

**VAASAN YLIOPISTO**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Mika Ahola

**EUROOPAN UNIONIN RAKENNERAHASTOJEN TOIMEENPANO**  
**PUOLASSA VUOSINA 2004–2006**

Aluetieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2006**

**SISÄLLYSLUETTELO**

	<b>sivu</b>
<b>KUVALUETTELO</b>	3
<b>TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	4
<b>1. JOHDANTO</b>	5
1.1. Taustaa tutkimukselle	5
1.2. Käsitteellisiä lähtökohtia tutkimukselle	10
1.3. Tutkimusongelmat	15
1.4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne	18
<b>2. EU:N ALUEPOLITIikka JA TUKIJÄRJESTELMÄ</b>	20
2.1. Yleistä Euroopan unionin tukirahastoista	20
2.2. Alueet vai keskushallinto	26
<b>3. PUOLA</b>	31
3.1. Katsaus Puolan yhteiskuntaan	31
3.2. Aluepolitiikkaa sosialistisessa Puolassa	37
3.3. Sosialismista demokraattiseksi maaksi – transitio	41
3.4. Puola vuosina 2004–2006	45
3.5. Puolan rakennerahasto-ohjelmien sisällöstä	50
<b>4. EU:N KEHITTÄMISVÄLINEIDEN TOIMEENPANO PUOLASSA</b>	56
4.1. Tavoitteiden asettelu	57

4.2. Toimeenpano, yhteensovittaminen, sitoutuminen	59
4.3. Tuotokset, legitimiys, vaikuttavuus	63
4.4. Arvio, palaute	68
<b>5. EU-PROSESSIEN TOIMEENPANO PUOLASSA – KOKOAVAT HUOMIOT</b>	<b>70</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>78</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>83</b>

## KUVALUETTELO

Kuva 1. Toimeenpanoprosessin analyysikehikko.	17
Kuva 2. Puolan kartta voivodikuntineen.	34
Kuva 3. Kansallinen kehityssuunnitelma eli rakennerahastojen toimeenpano- kaavio Puolassa.	47
Kuva 4. Integroitu alueellisen kehittämisen ohjelma ja sen toteutuksen tila Puo- lassa maaliskuussa 2006.	67

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Euroopan unionin aluepolitiikka ohjelmakaudella 2000–2006.	22
Taulukko 2. Puolan voivodikunnat.	33
Taulukko 3. Rakennerahastot Puolassa vuosina 2004–2006.	48
Taulukko 4. Puolan rakenneohjelmat ja niiden rahoitus vuosina 2004–2006.	49
Taulukko 5. Rahavirrat Euroopan unionin ja Puolan välillä.	64
Taulukko 6. Rakennerahastojen käyttöaste Puolassa maaliskuun lopussa 2006.	65

---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Hallintotieteiden tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Mika Ahola	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Euroopan unionin rakennerahastojen toimeenpano Puolassa vuosina 2004–2006	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2006	<b>Sivumäärä: 86</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Puolasta tuli Euroopan unionin jäsen toukokuussa 2004. Samalla Puolalle aukeni pääsy Euroopan unionin rakennerahastoihin ja Puolasta tuli Euroopan unionin suurin tukien saaja. Tutkimuksen aiheena on näiden rakennerahastojen toimeenpano Puolassa, se miten Puola aikoo käyttää suuret Euroopan unionilta saatavat rahamäärät ja onko hallinto siihen valmis. Tutkimuskysymysten pohjana käytetään Pekka Kettusen toimeenpanoprosessin analyysikehikkoa, joka jakaa toimeenpanon neljään osaan: 1) tavoitteiden asetteluun, toimeenpanon määrittelyyn ja voimavarojen jakoon, 2) toimeenpanoon, yhteensovittamiseen ja sitoutumiseen, 3) tuotoksiin, legitimiin ja vaikuttavuuteen ja 4) arvioon, palautteeseen.

Tutkimuksen ote on kvalitatiivinen. Kettusen toimeenpanoprosessin analyysikehikon perusteella on tutkittu kirjallista aineistoa, analysoitu sitä ja tuettu sitä haastatteluista saaduilla lisätiedoilla. Merkittävimpänä aineistona ovat olleet puolalaisen hallinnon internet-sivustot, sekä kolme teemahaastattelua.

Euroopan unionin rakennerahastot ovat osa Euroopan unionin aluepolitiikkaa, joilla on tarkoitus tasata eri jäsenmaiden välisiä elintasoeroja. Puola on entinen sosialistimaa, joka on vanhoihin jäsenmaihin verrattuna köyhä. Sosialistisen Puolan hallinto oli keskusjohtoinen ja talous romahtamispisteessä. Euroopan unionissa Puola kuuluu unionin köyhimpiin maihin, jossa on isot alueelliset erot. Maan itäosat ovat huomattavasti köyhempiä kuin länsiosat.

Puolassa rakennerahastoja toimeenpannaan yhdeksällä operatiivisella ohjelmalla. Tutkimusaineistosta saatujen havaintojen perusteella Euroopan unionin rakennerahastojen toimeenpano Puolassa vuosina 2004–2006 ei toimi kovin hyvin. Puola on vaarassa menettää suuret määrät kehittämisvaroja. Jos rakennerahastojen varoja ei käytetä määräaikaan mennessä, ne palautuvat unionille. Puolan hallinnossa on koordinaatio-ongelmia ja valtava määrä liiallista lainsäädäntöä. Lainsäädäntöverkko ja byrokratia ovat monimutkaisia. Sääntöviidakon pykälien tarkka noudattaminen hidastuttaa prosesseja ja ohjelmien aloittamista ja läpiviemistä. Euroopan komissiota ei pidetä tarpeeksi sitoutuneena Puolan ohjelmiin ja komission virkamiesten tietoa Puolan ongelmista pinnallisena. Vastauksien saaminen komissiolta kestää turhauttavan kauan.

Maaliskuussa 2006 vasta 11,65 prosenttia rakennerahastoista oli käytetty. Aikaa on vuoteen 2008. Sen jälkeen voi tehdä lopullisen arvion, kuinka hyvin rakennerahastojen toimeenpano onnistui. Puolan hallinnossa vallitsee silti vankka optimismi, että maa onnistuu tavoitteissaan, vaikka ohjelman puolivälissä näyttääkin huonolta.

---

**AVAINSANAT:** Puola, EU-rakennerahastot, toimeenpano

## 1. JOHDANTO

### 1.1. Taustaa tutkimukselle

Tämän tutkielman aiheena ovat Puola, Euroopan unioni sekä Euroopan unionin rakennerahastot, ja miten niitä aiotaan toimeenpanna Puolassa. Motivaationa tutkielmani tekoon on aiempi Puolan tuntemukseni sekä mielenkiinto siitä, miten Euroopan unionin uusista jäsenmaista suurin ja samalla haasteellisin aikoo hallita valtaisan tukirahansa. Puolan on jo etukäteen tiedetty ja ennustettu olevan suurin tukien saaja laajentuneessa Euroopan unionissa.

Euroopan unionin rakennepolitiikan päätavoite on vahvistaa sosiaalista ja taloudellista yhtenäisyyttä eli koheesiota. Rakennepolitiikkaan sisältyvät aluepoliittiset, elinkeinopoliittiset, työvoimapolitiittiset ja maaseutupoliittisetkin toimenpiteet. Rakennepolitiikka eroaa niin sanotusta puhtaasta aluepolitiikasta laajemman keinovalikoiman ja monipuolisempien tavoitteiden kautta. (Viinamäki 2001: 95–96.)

Puolalaiset äänestivät kesäkuussa 2003 unioniin liittymisen puolesta. Äänestysprosentti oli alhainen 58,85, mutta tulos oli selkeä: 77,45 prosenttia äänestäneistä kannatti maansa liittymistä Euroopan unionin jäseneksi (Nyyssönen 2003: 145). Vaatimattomasta äänestysprosentista huolimatta selvä enemmistö äänestäneistä halusi Puolan Euroopan unionin yhteyteen.

Puolan ja samalla muidenkin uusien Euroopan unionin jäsenmaiden on ennustettu koituvan kalliiksi ja suureksi haasteeksi koko unionin rahoitukselle ja tulevaisuudelle. Esimerkiksi Wilén (2004) kirjoittaa Ranskan valtiovarainministe-

riön laskeneen, että seuraavalla ohjelmakaudella vuosina 2007–2013 Puola mak-  
saisi noin 20,5 miljardia euroa unionin budjettiin ja saisi siitä 97 miljardia euroa.  
Puolan nettohyöty olisi täten 76,5 miljardia euroa. Kyse on suurista summista.  
On mielenkiintoista tietää, miten Puola suoriutuu tästä suurien rahavirtojen  
hallinnasta.

Vuoden 2002 tilastojen mukaan Euroopan unionin kymmenestä köyhimmästä  
alueesta peräti kuusi oli Puolasta. Nämä alueet ovat Lubelskie, Podkarpackie,  
Warmińsko-Mazurskie, Podlaskie, Świętokrzyskie ja Opolskie (Wilén 2004).  
Nämä Puolan alueet ovat hallinnollisesti voivodikuntia.

Tarkoituksena on tutkia, kuinka Puolassa hallitaan ja toimeenpannaan Euroo-  
pan unionin rakennerahastoja vuosina 2004–2006. Euroopan unionissa on tätä  
tutkimusta tehdessä meneillään ohjelmakausi 2000–2006. Puola ja muut uudet  
Euroopan unionin jäsenmaat liittyivät unioniin 1.5.2004. Uusi ohjelmakausi Eu-  
roopan unionin tukirahastoissa ja ohjelmissa alkaa kuitenkin vasta vuonna  
2007. Uusilla jäsenmailla on siis meneillään eräänlainen siirtymäkausi, koska  
ne liittyivät unioniin kesken ohjelmakauden.

Euroopan unionin jäsenyys asettaa uusille jäsenmaille monia haasteita. Euroo-  
pan unionin rakennerahastojen hallinto on yksi niistä. Puolassa oli sosialistinen  
hallinto vuoteen 1989. Salminen ja Temmes (2000: 18) kirjoittavat, että reaaliso-  
sialismissa hallinto osoittautui tehottomaksi ja tuottamattomaksi. Hallinto oli  
massiivista ja siihen kuului lukuisia suunnittelukoneistoja ja ministeriöitä, mut-  
ta ne eivät jälkeinpäin arvioiden tuottaneet mitään käyttökelpoista. Salmisen ja  
Temmeksen mukaan näyttäisi siltä, että hallinnollisissa tehtävissä olleet ovat  
työskennelleet pelkän kuvitellun todellisuuden varassa.

Entisten Itä-Euroopan maiden yhteiskuntajärjestelmästä käytetään yleisesti sekä nimitystä sosialismi että kommunismi. Tässä tutkielmassa käytän kuitenkin vain termiä sosialismi, niissä kohdissa kuin siihen tarvetta ilmenee. Marx ja Engels (1978: 18–19) erottelivat sosialismin ja kommunismin niin, että sosialistinen valtio on välivaihe matkalla kommunistiseen yhteiskuntaan. Entisen Itä-Euroopan maissa ei tähän kuitenkaan koskaan päästy, vaan maat olivat sosialistisia järjestelmän romahdukseen saakka.

Salminen ja Temmes (2000: 18) kirjoittavat, että reaalisosialismin hallinto ei turvannut kansalaisten perusoikeuksia, vaan ne olivat valtaapitävien armoilla. Yksi tutkimuksen teemoista onkin hahmottaa, ovatko Puolan hallinto ja hallintokulttuuri muuttuneet sosialistisesta hallintotavasta. Miten paljon Euroopan unioni on vaikuttanut, miten paljon muutosta on tullut Puolan sisältä? Miten paljon muutosta tulee puolalaisten omilla ehdoilla, miten paljon Euroopan unioni sanelee? Nyysönen (2003: 9) kirjoittaa, että kansanvalta on nyt muodostunut muodollisesti itäisen Euroopan maihin. Seuraava haaste on demokratian sisällössä, kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa ja erilaisten hierarkioiden purkamisessa.

Puola on niin sanottu *transitiomaa*. Se tarkoittaa sitä, että Puola on siirtynyt tai siirtymässä sosialistisesta järjestelmästä länsimaiseen talous- ja poliittiseen järjestelmään. Salminen ja Temmes (2000: 22) ovat sitä mieltä, että transitiotila on eräänlainen välimaasto kehitysmaiden ja kehittyneiden maiden välillä. Tässä välimaastossa tapahtuu kaiken aikaa muutoksia. On toisaalta makuasia, miten kauan maata voi pitää transitiotilassa olevana, mutta tässä tutkimuksessa oletan Puolan kuuluvan vielä transitiotilassa oleviin maihin. Salminen ja Temmes jat-



kavat vielä luonnehtimalla transitiota. Heidän mukaansa se on monimutkainen muutosten vyyhti. Moni ymmärtää sen vain taloudellisena muutoksena, mutta siihen sisältyvät myös hallinnolliset, kulttuurilliset ja poliittiset muutokset.

Salminen ja Temmes (2000: 28) korostavat Euroopan unionin roolia ja vastuuta entisten sosialistimaiden uudistuksista ja tulevaisuudesta. On Euroopan integraation oma etu, että transitiomaat kehittyvät läntisen Euroopan tasolle. Käytännössä Euroopan unioni joutuu päättämään millaista transitiopolitiikkaa harjoitetaan ja se kantaa siitä vastuuta myös rahallisena ja poliittisena tukijana.

Nyysönen (2003: 14) toteaa, että ihmisten ajattelutottumukset muuttuvat hitaammin kuin poliittiset rakenteet. Sosialistisen vallan tavat ja tottumuksetkaan eivät häviä aivan heti. Vallanpitäjät eivät ole putkahtaneet tyhjästä vaan useimmat heistä ovat olleet vanhan järjestelmän aikaan puolueen kouluttamia jäseniä, työntekijöitä ja jopa siinä menestyneitä. Puolassakin on siis varmasti johtavissa ja päättävissä asemissa henkilöitä, jotka ovat nuorena saaneet oppinsa ja asenteensa erilaisessa järjestelmässä ja toimintaympäristössä kuin missä he nyt toimivat.

Salmisen (1998: 50) mukaan hallinto muuttuu kansainvälistyessään joko sopeutuen kansainvälisiin pelisääntöihin tai tietoisena kansainvälistämisenä. Esimerkiksi Euroopan taloudellisessa integraatiossa mukautuminen ja harmonisointi yhtenäistävät eri alojen lainsäädäntöä, virkamieskvalifikaatiota ja hallinnon menettelytapoja.

Kettunen (1998: 8) kirjoittaa, että eurooppalainen aluepolitiikka on juuri sitä, että paikalliset toimijat valjastetaan oman seutunsa kehittämiseen, subsidiari-

teetin merkeissä. Kettunen näkee unionin tason puitteena ja resurssina, joka saa sisältönsä kansallisessa aluepolitiikassa.

Puolan maaseudulle Euroopan unionin rakennerahastot, aluetuet ja aluekehittämisohjelmat saattavat olla erittäin merkittäviä. Kuten Vogt (2002: 242) toteaa, ovat nuoret ja hyvin koulutetut urbaanit ihmiset olleet voittajia, kun taas huonosti koulutetut, vanhemmat ja maaseudun väestö ovat jääneet heikommalle. Heiltä on yhtäkkiä vaadittu uusia taitoja työelämässä joita heidän on ollut vaikea oppia.

Aluekehityksen edellytykset ovat vaativampia kuin aiemmin. Uuteen teknologiaan kytkeytyvät innovatiiviset ympäristöt vaativat sijaintialueiltaan uuden kehittyneen automaation mahdollisuuksia, suurempaa ammattitaitoisen työvoiman ja ulkopuolisten palvelujen tarvetta, hyviä liikenne- ja kommunikaatioyhteyksiä sekä korkealuokkaisia tieto- ja taitointensiivisiä ympäristöjä. (Andersson 1994: 24.)

Euroopan unionin rakennerahastotuet kanavoituvat erilaisten ohjelmien kautta sellaisille hankkeille, jotka toteuttavat näiden ohjelmien tavoitteita. Rakennerahastotuissa on Kettusen (1998: 1) mielestä kyseessä mittava toimeenpanoprosessi, joka kulkee aina rakennerahastojen tavoitteista erilaisten kansallisten alueellisten rakenteiden kautta yksittäisiin hankkeisiin saakka. Täten yksittäisen hankkeen pitäisi toteuttaa eurooppalaisia pyrkimyksiä.

Anderssonin (1994: 7) mukaan aluekehitystä on yritetty ymmärtää jälkitekollisissa yhteiskunnissa tutkimalla alueellisesti vaikuttavia toimijoita uusteollisuudessa, kaupassa, kansainvälisillä rahamarkkinoilla ja hallinnossa ja näiden omi-

en institutionaalisten yhteyksiensä ja niitä ylläpitävien kommunikaatioverkostojen kautta. Tämä tutkimus koskettaa aluekehitystä Euroopan unionin rakennerahastojen hallinnon kautta.

## 1.2. Käsitteellisiä lähtökohtia tutkimukselle

Aluetieteellisestä näkökannasta huomio keskittyy erityisesti tarkasteluun alueellisella tasolla. Tässä alaluvussa käyn läpi keskeiset käsitteet tutkimuksen kannalta. Hallintotieteellisestä näkökulmasta lähestyen Puolan transitio voidaan nähdä hallinnon, organisaation, päätöksenteon, toimeenpanon ja vastaavien hallintotieteellisten ilmiöiden ja elementtien kautta. (Salminen & Temmes 2000: 37.)

### *Hallinto ja alue*

Tutkimus sivuaa kahta tieteenalaa, aluetiedettä ja hallintotiedettä. Lienee hyvä katsoa aivan aluksi, miten termit *hallinto* ja *alue* määritellään, jotta selviää, mitä tarkoitan tarkastellessani hallintoa toimeenpanona sekä mitä tarkoittaa alue. Salminen (1998: 13) kirjoittaa, että hallinto muodostuu niistä toiminnoista, jotka tulevat tarpeellisiksi, kun tietty toiminta edellyttää useiden ihmisten yhteistoimintaa. Yhteistoiminta on Salmisen mukaan ymmärretty hallintoon kuuluvaksi klassisessa hallintotieteellisessä keskustelussa. Euroopan unionin rakennerahastojen hallinto on yhteistoimintaa parhaimmillaan kansainväliseltä tasolta alueelliselle tasolle.

Alue on maan pinnalla oleva kokonaisuus, jolla on yksi tai useampi mitattavissa oleva luonteenpiirre. Tämä piirre on joko luonnon tai ihmisen toiminnan aiheuttama ja se erottaa sen muista alueista. Alueen voi nähdä toisin sanoen esimerkiksi kulttuurialueena tai poliittisena alueena tai vaikka talousalueena. (Andersson 1994: 1.) Tässä tutkimuksessa eniten käytettynä alueyksikkönä on puolalainen väliportaan hallintoalue *vojevództwo*, joka on hallinnollinen alueyksikkö kuntatason ja keskushallinnon välissä.

### *Politiikan ja hallinnon ero*

Politiikka ja hallinto saattavat usein mennä sekaisin tai ero olla epämääräinen. Salminen (1998: 39) kertoo yhdysvaltalaisen Woodrow Wilsonin määritelleen politiikan ja hallinnon eron siten, että valtion tahto on politiikkaa ja tahdon toimeenpano on hallintoa. Politiikka on tekemisissä arvojen, tavoitteiden ja tarkoituksien kanssa kun taas hallinto on faktojen, toimintakeinojen ja toimintatapojen kanssa.

Byrokratian ja demokratian välinen suhde on Salmisen (1998: 38–39) mukaan monimuotoisin teema hallinnon ja politiikan välisessä jännitteessä. Pohjimmiltaan kysymys on siitä, kuka hallitsee. Salminen lisää, että byrokratian painoarvo suhteessa demokratiaan on noussut ja että byrokratian ajatellaan edustavan hierarkkisuutta, salailua ja epädemokraattisia arvoja. Demokraattisiin arvoihin ajatellaan kuuluvan avoimuus, moniarvoisuus ja kansalaisten osallistuminen.

*Hallinnon uudistukset*

Temmes (2003: 228) kirjoittaa, että hallinnon uudistukset ovat hallintokoneiston uudelleenarviointia, jotta sen rakenteet ja järjestelmät pysyisivät käyttökelpoisina ja nykyaikaisina. Temmes lisää valtaosan hallinnon uudistuksista olevan sektori- tai organisaatiokohtaista, jolloin niiden merkitys koko poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle ei ole kovin suuri. Temmes lisää vielä, että hallinnolle ja sen uudistuksille on ominaista syvä hierarkia.

Temmes (2003: 228) kirjoittaa, että hallintouudistuksien valmisteluissa ilmenee paljon arvovalintoja ja valinnan ongelmia, jotka johtuvat siitä, että hallintokoneistolla on rooli yhteiskuntapolitiikan valmistelu- ja toteuttamisorganisaationa. Poliitiikan ja hallinnon rajapinta kulkee Temmeksen mukaan koko hallinnon läpi ja se tuo mukanaan jännitteitä, joita ei tunneta julkisen hallinnon ulkopuolella. Organisaatioiden strategiatyötä ja johtamista vaikeuttavat poliittinen peli ja poliittiset muutokset. Temmes (2003: 229) jakaa hallintouudistukset kehittyneissä julkisissa hallintokoneistoissa makrotasoiisiin, jotka koskevat koko hallintokoneistoa, ja hallinnon ala- tai virastokohtaisiin uudistuksiin.

*Päätöksentekoprosessi*

Kettunen (1998: 3) kirjoittaa toimeenpanon etenevän hallinnossa monivaiheisen prosessin kautta päätöksenteosta vaikutukseen. Salminen (1998: 83–84) on kuvannut päätöksentekoprosessia vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa on suunnittelu ja valmistelu. Siitä siirrytään varsinaiseen päätöksentekoon. Sen jälkeen on vuorossa täytäntöönpano ja lopuksi valvonta sekä seuranta. Suunnittelun voi Salmisen mukaan nähdä kahdella eri tavalla. Joko siinä korostetaan ratio-

naalisuutta tai sitten inkrementaalisuutta. Rationaalinen etenee tavoitteista keinoihin, inkrementaalinen keinoista tavoitteisiin.

### *Hallinta*

Jabbara ja Dwivedi (2004: 1105–1106) määrittelevät hallinta-käsitteen muodostuvan arvoista, instituutioista, laeista ja politiikoista joita yhteiskunta käyttää itsensä hallitsemiseen sekä hallitsemaan suhteitaan kansalaisyhteiskuntaan, yksityiseen sektoriin ja muihin yhteiskuntiin.

Jreisat (2004: 1024) kirjoittaa, että hallinta-käsitteen analyysi sisältää sellaisia asioita kuin leadership, instituutiot, kulttuurin, talouden ja historian toteuttaakseen perustoimintoja yhteiskunnalle. Hallinnan Jreisat (emt. 1004) määrittelee olevan yleinen viranomaisen toimi ja prosessi, jolla yhteiskunta ohjaa itseään. Itsenäisen valtion kohdalla hallinta merkitsee Jreisatin mukaan kompleksista instituutioiden sekoitusta, johon kuuluvat toimeenpano, tuomio- ja lainsäädäntövalta.

Jreisat (emt. 1004) kirjoittaa, että hallinta viittaa kaikkein oleellisimmin kysymyksiin ”Kuka hallitsee?” ja ”Kuinka hyvin?” ensimmäisen kysymyksen viitattaessa valtaan ja vallanjakoon kun taas jälkimmäinen kysymys pohtii hyvää hallintoa. Kaikkien hallinnan arviointien on tarkasteltava vakavasti tuloksia.

Jreisat (emt. 1012) kirjoittaa, että nykyajan globalisoituneessa maailmassa modernin valtion hallinta kohtaa uusia tarpeita ja vaatimuksia jotka vaativat muutoksia vanhoihin systeemeihin. Nykypäivän hallituksen, ollakseen menestyksenkäs toimeenpannessaan politiikkojaan, on haettava tietoa, käyttää uusia tekno-

logioita, rekrytoida ja kehittää tarvittavaa manageristista johtajuutta (managerial leadership) ja rakentaa kokonaisvaltainen hallinnollinen kompetenssi (pätevyys) ja integriteetti (eheys). Yhä suurempi osa poliittisista päätöksistä tehdään Jreisatin (2004: 1013) mukaan globaaleissa instituutioissa yksittäisen maan sijasta. Euroopan unioni on yksi tällainen globaali toimija ja Euroopan unionin politiikat ovat ylikansallisesti päätettyjä politiikkoja.

Euroopan unionin hallintoa on kuvattu englanninkielisellä termillä multi-level governance, jonka voisi suomentaa vaikka monitasoiseksi hallinnaksi. Se tarkoittaa sitä, että unionin hallintoon osallistutaan sekä kansallisella, alueellisella että ylikansallisella (EU) tasolla. Näin esimerkiksi jäsenvaltion keskushallinto muodostaakin vain yhden osan hallintokoneistoa. Esimerkiksi Euroopan unionin rakennepolitiikka on hajaantunut komission, kansallisen keskushallinnon ja alueellisten toimijoiden välille. (Marks, Scharpf, Schmitter & Streeck 1996: 41.)

Marks (1996: 418) painottaa, että kyse ei ole siitä, mitä jäsenvaltion viranomaiset päättävät politiikan prosesseissa, vaan mikä on kansallisten (national), alueellisten (subnational) ja ylikansallisten (supranational) toimijoiden vaikutus kussakin prosessissa.

Monitasoisen hallinnan (multilevel governance) teoria oli aluksi pelkästään tutkimus Euroopan unionin rakennepolitiikasta, mutta laajeni sittemmin teoriaksi koko unionin hallinnosta. Gary Marks'n luonnehdinta vuodelta 1993 monitasoisesta hallinnasta on:

”Monitasoisen hallinnon ilmaantuminen, jatkuvan neuvottelun systeemi sisäkkäisten hallitusten joukossa useiden alueellisten sijoitusten kanssa – ylikansallinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen” (George & Bache 2001: 25).

### *Globalisaatio ja hallinto*

Jabbara ja Dwivedi (2004: 1106) ovat sitä mieltä, että hyvin hallittuna globalisaation ja hyvän hallinnon (good governance) vuorovaikutus voi tuottaa transformaatioprosessin, joka vakiinnuttaa yhteiskuntaa. Välineitä siihen ovat yleisen turvallisuuden, talouden ja julkisen hallinnon parantaminen, julkisen ja yksityisen sektorin yhteiset arvot, kansalaisyhteiskunnan kehitys ja alkuperäiset toimeenpanovallan, lainsäädäntövallan, tuomiovallan ja hallinnon instituutiot, hyvä hallinto ja demokratian kehitys.

Euroopan integraatio, jonka tulosta Euroopan unioni on, on osa globalisaatiokehitystä. Jabbara ja Dwivedi (2004: 1102) sanovat, että globalisoituneessa maailmassa yhdessä maailmankolkassa tapahtuneet asiat vaikuttavat asioihin muissa maailmankolkissa. Globalisoituneessa maailmassa hallintokin on uusien haasteiden edessä.

### 1.3. Tutkimusongelmat

Kettunen (1998: 3) kirjoittaa, että poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä *toimeenpano* viittaa lakien ja erilaisten säädösten hallinnolliseen käsittelyyn, jossa vaihteeltaisesti sovelletaan tiettyä normia pitkällä aikavälillä tai toteutetaan tietty uudistus suhteellisen lyhyessä ajassa. Toimeenpantavan normin pitäisi lähtökohtaisesti olla selkeä ja yleensä mahdollinen toteuttaa. Kettunen lisää, että toimeenpanoon pitää suunnata riittävästi resursseja ja toimeenpanevan hallintokoneiston pitää kyetä suorittamaan tehtävänsä. Kettunen listaa ainakin paikallishallinnon ja keskushallinnon välisen jännitteen, ruohonjuuritason ja

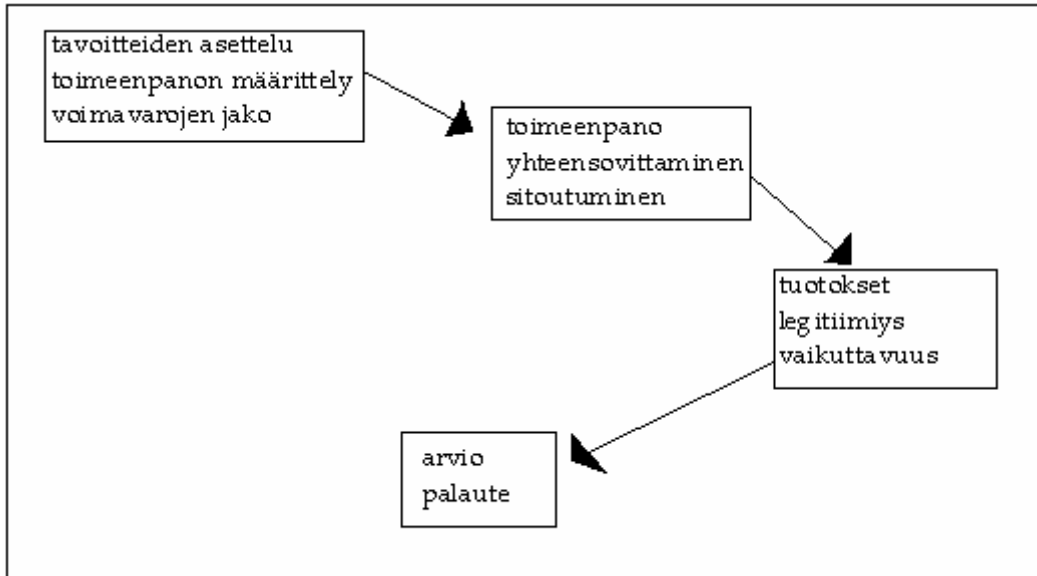


ylemmän tason ristiin menevät logiikat, monen toimijan aiheuttamat toimeenpanon ohjauksen vaikeudet toimeenpanoprosessin puutteiksi.

Toimeenpanon kohde on myös Kettusen (1998: 3) mukaan tärkeä. Jos kohde ei ole yhteistyöhaluinen, tulee toimeenpanosta vaikeampaa. Julkisten ohjelmien toimeenpanossa vaaditaan tavoitteenasettelua, resursseja ja toimijoita.

Kettunen (1998: 3) toteaa toimeenpanossa keskeisiä kysymyksiä olevan toiminnanohjauksen ja koordinoinnin. Kettunen sanoo tutkimustulosten osoittavan, että toimeenpanoprosessissa tyypillistä on verkostomaisuus ja monitoimijaisuus. Kettusen esittämiä kysymyksiä ovat, kykeneekö keskitetty päätöksentekijä ohjaamaan pluralistista toimeenpanijajoukkoa suorasti tai epäsuorasti vai olisiko toimeenpanijoiden itsensä harjoittama vastavuoroisuuden insentiiviin perustuva keskinäiskoordinaatio realistinen vaihtoehto.

Kuvassa 1 on Kettusen (1998: 4–5) hahmottelema toimeenpanoprosessin analyysikehikko. Toimeenpanoprosessi lähtee liikkeelle tavoitteiden asettelusta, toimeenpanon määrittelystä ja voimavarojen jaosta. Sen jälkeen on vuorossa hallinnollinen menettely. Tässä vaiheessa olennaista on toimijoiden välisen yhteydenpidon sujuvuus ja koordinaatio sekä ohjelmaan sitoutuminen. Kolmannessa vaiheessa toimeenpano kohdentuu varsinaiseen kohteeseensa ja neljännessä vaiheessa on arvioinnin vuoro.



**Kuva 1.** Toimeenpanoprosessin analyysikehikko (Kettunen 1998: 5).

Tässä tutkimuksessa EU-rakennerahastojen toimeenpanoa Puolassa tutkitaan yllä olevan Kettusen toimeenpanoprosessin analyysikehikon kautta. Ne muodostavat tutkimuksen rungon ja pääkysymyksen: Miten toimeenpano toteutetaan Puolassa?

Pääkysymyksen lisäksi on tarkoitus saada selvyys siihen, onko siirtymäkaudella 2004–2006 jotain erityistä ja onko Puolassa tehty radikaaleja uudistuksia ennen EU-jäsenyyttä. Pyrin saamaan myös vastauksen kysymykseen, onko tämänhetkinen tytäkohjelmakausi vain harjoitusta tulevaisuutta varten vai joko Puolan hallinto on täysin valmis rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon.

#### 1.4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen ote on kvalitatiivinen. Aineistona ovat kirjalliset dokumentit Puolasta ja niiden tukena kolme Puolassa tehtyä teemahaastattelua, joissa on haastateltu kolmea puolalaista rakennerahastoasioista tietävää ihmistä. Kirjallisen aineiston kautta on tarkoitus saada hahmoteltua, millainen tilanne Puolassa on. Haastattelujen on tarkoitus tukea kirjallisuudesta saatua tietoa ja antaa täydentävää tietoa, jota kirjallisuudesta ei pysty saamaan.

Tutkimuksen ensimmäinen luku on ollut johdantoa, jossa on kerrottu, miten olen päätenyt aiheeseen. Sen lisäksi ensimmäisessä luvussa on käyty läpi tutkimusongelma ja toimeenpanoprosessin kaavio, johon tutkimus pohjaa ja tutkimuksen rakennetta.

Toisessa luvussa tutustutaan Euroopan unionin aluepolitiikkaan ja tukijärjestelmään. Suuntana on yleisestä yksityiskohtaisempaan, ensin Euroopan unionin aluepolitiikan periaatteita ja historiaa, sen jälkeen nykyinen ohjelmakausi. Lisäksi käydään läpi alue- ja keskushallintoa EU-maissa.

Kolmannessa luvussa syvennyttään tarkemmin Puolaan. Käydään läpi Puolan yhteiskunta ja sen historiaa ja luodaan myös katsaus siihen, millaista oli sosialismin ajan aluepolitiikka. Lopuksi tutkitaan sitä, miten Puolassa toimitaan vuosina 2004–2006.

Neljännessä luvussa aletaan tulkita aineistoa toimeenpanoprosessin kaaviota vasten. Kaavio käydään läpi kohta kohdalta ja tutkitaan, miten Puolassa on to-

teutettu kaavion vaiheita. Kirjallisen aineiston tukena käytetään tässä myös Puolassa tehtyjä teemahaastatteluja.

Viidennessä luvussa on tutkielman yhteenveto, kokoavia huomioita, jossa tutkimuksen tulokset vedetään yhteen ja tehdään mahdolliset johtopäätökset.

### *Omakohmainen intressi tutkimukselle*

Olen oleskellut Puolassa yhteensä vuoden. Ensimmäisellä kerralla olin puoli vuotta vaihto-opiskelijana Varsovassa vuonna 2002, jolloin kiinnostuin enemmän puolalaisesta kulttuurista ja yhteiskunnasta sekä puolan kielestä. Puola ei ollut tuolloin vielä Euroopan unionin jäsen, mutta valmistautui jäsenyyteen kovaa vauhtia ja jäsenyys näkyi yhteiskunnallisena keskusteluna ja tavallisista puolalaisista näki, että he suhtautuivat jäsenyyteen toisaalta epäillen, mutta toisaalta toiveikkaasti tietäen unionilta tulevan paljon rahaa.

Toisen kerran olin Puolassa syksyllä 2005, samaan aikaan kun tein tätä tutkimusta ja keräsin tutkimusaineistoa. Olin työharjoittelussa Suomen suurlähetystössä Varsovassa. Sain aitiopaikalta seurata Puolan sisäpolitiikkaa. Lisäksi oleskeltuani maassa niin pitkään sain hyvän tuntuman siihen, mitä maassa tapahtuu. Puolankielentaitoisena pystyin seuraamaan puolalaista mediaa ja kansallista keskustelua rakennerahastoista. Tällä on oma vaikutuksensa tulkintoihin, joita teen keräämästäni tutkimusaineistosta, sekä kirjallisesta että haastatteluisista. Vuoden kokemusta Puolasta ja puolalaisista voi siis pitää yhtenä osana aineistoa. Etelä-Pohjanmaan kulttuurirahasto on omalta osaltaan tukenut tätä tutkimusta myöntämällä apurahalla.

## 2. EU:N ALUEPOLITIikka JA TUKIJÄRJESTELMÄ

### 2.1. Yleistä Euroopan unionin tukirahastoista

Tämän luvun aluksi käyn läpi lyhyesti Euroopan unionin aluepolitiikan ja sen periaatteet. Sen jälkeen käydään läpi summia ja lukuja ja tutustutaan johonkin ohjelmaan erikseen. Eli suunta on yleisestä katsauksesta tarkennettuna yhteen ohjelmaan.

Euroopan unioniin tai silloiseen Euroopan yhteisöön syntyi selkeästi alikehittyneitä etelä, kun Kreikka vuonna 1981 ja Espanja ja Portugali vuonna 1986 liittyivät osaksi yhteisöä. Ensin uskottiin, että sisämarkkinat kaventaisivat vähitellen jäsenmaiden välisiä elintasokuiluja. Pian todettiin kuitenkin, että erityisponnistelut köyhempien alueiden kilpailukyvyn parantamiseksi ovat välttämättömiä. Alueiden komitea luotiin Maastrichtin sopimuksen yhteydessä vuonna 1991. Se loi uutta pohjaa Euroopan unionin maiden alueellisen kehittämisen yhteistyöhön. Euroopan komission ja neuvoston on kuultava alueiden komiteaa kaikissa alueiden toimintaan vaikuttavissa lainsäädäntöaloitteissa. (Autio 1997: 2–3.)

Päätös rakennerahastojen toiminnasta ja käyttövarojen vahvistamisesta sekä erityisestä koheesiorahastosta, jonka tarkoitus on auttaa heikoimmin kehittyneitä maita infrastruktuurin, ympäristöprojektien ja liikenneverkoston kehittämisessä tehtiin EY:n huippukokouksessa Edinburghissa joulukuussa 1992. Euroopan unioni hyväksyi myös joulukuussa 1993 Valkoisen kirjan kasvusta, kilpailukyvyistä ja työllisyydestä, mikä toi lisäpontta alueelliseen kehittämiseen. (Autio 1997: 3.) Valkoinen kirja on asiakirja, joka sisältää ehdotuksia yhteisön toiminnasta jollakin erityisalalla. Mikäli valkoiseen kirjaan suhtaudutaan myönteisesti,

sesti, voi seurauksena olla kyseistä alaa koskeva unionin toimintaohjelma. (Euroopan unioni 2005.)

Euroopan unionin aluepolitiikalla on neljä pääperiaatetta eli peruspilaria. Aikanaan Maastrichtin sopimuksen aikaan oli uutta läheisyysperiaatteen eli subsidiariteetin korostaminen. Hankkeiden tulisi perustua kansallisiin ja alueellisiin tarpeisiin. Euroopan komission vuoden 1994 päätöksen mukaan aluepolitiikkaa koskevien päätösten toteutumisesta tiedottavat kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Myöhemmin samana vuonna lisättiin vielä, että aluepoliittisessa päätöksenteossa pitää ottaa huomioon miesten ja naisten välinen tasa-arvo. Euroopan unionin rakennepolitiikan peruspilarit ovat: *keskittäminen, kumppanuus, ohjelmapainotteisuus ja täydentävyys*. (Autio 1997: 7.)

*Keskittämisellä* tarkoitetaan sitä, että yhteisön rahoitus keskitetään valituille painopistealueille. *Kumppanuus* tarkoittaa läheistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja muiden osapuolten kanssa, kun suunnitellaan, arvioidaan, rahoitetaan ja toteutetaan kehitystoimia. *Ohjelmapainotteisuudella* tarkoitetaan sitä, että yksittäisten hankkeiden sijasta painotetaan laajempia alue- ja rakennekehittämisohjelmia. *Täydentävyys* tarkoittaa sitä, että unionilta tuleva rahoitus muodostaa nettolisän jäsenmaan julkisiin menoihin. (Autio 1997: 7.)

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka perustuu kahteen osaan: rakennerahastotukeen ja kansalliseen tukeen. Nämä ovat toisiaan täydentäviä. Komissio valvoo myös sitä, että kansallisten tukien EU-säännöksiä noudatetaan. Eri-tyispainopisteet ovat infrastruktuurissa, inhimillisissä voimavaroissa, pienessä

ja keskisuuressa teollisuudessa ja maaseudun rakenneuudistuksissa unionin vähiten kehittyneillä alueilla. (Autio 1997: 8.)

Ohjelmakaudella 2000–2006 Euroopan unionin aluepolitiikka on toteutettu niin, että on olemassa neljä rakennerahastoa, kolme tavoitetta ja neljä yhteisöaloitetta. Rakennerahastot ovat EAKR=Euroopan aluekehitysrahasto, ESR=Euroopan sosiaalirahasto, EMOTR=Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto ja KOR=Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (Info regio 1999: 2, 9). Taulukossa 1 näkyy Euroopan unionin aluepolitiikka ohjelmakaudella 2000–2006.

**Taulukko 1.** Euroopan unionin aluepolitiikka ohjelmakaudella 2000–2006 (Info regio 1999: 2, 9).

RAKENNERAHASTOT	
<b>EAKR</b>	Euroopan aluekehitysrahasto. Toimii Euroopan unionin epäedullisimmassa asemassa olevilla alueilla keskittyen pääasiassa tuottaviin investointeihin, infrastruktuurihankkeisiin, paikalliseen kehittämiseen ja pienten ja keski suurten yritysten kehittämiseen.
<b>ESR</b>	Euroopan sosiaalirahasto. Keskittyy Työllisyystukeen ja ammatilliseen koulutukseen.
<b>EMOTR</b>	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto. Tukee maatalouden rakenteiden ja maaseudun kehittämistä.
<b>KOR</b>	Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline. Tukee nimensä mukaisesti kalatalousalan mukauttamista.
TAVOITEALUEET	
<b>Tavoite 1</b>	Kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittäminen ja alueellinen sopeuttaminen. Alueet, joiden bruttokansantuote on alle 75 prosenttia unionin keskiarvosta.
<b>Tavoite 2</b>	Rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellinen ja sosiaalinen uudelleenjärjestely. Koskee tiettyjä alueita.
<b>Tavoite 3</b>	Koskee koko unionia. Koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja työllisyyteen liittyvien politiikkojen ja järjestelmien mukauttaminen ja nykyaikaistaminen.
YHTEISÖALOITTEET	
<b>Interreg III</b>	Rajat ylittävä yhteistyö.
<b>Urban II</b>	Kaupunkien ja kriisilähiöiden taloudellinen ja sosiaalinen elvyttäminen.
<b>Leader+</b>	Maaseudun kehittäminen
<b>Equal</b>	Tasavertaisten mahdollisuuksien edistäminen työmarkkinoilla.

Jotta jäsenvaltio saisi rakennerahoitusta, sen on esitettävä ohjelmat koko rakennerahastokaudelle. Jäsenmaan tekemät esitykset arvioi ja hyväksyy Euroopan komissio. Ohjelmallisuuden tarkoitus on toiminnallisten kokonaisuuksien rakentaminen ennemmin kuin yksittäiset irralliset hankkeet. Ohjelmien edellytys on myös rakenteellinen yhtenäisyys ja Euroopan unionin hyväksymien toimintapolitiikkojen huomioonottaminen. (Viinamäki 2001: 99.)

Komissio ehdotti maaliskuussa 1998, että rakennerahastoja uudistettaisiin ohjelmakaudelle 2000–2006 kolmella päämäärällä: 1) suurempi keskittäminen, 2) desentralisoidumpi ja yksinkertaisempi implementaatio ja 3) tehokkuuden ja kontrollin voimistuminen budjettikuriin perustuen. Komissio ehdotti niin ikään, että ylläpidettäisiin neljää rakennerahastojen hallinnoinnin periaatetta: osallistumista, keskittämistä, täydentävyyttä ja ohjelmointia. Komissio ehdotti viidettä periaatetta: tehokkuutta. Komissio antoi ymmärtää, että sen tarkoituksena oli pienentää omaa rooliaan päivittäisessä rahastojen hallinnoinnissa. Euroopan unionin tuleva laajentuminen lisäksi vähentäisi vanhojen jäsenmaiden saamaa osuutta rakennerahastojen varoista. Yleisten asioiden neuvosto (The General Affairs Council) hyväksyi virallisesti rakennerahastojen uudistuksen kesäkuussa 1999, Euroopan neuvosto oli hyväksynyt sen jo maaliskuussa ja parlamentti toukokuussa. (George & Bache 201: 377–378.)

Komission asema on useiden politiikkojen toimeenpanossa se, että se on monitasoisen järjestelmän huipulla. Se täydentyy siten, että seuraavalla tasolla on jäsenvaltioiden keskushallinnon viranomaiset, sen jälkeen kansallisen tason alapuolella eli paikallistasolla olevat viranomaiset ja toimistot. Komissiolla ongelmana on valvonta. Komissiolla ei ole resursseja varmistua tehokkaasta toiminnasta, koska siltä puuttuvat riittävät henkilöstöresurssit ja informaatio. Toi-



seksi valvottavien määrä on lisääntynyt julkisen hallinnon desentralisaation myötä. Komissio onkin ottanut itselleen enemmän eurooppalaisten verkostojen managerin roolin sen sijaan että se yrittäisi johtaa yksin koko Euroopan integraatiota. (George & Bache 2001: 239–240.)

### *Subsidiariteetti*

Subsidiariteetin toinen nimitys on läheisyysperiaate. Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, jonka Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna 1984, määritellään *subsidiariteettiperiaate* siten, että kansalaisia lähinnä olevan viranomaisen tulee ensisijaisesti huolehtia julkisista tehtävistä. (Ojala & Pöyhönen 1994: 12–13.)

Ojalan ja Pöyhösen (1994: 12) mukaan Euroopan unionin määritelmä subsidiariteetista eli läheisyysperiaatteesta on ylhäältä alaspäin -ajattelua. Euroopan neuvoston määritelmä taas on alhaalta ylös. Ojala ym. toteaa toisaalla (1994: 27), että läheisyysperiaate mainitaan nimenomaisesti ensimmäisen kerran vasta vuonna 1991.

Ojala ym. (1994: 19–20) tutkii, vaikuttaako Euroopan unionin toimialasäännöstö jäsenvaltioiden hallintokoneistoon ja sen organisointiin. Läheisyysperiaate ei heidän mukaansa välittömästi vahvista tietynlaisia hallinnon rakenteita. Sen sijaan periaate tukee epäsuorasti päätösvallan ja hallinnon desentralisointia. Ojala ym. lisäävät, että läheisyysperiaatteen tulkinta on poliittinen.

Hallintoelimien ja -tasojen välinen tehtävien ja toimivallan jako on Ojalan ym. (1994: 43) mukaan poliittinen ratkaisu. Läheisyysperiaate on hallinnon järjestämisestä koskevien periaatteiden joukossa vain yksi monista.

Läheisyysperiaatetta ilmentää alueiden, kuntien ja kansalaisten huomioonottaminen. Alueiden merkitys on korostunut Alueiden komitean perustamisen jälkeen. Alueiden komitean ensimmäisessä alakomiteassa aihepiiriin kuuluu muun muassa aluepolitiikka. Toisessa alakomiteassa ovat aihepiirinä muun muassa aluekehitys, kaupunkien ja maaseudun ongelmat. (Ojala ym. 1994: 21–22.)

Anderssonin (1994: 64) mielestä liikenne- ja kommunikaatiojärjestelmiä ja taloudellisia toimintoja pitäisi kehittää paikallisista olosuhteista käsin. Alueiden liittyminen yleiseurooppalaiseen verkostoon edellyttää jo lähtökohtana alueellisten, kansallisten ja naapurimaiden keskinäisten verkostojen kehittämistä.

Dominoivan kaupungin rooli on heikentynyt uudistuvilla alueilla ja pienemmissä aluekeskuksissa taloudellinen valta taas on lisääntynyt. Tämän johdosta kaupunkien ja niitä ympäröivien alueiden välille on syntynyt monimutkaisempia suhteita. Jos aluehallinto on epäonnistunut löytämään yhteistä politiikkaa alueelliselle kehittämiselle, se on johtanut pahimmillaan alueiden sisäiseen kilpailuun. (Andersson 1994: 39.)

Euroopan komissio (2003: 14) on ehdottanut, että alueiden komitea arvioisi aktiivisemmin poliittisten toimien toimivuutta ja tehostaisi tietojen vaihtoa parhaista käytännöistä siinä, kuinka paikallis- ja alueviranomaiset voisivat osallis-

tua päätöksentekoon kansallisella tasolla. Alueiden komitea on korostanut hallinnon hajauttamista ja yhteistyötä alueellisten ja paikallisviranomaisten kanssa.

## 2.2. Alueet vai keskushallinto

Marks ym. (1996: 63) toteavat, että alueiden Euroopasta on vähän todisteita. Ennemmin voidaan puhua Euroopasta alueiden kanssa, tai Euroopasta joidenkin alueiden kanssa. Euroopan unioni tuo eri maiden ja alueiden toimijat yhteen ja täten ennemminkin pahentaa kuin vähentää alueellisten toimijoiden roolia politiikassa. Euroopan unioni ei siis lisää automaattisesti alueiden itsenäisyyttä ja vaikutusvaltaa, vaan se vaihtelee jäsenmaittain ja alueittain.

1990-luvulla oli uutta se, että yhä useammat alueet alkoivat avata toimistoja Brysseliin. Ensimmäiset alueiden niin sanotut edustustot avattiin jo 1980-luvulla. Niillä ei ole virallista tai laillista asemaa, mutta ne antavat komissiolle ja parlamentille alueellisia näkökulmia päätöksentekoon kaikista niistä asioista, jotka niitä huolettavat. Ne tekevät myös lobbaustyötä eri asioiden eteen. (Marks ym. 1996: 40.)

Vanhoista unionin jäsenmaista Kreikka on esimerkki keskusjohtoisesta valtiosta. Kreikka on itse asiassa ollut Euroopan unionin köyhin ja keskusjohtoisin valtio. Vahvalla keskusjohtoisuudella on pitkät perinteet Kreikan hallinnossa ja politiikassa. Kreikassa oli sotilashallinto vuoteen 1974 ja kun tämä hallinto romahti, maassa ei kiinnitetty paljontaan huomiota paikallishallinnon kehittämiseen. Tämän vuoksi maa liittyi unioniin vahvasti keskusjohtoisena. (Ioakimidis 1996: 343–345.)

Kreikassa tehtiin uudistuksia paikallishallinnossa 1980-luvulla. Euroopan unionilla ja sen politiikoilla ei näy olleen minkäänlaista vaikutusta näihin uudistuksiin, vaan ne ovat olleet ennemminkin vallassa olleen puolueen ideologiaa. Uudistukset eivät ole kuitenkaan muuttaneet valtion keskusjohtoista luonnetta mihinkään. Euroopan unionin jäsenyys on ollut Kreikalle suureksi taloudelliseksi hyödyksi ja se on ollut suuri nettosaaja ennen sen laajentumista. (Ioakimidis 1996: 346–349.)

Kreikan EU-jäsenyydestä on ollut paikallishallinnon kannalta silti hyötyäkin, vaikka maa on pysynyt keskusjohtoisena. Esimerkiksi uusia kommunikaatiokanavia on luotu keskus- ja paikallishallinnon välille liittyen unionin koheesiopolitiikan toimeenpanoon. Tietoisuus paikallishallinnon roolista Euroopan unionin aluepolitiikassa prosessien suunnittelijana ja toimeenpanijana on kasvanut. Lisäksi alueelliset toimijat ovat onnistuneet luomaan kontakteja ja verkostoja muualle Eurooppaan, varsinkin toisiin jäsenmaihin, joissa harjoitetaan koheesiopolitiikkaa. (Ioakimidis 196: 360–361.)

Euroopan unionin rakennerahastojen osallisuus-ohjelman järjestelyistä eri jäsenvaltioissa tehtiin tutkimus vuonna 1996. Siinä tutkittiin järjestelyjä kahdeksassa jäsenvaltiossa. Kävi ilmi, että osallisuusperiaatteen toimeenpano erosi merkittävästi eri jäsenvaltioissa. Eri toimijat eri tasoilla eri jäsenvaltioissa kontrolloivat erilaisia resursseja, jotka vaikuttivat niiden toimeenpanokykyyn EUn sopimusten mukaan. Iso-Britanniaa tutkittaessa kävi vielä ilmi, että käytännöt erosivat jopa saman jäsenvaltion sisällä. Menestyksekkäimmin periaatetta oli hoidettu keskusjohtoisissa jäsenvaltioissa. (George & Bache 2001: 374.)

Alueiden komitean (2003: 5) puheenjohtaja Albert Bore kirjoittaa rakennerahastojen tehokkuuden riippuvan ohjelmien toteuttamisen ja hallinnoinnin ehdoista. Ohjelmien sääntöjen tulisi olla hyvät ja Bore korostaa paikallisyhteisöjen osallistumista.

Alueiden komitean (2003: 12–14, 27, 77) tekemän kyselyn mukaan rakennerahastoissa tarvittaisiin parannusta monessa asiassa. Rakennerahastojen sisäistä johdonmukaisuutta kaivattiin eri rakennerahastojen välille, Euroopan komission eri yksiköiden välille ja keskushallinnon eri yksiköiden välille. Myös horisontaalista ja vertikaalista koordinoitua kaivattiin. On myös ehdotettu, että eri rakennerahastot yhdistettäisiin yhdeksi rahastoksi. Eri rahastojen nivelyksessä yhteen on nähty ongelmia ja varsinkin ESR-rahastossa on todettu suuria ongelmia. Jos rakennerahastot yhdistettäisiin yhdeksi rahastoksi, niin niiden välille syntyisi yhteisvaikutuksia ja ne täydentäisivät toisiaan ja hallinto helpotuisi ja yksinkertaistuisi.

Voimakkaan keskushallinnon maissa ei Alueiden komitean (emt. 12–13) tekemän selvityksen mukaan alueita kutsuta kovinkaan hyvin mukaan päätöksentekoon. Alueet nimenomaan vaativat kyselyn mukaan enemmän subsidiariteettiperiaatteen soveltamista.

Alueiden komitean (emt. 15) teettämän kyselyn mukaan alueet itse katsovat olevansa subsidiariteettiperiaatteen mukaan sopivin päätöksenteko- ja aloitetaso. Alueet näkisivät mielellään itseään käsiteltävän samanlaisina välittöminä kumppaneina kuin jäsenvaltioitakin. Alueet katsovat kyselyn mukaan, että niillä tulisi olla johtava asema, kun määritellään alueellisia hankkeita ja varsinkin kun suunnitellaan uutta aluepolitiikkaa vuoden 2006 jälkeen. Alueet eivät halua

yksisuuntaista velvollisuuksiin perustuvaa suhdetta vaan kumppanuutta komission, jäsenvaltion ja alueyksikön välille.

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate kuuluu kansallisten viranomaisten toimivaltaan. Jäsenvaltion oma valtiosääntö määrittelee täten, miten subsidiariteettiperiaatetta sovelletaan. Alueiden komitean (2003: 15) tekemän kyselyn mukaan alueet eivät ole tyytyväisiä tähän, koska jäsenvaltio ei yleensä tee mahdolliseksi alueiden osallistumista rakennepolitiikan toteuttamiseen niitä tyydyttävällä tavalla. Tyytyväisimpiä olivat kyselyssä ne alueet, joilla oli merkittävää institutionaalista toimivaltaa.

Perusteluna sille, miksi aluetaso on paikallistasoa parempi, on muun muassa se, että paikallistaso on suurkaupunkeja lukuun ottamatta liian pieni eikä se ole tarkoituksenmukainen, kun toteutetaan integroitua aluekehityspolitiikkaa. Aluetaso on kyllin lähellä paikallistasoa, mutta myös sopivan etäällä siitä, että eri paikallistason intressejä voidaan punnita. (emt. 16.)

Alueiden komitean (emt. 18) teettämän kyselyn tulosten mukaan kansalliset rahoitusjärjestelmät ja yhteisön rahoitusjärjestelmät eivät ole kovinkaan yhteensopivia ja niiden katsotaan aiheuttavan paljon ongelmia. Ihanteena nähtäisiin, että Euroopan unionin tasolla olisi yksi ainoa viitekehys, vaikka kansallisten erityispiirteiden vuoksi se ei vaikuta kovin realistiselta.

Tärkeänä asiana pidetään yksinkertaistamista. Rakennerahastojen sääntöjen tulisi joustaa, niiden tulisi olla yksinkertaisempia, lähestymistavan pitäisi olla aluekohtainen ja rahastot pitäisi yhdistää. Alueellista yhteistyötäkin tulisi lisätä.

Alueet toivovat, että ne pääsisivät täysipainoisesti mukaan päätöksenteon kaikkiin vaiheisiin. (Alueiden komitea 2003: 24–25.)

Vaikeimmaksi asiaksi rakennerahastojen päivittäisessä hallinnoinnissa katsotaan komission asettamat säännöt. Niitä on vaikea tulkita ja kaikilla tutkituista alueista on ollut ongelmia niiden kanssa. Erityisesti vaikeuksia on ollut menojen hyväksynnässä, valvonnassa ja taloushallinnossa. (emt. 80.)

### 3. PUOLA

#### 3.1. Katsaus Puolan yhteiskuntaan

Puola on vanha eurooppalainen valtio ja sen hallinto oli aikanaan Euroopan modernein, valtiomuotona aatelistasavalta. 1700-luvun lopulla Puola katosi Euroopan kartalta ja palasi sinne vuonna 1918. Vuosina 1945–1989 Puola oli sosialistinen valtio ja hallinto oli erittäin keskitetty, mutta sitä on vuoden 1989 jälkeen uudistettu vuosina 1990, 1992 ja 1999, joiden aikana se on saavuttanut nykymuotonsa. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 50.)

Puolan kansantasavalta (Polska Rzeczpospolita Ludowa, PRL) lakkasi olemasta 29.12.1989, kun Puolan parlamentin alahuone lopetti virallisesti sen olemassaolon. Nimi muutettiin Puolan tasavallaksi (Rzeczpospolita Polska, RP). Tasavallan johtavaksi periaatteeksi nimettiin oikeusvaltio. Seuraavan vuoden tammi-kuussa entinen hallitseva sosialistinen puolue muutti vielä nimensä Puolan Tasavallan Sosialidemokratiaksi. (Nyyssönen 2003: 28.)

Puolan pinta-ala on 312 683 km<sup>2</sup> ja väkiluku on noin 38 miljoonaa. Se on siis sekä pinta-alaltaan että asukasluvultaan suurin uusista unionin jäsenmaista. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 49.) Kun verrataan bruttokansantuotetta henkeä kohti, on Puolan vertailuluku 50, kun koko EU:n keskiarvo on 100. Suomen luku on tässä vertailussa 113. (Eurostat 2005c.)

Puolan nykyinen perustuslaki on vuodelta 1997. Siinä tähdennetään, että Puolan tasavallan alueellinen järjestelmä takaa julkisvallan hajauttamisen. Paikallisen itsehallinnon perusyksikkö on kunta (gmina). Itsehallinto palautettiin kun-



nille vuonna 1990 sosialistisen keskusvaltaisen järjestelmän purkautuessa. Julkishallintoa uudistettiin seuraavan kerran vuonna 1992. Tarkoituksena oli luoda uusi aluehallintotaso hallintopiirit, ja aluksi niitä oli tarkoitus kokeilla antamalla niiden tehtäviä Puolan 46 suurimmalle kaupungille, mutta hanke viivästyi poliittisten ristiriitojen vuoksi. Vuoden 1999 alussa Puola otti lopulta käyttöön kaksi uutta itsehallintotasoa: edellä mainitut hallintopiirit (powiat) ja alueet (województwo, suomeksi voivodikunta). Heinäkuussa 1998 oli annettu kaksi asetusta: asetus Puolan alueellisesta kolmijaosta sekä asetus Puolan keskushallinnon virastojen tehtävistä kyseisillä kolmella hallinnon tasolla. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 50.)

Tällä hetkellä Puolassa on 2489 kuntaa, 65 kaupunkikuntaa joilla on hallintopiiroikeudet, 308 hallintopiiriä ja 16 aluetta. Puolalaisen kunnan keskimääräinen asukasluku on 10 000 – 15 000 asukasta, hallintopiirin 80 000 – 100 000 asukasta ja alueen asukasluku 2,4 miljoonaa. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 50). Taulukossa 2 on lueteltu Puolan 16 aluetta eli voivodikuntaa. Kuvassa 2 on Puolan kartta, johon on merkitty myös Puolan aluejako. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 52.)

**Taulukko 2.** Puolan voivodikunnat (Eurostat 2005a; Eurostat 2005b).

Voivodikunta	Asukasluku	BKT €/asukas	BKT EU25=100	Työttömyys(%) 2002
Mazowieckie	5 128 623	14 718	69,5	17,0
Wielkopolskie	3 355 279	9 967	47,1	18,2
Lubelskie	2 196 992	6 764	32,0	16,6
Warmińsko-Mazurskie	1 428 449	7 217	34,1	25,9
Zachodnio-Pomorskie	1 697 718	9 553	45,1	26,0
Podlaskie	1 207 704	7 435	35,1	16,8
Dolnośląskie	2 904 694	10 025	47,4	26,1
Pomorskie	2 183 636	9 624	45,5	21,5
Łódzkie	2 607 380	8 747	41,3	20,3
Kujawsko-Pomorskie	2 069 166	8 814	41,6	21,5
Podkarpackie	2 105 050	6 891	32,6	18,2
Małopolskie	3 237 217	8 353	39,5	16,2
Lubuskie	1 008 196	8 443	39,9	26,3
Śląskie	4 731 533	10 703	50,6	20,1
Świętokrzyskie	1 295 885	7 557	35,7	18,8
Opolskie	1 061 009	7 917	37,4	19,7
Puola	38 218 531	9 664	45,6	19,9
		EU25= 21 170		
Asukaslukutilastot vuodelta2003, BKT-ja työttömyystilastot vuodelta 2002.				

Puolassa kesti kymmenen vuotta toteuttaa alueellinen ja paikallinen itsehallinto. On hyvä muistaa, että työ aloitettiin tyhjästä, sillä sosialistisessa järjestelmässä ei ollut paikallista itsehallintoa, vaan kaikki hoidettiin keskitetysti. Uudistus alkoi paikallistasolta kuten muissakin entisissä sosialistimaissa. Valtionhallinto siirsi kunnille 1990-luvulla entistä enemmän tehtäviä, mutta ei myöntänyt kunnille lisää rahoitusta jotta ne voisivat suoriutua lisääntyneistä tehtävistä. Seurasi keskustelua tehokkuudesta ja lopulta ratkaisuksi tuli edellä mainittujen hallintopiirien perustaminen, jotka itse asiassa sosialistihallinto oli lakkauttanut paria

vuosikymmentä aiemmin. Hallintopiirien tehtävänä on olla täydentävä aluehallinnon taso eli hoitaa tehtäviä joista kunnat eivät suoriudu. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 51.)



**Kuva 2.** Puolan kartta voivodikuntineen (Puolan ulkoministeriö 2005a).

Itse asiassa Puolan nykyinen aluehallintojärjestelmä muistuttaa aika paljon sitä, millainen se on ollut jo kauan sitten. Hallintopiireillä on yli neljänsadan vuoden perinteet ja Puolassa oli vuonna 1918 jälkeen savutetun itsenäisyyden aikana

ollut 17 voivodikuntaa. Puolan hallinto on palannut federalistiseen järjestelmään kahdensadan vuoden tauon jälkeen. Modernin puolalaisen itsehallinnon periaatteet on muokattu muiden eurooppalaisten tarjoamien vakiintuneiden esikuvien mukaisesti. Mutta Puolan aluehallinnon rakenteeseen ja hallintokulttuuriin on saattanut vaikuttaa myös katolinen kirkko sosiaalioppinsa läheisyysperiaatteen (subsidiariteetti) mukaisesti. Voivodikuntien uudelleenperustamisen perimmäisenä pyrkimyksenä oli perustaa yksiköitä, jotka pystyisivät toimimaan tehokkaasti alue-, talous- ja rakennepolitiikan aloilla. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 52.)

Puolan voi jakaa alueellisesti kolmeen luokkaan: A-, B- ja C-Puola. A-Puola on vaurainta ja nämä voivodikunnat sijaitsevat maan luoteis-, keski- ja eteläosissa. B-Puolaan kuuluu länsirajalla olevat neljä voivodikuntaa ja C-Puolaan maan itärajalalla sijaitsevat viisi köyhintä voivodikuntaa. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 52.)

Kuntien ja hallintopiirien toimivaltaan kuuluu paikallisten sääntöjen antaminen, hallintoviranomaisten valitseminen ja erottaminen, talousarvion toteuttamista koskevien paikallisten sääntöjen antaminen, talousarvion toteuttamista koskevien raporttien arviointi, paikallisverotukseen ja -maksuihin liittyvien sääntöjen antaminen ja kiinteää omaisuutta koskevien sääntöjen antaminen. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 53.)

Aluevaltuuston toimivaltaan kuuluu alueellisten sääntöjen antaminen, aluekehityksen strategioiden suunnittelu, talousarviota koskevien sääntöjen antaminen, kunta- ja hallintopiirikohtaisten tulonjakosääntöjen määrittäminen, paikallisveroja ja -maksuja koskevien sääntöjen antaminen, sääntöjen laatiminen oma-

ehtoisten alueellisten tehtävien siirtymisestä muille itsehallintoyksiköille, yhdistysten, liittojen ja säätiöiden perustamista ja lakkauttamista koskevien sääntöjen antaminen sekä kansainvälisen alueyhteistyön ensisijaisista tavoitteista päättäminen. Alueilla on kaksijakoinen hallintorakenne. Alueellista itsehallintoa johtaa aluejohtaja (marszalek) ja keskushallintoa (maan hallitusta) edustaa aluetasolla voivodi (wojewoda). Tämän tarkoitus on taata alueellisten ja paikallisten itsehallintoyksiköiden välisten toimien johdonmukaisuus ja sekä niiden yhteensopivuus valtiollisen tason toimintamallien kanssa. Aluejohtaja on aluehallituksen puheenjohtaja. Voivodin nimittää maan hallitus. Hän voi kumota itsehallintoelinten päätökset jos ne eivät ole yhteensopivia kansallisen lainsäädännön kanssa. Suoraa demokratiaa voidaan toteuttaa kaikilla aluetasoilla kansanäänestyksiä järjestäen. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 53, 58.)

Alueellisten ja paikallisten itsehallintoelinten virallisia osallistumiskanavia valtakunnan tason lainsäädäntötyöhön vaikuttamiseksi on melko vähän. Perustuslain nojalla on muodostettu lukuisia epäpoliittisia ja voittoa tavoittelemattomia alue- ja paikallisviranomaisten liittoja puuttuvien virallisten kanavien korvikkeeksi. Liitot osallistuvat Puolan tasavallan valtiollisten instituutioiden (sejm, senaatti ja hallitus) kokouksiin, mikäli käsiteltävä aihe on tärkeä valtiollista tasoa alemmille itsehallintoelimille. Puolan hallitus kuulee liittojen edustajia keskushallinnon ja paikallisviranomaisten yhteiskomiteassa. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 57.)

Puolan kunnat vastaavat kaikista niistä tehtävistä, joita ei ole selvästi määrätty muille hallinnon tasoille. Hallintopiireille on määrätty omat selkeät tehtävänsä. Hallintopiireille kuuluu esimerkiksi hallintopiirin talouskehityksen edistäminen ja työttömyyden vastainen taistelu. Alueet taas keskittyvät lähinnä kehittä-

tämiseen ja kasvun edistämiseen kuin palvelujen toimittamiseen. Alueiden taloudellinen rooli on hallinnollista roolia voimakkaampi. Alueiden pääasiallisiin tehtäviin kuuluvat esimerkiksi aluekehitys, maaseudun modernisointi, alueen tieverkon ja liikenteen hallinta sekä ympäristönsuojelu. (Alueiden ja kuntien Eurooppa 2000: 54.)

Wilén (2004) mainitsee esimerkkinä Puolan vaikeasta taloustilanteesta Puolan rautatiet. Puolassa on jo ennestään suuri työttömyys, mutta jos esimerkiksi 145 000 ihmistä työllistävä Puolan valtion rautatiet (PKP) alkaisi tehostaa toimintaansa ja sulkea useita kannattamattomia yhteyksiä, merkitsisi se laajoja irtisanomisia. Tällainen rakennemuutos on poliittisesti ja taloudellisesti arka asia Puolassa.

### 3.2. Aluepolitiikkaa sosialistisessa Puolassa

Sosialistisen Puolan aluepolitiikka oli erittäin kompleksinen kokonaisuus, jossa yritettiin selittää kasvun trendit ja tarkoitus sekä laadullisesti että määrällisesti. Kaikki päätökset tehtiin taloudellisissa suunnitelmissa. Taloudellinen kasvu, sosiaalinen kehitys ja alueellinen muuttuminen integroitiin keskenään yhä kiinteämmin. (Tienari 1976: 1–2.)

Mielenkiintoista on, että Tienarin (1976: 3) mukaan melkoisen lähellä EU:n subsidiariteettiperiaatetta oleva periaate oli myös Puolassa: ”Mitä alemmalla tasolla yhteiskuntapoliittista suunnittelua hallinnossa tehdään sitä yksityiskohtaisempaa sen tulee olla.” Eri hallintotasojen suunnittelu nähtiin tärkeänä ja samoin kuin se, että ne sopivat osaksi kansallista kokonaisuutta. Sen sijaan selkeä

ero on havaittavissa (Tienari 1976: 5) siinä, että sosialistisessa Puolassa kaikkea talouselämää organisoitiin suunnittelun perusteella. Tienari kirjoittaa, että Puolassa oli kehitteillä niin sanottu sosialistinen initiaatiivi, joka mahdollisti alueen ihmiset tekemään omaa aluettaan koskevia aloitteita. Niihin piti itse hankkia 30 prosenttia rahoituksesta ja valtio myöntäisi loput. Tämä muistuttaa paljon Euroopan unionin aluekehittämisen periaatteita.

Alueellisella strategialla oli sosialistisessa Puolassa kolme lähestymistapaa. Huomiota kiinnitettiin joko teknologiseen muutokseen, joka vaikuttaisi alueelliseen rakenteeseen, suunnitteluprosessin teknisiin aspekteihin tai sosiaalipoliittiseen näkökulmaan, jolloin taustalla olivat sosiaalisen muuttumisen ominaisuudet ja suunnittelijoiden ideologioista johtuvat vastakkainasettelut. (emt. 7.)

Puola jaettiin 1700-luvun lopulla kolmen valtion kesken. Preussi, Venäjä ja Itävalta-Unkari ottivat jokainen oman siivunsa Puolasta ja maa hävisi maailmankartalta reiluksi vuosisadaksi. Tämän jaon aiheuttamat jäljet näkyivät vielä vuoden 1976 sosialistisessa Puolassa erityisesti kuljetusverkon osalta (emt. 10), joka oli voimakkaasti alueellisesti vaihteleva ja puutteellinen. Sen tehon lisääminen oli sosialistisen Puolan suunnitelmissa. Merkillepantavaa on, että liikenneinfrastruktuuri on myös EU-Puolan suurimpia haasteita. Lisäksi maaseutu oli erittäin kehittymätöntä Itävalta-Unkarin hallitsemilla alueilla ja yhdyskuntarakenne oli hyvin erityyppistä eri puolilla maata (emt. 64.)

Puolassa laadittiin 1970-luvulla valtakunnallinen aluesuunnitelma vuoteen 1990 asti (emt. 11). Mitä tapahtui ennen vuotta 1990, on yleisesti tunnettua, mutta on mielenkiintoista tarkastella eräistä suunnitelman osia. Väestönkasvu on osunut suurin piirtein oikein (emt. 62). Puolan väkiluku oli vuonna 1970 32,7 miljoo-

naa. Sen arvioitiin olevan 37,4 miljoonaa vuonna 1990. Väestön ammattijakautumisennuste on myös mielenkiintoinen. Maa- ja metsätaloudessa työskentelevien arveltiin putoavan 43:sta 23 prosenttiin väestöstä. Teollisuudessa työskentelevien osuus nousisi 31:sta 37 prosenttiin ja palveluissa 26:sta 40 prosenttiin.

Sosialistisen Puolan hallintomalli eroaa merkittävästi nykyisestä. Valtio omisti tuotantovälineet ja maan taloutta kehitettiin valtiollisella suunnittelulla. Valtiolle oli täysi valta ohjata Puolan sosiotaloudellista kehitystä. Korkein toimeenpaneva ja hallinnollinen elin oli ministerineuvosto, jonka toiminta perustui Puolan yhdistyneen työväenpuolueen ohjelmaan ja päätöksiin. Keskushallinto, alue- ja paikallishallinto olivat kaikki ministerineuvoston johdossa. Täytäntöönpanovastuu oli asianomaisella keskus- ja paikallishallinnon viranomaisilla. (Tienari 1976: 24–25.)

Vuonna 1976 Puolassa oli suurena ongelmana se, että maaseutu oli ylikansoitettu mutta kaupungeissa oli työvoimapula (emt. 32). 30 vuotta myöhemmin ongelmana on edelleen maaseudun liikaväestö mutta työvoimapulan tilalle on tullut massatyöttömyys.

Puolan aluehallinto uudistettiin kesäkuussa 1975. Sitä ennen keskushallinnon alapuolella oli ollut voivodikunnat, joita oli 18 kappaletta. Niiden alapuolella olivat hallintopiirit eli powiatit ja niiden alapuolella gminat eli kunnat. Uudistuksessa jäivät jäljelle vain voivodikunnat ja gminat. Voivodikuntia tuli roimasti lisää: niiden määrä nousi 18:sta 48:een. Molemmat tasot saivat tehtäviä lakkautettavilta powiateilta. Voivodikunnissa oli eräänlainen lääninvaltuusto, joka vastasi voivodikunnan hallinnosta ja oli vastuussa keskushallinnolle. Pääministeri nimitti valtuuston puheenjohtajan, joka oli samalla koko voivodikunnan



johtaja. Voivodikunnat käsittelivät kaikkia niille tärkeitä asioita, esimerkiksi suunnittelua. Samalla se koordinoi valtakunnantason ja kuntatason kysymyksiä ja käsitteli eri sektoreiden toimintaa. Mielenkiintoinen yksityiskohta on se, että voivodeilla oli mahdollisuus kieltäytyä jostakin tuotantolaitoksen sijoittamisesta alueelleen, jos se ei vastannut sen toiveita. Kiistakysymyksissä ylempi viranomaisena päätti aina alemman viranomaisen asioista. Gminan vastuuseen kuuluivat kaikki asukkaiden ongelmat ja niiden piti myös laatia omat 5-vuotissuunnitelmansa, joihin tulivat ohjeet ylemmiltä tasoilta. (Tienari 1976: 33–36, 61.)

Aluesuunnittelu pohjautui voimakkaasti eri tieteenaloilla tehtyyn aluetutkimukseen. Puolan tiedeakatemian aluetutkimuskomitealla oli keskeinen rooli (emt. 56). Merkillisen tuntuinen yksityiskohta nykyajan näkökulmasta on, että Puolan eteläosan voimakasta taloudellista kasvua pyrittiin hidastamaan (emt. 60). Syynä oli ympäristötaseen tasapainottaminen, mikä ilmeisesti viittaa jonkinasteiseen pyrkimykseen suojella ympäristöä.

Puolan aluehallintojärjestelmä luotiin vuonna 1918, kun Puola itsenäistyi uudelleen. Silloin luotiin voivodikunnat, gminat ja powiatit. Järjestelmä pysyi pitkälti samankaltaisena vuoteen 1975 asti, jolloin tehtiin uudistus. Sosialistisessa Puolassa oli 814 kaupunkia ja 1690 gminaa. (emt: 64, 66.)

Jo sosialistisessa Puolassa maatalous muodosti ongelman. Sen alueellinen differentiaatio oli suuri. Valtion tilat olivat pohjoisessa. Muissa osissa maata oli yksityisiä tiloja ja varsinkin itäosissa paljon pieniä, elinkelvottomia maatiloja. Tämä ongelma oli siis tiedossa jo vuonna 1976. Tätä varten oli Tienarin mukaan erityinen projekti, jonka tarkoitus oli tehdä asialle jotakin. Tavoitteena oli useilla

alueilla tilojen yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. (Tienari 1976: 85–86.) Vuonna 2006 eletään vielä saman ongelman kanssa, joten projekti ei ilmeisesti ole ollut menestyksellinen.

### 3.3. Sosialismista demokraattiseksi maaksi - transitio

Itä-Euroopan maiden lähimenneisyys on otettava huomioon, kun tutkitaan maiden nykytilaa. Transitiotutkimus on Nyyssösen (2003: 12) mukaan yleensä keskittynyt vain tulevaisuuteen ja liberaalin demokratian rakenteisiin. Itäisen Euroopan maissa on paljon poliittisempi kysymys kuitenkin menneisyyden käsittely. Se on nähtävissä myös Puolassa. Puolan historia ja poliittis-taloudellinen tilanne yhtä aikaa rasittaa ja rikastuttaa puolalaisten kokemusta omasta maastaan ja eurooppalaisuudesta. Varsinkin lähimenneisyydellä on suuri osuus ajattelussa. Siltä osin on helppo selittää, miksi puolalaiset suhtautuvat idealistisesti Euroopan unionin jäsenyyteen. Se on nähty eräänlaisena huipentumana ja toivottuna tulevaisuudenkuvana. (Nyyssönen 2003: 24.) On tietysti vaarana, että puolalaiset odottavat unionin jäsenyydeltä jopa liikoja.

Salminen ja Temmes (2000: 103) ovat listanneet transition keskeiset hallintopoliittiset teemat. Ne ovat demokratia, ylinten valtioelinten vallanjako, yksityisen ja julkisen sektorin rajat, kolmas sektori yhteiskunnassa, federalismi, hallinnon tasot ja virkamieskunta.

Kehittyminen ja transitio voivat olla joko evoluutiota tai sarja konflikteja (Salminen & Temmes 2000: 26.) Mikään maa ei muutu yhdessä yössä kokonaan toisenlaiseksi. Puolalainen aluekehitys voisi siis olla eräänlainen rauhanomainen

vallankumous sosialistisesta järjestelmästä länsimaiseksi markkinataloudeksi. Salminen ja Temmes lisäävät vielä, että transitiossa tulisi löytää tasapaino kansalaisten hyödyn ja sosiaalisten kustannusten välille, jotta uudistukset saisivat poliittista tukea. Kansalaiset kokevat usein hyödyt vasta pitkällä aikavälillä, vaikka uudistukset saattaisivat aiheuttaa saman tien paljon inhimillistä kärsimystä.

Puolaa voi jo sanoa moderniksi eurooppalaiseksi valtioksi, vaikka menneisyyden painolasti erottaa sitä vanhoista unionin jäsenmaista. Silti Puolaa voi vielä 2000-luvun alussa kutsua transitiomaaksi. Puolassa tehdään edelleen poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia muutoksia. (Nyysönen 2003: 23.)

Puolassa maataloutta ei kollektivisoitu sosialismin aikana. Se on yksi syy, miksi sosialismin romahduksen aikana Puolan maataloudessa ei tapahtunut samantyyppistä rakennemuutosta kuin muissa entisissä sosialistimaissa. Euroopan unionin jäsenyysneuvotteluissa nimenomaan maatalouden ennustettiin jo etukäteen aiheuttavan ongelmia, sitä pidettiin hankalimpana kysymyksenä. Puolan maatalouden tuottavuus on alhainen verrattuna Länsi-Eurooppaan ja selvää on, että Puolan maataloudella on edessään poliittisesti hankala rakennemuutos. (Nyysönen 2003: 34–35.)

Andersson (1994: 67) ennustaa taloudellisesti integroituvassa, mutta alueellisesti hajoavassa Euroopassa alueiden välille jatkuvaa ja kovenevaa kilpailua. Itä-Euroopalla on suuria haasteita edessään. Anderssonin (1994: 25) mukaan koko Itä-Eurooppa kuuluu Euroopan eniten periferisointuneisiin alueisiin.

Anderssonin (1994: 11–12) mukaan vanhat hierarkkiset rakenteet ovat häiriintyneet uuden teknologian tulon myötä. Monet paikat ovat samankaltaistuneet siitä syystä, että ne ovat solmukohtia, joiden kautta kommunikaation eri muodot kulkevat. Anderssonin mukaan tulevassa aluekehityksessä puhutaan jännitteestä, joka on vanhan hierarkkisen järjestelmän ja uuden verkostojärjestelmän välillä. Anderssonin (1994: 13) mukaan uuden teknologian mukanaan tuomat asiat eivät vielä itsessään vakiinnuta uutta yhdyskunta- ja aluekehitystä vaan tulos riippuu myös poliittisista ja sosiaalisista tekijöistä alueella.

Euroopan komission (2003: 5) mukaan uuden eurooppalaisen hallintotavan edistäminen kuuluu kaikille julkishallinnon tasoille ja myös kansalaisyhteiskunnalle. Komission listaamia hyvän hallintotavan periaatteita ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Komissio lisää (emt. 8), että poliittisten toimien suunnitteluun olisi otettava mukaan kansalliset, alueelliset ja paikallisviranomaiset sekä useita eri kansalaisjärjestöjä.

Tärkeää on silti muistaa, että hallintokulttuuria ei saisi tuoda suoraan lännestä, vaan olisi syytä pohjata Puolankin omaan hallinnollisiin perinteisiin. Se olisi kestävä kehitys ja muutosta. (Salminen & Temmes 2000: 43.) Mitä ilmeisimmin Puolassa näin on käynytkin, ainakin alueiden hallinnollisen jaon suhteen (Alueiden komitea 2000: 52). Salmisen ja Temmeksen (2000: 54) mukaan Euroopan unionin ohjelmien kilpailutusperiaate aiheuttaa koordinaatio-ongelmia ja lyhytnäköisyyttä kehittämistä ajatellen.

Vogt (2002: 243) puhuu siitä, miten aikaisemmin itäisen Euroopan valtioissa yhteiskunta on huolehtinut ja ohjannut ihmisiä koko elämän. Nyt ihmisten pi-

täisi ottaa vastuu itsestään ja elämästään, ruveta individualisteiksi, ja entisissä itäblokin maissa tämä on koettu ongelmaksi.

Aluekehityksenkin kannalta oleellista olisi kansalaisyhteiskunnan kehitys. Kansalaisyhteiskunnan rakentaminen on Salmisen ja Temmeksen (2000: 29) mukaan suuri haaste. Kansalaisyhteiskunnan avulla ruohonjuuritason hankkeita ja muita aluekehittämisideoita voisi syntyä helpommin. Onko Puolassa tällaista havaittavissa? Ojalan ym. (1994: 61) mukaan myös valtion toimintayksiköissä kansalaisten, paikallisten järjestöjen ja yhteisöjen mielipiteet ja aloitteet voidaan ottaa huomioon. Ojalan mielestä se käy erityisen hyvin silloin, kun perustetaan valtion ja kuntien yhteisiä toimipaikkoja. Lisäksi Ojalan mielestä paikallista vapaaehtoistyötä pitäisi arvostaa ja kannustaa.

Henri Vogt (2002: 239) toteaa, että itäisessä Euroopassa talouden, politiikan ja kulttuurin murros on ollut kokonaisvaltaista sosialismin luhistumisen jälkeen. Kun esimerkiksi itäisen Euroopan maat hakivat Euroopan unionin jäsenyyttä, unioni saneli niille, millaista demokratia on. Vogt lisää, että kovin usein ei mietitä, voisiko itäinen Eurooppa luoda kokonaan omanlaisensa version demokratiasta. Tilannetta ei siis ole pyritty hahmottamaan hakijamaiden omista näkökulmista, vaan ulkopuolisten ajatusten kautta. Voisivatko Euroopan unionin aluekehittämisohjelmat olla tällaisia, ruohonjuuritasolta lähteviä ja paikallisin ehdoin toteutettavia ja loisiko se ihmisiin innostusta tarttua toimeen? Siinä olisi varmasti lisätutkimuksen aihetta.

Henri Vogt (2002: 241–242) huomauttaa, että itäisessä Euroopassa demokratiaa kannatetaan, mutta periaatteet ja käytäntö eroavat huomattavasti toisistaan. Ihmisiä saattaa vaivata pettymys kaikkien vaikeuksien jälkeen, joita he ovat

saaneet kokea uudistusten myötä. Vogt kuvaa tätä tilannetta näköalattomuudeksi, kun uusi järjestelmä ei tuonutkaan kaikkea sitä hyvää, mitä odotettiin. Tämä voisi liittyä jotenkin puolalaiseenkin hallintokulttuuriin, äänestysvilkkauteen ja siihen, mitä EU-jäsenyydeltä odotetaan.

Tärkeä kysymys Salmisen ja Temmeksen (2000: 70) mukaan on se, miten toivottavaa on transitiomaiden kehittyminen länsieurooppalaisen tyylliseksi hyvinvointivaltioiksi. Onhan mahdollista, että näissä maissa, Puola mukaan luettuna, ei ole edes halua tulla hyvinvointivaltioksi.

Euroopan unionin koheesiopolitiikassa Puola keskittyy kahteen pääasiaan: että kaikki mahdolliset rahastot 1.1.2004 jälkeen käytetään tehokkaasti hyväksi sekä aktiivinen osallistuminen keskusteluun koheesiopolitiikan tulevaisuudesta. Tätä keskustelua käydään samanaikaisesti, kun keskustellaan Euroopan unionin budjetista vuosille 2007–2013. (Puolan ulkoministeriö 2005b.)

### 3.4. Puola vuosina 2004–2006

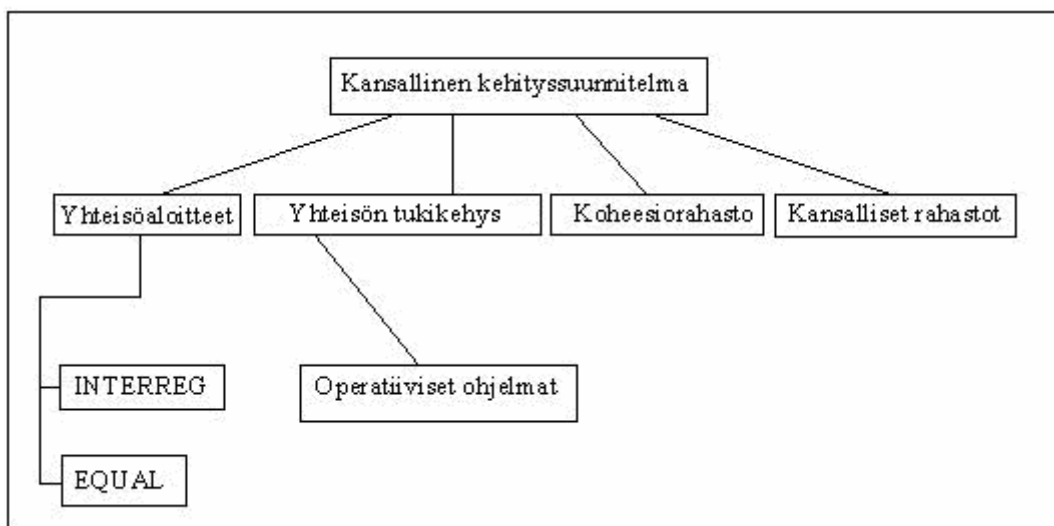
Puolassa sovelletaan vuosina 2004–2006 vain tiettyjä rakennerahastoja. Koko Puola kuuluu Tavoite 1-alueeseen, mikä tarkoittaa sitä, että kaikissa Puolan voivodikunnissa bruttokansantuote on alle 75 prosenttia Euroopan unionin keskiarvosta. Tavoite 1-rahastoa toimeenpannaan seitsemällä eri ohjelmalla. Sen lisäksi Puolassa toteutetaan yhteisöaloitteista kahta, Interregiä yhdentoista ohjelman kautta ja Equalia työmarkkinoiden tasa-arvoisuus-projekteissa.

Puolassa toimii lisäksi vielä Koheesiorahasto, joka rahoittaa infrastruktuuria ympäristöhankkeissa ja liikennehankkeissa. Tällaisia ovat juomavesi, jätevesi, vesivarat ja liikennehankkeissa tiet, rautatiet, vesitiet ja lentoasemat. Koheesiorahaston rahoitus on lisärahoitusta Tavoite 1-rakennerahastoille. Wilén (2004) kirjoittaa, että Puolan olisi vaikea hyväksyä Euroopan komission mahdollista päätöstä, että rakenne- ja koheesiopolitiikka kansallistettaisiin uudelleen. Puolan valtiolla ei ole samanlaisia resursseja tukea alueitaan kuin vanhoilla ja rikkailla unionin jäsenmailla.

Vuonna 2003 Puolassa hyväksyttiin kansallinen kehityssuunnitelma vuosille 2004–2006. Se on strateginen keskipitkän aikavälin dokumentti ja se kuvaa valtion horisontaalisia, sektori- ja alueellisia interventioita kansallisella tasolla. Tämä suunnitelma määrittää tärkeimmät rakenteelliset toimet, jotka Puolassa on tarkoitus käynnistää vuosina 2004–2006 käytettäessä Euroopan unionin rakennerahastojen ja koheesiorahaston tukia. Puolan talous olisi tarkoitus muuttaa sellaiseksi, että se perustuu kilpailukykyyn, tietämykseen ja yrittäjyyteen, että talous pystyisi pitkäkestoiseen ja harmoniseen kehitykseen. Se takaisi työllisyyden kasvun ja lisäisi sosiaalista koheesiota EU:n kanssa alueellisella ja kansallisella tasolla. Tämä päämäärä edellyttää, että tukirahojä keskitetään muutamille kehitysakseleille. Niitä on neljä: teollisuuden ja palvelusektorin kilpailukyky, inhimillinen pääoma, infrastruktuuri ja alueiden ja maaseudun kehittäminen. (Wilén 2004.)

Näille edellä mainituille kehitysakseleille kanavoidaan rahaa kuudella operationaalisella ohjelmalla. Ohjelmat ovat 1) Talouden kilpailukykyyn parantamisohjelma, 2) Työvoiman kehittämisohjelma, 3) Liikenne- ja meritalousohjelma, 4) Elintarvikesektorin rakenneuudistamisen ja nykyaikaistamisen sekä maaseu-

dun kehittämisen ohjelma, 5) Kalatalous- ja kalatuotteiden jalostuksen ohjelma sekä 6) Integroitu alueellisen kehittämisen ohjelma. Näiden lisäksi on vielä Teknisen avun ohjelma. (Wilén 2004.)



**Kuva 3.** Kansallinen kehityssuunnitelma eli rakennerahastojen toimeenpanokaavio Puolassa. (Ministry of Economy and Labour)

Kuvassa 3 on esitetty Kansallinen kehityssuunnitelma ja rakennerahastojen toimeenpano hierarkisena kaaviona. Kansallinen kehityssuunnitelma on hierarkian ylimpänä ja kaiken muun lähtökohtana. Taulukossa 3 on esitetty rakennerahastot Puolassa vuosina 2004–2006 ohjelmien sisältöineen. Taulukossa 4 on listattu vielä uudelleen Puolan rakenneohjelmat ja niiden rahoitus vuosina 2004–2006. Taulukossa on listattuna Euroopan unionin rahoitusosuudet, Puolan oma osuus ja mitä rahasummat tekevät yhteensä.



Taulukko 3. Rakennerahastot Puolassa vuosina 2004–2006 (MGiP 2005).

RAHASTO	OHJELMA	SISÄLTÖ/ALUE LYHYESTI
<b>Tavoite 1</b>	Talouden kilpailukyky	Tavoitteena tietoon perustuva talous, yritysten kansainvälinen kilpailukyky.
	Inhimilliset resurssit	Heikompiensaisten auttaminen työmarkkinoilla, koulutukseen panostaminen.
	Liikenne ja meritalous	Täydentää koheesiorahaston liikenneinfrastruktuuri- projekteja.
	Elintarvikesektori	Eurooppalaiset standardit maatalouteen, modernisointi maaseudulla.
	Kalastus ja kalatuotteet	Remontointia ja modernisointia.
	Integroitu alueellinen kehittäminen	Infrastruktuurin modernisointi. Kestävä alueellinen kilpailukyky.
	Tekninen apu	Koulutusta ohjelmien hallinnointiin ja hallintoportaan.
<b>Yhteisöaloitteet</b>	Interreg III A	Mecklenburg-Vorpommern/Puola
	Interreg III A	Brandenburg/Puola
	Interreg III A	Saksi/Puola
	Interreg III A	Tshekki/Puola
	Interreg III A	Slovakia/Puola
	Interreg III A	Puola/Ukraina/Valko-Venäjä
	Interreg III A	Liettua/Puola/Kaliningrad
	Interreg III B	Itämeri (Norja/Ruotsi/Suomi/Venäjä/Viro/Latvia/Liettua/Valko-Venäjä/Puola/Saksa/Tanska)
	Interreg III B	CADSES (Keski-Eurooppa/Adrianmeri/Tonava/Kaakkois-Eurooppa)
	Interreg III C	Pohjoinen vyöhyke
	Interreg III C	Eteläinen vyöhyke
	Equal	Kehityskumppanuudet työmarkkinoiden tasa-arvoisuudelle.
<b>Koheesiorahasto</b>	Ympäristö	Infrastruktuurirahoitusta eri projekteihin.
	Liikenne	Infrastruktuurirahoitusta eri projekteihin.

**Taulukko 4.** Puolan rakenneohjelmat ja niiden rahoitus vuosina 2004–2006 (Wilén 2004).

**PUOLAN TAVOITE 1-OHJELMIEN RAHOITUS VUOSINA 2004–2006**

Ohjelma	EU	Puola	Yhteensä
Talouden kilpailukyky	1,25	0,461	1,711
Inhimilliset resurssit	1,47	0,49	1,96
Liikenne ja meritalous	1,16	0,388	1,548
Elintarvikesektori	1,19	0,591	1,781
Kalastus ja kalatuotteet	0,202	0,08	0,282
Integroitu alueellinen kehittäminen	2,97	1,12	4,09
Tekninen apu	0,0283	0,0094	0,0377

**YHTEENSÄ** **8,2703 3,1394 11,4097** miljardia euroa

Puola saa edellä mainittujen ohjelmien lisäksi rahaa Euroopan unionilta myös Interreg- ja Equal-yhteisöaloitteisiin. Myös Koheesiorahastosta tulee huomattavaa tukea. Koheesiorahastojen tuki on tarkoitettu liikennehankkeisiin ja ympäristönsuojeluun (Wilén 2004). Puola aikoo pyrkiä tukien korkeaan (90 %) hyödyntämissuhteeseen, vaikka esimerkiksi Wienin kansainvälisen taloustutkimuksen instituutin Sander Richer on sanonut, että Puolan pitäisi olla tyytyväinen, jos se pystyy käyttämään 70 prosenttia kaikesta budjetoidusta avusta hyväkseen vuosina 2004–2006. (Wilén 2004.)

Puolan julkinen hallinto on jo saanut kokemusta Euroopan unionin varojen hyödyntämisestä. Phare-ohjelman hankkeista toteutui yli 90 prosenttia ja Sapard onnistui myös. Puolan alueelliset itsehallintoelimet pystyvät todennäköisesti maksamaan oman osansa Euroopan unionin rahoittamista projekteista. Laki itsehallintoelinten rahoituksesta määrää, että kunnat rahoittaisivat 60 prosenttia. (Wilén 2004.)

### 3.5. Puolan rakennerahasto-ohjelmien sisällöstä

Puolan rakennerahasto-ohjelmien perimmäiset tavoitteet ovat lyhyesti kilpailukykyinen talous, joka perustuu tietoon, osaamiseen ja yrittäjyyteen, mikä taas parantaisi työllisyyttä, kasvua ja yhteiskunnallista, taloudellista ja alueellista koheesiota. Tämän saavuttamiseksi rakennerahastojen käyttö nojaa kahden pilarin varaan: korkeaan ja kestäväan talouskasvuun ja työllisyyden kasvuun (Ministry of Economy And Labour: 8). Tässä alaluvussa käsittelen rakennerahasto-ohjelmien sisältöä. Kerron, minkälaiset projektit eri ohjelmissa saavat rahoitusta, mistä ne saavat rahoitusta ja keiden on tarkoitus hyötyä. Koko alaluku perustuu lähteeseen Ministry of Economy And Labour: 25–27.

#### *Talouden kilpailukyvyyn parantaminen*

Talouden ja yritysten kilpailukyvyyn parantamisen ohjelma rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta. Sen lisäksi seuraavat kansalliset ohjelmat ja institutiot rahoittavat ohjelmia: Yrittäjyys ennen kaikkea -ohjelma, Innovaation lisääminen Puolassa vuoteen 2006 mennessä -ohjelma, Pääomaa yrittäjille -ohjelma, hallituksen ohjelmat ja jälleenrakennusstrategiat sekä muut hallituksen ohjelmat.

Seuraavanlaiset projektit voivat saada rahoitusta edellä mainituista lähteistä: yrittäjyyden kehittäminen (investoinnit ja neuvonanto), innovatiivisuuden lisääminen, pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukyvyyn lisäämisen tukeminen, tutkimuksen ja kehityksen ja talouselämän välisen yhteistyön vahvistaminen ja sellaisten käytäntöjen kehittäminen, jossa yrittäjä pääsee helpommin tiedon ja julkisten palvelujen äärelle verkkoon.

Hyötyjiä tässä ohjelmassa ovat yritykset, ennen kaikkea pienet ja keskisuuret tuotanto- ja palveluyritykset, tutkimus- ja kehitysyksiköt, innovatiivisuutta ja yrittäjyyttä tukevat keskuksset, yrittäjät ja hallituksen hallintoyksiköt.

#### *Inhimillisten resurssien kehittämisohjelma*

Inhimillisten resurssien kehittämisohjelma on rahoitettu Euroopan sosiaalirahastosta ja Equal-yhteisöaloitteesta. Kansallinen rahoitus tulee työllisyys- ja rakennejärjestelyohjelmista, jotka on rahoitettu Puolan työvoimarahastosta. Sen lisäksi rahoitusta tulee valtion budjetista, opetusministeriön ja urheiluministeriön johtamista koulutuksen kehittämisohjelmista ja Ensimmäinen työpaikka -ohjelmasta.

Seuraavanlaiset projektit ovat oikeutettuja saamaan rahoitusta: nuorten työhaun tukeminen, pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen ja ehkäiseminen, syrjäytymisvaarassa olevan nuorison ammatillinen ja sosiaalinen aktivointi, vammaisten, naisten ja korkean riskin ryhmien ammatillinen ja sosiaalinen integraatio, koulutuksen tason parantaminen ja sopeuttaminen työmarkkinoille, innovaatioiden ja uusien työorganisaation muotojen edistäminen, yritysten sopeutumiskyvyn parantaminen ja elinikäisen oppimisen tukeminen.

Hyötyjiä tässä ohjelmassa ovat julkiset ja yksityiset työmarkkinainstituutiot, kunnat, hallintopiirit ja voivodikunnat, koulutusinstituutiot, yrittäjät ja työntekijät, työttömät, nuoret joita uhkaa yhteiskunnallinen syrjäytyminen sekä erilaiset koulutuskeskukset.

*Liikenne- ja meritalousohjelma*

Liikenne- ja meritalousohjelman rahoitus tulee Euroopan aluekehitysrahastosta ja Koheesiorahastosta, joka ei ole rakennerahasto. Tämä ohjelma jakaantuu kahteen pääosaan: liikenteen kehittämiseen ja ympäristönsuojeluun.

Liikenteen kehittäminen saa Puolan kansallista rahoitusta kahdesta ohjelmasta: Liikennejärjestelmän infrastruktuuristrategia vuosille 2004–2006 ja seuraaville vuosille -ohjelmasta ja Infrastruktuuri, avain kehitykseen -ohjelmasta. Rahoitusta tulee projekteihin, jotka koskevat moottoriteiden ja kansallisten teiden rakentamista ja modernisointia, satamiin pääsyn parantaminen, rautatieinfrastruktuurin parantamista jotta saataisiin parempia palveluja keskusten välille ja keskuksiin ja liikenneturvallisuuden parantaminen. Ohjelmasta hyötyvät ennen kaikkea yleinen valtateiden ja moottoriteiden johtokunta, merenkulkuvirastot, satamaviranomaiset ja Puolan rautatiet.

Kansallista rahoitusta ympäristönsuojeluun ovat antamassa seuraavat ohjelmat: Oder-joki 2006, Kansallinen jätehuoltosuunnitelma ja Keskusten varusteluohjelma, johon kuuluvat yhteiset viemärijärjestelmät ja vedenpuhdistamot. Näihin projekteihin kuuluvat suuret vesihuoltoinvestoinnit ja tulvanestoinvestoinnit, ympäristönsuojelu autioituneilla vyöhykkeillä, kestävä kehitystä tukevat toimenpiteet ja ympäristönsuojelun monitorointiverkostojen kehitys. Ohjelmista hyötyvät ennen kaikkea kunnat, hallintopiirit ja voivodikunnat, ympäristönsuojelun ja vesiensuojelun kansallinen rahasto, voivodikuntien ympäristönsuojelun ja vesiensuojelurahastot, alueelliset vesihallinnot, Puolan kansallispuistojen hallinto ja Puolan valtion metsät.

*Elintarvikesektorin ja maaseudun kehittämisen ohjelma*

Rahoitus tulee Euroopan maatalouden ohjaus ja tukirahastosta. Rahoitettaviin projekteihin kuuluvat seuraavat: investointeja maatalousomistuksiin, nuorten maanviljelijöiden aloittaminen, maatalouden vesivarojen hallinta, koulutus, maan uusjako, maaseudun uudistuminen ja kulttuurisen perinnön säilyttäminen ja suojeleminen, maatalouden ja siihen liittyvien toimintojen monimuotoisuus, teknisen infrastruktuurin kehitys ja parantaminen sekä maataloustuotteiden prosessoinnin ja markkinoinnin parantaminen.

Hyötyjiä ovat henkilöt, jotka ovat maataloustoiminnassa mukana, nuoret maanviljelijät jotka aloittavat maataloustoimintaa ensimmäistä kertaa, maaseutualueiden asukkaat, julkiset ja yksityiset koulutus- ja konsulttiyritykset, yrittäjät, maaseutualueiden hallinnolliset yksiköt, yhdistykset, liitot, säätiöt, kansalaisjärjestöt, paikalliset toimintaryhmät ja muut.

*Kalatalous- ja kalatuotteiden jalostuksen ohjelma*

Kalatalouden ohjelma rahoitetaan kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä. Projektit, joita rahoitetaan, ovat kalastuksen sopeuttaminen olemassa oleviin kalakantoihin, vedessä olevien luonnonvarojen suojeleminen ja kehitys, kalajalostussektorin yritysten tuki, merikalastuksen sopeuttaminen muuttuviin olosuhteisiin ja yhteismarkkinoihin, kalastusalusten modernisointi, joka vaikuttaa myös työolojen ja työturvallisuuden paranemiseen ja kalastuksen tarkkuuteen, uusien jakelupisteiden hankkiminen, raakakalan hyödyntämisen lisääminen ja teknisten ja teknologisten innovaatioiden lisääminen kalastuksessa. Hyödynsaajia ovat kalastusalusten omistajat, kalastajat, tuottajat/organisaatiot, tuotantolaitos-

ten omistajat, tutkimus- ja kehitysyksiköt, yliopistot, yhdistykset, satamien omistajat, sisämaan kalastajaorganisaatiot sekä kalakauppaan liittyvät ihmiset.

#### *Integroitu alueellisen kehittämisen ohjelma*

Rahoitus tulee Euroopan aluekehitysrahastosta, sosiaalirahastosta ja Interreg-yhteisöaloitteesta. Kansalliset ohjelmat, jotka ovat mukana rahoittamassa, ovat voivodikuntien sopimukset, jotka liittyvät aluekehityksen tukemisen lain toimeenpanoon, maaseudun kehittämisohjelma, valtion maatalousomaisuusviraston ohjelmat sekä maatalouden jälleenrakentamisen ja modernisoinnin viraston ohjelmat.

Rahoitusta saavia projekteja ovat paikallisen liikennejärjestelmän modernisointi ja kehittäminen, ympäristönsuojeluinfrastruktuuri, alueellinen sosiaalinen infrastruktuuri, tietoyhteiskuntainfrastruktuuri, alueellisiin työmarkkinoihin ja alueella olevien elinikäisen oppimisen mahdollisuuksiin liittyvän asiantuntijuuden kehittäminen, ammatillinen uudelleen koulutus henkilöille, jotka jättävät maataloussektorin ja työvoimalle, jota rakennemuutos on koskettanut, yrittäjyyden edistäminen, alueelliset innovaatiostrategiat ja tiedonsiirto sekä pienyritysten tuki. Hyötyjiä ovat kuntien, hallintopiirien ja voivodikuntien hallintoyksiköt sekä yksiköt, jotka tuottavat julkisia palveluita edellä mainituille, ylemmän koulutuksen yksiköt, sairaalat, voivodikunnissa toimivat hallituksen hallintoyksiköt, muut julkiset instituutiot, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, säätiöt, kirkot ja tunnustukselliset ryhmät, tutkimus- ja kehittämisskeskukset ja tieteelliset instituutiot.

*Teknisen avun ohjelma*

Teknisen avun ohjelma on ollut apuna hallinnolle, jotta hallinto kykenisi tehokkaammin suoriutumaan rakennerahastojen toimeenpanosta.



#### 4. EU:N KEHITTÄMISVÄLINEIDEN TOIMEENPANO PUOLASSA

Varsinaisena aineistona ovat olleet kirjalliset lähteet, kuten Puolan Euroopan integraatiotoimiston julkaisu *Poland in the European Union, Experiences of the First Year of Membership* (Office of The Committee for European Integration 2005). Kirja on yhteenveto Puolan ensimmäisestä vuodesta Euroopan unionissa. Kirjassa käydään läpi eri väestö- ja intressiryhmiä ja jäsenyyden vaikutuksia eri aloilla, kuten maataloudessa ja yritysmaailmassa. Tämä kirja toimi haastattelujen ja omien kokemuksieni täydentäjänä siinä, miten EU-jäsenyys on alkanut ja kuinka siihen suhtaudutaan Puolassa.

Erityisen oleelliset tiedonsaannin kannalta ovat olleet aluekehitysministeriön (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006) internet-sivut, joista suurin osa tiedosta on saatu. Internetsivusto on puolan kielellä, mutta osa informaatiosta on saatavilla myös englanniksi. Sivusto, Fundusze Strukturalne, on erittäin kattava. Siellä on muun muassa tietoa ohjelma ohjelmalta, tiedotuksia ohjelmista, yhteystietoja, kansallinen kehityssuunnitelma, seuraavan ohjelmakauden suunnitelmia ja paljon muuta. Sivusto on Puolan aluekehitysministeriön ylläpitämä. Sivustolla julkaistaan säännöllisesti raportteja ohjelmien edistymisestä sekä muita ohjelmien toimeenpanoon liittyviä asioita. Kansallinen kehityssuunnitelma on esimerkiksi saatavilla englannin kielellä.

Teemahaastattelut ovat tukeneet kirjallista aineistoa. Tutkimusta varten on haastateltu kolmea puolalaista Varsovassa. Kukin haastattelu kesti noin puoli tuntia. Ensimmäinen haastattelu tehtiin syyskuussa 2005 ja kaksi muuta helmikuussa 2006. Syyskuussa haastattelin Puolan silloisen talous- ja työministeriön talousosaston varajohtaja Marek Kalupaa. Hän vastasi rakennerahastoasioista

silloisessa ministeriössä. Helmikuussa toinen haastateltava oli Puolan yritysmaailmasta, Wojciech Jankowski Procom-konsulttiyrityksestä, jossa haastateltava hoiti yrityksen rakennerahastoasioita. Toinen haastateltava taas oli Monika Dolowiec Puolan uudesta aluekehitysministeriöstä, joka oli perustettu uuden hallituksen tultua valtaan syksyllä 2005. Dolowiec vastaa rakennerahastoista ja varsinkin niiden ongelmista Puolassa. Haastateltavien kysymykset ovat liitteissä 1, 2 ja 3.

#### 4.1. Tavoitteiden asettelu

Toimeenpanoanalyysikehikon ensimmäinen kohta pitää sisällään tavoitteiden asettelun, toimeenpanon määrittelyn ja voimavarojen jaon.

Tavoitteiden asettelu Puolassa on selvä. Puolassa on suuret odotukset Euroopan unionin rahoista. Maan infrastruktuurin ja kilpailukyvyyn toivotaan paranevan, minkä lisäksi työttömyyden toivotaan vähenevän ja rahoja halutaan käyttää maan modernisoimiseen eurooppalaisten standardien mukaisiksi.

Pienten ja keskisuurten yritysten sektorilla EU:n rakennerahastot nähdään tärkeänä investointiapuna ja yritysmaailman mielestä suurinta osaa EUTukirahoista pitäisi nimenomaan käyttää auttamaan yrityksiä investoimaan. EU-rahoitus nähdään yrittäjien keskuudessa toiseksi tärkeimpänä rahoitusmuotona heti pankkilainojen jälkeen. Sen sijaan rahastot, jotka ovat tarjonneet konsultointi- ja koulutusapua eivät ole herättäneet kiinnostusta. Kaiken kaikkiaan rakennerahastojen vaikutus yritysmaailman nykyaikaistamiseen nähdään tärkeänä ja EU-rakennerahastojen vaikutuksen pitäisi alkaa näkyä kasvavina

pankkilainojen määränä. (Office of the Committee for European Integration 2005: 25–26.)

Puolalaiset työmarkkinat vaihtelevat alueellisesti paljon. Euroopan unionin jäsenyys ei ole vaikuttanut tähän vielä toistaiseksi. Puolan läntisillä alueilla on odotettavissa parannusta työmarkkinoilla integraation myötä, kun taas Itä-Puolan alueilla ei ole toistaiseksi odotettavissa merkittävää parannusta. Puolan alueellisilla viranomaisilla on avainasema kehitykseen vaikuttamisessa. Ne pystyvät vaikuttamaan siihen, kuinka rakennerahastoja ja koheesiorahastoa käytetään ja parhaassa tapauksessa onnistuvat houkuttelemaan investointeja alueille. (Office of the Committee for European Integration 2005: 29.)

Puolassa toimeenpannaan rakennerahastoja seitsemän eri sektorikohtaisen operatiivisen ohjelman avulla ja lisäksi Interreg- ja Equal -yhteisöaloitteille on omat ohjelmansa. Nämä ohjelmat ja niille annettu rahamäärä kertovat tavoitteista. Ohjelmat ovat taulukoituna sivulla 49

Eniten rahaa varattiin Integroidun alueellisen kehittämisen ohjelmalle. Huomattavia summia varattiin myös Inhimilliset resurssit-ohjelmalle ja Talouden kilpailukyvyille. Elintarvikesektori ja Liikenne ja meritalous -ohjelmat kuuluivat myös yli miljardin euron ohjelmiin. Haastatteluissa selvisi, että Puolan hallinnolle mikään ohjelma ei ole toista tärkeämpi, vaan kaikkien ohjelmien onnistuminen koetaan yhtä tärkeäksi, kun taas liike-elämä toivoi panostusta nimenomaan tutkimukseen ja talouden kilpailukykyyn.

#### 4.2. Toimeenpano, yhteensovittaminen, sitoutuminen

Haastatteluista selvisi, että rakennerahastojen toimeenpano on toteutettu Puolassa melko sekavasti. Selkeää koordinaattoria ei ollut ja pykäläviidakko oli monimutkainen. Ennen lokakuun 2005 parlamenttivaaleja koordinaattorina toimi *ministerstwo gospodarki i pracy*, talous- ja työministeriö. Hallinnossa systeemin todettiin olevan vaikea ja monimutkainen.

Tilanne kuitenkin muuttui lokakuun 2005 vaalien jälkeen, kun Puolaan luotiin uusia ministeriöitä. Esimerkiksi talous- ja työministeriö jaettiin kahtia ja luotiin kokonaan uusi *ministerstwo rozwoju regionalnego*, aluekehitysministeriö. Ministeriö syntyi, koska rakennerahastojen toimeenpanoa haluttiin selkiyttää ja luoda kokonaan oma ministeriönsä. Ministeriö perustettiin nimenomaan rakennerahastojen toimeenpanoa varten. Käytännössä toimeenpano toteutetaan Puolan valtiovarainministeriön kanssa, mutta valtiovarainministeriö sanelee, mitä tehdään, koska se päättää valtion budjetista. Alkuperäinen ajatus oli, että aluekehitysministeriö olisi ollut voimakkaampi, mutta se ei pysty mitteleämään valtiovarainministeriön kanssa. Valtiovarainministeri oli lisäksi haastattelua tehdessä varapääministeri, mikä lisää valtiovarainministeriön arvovaltaa. Varapääministerin asema voi toisaalta vaihtua politiikan ollessa jatkuvassa murroksessa. Rakennerahastojen toimeenpanosysteemi on keskusjohtoinen. Tukien hakeminen koetaan melkoisen hankalaksi. Byrokratiaa on paljon ja lomakkeita riittää täytettäväksi.

Hallinnolla on pahoja henkilöstöongelmia. Tämä kävi ilmi haastatteluissa. Aluekehitysministeriön pitkäaikaiseen olemassaoloon ei uskota. Sen takia ministeriö kärsii jatkuvasta henkilöstöpulasta ja ennen kaikkea ammattitaitoisen

henkilökunnan puutteesta. Ammattitaitoiset ja kokeneet työntekijät eivät halua ministeriöön töihin. Ihmiset, jotka nyt työskentelevät vuosien 2004–2006 ohjelmien parissa, joutuvat työskentelemään vuonna 2008 myös seuraavan ohjelma-kauden parissa eli tekemään tuplamäärän työtä. Vuosi 2008 on viimeinen vuosi, jolloin vuosien 2004–2006 ohjelmia pannaan täytäntöön ja samaan aikaan seuraava ohjelmakausi on jo alkanut. Henkilöstöongelma oli ollut jo aiemmin talous- ja työministeriössä. Henkilökunta saa niin huonoa palkkaa verrattuna yksityiseen sektoriin, että henkilöstön vaihtuvuus on suurta ja henkilöstö siirtyy yksityiselle sektorille. Hallinto on henkilökunnaltaan pysyvästi alimiehitetty.

Puola menettää todennäköisesti sille myönnettyjä rakennerahastorahoja. Ainaisten valitusten todettiin hidastavan rahankäyttöä projekteihin. Puolalaisten kerrottiin olevan todella innovatiivisia kehittelemään byrokraattisia esteitä. Näiden lisäksi ongelmana ovat protestit eri projektien kilpailutuksissa. Mentaliteetti on usein se, että ”jos minä en voita, ei voita kyllä kukaan muukaan”. Tämä hidastaa ja vaikeuttaa projektien aloittamista ja rakennerahastojen käyttöä.

Puolan hallinnon sitoutumisesta EU:n rakennerahastoihin kertoo kuitenkin se, että maahan perustettiin erillinen aluekehitysministeriö, jonka tarkoituksena on vauhdittaa rahankäyttöä EU:n projekteissa, koska alkoi näyttää jo siltä, että rahaa saatetaan menettää suuria summia. Haastateltavilta sai myös sen käsityksen, että he olivat optimistisia ja uskoivat onnistuvansa työssään, vaikka haastatelluja tehdessä näkymät eivät olleetkaan kovin hyvät.

*Suhteet EU:n komission ja Puolan hallinnon välillä*

Mielestäni Puolan hallinnon ja Euroopan komission suhteet eivät haastattelujen perusteella vaikuta olevan tiiviit. Haastatteluissa kerrottiin, että EU:n hallinnosta on vaikea saada selkeitä vastauksia puolalaisten kysymyksiin. Lisäksi vastauksia voi joutua odottamaan kuukausia. EU:n hallinto ei ota mitään vastuuta siitä, jos jotakin tehdään väärin vaikka sieltä olisikin tullut väärää ohjeita. Kontaktit eivät ole kovin intensiiviset ja pettymyksiä on ollut. Komission virkamiesten tietotaso Puolan projekteista vaikuttaisi olevan kovin pinnallinen. Komissiosta tulee virkamiehiä käymään Puolassa melko usein, mutta siitä ei kerrota Puolan keskushallinnolle mitään. Komission virkamiehet vierailevat suoraan aluehallintoviranomaisten luona, ilman että keskushallinto tietäisi asiasta. Aluekehitysministeriö onkin lähettänyt komissioon kirjeen ja toivoo asiaan muutosta. Haastateltavien mielestä puolalaiset ovat avoimia komissiolle. Sen sijaan komission virkamiesten ei koettu olevan kovin sitoutuneita Puolan projekteihin.

*Ongelmakohtia*

Liikenteen infrastruktuuriohjelma mainittiin haastatteluissa ongelmallisimmaksi ohjelmaksi. Ongelmat ovat siinä, että väliportaan hallintoa ei ole vielä kokonaan luotu ja hallintokoneisto ei toimi tehokkaasti. Lisäksi liikenteen infrastruktuuriohjelma on poliittinen ongelma, koska uusi hallitus on luvannut rakentaa moottoriteitä. Yleisesti tiedetty fakta on myös se, että Puolan tieverkosto on kertaikkisen surkeassa kunnossa.

Myös yritysten kilpailukyvyn ohjelma on ongelmallinen. Ohjelma itsessään ei ole huono, mutta se on liian sentralisoitu. INTERREG-ohjelmassa on ilmaantunut ongelmia ulkomaisten partnereiden kanssa. Totuus on, että Puola menettää tukirahoja, mutta kukaan ei halua sanoa sitä ääneen. Aluekehitysministeriössä on lisäksi jo keskitytty seuraavaan ohjelmakauteen täysillä, sillä vuosi 2006 on ratkaiseva ohjelmakautta 2007–2013 ajatellen. Aluekehitysministeriö on kykenemätön toimeenpanemaan joitakin ohjelmia, koska sillä on pulaa henkilökunnasta.

Haastatteluista kävi ilmi, että rakennerahastojen hallintomalli on luotu aivan Puolan omaan järjestelmään perustuen. Puolalaiset ovat hyvin luovia tehden eurooppalaisesta byrokratiasta vielä byrokraattisempaa puolalaisella tavalla. Kontrollia on aivan liikaa ja aivan alusta asti, mikä haittaa hyvien projektien alkua. Lisäksi muodollisuudet hidastuttavat ja vievät liikaa energiaa itse projekteilta.

### *Lainsäädäntö*

Lainsäädäntö on ajan tasalla ja jopa liian tiukka, näin kerrottiin haastatteluissa. Puolassa on kansallinen kehityssuunnitelma (narodowy plan rozwoju) joka pitää sisällään kaiken lainsäädännön rakennerahastoihin liittyen. Se ei kuitenkaan toimi, näin on huomattu käytännössä. Vastuunjako ei ole selvä. Kontrollialueet eivät ole selkeästi näkyvillä. Sekundääristä lainsäädäntöä on liikaa. Lakeja on paljon ja ainakin puolet niistä on tarpeettomia. Ympäristö on todellinen lakivii-dakko, ja aluekehitysministeriö oli ensimmäiset kuukaudet jumissa sekundäärisen lainsäädännön kanssa.

Puolassa on lisäksi sellainen mentaliteetti, että kaikkeen on oltava säännöt. Siksi on myös NPR eli kansallinen kehityssuunnitelma. Tähän lakiin yritetään nyt tehdä parannuksia seuraavalle ohjelmakaudelle. Hallinto on oppinut paljon tästä ohjelmakaudesta, mutta parlamentin jäseniä on vaikea vakuuttaa, sillä päätöksenteot ovat kaiken muun lisäksi politiikkaa. Poliitikot haluavat lisätä lakiin omia ehdotuksiaan, vaikka ministeriö ei haluaisikaan.

#### 4.3. Tuotokset, legitimiys, vaikuttavuus

Analyysikehikon kolmannessa kohdassa tarkastellaan tuotoksia, legitimiyyttä ja vaikuttavuutta. On muistettava, että tätä tutkimusta tehdessä ohjelmakausi on vasta puolessavälissä, joten lopullisia lukemia ei ole vielä esittä.

Puolan EU-jäsenyyden ensimmäisestä vuodesta on ilmestynyt raportti. Raportin mukaan jäsenyys on ollut Puolalle kaikin puolin menestys. Esimerkiksi puolalaisista elintarvikkeista on tullut tärkeä vientituote Keski-Euroopan markkinoille. Samalla yleinen mielipide Puolan EU-jäsenyyttä kohtaan on muuttunut paljon myönteisemmäksi. Raportissa todetaan, että toukokuun ensimmäisen päivän jälkeen vuonna 2004 ei tapahtunut mitään oleellisesti radikaalia, joka olisi yllättänyt esimerkiksi puolalaiset maanviljelijät tai maan liike-elämän. Puola oli raportin mukaan valmistautunut jäsenyyteen hyvin monilla eri alueilla ja siksi maa on onnistunut hyötymään jäsenyydestä. Ylivoimaisesti eniten ja konkreettisimmin Puolan EU-jäsenyydestä ovat hyötäneet maanviljelijät. (Office of the Committee for European Integration 2005: 8–9, 31.)



Puolasta tuli heti ensimmäisenä vuonna nettosaaja Euroopan unionissa. Taulukossa 5 nähdään, kuinka paljon rahaa on liikkunut Puolan ja Euroopan unionin välillä vuoden 2004 aikana sen jälkeen kun maa liittyi unioniin.

**Taulukko 5.** Rahavirrat Euroopan unionin ja Puolan välillä. (Office of The Committee for European Integration 2005: 36).

<b>Rahavirrat EU–Puola</b>	<b>1 000 €</b>
Siirrot EU:sta 1.1. – 31.12.2004	2 793 002
Puolan kumuloitu jäsenmaksu vuonna 2004 (31.12.2004)	1 238 919
Puolan nettoasema vuonna 2004 (31.12.2004)	1 554 083

*Rakennerahastojen käyttöaste maaliskuussa 2006*

Puolan aluekehitysministeriö julkaisee kuukausittain raportin rakennerahastojen toimeenpanon edistymisestä. (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006) Seuraavassa tarkastelen raporttia, joka ulottuu maaliskuuhun 2006 saakka. Raportin yhteenveto on taulukossa 6. Valuutat ja pyöristykset eivät välttämättä täsmää, koska alkuperäisessä lähteessä rahasummia oli sekä euroissa että zlotyissa. Zlotyt on pyöristetty euroiksi 7.5.2006 ilmoitetun kurssin mukaan, jolloin suhde on 1€=3,8149zł.

**Taulukko 6.** Rakennerahastojen käyttöaste Puolassa maaliskuun lopussa 2006 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006). Loppusummat ja prosentit eivät täsmää keskenään johtuen valuuttakurssimuutoksista ja pyöristyksistä.

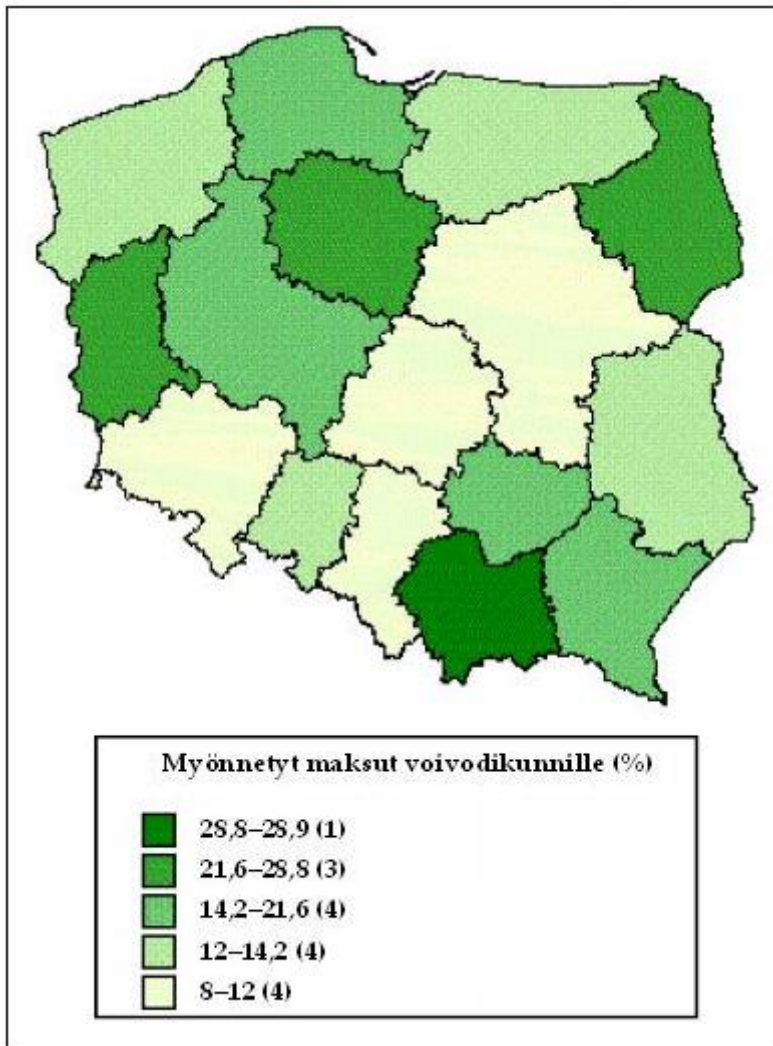
Ohjelma	Koko ajalle (€)	Hakemuksien arvo (€)	% varatuista rahoista	Maksettu tähän mennessä (€)	% ohjelmaan annetuista rahoista
Talouden kilpailukyky	1 251 098 419	3 283 186 724	260,9	74 409 287	5,91
Integroitu alueellinen kehittäminen	2 968 470 769	6 966 531 643	233,4	401 011 951	13,43
Liikenne ja meritalous	1 163 384 365	1 611 106 617	137,7	506 648	0,04
Inhimilliset resurssit	1 470 033 216	2 016 374 426	136,4	201 082 745	13,6
Elintarvikesektori	1 192 689 238	1 332 636 886	111,1	257 259 927	21,45
Kalastus ja kalatuotteet	201 832 064	124 003 787	61,1	61 731 117	30,41
Tekninen apu	28 304 465	26 614 692	93,5	3 172 770	11,15
Equal	133 938 206	197 637 519	146,7	6 746 733	5,01
Interreg	177 086 753	120 040 485	67,4	519 640	0,29
<b>yhteensä</b>	<b>8 586 837 595</b>	<b>15 678 132 784</b>	<b>181,6</b>	<b>1 006 440 822</b>	<b>11,65</b>

Taulukosta 6 näkee, että rakenerahoista on käytetty vasta 11,65 prosenttia. Kun katselee ohjelmien menestystä käytetyn rahan valossa, niin menestyneimmiksi ohjelmiksi osoittautuvat Kalastus ja kalatuotteet sekä Elintarvikesektori. Heikoin tilanne on Liikenne ja meritalous- sekä Interreg-ohjelmilla. Haastatte- luissa annettiin toisaalta ymmärtää, että luvut eivät ole suoraan luotettavia, koska esimerkiksi liikenne-ohjelmassa on pari ohjelmaa jo täysin toteutettu, mutta väliporta- an hallinto ei ollut vielä haastateltaessa toimintakykyinen, joten luvut eivät näy tilastoissa.

Jos taas tarkastellaan tilannetta sen perusteella, kuinka paljon ohjelmat ovat he- rättäneet kiinnostusta eli anottua rahamäärää, niin Talouden kilpailukyky ja Integroitu alueellinen kehittäminen ovat saaneet kaikkein eniten kiinnostusta ja hakemuksia osakseen. Kalastus ja kalatuotteet sekä Interreg ovat kiinnostaneet vähiten, rahaa ei ole haettu läheskään niin paljon kuin sitä olisi käytettävissä.

Positiiviselta vaikuttaa se, että Integroitu alueellinen kehittäminen on herättänyt kiinnostusta niin paljon, sillä siihen on varattu suurin yksittäinen rahasumma, lähes kolme miljardia euroa.

Kuvassa 4 nähdään Integroidun alueellisen kehittämisen ohjelman tilanne vielä tarkemmin. Kuvassa on väritetty Puolan voivodikunnat riippuen siitä, paljonko voivodikunnissa on käytetty ohjelmiin rahaa. Mitä tummempaa, sitä tehokkaampaa rahan käyttö on ollut. Väriytyksen perusteella voi todeta, että mitään erityistä jakautumista tässä suhteessa Itä- ja Länsi-Puolaan ei ole, vaan sekä tummempaa että vaaleampaa väriä on kaikkialla maassa. Merkillepantavaa on, että Varsovaa ympäröivässä voivodikunnassa Mazowieckissa on käytetty rahaa vasta todella vähän. Voivodikunta on bruttokansantuotteella mitaten Puolan vaurain.



**Kuva 4.** Integroitu alueellisen kehittämisen ohjelma ja sen toteutuksen tila Puolassa maaliskuussa 2006 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006).

Parhaiten ovat toistaiseksi onnistunut maatalouden ja kalastuksen ohjelmat, mutta ne olivat yksinkertaisia hoitaa. Maanviljelijöille ja kalastajille maksettiin siitä, että he jättäisivät työnsä. Erittäin positiivisena nähdään se, että Puolan yhteiskunta on osoittanut suurta kiinnostusta rakennerahastoihin ja hakemuksia on tullut paljon. Lisäksi paikallishallinnossa ihmiset ovat olleet innokkaita, motivoituneita ja kokeneet työn tarkoitukselliseksi.

#### 4.4. Arvio, palaute

Analyysikehikon viimeinen osa keskittyy arvioon ja palautteeseen. Arviota ja palautetta ei ole kovinkaan tarkoituksenmukaista antaa vielä tässä vaiheessa, sillä ohjelmakausi on vielä kesken. Siksi tämä tutkimus voi parhaimmillaankin antaa arvion vain kesken olevasta ohjelmakaudesta ja miltä tulevaisuus vaikuttaa tähän mennessä saatujen kokemusten ja tiedon valossa.

Puolan viranomaiset julkaisevat omilla internetsivuillaan kuukausittain raportin rakennerahasto-ohjelmien etenemisestä. Tämä antaa tavalliselle kansalaisellekin helpon mahdollisuuden seurata projektien etenemistä ja rahankäyttöä. Kansalaiset saavat antaa palautetta hallinnolle myös internet-sivujen välityksellä ja keskustelupalstalla. Palautetta hallinnolle projektien etenemisestä on siis mahdollista antaa jo kesken ohjelmakauden. Lisäksi kuukausittaisen seurannan ansiosta on helppo nähdä kehityksen kulku.

Oma arvioni EU-prosessien toimeenpanosta Puolassa on se, että paljon on vielä tekemistä. Lainsäädäntö on liian monimutkaista ja rahaa ei ole kulunut siihen tahtiin kuin sitä pitäisi kulua. Haastatteluissa kävikin ilmi sama, että monimutkainen byrokratia ja puolalaisten luovuus tiukkojen sääntöjen keksimisissä ja niiden noudattaminen ovat pahoja uhkia EU-projektien onnistumisille.

Haastatteluissa ja kirjallisessa materiaalissa kävi kuitenkin ilmi puolalaisten optimistinen suhtautuminen tulevaisuuteen ja usko siihen, että vaikka kaikkia rahoja ei käytettäisikään, niin lopulta kokonaissummasta ei jäädä kovin pahasti jälkeen. Sanottiin, että puolalainen tapa toimia on juuri sellainen, että alussa asiat näyttävät tapahtuvan hitaasti, mutta lopussa asiat saadaan kuitenkin hoi-

dettua. Sen lisäksi vedottiin siihen, kuinka nopeasti Puolassa on jouduttu laittamaan hallinto EU-kuntoon. Tämä vaatii aikaa ja Puolassa ollaan jollain lailla vielä opetteluvaiheessa.

Lopulliset arviot ja palautteet toimeenpanoprosessin onnistumisesta voidaan tehdä vasta vuoden 2008 jälkeen, jolloin vuosien 2004–2006 kaikki hankkeet on saatu päätökseen.

## 5. EU-PROSESSIEN TOIMEENPANO PUOLASSA – KOKOAVAT HUOMIOT

Tutkimuksen aiheena on ollut Euroopan unionin rakennerahastojen toimeenpano Puolassa. Tutkimuksen ote on ollut kvalitatiivinen ja aineisto on koostunut kirjallisista lähteistä ja kolmesta Puolassa tehdystä teemahaastattelusta. Tutkimusasettelu on perustunut Kettusen toimeenpanoanalyysikehikkoon, joka on esitelty ensimmäisessä luvussa. Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa on käyty läpi tutkimuksen taustoja ja johdateltu tutkittavaan aiheeseen ja esitelty tutkimusongelmat. Luvussa kaksi on esitelty Euroopan unionin aluepolitiikka ja tukijärjestelmä. Kolmannessa luvussa syvennyttiin tarkemmin Puolaan, sen historiaan ja yhteiskuntaan ja siihen, millaisia Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmia Puolassa on. Neljännessä luvussa analysoitiin toimeenpanosta saatua aineistoa Kettusen kaavion pohjalta, pohjautuen kirjalliseen materiaaliin ja tukien sitä haastatteluilla. Viidennessä ja viimeisessä luvussa kootaan tutkimus yhteen.

Haastatteluja oli vain kolme kappaletta, mikä aiheuttaa sen, että suuria yleistyksiä on tehtävä varovasti. Kolmen haastattelun perusteella ei voi vielä todeta asioiden olevan juuri niin kuin ne antavat ymmärtää. Kaikki kolme haastattelua olivat kuitenkin vastauksiltaan samansuuntaisia ja vastauksissa ei ollut havaittavissa keskinäisiä ristiriitaisuuksia. Voi siis varovaisesti todeta, että vaikka haastattelut eivät kertoisi koko totuutta, niin ne antavat kuitenkin selkeitä suuntaviivoja todellisuudesta. Haastattelujen lisäksi oma oleskeluni Puolassa ja puolalaisen yhteiskunnan ja lehdistön seuraaminen antaa lisävahvistusta siihen, että haastattelujen kertoma kuva asioista ei poikkea suuresti todellisuudesta.

On kuitenkin hyvä muistaa seuraavia johtopäätöksiä lukiessa nämä toteamukset.

Kirjallinen materiaali oli kattavaa ja sitä voi pitää erinomaisena. Päälähteenä rakennerahastojen toimeenpanossa toimi Puolan hallinnon omat internetsivut, joilla on kattava paketti informaatiota ohjelmittain, lainsäädännöstä, aikatauluista ja tavoitteista. Internetsivuilla kerrotaan lisäksi säännöllisin väliajoin toimeenpanon edistymisestä. Materiaali on kuitenkin julkisen hallinnon tuottamaa ja enimmäkseen etukäteen tehtyjä suunnitelmia ja tavoitteita, joten haastattelut olivat paikallaan arvioimaan sitä, kuinka hyvin tässä on onnistuttu. Hallinto vaikuttaa kuitenkin tekevän parhaansa, jotta tietoa rakennerahastoista olisi mahdollisimman kattavasti ja avoimesti kansalaisilla. Kun kyselin tietoa rakennerahastoista puolalaisilta viranomaisilta, oli automaattinen vastaus aina verkkosivut, jossa sanottiin olevan kaikki tarvittava tieto. Näin myös koin asian olevan.

#### *Tavoitteiden asettelu, toimeenpanon määrittely, voimavarojen jako*

Niin kirjallisesta materiaalista, haastatteluista kuin omakohtaisista kokemuksistakin selviää, että Puolassa on asetettu selkeät tavoitteet Euroopan unionin rakennerahastojen käyttämiseksi. Tavoitteena on, että Puola hyötyisi mahdollisimman paljon Euroopan unionin rakennerahastoista ja että maa ottaisi modernisaatiossa läntisen Euroopan kiinni. Eri operatiiviset ohjelmat sektoreineen kertovat enemmän, mitä kaikkea Puolassa halutaan kehittää: yritysten kilpailukykyä, liikenneinfrastruktuuria, elintarvikesektoria ja pienentää alueiden välistä eroja ja panostaa myös inhimillisiin resursseihin. Rakennerahastoilla toivotaan siis olevan kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen vaikutus. Tähän voisi vie-



lä lisätä tavoitteen, joka ei varmasti aluksi ollut virallinen tavoite mutta joka tällä hetkellä on tärkeä Puolan viranomaisille: että kaikki rahat saadaan käytettyä, muuten Puola menettää ne. Tämä selvisi haastatteluista. Talouselämä toivoo erityisesti investointeja liike-elämään, jotka sitä kautta piristäisivät maan taloutta ja toisivat vaurautta ja työpaikkoja ja hyvinvointia Puolaan.

Voimavarojen jako on nähtävissä siinä, miten rahaa on annettu eri sektorikohtaisille ohjelmille. Tämän näkee tarkastellessa taulukoita. Itse rahat antaa eteenpäin Puolan valtiovarainministeriö. Sektorikohtaisten operatiivisten ohjelmien rahamääristä voi myös päätellä, miten Puolassa halutaan painottaa eri aloja. Alueelliseen kehittämiseen on suunniteltu käytettäväksi eniten rahaa. Puolassa onkin suuret alueelliset erot maan köyhien itäisten ja vauraampien läntisten osien välillä. Myös inhimillisten resurssien ohjelma on saanut paljon rahoitusta. Se tarkoittaa yksinkertaisimmillaan ihmisten kouluttamista, taitojen ja tietojen kehittämistä. Kuten tutkimuksen alussa todettiin, on varsinkin maaseudun ihmisillä, vanhemmilla ja vähän koulutetuilla paljon opittavaa transitiomaissa. Koulutus on siis Puolan omissa painotuksissakin tärkeällä sijalla. Elintarvikesektori ja liikennesektori ovat myös neljän eniten rahaa saavan ohjelman listalla. Puolan liikenneinfrastruktuuri vaatii paljon parannuksia. Elintarvikesektori taas voi hyötyä paljonkin EU-ohjelmista, sillä Puolasta on tullut jo nyt merkittävä elintarvikkeiden viejä vanhoihin EU-jäsenmaihiin. Tämä saattaisi olla kasvava teollisuudenala Puolassa tulevaisuudessa.

Haastatellessani puolalaisia kävi ilmi, että toimeenpanon määrittelyssä on ollut epäselvyyksiä. Sääntöjä on liikaa, niiden noudattamista valvotaan liian tiukasti ja hallinnolle itsellekään ei ole ollut selvää, kuka koordinoi ja kuka on vastuussa

eri asioista. Tähän saattaa tulla parannusta lähitulevaisuudessa, kun uusi aluekehitysministeriö saa toimintansa kunnolla käyntiin.

*Toimeenpano, yhteensovittaminen, sitoutuminen*

Hallinnollisesti toimeenpano on ollut sekava. Haastateltavat puhuivat ongelmista, henkilöstöpulasta, koordinaation epäselvyyksistä ja lakipykälien viidakkosta. Puolalaiset ovat vielä omien sanojensa mukaan mestareita keksimään lisää sääntöjä Euroopan komission sääntöjen lisäksi.

Sitoutumisen suhteen on ristiriitaisia vastauksia. Puolan ministeriöistä saamani signaalin mukaan puolalaiset eivät pidä komissiota kovin sitoutuneena Puolan ohjelmiin ja ovat lievästi pettyneitä siihen, miten komissio huolehtii rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanosta. Sen sijaan puolalaisten oma sitoutuminen vaikuttaa hyvältä, vaikka tilanne kokonaisuudessaan ei näytäkään kovin hyvältä vielä tässä vaiheessa. Puolaan on perustettu oma erillinen ministeriönsä pelkästään rakennerahastojen toimeenpanoa varten. Aluekehitysministeriö, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, perustettiin syksyllä 2005 uuden hallituksen tultua valtaan. Ministeriö vaikuttaa haastattelujen perusteella sitoutuneelta tehtävänsä ja haastatteluissa annettiin myös ymmärtää, että hidaskäynnin aloitus ja tahdin kiihtyminen nopeaksi loppua kohden on tyypillistä puolalaisilta ja vaikka tässä vaiheessa näyttää vielä huonolta, on usko vakaata siihen, että rahat tulevat käytetyksi ennen määräajan umpeutumista. Puolan yhteiskunnan sitoutumista yleensä voi myös pitää hyvänä, sillä hakemuksia on jätetty paljon. Kaikkia hakemuksia ei voi millään hyväksyä sillä käytettävissä oleva raha ei riitä. On ristiriitaista, että suurena uhkana on, että Puola ei saa kaikkia rahoja käytettyä. Hakijoita ja käyttäjiä kuitenkin olisi.

Ongelma vaikuttaisikin olevan tavoitteiden ja sitoutumisen sekä toimeenpanon yhteensovittamisessa. Vastuunjako ei ole aina selkeää, hakemusten täyttäminen saattaa olla liian hankalaa ja lakipykälien verkko on liian monimutkainen. Haastatteleman virkamies totesi, että puolet lainsäädännöstä on täysin tarpeetonta. Yritysmaailmasta taas oltiin sitä mieltä, että tärkeintä olisi saada hyviä projekteja käyntiin, jotka hyödyttävät taloutta. Muodollisuuksia ei saisi olla niiden itsensä takia.

#### *Tuotokset, legitiimiys, vaikuttavuus*

Kolmas vaihe toimeenpanoprosessin analyysissä on tuotosten, legitiimiyden ja vaikuttavuuden tarkastelu. Sitä ei ole kovinkaan tarkoituksenmukaista tehdä vielä tässä vaiheessa, sillä ohjelmakausi on kesken. Kirjasta, jossa tehtiin yhteenveto Puolan ensimmäisestä vuodesta unionissa, kävi ilmi, että Puola on heti jäsenyytensä alussa nettosaaja ja varsinkin maanviljelijät ovat muuttuneet skeptisimmästä kansanosasta EU:n innokkaimmiksi kannattajiksi. Tämä on merkittävä muutos ja signaali siitä, että asiat Puolassa ovat kaiketi menossa oikeaan suuntaan kansalaisten mielestä. Mitään radikaalia ei tapahtunut jäsenyyden tultua voimaan, mutta puolalaisten odotukset jäsenyydelle ovat suuret. Rakennerahastojen toimeenpanon ollessa kuitenkin pahasti kesken ja käytetyn rahamäärän ollessa vielä verraten pieni, ei rakennerahastojen vaikuttavuutta kannata tarkastella sen enempää. Ensin olisi hyvä, että Puola saisi kaikki rahansa käytettyä kunnialla; tällä hetkellä sekin näyttää epävarmalta.

Aluekehitysministeriön raportista näkee, että rahoista oli maaliskuuhun 2006 mennessä käytetty vasta 11,65 prosenttia, jota ei voi pitää kovin hyvänä saavutuksena. Varsinkin liikenne ja meritalous -ohjelman luvut näyttävät huolestut-

tavilta 0,04 prosentin käyttöasteineen annetuista varoista. Haastatteluissa sanottiin toisaalta, että tilastoissa ei näy vielä kaikki toimeenpannut projektit välipor-taan hallinnon keskeneräisyyden takia. Tässä tullaan kuitenkin siihen ongelmaan, että hallinto ei ole ollut vielä valmis rakennerahastojen toimeenpanoon, millä on suora yhteys rahojen käyttöön ja vaikuttavuuteen.

### *Arvio, palaute*

Rakennerahastojen toimeenpanon onnistumisen arviointi on neljäs vaihe, mutta sitä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä vielä tässä vaiheessa. Lopulliset arviot Euroopan unionin rakennerahastojen vaikutuksista Puolassa voi tehdä vasta vuoden 2008 jälkeen, jolloin viimeisetkin rahat vuosille 2004–2006 on pitänyt käyttää. Samalla on käynnissä jo seuraava ohjelmakausi, jolloin Puolalla on vielä enemmän rahaa käytettävissään kuin menossa olevalla ohjelmakaudella. Vaikutuksien arviointi ei lienekään kovin helppoa, mutta jo nyt on selvää, että esimerkiksi Puolan maatalousväestö on ollut tyytyväinen Puolan EU-jäsenyyteen ja EU-rahoille löytyy kyllä innokkaita käyttäjiä Puolassa.

Kuukausittaiset raportit internetissä antavat jo tässä vaiheessa hyvän kuvan kehityksen kulusta. Puolan hallinnolla on kiitettävän hyvät rakennerahastoihin liittyvät internet-sivut, joissa toimii myös interaktiivinen palautejärjestelmä. Hallinto saa siis kansalaisten palautetta jo ennen ohjelmakauden päättymistä, mitä ei voi pitää huonona asiana.

*Yleisiä huomioita Puolasta*

Kreikka on hyvä esimerkki keskusjohtoisesta EU-jäsenvaltiosta. Puola on ollut keskusjohtoinen sosialistisella ajalla, mutta maan aluehallinto on sen jälkeen kehittynyt uudelleen ja Puolan maakunnilla on jälleen hallinnollisia tehtäviä. Puolan toimeenpanojärjestelmä on tällä hetkellä kuitenkin varsin keskusjohtoinen, vaikkakin sitä on tarkoitus desentralisoida seuraavalle ohjelmakaudelle. Tämä kävi ilmi haastattelussa. Euroopan unionin subsidiariteettiperiaatteen eli läheisyysperiaatteen ei siis voi todeta toimivan ainakaan vielä Puolassa rakennerahastojen osalta. Läheisyysperiaate tarkoittaa sitä, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä päätöksenteon kohdetta.

Yhteenvetona haastatteluista voisi sanoa, että vaikka sitä ei missään haastattelussa suoraan myönnetty, niin on pääteltävissä, että vuosien 2004–2006 ohjelmat ovat olleet tietynlaista harjoittelua ohjelmakautta 2007–2013 varten ja koko EU-jäsenyyden sisäänajoa varten. Puolan hallinto on nyt työskennellyt rakennerahastojen toimeenpano-ongelmien parissa kaksi vuotta EU-jäsenyyden aikana. Tänä aikana hallinto on oppinut käyttämään rahoja. Tavalliset kansalaiset ja talouselämä eivät ole rakennerahastojen toimeenpanon suurin este. Maan kehityksen ja rahanjaon suurin este vaikuttaisi olevan raskas ja pikkutarkka lainsäädäntö ja monimutkainen, henkilöstöpulasta kärsivä hallinto sekä maan kaoksessa oleva politiikka, joka taas ei kärsi henkilöstöpulasta, vaan tulehtuneista henkilösuhteista. Tämänkaltaisia huomioita tuli päällimmäiseksi mieleen haastattelujen läpikäynnistä.

Vuosien 2004–2006 ohjelmat ovat vielä kesken ja kestää kaiken kaikkiaan vuoden 2008 loppuun, ennen kuin viimeisetkin ohjelmat on saatu loppuun tältä

ohjelmakaudelta. Vasta silloin on lopullisten johtopäätösten aika, miten Puolassa on onnistuttu. Onnistumiseen on liian aikaista ottaa kantaa, mutta jo tätä tutkimusta tehtäessä on ollut selvää, että aivan kaikkia rahoja Puola ei pysty käyttämään. Koneisto on lähtenyt liian hitaasti käyntiin ja ennen kaikkea systeemi on ollut liian vaikeaselkoinen ja monimutkainen. Liiallisista säännöistä tulisi päästä nopeasti eroon ja riitauttamisongelmiin tulisi löytää ratkaisut, jotta projekteja ei voisi täysin halvaannuttaa. Puolan hallinto saa kuitenkin koko ajan harjoitusta ja ammattitaitoa lisää rakennerahastojen kanssa toimimisesta ja seuraavaa ohjelmakautta varten on opittu paljon. Hyvää on se, että yhteiskunta suhtautuu mielenkiinnolla ja innokkaasti rakennerahastoihin ja hakemuksia tulee paljon. Sen lisäksi maan hallitus on perustanut erillisen aluekehitysministeriön nimenomaan rakennerahastojen toimeenpanoa varten. Tällä hetkellä aluekehitysministeriön kädet ovat täynnä työtä jo seuraavaan ohjelmakauteen valmistautumisessa. Ohjelmakauden 2007–2013 toimeenpano sujunee jo huomattavasti paremmin kuin vuodet 2004–2006.

## LÄHTEET

Alueiden ja kuntien Eurooppa (2000). EU:n laajentumiseen liittyvät strategiat ja näkymät. Loppuraportti. Alueiden komitea, 49–59. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Alueiden komitea (2003). Alueiden komitean 2. heinäkuuta 2003 antama Suuntaa antava selvitys aiheesta Rakennerahastojen hallinnointi ja yksinkertaistaminen vuoden 2006 jälkeen.

Andersson, Harri (1994). Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmä: hierarkioista verkostoihin. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu- ja A:28.

Autio, Anne (1997). Euroopan unioni ja aluekehitys Suomessa. Helsinki: Euroopan komission Suomen edustusto.

Euroopan komissio (2003). Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Euroopan unioni (2005). Saatavissa 29.4.2005: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/cig/g4000v.htm#v2>.

Eurostat (2005a). Regional GDP per capita in the EU25. Saatavissa 16.5.2005: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2005/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2005\\_MONTH\\_04/1-07042005-EN-AP.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/1-07042005-EN-AP.PDF).

Eurostat (2005b). General and regional statistics. Saatavissa 16.5.2005:  
[http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=0,1136162,0\\_45572076&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572076&_dad=portal&_schema=PORTAL).

Eurostat (2005c). GDP per capita in PPS. Saatavissa 22.8.2006:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=SDI\\_MAIN&root=SDI\\_MAIN/sdi/sdi\\_ed/sdi\\_ed\\_inv/sdi\\_ed1120](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1120).

George, Stephen & Ian Bache (2001). Politics in the European Union. New York: Oxford University Press Inc.

Inforegio (1999). Aluekehitysohjelmien laatimisohteet ohjelmakaudeksi 2000–2006. Bryssel: Euroopan komissio - Aluepolitiikan pääosasto.

Ioakimidis, P. C. (1996). EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism. In: Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance, 342–363. Ed. Liesbet Hooghe. New York: Oxford University Press Inc.

Jabbara, Joseph G. & O. P. Dwivedi (2004). Globalization, Governance, and Administration Culture. International Journal of Public Administration Vol.27 Nos. 13&14, 1101–1127.

Jreisat, Jamil (2004). Governance in a Globalizing World. International Journal of Public Administration Vol.27 Nos.13&14, 1003–1029.



Kettunen, Pekka (1998). EU-rakennerahasto-ohjelmien maakunnallinen toimenpano. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning Ser. A:483.

Marks, Gary (1996). Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance, 388–422. Ed. Liesbet Hooghe. New York: Oxford University Press Inc.

Marks, Gary & Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck (1996). Governance in the European union. New Delhi: SAGE Publications.

Marx, Karl & Friedrich Engels (1978). Sosialistisesta vallankumouksesta. Kokoelma. Laatineet F. Teplov ja N. Davydov. Moskova: Kustannusliike Edistys.

MGiP (2005). Fundusze strukturalne. EU Structural Funds in Poland. Ministerstwo Gospodarki i Pracy (Puolan talous- ja työministeriö). Saatavissa 8.6.2005: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006). Poziom wdrażania funduszy strukturalnych - stan na 31 marca 2006 roku. Tiedostot: Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – stan na 31 marca 2006 r. Saatavissa 9.5.2006: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/stanwdrazania31marca06.htm>.

Ministry of Economy and Labour. Poland. EU Structural Funds 2004–2006. Basic Information.

Nyyssönen, Heino (toim) (2003). Itäinen Keski-Eurooppa vuonna 2004. Aleksanteri-instituutti. Kikimora Publications. Series B:28.

Ojala, Pekka & Aulis Pöyhönen (1994). Läheisyysperiaate – hallinnon uusjako. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Helsinki.

Office of the Committee for European Integration (2005): Poland in the European Union. Experiences of the First Year of Membership. Warsaw.

Puolan ulkoministeriö (2005a). Hallinnollisten alueiden kartta. Saatavissa 18.5.2005: <http://www.poland.gov.pl/index.php?document=281>.

Puolan ulkoministeriö (2005b). Society. The priorities of Polish European policy. Saatavissa 18.5.2005: <http://www.poland.gov.pl/index.php?document=459>.

Salminen, Ari (1998). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Oy Edita Ab.

Salminen, Ari & Markku Temmes (2000). Transitioteoriaa etsimässä. Aleksanteri-instituutti. Kikimora publications. Series B: 10.

Temmes, Markku (2003). Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus Volume 22, Number 3, 227–243.

Tienari, Risto (1976). Alue(poliittinen) suunnittelu Puolassa: matkakertomus Puolaan 11.11.–15.12.1975 välisenä aikana tehdystä opintomatkasta perustuen Suomen ja pienten sosialististen maiden asiantuntijavaihtosopimukseen. Tampereen yliopisto, aluetiede, tiedonantoja n:o 2.

Viinamäki, Olli-Pekka (2001). Rakennerahasto-ohjelmien arvioinnin teoria ja käytäntö. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmat Suomessa kaudella 1995–1999. Vaasan yliopisto. Levon instituutti. Julkaisuja No 87.

Wilén, Juha (2004). Puola: EU-kysymyksiä. E-palvelut/Maatietao/Puola. Saatavissa 4.5.2005: <http://www.finpro.fi/markkinatieto/countryfiles.asp?Section=54&Country=101&Maxnews=100&Item=100314>.

Vogt, Henri (2002). Demokratia itäisessä Euroopassa vuoden 1989 jälkeen. Poliittikka 44:3, 238–248.

**LIITE 1. Marek Kalupan haastattelukysymykset**

Marek Kalupa, talousosaston varajohtaja, Puolan talous- ja työministeriö. Haastattelu tehtiin syyskuussa 2005 Varsovassa Puolan talous- ja työministeriössä. Haastattelumuistiinpanot kirjoitettiin käsin, haastattelu kesti puoli tuntia ja käytiin englanniksi. Kysymykset ovat tässä liitteessä suomeksi.

**Kysymys 1.** Miten rakennerahastojen toimeenpano on lähtenyt käyntiin EU-jäsenyyden alkaessa?

**Kysymys 2.** Onko ilmaantunut epäselvyyksiä/ongelmia Brysselin suuntaan?

**Kysymys 3.** Onko otettu mallia jostakin EU-maasta toimintatapojen suhteen vai onko Puolan rakennerahastojen toimeenpanossa aivan oma mallinsa?

**Kysymys 4.** Minkälaiset vaikutukset arvelette uudella hallituksella ja vallanvaihdolla olevan yleisesti ottaen hallinnon toimintaan?

**Kysymys 5.** Millaisia odotuksia/pelkoja hallinnolla oli?

**Kysymys 6.** Onko alueellisia eroja hallinnossa?

**Kysymys 7.** Huonoa johtamista/korruptiota?

**Kysymys 8.** Onko Puolan lainsäädäntötyö ajantasalla vai onko lainsäädäntötyö kesken?

**Kysymys 9.** Millä tavalla on hoidettu tiedotus?

**Kysymys 10.** Kuinka moni ihminen työskentelee rakennerahastojen parissa?

**Kysymys 11.** Mikä osa-alue toimii parhaiten/huonoiten?

## LIITE 2. Wojciech Jankowskin haastattelukysymykset

Wojciech Jankowski työskentelee varsovalaisessa Procom-konsulttiyrityksessä ja hoitaa yrityksen rakennerahastoasioita. Haastattelin häntä helmikuussa 2006 Varsovassa. Haastattelu nauhoitettiin ja käytiin englanniksi. Alla kysymykset suomeksi.

**Kysymys 1:** Mikä on ammattisi ja suhteesi rakennerahastoihin?

**Kysymys 2:** Tiedätkö kuinka rakennerahastojen implementointi on organisoitu Puolassa? Onko se monimutkainen systeemi vai onko niitä helppo käyttää?

**Kysymys 3:** Oliko yllätys että niin vähän rahaa on käytetty tähän mennessä? Esimerkiksi liikenteeseen ei zlotyakaan. Oliko se shokki Puolassa?

**Kysymys 4.** Entä lainsäädäntö?

**Kysymys 5.** Entä hallinto? Onko sitä yritetty muokata Euroopan unionin vaatimuksia varten vai kantaako se edelleen jonkinlaista perintöä sosialistisista ajoista?

**Kysymys 6.** Onko rohkaisevia esimerkkejä, että Puolassa on onnistuttu hyvin joillakin alueilla? Lehdistöstä kuitenkin luetaan useimmiten negatiivisista asioista.

**Kysymys 7.** Kuinka tärkeää Puolalle on saada nämä rahat? Entä mikä on tärkein investointikohde mielestäsi Puolassa?

**Kysymys 8.** Entä itse rakennerahastojen käyttö käytännössä? Jos yksittäinen yrittäjä haluaa saada osansa rahoista, tietääkö hän kuinka pitää toimia?

**Kysymys 9.** Mitä tekisit itse tai mitä muuttaisit jos voisit?

### LIITE 3. Monika Dolowiec'in haastattelukysymykset

Monika Dolowiec on varajohtaja Puolan aluekehitysministeriössä ja vastaa rakennerahastojen toimeenpanosta, erityisesti ongelmista. Haastattelu tehtiin helmikuussa 2006 Varsovassa aluekehitysministeriön tiloissa, kieli oli englanti ja muistiinpanot tehtiin käsin. Haastateltavalle lähetettiin kysymykset etukäteen ja itse haastattelutilanteessa ei tarvinnut paljon kysymyksiä esittää vaan haastateltava puhui pitkän, yhtenäisen tarinan. Alla kysymykset suomeksi.

Kysymyksiä EU-rakennerahastoihin liittyen

**Kysymys 1.** Miten rakennerahastojen hallinto on organisoitu?

**Kysymys 2.** Mikä on aluekehitysministeriön rooli? Entä muiden? Kuka koordinoi toimintaa? Tietävätkö kaikki hallinnon tasot koko ajan, mitä tapahtuu? Mikä on työnjako tarkalleen? Kuka koordinoi, mikä yksikkö tekee mitään?

**Kysymys 3.** Miten tämä rakennerahastojen toimeenpano on lähtenyt käyntiin EU-jäsenyyden alkaessa?

**Kysymys 4.** Onko ilmaantunut epäselvyyksiä/ongelmia Euroopan komission kanssa?

**Kysymys 5.** Minkälaisia odotuksia/pelkoja hallinnolla oli? Oltiinko hallinnossa valmistautuneita vai oliko esimerkiksi epätietoisuutta ilmassa?

**Kysymys 6.** Mikä osa-alue toimii parhaiten/huonoiten?

**Kysymys 7.** Ovatko kaikki hallinnon tasot valmiita ja ovatko ne suoriutuneet tehtävistään kunnolla?

**Kysymys 8.** Miten paljon hallinnon henkilökuntaa on koulutettu?

**Kysymys 9.** Onko Puolan lainsäädäntö ajan tasalla vai onko lainsäädäntötyö kesken?

**Kysymys 10.** Eroaako ohjelmakausi 2004–2006 jotenkin ohjelmakaudelle 2007–2013 valmistautumisesta? Onko tämä jonkinlainen EU-hallinnon sisäänajo/harjoittelujakso vai toimiiko kaikki jo samalla tavalla kuin on suunniteltu toimivan seuraavalla ohjelmakaudella?

**Kysymys 11.** Onko havaittu joitakin selviä ongelmia?

**Kysymys 12.** Onko Puolan hallinto itse tyytyväinen Puolan suoriutumiseen rakennerahastojen toimeenpanosta?

**Kysymys 13.** Millä tavalla kansalaisille ja eri toimijoille on tiedotettu EU-rakennerahastoista ja niiden mahdollisuuksista?