

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Annika Öst

**YMPÄRISTÖNÄKÖKULMA EUROOPAN UNIONIN RAKENNERAHASTO-
OHJELMISSA**

Kestävää kehitystä Pohjanmaalla

Aluetieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Viitekehys, aineistot ja menetelmät	9
1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne	10
2. ARVIOINTI PROJEKTIYHTEISKUNNASSA	13
2.1. Ohjelmaperusteinen ohjaus	13
2.2. Arviointiohjaus	14
2.3. Arviointinäkökulma osana hankesuunnittelua	16
2.4. Hankearvioinnin teoriaperusta	16
3. EUROOPAN UNIONIN JA SUOMEN ALUEPOLIITTISET TAVOITTEET	22
3.1. EU:n koheesiopolitiikan pääperiaatteet ja tavoitteet ohjelmakaudelle 2014–2020	22
3.1.1. EU:n rakenne- ja investointirahastot (ERI)	24
3.1.2. Täydentävyysperiaate rakennerahastotoiminnassa	25
3.2. Kansallisen rakennerahastostrategian tavoitteet ohjelmakaudelle 2014–2020	26
3.2.1. Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelma	28
3.2.2. Etelä- ja Länsi-Suomen alueellinen suunnitelma	30
4. KESTÄVÄN KEHITYKSEN VALTAVIRTAISTAMINEN	32
4.1. EU:n sitoutuminen kestävän kehityksen periaatteisiin	32
4.2. Kestävä kehitys ja rakennerahasto-ohjelmat	35
4.3. Suomen sitoutuminen kestävän kehityksen periaatteisiin	36

5. YMPÄRISTÖNÄKÖKULMA SUOMEN RAKENNERAHASTO-OHJELMASSA	37
5.1. Kestävä kehitys ohjelmatyön eri vaiheissa, ja sen hanketoimintaa ohjaava vaikutus	37
5.2. Hankevalmistelu ja hankkeiden valinta kestävän kehityksen näkökulmasta	41
5.2.1. Ohjelmien ja hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi	43
5.2.2. Hankevalintakriteerit	45
5.3. Ympäristönäkökulma ELSA-suunnitelmassa	46
6. YMPÄRISTÖNÄKÖKULMA POHJANMAANMAAKUNTAOHJELMASSA JA EAKR-HANKKEISSA	52
6.1. Alueen erityispiirteet ja keskeiset haasteet Pohjanmaalla	52
6.2. Pohjanmaan maakuntaohjelman ympäristöselostus	54
6.3. Pohjanmaan EAKR-hankkeiden hankesuunnitelmat	57
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	68
LÄHDELUETTELO	74

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen kehikko	11
Kuvio 2. Aluekehityshankkeen tai ohjelman arvioinnin avainkäsitteet yhteyksineen	19
Kuvio 3. Aluekehityshankkeen rahoituksen kokoaminen	25
Kuvio 4. Pohjanmaan kunnat ja seutukunnat	52
Taulukko 1. Ohjelman tai hankkeen arviointia koskevat peruskysymykset	20
Taulukko 2. Ympäristönäkökulman ja kestävän kehityksen integroinnin mahdollisuudet ohjelmatyön eri vaiheissa	39
Taulukko 3. EAKR-hankkeiden jakautuminen toimintalinjojen 1 ja 2 sekä erityis- tavoitteiden välille Pohjanmaan maakunnassa	58

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Annika Öst	
Pro gradu -tutkielma:	Ympäristönäkökulma Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmissa: kestävä kehitys Pohjanmaalla	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Aluetiede	
Työn ohjaaja:	Seija Virkkala	
Valmistumisvuosi:	2018	Sivumäärä: 80

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksessani käsittelin kestävän kehityksen, erityisesti ympäristönäkökulman, huomioimista Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmissa tarkastelemalla EU:n ja Suomen ohjelma-asiakirjoja sekä analysoimalla tästä näkökulmasta Etelä- ja Länsi-Suomen alueellista (ELSA) suunnitelmaa vuosille 2014–2020. Lisäksi tarkastelin esimerkinomaisesti seitsemää Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukemaa hanketta Pohjanmaan maakunnassa.

Tutkimuksessani vastasin seuraaviin kysymyksiin: miten kestävän kehityksen tavoitteet ja ympäristönäkökulma sisältyivät rakennerahastojen ohjelma-asiakirjoihin EU:n, valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Tutkin myös, miten ohjelma-asiakirjoihin valitut painopisteet ovat heijastuneet Pohjanmaalla toteuttaviin hankkeisiin aihepiirin ja tavoitteiden asettelun puolesta.

Teoreettisia lähtökohtia tutkimuksessani olivat projektityhteiskuntaan läheisesti liittyvä ohjelmaperusteinen arviointi ja aluekehityshankkeen arviointia selittävät mallinnukset. Temaattisen arvioinnin kohteena tutkimuksessani oli kestävä kehitys, joka on yksi Euroopan unionin horisontaalisista periaatteista. Horisontaaliset periaatteet ovat yhteisiä kaikille jäsenmaille koko unionin alueella. Läpäisevänä periaatteena kestävän kehityksen eri osa-alueiden yhteensovittaminen tulisi siten ulottua kaikkeen aluekehittämiseen myös kansallisella tasolla.

Tutkimuksessani kävi ilmi, että vaikka kestävä kehitys ja ympäristönäkökulma huomioitiin ohjelmien tavoitteissa ja painopisteissä keskimäärin varsin hyvin, palaute aiemmilta ohjelmakausilta kestävän kehityksen määrittelyn puuttumisesta oli otettu huomioon ja kestävä kehitys oli pyritty valtavirtaistamaan hanketyöhön esimerkiksi sisällyttämällä hankehakemuksiin erillinen kestävän kehityksen arviointiosio. On ohjelmatyössä edelleen haasteita saada kestävä kehitys integroitua kiinteämmin ja konkreettisemmin käytännön hanketyöhön. Tästä syystä nostan tärkeiksi seikoiksi rahoittajan asiantuntijuuden ja aktiivisuuden nostaa kestävän kehityksen mukaisia aluekohtaisia hankevalintakriteereitä esille. Keskiöön nousevat lisäksi vuoropuhelu ja neuvottelut rahoittajan ja hankehakijan välillä sekä hankehakijoiden ohjaus.

Teemoina esimerkkihankkeissa esiin nousivat muun muassa innovaatiopotentiali energiateknologian ratkaisuihin, energiatehokkuus ja uusiutuva energia. Ottaen huomioon Pohjanmaan vahvuuden energiateknologiassa olivat esimerkkihankkeet siten aihepiiriltään ja tavoitteiltaan pääosin relevantteja suhteessa kohdealueen tarpeisiin.

AVAINSANAT: Kestävä kehitys, ympäristönäkökulma, EU:n rakennerahastohankkeet, Pohjanmaa, arviointi, projektityhteiskunta

1. JOHDANTO

Toimintapolitiikassa kestäväällä kehityksellä on nykyisin vakiintunut asema Euroopassa, ja sen juuret ulottuvat pitkälle, 1960-luvulle saakka. YK:n huippukokouksessa Tukholmassa vuonna 1972 otettiin ensimmäistä kertaa yhteiskunnallisesti merkityksellisiä askeleita ekologisesti kestävämmän kehityksen suuntaan, kun konferenssin yhteydessä perustettiin YK:n ympäristöohjelma. Myöhemmin kestävä kehitys alettiin nähdä yhä kokonaisvaltaisempaan ilmiönä käsittäen ympäristökysymysten lisäksi kehityskysymyksiä muun muassa taloudellisesta ja sosiaalisesta tasa-arvosta. Ensimmäistä kertaa kestävä kehitys käsitettä käytettiin Bruntlandin komission loppuraportin yhteydessä vuonna 1987. Viimeistään Rio de Janeirossa järjestetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa vuonna 1992 käsite löi itsensä voimakkaammin läpi, jolloin ensi kertaa YK, ja sen jäsenmaat muodollisesti sitoutuivat noudattamaan kestävä kehityksen periaatteita. Kestävässä kehityksessä yhdistyy kehityksen eri ulottuvuudet: ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen sekä kulttuurinen kehitys. Näiden eri ulottuvuuksien yhdistämisellä on tavoitteena aikaansaada kokonaisvaltaisempaa kehitystä. Suomi on 1990-luvulta lähtien ollut mukana kestävä kehityksen osa-alueiden edistämisessä. (Yhdistyneet kansakunnat, 2016.)

Konstruktiona kestävä kehitys on kuitenkin ollut näihin päiviin asti hankalasti määriteltävissä. Kestävä kehitys mielletään sisällöltään laajaksi ja epämääräiseksi, minkä vuoksi sen tarkka määrittely on koettu vaikeaksi. Kestävä kehityksen eri osa-alueiden yhteensovittaminen ei myöskään ole osoittautunut helpoksi tehtäväksi. Tähän haasteeseen on törmätty myös Euroopan unionin rakennerahastotoiminnassa, jossa kestävä kehitys on yksi toimintaa ohjaavista horisontaalisista periaatteista. Tämä tarkoittaa sitä, että läpäisevänä periaatteena kestävä kehitys on eri osa-alueineen otettava huomioon EU:n jäsenvaltioissa toteuttamassa ohjelmallisessa kehittämistyössä aina ohjelmakauden valmistelusta toimeenpanon kautta seurantaan ja ohjelmakauden arviointiin asti. Ohjelmaa toteuttavissa hankkeissa hankeosalliset joutuvat punnitsemaan miten ekologista, taloudellista ja sosiaalista sekä kulttuurista kestävä kehitystä voitaisiin soveltaa käytännön hanketyöhön. Hanketoteutuksen lisäksi hankkeiden arvioiminen kestävä kehityksen näkökulmasta on osoittautunut hankalaksi.

Kestävän kehityksen selkeämmässä määrittelyssä on edistytty pienin askelin aiempien ohjelmakausien palautteista viisastuen mutta haastetta riittää siinä, miten kestävä kehitys löisi itsensä läpi yhtenä selvänä osana hanketoteutusta eikä olisi vain muodollinen velvollisuus hankehakemuksen yhteydessä. Suunta on kuitenkin oikea ja mitä luultavimmin kuluneeltakin ohjelmakaudelta 2014–2020 kertyy lisää kokemuksia kestävä kehityksen integroimisen mahdollisuuksista ja toivon mukaan saatu arviointipalaute on muokkaamassa seuraavan ohjelmakauden laatimista kestävä kehitystä entistä paremmin huomioonottavaksi. Nykyinen ohjelmakausi päättyy vuoden 2020 lopussa, joten seuraavan ohjelmakauden suunnittelu on tätä johdantoa kirjoittaessani jo käynnissä.

Tutkimuksessani olen tarkastellut kestävä kehitystä paikoin varsin suppeasti ymmärrettyinä, erityisesti sen ekologisen ulottuvuuden kautta. Ekologisesti kestävä kehitystä uhkaavat muun muassa ilmastonmuutoksen kiihtyminen ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen. Aihe on aina ajankohtainen mutta erityisesti se on sitä juuri nyt. Valtioneuvosto on juuri julkaissut raportin sää- ja ilmatoriskeitä Suomessa. Aihepiiri on noussut uudelleen myös laajempaan keskusteluun NOAA:n (National Oceanic and Atmospheric Administration) hiljattain julkaiseman maailman ilmaston tilaa kuvaavan raportin myötä. Tuore raportti, *State of the Climate in 2017*, onkin herättänyt maailmanlaajuisesti huolta ilmastonmuutoksen vaikutuksista. Esimerkiksi ilmakehään vapautuvista kasvihuonekaasuista tunnetuimpien määrät ovat yhä jatkaneet kasvuaan; vuosien 1990–2017 välisenä aikana kasvu on ollut peräti 41 prosenttia (NOAA 2018a). Myös keskivertoa korkeampia lämpötiloja mitattiin vuonna 2017 suuressa osaa maailmaa. Tähänastisen mittausajanjakson lämpimin vuosi oli 2016. Raportista käy ilmi, että viimeiset neljä vuotta ovat kaikki mukana lämpötilaltaan neljän kuumimman vuoden joukossa mittausajanjaksolla 1880–2017. (NOAA 2018b.)

EU:lla on tavallisesti ollut suunnannäyttäjän rooli ympäristökysymyksissä. Huoli kasvavista haitallisista päästöistä ilmakehään on otettu vahvasti huomioon kuluvalla ohjelmakaudella 2014–2020, jossa vähähiilisyys on saanut paljon painoarvoa ja on selvää, että vaatimukset vähähiilisemmän yhteiskunnan saavuttamiseksi tulevat entisestään tiukentumaan tulevaisuudessa. Vähähiilisyydellä tarkoitetaan juuri keinoja kasvihuonekaa-

supäästöjen vähentämiseksi, joista merkittävin on hiilidioksidi. (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2015: 9–10.)

Kestävän kehityksen eri osa-alueiden välillä on voitu kokea myös vastakkainasettelua. Tiukentuneessa taloudellisessa tilanteessa ja erittäin niukkojen rakennerahastovarojen vuoksi voi herätä kysymyksiä koetaanko joku osa-alueista tärkeämmäksi kuin toinen. Esimerkiksi koetaanko taloudellinen ja sosiaalinen kestävä kehitys ensisijaisina tavoitteina ekologisesti kestävään kehitykseen verrattuna. Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden eli EAKR-hankkeiden arviointi kestäväan kehityksen eri ulottuvuuksien kautta tarjoaa toisaalta myös mahdollisuuksia herättää keskustelua esimerkiksi aluekehityksen suunnasta ja rakennerahastotoiminnan merkityksestä kestävässä kehityksessä.

1.1. Viitekehys, aineistot ja menetelmät

Tutkimukseni arviointikontekstin muodostaa EAKR-hanketoiminta Suomessa, erityisesti ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna. Teoreettiseen viitekehukseen kuuluvat EU:n alue- ja rakennepolitiikan pääperiaatteisiin kuuluva kestävä kehitys sekä projektiyhteiskuntaan läheisesti liittyvät arvioinnin teoriat; erityisesti aluekehityshankkeen arviointia selittävät mallinukset.

Olen lähestynyt kohdetta temaattisen arvioinnin keinoin, joka voi kohdistua toimintalinjoihin, ja niissä määriteltyihin erityisteemoihin sekä horisontaaliseen teemaan, tässä tapauksessa kestäväan kehitykseen. Teemaa arvioidessani olen tarkastellut, miten ympäristönäkökulma ja kestävä kehitys on otettu huomioon EAKR-ohjelmatyössä. Alkuperäisenä tarkoitukseni oli tästä näkökulmasta tarkastella myös EAKR-hankkeiden valintaa Pohjanmaan maakunnassa. Hankkeiden välillä esiintyi kuitenkin suurta kirjavuutta kestäväan kehityksen eri osa-alueiden sekä välillisen ja välittömän vaikutuksen arvioimisen merkitsemistavoissa. Arviointiaineiston heterogeenisyyden vuoksi sen edustavuus oli epäluotettava, ja siten mahdoton käyttää tutkimuksessani. Oman haastavuutensa hankeaineiston tarkasteluun ja hyödyntämiseen toi keväällä 2018 voimaan astunut EU:n

uusi tietosuoja-asetus, jolloin aiemmin julkiset tiedot hankkeiden kestävän kehityksen eri osa-alueiden itsearvioinnista oli muutettu ei-julkisiksi.

Olen kuitenkin tarkastellut muutamia EAKR-toimintalinjalta 2 rahoitettuja hankkeita Pohjanmaalla siitä näkökulmasta, miten ohjelma-asiakirjoihin valitut painopisteet ovat heijastuneet toteutettaviin hankkeisiin aihepiirin ja tavoitteiden asettelun puolesta ja ovatko ne olleet relevantteja suhteessa kohdealueen omiin kehitystarpeisiin nähden.

Tutkimukseni keskeisin aineisto koostuu Suomen rakennerahasto-ohjelmaan 2014–2020 liittyvistä strategia-asiakirjoista. Alueellisen tason ja paikallistason asiakirja-aineistoina ovat Etelä- ja Länsi-Suomen alueellinen toimeenpanosuunnitelma sekä Pohjanmaan maakuntaohjelmasta vuosille 2018–2021 laadittu ympäristöselostus. Alueellinen toimeenpanosuunnitelma on aineistona myös siitä syystä, että se ohjaa hankevalintaa asettamalla sille rajoja mutta myös luomalla tulevaisuuden visioita tavoiteltavista kehitysuunnista aluetasolla.

Olen myös hyödyntänyt kaikille avoimia, sähköisiä EU:n rakennerahastohankkeiden hallinnointiin tarkoitettuja hanketietokantoja. Tutkimukseni hanke-esimerkit olen koonnut Hanketuloskorttiin ja EURA2014-tietokantaan kirjatusta EAKR-hankerahoituksen piiriin hyväksytyistä hankesuunnitelmista.

Tutkimukseni on määriteltävissä dokumenttien sisällönanalyysiksi, koska aineistoni nojautuu kirjallisiin dokumentteihin EAKR-hanketoiminnasta Suomessa. Käyttämäni tutkimusote noudattaa laadullisen eli kvalitatiivisen sisällön analyysin periaatteita ollen kiinnostunut EAKR-rahoituksen luomasta sisällöllisestä merkityksestä kestäväälle kehitykselle, erityisesti ekologisen painopisteen kautta tarkasteltuna. (Seitamaa-Hakkarainen 2014.)

1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessani vastaan seuraaviin kysymyksiin: miten kestävän kehityksen tavoitteet ja ympäristönäkökulma sisältyvät rakenne-rahastojen ohjelma-asiakirjoihin EU:n, Suomen ja paikallisella tasolla. Tätä tutkimuskysymystä tarkastelen luvuissa 4, 5 ja 6.

Tutkin myös, miten ohjelma-asiakirjoihin valitut painopisteet ovat heijastuneet Pohjanmaalla toteuttaviin hankkeisiin aihepiirin ja tavoitteiden asettelun puolesta. Tähän kysymykseen etsin vastauksia luvussa 6. Tutkimuskehystä olen havainnollistanut kuviossa 1.



Kuvio 1. Tutkimuksen kehikko

Tutkimukseni fokuksessa oleva ohjelmaperusteinen kehittämistyö on projektiyhteiskunnan tyypillisin ilmentymä, johon läheisesti liittyvät lukuisat eri arviointimenettelyt ovat lyöneet oman leimansa. Tätä tutkimukseni teoriaosaa eli arviointia projektiyhteiskunnassa käsittelen pääluvussa 2. Kolmannessa pääluvussa esittelen Euroopan unionin rakennerahastopolitiikkaa. Tässä luvussa tarkastelen ohjelmaperusteista kehittämistyötä eri tasojen (EU, valtakunnallinen, paikallinen) toteuttamien ohjelmien kautta. Esittelen rakennerahastotoiminnan linjauksia, kuinka yleiset tavoitteet konkretisoituvat eri tasojen tavoitteenasettelun kautta muodostaen lopulta raamit ohjelmaa toteuttaville hankkeille.

Tämän osion jälkeisessä pääluvussa 4 paneudun tarkemmin tutkimukseni toiseen keskeiseen teoriaosaan eli kestävään kehitykseen. Kestävän kehityksen käsitteelliseen sisältöön ja siihen, miten kestävä kehitys on huomioitu rakennerahastotoiminnassa EU:n ja kansallisella tasolla. Pääluvussa 5 tarkastelen lähemmin minkälaisia mahdollisuuksia ja käytäntöjä ympäristönäkökulman ja kestävä kehityksen integroimiseksi ohjelmatyöhön löytyy. Luvun lopuksi tarkastelen Etelä- ja Länsi-Suomen alueellista suunnitelmaa (jatkossa ELSA-suunnitelma) ympäristönäkökulmasta katsottuna: minkälaisia rahoitusmahdollisuuksia se tarjoaa Pohjanmaan alueella toteutettaville EAKR-hankkeille ja toisaalta mitä rajaavia elementtejä alueellisessa ohjelmassa on. Pääluvussa 6 esittelen EAKR-hankkeiden toimintaympäristöä eli luvussa olen kuvannut lyhyesti erityispiirteitä ja keskeisiä haasteita Pohjanmaan maakunnassa, jonka jälkeen olen analysoinut Pohjanmaan maakuntaohjelmasta laadittua ympäristöselostusta sekä tutkinut tarkemmin miten EAKR-hankkeet lukumäärällisesti jakautuvat toimintalinjojen ja erityistavoitteiden osalta Pohjanmaalla. Lopuksi tarkastelen muutamia näistä hankkeista esimerkinomaisesti. Hankesuunnitelmien perusteella arvioin, missä määrin valitut painopisteet alueellisessa rakennerahastosuunnitelmassa ovat heijastuneet esittelemieni hankkeiden aihepiirin ja tavoitteisiin, ja ovatko ne olleet relevantteja suhteessa kohdealueen omiin kehitystarpeisiin nähden. Tutkielman johtopäätösosiossa löytyy havaintojeni lisäksi myös pohdintaa jatkotutkimusaiheista ja tutkimusprosessin aikana kertyneitä kehitysideoita kestävä kehityksen periaatteiden integroimiseksi syvemmin hanketyöhön.

2. ARVIOINTI PROJEKTIYHTEISKUNNASSA

2.1. Ohjelmaperusteinen ohjaus

Yhteiskunnallinen kehitys on johtanut siihen, että siirryttäessä teollisuus- ja palveluyhteiskunnasta nykyiseen tietoyhteiskuntaan on projektimaisesta toiminnasta muodostunut yksi tapa organisoida toiminnot. Jatkuvaluonteistakin työtä pilkotaan nykyisin projekteihin, mihin on houkutellettu muun muassa niihin kannustavat rahoitusmekanismit. Projektoituminen on siten läpäissyt koko yhteiskunnan toiminnot mukaan lukien julkisen hallinnon toimintatavat, ja siihen läheisesti kytköksissä olevan aluekehittämisen. (Keränen 2012: 46; Roininen 2012: 29–30.) Erityisesti aluekehittämisen toimintamuodot ovat hankkeistuneet EU:n myötä. Ohjelmaperusteinen kehittäminen alkoi 1990-luvulla ja EU-jäsenyyden myötä hanketoiminnan määrä on Suomessakin kasvanut räjähdysmäisesti 90-luvun puolivälistä lähtien, ja siten aluekehittämisen käytäntö on muokkautunut uudenlaiseksi hanketoiminnan ympäristön hallitsemista koskevaksi kompleksiseksi kokonaisuudeksi. (Keränen 2012: 34; Roininen 2012: 29–30.)

On alettu puhua projektiyhteiskunnasta, joka on tavallaan osa tietoyhteiskuntaa, ei erillinen osa sitä. Projektiyhteiskunta voidaan käsittää tietynlaisena sopeutumana vallitsevaan toimintaympäristöönsä. Taustalla vaikuttavat muun muassa globalisaatio ja ylikansallisten järjestöjen kuten EU:n, Maailmanpankin ja OECD:n visiot sekä aatesuunnat, jotka ovat vaikuttaneet merkittävästi suomalaisenkin projektiyhteiskunnan muotoutumiseen (Roininen 2012: 28–30). Projektiyhteiskunnasta käydyn keskustelun myötä käsitteenä esiin noussut niin kutsuttu läpiprojektoituminen on ajan henkeä leimaava piirre kaikessa inhimillisessä toiminnassa nyky-yhteiskunnassa. Trendi ei näytä olevan muuttumassa vaan sen on päinvastoin ennustettu olevan lisääntymässä tulevaisuuden työssä. (Emt: 29–30.)

Tyypillisimmillään projektiyhteiskunta näyttäytyy juuri ohjelmaperusteisessa kehittämistyössä, jossa ohjelmakausittain rahoitetaan ja toteutetaan lukuisia paikallisia projekteja ja hankkeita, joiden avulla tavoitellaan ohjelman kunnianhimoisten visioiden toteutumista. Jotta jäsenvaltioissa toteutettavat hankkeet voisivat toimia toimintaympäristös-

sään, on niiden sovittava ja sopeuduttava EU:n ohjelmakaudelle asettamiin tavoitteisiin ja niitä koskeviin rakennerahastosäädöksiin. (Roininen 2012: 29–30.) Seuraavassa pääluvussa 3 käyn läpi, miten nämä EU:ssa laaditut tavoitteet rakennerahastokaudelle 2014–2020 ulottuvat valtakunnalliselle tasolle ja edelleen alueelliselle sekä paikalliselle tasolle.

Ohjelmaperusteisuus tuo hanketoimintaan ihan omanlaisensa syklisen luonteen, jossa hanketoiminta muodostuu keskenään peräkkäin ja päällekkäin olevista hankkeista. Tätä jatkuvaa, hankkeista koostuvaa prosessia kutsutaan projektisykliksi. Projektisyklin kautta yksittäiset hankkeet jäsentyvät osaksi EU-ohjelmia. (Keränen 2001: 13–14, 109.)

Toisaalta ohjelmaperusteinen kehittäminen on saanut osakseen myös kritiikkiä. Esimerkiksi Roininen (2012: 29–30) on väitöskirjassaan kritisoinut juuri tätä projektiyhteiskunnan ilmentymää, jossa melko suunnittele mattomastikin tehdyissä hankerahoitushakemuksissa varsinaisen sisällön on hänen mukaansa korvannut usein hakemuksen muodollinen pätevyys. Roinisen mukaan tarve suunnittelulle on kyllä markkinaohjautuvassa projektiyhteiskunnassa jäänyt eikä keskitetyn suunnittelukoneiston purkaminen ole välttämättä vähentänyt sen tarvetta. Mutta ongelmana voidaan nähdä se, ettei nyky-yhteiskunnassa jää aikaa pysähtyä huolelliseen suunnitteluun, jolloin projektiyhteiskuntaa ohjataan osin ammattitaidottomasti ja hätäisesti kyhätyin suunnitelmin. (Roininen 2012: 44.)

2.2. Arviointiohjaus

Monimutkainen ohjelma- ja hankeviidakko on luonut projektiyhteiskuntaan valtavan ohjelma- ja projektikoneiston, mikä osaltaan on synnyttänyt siihen läheisesti kuuluvan monivaiheisen arviointiteollisuuden, jossa ohjelmia ja niitä toteuttavia hankkeita arvioidaan eri tahojen toimesta sekä ennakkoon, niiden aikana että ohjelman, hankkeen päätyttyä. Mikä taas on entisestään lisännyt tarvetta seuranta- ja palautejärjestelmien käytölle pirstoutuneen kokonaisuuden hallinnan apuna. (Roininen 2012: 44–45.) Puhutaankin, että projektiyhteiskunnassa on siirrytty seuraavaan aaltoon eli arviointipainotteiseen

kehittämistyöhön. On jopa puhuttu arvioinnin uudesta, laajasta tulemisesta. Siten on selvää, että projektiyhteiskunnassa juuri arvioinnista on kehittynyt vahva hallinnan väline. (Keränen 2012: 78, 82–83; Roininen 2012.)

Projektiyhteiskunnan ohjauksessa on nykyisin painokkaasti korostettu keskitetyn ohjauksen korvaavan itseohjautuvuuden merkitystä. Itsearvioinnin hyötynä voidaan pitää tulosten nopeaa ja tehokasta hyödyntämistä sekä oppimista, joka palvelee samalla myös oppivan organisaation ideaa. (Roininen 2012: 44.) Luonteeltaan itseohjautuvuus on erittäin alhaaltapäin (bottom up) ohjautuvaa ja asemoituu kauimmaksi perinteisestä keskitetystä hallinnosta (Emt: 34). Itsearviointi näkyy myös EAKR-hankeprosessissa, jossa jo hakemusvaiheessa hakijat ovat veloitettuja itse arvioimaan hankkeen ympäristövaikutuksia sekä horisontaalisten periaatteiden toteutumista kestävän kehityksen eri osa-alueiden ja tasa-arvon näkökulmasta. Ympäristövaikutusten arviointi etukäteen on pakollinen kaikkien EAKR-varoilla osarahoitettujen hankkeiden osalta, joskin tässä yhteydessä menettely on kevyempi kuin esimerkiksi varsinaisessa hanke-YVA:ssa. Prosessi hankkeiden ympäristövaikutusten arvioimiseksi etenee siten, että sähköisessä EURA2014 -järjestelmässä jo hakemuslomakkeeseen on sisällytetty hakijan itsensä täyttämä ympäristövaikutusten arviointilomake, niin kutsuttu YVA-lomake. (Ahvenharju et al 2011: 7.)

Yhteiskunnallisten toimintojen projektoitumiseen liittyvä hallinto- ja ohjaustarpeiden sekä niiden pohjaksi tarvittun tiedon pirstoutuminen keskitetystä hallinnosta ns. ulos kentälle edellyttää perinteisten ohjauskeinojen rinnalle arviointien avulla tapahtuvaa arviointiohjausta. Tämä on lisännyt merkittävästi arviointien avulla palaute- ja seuranta-tiedon keräämistä lukuisista ohjelmista ja hankkeista. (Roininen 2012: 45.)

Perinteiseen ohjauskeinovalikoimaan kuuluvia eli taloudellista-, normi-, informaatio- ja ohjelmaperusteista-ohjausta voidaan siten täydentää ohjelmien, hankkeiden ja projektien arviointiohjauksella. Arviointiohjausta Roininen (2012: 45) on luonnehtinut seuraavasti:

”Arviointiohjaus perustuu sitä vastoin toiminnan laadun ja tarkoituksenmukaisuuden seurantaan sekä tulosten ja vaikutusten arviointiin. Aiemmin yhteiskuntaa ohjattiin keskitetyllä säädös- ja resurssiohjauksella – nykyisin niiden rinnalla yhä enemmän tulos- ja laatuohjauksella, mitkä sisältyvät arviointiohjauksen välineistöön.”

2.3. Arviointinäkökulma osana hankesuunnittelua

Arviointi on käsitteenä hyvin laaja-alainen käsittäen laajasti ymmärrettynä käytännössä kaiken arvioinnin, sillä mitä tahansa pystytään arvioida. Vakiintuneessa merkityksessä termiä arviointi käytetään kuitenkin arviointitutkimuksen yhteydessä ja etenkin julkisen toiminnan kuten ohjelmallisen kehittämistoiminnan arvottamisessa. Arvioinnin tehtävänä onkin yleensä juuri ”arvottaa” ja ”suosittaa”. Varsinaisen arviointitutkimuksen olisi aina perustuttava systemaattisesti hankittuun aineistoon, johdonmukaisiin analyyseihin ja todennettavissa oleviin johtopäätöksiin eli tieteellisin menetelmin tehty arviointi voidaan katsoa arviointitutkimukseksi. Aluekehittämisessä arviointia voidaan soveltaen käyttää vaikka ohjelman, hankkeen, hankekokonaisuuden tai politiikan arvottamiseen. Monesti ohjelmallisen hanketoiminnan arvioinnissa korostuvat arvot ja niiden tunnistaminen, koska lähtökohdat ja tavoitteet kehittämistoimille ovat aina yhteiskunnassa osin myös arvosidonnaisia. EU-tason suunnittelu, päätöksenteko ja suunniteltujen aluekehitystoimien toteuttaminen ovat erittäin monimutkaisia järjestelmiä. Niiden vahva normittava rooli ja vaikutus poliittiseen ja hallinnolliseen ulottuvuuteen jäsenvaltioissa edellyttävät, että näitä prosesseja ja niistä aiheutuvia seurauksia ja aluevaikutuksia on jatkuvasti arvioitava. Ohjelmalliseen aluekehittämiseen liittyvät hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) sekä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien arviointimenettely (SOVA) ovat myös omalta osaltaan vaikuttaneet arvioinnin asemaan sitä vahvistavasti. Projektisykliä ja ohjelmia arvioitaessa on arvioinnin tavoitteena tuottaa palautetietoa sen kohteena olevalle järjestelmälle. Etenkin EU:n ohjelmallisen aluekehittämisen arvioinnissa korostuu juuri arvioinnin hyödyntämiskelpoisuus seuraavia ohjelmia suunniteltaessa. Tässäkin yhteydessä juuri arvioinnin kautta saadulla palautteella on tärkeä toimintaa ohjaava ja korjaava asema. (Keränen 2012: 75–78, 82–83.)

2.4. Hankearvioinnin teoriaperusta

Keräsen (2012:75) mukaan aluekehityshankkeiden arvioinnin kannalta käytettävien arviointimethodi olisi *realistinen arviointi*, minkä päämääränä on pyrkiä kehittämään tulevaa toimintaa. Hankkeen arviointiprosessissa halutaan saada yleensä tietoa siitä, saavutetaanko suunnitelluilla toimenpiteillä hankkeelle etukäteen asetetut tavoitteet, miten te-

hokkaasti ja millaisin menetelmin (emt: 84). Realistisessa arvioinnissa olennaisinta on saada vastaus kysymykseen, miksi joku toimenpide vaikuttaa tai vaikutti. Tavoitteena on, että selvittämällä esimerkiksi hankkeen tulokset ja vaikutukset löydetään samalla selitykset myös siihen, mikä johti tulosten saavuttamiseen. Taustalla on tavoite ymmärtää ilmiöiden takana olevat mekanismit. Tätä kautta Keräsen mukaan arviointi kytkeytyy osaksi *ohjelmateoriaa*, jonka avulla voidaan avata tuotosten, tulosten ja vaikutusten syntyyn liittyvät syy-seuraussuhteet. (Keränen 2012: 75.) Arvioinnin teoreettisena viitekehyksenä käytetty ohjelmateoria jakautuu kahteen osioon; ohjelmaproessiin ja vaikutusteoriaan. Ohjelmaproessissa ohjelma toimintoineen muodostaa oman systeeminsä ja vaikutusteoria syntyy ohjelman seurauksena syntyneistä tuloksista ja vaikutuksista (Emt: 79–80).

Tyypillinen arviointiin liitettävä ongelma on tavallaan ulkoa käsin punnita keskenään erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia ja erottaa hankkeen sisäisestä syy-vaikutussuhteesta toisaalta arvioitavan kohteen ulkopuolelta tulevat vaikutukset. Pelkistetysti todettuna hanke ei siis toimi kuten laboratorio. Tutkittaessa hankkeen toimenpidelogiikkaa eli sitä miten hankkeen tuottamalla tuotoksilla saavutetaan sille asetettuja eritasoisia tavoitteita, ovat juuri arviointisuunnitelmat- ja prosessit tällöin keskeisessä asemassa. Arviointiprosessi edellyttää systemaattista tiedonkeruuta, analysointia ja tulkintaa hankkeen tai ohjelman toteutuksesta ja vaikutuksista, joiden perusteella voidaan eri näkökohtia toimenpiteiden toteutuksesta ja vaikutuksista arvottaa. Lisäksi arviointi vaikuttaa aina jo itsessään tavalla tai toisella kohteeseensa ja hankkeen osallisiin. (Keränen 2012: 76, 84.) Arviointi on erottamaton osa hanketta, jossa sillä on hankkeen suunnittelua ja toimintaa ohjaava sekä toisaalta myös hankkeen tehokkuutta lisäävä rooli (Keränen 2012: 86).

Hanketoiminnassa, ja siihen liittyvässä arvioinnissa erityisen keskeisessä asemassa on hankkeen toimintaympäristön hahmottaminen. Toimintaympäristöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä taloudellista, hallinnollista ja sosiaalista aluetta, jossa hanke toteutetaan. Kokonaisuuden ja hankkeen arvioinnin kannalta hankkeen toimintaympäristön kuvaaminen mahdollisimman tarkkaan ja ennakointi tulevaisuutta silmällä pitäen on tärkeää- (Keränen 2012: 79.)

Ohjelmaperusteisen arvioinnin viitekehys

Hankearvioinnin teoreettista viitekehystä on mahdollista täsmentää menetelmällä, jonka avulla melkein mitä tahansa projektimaista toimintatapaa voidaan arvioida. Tässä ohjelmateoriaa täydentävässä ohjelmaperusteisen arvioinnin viitekehyksessä (ks. kuvio 2.) huomio kiinnittyy kehittämistarpeista lähtevään tavoitteiden asetteluun, ohjelman toimeenpanoprosessiin sekä tuotosten ja tulosten yhdessä synnyttämiin vaikutuksiin (Keränen 2012: 79–80; Roininen 2012: 37–38.)

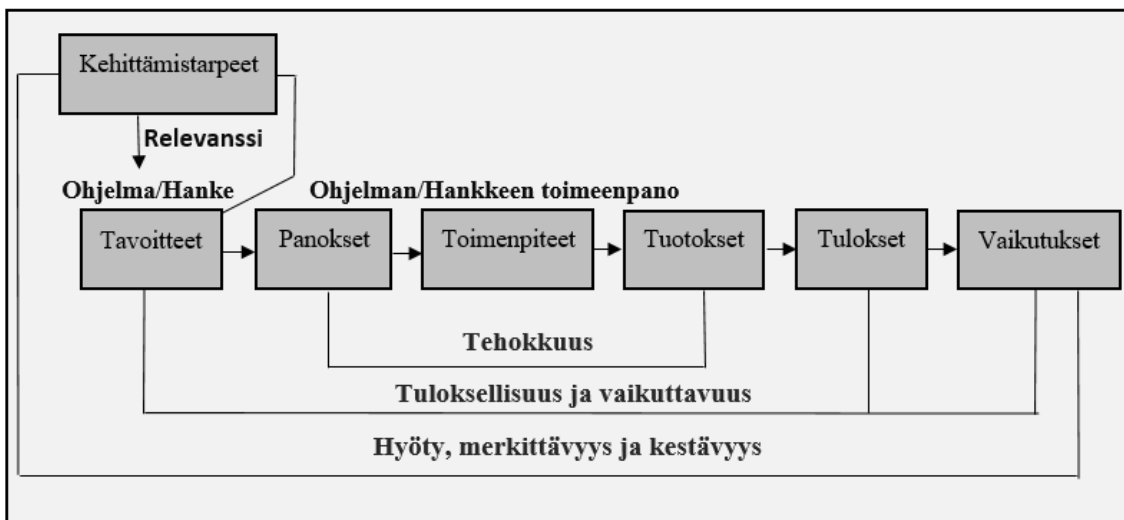
Tuotokset ovat menetelmiä ja käytänteitä, joilla pyritään vastaamaan tunnistettuihin kehittämistarpeisiin (Roininen 2012: 37). Hankkeen tuotokset ovat palveluja tai tavaroita, jotka hanketoteuttajat saavat hankkeissa välittömästi aikaan ja ne ovat hankesuunnitelmassa määritellylle kohderyhmälle eli edunsaajille tarkoitettuja. Prosessin onnistumisen kannalta on tärkeää, että kohderyhmän tarpeet on ennalta tunnistettu ja hanke on tarkasti räätälöity vastaamaan niihin. (Keränen 2012: 219.)

Ohjelman toimenpiteet liittyvät käytäntöjen ja menetelmien soveltamiseen. Tulokset ja vaikutukset syntyvät, kun käytännöt johtavat joko negatiivisiin tai positiivisiin vaikutuksiin. Hankkeen tulokset ovat muutoksia, jotka kohdistuvat kohderyhmän toimintaan tai toiminnan edellytyksiin. Yksin hankkeen toteuttajat eivät voi tuloksia saada aikaan. Tuloksellisuus hankkeissa riippuu merkittävässä määrin kohderyhmien sitoutumistasosta hankkeen toimintaan ja siihen, miten hyvin ne pystyvät muuttumaan tai toteuttamaan muutoksia toiminnassaan hankkeen tuottaman panoksen avulla. Hanketta voidaan pitää tuloksellisena, kun sillä aikaansaadaan pysyviä parannuksia hankeosallisten toimintaolosuhteissa tai -edellytyksissä. Tuloksia on kutsuttu usein myös hankkeen välittömiksi vaikutuksiksi. (Keränen 2012: 219–220.) Ajallisesti tulokset ovat vaikutuksia välittömämpiä. Varsinaiset vaikutukset paljastuvat vasta, kun aikaansaadut tulokset suhteutetaan alussa lähtökohteina olleisiin kehittämistarpeisiin. (Keränen 2012: 79–80; Roininen 2012: 37–38).

Arvioinnin vaihe projektisyklissä vaikuttaa oleellisesti arvioinnin luonteeseen. Esimerkiksi hankesuunnitelmia arvioitaessa arviointi liittyy suoraan kehittämistarpeista kum-

puavaan relevanssiin ja suunnittelulogiikan pätevyyteen eli arviointi hankesuunnittelu- vaiheessa voi kohdistua vaikkapa hankkeiden tavoitteiden osuvuuteen suhteessa kohde- alueen kehittämistarpeisiin (ks. kuvio 2 ja taulukko 1). Tällöin kyse on hankkeen en- nakkoarvioinnista. Hankkeen toteutusvaiheessa seurannan rinnalle astuu mukaan väliar- viointi ja hankkeen päätyttyä arviointi on luonteeltaan jälkiarviointia. Huomionarvoista on, että hankkeiden osalta arviointi on lakisääteistä ainoastaan rahoittajan tekemän en- nakko-arvioinnin osalta. Rakennerahasto-ohjelmien arviointi sen sijaan on lakisääteistä kaikkien kolmen arviointityypin eli ennakko-, väli- ja jälkiarviointin kohdalla. (Kerä- nen 2012: 79, 87–89.)

Oman tutkimukseni kohdistuessa vielä käynnissä olevaan ohjelmakautteen ja hanke- suunnitelmiin rajaan varsinaisten tulosten ja vaikutusten arvioinnin tutkimuksestani pois. Tämä sen vuoksi, että tulosten ja vaikutusten arviointi voidaan tehdä kokonaisuudessaan vasta ohjelman tai hankkeen päätyttyä. Lisäksi erityisesti ympäristön tilan ke- hittymiseen liittyvät vaikutukset ovat usein näkyvissä vasta pitkän aikavälin jälkeen. Vaikutukset ovat usein myös välillisiä ja vaikeasti muusta kehityksestä eroteltavissa.



Kuvio. 2 Aluekehityshankkeen tai ohjelman arvioinnin avainkäsitteet yhteyksineen. (Soveltaen lähteistä: Keränen 2012: 80; Roininen 2012: 38).

Edellä kuvattu malli on yleisesti käytössä EU:n aluekehitystoiminnassa, joka perustuu ohjelmaperusteiseen strategiaan. Malli on melko lineaarinen ja mekaaninen eikä siksi Roinisen (2012: 38) mukaan sovellu parhaiten nykyisen kompleksisen projektiyhteiskunnan kehityksen ohjaamiseen etenkin tilanteissa, joissa ohjelmien arviointien avulla toivotaan saatavan tietoa siitä, miten ja miksi ohjelma saavutti vaikutuksia. Tämän kaltaiset lineaariset arviointimallit ovat herättäneet kritiikkiä, koska niitä on pidetty liian ylhäältäpäin (top down) ohjautuvina, joissa ei huomioida sosiaalisia verkostoja, vuorovaikutteisuutta eikä epäsuoria ja epämuodollisia vaikuttamistapoja.

Ohjelman tai hankkeen arviointi kohdistuu edellä kuvatun mallin (mukaillen Keränen 2012: 79, Roininen 2012: 38) perusteella taulukossa 1 esitettyihin kysymyksiin. Mallin avulla voidaan katsoa saatavan paremmin vastauksia siihen, miten ja miksi ohjelma tai hanke on saavuttanut vaikutuksensa.

Taulukko 1. Ohjelman tai hankkeen arviointia koskevat peruskysymykset. (Mukaillen lähteestä Keränen 2012: 79).

Relevanssi	<i>Ohjelman/hankkeen tavoitteet suhteessa kohdealueen kehittämistarpeisiin ja valittuihin painopisteisiin, kuinka osuvia ja merkittäviä ne EU:n, kansallisella ja paikallisella tasolla ovat?</i>
Tehokkuus	<i>Tuotokset ja tulokset, kuinka tehokkaasti ohjelman/hankkeen panoksilla on taloudellisessa mielessä saatu aikaan?</i>
Vaikuttavuus	<i>Ohjelman yleis- ja erityistavoitteet, kuinka hyvin aikaansaadut vaikutukset vastaavat tavoitteita?</i>
Hyöty	<i>Kohderyhmän kehittämistarpeet, kuinka hyvin ohjelman/hankkeen vaikutukset vastaavat niihin?</i>
Kestävyys	<i>Positiivisten vaikutusten säilyvyys, kuinka hyvin ohjelman/hankkeen myönteiset vaikutukset kestävät vielä ohjelman päättymisen jälkeenkin?</i>

Arvioinnin yleistyminen on saanut osakseen myös kritiikkiä. On otettava huomioon, että kaikenlaista arviointia sekä sisäistä että ulkoista voidaan käyttää toki myös erilaisen intressi- ja valtapyrkimysten välineenä sekä pyrkiä luomaan maailmoista mahdollisimman hyödyllisiä ja menestyviä versioita. Lisäksi arvioinnissa on usein resurssi- ja aikataulusyistä oikaistava syvällisen laadullisen tutkimuksen sijaan pelkistetysti suoraan siihen, mitä hyödyllisiä tuloksia saavutettiin vai saavutettiin niitä. (Keränen 2012: 82–83.)

Keräsen (2012: 83) mukaan on kuitenkin olemassa kolme hyvää syytä sille miksi arviointi on yhteiskunnassa tarpeen: EU-ohjelmien kohdistuvuus tärkeimpiin pidettyihin alueellisiin ongelmiin, toimenpiteiden laatu ja tehokkuus sekä vastuu seurauksista eli aluevaikutuksista. Kaikkia näitä voidaan parantaa arvioinnilla, joka tukee huolellista suunnittelua, seurantaa ja tunnistaa pysyvät vaikutukset. Parhaimmillaan arviointi voi toimia siis työkaluna, jolla aluekehityshankkeiden suunnittelu ja hankkeiden hallinta paranee, niiden avulla saavutetaan toivottuja aluevaikutuksia ja edistetään siten aluekehitystä.

3. EUROOPAN UNIONIN JA SUOMEN ALUEPOLIITTISET TAVOITTEET

3.1. EU:n koheesipolitiikan pääperiaatteet ja tavoitteet ohjelmakaudelle 2014–2020

Euroopan yhteisön koheesipolitiikan pääperiaatteet määriteltiin jo Roomassa vuonna 1957 hyväksytyssä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 158–162 artiklassa. Näiden periaatteiden mukaan yhteisön on lujitettava taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja ja jälkeenjääneisyyttä esimerkiksi syrjäisestä maantieteellisestä sijainnista johtuvista syistä tukemalla köyhimpiä ja heikoimmassa asemassa olevia alueita, maaseutua ja saaria. Perustamissopimuksen mukainen koheesipolitiikka täytyy ottaa huomioon politiikan ja toiminnan suunnittelussa sekä täytäntöönpanossa. Unioni tukee näitä tavoitteita käytössä olevien rahoitusvälineiden, muun muassa rakenne- ja investointirahastojen kautta. (Blomberg 2009: 26–28; Työ- ja elinkeinoministeriö 2018a.)

Aluepolitiikkaa pidetään yhtenä merkittävimmistä Euroopan kehitykseen vaikuttavista asioista. Asian tärkeydestä kertoo omalta osaltaan sekin, että aluepolitiikan käyttöön on annettu runsaasti resursseja. Euroopan unionin talousarviossa kaudelle 2014–2020 suurin menoerä on juuri alue- ja rakennepoliittiset toimet. Niiden osuus menoista onkin ollut jatkuvasti kasvussa, kun aiemmissa ohjelmakausissa suurimman menoerän on muodostanut maatalous ja vasta sen jälkeen alue- ja rakennepoliittiset toimet. Tällä ohjelmakaudella arviolta puolet suunnitellusta rahoituskehiksestä kohdistuu kestävän kasvun ja työllisyyden tukemiseen. Menoluokka sisältää koulutuksen, tutkimuksen, innovaatioiden, energia- ja liikennepolitiikan tukemista sekä aluepolitiikan. Toiseksi suurimman menoerän muodostaa luonnonvarojen suojeleminen ja hoito, joka pitää sisällään yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan, ympäristötoimenpiteet ja maaseudun kehittämisen. Unionin menot koostuvatkin lähes kokonaan erilaisista kehittämis- ja tukitoimista, jotka kohdistuvat erityisesti alueiden kehittämiseen ja maaseutuun. (Pirkola 1998: 11, 23; Viinamäki 2007: 153, 156, 159–160; Ulkoministeriö 2018.)

Aluepolitiikkaa toteuttavien rakennerahastojen kautta tuleva tukirahoitus suunnataan erityisesti kehityksestä jälkeen jääneille, taantuville ja kaikkein köyhimmille alueille.

Lisäksi tuen kohteina ovat voimakkaan rakennemuutoksen alueet. Edellä mainittuja koheesiopoliittisia toimia tarvitaan EU:ssa nyt itse asiassa enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Etenkin unionin mittava laajentuminen viimeisen kahdenkymmenen vuoden sisällä myötä tuettavien alueiden lukumäärä sekä vauraimpien ja köyhimpien alueiden väliset kehittyneisyserot ovat moninkertaistuneet. Laajentumisten myötä EU:n aluepolitiikka ja sen hallinnointi on tullut myös koko ajan monimutkaisemmaksi. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 123, 157; Työ- ja elinkeinoministeriö 2018b.)

Ohjelmakauden 2014–2020 investointiperiaatteet

Ohjelmakaudelle 2014–2020 uudistetun koheesiopoliittikan strategisina tavoitteina on tukea taloudellista kasvua, koulutusta, työllisyyttä, innovointia, köyhyyden vähentämistä sekä ilmasto- ja energiakysymysten ratkaisua. Luonnollisesti ohjelmakauden strategisissa suuntaviivoissa on otettu huomioon EU:n päätavoitteet eli kestävä kehitys sekä kasvuun, työllisyyteen ja kilpailukykyyn tähtäävä Eurooppa 2020 -strategia, joiden toteutumista koheesiopoliittikalla nimenomaan pyritään edistämään. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 124; Euroopan komissio 2018a.)

Rakennerahastoista jaettavat tuet kanavoidaan jäsenvaltioille tavoiteohjelmien kautta. Tavoitteet kuvastavat niitä ongelmia ja haasteita, joita EU:n toimielimet ovat yhdessä jäsenmaiden kanssa pitäneet tärkeinä korjata rakennerahastojen tuen avulla (Pirkola 1998: 24). Ohjelmakaudelle 2014–2020 EU:n aluepolitiikkaan on valittu 11 temaattista tavoitetta. Näistä on valittu neljä keskeistä kasvuprioriteettiä, joihin investoinnit keskitetyt kohdennetaan:

1. Tutkimus- ja innovointi
2. Tieto- ja viestintätekniiikka
3. Pk-yritysten kilpailukykyyn parantaminen
4. Vähähiiliseen talouteen siirtyminen

Euroopan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa koheesiopolitiikassa painotetaan erityisesti uusien innovaatioiden ja taloudellisen kasvun tukemista sekä työpaikkojen luomista. (Euroopan komissio 2018b; Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2015: 2.)

3.1.1. Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot)

Ohjelmakaudella 2014–2020 rakennerahastoja on viisi eli Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Koheesiorahasto (KR), Euroopan maaseudun kehittämisrahasto (Maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR). Aluepolitiikkaa toteutetaan kolmen ensiksi mainitun päärahaston kautta, jotka yhdessä Maaseuturahaston ja EMKR:n kanssa muodostavat Euroopan rakenne- ja investointirahastot eli ERI-rahastot (Euroopan komissio 2018a). Kaikista edellä kuvatuista ERI-rahastoista lukuun ottamatta koheesiorahastoa, on mahdollista saada tukea Suomessa toteuttaviin hankkeisiin.

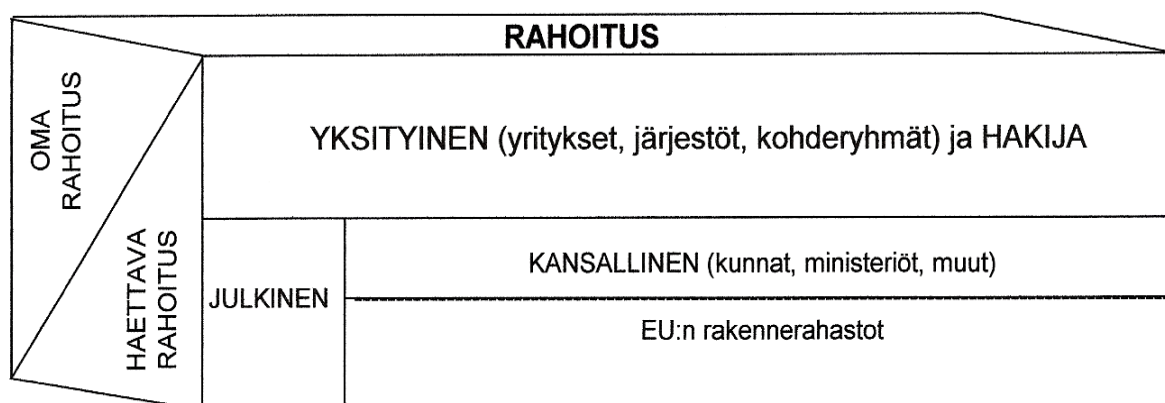
Aiempaan ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna rahoitusinstrumentteja on jälleen lisätty kolmesta viiteen vaikka ohjelmakauden 2001–2006 saatujen kokemusten perusteella niiden määrää jo kertaalleen karsittiin. Uudet rahoitusinstrumentit eivät välttämättä siten tue rakennerahastotoimintaa koskevaa yksinkertaistamisen periaatetta.

EU:n laajentumisten myötä Suomi kuuluu vauraimpiin EU-maihin ja on unionissa selkeä nettomaksaja. Ohjelmakauteen 2000–2006 verrattuna Suomen saamien alue- ja rakennepoliittisten tukien määrä väheni yli 20 prosenttia kaudella 2007–2013 (Viinamäki 2007: 170). Sama kehityssuunta on jatkunut ja Suomessa toteutettaville hankkeille jaossa olevat rakennerahastovarot ovat laskeneet tälläkin ohjelmakaudella yli 25 prosenttia edelliseen ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna, mikä lisää haasteita entisestään toimien priorisoinnille. Pienentyneistä rakennerahastovaroista huolimatta EU:n tulosvaatimukset ovat silti tiukat. Käytössä olevien EU-varojen väheneminen tuo lisähaasteita toimenpideohjelmien laadintaan, koska varat täytyisi saada mahdollisimman hyvin keskitettyä aluekehittämisen kannalta olennaisimpiin asioihin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 40). Huomionarvoista on lisäksi se, ettei hankkeita koskaan rahoiteta kokonaan

EU-varoin vaan rahoitukseen täytyy yhdistää kansallisia varoja täydentävyysperiaatteen mukaisesti.

3.1.2. Täydentävyysperiaate rakennerahastotoiminnassa

EU:n rakenne- ja aluepolitiikka perustuu rakennerahastoista jaettavaan tukeen, johon on myös yhdistettävä kansallisia varoja täydentävyysperiaatteen mukaisesti. Aluekehityshankkeen rahoituksen jakautuminen on esitetty kuviossa 2. Täydentävyysperiaatteen mukaan EU:n rakennerahastoista tuettavien hankkeiden rahoitus jakautuu julkiseen ja yksityiseen rahoitukseen, joista julkinen rahoitus koostuu kansallisesta ja EU-rahoituksesta. EU-rahalla tuetaan siis vain osa hankkeen tarvitsemasta kokonaisrahoituksesta, yleensä se on korkeintaan puolet julkisesta rahoituksesta. Toinen puoli julkisesta rahoituksesta on kansallista, ja siitä vastaavat kunnat, ministeriöt ja muut julkiset tahot. Yksityinen rahoitus sen sijaan koostuu hakijan omasta rahoituksesta sekä esimerkiksi yritysten tai muiden yksityisten tahojen myöntämästä rahoituksesta hankkeelle. Hanesuunnitelmassa tulee selvästi näkyä, mikä hakijatahon oma rahoitus tulee olemaan. Jossain tapauksissa myös talkootyön voidaan katsoa kuuluvaksi omarahoitukseen. Yleensä aluekehityshankkeissa vastuuviranomaiseksi on merkitty se taho, joka on vastuussa hankkeen merkittävimmästä kansallisesta julkisen rahoituksen osuudesta. (Keränen 1997: 26–27, 2001: 74–77; Viinamäki 2007: 171.)



Kuvio 3. Aluekehityshankkeen rahoituksen kokoaminen. (Keränen 1997: 26, 2001: 77).

Omarahoituksen lisäksi keskeisimmän osan hankehakemusten kannalta muodostaa lopulta haettava rahoitus, joka useimmiten on julkista rahoitusta. Hankehakemuksessa on tärkeää pystyä osoittamaan mahdollisimman tarkasti haettavan rahoituksen lähde eli toimintalinja ja toimenpidekokonaisuus, joiden tavoitteisiin hakijatahon hankeidea tähtää. (Keränen 1997: 26, 2001: 76)

Maakunnan yhteistyöryhmillä (MYR) on keskeinen rooli rahoituksen myöntämisessä ja hankekohtaisessa neuvonnassa yhdessä ELY-keskusten ja maakunnan liittojen kanssa. Aluetasolla MYR:n apuna toimiva sihteeristö ja potentiaalisen rahoittajatahon hankevalmistelija ovat hankehakijan tärkeimmät yhteistyötahot. (Keränen 2012: 20; Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2015: 2.)

3.2. Kansallisen rakennerahastostrategian tavoitteet ohjelmakaudelle 2014–2020

EU:n toteuttama aluepolitiikka ja kansallinen aluekehittäminen nivoutuvat tiukasti yhteen ja yhdessä ne muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. Eurooppa 2020-älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun -strategia ja sitä toteuttava koheesio- ja aluepolitiikka on otettava huomioon myös kansallisella tasolla. Niissä määritellyt tavoitteet on sisällytettävä jäsenvaltioiden omiin kansallisiin strategioihin ja otettava lisäksi komission antamat maakohtaiset suositukset huomioon ohjelman tavoitteiden kohdentamisessa. Kansallisessa rakennerahastostrategiassa noudatetaan lisäksi EU:n yleisiä periaatteita kumppanuuden, tasa-arvon ja kestävän kehityksen edistämisestä, ja ne otetaan huomioon rakennerahastotoimien suunnittelussa ja toteutuksessa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 40–41.)

Aluetasolla aluepolitiikan käytännön toteutuksesta vastaavat jäsenvaltiot kuitenkin itse. EU:n alue- ja rakennepolitiikan lisäksi linjauksissa otetaan luonnollisesti huomioon myös Suomen kansallisen aluekehitysstrategian keskeiset linjaukset. Näihin tavoitteisiin pohjautuva Suomen rakennerahastostrategia vuosille 2014–2020 on ”*vahvistaa kansallista ja alueellista älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua*”. (MDI, aluekehittämisen konsulttitoimisto 2014: 4.)

Tällä ohjelmakaudella rakennerahastostrategiassa sekä EU:n että kansallisella tasolla nostetaan vahvasti esiin painotukset kestävän kehityksen periaatteiden edistämisestä. Kestävän kehityksen sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus on tuotu esille tavoitteessa osallistavassa kasvusta.

Rakennerahastostrategian tavoitteet perustuvat ja niitä ohjaavat Suomessa hallitusohjelma ja 2014 alusta voimaan tullut laki alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Lain nojalla on annettu myös valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (356/2014), jossa säädetään tarkemmin rakennerahastojen hallintoon osallistuvien viranomaisten tehtäviä sekä laki alueiden kehittämistä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018c.)

Kansallisen rakennerahastostrategian tehtävänä on luoda puitteet Suomen rakennerahastotoimenpiteille ja ohjata toimeenpanosuunnitelmien laadintaa. Rakennerahastostrategiassa määritellyt tavoitteet pyritään saavuttamaan kohdentamalla rakennerahastovarat ja niitä vastaava kansallinen tukirahoitus kolmelle toisiaan täydentävälle painopistealueelle:

1. Kilpailukykyinen ja innovatiivinen yritys- ja tutkimusympäristö.
2. Työvoimaosuuden lisääminen työllisyyttä, koulutuspolitiikkaa ja sosiaalista osallisuutta parantamalla.
3. Ympäristöystävällinen kasvu, joka perustuu resurssien kestävämpää ja tehokkaampaan käyttöön.

(Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 42.)

Näiden kolmen tavoitteen perusteella ohjataan tuen myöntämistä ja rahojen jakautumista Suomessa toteutettaville hankkeille. Rakennerahastostrategiaa toteutetaan alueellisten suunnitelmien avulla, joissa alueelliset kehittämistarpeet on otettu tarkemmin huomioon. Nämä kansalliset ohjelmat valmistellaan jäsenmaissa, ja ne hyväksytään komissiossa. Ohjelmien kautta EU-tuki kanavoidaan jäsenvaltioiden käyttöön aina määräajaksi eli seitsemän vuotiseksi ohjelmakaudeksi kerrallaan.

Kansallisessa rakennerahastostrategiassa, ja siihen pohjautuvissa alueellisissa suunnitelmissa määritellyt tavoitteet luovat kriteerit sille, saako hankeidea rahoitusta vai ei. Tämän vuoksi niillä on merkittävä vaikutus tukien kohdistamisessa. Lisäksi on huomioitava, että hankkeiden kautta toteutettavan ohjelmatyön tulisi aiempaa voimakkaammin vahvistaa unionin kilpailukykyä ja työllisyyttä Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.

3.2.1. Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelma

Eurooppa 2020 -strategia on ohjannut kansallisen ja alueellisen rakennerahastokauden 2014–2020 valmistelua. Suomessa toteutetaan aiemmasta ohjelmakaudesta poiketen vain yhtä koko Manner-Suomen käsittävää rakennerahasto-ohjelmaa koskien sekä EAKR- että ESR -rahoitusta, jonka lisäksi Ahvenanmaan maakunnalla on oma rakennerahasto-ohjelmansa. Manner-Suomen ohjelma jakautuu kolmeen toimeenpanosuunnitelmaan eli Itä- ja Pohjois-Suomen ja Etelä- ja Länsi-Suomen alueellisiin suunnitelmiin sekä valtakunnallisiin teemoihin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a: 4.)

NUTS 2 -aluejaon mukaisesti Suomi on jaettu viiteen suuralueeseen, joita ovat Länsi-Suomi, Etelä-Suomi, Helsinki-Uusimaa, Pohjois- ja Itä-Suomi sekä Ahvenanmaa (Tilastokeskus 2018).

Alueelliset toimeenpanosuunnitelmat muodostavat yhdessä EU:n aluepoliittisten tavoitteiden ja kansallisen rakennerahastostrategian sekä maakuntaohjelmien kanssa yleisen perustan, jonka avulla alueellista kehittämistyötä Suomessa linjataan. Ohjelmia toteutetaan EU-asetusten ja Suomen kansallisen alue- ja rakennepolitiikkaa koskevan lainsäädännön mukaisesti. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 161, 219; Euroopan unioni 2014: 4.)

Toimintalinjat hankkeen rahoituskehyksinä

Suomen rakennerahastostrategiassa esitettyjen painopisteiden avulla toimeenpanosuunnitelmien toimia ja varoja tullaan suuntaamaan hanketoimintaan. Rakennerahasto-ohjelman toteutuksessa tulee lisäksi varmistua siitä, että EU:n 2020 -strategian tavoittei-

siin tähtäävä kehittäminen kumpuaa alueiden ja maakuntien omista lähtökohdista. Rakennerahastovarot on tarkoitus kohdentaa siten, että ne suunnataan selkeästi toimeenpanosuunnitelmissa määriteltyihin asiakokonaisuuksiin. Rakennerahastostrategian painopisteitä on niissä tarkennettu edelleen *toimintalinjoilla*. Tällä pyritään lisäämään hankkeiden vaikuttavuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Rakennerahastostrategian periaatteet toimivat siten ohjenuorana alueellisia suunnitelmia laadittaessa ja tuettava toiminta alueellisissa suunnitelmissa on yhdenmukaista kansallisen ohjelma-asiakirjan kanssa. (Euroopan unioni 2014: 4.)

Hankkeita toteutetaan toimintalinjojen alla, joten niihin kirjatulla sisällöllä on suuri merkitys tukien myöntämisessä. Hankkeen on tavoitteineen sovittava jollekin alla olevista toimintalinjoista voidakseen saada myönteisen rahoituspäätöksen. Toimintalinjat muodostavat siten raamit Suomessa toteutettaville rakennerahastohankkeille. Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman mukaisia toimintalinjoja ovat:

1. Pk-yritysten kilpailukyky (EAKR)
2. Uusimman tiedon ja osaamisen tuottaminen ja hyödyntäminen (EAKR)
3. Työllisyys ja työvoiman liikkuvuus (ESR)
4. Koulutus, ammattitaito ja elinikäinen oppiminen (ESR)
5. Sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta (ESR)

(Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a: 2.)

Näiden toimintalinjojen perusteella panostetaan kansallisen rakennerahastostrategian mukaisesti muun muassa pk-yritysten kilpailukykyyn (TL 1) ja uusimman tiedon ja osaamisen tuottamiseen ja hyödyntämiseen (TL 2). Nämä kaksi ohjelman toimintalinjoista ovat EAKR:n rahoittamia ja kolme muuta puolestaan ESR:n rahoittamia. Ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna EAKR-toimintalinjojen määrää on supistettu neljästä kahteen.

EAKR-toimintalinjat 1 ja 2 ovat ympäristövaikutusten kannalta keskeisiä. Ympäristönäkökulma on esitetty integroitavan rakennerahasto-ohjelmaan esimerkkien avulla juuri toimintalinjoja 1 ja 2 koskevissa tavoitteissa ja toimenpiteissä (MDI, aluekehittä-

misen konsulttitoimisto 2014: 54). Muun muassa vähähiilisyyttä tukevien hankkeiden rahoitus tapahtuu toimintalinjoilta 1 ja 2. Oman tutkimukseni liittyessä erityisesti ympäristönäkökohtiin hanketoiminnassa, käsittelen tutkimuksessani jatkossa ainoastaan edellä mainittuja EAKR:n rahoittamia toimintalinjoja.

3.2.2. Etelä- Ja Länsi-Suomen alueellinen suunnitelma

Tutkimukseni hankeaineisto käsittää ainoastaan EAKR:n kautta osarahoitettuja hankkeita Pohjanmaalla, joten käsittelen tässä yhteydessä pelkästään Etelä- ja Länsi-Suomen alueellista suunnitelmaa (jatkossa ELSA-suunnitelma), ja siinä määritellyjä toimintalinjoja, jotka ovat kansallisen rakennerahastostrategian kanssa yhteneväisiä, ja niitä on yhtä monta. Ainoastaan investointistrategioissa ja painotuksissa voi olla aluekohtaisia eroja.

Etelä- ja Länsi-Suomen alue muodostuu kolmesta NUTS 2 -alueesta (Etelä-Suomi, Helsinki-Uusimaa ja Länsi-Suomi). Suuralueeseen kuuluu 11 maakuntaa, joita ovat Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Satakunta, Pirkanmaa, Häme, Keski-Suomi, Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Päijät-Häme, Varsinais-Suomi ja Uusimaa. (Euroopan unioni 2014: 3.)

Etelä- ja Länsi-Suomen alue (ELSA) muodostaa Suomen liiketoiminnan, koulutuksen ja innovaatiotoiminnan ytimen. Alueella asuu 75 prosenttia koko maan väkiluvusta ja se tuottaa maamme bruttokansantuotteesta miltei 80 prosenttia. Siten koko Suomen kilpailukyvyyn ja menestyksen kannalta alue on avainasemassa. Toisaalta suuralueen työllisyysasteessa ja sosiaalisten ongelmien kohdalla on isoja alueellisia vaihteluita ja paikoin niihin liittyvät ongelmat ovat maan pahimpia. ELSA-alue käsittää melkein kokonaan Suomen kehittyneen kaupunkiseuturakenteen sekä niiden läheiset maaseutumaiset alueet. Maamme ainut metropolialue ja kymmenestä suurimmista kaupungista kahdeksan sijaitsee alueella. (Euroopan unioni 2014: 3–5.)

Kehityshaasteet Etelä- ja Länsi-Suomessa liittyvät työttömyyteen, eriarvoistumiseen, ikääntyvään väestöön, globalisaatioon ja luonnonympäristön muutoksiin, varsinkin ilmastomuutokseen. Näihin haasteisiin vastaaminen muodostavat alueen rakennerahas-

totoiminnan keskeisimmät painopisteet vuosille 2014–2020. Tosin alueella käytettävissä olevien erittäin niukkojen rakennerahastovarojen vuoksi kaikkia kansallisen rakennerahasto-ohjelman tarjoamia kehittämismahdollisuuksia ei voida Etelä- ja Länsi-Suomen maakunnissa hyödyntää. Resurssien vähäisyyden vuoksi kehittämistoimia on myös välttämätöntä fokusoida alueella voimakkaasti. Tämä tarkoittaa sitä, että vuositasolla on mahdollista toteuttaa ainoastaan muutamia isompia hankekokonaisuuksia. Lisäksi huomion arvoista on, ettei ELSA-alueen liikenne- ja logistiikkayhteyksiä kehitetä rakennerahoituksella lainkaan ohjelmakaudella 2014–2020. (Euroopan unioni 2014: 8–9; MDI, aluekehittämisen konsulttitoimisto 2014: 38.)

Aluekehityksen kannalta alueelta löytyy paljon potentiaalia usealla eri alalla, muun muassa vihreään kasvuun liittyvä biotalous voi lisätä alueen hyvinvointia. Muutoinkin merkittävää kasvupotentiaalia on ympäristöliiketoiminnassa, jonka osuus Suomessa on koko ajan tasaisesti kasvanut 2000-luvulla. (Euroopan unioni 2014: 5, 8–9.) Myöhemmin luvussa 6 käsittelen tarkemmin Etelä- ja Länsi-Suomen alueellista suunnitelmaa investointistrategioiden ja keskeisten ympäristönäkökohtiin liittyvien tavoitteiden valossa.

4. KESTÄVÄN KEHITYKSEN VALTAVIRTAISTAMINEN

4.1. EU:n sitoutuminen kestävän kehityksen periaatteisiin

Euroopan unioni on sitoutunut YK:n kestävän kehityksen periaatteisiin, jotka muotoiltiin jo parikymmentä vuotta sitten Rio de Janeirossa ja joita päivitettiin samassa paikassa vuonna 2012. Aika ei tuolloin ollut vielä kypsä eikä EU:n ajamaa varsin kunnianhimoista osallistavan vihreän talouskasvun teemaa saatu sisällytettyä Rion konferenssin loppuasiakirjaan. Pariisin ilmastokokousta joulukuussa 2015 on sen sijaan pidetty historiallisena edistysaskeleena maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjumisessa, kun ensimmäistä kertaa miltei kaikki maailman maat ovat ilmaisseet olevansa valmiita toimiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. (Raunio & Saari 2013: 139; Ympäristöministeriö 2018.) Edistysaskeleessa otettiin kuitenkin takapakkia vain kaksi vuotta myöhemmin, kun Yhdysvallat päätti presidentti Donald Trumpin johdolla vetäytyä ilmastosopimuksesta. Aika näyttää miten tehokkaasti tai tehottomasti lupauksiin sitoudutaan muissa maissa ja miten toteutetut toimenpiteet myöhemmin näkyvät ympäristön tilassa pitkällä tähtäimellä. Odotettavissa kuitenkin on, että ainakin Suomessa Pariisin ilmastosopimuksen myötä resurssitehokkuuteen ja vähähiilisyyteen liittyvät mahdollisuudet tulevat korostumaan entisestään (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016: 6).

EU:n ilmastopolitiikkaa ohjaa kansainvälisesti vuoteen 2020 saakka YK:n ilmastosopimusta täsmentävä, vuonna 2005 voimaan astunut Kioton pöytäkirja sekä EU:n sisällä ilmasto- ja energiapaketti 2020, jonka tavoitteet toimeenpannaan jäsenmaissa omilla kansallisilla energia- ja ilmastostrategioilla. (Ympäristöministeriö 2016.) Komission näkemyksen mukaan EU:n ilmasto- ja energiapaketti voidaan nähdä juuri jäljempänä kuvatun mukaisena kestävän kehityksen valtavirtaistamisena, koska se ulottuu useille eri politiikanaloille. (Raunio & Saari 2013: 143; EUR-lex 2009.)

Kestävä kehitys on yksi EU:n rakennerahastotoimintaa ohjaavista horisontaalisista periaatteista, joka sisällytettiin perussopimukseen jo vuonna 1997 (Ruonala & Pietilä 2014: 126). Tämä merkitsee sitä, että kestävä kehitys olisi edistettävä sisällyttämällä näkökulma eli valtavirtaistamalla se kaikkiin EU:n politiikkoihin, rakennerahasto-ohjelmiin

ja hankkeisiin nk. läpileikkaavana periaatteena. Kaikki kolme toisiinsa yhteydessä olevaa kestävän kehityksen ulottuvuutta, taloudellinen, ekologinen sekä sosiaalinen ja kulttuurinen, täytyisi siten ottaa läpäisevästi huomioon ohjelmakauden valmistelussa, toimeenpanossa, seurannassa sekä arvioinnissa. (Raunio & Saari 2013: 141; MDI, aluekehittämisen konsulttitoimisto 2014: 43; Pitkänen, Säkjärvi, Mustakallio & Törmä 2012: 9) Kestävän kehityksen edistäminen kuuluu siten olennaisena osana unionin toteuttamaan koheesiopolitiikkaan.

Kestävän kehityksen periaatteista puhuttaessa on otettava huomioon erityisesti erilaiset oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet. Yhteiskunnallisesti oikeudenmukainen kehitys pitää sisällään niin nykyisten kuin tulevienkin sukupolvien mahdollisuuden hyvään elämään, ympäristö- ja hyvinvointitavoitteiden sisällyttämisen poliittiseen päätöksentekoon, kansalaisten tiedonsaannin, osallistumis ja -vaikuttamismahdollisuuksien takaamisen sekä varovaisuusperiaatteen. Varovaisuusperiaate edellyttää, että toimenpiteisiin, joilla voidaan välttää vakavien ympäristöuhkien toteutuminen, ryhdytään etukäteen eikä toimimattomuus tiedon puutteen takia saa olla perusteena. (Raunio & Saari 2013: 140; Kokko 2007: 15, 18.) Ihanteena on yhteiskunnallisesti kestävä toiminta, jossa sekä ympäristö, talous että ihminen otetaan tasavertaisesti huomioon.

Ekologinen kestävyys

Ekologisella kestävyydellä tarkoitetaan biodiversiteetin ja ekosysteemien toimintakyvyn säilyttämistä sekä ihmisen harjoittamaa aineellista ja taloudellista toimintaa, joka sopeutetaan luonnon kestokyvyn mukaisesti. Edellytyksenä ekologiselle kestävyydelle on, että taloudelliseen toimintaan ja hyvinvoinnin kasvattamiseen käytetään uusiutuvia luonnonvaroja siten, etteivät ne vähene vaan uusiutuvat sukupolvelta toiselle.

EU:n luonnonpääoman parantamista koskevassa strategiassa on määritelty perusta ekologiselle kestävyydelle. Vuoteen 2050 ulottuvassa visiossa EU:n luonnon monimuotoisuutta ja luontopääomaa arvostetaan, suojellaan sekä luonnon tuottamia ekosysteemi-palveluja ennallistetaan asianmukaisesti niiden luontaisen arvon vuoksi. Visiossa korostetaan kuinka arvokasta hyötyä luonto tuo koko yhteiskunnalle lisäten ihmisten terveyttä

ja hyvinvointia, vaikuttaen myös taloudelliseen vaurauteen. Tärkeänä tavoitteena on myös välttää luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen aiheuttamat seuraukset, jotka voivat olla yhteiskunnalle katastrofaaliset. Myös luontopääoman kestävästä käytöstä aiheutuvia kustannuksia korostetaan. Aiheutuneiden haittojen korjaaminen nähdään UNEP:n TEEB (The Economics of Ecosystem Biodiversity) mukaan muodostuvan kalliimmaksi kuin luontopääoman hoitaminen. (Raunio & Saari: 140; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 61; EUR-Lex 2013; Euroopan unioni 2013.) Vuosien saatossa painopiste EU:n ympäristöpolitiikassa onkin siirtynyt ympäristön pilaantumisen korjaamisesta ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyyn (Ruonala & Pietilä 2014: 126).

Taloudellinen kestävyys

Kestävässä talouspolitiikassa pyritään tavoittelemaan luonnonvara- ja energiatehokasta vähähiilistä taloutta, joka ylläpitää luontopääomaa tai jopa kasvattaa sitä ja sen aikaansaamia hyötyjä. Kestävän kehityksen yhteydessä puhutaan nykyisin vihreästä taloudesta, joka perustuu resurssitehokkuuteen ja vähäisiin ympäristölle ja ilmastolle haittaa aiheuttaviin päästöihin. Eritoten uusien vihreän liiketoiminnan muotojen cleantechin ja bionalouden toivotaan turvaavan elinkeinotoiminnan jatkuvuutta, työllisyyttä ja talouskasvua sekä tuottavan uudenlaisia kestävän kulutuksen ja tuotannon toimintamalleja tulevaisuudessa. (Berninger 2012; 7, 17; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 62; Ympäristöministeriö 2015.) Tavoitteena resurssitehokkuus kannustaa kehittämään ympäristöystävällisempää teknologiaa, jolla toivotaan saavutettavan uusia työpaikkoja ja parantunutta kilpailukykyä eurooppalaisissa yrityksissä (Ruonala & Pietilä 2014: 127).

Vähähiilisyys on saanut suurta painoarvoa EU:n linjaamissa tavoitteissa tällä ohjelmakaudella. Vähähiilisen talouden piiriin kuuluu kaikki uusiutuvia luonnonvaroja käyttävä ja jalostava tuotanto sekä kulutus. Myös kestävän kehityksen mukainen maa- ja kiviainesten hyödyntäminen kuuluu vähähiiliseen talouteen. Vähähiilisessä taloudessa fossiilisten polttoaineiden käyttö on minimoitu, jolloin kasvihuonekaasua syntyy nykyistä merkittävästi vähemmän. Uusiutuvien energialähteiden käytöllä tavoitellaan myös energiaomavaraisuuden kasvattamista nykyisestä. Vuoteen 2050 mennessä EU:n äärimmä-

sen kunnianhimoisena tavoitteena on vähentää kasvihuonepäästöjä 80 prosentilla. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 62; Berninger 2012: 21.)

Sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys

Sosiaalisesti kestävässä, kaikille avoimessa ja osallistavassa yhteiskunnassa tavoitellaan rakennerahastotoimintaa koskevan yleisasetuksen 9. artiklan mukaisesti ihmisten kohtelua tasavertaisesti, köyhyyden ja syrjinnän torjuntaa investoimalla koulutukseen, työllisyyteen ja hyvinvointiin. *Kulttuuri* lujittaa Euroopan kansojen koheesiota, edistää yhteisöllisyyttä ja ihmisten henkistä hyvinvointia. Eri maiden kulttuurin tuntemus lisää myös suvaitsevuutta ja ylläpitää vakautta EU:n sisällä. Sosiaalisiin ongelmiin EU:n alueella pyritään vastaamaan erityisesti Euroopan sosiaalirahaston (ESR) avulla, jonka kuitenkin rajaan tutkimukseni ulkopuolelle oman aiheeni painottuessa kestävä kehityksen ympäristölliseen ja taloudelliseen ulottuvuuteen. (Euroopan unioni 2013; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 62; Raunio & Saari 140–141.)

4.2. Kestävä kehitys ja rakennerahasto-ohjelmat

EU:n valtavirtaistamisen periaatteen mukaisesti myös Euroopan rakenne- ja investointirahastojen eli ERI-rahastojen toimintaa ohjaavat ja tukevat kestävä kehityksen tavoitteet. Eurooppa 2020 -strategia nähdään kestävä kasvun edistämisenä kohti vihreämpää, resurssitehokkaampaa ja kilpailukykyisempää taloutta, joilla tavoitellaan myös EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamista. ERI-rahastoilla on siten tärkeä vaikutus näiden strategisten tavoitteiden käytännöntoteutuksessa unionin alueella niistä tuettujen hankkeiden kautta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a: 67–68; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 60.) Merkille pantavaa on, että ohjelmakaudella 2014–2020 unionin talousarviosta 20 prosenttia pyritään käyttämään ilmastonmuutokseen liittyvien tavoitteiden tukemiseen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013: 2; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a: 18).

Rakennerahastotoimintaa koskevan yleisasetuksen 8. artiklassa korostetaan ympäristön-suojelua koskevien vaatimusten huomioimista ohjelmien valmistelussa ja toteutuksessa sekä kestävän kehityksen mukaisia velvoitteita edistää jäsenmaissa resurssitehokkuutta, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista, biologista monimuotoisuutta, selviytymis- ja palautumiskykyä katastrofitalanteissa sekä riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 60; Euroopan unioni 2013.)

4.3. Suomen sitoutuminen kestävän kehityksen periaatteisiin

Ympäristön kannalta Suomen pitkän aikavälin tavoitteiksi Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -ohjelmassa määritellään vähäpäästöinen, hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuus, korkea ympäristön laatu ja kestävä luonnonvarojen käyttö, jotka tukevat myös edellä kuvattuja Eurooppa 2020 -strategiassa ja yleisasetuksen 8. artiklassa määritellyjä kestävästä kasvusta koskevia tavoitteita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a: 8.)

Kumppanuussopimus on puiteasiakirja, jossa sitoudutaan EU:n yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen ERI-rahastojen avulla, alueelliset erityispiirteet ja -haasteet huomioon ottaen. Siinä määritellään, miten rahastojen avulla edistetään EU:n kestävästä, älykästä ja osallistavaa kasvua koskevan strategian tavoitteiden toteutumista. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin tähtäävä Suomen ympäristöä koskeva rahoitusprioriteetti on: *”Resurssien kestävämpään ja tehokkaampaan käyttöön perustuva ympäristöystävällinen kasvu”*, jonka saavuttamiseksi on valittu seuraavat ympäristönäkökulmasta erityiset tavoitteet:

1. Vähähiiliseen talouteen siirtymisen tukeminen kaikilla aloilla.
 2. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen, riskien ehkäiseminen ja riskinhallinnan edistäminen.
 3. Ympäristön suojeleminen ja luonnonvarojen käytön tehokkuuden parantaminen.
- (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b: 42, 50–53.)

5. YMPÄRISTÖNÄKÖKULMA SUOMEN RAKENNERAHASTO-OHJELMASSA

5.1. Kestävä kehitys ohjelmatyön eri vaiheissa, ja sen hanketoimintaa ohjaava vaikutus

Koko EU:ta koskevia ja kaikille jäsenmaille yhteisiä horisontaalisia periaatteita ovat kestävä kehitys, sukupuolten välinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Jo hankehakemusvaiheessa tuensaajalta edellytetään suunnitelmaa horisontaalisten periaatteiden toteuttamisesta. EU-normien mukaisesti niiden toteutumista seurataan, ja niistä raportoidaan muun muassa loppuraporteissa. Horisontaalisten periaatteiden huomioon ottamisen taustalla on tavoite lisätä koko ohjelman vaikuttavuutta. (MDI, aluekehittämisen konsultti-toimisto 2014: 43–44.)

Uudistuksena edellisiin ohjelmakausiin verrattuna on tällä ohjelmakaudella hankehakemukseen sisällytetty kestävän kehityksen eri ulottuvuuksia käsittelevä kysymysosio, jossa jokaisen hankehakijan on arvioitava hankettaan ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen sekä kulttuurisen kestävyuden pohjalta välittömät ja välilliset vaikutukset huomioiden. Menettelyn on arvioitu edesauttavan kestävän kehityksen eri ulottuvuuksien parempaa sisäistämistä ja niiden konkretisointia hankkeissa lisäämällä hankehakijoiden tietoisuutta ja ymmärrystä niiden huomioon ottamiseksi. (Emt: 43–44; EURA2014.)





Aiempien ohjelmakausien selvityksissä on ilmennyt, että hanketoimijat olisivat tarvinneet horisontaalisten periaatteiden selkeämpää määrittelyä, jotta ohjausvaikutus olisi ollut tehokkaampi näiden periaatteiden osalta. Saadun palautteen perusteella horisontaaliset periaatteet on myös koettu toissijaisiksi tavoitteiksi muihin ohjelman tavoitteisiin verrattuna, mikä nähdään suurena haasteena ohjelman toimeenpanossa horisontaalisten periaatteiden edistämiseksi. Lisäksi osaaminen horisontaalisten periaatteiden, etenkin vaikutusten arvioinnin kohdalla on koettu vajavaiseksi niin ohjelmavalmistelijoiden, rahoittajien kuin hanketoimijoidenkin osalta. Osana ohjelmavalmistelua juuri horisontaaliset periaatteet onkin koettu haastaviksi, sillä ne vaativat kunkin alan erityisasiantuntemusta. Eikä välttämättä periaatteita ole tiedostettu tärkeiksi kysymyksiksi, vaan ne ovat hukkuneet ohjelmalaadinnassa muun valmistelun sekaan. (MDI, aluekehittämisen

konsulttitoimisto 2014: 43–44.) Kuitenkin juuri ohjelmavalmistelu on pidetty yhtenä merkittävimmistä vaiheista erityisesti kestävän kehityksen näkökulman ja ympäristöasioiden huomioon ottamisen kannalta sekä niiden integroimiseksi osaksi ohjelmaa, sillä valmisteluvaiheessa päätetyt keskeiset tavoitteet ja painopisteet heijastuvat suoraan hankkeiden valintakriteereihin, ja sitä kautta myös toteutettaviin hankkeisiin, taulukko 2 (Kallio 2009: 10). Kritiikkiä on herättänyt myös se, ettei ohjelman valmisteluun ole alusta alkaen kytketty mukaan keskeisiä ministeriöitä, asiantuntijoita ja muita sidosryhmiä, mitä kuitenkin pidetään ensiarvoisen tärkeänä, jotta horisontaaliset periaatteet tulisi huomioiduiksi jo alussa osana ohjelmavalmistelu EU:n edellyttämän läpäisyperiaatteen mukaisesti. (MDI, aluekehittämisen konsulttitoimisto 2014: 43–44.)

Hanketoiminnan ohjauksessa on koettu, että ainoastaan erityistoimilla on mahdollista lisätä horisontaalisten tavoitteiden huomioon ottamista, ja niiden edistämistä läpileikkaavasti hankevalinnassa, seurannassa ja arvioinnissa. Erityistoimina voidaan nähdä juuri edellä kuvattu uudistus hankehakemuksessa, jossa jokaista hanketta arvioidaan kestävän kehityksen eri ulottuvuuksien perusteella rahoittajan lisäksi itseohjautuvuuden mukaisesti myös hankehakijan itsensä toimesta jo hakuvaiheessa. Ei siis riitä, että valintakriteereissä päällisin puolin otetaan huomioon horisontaaliset periaatteet vaan EU-RA2014-järjestelmän kysymysten on tarkoitus ohjata hanketta ottamaan kestävän kehityksen eri ulottuvuudet aiempaa paremmin huomioon, tiedostamaan niiden merkittävyys ja painottaa niihin liittyvää seurantavelvoitetta. (Emt: 43–44.)

Seuraavalla sivulla, taulukossa 2 on tiivistetysti esitetty yleiskuva mahdollisuuksista soveltaa läpäisyperiaatetta ohjelmatyössä, ja sen eri vaiheiden aikana.

Taulukko 2. Ympäristönäkökulman ja kestävän kehityksen integroinnin mahdollisuudet ohjelmatyön eri vaiheissa (Soveltaen lähteestä: Kallio 2009: 10.)

Ohjelmatyön vaihe	Kohde	Välineet
Ohjelmavalmistelu 	<ul style="list-style-type: none"> • Ohjelman tavoitteet ja painopistealueet • Tuettava toiminta 	<ul style="list-style-type: none"> • EU:n ja kansallisten strategioiden soveltaminen • Alueen omat tarpeet • Ohjelman ex ante -arviointi ja ympäristöarviointi (SOVA)
Ohjelman toteuttaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankevalmistelu • Hankevalinta 	<ul style="list-style-type: none"> • Ohjeet hakijoille ja rahoittajille • Hankehakemusten ympäristövaikutusten arviointi (YVA) • Hankehakemusten kestävä kehitys- arviointiosio (uudistus ohjelmakaudella 2014–2020) • Hankevalmistelu • Hankevalintakriteerit
Ohjelman seuranta- ja arviointi	<ul style="list-style-type: none"> • Seuranta • Raportointi • Arviointi 	<ul style="list-style-type: none"> • Ohjelman seurantajärjestelmä • Vuosikertomukset • Väli- ja loppuarviointi

EU-lainsäädäntö ja strategiat edellyttävät suoraan kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamista läpäisyperiaatteen mukaisesti rakennerahastotoimenpiteissä *ohjelmavalmistelun* alusta lähtien, kuten aiemmin tekstissä on käynyt ilmi, joten yleisesti ottaen ympäristötavoitteet ovat varsin hyvin esille ohjelmien tavoitteissa ja painopisteissä. Lakiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) perustavaa ympäristövaikutusten arviointia eli SOVA-menettelyä voidaan pitää hyödyllisenä välineenä integroida ympäristönäkökulma osaksi ohjelmaa. (Kallio 2009: 10–13.)

Ohjelman toteuttamisvaiheessa valitaan hankkeet, joita rahoitetaan rakennerahastojen kautta ohjelmakauden aikana. Tässä vaiheessa pystytään myös vaikuttamaan siihen, minkälaisia hankkeita valitaan ohjelman puitteissa rahoitettaviksi. Hankevalintakriteerien soveltaminen ja hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi ovat ympäristön kannalta merkittäviä hankevalmistelun vaiheita. Tässä kohtaa on tosin huomattava, että rakennerahastohankkeita koskeva ympäristövaikutusten arviointi on luonteeltaan varsinaista YVA-lain mukaista menettelyä huomattavasti vapaamuotoisempi. Lailla säännelty hanke-YVA koskee vaikutuksiltaan erittäin merkittäviä hankkeita kuten moottoriteitä, turvelaitoksia ja teollisuuslaitoksia. Tässä yhteydessä YVA:lla tarkoitetaan sen sijaan ohjelmatyössä perinteisesti käytössä ollutta suhteellisen kevyttä menettelytapaa, jossa osana hankemenettelyä ja -valintaa hankehakijataho ja rahoittaja selvittävät hankkeen ympäristövaikutukset ennen rahoituspäätöstä. Ohjelmien osalta arviointi on lakisääteistä toisin kuin hankkeiden arviointi, joka on siis lakisääteistä ainoastaan ennakoarvioinnin osalta, jonka rahoittajaviranomaisen on tehtävä ennen rahoituspäätöstä. Valintakriteereillä ja ympäristövaikutusten arvioinnilla tähdätään siihen, että ohjelmaa toteuttamaan valitut hankkeet olisivat kestävä kehityksen periaatteiden mukaisia ja sopusoinnussa ympäristön kanssa. (Keränen 2012: 25; Kallio 2009: 10–13; Kokko 2007: 3.)

Ohjelman arviointi ja seuranta eivät ole irrallisia osa-alueita ohjelmien toteuttamisesta vaan limittyvät osaksi sitä. Seurannan tavoitteena on saada tietoa ohjelman vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Ympäristövaikutusten seurannan osalta lähtökohtana on SOVA-laki (200/2005). (Kallio 2009: 10.) Hankkeen toteutusvaiheessa aloitetussa seurannassa ei ole kyse varsinaisesta arvioinnista vaan se on osa hanketoteutusta, jota arviointi voi osaltaan tukea. EU:n rakennerahastoja koskeva lainsäädäntö edellyttää rakennerahastotoimien arviointia ohjelmalaadintavaiheessa (ex ante), ohjelmakauden aikana (väliarviointi, interim) ja ohjelmakauden jälkeen (ex post). Ohjelmien vuosikertomuksissa raportoidaan ohjelmien seurantaa ja muuta toimeenpanoa koskevat tiedot. Arviointi(tutkimuksen) metodologiaa käsittelevän tarkemmin arviointi projektiyhteiskunnassa koskevassa luvussa. Luonteeltaan arviointi voi olla joko ulkoista (jäävitöntä) tai sisäistä (itsearviointia). Itsearviointi on luonteeltaan monella tapaa metodisesti vapaampaa kuin ulkopuolisen tahon tekemä normitettu arviointi. (Keränen 2012: 25, 90; Kallio 2009: 10–11, 30.)

Parhaimmillaan ympäristönäkökulman integrointi osaksi ohjelmavalmistelua ja -toteutusta muodostaa johdonmukaisesti toimivan kokonaisuuden, jossa ohjelman tavoitteiden saavuttamista tukevat sekä hankevalinta, seuranta, raportointi että arviointi yhdessä varmistuen samalla, että negatiiviset vaikutukset ympäristöön minimoidaan. Horisontaalisten periaatteiden huomioiminen ohjelmatyön eri vaiheissa on arveltu lisäävän kansalaisten ja sidosryhmien ohjelmatyöhön kohdistuvaa kiinnostusta ja sen hyväksyttävyyttä antaen lisäksi mahdollisuuksia kumppanuusperiaatteen soveltamisella. (Kallio 2009: 10.)

5.2. Hankevalmistelu ja hankkeiden valinta kestävän kehityksen näkökulmasta

Hankkeita rahoittavilla viranomaisilla on hankevalmistelun ja -valinnan kautta mahdollista vaikuttaa välillisesti tai suoraan hankehakemusten sisältöön, ja siihen minkälaisia hankkeita ohjelman puitteissa rahoitetaan. On tärkeää tiedostaa, että tämän vuoksi on paljon rahoittajan omasta aktiivisuudesta kiinni, miten horisontaalisten periaatteiden toteutumista hankkeissa lopulta edistetään. Hankevalmistelu, jossa ympäristönäkökohdat otetaan johdonmukaisesti huomioon edellyttää rahoittajatahon aktiivista roolia. Roolin tärkeys korostuu etenkin niissä tilanteissa, joissa hankevalintakriteerien toimivuus ei ole paras mahdollinen; esimerkiksi silloin, kun rahoituksesta jää syntymättä aitoa kilpailua. (Kallio 2009: 12–13.)

Ympäristönäkökohtien aktiivinen huomiointi hankevalmistelussa asettaa vaatimuksia myös hankekäsittelijöiden ja -hakijoiden edellytyksille arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia ja kytkeä ympäristön kannalta positiivisia toimia hankesuunnitelmiinsa. Osaamiseen, sitoutumiseen ja resursseihin liittyvien ongelmien on koettu olevan esteenä ympäristömyönteiselle hankevalmistelulle. Hankevalmistelussa on usein kiire, hankevalmistelijoilla voi olla vaikeuksia tunnistaa hankkeiden vaikutuksia ja sitoutuminen ympäristöasioiden käsittelyyn eri organisaatioissa vaihtelee. (Emt: 12–13.)

Aivan kuten aiempien ohjelmakausien kokemukset ympäristönäkökulman ja kestävän kehityksen integroimiseksi EAKR-hanketyöhön ovat osoittaneet, on ollut pitkälti riippuvaista rahoittajan omasta tietämyksestä ja aktiivisuudesta miten hyvin nämä periaat-

teet ovat hankevalinnassa tulleet huomioiduiksi. Tätä pohjaa vasten tarkasteltuna voidaan hieman kyseenalaistaa kuinka riittäväksi hakijat itse kokevat oman tietämyksensä kestävän kehityksen sisällöstä, ja siihen liittyvien yhtymäkohtien tunnistamisesta omassa hankkeessaan. Kestävän kehityksen painopisteiden tunnistaminen, ja niiden perusteella yhteyksien näkeminen hankkeessa on varsin haastavaa. Lisäksi hankkeen arviointi kestävyyden näkökulmasta on osin toteuttajatahosta riippuvaista ja merkitsemistavassa sekä pisteytyksessä EURA2014 -järjestelmässä on suurta vaihtelevuutta ja kirjavuutta.

Toisaalta parhaimmillaan ympäristömyönteinen hankevalmistelu on rahoittajan aktiivista toimintaa, jossa tarkoituksena on integroida ympäristönäkökohdat osaksi hankeideoita- ja suunnitelmia. Tällöin jo valintakriteereissä ja hakukuulutuksissa kannustetaan hakijoita ottamaan ympäristönäkökulma huomioon hanketta suunnitellessaan ja lisätään samalla heidän tietoisuuttaan ympäristöasioissa. Tavoitteena on sitouttaa rahoituksen hakija huomioimaan ympäristöasiat osana hankkeen toteutusta. Ympäristönäkökulman integroiminen hankkeeseen ei välttämättä tarvitse olla kovin monimutkaista, se voi olla esimerkiksi uusiutuvan energian käyttöä uusiutumattoman sijaan tai jätteiden lajittelua. (Kallio 2009: 12–13.)

Hankevalmistelu on kokonaisuus, jossa kestävän kehityksen näkökulmasta ympäristöasiat voidaan huomioida esimerkiksi hakijoille suunnatuissa ohjeissa, hakukuulutuksissa, hankearvioinneissa sisältäen ympäristövaikutusten arvioinnin, hakijan kanssa käytävissä neuvotteluissa, valintakriteereissä sekä rahoitettaville hankkeille mahdollisesti asetetuissa ehdoissa. Hankevalmistelu, joka pyrkii edistämään kestävästä kehitystä voi tarkoittaa esimerkiksi (The European Commission 2007: 9; Kallio 2009: 12):

- energia- ja resurssitehokkuutta edistävien hankkeiden tai muunlaisten ympäristöpositiivisten hankeideoiden kannustamista ja palkitsemista
- valmiiden hankeideoiden jalostamista ympäristömyönteisimmiksi
- ympäristöön kohdistuvien ehtojen liittämistä rahoituspäätöksiin

Hyvin ympäristöasiat huomioonottava hankevalmistelu ei koske pelkästään selvän ympäristöaspektin omaavia hankkeita eli niin sanottuja ympäristöhankkeita, vaan sitä voi-

daan kutsua hanketoiminnan parhaaksi käytännöksi, joka on toimintatapana käytössä kaikkia hankkeita koskevassa valmistelutyössä (Kallio 2009: 12).

Ohjelmakaudelle 2014–2020 uudistetun EAKR-asetuksen kestävästä kehityksestä koskevan artiklan 8. mukaan ympäristönäkökulmasta keskeisiä tavoitteita on edistää ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten huomioonottamista, resurssitehokkuutta, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista, biologista monimuotoisuutta, katastrofitilanteissa selviytymis- ja palautumiskykyä sekä riskien ehkäisyä ja hallintaa. Artiklan mukaan tukea tulisi painottaa sen mukaan kuinka paljon sillä vähennetään ilmastonmuutoksen aiheuttamia riskejä eli edistetään ilmastonmuutoksen hillitsemistä. Mikäli hanke ei edistä tai vaikuta ilmastonmuutos tavoitteeseen pitäisi pisteytyksessä soveltaa nollapainotusta. (Euroopan unioni 2013.)

5.2.1. Ohjelmien ja hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi

Euroopan unionissa korkea ympäristönsuojelun taso pyritään integroimaan eri politiikanlohkoille. Ympäristöarviointi ilmentää tätä läpäisyperiaatetta, sillä sen soveltamisala ulottuu myös muihin kuin selvästi ympäristöalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien arviointiin. Ympäristövaikutusten arviointiin liittyvä vaatimus ympäristönäkökulman integroimisesta heijastaa pyrkimyksiä tuoda ympäristö tehokkaammin osaksi suunnittelua ja päätöksentekoa jo ennalta. (Kokko 2007: 1–11.) Ns. SOVA-lain perusteella viranomainen on velvollinen arvioimaan ja selvittämään laatimiensa ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutukset, mikäli niiden toteuttamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia ihmiseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon ja sen monimuotoisuuteen, luonnonvaroihin tai maisemaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013: 3).

Ympäristön kehittämistä voidaan suunnitelmissa ja ohjelmissa arvioida yleisemmin kuin hanketasolla ja tunnistaa ennakolta tilanteita, joissa hankkeista saattaa aiheutua kumulatiivisia vaikutuksia. Arvioinnin tekemistä ainoastaan yksittäisten hankkeiden yhteydessä on kritisoitu. Usein arviointi tapahtuu silloin liian myöhään, koska hankkeiden kannalta merkittäviä päätöksiä tehdään jo ohjelman suunnitteluvaiheessa. Kokemuksen mukaan yksinään hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi on riittämätöntä edistä-

mään kestäväää kehitystä ja ylläpitämään ympäristön laatua. Lisäksi ympäristöhaittojen vähentäminen hanketasolla tapahtuu hankkeen omasta näkökulmasta, jolloin on jo myöhemmin ohjata toteutusta pois mahdollisesti ympäristöllisesti herkemmillä alueilla sitä paremmin kestäville alueille. Hanketasolla vaihtoehtotarkastelu rajoittuu itse hankkeeseen eikä vaihtoehtoisia strategioita enää arvioida; päävaihtoehto joko hyväksytään tai hylätään eikä sitä voida enää välttämättä sopeuttaa suunnitelmien- ja ohjelmien kanssa ympäristöarviointia vastaavalla tavalla. SOVA-menettelyllä pystytään hanketasoa kokonaisvaltaisemmin punnita ja ennakoida erilaisia vaihtoehtoja ja haittoja ympäristön kehittämiseen liittyen. (Kokko 2007: 1–11.)

Toisaalta varsinkin aluekehitysohjelmat ovat luonteeltaan avoimia eikä tukeen oikeuttavia toimia ole tarkoituksenmukaistakaan luetella liian rajatusti ja tyhjentävästi, joten rahoitettaviksi ehdotettujen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi on myös olennaisen tärkeä osa ohjelmien toteuttamista. Tällä tavoin pystytään varmistamaan ohjelman toteutuksen ja kestävän kehityksen periaatteiden yhdenmukaisuus. Lisäksi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnissa (SOVA) on mahdollista selvittää ohjelman ympäristövaikutukset vain pääpiirteissään. Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi palvelee siten olennaisena osana samalla sekä yksittäisten hankkeiden että koko ohjelman toteuttamista. Sekä hakijoiden että rahoittajan kannalta hankkeiden vaikutusten arviointi auttaa hahmottamaan hankkeiden vaikutuksia ja lisäämään tietoisuutta heidän toimintansa vaikutuksista. Se edesauttaa hankevalmistelua ja ympäristön kannalta tärkeiden valintakriteerien soveltamista sekä tukee kestävän kehityksen mukaisten hankkeiden saamista rahoituksen piiriin. Sen sijaan, että rahoitettaisiin hankkeita, joista aiheutuu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Tavoitteena on tunnistaa merkittävästi ympäristölle vahingolliset hankkeet ennalta niin, ettei niitä hyväksytä lainkaan rahoitettavaksi. (Kallio 2009: 13.)

Parhaimmillaan suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnit toimivat hankkeiden arvioinnin ja toteutuksen tukena minimoiden mahdolliset haitalliset ympäristövaikutukset. Eri tasojen yhteensovituksessa täytyisi muistaa, että molemmat tasot ovat tärkeitä. Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi ei saisi sulkea pois ohjelmien ja suunnitelmien arviointia eikä toisinpäin; SOVA ei saisi sulkea pois myöhemmin hanketasolla tapahtuvaa vaihto-

ehtojen tarkastelua vaan tässä olisi tarpeen huomioida, että jää riittävästi liikkumatilaa ohjelmastrategiaa toteuttavien hankkeiden arvioinnille. Voihan olla niinkin, että vasta tarkemmissa hanketason selvityksissä nousee esiin tarve poiketa valmiiksi laadituista suunnitelmista tai ohjelmista. (Kokko 2007: 2.)

Lain alueiden kehittämisestä ja rakenerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) 28 §:n mukaan maakunnan yhteistyöryhmän tehtävänä on määritellä tarvittavat menetelmät, joilla alueellisesti varmistetaan rahoitettavaksi hyväksyttävien hankkeiden mahdollisten ympäristövaikutusten selvitys ennen rahoituspäätöksen tekoa. Rahoittajan on siten oltava selvillä rahoitettavien hankkeiden ympäristövaikutuksista. (Finlex 2014.) Myös hankkeesta vastaavan täytyy olla riittävän selvillä hankkeensa ympäristövaikutuksista. Hankkeen toteuttajalta vaadittavasta selvilläolovaltavuudesta on säädetty YVA-lain (252/2017) 31 §:ssä. Luonteeltaan edellä mainitut säännökset ovat joustavia, jolloin viranomaiselle tai hankevastaavalle jää harkintavaltaa päättää esimerkiksi käytetyistä menettelyistä ja arvioinnin laajuudesta. (Finlex 2017.)

5.2.2. Hankevalintakriteerit

Valintakriteerit toimivat ohjelman toteuttajia palvelevana työkaluna, joka helpottaa löytämään hankehakemusten joukosta parhaiten ohjelman tavoitteita vastaavat hankkeet. Hankevalintakriteereiden avulla voidaan varmistua hankkeiden rahoituskelpoisuudesta sekä pisteyttää ja asettaa hakemuksia paremmuusjärjestykseen (Kallio 2009: 14).

Hankkeiden valintakriteerit voidaan jakaa kolmeen luokkaan; yleisiin ja erityisiin valintaperusteisiin sekä alueellisiin tai teemakohtaisiin valintaperusteisiin. Yleiset valintaperusteet ovat välttämättömiä, ja ne toimivat rahoittajan muistilistana. Ellei joku kriteereistä täyty, ei hankkeelle voi saada rahoitusta. Erityiset valintakriteerit pyrkivät sen sijaan nostamaan parhaimpia hankkeita esiin, ne ovat siten ohjaavia kriteereitä eivätkä rajaa hankkeiden tukikelpoisuutta. Lisäksi rahoittajalla on mahdollisuus asettaa hankessa omia tarkentavia alueellisia tai teemakohtaisia valintaperusteita, jotka eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa ohjelma-asiakirjan tai muiden valintakriteereiden kanssa. (Emt: 15; Työ- ja elinkeinoministeriö 2018d: 1–9.)

Kestävän kehityksen näkökulmasta tärkeää on, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon myös hankkeiden valinnan yhteydessä. Hyvien valintakriteereiden avulla on mahdollista karsia hankehakemusten joukosta hankkeet, joilla on ympäristölle haitallisia vaikutuksia tai kehittää hankkeita siihen suuntaan, että haitat jäisivät vähäisiksi. Valintakriteerit, jotka ovat kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia kannustavat toisaalta myös hankerahoitusta hakevia ottamaan hankehakemuksessaan ympäristönäkökulma huomioon ja toimivat ympäristöpositiivisten hankkeiden suosimisen mahdollistajana suhteessa hanke-ehdotuksiin, jotka ottavat ympäristönäkökohdat heikommin huomioon. (Kallio 2009: 15.)

Hankkeiden valintaa ohjaavana tekijänä valintakriteereiden lisäarvo on varsin pieni eritoten jatkuvan haun yhteydessä, jolloin hankkeiden välille ei synny aitoa kilpailua eikä hankkeita voi näissä tilanteissa vertailla keskenään. Hankevalinta ei perustu pelkästään hankkeiden pisteytykseen vaan niitä arvioidaan kokonaisvaltaisesti. Tuettava toiminta määritellään kuitenkin jo ohjelmalaadinnan yhteydessä, joten sillä on valintakriteereitä merkittävämpi rooli kestävän kehityksen läpäisyperiaatteen soveltamisessa ohjelmatyössä. (Emt: 15.)

5.3. Ympäristönäkökulma ELSA-suunnitelmassa

Tarkasteltaessa koko Suomen rakennerahasto-ohjelmaa ja Etelä- ja Länsi-Suomen alueellista suunnitelmaa ovat ne toimintalinjojen osalta täysin yhteneväisiä. Ympäristöön liittyvien investointistrategioiden osalta *luonnonvarojen kestävä käyttö ja hyvä ympäristön laatu* on jätetty alueellisesta suunnitelmasta priorisoinnin vuoksi haasteiden joukosta pois eli kaikkia ohjelman tarjoamia kehittämismahdollisuuksia ei voida alueellisesti ohjelmakaudella 2014–2020 hyödyntää, koska resurssit ovat niin pienet. Sen sijaan *energiatalous*, joka vastaa korkean energiankulutuksen ja isojen kasvihuonepäästöjä koskevaan haasteeseen on sisällytetty myös alueelliseen suunnitelmaan yhdeksi investointiperiaatteeksi.

Horizontaaliset periaatteet on huomioitu suunnitelmassa siten, että kestävä kehitys, yhdenvertaisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo ovat termeinä sanallisesti avattu, ja sen jälkeen kerrottu millä tavoin ohjelmassa on mahdollista edistää näiden tavoitteiden toteutumista. Kestävän kehityksen määrittely sisällyttäminen ohjelma-asiakirjaan on uutta eli siinä on huomioitu aiemman ohjelmakaudelta arviointiprosessin kautta saatu palaute määrittelyn puuttumisesta.

Alla esittelen tarkemmin ELSA-suunnitelman mukaisten toimintalinjojen 1 ja 2 sisällön. Niiden merkitys tutkimukseni aineistona on keskeinen, koska ne määrittelevät rahoituspuitteet tutkimuksessani käsiteltäville EAKR-hankkeille. Toimintalinjat toimivat ohje-
nuorana myös tukea myöntäville rahoitusviranomaisille rahoituspäätöksiä tehdessä.

Toimintalinja 1 tähtää pk-yritysten kilpailukyvyn parantamiseen ja vähähiilisen talouden parantamiseen kaikilla aloilla. Molemmat temaattiset tavoitteet ovat Eurooppa 2020-strategian mukaisia. Vähähiilinen talous ja resurssitehokkuus määritellään ohjelmassa kiinteäksi osaksi suomalaisten yritysten kilpailukyvyn kokonaisuutta myös kansainvälisillä markkinoilla. ELSA-alueen merkitystä koko Suomen kilpailukyvyn kannalta pidetään elintärkeänä. Ohjelmassa korostuu kautta linjan erityisesti juuri keskeiset kilpailukyvyn uudistamista koskevat toimenpiteet ja tavoitteet alueellisesta sekä koko Suomeen heijastuvasta talouskasvusta. (Euroopan unioni 2014: 5, 9.)

”Taloudellisen menestyksen jatkuminen vaatii osaamis pohjan ja innovaatiotoiminnan yhdistämistä kasvuhakuiseseen yrittäjyyteen. Vientivetoisena taloutena Suomi tarvitsee kasvuyrityksiä, jotka onnistuneesti kaupallistavat ideoita tuotteiksi ja palveluiksi kansainvälisille markkinoille.” (Euroopan unioni 2014: 5.)

Yritysten kilpailukyvyn ja yrittäjyyden lisäämiseksi sekä toimintaympäristön parantamiseksi on tarkoitus luoda uusia toimintatapoja, jotka toimivat alue- ja asiakaslähtöisesti. Rahoituksella pyritään tukemaan vahvojen toimialojen lisäksi uusia kasvualoja. Esiin nostetaan esimerkiksi Suomen potentiaali vahvana cleantechin ja energiateknologian viejänä. (Emit: 5, 9.)

Toimintalinjan 1 alla tavoitellaan kolmen erityistavoitteen toteutumista, joihin EAKR-hankkeet jaotellaan. Niissä on tavoitteiden lisäksi eritelty tarkemmin muun muassa tuet-

tava toiminta, kohderyhmät ja tuensaajat. Toimintalinjan 1 mukaisia erityistavoitteita ovat:

- 1.1. Uuden liiketoiminnan luominen
- 2.1. Pk-yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen
- 3.1. Pk-yritysten energiatehokkuuden edistäminen

Ympäristö tulee esille maininnasta ympäristöliiketoiminnasta, joka on annettu esimerkkinä yritysten pääsyn parantumisena osaksi asiakkaan arvotuotantoa. Rajaavia toimialakohtaisia rajoituksia ei Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueella ole annettu pois lukien aiemmin mainitsemani pk-yritysten kannalta tärkeiden liikenne- ja logistiikkayhteyksien kehittämishankkeet, joita ei tällä ohjelmakaudella rahoiteta rakennerahastojen kautta kuin ainoastaan Itä- ja Pohjois-Suomen alueella. Tässä kohdin alla esitellyt toimintalinjan 1. erityistavoitteet poikkeavat hiukan suuralueiden välillä, edellä mainitun erityistavoitteen 1.2. puuttuessa kokonaan ELSA-alueen tavoitelialta. Älyliikenteen kehittämishankkeet sen sijaan ovat toimintalinjan 1 tavoitteiden mukaisia myös Etelä- ja Länsi-Suomen alueella. (Euroopan unioni 2014: 9–10.)

Ympäristönäkökohtien kannalta tärkeä energia- ja materiaalitehokkuus on tuotu esille erityistavoitteessa 3.1. Erityistavoite tähtää toimiin, joissa uudet energia- ja materiaalitehokkuutta parantavat ratkaisut ja niiden käyttöönotto säästävät pk-yritysten toimintaprosesseissa energiaa ja sitä kautta kasvihuonepäästöt vähenevät. (Euroopan unioni 2014: 10–11.)

Kestävää kehitystä käsittelevässä osiossa ELSA-suunnitelmassa painottuu erityisesti ekologinen ulottuvuus. Esiin on nostettu toimintalinjakohtaisesti toimia, jotka olisivat myönteisten ympäristövaikutusten saavuttamisen kannalta tärkeitä. Ensimmäisen toimintalinjan kohdalla pidetään olennaisena jo edellä mainittua ympäristövastuullisuuden ja -osaamisen tason nostamista pk-yrityksissä, joissa huomiota täytyisi kiinnittää materiaali- ja energiatehokkuuteen sekä puhtaiden teknologioiden ja kevennettyjen ympäristöjärjestelmien käyttöönottoon. Merkittävänä pidetään lisäksi sitä, kuinka paljon hankevalinnassa priorisoidaan hankkeita, jotka edistävät vähähiilisyden tavoitteita. Tai miten

luonnonvaroja hyödyntävässä elinkeinotoiminnassa otetaan huomioon toiminnasta aiheutuvat ympäristövaikutukset. (Emt: 30.)

Toimintalinjan 2 tavoitteilla tähdätään kahden Eurooppa 2020 -strategian mukaisen tavoitteen toteuttamiseen: vähähiilisen talouden parantamiseen kaikilla aloilla sekä tutkimukseen, teknologiaan ja innovointiin tähtäävien toimien tukemiseen. Etelä- ja Länsi-Suomen alueellisessa suunnitelmassa keskiöön nostetaan nimenomaan tieto, tutkimustulokset ja osaaminen, jotka innovaatiotoiminnan keskeisinä tavoitteina täytyisi jallistaa ilmastonmuutoksen ja kestäväen talouskasvun rakennusaineiksi. (Euroopan unioni 2014: 6.)

Toimintalinjassa 2 keskitytään edellä mainittuihin tavoitteisiin eli uusimman tiedon ja osaamisen tuottamiseen sekä hyödyntämiseen. Toimintalinjasta 1 poiketen mahdollisia kohderyhmiä eli ohjelman toteuttajia voivat olla pk-yritysten lisäksi myös tutkimus- ja koulutusorganisaatiot ja erityistavoitteen 3.2. osalta näiden lisäksi myös kunnat. Toimintalinjan kohdalla on kyse eritoten innovaatiomyönteisten toimintaympäristöjen kehittämisestä, joiden kautta pyritään vahvistamaan alueen toimijoiden (yritykset, yliopistot, korkeakoulut, tutkimuslaitokset, ammatilliset oppilaitokset, julkisyhteisöt) yhteistyötä. (Emt: 12–14.) Toimintalinjan 2 mukaisia erityistavoitteita ovat:

- 4.1. Tutkimus-, osaamis - ja innovaatiokeskittymien kehittäminen alueellisten vahvuuksien pohjalta
- 5.1. Yritysten innovaatiotoiminnan vahvistaminen
- 3.2. Uusiutuvan energian ja energiatehokkaiden ratkaisujen kehittäminen

Toimintalinjan kohdalla nousee esiin tavoite, jossa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä edistettäisiin muun muassa ympäristömyönteisten innovaatioiden kautta. Tuettava toiminta koskisi erityistavoitteessa 5.1. muun muassa ympäristöriskejä ja -haittoja vähentävien uudistusten kehittämistä sekä luonnonvarojen kestäväen hyödyntämiseen ja laatuun liittyvää elinkeinoelämän edellytyksille tärkeän tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan edistämistä. (Euroopan unioni 2014: 12–14.)

Ympäristön kannalta niin ikään keskeinen erityistavoite on uusiutuvan energian ja energiatehokkaiden ratkaisujen kehittäminen (3.2), joka painottaa ympäristölle myönteisen toiminnan kehittäminen ja pk-yritysten sekä muiden toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen. Perustana kehittämistyölle on pidetty Etelä- ja Länsi-Suomen vahvuutta ympäristö- ja energiaosaamisessa. (Emt: 12–14.)

Myönteisten ympäristövaikutusten kannalta on olennaista, miten hankevalinnassa priorisoidaan tavoitetta korkeasta ympäristön laadusta ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Ympäristön kannalta kohdennus on yksi Suomen rakennerahasto-ohjelmaan kirjatusta pitkän aikavälin tavoitteista. Toisaalta ELSA-suunnitelmassa huomautetaan, ettei kyseinen kohdennus kuitenkaan pidä sisällään konkreettisia toimia, joilla ympäristön tilaa parannettaisiin sellaisesta näkökulmasta, jossa hyvä ympäristö nähtäisiin keskeisenä toimintaedellytyksenä aluekehitykselle, erityisesti elinkeinotoiminnan (muun muassa matkailu, vesienhoito) näkökulmasta. Poikkeuksena mahdolliset tutkimus- ja oppilaitosten sekä yritysten toteuttamat pilottihankkeet.

EAKR-varoista 25 % on Suomessa sitouduttu käyttämään vähähiilisemmän talouden edistämiseen. Tavoitteen saavuttamisessa, ja siihen liittyvissä toimenpiteissä ELSA-suunnitelmassa pidetään keskeisenä luonnonvarojen käyttöä kestäväällä tavalla samalla biodiversiteetti säilyttäen sekä sopeuttamalla luonnonvarojen hyötykäyttö luonnon sielokykyyn. Tässä avainasemassa pidetään teknologiakehitystä, uusien kestävien elintapojen omaksumista, ympäristöosaamista sekä luonnonvarojen käytön suunnitteluohjausta. (Euroopan unioni 2014: 30.)

Kestävän kehityksen sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus tulevat ELSA-suunnitelmassa esille etenkin ESR-toimintalinjalta rahoitettujen hankkeiden kautta. Myönteisten ympäristövaikutusten kannalta nostetaan esiin seikka, jossa hankevalinnassa huomioitaisiin ESR-toimintalinjojen yhteydet EAKR-toimintalinjojen kanssa ja että ympäristövastuullisuus- ja osaaminen sisällytettäisiin kattavasti ammattitaidon ja osaamisen kehittämiseen. Olennaista myönteisten ympäristövaikutusten kannalta on lisäksi kohderyhmien mahdollisimman kattava tavoitettavuus. Kestävän kehityksen ekologisten ja kulttuuristen ulottuvuuksien kannalta keskeisenä seikkana ELSA-suunnitelmassa pi-

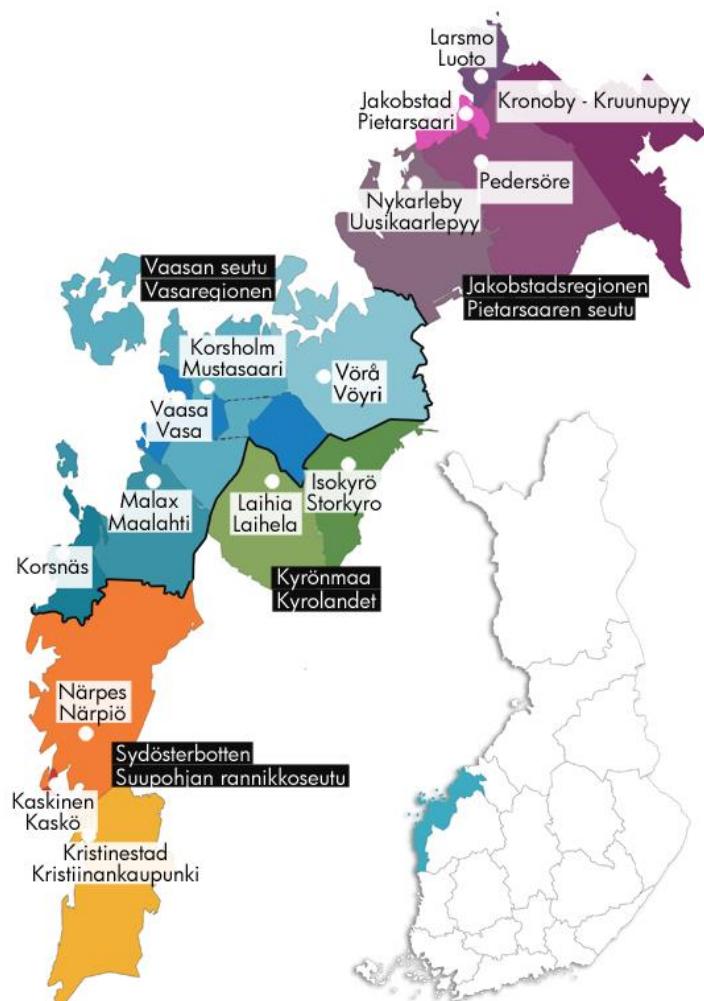
detään myös sitä, missä määrin kulttuuriympäristöihin, maiseman tilaan ja lähiympäristöön myönteisesti vaikuttavia ja niiden parantamiseen tähtääviä hankkeita ohjelmassa priorisoidaan. (Emt: 30.)

Myöhemmin luvussa 6.3. olen tutkinut, miten Pohjanmaan maakunnassa toteutettavat EAKR-hankkeet ovat lukumäärällisesti jakautuneet edellä kuvattujen toimintalinjojen 1 ja 2 sekä niissä määriteltyjen erityistavoitteiden välille (ks. taulukko 3). Kuten aiemmin tutkimuksessani on noussut esiin, on hanketoiminnassa, ja siihen liittyvässä arvioinnissa keskeisessä asemassa hankkeen toimintaympäristön hahmottaminen. Tästä syystä ennen hankkeiden tarkempaa tarkastelua on tarkoituksenmukaista kuvata myös sitä taloudellista, sosiaalista ja hallinnollista aluetta, jossa hanke toteutetaan. Seuraavassa luvussa esitelen pääpiirteissään Pohjanmaan maakuntaa eli sitä areenaa, jossa pohjalaiset hankkeet toimivat. Tarkastelen myös minkälaisia haasteita ja erityispiirteitä toimintaympäristöstä nousee, erityisesti ympäristönäkökohtien valossa, esiin.

6. YMPÄRISTÖNÄKÖKULMA POHJANMAAN MAAKUNTAOHJELMASSA JA EAKR-HANKKEISSA

6.1. Alueen erityispiirteet ja keskeiset haasteet Pohjanmaalla

Pohjanmaan maakunta koostuu 15 kunnasta, joita ovat Isokyrö, Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Kruunupyy, Laihia, Luoto, Maalahti, Mustasaari, Närpiö, Pedersöre, Pietarsaari, Uusikaarlepyy, Vaasa ja Vöyri. Maantieteellisesti alue on kapea, ainoastaan 20–50 kilometriä leveä ja 230 kilometriä pitkä rannikkokaistale. Vuonna 2017 Pohjanmaalla oli 180 945 asukasta. (Pohjanmaan liitto, 2018.) Kuviossa 4 on kuvattuna Pohjanmaan kunnat ja seutukunnat.



Kuvio 4. Pohjanmaan kunnat ja seutukunnat (Pohjanmaan liitto, 2015.)

Aluerakenne Pohjanmaalla koostuu rannikosta ja rannikkokaupungeista sekä jokivarsille ja jokilaaksoihin muodostuneista pienemmistä kylä- ja kuntakeskuksista. Asutus on keskittynyt kaupunkeihin ja maaseutumaisiin taajamiin elinrakenteen muuttuessa, jonka seurauksena kylärakenne on harventunut. Maaseudun erityisalaja Pohjanmaalla ovat erityisesti turkistarhaus, perunan- ja kasvihuoneviljely ja kalatalous sekä veneenrakennus. Samaan aikaan maakunta on Suomen teollistunein. Esimerkiksi Pohjoismaiden suurin energiateknologian keskittymä sijaitsee juuri Pohjanmaalla. (Pohjanmaan liitto 2016: 10–13.)

Pohjanmaa on erityisen tulvaherkkää aluetta, koska maakunnan läpi Pohjanlahteen virtaa useampi iso vesistö. Erityisen alttiita tulville ovat Isojoen, Laihianjoen, Kyrönjoen ja Perhonjoen alueet (Pohjanmaan liitto 2016: 10). Järviä maakunnassa on sen sijaan poikkeuksellisen vähän. Tyypillisiä piirteitä Pohjanmaan maisemarakenteelle ovat jokilaaksojen lakeuksien ja metsien lisäksi meri- ja saaristomaisemat, joita maankohoaminen on muokannut ja muokkaa jatkuvasti. Tällä on ollut suuret vaikutukset satamien ja väylien sijoittumiseen sekä asutusrakenteen kehittymiseen rannikolle. (Emt: 10–11.)

Pohjanmaan saavutettavuus muihin suuriin keskuksiin nähden on suhteellisen hyvä ja liikenneverkosto on kattava. Sijainti rannikolla mahdollistaa meriteitse yhteyden Merenkurkun yli Skandinaaviaan ja muualle maailmaan (Pohjanmaan liitto 2016: 11).

Uusiutuviin energialähteisiin siirtyminen fossiilisista polttoaineista on suuri haaste liikenteessä (Pohjanmaan liitto 2016: 11). Yhtenä hyvänä esimerkkinä liikennepäästöjen vähentämisestä voidaan kuitenkin pitää Vaasassa vuonna 2017 käyttöön otettuja biobusseja, jotka laskevat merkittävästi paikallisliikenteen päästöjä.

Myös energiantuotanto Pohjanmaalla on edelleen pitkälti fossiilisten polttoaineiden varassa. Kasvihuonepäästöjen suurimmat aiheuttajat ovat liikenne, maatalous ja energia-sektori. Jätteiden hyödyntämiseen energiana on panostettu ja jätehuolto on maakunnassa suhteellisen toimiva ja kattava. Alan osuus päästöistä onkin pienempi kuin muualla maassa keskimäärin. (Pohjanmaan liitto 2016: 11–14, 22–25.)

Ilmastonmuutoksen torjunta ja energiantuotanto liittyvät vahvasti toisiinsa. Maakunnan suurimpia energiantuotannon yrityksiä ovat Vaskiluodon voima Vaasassa ja Westenergy Mustasaassa. Vaskiluodon voiman biomassan kaasutuslaitos ja Westenergyn jätteenpolttolaitos ovat esimerkkejä kehittyneestä energiantuotannosta, jotka osaltaan vähentävät merkittävästi hiilidioksidipäästöjä. Globaalien suuryritysten, kuten Wärtsilä, ABB, Vacon tekniset innovaatiot liittyvät energiatehokkuuden parantamiseen ja niin ikään vähentävät hiilidioksidipäästöjä. (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2015: 10.)

Pohjanmaalla uusiutuva energia on yksi merkittävä investointikohde. Pohjanmaan ilmastostrategian 2040 mukaisesti tavoitteena onkin uusituvan energian osuuden kasvattaminen alueen energiantuotannossa. Strategiassa mainitaan keskeisimmiksi keinoiksi energianhuollosta aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi energiatehokkuus ja monipuolinen energiantuotanto. (Pohjanmaan liitto 2016: 17–18.)

Maakunnan sijainti meren läheisyydessä tarjoaa otolliset olosuhteet tuulivoimatuotannolle. Uusiutuvista energiantuotannon muodoista juuri tuulivoima onkin ollut viime vuosina merkittävässä kasvussa. Alueella on ollut kiinnostusta tuulivoimatuotannon kapasiteetin kasvattamiseen ja valtakunnallisestikin voimaloiden määrä sekä tuotantokapasiteetti ovat voimakkaasti lisääntyneet erityisesti vuosina 2012–2017. (Suomen tuulivoimayhdistys ry 2018.) Tällä hetkellä Suomen suurin tuulivoimapuisto sijaitsee Pohjanmaalla, Kristiinankaupungissa. Tuulivoimalahankkeiden toteutukseen liittyy kuitenkin myös haasteita, kuten maisematekijöitä ja muita ympäristövaikutuksiin liittyviä tekijöitä (Pohjanmaan liitto 2016: 10). Aurinkovoiman potentiaaliin tulevaisuuden energiantuotannossa on uskoa ja alueella on yrityksiä, jotka panostavat sen tuotantokapasiteetin lisäämiseen. Panostukset uusiutuvaan energiaan nähdään alueen kilpailukyvyn ja cleantech-potentiaalin edistämisen kannalta tärkeänä tekijänä. (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2015: 10.)

6.2. Pohjanmaan maakuntaohjelman ympäristöselostus

Ympäristöselostuksen laatiminen muun valmistelun ohessa ennen lopullisen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä perustuu jo aiemmin tutkimuksessani esiin tuomaani SOVA-lakiin, joka velvoittaa viranomaisen selvittämään ja arvioimaan suunnitelmasta tai ohjelmasta todennäköisesti aiheutuvat merkittävät ympäristövaikutukset. Tavoite pitää sisällään ympäristövaikutusten arvioinnin ja huomioonottamisen edistämisen, kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantamisen sekä kestävänsä kehityksen edistämisen. (Pohjanmaan liitto 2017a: 4.)

Maakuntasuunnitelmassa on osoitettu maakunnan tavoiteltu kehitys pitkällä aikavälillä, ja se ohjaa keskipitkän aikavälin maakuntaohjelman ja maakuntakaavan laadintaa. Vuonna 2014 on Pohjanmaalla laadittu pitkän tähtäimen maakuntasuunnitelma eikä sitä katsottu tarpeelliseksi päivittää viimeisimmässä vuonna 2017 alkaneessa valmisteluprosessissa. Valmisteltaessa maakuntaohjelmaa vuosiksi 2018–2021 on edellistä maakuntaohjelmaa päivitetty kuitenkin joltain osin. Esimerkiksi muutama kärkiteema, joita on erityisesti haluttu edistää, on nostettu uudessa maakuntaohjelmassa esiin. (Pohjanmaan liitto 2017a: 4–5.)

Pohjanmaan maakunnan visio kehityksen suunnasta on tiivistetty seuraavaan lauseeseen: ” *Uuden energian Pohjanmaa – Energiaa huippuosaamisesta, monikulttuurisuudesta ja vahvasta yhteisöllisyydestä.* ” Energia-teemalla viitataan tässä sekä energiseen toimintaan ylipäätään että Pohjanmaan vahvaan osaamiseen uusiutuvassa energiassa ja energiateknologiassa. Huippuosaamista, monikulttuurisuutta ja vahvaa yhteisöllisyyttä pidetään lisäksi tärkeinä menestystekijöinä maakunnassa, ja niiden merkitys tulisi kehittämistyössä ottaa huomioon. Pohjanmaan maakuntastrategian pitkän aikavälin tahtotilaa kuvaa lause: ” *Vuonna 2040 Pohjanmaa on kilpailukykyinen alue, jossa väestö voi hyvin ja jossa on hyvä elinympäristö.* ” Visiosta on poimittavissa kolme päätavoitetta, joita ovat kilpailukykyinen alue, hyvinvoiva väestö ja hyvä elinympäristö. (Emt: 5.)

Vuosille 2018–2021 laaditussa maakuntaohjelmassa edellä mainittuja kolmea päätavoitetta on terävöitetty edelleen kärkiteemojen avulla ja vaikutusten arviointi ympäristöselostuksessa on tehty juuri näiden kärkiteemojen pohjalta. Ympäristöselostuksessa on käyty läpi minkälaisia ympäristövaikutuksia maakuntaohjelman kärkiteemat toimenpi-

teineen voivat aiheuttaa. Kärkiteemoja on nostettu ohjelmassa esiin neljä, jotka ovat ”elinvoimaa yrityksille”, ”kaikki mukaan”, ”resurssiviisas yhteiskunta” ja ”palveluja jokaisen tarpeeseen”. Neljäs kärkiteema liittyy kaavailtuun sosiaali- ja terveystalouden ns. sote-uudistukseen ja maakuntauudistukseen. Maakuntaohjelman yleispiirteisyydestä johtuen joudutaan tarkkojen ympäristövaikutusten sijasta arvioimaan suunniteltujen toimenpiteiden linjaa ympäristötavoitteiden kanssa; ovatko ohjelmassa suunnitellut toimenpiteet samansuuntaisia esimerkiksi ilmastotavoitteiden ja kestävän kehityksen kanssa. Lisäksi jo aiempien ohjelmakausien pohjalta voidaan odottaa, että vaikutukset ympäristöön ovat maakuntaohjelmassa luonteeltaan pääosin kumuloituvia ja välillisiä. (Pohjanmaan liitto 2017a: 5–6, 15.)

Ympäristöselostuksen arviointiprosessissa on tarkkailtu ekologisista, taloudellisista, sosiaalisista, kulttuurisista, alue- ja yhdyskuntarakenteellisista sekä tasa-arvovaikutuksista. Verrattaessa merkittävyseroja eri vaikutusten kohdalla huomataan, että jokaisen neljän kärkiteeman kohdalla taloudellisten vaikutusten arvioidaan muodostavan suurimman eron lähtötilanteeseen verrattuna. Sosiaaliset vaikutukset tulevat heti toisena ollen miltei tasossa taloudellisten vaikutusten kanssa. Sen jälkeen tulevat alue- ja yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset. Yhteistä näille kaikille on, että kehityssuunnan arvioidaan olevan joka osa-alueen kohdalla myönteinen; arvioinnissa käytetyn viisiportaisen asteikon mukaan joko ”myönteinen vaikutus” tai ”merkittävä myönteinen vaikutus”. Neljäntenä tulevat ekologiset vaikutukset ja kulttuuriset vaikutukset, molempien muodostaessa luokituksissa yhtä suuren merkittävyseron lähtötilanteeseen verrattuna. Vähiten eroa lähtötilanteeseen arvioinnin mukaan syntyy tasa-arvovaikutuksista. Huomionarvoista on, että tasa-arvovaikutuksilla sekä ekologisilla vaikutuksilla on arvioinnissa lukumäärällisesti eniten käytetty 0-luokitusta eli asteikon mukaan ”ei mainittavia myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia”. Tämän voidaan katsoa tukevan jo aiemmin tutkimuksessani esiin nousutta oletusta, jonka mukaan ympäristön tilan kehittymiseen liittyviä vaikutuksia on vaikea luotettavasti ennalta arvioida, koska vaikutukset näkyvät usein vasta pitkän aikavälin jälkeen. Vaikutuksia on lisäksi vaikea erotella muusta kehityksestä ja vaikutukset ovat usein myös välillisiä tai kumuloituvia, kuten maakuntaohjelmassa ympäristövaikutusten kohdalla odotettiin olevan aiemmilta ohjelmakausilta saatujen arviointikokemusten pohjalta. Ympäristöselostuksessa yhdenkään kärkiteeman osa-alueen ei kuitenkaan ar-

vioida aiheuttavan ohjelman toteutuessa kielteisiä vaikutuksia arviointitaulukon perusteella. Kuitenkin ympäristöselostuksessa on mainittu myös kehityssuunta, jolla voi olla kielteisiä ekologisia vaikutuksia. Aluetasolla kielteisiä ympäristövaikutuksia voisi ympäristöselostuksen mukaan aiheutua yritystoiminnan voimakkaasta kasvusta johtuvista lisääntyneistä kuljetusmääristä ja niistä aiheutuvista päästöistä. (Pohjanmaan liitto 2017a: 17, 24.)

Pohjanmaan vuosille 2018–2021 laaditusta maakuntaohjelmasta, ja sen ympäristöselostuksesta on selvästi huomattavissa yhteydet kansalliseen rakennerahastostrategiaan. Tavoitteet ja painopisteet ovat monilta osin samat. Kärkiteemoissa nousee samat painotukset esiin niin elinvoimaisista yrityksistä kuin resurssiviisaasta ja sosiaalisesti osallistavasta yhteiskunnastakin.

Sen sijaan kestävän kehityksen määritelmää ei ole varsinaisesti avattu sen tarkemmin lukijalle. Kestävä kehitys tulee tavoitteena kuitenkin esiin, sen kerrotaan olevan läpileikkaavana teemana maakuntaohjelmassa. Lisäksi vaikka kestävän kehityksen ekologiset, taloudelliset ja kulttuurilliset sekä sosiaaliset ulottuvuudet tulevat kaikki vaikutuksiltaan arvioiduiksi ei niitä ole varsinaisesti liitetty sanallisesti kuuluvaksi kestäväan kehitykseen. Kestävä kehitys linkitetään tässäkin lähinnä ekologisen ulottuvuuden kautta. Tämä tulee esiin ”resurssiviisas yhteiskunta” kärkiteeman kohdalla, joka on kärkiteemoista ainut, jossa kestävä kehitys on käsitteenä sanallisesti mainittu. Maakuntaohjelmassa, ja sen ympäristöselostuksessa hyvän elinympäristön on katsottu olevan yksi maakunnan kehittämisen päätavoitteista, johon liittyen resurssiviisas yhteiskunta on nostettu ohjelmassa esiin. Teemaan liittyvien toimenpiteiden tavoitteiksi on mainittu vähähiilisen yhteiskunnan ja kestävän kehityksen edistäminen (Pohjanmaan liitto 2017a: 7). EU:n tavoitteissa vahvasti tällä ohjelmakaudella esiin noussut vähähiilisyys heijastuu teemana siten myös paikallistasolle; teema nousee selkeästi esiin myös maakuntaohjelman painotuksissa tavoitelluista kehityssunnista yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi Pohjanmaalla.

6.3. Pohjanmaan EAKR-hankkeiden hankesuunnitelmat

Luvussa 5.3. olen kuvannut Etelä- ja Länsi-Suomen rakennerahastojen alueellista toteuttamissuunnitelmaa sekä esiteltyt hankeprosessin kannalta avainasemassa, hankkeiden rahoituskehyksinä toimivia EAKR-toimintalinjoja sisältöineen ja tavoitteineen. Tämän kartoitusvaiheen jälkeen on mahdollista lähteä tutkimaan tarkemmin, minkälaisia hankkeita Pohjanmaan maakunnassa ohjelmakaudella 2014–2020 on rahoitettu, ja miten ne ovat lukumäärällisesti jakautuneet edellä esiteltyjen toimintalinjojen sekä niissä edelleen tarkennettujen erityistavoitteiden välille.

Taulukko 3. EAKR-hankkeiden jakautuminen toimintalinjojen 1 ja 2 sekä erityistavoitteiden välille Pohjanmaan maakunnassa. (EURA2014, RR-tietopalvelu, päivitetty tilanne 24.9.2018 mennessä.)

Hankkeiden luokitus			
TL 1 Pk-yritystoiminnan kilpailukyky		TL 2 Uusimman tiedon ja osaamisen tuottaminen ja hyödyntäminen	
<i>Erityistavoite:</i>		<i>Erityistavoite:</i>	
1.1. Uuden liiketoiminnan luominen	44	4.1. Tutkimus-, osaamis- ja innovaatiokeskittymien kehittäminen alueellisten vahvuuksien pohjalta	23
2.1. Pk-yritysten kasvun ja kv:n edistäminen	71	5.1. Yritysten innovaatiotoiminnan vahvistaminen	0
3.1. Pk-yritysten energiatehokkuuden edistäminen	21	3.2. Uusiutuvan energian ja energiatehokkaiden ratkaisujen kehittäminen	23
<i>Yhteensä</i>	136		46

Olen koonnut taulukon 3 EURA2014 -järjestelmästä löytyvien hankkeita koskevien hakutietojen pohjalta. Mukana ovat kaikki vuonna 2014 käynnistyneellä ohjelmakaudella järjestelmään 24.9.2018 mennessä kirjatut hankesuunnitelmat, jotka on merkitty termein ”toiminnassa” tai ”toiminta päättynyt”. Taulukossa 3 esitän miten EAKR-hankkeet ovat lukumäärällisesti jakautuneet Pohjanmaan maakunnassa toimintalinjojen 1 ja 2 välille sekä edelleen niissä määriteltyjen erityistavoitteiden välille.

Taulukosta nähdään, että hankkeiden jakautumisessa kahden toimintalinjan välille on eroavaisuuksia. Yli 70 prosenttia hankkeiden kokonaismäärästä on toimintalinjan 1 eli pienen ja keskisuuren yritystoiminnan kilpailukyvyn edistämiseen tähtäviä hankkeita. Erityistavoitteiden osalta esiin nousee pienten ja keskisuurten yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen. Valtaosa toimintalinjan yksi hankkeista on kategorioitu tämän erityistavoitteen 2.1. alle. Taulukosta on nähtävissä, että ensimmäisen toimintalinjan kolmas erityistavoite on lukumäärällisesti tarkasteltuna selvästi heikoiten edustettuna. Pk-yritysten energiatehokkuuden edistämiseen (erityistavoite 3.1.) tähtäävistä hankkeista 12 ovat vuodelta 2017. Kahdeksan hanketta on vuodelta 2018 ja yksi vuodelta 2016. Kaikki erityistavoitteen 3.1. hankkeista ovat toiminnassa yhtä lukuun ottamatta. Oletettavaa on, että tämän erityistavoitteen hankkeita on vielä kuluvalle ohjelmakaudella tulossa lisää toteutettavaksi.

Toimintalinjalta 2. eli uusimman tiedon ja osaamisen tuottamiseen ja hyödyntämiseen tähtäävät hankkeet näyttävät jakautuvan varsin tasaisesti kahden erityistavoitteen 4.1. ja 3.2. välille. EURA2014 -tietokannan lukuja hankkeista tarkasteltaessa huomaa selvästi, että innovaatiotoimintaa vahvistaviksi katsotuissa hankkeissa tuensaajana ovat olleet Pohjanmaalla poikkeuksetta teknologia-, tutkimus- ja koulutusorganisaatiot. Erityistavoitteen 4.1. hankkeista Pohjanmaalla kaikki yhtä hanketta lukuun ottamatta ovat Vaasan alueella toimivien teknologia-, tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden (Vaasan yliopisto, Centria ammattikorkeakoulu, Åbo Akademi, Ab Yrkeshögskolan vid Åbo Akademi, Vaasan seudun kehitys Oy, Oy Merinova Ab) vetämiä.

Merkille pantavaa on, ettei yhtäkään hanketta Pohjanmaalla ole kirjattu yritysten innovaatiotoimintaa vahvistavaksi. Yksi rakennerahasto-ohjelmaan kirjatusta haasteista

Suomelle on ollut, ettei uutta, erityisen innovatiivista yritystoimintaa ole ollut kuin vähän (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a: 6). Pohjanmaalla haasteeseen saada yrityksiä mukaan innovaatiotoiminnan vahvistamiseen, ei ole pystytty rakennerrahoituksella kulu-neella ohjelmakaudella tehokkaasti vastaamaan. On kuitenkin huomattava, että kukin hanke voi kuulua ainoastaan yhden erityistavoitteen alle, hakija itse ilmoittaa hakemuk-sessa myös erityistavoitteen, johon hankeidea tähtää mutta viime kädessä kategoriointi on rahoittajan harkinnasta kiinni.

EAKR-hanke -esimerkkejä

Tähän olen valinnut esimerkinomaisesti tarkasteltavaksi muutamia EAKR-hankkeita, jotka on nostettu esiin Keski-Suomen ELY-keskuksen hallinnoimassa verkkopohjaises-sa Hanketuloskortti -palvelussa. Tulokortti on nykyisen ohjelmakauden alussa vuonna 2014 perustettu palvelu, joka toimii rakennerrahastohankkeiden parissa työskentelevien ammattilaisten työkaluna. Sen tarkoitus on toimia apuna muun muassa hankkeiden hy-vien käytänteiden kuvaamisessa sekä tulosten jakamisessa. Tulokorttipalvelussa hank-keita on mahdollista hakea eri hakukriteerein, kuten maakunnan, toimintalinjan, erityis-tavoitteen ja budjetin avulla.

Pohjanmaan maakunnassa toteutettavista EAKR-hankkeista tulokorttipalveluun on nostettu seitsemän hanke-esimerkkiä: kaikki toimintalinjalta 2 eli uusimman tiedon ja osaamisen tuottaminen ja hyödyntäminen. Hankkeet ovat jakautuneet tasaisesti erityis-tavoitteiden 4.1. ja 3.2. välille. EAKR-hankkeiden jakautumista toimintalinjojen sekä erityistavoitteiden välille lukumäärällisesti olen tarkastellut edellä (ks. taulukko 3). Kummankin edellä mainitun erityistavoitteen alta löytyy 23 hanketta eli kummastakin hankkeesta on kutakuinkin jakaumaan suhteutettuna saman verran esimerkkejä. Toteut-tajaorganisaatio kaikissa näissä esimerkkihankkeissa oli koulutusorganisaatio: Vaasan yliopisto, Åbo Akademi, Yrkeshögskolan vid Åbo Akademi Novia tai Vaasan ammatti-korkeakoulu. Muutama hankkeista on korkeakoulujen yhteistyönä toteutettavia hankkei-ta. Vastuuviranomaisena kaikissa hankkeissa on Pirkanmaan liitto, joka toimii rakenne-rahoidusta myöntävänä rahoitusviranomaisena Länsi-Suomen alueella yhdessä Keski-Suomen ELY-keskuksen kanssa.

Keräsen (2012: 87–88) mukaan arvioitaessa hankesuunnitelmia liittyy arviointi silloin suoraan kehittämistarpeista kumpuavaan relevanssiin ja suunnittelulogiikan pätevyys-
teen. Hankesuunnitteluvaiheessa arviointi voi siten kohdistua esimerkiksi hankkeiden
tavoitteiden osuvuuteen suhteessa kohdealueen kehittämistarpeisiin.

Hankesuunnitelmia tarkastellessani olen käyttänyt apuna osaa hankkeen arviointia kos-
kevista peruskysymyksistä (ks. taulukko 1). Erityisesti hankkeiden relevanssiin ja hank-
keen tehokkuuteen tuotosten kautta tarkasteltuna olen kiinnittänyt huomiota. Osa hank-
keista on kuitenkin edelleen käynnissä eikä vaikuttavuuden, hyödyn ja kestävyuden ar-
viointia hankehakemusten kohdalla ollut mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan
toteuttaa. Varsinaisessa hankearvioinnissa näiden kaikkien taulukossa esiin nostettujen
apukysymysten läpikäynti ja hyödynnettävyys olisi relevantimpi.

*Tutkimus-, osaamis- ja innovaatiokeskittymien kehittäminen alueellisten vahvuuksien
pohjalta (4.1.)* tavoitteeseen tähtäviä hankkeita tulokorttipalvelusta löytyy neljä esi-
merkkiä, joista puolet on käynnissä ja puolet jo toimintansa päättäneitä hankkeita. Bud-
jetiltaan kolme on suuruudeltaan 100 000–500 000 ja yksi budjettiluokassa 50 000–
100 000.

VINPOWER-Vaasan innovaatioalusta sähköverkkojen tutkimukseen

EURA-tunnuksella A73094 olevan Vaasan yliopiston toteuttaman hankkeen toteutta-
misaikataulu on 1.9.2017–31.8.2019 eli hanke on vielä vajaan vuoden verran käynnissä.
Varsinaisia kohderyhmiä ovat Vaasan Palosaarella toimivat korkeakoulut, erityisesti
Vaasan yliopisto sekä sähkötoimialan yritykset.

Hankkeen päätavoitteena on Vaasan yliopiston älyverkkotekniikan osaamiseen perustu-
van innovaatioympäristön kehittäminen. Rinnakkais Hankkeessa, Smart Energy Systems
Platform-SESP, kehitellään fyysistä tutkimusympäristöä. Vinpower-hankkeen tavoitte-
na on täydentää globaaliluokan tutkimus-, kehitys- ja innovointiympäristön rakentamis-
ta syventämällä osaamista valituilla älyverkkotekniikan osa-alueilla. Hankkeen tavoit-

teena on sähkönjakeluverkkojen luotettavuuden parantaminen edistämällä uuden tekniikan käyttöönottoa.

Hankkeen relevanssi: Hankkeen voidaan katsoa vastaavan alueen energiateknologiayri-tysten tarpeisiin saada osaamisaluettaan vastaavaa tutkimusta; tämän hankkeen kohdalla älyverkkoon liittyvää tutkimusta. Hanke tukee siten Pohjanmaan älykästä erikoistumista. (Pohjanmaan liitto 2017b: 4.) Ottaen huomioon Pohjanmaan vahvuuden energiateknologiassa ovat hankkeen aihepiiri ja tavoitteet relevantteja suhteessa kohdealueen tarpeisiin.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen tuotoksena on tarkoitus synnyttää konsepteja ja uutta tietämystä energiateknologiateollisuudelle. Hankkeen tulos on osaamiseen perustuva innovaatioympäristö, johon hankkeen avulla on kerrytetty konsepteja, tietämystä ja teknisiä valmiuksia liittyen neljässä työpaketissa ”kaapeloidut keskijänniteverkot”, ”Big Data -sovellukset”, ”Mikrosähköverkot” ja ”tiedotus ja verkottuminen” tarkasteltuihin älyverkkotekniikan osa-alueisiin. Konkreettisia esimerkkejä hankkeen tuloksista ovat työpaketeissa demonstroitavat ja kehitettävät ratkaisut. Innovaatioympäristöä on tarkoitus jatkossa hyödyntää uusiin älyverkkotekniikan innovaatioihin tähtäävissä tutkimuksissa yhdessä teollisuuden kanssa.

eDEMVE

EURA-tunnuksella A70126 oleva hanke on Vaasan yliopiston, VAMK:n ja Novia:n yhteistyönä toteutettu hanke. Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 2.1.2015–30.4.2017.

Hankkeen kohderyhmänä oli energiateollisuus, erityisesti yritykset, jotka ovat erikoistuneet sähköverkkojen ja sähkötuotannon suojaustekniikkaan.

Sähköverkon suojalaitteiden välistä tietoliikennettä koskeva standardi IEC 61850 asettaa vaatimuksia Vaasan alueen energiaklusterin yhdelle keskeisimmistä tuotteista eli sähköverkon älykkäälle suojaukselle ja ohjauslaitteille, kuten suojaareleille. Standardin vaatimukset aiheuttavat lisäkoulutustarpeita ja -vaatimuksia eri valmistajien laitteiden

yhteensopivuudelle sekä tutkimukselle. Tähän tarkoitukseen Vaasan energiaklusteri on jo perustanut DEMVE-laboratorion.

Hankkeen tavoitteena on tuoda DEMVE-laboratorion koulutus-, testaus- ja tutkimuspalvelut aiempaa joustavammin niiden yritysten käyttöön, joiden laitteistoa ei vielä laboratoriossa ole kiinteästi. Tavoitteena on myös laajentaa laboratorion toimintaa paremmin standardiversion IEC 61850 tutkimusta, testausta ja koulutusta tukevammaksi.

Hankkeen relevanssi: Hankkeen voidaan katsoa vastaavan alueen energiateknologiayritysten tarpeisiin saada osaamisaluettaan vastaavaa tutkimusta; tämän hankkeen kohdalla älyverkkoon liittyvää tutkimusta. Hanke tukee siten Pohjanmaan älykästä erikoistumista. (Pohjanmaan liitto 2017b: 4.) Ottaen huomioon Pohjanmaan vahvuuden energiateknologiassa on hanke aihepiiriltään ja tavoitteiltaan relevantti suhteessa kohdealueen tarpeisiin. Paikallisen merkityksen lisäksi hankkeella voidaan katsoa olevan välillistä merkitystä mahdollisesti myös valtakunnallisella ja EU:n tasolla, koska hanke liittyy keskeisesti älyverkkotekniikan tuotteisiin esimerkiksi suojaroleisiin, jotka menevät pääasiassa vientiin ja suomalaisilla energiaratkaisuilla on globaalia kysyntää.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen kuvauksessa oli tuotu esille seitsemän tavoiteltavaa tulosta, joista kaikki paitsi yksi saavutettiin. Ainoastaan hajautetun energiatuotannon valvonnan tutkimiseen ei jäänyt hankkeen toteuttamisaikataulun puitteissa aikaa.

IoT i Energisystem

EURA-tunnuksella A72460 oleva hanke on Åbo Akademin toteuttama hanke ja mukana hankkeessa osatoteuttajana on lisäksi yrkeshögskolan Novia. Hankkeen toteuttamisaikataulu on 1.1.2017–31.12.2018. Varsinaisia kohderyhmiä ovat alueen korkeakoulut ja yliopistot sekä alueen energiayritykset.

Hankkeen tavoitteena on vahvistaa energiatutkimusta uudessa muodossa kohti älykkäämpää erikoistumista sekä vahvistaa alueen ja yhtiöiden innovaatiovalmiutta ja -kykyä IoT-menetelmiin pohjautuvassa teknologiakehityksessä. Hanke tavoittelee toteu-

tuessaan valmiuden nostamista uudessa teknologiassa ja palvelujen kehittämissä yhdessä alueiden yritysten kanssa. Hankkeen tavoitteena on parantaa tutkimus- ja kehittämis-toiminnan valmiutta Vaasan seudulla luomalla kehittämisympäristö sekä välineitä, joilla informaatiota energiavirtauksista ja dynamiikasta erilaisissa energiajärjestelmissä voidaan mitata ja ohjata reaaliajassa.

Hankkeen relevanssi: Hankkeen tavoitteena on vahvistaa alueen osaamista energiatutkimuksen alalla, joten sen voidaan katsoa vastaavan alueen energiateknologiayritysten tarpeisiin saada osaamisaluettaan vastaavaa tutkimusta. Hanke tukee siten Pohjanmaan älykäästä erikoistumista. (Pohjanmaan liitto 2017b: 4.) Ottaen huomioon Pohjanmaan vahvuuden energiateknologiassa on hanke aihepiiriltään ja tavoitteiltaan relevantti suhteessa kohdealueen tarpeisiin.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen tuotos on uudenlainen IoT-energiatekniikkaan perustuva tutkimus- ja demonstrointiympäristö opetus- ja tutkimuskeskus Technobothniassa.

WasaLabs-analyysilaboratoriot

Eura-tunnuksella A70066 oleva hanke on Vaasan yliopiston toteuttama hanke. Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 1.1.2015–31.12.2015. Hankkeen varsinaisia kohde-ryhmiä olivat Vaasan seudun energia-alan yritykset, korkeakoulut ja Vaasan kaupungin liikelaitokset.

Hankkeen tavoitteena oli vastata alueen teollisuudesta ja kaupungin organisaatiosta kantuneeseen tarpeeseen kehittää laboratoriopalveluita Vaasassa sekä vahvistaa alueen eri laboratorioiden välistä yhteistyötä.

Hankkeen relevanssi: Vaasalla on merkittävä rooli tekniikan ja uusiutuvan energian prosessien kehittämisessä. Alueen laboratorioiden tarjoamien analyysipalveluiden vahvistamista voidaan pitää tärkeänä, esimerkiksi energia-alaa koskevan lainsäädännön vaatimukseen valmistautumisen kannalta.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen tuotoksena luotiin virtuaalilaboratorio eli www.vaasalabs.fi -sivusto. Sivustolla on esitelty Vaasan alueen analyysipalvelujen tarjontaa. Mukana on neljä laboratoriota: sisäilmantutkimus-, polttoaine-, ympäristö-, ja turkislaboratorio. Hankkeen tuotoksena järjestettiin myös kolme laboratorioalaaan liittyvää teemapäivää. Lisäksi hankkeen tuloksena syntyi uusi analyysimenetelmä, jota kaksi laboratoriota kehittää ja toteuttaa yhteistyössä.

Seuraavaksi esittelen *Uusiutuvan energian ja energiatehokkaiden ratkaisujen kehittämiseen* (3.2.) tähtääviä hankkeista, joista Tulokorttipalveluun on nostettu esiin kolme hanke-esimerkkiä Pohjanmaalta. Kaikkien hankkeiden toteutusaika on jo päättynyt. Budjetiltaan hankkeista kaksi hankkeista on alle 50 000 ja yksi budjettiluokaltaan 50 000–100 000.

Aktiivisen energiailma-tekniikan tutkimus ja kehitys -hanke

EURA-tunnuksella A70863 oleva hanke on Vaasan yliopiston toteuttama hanke. Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 1.8.2015–31.7.2017. Hankkeen varsinaisia kohderyhmiä ei ole kirjattu Hanketuloskorttipalveluun eikä EURA2014 -rakennerahastotietokantaan.

Hankkeen tavoitteena on mitata uutta aktiivista energiailma-tekniikkaa hyödyntävän rakennuksen kosteutta, sisälämpötiloja ja sisäilman laatua sekä verrata saatuja tuloksia nykyisen rakennustekniikan mukaisesti rakennetun talon vastaaviin arvoihin.

Hankkeen relevanssi: Hankkeen tavoittelemat tekniset innovaatiot liittyvät asuinrakennusten energiatehokkuuden parantamiseen. Hanke liittyy siten konkreettisesti erityistavoitteen 3.2. mukaisten energiatehokkaiden ratkaisujen kehittämiseen.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen tuotos on raportti Teuvan ekopirtin sisäilmastosta vertailuna vallitsevan tekniikan mukaan toteutettuun vastaavaan asuinrakennukseen.

Vesilämpöakku -esiselvitys

Eura-tunnuksella A70060 oleva hanke on Vaasan yliopiston toteuttama hanke. Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 1.1.2015–30.4.2015. Varsinaisia kohderyhmiä hankkeissa olivat Korsnäsön kunta, potentiaaliset lämpöenergiasta hyötyvät yrittäjät alueella, alueen korkeakoulut ja tutkimuslaitokset.

Hankkeessa tavoitteena oli tutkia suljetun lyijykaivoksen käyttömahdollisuuksia uusiutuvan energian lämpövarastona Korsnäsön kunnassa. Kesällä ladattua lämpöenergiaa hyödynnettäisiin talvella lämmönvaihtimen avulla.

Hankkeen relevanssi: Uusiutuvan energian hyödyntäminen on edellytys sille, että rakennuksia pystytään lämmittämään tulevaisuudessa yhä useammin ilman fossiilisia polttoaineita. Selvitykset innovatiivisten energiaratkaisujen hyödyntämiseksi ovat tarpeellisia, mikäli halutaan löytää uusia keinoja vähentää fossiilista polttoainetta tulevaisuuden lämmöntuotannossa. Hanke liittyy konkreettisesti erityistavoitteen 3.2. mukaisten uusiutuvan energian käyttöönottomahdollisuuksien kehittämiseen.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen tuotoksena syntyi kirjallinen esiselvitys suuren vesimassan hyödyntämismahdollisuuksista niin kutsuttuna lämpöakkuna. Hankkeen tutkimuksissa selvisi, että kaivoksessa on potentiaalia lämpökapasiteetin hyötykäyttöön.

Betonimurskeen uusiokäytettävyyden tutkiminen lämpövarastoinnissa

Eura-tunnuksella A73562 oleva hanke on Vaasan yliopiston toteuttama hanke. Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 1.1.2018–31.8.2018. Hankkeen varsinaisia kohderyhmiä olivat tiili- ja betonimurskeeseen liittyvät yritykset, kuten murskeen tuottajat. Tulevaisuudessa mahdollisia lämpövarastoinnin hyödyntäjiä ovat yritykset ja kunnat.

Tavoitteena hankkeessa oli tutkia betonimurskeen uusiokäyttöä uusiutuvan energian lämpövarastoinnissa. Rakennusten purkut tuotteena syntyy runsaasti betonimursketta, jolle on kuitenkin ollut hankalaa löytää käyttökohteita. Lämpövarasto voisi olla yksi mahdollinen uusiokäyttökohde, koska jo aiemmin kevytbetonimursketta on käytetty

eristeenä. Tutkimuksen pääpaino on betonimurskeen lämpöominaisuuksien selvittämisessä.

Hankkeen relevanssi: Betonimursketta syntyy paljon vanhoja betonirakenteita purettaessa. Ilmastonmuutoksen torjumisessa lämpövarastojen merkitys kasvaa, mikäli osaa lämmöstä ei tarvitse tuottaa fossiililla polttoaineilla. Betonimurskeen uusiokäytöllä voisi olla mahdollisesti jopa vaikutusta jätemäärien vähenemiseen, joten uusiokäyttömahdollisuuksien tutkiminen on tärkeää.

Hankkeen tehokkuus: Hankkeen tuotoksena syntyy laboratoriomittauksista koostettu raportti betonimurskeen lämpöominaisuuksista sekä suunnitelma tutkimuskäyttöön tarkoitettun betonimurskelämpövaraston toteuttamisesta Vaasaan.

(Lähteenä koko tässä luvussa esitetyissä hankekuvauksissa on käytetty sähköistä Hanke-tuloskortti- ja EURA2014 RR-tietopalvelua.)

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa keskeisesti luonnehtiva ohjelmaperusteisuus on muuttanut Suomen aluekehittämistyön vahvasti hanketoimintaan perustuvaksi. Projektiyhteiskunta näyttäytyykin tyypillisimmillään juuri ohjelmaperusteisessa kehittämistyössä, jossa ohjelmakausittain rahoitetaan ja toteutetaan lukuisia paikallisia hankkeita, joiden avulla tavoitellaan ohjelman visioiden toteutumista.

Euroopan unionissa kaiken toiminnan taustalla vaikuttaa Eurooppa 2020 -strategia, jonka keskeisenä tavoitteena on innovaatioiden kautta luoda kasvua Eurooppaan. Taustalla vaikuttaa vahvasti myös toinen EU:n päätavoitteista eli kestävä kehitys, joka horisontaalisena periaatteena on sisällytetty ohjelmakauden strategisiin suuntaviivoihin. EU:n linjaama aluepolitiikka kulkee käsi kädessä kansallisen aluekehittämisen kanssa, siten EU:n tavoitteet, kuten kestävä kehitys täytyy huomioida rakennerahastotoimien suunnittelussa ja toteutuksessa myös kansallisella tasolla. Tämä on tärkeää siitäkkin syystä, että jäsenvaltioiden alueilla on yhä enemmän haasteita, jotka liittyvät ympäristö- ja energiakysymyksiin. Halusinkin erityisesti tarkastella kestävän kehityksen ja ympäristönäkökulman sisällymistä EU:n aluekehittämistavoitteisiin, ja niiden heijastumista Suomessa toteutettaviin rakennerahasto-ohjelmiin. Tämän kiinnostuksen pohjalta muotoutui tutkimuskysymys:

1. Miten kestävän kehityksen tavoitteet ja ympäristönäkökulma sisältyvät rakennerahastojen ohjelma-asiakirjoihin EU:n, Suomen ja paikallisella tasolla?

Tutkimusaineistoni perusteella eri ohjelmatasojen strategisissa linjauksissa kestävällä kehityksellä on selvästi oma vakiintunut paikkansa. Kuluvalla ohjelmakaudella 2014–2020 kestävän kehityksen sanallinen määrittely on toteutettu ohjelma-asiakirjoissa aiempia ohjelmakausia perusteellisemmin. Kestävä kehitys, ja sen eri osa-alueet onkin sisällytetty kaikkiin tarkastelemiini rakennerahasto-ohjelmiin ja periaatteiden huomioiminen kuuluu olennaisena osana EU:n, kansallisen ja paikallisen tason ohjelmatyöhön. Selvää on, että rakennerahasto-ohjelman laatimisella, ja siihen sisällytetyillä tavoitteilla on tärkeä taustarooli visioiden konkretisoitumisessa paikallistasolla toteutettaviin hank-

keisiin. Se luo pohjan muille ohjelmatyön toteuttamisen tasoille eikä ohjelmavaihetta enää myöhemmin pysty muokkaamaan, vaan se määrittelee suoraan kriteerit ja raamit rahoitettaville hankkeille. Kestävä kehitys ja ympäristönäkökulma tulevat siis varsin hyvin huomioiduksi ohjelmien tavoitteissa ja painopisteissä, kuten vähähiilisydessä ja energiatehokkuudessa.

Ympäristönäkökulma näkyy myös ympäristöarviointien, esimerkiksi ohjelmia koskevan SOVA-menettelyn ja hankkeita koskevan YVA-menettelyn kautta, jotka ovat olleet omalta osaltaan arviointia kasvattavia toimia projektiyhteiskunnassa. Rakennerahasto-ohjelmille tyypillinen piirre on avoimuus, eikä tukeen oikeutettavia toimia ole tarkoitukseen luetella niissä tyhjentävästi. Tästä syystä Kallion (2009: 13) mukaan hankkeiden vaikutusten arvioimisella on tärkeä merkitys sille, että kestävän kehityksen periaatteiden ja ohjelman toteutuksen yhdenmukaisuudesta voidaan varmistua.

Uutta ohjelmakauden 2014–2020 rakennerahastotoiminnassa on hankehakemuksiin sisällytetty kestävän kehityksen arviointilomake, joka ajan henkeä leimaavasti toteutetaan hankehakijan itsensä arvioimana. Uudistus voidaan nähdä yhtenä toimenpiteenä vastata velvoitteeseen kestävän kehityksen valtavirtaistamisesta hanketyöhön. Toisaalta siinä voidaan nähdä yhtymäkohtia projektiyhteiskunnan pyrkimykseen purkaa keskitettyä ohjausta lisäämällä ohjausvalikoimaan enemmän alhaaltapäin ohjautuvaa bottom up-näkökulmaa. On selvää, että itsearviointissa korostuu hankehakijan oma aiempi käsitys ja tietämys kestävän kehityksen periaatteista.

Alkuperäisen suunnitelman mukaisena tarkoitukseni oli tutkia myös sitä, miten kestävä kehitys eri osa-alueineen kantautuu hankesuunnitelmiin itsearviointiosion vastauksia tarkastelemalla. Tätä tutkimusideaa en valitettavasti pystynyt toteuttamaan enkä tutkimuskysymykseen olisi aineiston avulla pystynyt vastaamaan, koska aineisto oli liian heterogeeninen, että tyypittelyä tai hankkeiden vertailua arviointiaineiston perusteella olisi voinut toteuttaa. Arvioinnit olivat hankehakijoiden subjektiivisia kokemuksia, ja olivat siten vahvasti riippuvaisia hankehakijan aiemmasta tietämyksestä kestävän kehityksen periaatteista ja kyvystä ottaa näitä periaatteita huomioon toiminnassaan tai tun-

nistaa yhtymäkohtia kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi hankkeessaan. Lisäksi aineiston saatavuus muuttui ei-julkiseksi kesken tutkimusprosessin.

Uudistus kestävän kehityksen eri osa-alueiden sisällyttämisestä jo hankehakemukseen arviointilomakkeen muodossa kannustaa varmasti hankehakijoita ajattelemaan hankettaan kestävyuden eri näkökulmista ja korostaa entisestään itseohjautuvuutta arviointimenetelmänä, ja sitä kautta lisää sen edustavuutta bottom up -näkökulmana rahoittajan ja hankehakijan keskinäisessä vuoropuhelussa. Arviointivastuun ollessa voimakkaasti myös hakijan harteilla on hyvä, että kestävä kehitys, ja sen eri ulottuvuudet on selkeästi sanallisesti tuotu esille myös hankehakemuksessa alueellisten ohjelma-asiakirjojen lisäksi. Tämän menettelyn voidaan katsoa lisäävän tietoisuutta ja korostavan horisontaalisten periaatteiden tärkeyttä läpäisyperiaatteen mukaisesti. Se onko pelkkä sanallisesti avattu horisontaalisia periaatteita koskeva arviointiosio kuitenkin riittävä keino lisäämään hakijoiden tietoisuutta siinä määrin, että periaatteet siirtyisivät joillain muotoa hankkeisiin ja lisäisivät niiden vaikuttavuutta näiden tavoitteiden osalta, on kyseenalaista. Tässä kohtaa rahoittajan kanssa käytyjen keskustelujen tärkeys korostuu, jolloin merkitystä on erityisesti rahoittajan asiantuntijuudella ja valmentavalla otteella.

Hankerahoitusta myöntävillä viranomaisilla on hankevalmistelun ja -valinnan kautta mahdollisuus vaikuttaa joko välillisesti tai suoraan hankehakemusten sisältöön, ja siihen minkälaisia hankkeita ohjelman puitteissa rahoitetaan. Tätä pohjaa vasten tarkasteltuna onkin tärkeää tiedostaa, että on paljon rahoittajatahon omasta aktiivisuudesta kiinni, miten horisontaalisten periaatteiden toteutumista hankkeissa loppujen lopuksi edistetään. Hankevalmistelu, jossa ympäristönäkökohdat otetaan johdonmukaisesti huomioon edellyttää rahoittajan aktiivista roolia. (Kallio 2009: 12–13.)

Lain alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 28 §:n mukaisesti maakunnan yhteistyöryhmällä on mahdollisuus soveltaa omia aluekohtaisia valintakriteereitä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018d: 2). Siten maakunnan yhteistyöryhmän aktiivista roolia käyttää näitä aluekohtaisia painotuksia hankkeiden valintakriteereissä voitaisiin mielestäni pitää yhtenä hyvänä keinona lisätä kestävän kehityksen mukaisten hankkeiden osuutta hankevalinnassa. Aktiivisuus aluekohtaisten painotusten soveltami-

nessa tarjoaa lisäksi keinoja edistää sitä, että hankkeet vastaisivat parhaalla mahdollisella tavalla kohdealueensa kehitystarpeista kumpuaviin tavoitteisiin, vahvistaen samalla alueen älykästä erikoistumista Eurooppa2020 -strategian mukaisesti.

Potentiaalisille hankehakijoille järjestetään jo nykyisellään EU-rahoitusta koskevia info- ja koulutustilaisuuksia. Myös näissä tilaisuuksissa painotettavilla asioilla voi olla kestävä kehityksen kannalta positiivista ohjausvaikutusta; esimerkiksi silloin jos niissä kiinnitetään ympäristönäkökohtiin huomiota, ja ne ovat sisällöltään osallistujissa kestävä kehityksen tuntemusta kasvattavaa. Tällöin täytyisi miettiä, missä määrin tämän kaltaiset yhteiset hankehakua koskevat tilaisuudet tai keskinäiset neuvottelut rahoittajan kanssa edistävät kestävä kehityksen huomioon ottamista hankkeissa. Mikäli nykyisellään ei vielä ole järjestetty erikseen horisontaalisten periaatteiden edistämiseen liittyviä koulutus- ja infotilaisuuksia hanketoteuttajille, olisi niille selkeästi tarvetta. Aiemmillä ohjelmakausilla toteutetut selvitykset ovat osoittaneet, että tarvetta horisontaalisten periaatteiden tietämyksen ja asiantuntijuuden kasvattamiselle on hankeosallisten piirissä koettu olevan.

Yhdyn Roinisen (2012: 29–30) kritiikkiin siinä, että rakennerahastotoiminnassa voi olla vaarana pelkkä hankesuunnitelman muodollinen pätevyys. Tällöin pelkona on, että projektiyhteiskuntaa ohjattaisiin osin ammattitaidottomasti kyhätyin suunnitelmin. Valitettavan usein suunnittelussa on liian kiire eikä sitä ainakaan helpota se tosiasia, että ohjelmallisen kehittämistyön arenalla toimiminen on hankeosallisille haasteellista. Jo pelkästään hankehakemuksen laatiminen vaatii rakennerahastotoiminnan tuntemusta ja on selvää, että järjestelmä on monimutkainen ja byrokraattinen. Hakijoilta edellytetään tuntemusta myös alueellisesta toimenpideohjelmasta valintakriteereineen, jotta hankkeen räätälöinti ohjelmaan sopivaksi onnistuisi ja hanke voisi saada rahoitusta. Tämän ja moneen muun huomioonotettavan seikan lisäksi käytännön hanketyössä edellytetään vielä horisontaalisten periaatteiden tuntemusta sekä raportointivelvoitetta näiden periaatteiden osalta eli ei ole ihme, että hanketoimintakentällä eletään lukuisten eri tavoitteiden ristitulella.

Haastetta onkin siinä, miten monitahoiset ja rajoiltaan usein epämääräisiksi koetut kestävän kehityksen eri osa-alueet eli ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen sekä kulttuurinen kehitys saataisiin integroitua entistä konkreettisemmin hankkeisiin. Hankkeissa horisontaaliset periaatteet on lisäksi koettu aiempien selvitysten perusteella toissijaisiksi tavoitteiksi, joten voi olla haasteellista saada hanketoteuttajia sitoutumaan näiden periaatteiden edistämiseen hanketoiminnassaan.

Kestävän kehityksen integroimiseksi hanketyöhön nostan tärkeinä asioina esiin huolellisen suunnittelun, rahoittajan asiantuntijuuden ja motivaation nostaa ympäristönäkökoh-
tia aktiivisesti esille hankehauissa sekä hankehakijan ohjauksen, jossa neuvottelut hankehakijan ja rahoittajan välillä nousevat keskiöön. Jatkotutkimusta voisi toteuttaa haastatteluilla, jotka kohdistuisivat esimerkiksi rahoittajan ja toisaalta vertailuna hankehakijoiden kokemuksiin mahdollisuuksista soveltaa kestävän kehityksen mukaisia tavoitteita käytännön hanketyöhön.

2. Miten ohjelma-asiakirjoihin valitut painopisteet ovat heijastuneet Pohjanmaalla toteutettaviin hankkeisiin aihepiirin ja tavoitteiden asettelun puolesta?

Osana Eurooppa 2020 -strategiaa edellytetään myös aluetasolla älykkään erikoistumisen strategiaa, jonka tarkoituksena on saada alueet pohtimaan omia vahvuuksiaan ja ydinosaamistaan, joilla kilpailla maailmanmarkkinoilla. Innovaatiojärjestelmä Pohjanmaalla on ollut vahvasti yritysvetoinen ja tuotekehitysmenoissa mitattuna panostukset innovaatiotoimintaan keskittyvät erityisesti Vaasan seudun energiaklusterin yrityksiin. Sen sijaan innovaatiopotentiaali pienten ja keskisuurten yritysten osalta on ollut varsin heikko. (Pohjanmaan liitto 2017b: 1–2.) EAKR-hankkeita tarkastellessani tutkimuksessani kävi ilmi, ettei yhtäkään hanketta tähän mennessä ole kirjattu yritysten innovaatiotoimintaa vahvistavaksi Pohjanmaan maakunnassa ohjelmakaudella 2014–2020 (ks. taulukko 3). Tämä herättääkin kysymyksiä miksei rahoitusmahdollisuuteen ole alueen energiaklusterin yrityksissä tartuttu ottaen huomioon, että valtakunnallisestikin tarkasteltuna yritysten innovaatiotoiminnassa Pohjanmaa on maan kärkikastia (Pohjanmaan liitto 2017b: 1). Sen sijaan selvitysten mukaan Vaasan seudun korkeakoulujen kyky tukea yritysten innovaatiotoimintaa on koettu olevan suhteellisen heikkoa vaikkakin alueen korkeakoulu-

jen välisestä yhteistyöstä ja kyvystä palvella yrityksiä innovaatioissa löytyy myös hyviä esimerkkejä. Esiin nostamissani esimerkkihankkeissa toteuttajatahona juuri koulutusorganisaatiot ovat vahvasti edustettuina, kaikki seitsemän hanketta oli koulutusorganisaatioiden vetämiä hankkeita.

Yleisesti ottaen EAKR-hankkeissa juuri koulutusorganisaatiot ovat olleet vahvasti mukana, eritoten innovaatioimintaan liittyvissä kehityshankkeissa. Esimerkkihankkeiden relevanssia hankesuunnitelmien pohjalta tarkasteltaessa nousi monen hankkeen kohdalla esiin, että hankkeen tavoitteissa ainakin oli selvästi pyrkimys vastata juuri alueen yritysten tarpeisiin saada osaamisaluettaan vastaavaa tutkimusta, esimerkiksi kahden hankkeen kohdalla kyse oli älyverkkotutkimuksesta. Ainakin näiden hankkeiden osalta voidaan katsoa, että Pohjanmaan älykkään erikoistumisen strategiaan kirjatulla tavoitteilla ja kehitysehdotuksilla on ollut vaikutusta hankkeiden aihepiiriin. Tarpeet ovat nousseet esiin alueen yritysten kanssa käydyissä keskusteluissa Pohjanmaan älykkään erikoistumisen strategiaa valmisteltaessa, jolloin yrityksiltä kerättiin kokemuksia ja kehitysideoita, minkälaiselle tutkimukselle he kokevat olevan tarvetta (Pohjanmaan liitto 2017b: 4–5).

Ottaen huomioon Pohjanmaan vahvuuden energiateknologiassa olivat esimerkkihankkeet aihepiiriltään ja tavoitteiltaan pääosin relevantteja suhteessa kohdealueen tarpeisiin. Hankkeissa nousi esiin teemoina energiateknologian innovaatiot, energiatehokkuus ja uusiutuva energia. Eli energiaan liittyvät ratkaisut olivat vahvasti esille. Tämä ei ollut yllätys ottaen huomioon ohjelmatasojen painotukset EU:n, kansallisella ja Pohjanmaan tasolla. Tässä mielessä painotukset hankesuunnitelmissa olivat hyvin yhteneväisiä ohjelmatasoon verrattuna.

Koska oma tutkimukseni ei sisältänyt varsinaista hankkeen vaikutusten arviointia, ei se anna kokonaiskuvaa siitä, kuinka tuloksellisia hankkeet todellisuudessa ovat olleet eli kuinka hyvin hankkeen vaikutukset vastaavat kohderyhmän kehittämistarpeisiin ja kuinka hyvin hankkeen myönteiset vaikutukset säilyvät vielä hankkeen päättymisen jälkeen. Tässä olisikin mielenkiintoinen jatkotutkimusidea lähteä tutkimaan tarkemmin tätä problematiikkaa.

LÄHDELUETTELO

Ahvenharju, Sanna & Halonen, Mikko & Hjet, Mari & Pathan, Alina & Pursula, Tiina & Vaahtera, Anu (2012). Vuosina 2007–2013 toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian arviointiraportit vuonna 2011. Teema 4: Ympäristövaikutukset ja kestävä kehitys. Helsinki: Edita Prima Oy.

Blomberg, Ulla (2009). Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnittelu yhteistyö sekä unionin kehittämiss politiikka. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Edita Publishing.

Berninger, Kati & Mirkka Hietanen (2012). Hiilineutraali Suomi: miten luodaan ympäristöystävällinen yhteiskunta. Helsinki: Gaudemus.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus (2015). Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ympäristöstrategia 2014–2020 – kohti eurooppalaista kestävän kehityksen edelläkävijäaluetta, osa 2. Saatavissa 4.5.2018: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-314-275-6>.

EUR2014 (2014). RR-tietopalvelu. Saatavissa 12.10.2018: <https://www.eura2014.fi/rrtiepa/>.

EUR-Lex (2009). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kestävän kehityksen valtavirtaistaminen EU:n politiikoissa: Euroopan unionin kestävän kehityksen strategian tarkastelu vuonna 2009. Saatavissa 5.5.2018: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>.

EUR-Lex (2013). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Vihreän infrastruktuurin (GI) – Euroopan luonnonpääoman parantaminen. Saatavissa 5.5.2018:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0249>.

Euroopan komissio (2018a). EU:n tärkein investointipolitiikka. Saatavissa 4.5.2018:

http://ec.europa.eu/regional_policy/fi/policy/what/investment-policy/.

Euroopan komissio (2018b). Aluepolitiikka. Periaatteet. Saatavissa 4.5.2018:

http://ec.europa.eu/regional_policy/fi/policy/how/principles/.

Euroopan unioni (2013). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) kumoamisesta N:o 1083/2006 kumoamisesta. Euroopan yhteisön virallinen lehti 17.12.2013, L 347/320.

Euroopan unioni (2014). Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelma. Etelä- ja Länsi-Suomen alueellinen suunnitelma. Saatavissa 12.10.2018:<https://www.rakennerahastot.fi/documents/13596/197981/ELSA+Alueellinen+suunnitelma/bd4f7f42-b60a-4d96-9c25-ec1efd3bbf30>.

Finlex (2014). Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 17.1.2014/7. Saatavissa 12.10.2018:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140007>.

Finlex (2017). Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 5.5.2017/252. Saatavissa 12.10.2018: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170252>

Hanketulokortti (2018). Tulokorttihaku. Saatavissa 14.10.2018:

<http://www.hanketulokortti.fi/>.

Jauhiainen, Jussi & Vivi Niemenmaa (2006). Alueellinen suunnittelu. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

- Kallio, Tuomas (2009). Ympäristönäkökulma EU:n rakennerahasto-ohjelmien toteutuksessa. Suomen Ympäristö 27/2009. Helsinki: Edita Prime. Saatavissa 5.5.2018: file:///C:/Users/John/AppData/Local/Temp/SY27_2009_sisus.pdf
- Keränen, Heimo (1997). Ideasta uutta luovaksi hankkeeksi – aluekehityshankkeen suunnitteluprosessi. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Keränen, Heimo (2001). Hankesuunnittelun idea ja projektisyklin hallinta aluekehittämisessä. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Keränen, Heimo (2012). Tavoitteena aluevaikutus – Aluekehityshankkeen suunnittelu ja arviointiprosessit projektisyklin hallinnassa. Oulu: Nordia Geographical Publications.
- Kokko, Kai (2007). Ympäristöarviointi: Sova oikeudellisesta näkökulmasta. Helsinki: Edita Prima.
- MDI, aluekehittämisen konsulttitoimisto (2014). Suomen rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 ennakoarviointi. Saatavissa 12.10.2018: <http://mdi.web31.neutech.fi/content/uploads/2015/06/RR-arviointiraportti-FINAL.pdf>.
- NOAA (2018a). National Centers for Environmental Information, National Oceanic and Atmospheric Administration. Climate Change: Atmospheric Carbon Dioxide. Saatavissa 5.10.2018: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-atmospheric-carbon-dioxide>.
- NOAA (2018b). National Centers for Environmental Information, National Oceanic and Atmospheric Administration. Global Climate Report - Annual 2017. Saatavissa 5.10.2018: <https://www.ncdc.noaa.gov/climate-monitoring/national/110/1/201808>.

- Pirkola, Hannu (1998). Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Vammala. Vammalan Kirjapaino.
- Pitkänen, Sari & Säkjärvi, Maj & Mustakallio, Sinikka & Sinikka Törmä (2012). Periaatteessa hyvä mutta emme ajatelleet sukupuolen liittyvän omaan projektiimme. Selvitys sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä rakennerahastojen (ESR ja EAKR) ohjelma-asiakirjoihin ja projektisuunnitelmiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Edita Prima.
- Pohjanmaan liitto (2016). Pohjanmaan ilmasto-strategia 2040. Raportti ilmastostrategiatyöstä. Saatavissa 30.9.2018: <https://www.obotnia.fi/dmsdocument/306>.
- Pohjanmaan liitto (2018). Pohjanmaa lukuina 2018. Väkiluku 2000–2017. Saatavissa 29.9.2018: <http://www.pohjanmaalukuina.fi/assets/10/Pohjanmaa-lukuina/2018-Osterbotten-i-siffror-Pohjanmaa-lukuina.pdf>.
- Pohjanmaan liitto (2015). Pohjanmaan maakunta. Saatavissa 29.9.2018: <http://www.pohjanmaalukuina.fi/lisatietoja/pohjanmaan-maakunta/>.
- Pohjanmaan liitto (2017a). Pohjanmaan maakuntaohjelma 2018–2021, ympäristöselostus. Saatavissa 12.10.2018: <https://www.obotnia.fi/assets/1/Uploads/MAKO-SOVA280817-liitteinen.pdf>.
- Pohjanmaan liitto (2017b). Pohjanmaan älykkään erikoistumisen strategia. Saatavissa 14.10.2018: <https://www.obotnia.fi/assets/1/Regionalutvecklingsenheten/smart-spec/Alykkaan-erikoistumisen-strategia.pdf>.
- Raunio, Tapani & Juho Saari (2013). Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. Helsinki: Gaudemus.
- Roininen, Janne (2012). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Aalto yliopisto. Helsinki: Unigrafia Oy.

Ruonala, Marko & Heli Pietilä (2014). EU-perusteos. Helsinki: Lönnberg Painot Oy.

Seitamaa-Hakkarainen, Piritta (2014). Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Saatavissa 25.9.2017: <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>.

Suomen tuulivoimayhdistys ry (2018). Tuulivoima Suomessa. Saatavissa 5.10.2018: <http://www.tuulivoimayhdistys.fi/tietoa-tuulivoimasta/tietoa-tuulivoimasta/tuulivoima-suomessa-ja-maailmalla/tuulivoima-suomessa>

The European Commission (2007). Beyond compliance: How regions can help build a sustainable Europe. Saatavissa 5.5.2018: http://www.interreg4c.eu/uploads/media/pdf/5_Toolkit_Integrating_environment_into_regional_development_GRDP.pdf.

Tilastokeskus (2018). Nuts 2016. Luokituksen kuvaus. Saatavissa 5.5.2018: <http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/nuts/002-2018/kuvaus.html>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). Aluekehittämispäätös 2016–2019. Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Saatavissa 5.5.2018: <https://tem.fi/documents/1410877/2817500/Aluekehitt%C3%A4misp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s/ce711513-7e7f-416b-b2d1-7843f0805e0f>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018a). EU:n koheesipolitiikka luo hyvinvoinnin edellytyksiä. Saatavissa 4.5.2018: <http://tem.fi/eu-n-koheesipolitiikka>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018b). EU:n alue- ja rakennepolitiikka. Saatavissa 4.5.2018: <http://tem.fi/eu-alue-ja-rakennepolitiikka>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018c). Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma. Lait ja asetukset. Saatavissa 4.5.2018: <https://www.rakennerahastot.fi/lait-ja-asetukset#.VsWIHNBmI3Q>.

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 ja alueellisten suunnitelmien ympäristöarvioinnit. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Saatavissa 12.10.2018: http://opasnet.org/fi-opwiki/images/5/5e/SOVA_arviointisuunnitelma.pdf.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014a). Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelma. Saatavissa 12.10.2018: <http://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/43217/Ohjelma-asiakirja+valmis.pdf/>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014b). Suomen kumppanuussopimus 2014–2020. Finlands partnerskapsöverenskommelse. Saatavissa 12.10.2018: <http://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/43217/kumppanuussopimus.pdf/>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018d). Valintaperusteet. Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 –Suomen rakennerahasto-ohjelma. Saatavissa 30.9.2018: <https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/1906982/Valintaperusteet++t%C3%A4ydennetty+170518.pdf/7ff58fb3-8d68-46a1-8162-396490454e3c>.
- Ulkoministeriö (2018). Eurooppatiedotus. EU:n budjetti. Saatavissa 4.5.2018: <https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eun-budjetti/>.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2007). Eurooppahallinto ja Suomi. Tampere: Tammerpaino Oy.
- Yhdistyneet kansakunnat (2016). Suomen osallisuus YK:n toimintaan. Kehitys. Saatavissa 21.9.2018: <https://www.yk.fi/node/470>.
- Ympäristöministeriö (2016). Euroopan unionin ilmastopolitiikka. Saatavissa 5.5.2018: http://www.ym.fi/fiFI/Ymparisto/Ilmasto_ ja_ ilma/Ilmastonmuutoksen_hillitsemisen/Euroopan_unionin_ilmastopolitiikka.

Ympäristöministeriö (2018). Kansainväliset ilmastoneuvottelut. Saatavissa 5.5.2018:

<http://www.ymp.fi/fi->

[FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastonmuutoksen_hillitseminen/Kansainvaliset_ilmastoneuvottelut](http://www.ymp.fi/fi-FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastonmuutoksen_hillitseminen/Kansainvaliset_ilmastoneuvottelut)

Ympäristöministeriö (2015). Vihreä kasvu. Saatavissa 27.10.2018: <http://www.ymp.fi/fi->

[FI/Ymparisto/Vihrea_kasvu](http://www.ymp.fi/fi-FI/Ymparisto/Vihrea_kasvu).