 2 Rahoitettujen hankkeiden (kpl) ja rahoituksen määrän (EUR) prosentuaalinen osuus toteuttajan mukaan ohjelmakaudella 2014–2020 (2.6.2020 tilanne), koko Manner-Suomi (Lähde: EURA2014).

	Hankkeet (kpl)	Prosentit	Euroa	Prosentit
Kunnat	516	6	197130677	11
Kuntien kehitysyhtiöt	419	5	119629279	7
Kuntayhtymät	336	4	96420087	5
Maakuntaliitot	66	1	27164607	2
Yliopistot ja AMKit	1674	20	432606166	24
Muut koulutusorganisaatiot	147	2	35747269	2
Valtio-omisteinen tutkimus ja hallinto-organisaatio	369	4	214487406	12
Järjestöt, yhdistykset, säätiöt	606	7	135681711	8
Yritykset (ja muut organisaatiot)	4139	50	517687078	29
Yhteensä	8272	100	1776554280	100



Kuvio 6 Rahoitettujen hankkeiden (kpl) osuus toteuttajan mukaan ohjelmakaudella 2014–2020 (2.6.2020 tilanne Manner-Suomen osalta).



Kuvio 7 Rahoituksen määrän (EUR) prosentuaalinen osuus toteuttajan mukaan ohjelmakaudella 2014–2020 (2.6.2020 tilanne Manner-Suomen osalta).

Tarkasteltaessa kuntien ja kehitysyhtiöiden toteuttamien hankkeiden määrää ja myönnetyn rahoituksen määrää suhteessa maakuntien sisäiseen jakaumaan, nähdään että prosentuaalisesti eniten kuntien toteuttamia hankkeita oli Uudellamaalla (13 %) ja toiseksi eniten Pohjois-Pohjanmaalla (8,5 %). Vähiten kuntien toteuttamia hankkeita oli puolestaan Kanta-Hämeessä (0,5 %) (Taulukko 3).

Maakunnan hankkeisiin lasketaan kaikki EURA2014-hanketietokannasta löytyvät hankkeet, kun hakutoiminto tehdään maakunnan mukaan. Näihin kuuluvat myös ylimaakunnalliset hankkeet, joissa päätoteuttaja voi esimerkiksi olla toisesta maakunnasta. Tarkasteltaessa kuntien saaman EU:n ja valtiorahoituksen määrän prosentuaalista jakaantumista maakunnan sisällä, neljä suurinta prosentuaalista osuutta ovat Uudellamaalla (20 %), Pirkanmaalla (18,4 %), Varsinais-Suomessa (14,6 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (13,1 %). Tämä selittyy suurelta osin sillä, että näissä maakunnissa sijaitsevat isoimmat kaupungit Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu ovat kuluneella ohjelmakaudella kuuluneet merkittävän erillISRahoituksen saaneeseen 6Aika- kaupunkiverkostoon. Lähtökohtaisesti isommilla kaupungeilla on myös paremmat resurssit kokoluokaltaan isompien hankkeiden toteuttamiseen myös silloin, kun omarahoitusosuus on suurempi.

Taulukko 3 Kuntien ja kehitysyhtiöiden toteuttamien hankkeiden määrä sekä myönnetyn EU-valtion rahoituksen osuus maakunnissa (Tiedot: EURA-hanketietokanta 5/2020).

	Maakunta	Kunnat (kpl)	%		Maakunta	Kunnat (EUR)	%
1	Uusimaa	40	13,0	1	Uusimaa	24200262	20,0
2	Pohjois-Pohjanmaa	110	8,3	2	Pirkanmaa	18459539	19,4
3	Etelä-Karjala	17	7,5	3	Varsinais-Suomi	12925854	14,6
4	Lappi	70	7,5	4	Pohjois-Pohjanmaa	41955125	13,1
5	Pohjois-Savo	60	6,9	5	Pohjois-Savo	25857946	11,6
6	Kainuu	25	6,4	6	Pohjois-Karjala	18614409	10,8
7	Pohjois-Karjala	36	5,8	7	Kainuu	7785670	9,6
8	Varsinais-Suomi	20	5,3	8	Keski-Suomi	6824476	8,6
9	Pirkanmaa	25	5,3	9	Pohjanmaa	2495264	8,5
10	Keski-Suomi	22	4,5	10	Satakunta	3768289	7,7
11	Etelä-Savo	28	4,3	11	Etelä-Karjala	2887208	7,2
12	Päijät-Häme	13	3,6	12	Lappi	13016862	6,6
13	Kymenlaakso	9	3,3	13	Etelä-Savo	9233181	6,2
14	Satakunta	10	3,2	14	Etelä-Pohjanmaa	1562183	4,9
15	Etelä-Pohjanmaa	7	3,0	15	Kymenlaakso	2257798	4,9
16	Pohjanmaa	8	2,5	16	Päijät-Häme	2199735	4,7
17	Keski-Pohjanmaa	4	1,3	17	Keski-Pohjanmaa	945172	1,8
18	Kanta-Häme	1	0,4	18	Kanta-Häme	180714	0,7
	Maakunta	Kehitysyhtiöt (kpl)	%		Maakunta	Kehitysyhtiöt (EUR)	%
1	Kymenlaakso	54	19,6	1	Kymenlaakso	12027612	26,2
2	Satakunta	24	7,6	2	Etelä-Karjala	4024154	10,1
3	Uusimaa	22	7,2	3	Satakunta	3894693	8,0
4	Etelä-Savo	44	6,8	4	Päijät-Häme	3723349	7,9
5	Etelä-Pohjanmaa	13	5,5	5	Kainuu	5866798	7,3
6	Pohjois-Karjala	31	5,0	6	Etelä-Savo	10103372	6,8
7	Päijät-Häme	16	4,5	7	Uusimaa	8058410	6,7
8	Keski-Pohjanmaa	12	3,9	8	Etelä-Pohjanmaa	1784888	5,6
9	Kainuu	15	3,8	9	Pohjois-Savo	11597020	5,2
10	Etelä-Karjala	7	3,1	10	Pohjois-Karjala	7754183	4,5
11	Pohjois-Savo	21	2,4	11	Keski-Pohjanmaa	2276190	4,3
12	Kanta-Häme	5	2,2	12	Pohjois-Pohjanmaa	13180689	4,1
13	Pohjois-Pohjanmaa	29	2,2	13	Pohjanmaa	832876	2,8
14	Pohjanmaa	7	2,2	14	Kanta-Häme	754621	2,8
15	Lappi	14	1,5	15	Keski-Suomi	1386051	1,7
16	Keski-Suomi	5	1,0	16	Lappi	2854127	1,5
17	Varsinais-Suomi	2	0,5	17	Varsinais-Suomi	871360	1,0
18	Pirkanmaa	1	0,2	18	Pirkanmaa	256714	0,3

Kehitysyhtiöiden osalta jakauma on erilainen (Taulukko 3). Maakunnista Kymenlaakso erottuu selkeästi sekä kehitysyhtiöiden toteuttamien hankkeiden määrän prosentuaalisessa osuudessa, että kehitysyhtiöiden toteuttamille kehittämishankkeille myönnetyn EU- ja valtionrahoituksen määrän prosentuaalisessa osuudessa. Kehitysyhtiöt ovat toteuttaneet Kymenlaaksossa 54 kehittämishanketta, joka on 19,6 prosenttia koko maakunnan hankkeiden määrästä. Myönnetyn rahoituksen osuus on puolestaan 26,2 prosenttia koko maakunnan hankkeiden kokonaistuesta. Kymenlaaksossa kehitysyhtiöiden kehittämishankkeet ovat siis olleet myös suuri-kokoisia. Tarkastelu osoittaa, että kehitysyhtiöt toteuttavat prosentuaalisesti enemmän ja saavat prosentuaalisesti enemmän rahoitusta niissä maakunnissa, joissa ei ole yliopistoa. Hankkeiden määrää tarkasteltaessa neljässä viidestä maakunnasta, jossa kehitysyhtiöt on toteuttanut eniten hankkeita, ei ole yliopistoa (Kymenlaakso, Satakunta, Etelä-Savo ja Etelä-Pohjanmaa). Hankkeiden euromääräistä kokoa tarkasteltaessa tulee esille, että kuudessa kahdeksasta maakunnasta ei ole yliopistoa. Kehitysyhtiöt näyttäisivät siis jossain määrin korvaavan korkeakoulujen pienempää roolia näissä maakunnissa. Kehitysyhtiöt tekevät myös monessa maakunnassa tiivistä yhteistyötä ammattikorkeakoulujen kanssa.

Kyselyn vastaajista yli puolet ilmoitti, että heidän organisaationsa on ollut päätoimeksijana EAKR-osarahoitteisessa kehittämishankkeessa. Kolmannes vastasi kielteisesti. Lähes puolessa organisaatioista oli toteutettu alle 5 kehittämishanketta. Hieman yli viidennessä vastaajista ilmoitti, että organisaatio on toteuttanut kuluvalle ohjelmakaudella 5–10 hanketta. Samoin yli viidennessä vastaajien edustamista organisaatioista oli toteuttanut yli 10 hanketta. ESR-hankkeita oli toteutettu vähemmän. Vajaa puolet vastaajista ilmoitti, että heidän organisaationsa on toiminut päätoimeksijana ESR-osarahoitteisessa kehittämishankkeessa. Saman verran vastaajista, kertoi, ettei organisaatiossa ole toteutettu ESR-hankkeita. Joka viides vastaaja ilmoitti, ettei heillä ole tietoa koko organisaation osalta. Niissä organisaatioissa, joissa ESR-hankkeita oli toteutettu, suurin osa organisaatioista oli toteuttanut alle 5 hanketta.

Kehitysyhtiöissä oli toteutettu selkeästi enemmän EAKR-hankkeita kuin kuntaorganisaatioissa. Suurin osa vastanneista kehitysyhtiöissä työskentelevistä ilmoitti organisaationsa toteuttaneen EAKR-hankkeita kuluvalle ohjelmakaudella. Kuntaorganisaatioiden puolella vastaava osuus oli alle puolet. ESR-hankkeiden osalta jakauma oli puolestaan tasaisempi. Kehitysyhtiöissä työskentelevistä vastaajista lähes puolet ilmoitti, että heidän organisaationsa on toteuttanut ESR-hankkeita kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020. Kuntaorganisaatioissa vastaava osuus oli hieman pienempi. Erona kuntaorganisaatioissa ja kehitysyhtiöissä työskentelevien vastaajien välillä oli se, että kuntaorganisaatioissa lähes joka neljäs vastaaja ilmoitti, ettei hänellä ole tietoa koko organisaation osalta. Tämä selittyy luultavasti sillä, että kysely kohdennettiin aluekehityksestä vastaaville viranhaltijoille ja Euroopan sosiaalirahaston tuella rahoitetaan kunnissa paljon myös esimerkiksi koulutussektorin hankkeita, joista näillä viranhaltijoilla ei välttämättä ole tarkkaa tietoa. EAKR-hankkeiden suurempi määrää kehitysyhtiöissä selittyy luultavasti osin

sillä, että EAKR-ohjelman sisältö elinkeinoelämäpainotuksineen nähdään kehitysyhtiöissä niiden toiminnan kannalta keskeisempänä kuin kuntaorganisaatioissa. Kehitysyhtiöiden toiminta myös pohjautuu useimmiten vahvasti hankerahoitukseen. Tämä tarkoittaa, että niiden täytyy panostaa hanketoimintaan ja hankerahoituksen saamiseen.

Niissä organisaatioissa, joissa on vakituinen hanketyöntekijä, oli toteutettu enemmän sekä EAKR- että ESR-hankkeita. EAKR-hankkeiden osalta vakituisen hanketyöntekijän toiminen organisaatiossa lisäsi todennäköisyyttä sille, että organisaatio toimii hankkeissa päätoteuttajana. Organisaatioissa, joissa oli vakituinen hanketyöntekijä, 82 prosenttia vastasi heidän organisaationsa olleen päätoteuttajana EAKR-hankkeessa kuluvalle ohjelmakaudella. Niiden organisaatioiden osalta, joissa ei ollut hanketyöntekijää vastaava osuus oli vajaa kolmannes (Taulukko 4).

Taulukko 4 Hankkeissa päätoteuttajina toimineissa organisaatioissa oli yleensä vakituinen hanketyöntekijä.

	Vakituinen hanketyöntekijä		Ei vakituista hanketyöntekijää	
	Vastaajat (kpl)	Prosentit	Vastaajat (kpl)	Prosentit
Organisaatio päätoteuttaja	42	82	19	30
Ei kokemusta päätoteuttajana	6	12	32	51
Ei tietoa	3	6	12	19
Yhteensä	51	100	63	100

Organisaatiot, jotka edustavat alle 5000 asukasta, ovat toteuttaneet EAKR-hankkeita vähiten (Taulukko 5). Ainoastaan noin joka neljäs vastaajista tässä kuntaluokassa ilmoitti heidän organisaationsa olleen kuluvalle ohjelmakaudella EAKR-hankkeen päätoteuttajana. Hankkeiden määrä ei ole kuitenkaan verrannollinen kunnan kokoon. Hieman yllättäen 5000–10 000 ja 10 001–20 000 asukkaan kunnissa on toteutettu selkeästi enemmän EAKR-hankkeita kuin 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Aineistosta ei kuitenkaan voi suoraan päätellä, mistä eri johtuu. Puolestaan yli 50 000 asukkaan kunnissa vastaava prosenttiosuus on lähes 85 prosenttia.

ESR-hankkeiden kohdalla hankkeiden jakaantuminen kuntakoon mukaan näyttäisi olevan EAKR-hankkeita tasaisempi (Taulukko 6). Tulokset osoittavat, että ESR-hankkeiden toteuttaminen on sitä todennäköisempää, mitä isompi kunta on kyseessä. Kuntakokoluokassa 20 001–50 000 on eniten niitä, jotka ovat vastanneet, ettei heillä ole tietoa koko organisaation osalta. Vastaavasti isoimmassa kokoluokassa yli 50 000 asukasta vain yksi vastaaja ilmoitti, ettei hänellä ole tietoa koko organisaation osalta.

Taulukko 5 Organisaation päätoteuttajana EAKR-rahoitteisissa kehittämishankkeissa ohjelmakaudella 2014–2020. Vertailu kuntakoon mukaan.

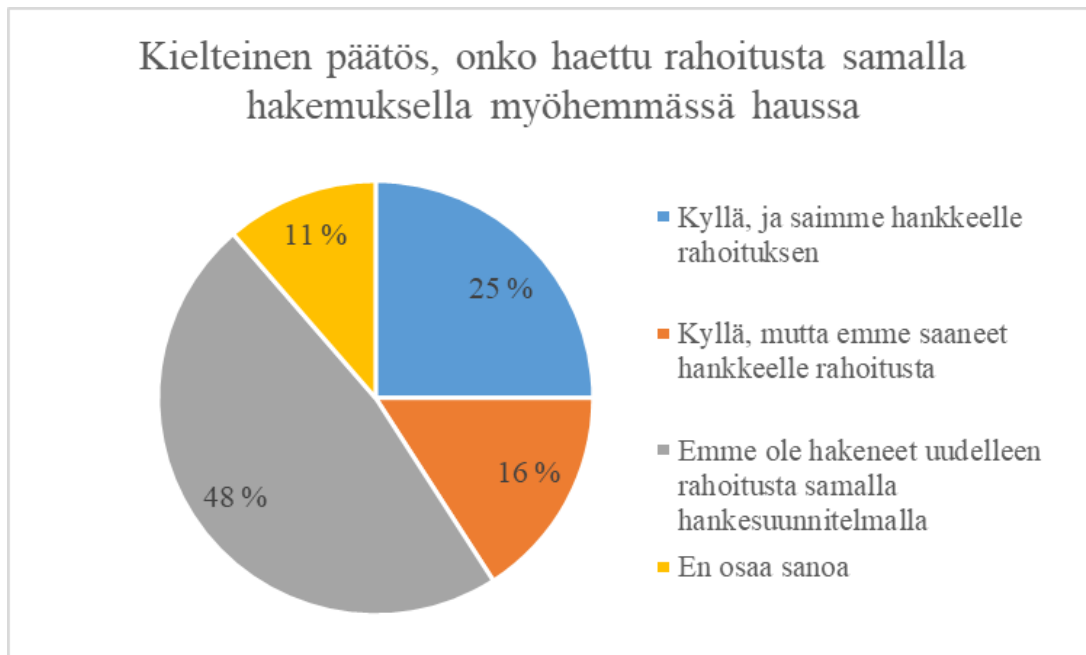
Kunnan asukasluku						
	Alle 5000	5000–10 000	10 001–20 000	20 001–50 000	yli 50 000	
	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Vastaajat (kpl)
Kyllä	26	50	82	29	85	50
Ei	59	20	12	41	15	38
Ei tietoa	15	30	6	29	-	18
Prosentit	100	100	100	100	100	106

Taulukko 6 Organisaatio päätoteuttajana ESR-rahoitteisissa kehittämishankkeissa ohjelmakaudella 2014–2020. Vertailu kuntakoon mukaan.

Kunnan asukasluku						
	Alle 5000	5000–10 000	10 001–20 000	20 001–50 000	yli 50 000	
	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Vastaajat (kpl)
Kyllä	20	20	59	41	77	39
Ei	62	50	23	24	15	44
Ei tietoa	18	30	18	35	8	23
Prosentit	100	100	100	100	100	106

Hankerahoituksen hakemiseen osallistuminen ja hakemuksen kirjoittaminen edellyttää tieto-osallisuutta, tietotaitoa ja verkostoja. Kyselyssä selvitettiin myös kielteisten rahoituspäätösten saaneiden määrää vastaajajoukossa, sillä kielteisen kokemukset hankerahoituksen hakemisesta voivat osaltaan kuvastaa heikompaa tieto-osallisuutta sekä vaikuttaa vastaajien tapaan suhtautua rakennerahastohankkeisiin. Kyselyssä kysyttiin, onko organisaationne hakenut kuluvalle ohjelmakaudella kehittämishankkeelle EAKR- ja/tai ESR-rahoitusta, mutta saanut kielteisen rahoituspäätöksen. Vastaukset jakaantuivat tasaisesti; 37 prosenttia vastaajista ilmoitti saaneensa kieltävän rahoituspäätöksen. Lähes joka neljäs vastaaja (24 %) vastasi, ettei hänellä ole tietoa koko organisaation osalta. Jatkokysymyksenä kysyttiin, että mikäli organisaatio on saanut hankehakemukselle kielteisen rahoituspäätöksen, ovatko he hakeneet samalla tai parannellulla hakemuksella rahoitusta myöhemmässä hankehaussa. Lähes puolet (48 %) vastasi, etteivät ole hakeneet uudelleen rahoitusta, kun taas joka neljäs (25 %) vastasi heidän hakeneen uudelleen rahoitusta ja myös saaneen myönteisen rahoituspäätöksen (Kuvio 8). Koska lähes puolessa organisaatioista ei ollut haettu rahoitusta uudelleen samalla hakemuksella, ns. erehdyksen kautta oppimista ei tapahdu välttämättä niin paljon kuin rahoitusviranomaiset usein olettavat. Näin ollen rahoitushakemukseen käytettyjen

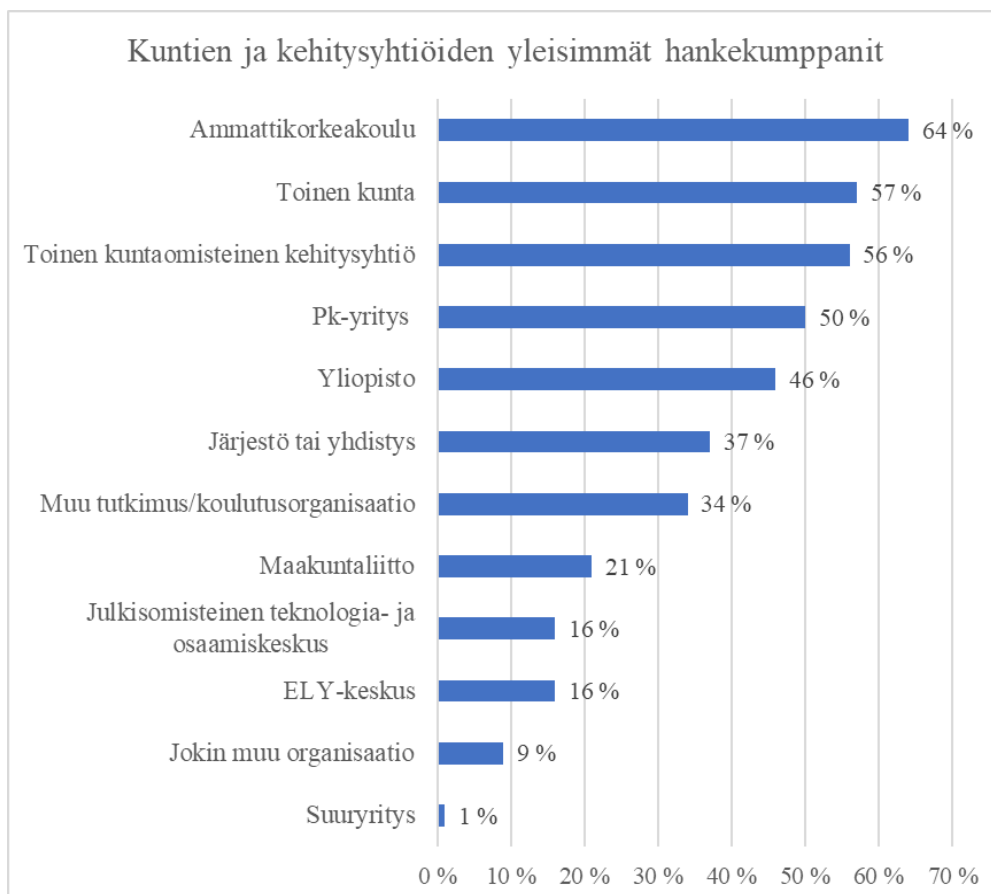
aika- ja henkilöresurssien voidaan ajatella menevän osin hukkaan, mikä on monella tapaa ongelmallista sektorin yleishyödyllisten toimintaperiaatteiden näkökulmasta.



Kuvio 8 Niistä organisaatioista, jotka olivat saaneet kuluvalle ohjelmakaudella kielteisen rahoituspäätöksen, vain neljäsosa onnistui saamaan (päivitetyllä) hakemuksella rahoitusta myöhemmin (n=44).

Organisaation koko ei määrittele kielteisten rahoituspäätösten määrää, vaan kokoluokissa on vaihtelua. Niissä organisaatioissa, joissa on vakituksessa työsuhteessa oleva hanketyöntekijä tai useampia henkilöitä, oli kielteisiä hankepäätöksiä ollut enemmän kuin niissä, joissa ei ollut hanketyöntekijää tai -työntekijöitä. Tämä kertoo todennäköisesti siitä, että organisaatioissa, joissa on hankehenkilöstöä, myös haetaan rahoitusta enemmän. Vakituinen hankehenkilöstö näyttää tutkimuksen perustella vaikuttavan myös siihen, on uudella hakukierroksella saatu rahoitusta samalle hankkeelle. Niissä organisaatioissa, joissa on vakituista hankehenkilöstöä, kolmannes (33 %) ilmoitti saaneensa samalla/parannellulla hakemuksella rahoituksen myöhemmässä haussa. Niissä organisaatioissa, joissa ei ollut vakituista hankehenkilöstöä vastaava osuus oli pienempi (13 %).

Tutkimuksessa selvitettiin lisäksi kuntien kumppanuuksia ja verkostoja rakennerahastotoiminnassa. Tätä selvitettiin kysymällä, millaisia organisaatioita hankkeissa on ollut osatoteuttajina ja/tai yhteistyökumppaneina. Kuluvalle ohjelmakaudella EAKR- ja/tai ESR-rahoitusta hakeneiden organisaatioiden yleisimmät hankekumppanit olivat ammattikorkeakoulu, toinen kunta sekä toinen kuntaomisteinen kehitysyritys (Kuvio 9). Neljänneksi yleisin hankekumppani oli yliopisto. Avoimissa vastauksissa mainittiin hankekumppaneina muun muassa Metsähallitus, Kauppakamari, matkailuorganisaatio, yrittäjäjärjestö ja säätiöt.



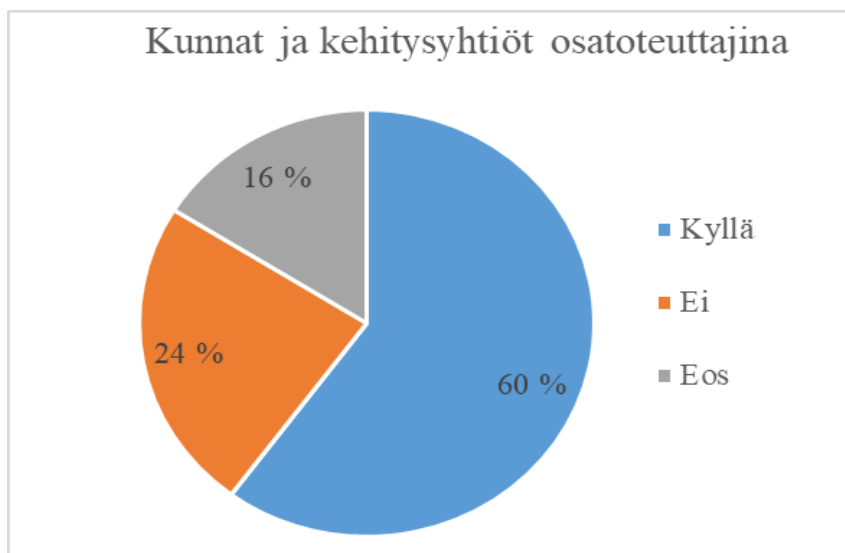
Kuvio 9 Yleisimmät hankekumppanit kuntien ja kehitysyhtiöiden päätoteuttamissa hankkeissa. Vastaajien oli mahdollista valita useampia vaihtoehtoja, mikäli organisaatiossa oli meneillään useita hankkeita (vastaajien määrä 70, valittujen vastausten määrä 289).

Kunnan asukasluvun määrittelee osaltaan eri hankekumppanityyppien yleisyyttä. Esimerkiksi pienissä alle 5000 asukkaan kunnissa/kehitysyhtiöissä yleisin hankekumppani on toinen kunta ja toiseksi yleisin hankekumppani toinen kuntaomisteinen kehitysyhtiö. Yli 50 000 asukkaan kunnassa ammattikorkeakoulu on yleisin hankekumppani; kaikki vastaajat tässä asukaslukuluokassa ovat vastanneet, että ammattikorkeakoulu on ollut organisaation hankekumppanina. Isoissa yli 50 000 asukkaan kunnissa puolestaan yliopisto on selkeästi yleisin hankekumppani. Tarkasteltaessa hankekumppanikysymystä työnantajan mukaan huomataan, että kehitysyhtiöille ammattikorkeakoulu on yleisempi hankekumppani kuin kuntaorganisaatioille. Myös toinen kehitysyhtiö on useammin kehitysyhtiöiden hankekumppanina kuin kuntaorganisaatioiden kumppanina. Toinen kunta puolestaan on useammin kuntaorganisaation hankekumppanina kuin kehitysyhtiön kumppanina. Tämä selittyy luultavasti sillä, että koska kehitysyhtiöt ovat kuntaomisteisia, toinen kunta ei välttämättä ole kehitysyhtiölle luontevin hankekumppani ja toisin päin. Tulokset ovat samansuuntaisia aiempiin tutkimuksiin nähden eli keskeiset hankekumppanuudet rakentuvat usein saman tason ja suuruusluokan toimijoiden välille (Prokkola 2011).

5.2.2 Kunnat ja kehitysyhtiöt osatoteuttajina

Tutkimuksessa selvitettiin kuntien ja kehitysyhtiöiden toimimista rakennerahastohankkeiden osatoteuttajana. Osatoteuttajana toimiminen tarkoittaa sitä, että hankkeella on useampi toteuttaja, päätoteuttaja ja osatoteuttaja(t), joille jokaiselle organisaatiolle määräytyy oma hankebudjetti. Osatoteutetut hankkeet voivat olla niin sanottuja sateenkaarihankkeita, jolloin yhteisen teeman alle tulee pienempiä alahankkeita ja/tai että hankkeen sisällöllistä vastuuta jaetaan usean toteuttajan mukaan esimerkiksi osaamisaloittain.

Kyselyn vastaajista yli puolet (60 %) ilmoitti, että heidän organisaationsa on toiminut EAKR- ja/tai ESR-rahoitteisessa hankkeessa osatoteuttajana kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020 (Kuvio 10). Osalla vastaajista ei kuitenkaan ollut tietoa koko organisaation osalta. Yli puolet organisaatioista (56 %) oli ollut osatoteuttajana alle viidessä hankkeessa. Tarkasteltaessa osatoteuttamista työnantajan mukaan, nähdään, että kehitysyhtiöt ovat toimineet rakennerahastohankkeiden osatoteuttajana kuntaorganisaatioita enemmän. Kehitysyhtiöissä työskentelevistä vastaajista 88 prosenttia ilmoitti heidän organisaationsa toimineen osatoteuttajana, kun kuntaorganisaatioissa vastaava prosenttiosuus oli 51 prosenttia. Myös se, onko organisaatiossa vakituksessa työsuhteessa olevaa hanketyöntekijää, vaikutti organisaation toimimiseen osatoteuttajana. 77 prosenttia niistä vastaajista, joiden organisaatiossa oli vakituinen hanketyöntekijä vastasi, että heidän organisaationsa on toiminut osatoteuttajana. Vastaavasti noin puolessa niistä organisaatioista, joissa ei ollut hanketyöntekijää, oli toimittu osatoteuttajana rakennerahaston hankkeissa.



Kuvio 10 Suuri osa vastaajien organisaatioista oli toiminut EAKR- ja/tai ESR-rahoitteisten kehittämishankkeiden osatoteuttajana kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020 (n=118).

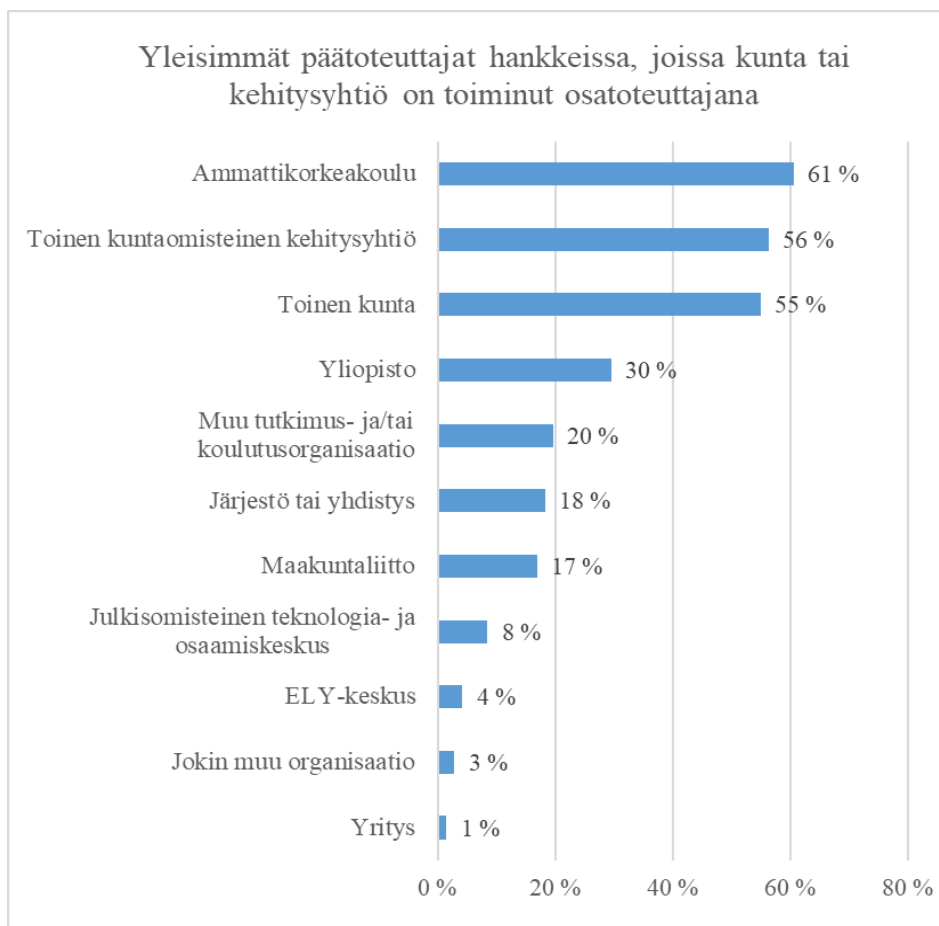
Myös kunnan koko vaikuttaa siihen, onko organisaatio toiminut rakennerahastohankkeen osatoteuttajana. Alle 5000 asukkaan kunnissa lähes puolet (49 %) vastasi, ettei heidän organisaationsa ole toiminut osatoteuttajana kuluvalle ohjelmakaudella. Vastaava prosenttiosuus oli yli 50 000 asukkaan kunnissa 0 prosenttia ja sekä 20 001–50 000 että 10 001–20 000 asukkaan kuntaluokissa noin 25 prosenttia. Huomioitavaa on, että toiseksi pienimmässä 5000–10000 asukkaan kuntakoko-

luokassa 75 prosenttia vastasi, että heidän organisaationsa on toiminut osatoteuttajana. Osallisuus ei siis tässäkään tapauksessa kasva lineaarisesti kunnan koon kasvaessa. 5000–10 000 asukkaan kokoluokassa organisaatiot ovat olleet verrattain aktiivisia hanketoimijoita (Taulukko 7).

Taulukko 7 Erikokoiset kunnat ja kehitysyhtiöt osatoteuttajana EAKR- ja/tai ESR-kehittämishankkeessa

	Kunnan asukasluku					Vastaajat (kpl)
	Alle 5000	5000–10 000	10 001–20 000	20 001–50 000	yli 50000	
	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Prosentit	Prosentit	
Kyllä	39	75	65	44	85	59
Ei	49	5	24	25	0	28
Ei tietoa	13	20	12	31	15	18
Yhteensä	100	100	100	100	100	105

Yleisin päätoteuttaja näissä kuntien ja kehittämissyhtiöiden osatoteuttamisissa kehittämishankkeissa on ollut ammattikorkeakoulu. Toiseksi yleisin päätoteuttaja on ollut toinen kuntaomisteinen kehitysyhtiö ja kolmanneksi yleisin oli toinen kunta (Kuvio 11). Lähes joka kolmannen vastaajan organisaatio oli puolestaan ollut osatoteuttajana yliopiston päätoteuttamassa hankkeessa. Hankekumppanuudet mukailivat osatoteutettujen hankkeiden osalta niitä hankkeita, joissa kunnat ja kehitysyhtiöt ovat toimineet itse päätoteuttajina.



Kuvio 11 Yleisimmät hankkeiden päätoteuttajat kuntien ja kehitysyhtiöiden osatoteuttamissa hankkeissa (vastaajia 71, valittujen vastausten lukumäärä 194).

5.2.3 Kunnat ja kehitysyhtiöt rahoittajina

Kunnilla on tärkeä rooli rakennerahastohankkeiden julkisen rahoituksen myöntämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saatujen tilastotietojen perusteella maakuntien (rahoituskehysittäin) vertailu osoittaa, että euromääräisesti kunnat ovat rahoittaneet eniten EAKR-hankkeita Pohjois-Pohjanmaalla (1.11.2020 mennessä noin 22 miljoonaa euroa) (LIITE 5a). Pohjois-Pohjanmaa on saanut eniten Euroopan unionin ja valtion rahoitusta ja sen alueella on toteutettu eniten EAKR-hankkeita. Toiseksi eniten kunnat ovat euromääräisesti rahoittaneet EAKR-hankkeita Pohjois-Savossa, jossa kuntarahoituksen osuus toteutuneista maksatuksista on reilu 12 miljoonaa. Kolmanneksi suurin kuntarahoituksen osuus on Pohjois-Karjalassa, noin 8,3 miljoonaa euroa. Pienimmät euromääräiset kuntarahoitusosuudet ovat Varsinais-Suomessa (494 131 €), Pohjanmaalla (735 882 €) ja Kanta-Hämeessä (1 051 018 €). Kolme vähiten Euroopan unionin ja valtion rahoitusta saanutta maakuntaa toteutuneiden maksatusten mukaan ovat Uusimaa, Kanta-Häme ja Pohjanmaa. Ylimaakunnallisiin hankkeisiin kohdennetut tukivarat, joihin esimerkiksi 6Aika kaupunkiverkosto-hankkeet sisältyvät, on eritelty erikseen. Näistä hankebudjetiltaan suurista hankkeista suuressa osassa hankkeiden päätoteuttajana on ollut Helsingin kaupunki, jotka eivät näy Uudenmaan luvuissa. ESR-hankkeiden osalta euromääräisen kuntarahoituksen jakautuminen maakuntien välillä mukailee EAKR-hankkeiden rahoitusta (LIITE 5b). Pohjois-Pohjanmaan kunnat

ovat myöntäneet eniten kuntarahoitusta ESR-hankkeisiin, vajaa 10 miljoonaa euroa. Toiseksi eniten toteutuneita maksatuksia kunnilta on tullut Pohjois-Savosta (vajaa 7 miljoonaa euroa) ja kolmanneksi eniten Lapista (5,9 miljoonaa euroa). Kuntarahoituksen jakautumisesta maakuntien sisällä kuntakohtaisesti ei ole keskitetysti tilastoitua tietoa siitä, kuinka paljon jokin yksittäinen kunta on rahoittanut rakennerahastohankkeita. Voidaan kuitenkin olettaa, että isoimmat kaupungit maksavat määrällisesti eniten maakuntien sisäisestä kuntarahoituksesta, esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla Oulun kaupunki ja Pohjois-Savossa Kuopion kaupunki.

EAKR- ja ESR-hankkeiden kuntarahoituksen tarkastelu suhteutettuna maakunnan väkilukuun osoittaa, että asukasluvultaan pienet Itä-Suomen maakunnat Etelä-Savo ja Kainuu ovat maksaneet kuntarahoitusta väkilukuun suhteutettuna eniten sekä EAKR- että ESR-hankkeiden osalta. EAKR-hankkeiden osalta väkimäärään suhteutettu kuntarahoitus oli Etelä-Savossa 68 euroa per asukas ja Kainuussa 58 euroa per asukas (Taulukko 8). Kolmanneksi suurin väkimäärään suhteutettu kuntarahoitus EAKR-hankkeiden osalta oli Pohjois-Pohjanmaalla. Ero on suuri verrattuna maakuntiin, jossa väestömäärään suhteutettu kuntarahoitus on pienin; Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa luku on euron per asukas ja Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla neljä euroa per asukas.

Taulukko 8 EAKR rahoituskehysten vertailu maakunnittain.

EAKR-rahoituskehys		
Maakunta	Hankkeita (kpl)	Väkimäärään suhteutettu kuntarahoitus (€/as.)
1 Etelä-Savo	453	68
2 Kainuu	278	58
3 Pohjois-Pohjanmaa	959	56
4 Pohjois-Karjala	463	51
5 Pohjois-Savo	587	51
6 Keski-Pohjanmaa	257	44
7 Lappi	731	44
8 Kymenlaakso	182	27
9 Etelä-Karjala	151	26
10 Päijät-Häme	293	17
11 Satakunta	266	12
12 Etelä-Pohjanmaa	197	10
13 Keski-Suomi	405	6
14 Kanta-Häme	175	6
15 Pohjanmaa	282	4
16 Pirkanmaa	357	4
17 Uusimaa	32	1
18 Varsinais-Suomi	251	1
Yhteensä	6527	20

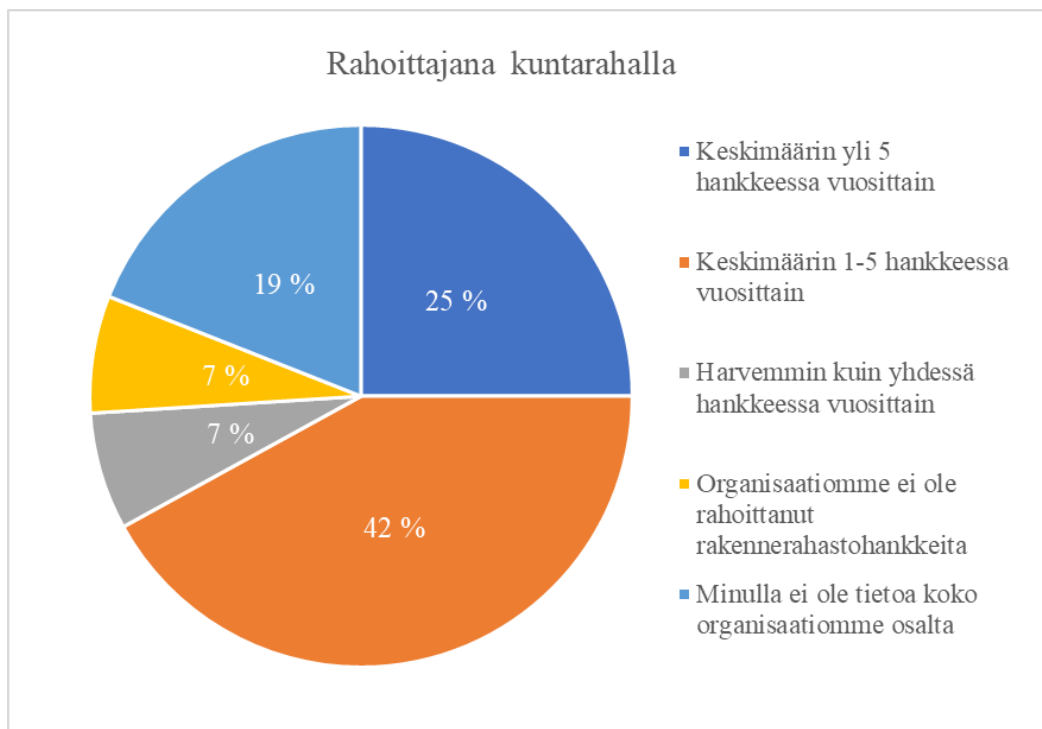
ESR-hankkeiden osalta väkilukuun suhteutettu kuntarahoitus oli korkein Kainuussa, 51 euroa per asukas, ja Etelä-Savossa euron vähemmän eli 50 euroa per asukas (Taulukko 9). Huomioitavaa on, että Pohjois-Pohjanmaalla väkilukuun suhteutettu kuntarahoitus ESR-hankkeiden osalta on vasta seitsemänneksi suurin, 24 euroa per asukas. Tämä viittaa siihen, että ESR-hankkeiden osalta Pohjois-Pohjanmaan kunnat eivät näyttele niin suurta roolia kuntarahoituksen myöntämisessä, vaikka absoluuttisesti kuntarahoitus on toki suurin. Väestöön suhteutettu kuntarahoituksen määrä on pienin Uudellamaalla (2 €/asukas) sekä Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa (3 €/asukas). Näissä maakunnissa toteutettujen hankkeiden määrä on luonnollisesti pienempi, koska rahoituskehys on pienempi.

Taulukko 9 ESR rahoituskehysten vertailu maakunnittain.

ESR-rahoituskehys		
Maakunta	Hankkeita (kpl)	Väkilukuun suhteutettu kuntarahoitus (€/as.)
1 Kainuu	80	51
2 Etelä-Savo	177	50
3 Pohjois-Karjala	140	34
4 Lappi	206	33
5 Pohjois-Savo	277	28
6 Keski-Pohjanmaa	43	26
7 Pohjois-Pohjanmaa	274	24
8 Kymenlaakso	56	12
9 Keski-Suomi	88	11
10 Etelä-Karjala	36	10
11 Etelä-Pohjanmaa	42	9
12 Satakunta	46	9
13 Päijät-Häme	50	7
14 Kanta-Häme	30	6
15 Pohjanmaa	30	5
16 Varsinais-Suomi	51	3
17 Pirkanmaa	66	3
18 Uusimaa	133	2
Yhteensä	2269	15

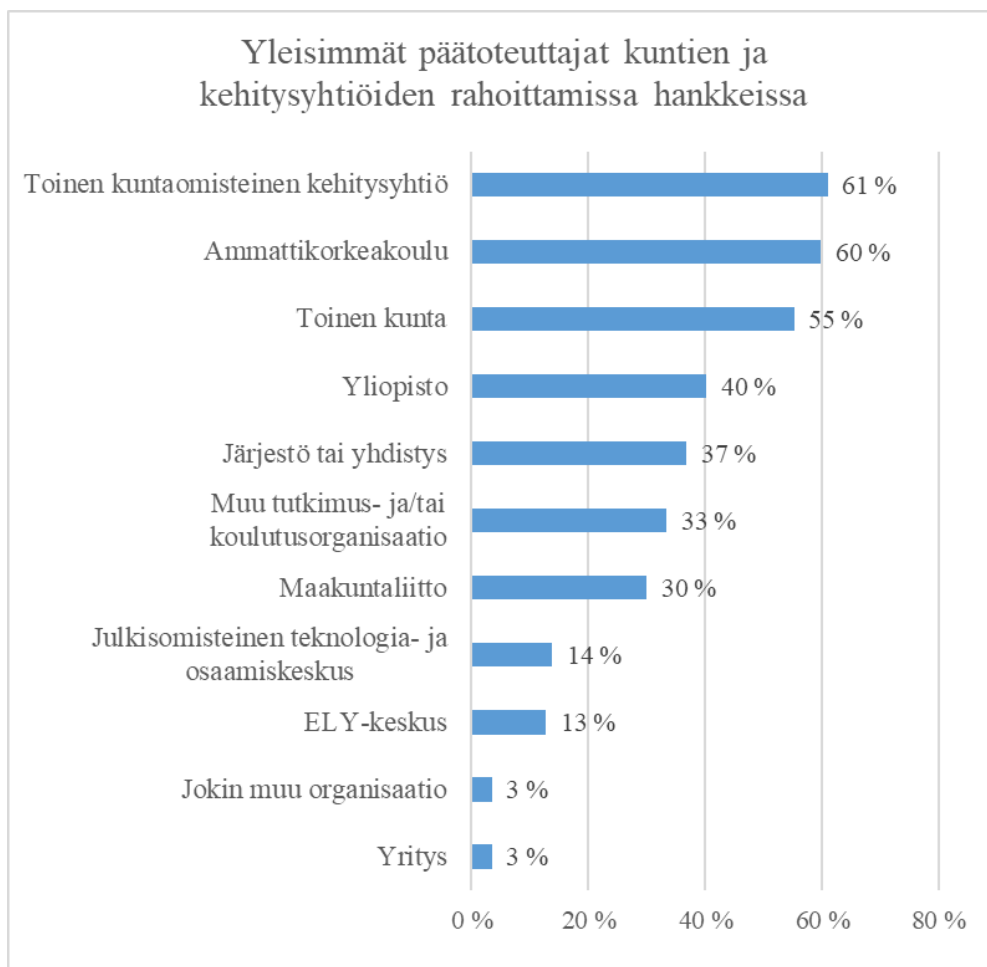
On huomionarvoista, että aluekehitysindikaattoreiltaan (esim. väestörakenne, BKT) heikoimmassa asemassa olevat maakunnat eli tässä tapauksessa Kainuu ja Etelä-Savo maksavat suhteellisesti eniten kuntarahoitusta. Maakunnilla on siis erittäin suuri rooli rakennerahastohanketoiminnan ylläpitämisessä alueella. Vertailu osoittaa, että EU-tuen absoluuttinen määrä rahoituskehyksittäin on lähtökohtaisesti huono mittari tarkasteltaessa rakennerahastotoimintaa kuntien näkökulmasta. Vaikka rahoitusta on saatavilla Pohjois- ja Itä-Suomessa enemmän, kuntien kapasiteetti myöntää kuntarahoitusta on heikompi.

Kyselyssä selvitettiin vastaajien organisaatioiden osallistumista toisen organisaation vetovastuulla olevaan EAKR- ja/tai ESR-kehittämishankkeeseen. Vastaajilta kysyttiin, kuinka monessa tällaisessa hankkeessa vastaajan organisaatio on ollut kuntarahalla kuluvalla ohjelmakaudella 2014–2020. 42 prosenttia vastaajista ilmoitti, että ”keskimäärin 1–5 hankkeessa vuosittain”. Joka neljäs vastaaja (25 %) ilmoitti organisaation olleen mukana keskimäärin yli viidessä toisen organisaation toteuttamassa hankkeessa vuosittain. Kahdeksan vastaajaa (7 %) ilmoitti, ettei heidän organisaationsa ole rahoittanut toisten organisaatioiden hankkeita kuntarahalla. Rahoitettujen hankkeiden määrä kasvaa kunnan asukasluvun kasvaessa (Kuvio 12). Yli puolet yli 50 000 asukkaan kunnista ja kehitysyhtiöistä on rahoittanut keskimäärin yli viittä hanketta vuosittain. Alle 5000 asukkaan kunnista alle yksi kahdeksasta oli rahoittanut toisen organisaation toteuttamia hankkeita. Kuntaorganisaatioiden ja kehitysyhtiöiden rahoittamien hankkeiden suhteellisessa määrässä ei ole nähtävissä suuria eroja.

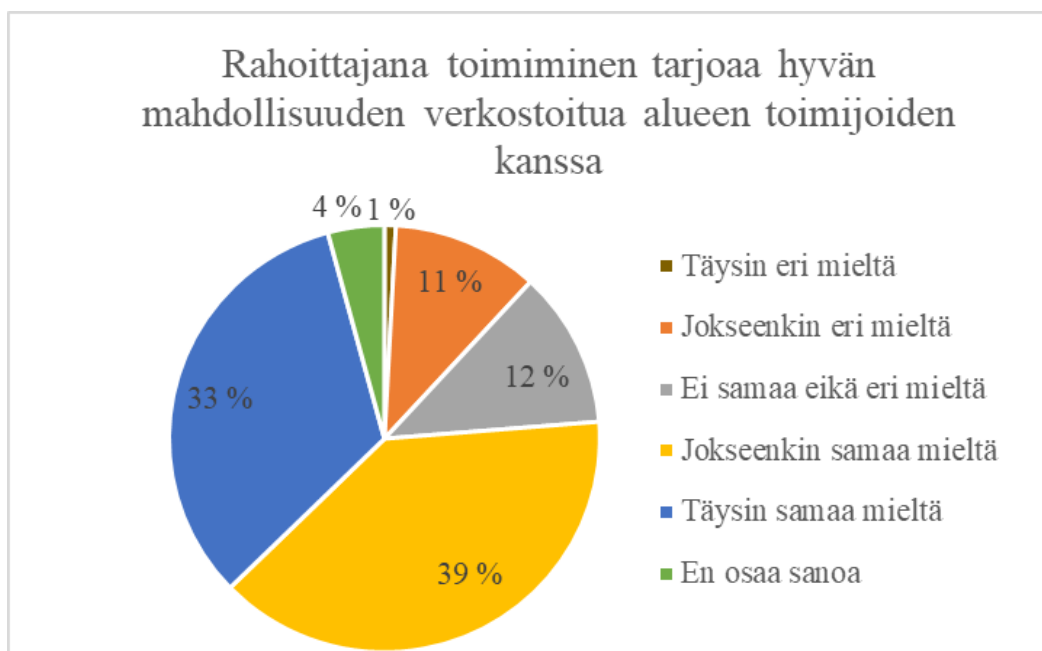


Kuvio 12 Suurin osa vastaajien organisaatioista oli ollut rahoittajana kuntarahalla toisen organisaation toteuttamassa EAKR- ja/tai ESR-kehittämishankkeessa kuluvalla ohjelmakaudella 2014–2020 (n=117).

Kyselyn avulla selvitettiin myös vastaajien kokemuksia hankkeiden päätoteuttajista. Yli puolet vastaajista ilmoitti, että yleisin päätoteuttaja kuntien ja kehitysyhtiöiden rahoittamissa hankkeissa on toinen kuntaomisteinen kehitysyhtiö (61 %). Toiseksi yleisin oli ammattikorkeakoulu (60 %) ja kolmanneksi yleisin toinen kunta (55 %). Neljänneksi yleisin hanketoteuttaja oli yliopisto (40 %) (Kuvio 13). Suuri osa vastaajista oli sitä mieltä, että rahoittajana toimiminen tarjoaa hyvän mahdollisuuden verkostoitua alueen toimijoiden kanssa (Kuvio 14).



Kuvio 13 Yleisimmät päätoteuttajat kuntien ja kehitysyhtiöiden rahoittamissa hankkeissa.



Kuvio 14 Suurin osa vastaajista näki, että rahoittajan toimiminen tarjoaa hyvän mahdollisuuden verkostoitumiselle. Osa vastaajista ei kuitenkaan nähnyt rahoittajan toimimisesta hyötyä alueellisen verkostoitumisen näkökulmasta.

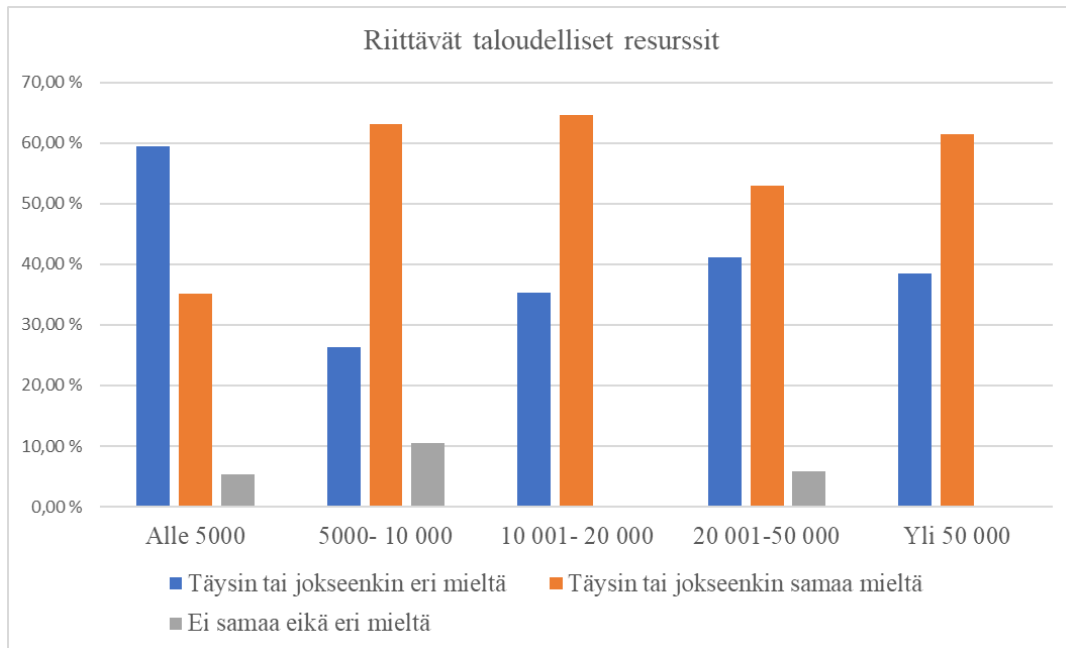
5.3 Hankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät

Kuntien osallisuuteen rakennerahastotoiminnassa vaikuttavat ensisijaisesti kuntien ja kehitysyhtiöiden erilaiset resurssit, mutta myös organisaation asenneilmapiiri kehittämishankkeita kohtaan. Tutkimusaineistossa painottuivat seuraavat teemat: taloudelliset resurssit, hankeosaaminen, henkilöresurssit ja käytettävissä oleva aika, poliittinen tuki, verkostot sekä toimintaympäristön luonne. Monet näistä voimavaroista ovat myös sidoksissa toisiinsa, esimerkiksi taloudellisten resurssien puute vaikeuttaa osaavan hankehenkilökunnan palkkaamista ja toisaalta työntekijä, jolla on vahvaa hankeosaamista voi vaikuttaa paljon kunnan hankepositiiviseen ilmapiiriin ja luottamushenkilöidenkin näkemyksiin.

5.3.1 Taloudelliset resurssit

Euroopan unionin rakennerahastorahoitusta ei myönnetä kokomääräisenä vaan toteuttaviin hankkeisiin vaaditaan omarahoitusosuus. Yleishyödyllisissä kehittämishankkeissa omarahoitusosuus on yleisimmin 20 prosenttia hankkeen kokonaisbudjetista. Kehittämishankkeet ovat kunnille ja kehitysyhtiöille siis investointeja, joihin tulee olla resursseja. Pienten organisaatioiden näkökulmasta on myös usein haasteellista, että hankkeisiin myönnetyt tuet maksetaan jälkikäteen. Organisaatioilla täytyy siis olla kassaa, josta maksaa hankkeen kustannukset ennen virallisia maksatuksia. Tämä muodostuu ongelmaksi erityisesti isoissa ja laajoissa hankeorganisaatioissa, joissa on useampi hankekumppani. Pienelle organisaatiolle tällaisten hankkeiden hallinnointi on lähes mahdotonta.

Kyselyssä vastaajat suhtautuivat olemassa oleviin taloudellisiin resursseihin verrattain myönteisesti. Lähes puolet kaikista vastaajista oli väitteen ”organisaatiosamme on tarpeeksi taloudellisia resursseja kohdennettavaksi kehittämishankkeisiin” kanssa jokseenkin samaa mieltä. Kymmenes vastaajista oli väitteen kanssa täysin samaa mieltä ja ilmoitti, että heidän organisaatiossaan on tarpeeksi taloudellisia resursseja kehittämistoimintaan. Jokseenkin eri mieltä väitteen kanssa oli vajaa kolmannes vastaajista. Tarkasteltaessa kysymystä asukasluvun mukaan, nähdään, että pienissä alle 5000 asukkaan kunnissa suurin osa on täysin tai jokseenkin eri mieltä väittämästä ”organisaatiossamme on tarpeeksi taloudellisia resursseja kohdennettavaksi kehittämishankkeisiin” (Kuvio 15). Kuntaorganisaatiossa ja kehitysyhtiössä työskentelevien vastauksista ei noussut esille eroja näkemyksistä taloudellisiin resursseihin.



Kuvio 15 Kuntakoko vaikuttaa hanketoimintaan käytettäviin taloudellisiin resursseihin. Alle 5000 asukkaan kunnissa yli puolet vastaajista piti kehittämistoiminnan taloudellisia resursseja riittämättöminä.

Henkilökohtaisissa asiantuntijahaastatteluissa puolestaan suhtauduttiin kuntien taloudelliseen tilanteeseen ja sen vaikutukseen hanketoimintaan huolestuneemmin. Useat haastateltavat painottivat kuntien taloudellisen tilanteen haastavuutta, minkä nähdään vaikeuttavan myös hanketoiminnan toteuttamista ja siihen osallistumista. Hankkeisiin vaadittavia omarahoitusosuuksia voi olla vaikea saada kasaan ja varsinkin toisten hankkeisiin mukaan lähteminen niin sanotulla kuntarahalla on useimman haastateltavan mukaan vähentynyt. Haastateltavien mukaan rahoituspyyntöjä tarkastellaan hyvin kriittisesti ja hankkeiden tulee olla vaikuttavia myös kyseisen kunnan näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehen kanssa tehdyssä haastattelussa tunnistettiin haaste siitä, että talouden kiristyessä kunnat ovat entistä kriittisempiä lähtemään rahoittamaan toisten toteuttamia hankkeita. Haastattelun mukaan seuraavalla ohjelmakaudella tulisi mahdollisesti tarjolla enemmän mahdollisuuksia toteuttaa infrastruktuurihankkeita, jotka nähdään kunnissa relevantteina ja tarpeellisina.

Koska hanketoiminta ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, jää se helposti muiden vastualueiden jalkoihin, erityisesti mikäli kunnassa ei ole systemaattista hanketoimintaa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö kunnan perustoimintaa kehittävälle hanketoiminnalle olisi kovasti tarvetta. Kuten eräs haastateltava sanoi, hanketoiminta jää helposti irralliseksi, jolloin se on myös helpointa jättää kunnan budjetoinnista pois. Kuntataloutta suunnitellaan aina vuodeksi eteenpäin. Hanketoiminnankin tulisi kuitenkin olla pitkäjänteisesti suunniteltua.

En sanoisi, että hanketoiminta on raskas, mutta se on helposti semmoinen pikkusen erillinen ja sitten se on niinkö ylimääräinen mikä on kaikkein helpointa jättää pois (...) Kuntataloudessakin, pitäisi pystyä niin hyvin arvioimaan (...) Jos sinne ei pistä jotain hanketoimintaan varausta niin sitten löytää se kesken vuoden sieltä, niin siinä voi olla sitten haasteita.

Toisaalta vaikka hanketoiminta olisi organisaatiossa systemaattista, voi kunnan taloustilanne vaikuttaa kunnan hanketoiminnan laajuuteen. Yksi haastateltavista painotti, että heillä hanketoiminnan laajuutta rajoittava tekijä on selkeästi hankkeiden omarahoitusosuuden suuruus, joka on pääasiallisesti 20 prosenttia. Hänen mukaansa rahoittajaviranomaiset haluaisivat vielä kasvattaa suunnitteilla olevien hankehakemusten kokonaisbudjettia. Haastateltavan mukaan organisaation taloudellinen tilanne ei kuitenkaan mahdollista tätä.

Meillä on rahoittajan kanssa kohtuuhyvä keskusteluyhteys ja he tarjoavat enemmän, mutta me ei pystytä ottamaan sitä vastaan (...) 20 prosenttia hankkeiden kustannusarvosta on oltava kuntarahoitusta, niin meille se on aika paljon.

Pielisen Karjalan seutukunta, H21

Tukien takautuva maksatusaikataulu tuottaa haasteita erityisesti pienemmille kunnille, joilla ei ole välttämättä taloudellista joustovaraa kustannusten maksamiseksi hankkeen ollessa käynnissä. Hankkeiden kustannuksiin voi liittyä epävarmuutta ja riskejä, esimerkiksi hankintoihin liittyvät kustannukset ovat tarkoin säädeltyjä ja hankkeen hallinnoijan täytyy tuntea kriteeristö hyvin. Tukimaksatuksia voidaan joutua joissain epäselvyytilanteissa odottamaan pitempään kuin oli alun perin ajateltu. Hankkeiden toteuttaminen ja hallinnointi painottuu isommille organisaatioille taloudellisten resurssien takia. Edellisillä ohjelmakausilla on myös enenevissä määrin suosittu laajoja hankeorganisaatioita.

Hankkeilta edellytetään laajaa aluetta ja useita yhteistyökumppaneja. Pieni organisaatio ei voi kantaa muiden tahojen taloudellista taakkaa maksatuksia odotellessa. Tämä johtaa siihen, että vain tietyt isommat organisaatiot pystyvät käytännössä ottamaan hankkeita hallinnoitavikseen ja hankkeet laaditaan niiden lähtökohdista ja niiden intressien pohjalta. Hanketoiminta vaatii liikaa resursseja, kun hankkeiden lukumäärää pyritään rajoittamaan ja aikaansaamaan suurempia kokonaisuuksia, mikä on taas toisesta näkökulmasta katsottuna järkevää.

Avoin vastaus, kysely

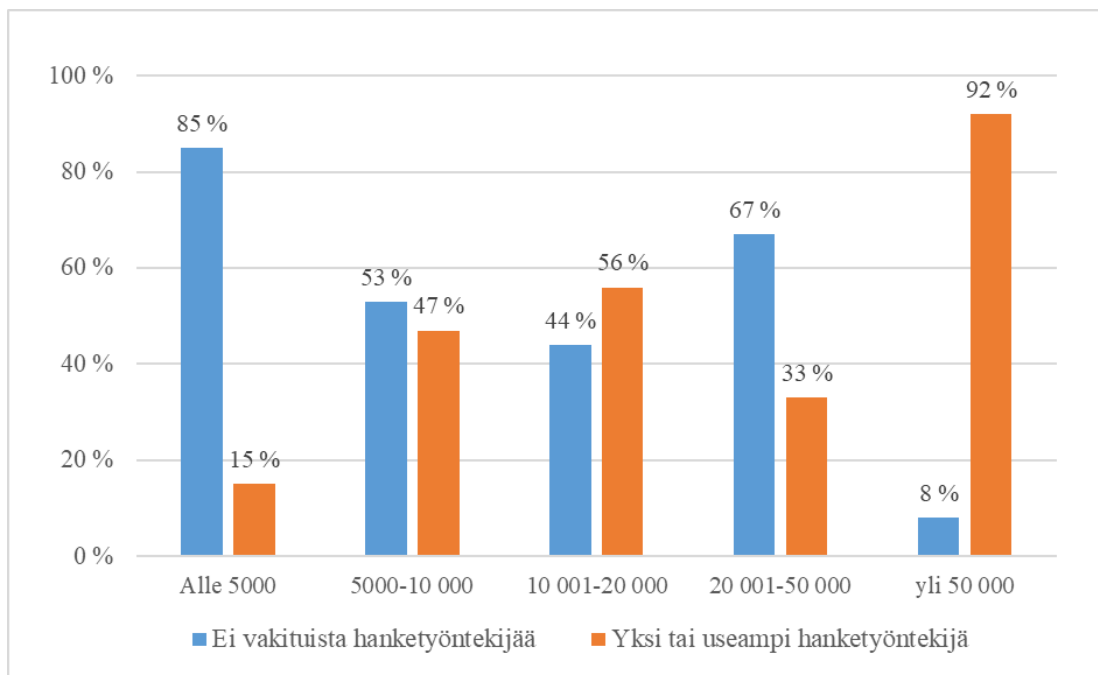
Käytössä oleva EU-rahoituksen määrä ei siis määräydy suoraviivaisesti suhteessa siihen, kuinka paljon kunnat saavat eri maakunnissa rahoitusta. Vaikka rahoitusta olisi tarjolla, sitä ei välttämättä pystytä hakemaan tai ”ottamaan vastaan”, koska omarahoitusosuuden vaatimuksen täyttämiseen ei ole reaalisia mahdollisuuksia tai hankkeiden pyörittämiseen ei ole tarvittavaa kassaa

5.3.2 Henkilöstö- ja aikaresurssit

Kyselyssä kartoitettiin kuntien ja kehitysyhtiöiden hanketoimintaan ja sen suunnitteluun käytettävissä olevia aika- ja henkilöresursseja. Henkilöresurssit ovat keskeinen kuntien rakennerahastotoimintaa ja siihen osallistumista selittävä tekijä. Yli puolella vastaajien organisaatioista ei ollut hanketoiminnasta vakituisesti vastaavaa henkilöä. Lähes puolet vastaajista ilmoitti, että heidän edustamassaan organisaatiossa on yksi tai enemmän vakituisessa työsuhteessa olevaa henkilöä, jonka

pääasiallinen toimenkuva liittyy hanketoimintaan. Pieni osa vastaajista ei osannut sanoa, onko organisaatiossa vakituista hanketyöntekijää. Kyselyyn vastanneista henkilöistä noin joka kuudes ilmoitti toimivansa itse pääasiallisesti hanketyön parissa. Vakituksia hanketyöntekijöitä oli selkeästi enemmän kehitysyhtiöissä kuin kuntaorganisaatioissa.

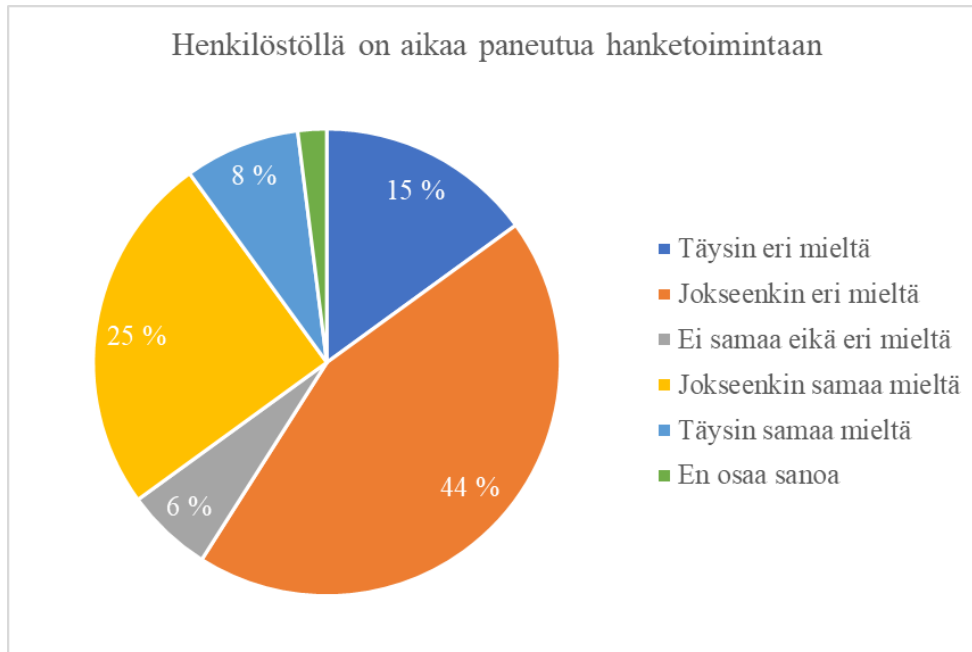
Kuntien asukasluku on yksi keskeinen hanketyöntekijöiden määrää selittävä tekijä erityisesti silloin, kun kahden tai useamman kunnan omistamat kehitysyhtiöt jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Kysely osoitti, että suurimmassa osassa vastaajien edustamista alle 5000 asukkaan kunnissa ei ollut vakituksessa työsuhteessa olevaa hankeasioista hoitavaa henkilöä. Seuraavassa kokoluokassa eli 5000–10 000 asukkaan kunnissa hanketyöntekijätilanne on parempi; lähes puolet vastaajista ilmoitti, että heidän organisaatiossaan on ainakin yksi hanketyöntekijä. Yhtä lukuun ottamatta kaikissa yli 50 000 asukkaan kunnissa/kehitysyhtiöissä oli yksi tai useampi vakituinen hanketyöntekijä. Kunnan koko onkin keskeinen hanketyöntekijöiden määrää selittävä tekijä. Poikkeuksena voidaan pitää 20 001–50 000 asukkaan kuntia, sillä tässä kuntakokoluokassa vain joka kolmannen vastaajan organisaatiossa oli yksi tai useampi hanketyöntekijä. Osuus on pienempi kuin 5000–10 000 asukkaan ja 10 001–20 000 asukkaan kunnissa. Tulos on mielenkiintoinen, mutta ei välttämättä kuvaa todellista tilannetta keskisuurissa 20 001–50 000 asukkaan kaupungeissa, sillä vastaajien määrä on liian pieni, jotta aineistosta voitaisiin tehdä suoria johtopäätöksiä keskisuurten kuntien tilanteesta (Kuvio 16).



Kuvio 16 Vakituinen hanketyöntekijä löytyy useimmin isoista kunnista.

Suurin osa vastaajista koki, että hanketoiminnalle ei ole riittävästi aikaa. Lähes puolet vastaajista oli väittämän kanssa jokseenkin eri mieltä ja kuudennes täysin eri mieltä (Kuvio 17). Neljännos vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä siitä, että suunnitteluun ja toteutukseen käytettävää aikaa on riittävästi. Ainoastaan kahdeksan prosenttia vastaajista koki, että heidän organisaatiossaan henkilöstöllä on tarpeeksi aikaa paneutua hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Käytettävissä

oleva aika nousi esille keskeisenä hanketoiminta-aktiivisuutta määrittelevänä tekijänä. Mikäli organisaatio ei ollut kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020 hakenut tai (osa)toteuttanut kehittämishankkeita, merkittävin syy oli, ettei henkilöstöllä ole tarpeeksi aikaa paneutua hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Toiseksi yleisin syy hanketoiminnan puuttumiseen oli, ettei organisaatiossa ole riittävästi taloudellisia resursseja kohdennettavaksi hankkeisiin.



Kuvio 17 Lähes puolet vastaajista koki, ettei henkilöstöllä ole tarpeeksi aikaa paneutua hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen.

Haastattelujen ja kyselyn tulokset osoittivat, että organisaatioiden hankeosaaminen ja sitä usein seuraava hankeaktiivisuus ei korreloi suoraan kuntien koon kanssa. Pienissäkin kunnissa voi olla paljon hankeosaamista ja aktiivista hanketoimintaa. Toisaalta keskisuuressakin kaupungissa voi olla hankeosaamisvajetta, mikäli esimerkiksi kuntaomisteisella/osaomisteisella kehitysyhtiöllä on kunnassa tai seudulla hankkeiden vetämisvastuu tai organisaation sisällä ei ole nähty tarpeellisenä resursoida hanketoiminnan kehittämiseen. Kuntakoko voi kuitenkin myös tuoda haasteita hanketoimintaan. Näin on esimerkiksi silloin, kun kunnassa haluttaisiin kehittää hanketoimintaa ja henkilöstön hankeosaamista, mutta henkilöstön aikaresurssit ovat hyvin rajalliset. Mitä pienempi kunta on kyseessä, sitä laajempi toimenkuva yksittäisillä viranhaltijoilla. Tällaisessa tapauksessa hanketoiminnan ja hankeosaamisen kehittäminen laaja-alaisen tehtävien ohella voi olla hyvin haastavaa. Ajallisten voimavarojen ja taloudellisten resurssien näkökulmasta hanketoiminnan kehittäminen ja hankesuunnittelu on aina myös tietyllä tavalla riskinottoa. Hakemuksen suunnitteluvaiheessa ei ole varmuutta siitä, saako hankkeelle lopulta hankerahoitusta vai ei.

Kunnat ja kaupungit on erilaisessa tilanteessa tässä hankerahoitusasiassa. Kaupungeissa on selkeästi paremmat henkilöresurssit. Työkuvaan voi kuulua hankeyhteistyö ym. Pienessä kunnassa painottuu kunnanjohtajalle (...) miten kunnanjohtajalla vois olla aikaa käydä keskustelua alueen kehittämisjohtajien kanssa esim. miten Kotkassa suunnitteilla oleva hanke vois hyödyttää [kunnan nimi].

Suurin pulma on se osaamisvaje ja se on varmaan syy siihen miksi ei olla niitä aikaisemmin haettu. Kun pistää sen hakemuskavakkeen käteen, niin kyllähän siinä jo monella menee... että tämä on niin monimutkainen ja oletetaan, että pitäisi kauhean hienosti vastailla niin se oikeastaan loppuu jo siihen. Meillä on henkilöstöä, jolla on hankekoke-musta niin ei ole enää niin sitä mörköä, mutta siitä huolimatta, me tarvitaan semmoista ihan omaa resurssia siihen, että saataisiin hyödynnettyä rahoitus täysmääräisesti.

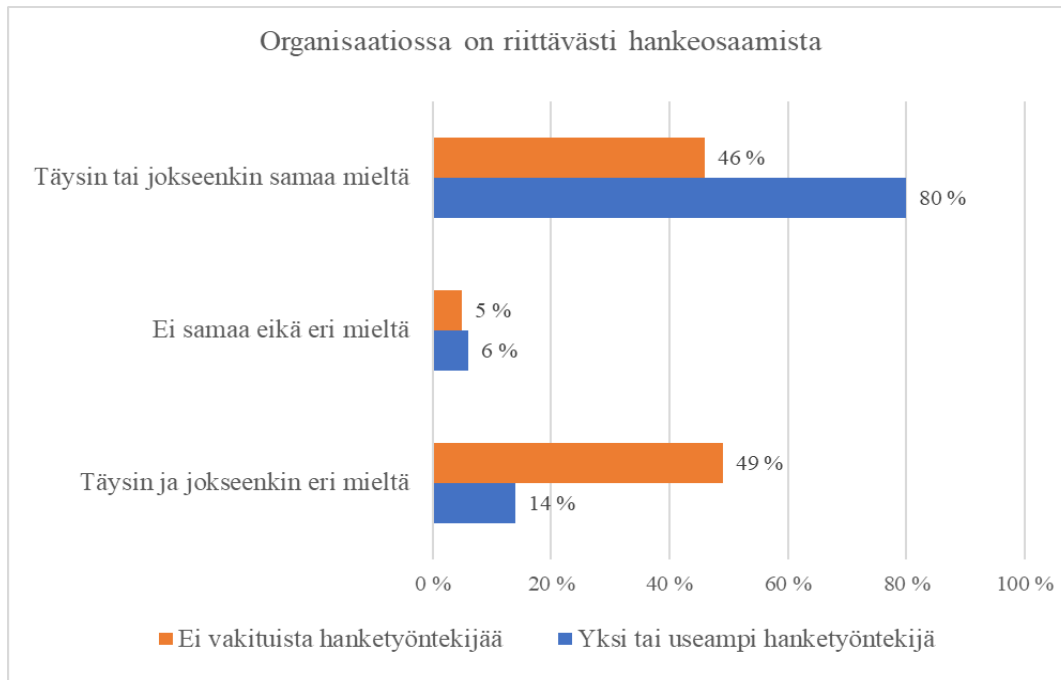
Oulun seutukunta, H6

Isomman organisaation on helpompi erikoistua hanketoimintaan, koska henkilöresursseja on enemmän ja hanketoimintaan keskittyminen on mahdollista. Toisaalta, vaikka pienemmässä kunnassa olisi hankkeissa tarvittavaa tieto-osaamista, hankehakemuksen laatimiseen ja kumppanuuksien rakentamiseen ei välttämättä ole käytettävissä aikaresursseja.

5.3.3 Hankeosaaminen ja hanketoiminnan organisoituminen

Hanketoiminta on hyvin informaatiointensiivistä ja poikkeaa monella tapaa esimerkiksi kunnan perustoiminnasta – niin taloushallinnon osalta kuin ohjelmaperustaisuudeltaan. Organisaation työntekijöillä on oltava osaamista niin hankkeiden sisällölliseen suunnitteluun kuin hankkeiden hallintaan. Henkilöstön hankeosaaminen nousi esille keskeisenä tekijänä haastatteluissa. Hankeosaaminen vaikuttaa merkittävästi kuntien ja kehitysyhtiöiden mahdollisuuksiin osallistua rakennerahastotoimintaan ja toteuttaa itse hankkeita.

Suurin osa kyselyyn vastanneista piti organisaation hankeosaamisen tasoa hyvänä. 29 prosenttia vastaajista oli väittämän ”organisaatiossamme on tarpeeksi hankeosaamista liittyen hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen” kanssa täysin samaa mieltä ja 31 prosenttia jokseenkin samaa mieltä. Kolmannes vastaajista kuitenkin piti organisaation hankeosaamisen tasoa riittämättömänä. 26 prosenttia oli hankeosaamisen riittävyttä koskevan väittämän kanssa jokseenkin eri mieltä ja 6 prosenttia täysin eri mieltä. Mielipide-eroja selittävänä tekijänä nousi esille se, onko organisaatiossa vakituksessa työsuhteessa olevaa hankehenkilöstöä (Kuvio 18). Vakituista hankehenkilökuntaa omaavissa organisaatioissa yli 80 prosenttia oli väittämän ”organisaatiossamme on tarpeeksi hankeosaamista liittyen hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen” kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Puolestaan organisaatioissa, joissa ei ollut vakituista hankehenkilöstöä, vastaava prosenttiosuus oli 46 prosenttia. Kehitysyhtiöissä koettiin olevan enemmän hankeosaamista kuin kuntaorganisaatioissa; 80 prosenttia kehitysyhtiössä työskentelevistä vastaajista vastasi väittämään positiivisesti (täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Kuntaorganisaatioissa hankeosaamisen tasoa piti riittävänä 55 prosenttia vastaajista. Kunnan asukasluku sen sijaan ei vaikuttanut juurikaan vastaajien mielipiteeseen.



Kuvio 18 Organisaatioissa työskentelevä vakituinen hanketyöntekijä näyttäisi selittävän koettua hankeosaamista liittyen hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen.

Hankeosaamisen tärkeys nousi esille tärkeimpänä osallistumista selittävänä tekijänä myös henkilökohtaisissa asiantuntijahaastattelussa. Haastattelussa selvisi, kuinka osassa kuntia hankeosaamista ja hankkeiden hallinnointiin liittyvää tietotaitoa ja tieto-osallisuutta on rakennettu päämäärätietoisesti vuosien ajan. Tämä näkyy selkeästi hankeaktiivisuutena organisaation sisällä. Hanketoiminnan organisoituminen ja hankeosaamisen systemaattinen lisääminen kunnissa kuitenkin edellyttää, että organisaatiossa on henkilöitä, joille on karttunut hankeosaamista jo aiemmista tehtävistä. Kehitysyhtiöissä hankeosaaminen on niin sanotusti arkipäiväisempää. Kehitysyhtiöiden toiminta on vahvasti hankepohjaista ja ulkopuolinen hankerahoitus voi muodostaa merkittävän osan yhtiön kokonaisbudjetista. Haastattelussa tuli esille, että joidenkin seutukuntien kehitysyhtiöiden kokonaisbudjetista puolet voi tulla hankerahoituksen kautta. Mikäli organisaatiossa on oma hanketoimisto ja organisaation sisällä vahvaa hankeosaamista, hankkeista saatava hyöty pystytään maksimoimaan. Hankeaktiivisissa kunnissa ensiarvoisen tärkeänä tekijänä nostettiin esille se, että hankkeista saatava tieto ja osaaminen jää kuntaan. Hankkeista kertyvä tieto-osaaminen on tärkeä resurssi, joka tulisi saada pidettyä kunnissa silloinkin, kun hanke- ja projektipäällikkö siirtyy toiseen organisaatioon.

Kun tulee hanke, niin on projektipäällikkö, joka on siinä kaks vuotta. Ja hän jatkaa matkaa siitä seuraavaan hankkeeseen. Jos ajatellaan, että se on vaikka matkailuhanke, niin kaikki kontaktit kaikki ystävyys-suhteet mitä on tehnyt, niin ne hän lähtevät hänen mukanaan. Jos täällä ei ole kukaan muu ollut siinä hankkeessa mukana, kun korkeintaan istunut ohjausryhmässä kattomassa, että maksarit mennee oikein, niin eihän täällä ole kellen kosketuspintaa ja sehän niinkö häviää. Siksi meillä on hanketoimisto, että ainakin se porukka tietää, mitä on tapahtunut.

Mikäli organisaatiossa ei ole resursoitu hankeosaamiseen ja hanketoiminnan organisoinniseen, voivat hankkeet helposti jäädä irralliseksi kunnan muusta strategisesta kehittämistoiminnasta. Olisi myös tärkeää, että organisaation hanketoimintaa koskevat tiedot olisi koottu yhteen tietokantaan, jolloin organisaation hanketoiminnasta saataisiin parempi kokonaiskuva ja pystyttäisiin mahdollisesti paremmin oppimaan aikaisemmista hankekokemuksista ja hyvistä käytänteistä. Mikäli tietoja ei koota keskitetysti yhteen, hanketoiminta näyttäytyy hajanaisena, eikä strategisena osana organisaatorakennetta.

Meidän kunnassa se [hanketoiminta] on ollut aina sellainen lisätoiminto että se on jotain ekstrapaa, kun on joku hanke (...) se on ollut aina semmoinen päälleliimattu, että ei semmoinen sisälle organisaatorakenteeseen upotettu osa.

Oulun seutukunta, H19

Hankesuunnitteluun liittyy paljon myös retorista osaamista. Tieto-osaaminen tulee esille muuan muassa siinä, että osaa muotoilla kehitettävän asian ”rahoituskelpoisesti”. Hakemuksen ja siinä esitettävien toimien tulee mukailla rakennerahasto-ohjelman sisällöllisiä painopisteitä ja tavoitteita. Eräs haastateltava puhui ”taikasanoina”. Sisällöllisestikin potentiaaliset hankkeet voivat jäädä ilman rahoitusta, mikäli hakijat eivät osaa muotoilla esitettävää asiaa oikealla tavalla. Toinen pitkän hankekokemuksen omaava haastateltava toi esille, kuinka hankesuunnitelmien kirjoittaminen sisältää huomattavasti kirjoitusteknistä osaamista. Joskus hankesuunnitelmaosaaminen voi jopa tarkoittaa sitä, että saadaan joku asia näyttämään muulta kuin se todellisuudessa on.

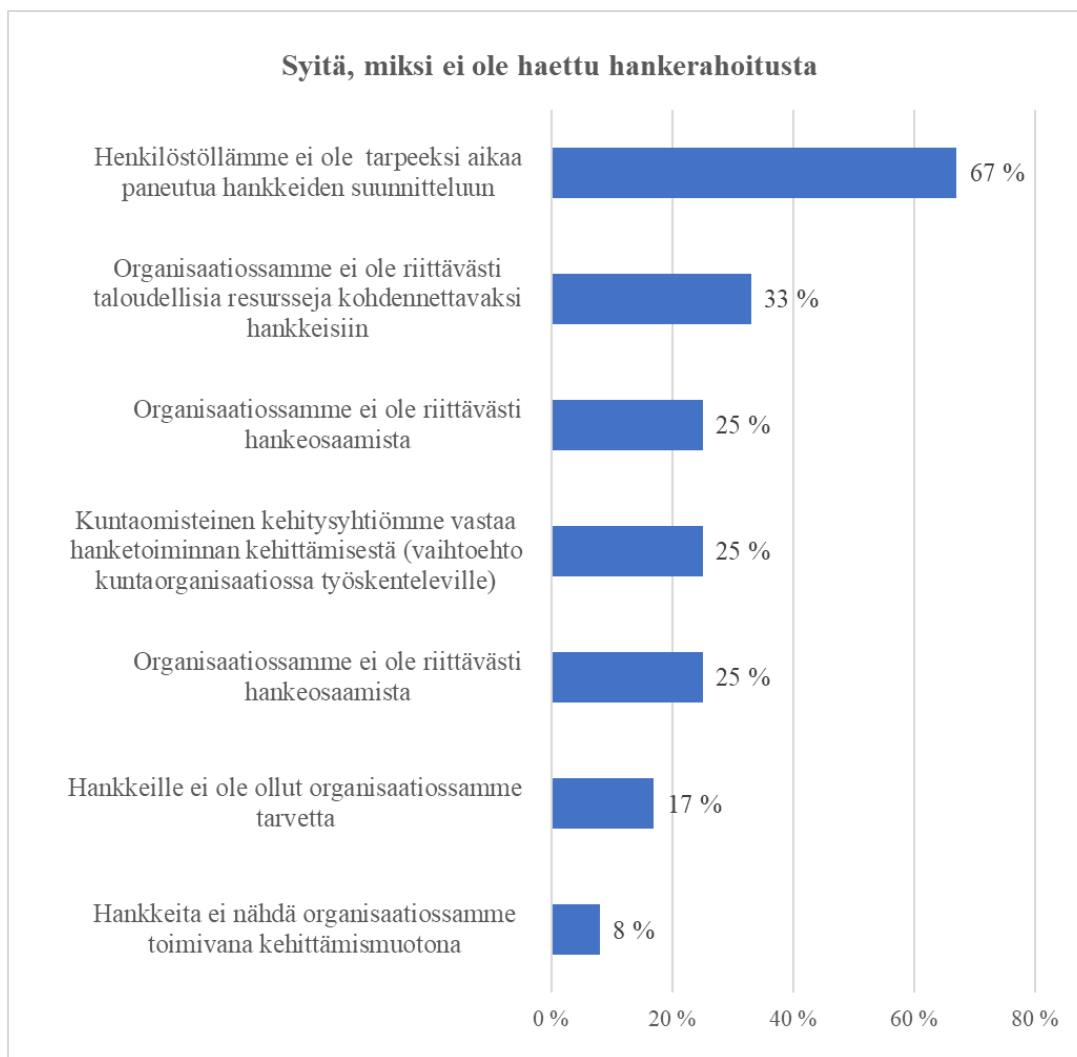
Hankerahoilla ei pysty tekemään niitä asioita mitä oikeasti pitäisi tehdä. Ne eivät aina oikein kohtaa. Ja sitten tarvitaan meikäläisen tyyppisiä ihmisiä, jotka muokkaavat sen tehtävän asian sellaiseksi että se on rahoituskelpoinen.

Seinäjoen seutukunta, H17

Nyt itse hausta on tullut oma taiteenmuotonsa, eikä sanavalinnoilla pitäisi olla suurempi vaikutus päätökseen kuin sillä, mitä tuloksia tavoitellaan.

Avoin vastaus, kysely

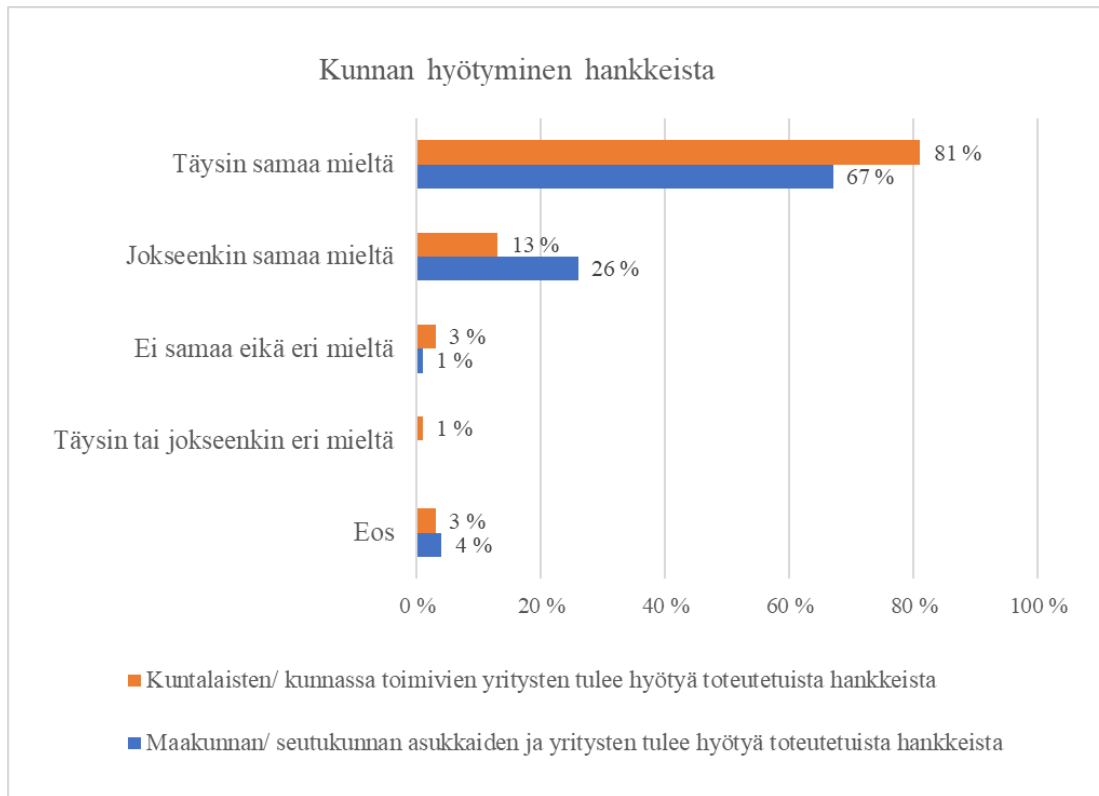
Rakennerahastotoimintaan kohdistuu kritiikkiä sekä hanketoiminnassa aktiivisesti mukana olevilta toimijoilta että sen ulkopuolelle jääviltä toimijoilta. Aika- ja taloudellisten resurssien puutteen lisäksi hankerahoituksen hakemiseen on myös monia muita syitä. Hanketoimintaa ei aina nähdä organisaatiossa tarpeellisena ja toimivana kehittämismuotona (Kuvio 19). Hankkeiden tavoitteiden ja toteutuksen väliset ristiriidat voivat osaltaan selittää hankkeiden heikkoa vaikuttavuutta joillakin alueilla (katso Crescenzi & Giua 2020).



Kuvio 19 Henkilöstön aikaresurssit ovat suurin hankeaktiivisuutta selittävä tekijä. Muita tekijöitä ovat taloudellisten resurssien ja hankeosaamisen puute.

5.4 Koettu vaikuttavuus ja osallisuus hankkeissa

Hanketoiminnan vaikuttavuus ja se, miten paikalliset toimijat kokevat kehittämissankkeiden vaikuttavuuden on myös osallisuuden kannalta keskeinen tekijä. Mikäli hanketoimintaa ei koeta vaikuttavana, siihen ei olla motivoituneita osallistumaan. Kyselyssä selvitettiin vastaajien näkemyksiä siitä, millä aluetasolla, kunnan vai alueen, rahoitetuista hankkeista tulisi ensisijaisesti olla hyötyä. Kyselyn vastausten mukaan hankkeiden tulee hyödyttää sekä kuntalaisten että alueen asukkaita ja/tai yrityksiä. Kunnan hyöty nähtiin jonkin verran tärkeämpänä kuin alueen hyöty. 81 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että ”kuntalaisten ja/tai kunnassa toimivien yritysten tulee hyötyä toteuttavista hankkeista”. Alueen hyötyä piti tärkeänä 69 prosenttia vastaajista. Toteutettavilta hankkeilta siis edellytetään vaikuttavuutta ja suoraa hyötyä kuntalaisille ja kunnassa toimiville yrityksille (Kuvio 20).



Kuvio 20 Kuntalaisten ja kunnissa toimivien yritysten tulisi vastaajien mukaan hyötyä rahoitettavista hankkeista.

5.4.1 Hankkeiden toteutus ja vaikuttavuus

Tutkimuksessa selvitettiin hankkeiden onnistumiseen ja käytännön vaikuttavuuteen eniten vaikuttavia tekijöitä. Asiaa kartoitettiin sekä haastatteluiden että kyselyn avulla. Kyselyn avoimeen kysymyskohtaan tuli yhteensä 67 vastausta. Seuraavat yleiset teemat nousivat esille aineistosta: hyvä ja tarkoituksenmukainen hankesuunnittelu, hanketoimijoiden ja -kumppaneiden sitouttaminen, osaava hankehenkilökunta ja onnistuneet rekrytoinnit sekä hankkeiden tulosten hyödyntäminen ja jatkuvuuden mahdollistaminen. Myös hankkeiden koko ja hankekumppaneiden määrä nähtiin vaikuttavana tekijänä. Pienen mittakaavan paikalliset hankkeet, joissa pystytään vastaamaan paikallisiin erityispiirteisiin, nähtiin selkeästi esimerkiksi maakunnallisia hankkeita vaikuttavampina.

Hankkeiden suunnittelun näkökulmasta ensiarvoisen tärkeänä nähtiin, että hanke suunnitellaan aidosti kohderyhmän tarpeiden näkökulmasta – niin sanotusti aitoon kehittämisoongelmaan. Tämä edellyttää, että hankekirjoittajat tuntevat toimintaympäristön ominaispiirteet ja tarpeet. Lisäksi heillä tulisi olla kykyä katsoa tulevaisuuteen ja nähdä niin sanotusti tarpeita, joita asiakkaat eli yritykset eivät vielä itse näe. Tällainen visiointi vaatii viranhaltijoilta ja kehitysyhtiöiden työntekijöiltä vahvaa asiantuntijuutta. Kuten eräs laajan hankekokemuksen omaava haastateltava asian muotoili:

Koen henkilökohtaisena ongelmana, kun paljon kirjoitan niitä hankkeita, että mistä ihmisestä minä tempasen sen kaikkien toimialojen osaamisen. Tuntuu joskus, että en ole ihan tehtävieni tasalla. Totta kai talon sisällä yritysasiantuntijat on suunnittelussa mukana ja ei tietenkään jää yhden ihmisen varaan. Tarkemman hankesuunnitelman sisällön tekemistä, osittain se on ennustamista ja osittain... tai no toivottavasti ei arvaamista kovinkaan paljon.

Pielisen Karjalan seutukunta, H21

Useissa vastauksissa nousi esille, kuinka hyvä ja perusteellinen hankesuunnittelu vaatii aikaa ja resursseja. Resursseja on vain harvoin käytettävissä tarpeeksi. Resurssipula nousee esille erityisesti pienemmissä organisaatioissa, joissa ei ole erityistä hankehenkilöstöä.

Huono valmistelu, se on minusta isoin puute näissä rakennerahatohankkeissa. Että tekijöitten pitää suurin piirtein selkänahasta repiä ne hankesuunnitelmat ja resurssit. Väkisin ne ei ole niin hyvin suunniteltuja kuin pitäisi olla. Kun on hyvä hankesuunnitelma, niin sitä kautta se mahdollisuus onnistua on paljon parempi.

Pielisen Karjalan seutukunta, H9

Osassa vastauksista painotettiin sitä, kuinka hankkeiden sisällössä olisi hyvä olla myös liikkumavaraa. Tämä mahdollistaisi sisällöllisten muutosten ja päivitysten tekemisen monivuotisten hankkeiden aikana. Isojen hankeconsortioiden ongelmana nähtiin, että niiden sisällössä joudutaan tekemään liikaan kompromisseja. Isoissa hankkeissa toimijoilla voi olla hyvinkin erilaisia intressejä. Kaikkien olisi kuitenkin saatava hankkeesta jotain hyötyä. Tällaisessa tilanteessa hanketoimijoiden erityispiirteitä ei voida ottaa riittävästi huomioon ja on vaarana, että hankkeen fokus katoaa tai se jää liian yleispiirteiseksi.

Hyvän ja onnistuneen hankesuunnitelman jälkeen tulisi onnistua myös hanke-rekrytoinnissa. Esimerkiksi elinkeinoelämän kehittämishankkeissa projektipäälliköllä tulisi olla kokemusta ja osaamista ”yritysrajapinnassa” toimimisesta. Projektipäällikön aktiivinen kehittämisote ja olemassa olevat kontaktiverkostot nähtiin myös tärkeänä. Substanssiosaamisen lisäksi hanketoiminta vaatii paljon projektihallinnon osaamista, erityisesti taloushallinnon puolelta. Organisaation oman hankkeiden taloushallinnon ja osaavan henkilökunnan nähtiin konkreettisesti tukevan ja helpottavan hankkeiden toteuttamista. Pienemmissä organisaatioissa projektipäällikön odotetaan usein suoriutuvan myös hankkeen taloushallinnosta, jolloin taloushallinnointiin käytettävä aika on pois hankkeen sisällöllisestä kehittämisestä. Useat vastaajat korostivat, että hankekumppaneiden ja kohderyhmän osallistaminen ja motivointi tulee alkaa heti suunnitteluvaiheessa. Tämä edesauttaa yhteisen tahtotilan löytymistä, luottamuksen syntymistä ja kumppaneiden sitoutumista hankkeeseen.

Parhaat esimerkit, AMK:n kanssa logistiikkahanke. Varhaisessa vaiheessa kuultiin yritysten tarpeet (...) hanke sai hyvät tulokset ja se toimi myös hyvänä väylänä saada osajia AMK:ista yrityksiin. Osoitti sen, että mitä aikaisemmassa vaiheessa yritykset on sitoutettu hankkeen toimenpiteisiin, eli mitä paremmin heitä on kuultu, sitä paremmin ne sitoutuvat ja sen paremmat tulokset ovat. Epäonnistumiset on olleet niitä, että on ollu liian iso

ja sekava konsortio, sekavat tarpeet tai valmistelussa ei ole kuunneltu kohderyhmiä, niinkö yrityksiä tai kuntia, mihin ne kohdentuvat.

Kotka-Haminan seutukunta, H24

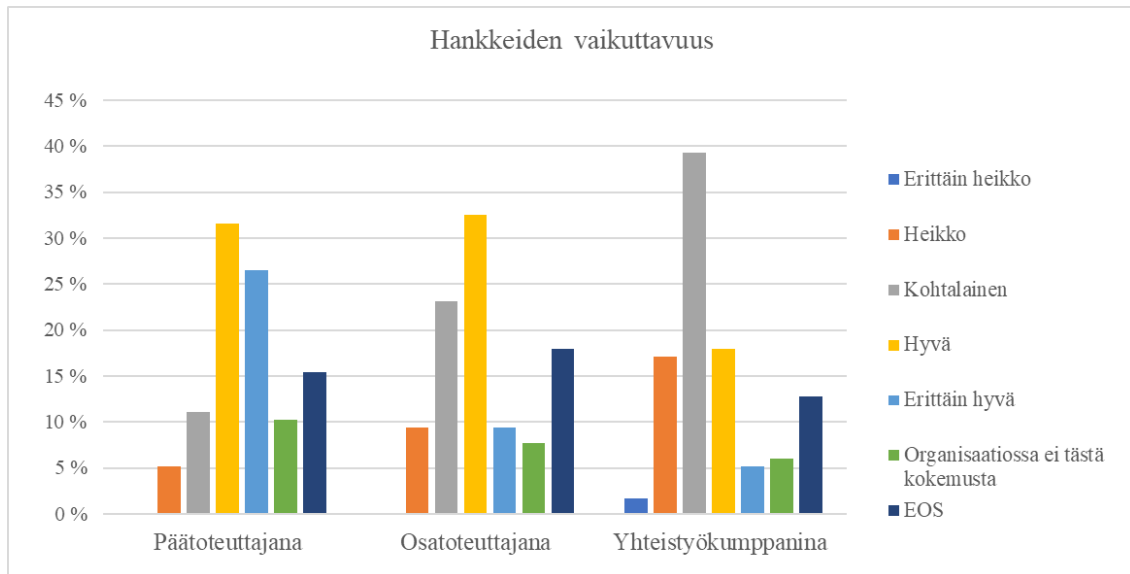
Vastauksissa tuotiin esille, että erityisesti yritysten sitouttaminen on hyvin haastavaa. Hankkeiden yleishyödyllisyys sekä se, etteivät yksittäiset yritykset saa hyötyä hankkeista, vähentää yritysten motivaatiota osallistua. Yritysten osallistumismotivaatio voi olla alhainen erityisesti silloin, jos taustalla on huonoja kokemuksia hankkeista ja niiden vaikuttavuudesta.

Kohderyhmän sitoutuminen hanketoimintaan on suuri haaste. Hankkeista ei saa koitua yksittäisille yrityksille suoraa hyötyä, joten yrityksiä on vaikea saada mukaan. Käytännössä yrittäjillä on hyvin vähän aikaa käytettävissä hankkeisiin.

Avoin vastaus, kysely

Hankkeiden jatkuvuuden kannalta nähtiin tärkeänä, että hanketoiminta on strategisesti orientoitunutta pitkän aikajänteen kehittämistä, joka on linjassa organisaation oman kehittämisstrategian kanssa. Vaikuttavaksi toimintatavaksi nähtiin erilaiset hankepolut, joissa samaan aihepiiriin liittyviä hankkeita toteutetaan peräkkäin pitkällä aikajänteellä. Toisena vaikuttavana toimintatapana esille nousivat hankeklusterit, joissa samaan kehittämisteeman liittyviä hankkeita toteutetaan samanaikaisesti/saman ohjelmakauden aikana. Hanketoiminnan tulisi olla osa kunnan perustoimintaa, toisaalta hankkeen tulisi tarjota mahdollisuuksia organisaation perustoiminnan ja siihen liittyvien toimintatapojen haastamiseen.

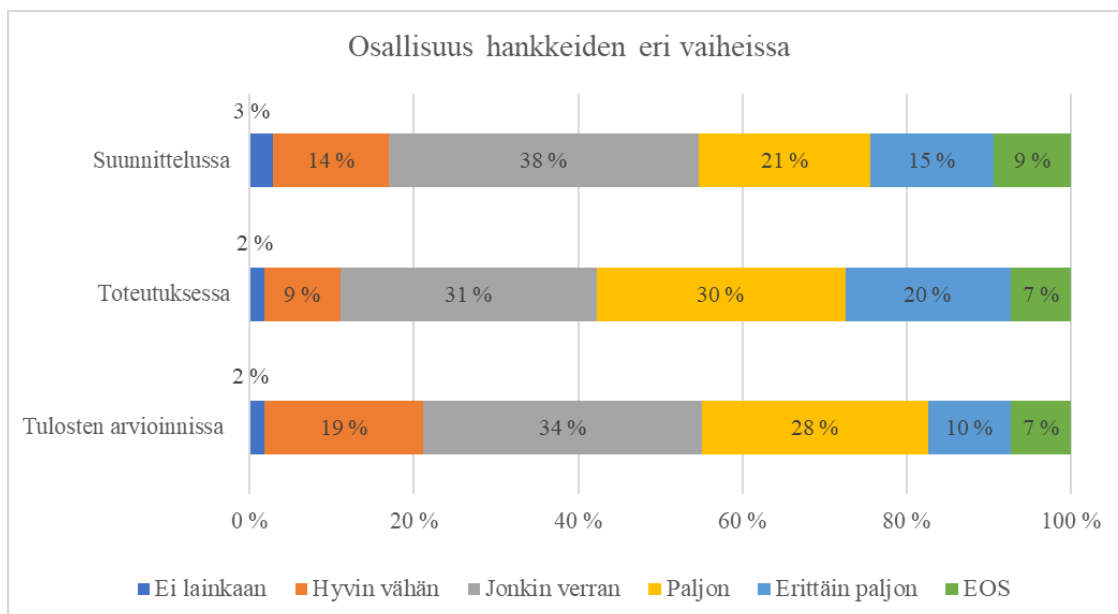
Hankkeiden vaikuttavuutta voidaan tarkastella yleisellä tasolla sekä erilaisten hanketoimintaroolien ja vastuiden kautta. Kyselyn mukaan kehittämishankkeet, joissa organisaatio on ollut päätoteuttajana, nähtiin selkeästi vaikuttavampina kuin kehittämishankkeet, joissa organisaatio on ollut yhteistyökumppanina kuntarahalla (Kuvio 21). Valtaosa vastaajista näki, että päätoteutettujen hankkeiden vaikuttavuus on ollut hyvä tai erittäin hyvä. Hankkeissa, joissa organisaatio on toiminut yhteistyökumppanina kuntarahalla, tyytyväisiä oli huomattavasti vähemmän. Hankkeiden vaikuttavuutta piti heikkona tai erittäin heikkona lähes viidennes vastaajista. Hankkeet, jossa organisaatio oli toiminut osatoteuttajana, nähtiin myönteisemmin kuin pelkästään yhteistyökumppanina rahoitetut hankkeet. Osatoteuttajan roolissa toteutetut hankkeet nähtiin kuitenkin vähemmän vaikuttavana kuin hankkeet, joiden päätoteuttajana organisaatio on itse ollut. Lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että osatoteutettujen kehittämishankkeiden vaikuttavuus on ollut hyvä tai erittäin hyvä. Osatoteuttajamalli nähtiinkin hyvänä vaihtoehtona. Mallin käytön toivottiin lisääntyvän tulevaisuudessa, etenkin mikäli trendi laajojen maakunnallisten hankkeiden suosimisesta jatkuu.



Kuvio 21 Suurin osa vastaajista näki hankkeiden vaikuttavuuden hyvänä. Vaikuttavuutta pidettiin hyvänä erityisesti niissä hankkeissa, joissa kunnat ja kehitysyritykset toimivat osatoteuttajina. Heikoin vaikuttavuus nähtiin niissä hankkeissa, joissa kunnat toimivat yhteistyökumppaneina kuntarahalla.

5.4.2 Osallistuminen hankkeen eri vaiheissa

Eri toimijaryhmien osallistuminen hankkeisiin voi vaihdella hankkeen elinkaaren aikana. Kyselyssä selvitettiin vastaajien organisaatioiden toimintaa ja osallistumista rahoittamiensa hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa tulosten arvioinnissa. Vastauksissa on nähtävissä paljon hajontaa. Myös vastaajien mielipiteet osallisuuden tasosta rahoitettavien hankkeiden eri vaiheissa vaihtelevat huomattavasti (Kuvio 22). Tulosten mukaan organisaatiot ovat paljon mukana hankkeiden toteutuksessa muun muassa ohjausryhmätyöskentelyn kautta. Puolet vastaajista ilmoitti organisaation olevan mukana toteutuksessa paljon tai erittäin paljon. Hankkeen tulosten yhteen vetämisen ja arvioinnin osalta vastaava prosenttiosuus oli 38 prosenttia ja suunnittelun osalta 36 prosenttia. Kriittisimmät näkemykset osallisuuden tasosta liittyivät hankkeen loppuvaiheeseen; joka viides organisaatio oli ollut mukana rahoitettavien hankkeiden tulosten yhteen vetämisessä ja arvioinnissa hyvin vähän tai ei lainkaan. Osallisuuden tason vaihtelua ja tarvettakin selittää osin eri toimijoiden vastuiden erilainen määrittäminen hanketoiminnan eri vaiheissa.



Kuvio 22 Kunnalliset viranhaltijat ja kehitysyhtiöiden työntekijät olivat useimmin aktiivisesti mukana hankkeen toteutuksessa. Heikointa osallistuminen oli tulosten yhteenveto- ja arviointivaiheen toteutuksessa.

Lisäksi selvittiin vastaajien kiinnostusta ja halua olla henkilökohtaisesti enemmän mukana rahoitettavien hankkeiden eri vaiheissa. Suuri osa vastanneista halusi osallistua enemmän erityisesti tulosten yhteenvetoon, arviointiin sekä suunnitteluun. Lähes puolet vastaajista ilmoitti haluavansa olla henkilökohtaisesti enemmän mukana hankkeiden loppuvaiheessa. Lähes yhtä moni halusi olla enemmän mukana hankkeiden suunnittelussa. Alle viidennes vastaajista ei halunnut olla enempää mukana suunnittelussa, tulosten yhteen vetämisessä tai arvioinnissa. Toteutuksen osalta kiinnostus osallistua oli vähäisempää. Reilu neljännes vastaajista ilmoitti, ettei haluaisi olla enemmän mukana. Toteutus on vaihe, jossa rahoittajat ovat tällä hetkellä eniten mukana muun muassa ohjausryhmätyöskentelyn kautta.

Haastatteluissa nousi esille kritiikkiä suhteessa rahoitettaviin hankkeisiin ja osallistumisen mahdollisuuksiin. Heikot osallistumismahdollisuudet heijastavat kuntien heikompia vaikuttamismahdollisuuksia. Ongelmia nähtiin niin suunnittelu-, toteutus- kuin arviointivaiheessa, erityisesti liittyen viestintään, tiedottamiseen ja osallistamiseen. Suunnitteluosallisuudessa tuli esille suuria haasteita. On hyvin tavanomaista, ettei kuntia pyydetä mukaan hankkeen ideointi- ja suunnitteluvaiheessa vaan kuntarahaa pyydetään kunnilta ja kehitysyhtiöiltä valmiilla hankesuunnitelmalla.

Monesti on niin, että joku muu suunnittelee ja sitten vain kerätään sitä omarahoitusosuutta maakunnasta. Siihen pitäis saada muutos, että siihen suunnitteluun pitäis panostaa, alueiden erityistarpeet pystyttäisiin ottamaan siinä suunnittelussa huomioon. Jos sen suunnitelman tekee oppilaitos tai muu niin ei niillä välttämättä ole sitä.

Pielisen Karjalan seutukunta, H9

Silloin kun [toteuttajana on] ns. seinäjokilainen organisaatio, niin yhdeksässä tapauksessa kymmenestä ei olla varmaan millään tavalla siinä suunnittelussa mukana. Se on se

ongelma. Vähän niinkö valmiiseen pöytään, että haluatteko lähteä tähän mukaan vai et-täkö halua lähteä tähän mukaan.

Seinäjoen seutukunta, H18

Kuntatoimijoiden näkökulman huomioiminen hankeen suunnitteluvaiheessa olisi tärkeää hankkeen aluevaikutuksen ja hankeilmapiirin näkökulmasta. Mikäli hanke-toimijat eivät pääse osallisiksi hankkeen suunnitteluun ja tavoitteiden määrittelyyn, hankkeeseen sitoutuminen jää väistämättä heikommaksi. Kuntarahaa tarvitaan hankkeisiin ja kuntatoimijat myös toivovat pääsevänsä aiempaa paremmin mukaan hankkeiden tavoitteiden määrittelyyn. Hankkeiden suunnitteluun vaikuttaa liittyvän jonkin näköistä keskus-periferia-problematiikkaa. Useat muissa kuin maakuntakeskuksessa toimivista haastateltavista kokivat, että maakunnalliset tai seudulliset hankkeet suunnitellaan sisällöllisesti liian keskuskaupunkipainotteisesti.

Kuntarahalla osallistuminen hankkeeseen on usein nimellistä, eli hankkeesta ei välttämättä voi olla pois. Usein nämä hankkeet eivät jalkaudu millään tavalla kunnan alueelle tai tarjoa palvelua kunnan asukkaille tai yrittäjille. Näistä hankkeista harvoin ollaan yhteydessä kuntaan, ellei kuntarahan laskutuksen kanssa ole jotain tiettyä (...) Ulkopuolisten toteuttamat hankkeet lähes poikkeuksetta haluavat kuntarahaa, mutta eivät ole valmiita tekemään mitään rahan eteen hankkeessa, esim. tulemaan esittelemään hanketta alueen yrittäjille, järjestä mitään toimintaa alueelle, markkinoi tänne...

Avoin vastaus, kysely

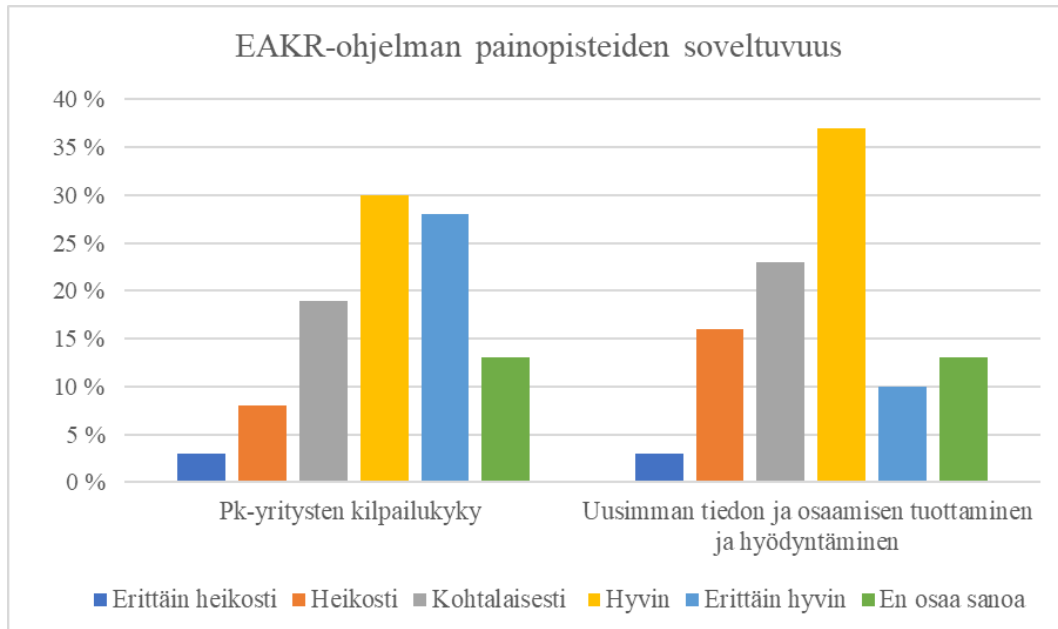
Myös tiedonkulussa ja viestinnässä nähtiin ongelmia. Hankkeiden etenemisestä tai tuloksista ei aina informoida kuntia ja kehitysyhtiöitä tarpeeksi. Näin ollen ei myöskään päästä hyödyntämään kuntien olemassa olevia viestintäkanavia. Useat haastateltavista asiantuntijoista koki, että hankkeiden kulusta ja tuloksista piti erikseen itse kysyä tietoja. Kuntia ei myöskään osallisteta hankkeiden tulosten arviointiin.

5.5 Rakennerahastotoiminnan haasteet kunnissa

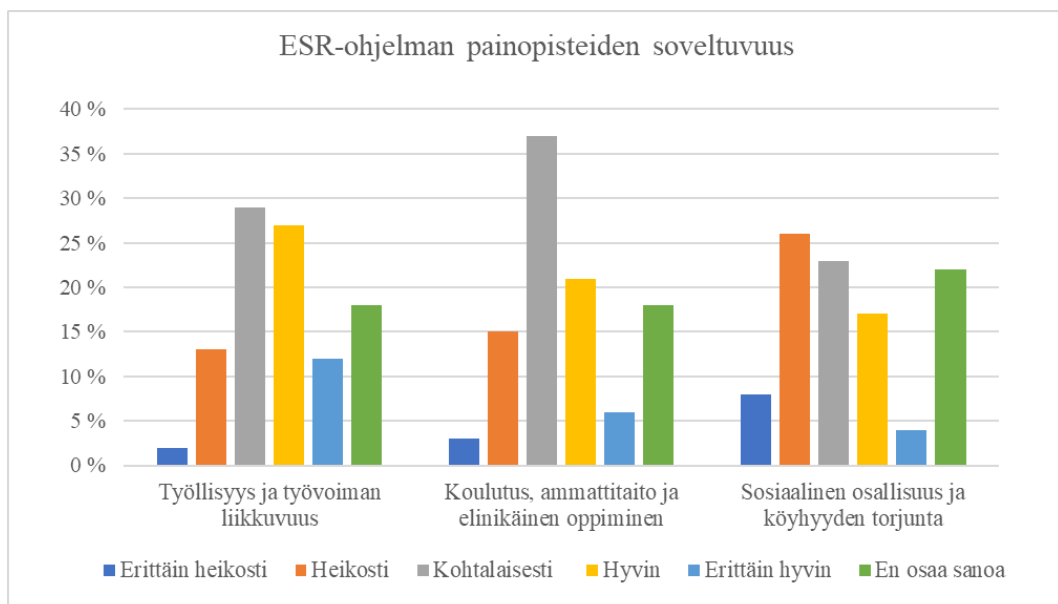
5.5.1 Painopisteet eivät kohta kuntien kehittämistarpeiden kanssa

Kehittämistoiminnan tuloksellisuuteen on tutkimuksessa nähty vaikuttavan merkittävästi sen, ovatko käytännön vaikuttajat päässeet mukaan kehittämisen tavoitteen asettamiseen. Hankkeen tavoitteiden muotoilu kattavalla toimijajoukolla lisää sitoutumista hankkeisiin ja niiden tavoitteisiin (Leponiemi ym. 2012). Kyselyssä selvitettiin, miten hyvin kuluva rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 sisällölliset painopisteet ovat vastaajien mukaan soveltuneet organisaation omiin kehittämistarpeisiin ja -tavoitteisiin. Parhaiten kyselyn perusteella toimintalinjoista on soveltunut kuntien ja kehitysyhtiöiden tarpeisiin EAKR:n toimintalinja 1: Pk-yritysten kilpailukyky. Suurin osa vastaajista ilmoitti, että toimintalinja on soveltunut organisaation omiin tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin. Myös EAKR:n toimintalinja 2 Uusimman tiedon ja osaamisen tuottaminen ja hyödyntäminen nähtiin soveltuvan

verrattain hyvin. Lähes puolet vastaajista näki sen soveltuvan hyvin tai erittäin hyvin (Kuvio 23). Heikoiten organisaation tarpeisiin nähtiin soveltuvan ESR:n toimintalinja 5 Sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta. Kolmasosa näki kyseisen toimintalinjan soveltuvan erittäin heikosti tai heikosti oman organisaation kehittämistarpeisiin (Kuvio 24).



Kuvio 23 EAKR-ohjelman painopisteet olivat hyvin linjassa kuntaorganisaatioiden koettujen kehittämistarpeiden kanssa.



Kuvio 24 ESR-ohjelman painopisteiden koetussa soveltuvuudessa oli eroja. Parhaiten organisaation hanketoimintaan soveltui työllisyyden ja työvoiman liikkuvuuden painopiste.

Jotkut haastateltavat nostivat esille rakennerahasto-ohjelman sisällölliset haasteet kuntien näkökulmasta. Erityisesti EAKR-ohjelman osalta painotettiin, että sen sisältö on liian kaukana kuntien perustoiminnan kehittämisestä. Näin huolimatta

siitä, että kunnat on mainittu yhtenä mahdollisena tuensaaajana EAKR-ohjelmassa. Osa haastatelluista asiantuntijoista näki, että rakennerahasto-ohjelma keskittyy liian tietoyhteiskunnan kehittämiseen, mikä voi olla hyvinkin kaukana pienen kunnan jokapäiväisistä tarpeista. Samantapaisia tuloksia on saatu myös aikaisemmista hanketoiminnan toimivuutta selvittäneistä tutkimuksista (Leponiemi ym. 2012).

Rakennerahastojen pitäisi olla niinkö erilaisia, että ne olisi meille soveltuvia. Tällä hetkellä kuntaan mietitään semmoista yhteistyöprojektia VTT:n ja yliopiston kanssa asuinrakentamiseen liittyen ja se ei oikein sovellu mihinkään tämmöiseen rahastoon mitä siellä tällä hetkellä on. Ne rakennerahastot on oikeastaan tehty liikaa tämmöiseen... ne liikaa keskittyvät yhteen asiaan, tietoyhteiskuntaan.

Oulun seutukunta, H16

Useissa haastatteluissa nostettiin esiin, että kuntien kannalta erilaiset infrastruktuuri- ja investointihankkeet olisivat hyödyllisiä ja mielekkäitä. Infrastruktuurihankkeita ei juurikaan ole rahoitettu, koska niiden ylläpito ja rakentaminen nähdään osana kuntien perustoimintaa.

Hankkeita tulkitaan herkästi kuntien normaaliksi toiminnaksi. Tällä rajamaalla liikuttaessa saataisiin kuitenkin aikaan hankkeita, joita oikeasti tarvitaan ja joille on jatkuvuutta.

Avoin vastaus, kysely

Haastateltavien mukaan esimerkiksi kuntien infrahankkeita on rahoitettu aikaisemmillä ohjelmakausilla enemmän. Tällä hetkellä aluekehitystoiminnan painopisteet ovat alueiden potentiaalın tukemisessa ja uusien innovaatioiden syntymisen tukemisessa, mikä osin selittää aluekehitysrahoituksella toteutettujen hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen painopisteen siirtymistä aikaisempaa enemmän korkeakouluille. Tutkimusaineistossa nousikin esille se, että jotkut kuntatoimijat kokevat kuntien vaikuttamismahdollisuudet rakennerahasto-ohjelman suunnittelun ja toteutuksen osalta heikoiksi.

RR-ohjelman sisältö ja käytännön toteutus on liikaa hallintoviranomaisen sanelemaa: kunnat eivät pääse riittävästi osallistumaan ohjelmien laadintaan. Käytännössä ainoa mahdollisuus on antaa lausunto lakivalmistelussa (toimeenpanolaki ja rahoituslaki) sekä osallistua ohjelman laadintaan 1-2 edustajan kautta. Lausunnoilla ei ole juuri mitään merkitystä lakivalmistelussa eivätkä harvat kuntasektorin edustajat pysty käytännössä vaikuttamaan ohjelman laadintaan.

Avoin vastaus, kysely

Koska valmisteluprosessi nähdään liian ministeriövetoisena, voi kunnissa syntyä tunne, ettei heidän äänensä pääse valmisteluprosessissa tarpeeksi kuuluviin. Kokeimus kuulluksi tulemisesta olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää osallisuuden ja keskeisen rakennerahastotoiminnan näkökulmasta.

5.5.2 Eritymisyydet ja mittakaava

Aikaisemmissa arviointitutkimuksissa hanketoimintaa on kritisoitu byrokraattisuudesta. Raskas ja jäykkä hankehallinnointi nousi esille myös erityisesti kyselyn avoimissa vastauksissa ja hankkeiden hallinnointiin toivottiinkin yksinkertaistamista ja joustavuutta. Vaikka huolellisen hankehallinnoinnin tavoite eli julkisten varojen väärinkäytösten välttäminen nähdään toisaalta myös perusteltuna, sen nähdään aiheuttavan ylimääräistä hankaluutta käytännön kehittämistyön näkökulmasta.

Yksi esille nousseista hankehallinnon haasteista oli sen erityisyys verrattuna esimerkiksi pienyritysten jokapäiväiseen kehittämistyöhön. Hankeprosessin pituuden takia yrityksiä voi olla vaikea saada mukaan hankkeisiin ja motivoida kehittämistyöhön. Rahoitukseen toivottiin joustavuutta sekä ajallisesti lyhyempiä hanke-rahoitusmahdollisuuksia, mikä edistäisi kokeilukulttuuria ja uusien tarkoituksenmukaisten toimintamallien kehittämistä. Tämä näkemys perustui nimenomaan pk-yritysten erityisyyteen; heillä toiminnan kehittäminen tapahtuu lyhyemmällä aikajänteellä. Pitkissä hankkeissa yritysten toimintaympäristö ja haasteet ehtivät usein muuttua.

Rytmi on erilainen, tämä on tärkeä asia. Rahoituksen pitäisi ruokkia sellaista kokeilukulttuuria, notkeita ja nopeita hankkeita ja se ei ole oikein nykyisellään mahdollista. Enemmän [on] pitkiä vuodesta toiseen kestäviä hankkeita ja niissä on se ongelma, että yritysten suunnitteluhorisontti, ei se ole kuin muutaman kuukauden eteenpäin, pk-yrityksen. Niin se menee niin paljon arvailujen varaa, ja sitten niihin projekteihin pitää hakea muutoksia.

Pielisen Karjalan seutukunta, H9

Sisällöltään hyvätkin hankkeet voivat jäädä yksinkertaisesti aikataulusyistä paitsioon. Hanke suunnitellaan jonain aikana ja siihen mennessä, kun hanketoiminta käynnistyy, voivat yrityskentän tarpeet olla jo osittain tai täysin muuttuneet.

Avoin vastaus, kysely

Kuluvan ohjelmakauden 2014–2020 osalta nähtiin positiivisena, että rahoittajaviranomaiset eivät ole vaatineet yritysmaksuosuutta ennen hankkeen alkamista. Yritykset ovat voineet tulla mukaan hankkeeseen myös hankkeen aikana. Yritysrahaa on kerätty esimerkiksi ”osallistumismaksuina” erilaisiin hankkeissa järjestettäviin yrityskoulutuksiin. Haastatteluissa ja kyselyn avoimissa vastauksissa nousi esille kuitenkin kritiikkiä siitä, kuinka kuluvalle ohjelmakaudella on vaadittu laajempia hankeorganisaatioita eli hankkeiden tulisi olla seudullisia tai maakunnallisia. Tämä nähtiin ongelmallisena hankkeiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Vaikuttavuus voi jäädä heikoksi, koska mukana on paljon erilaisia kuntia erilaisine tarpeineen ja intresseineen. Haastatellut asiantuntijat näkivät hankkeiden laajuudessa myös riskejä, kuten sisällöllisen pirstaloitumisen.

Viime [kuluvalle] ohjelmakaudella rahoittajat on vaatinut, että hankkeisiin pitää kerätä kuntia, ja tehdä laajempia kokonaisuuksia. Mikä on ajatuksena niinkö ihan hyvä, mutta se johtaa siihen, että ne hankkeet pirstaloituvat tosi paljon.

Rahoituksen ehtona on, että pitää olla vähintään kaksi kuntaa tai isompi alue, niin se tuntuu kovin keinotekoiselta ja varmaan osittain vääristää sitä vaikuttavuuden arviointia, että yritetään joitain asioita tehdä yhdessä, mutta se ei ole välttämättä tuloksekasta. Meilläkin on maantieteellisesti iso kunta ja meillä on hirveän erilaisia kuntia ympärillä, erilainen tilanne työttömien kannalta, erilainen työttömien rakenne, erilainen infratilanne. Eli se on se mikä harmittaa itteä, että sitten niinkö väen väkisin ajetaan semmoisia isompia asioita.

Pielisen Karjalan seutukunta, H25

Seudullisuusvaatimus hankkeissa on myrkkyä meille periferian kunnille, rahoittajien pitäisi pystyä hyväksymään, että joillain alueella on omat vahvuutensa ja naapurikunnilla niitä ei ole [...] Pitää tietää missä asioissa voi ja kannattaa tehdä yhteistyötä.

Avoin vastaus, kysely

Suuri hanke ei automaattisesti tuo vaikuttavuutta. Pienen mittakaavan, kuten kuntatason hankkeet nähtiin useimmiten vaikuttavimpina kuin isot maakunnalliset hankkeet. Toisaalta osa haastateltavista painotti, että yksittäisten kuntien rahoittamiseen tulisi suhtautua varauksellisesti ja varmistaa alueellinen kehittämisnäkökulma. Osa haastateltavista oli puolestaan sitä mieltä, että kaikki kehittämishankkeet tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa maakunnallisina ja toteuttajaorganisaation tulisi myös olla itsessään maakunnallinen.

Joillain alueilla kehittämishanketoiminta on organisoitu seudullisen kehittämissyhtiön toimesta. Kunnat olivat aineiston perusteella pääasiallisesti tyytyväisiä tällaiseen malliin. Joitain haasteita nähtiin pienten ja isojen kuntien intressien välillä, erityisesti siinä, kuinka erilaiset kehittämistarpeet tulevat kuulluksi. Yksittäisinä mainintoina haastatteluissa nostettiin esille ohjelmakausien vaihtuminen ja sen vaikutus isompien hankeklusterikokonaisuuksien (polkuhankkeet) toteuttamiseen. Rahoituksen hakemisessa voi olla pitkä tauko silloin, kun edellinen ohjelmakausi päättyy ja uuden ohjelmakauden rahoitusta ei ole saatavilla. Haastatteluissa nousi myös esille, että olisi tärkeää voida hakea rahoitusta myös hankkeiden valmisteluun. Näin voitaisiin tehostaa hankkeiden vaikuttavuutta. Myös ylimaakunnallisten hankkeiden vahvempaa kehittämistä toivottiin. Myös vuoden 2014–2020 ohjelmakauden arvioinnissa on nostettu esille ylimaakunnallisten hankkeiden mahdolliset mittakaavaedut ja potentiaali muun muassa keskinäisen oppimisen edistämisessä. Suuruuden ekonominen vaarana on kuitenkin hankkeiden pirstaloituminen sekä osallistumismahdollisuuksien entistä suurempi eriytyminen. On mahdollista, että suurien hankkeiden painoarvion kasvattaminen johtaa pienempien toimijoiden vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen entisestään ja jopa syrjäytymiseen.

5.5.3 Kriittinen massa ja yhteistyökumppaneiden löytäminen

Kyselyssä selvitettiin organisaatioiden mahdollisia haasteita löytää osatoteuttajia ja/tai yhteistyökumppaneita EAKR- ja/tai ESR-rahoitteisiin kehittämishankkeisiin.

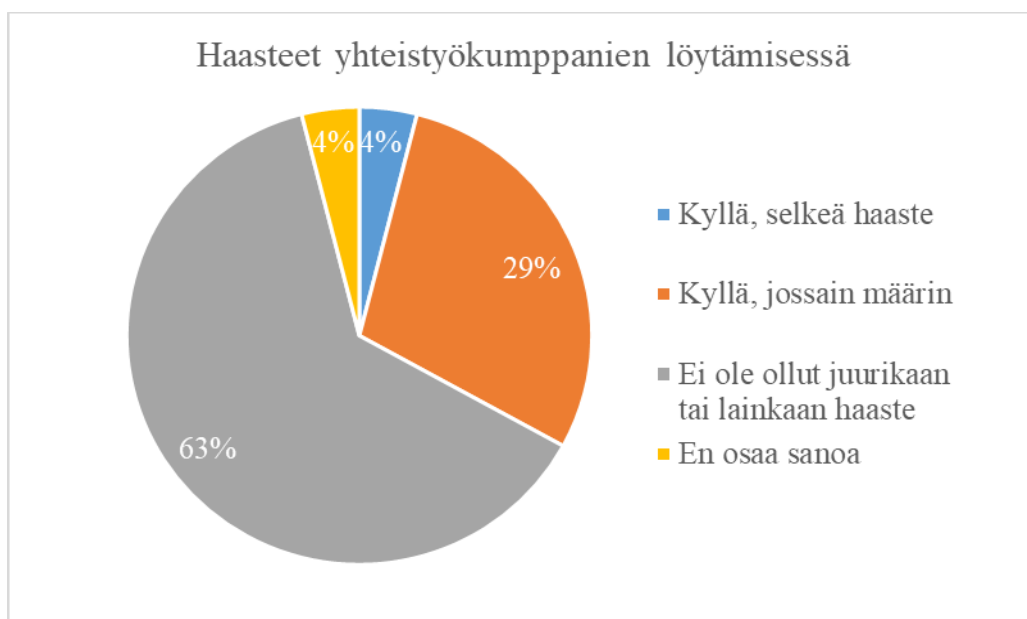
63 prosenttia vastaajista vastasi, että hankekumppaneiden löytäminen ei ole ollut organisaatiolle juurikaan tai lainkaan haaste. 29 prosenttia näki kumppaneiden löytämisen organisaatiolle jossain määrin haasteena. Pieni osa vastaajista ilmoitti, että hankekumppaneiden löytäminen on ollut organisaatiolle selkeä haaste (Kuvio 25). Hankekumppaneiden löytäminen oli helpointa isoissa yli 50 000 asukkaan kunnissa. Isoista kunnista yli 90 prosenttia vastasi, ettei hankekumppaneiden löytäminen ole ollut juurikaan tai lainkaan haaste. Muissa kuntakokoluokissa kysymykseen hankekumppaneiden löytämisestä suhtauduttiin kriittisemmin. 20 001–50 000 asukkaan kunnissa 71 prosentti, 10 001–20 000 asukkaan sekä alle 5000 asukkaan kunnissa 50 prosenttia ja 5000–10 000 asukkaan kunnissa 30 prosenttia näki sopivien kumppaneiden löytämisen haasteellisenä. Useissa 10 000–20 000 asukkaan kunnissa hankekumppaneiden löytäminen oli ollut organisaatiolle selkeä haaste. Vastauksissa ei ollut alueellisia eroja. Myöskään kuntaorganisaatioiden ja kehitysyhtiöiden vastauksissa ei ollut eroja. Hieman yllättävänä voidaan pitää sitä, että organisaatiossa työskentelevällä vakituisella hankehenkilöstöllä ei vaikuta oleva vaikutusta siihen, onko organisaatiolla ollut haasteita löytää kehittämishankkeisiin osatoteuttajia ja/tai yhteistyökumppaneita.

Kun ollaan alueella, jossa yrittäjäkenttä on hyvinkin rajallinen niin me ei oikeastaan.... tosi vaikeakin kerätä yrityksiä, joilla on samantyyppiset tarpeet samaan aikaan. Yrityksiä on luokkaa 500, ei tuhansia, niin silloin samassa kehittämisvaiheessa saman toimialan yrityksiä niin niitä ei ole pilvin pimein.

Pielisen Karjalan seutukunta, H21

Pienessä kunnassa on liian vähän kriittistä massaa, joten on vaikea saada koottua yritysyhmiä, joilla olisi yhteisiä kehittämistarpeita ja joille voisi tarjota hankkeen kautta yhteistä valmennusta tai asiantuntijapalveluja. Yritykset kaipaavat mieluummin räätälöityjä palveluja ja suoraa hyötyä juuri oman liiketoimintansa kehittämiseen.

Avoin vastaus, kysely



Kuvio 25 Osassa organisaatiosta on ollut haasteita löytää EAKR- ja/tai ESR-rahoitteisiin kehittämishankkeisiin osatoteuttajia ja/tai yhteistyökumppaneita (n=72).

Kontaktit ja yhteydet ovat tärkeitä hanketoiminnan kaikissa vaiheissa. Kuntien viranhaltijoilla ja kehitysyhtiöiden työntekijöillä nähtiin olevan hyötyä toimivasta keskusteluyhteydestä rahoitusviranomaisiin. Esimerkiksi Kymenlaaksossa kehitysyhtiöt ovat mukana maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristössä, mikä nähtiin merkittävänä resurssina ja vaikuttamiskanavana. Toiminta sihteeristössä avasi mahdollisuuden tuoda esille seutukunnan näkemyksiä.

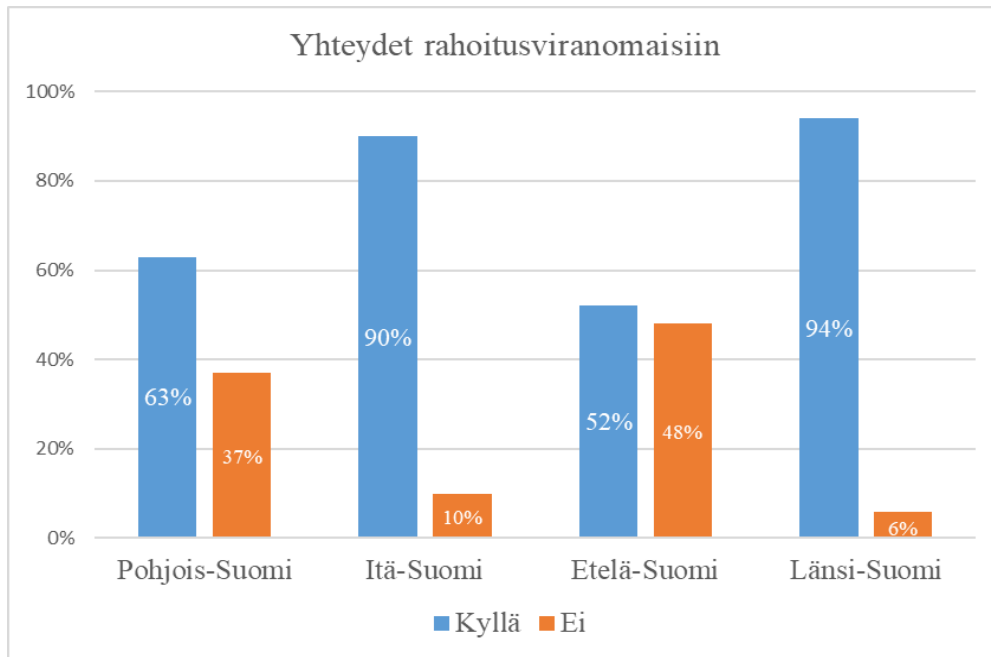
Meillä on tosi hyvä keskusteluyhteys maakuntaliittoon [...] meillä on erityinen tilanne, että meillä kehitysyhtiöt on edustettuina maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristössä ja sitä kautta ollaan, olen ollut meidän organisaation edustajana, asiantuntijaedustaja siellä ja sitä kautta päästään siihen rahoittajan keskusteluun mukaan.

Kotka-Haminan seutukunta, H24

Mikäli hankkeita toteutetaan seutuvetoisesti, voi kuntien välisessä dynamiikkaan liittyä haasteita. Pienten kuntien edustajien voi olla vaikeampi päästä mukaan esimerkiksi hankkeiden ohjausryhmiin. Ohjausryhmyöskentely on kuitenkin tärkeää vaikuttamisen ja verkostoitumisen kannalta. Ohjausryhmissä voidaan esimerkiksi suunnitella seuraavia hankeaihoita. Toisin sanoen ideat ja aloitteet moniin hankeideoihin syntyvät usein jo edellisten hankkeiden aikana. Hankkeiden suunnitteluprosesseihin ei välttämättä pääse mukaan, mikäli ei ole ”istunut samoissa pöydissä” muiden kunnallisten viranhaltijoiden kanssa.

5.5.4 Tiedon saatavuus ja viestintä

Viestintä ja tiedotus ovat tärkeä osa hanketoimintaa ja tieto-osallisuuden muodostumista. Tutkimuksessa selvitettiin kuntatoimijoiden kuluvan ohjelmakauden aikaista osallistumista alueellisten rahoitusviranomaisten (ELY-keskus, maakuntaliitto) järjestämiin hankehakuinfotilaisuuksiin. Suurin osa (75 %) vastaajista ilmoitti osallistuneensa infotilaisuuksiin. Pienissä alle 5000 asukkaan organisaatioissa osallistuminen oli hieman vähäisempää kuin isoissa yli 50 000 asukkaan organisaatioissa. Kehitysyhtiöissä työskentelevät olivat osallistuneet tilaisuuksiin jonkin verran enemmän kuin kuntaorganisaatioissa työskentelevät. Erot olivat kuitenkin pieniä, eivätkä taustamuuttajat selitä toimijoiden osallisuutta tai osallistumattomuutta. Hieman yli puolet vastaajista (55 %) kertoi olleensa kuluvalla ohjelmakaudella henkilökohtaisesti yhteydessä rakennerahastojen alueellisiin rahoitusviranomaisiin hankehakuihin ja/tai hankesuunnitelmiin liittyvissä kysymyksissä. Kolmasosa vastaajista ei ollut ollut yhteydessä rahoitusviranomaisiin henkilökohtaisesti. Vastauksissa tuli esille jonkin verran alueellisia eroja ohjelma-alueiden välillä. Itä- ja Länsi-Suomen vastaajat ovat olleet enemmän henkilökohtaisesti yhteydessä rahoitusviranomaisiin kuin Pohjois- ja Etelä-Suomen ohjelma-alueen vastaajat (Kuvio 26).



Kuvio 26 Itä- ja Länsi-Suomessa kuntaorganisaatioiden työntekijät olivat useammin henkilökohtaisesti yhteydessä rakennerrahastojen rahoitusviranomaisiin kuin Pohjois- ja Etelä-Suomen ohjelma-alueilla.

Suurin osa haastateltavista kertoi, että asiointi ja keskustelut rahoitusviranomaisien kanssa toimivat erittäin hyvin. Useilla kuntatoimijoille oli muodostunut hyvät suhteet rahoitusviranomaisina työskenteleviin viranhaltijoihin. Toimivan keskusteluyhteyden nähtiin auttavan ja sujuvoittavan hankevalmistelua. Keskusteluyhteyden toimivuus ei ollut riippuvainen kunnan koosta tai maakuntakeskus-ympäryskunnat asettelusta. Myös maakuntakeskuksen ulkopuolella sijaitsevista pienemmissä kunnissa koettiin, että keskusteluyhteys rahoitusviranomaisien suuntaan on erittäin hyvä.

Meillä ainakin toimii ihmisten kanssa, ihmisethän siellä yleensä keskustelevat, ei organisaatiot. Omasta mielestä toimii tosi hyvin ja hyvästi neuvovat (...) Ei olla moneen vuoteen saatu kielteistä [päättöä]. Ei lähetä EURAa aukaisemaan ennen kuin ollaan puhuttu siitä rahoittajan kanssa ja saatu linjaukset että voidaanko tällaista [rahoittaa].

Pielisen Karjalan seutukunta, H21

Neuvovat kyllä sen mitä lainsäädännön puitteissa pystyvät. Se on kaikkien etu, että saadaan ne rahat, jotka ovat alueelle tuloillansa, niin saadaan ne järkevästi käytettyä.

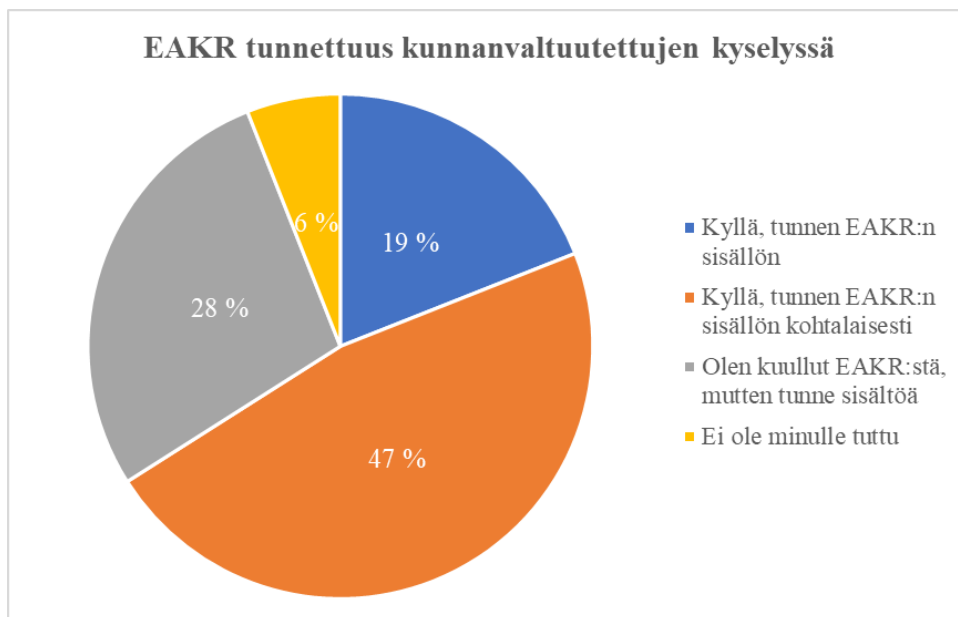
Seinäjoen seutukunta, H17

Suurin osa vastaajista oli myös kokenut saaneensa riittävästi tietoa hankehakuihin ja/tai hankesuunnitelmiin liittyvissä kysymyksissä. Vastaajat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä viestintään rahoitusviranomaisien kanssa. Suurin osa kysymykseen vastanneista kertoi saaneensa useimmiten tarpeeksi lisätietoa. Lähes kolmasosa vastaajista kertoi saaneensa rahoitusviranomaisilta tarpeeksi lisätietoa jokaisella yhteenottokerralla. Pieni osa vastaajista kuitenkin ilmoitti, ettei useinkaan saa tarpeeksi lisätietoa viranomaisilta. Rahoitusviranomaisilta saadussa hankeneuvonnassa on kuitenkin haastatteluiden ja kyselyn avointen vastausten perusteella alu-

eellisiä ja/tai viranomaiskohtaisia eroja. Jotkut vastaajat nostivat esille, ettei rahoitusviranomaisilta saada tuki ja neuvonta ole vastannut toiveita ja siihen toivottaisiin parannusta. Pienemmissä kunnissa ei ole samanlaisia hanketoimintaresursseja kuin isommilla kaupungeilla ja osallistumiseen toivotaan enemmän tukea rahoitusviranomaisten suunnasta. Tämä nähtiin tärkeänä juuri sen vuoksi, että hankesuunnitelmien arvioinnissa ja rahoituspäätöksissä hankeideat ja -sisällöt pääsisivät pääosaan, eikä ratkaisevassa osassa olisi tekninen hankeosaaminen tai olemassa olevat verkostot.

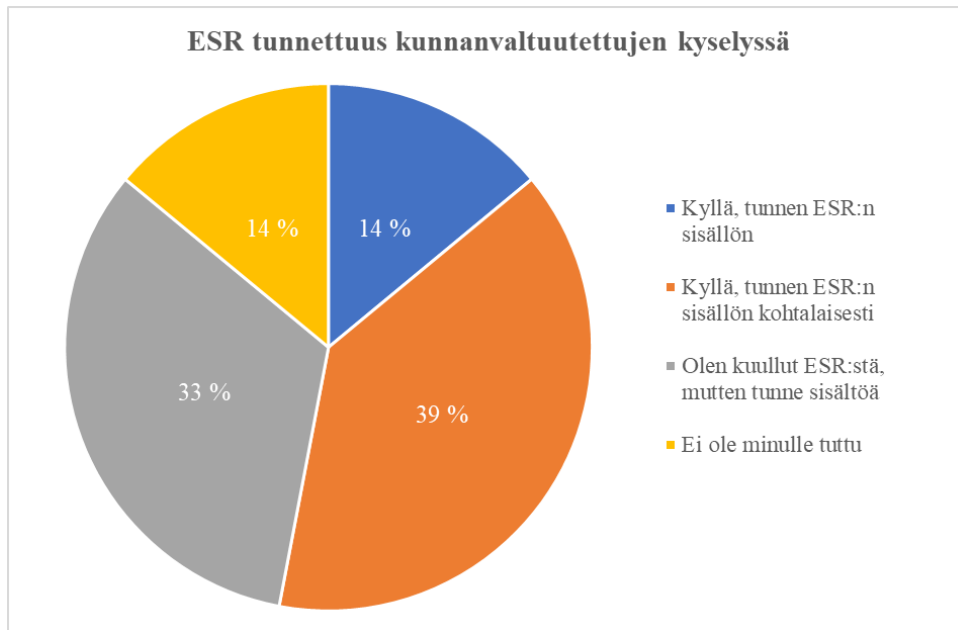
5.6 Kunnanvaltuutettujen näkemykset hanketoiminnasta ja sen kehittämistarpeista

Kunnanvaltuutettujen kyselyllä kartoitettiin erityisesti valtuutettujen tietoa rakennerahastotoiminnasta. Valtuutettujen kyselyssä selvitettiin vastaajien rakennerahastotuntemusta sekä mahdollista henkilökohtaista kokemusta rakennerahastotoiminnasta. Vastaajat tunsivat rakennerahastojen sisällön verrattain hyvin. 47 prosenttia (n=45) vastasi tuntevansa EAKR:n sisällön kohtalaisesti ja 19 prosenttia (n=18) vastasi tuntevansa EAKR:n sisällön hyvin. Vajaa kolmannes (28 %, n=26) vastasi kuulleen EAKR:n sisällöstä, muttei tunne juurikaan sen sisältöä. 6 prosenttia vastaajista (n=6) kertoi, ettei EAKR ole hänelle tuttu (Kuvio 27).



Kuvio 27 Kyselyyn vastanneet kunnanvaltuutetut tunsivat EAKR:n sisällön.

ESR oli vastanneille valtuutetuilla hiukan EAKR:aa vieraampi. 39 prosenttia vastanneista (n=36) kertoi tuntevansa ESR:n kohtalaisesti ja 14 prosenttia (n=13) vastasi puolestaan tuntevansa ESR:n hyvin. Kolmannes vastanneista (33 %, n=30) vastasi, että on kuullut ESR:n sisällöstä, muttei tunne juurikaan sisältöä ja 14 % (n=13) vastasi, ettei tunne ESR:n lainkaan (Kuvio 28).

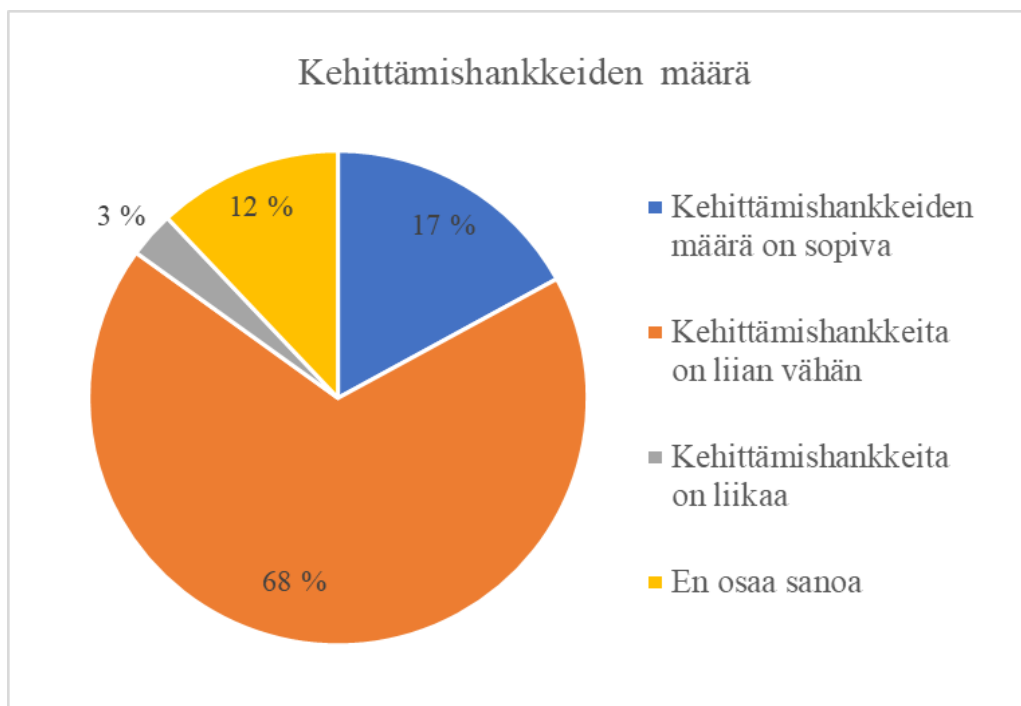


Kuvio 28 Yli puolet kyselyyn vastanneista kunnanvaltuutetuista tunsivat ESR:n sisällön vähintään kohtalaisesti.

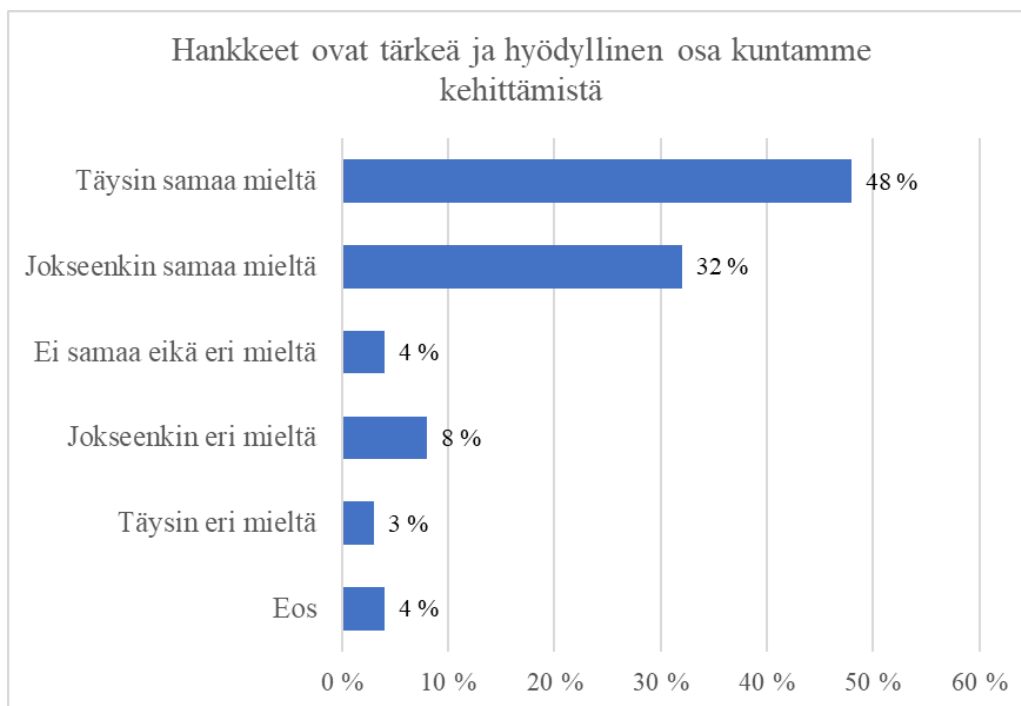
Osalla valtuutetuista oli myös henkilökohtaista kokemusta rakennerahastoista. 30 prosenttia vastaajista (n=28) tunsivat rahastot henkilökohtaisesti. Kokemusta oli kertynyt erityisesti EAKR- ja/tai ESR-rahoitteisen kehittämishankkeen ohjausryhmässä toimimisesta (n=17) sekä EAKR/ESR-hankkeiden suunnitteluun/toteutukseen liittyvien työtehtävien kautta (n=16). 10 vastaajaa oli työskennellyt itse EAKR- ja/tai ESR-hankkeissa esim. projektipäällikkönä. Ne valtuutetut, joilla oli henkilökohtaista kokemusta rakennerahastohankkeista, myös luonnollisesti tunsivat rakennerahastojen sisällön paremmin kuin ne, joilla henkilökohtaista kokemusta ei ollut. Tarkasteltaessa rakennerahastojen tuntemusta maakunnan mukaan, nähdään, että ESR:n osalta vastaajan maakunta vaikuttaa tuntemukseen jossain määrin. Pohjois-Karjalassa ja Kymenlaaksossa kyselyyn vastanneet valtuutetut tunsivat hankkeet paremmin kuin muilla alueilla. EAKR:n osalta maakuntien välillä ei noussut esille eroja.

Kunnanvaltuutettujen kyselyssä selvitettiin heidän edustamansa kunnan toimintaa ja osallisuutta rakennerahastohankkeissa. Suuri osa kunnista oli valtuutettujen mukaan toteuttanut EAKR- ja/tai ESR-osarahoitteisia kehittämishankkeita sinä aikana, kun he ovat toimineet kunnanvaltuutettuna (64 prosenttia vastaajista, n=60). Lähes joka neljäs vastaaja (23 %, n=60) ei osannut sanoa oliko kunta toteuttanut hankkeita. 13 prosenttia (n=12) vastasi, ettei heidän kuntansa ole toteuttanut rakennerahastohankkeita. Tarkasteltaessa valtuutettujen näkemyksiä kehittämishanketoiminnan merkityksestä ja roolista kunnassa nähdään, että vastanneet valtuutetut suhtautuvat hanketoimintaan verrattain positiivisesti. Vastaukset eivät siis tue asiantuntijahaastattelussa esille tullutta näkemystä luottamushenkilöiden hankekriittisyydestä. Selittävänä tekijänä voi olla, että kyselyyn vastanneet valtuutetut ovat niitä, jotka nimenomaan näkevät hanketoiminnan merkityksellisenä kunnan kehittymisen kannalta.

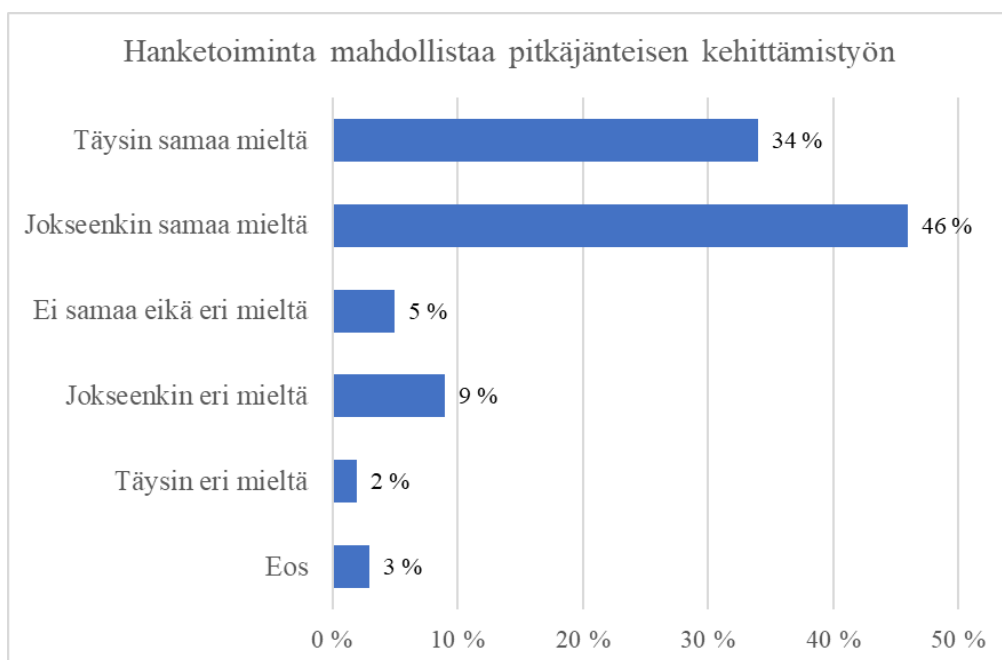
Kyselyssä kysyttiin valtuutettujen näkemyksiä kehittämishankkeiden määrästä kunnassa. 68 prosenttia vastaajista (n=65) ilmoitti, että heidän mielestään kehittämishankkeita on kunnassa liian vähän ja 17 prosenttia (n=16) vastasi kehittämishankkeiden määrän olevan kunnassa sopiva. Ainoastaan 3 prosenttia (n=3) oli sitä mieltä, että kehittämishankkeita on kunnassa liikaa (Kuvio 29). ”En osaa sanoa” vastauksia oli 12 prosenttia (n=11). Väittämästä ”hankkeet ovat tärkeä ja hyödyllinen osa kuntamme kehittämistä”, lähes puolet (48 %) vastaajista oli täysin samaa mieltä ja lähes joka kolmas (33 %) jokseenkin samaa mieltä (Kuvio 30). Toisin sanoen, yli 80 prosenttia vastanneista valtuutetuista suhtautui hanketoimintaan positiivisesti. Vastaajat myös katsoivat, että hanketoiminta mahdollistaa pitkäjänteisen ja katkuvan kehittämistyön; 34 % prosenttia oli väittämän kanssa samaa mieltä ja 46 % jokseenkin samaa mieltä (Kuvio 31). Samat väittämät esitettiin myös viranhaltijoiden kyselyssä. Valtuutetut suhtautuivat viranhaltijoita positiivisemmin näihin kysymyksiin, mitä voidaan pitää yllättävänä tuloksena. Valtuutettujen kyselyn vastausprosentti on kuitenkin niin pieni ja vastaajajoukko valikoitunut, ettei tuloksesta voida tehdä laajempia johtopäätöksiä. Toisaalta esimerkiksi ne, jotka toimivat tällä hetkellä tai ovat aiemmilla kausilla toimineet kunnanhallituksessa, suhtautuivat hankkeiden mahdollisuuksiin pitkäjänteisen kehittämistyön tukemisessa kriittisemmin.



Kuvio 29 Suuri osa kunnanvaltuutetuista piti kehittämishankkeiden määrää sopivana.

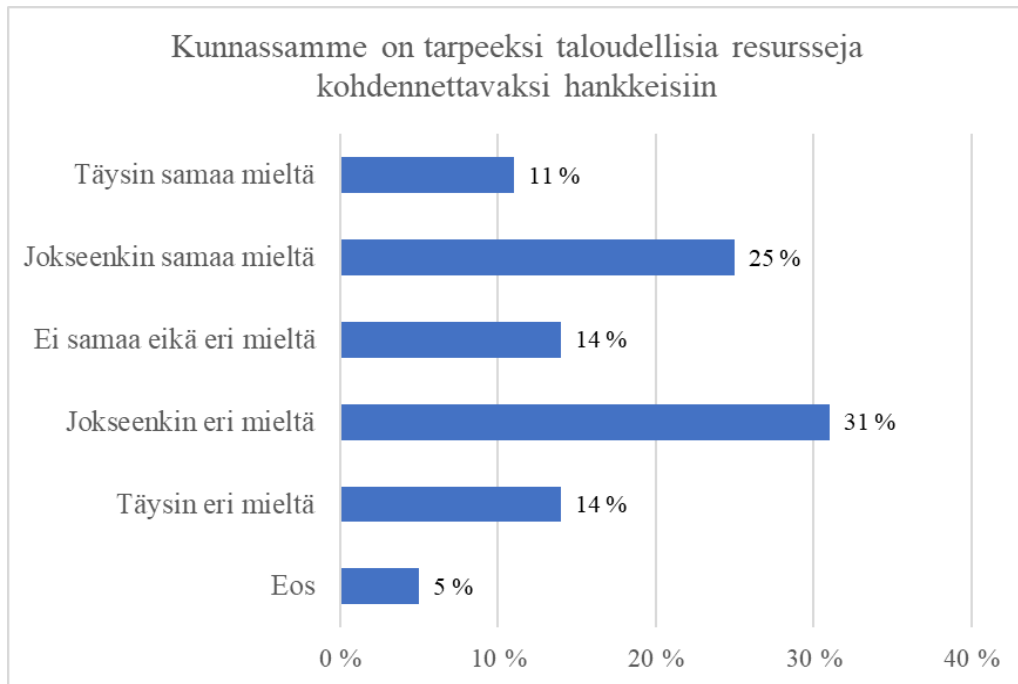


Kuvio 30 Hankkeet nähdään tärkeänä osana kunnan kehittämistä.

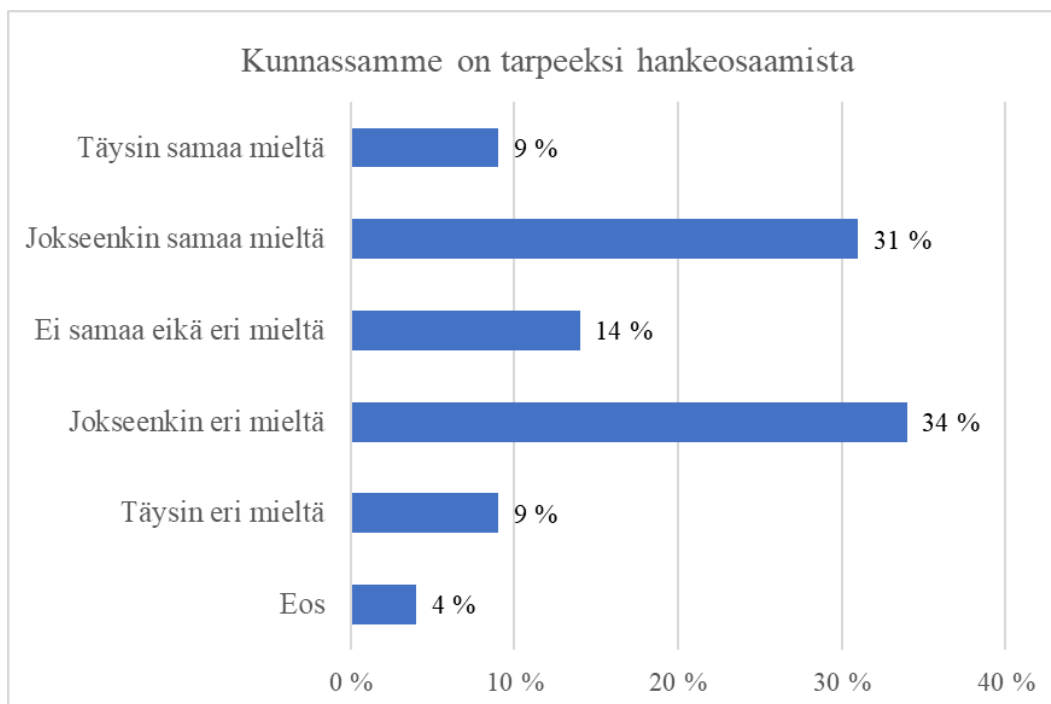


Kuvio 31 Hanketoiminnan katsotaan tukevan pitkäjänteistä kehittämistä.

Valtuutetut suhtautuivat väittämiin ”kunnassamme on tarpeeksi taloudellisia resursseja kohdennettavaksi kehittämishankkeisiin” (Kuvio 32) ja ”kunnassamme on tarpeeksi hankeosaamista” (Kuvio 33) kriittisemmin kuin kuntien viranhaltijat ja kehitysyhtiöiden työntekijät. Vastuu hanketoiminnan kehittämisestä nähtiin olevan viranhaltijoilla, ei luottamushenkilöillä. Vastauksia voidaan pitää siinä mielessä myönteisinä, että kunnanvaltuutetut näyttäisivät luottavan hanketoiminnasta vastuussa oleviin henkilöihin ja kunnan hanketoimintaosaamiseen.



Kuvio 32 Näkemykset kunnan taloudellisten resurssien määrästä vaihtelivat vastaajien kesken.



Kuvio 33 Valtuutettujen näkemykset erosivat kunnan hankeosaamisen suhteen.

Kunnanvaltuutettujen kyselyssä selvitettiin myös valtuutettujen käytettävissä olevan informaation määrää ja tietotarvetta liittyen hanketoimintaan ja EU-rahoitukseen. Kyselyssä kysyttiin, onko EU-osarahoitteista hanketoimintaa koskevaa tietoa helposti saatavilla päätöksenteon tueksi. 10 (n=10) prosenttia vastaajista vastasi ”kyllä”, 54 prosenttia (n= 51) ”jossain määrin kyllä” ja vajaa kolmannes (29 prosenttia, n=29) ”ei”. Hanketoimintaa koskevaa tietoa toivottiin lisää. Lisätietoa toivottiin erityisesti EU:n aluekehitysrahoitusmahdollisuuksista kunnille, 64 prosenttia (n=60) valitsi tämän aihealueen. Toiseksi eniten tietoa kaivattiin esimerkki-hankkeista ja niiden tuloksista (51 %, n=48). Kolmanneksi toivottiin lisätietoa ja

koulutusta kehittämishankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen (41 %, n=39).
Pieni osa, 16 prosenttia vastaajista (n=15) ilmoitti, ettei tarvitse lisätietoa tai koulutusta.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Rakennerahastohankkeet ovat kunnille investointi

- Euroopan unionin rakennerahastojen kautta toteutettavat kehittämishankkeet eivät kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, minkä vuoksi ne näyttäytyvät kunnille ja kehitysyhtiöille ennen kaikkea investointeina.
- Monissa kunnissa taloudellinen tilanne on haastava, mikä vaikeuttaa hanke-toiminnan toteuttamista. Kunnan koko nousi esille rakennerahastohankkeen toteuttamisen määrää selittävänä tekijänä. Alle 5000 asukkaan kunnissa on sekä toteutettu että osatoteutettu hankkeita selvästi vähiten.
- Koska rakennerahastoilla toteutettava aluekehitys- ja hanketoiminta ei ole kunnille pakollista, jää se helposti muiden vastuualueiden jalkoihin. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö kunnan perustoimintaa kehittäväälle hanketoiminnalle olisi suuri tarve. Suurin osa tutkimuksen informanteista näki kuntien toiminnan ja osallistumista rakennerahaston hankkeissa tärkeänä.
- Rakennerahastot tarjoavat kunnille ja kehitysyhtiöille lisäresursseja ja mahdollisuuksia organisaation ja alueen kehittämiseen, jota ei muuten olisi mahdollista toteuttaa. Mitä organisoituneempaa hanketoiminta kunnissa ja kehitysyhtiöissä on, sitä tärkeämpänä se nähdään. Hanketoiminnan ja hankesaamisen kehittäminen kuitenkin edellyttää kunnassa tietoista päätöstä ja panostusta.

Rakennerahastotoiminnan resurssit ja haasteet

- Kuntien toimintaan ja osallisuuteen vaikuttavat kuntien hyvin erilaiset voimavarat, kuten käytössä olevat taloudelliset- ja henkilöresurssit, alueelliset verkostot sekä henkilökohtaiset luottamussuhteet (katso myös Jakola & Prokkola 2018). Kuntien erilaiset toimintaympäristöt ja kunnan koko nousivat monessa kysymyskohdassa hanketoiminta-aktiivisuutta selittäviksi tekijöiksi. Kunnan asukasluku ei ole kuitenkaan suoraan verrannollinen kunnan osallisuuden määrään ja laatuun rakennerahastotoiminnassa. Toisin sanoen, pieni kunta ei ole automaattisesti hanketoiminnan ulkopuolella ja iso kunta automaattisesti aktiivinen hanketoimija.
- Hankkeisiin vaadittavia omarahoitusosuuksia (yleisesti 20 %) on vaikea saada kasaan. Etenkin toisten päätoteuttamiin hankkeisiin mukaan lähteminen kuntarahalla on tutkimuksen informanttien mukaan vähentynyt. Rahoituspyyntöjä ja hankkeen kunnalle tuottamaa hyötyä tarkastellaan entistä kriittisemmin.
- Rakennerahastohankkeiden jälkikäteinen maksatusaikataulu on merkittävä haaste erityisesti pienemmille organisaatioille ja estää käytännössä veto-vastuun laajemmissa hankeorganisaatioissa.
- Merkittävin syy kuluvan kauden hanketoiminnan puuttumiselle oli informanttien mukaan se, ettei henkilöstöllä ole aikaa paneutua hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Toinen tärkeä syy on hankkeisiin kohdennettavien taloudellisten resurssien puuttuminen. Ajallisten voimavarojen ja taloudellisten resurssien näkökulmasta hanketoiminnan kehittäminen ja hankesuunnittelu on aina myös riskinottoa. Hakemuksen suunnitteluvaiheessa ei ole varmuutta siitä, saako hankkeelle lopulta hankerahoitusta vai ei.

Koettu osaaminen kunnissa

- Talouden lisäksi henkilöresurssit ovat keskeinen kuntien rakennerahastotoimintaa ja siihen osallistumista selittävä tekijä. Suurimmassa osassa alle 5000 asukkaan kunnista ei ollut vakituista hanketyöntekijää. Suuremmissa kuntaluokissa hanketyöntekijätilanne on selkeästi parempi. Paremmat henkilöresurssit mahdollistavat luonnollisesti hanketoimintaan keskittymisen. Henkilöstön aikaresurssit ja osaaminen ovat tärkeitä hanketoimintaa ja hankeaktiivisuutta määritteleviä tekijöitä.
- Henkilöstön hankeosaaminen vaikuttaa merkittävästi kuntien ja kehitysyritysten mahdollisuuksiin osallistua rakennerahastotoimintaan ja toteuttaa itse hankkeita. Resurssipula selittää hanketoiminnan henkilöstöresurssien vähäisyyttä erityisesti pienemmissä kuntaorganisaatioissa. Toisaalta tutkimuksessa tuli esille, että pienissäkin kunnissa voi olla huomattavaa hankeosaamista ja aktiivista hanketoimintaa. Keskisuuressa kaupungissa voi puolestaan olla osaamisvajetta, mikäli organisaatiossa ei ole kohdennettu resursseja hanketoiminnan kehittämiseen. Kunta ja kuntien kehitysyritykset ovat myös voineet sopia, että hanketoiminnan vetovastuu on kehitysyrityksellä.
- Suurin osa kyselyyn vastanneista piti organisaation hankeosaamisen tasoa hyvänä. Hankeosaaminen nähtiin riittävänä erityisesti niissä organisaatioissa, joissa työskenteli yksi tai useampi vakituinen hanketyöntekijä. Organisaatioissa, joissa ei ollut vakituista hankehenkilöstöä, alle puolet piti hankeosaamisen tasoa riittävänä. Hankeaktiivisissa kunnissa ensiarvoisen tärkeänä tekijänä nostettiin esille se, että hankkeista saatava tieto ja osaaminen jää kuntaan. Hankkeista kertyvä tieto ja verkostot tulisi saada pidettyä kunnissa myös henkilöstövaihdoksien aikana.

Hankkeiden vaikuttavuus ei ole vakio

- Hanketoiminnan vaikuttavuus ja se, miten paikalliset toimijat kokevat kehittämishankkeiden vaikuttavuuden, on myös osallisuuden kannalta keskeinen tekijä. Mikäli hanketoimintaa ei koeta vaikuttavana, siihen ei olla motivoituneita osallistumaan. Myös huonot kokemukset aikaisemmista hakuprosesseista vaikuttavat kunnissa kiinnostukseen rakennerahastovaroin toteutettavaa hanketoimintaa kohtaan. Tutkimuksessa selvisi, että kielteisen päätöksen saaneisiin rahoitushakemuksiin käytetyt aika- ja henkilöresurssit menevät valitettavan usein hukkaan. Vain neljännes hylätyistä hankesuunnitelmista tuli rahoitetuksi myöhemmin.
- Kunnan rooli rakennerahastohankkeessa vaikuttaa hankkeen koettuun vaikuttavuuteen. Vaikuttavimpina pidettiin niitä kehittämishankkeita, joissa kuntaorganisaatio on ollut päätoteuttajana tai osatoteuttajana. Osatoteuttajamalli nähtiin kunnissa hyvänä vaihtoehtona erityisesti laajojen maakunnallisten hankkeiden osalta. Vaikuttavuus nähtiin heikommaksi kehittämishankkeissa, joissa organisaatio oli mukana yhteistyökumppanina kuntarahalla. Kunnilla on kuitenkin erittäin tärkeä rooli rakennerahastohankkeiden julkisen rahoituksen myöntämisessä. Kuntarahoitteisten hankkeiden vaikuttavuuden lisäämiseen ja kuntanäkökulman mukaan ottamiseen hankkeen eri vaiheissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

- Rahoitukseen toivottiin joustavuutta sekä ajallisesti lyhyempiä hankerahoitusmahdollisuuksia. Hankepolut ja hankeklusterit nähtiin erityisen vaikuttaviksi toimintatavoiksi. Pienemmät, paikallisiin erityistarpeisiin räätälöidyt hankkeet nähtiin usein maakunnallisia hankkeita vaikuttavimpina. Hankkeet tulisikin suunnitella siten, että kuntien, yritysten ja muiden kohderyhmien tarpeet kartoitetaan ja otetaan huomioon hankeprosessin alusta lähtien.

Kunnat ja kumppanit osallisina yhdessä hankkeen alusta loppuun

- Eri toimijaryhmien osallistuminen hankkeisiin voi vaihdella hankkeen elinkaaren aikana. Kuntatoimijoiden näkökulman huomioiminen hankkeen suunnitteluvaiheessa olisi tärkeää hankkeen aluevaikutuksen ja hankeilmapiirin näkökulmasta. Mikäli hanketoimijat eivät pääse osallisiksi hankkeen suunnitteluun ja tavoitteiden määrittelyyn, hankkeeseen sitoutuminen jää väistämättä heikommaksi. Kuntarahaa tarvitaan hankkeisiin ja kuntatoimijat myös toivovat pääsevänsä aiempaa paremmin mukaan sekä hankkeiden tavoitteiden määrittelyyn että tulosten arviointiin.
- Useat vastaajat korostivat, että hankekumppaneiden ja kohderyhmän osallistaminen ja motivointi tulee alkaa heti suunnitteluvaiheessa. Tämä edesauttaa yhteisen tahtotilan löytymistä, luottamuksen syntymistä ja kumppaneiden sitoutumista hankkeeseen. Osallistumisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta on ongelmallista, mikäli kuntarahaa pyydetään kunnilta ja kehitysyhtiöiltä valmiilla hankesuunnitelmalla. Tällaisissa tapauksissa rakennerahaston alueellisen vaikuttavuuden tavoite voi jäädä heikommaksi kuin hankkeissa, joissa kunnat ja kehitysyhtiöt ovat tosiasiallisesti mukana suunnitteluprosessissa.
- Kuluvalla ohjelmakaudella kuntaorganisaatioiden yleisimmät hankekumppanit ovat olleet ammattikorkeakoulu, toinen kunta sekä toinen kuntaomisteinen kehitysyhtiö. Kehitysyhtiöt tekevät erityisen tiivistä yhteistyötä ammattikorkeakoulujen kanssa. Hankkeita toteutetaan usein samojen kumppaneiden kanssa sekä päätoteuttajan että osatoteuttajan rooleissa. Suurin osa kunnista ei ollut kokenut hankekumppaneiden löytämistä haasteena. Osassa pienemmistä kuntaorganisaatioista hankekumppaneiden löytäminen oli kuitenkin ollut selkeä haaste.
- Yritysten sitouttaminen hanketoimintaan nähtiin kunnissa haasteena. Hankkeiden yleishyödyllisyys ja eriytymisyys vähentävät yritysten motivaatiota osallistua. Yritysten toiminnan kehittäminen tapahtuu yleensä hankeprosessia lyhyemmällä aikajänteellä. Hankeprosessin pituuden takia yrityksiä voi olla vaikea saada mukaan hankkeisiin ja motivoida kehittämistyöhön.

Rakennerahastojen painopisteet suosivat suuria

- Tutkimuksessa nousi esille myös kriittisiä näkemyksiä hanketoimintaa ja aluetukijärjestelmään tarpeellisuutta kohtaan. Keskeinen kysymys kuntien toimintaa ja osallisuutta tarkasteltaessa on, kuinka rakennerahasto-ohjelman periaatteet ja painopisteet vastaavat kuntien kehittämistarpeisiin.
- Kunnissa toivottiin, että niiden näkemyksiä kuunneltaisiin paremmin rakennerahasto-ohjelman suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa.

- Kyselytutkimuksen mukaan kauden 2014–2020 rakennerahasto-ohjelman sisällölliset painopisteet ovat vastanneet melko hyvin kuntien kehittämistarpeita. Toimintalinjoista parhaiten kuntien ja kehitysyhtiöiden tarpeisiin ovat soveltuneet EAKR:n toimintalinjat. ESR:n toimintalinjojen soveltuvuuteen suhtauduttiin jonkin verran kriittisemmin. Rakennerahasto-ohjelmassa vaikuttaa olevan jonkin verran sisällöllistä yhteensopimattomuutta erityisesti pienempien kuntien tavoitteiden ja tarpeiden näkökulmasta. EAKR:n toimintalinjojen tietoyhteiskuntapainotus on melko kaukana joidenkin pienempien kuntien kehittämisprioriteettien näkökulmasta. Osa informanteista näki, että ohjelmakauden maakunnallisten ja seudullisten hankkeiden tavoitteet on määritelty liian keskuskaupunkivetoisesti.
- 2014–2020 rakennerahasto-ohjelmassa nostetaan esille EAKR:n toimien mahdollistama tuki muun muassa Euroopan unionin Horisontti ohjelmalle yritysten ja oppilaitosten alkuvaiheen innovaatiotyön ja verkostotoiminnan rahoituksen kautta. Aluekehitysrahastot eivät kuitenkaan ole avain yliopistojen menestykseen tai huippututkimukseen (vertaa Valtanen 2019), vaan soveltuvat paremmin soveltavaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Aluekehittämisrahoituksen hallinnointi on myös yleensä raskaampaa kuin perustutkimukseen suuntautuvan rahoituksen hallinnointi ja voi osin jopa siirtää yliopistojen tutkimus- ja hanketoiminnan painopistettä väärään suuntaan. Tietyillä aloilla alueellinen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja yhteistyö tuotekehityksessä on kuitenkin keskeistä ja näillä aloilla aluekehitysrahastot tukevat näihin tavoitteisiin yltämistä.
- Kuluvalla ohjelmakaudella painotus on ollut aikaisempaan voimakkaammin laajoissa maakunnallisissa hankkeissa ja hankeorganisaatioissa. Tämä nähtiin jokseenkin ongelmallisena hankkeiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Laajojen, isojen hankekonsortioiden toteuttamien hankkeiden ongelmana nähtiin tavoitteiden yleispiirteisyys ja kompromissinomaisuus. Osa näki kuntatason hankkeet vaikuttavimpina kuin isot maakunnalliset hankkeet. Tutkimuksen informanttien näkemyksissä oli kuitenkin eroja. Osa asiantuntijoista painotti maakuntatason toiminnan ja näkökulman tärkeyttä. On kuitenkin mahdollista, että suurten hankkeiden määrän ja painoarvon kasvattaminen johtaa pienempien toimijoiden vaikutusmahdollisuuksien heikkeneminen entisestään ja jopa syrjäytymiseen hanketoiminnasta.

Kaikki mukaan alueellisiin verkostoihin

- Verkostot ja verkostoituminen ovat tärkeä osa hanketoimintaa kaikissa vaiheissa. Erityisen tärkeitä ne ovat hankkeen kokoamis- ja suunnitteluvaiheissa. Verkostot ovat rakennerahastotoimintaa ja osallisuutta määrittäviä ja tukeva tekijä. Aluekehityksen toimintaympäristön muotoutuminen on osin polkuriippuvainen prosessi, jossa tietyt toimijat voivat saavuttaa vakiintuneen aseman toisten jäädessä hanketoiminnan ytimen ulkopuolelle. Verkostoituminen ymmärretään usein hallinnollista ja alueellisten rajojen sisällä tapahtuvaa kehittämistoimintaan laajemmaksi ja avoimemmaksi toiminnaksi. Tutkimuksessa on kuitenkin osoitettu, että alueelliset verkostot voivat olla melko sulkeutuneita ja sisäänpäin lämpeneviä. Yhteistyötä tehdään niiden kumppaneiden kanssa, jotka ovat tuttuja, ”hyväksi todettuja” ja

samanmielisiä. Uusien, verkostoihin kuulumattomien toimijoiden ja organisaatioiden voi joskus olla hankala päästä osaksi aluekehittämisen verkostoja (katso myös Jakola 2019).

- Verkostojen lisäksi alueen yritysten, potentiaalisten hankekumppanien ja toimintaympäristön tunteminen nousi esille tärkeänä voimavarana hanke-toiminnan kehittämisessä. Yrityskentän tunteminen nostettiin esille erityisesti kehitysyhtiöissä, jotka toimivat kuntaorganisaatioita enemmän suoraan yritysrajoitinnassa. Rahoitusviranomaiset vaativat hankkeisiin tietyn määrän yrityksiä. Tämä voi myös asettaa harvaanasutut alueet ja kunnat epätasa-arvoiseen asemaan. Yrityskannan rajattu koko voi vaikuttaa esimerkiksi siihen, löytyykö pienten ja keskisuurten yritysten kehittämiseen kohdistuviin hankkeisiin tarpeeksi samaan toimialaan kuuluvia, toiminnassaan samanlaisessa vaiheessa olevia yrityksiä.
- Verkostojen osalta haastatteluissa painotettiin potentiaalisten hankekumppaneiden tuntemista sekä hyvää keskusteluyhteyttä rahoitusviranomaisten kanssa. Esimerkiksi hankeneuvonnassa henkilökohtaisista kontakteista liit-tojen ja ELY:n rahoitusviranomaisiin on hyötyä. Saadakse hankerahoi-tusta, kuntien ja kehitysyhtiöiden on koottava yhteen hankekumppaneita. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan organisaatioiden henkilöstön aiem-mista tehtävistä syntyneillä kontaktiverkostoilla on tässä merkittävä rooli.

Valtuutettujen näkemykset tärkeitä

- Valtuutettujen kyselyssä selvitettiin vastaajien rakennerahastotuntemusta sekä mahdollista henkilökohtaista kokemusta rakennerahastotoiminnasta. Vastaajat tunsivat rakennerahastojen sisällön verrattain hyvin erityisesti Pohjois-Karjalassa ja Kymenlaaksossa. Kyselyyn vastanneet valtuutetut suhtautuvat hanketoimintaan myönteisesti ja suurin osa toivoi edusta-maansa kuntaan lisää kehittämishankkeita. Valtuutettujen näkemyksissä ta-loudellisten resurssien ja kunnan hankeosaamisen riittävyyden suhteen nousi esille selkeitä näkemyseroja.
- Kunnanvaltuutettujen mielipiteillä ja tiedolla on suuri vaikutus kunnan aluekehitystoimintaan. Useissa asiantuntijahaastatteluissa nousi esille, kuinka hankepositiivinen ilmapiiri sekä laajempi poliittinen tuki ovat tär-keitä resursseja kunnan hanketoiminnan ja osallisuuden näkökulmasta.
- Positiivinen asenne hanketoimintaa kohtaan linkittyy myös vahvasti han-keosaamiseen ja organisaation henkilöresursseihin. Vahvaa hankeosaa-mista omaavat työntekijät pystyvät toteuttamaan vaikuttavia hankkeita. Onnistuneet ja vaikuttavat hankkeet puolestaan nostavat usein hankeposi-tiivista ilmapiiriä niin viranhaltijoiden, kunnanvaltuutettujen kuin alueen yritystenkin keskuudessa.
- Haastatteluissa tuli esille, että viranhaltijat joutuvat usein erikseen peruste-lemaan kunnan hanketoimintaa luottamushenkilöille ja muille viranhalti-joille. Näissä tilanteissa voi olla takana yleinen hankekriittisyys sekä huonot kokemukset hankkeiden vaikuttavuudesta.
- Luottamushenkilöiden mielipiteisiin hanketoiminnasta ja sen merkityk-sestä vaikuttaa heidän kokemuksensa ja mahdolliset laajemmat tehtävät maakunnallisissa luottamustoimissa. Mikäli kunnalliset luottamushenkilöt toimivat myös maakunnallisissa toimielimissä, he ymmärtävät usein laajasti

aluekehittämisen toimintakenttää sekä siihen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia.

- Hanketoiminnasta keskusteleminen kunnanvaltuutettujen kanssa sekä sen perusteleva kuluttaa kunnan aluekehitysasiantuntijoiden aikaresursseja. Hanketoiminnan alueellisen ja yhteiskunnallisen merkittävyyden näkökulmasta keskustelulle on kuitenkin paikkansa ja sitä voidaan pitää tärkeänä toimintatapana, jolla vahvistetaan kuntalaisten ja kunnanvaltuutettujen osallisuutta ja osallistamista (Bäcklund 2007).

Tiedon saatavuus ja viestintä avainasioita

- Suurin osa vastaajista koki tarpeelliseksi saada lisää sekä tietoa hanketoiminnasta yleisesti että tukea hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen.
- Asiantuntijahaastattelussa ja avoimissa vastauksissa nousi esille hankeyhteistyön jatkuvuus ja tarve lisätä yhteydenpitoa myös silloin, kun kunta toimii hankkeessa lähinnä rahoittajana. Tiedonkulussa ja viestinnässä nähtiin ongelmia erityisesti korkeakoulujen vetämien hankkeiden osalta. Hankkeiden etenemisestä tai tuloksista tulisi informoida paremmin kuntia ja kehitysyhtiöitä.
- Rahoitusviranomaisten toteuttamat infotilaisuudet näyttäisivät palvelevan kuntatoimijoita hyvin ja suurin osa vastaajista oli osallistunut tilaisuuksiin.
- Noin puolet vastaajista oli ollut kuluvalle ohjelmakaudella henkilökohtaisesti yhteydessä rakennerrahastojen rahoitusviranomaisiin. Itä- ja Länsi-Suomessa oltiin eniten henkilökohtaisesti yhteydessä alueellisiin rahoitusviranomaisiin. Myös pienemmissä kunnissa keskusteluyhteys rahoitusviranomaisten suuntaan koettiin hyväksi. Suurin osa vastaajista oli saanut riittävästi tietoa hankehakuihin liittyvissä kysymyksissä.
- Kunnanvaltuutettujen kyselyn mukaan suurin osa valtuutetuista näkee, että EU-rahoitteista hanketoimintaa koskevaa tietoa on helposti saatavilla päätöksenteon tueksi. Lähes kolmannes kyselyyn vastanneista valtuutetuista kuitenkin koki, ettei tietoa ole saatavilla tarpeeksi. Lisätietoa toivottiin eniten aluekehitysrahoituksen kunnille tarjoamista mahdollisuuksista. Tietoa toivottiin myös kehittämishankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta. Myös esimerkkihankkeiden ja toteutettujen hankkeiden tulosten esittely nähtiin hyödyllisenä kunnanvaltuutettujen keskuudessa.
- Lisätiedolle nähtiin tarvetta muun muassa seuraavissa aihepiireissä: 1) Euroopan unionin aluekehitysrahoituksen tarjoamat mahdollisuudet kunnille, 2) esimerkkihankkeiden sekä niiden tulosten esittely, 3) hankesuunnitelman laatiminen, 4) verkostoituminen ja yhteistyöverkoston rakentaminen, 5) projektin hallinnointi sekä 6) raportointi ja maksatushakemusten tekeminen.

7 Lopuksi

Aluekehitysrahaston toimintaperiaatteet ja kuntien toiminnan tarkastelu tuovat esille perustavanlaatuisia kysymyksiä aluepolitiikasta, kuten millaista aluepolitiikkaa ja aluekehitystä rakennerahastot tuottavat, kuinka aluekehityksen mekanismit vastaavat jatkuvaan alueelliseen murrokseen ja eriytymiskehitykseen sekä missä määrin eri alueet ja kunnat – kunnissa asuvat ihmiset – pääsevät osallisiksi rakennerahastoiden aluevaikutuksista? Vaikka rakennerahastot eivät ole tarkoitettu yksittäisten kuntien kehittämiseen, vaan yleisemmin alueiden kehittämiseen, kuntien asemaa osana rakennerahastotoimintaa tulee tulevaisuudessa tarkastella entistä laaja-alaisemmin. Aluekehityksen peruskysymykset kuten elinkeinotoiminnan kehittäminen ja työllisyyskysymykset ovat kunnille olennaisia. Kunnat myöntävät myös merkittävän osan rakennerahastohankkeiden muusta julkisesta rahoituksesta, minkä vuoksi erilaisten ja erikokoisten kuntien kehittämistarpeet ja -tavoitteet olisi pystyttävä ottamaan paremmin huomioon ohjelmien ja hankkeiden suunnittelussa. Tämä on edellytys sekä alueellisen vaikuttavuuden että kuntien motiivoinnin näkökulmasta.

OECD:n ja Euroopan unionin peräänkuuluttama inklusiivinen alueellinen kasvu edellyttää uudenlaista aluepoliittista ajattelua ja huomion kiinnittämistä alueellisen ja sosiaalisen eriarvoistumisen vähentämiseen (Lee 2019). Inklusiivisen kasvun ajatus on kantavana myös rakennerahastoissa. Erityisesti ESR-hankkeissa sosiaaliseen eriarvoistumiseen ja syrjäytymiseen vaikuttaminen on keskeinen tavoite ja hanketoiminnan rahoituksen ehto. Jotta vaikuttavuus kohdistuisi tasapuolisesti eri kuntiin ja näin tavoittaisi kaikki ihmisryhmät, huomiota tulee kiinnittää myös hankerahoituksen kohdentumiseen ja osallisuuteen eri toimijoiden ja alueellisten toimijaryhmien välillä.

Rakennerahastot ovat keskeinen väline, jonka kautta alueiden välisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja pyritään kaventamaan. Rakennerahastojen toimintaan ja tavoitteisiin on talouskriisin ja Brexitin aiheuttaman unionin budjetin uudelleenrakentamisen myötä kohdistunut entistä enemmän uudistumis- ja kehittämistavoitteita (Huguenot-Noël, Hunter & Zuleeg 2017). Osa tutkijoista on sitä mieltä, että yksi territoriaalisen koheesion päätavoitteista – sosioekonomisten erojen tasoittaminen – on menettämässä asemaansa koheesiopolitiikan suunnittelussa. Kansainvälisen vertailun mukaan osa heikommin pärjäävistä suomalaisista alueista näyttäisi kärsineen vähemmän finanssikriisin aiheuttamasta taantumasta. Erot maakuntien välillä ovat kuitenkin merkittäviä keskeisillä aluekehitysmittareilla tarkasteltuna (OECD 2016; Tilastokeskus 2020).

Rakennerahastotoiminta ja siihen liittyvät kysymykset ovat olleet runsaasti mediassa esillä viimeisten vuosien aikana. Suomessa käytävä keskustelu alueellisen rahoituksen ja rakennerahastojen uudistamisesta voidaan nähdä osana laajempaa Euroopan unionin murrosta, joka ilmenee eri yhteyksissä esitettyinä vaatimuksina kansallisen tason päätöksentekovoiman lisäämisestä. Suomessa esille nousseet vaatimukset alueellisen rahoituksen ja rakennerahastojen toiminnan uudistuksista ja joustavoittamisesta sekä kansallisen näkökulman ja päätösvallan vahvistamisesta eivät ole ainutlaatuisia vaan ilmentävät laajempaan eurooppalaista aluepoliittista

muutosta. “Uudelleen kansallistamisen” politiikka tulee esille eri tavoin eri Euroopan unionin jäsenvaltioissa (Crescenzi & Giua 2020). Aluepolitiikan näkökulmasta häviäjiä voivat kuitenkin olla juuri kansallisesta keskuksista kauempana sijaitsevat alueet ja kunnat, joissa Euroopan unionin rooli “alueiden ystävänä” on korostunut.

Suomessa eri ohjelma-alueilla aluekehittämisen painopisteitä on määritelty strategisesti alueen olemassa olevien vahvuuksien ja potentiaalin näkökulmasta. Tämä on perusteltua paikkaperustaisen aluekehittämisen näkökulmasta. Rakennerahastotoiminnan näkökulmasta alueiden väliset erot näyttäisivät kytkeytyvän ensisijaisesti rakennerahaston alueellisiin painotuksiin sekä kuntien aluekehityksen eriytyneisiin toimintaympäristöihin. Vaikka rakennerahastotoiminnan ohjelma-alueiden välillä on eroja erityyppisten alue- ja innovaatiotukien määräytymisessä, itse rakennerahastotoiminnan ja sen haasteiden näkökulmasta alueiden välillä ei vaikuttaisi olevan merkittäviä eroja. Tämä kertoo varmasti osaltaan kansallisen toimintakulttuurin ja aluekehityksen instituutioiden vahvuudesta.

Alueellinen eriytyminen ja alueiden välisen solidaarisuuden heikkeneminen on merkittävä haaste, joka voi pidemmällä aikavälillä vaikuttaa alueiden ja kuntien muutosjoustavuuden heikkenemiseen. Viime vuosien alueellinen eriytymiskehitys myös kyseenalaistaa aluepoliittisen mantran, jonka mukaan pääkaupunkiseudun ja suurten kaupunkien kilpailukykyisyyden tukeminen ikään kuin automaattisesti tuottaisi hyvinvointia koko valtion alueella ja kaikissa Suomen kunnissa. Kuten tämä tutkimus on osoittanut, esimerkiksi korkeakoulujen toteuttamien kehittämissankkeiden vaikuttavuus nähdään usein vähäisenä – ja joskus jopa olemattomana – muualla maakunnassa. Alueellisen eriytymisen ongelmaa ei ratkaista alueellisen rahoituksen uusjaolla suuralueiden kesken. On varmistettava, että myös suuralueiden sisällä kannetaan vastuuta aluekehityksen positiivisten vaikutusten tasaisemmasta jakautumisesta.

Aluekehittäminen edellyttää laajaa yhteistyötä ja verkostoitumista kuntien välillä sekä eri aluetasojen ja yksityisen sektorin toimijoiden kesken. Alueilla ja kuntatoimijoilla on merkittävä rooli siinä, kuinka kestävä kehityksen mukaiset aluepoliittiset toimenpiteet ja tavoitteet viedään niin sanotusti maaliin (Euroopan alueiden komitea 2019). Rakennerahastojen kestävä toiminnan näkökulmasta on olennaista, että suuremmat ja useimmiten maakuntakeskuksissa toimivat alueelliset organisaatiot ottavat rakennerahastotoiminnan ytimessä olevan alueellisen solidaarisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitteet entistä paremmin huomioon hanketoiminnan toteutuksessa sekä kumppanuuksia ja verkostoja muodostettaessa.

Kiitokset

Haluamme kiittää kaikkia kyselyyn vastanneita kuntaorganisaatioiden viranhaltijoita, kehitysyhtiöiden työntekijöitä ja kunnanvaltuutettuja. Suuri kiitos kaikille seutukuntien asiantuntijoille ja viranomaisille haastatteluihin käyttämästänne ajasta. Tutkimuksen on mahdollistanut Kunnallisalan kehittämissäätiön Oulun yliopiston maantieteen tutkimusyksikölle myöntämä hankerahoitus.

Lähteet

Auri, E., Hirvonen, T., Kahila, P. & T. Ranta (2018). Hallinnon monet kasvot. Kestävää kasvua ja työtä rakennerahasto-ohjelman toimeenpanon ja hallinnon arviointi. TEM -raportti. Saatavilla
><https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/1700053/Hallinnon+monet+kasvot+-+v%C3%A4liraportti+5.1.2018.pdf/8d645e41-9aa1-4da1-848a-a709cfd05120><

Annoni, P. & L. Dijkstra (2019). European Competitiveness Index 2019. Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Avdikos, V. & A. Chardas (2016). European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. *Territory, Politics and Governance* 4:1, 97–117

Bachtler, John & Ivan Turok (1997). Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds. *Regional Policy and Development Series*, Lontoo.

Bernelius, V. (2013). Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilaspohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Väitöskirja, Helsingin yliopisto.

Bäcklund, P. (2007). Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin yliopisto, Luonnontieteellinen tiedekunta, Maantieteen laitos (väitöskirja).

Bäcklund, P. & R. Mäntysalo (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory* 9: 4, 333 – 350, doi:10.1177/1473095210373684.

Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. & B. Verspagen (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 41 (4), 621-644.

Crescenzi, R. (2009) Undermining the Principle of Concentration? European Union Regional Policy and the Socio-economic Disadvantage of European Regions, *Regional Studies*, 43:1, 111-133, DOI: 10.1080/00343400801932276.

Crescenzi Riccardo & Mara Giua (2020) One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, 54:1, 10-20, DOI: 10.1080/00343404.2019.1665174.

Dall'Erba, S. & F. Fang (2017). Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth. *Regional Studies* 51:6, 822-832.

Euroopan alueiden komitea (2019). A territorial approach for the implementation of the SDGs in the EU – The role of the European Committee of the Regions. European Committee of Regions. Saatavilla: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/SDGS.pdf>

Eurostat (2020). Gross domestic product (GDP), 2018 NUTS 2 alueet.

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (17.1.2014/7). <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140007>.

Fred, M. (2015). Projectification in Swedish municipalities. A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration* 19:2, 49-68.

Geddes, Mike (2000). Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership. *International Journal of Urban and Regional Research* 24, 782–800.

Gertler, M. (2003). Tacit knowledge and the economic geography of context, or The undefinable tacitness of being (there), *Journal of Economic Geography*, Volume 3, Issue 1, 1 January 2003, Pages 75-99, <https://doi.org/10.1093/jeg/3.1.75>

Heikkinen, B., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kurvinen, A., Mayer, M., Nyman, J., Pitkänen, S. Ranta, T., Sillanpää, K. & T. Ålander (2019). Kestävää kasvu a ja työtä -rakennerahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti. Saatavilla: <https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/1700053/Rakennerahastotohjelma+arvioinnin+loppuraportti.pdf/4e220f74-4793-4980-a0e0-93b776f3438e>.

Hsieh H-F, Shannon SE (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*. 2005;15(9):1277-1288. doi:10.1177/1049732305276687.

Huguenot-Noël, R., Hunter, A. & F. Zuleeg (2017). Can the EU structural funds reconcile growth, solidarity and stability objectives? European Policy Centre. Saatavilla: http://aei.pitt.edu/91832/1/pub_7998_cohesionpolicyissuepaper.pdf (noudettu 7.12.2020).

Häikiö, L. & P. Lehtonen (2016). Osallisuus aluekehittämisessä: menetelmät ja prosessit. *Yhdyskuntasuunnittelu* 16 (1).

Isola, A-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S. & A. Keto-Tokoi (2017). Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. *Työpaperi* 33/2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Jakola, F. (2019). Culture, Institutions and Power: Institutionalisation of cross-border co-operation as a municipal development strategy. *Nordia Geographical Publications* 48:2. Väitöskirja, Oulun yliopisto.

Jakola, F. & E.-K. Prokkola (2018). Trust Building or Vested Interest? Social Capital Processes of Cross-Border Co-Operation in the Border Towns of Tornio and Haparanda. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 109:2, 224–238.

Jakola, F. & E.-K. Prokkola (2020). Kuntien osallisuus rakennerahastoissa – kysely (15 sivua). Saatavilla Oulun yliopiston maantieteen tutkimusyksikön tutkijoilta pyynnöstä.

Jankkila, H. (2008). Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – Toimijanäkökulma. *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 43. Väitöskirja, Yhteiskuntatieteiden laitos, Lapin yliopisto.

Kull, M. (2008). EU Multi-level Governance in the Making - The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany. Väitöskirja, Helsingin yliopisto.

Kull, M. & M. Tatar (2015). Multi-level Governance in a Small State: A Study in Involvement, Participation, Partnership, and Subsidiarity. *Regional and Federal Studies*, 25:3, 229-257.

Lang, T. & F. Görmär (2019). Regional and Local Development in Times of Polarisation. Re-thinking Spatial Policies in Europe. Palgrave Macmillan.

Leemann, L. & R-M. Hämäläinen (2016). Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. *YHTEISKUNTAPOLITIIKKA* 81:5, 586-594.

Lee, N. (2019) Inclusive Growth in cities: a sympathetic critique, *Regional Studies*, 53:3, 424-434, DOI: 10.1080/00343404.2018.1476753

Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & R. Harisalo (2012). Kehittämistoiminta kunnissa: Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Kuntakehto, Tuottava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa – tutkimus- ja kehittämishanke.

Mattila, M. (2019). Itä-Suomi puolustaa oikeuttaan suuriin rakennerahoihin – "Tuen merkitys on erittäin suuri". YLE Uutiset 13.8.2019

McDowell, L. (2016). Interviewing: Fear and Liking in the Field. Hay, I. (ed.) In: *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Fourth Edition. 150-188. Oxford University Press, Don Mills.

Mukhtar-Landgren, M. & M. Fred (2019). Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden. *Critical Policy Studies* 13:4, 488-506.

Pekkala, L. (2011) Kulttuuri Euroopan rakennerahasto-ohjelmissa sekä Manner-Suomen maaseutuohjelman hankkeissa kaudella 2007–2013. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2012:11.

Pike, A. Rodriguez-Pose, A. & J. Tomaney (2017). Local and regional development. Routledge, Lontoo.

Pirkola, H. (1998). Rakennerahasto – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 17.

Prokkola, E.-K. (2011). Cross-border regionalization, the INTERREG III A initiative, and local cooperation at the Finnish-Swedish border. *Environment and Planning A*, 43: 5 1190–1208.

Prokkola, E.-K., Zimmerbauer, K., & Jakola, F. (2015). Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives. *European Urban and Regional Studies* 22: 1, 104–117.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 11:1, 189–209, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.

Rodríguez-Pose, A. & U. Fratesi (2004). Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. *Regional Studies* 38:1, 97–113.

Sekes (2020). Jäsenet. Saatavilla: <https://www.sekes.fi/jasenet/> . (Noudettu 29.12.2020).

Tabell-Jokelainen, E., Mustonen, V., Jokinen, J., Immonen, H. & E. Vilhu (2018). Tehottomia tukia vai talouskasvua ja osaamista? Katsaus rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 toteutukseen Kainuussa. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, raportteja 26.

Tervo, H. (2019). Kaupungistuminen kiihtyy: säilyykö alueellinen tasapaino? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115 (2), 254–262. Saatavilla: <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2019/06/L...> (Noudettu 30.8.2019)

Tilastokeskus (2020). Kuntien avainluvut 2019. Saatavilla: <http://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?active1=170&year=2020>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020a). EU:n rakennerahastot. <https://tem.fi/suomen-rakennerahasto-ohjelma-2014-2020>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020b), henkilökohtainen sähköpostikeskustelu lokakuu-marraskuu 2020.

Valle, A. (2002) Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Sisäasiainministeriö.

Valtanen, T.(2019). Aluekehitysmiljardeista on syntymässä lihava riita: Itä- ja Pohjois-Suomi saavat kaksi kolmasosaa tuista, vaikka alueella asuu vain neljännes suomalaisista. YLE 13.8.2019

Valtiotalouden tarkastusvirasto (2016). Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus. Saatavilla: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/14105157/rakennerahasto-ohjelmien-vaikuttavuus-21-2016.pdf>

Viinikka, P. (2019). Pohjois- ja Itä-Suomen maakuntajohtajilta vastalause Etelä- ja

Länsi-Suomelle – aluekehitysvarojen jakoperusteet säilytettävä: Pohjois- ja Itä-Suomen maakuntajohtajat puolustavat EU:n aluekehitysvarojen jakoperusteita.
YLE 22.8.2019

Liitteet

Liite 1. Tapausseutukuntien vertailu valituilla aluekehitysindikaattoreilla.

		Väkiluku (31.12.201 9)	Väkiluvun %- muutos 2014- 2019	Keski-ikä (2018)	Taloudellinen huoltosuhde (2018)	Yrityskanta 2019 Q4	Yrityskannan %-muutos 2014-2019	Maa-seutualueella asuvien osuus % (2019)
Oulun seutukunta	Kaikki kunnat	252559	4,5	38,4	135,5	13356	17,1	12,5
	Hailuoto	959	-3,8	51,4	190,7	78	-9,3	99,5
	Kempele	18355	8,7	37,5	128,9	929	13,7	0,5
	Liminka	10191	4,6	31,9	148,5	548	23,7	64,8
	Lumijoki	2020	-2,6	36,8	187,8	112	0,0	99,5
	Muhos	8908	-0,9	38,9	158,3	456	9,1	99,5
	Oulu	205489	4,7	38,5	133,1	10896	18,0	3,3
	Tynäjä	6637	-1,5	34,1	162,8	337	15,4	92,3
Pielisen Karjalan seutukunta	Kaikki kunnat	20436	-9,4	52,1	206,5	1176	-0,4	99
	Liekse	10884	-10,2	50,8	215,3	587	-0,8	98,7
	Nurmes	9552	-8,5	52,4	197,2	589	0,0	99,3
Seinäjoen seutukunta	Kaikki kunnat	126732	0,0	43,1	135,4	9772	6,8	53,9
	Ihnaajoki	12269	0,7	41,9	131,7	867	8,1	75,5
	Kauhava	15726	-7,0	46,2	150,7	1512	2,0	99,6
	Kurikka	20678	-6,3	46,8	158	1775	1,5	99,5
	Lapua	14278	-3,1	43,2	148,2	1132	-1,3	97,6
	Seinäjohti	63781	4,8	40,7	123,6	4486	13,1	14
Kotka-Haminan seutukunta	Kaikki kunnat	82343	-4,8	47,1	162,8	4549	1,3	10,3
	Kotka	52126	-4,4	45,9	165,4	2691	0,7	0,7
	Hamina	20111	-4,5	47,9	158,6	1140	3,4	8
	Miehikkälä	1857	-12,5	52,1	188,3	135	-4,3	99,2
	Pyhtää	5140	-4,0	45,9	143,8	359	0,3	31,6
	Virohiti	3109	-8,5	50	166	224	2,3	97,3

Liite 2. Seutukunnissa toteutetut asiantuntijahaastattelut.

	Päivämäärä	Organisaatio	Seutukunta	Kesto (min)	Etäyhteys
1	19.2.2020	Pohjois-Pohjanmaan liitto	Oulu	57	
2	21.2.2020	Ilmajoen kunta	Seinäjoki	76	Puhelin
3	26.2.2020	ELY-keskus (Oulu)	Oulu	52	
4	26.2.2020	Limingan kunta (parihaastattelu)	Oulu	65	
5	27.2.2020	Kempeleen kunta	Oulu	38	
6	3.3.2020	Lumijoen kunta	Oulu	20	
7	10.3.2020	Seinäjoen kaupunki	Seinäjoki	46	
8	10.3.2020	Seinäjoen omistama kehitysyhtiö	Seinäjoki	40	
9	10.3.2020	Kurikan kaupunki	Seinäjoki	34	
10	11.3.2020	Lapuan kaupunki	Seinäjoki	99	
11	16.3.2020	Hailuodon kunta	Oulu	31	Skype
12	18.3.2020	Tyrnävän kunta	Oulu	27	Skype
13	20.3.2020	Muhoksen kunta	Oulu	41	Skype
14	20.3.2020	Etelä-Pohjanmaan liitto (Seinäjoki)	Seinäjoki	36	Teams
15	23.3.2020	Muhoksen kunta	Oulu	25	Teams
16	30.3.2020	Nurmeksen omistama kehitysyhtiö	Pielisen Karjala	56	Teams
17	15.4.2020	Lieksan omistama kehitysyhtiö	Pielisen Karjala	43	Teams
18	5.6.2020	Kotkan kaupunki	Kotka-hamina	38	Teams
19	10.6.2020	Miehikkälän kunta	Kotka-Hamina	51	Teams
20	11.6.2020	Haminan kaupunki	Kotka-Hamina	27	Teams
21	11.6.2020	Nurmeksen kaupunki	Pielisen Karjala	46	Teams
22	22.6.2020	Kotka-Hamina seudun kehitysyhtiö	Kotka-Hamina	103	Teams
23	24.6.2020	Oulun kaupunki	Oulu	43	Teams
24	2.7.2020	Lieksan kaupunki	Pielisen Karjala	35	Teams
25	7.7.2020	Työ- ja elinkeinoministeriö	(valtakunnallinen)	40	Teams

Liite 3. Haastattelurunko viranhaltijoille ja kehitysyhteistyön tekijöille

Tausta

- Kerrotko omasta toimenkuvasta kunnassa ja mahdollisesti omasta taustasta, miten olet päätnyt ko. tehtävään?

Rakennerahastot ja kunnat

- Ovatko Euroopan unionin rakennerahastot (EAKR ja ESR) sinulle tuttuja?
- Ketkä ovat teidän näkemyksen mukaan rakennerahastojen tärkeimmät kohderyhmät?
- Miten arvioisit rakennerahastojen (ja EU-rahoituksen yleisesti) merkitystä ja roolia kuntien kehittämisen näkökulmasta tänä päivänä?

Onko tämä muuttunut sinä aikana kun olet ollut tehtävässä?

Osallisuus rakennerahastohankkeissa

- Onko kunnassa **toteutettu** EAKR- tai ESR- hankkeita?
- Minkälaisia hankkeita?
 - Mukana olleet toimijat?
 - Hankkeiden vaikuttavuus ja tulokset?
 - Hyvät kokemukset, missä on onnistuttu? Miksi?
 - Ei niin toimivat hankkeet? Mistä johtui?
- Miten kuvailisit hankkeiden toteuttamisprosessia ideoinnista toteutukseen?
 - Mikä on helppoa, mikä haasteellista?
 - Ovatko kunnat eriarvoisessa asemassa tässä suhteessa?
- Onko kunta ollut **rahoittajana** EAKR- tai ESR-hankkeissa?
- Minkälaisissa hankkeissa? Mukana olleet toimijat?
 - Minkälaisia kokemuksia näistä hankkeista? Onnistuneet hankkeet? Ei onnistuneet? Syyt?
 - Onko eroja riippuen kuka/mikä organisaatio on ollut hallinnoijana/toteuttajana?
 - Olitteko mukana hankkeen suunnittelussa, toteutuksessa? Minkä verran konkreettisesti?
 - Saitteko mielestänne tarpeeksi tietoa hankkeesta?
- Oletteko hakenut itse/ollut rahoittajana hankkeissa, jotka ei ole saaneet hankerahoitusta? Syyt?
- Tiedätkö hankkeita (seudullisia/maakunnallisia), joissa olisitte mielellään ollut mukana?

EU-rahoitusinstrumentit ja mahdollisuudet yleisesti

- Ovatko EU rahoitusinfrastruktuurit (ei ainoastaan rakennerahastot) mielestänne mielekkäitä ja toimivia? Perustelut
- Koetko, että teillä on tarpeeksi tietoa EU-rahoitusohjelmista ja rahoitusinstrumenteista?
 - Jos ei, minkälaista tietoa/koulutusta tarvitsisit?

Liite 4. Viranhaltijoiden kyselyyn vastanneet maakunnittain.

Maakunta	Kpl	Prosentti
Pohjois-Pohjanmaa	19	17 %
Keski-Suomi	11	10 %
Uusimaa	11	10 %
Lappi	10	9 %
Varsinais-Suomi	9	8 %
Etelä-Savo	8	7 %
Pirkanmaa	7	6 %
Pohjois-Karjala	7	6 %
Pohjois-Savo	5	4 %
Satakunta	5	4 %
Keski-Pohjanmaa	4	4 %
Pohjanmaa	4	4 %
Etelä-Karjala	3	3 %
Kainuu	3	3 %
Päijät-Häme	3	3 %
Etelä-Pohjanmaa	2	2 %
Kanta-Häme	1	1 %
Kymenlaakso	0	0 %

Liite 5a. Toteutuneet EAKR-hankkeiden maksatukset maakunnittain (1.22.2020 tilanne) Lähde: Työ ja elinkeinoministeriö

Rahoituskehys	Hankkeita (kpl)	EU+valtio (€)	Kunta (€)	Muu julkinen (€)	Julkinen yht. (€)	Yksityinen (€)	Yhteensä (€)
Etelä-Karjala	151	13288894	3276066	1038811	17603771	9611131	27214902
Etelä-Pohjanmaa	197	12617481	1834052	1397315	15848847	23880349	39729196
Etelä-Savo	453	59320226	9664562	7458375	76443163	51962077	128405240
Kainuu	278	37038809	4199901	2279630	43518341	29988306	73506647
Kanta-Häme	175	7836059	1051018	545151	9432228	11118484	20550712
Keski-Pohjanmaa	257	23244955	3025763	1689827	27960546	23528212	51488757
Keski-Suomi	405	30463495	1695534	2916322	35075351	50778910	85854261
Kymenlaakso	182	17212498	4661251	2029419	23903168	13875947	37779114
Lappi	731	82507854	7824037	6767097	97098988	111452566	208551555
Pirkanmaa	357	15487313	2052401	2808317	20348031	8594992	28943023
Pohjanmaa	282	9497548	735882	738640	10972070	9786230	20758300
Pohjois-Karjala	463	75291332	8294448	3037410	86623190	85096382	171719572
Pohjois-Pohjanmaa	959	127939626	22970818	9605870	160516314	134475366	294991680
Pohjois-Savo	587	91885349	12451369	7380818	111717536	113700447	225417984
Päijät-Häme	293	17820660	3451812	2139619	23412091	15977583	39389674
Satakunta	266	21313047	2533098	2269098	26115243	33168011	59283254
Uusimaa	32	5943613	1916586	686459	8546658	133927	8680585
Varsinais-Suomi	251	13814920	494131	1471623	15780674	15396475	31177149
Yli maakunnallinen	77	16835994	2473318	3102729	22412041	723421	23135463
Ei-maakuntakohdenn	131	90285032	15957955	4254876	110497862	2203398	112701260
Kaikki yhteensä	6527	769644705	110564001	63617409	943826115	745452214	1689278329

**Liite 5b. Toteutuneet ESR-maksatukset maakunnittain
(1.11.2020 tilanne) Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö.**

Rahoituskehys	Hankkeita (kpl)	EU+valtio (€)	Kunta (€)	Muu julkinen (€)	Julkinen yht. (€)	Yksityinen (€)	Yhteensä (€)
Etelä-Karjala	36	5108504	1322587	304759	6735850	191135	6926985
Etelä-Pohjanmaa	42	5603496	1624278	240676	7468450	720142	8188592
Etelä-Savo	177	29923848	7108669	2106723	39139239	1891841	41031081
Kainuu	80	15601163	3679067	525053	19805283	445385	20250668
Kanta-Häme	30	4454372	1108255	188377	5751005	177216	5928221
Keski-Pohjanmaa	43	9019998	1785542	322539	11128079	446031	11574110
Keski-Suomi	88	16739347	3032218	2152691	21924256	656692	22580948
Kymenlaakso	56	8963538	1985485	621763	11570786	439965	12010752
Lappi	206	34415890	5896698	2561571	42874158	1515047	44389205
Pirkanmaa	66	11272941	1559544	1131029	13963513	828201	14791715
Pohjanmaa	30	5640062	905183	178868	6724113	208145	6932258
Pohjois-Karjala	140	27267811	5452393	1266505	33986709	1681666	35668375
Pohjois-Pohjanmaa	274	52712141	9919946	1732707	64364794	4562959	68927754
Pohjois-Savo	277	35095429	6953807	1449581	43498817	5743047	49241864
Päijät-Häme	50	8481467	1457733	851000	10790200	527120	11317319
Satakunta	46	10009730	1848276	693062	12551068	374093	12925161
Uusimaa	133	21627450	4126078	1909821	27663348	1739775	29403123
Varsinais-Suomi	51	9566127	1532961	967152	12066241	441342	12507582
Ei-maakuntakohdennettu	303	184525790	18212918	13090757	215829465	6479262	222308727
Ylimääräinen	141	30009295	4760042	3554457	38323793	1586657	39910450
Kaikki yhteensä	2269	526038398	84271679	35849090	646159168	30655720	676814887

Kunnallisan kehittämissäätien Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON-KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie

100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)

15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma

SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)

16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi

TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)

17 Jasmin Penttinen

ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)

18 Tomi Venho

KABINETIN PUOLELLA

SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)

19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &
Hanna Kortejärvi

HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)

20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen

KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)

21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna

DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)

22 Hannes Manninen & Tapani Tölli

HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYK-
SEEN (2019)

23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho

YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)

24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen

HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIISOPISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)

25 Jorma Niemelä

JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)

26 Sakari Möttönen

SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SO-
SIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-
NEISSA (2019)

29 Erkki Vauramo

SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULE-
VAISUUS (2019)

30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä

DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAISESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)

31 Pekka Kettunen

KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ
(2020)

32 Anne Kallio

KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI SOSI-
AALIPALVELUA? (2020)

33 Arto Haveri

TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)

34 Taina Peltonen

KOULUTUSVIENTI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)

35 Olli-Pekka Ryytänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen

SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)

36 Marja Keväjäjärvi, Maria Lindholm & Arto Reiman

ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET (2020)

37 Antti Mykkänen

KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)

Fredriika Jakola ja Eeva-Kaisa
Prokkola

VOIDAANKO RAKENNERAHAS- TOILLA VAIKUTTA? KUNTIEN NÄ- KÖKULMA

Euroopan unionin rakennerahastot ovat tärkeä aluekehitysmekanismi kunnille ja maakunnille. Kunnilla on keskeinen rooli sekä rakennerahastohankkeiden toteuttajina että osarahoittajina. Kaikilla kunnilla ei ole kuitenkaan samanlaisia mahdollisuuksia ja resursseja suunnitella, toteuttaa ja hallinnoida rakennerahastohankkeita.

Kuntien roolia rakennerahastotoiminnassa tulee tarkastella tulevaisuudessa entistä laaja-alaisemmin. Tutkimus osoittaa, että kuntien toiminnalla ja osallisuudella on suuri vaikutus hankkeiden alueellisen vaikuttavuuden sekä tavoitteellisen ja mukaanottavan aluekehittämisen näkökulmasta.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ