

**ÄLYKKÄÄN ERIKOISTUMISEN STRATEGIOIDEN
ALUEELLINEN HALLINTA**

Marika Ikäläinen

Pro gradu -tutkielma

Hallintotiede

2020

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Älykkään erikoistumisen strategioiden alueellinen hallinta

Tekijä: Marika Ikäläinen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ Laudaturtyö ___
Lisensiaatintyö ___

Sivumäärä: 94 + 3 liitesivua

Vuosi: 2020

Tiivistelmä

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millä tavoin älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoa koordinoidaan ja millainen rooli resursseilla on niiden toimeenpanossa. Tutkimus on toteutettu laadullisella tutkimusotteella teemahaastatteluin maakuntien liittojen ja työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehille. Aineiston analyysissä on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Strategioiden koordinoitua ja resurssointia tarkastellaan sekä vertikaalisella että horisontaalisella tasolla. Tutkimuksen teoreettisena viitekehysnä toimii alueellisen hallinnan käsite ja sen ulottuvuudet. Viitekehys muodostuu tutkimuksen kontekstiin mukailuista alueellisen hallinnan ulottuvuuksista, joita ovat sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen, resurssit, formaaliuden aste ja valtasuhteet.

Älykkään erikoistumisen strategiat ovat vahvistaneet yhteistyötä alueen tki-toimijoiden, julkishallinnon ja eri toimialojen välillä. Strategioiden myötä kehittämistyö on muodostunut aiempaa yhteisemmäksi, jossa verkostojen ja klustereiden rooli on merkittävä. Osa maakunnista on uudistanut merkittäväällä tavalla sidosryhmäyhteistyötään ja hallinnan prosessejaan. Strategiat ovat lisänneet ylimaakunnallista yhteistyötä ja verkostoitumista Euroopan unionin alueiden kanssa. Yhtäältä älykkään erikoistumisen toimintamalli nähdään aiemman kehittämistoiminnan jatkumona. Paikkaperustaisella alueiden vahvuuksiin perustuvalla kehittämisellä on pitkät perinteet. Strategioiden toimeenpanon koordinoitua kytkeytyy eri aluekehittämisen prosesseihin ja sisältöihin luontevalla tavalla.

Kansallisen tason rooli älykkään erikoistumisen strategioiden koordinaatiossa on jäsentymätön. Alueellisen ja kansallisen innovaatiotoiminnan välille ei ole muodostunut säännöllistä vuoropuhelua ja yhteistyötä. Tämä korostaa älykkään erikoistumisen roolia alue- ja rakennepolitiikan välineenä, jolla on puutteelliset yhteydet kansalliseen innovaatiopolitiikan ja rahoitusohjelmien suunnitteluun. Tulevaisuudessa entistä tärkeämpää on kiinnittää huomio eri tasoilla toteutettavien innovaatiopolitiikkojen koordinaatioon ja yhteensovittamiseen. Älykkään erikoistumisen strategiat voivat parhaimmillaan muodostua yhdeksi innovaatiopolitiikan välineeksi, jolloin niiden tulokset ja onnistumiset voidaan hyödyntää myös kansallisesti.

Asiasanat: Älykkään erikoistumisen strategia, hallinta, aluepolitiikka, innovaatiopolitiikka
rakennerahastot

Sisällys

| | |
|---|----|
| 1 JOHDANTO..... | 1 |
| 1.1 Aiheen taustaa | 1 |
| 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja merkitys | 4 |
| 1.3 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen..... | 7 |
| 2 ÄLYKÄS ERIKOISTUMINEN ALUE- JA INNOVAATIOPOLITIIKASSA..... | 9 |
| 2.1 Älykkään erikoistumisen strategiat EU:n alue- ja rakennepolitiikan uudistajana..... | 9 |
| 2.2 Yrittäjämäisen etsimisen prosessi toimintamallin ytimessä..... | 12 |
| 2.3 Kansallinen ja alueellinen innovaatiopolitiikka..... | 15 |
| 2.4 Älykkään erikoistumisen rooli aluekehittämissjärjestelmässä | 19 |
| 3 ALUEELLISEN HALLINNAN VIITEKEHYS | 24 |
| 3.1 Hallinnan käsite ja vertikaaliset sekä horisontaaliset tasot | 24 |
| 3.2 Monitasohallinta Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikassa..... | 26 |
| 3.3 Alueellisen hallinnan käsite | 30 |
| 3.4 Alueellisen hallinnan ulottuvuudet..... | 33 |
| 4 TUTKIMUSASETELMA..... | 43 |
| 4.1 Tutkimuksen toteutus laadullisena tutkimusotteena..... | 43 |
| 4.2 Aineiston hankinta teemahaastatteluin | 44 |
| 4.3 Aineiston analyysi teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä | 48 |
| 4.4 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden tarkastelua..... | 52 |
| 5 TUTKIMUSTULOKSET | 56 |
| 5.1 Sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen toimeenpanon ytimessä..... | 56 |
| 5.2 Erilaiset resurssit toimeenpanon edellytyksinä | 62 |
| 5.3 Strategioiden formaalin roolin rakentuminen..... | 67 |
| 5.4 Valtasuhteiden ilmeneminen osana toimeenpanoa..... | 72 |
| 5.5 Tutkimustulosten yhteenveto | 75 |
| 6 JOHTOPÄÄTÖKSET | 80 |
| LÄHTEET | |
| LIITTEET | |

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen taustaa

Älykäs erikoistuminen on alueiden vahvuuksiin ja erityispiirteisiin perustuva kehittämisen malli, joka ohjaa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa alueilla. Älykkään erikoistumisen ideana on, että alueilla määritellään laajassa yhteistyössä sidosryhmien kanssa keskeisimmät innovaatiokärjet tai painopistealat, joihin rahoitus suunnataan. Valitut painopisteet voivat kytkeytyä alueen vahvoihin toimialoihin, koulutukseen tai tutkimukseen. Alueiden ydinvahvuuksia yhdistellään luovasti uusien nousevien alojen ja teknologioiden kanssa. (Foray 2014.) Älykäs erikoistuminen on osa paikkaperusteisen aluepolitiikan lähestymistapaa, jossa paikalliset erityispiirteet ja instituutiot muodostavat perustan alueellisille strategioille (Pugalis & Bentley 2014, 566; Charles, Gross & Bachtler 2012, 5).

Älykästä erikoistumista toteutetaan hankkeilla, joita rahoitetaan pääasiassa Euroopan unionin rakennerahastoista. Älykkään erikoistumisen hankkeiden toteutuksessa tärkeitä toimijoita ovat koulutus- ja tutkimusorganisaatiot. Euroopan unionin aluekehitysrahaston rahoitusta käytetään merkittävässä määrin muun muassa näiden toimijoiden tutkimusinfrastruktuurin hankintaan eli koneisiin ja laitteisiin. Infrainvestointeihin liittyen toteutetaan niitä hyödyntäviä kehittämishankkeita. Näissä hankkeissa painottuvat osaamista yrityksiin siirtävät toimintamallit sekä tuotteiden ja palveluiden kehittäminen ja kaupallistaminen. (Heikkinen, Hirvonen, Jolkkonen, Kahila, Kurvinen, Mayer, Nyman, Pitkänen, Ranta, Sillanpää & Ålander 2019, 12.)

Rahoituksen määrä huomioiden on ymmärrettävä, että rakennerahastojen toimilla ei pystytä vaikuttamaan merkittävästi koko maan tutkimus- ja kehittämistoiminnan mittakaavaan. Kuitenkin rakennerahastojen merkitys on rakenteellisesti tärkeää tutkimus- ja kehittämistoiminnalle. Älykkään erikoistumisen toimintamallin myötä Suomeen on juurrutettu alueellisia innovaatioekosysteemejä ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan keskittymiä sisältävää alueellista innovaatiopolitiikkaa. (Emt. 20.)

Älykkään erikoistumisen strategiat kytkeytyvät osaksi maakunnallista suunnittelu- ja ohjelmatyötä. Maakuntien liitot koordinoivat älykkään erikoistumisen strategioiden valmistelua ja toimeenpanoa alueellaan. Lakisääteisinä aluekehittämisviranomaisia niiden vastuulle kuuluvat alueen strateginen suunnittelu, edunvalvonta ja kaavoitus. (Nissinen 2016.) Maakuntien liittojen keskeisenä tehtävänä on lisäksi toimia EU:n alue- ja rakennepoliitikan rahoitusta välittävinä toimieliminä. Maakuntien liittojen ohella ELY-keskukset ovat merkittävä EU:n rakennerahoitusta välittävä taho. Kansallisella tasolla rakennerahastotoiminnan hallintoviranomainen toimii työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Hallintoviranomainen vastaa rakennerahasto-ohjelman toimeenpanosta ja hallinnoinnista. Sen tehtäviin kuuluu osoittaa rakennerahastovarot välittävien toimielimien, kuten maakuntien liittojen ja ELY-keskusten käyttöön. (Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014.)

Tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdentuu älykkään erikoistumisen strategioiden koordinointiin ja niiden toimeenpanon edellyttämiin resursseihin. Koordinointia ja resursseja tarkastellaan sekä vertikaalisella että horisontaalisella tasolla. Älykkään erikoistumisen strategiat edellyttävät vahvaa eri toimijoiden osallistumista ja sitoutumista niiden laadinnan ja toimeenpanon eri vaiheissa. Strategioiden toimeenpanoon osallistuu toimijoita sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla. Toimintamallin ytimessä on yrittäjämäisen etsimisen prosessi, joka tuo alueelliset sidosryhmät, kuten elinkeinoelämän, koulutuksen, tutkimuksen sekä julkisen sektorin toimijat yhdessä luomaan tietoa strategisten valintojen tekemiseksi ja toteuttamaan niitä (Foray 2014; Mäenpää & Teräs 2018.)

Kirjallisuudessa tunnistetaan julkisen hallinnon rooli älykkään erikoistumisen toimeenpanon merkittävänä tukena ja mahdollistajana (Morgan 2016, 2017; Mäenpää 2020). Julkishallinnon toimijoiden rooli toimintamallin johtamisessa on keskeistä, sillä niiden on ylläpidettävä alueellisten sidosryhmien sitoutumista prosessiin, jossa keskeisiä periaatteita ovat avoimuus, osallisuus ja luottamus (Foray, Morgan & Radosevic 2018, 8). Julkisen sektorin organisaatiot kohtaavat useita haasteita älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanon eri vaiheissa. Institutionaalisten tekijöiden rooli, kuten toimeenpanoa tukevat instituutiot ja niiden välinen yhteisymmärrys ovat toimeenpanon onnistumisen kannalta merkittäviä (Grillitsch 2016; Sotarauta 2018.)

Monitasohallintaa käsittelevä kirjallisuus tunnistaa vastuuden ja tehtävien jakautumisen eri toimijoiden ja tasojen välille rakennerahastojen toimeenpanossa. Useimmissa maissa rakennerahastojen ja älykkään erikoistumisen toimeenpanoon kytkeytyvät resurssit ja välineet on hajautettu eri virastoille, ministeriöille ja organisaatioille, joka asettaa haasteita kokonaisuuden koordinaatiolle (Capello & Kroll 2016; Marra 2014). Monitasohallinta voi toimia myös mahdollistavana rakenteena älykkään erikoistumisen toimeenpanon tukena. Hyvin toimiva yhteistyö eri toimijoiden ja tasojen välillä voi vahvistaa alueen kehittämistyötä. Tämän toteuttamiseksi on tarpeen luoda sellainen institutionaalinen rakenne, jossa selkeät vastuusuhteet varmistetaan eri toimijoiden välillä. Keskeistä on lisäksi varmistaa strategioiden tiivis integraatio kansallisiin toimenpiteisiin. Eri hallinnon tasojen välinen yhteistyö on tärkeää, jotta strategioita voidaan laatia aiempaa synergisemmällä ja täydentävämällä tavalla. (Charles ym. 2012; Pugh 2018, 542 & Wøien, Kristensen & Teräs 2019, 91.)

Kirjallisuuden piirissä tunnistetaan yhä etenevässä määrin älykkään erikoistumisen läpileikkaava rooli eri politiikan sektoreilla. Älykkään erikoistumisen toimeenpanon kannalta on tärkeää varmistaa toimivat yhteydet eri ministeriöiden ja hallinnon tasojen välillä tarkoituksenmukaisen innovaatiopolitiikan toteuttamiseksi. Klusterimaisten lähestymistapojen syntyminen ja kehittyminen ovat sitoneet alue- ja teollisuuspolitiikkoja toisiinsa. Yksittäisen innovaatiopolitiikan sijaan älykäs erikoistuminen tulisi pikemminkin hahmottaa politiikkaprosessiksi, joka keskittyy innovaatioiden ja teknologioiden käyttöönottoon, jossa sitä toteutetaan eri politiikkojen avulla. (Foray ym. 2018; Magro & Wilson 2019; McCann & Ortega-Argiles 2016.)

Euroopan unionin ohjelmakauden 2021–2027 valmistelun myötä älykkään erikoistumisen strategioille asetetaan uusia vaatimuksia. Komission asetusehdotus (2018/372) sisältää mahdollistan edellytyksen, joka koskee älykkään erikoistumisen strategioiden hyvää hallintaa. Marinelli, Bertamino & Fernandez-Zubieta (2019) pitävät komission asetusehdotuksen mukaista älykkään erikoistumisen hyvän hallinnan vaatimusta tärkeänä ja välttämättömänä lainsäädännöllisenä edistysaskeleena. Strategioista vastaavan viranomaisen, hallintoviranomaisen ja Euroopan komission välille on tarpeen luoda jaettu ymmärrys älykkään erikoistumisen strategioiden tavoitteista ja haasteista sekä määritellä eri

toimijoiden vastuut (Marinelli ym. 2019, 15.) Komission Suomea koskevassa maaraportissa (2020) todetaan kansallisen tason koordinaation älykkään erikoistumisen strategioille olevan puutteellista. Älykkään erikoistumisen tukemisessa, ohjeistuksessa ja seurannassa on kansallisen tason rooli jäänyt varsin ohueksi. Niin ikään älykkään erikoistumisen kytkeminen muihin kansalliseen rahoitukseen ja toimenpiteisiin on osittain jäänyt epäselväksi. (Laasonen, Antikainen, Kolehmainen, Heikkinen, Piirainen, Järvelin, Teräs & Turunen 2020, 45.)

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja merkitys

Älykkään erikoistumisen strategioita toteutetaan kaikissa 18 maakunnassa maakuntien liittojen johdolla. Maakuntien erilaiset lähtökohdat, kuten elinkeinorakenne, innovaatiotoiminnan aktiivisuus ja institutionaaliset ominaispiirteet vaikuttavat olennaisesti älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoon. Niin ikään maakuntien liittojen toimintamallit toimeenpanna ja koordinoida strategioita ovat erilaisia. Tutkimuksen tavoitteena on jäsentää älykkään erikoistumisen strategioiden koordinaatiota ja toimintamalleja sekä tarkastella resurssien roolia älykkään erikoistumisen toimeenpanossa. Koordinaatiota ja resursseja tarkastellaan maakuntien horisontaalisten suhteiden ohella vertikaalisten suhteiden näkökulmasta. Tavoitteena on jäsentää, millaiseksi kansallisen tason rooli on muodostunut älykkään erikoistumisen toimeenpanossa ja millaisia kehittämistarpeita siihen kytkeytyy.

Älykkään erikoistumisen koordinaatiota ja resurssointia tarkastellaan alueellisen hallinnan käsitteen ja ulottuvuuksien näkökulmasta. Alueellisen hallinnan viitekehyksessä huomio kiinnittyy toiminnan organisointiin, toimenpiteiden määrittelyyn ja tarvittavien resurssien aktivointiin alueellisten haasteiden ratkaisemiseksi. Alueellinen hallinta on alueellisen muutosprosessin vertikaalista ja horisontaalista koordinaatiota, jossa hallinnolliset ja sektoreiden väliset rajat ylittyvät. (Foster & Barnes 2012; Willi, Pütz, Mueller 2018.) Tässä tutkimuksessa nämä kaksi toisiaan täydentävät ja vahvistavat viitekehykset ovat keskiössä ja niiden pohjalta on muodostettu tutkimuksen kontekstiin mukailut alueellisen hallinnan ulottuvuudet. Hallinnan ulottuvuuksia ovat tässä tutkimuksessa 1. sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen, 2. resurssit, 3. formaaliuden aste ja 4. valtasuhteet.

Tutkimuksessa on päädytty kahden eri viitekehyksen yhdistämiseen, sillä Fostersin & Barnesin (2012) malli tuo toista artikkelia enemmän kapasiteetin merkityksen esille osana alueellista hallintaa. Sen sijaan Willin ym. (2018) viitekehys nostaa esiin tutkimukseni kannalta tärkeän lähtökohdan, jossa alueellinen hallinta on sekä vertikaalisen että horisontaalisen tason koordinoitua. Horisontaalisen tason suhteet sisältävät alueen sisäiset yhteistyösuhteet, kuten julkisen sektorin, tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden ja elinkeinoelämän yhteistyön. Vertikaalisen tason suhteet kuvaavat maakuntien ja kansallisen tason toimijoiden välistä vuorovaikutusta sekä yliaalueellista ja kansainvälistä yhteistyötä. Lähtökohtana on, että alueellisen hallinnan ulottuvuudet ovat läsnä sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla, ja niitä tarkastellaan kokonaisuutena.

Tutkimus toteutetaan laadullisella tutkimusotteella. Tutkimusta varten toteutetaan teemahaastattelut pääosin skype-yhteydellä ja osa paikan päällä. Haastateltavina ovat maakuntien liittojen ja työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet. Haastatteluaineisto kerätään ensin maakuntien liittojen aluekehitysjohtajilta ja -päälliköiltä sekä asiantuntijoilta. Haastateltavana on yhteensä kuusi maakuntien liittoa eri puolelta Suomea. Tämän jälkeen toteutetaan ryhmähaastattelut työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehille. Teemahaastatteluiden suorittaminen on perusteltua, sillä kyseessä on runsaasti näkökulmia herättävä aihe, jota ei ole vielä kovin laajasti tutkittu. Aineiston analysointi toteutetaan teoriaohjaavana sisällönanalyysinä.

Tutkimusaihe on tärkeä, sillä julkishallinnon rooli alueellisten innovaatiostrategioiden ja toimintamallien koordinoijina edellyttää tarkastelua. Kuten Mäenpää (2020, 4) toteaa, julkisten toimijoiden roolia ei ole tuotu esille siinä määrin, missä yritykset ja korkeakoulut ovat olleet tarkastelun kohteina alueellisessa innovaatiotutkimuksessa. Tutkimusaiheeni on tärkeä myös siksi, koska tutkimuksessa nostetaan esiin hallinnan ja koordinaatiomuotojen merkitys osana poikkialueellisia ja monitasoisia alue- ja innovaatiopolitiikkoja. Tutkimuksessani korostuu vertikaalisten sekä horisontaalisten suhteiden yhteen kietoutuneisuus älykkään erikoistumisen strategioiden hallinnassa. Tutkimukseni tuo uudella tavalla esiin sen, kuinka uusilla tietyn politiikan välineillä on usein rajallinen mahdollisuus ulottua osaksi monitasoisista ja poikkialueellista tarkastelua, jolloin niiden

vaikutukset jäävät rajallisiksi. Tutkimus tuottaa ymmärrystä hallinnon tasojen välisistä suhteista ja nostaa esiin Suomen aluehallinnon ainutlaatuisen roolin. Tutkimusaihe perustuu aitoon tietotarpeeseen ja ajoittuu otolliseen aikaan yhteiskunnallisesti merkittävien alue- ja innovaatiopolitiikkaa koskevien ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon kannalta. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa maakuntien liitoille ja työ- ja elinkeinoministeriölle erityisesti alue- ja rakennepolitiikan tulevan ohjelmakauden valmisteluun sekä kansallisen innovaatiopolitiikan kehittämistä varten.

Tutkimusongelmana on tarkastella älykkään erikoistumisen strategioiden horisontaalista ja vertikaalista hallintaa.

Tutkimusongelmaa tarkentavia tutkimuskysymyksiä ovat:

- *Millä tavoin älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoa koordinoidaan?*
- *Millainen rooli resursseilla on älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanossa?*

Tutkimusongelma ja sitä tarkentavat tutkimuskysymykset kohdentuvat älykkään erikoistumisen strategioiden toimintamallien tarkasteluun. Tarkoitus ei ole jäsentää strategioiden laadintaa tai niiden vaikutuksia vaan keskittyä toimintoihin ja käytäntöihin, jotka muodostavat älykkään erikoistumisen toimintamalleja maakunnissa. Tutkimuksessa hallinnan vertikaalinen ja horisontaalinen taso ovat kummatkin tarkastelun kohteena kytkeytyen tiiviisti toisiinsa.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on jäsentää, millä tavoin älykkään erikoistumisen toimeenpanoprosessia koordinoidaan maakuntatasolla sekä kansallisesti. Tätä tukevat haastatteluteemat, jotka kytkeytyvät älykkään erikoistumisen strategioiden alueelliseen hallintamalliin, sidosryhmäyhteistyöhön sekä virallisiin ja epävirallisiin foorumeihin, joissa toimeenpanoa ohjataan. Tähän kytkeytyvät myös kysymykset strategiaan sitoutumisesta ja johtajuudesta strategian toimeenpanon aikana. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös yhteistyötä yliaalueellisten ja kansallisten sidosryhmien ja tahojen kanssa. Niin ikään kysymys tarkastelee sitä, millainen kansallisen tason rooli älykkään erikoistumisen toimeenpanon koordinaatiossa on nykyisellään ja millaisia merkityksiä kansalliselle tuelle ja koordinaatiolle luodaan.

Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on jäsentää älykkään erikoistumisen toimeenpanon edellyttämiä resursseja ja niiden merkitystä. Resurssit muodostuvat taloudellisista resursseista, joilla on merkittävä rooli älykkään erikoistumisen hankkeiden toteuttamisessa ja toimintamallin kehittämisessä alueella. Taloudellisten resurssien lisäksi keskiössä ovat tiedon, osaamisen ja verkostojen tarkastelu, jotka luovat perustaa strategioiden onnistuneelle toimeenpanolle. Keskeistä on resurssien tarkastelu eri tasoilla ja näiden tasojen muodostama tuki älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanolle.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

Tutkimus muodostuu kuudesta pääluvusta. Johdannossa kuvataan tutkimuksen tausta ja lähtökohdat. Siinä tarkastellaan tiiviisti myös aiheeseen kytkeytyvää tieteellistä keskustelua ja aiempaa tutkimusta. Johdannossa tuodaan esiin tutkimuksen tavoitteet ja avataan tutkimuskysymykset. Luvussa kaksi määritellään älykkään erikoistumisen ja siihen kytkeytyvän yrittäjämäisen etsimisen käsitteet. Luvun kaksi tarkoituksena on avata älykkään erikoistumisen roolia sekä alue- ja rakennepolitiikan että innovaatiopolitiikan konteksteissa. Luvussa tarkastellaan suomalaista aluekehittämisjärjestelmää, koheesiopolitiikan roolia ja innovaatiopolitiikan kehityskulkuja. Tarkoituksena on, että älykästä erikoistumista peilataan näihin eri politiikkoihin poikkileikkaavasti.

Luvussa kolme käsitellään alueellisen hallinnan viitekehystä. Aluksi käydään läpi hallinnan ja käsitteen sisältöä. Tämän jälkeen tarkastellaan monitasohallinnan käsitettä ja roolia EU:n alue- ja rakennepolitiikan kontekstissa. Hallinnan ja monitasohallinnan käsitteiden kautta luodaan silta alueellisen hallinnan viitekehukseen. Alueellinen hallinta on tutkimuksen pääteoria, jonka näkökulmasta älykkään erikoistumisen koordinaatiota ja resursseja tarkastellaan. Alueellisen hallinnan käsite ja sen ulottuvuudet avataan tutkimuksen kannalta keskeisimpien Fostersin & Barnesin (2012) ja Willin ym. (2018) artikkeleiden näkökulmasta ja niitä täydennetään muulla aihetta käsittelevällä kirjallisuudella. Alueellisen hallinnan ulottuvuudet luovat kehyksen ja välineen, joiden kautta muu teoria voidaan yhdistää systemaattisella tavalla osaksi tutkimusta.

Luvussa neljä kuvataan tutkimuksen metodologiset valinnat ja tutkimusprosessin toteuttaminen. Tutkimukseni toteutetaan laadullisena tutkimusotteena, ja aineistona toimivat teemahaastattelut. Luvussa kuvataan aineiston analyysin toteuttaminen teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Luvussa arvioidaan tutkimusta ja sen luotettavuutta kriittisesti sekä kiinnitetään huomiota eettisiin näkökohtiin.

Luvussa viisi esitetään tutkimuksen tulokset. Tulokset esitetään alueellisen hallinnan ulottuvuuksien perusteella jakautuen sidosryhmien osallistumiseen, resursseihin, formaaliuden asteeseen ja valtasuhteisiin. Luvun lopussa on tutkimustulosten yhteenveto, jossa vastataan tutkimusongelmaa tarkentaviin tutkimuskysymyksiin. Luvussa kuusi esitetään tutkimuksen johtopäätökset, joissa käsitellään myös tutkimuksen merkittävyyttä ja jatkotutkimusaiheita.

2 ÄLYKÄS ERIKOISTUMINEN ALUE- JA INNOVAATIOPOLITIIKASSA

2.1 Älykkään erikoistumisen strategiat EU:n alue- ja rakennepolitiikan uudistajana

Euroopan unionilla on pitkä kokemus alueellisista innovaatiostrategioista. Euroopan komissio omaksui aktiivisen roolin strategioiden edistämässä 1990-luvun puolivälistä alkaen. Kannusteena komission kiinnostukselle toimi rakennerahastojen reformi vuonna 1988, ja vähittäinen aluekehitysrahaston painopisteen siirtyminen kohti endogeenistä kehittämistä ja innovaatioita. (Charles ym. 2012, 3.) Alueellinen innovaatiopolitiikka on vahvistanut rooliaan kaikkialla Euroopassa aluetalouksien kehityksen ja koheesiopolitiikan periaatteena. Innovaatiotoimintaa tukevat toimenpiteet ovat muodostuneet nopeimmin osuuttaan kasvattaneeksi osa-alueeksi rakennerahastojen toimeenpanossa. Kun ohjelmakaudella 1988–1994 vain 8 prosenttia aluepolitiikan kokonaismenoista käytettiin innovaatiotoiminnan tukemiseen, on osuus noussut lähes kolmannekseen ohjelmakaudella 2014–2020. (Morgan 2017; Pugh 2018, 538.)

Älykäs erikoistuminen syntyi vastauksena makroekonomiseen kehityskulkuun, jossa Eurooppa oli jäänyt kilpailukyvyssään ja tuottavuudessaan kilpailijoitaan jälkeen. Euroopan keskeinen haaste on kilpailijoihinsa verrattuna hitaampi talouskasvu, joka johtuu muun muassa matalammasta innovatiivisuudesta sekä vähäisemmästä tutkimukseen ja kehitykseen suunnatusta rahoituksesta. Älykäs erikoistuminen lanseerattiin vuonna 2009 Euroopan komission julkaistua raportin ”Knowledge for growth”. Raportin laatinut asiantuntijaryhmä suositti, että kansallisten ja erityisesti alueellisten hallintojen tulisi kohdentaa investointeja aloille, jotka täydentävät maan olemassa olevia vahvuuksia, ja joilla voidaan luoda tulevaisuuden kyvykkyyttä ja suhteellista etua. Älykkäällä erikoistumiselle on merkittävä rooli EU:n kontekstissa. Tutkimukseen, innovaatioihin ja yrittäjyyteen kohdennettavat investoinnit ovat Eurooppa 2020-strategian ydintä, ja niillä tavoitellaan älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua. Älykkään erikoistumisen tavoitteena on edistää julkisten varojen tehokasta ja vaikuttavaa käyttöä tutkimukseen ja teknologioihin (Bachtler ym. 2012, 4; Foray 2014; Gulc 2015, 95–96.)

Uusi aikakausi EU:n aluepolitiikassa alkoi vuonna 2014, kun älykkään erikoistumisen tutkimus- ja innovaatiostrategiat (Regional innovation system, RIS) -aloite julkaistiin kunnianhimoisimpana alueellisena innovaatio-ohjelmana Euroopan unionin historiassa. Tarkoitus on, että kaikki Euroopan alueet luovat alueelliset tutkimus- ja innovaatiostrategiat, joiden fokus on alueellisissa vahvuuksissa (Morgan 2017, 569; Mäenpää 2020, 1.) Älykkään erikoistumisen strategia on EU-ohjelmakaudella 2014–2020 unionin lainsäädäntöön perustuva ennakkoehto, jota vaaditaan jäsenvaltioilta ja niiden alueilta, jotta ne voivat saada rakennerahastovaroja käyttöönsä (Ylinenpää, Teräs & Örtqvist 2016, 7.) Euroopan komission ylläpitämä älykkään erikoistumisen alusta (S3 Platform) tukee jäsenmaita ja alueita kehittämään, toteuttamaan ja arvioimaan älykkään erikoistumisen strategioita. Alustan tarkoituksena on tarjota informaatiota, asiantuntemusta ja ohjeistuksia alueellisen ja kansallisen tason päätöksentekijöille sekä samalla edistää oppimista, ylikansallista yhteistyötä ja osallistumista akateemiseen keskusteluun älykkään erikoistumisen konseptin ympärillä. (Euroopan komissio 2020.)

Älykkään erikoistumisen strategiat kytkeytyvät laajempaan alue- ja rakennepolitiikan keskusteluun. Aluepolitiikan paradigma on käynyt läpi merkittäviä muutoksia. Muutos voidaan nähdä siirtymänä alueellisista kehityspolitiikoista, kuten tuotantokustannusten, työntekijöiden ja infrastruktuurien näkökulmista kohti alueellisten kykyjen korostamista, jossa korostuvat innovaatioympäristöt, klusterit ja alueiden välinen yhteistyö. Painopiste on siirtymässä kohti kilpailukyvyn kysymyksiä, kuten innovaatioita, verkostoitumista, inhimillisen pääoman laatua ja yrittäjyyttä. (Vanthillo & Verhetsel 2012, 4.) Älykäs erikoistuminen sisältää innovatiivisia näkökulmia, jotka ovat ristiriidassa perinteisten alueellisten innovaatiopolitiikkojen kanssa. Innovaatiotoiminta ei ole enää kytköksissä yksistään tutkimus- ja kehittämismenoihin, vaan laajaan valikoimaan eri innovaatioiden lajeja. Niin ikään tarkastelu ei rajoitu pelkästään tuoteinnovaatioihin tai korkean teknologian osaamiseen. (Capello & Kroll 2016, 1393.)

Kukin alue on erilainen historiansa, suhteellisen erikoistumisensa sekä sosioekonomisten, maantieteellisten ja demografisten olosuhteidensa suhteen. Nämä eroavaisuudet merkitsevät sitä, että jokaiselle alueelle ovat ominaista erityiset kyvyt, tarpeet ja mahdollisuudet koskien tutkimus- ja innovaatiotoimintaa. Tämän vuoksi kaikille alueille samanlaiset toimenpiteet

eivät sovi, vaan jokaisen alueen on tunnistettava uusia avainalueita, joiden perusteella luodaan uudenlaisia kyvykkyyksiä ja mahdollisuuksia. Älykkään erikoistumisen käsitteeseen kytkeytyy vahvasti näkemys, jossa alueiden on tehtävä valintoja sen suhteen, minkä tyyppistä innovaatiotoimintaa ja teknologioita ne edistävät. Keskiössä on ajatus, että alue ei voi keskittyä useaan eri painopisteeseen, vaan sen on panostettava toimintoihin, jotka täydentävät alueen olemassa olevia voimavaroja ja erityispiirteitä sekä luovat suhteellista etua. (Camagni & Capello 2013, 359; Charles ym. 2012, 1; Grillitsch 2016, 25; Foray 2018, 819; Kotnik & Petrin 2017, 86; McCann & Ortega-Argiles 2016, 281.)

Älykäs erikoistuminen edustaa tutkimus- ja innovaatiopolitiikan uutta sukupolvea, joka ei ole kohdennettu pelkästään parhaiten menestyville tai teknologisesti edistyneimmille alueille. Päinvastoin konsepti tarjoaa mahdollisuuksia kaikentyyppisten alueiden menestykselle. (Gulc 2015, 96.) Erityisesti vähemmän kehittyneiden ja siirtymäalueiden on rakennettava sekä yleisiä että erityisiä valmiuksiaan tietyillä aloilla ja teknologioissa rakentaakseen kilpailuetuaan tietyissä markkinaraoissa. Älykkään erikoistumisen strategian tavoitteena on tuottaa uusia vaihtoehtoja tai erikoisaloja aluetalouksien rakenteiden monipuolistamiseksi. (Foray 2014, 492.)

Larrea, Estensoro & Pertoldi (2019, 12) toteavat älykkään erikoistumisen strategioiden akateemisen keskustelun keskittyvän usein aluehallinnon tasolle. Älykkään erikoistumisen edellyttämä institutionaalinen konteksti ja valmiudet ovat tutkimusten mukaan yksi merkittävimmistä esteistä älykkään erikoistumisen tehokkaalle toimeenpanolle. Älykkäässä erikoistumisessa korostuva innovaatioiden käyttöönoton välttämättömyys vaatii sekä eri politiikan alojen välisten raja-aitojen hajottamista sekä toisaalta tiiviimpää koordinaatiota. Älykäs erikoistuminen nähdään yhä koheesiopolitiikan instrumenttina, joka edistää alueiden valmiuksia tutkimus- ja innovaatiotoiminnan rahoituksessa. Samalla se tulisi yhä enemmän nähdä paikkaperustaisena innovaatioprosessina, jonka monitasoisuus huomioi ylikansalliset, kansalliset ja alueelliset hallinnon tasot. (Foray, Morgan & Radosevic 2018, 11.)

Wøien ym. (2019) toteavat pohjoismaille tyypillisten yhteiskunnallisten rakenteiden tukevan älykkään erikoistumisen toteuttamista. Korkea luottamus sosiaaliin ja poliittisiin

järjestelmiin, matalat hierarkiat ja korkeasti koulutettu väestö luovat hyvän perustan älykkään erikoistumisen toteuttamiselle. Sosiaalinen pääoma ja verkostosuhteet paikallisissa innovaatiojärjestelmissä edesauttavat uusien tuotteiden ja prosessien kehittämisen todennäköisyyttä. (Wøien ym. 2019, 90.) Esimerkit useilta pohjoismaisilta alueilta osoittavat, että älykkään erikoistumisen toimintatavan omaksumisen ja toteuttamisen kannalta on olemassa alueelle optimaalinen koko. Älykkään erikoistumisen toteuttamiseksi tarvitaan tietty kriittinen massa, joka voi muodostua haasteeksi osalle alueista. Sen sijaan alueet, joilla on laaja joukko pk-yrityksiä ja suuryrityksiä voivat menettää institutionaalisen kyvykkyyden ja johtajuuden hallita älykästä erikoistumista. Tämä kytkeytyy tarpeeseen tarkastella monitasoisia hallinnan periaatteita, sillä älykkään erikoistumisen toteuttaminen riippuu myös rahoitusmahdollisuuksien harmonisoinnista koko kansallisen innovaatiojärjestelmän osalta. (Teräs & Wøien Meijer 2020, 114–115.)

2.2 Yrittäjämäisen etsimisen prosessi toimintamallin ytimessä

Tässä luvussa luodaan tiivis kuvaus älykkään erikoistumisen ydintoimintoon, eli yrittäjämäisen etsimisen prosessiin. Kyseessä on vuorovaikutteinen prosessi, jossa alueelliset sidosryhmät etsivät ja tuottavat tietoa uusien mahdollisuuksien löytämiseksi tutkimus- ja kehittämistoiminnassa (Euroopan komissio 2020). Tämä vuorovaikutteinen prosessi kytkeytyy vahvasti tutkimuskysymyksiini älykkään erikoistumisen koordinaatiosta ja siihen kytkeytyvistä resursseista. Huomionarvoista on, että yrittäjämäisen etsimisen prosessi on kehitetty nimenomaan osana älykkään erikoistumisen konseptin rakentamista.

Alueellisen älykkään erikoistumisen ytimessä on yrittäjämäisen etsimisen (entrepreneurial discovery process, EDP) prosessi (Foray 2014, 499). Mäenpää ja Teräs (2018, 4) kuvaavat yrittäjämäisen etsimisen prosessin alueen kollektiiviseksi yrittäjyydeksi, jossa alueelliset sidosryhmät kokoontuvat keskustelemaan ja päättämään siitä, millaista realistista markkinapotentiaalia alueelta löytyy. Foray (2016) tiivistää yrittäjämäisen etsimisen prosessin kahteen ulottuvuuteen. Ensinnäkin se toimii mekanismina, joka integroi ja yhdistää eri puolilla olevaa hajanaista tietoa teknologioihin ja uusiin markkinamahdollisuuksiin kytkeytyvistä uusista aloista. Näin ollen se on perustavanlaatuinen askel useissa rakennemuutosprosesseissa. Toiseksi se on mekanismi,

joka tuottaa tietoa tarkasteltavan alan arvosta potentiaalisten innovaatioiden, niiden leviämisen ja rakennemuutosten näkökulmista. Prosessi on uusien mahdollisuuksien konkreettista tutkimista, joka tuottaa relevanttia tietoa julkiselle sektorille valintojen tekemisen tueksi. (Foray 2016, 1434.) Benner (2019, 1795) kuitenkin toteaa, että teoreettisesti järkeenkäypää määritelmää yrittäjämäisen etsimisen luonnehtimiseksi ei tarkalleen ole, eikä myöskään sen eroavaisuuksista muihin suunnitteluprosesseihin.

Alueiden tulee järjestää osallistava julkisen ja yksityisen sektorin vuoropuhelun prosessi määritelläkseen alueelliset voimavarat ja sopiakseen lupaavista erikoistumisen aloista (emt. Benner 2019, 1792). Yrittäjämäisen etsimisen prosessi kokoaa eri toimijat yhteen ja johtaa uuden toiminnan kehittämiseen, joka tapahtuu uusien teknologioiden ja perinteisten sektoreiden välillä johtaen myös rakenteellisiin muutoksiin. Se on osoitus siitä, että uudistuminen on mahdollista. Esimerkiksi nanoteknologioiden integrointi puumassan tuotantoprosessiin tai siirtymä yhdeltä mahdollisesti heikentyvältä markkina-alalta uuden kasvualan piiriin ovat demonstraatioita yrittäjämäisestä etsimisestä. Yrittäjämäinen etsiminen on ratkaiseva vaihe, jonka avulla järjestelmää voidaan suunnata uudelleen (Foray 2014, 494–495.) Niin ikään Kleibrink, Laredo & Philipp ym. (2017) toteavat, että taloudellinen potentiaali ei sijaitse vain korkean teknologian valmistavassa teollisuudessa tai vakiintuneessa tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. Pikemminkin tarvitaan laajapohjaisempaa näkemystä, jossa mahdollistuu palvelujen ja uusien toimintojen yhdistely perinteisten sektoreiden kanssa korkeamman lisäarvon saavuttamiseksi. (Kleibrink ym. 2017, 5.)

Yrittäjämäisen etsimisen prosessi korostaa sidosryhmien osallistumista ja sitoutumista strategian toimeenpanon eri vaiheisiin. Tämä kuvaa prosessin jatkuvuutta, joka on tarpeen luottamuksen ja sitoutumisen varmistamiseksi älykkään erikoistumisen strategiaan tavoitteisiin ja siten strategian onnistuneeseen toimeenpanoon. Prosessia voidaan luonnehtia vastakohdaksi perinteiselle suunnitteluprosessille. Prosessi ei ole kertaluontoinen, vaan määrääjain toistuva perustuen alueelliseen tilannekuvaan ja aiempien prosessien arviointeihin. (Perianez- Forte, Marinelli & Foray 2016, 20; Kleibrink, Laredo, & Philipp 2017, 7.) Foray (2016, 1433) puolestaan näkee prosessin merkityksen siinä, ettei julkisella sektorilla ole luontaista viisautta tai ennakkotietoa tulevaisuuden painopisteistä. Näin ollen

prosessin on luotava mahdollisuuksia ja kannustimia talouden eri toimijoille, kuten yrityksille, tutkimuskeskuksille ja riippumattomille toimijoille, joilla on tietoa teknologioihin ja markkinoihin liittyvästä potentiaalista uusilla aloilla ja joilla on mahdollisuus viestiä uutta informaatiota julkisille toimijoille.

Yrittäjämäisen etsimisen prosessi osana älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoa asettaa julkishallinnon organisaatiot uuteen rooliin. Tämä kytkeytyy tiiviisti tutkimuskysymyksiini, jotka tarkastelevat älykkään erikoistumisen hallintaan kytkeytyviä koordinaation muotoja ja sitä tukevia resursseja. Julkisen sektorin rooli korostuu prosessissa toiminnan koordinoijana ja mahdollistajana (mm. Mäenpää 2020; Sotarauta & Beer 2017). Älykkään erikoistumisen lähestymistapa vaatii kulttuurinmuutosta siirryttäessä alhaalta ylöspäin suuntautuvaan toimintatapaan, jossa alueellisen hallinnon rooli on toimia enemmänkin mahdollistajana kuin prosessin ainoana johtajana (Martínez-López & Palazuelos-Martínez 2014, 2). Julkishallinnon rooli on tässä suhteessa monin tavoin haastava. Ei riitä pelkästään, että alueellinen viranomaiskutsuu alueelliset sidosryhmät osallistumaan prosessiin, vaan sen on myös saatava nämä toimijat reflektoimaan alueellista toimintaa. (Mäenpää 2020, 86.)

Johtajuuden kysymykset ovat olennaisia alueellisten strategioiden toimeenpanossa. Paikkaperustaiset kehittämisen mallit korostavat jaettuista vastuista ja useiden eri toimijoiden yhteistyösuhteita, jolloin se ei ole rajoitettu hierarkkisiin suhteisiin. Yhteistyöhön perustuva hallinta voi viitata vuoropuhelun prosessiin koskettaen strategioiden suunnittelua, ja toimenpiteiden tunnistamista, valvontaa ja toimeenpanoa. Johtajuudella viitataan kollektiiviseen toimijoiden voimaan tehdä strategisia päätöksiä ja toimeenpanna toimenpiteitä. Paikkaperustainen johtaminen, toisin kuin perinteiset organisatorisesti suuntautuneet johtamistavat ovat luonteeltaan kollektiivisia, hajautettuja, alhaalta ylöspäin suuntautuvia ja toimintaa mahdollistavia. Siksi paikkaperusteinen johtaminen on väistämättä luonteeltaan kollektiivisempää, jossa kenelläkään ei ole yleisiä valtuuksia kunkin kaupungin tai alueen kannalta tärkeissä asioissa. Näin ollen johtajuus ei voi nojautua valvontaan, vaan mahdollistavimmat ja generatiivisemmat johtajuuden muodot korostuvat. (Bentley ym. 2017, 198; Sotarauta 2017, 29–30.)

Komission julkaisemassa älykkään erikoistumisen toimeenpanon käsikirjassa (2016) julkishallinnon tehtävänä on edistää kannustimin jatkuvaa vuoropuhelua yritysten ja muiden sidosryhmien välillä sallimalla uusien teknis- taloudellisten alojen syntymisen ja keskustelun niiden ympärillä. Sen rooliin kuuluu välttää polkuriippuvainen kehityssuunta, jossa valittavaksi tulevat jo olemassa olevat vakiintuneet alat ja sektorit, jotka ovat suhteettoman laajoja ollakseen kelvollisia prioriteeteiksi. Julkisen hallinnon roolina on lisäksi arvioida sidosryhmien esittämiä painopisteitä ja tehtävä valintoja niiden perusteella. Sen tehtävänä on niin ikään tukea valittuja painopistealoja kehittämällä instrumentteja, jotka mahdollistavat yhteistyöhankkeita ja sisällytettävä niihin asianmukaiset seuranta- ja arviointitoimenpiteet. (Perianez-Forte, Marinelli & Foray 2016, 23.)

2.3 Kansallinen ja alueellinen innovaatiopolitiikka

Suomessa on rakennettu innovaatiojärjestelmiin ja -politiikkaan perustuvaa menestystä. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on erityisen tunnettu kansallisista saavutuksistaan innovaatiotoiminnan saralla. Tästä huolimatta Suomen alueellinen innovaatiopolitiikka on kahden viimeisen vuosikymmenen aikana ollut jatkuvan muutoksen alla, jonka seurauksena on syntynyt uusia rakenteita, instituutioita ja prosesseja, joiden tavoitteena on ollut luoda innovaatioita edistävä ympäristö sekä paikallisilla että alueellisilla tasoilla. Innovaatiopolitiikassa on tapahtunut muutos korkean teknologian teollisuuden sekä tiede- ja teknologiaperusteisesta innovaatioajattelusta laajempaan näkökulmaan laajentuneen innovaatiopolitiikan käsitteellistämisen seurauksena ja pitkälti sen vuoksi, että on ymmärretty puhtaaksi välttämättömyydeksi tukea innovatiivisuutta myös sellaisissa ympäristöissä, joissa näitä korkean teknologian aloja ei ole ja joilla voidaan luoda edellytyksiä innovatiivisuudelle. (Kautonen 2012, 1925–1926.) Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan ympäristö alkoi muuttua merkittävästi Nokian organisoidessa matkapuhelintuotantonsa uudestaan ja myydessään sen Microsoftille. Muutoksella oli huomattavia aluetaloudellisia vaikutuksia, sillä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus keskittyi merkittävästi. (Cai ym. 2018, 2419.)

Suomen innovaatiopolitiikka on jäsentymätöntä. Nykyisellään Suomessa puuttuu kokonaiskäsitys alueiden vahvuuksista, kuten osaamisesta, teknologioista, teemoista ja

yhteistyöstä sekä näiden tuloksellisuudesta. Haasteena on lisäksi, ettei ole politiikkavälineitä, joiden avulla alueellisia ja kansallisia voimavaroja pystytään suuntaamaan laajempiin ja strategisempiin kehittämiskokonaisuuksiin tai alueiden väliseen yhteistyöhön ja verkostoitumiseen kansainvälisesti. (Koski, Husso, Kutinlahti, Huuskonen & Nissinen 2019, 33.)

Suomalainen innovaatiopolitiikka on muutoksessa. Pitkäkestoisen innovaatiotoiminnan kasvuvaiheen jälkeen Suomessa on siirrytty pysähtyneen kasvun aikaan. Sekä julkiset että yksityiset tutkimus- ja kehittämismenot ovat olleet laskussa vuodesta 2010 saakka aina viime vuosiin saakka, kunnes ne ovat kääntyneet jälleen kasvuun. Innovaatiopolitiikka on muuttamassa muotoaan tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikoista siirtämällä painopistettä innovaatioalustoihin ja innovaatioekosysteemeihin sekä keskittyen sellaisiin joustaviin alueisiin, jotka mahdollistavat uusia yllättäviä osaamisen ja toimijoiden yhdistelmiä. (Cai ym. 2018, 2416.)

Älykkään erikoistumisen voidaan nähdä perustuvan pitkälti perinteiseen tieteeseen ja teknologiaan perustuvaan innovaatiomalliin eli innovaatiopolitiikka 1.0 ja 2.0:een. Sen sijaan innovaatioiden sosioekologista mallia on korostettu vähemmän. Älykkään erikoistumisen yhteyksiä sosiaaliin ja ekologiin innovaatioihin, jotka voivat johtaa kestäväen siirtymän toteutumiseen tuleekin tarkastella paremmin. (Hassink & Gong 2019, 2053.) Innovaatiopolitiikan transformationaalinen muutos edellyttää ennakoinnin, kokeilemisen, oppimisen ja verkostojen luomista ja alliansseja, jotka edellyttävät uusia institutionaalisia järjestelyitä ja hallintarakenteita, jotka läpileikkaavat eri hallinnontasot, markkinat ja kansalaisyhteiskunnan (Schot & Steinmueller 2018, 1564).

1990-luvulla tapahtui muutos, jossa siirryttiin perinteisestä teollisuuspolitiikasta innovaatiopolitiikan roolin korostamiseen. Suurimmat ja merkittävimmät ohjelmat innovaatiopolitiikassa ovat olleet strategisen huippuosaamisen keskittymät (SHOK) sekä osaamiskeskusohjelma (OSKE). Nämä ohjelmat tarjosivat kansallisen ja paikallisen kontekstin yhteistyön lisäämiseksi keskeisimpien toimijoiden välillä ja niiden tavoitteena oli parantaa erikoistumista. SHOK-ohjelman valitut painopistealueet heijastivat Suomen

talouden tunnistettuja vahvuuksia ja kiertyivät biotalouden, energian, ympäristön, metallituotteiden ja konepajateollisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin, rakennetun ympäristön ja informaatio- ja viestintäteknologioiden aloille. Kaiken kaikkiaan ohjelmat lisäsivät vuoropuhelua kansallisten ja paikallisten toimijoiden sekä niin ikään julkisen sektorin ja yliopistojen välillä. (Cai ym. 2018. 2415–2418.)

Martin ym. (2011, 554) määrittelevät alueellisen innovaatiopolitiikan tietyille alueille kohdennetuiksi konkreettisiksi innovaatioita tukeviksi ohjelmiksi. Suomalaista innovaatiojärjestelmää voidaan luonnehtia kattavaksi, mutta silti poliittinen ja myös käytännön tason päätöksenteko on edelleen vahvasti keskittynyttä. Suurin osa tärkeimmistä julkisista toimijoista innovaatiotoiminnan kontekstissa sijaitsee Helsingin seudulla. (Jauhiainen 2008, 1038.) Kasvava kiinnostus alueellisiin innovaatiojärjestelmiin tukee näkemystä, jossa alueen taloudellisen kehityksen edistäminen on vuorovaikutteinen prosessi yritysten, kehittäjäorganisaatioiden ja tutkimusinstituutioiden välillä. Kyseessä on monimutkainen eri toimijoiden ja monentyyppisten toimintojen välinen vuorovaikutus. (Laasonen & Kolehmainen 2017, 1665–1666.) Alueellisten innovaatiojärjestelmien lähestymistavan ytimessä on näkemys innovaatioista suhteellisina, sosiaalisina ja verkostoituneina prosesseina avaintoimijoiden välillä, joissa instituutiot ohjaavat niiden käyttäytymistä (Coenen & Morgan 2018, 14).

Viime vuosikymmeninä on alettu ymmärtää, että kansallista innovaatiopolitiikkaa on täydennettävä entistä enemmän alueellisilla innovaatiopolitiikan toimilla (Cai ym. 2018, 2409). Innovaatioiden alueellinen ulottuvuus esiintyy kansallisesti suunnitelluissa innovaatio- ja aluepolitiikoissa. Kansallisen innovaatiojärjestelmän suunnittelussa on huomiota kiinnitetty sen alueellistamiseen 1990-lvuun alusta saakka. (Jauhiainen 2008, 1039.) Alueellinen innovaatiopolitiikka kontribuoi ”paikan päällä” toteutettavaan politiikkaan, jolla pyritään vastaamaan tiettyihin alueen innovaatiotoimintaa koskeviin haasteisiin (Coenen, Moodysson & Martin 2015, 860).

Alueellisessa innovaatiopolitiikassa on kysymys innovaatiokyvykkyyksien rakentamisesta sekä yritys- että järjestelmätasolla, ja toisaalta sen tavoite on etsiä tapoja tiedon virtaamisen

parantamiseksi sekä alueen sisällä että ulkoapäin alueelle. (Kautonen 2012, 1928.) Niin ikään Martin ym. (2011, 552) nostavat esiin alueellisen kilpailukyvyyn ja kasvun olevan riippuvaisia toimijoiden kyvystä vaihtaa tietoa ja rakentaa verkostoja. Alueellisen monimuotoisuuden tarkastelu edellyttää, että alueen erityispiirteet, kuten taloudellisen rakenteen, instituutioiden ja poliittisen kulttuurin elementit sekä sen suhteet ympäröivään yhteiskuntaan on tunnistettava ennen kuin voidaan määrittää, mitä alueellisella innovaatiopolitiikalla on toteutettavissa. (Morgan 2017, 573.)

Alueellinen innovaatiopolitiikka sijoittuu aluepolitiikan ja innovaatiopolitiikan välimaastoon. Perinteisesti aluepolitiikan tarkoitus on ollut tasoittaa maan eri alueiden välisiä kehityseroja, kun sen sijaan innovaatiopolitiikan tavoitteena on ollut nopeuttaa teknologista transformaatiota ja eturintamassa ajaa uusia teknologioita eteenpäin useinkaan ottamatta huomioon näiden prosessien sosiaalisia vaikutuksia. Alueellinen innovaatiopolitiikka syntyi samaan aikaan kun ohjelmaperusteinen aluepolitiikka luotiin vuosina 1991–1994. Tällöin nousi tarve uudistaa aluepolitiikkaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan linjausten mukaisiksi ja vahvistaa alhaalta ylöspäin suuntautuvia strategioita ja paikallisia aloitteita kansallisin kannustein. (Kautonen 2012, 1928, 1932.) Innovaatiopolitiikan näkökulmasta Suomen liittyminen Euroopan unioniin tapahtui hetkenä, jolloin innovatiivisuuden roolia vahvistettiin EU:n alue- ja rakennepolitiikassa (Jauhiainen 2008, 1037).

Älykkään erikoistumisen politiikat ovat osa laajempaa alueellista innovaatiopolitiikkaa. Usein onkin hahmotettavissa monia klusterityyppisiä ja älykkään erikoistumisen aloitteita, jotka voidaan sijoittaa yhden alueellisen innovaatiopolitiikan kattokäsitteen alle. Keskeisenä tavoitteena erilaisten alueellisten innovaatiopolitiikan aloitteissa on tukea alueen sisäsyntyistä potentiaalia edistämällä uusien teknologioiden leviämistä yliopistoista ja julkisista tutkimuslaitoksista pieniin- ja keskisuuriin yrityksiin. Myös yritysten välinen tiedonsiirto on keskeistä. (Hassink ym. 2020, 2052.)

Tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota kansallisen ja alueellisen tason toimenpiteiden yhteensovitukseen innovaatiopolitiikassa. Taustalla on ymmärrys siitä, että ilkeitä ongelmia

on mahdotonta sitoa tiettyyn hallinnollisten tai alueellisten rajojen sisäpuolelle. Päätöksenteko muodostuu entistä kompleksisemmaksi sisältäen monitoimijaisen ja monitasoisen hallinnan, toimenpiteiden polkuriippuvuuden ja institutionaalisten tekijöiden vaikutuksen. Päätökset tehdään usein monien eri organisaatioiden, sekä yksityisten että julkisten toimesta. (Sotarauta 2015, 781; Uyarra, Flanagan, Magro, Wilson & Sotarauta 2017, 559–560.) Erityisen tärkeää on varmistaa hyvin toimiva yhteys eri ministeriöiden ja hallinnon tasojen välillä, jotta voidaan suunnitella ja toteuttaa asianmukaista innovaatiopolitiikan kokonaisuutta ja dynaaminen pluralistinen yrittäjämäisen etsimisen prosessi alueellisen innovaatioprioriteettien ilmentämiseksi. (Magro & Wilson 2019, 8.) Suomen alueellisen innovaatiopolitiikan kehityskulun tarkastelu todistaa, että kuinka eri politiikka-alat ovat sulautuneet osittain yhteen ja kuinka tämänkaltainen yhdistyminen on tukenut ideaa innovaatiovetoisesta aluekehityksestä samoin, kun monitasohallinnasta ja oppimisesta innovaatiopolitiikan kontekstissa. (Kautonen 2012, 1940.)

Niin ikään (Vanthillo & Verhetsel 2012) nostavat esiin politiikka-alojen integraation, jossa 1980-luvulta lähtien innovaatiopolitiikan piirteet esiintyvät yhä etenevissä määrin aluekehityksen piirissä. Klusteri -lähestymistapojen syntyminen ja kehittyminen on sitonut alue- ja teollisuuspolitiikkoja vahvasti toisiinsa. (Vanthillo & Verhetsel 2012, 6.) Alue ja sen teollisuudenalat ovat osa laajempaa teollisuuden muutosprosessia ja institutionaalista sopeutumista. Ellei alueellisia toimenpiteitä ole integroitu riittäväällä tavalla kansallisiin toimenpiteisiin, alueellisilla ponnistuksilla tulee olemaan rajallinen vaikutus kehityspolun uudistamiseen. Vaarana on, että alueellinen innovaatiopolitiikka tuottaa vain pieniä voittoja ja pysyy perifeerisenä, ellei politiikan koordinointi ja oppiminen yli alueellisen innovaatiopolitiikan toteudu. Keskeistä on tarkastella eri politiikkojen välistä vuorovaikutusta ja niiden keskinäisriippuvuutta, sillä ne määrittävät oleellisesti poliittisten tavoitteiden toteutumista (Coenen ym. 2015, 862; Flanagan, Uyarra & Laranja 2011, 702.)

2.4 Älykkään erikoistumisen rooli aluekehittämissä järjestelmissä

Älykästä erikoistumista voidaan tarkastella osana laajempaa aluekehittämisen kokonaisuutta. Älykkään erikoistumisen strategioiden laadinnasta, toimeenpanosta ja seurannasta vastaavat maakuntien liitot. Keskeisiä toimijoita tutkimuksen kontekstissa ovat

maakuntien liittojen ohella työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisen roolissa. Tämän vuoksi luodaan katsaus aluekehittämisjärjestelmän keskeisiin organisaatioihin ja strategioihin tarkastelemalla älykkään erikoistumisen strategioiden kytkeytymistä niihin.

Aluekehittämisessä tarkastellaan tietyn aluekokonaisuuden toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa ja kuinka niitä voidaan kehittää suhteessa alueen aiempaan kehityspolkuun. Aluekehitystä voidaan tarkastella joko sisäsyntyisten tai ulkosyntyisten tekijöiden näkökulmasta. Sisäsyntyiset mallit pohjautuvat alueen sisäisiin tekijöihin, jotka vauhdittavat kehitystä. Niiden varaan myös uusien toimintojen ja toimialojen on mahdollista syntyä ja alkaa kasvaa. Sisäsyntyisissä malleissa korostuu kyky paikallisten resurssien hallintaan sekä uusien resurssien luominen, uusien paikallisten innovaatioiden tuottaminen ja kyky alueen resurssien ja kompetenssien mobilisointiin saman suuntaisesti. Ulkosyntyinen kehitys sen sijaan korostaa ulkopuolisten tekijöiden aiheuttamaa kehitystä. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi valtion, suuryrityksien tai globaalien tapahtumien aiheuttamat voimat. (Sotarauta 2018, 2–3.)

Suomessa aluekehitys on luonteeltaan monialaista. Valtio, kunnat ja maakuntien liitot ovat vastuussa alueiden kehittämistä. (Nissinen 2016, 181.) Työ- ja elinkeinoministeriö määrittelee aluekehittämisen ministeriöiden, maakuntien, kuntien sekä muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaksi monitasoiseksi ja laaja-alaiseksi toiminnaksi, jolla pyritään edistämään hyvinvointia eri puolilla Suomea. Aluekehittämisessä maakuntien ja eri hallinnonalojen toimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena sekä alueiden että valtakunnan näkökulmasta. Aluekehittämiseen sisältyvät aluekehittämisen erityiset toimet ja resurssit sekä näkökulma, jossa yhteiskunnallisella päätöksenteolla on vaikutuksia alueiden kehittämiseen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a.) Aluekehittäminen on politiikan ala, jossa toimijat eri instituutioista ja tasoilta etsivät jatkuvasti uusia hallinnan muotoja. Pohjoismaille tyypillistä on niiden edelläkäviyys yhteistyöorientoituneissa toiminnoissa. (Tolkki, Haveri, Airaksinen & Valkonen 2011, 314.)

Laissa alueiden kehittämisestä (7/2014) määritellään aluekehittämisen tavoitteet, viranomaisten roolit ja aluekehittämistä koskevat ohjelmat. Valtakunnan tason aluekehittämisen painopisteet laaditaan hallituskausittain valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen muodossa. Päätöksen tehtävänä on ohjata maakuntien ja eri hallinnonalojen kehittämistä ja toimenpiteiden yhteensovittamista niissä. Osana päätöstä on eri hallinnonalojen tavoitteet aluekehittämisessä ja keskeisimmät toimenpiteet. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a.) Aluekehittämispäätöksessä vuosille 2020–2023 todetaan alueiden elinvoiman perustuvan yhä etenevissä määrin erityyppisten alueiden ja keskusten kykyyn erikoistua hyödyntämällä vahvuuksiaan. Päätöksessä todetaan lisäksi, että tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan panostusten lisäämiseksi laaditaan TKI-tiekartta, jonka roolina on toimia viitekehyksenä ja tukea alueiden älykkään erikoistumisen strategioita. Tiekartan ja strategioiden toimeenpanossa vahvistetaan kaupunkien, maakuntien ja valtion kumppanuutta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b, 13–14.)

Suomessa vuonna 1994 voimaan tulleen aluekehityslain myötä yritettiin nimenomaan luoda järjestelmä, joka sopii ennen kaikkea EU:n aluepoliittiseen viitekehykseen. Sen tarkoitus oli myös parantaa paikallisen ja alueellisen tason toimijoiden vaikutusvaltaa erilaisten aluekehitysrahastojen keskittämällä ja ohjelmoinnilla, ja lisätä yhteistyötä avaintoimijoiden välillä. Siksi 1990-luvun alusta lähtien aluepolitiikka on ollut sekä virallisesti että epävirallisesti muotoiltu jatkuvassa läheisessä yhteistyössä eri osapuolten kanssa. (Sotarauta 2010, 388.) Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995 edellytti tämä institutionaalisten rakenteiden muodostamista Euroopan unionin aluepolitiikan ja rakennerahastojen hallinnoimiseksi. Näiden tehtävien hoitamiseksi perustettiin kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot (Anttiroiko & Valkama 2017, 160–161; Sjöblom 2020, 163.) ELY-keskukset ovat osa valtion aluehallintoa. ELY-keskusten tehtävänä on osaltaan edistää aluekehittämistä vastaamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueilla. Ne toimivat myös EU:n rakennerahastovaroja välittävinä toimieliminä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a.)

Maakuntien liitot ovat osa kuntaperusteista aluehallintoa (Haveri 2007, 271). Maakuntien liittojen päätöksenteko- ja toimeenpanoeliminä toimivat maakuntavaltuusto ja -hallitus. Niihin jäseniksi valitaan kunnanvaltuutetut maakunnan jäsenkunnista neljän vuoden

ajanjaksolle. Maakuntavaltuusto on maakunnan korkein päättävä elin, joka edustaa alueen poliittista tahtoa. Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) on keskustelufoorumi, joka kokoaa tasapuolisesti eri sidosryhmät yhteen. Yhteistyöryhmä on maakuntahallituksen nimeämä lakisääteinen toimielin. MYR hyväksyy vuosittaisen maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelman, joka määrittää sekä Euroopan unionin että kansallisen rahoituksen jakamista koostuen rahoitusta välittävistä viranomaista. Se keskustelee alueen tärkeimmistä hankkeista ja aloitteista varmistaakseen erilaisten rahoituslähteiden ja toimenpiteiden koordinaation. (Nissinen 2016, 182–183.)

Suomi on hajautettu yhtenäisvaltio, jossa paikallisella hallinnolla on vahva vaikutusvalta. Kuitenkin aluehallinnon rakenne on pysynyt heikkona, koska sillä ei ole demokraattisia tehtäviä ja yleistä vastuita hyvinvointipalveluista. (Anttiroiko & Valkama 2017, 153; Sjöblom 2020, 156.) On selvää, että ministeriöiden valtuudet yhdistettynä vahvaan ylhäältä alaspäin suuntautuvaan perinteeseen sekä poikkeuksellisen vahvaan paikalliseen itsehallintoon on aiheuttanut vallan epätasapainon hallinnontasojen välille, jossa alueellisen tason hallinnollinen rakenne on pysynyt heikkona. (Sjöblom 2020, 162.) Verrattuna muihin pohjoismaihin Suomi eroaa niistä institutionaalisesti alueellisessa hallinnon rakenteessaan. Suomessa on kunnista muodostuva kaksitasoinen rakenne, jossa kunnat ratkaisevat useita alueellisia tehtäviä yhteistyössä. Muilla pohjoismailla on kolmitasoinen hallintorakenne muodostuen paikallisesta, alueellisesta ja kansallisesta tasosta. (Haveri 2015, 138.)

Suomen aluehallinnosta on vähitellen kehittynyt melko hajanainen järjestelmä, joka nojautuu monitahoiseen rakenteeseen aluetason politiikkatoimien toimeenpanossa (Sjöblom 2020, 163). Aluekehittäminen kattaa joukon eri viranomaisia, yksityisen ja julkisen sektorin välissä olevia alueellisen kehittämisen organisaatioita ja kuntia. Rakenteellisista tekijöistä etenkin hallinnontasojen välisten suhteiden laatu, kuten vahvat ministeriöiden valtuudet sekä alueellisen tason demokraattisen legitimitetin ja perustuslaillisen vallan puute on ollut rajoittava vaikutus alueellisen kyvykkyyden kehittämiseen. Peräkkäisten uudistustoimien tuloksena on syntynyt hajanainen alueellinen rakenne, jossa millään tietyllä yksiköllä ei ole ollut selkeästi määriteltyä koordinaatiovastuuta aluetason politiikkojen toimeenpanemiseksi. Vahvalla paikallistason vaikutusvallalla on ollut polkuriippuvainen vaikutus

uudistusprosesseihin rajoittaen käytettävissä olevia vaihtoehtoja alueellisen tason uudelleen organisoimiseksi. (Sjöblom 2020, 163–164, 171.)

Suomalaiselle hallintatavan perinteelle ominaista on vahva byrokratia ja virkamiesten vaikutusvalta, jotka näkyvät myös alueellisten verkostojen tasolla. Poliitikkojen vaikutusvalta on suomalaisissa verkostoissa paljon pienempi verrattuna muihin pohjoismaihin. Kuitenkaan poliitikkojen roolin vahvistamista ei nähdä tarvittavan tekemään päätöksentekoprosessia oikeutetummaksi. Suomessa alueellisia verkostoja pidetään enemmän käytännöllisenä kuin poliittisena välineenä tietyn ongelman ratkaisemiseksi. (Airaksinen, Härkönen & Haveri 2014, 471.)

Maakuntatasolla laaditaan maakuntien liittojen toimesta maakuntaohjelmat valtuustokausittain neljäksi vuodeksi kerrallaan. Maakuntaohjelmaan sisältyvät maakunnan kehittämistavoitteet, keskeisten toimenpiteiden kuvaukset ja yhteistyösopimukset sekä rahoitussuunnitelma kansallisen ja EU-rahoituksen osalta. Ohjelman laadinta toteutetaan laajassa yhteistyössä. Viime kädessä maakuntaohjelman hyväksyy maakuntavaltuusto. Aluekehittämissäädännössä säädetään tarkemmin maakuntaohjelman roolista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a.)

Maakuntaohjelma on keskeinen asiakirja aluekehittämisessä, joka perustuu maakuntastrategiaan. Talouskasvua ja alueellista kilpailukykyä haetaan alueellisten kehityssuunnitelmien ja ohjelmien kautta. Nämä suunnitelmat on muotoiltu sujuvoittamaan eri sektoreiden erilaisia aloitteita alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin vastaamiseksi. Ohjelmissa alueet määrittelevät tavoitteensa ja prioriteettinsa sekä laativat suunnitelman rahoitukselle, toimeenpanolle ja arvioinnille. (Tolkki ym. 2011, 318.) Osana ohjelmia alueet laativat älykkään erikoistumisen strategiat. Nykyisessä aluekehittämissäädännössä ei ole kirjauksia älykkään erikoistumisen strategioiden roolista. Älykkään erikoistumisen strategioiden voidaan kuitenkin tulkita olevan osa lakisäätettä maakuntaohjelmaa, sillä useimmissa maakunnissa älykkään erikoistumisen strategiat on sisällytetty osaksi maakuntaohjelmia. Käynnissä olevassa

aluekehittämislainsäädännön uudistamisessa tullaan vahvistamaan älykkään erikoistumisen roolia maakuntaohjelman rinnalla.

3 ALUEELLISEN HALLINNAN VIIITEKEHYS

3.1 Hallinnan käsite ja vertikaaliset sekä horisontaaliset tasot

Hallintaa voidaan tavallisimmin jäsentää pyrkimyksenä parantaa koordinaatiota toisistaan suhteellisen riippuvaisten toimijoiden välillä yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa. Erilaisille hallinnan käsitteille on yhteistä se, että hallinnon rakenteiden sijaan keskitytään hallinnon toimintaa määrittäviin tapahtumaketjuihin. (Klijn 2008, 508.) Hallinnan käsitteessä korostuu tuki toimijoiden yhteistyölle ja verkottumiselle yksittäisten organisaatioiden tulosten parantamisen tai kehittämisen sijaan. Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta julkishallinnon rooli muuttuu koordinaattoriksi ja liikkeelle panijaksi, jolloin ollaan aiempaa riippuvaisempia muista yhteiskunnan toimijoista. (Hakari 2013, 35.)

Hallinnan käsite ilmentää organisaatioiden keskinäisriippuvuutta. Valtion rajojen muuttuminen merkitsee sitä, että rajat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä muuttuvat ja hämärtyvät. Hallintaan kytkeytyy jatkuva vuorovaikutus verkoston jäsenten välillä johtuen tarpeesta välittää resursseja ja neuvotella yhteisistä tavoitteista. Hallinnan käsite sisältää myös ajatuksen pelin kaltaisesta vuorovaikutuksesta, joka perustuu luottamukseen ja sääntöihin, jotka on neuvoteltu ja sovittu yhteistyössä verkoston toimijoiden välillä. (Rhodes 2007, 1246.)

Hallinnan käsitteeseen sisältyy sekä horisontaalinen että vertikaalinen ulottuvuus. Horisontaalinen ulottuvuus kattaa eri toimijat, kuten julkisyhteisöt, järjestöt, yritykset, säätiöt ja kansalaiset, jotka tekevät yhteistyötä tietyllä institutionaalisella tasolla ja edistävät intressejään toimiessaan yhdessä. Kuitenkin hallintasuhteet yhä useammin koskevat eri tasoilla toimivien organisaatioiden välisiä suhteita. Vertikaalinen ulottuvuus muodostuu hallintasuhteista näiden eri institutionaalisten tasojen välillä. Näihin vertikaalisiin suhteisiin viitataan monitasohallinnan käsitteellä poliittishallinnollisissa prosesseissa. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 170–172.)

Hallinnan käsite on monimerkityksellinen. Klijn (2008) jäsentää hallinnan käsitettä neljästä eri näkökulmasta. Hallintaa voidaan tarkastella hyvänä hallintatapana, jossa hallinnalla viitataan asianmukaisesti toimivan hallinnan periaatteisiin. Tämä lähestymistapa korostaa hallinnon toimintaa enemmän kuin tapaa, jolla hallinnon toiminta on organisoitu. Hallinta voidaan nähdä uutena julkisjohtamisena, jossa korostuva suoritukset ja vastuuvollisuus. Hallinnon tehtävänä on asettaa tavoitteita eikä osallistua toimeenpanoon, jossa hyödynnetään etenevissä määrin yksityisiä palveluntuottajia. Yksi lähestymistapa hallintaan on hallinta hallinnan verkostoina. Hallintaa toteutetaan sekä julkisten että ei julkisten verkostojen sisällä, ja näiden ryhmien välillä oleva vuorovaikutus tekee prosessista vaikeasti hallittavan (Klijn 2008, 507–508.)

Virtanen & Stenvall (2011) mukaan hallinta voidaan nähdä tapana hallita monitasoista järjestelmää. Hallinnalla viitataan uudenlaisiin julkisen toiminnan koordinaatiokäytäntöihin ja hallinnointitapoihin. (Stenvall & Virtanen 2011, 55.) Hallinnan käsitteeseen kytkeytyy monitoimijaisen järjestelmän olemassaolo ja erilaisten verkostomaisten yhteistyöyö rakenteiden ja vuorovaikutusjärjestelmien sekä prosessien rakentuminen (emt. Klijn 2008). Hallinnalla on myös vahva yhteys verkosto -ajatteluun. Julkinen hallintajärjestelmä on luonteeltaan toiminnallisesti hajautunut. Se muodostuu useista valtakeskuksista, sillä verkostot ovat vastuussa eri tehtäväalueista. Itsenäinen tavoitteiden asettelu ja toiminnan johtaminen ovat myös osa verkostojen toimintaa, joka kuvastaa hallinnan hajautumista. Sosiaaliset suhteet ja yhteiset tehtävät ovat verkostoja koossa pitävä voima. Verkostomaisessa hallinnassa koordinointi syntyy etenevässä määrin siitä, että eri toimijat ottavat toisensa huomioon ja pyrkivät ratkaisemaan ongelmia yhdessä. Verkostomaisessa hallintatavassa korostuu yhteistyölähtöinen kumppanuus. (Stenvall & Virtanen 2011, 56–57.)

Hallinnan kysymykset kytkeytyvä tiiviisti verkostonäkökulmaan. Verkostoja tarvitaan toimintaympäristössä esiin nousevien ongelmien käsittelemiseen, sillä näillä ongelmilla on taipumus ylittää julkisorganisaatioiden rajat ja niiden hierarkkiset tasot (Emt. Klijn 2008, 508.) Monitasohallinnan kontekstissa siirrytään hierarkkisista järjestelmistä epähierarkkisiin järjestelmiin. Keskushallinnon vahva rooli on korvautunut yhä etenevissä määrin

neuvottelua sisältävillä epähierarkkisilla institutionaalisilla järjestelyillä, joissa aluehallinto asemoituu kansainvälisille areenoille joko keskushallinnon hyväksynnän kautta tai ilman sitä. Tästä aiheutuu se, että hallinnon ylimpien tasojen instituutioiden on etenevissä määrin yhä haastavampaa käskää tai ohjata alemman tason instituutioita. (Peters & Pierre 2016, 120–121.)

Tarkasteltaessa älykkään erikoistumisen koordinaatiota on hallinnan käsitteen ymmärtäminen olennaista. Magro & Wilson (2019) nostavat esille hallinnan prosessien merkityksen älykkään erikoistumisen toimeenpanon kontekstissa. He määrittävät hallinnan dialogiksi, sitoutumiseksi ja koordinaatioksi, joiden mukaisesti valinnat strategisesta suunnasta ja innovaatiopolitiikan yhdistelmästä tehdään. (Magro & Wilson 2019, 1–2). Älykkään erikoistumisen kontekstissa hallinnalla tarkoitetaan sitä, että strategioita ei toimeenpanna täysimääräisesti kansallisten tai alueellisten viranomaisten toimesta, vaan toimeenpanovalta on jaettu innovaatiotoimijoiden, verkostojen ja muiden toimijoiden kesken. Julkisella sektorilla on tärkeä rooli älykkään erikoistumisen hallinnan, ohjauksen ja valvonnan kannalta. (Gianelle ym. 2016, 37.)

3.2 Monitasohallinta Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikassa

Monitasohallinta muodostaa tämän tutkimuksen laajemman viitekehyksen. Älykkään erikoistumisen strategiat ja niiden toimeenpano ovat osa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa. Kuten edellä on mainittu, ovat älykkään erikoistumisen strategiat ennakkoehto rakennerahastovarojen saamiselle käyttöön kuluvalle EU-ohjelmakaudella. Älykkään erikoistumisen strategiat ovat osa Euroopan unionin keskeisten tavoitteiden toimeenpanoa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi kaikkialla unionissa. Älykkään erikoistumisen rooli taloudellisen murroksen vauhdittamisessa vahvistuu entisestään tulevalla ohjelmakaudella 2021–2027.

Älykäs erikoistuminen on osa uuden innovaatiopolitiikan monitasoista järjestelmää, jossa koordinaation ja yhteistyön uudelleenarviointi Euroopan komission, kansallisten hallitusten ja aluehallinnon välillä on keskeistä. Älykkään erikoistumisen kontekstissa monitasohallinto

on monimutkainen yhteistyöprosessi. Älykkään erikoistumisen ideaan pohjautuvien innovaatiostrategioiden luominen tuo alueet mukaan monitasohallinnon prosesseihin sekä horisontaalisilla (suhteet alueellisten toimijoiden välillä) että vertikaalisilla (hallinnon tasojen välillä) tasoilla. (Bentley, Pugalis & Shutt 2017, 5; Larrea ym. 2019.) Vaikka monitasoisista hallintaa on tarkasteltu eri näkökulmista, ei ole juurikaan analysoitu, kuinka monitasoiset järjestelmät on perusteltu ja millaisia vaikutuksia niillä on. Tieteellinen keskustelu ei ota tarpeeksi huomioon hallinnollista kehystä ja rajoituksia, joissa älykkään erikoistumisen strategioita toimeenpannaan osana koheesiopolitiikkaa. (Estensoro & Larrea 2016; Marinelli ym. 2019.)

Monitasohallinnan käsite syntyi Euroopan unionia koskevan tutkimuksen kontekstissa. Sen tavoitteena on yhdistää ja kehittää suuri määrä tutkimusta, jotka jakavat yhteisen näkökulman, jossa Euroopan integraatio on haastanut kansallisvaltioiden roolin. Monitasohallinta muodostaa siten vaihtoehtoisen näkökulman hallitusten väliselle valtiokeskeisen mallin tarkastelulle. Hierarkiat ovat kehittyneet yhä kompleksisimmiksi monitasoisiksi hallintajärjestelmiksi. On entistä yleisempää, että alueelliset ja ylikansalliset toimijat kommunikoivat suoraan toistensa kanssa ilman kansallisen tason myötävaikutusta. Tämä haastaa kansallisten viranomaisten portinvartijan roolin. (Bache & Flinders 2004, 34, 37; Pierre 2017, 104.)

Kuten Marra (2014) toteaa, lukuisat tutkijat ovat tarkastelleet monitasohallintaa vertailevassa tutkimuksessa kytkeytyen hallitustenvälisiin suhteisiin, julkishallinnon reformeihin ja modernisointiin. Näitä kehityskulkuja on tarkasteltu muun muassa hallinnan verkostojen, metahallinnan prosessien, tulosjohtamisen ja arviointien hyödyntämisen näkökulmista, jotka ovat tärkeitä näkökohtia selitettäessä organisaatioiden muutosta ja institutionaalista suoriutumista monitasoisissa hallintarakenteissa ja -suhteissa. Toinen kirjallisuudenlohko sen sijaan on tarkastellut monitasohallintoa erikoistuen EU:n aluepolitiikkaan, jotka käsittelevät jäsenvaltioiden välistä talouskasvun lähentymiskehitystä ja teollisuuden tuottavuutta. Tämä lohko korostaa politiikkatoimien suunnittelua ja arviointia sekä niiden vaikutusta talouskasvuun ja kehitykseen Euroopan alueilla. (Marra 2014, 256.)

Eri alueellisista viranomaistahoista on tullut entistä tärkeämpiä tarkastelun kohteita. Kritiikkinä monitasohallinnalle on esitetty, että käsite ylikorostaa monitasoisuuden hierarkiaa, ja näin ollen painottaa vertikaalisia vuorovaikutusketjuja osoittautuen vahingoksi horisontaalisille toimijoiden välisille suhteille, jotka eivät suinkaan ole vähemmän tärkeitä. (Bache & Flinders 2004, 36). Rakenerahastotoimissa yleinen koordinointi puhumattakaan integraatiosta useiden eri tasojen välillä on yksinkertaisesti mahdotonta. Tämä on seurausta siitä, että tehtävät on jaettu osiin käsiteltäviksi erillisillä areenoilla. Euroopan unionin tasolla tehdään päätökset yleisistä politiikkatavoitteista ja resurssien allokation periaatteista. Edelleen alueellisella tasolla aluepolitiikan keskeiset tavoitteet on muotoiltu kunkin alueen ohjelmissa, joita toimeenpannaan yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden hallitusten vastuullisten viranomaisen toimesta. (Benz & Eberlein 1999, 342.)

Euroopan unionin rakenerahasto-ohjelmat on upotettu monitasoiseen hallintajärjestelmään. Eri toimijat pyrkivät yhdessä ratkaisemaan koordinaation haasteet. Rakenerahasto-ohjelman toteuttamisessa päätöksentekovalta on delegoitu aluehallinnolle olettaen, että alueelliset toimijat omaavat sekä kontekstuaalisen tietopohjan että poliittisen legitimitetin integroida erilaisia toimenpiteitä yhteistyöhakuisesti. Päätöksentekovallan hajauttaminen eri toimijoille ja tasoille voi luoda opportunistista käyttäytymistä sekä puutteellisen vision ja luottamuksen keskinäiselle yhteistyölle. Tämän vuoksi syvällisempi ymmärrys rakenerahastojen valmistelutyön ja toimeenpanon paikallisista, kansallisista ja eurooppalaisista erityispiirteistä ja laaja-alaisempi tietopohja näiden eri tasojen toimijoista on tarpeen. (Marra 2014, 255, 257.)

Koordinaation haasteiden vuoksi rakenteelliset ja menetelmälliset keinot ovat keskeisiä koskien aluepolitiikan tehokkuutta, alueellisen edunajamisen organisointia, ja keskinäistä vuorovaikutusta eri hallinnontasojen välillä. Mukauttamisprosessi muodostuu kahdesta ulottuvuudesta. Alueellisella tasolla eri toimijoiden välisistä konflikteista on päästävä yli, jotta voidaan mobilisoida resursseja ja toimintapotentiaalia. Jotta alueet pystyvät parantamaan suhteitaan muihin hallinnontasoihin, niiden on sovittava keskinäiset intressinsä hallinnon tasojen väliselle areenalle. (Benz & Eberlein 1999, 331.)

Haasteeksi muodostuu se, että alueellisilla toimijoilla on usein rajoitettu mahdollisuus osallistua aktiivisesti monitasoiseen päätöksentekoon. Niin ikään kumppanuusperiaatteen määrittäessä sidosryhmien osallistumisesta prosessiin sen käytännön toteuttamista haittaavat kokemuksen ja yhteistyökulttuurin puutteet. Monitasohallinnan ja kumppanuuden toteuttaminen Euroopan unionin koheesiopolitiikassa on osoittanut haastavaksi ja johtanut moninasiin tuloksiin riippuen erityyppisistä kansallisista institutionaalisista konteksteista, johon liittyvät muun muassa yhteentörmäykset olemassa olevien kansallisten käytäntöjen kanssa. Yleisesti tarvitaan kriittisempää monitasohallinnan tarkastelua kansallisten olosuhteiden näkökulmasta, jolloin huomio kiinnittyy valtioiden ja alueiden institutionaalsiin suhteisiin, resursseihin ja valvontamekanismeihin, jotka vaikuttavat EU-politiikan käytännön toteuttamiseen (Dabrowski 2014, 356–357.)

Toisaalta tutkijat ovat tunnistaneen monitasohallinnan tarjoamat mahdollisuudet rakennerahastojen toimeenpanon tukena. Kirjallisuudessa tunnistetaan hallinnon tasojen välinen keskinäisriippuvuus ja monitasohallinnan rooli on tässä tärkeää tasojen välisen koordinaation parantamiseksi. (Charbit 2011; Charles ym. 2012, Wøien ym. 2019.) Älykkään erikoistumisen konsepti on alun perin suunniteltu monitasoiseksi järjestelmäksi, jossa ylikansallisten, kansallisten ja alueellisten instituutioiden edellytettiin toimivan yhteistyössä eri osapuolten toimesta hyväksytyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (Morgan 2017, 581; Vanthillo & Verhetsel 2012, 6).

Niin ikään Capello & Kroll (2016) toteavat älykkään erikoistumisen hallintaa tukevien mallien olevan tärkeitä älykkään erikoistumisen strategioiden kannalta, sillä useissa maissa siihen liittyvät kehittämisresurssit, kyvyt ja välineet ovat jakautuneet eri ministeriöille, aluekehitysviranomaisille ja muille organisaatioille, mikä johtaa kompleksiseen julkisten toimijoiden väliseen koordinaatioon rinnakkain monimutkaisen julkisten ja yksityisten toimijoiden vuorovaikutuksen kanssa. Useiden eri osapuolten välisen epätäydellisen viestinnän ja koordinaation vuoksi on haastavaa koota ja yhdistää eri puolille hajautettua asiantuntemusta ja muodostaa koordinaatiota eri tasojen toimenpiteiden välille. (Capello & Kroll 2016, 1398; Kempton, Goddard, Edwards, Hegyi & Elena- Pérez 2014.)

3.3 Alueellisen hallinnan käsite

Tutkimuksen kohteena on maakuntien älykkään erikoistumisen koordinaation ja sitä tukevien resurssien tarkastelu. Monitasohallinta luo laajemman viitekehysten tutkimukselle huomioiden sekä hallinnan vertikaalisen että horisontaalisen ulottuvuuden. Monitasohallinta tarkastelee ennen kaikkea politiikkatoimien toimeenpanoa monitasoisessa ja monitoimijaisessa ympäristössä. Alueellisen hallinnan viitekehys on valittu jäsentämään monitasohallinnan toteuttamista alueellisessa kontekstissa huomioiden hallinnan eri ulottuvuudet ja tasot. Viitekehys perustuu näkemykselle, jossa alueen kehittäminen on moniarvoista eri toimijoiden rakentamaa toimintaa, joka muodostuu toimijoiden sitoutumisen asteesta, päätöksenteon prosesseista, resursseista sekä alueen suhteista sen ulkopuolisiin verkostoihin ja viranomaisiin (Foster & Barnes 2012; Willi ym. 2018). Alueellisen hallinnan viitekehys on hyvä väline jäsentämään älykkään erikoistumisen toimeenpanoa riittävän konkreettisella tavalla, jota yksinään monitasohallinnan viitekehys ei mahdollistaisi. Tämän luvun tarkoituksena on avata alueellisen hallinnan käsitettä.

Alueellista hallintaa voidaan ensinnäkin tarkastella tutkimusnäkökulmana, joka on kompleksinen eri toimijoiden myötävaikutuksesta muodostuva prosessi ja laaja valikoima kollektiivista toimintaa. Toiseksi alueellisella hallinnalla kuvataan muutosta, jossa valtiosta riippumattomat toimijat osallistuvat entistä enemmän ja ovat entistä tärkeämmässä roolissa aluekehittämisen prosessien muovaajina. Tämä tarkoittaa myös voimatasapainon muutosta. Kolmanneksi alueellinen hallinta voidaan nähdä työkaluna alueellisen kilpailukyvyyn ja kestäväen kehityksen vahvistajana sekä entistä joustavamman päätöksenteon edistäjänä. Alueellinen hallinta sisältää laajan joukon eri toimijoita sekä julkishallinnosta että sen ulkopuolelta. Toimijat eroavat lähtökohdiltaan, intresseiltään ja tavoitteiltaan. Alueellinen hallinta on alueellisten muutosprosessien vertikaalista ja horisontaalista koordinoitua, joka ylittää valtion ja valtiosta riippumattomien toimijoiden hallinnolliset rajat (Willi ym. 2018, 777–790.)

Foster & Barnes (2012) näkevät alueellisen hallinnan viitekehysten keskittyvän rakenteiden sijaan toimijoiden käyttäytymiseen, kapasiteettiin ja tavoitteisiin. Viitekehys tarkastelee toimijoiden välisiä suhteita ja niiden sitoutumista asetettuihin tavoitteisiin. Keskeistä on

pyrkii ymmärtämään toimijoiden päätöksentekoa, toiminnan organisointia, toimenpiteiden määrittämistä sekä tarvittavien resurssien kokoamista. Viitekehys toimii välineenä institutionaalisen kehyksen jäsentämiseen tarkastelemalla muun muassa toimintaa säänteleviä lakeja ja normeja sekä institutionaalista kontekstia. Viitekehys tarkastelee legitimitteettiä toimijajoukon edustavuuden ja toiminnan oikeutuksen näkökulmista. (Foster & Barnes 2012, 273–274.)

Alueellinen hallinta voidaan määritellä tiedostetuiksi ponnisteluiksi moninaisten toimijoiden tavoitteiden saavuttamiseksi moniarvoisessa ympäristössä. Alueellinen hallinta ylittää toimivalta- ja sektorirajat sekä toiminnalliset rajat. Alueellista hallintaa kuvaa kompleksinen, moniulotteinen politiikka osana sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön ja vaiheisiin. Alueellisessa hallinnassa ei ole olemassa tiettyä hallinnollista organisaatiota tai instituutiota päätösten toimeenpanemiseksi. Alueellinen hallinta sisältää virallisia ja epävirallisia toimijoita yksityiseltä sektorilta, kansalaisyhteiskunnasta ja hallinnon eri yksiköistä. Toimijat organisoituvat ja sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin, mutta niiden välillä voi ilmetä myös ristiriitoja. Työskentely yhteistä tavoitetta kohti ei tarkoita, että isolla toimijajoukolla olisi aina samankaltaiset tavoitteet tai motiivit. Alueellinen hallinta edellyttää toimijoita vuorovaikutuksessa arviomaan vaihtoehtoisia toimintatapoja. (Foster & Barnes 2012, 273–274.)

Alueellisen hallinnan käsite on laaja ja moninainen ja sitä tulkitaan eri tavoin akateemikkojen ja käytännön toimijoiden keskuudessa. Kirjallisuudessa ei ole yhtenäistä jaettua käsitystä sen määritelmästä. Käsitettä voidaan hyödyntää eri tavoin ja sitä on käytetty hajanaisesti eri konteksteissa ja näkökulmista. (Willi ym. 2018, 776). Alueellisen hallinnan käsitettä on tarpeen määritellä tarkemmin ja tutkia empiirisesti. Osa tutkijoista on yrittänyt luoda alueellisen hallinnan mittaamiseksi määrällisiä indikaattoreita. Toiset tutkijat puolestaan ovat kehittäneet laadullisia indikaattoreita kuvaamaan alueellisen hallinnan ulottuvuuksia. Useat kirjoittajat ovat käyttäneet tutkimuksissaan deduktiivista lähestymistapaa, kuten esimerkiksi Fosters ja Barnes (2012) artikkelissaan. Vain muutamissa tapauksissa on deduktiivista lähestymistapaa täydennetty induktiivisilla elementeillä, joissa on hyödynnetty empiiristä tutkimusta käsitteen rakentamisessa (Willi ym. 2018, 778.)

Willin ym. (2018) alueellisen hallinnan ulottuvuudet sisältävät Fostersin ja Barnesin (2012) ulottuvuuksiin nähden huomattavasti enemmän sitä kuvaavia indikaattoreita. Heidän mallissaan indikaattoreita on yhteensä 21, jotka on operationalisoitu empiirisessä tutkimuksessa ja jotka ovat yksityiskohtaisempia Fostersin ja Barnesin (2012) 15 indikaattoreihin nähden. Willin ym. (2018) viitekehys eroaa muiden tutkijoiden käyttämistä jäsenyksistä sen osalta, että käytännön tiedon ja kokemuksen sisällyttämisellä on keskeinen rooli viitekehyyksen rakentumisessa. Verrattuna Fostersin ja Barnesin (2012) viitekehyykseen, se tarjoaa deduktiivisen lähestymistavan ilmentäen ulottuvuuksia ja indikaattoreita, jotka ovat käytännönläheisiä tarkastellen aluekehittämisen arkipäivän kysymyksiä ja prosessien hallintaa (Willi ym. 2018, 790.)

Fostersin ja Barnesin (2012) viitekehys siirtää keskustelua kyvykkyyteen toimia alueellisella tasolla erilaisten asioiden parissa. Kuitenkin viitekehys tunnistaa yhä hallinnan rakenteet, jotka muodostavat järjestelyt ja säännöt, joiden puitteissa toimitaan. (Fosters & Barnes 2012, 278.) Niin ikään Willin ym. (2018) viitekehys tunnistaa rakenteiden ja formaalien menettelyjen merkityksen alueellisessa hallinnassa. Tutkimukseni kontekstissa toimintamallien ja resurssien rooli liittyy olennaisesti myös niitä tukevien rakenteiden ja institutionaalisen kontekstin tarkasteluun.

Alueellisen hallinnan ajattelu pyrkii uuden julkisjohtamisen tavoin hyödyntämään uuden tyyppisiä johtamisen ja ohjauksen muotoja edistäen samalla julkisten ja yksityisten organisaatioiden välistä yhteistyötä. Valtion hallintoviranomaisen roolina on keskittyä aiempaa vahvemmin alueellisen yhteistyön tukemiseen, ohjaukseen ja motivointiin ("enabling state"). Alueellisen hallinnan konsepti palvelee sellaisten koordinaatio- ja ohjausongelmien hallintaa, jotka syntyvät alueellistumisen ja globalisaation myötä. (Ryynänen 2012, 89.)

Alueellisen hallinnan viitekehystä jäsentävät artikkelit luova perustan teoriaohjaavalle sisällönanalyysille. Huomionarvoista on, ettei alueellisen hallinnan viitekehys ja sitä käsittelevät artikkelit perustu älykkään erikoistumisen strategioiden tarkasteluun, vaan ovat

käsitteellisiä artikkeleja. Alueellisen hallinnan viitekehystä on soveltanut muun muassa Deppisch (2012) tarkastellessaan rajat ylittävää yhteistyötä Saksan ja Itävallan välisellä rajalla. Hän on tunnistanut tekijöitä, jotka vaikuttavat raja-alueiden hallintakapasiteettiin. Näitä ovat toimijoihin ja niiden välisiin suhteisiin kytkeytyvät ominaisuudet, institutionaalinen viitekehys, yhteistyö ja päätöksentekoprosessit sekä alueelliset ja institutionaaliset ominaisuudet.

3.4 Alueellisen hallinnan ulottuvuudet

Tässä alaluvussa käydään läpi alueellisen hallinnan viitekehystä tarkastelemalla sen eri ulottuvuuksia. Tutkimuksessa teoreettisena viitekehysenä käytettävät alueellisen hallinnan ulottuvuudet ovat synteesi Willin ym. (2018) sekä Fostersin & Barnesin (2012) jäsentämistä alueellisen hallinnan ulottuvuuksista. Willin ym. (2018) alueellisen hallinnan viitekehys jakautuu viiteen eri pääulottuvuuteen. Ulottuvuuksia ovat osallistuminen, päätösten ja sopimusten sitovuus, formaaliuden aste, alueellinen autonomia ja valtasuhteet. Pääulottuvuudet jakaantuvat edelleen niitä kuvaaviin laadullisiin indikaattoreihin. Fostersin & Barnesin (2012) alueellisen hallinnan viitekehys jakaantuu niin ikään viiteen pääulottuvuuteen. Niitä ovat toimijajoukko, agenda, sisäinen kapasiteetti, ulkoinen kapasiteetti ja toimeenpanon kokemukset. Nämä ulottuvuudet jakaantuvat niin ikään kukin kolmeen eri indikaattoriin. Kuten Willi ym. (2018) toteaa, alueellisen hallinnan viitekehys tarjoaa keskeiset ulottuvuudet, joiden avulla mahdollistuu alueellisen hallinnan analysointi. Olennaista on, että viitekehys tarjoaa analyttisen välineen eikä toimi normatiivisessa roolissa.

Tutkimukseni alueellisen hallinnan ulottuvuudet on mukailtu näiden kahden viitekehysten sisältämistä ulottuvuuksista. *Sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen* on muodostunut Willin ym. (2018) osallistumisen ja Fostersin & Barnesin (2012) toimijajoukon ja agendan ulottuvuuksista. *Resurssit* -ulottuvuus on muodostettu Willin ym. (2018) sopimusten sitovuuden ja Fostersin & Barnesin (2012) sisäisen kapasiteetin ulottuvuuksien perusteella. *Formaaliuden aste* -ulottuvuus koostuu formaaliuden asteen ja sisäisen kapasiteetin ulottuvuuksista. *Valtasuhteet* -ulottuvuus on muodostettu alueellisen autonomian ja valtasuhteiden sekä ulkoisen kapasiteetin ulottuvuuksien pohjalta. Kaiken kaikkiaan viitekehysten pohjalta on pyritty muodostamaan looginen kokonaisuus, jossa kummankin

viitekehyksen ulottuvuudet huomioidaan mahdollisimman tasapuolisesti. Se, miksi kahden viitekehyksen synteesiin on päädytty, johtuu pitkälti Fostersin & Barnesin (2012) sisäisen kapasiteetin ulottuvuudessa esiin tulevasta resurssien roolista, joka ei Willin ym. (2018) viitekehyksessä näy yhtä suoraviivaisesti. Seuraavaksi kuvataan kaikkien neljän ulottuvuuden sisällöt omina osioinaan.

Sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen

Tämä alueellisen hallinnan ensimmäinen ulottuvuus kuvaa toimijoiden osallistumista ja toimijajoukon ominaisuuksia. Ulottuvuus kuvaa sitä, missä määrin eri toimijat osallistuvat alueelliseen hallintaan. Heikkoa osallistumista kuvaa osallistujien rajallinen määrä, jolloin vain pieni määrä valittuja ja homogeenisia toimijoita osallistuu hallinnan prosesseihin. Vahvaa osallistumista kuvaa useiden eri toimijoiden aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon. Toimijajoukon rakenne kuvaa sitä, millaisia erilaisia taustoja, intressejä ja institutionaalisia kytkentöjä toimijoilla on. Osallistumisen muodot kuvaavat erilaisia osallistumisen tapoja ja monimuotoisia instrumentteja, jotka vaihtelevat perinteisistä demokratian muodoista yhä modernimpiin ja vuorovaikutteisempiin muotoihin. Tätä ulottuvuutta ilmentää se, kuinka sujuvaa eri toimijoiden on päästä mukaan hallinnan prosesseihin. Se vaihtelee eksklusiivisista muodoista, joissa toimijajoukko on rajattu ennalta yhä osallistavampiin muotoihin, joihin on pääsy kaikilla toimijoilla. Ulottuvuutta kuvaa myös toimijoiden sitoutuminen alueelliseen hallinnan prosesseihin vaihdellen passiivisesta ja haluttomasta osallistumisesta aktiiviseen ja vahvaan sitoutumiseen. (Willi ym. 2018, 787–788.) Foster & Barnes (2012, 275–276) tunnistavat niin ikään keskeiseksi ominaisuudeksi toimijajoukon koostumuksen ja osallistavuuden, eli missä määrin kaikki kiinnostuneet sidosryhmät otetaan mukaan tavoitteen saavuttamiseksi. Keskeisiä toimijajoukkoon liittyvinä ulottuvuuksia ovat myös johtajuus ja sitoutuminen. Jaetun vision luominen mahdollistuu avoimen ja tasapuolisen prosessin kautta, jossa sidosryhmillä on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä siten, että ne otetaan aidosti huomioon.

Toimijoiden osallistumiseen ja sitoutumiseen kytkeytyvät tekijät ovat keskeisiä tarkastelun kohteita älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanossa ja toimintamalleissa. Kuten luvussa 2 kuvataan, on yrittäjämäisen etsimisen prosessi keskeinen. Se perustuu laajalle sidosryhmien osallistumiselle aina strategian laadinnasta sen toimeenpanon eri vaiheisiin.

Oleennaista on sopivien sidosryhmien löytäminen, yhteydenpidon käytännöt ja se, kuinka sidosryhmät onnistutaan sitouttamaan yhteiseen innovaatioprosessiin (Mäenpää 2020, 87). Parhaimmassa tapauksessa saavutetaan sitoutuminen, jossa älykkään erikoistumisen strategiasta muodostuu toimijoiden kollektiivisesti omistama strategia sen sijaan, että sitoutuminen olisi muodostettu pelkästään julkisen sektorin taholta. Kysymyksessä on osallistavamman hallintarakenteen luominen osallisuuden ja omistajuuden varmistamiseksi älykkään erikoistumisen strategioiden tueksi. Sidoryhmiä ei valita mukaan niiden aseman mukaan, vaan valinta tehdään arvioimalla niiden pätevyyttä ja soveltuvuutta prosessiin. (Gianelle ym. 2016, 42–43; Morgan 2017, 572.)

Kuten Fosters & Barnes (2012) tuovat esille, ovat johtajuuden ja strategisen suunnan määrittäminen osa alueellista hallintaa. Johtajuus paikkaperusteisessa johtamisessa on kollektiivista toimijoiden kykyä tehdä strategisia päätöksiä ja toimeenpanna niitä. Paikkaperusteisen johtamisen voidaan väittää olevan paljon monimutkaisempaa ja läpinäkymätöntä kuin lineaarisissa organisaatioissa, kuten yrityksissä tai hallinnon organisaatioissa, koska johtajuus on yhdistelmä erilaisia intressejä ja vastavuoroisia suhteita, jotka ovat herkkiä reagoimaan keskinäisen luottamuksen ongelmiin. Paikkaperusteiset kehittämisen mallit korostavat jaettuja vastuita ja useiden eri toimijoiden yhteistyösuhteita, joissa hierarkkiset johtamisen mallit syrjäytetään. Yhteistyöhön perustuva hallinta on läsnä prosessin eri vaiheissa strategian suunnittelusta sen toimeenpanon ja arvioinnin eri vaiheisiin. Paikkaperustainen johtaminen, toisin kuin enemmän perinteiset organisatorisesti suuntautuneet johtamistavat, ovat luonteeltaan kollektiivisia, hajautettua, alhaalta ylöspäin suuntautuva, toimintaa mahdollistavia ja emergentejä. Siksi paikkaperusteinen johtaminen on luonteeltaan kollektiivisempaa, jossa kenelläkään ei ole yleisiä valtuuksia kunkin alueen kannalta tärkeissä asioissa. Näin ollen johtajuus ei nojautu valvontaan, vaan mahdollistavammat ja generatiivisemmat johtajuuden muodot ovat tarpeen. (Bentley ym. 2017, 198; Sotarauta, Beer & Gibney 2017, 190.)

Vahva ja läpinäkyvä johtajuus rakentuu institutionaaliselle rakenteelle, jossa eri organisaatioiden välillä on selkeästi jaettu vastuu innovaatiotoiminnan ohjaamisesta. Lujan alueellisen konsensuksen lisäksi keskeistä on tiivis integraatio kansallisiin strategioihin ja politiikka-aloitteisiin. (Charles, Gross & Bachtler 2012, 24–25.) Monitasohallinnan rooli

älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanossa on tärkeä tunnistaa ja siksi on tärkeää luoda tasapainoinen suhde alueellisen ja kansallisen tason välille. Parhaan hallintamallin löytämiseksi näiden tasojen välille on tärkeää, että se muodostetaan näiden tasojen yhteistyössä. Tällä tavoin älykkään erikoistumisen strategioista voi muodostua toteuttamiskelpoinen työkalu. (Wøien ym. 2019, 91).

Resurssit

Resurssien ulottuvuus ilmentää, missä määrin resursseja on käytettävissä alueellisen hallinnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Huomionarvoista on, että resurssit ovat moninaisia. Resurssit muodostuvat taloudellisista resursseista, tiedosta ja asiantuntijuudesta. Niin ikään tähän ulottuvuuteen kytkeytyy kysymys legitimitetistä ja riittävästä auktoriteetista toimia ja tehdä päätöksiä (Foster & Barnes 2012, 277.) Ulottuvuus ilmentää Willin ym. (2018, 787–788) tarkastelemaa päätösten sitovuuden ulottuvuutta, joka niin ikään pitää sisällään inhimillisten ja taloudellisten resurssien roolin alueellisessa hallinnassa. Nämä resurssit luovat toiminnalle jatkuvuutta ja sitouttavat toimijoita.

Yrittäjämäisen etsimisen prosessi edellyttää sitä, että erilaisten sidosryhmien tietopohja ja resurssit saadaan käyttöön (Grillitsch 2016, 29–30). Sidosryhmien osallistuminen ja sitouttaminen on välttämätöntä alueellisen tiedon kehittämiseksi, jonka pohjalta alueen käyttämättä jäänyt potentiaali pystytään hyödyntämään (McCann & Ortega-Argiles 2016, 287). Alueilla on edelleen parannettavaa alueen yritysten osallistumisessa osaksi yrittäjämäisen etsimisen prosessia. Yrityksillä on tärkeä rooli alueellisessa kehittämistoiminnassa, ja ne ovat tärkeitä kumppaneita yritysrajojen tiedon tuottajina. Useissa pien- ja mikroyrityksissä henkilöstöresurssit ovat niukkoja, jolloin henkilöstöä on vaikea irrottaa mukaan strategiaprosesseihin. Yrityksillä ei ole käytännön aikataulu ja muiden resurssipaineiden takia kannustetta osallistua prosesseihin. (Mäenpää & Teräs 2016, 125; Nissinen 2016, 196.)

Julkishallinnon toimijoiden osaamisen kehittäminen ja resurssointi on tärkeää. Jotta älykkään erikoistumisen strategiat saadaan kytkettyä osaksi toimivia hallinnon järjestelyjä, edellyttää se korkeatasoista ammattitaitoa ja strategista kyvykkyyttä etenkin aluehallinnon

viranomaisilta strategioiden ohjaamiseksi ja niiden toimeenpanemiseksi (Perianez-Forte ym. 2016, 51). Jotta julkisorganisaatiot kykenevät toimimaan prosessin mahdollistajina ja fasilitaattoreina edellyttää näissä rooleissa toimiminen tietoa ja ymmärrystä alueellisista innovaatioprosesseista ja niiden johtamisesta. Tämän kannalta tärkeää on tieto alueellisista sidosryhmistä ja niiden toiminta-alasta. (Mäenpää 2020, 87.) Julkinen sektori voi saattaa yhteen eri sidosryhmiä ja instituutioita, jotka eivät yleensä työskentele yhdessä, tukea kapasiteetin rakentamisen toimintoja tai tehdä investointeja, jotka jäisivät yksityisen sektorin toimesta tekemättä (Gianelle ym. 2016, 41).

Wøien ym. (2019, 42) tunnistavat haasteeksi maakuntien liittojen rajalliset resurssit hankkeiden tukemisessa sekä älykkään erikoistumisen strategian fasilitoinnissa ja koordinoinnissa. Sotarauta (2018a) tunnistaa älykkäässä erikoistumisessa kyvykkyyden haasteet, jossa alueen julkisorganisaatioilla ei ole riittävästi asiantuntijuutta tai alueella nojaututaan liikaa ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Nämä haasteet korostavat sitä, että alueen julkisorganisaatioiden on tärkeää omata riittävät henkilöstöresurssit ja asiantuntijuutta älykkään erikoistumisen prosessin toteuttamiseksi. (Sotarauta 2018a.)

Sotarauta & Beer (2017) tunnistavat paikkaperusteista johtamista tukevia kykyjä ja valmiuksia. Muun muassa hyvät henkilökohtaiset verkostot, riittävät henkilöstö- ja aikaresurssit sekä tietopohja ovat keskeisiä valmiuksia. (Sotarauta & Beer 2017, 217; Sotarauta 2018a.) Sosiaalisen pääoman rakentuminen välittäjäorganisaatioiden kautta voidaan nähdä keskeisenä edellytyksenä osallistavalle päätöksenteolle. Jotta nämä välittäjäorganisaatiot pystyvät toteuttamaan rooliaan täysimääräisesti, edellytetään niiltä tehokkuutta ja hyvää mainetta sekä ennen kaikkea keskeistä on vahvistaa kyseisten organisaatioiden valmiuksia. (Benner 2019, 1807.)

Organisaatiotason resurssit ja toiminnot voivat muodostua alueen kilpailuedun kannalta merkittäviksi. Innovaatiopolitiikka tulisi mieltää keinoksi mobilisoida, uudistaa ja hankkia uusia resursseja ja valmiuksia. Ilman tarvittavia valmiuksia alueelliset toimijat eivät kykene aikaansaamaan organisatorista ja institutionaalista muutosta, joka estää alueen taloudellista uudistumista. Organisaatiotason aineelliset valmiudet kytkeytyvät osaaviin yksilöihin sekä

taloudellisiin resursseihin ja fyysisiin ympäristöihin. Aineettomat resurssit puolestaan kattavat alueelle ominaiset instituutio- ja organisaatorakenteet. Niin ikään aineettomiin resursseihin kuuluvat toisiaan täydentävät tiedon muodot sekä sosiaalinen pääoma ja kulttuuriset tekijät (Laasonen & Kolehmainen 2017, 1687.)

Mäenpää ja Teräs (2016) toteavat älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanon vaativan huomattavan määrän aikaa muodostuakseen tehokkaaksi ja osallistavaksi prosessiksi. On nähtävissä, että strategian toimeenpano edellyttää huomattavasti enemmän aikaa ja viestinnän prosesseja kuin konseptia rakennettaessa osattiin arvioida. Samalla he pitävät Euroopan rakenne- ja investointirahastojen alueellista rahapottia merkittävässä roolissa strategioiden valmistelussa ja toimeenpanossa. Rahoituksen määrä luonnollisesti vaikuttaa alueellisten toimijoiden sitoutumiseen pitkäjänteiseen kehittämistyöhön sekä toimeenpanoon. (Mäenpää & Teräs 2016, 121.)

Resurssien näkökulmasta eri tasoilla on oma merkittävä roolinsa älykkään erikoistumisen strategioiden tukena. Kehityksen edistämiseksi on tärkeää yhdenmukaistaa ja koordinoita toimenpiteiden suunnittelua ja rahoitusta paikallisella, alueellisella, kansallisella ja ylikansallisella tasolla sillä tavoin, että paikallisten toimijoiden ja sidosryhmien sitoutuminen prosesseihin voidaan maksimoida. (McCann & Ortega-Argiles 2016, 287.)

Formaaliuden aste

Formaaliuden asteen ulottuvuus kuvaa sitä, missä määrin säännöt ja instituutiot on laadittu kirjalliseen muotoon ja missä määrin ne ovat olemassa sanattomina sopimuksina ja rutiineina osana arkipäivää. Korkea formaaliuden aste liittyy usein vakiintuneiden ja suurien organisaatioiden, kuten viranomaistahojen osallistumiseen alueelliseen hallintaan. Alueellinen hallinta on formalisoitua, mikäli aluekehittämisstrategioita tai -hankkeita laadittaessa on noudatettava lukuisia sääntöjä ja normeja. Epäviralliselle alueelliselle hallinnalle ominaista on joustava ja epäyhdenmukainen yhteistyö. Formaaliuden astetta ilmentää se, missä määrin toimintaa jäsentävät muodolliset määräykset, standardoidut prosessit ja viralliset rakenteet. Organisaatorakenteen hierarkkisuus vaihtelee ylhäältä alaspäin suuntautuvasta alhaalta ylöspäin suuntautuviin hallinnan muotoihin.

Organisointimuoto puolestaan voi vaihdella virallisesta yhä epävirallisempiin muotoihin organisoida toimintaa. (Willi ym. 2018, 787–789.)

Foster & Barnesin (2012, 278) viitekehys tunnistaa hallinnan rakenteiden muodostavan sääntöjä, menettelytapoja ja sopimuksia, joissa hallinnan kapasiteettiin kytkeytyvät tekijät toimivat. Rakenteet legitimoivat ja luovat auktoriteetin alueen toimijoille. Tutkimuksessa formaaliuden aste ilmentää sitä, millainen älykkään erikoistumisen strategioiden rooli on osana maakunnallista kehittämistyötä ja laajempaa aluekehittämisen kokonaisuutta. Tämän vuoksi huomio kiinnittyy toimintaa ohjaaviin epävirallisiin ja virallisiin organisointimuotoihin, sekä menettelytapoihin, joilla rakennetaan älykkään erikoistumisen strategioiden legitiimiä roolia.

Älykkäällä erikoistumisella on merkittävä rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteutuksessa. Älykkään erikoistumisen strategiat ovat ennakkoehto EU:n rakennerahastovarojen saamiselle. Älykkään erikoistumisen strategiat ovat pääosin ankkuroidut alueellisen ja EU-tason välille, jolloin kansallisen tason rooli on tukea älykkään erikoistumisen toimeenpanoa. Suomessa kansallinen taso tukee älykkään erikoistumisen toimenpiteitä, mutta ei ole laatinut käyttöönsä kansallista älykkään erikoistumisen strategiaa. (Wøien ym. 2019, 84).

Valtion keskus- ja aluehallinnolla, valtion virastoilla, kunnilla ja maakuntien liitoilla on kullakin omat roolinsa, oikeutensa ja velvollisuutensa osana kansallista ja eurooppalaista aluekehittämistä. Institutionalisoituneen kehyksen ohella aluekehittämisen kentällä toimii runsaasti erilaisia toimijoita, jotka omalla toiminnallaan osallistuvat aluekehittämisen toimenpiteiden suuntaamiseen, muokkaamiseen ja toimeenpanoon. Olennaista on huomata yritysten ja muiden yksityisten tahojen nousu aluekehittämisen kentälle, jolloin kyse ei ole pelkästään hallinnollisesta järjestelmästä. Kuitenkin on huomattava, että territoriaalisen ja hallinnollisen aluekehittämisen rooli näyttäytyy edelleen vahvana, vaikka näkemys aluekehittämisen verkostomaisuudesta jaetaan laajasti. (Laasonen ym. 2020, 20–21.)

Tarkasteltaessa älykkään erikoistumisen roolia on aluekehittämissjärjestelmän institutionaalisen roolin ymmärtäminen tärkeää. Aluekehittämissjärjestelmän kautta pyritään toteuttamaan poliittisia tavoitteita ja se jakaantuu eri politiikan sektoreihin. Aluekehittämissjärjestelmä muodostuu eri toimijoista, joiden rooleista ja suhteista säädetään lailla. Keskeistä on huomioida aluekehittämisen valtahierarkia, jossa kompetenssit jakaantuvat eri toimijoiden kesken. Luonteenomaista suomalaiselle aluekehittämissjärjestelmälle on sen rakentuminen territoriaalisesti järjestelmäksi. Sen kautta kanavoidaan taloudellisia resursseja ja tuotetaan erilaisia ohjelmia ja strategioita. (Antikainen, Aro, Auri, Eskelinen, Laasonen, Moisio, Ranta, Soininvaara & Valtakari 2017, 61–62.)

Älykkään erikoistumisen todellinen arvo voidaan löytää sen potentiaalista tarjota institutionaalisen etsimisen ja muutoksen prosessi. Vahvemmin koordinoituilla alueilla ja maissa älykkään erikoistumisen toimintamalli on ollut suhteellisen vaivatonta ottaa käyttöön ja levittää. Osalla alueista on olemassa oleva vahva yhteistyöhön perustuva päätöksenteko ja sitä tukeva institutionaalinen konteksti, jolloin älykäs erikoistumien ei tuota selvää lisäarvoa. Puolestaan heikommin koordinoituilla alueilla tarve älykkään erikoistumisen toimintamallille, kuten uusien menettelytapojen oppimiselle on huomattavasti suurempi, vaikkakin myös mahdollisuudet sen toteuttamiseen ovat haastavimmat. (Benner 2019, 1808.)

Valtasuhteet

Valtasuhteiden ulottuvuus kuvaa, kuinka valta, vastuut ja kompetenssit ovat tasapainotettu alueellisen hallinnan toimijoiden keskuudessa. Valtasuhteet riippuvat resurssien alkuperästä ja määrästä sekä toimijoiden ja instituutioiden edustuksesta keskeisissä päätöksentekoeleimissä. Tähän kytkeytyy kysymys siitä, mitkä toimijat osallistuvat ja missä määrin niillä on valtaa alueellisen hallinnan päätöksenteossa. (Willi ym. 2018, 789.) Valtasuhteiden tarkastelu on olennaista tutkimuksen kontekstissa, sillä älykkään erikoistumisen strategiat muodostavat alueilla erilaisia verkostoja ja kumppanuuksia, joissa toimijoiden roolien ja vastuiden määrittely on välttämätöntä. Valtasuhteet ilmenevät niin ikään vertikaalisen tason suhteissa keskushallintoon, jossa tasapainoillaan riittävän autonomian ja toisaalta tuen ja koordinaatiotarpeiden välillä.

Älykkään erikoistumisen syvintä olemusta ei pystytä saavuttamaan ilman että julkinen sektori toimii täysimääräisesti kaikissa prosessin vaiheissa. Kuten Mäenpää (2020,32) toteaa, yritykset ja korkeakoulut omaavat omia intressejään, jolloin strategian valmistelun ja hallinnan tulee kuulua julkishallinnon organisaatioille. Julkisen sektorin rooli korostuu prosessissa toiminnan koordinoijana ja mahdollistajana (mm. Mäenpää 2020; Sotarauta & Beer 2017).

Valtasuhteiden ulottuvuus kytkeytyy tiiviisti alueellisen autonomian tarkasteluun, joka muodostuu alueen itsemääräämisasteesta päättää ja hallita alueellista hallintaa koskevia kysymyksiä. Alueen autonomia vaihtelee vahvasta itsemääräämisen tasosta ulkoisesti määritettyyn hallintaan. Alueellinen hallinta on yleensä määritelty ulkoisesti, jos ylempi hallintotaso määrittelee sen toiminnan, rakenteet ja rahoituksen. Alueen itsemääräämisaste on sitä korkeampi mitä riippumattomammin alue voi valita alueensa kehitystavoitteet, organisoinnin muodon ja rahoituslähteet. (Willi ym. 2018, 789.)

Kansallisen tason institutionaalisen kontekstin ominaisuudet, kuten hallinnon keskittyneisyyden asteella sekä eri tasoille jaetuilla vastuilla ja rahoituksella on merkittävä vaikutus älykkään erikoistumisen toimeenpanoon. Aluetason roolille ja autonomialle kriittiseksi tekijäksi muodostuvat mekanismit, joita keskushallinto käyttää kontrolloidessaan ja ohjatessaan aluetasoa. Aluetason hallintajärjestelmä on aina upotettu kansalliseen institutionaaliseen kontekstiin, joka määrittää yleistä poliittista agenda. (Bentley ym. 2017, 198; Charbit 2011; McCann & Ortega-Argiles 2013, 414.) Larrea ym. (2019) tunnistavat alueen autonomiaan vaikuttavaksi tekijäksi sen, minkä hallinnon tason toimesta älykkään erikoistumisen strategia on laadittu. Jäsenvaltiot, jotka nojaavat täysin alueelliseen hallinnon toimesta laadittuihin strategioihin tai niissä jäsenvaltioissa, joissa on sekä alueelliset että kansalliset strategiat ovat maita, joiden alueellisella hallinnolla on enemmän autonomiaa, verrattuna maihin, joilla on pelkästään kansallisen tason älykkään erikoistumisen strategia. (Larrea ym. 2019, 10.)

Useat tutkijat ovat nostaneet esille instituutioiden ja institutionaalisen kontekstin merkityksen älykkään erikoistumisen toimeenpanossa (Morgan 2017). Älykkään erikoistumisen toimeenpanossa on keskeistä pyrkiä institutionaaliseen harmoniaan, jossa ristiriitaiset intressit voidaan sovittaa ja hakea yhteisymmärrys jaettujen visioiden muodossa. Mikäli toimeenpanoon osallistuvat instituutiot ovat ristiriidassa, ne voivat estää verkostojen muodostumista, keskinäisen luottamuksen rakentumista ja vaikeuttaa kollektiivisia prosesseja ja niiden koordinaatiota. (Grillitsch 2016, 29–30; Sotarauta 2018a, 194–195.) Valtasuhteet ilmenevät esimerkiksi siten, että avaintoimijoilla on mahdollisuus ohjata muita toimijoita tiettyyn toimintatapaan, muuttaa institutionaalisia polkuja, palkita toimijoita, sekä vaikuttaa rahoitusmahdollisuuksiin ja strategian muodostamiseen. (Sotarauta & Beer 2017, 217.)

Vaikka maakuntaliitoilla on lakisääteinen vastuu kehityksestä alueellisella tasolla, rahastojen hallinta on jaettu monien organisaatioiden kesken. Maakuntien liitoilla ei ole riittäviä resursseja panemaan täytäntöön suunniteltuja poliittisia toimenpiteitä, ja siksi niiden rooli korostuu välittäjänä, mahdollistajana ja aloitteentekijänä, joiden odotetaan koordinoivan kehitystoimintaa valtion aluekehitysviranomaisten kanssa. Alueella toimivat myös maakunnan yhteistyöryhmät, joiden jäsenet koostuvat alueen kehityksen kannalta keskeisistä organisaatioista. (Emt. Sotarauta & Beer 2017, 213.) Alueellisella tasolla keskeistä on maakuntien liittojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö älykkään erikoistumisen toimeenpanossa ja rahoituksen synergian tarkastelussa.

4 TUTKIMUSASETELMA

4.1 Tutkimuksen toteutus laadullisena tutkimusotteena

Tutkimuksen toteuttaminen laadullisella tutkimusotteella on perusteltua, sillä älykkään erikoistumisen toimeenpanon kompleksisuus ja monitasoisuus edellyttävät ilmiön monipuolista tarkastelua ja tutkimista. Tutkimukseni empiirisen tiedonhankinnan kannalta merkittävässä roolissa ovat haastattelemani virkamiehet maakuntien liitoista ja työ- ja elinkeinoministeriöstä, jotka työskentelevät älykkään erikoistumisen toimeenpanon sekä alue- ja innovaatiopolitiikan valmistelun eri tehtävissä. Tutkimukseni tarkoituksena on päästä käsiksi subjektiivisiin ja mahdollisimman monipuolisiin käsityksiin älykkään erikoistumisen koordinaatiosta ja hallinnasta eri maakunnissa ja kansallisella tasolla.

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei ole pyrkiä tilastollisiin yleistyksiin. Laadullisessa tutkimuksessa sen sijaan pyritään kuvaamaan muun muassa jotain tapahtumaa tai ilmiötä, antamaan teoreettiselta kannalta mielekäs tulkinta johonkin ilmiöön tai ymmärtämään tiettyntyyppistä toimintaa. Laadullisen aineiston roolina on toimia tutkijan apuna muodostettaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavana olevasta ilmiöstä (Eskola & Suoranta 2008, 61–62.) Tutkimuksessani keskiössä on pyrkiä ymmärtämään älykkään erikoistumisen koordinaation ja resurssien roolia sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla. Laadullinen tutkimus mahdollistaa sen, että erilaiset ja ristiriitaisetkin näkökulmat voivat tulla esille tutkimuksessa. Vaikka tutkimuksen kannalta keskiössä ovat koordinaatioon ja resursseihin kytkeytyvät näkökulmat, toimii tutkimukseni läpileikkauksena älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanon eri vaiheisiin ja elementteihin. Tämä kuvaa laadullisen tutkimuksen joustavuutta, jossa ei tarkoituksenmukaista pysyä tiettyjen reunaehtojen sisällä.

Moderni tiedekäsitys pohjautuu näkemukseen, jossa ihmisen käytös on säännönmukaista ja näin ollen käyttäytymistä pystytään ennustamaan ja kontrolloimaan. Sen sijaan postmoderni suuntaus on vastavoima tälle näkemykselle ja siinä käyttäytymisen nähdään olevan vahvasti riippuvaista kontekstista. Erityisesti riippuvuus koskee kieltä, sillä se on merkittävässä

roolissa ihmisten vuorovaikutuksen ja merkitysten synnyttämisen kannalta. Kvalitatiiviseen tutkimukseen kytkeytyy vahvasti käsitys todellisuuden subjektiivisuudesta ja moninaisuudesta. Niin ikään laadulliseen tutkimukseen liitetään käsitys siitä, että todellisuus on konstruoitu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Ihmisen käyttäytyminen on luonteeltaan monimuotoista ja heijastelee sitä avointa systeemiä, jonka osa ihminen on. Toisin kuin kvantitatiivisessa suuntauksessa, kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija ja kohde ovat vuorovaikutuksessa. Näin olleen esimerkiksi haastattelut ovat haastateltavan ja haastattelijan yhteistyön tulosta. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 21–23; Tuomi & Sarajärvi 2009, 16–19.) Tutkija on niin ikään osa tutkimusprosessia. Tutkija vaikuttaa muun muassa käsitteiden valintaan, aineiston keruuseen sekä analysointiin. Tutkimuksen tulee kuitenkin pyrkiä kertomaan tutkittavien maailmasta, vaikka tutkijan subjektiivisilla näkemyksillä on vaikutusta tutkimuksen kulkuun. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 16–19.)

4.2 Aineiston hankinta teemahaastatteluin

Kun halutaan tietää ihmisen ajatuksista ja ihmisen toimintaan vaikuttavista asioista on kyselyyn tai haastatteluun nojautuminen luonnollinen tapa tutkia aihetta (Tuomi & Sarajärvi 2009). Haastattelussa ollaan tutkittavan kanssa suoraan vuorovaikutuksessa, ja tämä mahdollistaa tiedonhankinnan suuntaamisen haastattelutilanteessa. Haastattelu korostaa ihmisen roolia aktiivisena ja merkityksiä luovana osapuolena. Haastattelu soveltuu tutkimuksiin, joissa tiedetään aiheen ennalta tuottavan monitahoista ja moneen suuntaan viittaavia vastauksia. Parhaimmillaan haastattelujen kautta on mahdollista saada monipuolista ja perusteellista tietoa, ja näin ollen haastateltavan puhe on mahdollista asettaa laajempaan kontekstiin ja asiayhteyksiin (Hirsjärvi & Hurme 2009, 34–35.)

Tutkimuksen aineistonkeruu on toteutettu teemahaastatteluin, jossa haastattelu ei etene yksityiskohtaisten, tarkkojen ja valmiiksi laadittujen kysymysten kautta vaan se kohdentuu väljemmin ennalta suunniteltuihin tiettyihin teemoihin. Avoimeen haastatteluun verrattuna teemahaastattelu on hieman strukturoidumpi. Siinä aihepiiriin ja aiempaan tutkimustietoon perustuvat aiheet ja teemat ovat samoja kaikille haastateltaville, vaikka haastatteluissa edetään joustavasti ilman tiettyä etenemistapaa. Teemahaastattelussa ei noudateta strukturoidun haastattelun mukaisesti kysymysten tarkkaa järjestystä ja muotoa. (Eskola & Suoranta 2008, 86; Hirsjärvi & Hurme 2009, 47–48.) Teemahaastattelujen valinta on

perusteltua, sillä haastateltaville on tärkeä antaa tilaa pohtia ja tarkastella älykkään erikoistumisen koordinaatiota ja resursseja eri näkökulmista. Tällöin mahdollistuu myös se, että haastateltava voi tarvittaessa esittää tarkentavia kysymyksiä ja selkeyttää haastattelutilanteen kulkua. Haastattelun etuna on se, että siinä voidaan toistaa kysymyksiä, oikaista väärinkäsityksiä, selventää ilmauksia ja käydä keskustelua haastateltavan kanssa (Tuomi & Sarajärvi 2009). Haastattelutilanteista muodostui kaiken kaikkiaan luonteeltaan keskustelevia, jossa haastattelijan roolissa pystyin luontevasti ohjaamaan tilannetta ja tuomaan omia näkökulmiani esille.

Avoimuudeltaan teemahaastattelu on syvähaastattelua lähellä. Keskeistä on, että teemahaastattelussa tulee kuitenkin pyrkiä löytämään vastaukset tutkimuksen ongelmanasettelun tai tutkimustehtävän ja tutkimuksen tarkoituksen mukaisesti. Haastattelun teemat pohjautuvat tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn, eli tutkimuksen viitekehykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009.) Teemahaastattelu on luonteeltaan sen verran avoin, että vastaaja halutessaan pääsee puhumaan hyvinkin vapaamuotoisesti. Toisaalta teemahaastattelussa hyödynnettävät teemat varmistavat sen, että jokaisen haastateltavan kohdalla on puhuttu edes osin samoista asioista. Teemat muodostavat myös konkreettisen kehikon litteroituun aineistoon tutustumiseksi ainakin jossain määrin jäsenynteellä tavalla. (Eskola & Suoranta 2008, 87.)

Ensin haastattelut toteutettiin maakuntien liitoille. Haastattelupyynnöt lähetin haastateltaville sähköpostitse ja ehdotin pyynnön mukana muutamaa ajankohtaa, joista haastateltava sai valita sopivan. Pyynnössä esittelin itseni ja tutkimukseni tarkoituksen. Haastateltavaksi valikoituivat henkilöt, jotka vastaavat älykkään erikoistumisen valmistelu- ja koordinaatiotehtävistä maakuntien liitoissa. Maakuntien liittojen välillä on eroja sen suhteen, miten vastuu älykkäästä erikoistumisesta on organisoitu. Osa haastateltavista oli maakuntien liittojen aluekehitysjohtajia ja osa liittojen aluekehityksen ja/tai innovaatio toiminnan asiantuntijoita. Haastateltavia on yhteensä kuudesta maakuntaliitosta. Haastateltavista maakuntien liitoista kolme oli Etelä- ja Länsi-Suomen suuralueeseen kuuluvia ja toiset kolme Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueen maakuntien liittoja. Tarkoituksena on ottaa huomioon mahdollisimman hyvin erityyppiset maakunnat ja niiden erilaiset tavat toteuttaa älykäästä erikoistumista. Maakuntien liittojen kuudesta haastattelusta

neljä toteutettiin yksilöhaastatteluin ja kaksi ryhmähaastatteluna. Haastattelujen kestot vaihtelivat 50 minuutista lähes puoleentoista tuntiin.

Ensimmäisestä ryhmähaastattelusta aloitteen teki haastateltavakseni pyydetty henkilö. Hän toivoi ryhmähaastattelua, jotta älykkästä erikoistumisesta voisi kertoa haastattelutilanteessa monipuolisemmin kahden eri tehtäväkuvan näkökulmista. Toisesta ryhmähaastattelusta tein aloitteen itse ottaessani yhteyttä kyseiseen maakuntaliittoon. Ryhmähaastattelua voidaan perustella eri tavoin. Ryhmähaastattelun kautta voidaan tietoa saada tavanomaista enemmän ja samalla mahdollistuu osallistujien kollektiivinen toiminta, jossa he yhdessä herättävät muistikuvia sekä tukevat ja rohkaisevat toisiaan. Ryhmähaastattelua ei ole tarkoitettu strukturoiduksi haastatteluksi vaan sen tarkoituksena on olla melko vapaamuotoinen, mutta kuitenkin aiheessa pysyvä keskustelu (Eskola & Suoranta 2008, 94, 97). Ryhmähaastattelun etuna on, että siinä voidaan saada nopeasti tietoa usealta vastaajalta samanaikaisesti. Ryhmän toimintaan vaikuttavat ryhmädynamiikka ja etenkin valtahierarkia. Ne määrittävät, kuka dominoi keskustelua ja mitä sanotaan. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 63.) Koen, että ryhmähaastatteluissa esille tulivat sekä asiantuntijoiden ja johtotasolla toimivien haastateltavien erilaiset näkemykset ja tulokulmat käsiteltävään asiaan. Mielestäni ne täydensivät ja tukivat toisiaan, jolloin strategisen tason ja käytännön toimeenpanon näkemykset tulivat kumpikin hyvin esille. Tutkimukseni ryhmähaastattelut olivat osallistujamääriltään pieniä. Haastatteluihin osallistui kerrallaan 2–3 henkilöä.

Maakuntien liitoille toteutetut teemahaastattelut rakentuivat kahden teeman ympärille. Ensimmäinen teema käsitteli älykkään erikoistumisen alueellista hallintamallia ja koordinaatiota. Teema sisälsi osioita alueellisen yhteistyön toimintamalleista ja käytänteistä, sitoutumisen rakentumisesta, resurssien merkityksestä, yliaalueellisen yhteistyön roolista sekä maakuntaliiton roolista toimeenpanon aikana. Toinen teema käsitteli älykkään erikoistumisen kansallisen tuen ja koordinaation roolia. Teeman osioihin kuuluivat näkemykset koordinaation nykytilasta sekä toimenpiteet ja välineet kansallisen ja alueellisen tason yhteistyön parantamiselle. Näiden kahden teeman tavoitteena oli rakentaa kattava kuvaus älykkään erikoistumisen horisontaalisesta sekä vertikaalisesta ulottuvuudesta maakuntien liittojen näkökulmasta. Haastatteluaiheet lähetin haastateltaville etukäteen.

Tämä oli perusteltua, sillä tutkimusaihe haastatteluteemoineen on moniulotteinen ja siksi haastateltaville oli tarkoituksenmukaista antaa mahdollisuus pohtia teemoja jo ennalta.

Maakuntien liitoille suunnattujen haastattelujen jälkeen toteutettiin ryhmähaastattelut työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehille. Aluksi haastateltiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan tulevan ohjelmakauden valmistelusta vastaavaa kolmea virkamiestä. Haastateltavat rajataan rakennerahastotoiminnan valmistelusta vastaaviin virkamiehiin, sillä älykäs erikoistuminen on keskeinen alue- ja rakennepolitiikan väline. Haastatteluteemoja oli kaksi, joista ensimmäinen käsitteli älykkään erikoistumisen strategioiden roolia ja toimeenpanoa kuluvalla EU-ohjelmakaudella. Toinen teemoista käsitteli älykkään erikoistumisen roolia ja koordinaatiotarpeita tulevalla EU-ohjelmakaudella. Kummassakin teemassa keskeisinä sisältöinä on ollut tarkastella älykkään erikoistumisen merkitystä rakennerahastotoiminnan suuntaajana ja sitä, kuinka kansallisen ja alueellisen tason välinen koordinaatio on järjestetty. Keskeistä oli myös saada tietoa kansallisen tuen ja koordinaatiomekanismien kehittamisestä.

Toinen ryhmähaastattelu toteutettiin innovaatiopolitiikan valmistelusta vastaaville kahdelle virkamiehelle työ- ja elinkeinoministeriössä. Ensimmäinen teema käsitteli kansallisen innovaatiopolitiikan nykytilaa ja tulevien vuosien tavoitteita innovaatiopolitiikassa. Keskeistä oli tarkastella tärkeimpiä innovaatiopolitiikan painopisteitä ja toimintamalleja, joilla innovaatiopolitiikan tavoitteita pyritään saavuttamaan. Toinen teemoista käsitteli alueellisen innovaatiopolitiikan ja älykkään erikoistumisen roolia osana innovaatiopolitiikkaa. Sen osalta tarkasteltiin älykkään erikoistumisen merkitystä innovaatiopolitiikassa, ja sitä millaisilla toimintatavoilla ja välineillä alueellista ja kansallista innovaatiopolitiikkaa voitaisiin koordinoita.

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehille toteutettavien ryhmähaastattelujen tarkoituksena oli mahdollistaa keskusteleva haastattelutilanne, jossa erilaisten ajatusten vaihtaminen mahdollistuu ja eri näkökulmat täydentävät toisiaan. Ryhmähaastatteluihin päädyttiin osaltaan myös siksi, että älykkään erikoistumisen strategiat ovat kokonaisuus, jonka asiantuntemus ministeriötasolla ei ole erityisen vahvaa. Siksi käsitysten muodostaminen haastateltavien yhteistyössä muodostui järkeväksi valinnaksi. Kyse on ennen kaikkea

aluelähtöisistä strategioista, joista maakuntien liitot hyvin pitkälti vastaavat ja keskushallinnon rooli on niiden koordinaatiossa rajallinen. Haastatteluja valmistellessani jouduin pohtimaan, kuinka tarkkoja kysymyksiä älykkään erikoistumisen strategioista työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehille on tarkoituksenmukaista esittää. Päädyin varsin väljiin haastatteluteemoihin, jossa korostui enemmän älykkään erikoistumisen strategioiden rooli strategisesta, ei niinkään toimeenpanon näkökulmasta. Ministeriölle haastattelut olivat kestoaltaan noin tunnin mittaisia.

Vaikka haastateltavia on tutkimuksessani useita sekä maakuntien liitoista ja työ- ja elinkeinoministeriöstä, jää niiden ulkopuolelle keskeisiä älykkään erikoistumisen toimeenpanoon ja rahoitukseen vaikuttavia tahoja pois. Tutkimuksessa ei ole haastateltu ELY-keskuksia rakennerahastojen välittävinä toimieliminä eikä tutkimus- ja innovaatorahoituksesta vastaavia keskeisiä tahoja, kuten Business Finlandia. Työ- ja elinkeinoministeriöstä ei myöskään haastateltu kansallisesta aluekehittämisestä vastaavia virkamiehiä. Nämä rajoitukset on tärkeä huomioida tuloksia tarkasteltaessa. Tutkimushaastattelujen rajaaminen maakuntien liittoihin sekä työ- ja elinkeinoministeriön alue- ja rakennepolitiikan ja innovaatiopolitiikan virkamiehiin on kuitenkin perusteltua. Maakuntien liitot älykkään erikoistumisen alueellisen toimintamallin koordinoijina ja vastuuviranomaisina keskeisessä roolissa. Liittojen haastatteluissa käsiteltäväksi tulee myös ELY-keskuksen rooli ja viranomaistahojen yhteistyö älykkäässä erikoistumisessa. Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelut ovat perusteltuja, sillä ministeriö toimii rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena ja vastaa innovaatiotoiminnan ohjauksesta.

4.3 Aineiston analyysi teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä

Aineiston analyysissä on tarkoitus erotella aineistosta tutkimusongelman kannalta relevantti aines. Laadullisessa analyysissä on tehtävä päätös siitä, mitkä asiat aineistossa ovat kaikkein keskeisimpiä. Vasta kun aineistoa on luokiteltu riittävästi, voidaan siitä tehdä tulkintoja. (Eskola & Suoranta 2008, 150.) Sisällönanalyysin menetelmillä mahdollistuu dokumenttien systemaattinen ja objektiivinen analysointi. Sisällönanalyysin menetelmällä pyritään luomaan tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä kuvaus yleisessä ja tiivistetyssä muodossa. Sisällönanalyysiä voidaan lähestyä yksittäisenä metodina tai väljänä teoreettisena

viitekehystenä. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 105–106.) Tutkimukseni analyysi toteutetaan teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Tutkimuksen tavoitteena ei ole testata teoriaa, vaan analyysin kehikkona toimivat Fostersin ja Barnesin (2012) sekä Willin ym. (2018) alueellisen hallinnan viitekehysistä mukailtut ulottuvuudet. Toisin kuin aineistolähtöisessä analyysissä, teoriaohjaavassa analyysissä teoreettiset käsitteet tuodaan esille valmiina (Tuomi & Sarajärvi 2004, 116).

Tutkimuksessani alueellinen hallinta sisältää sekä alueen horisontaaliset että vertikaaliset suhteet. Sidosryhmien osallistumista ja sitoutumista, resursseja, formaaliuden astetta ja valtasuhteiden ulottuvuuksia tarkasteltaessa tarkastelussa ovat sekä horisontaaliset että vertikaaliset suhteet analyysin eri vaiheissa. Toinen vaihtoehto olisi ollut tarkastella vertikaalisia suhteita ainoastaan Fostersin ja Barnesin (2012) ulkoinen kapasiteetti - ulottuvuuden näkökulmasta. Tutkimuksessani vertikaaliset suhteet muodostuvat merkittävään roolin horisontaalisen tason ohella, joten vertikaalisten suhteiden tarkastelu useamman kuin yhden ulottuvuuden näkökulmasta on perusteltua.

Haastattelujen toteuttamisen jälkeen toteutin aineiston litteroinnin tekstimuotoon. Litterointia ei toteutettu sanatarkasti ja eleitä siihen ei tallennettu. Myös sivuhuomautukset ja tutkimuksen kannalta epäolennainen tieto jätettiin litteroimatta. Litteroitua tekstiä kertyi noin viisikymmentä sivua. Litteroinnin jälkeen aineistoon on tutustuttu useaan kertaan sitä läpi käyden, tutkiskellen ja alleviivaten keskeisiä huomioita. Tämän jälkeen on tehty aineiston redusointi, eli pelkistetty aineisto tutkimuksen kannalta epärelevanteista asioista. Tämän jälkeen siirryin aineiston värikoodaukseen haastatteluteemojen mukaisesti.

Aineiston luokittelu on keskeinen analyysin osa. Luokittelu muodostaa kehyksen, jonka avulla haastatteluaineistoa pystytään myöhemmin tulkitsemaan sekä tiivistämään ja yksinkertaistamaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 147.) Kriteerit luokkien muodostamiseksi ovat yhteydessä aineiston laatuun, tutkimustehtävään ja tutkijan omaan teoreettiseen osaamiseensa ja kykyynsä hyödyntää sitä. Värikoodaus haastatteluteemojen perusteella helpotti aineiston luokittelua. Tutkimuksessani alueellisen hallinnan ulottuvuudet muodostivat kehyksen analyysin toteuttamiselle. Aineistosta värikoodatut teemat luokiteltiin

alueellisen hallinnan ulottuvuuksien, eli analyysin pääluokkien mukaisesti excel-
taulukkaan. Tämä toimi analyysissä esivaiheena, jossa iso aineisto jaettiin sitä jäsentävien
teoriasta johdettujen pääluokkien alle. Luokitteluprosessi toimi varsinaista analyysia
edeltävänä vaiheena muodostaen selkeän kehyksen analyysiprosessin tulevia vaihteita varten.

Aineiston ryhmittelyssä käydään tarkasti läpi aineiston alkuperäisilmaukset etsien
samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia ilmentäviä käsitteitä. Tässä vaiheessa käsitteitä
yhdistellään ja ryhmitellään luokiksi ja nimetään muodostuneet luokat niiden sisältöä
kuvaavin käsittein. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 112, 114.) Analyysin pääluokat muodostuivat
sisällöiltään laajoiksi, joten analyysia jatkettiin pilkkomalla aineistoa pienempiin osioihin eli
ylä- ja alaluokkiin. Aineisto oli tässä vaiheessa kunkin pääluokan alle sijoitettu isona
”könttänä” alkuperäisilmauksin. Analyysissä jokaista pääluokkaa kohden muodostui 2–3
yläluokkaa, jotka kukin jakaantuivat 2–4 alaluokkaan.

Osa pääluokkien alle rakentuneista yläluokista muodostui vastakohtiksi toisilleen.
Esimerkiksi sidosryhmien osallistumisen ja sitoutumisen pääluokan toiseksi yläluokaksi
muodostui alueen yhteisen tahtotilan ja sitoutumisen vahvistuminen. Tämän vastakohtaksi
muodostui yläluokaksi yhteistyön pullonkaulat ja yritysrajoituksen osallistumisen haasteet.
Osaltaan tämä jaottelu tuo esiin tulosten monisyisen luonteen. Keskeistä analyysin aikana
oli tunnistaa luokkien ja teemojen kytkeytyminen toisiinsa. Esimerkiksi valtasuhteiden
ulottuvuudella on tiivis kytkeä sidosryhmien osallistumisen ja sitoutumisen ulottuvuuden
kanssa.

Analyysin pääluokkien rakentuminen alueellisen hallinnan ulottuvuuksille on tutkimuksen
aikana tehty valinta, jota on arvioitava. Pääluokat ovat muodostaneet kehyksen, jonka sisällä
aineiston luokittelua ja yhdistämistä on edelleen jatkettu. Jo ensimmäisessä
luokitteluvaiheessa aineistoa oli osin haastava järjestää pääluokkien mukaan. Esimerkiksi
alueellisiin toimintamalleihin ja sidosryhmäyhteistyöhön kytkeytyvät teemat voivat liittyä
useaan pääluokkavuuteen. Mikäli aineisto olisi analysoitu aineistolähtöisesti ilman kytkeä
teoriaan, olisi analyysi luonnollisesti tuottanut erilaisen tuloksen. Silloin aineiston analyysi

olisi edennyt ryhmittelyllä alaluokkien, yläluokkien ja pääluokkien muodostamiseksi kohti yhdistävää luokkaa (Tuomi & Sarajärvi 112–115). Analyysissäni puolestaan pääluokat ovat valmiiksi annettuja, jolloin analyysiprosessi ei etene samalla tavoin lineaarisesti. Kuitenkin pääluokkien alle ryhmitellyistä alkuperäisilmauksista on lähdetty jäsentämään ja rakentamaan niitä yhdistäviä luokkia. Muodostuneiden alaluokkien perusteella on aineistoa edelleen ryhmitelty yläluokiksi, ja yläluokista on edelleen muodostunut luontevat kytkennät pääluokkiin.

Haasteena analyysissä oli se, kuinka työ- ja elinkeinoministeriön haastatteluaineisto tulisi analysoida. Tämä haastatteluaineisto luokiteltiin samalla tavoin pääluokkien mukaisesti ja jatkettiin analyysia samalla tavoin kuin maakuntien liittojen haastatteluaineistolle tehtiin. Huomionarvoista on, että ministeriön haastatteluaineisto ei sisältynyt kaikkiin muodostettuihin ala- ja yläluokkiin, koska osa luokista ilmensi pelkästään maakunnan horisontaalisen tason suhteita. Tietyllä tavalla ministeriöiden haastatteluaineisto oli alisteinen maakuntien liitoilta kerättyyn aineistoon, sillä maakuntien liittojen haastattelut sisälsivät sekä horisontaalisen että vertikaalisen tason tarkastelun.

Analyysitekniikoita on useanlaisia ja laadullisessa tutkimuskentässä standardoituja tekniikoita on vain vähän. Analyysitekniikoiden soveltaminen on myös osin riippuvainen aineiston laadusta. Yhtä ehdottomasti oikeaa tai muita parempaa analyysitapaa ei ole. (Eskola & Suoranta 2008, 151; Hirsijärvi & Hurme 2009, 136.) Kaiken kaikkiaan käyttämäni alueellisen hallinnan teoreettinen viitekehys on luonut onnistuneen kehyksen tutkimukseni toteuttamiseen ja aineiston analyysiin. Väljät pääluokat ovat toimineet enemmänkin mahdollistajina kuin rajanneet analyysia ja tulkintaa. Valmiit pääluokat ikään kuin kannustavat huomioimaan eri asioita aineistosta ja huomioimaan hallinnan eri elementit. Analyysin aikana aineistossa nousevilla teemoilla on ollut keskeinen merkitys entistä hienosyisemmässä pääluokkien jäsentämisessä ylä- ja alaluokiksi. Näin ollen empiirinen aineisto on päässyt oikeuksiinsa.

4.4 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden tarkastelua

Tutkimuksen eri vaiheissa on pyritty noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeiden mukaisesti. Tutkimuksessa on kirjallisuuteen viitattaessa huomioitu asianmukaisella tavalla muiden tutkijoiden työ ja sen arvo. Tutkimuksen toteuttamisessa on noudatettu yleistä huolellisuutta, rehellisyyttä ja tarkkuutta tutkimuksen eri vaiheissa. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 6.) Tutkimuksessa on selkeästi pyritty erottamaan muiden tutkijoiden työ ja omista havainnoista ja näkemyksistä. Hyvä tutkimuskäytäntö on huomioitu pyydettyä haastateltavilta suostumusta haastattelujen toteuttamiseen. Haastateltaville on kerrottu tutkimuksen tarkoituksesta ja tavoitteista sekä haastattelujen toteuttamisesta läpinäkyvästi.

Kuten Eskola & Suoranta (2008, 57) toteavat on tutkittavien anonymiteetti pyrittävä suojaamaan tutkimuksen tuloksia julkistettaessa. Tutkimus kytkeytyy vahvasti maakuntien resursseihin ja kehittämistoiminnan koordinointiin sekä toimijoiden välisiin suhteisiin, joten on luontevaa pyrkiä varmistamaan tutkittavien anonymiteetti. Tutkimuksessa on päädytty myös siihen, ettei haastateltavia maakuntien liittoja paljasteta. Tällöin yksittäisen haastateltavan kohdalla ei voida helposti yhdistää häntä tietyn maakuntaliittoon edustajaksi. Työ- ja elinkeinoministeriön haastateltavien osalta potentiaalisten haastateltavien joukko on rajatumpi, joten anonymiteetin varmistaminen on haastavampaa. Tutkimuksen eettisyyden kannalta voi olla haasteena se, että tietyt sitaatit ja tutkimustulokset voidaan yhdistää yksittäiseen virkamieheen. Tutkittavien sitaatit on koodattu siten, että maakuntien liittojen haastateltavien sitaattien tunnisteena on näkyvillä titteli ja haastateltavat on numeroitu. Ministeriön sitaateissa sen sijaan positio ei ole näkyvillä.

Aineistonkeruumenetelmänä teemahaastattelut olivat toimiva valinta tutkimuksessani. Haastattelut mahdollistivat suhteellisen perusteellisen analyysin kunkin maakunnan älykkään erikoistumisen toimeenpanon malleista ja haasteista. Hallinnan ja koordinaation teemojen ohella on haastatteluissa käsitelty myös älykkään erikoistumisen temaattisia sisältöjä ja niiden taustaa. Teemahaastattelut ovat mahdollistaneet asioiden perusteellisen avaamisen ja tarvittavan täydentämisen. Toisaalta haastattelujen tukena olisi voitu hyödyntää esimerkiksi kyselyä, johon kaikilla maakuntien liitoilla olisi ollut mahdollisuus

vastata. Tällöin alueellinen kattavuus ja erilaiset näkemykset olisivat tulleet paremmin huomioiduksi. Ihanteellista olisi ollut ainakin kahden lisähaastattelujen toteuttaminen, jolloin mukaan olisi voitu valikoida esimerkiksi toinen ison veturimaakunnan ja toinen pienen ja innovaatiotoiminnaltaan matalan volyymin maakunta.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella eri näkökulmista. Reliabiliteetin ja validiteetin kysymykset ovat tarkastelussa keskeisiä. Validiteetilla viitataan tutkimuksen laatuun ja siihen kuinka tehdyt johtopäätökset tukevat aiempaa tutkimusta ja heijastavat tutkitun ilmiön todellista luonnetta. Luotettavuus ilmentää sitä, että toistettaessa tutkimusta, siitä tulisi voida tehdä samanlaisia johtopäätöksiä, silloin kun tutkittavana on sama ilmiö ja tutkimusprosessi toteutetaan samalla tavoin. (Eriksson & Kovalainen 2008, 292.) Hirsijärvi & Hurme (2009) toteavat ihmisen käyttäytymisen kontekstiriippuvuuden, joka muuttuu paikan ja ajan mukaan, jolloin on epätodennäköistä, että kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä voitaisiin saada aikaan sama tulos. Niin ikään he kyseenalaistavat validiuden ja reliaabeliuden käsitteet, sillä ne perustuvat ajatukselle, jossa tutkijan on mahdollista päästä käsiksi objektiivisesti totuuteen ja todellisuuteen. (Hirsijärvi & Hurme 2009, 185–186.)

Luotettavuuden arvioinnissa on huomioon otettava analyysin toistettavuus. Toistettavuus merkitsee sitä, että analyysissä hyödynnetyt luokitteluun ja tulkintaan kytkeytyvät säännöt esitetään mahdollisimman yksiselitteisesti. Tällä tavoin toinen tutkija pystyy niitä soveltamalla tekemään samat tulkinnat aineistosta. (Eskola & Suoranta 2008, 216.) Tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan analyysiprosessin eri vaihteet ja luokittelurunko mahdollisimman kattavasti. Kuitenkin toistettavuutta haastaa tutkittavan oma positio ja tulkinnat tutkimuskohteesta.

Huolimatta validiuden ja reliaabeliuden perimmäisiin muotoihin kriittisesti suhtautumisesta, on tutkimuksessa kuitenkin pyrittävä siihen, että se tuo esiin tutkittavien ajatuksia ja näkemyksiä mahdollisimman hyvin. Tutkijan tulee dokumentoida, miten hän on päätenyt kuvaamaan ja luokittelemaan tutkittavien ajatuksia valitsemallaan tavalla. Tutkijana on pystyttävä perustelemaan käytettävät menetelmät uskottavalla tavalla. Aineiston laatua

voidaan tarkastella reliiabiiliuden näkökulmasta, jolloin huomio kiinnittyy enemmänkin tutkijan toimintaan haastateltavien vastauksien sijaan. Tarkastelun kohteena on muun muassa se, kuinka kattavasti on otettu huomioon käytettävissä oleva aineisto ja onko haastattelut litteroitu oikein. Niin ikään tärkeää on, että tulokset heijastavat mahdollisimman pitkälle tutkittavien ajatusmaailmaan. Siitä huolimatta on tiedostettava, että haastattelujen anti on seurausta haastateltavan ja haastattelijan yhteistoiminnasta. (Hirsijärvi & Hurme 2009, 189.)

Realistisessa luotettavuusnäkemyksessä validiteetin käsite jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen validiteettiin. Sisäisellä validiteetilla eri pätevyydellä tarkoitetaan tutkimuksen käsitteellisten ja teoreettisten määrittelyjen sopusointua, jossa käsitteelliset määritteet, teoreettis-filosofiset lähtökohdat kuin menetelmälliset ratkaisut muodostavat loogisen suhteen toisiinsa. (Eskola & Suoranta 2008, 213.) Tutkimuksessa teoreettinen viitekehys on muodostanut vahvan perustan koko tutkimuksen etenemiselle. Haasteeksi muodostui varsinkin alussa iso määrä toisiinsa kytkeytyviä käsitteitä ja viitekehyksiä. Mielestäni tutkimuksessa on onnistuttu luomaan hallinnan ja monitasohallinnan viitekehysistä kehikko, jossa älykkään erikoistumisen strategioita on voitu tarkastella laajemmin. Monitasohallinnan ja hallinnan käsitteistä on rakennettu silta alueellisen hallinnan viitekehukseen, jonka näkökulmasta älykkään erikoistumisen koordinaatiota tarkastellaan. Tutkimus tunnistaa vahvasti monitasohallinnan luonteen ja sen rakenteiden tuomat mahdollisuudet ja haasteet. Se ei muodosta kuitenkaan pääasiallista viitekehystä, vaan sen sijaan alueellinen hallinta toimii välineenä monitasoisuuden jäsentämisessä. Tutkimuksen kontekstissa on kiinnitetty erityistä huomiota tutkimuskysymysten muotoiluun ja siihen, kuinka lähdekirjallisuus tukee tutkimuskysymyksiä ja asettaa ne laajempaan kontekstiin.

Tutkimus on mahdollista toistaa samassa muodossa kuin se on toimestani toteutettu ja tuloksista muodostuisi pitkälti samankaltaisia. Oma roolini tutkijana on kuitenkin saattanut vaikuttaa saatuihin tuloksiin. Olen työskennellyt viimeisen vuoden ajan alue- ja rakennepolitiikan tulevan ohjelmakauden valmistelussa, jossa tehtäviini on kuulunut pääasiassa älykkään erikoistumisen kokonaisuuden selvitystyö ja koordinaatiotarpeiden jäsentäminen. Näin ollen minulle on tutkijana muodostunut osin vahvoja ennako-oletuksia, jotka ovat ohjanneet kysymyksenasettelua ja haastatteluiden toteuttamista.

Tutkimuksessani tarkastellaan älykkään erikoistumisen koordinaatiota ja resursseja. Tämän vuoksi on huomioitava hallinnollinen konteksti, johon tutkimukseni kiinnittyy. Suomen julkinen hallinto on vuonna 2018 rankattu maailman parhaaksi ja vuonna 2019 toiseksi parhaaksi. (Legatum Institute 2019). Suomi on niin ikään yksi vähiten korruptoituneista maista ja hallinnon läpinäkyvyys on hyvällä tasolla. Näin ollen hallinnon toiminta on hyvin pitkälti legitiimiä ja lainmukaista. Alueellisen hallinnan viitekehystä tarkasteltaessa on huomioitava, että alueellisten sidosryhmien, kuten elinkeinoelämän, tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen yhteiseen prosessiin on Suomessa monin tavoin mahdollistettu ja toimijoiden välille on kyetty muodostamaan luottamus. Näin ollen lähtökohta älykkään erikoistumisen hallinnan legitiimiydelle on vahva. Laaja sidosryhmien osallistuminen ja luottamus toimijoiden välillä ei suinkaan ole itsestäänselvyys kaikkialla Euroopassa.

5 TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen toimeenpanon ytimessä

Ensimmäinen alueellisen hallinnan ulottuvuus jäsentää sidosryhmien osallistumista ja sitoutumista älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoon. Tutkimukseni kontekstissa sidosryhmät koostuvat horisontaalisella tasolla maakunnan sisäisistä toimijoista ja sidosryhmistä ja vertikaalisella tasolla on kyse maakunnan suhteista muihin maakuntiin, kansainvälisiin verkostoihin ja kansallisiin viranomais- ja rahoittajatahoihin. Ulottuvuus kuvaa sitä, missä määrin maakunnissa on sisäistetty älykkään erikoistumisen toimintamalli sekä millä tavoin eri toimijoiden sitoutuminen älykkään erikoistumisen toimeenpanoon on toteutunut. Ulottuvuus sisältää toimintamallien ja käytäntöjen tarkastelun osallisuuden ja sitoutumisen varmistamiseksi.

Älykkään erikoistumisen strategiat ovat muokanneet alueellista kehittämistoimintaa monin tavoin. Haastateltavat kokevat, että valitut painopisteet ja teemat ovat fokusoineet kehittämistoimintaa suotuisalla tavalla. Muodostetut temaattiset kokonaisuudet ja verkostot luovat maakuntien tki-toimijoille samaistumisinnan ja konkreettisen kehyksen, jossa valittuja teemoja edistetään yhteistyössä eteenpäin. Älykkään erikoistumisen strategioiden valmistelun ja toimeenpanon myötä maakunnissa on omaksuttu käyttöön uudenlaisia vuoropuhelun ja yhteistyön edistämiseen tähtääviä toimintakäytäntöjä. Älykkään erikoistumisen toimintamallin koetaan muuttaneen maakunnallista kehittämistyötä aiempaa kollektiivisemmaksi ponnisteluksi, jossa maakunnan eri toimijoiden ja alueiden rooli on keskeinen. Vuoropuhelun käytäntöjä on kehitetty siten, että eri toimijoiden tarpeet tulisivat esille ja niiden perusteella kehittämistyötä voitaisiin suunnata uudelleen. Kehittämistyön aiempaa kollektiivisempi luonne näkyy konkreettisesti esimerkiksi siinä, että kilpailuasetelmista tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden välillä on siirrytty niiden muodostamiin verkostoihin, ja klustereihin ja yhteisiin hankkeisiin. Toimeenpanon myötä myös maakunnan eri alueiden välinen vuorovaikutus on lisääntynyt.

"Seutukuntakeskustelu on häipynyt. Osittain se johtuu siitä, että toimijat ovat yhteisissä hankkeissa mukana ja verkostot ovat kasvaneet ja kehittyneet."

Aluekehitysjohtaja, maakuntaliitto1

"Me on koko ajan keskusteltu kärkiyrityksien, vientiteollisuuden kanssa siitä, mitkä on tärkeitä teknologioita tulevaisuudessa, mihin pitäisi suunnata tutkimusresurssit ja mitä pitäisi tehdä yhdessä." Kehittämispäällikkö, maakuntaliitto4

Maakuntien liitoissa nähdään vahvasti, että älykäs erikoistuminen on osa aluekehittämisen laajempaa kokonaisuutta, jolloin sen toimeenpanon ohjaus ja seuranta toteutetaan myös olemassa olevia prosesseja ja yhteistyöfoorumeita hyödyntäen. Kuitenkin älykkään erikoistumisen strategioiden myötä maakunnissa on kehitetty aivan uudenlaisia menetelmiä ja foorumeja toimeenpanon tueksi muun muassa kehittämällä sidosryhmien välistä yhteistyötä.

Vaikka älykkään erikoistumisen strategiat ja sen toimintamallit ovat vauhdittaneet maakunnallista tki-toimintaa erilaisten verkostojen ja klustereiden toiminnan kautta, on toimijoiden välisessä yhteistyössä edelleen kehitettävää. Verkostomaiseen kehittämistyöhön kytkeytyy haasteita, kuten verkoston ulkopuolelle sulkemista sekä toimijoiden välisten luontaisten keskusteluyhteyksien ja yhteistyön puutteita. Osaamista ja kokemusta omaavat paikkansa vakiinnuttaneet toimijat saavat vahvan roolin älykkään erikoistumisen hanketoiminnassa. Esimerkiksi yliopistoilla, ammattikorkeakouluilla ja muilla tutkimus- ja kehittämisorganisaatioilla on vahva osaaminen hanketoiminnan saralla. On tyypillistä, että innovaatiotoiminnassa kokeneet toimijat ja seutukunnat menestyvät samalla kun kokemusta ja osaamista vähemmän omaavat toimijat ja maakunnan reuna-alueet jäävät kehityksestä osin syrjään.

Alueen innovaatiotoiminnan perinteet ja toimijoiden väliset suhteet vaikuttavat siihen, kuinka merkittävänä älykkään erikoistumisen rooli yhteistyön edistäjänä koetaan. Yhteistyön ja verkostojen haasteet ovat läsnä sekä innovaatiotoiminnassaan vahvoilla että heikoilla alueilla. Haasteena ovat sekä toimijajoukon laajuus ja moninaisuus että toisaalta

toimijoiden pieni määrä ja elinkeinorakenteen yksipuolisuus. Älykkään erikoistumisen painopistealoilla tulisi kehittää entistä enemmän elinkeinoelämän eri toimijoiden ja tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden välistä yhteistyötä. Hankkeiden toteuttajiksi on tärkeä saada uusia toimijoita ja toimialarajat ylittävää kehittämistä on edelleen tarve kehittää.

"Vanhoihin perinteisiin verkostoihin on uusien toimijoiden vaikeaa päästä. Se on ehkä sellainen, että voitaisiin avata verkostoja auki. Tulee paljon kysymyksiä siitä, miten päästäisiin niihin matkaan." Aluekehitysjohtaja, maakuntaliitto1

"Kyllähän täällä on niin paljon toimijoita, että se joukko on oikeesti todella hajanainen. Jos lähdetään katsomaan sitä, kuka tekee yhteistyötä kenenkin kanssa, niin siellä löytyy varmasti paljon sellaisia aukkoja, joihin olisi hyvä saada rakennettua jotain yhteistyötä." Innovaatioasiantuntija, maakuntaliitto2

Yritysrajoituksen aktivointi kehittämistyöhön ja elinkeinoelämän ymmärryksen lisääminen älykkään erikoistumisen toimeenpanossa nostettiin useissa haastatteluissa tärkeäksi kehittämisen kohteeksi. Yrityskentän tarpeiden ja toiveiden välittäjänä keskeisinä organisaatioina toimivat erilaiset yrityskenttää edustavat organisaatiot, kuten elinkeinoyhtiöt ja kauppakamarit. Älykkään erikoistumisen hankkeiden sekä kehittämisalustojen ja verkostojen nähdään olevan keskeisessä roolissa kasvua ja kilpailukyvyn vahvistamista hakevien yritysten näkökulmasta. Keskustelun lisääminen yritysrajoituksen kanssa on tärkeää, jotta pystytään arvioimaan paremmin älykkään erikoistumisen valintojen onnistuneisuutta, sillä yritysrajoituksella on tärkeä tietopohja markkinoiden ja toimialojen kehityksestä.

"Sen yritystoiminnan rajapinta tulisi olla vahvempi. Sillä tavoin, että yritysjohtajien pöydistä tuotaisiin tki-foorumeille sitä. Liiton on vaikea tuoda niihin pöytiin yritysten edustajia, koska millä perusteella me valittaisiin niitä?" Erityisasiantuntija, maakuntaliitto 3

Maakuntien liittojen haastattelut muodostivat yhtenäisen näkemyksen kansallisen tason jäsentymättömästä ja passiivisesta roolista älykkään erikoistumisen toimeenpanon tukena. Kuluvalla ohjelmakaudella ei ole käytössä tiedonvaihdon ja vuoropuhelun foorumeita ja käytänteitä, jotka tukisivat maakuntien liittojen työtä älykkään erikoistumisen parissa. Työ- ja elinkeinoministeriöltä toivotaan tukea ensinnäkin älykkään erikoistumisen strategioita koskevien komission vaatimusten viestimiseen ja ylipäätään tiedon välittämiseen älykkään erikoistumisen ajankohtaisista teemoista. Haastateltavat toivat esiin aidon tarpeen keskusteluyhteyksien rakentamiseen maakuntatason ja keskushallinnon välille. Merkittävänä puutteena koettiin maakuntien riittämättömät mahdollisuudet osallistua kansallisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan suunnitteluun. Haastattelut välittävät maakuntien liittojen vahvaa pettymystä ja ihmetystä kansallisen tason tki-politiikan valmistelutyötä kohtaan ministeriöissä.

Maakuntien liitot kokevat, että älykkään erikoistumisen strategioita keskeisenä alueellisen innovaatiopolitiikan välineenä ei ole tunnistettu laajempaan työkaluna kansallisen innovaatiopolitiikan kontekstissa. Tämä aiheuttaa maakuntien liitoissa hämmennystä sillä useissa maakunnissa juuri älykkään erikoistumisen temaattisilla valinnoilla ja muodostetuilla verkostoilla on uudistettu keskeisellä tavalla alueellista innovaatiotoimintaa ja aluekehittämistä laajemmin. Älykäs erikoistuminen on lähtökohdiltaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan väline, mutta sen rooli innovaatiopolitiikan saralla on jäänyt varsin kapeaksi. Tähän kytkeytyy kysymys siitä, kuinka älykkään erikoistumisen strategioita voitaisiin tukea myös muilla rahoitusvälineillä ja kuinka ne kytkettäisiin osaksi innovaatiopolitiikan toimenpiteiden suunnittelua. Älykkään erikoistumisen strategioiden roolin vahvistaminen innovaatiopolitiikan kontekstissa edellyttäisi aidosti vuoropuhelun kehittämistä maakunnallisen ja kansallisen tason välille. Rakennerahastojen kontekstissa hallintoviranomaisen toivotaan omaksuvan rooli tiedonvälittäjänä, kokonaiskuvan tarkkailijana ja toimijoiden yhteen kokoajana. Maakuntien liitot toivovat yhteisiä keskustelumahdollisuuksia ja koulutustilaisuuksia, joissa hallintoviranomainen toimisi koolle kutsujana.

”Jos mietitään sitä kansallista innovaatiopolitiikkaa, niin se suurin haaste on, että me ei voida vaikuttaa siihen ja kirjoittaa mukana näissä dokumenteissa, mikä olisi meille tärkeää.” Kehittämiskoordinaattori, maakuntaliitto 4

”Se mikä on aivan keskeistä, että alueille annettaisiin mahdollisuus olla mukana näiden innovaatiostrategioiden ja rahoitusohjelmien valmistelussa, ja niissä keskusteluissa, kun niitä mietitään.” Kehittämispäällikkö, maakuntaliitto6

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet näkevät älykkään erikoistumisen olevan väline ennen kaikkea rakennerahastotoiminnan suuntaajana kuluvalle ohjelmakaudella. Kuitenkin he kokevat tarpeen vahvistaa älykkään erikoistumisen roolia osana aluekehittämisen kokonaisuutta. Myös ministeriön virkamiesten näkemys on, ettei kuluvalle ohjelmakaudella älykkään erikoistumisen strategioiden osalta ole käyty vuorovaikutteista keskustelua ministeriöiden ja maakuntien liittojen välillä. Ministeriön toimesta on laadittu koosteja maakuntien älykkään erikoistumisen painopisteistä ja toteuttamisesta, mutta proaktiivinen yhteistyö on lähes kokonaan puuttunut. Työ- ja elinkeinoministeriön rajallisen roolin taustalla on maakuntien liittojen vahva omistajuus ja päätösvalta alueellisiin strategioihinsa. Älykkään erikoistumisen strategiat ovat vahvasti maakuntien ohjausvallassa perustuen niiden ominaispiirteisiin ja vahvuuksiin, jolloin ministeriötason ja tki-rahoittajien rooli on jäänyt heikoksi. Työ- ja elinkeinoministeriössä nähdään, että älykkään erikoistumisen tunnistamista ja roolia EU:n alue- ja rakennepolitiikan lisäksi myös aluekehittämisen ja innovaatiopolitiikan kentällä tulee vahvistaa.

”Tämän ei pitäisi liittyä vain EU-rahastoihin. Ajatuksenahan tämän pitäis olla ehdottomasti ikään kuin kaikkien aluekehittäjien hyväksymä menettely ja siihen pitäis osallistua.” Virkamies 1, työ- ja elinkeinoministeriö

Vaikka kansallisen tason rooli älykkään erikoistumisen tukena on heikkoa, ovat maakuntien liitot yhdistäneet voimiaan ja verkostoituneet ylimaakunnallisesti ja kansainvälisesti älykkään erikoistumisen painopisteisiinsä perustuen. Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien liittojen haastateltavat nostivat ylimaakunnallisesta kehittämistyöstä esimerkiksi Itä- ja

Pohjois-Suomen yhteisen älykkään erikoistumisen strategian. Kansallinen älykkään erikoistumisen verkosto on muodostunut strategioiden toimeenpanoa käsitteleväksi epäviralliseksi foorumiksi. Verkosto toimii matalan kynnyksen foorumina, jossa käsitellään älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoon kytkeytyviä asioita. Kansallisen verkoston perustaminen on ollut maakuntien liittojen yhteisenä intressinä maakuntien välisen yhteistyön ja verkostoitumisen kehittämiseksi. Verkoston kautta vertaisoppiminen ja tiedon välittäminen ajankohtaisista teemoista mahdollistuvat.

Niin työ- ja elinkeinoministeriön kuin maakuntien liittojen haastateltavat näkevät, että verkosto voisi toimia hyvänä keskustelualustana ministeriöiden ja maakuntien liittojen väliselle vuoropuhelulle. Kuitenkin yksi maakuntaliiton haastateltava esitti hienoista kritiikkiä kansallisen verkoston toimintaa kohtaan ja koki sen olevan vääränlainen foorumi hallintoviranomaisen ja maakuntien liittojen välisen yhteistyön toteuttamiseen. Haastateltava koki, että kansallisen ja alueellisen innovaatiopolitiikan yhteensovittamiseksi tarvitaan ministeriölähtöinen foorumi. Myös muissa haastatteluissa esiin tuotiin verkoston rooli ennen kaikkea älykkään erikoistumisen hanketoiminnan konkreettisten kysymysten ja haasteiden käsittelyn foorumina, jolloin se ei välttämättä sovellu kanavaksi ministeriöiden osallistumiseksi.

”Senhän takia me perustettiin tämä oma verkosto, kun todettiin että on hyvä olla vertaistukea, jotta voidaan miettiä miten te ootte tehny tämän asian ja minkälaisia kokemuksia teillä tästä on.” Innovaatioasiantuntija, maakuntaliitto2

Osallistuminen ja sitoutuminen älykkään erikoistumisen toimeenpanossa näyttävät rakentuneen vahvimmin maakuntien sisäisissä verkostoissa ja foorumeilla. Toimialarajat ylittävät eri toimijoiden välinen yhteistyö muun muassa yhteisen hanketoiminnan ja kehittämisverkostojen muodossa on ollut merkittävässä roolissa. Maakunnissa on alettu omaksua yhteinen visio ja organisoitu yhteistyö maakunnan älykkään erikoistumisen valintojen edistämiseksi. Tätä ovat tukeneet maakuntien liittojen oman tuotannon hankkeet, joilla älykkään erikoistumisen toimintamalleja on rakennettu ja juurrutettua. Älykkään

erikoistumisen verkostotyön ja klustereiden toiminnan organisoinnin muodot vaihtelevat. Vetovastuuta älykkästä erikoistumisesta on siirtynyt klustereille ja verkostoille, jotka johtavat kyseisen teeman tai painopisteen kehittämistä.

Sidosryhmien osallistumisen järjestämiseksi on organisoitu maakuntaohjelman laadintaan kytkeytyviä prosesseja, mutta yhtäältä on muodostettu myös älykkään erikoistumisen strategioille räätälöityjä foorumeita ja yhteistyöprosesseja. Merkittävässä asemassa ovat maakunnassa ennalta toiminnassa olevat aluekehittämisen prosessit, jotka kytkeytyvät maakuntaohjelman laadintaa ja ennakoituvuuteen. Useissa maakunnissa on olemassa olevia vahvaan yhteistyöhön ja toimijoiden väliseen verkostoitumiseen perustuvia toimintamalleja, jolloin älykkään erikoistumisen yhteiselle strategiatyölle ja toimeenpanolle on muodostunut otollinen maaperä. Kuluvalle ohjelmakaudella edellytys älykkään erikoistumisen strategioiden laadinnasta ja toteutuksesta ovat luoneet vaatimuksia kehittää edelleen osallistavia prosesseja. Toiset maakunnista ovat kiinnittäneet huomiota yhteistyön ja verkostojen rakentamiseen samalla kun toisissa on edetty alueen vahvuuksien ja painopisteiden määrittely edellä. Nämä eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia.

5.2 Erilaiset resurssit toimeenpanon edellytyksinä

Toinen alueellisen hallinnan ulottuvuus tarkastelee älykkään erikoistumisen toimeenpanon edellyttämiä resursseja. Resursseja tarkastellaan eri näkökulmista huomioiden taloudelliset ja inhimilliset resurssit. Resurssit käsitetään tutkimuksen kontekstissa kahdella tavalla. Resursseja tarvitaan ensinnäkin älykkään erikoistumisen alueellisen toimintamallin kehittämiseen ja ylläpitämiseen alkaen strategian laadinnasta aina toimeenpanon eri vaiheisiin. Toiseksi resurssit ovat keskeisessä roolissa älykkään erikoistumisen painopisteiden toimeenpanossa eli varsinaisessa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan toteutuksessa.

Älykkään erikoistumisen alueellisen toimintamallin kehittäminen ja painopistealojen edistäminen vaativat resursseja. Käytännössä älykkään erikoistumisen painopistealojen edistämisen kannalta keskeistä on Euroopan aluekehitysrahaston rahoitus, jota kanavoidaan alueellisen tki-toiminnan hankkeisiin. Kuluvalle EU-ohjelmakaudella rakennerahasto-

ohjelman koettu mahdollistavaksi siten, että alueilla on ollut mahdollisuus suunnata rahoitusta älykkään erikoistumisen alueellisten painopisteiden mukaisesti. Älykkään erikoistumisen painopisteiden ja klusterityön edistäminen ovat pitkälti riippuvaisia EAKR-rahoituksesta. Kansallinen innovaatorahoitus kohdentuu suurimpiin kaupunkeihin. Mikäli hanke ei saa EAKR-rahoitusta on muiden rahoituslähteiden hakeminen usein huomattavasti haastavampaa. Tki-toiminnan sekä muodostuneiden verkostojen ja klustereiden jatkuvuuden kannalta riippuvuus hankerahoituksesta on ongelmallista, sillä se ei sitouta toimijoita pidempiaikaiseen kehittämistoimintaan.

”Resurssithan on tässä se ongelma. Klustereissahan on aina oma johtaja, joka on vastuussa. Ei niillä sitten ole resursseja, jos niillä ei ole käytössä EAKR-hanketta asian toteuttamiseksi.” Aluekehitysjohtaja, maakuntaliitto1

Maakuntien liittojen välillä on eroja siinä, kuinka älykkään erikoistumisen ja innovaatiotoiminnan tehtävät on organisoitu. Osa liitoista on palkannut tai järjestänyt omasta henkilöstöstään asiantuntijoita koordinoimaan älykkään erikoistumisen alueellista toteutusta sekä EU-tason yhteistyötä. Ministeriötason riittämätön tuki ja koordinaatio osaltaan asettavat maakuntien liittoja erilaiseen asemaan. Keskeisenä kehittämiskohtena maakuntien liittojen haastateltavat näkivät tarpeen yhtenäiselle kansalliselle ohjeistukselle ja viestinnälle älykkään erikoistumisen toimeenpanoon vaikuttavista asioista, sillä kaikilla maakunnilla ei ole resursseja koordinoida älykkään erikoistumisen toimeenpanoa yhtä tiiviisti kuin toisilla. Kansallisen tason toivotaan aiempaa paremmin viestivän komission vaatimuksista, tuomaan esille kansallista kokonaiskuvaa älykkään erikoistumisen toteutuksesta ja kokoamaan toimijoita yhteisiin tilaisuuksiin. Älykkään erikoistumisen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta tärkeäksi nähtiin aluekehittämisen indikaattoreiden ja seurannan kehittäminen. Esiin nousi tarve kansallisesti tuotettavalla aluekehittämisen seurantatiedolle, joka tuotettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön kautta kaikille maakunnille.

Maakuntien liittojen haastattelut välittävät syvää epäluottamusta ja pettymystä kansallisen tki-politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen. Tki-politiikka nähdään ennen kaikkea ministeriöiden valmistelemana ja harjoittamana politiikkana, joissa alueellisen

innovaatiokyvykkyyden ja älykkään erikoistumisen roolia ei tunnisteta. Maakuntien liitot näkevät, että älykäs erikoistuminen on tärkeä aluekehittämisen työväline, mutta sitä ei voida juurikaan hyödyntää muualla kuin rakennerahastototeutuksen piirissä. Rakennerahastovarojen ohella maakunnissa tarvitaan myös muita rahoituslähteitä alueen kehityksen vahvistamiseksi. Keskeisenä ongelmana on se, etteivät maakuntien liitot pääse osallisiksi kansallisten strategioiden ja rahoitusohjelmien valmistelutyöhön. Maakuntien liitoilla on kokemus siitä, että tieto tutkimus- ja kehittämistoiminnan linjauksista tulee heille vasta sitten, kun heillä ei ole enää tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa suunniteltujen linjausten sisältöön. Maakuntien liitot näkevät oman roolinsa keskeisenä tki-politiikan suunnittelussa myös siksi, että ne tuntevat alueen tarpeet ja sidosryhmät, joita linjaukset koskettavat. Erityisen haastavaksi yksi haastateltavista kuvasi ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tasapainottelun kansallisten linjausten ja älykkään erikoistumisen painopisteiden välillä.

”Ammattikorkeakoulut ja yliopistot ovat puun ja kuoren välissä, sillä sieltä tulee kansalliselta puolelta opetus- ja kulttuuriministeriöstä tietyt kriteerit ja sitten taas alueellisesti älykkään erikoistumisen kriteerit ja heidän pitää olla siinä välissä, ja heidän ovat silloin ne organisaatiot, joiden pitää mukauttaa nämä kansalliset ja alueelliset tavoitteet toisiinsa.” Aluekehitysjohtaja, maakuntaliitto1

Keskushallintovetoinen tki-politiikka aiheuttaa hämmennystä maakuntien liitoissa myös sen vuoksi, että hallitusohjelmassa on asetettu tavoite tki-menojen nostamiseksi neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta. Kuitenkaan maakuntien liitot eivät koe pystyvänsä vaikuttamaan tavoitteeseen, sillä heillä ei ole riittävää mahdollisuutta osallistua kansallisen tki-politiikan ja rahoitusohjelmien valmisteluun. Nykyisellään systemaattista alueellisen innovaatiopolitiikan järjestelmää ei ole. 1990-luvulla perustettu osaamiskeskusohjelma ja sen jatkumona syntynyt innovatiiviset kaupungit (INKA) -ohjelma ovat toimineet aiemmin alueellisen innovaatio toiminnan edistäjinä. Työ- ja elinkeinoministeriön haastateltavat näkevät osaamiskeskusohjelman toimineen edelläkävijänä älykkään erikoistumisen strategioille. Ohjelma on luonut verkostoja ja käytäntöjä, jotka hyödyttävät alueellista innovaatio toimintaa, ja jonka pohjalta älykkään erikoistumisen strategiat on ollut luontevaa

rakentaa. Innovaatiopolitiikkaan suunnatut leikkaukset ovat heikentäneet alueellisten innovaatiojärjestelmien edelleen kehittämistä. Nykyisellään osaamiskeskusohjelman kaltaista kansallista rakennetta innovaatiotoimijoiden ja julkisten rahoittajien yhteiselle toimialarajat ylittävälle kehittämiselle ei ole. Kansallinen tukirakenne temaattiseen verkostoitumiseen ja klustereiden muodostamiseen puuttuu. Itä- ja Pohjois-Suomen yhteinen strategia osaltaan vastaa kansallisen tukirakenteen puutteeseen yhdistämällä usean eri maakunnan osaamiset ja resurssit.

Erityisesti Business Finlandin rooliin maakuntien liittojen haastateltavat olivat monin tavoin pettyneitä. Business Finland ei useimmissa maakunnissa käy keskustelua maakuntien liittojen kanssa. Maakuntien liitot eivät saa tietoa Business Finlandin toiminnasta ja sen suunnittelusta. Huomionarvoista on, että maakuntien liitot toimivat keskeisinä tki-toiminnan rahoittajina, ja näin ollen pyrkivät seuraamaan myös muiden rahoittajatahojen ja rahoitusohjelmien toimenpiteitä. Nykyinen Business Finlandin passiivinen rooli maakuntien liittojen suuntaan johtaa osaltaan yhteensovittamisen ja rahoituksen synergioiden puutteisiin. Business Finlandin toimintalogiikkaan ei olennaisella tavalla kuulu alueellisten tarpeiden ja vahvuuksien huomiointi, vaan se toimii kansallisten linjausten ja tavoitteiden mukaisesti. Maakuntien liitoissa nähdään, että alueiden osaamisen ja vahvuuksien hyödyntämiseksi vuoropuhelun parantaminen maakuntien liittojen ja Business Finlandin välillä on erittäin tärkeä kehittämistarve.

”Eli Business Finlandhan ei käy minkäänlaista alueellista vuoropuhelua asioista, ei kehittämisen tarpeista, ei niistä ohjelmista mitä he suunnittelevat, ei strategioista, ei mistään. Se ei niinku vaan yksinkertaisesti kohtaa tätä aluekehittämistä ja aluekehittämisen tarpeita. Minkään näköistä vuorovaikutusmekanismia ei ole olemassa enkä ole tietoinen siitä, että BF olisi siitä edes kiinnostunut.” Kehittämisjohtaja, maakuntaliitto6

Työ- ja elinkeinoministeriön haastateltavat näkevät Business Finlandin rahoituksen suuntautuvan vahvasti kansainväliseen liiketoimintaan. Tässä yhteydessä nähdään, ettei maakunnissa riitä osaaminen ja resurssit rahoituksen hakemiseen. Osassa alueista kuitenkin haetaan ja saadaan Business Finlandin rahoitusta. Ministeriön haastateltavat kokevat, että

Business Finlandin nykyisen kaltainen kilpailtu rahoitus, jossa parhaimmat pärjäävät on pysyttävä rahoituksen lähtökohtana myös jatkossa.

”Business Finlandilla sen rahoituksen fokus on niin vahvasti se globaali bisnes ja siinä haetaan niitä kasvun kärkiä. Monilla alueilla jotenkin ne resurssit tai osaaminen ei riitä. Toisilla alueilla osataan hakea (rahoitusta) ja toisilla ei. Et onko siinä tavallaan palvelujärjestelmässä jotain parannettavaa myöskin?”

Virkamies3, työ- ja elinkeinoministeriö

Kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön haastateltavat näkevät mahdolliseksi pienentää Business Finlandin ja Suomen Akatemian rahoituksen kuilua EU:n rakennerahastovaroihin. Mahdolliseksi vuoropuhelun alustaksi nähtiin esimerkiksi maakuntien liittojen älykkään erikoistumisen verkosto, jonka puitteissa voitaisiin tuoda esille kansallisen tason tki-politiikan ajankohtaisia asioita. Tulevan rakennerahasto-ohjelmakauden valtakunnalliseen tki-verkostojen teeman yhteyteen nähtiin myös mahdolliseksi kiinnittää älykkään erikoistumisen strategioiden koordinaatio. Myös osana kansallisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tiekartan toimenpiteitä on tavoite vahvistaa eri toimijoiden ja tasojen välisiä kumppanuuksia ja yhdistää kansallisen ja EU-rahoituksen kytkemistä yhteiseen tarkastelukehikkoon. Työ- ja elinkeinoministeriössä on myös tiedostettu kansallisen tuen tarve kansainvälisten innovaatioverkostojen rakentamiseen. Kansallista tasoa tarvitaan kokoamaan kumppaneita ensin kotimaassa ja kumppanuuksien pohjalta rakentamaan tukena kansainvälisiä verkostoja.

Hankerahoituksella tuettavat painopistealojen kehittäminen ja uusien teknologioiden käyttöönotto osana kehitys- ja innovaatiotoimintaa vaativat osaamisresursseja. Tässä erityisen tärkeässä roolissa on varmistaa, että painopistealoille on saatavilla osaavaa työvoimaa ja pystytään reagoimaan osaamistarpeiden muutoksiin eri koulutusasteilla. Osaamisen varmistamisella on vahva linkki kansallisen tason koulutuspoliittisiin linjauksiin ja toimenpiteisiin. Alueellisen innovaatiotoiminnan ja älykkään erikoistumisen toimintaedellytysten vahvistamiseksi maakuntien liitot haluavat päästä mukaan entistä

vahvemmin prosesseihin, joissa valmistellaan koulutuspolitiikan sisältöjä, koska niillä on suora yhteys siihen, kuinka älykkään erikoistumisen valintoja voidaan alueilla edistää.

”Hyvin tärkeää on kytkeä kaikki koulutusasteet samaan strategiakehikkoon. Jatkuva oppiminen on asiana sellainen, joka tulee kytkeä ekosysteemiajatteluun ja älykkääseen erikoistumiseen. Vahvuudet tarvitsevat osaamista.” Erityisasiantuntija, maakuntaliitto³

5.3 Strategioiden formaalin roolin rakentuminen

Formaaliuden ulottuvuuden kautta tarkastellaan älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanon kytkeytymistä olemassa oleviin aluekehittämisen organisoinnin tapoihin, järjestelmiin ja rakenteisiin. Ennen kaikkea on kyse siitä, kuinka älykäs erikoistuminen saa alueilla ja kansallisesti legitimiin roolin, ja mitkä ovat keskeiset foorumit sen koordinointiin. Toisaalta ulottuvuus kuvaa strategian epävirallista roolia ja vapaamuotoisempia koordinaation muotoja, jotka eivät ole sidottuja olemassa oleviin rakenteisiin.

Älykkään erikoistumisen strategiat ovat haastattelujen perusteella kiinteä osa maakunnissa toteutettavaa aluekehittämistyötä. Ne kytkeytyvät vahvasti lakisääteiseen maakuntaohjelmaan ja sitä kautta osaksi aluekehittämisen strategista perustaa. Älykkään erikoistumisen strategia fokusoi maakuntaohjelman sisältöjä ja siten kehittämistyötä. Useissa maakunnissa älykkään erikoistumisen toimeenpanon ohjaus ja seuranta on kytkeyty olemassa oleviin maakunnan toimijoista muodostuviin foorumeihin. Lakisääteisenä toimielimenä maakunnan yhteistyöryhmä ja yhteistyöryhmän sihteeristö toimivat keskeisinä älykkään erikoistumisen alueellista toimeenpanoa ja toimenpiteiden yhteensovittamista koordinoivina tahoina.

Älykkään erikoistumisen strategiat ovat yksi tärkeimmistä välineistä kehittää alueellista tki-toimintaa. Strategiat kytkeytyvät muun muassa alueen toimialojen ja työllisyyden kehitykseen sekä osaamistarpeiden ennakointiin. Maakuntien innovaatiotoiminnan ja yhteistyön perinteillä näyttää olevan vaikutus siihen, kuinka merkittävänä ja uutta luovana

älykkään erikoistumisen toimintamalli nähdään. Huomionarvoista on, että useilla maakunnilla on pitkä kokemus alueen vahvuuksiin perustuvasta kehittämisestä ja sitä tukevat yhteistyörakenteet. Älykkään erikoistumisen strategiat ja alueellisen innovaatiotoiminnan näkökulmat ovat useissa maakunnissa kytkeytyneet luontevasti olemassa oleville foorumeille ja prosesseihin.

"Mä ite mietin, että tää älykäs erikoistuminen ei ole mitään ylimääräistä, vaan on kiinteä osa tätä maakunnan kehittämistä ja näitä foorumeja mitä on olemassa. Sitä varten ei tarvitse niin sanotusti keksiä mitään uutta lisää, koska tää olemassa oleva pumpu käy jo jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa." Kehittämisspällikkö, maakuntaliitto6

Niin ikään hallintoviranomaisen haastateltavat työ- ja elinkeinoministeriöstä näkevät älykkään erikoistumisen kytkeytyvän vahvasti aluekehittämisen sisältöihin ja strategioihin. Paikkaperustainen aluekehittämisen paradigma on ollut Suomessa vahva jo pitkään. Tästä näkökulmasta älykäs erikoistuminen ei muodosta aiemmasta poikkeavaa lähestymistapaa, vaan muodostaa sujuvan jatkumon aluekehittämiselle. Älykkään erikoistumisen sulautumista maakunnalliseen kehittämistyöhön vahvistaa osaltaan myös se, että maakunnallinen suunnittelu- ja ohjelmatyö on pitkään ollut osa aluekehittämisen kokonaisuutta. Nämä näkökulmat puoltavat sitä, etteivät älykkään erikoistumisen strategiat ole tuottaneet merkittävästi uutta tapaa toteuttaa aluekehittämistä. Älykkään erikoistumisen strategioiden rooli nähdään ministeriössä ennen kaikkea välineenä rahoituksen suuntaamisessa ja valintojen tekemisessä.

"Kummassakin ääripäässä sitä tarvitaan: Että ohjataan isoja rahoja jotenkin hallitummin tai tehdään valinnat pienille rahoille, että mihin niitä laitetaan. Mä uskosin, että tämä on siinäkin työvälineenä ollut hyvä, konkretisoimassa tekemisiä." Virkamies2, työ- ja elinkeinoministeriö

Maakuntien liitot eroavat sen osalta, kuinka laajasti niissä on panostettu virallisten strategiadokumenttien laadintaan ja missä määrin on pyritty kehittämään älykkään

erikoistumisen alueellista toimintamallia ja sidosryhmäyhteistyötä. Yksi haastateltavista maakuntien liitoista on ryhtynyt toteuttamaan älykästä erikoistumista ilman virallista strategiadokumenttia ja panostanut älykkään erikoistumisen alueellisen toimintamallin kehittämiseen. Lähestymistavan tavoitteena on ollut mukailla mahdollisimman pitkälle komission lanseeraamaa sidosryhmien osallistamista ja keskustelevaa toimintatapaa. Strategioita koskevan ennakkoehdon myötä maakunnissa on ryhdytty tarkastelemaan, millaisille toimintatapojen ja -mallien muutoksille alueellisessa kehittämistyössä on aidosti tarvetta. Tämä osaltaan korostaa toimintamallin roolia joustavana, alueiden omiin tarpeisiin ja kontekstiin perustuvana välineenä.

”Meillä on enemmän tällainen keskusteleva toimintatapa, että me keskustellaan esimerkiksi maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristössä, mutta meillä ei ole virallista strategiaa.” Kehittämispäällikkö, maakuntaliitto4

Kuluvalla ohjelmakaudella 2014–2020 älykästä erikoistumista koskeva komission ennakkoehto edellyttää älykkään erikoistumisen strategioiden laadintaa ja rahoituksen kohdentamista valittuihin painopisteisiin. Tulevalla ohjelmakaudella älykkään erikoistumisen strategioita koskee niin ikään joukko edellytyksiä, jotka tulee täyttää. Haastateltavien keskuudessa tuotiin esiin tarve hallintoviranomaisen selkeälle ohjeistukselle sen osalta, mitä asioita älykkään erikoistumisen strategioita laadittaessa tulee huomioida. Tärkeänä nähtiin, että ohjeistuksella ohjataan maakuntien liittoja laatimaan strategioihin tiettyjä yhtenäisiä piirteitä, jotka strategioiden täytyy sisältää. Kirjallinen ohjeistus strategioiden laadintaa varten nähdään minimivaatimuksena. Toisaalta vastustettiin hallintoviranomaisen roolia prosessin ohjaajana ja pidettiin ensiarvoisen tärkeänä sitä, että älykkään erikoistumisen toimintatapa pysyy aluelähtöisenä.

”Kansallista koordinaatiota tarvittaisiin siinä, että ne vaatimukset toteutuisivat, mitkä komissiosta tulee. Jotta ne on alueilla ymmärretty ja tehty tiedettäväksi ja tutuiksi välittävien viranomaisten puolella.” Aluekehitysjohtaja maakuntaliitto1

Maakuntien liittojen haastateltavat korostavat tulevan aluekehittämislainsäädännön mukaisten aluekehittämiskeskustelujen roolia mahdollisena yhteistyömekanismina älykkään erikoistumisen koordinaatiossa. Keskustelujen tarkoitus on toimia aluekehittämisen yhteistyöprosessina aluetoimijoiden ja ministeriöiden välillä. Aluekehittämiskeskustelujen simulaatiokierros on järjestetty vuonna 2018 ja varsinaisten keskustelujen on tarkoitus alkaa kuluvan vuoden syksyllä. Maakuntien liittojen haastateltavat näkevät aluekehittämisen keskustelujen olevan keskeinen foorumi yhteistyön vahvistajana keskushallinnon ja maakuntien välillä. Tarkoitus on, että osana keskusteluja käsitellään myös alueellista tki-toimintaa ja älykkään erikoistumisen strategioiden roolia. Keskeisenä pidettiin myös sitä, että aluekehittämiskeskusteluissa käsiteltäisiin myös kansallisen ja alueellisen innovaatiopolitiikan kokonaisuutta ja yhteensovitusta. Haastattelut suoritettiin ajankohtana, jolloin aluekehittämiskeskustelujen tarkka rooli ja sisällöt olivat vielä epäselviä.

Useissa haastatteluissa nostettiin lakisäateisten aluekehittämiskeskustelujen rinnalle yhtäältä joustavat matalan kynnyksen keskusteluyhteydet maakuntien liittojen ja keskushallinnon välille. Suurin osa haastateltavista korostaa virallista keskusteluprosessia enemmän säännöllistä ja joustavaa keskusteluyhteyttä maakuntien liittojen ja ministeriöiden välillä. Haastatteluissa nähtiin, että aluekehittämiskeskustelusta ei tulisi muodostua kankeaa prosessia, vaan päinvastoin keskustelun ja tiedonvaihdon tulisi olla jatkuvaa mahdollistaen nopean reagoinnin asioihin. Sujuvat keskusteluyhteydet ovat merkittävässä roolissa myös laajemmin aluekehittämisen sisällöissä. Vahva keskusteluyhteyksien painottaminen osaltaan heijastaa maakuntien liittojen pettymystä siihen, kuinka juuri valmistelussa olleet tki-politiikkaa käsittelevät linjaukset ovat olleet alueiden ulottumattomissa, ja siksi jatkossa liitot toivovat entistä tiiviimpää ja oikea-aikaista vuoropuhelua ministeriöiden ja maakuntien liittojen välille. Toisaalta on tärkeää, että aluekehittämiskeskustelut ja niihin valmistautuminen linkittyvät maakunnallisen suunnittelun prosesseihin, jolloin aluekehittämiskeskustelut voivat muodostua konkreettisemmaksi välineeksi toimenpiteiden suunnittelussa.

”Aluekehittämisen keskustelu ei voi olla yksi yksittäinen keskustelu. Vaan sen pitää johtaa siihen, että asioissa on luontevat, jatkuvat vuoropuhelun menettelytavat.” Aluekehitysjohtaja, maakuntaliitto5

”Mä itse pitäisin lakisäätöisenä prosessina maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelman, eli kytkisin aluekehityskeskustelun valmistelun TOPSU-prosessiin ja samalla näiden rakennerahastojen myöntövaltuussuunnittelun ja kytkisin siihen prosessiin älykkään erikoistumisen sidosryhmäkeskustelun. Silloin siitä tulisi tällainen aluekehittämisen hallittu prosessi, jossa on eri ulottuvuudet. ”

Kehittämispäällikkö, maakuntaliitto6

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet näkivät niin ikään älykkään erikoistumisen tulevan joka tapauksessa esille aluekehittämisen keskusteluissa muodossa tai toisessa. Tämä näkemys vahvistaa huomiota siitä, että älykäs erikoistuminen ja siihen sisältyvät maakuntien tekemät painopistevalinnat ja vahvuuksien tarkastelu ovat tiivis osa aluekehittämistä. Näin ollen voidaan ajatella, ettei älykästä erikoistumista ole välttämätöntä nostaa omana kokonaisuutenaan esille, vaan se poikki leikkaa aluekehittämisen eri osa-alueita. Se, kuinka hyvin aluekehityskeskusteluissa pystytään poikkihallinnolliseen otteeseen ja eri ministeriöiden yhteistyöhön herätti kuitenkin epäilyksiä sekä ministeriön että maakuntien liittojen haastateltavissa.

Kaiken kaikkiaan maakuntien liitot toivovat, että kansallisella tasolla luodaan toimiva yhteistyöprosessi älykkään erikoistumisen ja kansallisen innovaatiopolitiikan vuorovaikutuksen ja yhteensovituksen tueksi. Myös työ- ja elinkeinoministeriö kokee tarpeelliseksi prosessin, jossa luodaan hyvät keskusteluyhteydet eri toimijoiden välille. Koordinaatio ja säännöllinen vuoropuhelu on komission vaatimus, joten työ- ja elinkeinoministeriöllä on intressi myös tämän vuoksi kehittää keskusteluyhteyttä maakuntien ja ministeriöiden välillä. Ideaalitulanteessa tulevat aluekehittämiskeskustelut luovat vahvan perustan maakuntien ja ministeriötason väliselle vuoropuhelulle ja toimenpiteiden yhteensovittamiselle. Aluekehittämiskeskustelujen rinnalle tarvitaan aidosti ajassa muokkautuva, matalan kynnyksen toimintamalli maakuntien ja ministeriöiden väliselle yhteistyölle.

5.4 Valtasuhteiden ilmeneminen osana toimeenpanoa

Valtasuhteiden ulottuvuus tarkastelee älykkään erikoistumisen toteuttamiseen osallistuvien tahojen roolia ja julkisorganisaatioiden välisiä suhteita. Tarkastelussa on myös aluetason autonomian rooli suhteessa keskushallintoon. Valtasuhteiden ulottuvuus on keskeinen, sillä älykkään erikoistumisen koordinaatiosta vastaavat maakuntien liitot. Älykkään erikoistumisen käytännön toimeenpanosta vastaavat sen sijaan hanketoteuttajat. Hallintoviranomaisen roolina on koordinoida kansallista kokonaisuutta.

Maakuntaliiton rooli älykkään erikoistumisen toimeenpanossa näyttäytyy ennen kaikkea mahdollistajana ja alueellisen toimintamallin koordinoinnista vastaavana tahona. Älykkään erikoistumisen alueelliset toimintamallit on muodostettu maakuntien liittojen johdolla, joissa niiden oman tuotannon hankkeilla on ollut keskeinen rooli. Maakuntien liittojen vahva rooli juontaa juurensa aluekehittämisviranomaisen tehtävästä, jossa alueellinen suunnittelu- ja strategiatyö on keskeistä. Toimeenpanon etenemisen myötä toteutusvastuuta on siirretty alueen tutkimus- ja kehittämisorganisaatioille, jotka ovat varsinaisen substanssin asiantuntijoita. Maakuntien liittojen koordinaatiovastuu on kuitenkin merkittävä toimeenpanon eri vaiheissa. Liiton roolina on toimia mahdollistajana muun muassa kertomalla toimijoille eri rahoitusmahdollisuuksista ja tarvittaessa koota toimijat yhteen. Maakuntien liitot nähdään luotettavina kumppaneina useissa maakunnissa ja tämä näkyy esimerkiksi siten, että hanketoimijat toivovat maakuntaliiton aktiivista otetta kehittämistoiminnassa.

Älykkään erikoistumisen toimintamallin myötä muodostetut verkostot ja klusterit eivät synny ja kehity ilman maakuntaliiton tarjoamaa tukea toimeenpanolle. Maakuntaliiton rooli on merkittävä myös siksi, että se tarkastelee alueen kehittämisen ja innovaatiotoiminnan kokonaiskuvaa ja ajaa maakunnan eri osien mahdollisuutta osallistua älykkään erikoistumisen toteutukseen. Vaikka eri toimijoiden osallistuminen ja sitoutuminen yhteiseen kehittämistyöhön on vahvistunut, ovat kunkin organisaation intressit ja toimijoiden väliset erimielisyydet läsnä. Yksittäiset organisaatiot, kuten tutkimus- ja koulutusorganisaatiot ja yritykset eivät usein omaa intressiä tarkastella alueen kokonaisuutta.

Tämän vuoksi toimeenpanon eri vaiheissa toimijoiden kokoon kutsuminen ja yhteisten suuntaviivojen asettaminen on usein välttämätöntä.

”On huomattu, että omistajuuden siirtyminen toimijoille ei riitä. Välillä omistajuutta pitää ottaa takaisin, sillä se välillä lähtee hajoamaan, koska on itsellisiä toimijoita ja sitten toisaalta on alueellinen kateus.”

Aluekehitysjohtaja, maakuntaliitto1

”Maakunnan liiton rooli on ennen kaikkea ottaa se maakunnallinen näkökulma ja pyrkimys lisätä sitä keskuskaupungin ja muun maakunnan välistä vuorovaikutusta. Ja kytkemään niitä maakunnan muita osia mukaan näihin arvoketjuihin ja sparrata ja kehittää sitä innovaatiotoimintaa myös siellä heikoimmilla alueilla.” Kehittämispäällikkö, maakuntaliitto6

Maakuntien liittojen suhde toiseen keskeiseen rahoitusta välittävään toimielimeen ELY-keskukseen nähdään kahtalaisena. ELY-keskus on keskeinen rahoittajataho älykkään erikoistumisen hankkeille. Yhteistyö ELY-keskusten kanssa nähdään tärkeänä rahoituksen suuntaamisen kokonaiskuvan ja synergioiden muodostamiseksi. ELY-keskukset vastaavat suorien yritystukien kohdentamisesta. Maakuntien liittojen toimivaltaan eivät puolestaan suorat yritystuet kuulu. Erään maakuntaliiton haastateltava kertoi syvästä ELY-keskuksen suunnalta tulleesta epäluottamuksesta maakuntien liittojen johdolla tehtävään älykkään erikoistumisen strategiatyöhön ja sen mukaisiin verkostojen ja klustereiden kehittämiseen. Älykkään erikoistumisen strategiat ovat merkinneet muutosta innovaatioverkostojen suuntaan, joiden vaikutusten hahmottaminen ja hyödyt ovat voineet ohjelmakauden alussa haastavaa hahmottaa. Ohjelmakauden alun haasteiden jälkeen on maakunnissa päästy hyvään yhteistyöhön ELY-keskusten kanssa älykkään erikoistumisen strategioiden saralla.

Valtasuhteiden ulottuvuus on läsnä olennaisesti myös maakuntien liittojen ja keskushallinnon välissä suhteissa. Älykkään erikoistumisen strategioiden koordinoinnissa maakuntien liittojen rooli on vahva ja puolestaan työ- ja elinkeinoministeriön rooli näyttäytyy haastattelujen valossa melko heikolta. Haastattelutilanteissa työ- ja

elinkeinoministeriön virkamiehille oli osin haastavaa muodostaa näkökulmia älykkään erikoistumisen kysymyksiin. Tämä osaltaan viestii siitä, että keskushallinnon tasolla ei ole jäsennettyä näkemystä älykkään erikoistumisen roolista alue- ja rakennepolitiikan välineenä. Näin ollen voidaan tulkita, että myös intressit sen ohjaamiseen jatkossa ovat vähäiset.

Maakuntien liitot pitävät tärkeänä sitä, että myös jatkossa älykkään erikoistumisen alueelliset painopisteet ja toimintamallit muodostetaan aluelähtöisesti. Ne haluavat pitää ohjat vahvasti itsellään eivätkä missään tapauksessa halua kansallisen viranomaisen ohjaavan älykkään erikoistumisen painopisteiden valintoja tai prosessin toteuttamista. Kuitenkin haastattelujen perusteella välittyy näkemys, jossa maakuntien liitot tarvitsevat keskushallinnon tukea älykkäälle erikoistumiselle. Hallintoviranomaisen rooli muodostuu mahdollistajaksi ja ”alueiden suulla puhujaksi”. Tämänkaltaisen rooli korostuu ennen kaikkea kansalliseen innovaatiopolitiikkaan vaikuttamisessa, jonka osalta maakuntien liitot ikään kuin toivovat hallintoviranomaisen toimivan välittäjinä varmistaen älykkään erikoistumisen roolin heijastuvan myös kansallisen innovaatiopolitiikan keskusteluihin ja päätöksentekoon.

”Sitä mitä mä en kaipaa on, että tulee ohjeistus työ- ja elinkeinoministeriöltä, että näin pitäis tehdä ja rakentaa älykäs erikoistuminen.” Kehittämispäällikkö, maakuntaliitto4

Maakuntien liitot toivovat ministeriöiltä aiempaa aktiivisempaa ja dialogisempaa roolia alueellisen innovaatiotoiminnan ja älykkään erikoistumisen yhteensovittamisessa. Haastattelujen perusteella on havaittavissa, että maakunnat tarvitsevat tukea keskushallinnolta muun muassa älykkääseen erikoistumiseen kytkeytyvien komission vaatimusten viestinnässä ja ymmärrettäväksi tekemisessä, seurannan ja arvioinnin kehittämisessä sekä laajasti älykkään erikoistumisen strategioiden huomioimisessa eri ministeriöissä kansallisia toimenpiteitä ja ohjelmia laadittaessa. Keskusteleva ja sparraava matalan kynnyksen yhteistyö nähtiin tärkeänä seuraavana kehitysaskelena. Työ- ja elinkeinoministeriön virkamies tiivistä hallintoviranomaisen roolin seuraavasti:

”Ne haluaa meidät mukaan tähän sen takia, että me voitaisiin ikään kuin olla sellaisia spiikkereitä niiden puolesta näillä kansallisilla foorumeilla, kun ne ei itse pääse sinne riittävästi läpi. Ne haluaa, että me ollaan niinku mukana, mutta riittävän etäällä.” Virkamies1, työ- ja elinkeinoministeriö

Valtasuhteiden rakentuminen älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanossa ovat olennainen osa älykkään erikoistumisen koordinaation tarkastelua. Alueellisella tasolla maakuntien liittojen rooli älykkään erikoistumisen toimeenpanon eri vaiheissa on keskeinen. Kysymys ei kuitenkaan ole ylhäältä alaspäin suuntautuvasta ohjauksesta vaan yhä etenevässä määrin kyse on toimenpiteiden ja verkostojen koordinoinnista. Maakuntaliiton rooliin kuuluu tarkastella koko maakunnan kehittämistä kokonaisuutena ja pyrkiä aktivoimaan toimijoita. Haastattelut välittävät kuvaa siitä, kuinka maakuntien liitot haluavat suojata omaa tonttiaan älykkään erikoistumisen vastuullisina viranomaisina. Hallintoviranomaiselle luodaan liittojen haastatteluissa roolia toiminnan tukijan, viestijän ja mahdollistajan rooleissa. Maakuntien liitot tarvitsevat hallintoviranomaisen tukea saadakseen viestinsä läpi erityisesti kansallisen innovaatiopolitiikan suunnittelussa.

5.5 Tutkimustulosten yhteenveto

Ensimmäinen tutkimuskysymys tarkastelee sitä, millä tavoin älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanoa koordinoidaan. Älykkään erikoistumisen strategiat rakentuvat luonnolliseksi osaksi maakunnallista ohjelmatyötä. Erityisesti ne kytkeytyvät maakuntaohjelman toimeenpanoon ja seurantaan. Useissa maakunnissa älykkään erikoistumisen strategiat sisältyvät maakuntaohjelmaan. Älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanon seuranta ja koordinointi on siten onnistuttu yhdistämään osaksi olemassa olevia aluekehittämisen foorumeita ja prosesseja. Strategiat ovat merkittävä väline alueellisen tki-toiminnan kehittämiseksi, jolloin ne kytkeytyvät aluekehittämisen kannalta keskeisiin teemoihin, kuten alueen elinkeinoelämän, työllisyyskehityksen ja osaamistarpeiden tarkasteluun.

Älykkään erikoistumisen strategioiden valmistelun ja toimeenpanon myötä maakunnissa on omaksuttu uudenlaisia vuoropuhelun ja toimijoiden välisen yhteistyön parantamiseen

tähtääviä toimintamalleja. Osa maakuntien liitoista on jäljitellyt pitkälti yrittäjämäisen etsimisen prosessin kaltaista toimintamallia, jossa alueellisten sidosryhmien tietoperusta alueen voimavaroista ja tulevaisuuden mahdollisuuksista valjastetaan käyttöön (mm. Foray 2016). Myönteisestä yleiskuvasta huolimatta maakunnissa on huomattavasti parannettavaa yrityslähtöisessä kehittämisessä ja yritysrajojen tiedon saamisessa osaksi toimenpiteiden ja painopisteiden suunnittelua ja toteutusta. Älykkään erikoistumisen strategisten valintojen valmistelu ja niiden toteutukseen osallistuminen koskettavat vielä melko rajallista toimijajoukkoa.

Älykkään erikoistumisen hankkeiden toteutuksen kannalta merkittävässä roolissa ovat muun muassa ammattikorkeakoulut, yliopistot, tutkimuslaitokset ja kunnat. Maakuntien liitot ovat siirtäneet vastuuta älykkään erikoistumisen verkostoista ja kumppanuuksista yhä etenevässä määrin näille toimijoille. Tämä on luontevaa, sillä älykkään erikoistumisen teemojen edistäminen edellyttää vahvaa substanssin tuntemusta. Erilaiset kehittämisverkostot ja klusterit ovat tyypillisiä tapoja organisoida eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Alueellinen innovaatiotoiminta on useiden eri toimijoiden jakamaa ja rakentamaa toimintaa kehityksen edistämiseksi, jolloin myös johtajuuden ja vastuusuhteiden kysymykset tulevat uudelleen arvioitaviksi. Toiminnan luonne muuttuu entistä kollektiivisemmäksi, jossa johtajuus on jaettava usean eri toimijan kesken (Bentley ym. 2017; Sotarauta 2017).

Tästä huolimatta maakuntien liittojen rooli prosessin ohjaajina ja koordinoijina on tärkeä strategioiden toimeenpanon hallinnassa (mm. Gianelle 2016; Mäenpää 2020). Maakuntien liittojen roolina on pyrkiä vaikuttamaan myönteisesti maakuntien eri osien ja toimijoiden osallistumiseen kehittämistyöhön. Ohjaus ja koordinaatio ovat tarpeen, koska verkostoissa toimijat eivät aina kykene katsomaan kokonaisuutta, vaan toimivat omista lähtökohdistaan. Luonnollisesti maakuntien liitoilla myös hankkeiden rahoittajina on intressi tarkkailla ja tarvittaessa ohjata kehittämisverkostojen toimintaa.

Kansallisella tasolla työ- ja elinkeinoministeriön, muiden ministeriöiden ja innovaatorahoittajien rooli älykkään erikoistumisen toimintamallin tukemisessa ja koordinaatiossa on heikko. Älykäs erikoistuminen on muodostunut aluelähtöiseksi

toimintamalliksi, jonka kytkeytyminen kansallisen tason politiikkatoimenpiteisiin ja rahoitusmahdollisuuksiin on varsin puutteellista. Kuluvalla EU-ohjelmakaudella käytössä ei ole foorumia eikä välineitä, joilla maakuntien älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpano saatettaisiin aidosti keskusteluun maakuntien liittojen, keskushallinnon ja innovaatorahoittajien välille.

Yhteistyön muotojen puute on johtanut osaltaan tilanteeseen, jossa kansallisen tki-politiikan ja maakunnallisen älykkään erikoistumisen toimeenpano eivät muodosta synergisiä kokonaisuuksia toisiaan tukien. Nykyisellään maakunnissa toteutettava älykäs erikoistuminen tuloksineen ja vaikutuksineen jää alueelle, jolloin niitä ei kyetä hyödyntämään laajemmin kansallisesti ja kansainvälisesti. Jotta älykkään erikoistumisen strategioista voidaan muodostaa aidosti vaikuttava työkalu, edellyttää se riittävää integraatiota kansallisten toimenpiteiden kanssa. Koordinaation parantamiseksi keskeistä on hallintamallin luominen yhteistyössä alueellisen ja kansallisen tason kanssa. (Charles ym. 2012; Wøien ym. 2019.)

Maakuntien liitot ovat kehittäneet ylimaakunnallista ja kansainvälistä verkostoitumista osana älykkään erikoistumisen strategioitaan. Maakuntien yhteinen älykkään erikoistumisen verkosto toimii foorumina, jossa toimeenpanoon ja strategiatyöhön kytkeytyviä asioita pystytään käsittelemään matalalla kynnyksellä. Maakuntien muodostama verkosto toimii yhteisenä tukena ja oppimisen areenana maakunnissa tehtävälle älykkään erikoistumisen toteutukselle osin myös vastaten kansallisen tason puuttuvaan tukeen ja koordinaatioon. Maakuntien liittojen yhteistyö älykkäässä erikoistumisessa näkyy käytännössä myös yhteisenä strategiatyönä ja hanketoimintana. Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien elinkeinot murroksessa (Regions in Industrial Transition) -pilotti on merkittävä Itä- ja Pohjois-Suomen yhteisiin vahvuuksiin perustuva kehittämismalli, jonka tarkoituksena on edistää elinkeinon uudistumista ja yritysten kilpailukykyä ja kansainvälistymistä. Maakuntien liitot ovat myös mukana älykkään erikoistumisen temaattisissa kumppanuuksissa, joissa alueet ympäri Eurooppaa luovat yhteenliittymiä älykkään erikoistumisen valintojensa pohjalta.

Toinen tutkimuskysymys tarkastelee resurssien roolia älykkään erikoistumisen toimeenpanon tukena. Älykkään erikoistumisen strategiat suuntaavat rakennerahastovarojen käyttöä maakunnissa. Nykyisen rakennerahasto -ohjelman sisällöt koetaan joustavaksi siinä mielessä, että ne mahdollistavat erityyppisten toimenpiteiden rahoittamisen kunkin maakunnan omien tarpeiden pohjalta. Tämä on luonut hyvät mahdollisuudet älykkään erikoistumisen valintojen mukaiselle kehittämiselle. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta älykkään erikoistumisen strategioiden merkitys on tärkeä kaikille maakunnille riippumatta niiden rakennerahastovarojen suuruudesta. Strategiat konkretisoivat ja tarkentavat ohjelman suhteellisen laajojen toimintalinjojen sisältöjä.

Älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanossa merkittävässä roolissa on maakunnilla käytettävissä oleva EAKR-rahoitus (Mäenpää & Teräs 2016). Älykkään erikoistumisen hankkeita toteutetaan siis pitkälti EAKR-rahoituksen turvin johtaen tilanteeseen, jossa älykkään erikoistumisen verkostot ja klusterit ovat riippuvaisia tästä rahoituslähteestä. Heikkinen ym. (2019) toteavat älykkään erikoistumisen toimintatavan vakiinnuttamisen ja kehittämistoimenpiteiden jatkuvuuden edellyttävän pysyviä vastuuorganisaatioita ja instituutioita. Hankerahoitukselle toteutettava pysyvien toimintojen toteuttaminen on ongelmallista sillä hankerahoitus ei riittävällä tavalla sitouta toteuttajaa pitkäjänteiseen kehittämistoimintaan ja samaan aikaan hankerahoituksen ketjuttaminen nähdään rakennerahastotoiminnan perusajatukselta poikkeavana. (Heikkinen ym. 2019, 13.)

Älykkään erikoistumisen strategiat ovat ennen kaikkea EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteuttamisen alueellinen väline. Alueen tki-toimijoiden osallistumisen ja sitoutumisen pohjalta rakentuvat verkostot ja klusterit nivovat eri toimialoja ja organisaatioita yhteen eri teemojen ympärille. Resurssien näkökulmasta on kyse oppimisprosessista, joka perustuu säännölliseen vuoropuheluun ja eri sektoreiden ja toimialojen osaamisen hyödyntämiseen. Myös maakuntien liittojen asiantuntijuus ja resurssit koordinoita strategioita ovat keskeisessä roolissa. Strategioiden toimeenpano ja ohjaaminen edellyttävät asiantuntijuutta ja strategista otetta aluehallinnon viranomaisilta (Perianez-Forte ym. 2016; Sotarauta 2018a).

Resurssien näkökulmasta erityisen ongelmallisena koetaan kansallisten innovaatorahoittajien passiivinen rooli älykkään erikoistumisen toteutuksessa. Esimerkiksi Business Finland ei omassa rahoituksessaan huomioi maakuntien painopistevalintoja, eikä useinkaan ole riittävän halukas keskustelemaan rahoituksen synergiamahdollisuuksista maakunnissa. Maakuntien toimijoilla on varsin rajalliset mahdollisuudet saada EU-rahoituksen ulkopuolista rahoitusta esimerkiksi kansallisilta tai kansainvälisiltä rahoittajilta. Nämä haasteet kytkeytyvät toimijoiden suhteellisen pieneen määrään ja niiden kyvyttömyyteen ottaa riskejä usein raskaassakin rahoitushaku -prosesseissa. Älykäs erikoistuminen alueellisen tki-toiminnan mallina ei toimi laajempänä välineenä innovaatiotoiminnan suunnittelussa ja toimeenpanossa. Alueellisia teemoja ja toimintamalleja ei ole skaalattu osaksi muiden rahoituslähteiden kokonaisuutta.

Kansallisen tason roolin vahvistaminen nähdään tulosten valossa tärkeänä kehittämistarpeena. Kansallisen tason tulisi aidosti yhteensovittaa kansallisen innovaatiopolitiikan ja älykkään erikoistumisen kokonaisuuksia. Innovaatiopolitiikan ja alueellisen älykkään erikoistumisen yhteensovituksen ja vuoropuhelun ohella tärkeässä roolissa ovat kansallisesti tuotettu tieto ja tilannekuva alueellisesta innovaatiotoiminnasta. Jatkossa olisi tärkeää, että alueilla toteutettavaa älykästä erikoistumista tarkasteltaisiin myös kansallisesta näkökulmasta. Tähän kytkeytyy tarve viestinnän kehittämiseksi ja toimintamallin tutuksi tekemiseksi. Myös komissiolta tulevien edellytysten ja ohjeistusten viestiminen nähdään osana kansallisen tason koordinaatoroolia. Vaikka kansallisen tason rooli älykkään erikoistumisen toimeenpanon tukena ja rahoituksessa on varsin heikko, ovat maakunnat kytkeytyneet ylimaakunnallisiin ja kansainvälisiin älykkään erikoistumisen kumppanuuksiin ja verkostoihin. Maakuntien liitot ovat yhdistäneet monilla tavoin voimansa ja samalla ilmentävät monitasohallinnan periaatteita, joissa alueet linkittyvät suoraan EU-tason verkostoihin mukaan huolimatta keskushallinnon tuesta alueiden pyrkimyksille (Bache & Flinders 2004; Peters & Pierre 2016).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni perustuu käsitykselle, jossa älykkään erikoistumisen strategiat edellyttävät koordinoitua ja riittävää resursointia sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla. Kiinnostus kohdentuu ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä siihen, millä tavoin strategioiden toimeenpanoa koordinoidaan. Toinen tutkimuskysymys tarkastelee sitä, millainen rooli erilaisilla resursseilla on älykkään erikoistumisen strategioiden toimeenpanossa. Koordinaatio ja resurssit kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa, ja niitä jäsennetään Fostersin & Barnesin (2012) sekä Willin ym. (2018) alueellisen hallinnan viitekehyksiä mukailleen. Alueellisen hallinnan viitekehystä täydentävät hallinnan ja monitasohallinnan kirjallisuus.

Tutkimuksessa aineistonkeruu toteutettiin teemahaastatteluin. Teemahaastattelut toteutettiin ensin maakuntien liitoille, johon haastateltavaksi valikoitui aluekehitysjohtajia ja -päälliköitä sekä innovaatiotoiminnan asiantuntijoita. Näiden haastattelujen jälkeen haastattelin työ- ja elinkeinoministeriön alue- ja rakennepolitiikasta sekä innovaatiopolitiikasta vastaavia virkamiehiä. Aineiston analysointi toteutettiin teoriaohjaavana sisällönanalyysinä, jossa pääluokkina ovat sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen, resurssit, formaaliuden aste ja valtasuhteet. Tämän viitekehyksen tarkoitus on systematisoida hallinnan eri ulottuvuuksia tuoden esille hallinnan moniarvoisen luonteen.

Tutkimuksessani horisontaalista ja vertikaalista hallintaa ei voida tarkastella erillään toisistaan, vaan ne kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Älykkään erikoistumisen strategiat tähtäävät alueelliseen muutosprosessiin, jossa koordinaatio tapahtuu sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla hallinnolliset rajat ylittäen (Willi ym. 2018). Tutkimuksessani esimerkiksi maakuntien käytössä olevat resurssit ja osaaminen ovat luonnollisesti osa alueen horisontaalisen tason resurssien tarkastelua, mutta sitä määrittävät yhtäältä ylimaakunnallisen ja kansallisen tason toimenpiteet ja resurssit. Eri tasojen roolin tarkastelun ohella tutkimuksessani keskeistä on huomion kiinnittäminen toiminnan organisointiin, rakenteisiin ja riittävien resurssien hankkimiseen (Foster & Barnes 2012).

Maakuntien liitot rakentavat älykkään erikoistumisen hallinnan prosesseja ja pelisääntöjä alueellisin perustein autonomisesti suhteessa keskushallintoon. Keskushallinnolla ei aineiston valossa ole määräysvaltaa maakuntien liittojen harjoittamaan aluelähtöiseen kehittämistyöhön. Euroopan unioniin liittymisen myötä syntynyt tarve mukauttaa hallinnon rakenteet rakennerahastotoimintaan sopiviksi on luonut alueelliselle tasolle vahvan roolin aluekehittämisessä (Sotarauta 2010). Institutionaalista rakennetta älykkään erikoistumisen strategioiden tueksi ei ole muodostunut kansalliselle tasolle, jolloin työ- ja elinkeinoministeriön rooli älykkään erikoistumisen koordinaatiossa heikko.

Tulosten valossa on selvää, että maakuntien liitot pitävät tiukasti kiinni paikkaperustaisesta kehittämisparadigmasta ja roolistaan. Kehittämällä älykkään erikoistumisen toimintamalleja ja saavuttamalla niistä tunnustusta EU-tasolla alueet osoittavat kyvykkyyttään ja osaamistaan innovaatiotoiminnassa. Strategioiden toimeenpanon seurauksena syntyneet tulokset ja vaikutukset alueelliseen tki-toimintaan osaltaan myös legitimoivat paikkaperustaisen kehittämisen perinnettä ja maakuntien liittojen roolia kehittämistyön rahoittajina ja koordinoijina. Älykkään erikoistumisen uudet toimintamallit voivat vauhdittaa kehittämistyötä edelleen ja parantaa alueiden toimijoiden kytkeytymistä kansallisiin ja kansainvälisiin rahoitusmahdollisuuksiin.

Horisontaalisella tasolla maakuntien liittojen rooli korostuu ennen kaikkea toimeenpanon koordinoijina ja mahdollistajina. Älykkään erikoistumisen alueellinen innovaatiomalli asettaa julkisen sektorin toimijat eri organisaatioista uuteen haastavaan ja samalla mahdollisuuksia tarjoavaan rooliin. Aika, jossa julkiset rahoittajat allokoivat rahoitusta reaktiivisella otteella on ohi, ja niiden rooli korostuu avoimena uusille ideoille ja alueiden erikoistumisesta viestivinä toimijoina kansainvälisillä foorumeilla. (Mäenpää 2020, 6.) Maakuntien liittojen rooli aluekehitysviranomaisina on hyvin merkittävä strategioiden ohjauksessa ja koko maakunnan eri alueiden laajuudessa huomioinnissa.

Tarkasteltaessa älykkään erikoistumisen merkitystä alueiden kehittämistä muokkaavana toimintamallina on havaittavissa kehitystyön polkuriippuvuus ja konseptin rakentuminen osaksi aluelähtöisen kehittämisen paradigmaa. Strategisten valintojen tekeminen alueen

vahvuuksien perusteella ja osallistavat toimintamallit ovat olleet jo pitkään osa maakunnallista kehittämistyötä. Tämän vuoksi älykkään erikoistumisen rooli kehittämistyön ja hallinnan prosessien muokkaajana tulee osin kyseenalaiseksi. Tämä havainto voidaan tulkita ainakin kahdella tapaa. Pitkät perinteet osallistavasta strategiatyöstä ja päätöksenteosta omaksuneet Keski- ja Pohjois-Euroopan maat eivät todennäköisesti saavuta merkittäviä uusia oivalluksia ja hyötyä älykkään erikoistumisen prosessien seurauksena (Benner 2019, 1808; Kroll 2015, 2095). Toiseksi tämä kiinnittyy Pughin (2014; 2018) huomioihin, joissa älykäs erikoistuminen ja myös muut kehittämiskonseptit ovat alttiita sille, että alueet pitävät kiinni jo olemassa olevista valinnoista ja perustelevat nämä valinnat uusien konseptien muodossa. Riskinä on, että uusien konseptien toimeenpano epäonnistuu, kun ne eivät saa vaikutuksia aikaan perinteisten lähestymistapojen jatkaessa dominointia. Älykkään erikoistumisen toimeenpano Euroopassa on kokonaisuudessaan perustunut liian voimakkaasti aiempiin alueellisten innovaatiostrategioiden elementteihin. (Pugh 2014, 156–157; Pugh 2018, 542.)

Älykästä erikoistumista kehittämiskonseptina on tulkittu ja hyödynnetty maakunnissa eri tavoin. Osa maakuntien liitoista on panostanut tki-toiminnan painopisteiden ja toimialarajat ylittävien teemojen valintaan. Osa maakuntien liitoista on puolestaan panostanut älykkään erikoistumisen alueelliseen prosessiin muun muassa sidosryhmien osallistumismuotoja sekä verkostoja ja klustereita kehittämällä. Aineiston perusteella voi tulkita, että yrittäjämäisen etsimisen kaltaisia prosesseja kehittämällä on onnistuttu luomaan aidosti uudenlaista kehittämistyötä ja hallinnan muotoja. Kroll (2015) tiivistää tämän näkemyksen toteamalla, että älykkään erikoistumisen prosessit ovat tuoneet merkittävän panoksen hallinnan muotojen ja rutiinien muokkaamiseksi. Nämä uudet hallinnan prosessit voivat muodostua huomattavasti tärkeämpään rooliin kuin älykkään erikoistumisen strategioiden yksityiskohtainen toimeenpano. (Kroll 2015, 2095.) Sen sijaan pelkästään painopisteiden ja teemojen valintaan keskittymällä ei pystytä aidosti kehittämään yrittäjämäisen etsimisen kaltaista vuorovaikutteista hallintaa.

Tutkimustulokset viestittävät vahvasti alueellisen ja kansallisen tason yhteistyön puutteesta ja toimenpiteiden yhteensovittamisen kuilusta. Kansallisesti älykkäälle erikoistumiselle ei ole rakentunut institutionaalista roolia, ja sitä tukevia yhteistyön rakenteita ja käytänteitä.

Kansallisella tasolla ei ole kyetty hyödyntämään älykkään erikoistumisen toimintamallia laajempaan mekanismina, joka poikkileikkaa eri hallinnon tasoja ja ministeriöitä. Älykäs erikoistuminen on Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan yksi tärkeimmistä välineistä. Kansallista innovaatorahoitusta sen sijaan ohjaavat kansalliset tavoitteet ja lainsäädäntö, jossa älykkään erikoistumisen roolia ei riittävällä tavalla ole tunnistettu. Tätä vahvistaa Laasonen ym. (2020) havainto siitä, että nykyisellään hallinnon tasojen väliset vuoropuhelun areenat ovat puutteelliset. Aluekehittämisen instrumentteja tarkasteltaessa voidaan hahmottaa niiden osittainen sirpaleisuus ja päällekkäisyys. Selkeimmät kokonaisuudet muodostavat kukin omina alueinaan maaseutu- ja aluepolitiikka sekä tki-politiikka. Poliittikkainstrumentit ovat eriytyneet toisistaan, jolloin niiden välille ei rakennu yhteyttä ja rahoitusta saavat toimijat ikään kuin juuttuvat pelikentilleen siirtymättä toisille ja muodostamatta yhteyksiä niihin. (Laasonen ym. 2020, 45.)

Vahva näkemys sekä maakuntien liittojen että työ- ja elinkeinoministeriön puolelta on aidolle tarpeelle kehittää alueellisen älykkään erikoistumisen, aluekehittämisen ja innovaatiopolitiikan välistä vuoropuhelua ja toimenpiteiden yhteensovittamista. Tutkimus vahvistaa näkemystä aluekehittämisen poikkihallinnollisesta luonteesta, jossa innovaatiotoiminnalla on keskeinen roolinsa. Älykkään erikoistumisen strategioiden kytkentä kansalliseen innovaatiopolitiikkaan nähdään erittäin tärkeänä kehittämiskohteenä. Aineiston perusteella tämä tapahtuisi luontevimmin osana aluekehittämisen prosesseja, kuten aluekehittämiskeskusteluissa. Tämä kytkeytyy näkemykseen politiikka-alojen integraatiosta, jossa viimeisten vuosikymmenien aikana innovaatiopolitiikan piirteet ovat näyttäytyneet entistä enemmän aluekehityksen piirissä. (Vanhillo & Verhetsel 2012, 6.)

Älykkään erikoistumisen strategiat sijoittuvat kompleksiseen maailmaan, jossa ilkeiden ongelmien ratkaisemiseksi ei voida lukiutua tiettyjen alueellisten tai hallinnollisten rajojen sisälle. Tämän seurauksena päätöksenteosta muodostuu aiempaa monimutkaisempaa, jossa monitasoinen ja useista eri toimijoista muodostuva hallinta, institutionaaliset tekijät ja polkuriippuvuus vaikuttavat päätöksentekoon. (Uyarra ym. 2017.) Vertikaalisen yhteistyön ohella on yhä merkittävämpää se, kuinka horisontaalisella tasolla eri hallinnonalojen yhteistyössä pystytään tukemaan älykkään erikoistumisen toimeenpanoa. Kuten Foray ym. (2018) toteavat, älykkään erikoistumisen tulisi muodostua laajaksi toimintaa jäsentäväksi

mekanismit muun muassa digitalisaation, pk-yritysten kilpailukykyyn ja kansainvälistymisen edistämässä. Älykäästä erikoistumista ei tule tarkastella yksittäisenä politiikan lajina, vaan peilata sen roolia osana eri politiikan aloja. Älykkään erikoistumisen strategiat tulisi yhteensovittaa eri hallinnonalojen sekä kansallisten politiikkatoimien ja strategisten ohjelmien kanssa. (Foray ym. 2018; Magron & Wilson 2019; Bentley, Pugalis & Shutt 2017.)

Uusien hallinnan mallien ja käytänteiden esille tuominen maakuntien kesken ja kansallisessa kontekstissa on tärkeää oppimisen ja kyvykkyyden kehittämisen näkökulmista. Muun muassa älykkään erikoistumisen verkosto- ja klusteriyhteistyöstä sekä konseptin kytkemisestä osaksi alueellista ennakointi- ja seurantatyötä on useita onnistuneita esimerkkejä ympäri Suomea. Tähän kytkeytyy olennaisesti viestinnän merkitys älykkään erikoistumisen strategioista ja toimintamalleista. Jotta alueiden vahvuuksiin perustuva innovaatiomalli voi nousta tietoisuuteen keskushallinnon, rahoittajatahojen ja innovaatio toimijoiden keskuudessa tarvitaan aidosti parempaa viestintää älykkään erikoistumisen merkityksestä ja tuloksista tki-toiminnassa. Teräs & Wøien Meijer (2020) toteavat, että älykkään erikoistumisen avainkäsitteet on avattava selkeämmin sekä käytännön toimijoille että päätöksentekijöille. Alueellinen yhteistyö ja jaettu tieto älykkään erikoistumisen hyvistä käytännöistä ovat myös kehittämisen kohteita. (Teräs & Wøien Meijer 2020, 115.)

Älykkään erikoistumisen strategioiden toteuttamisessa tullaan jatkossa tasapainoilemaan vahvan paikkaperustaisen kehittämisotteen sekä aiempaa vahvemman tuen ja koordinaation tarpeiden välillä. On tärkeää, että alueiden omaehtoinen vahvuuksiin perustuva kehittämisote saa vahvan jalansijan myös tulevaisuudessa. Sen rinnalla on tärkeää vahvistaa älykkään erikoistumisen temaattisiin painopisteisiin perustuvaa maakuntien välistä yhteistyötä ja kansainvälisiä kumppanuuksia. Osana kehittämistä myös kansallisen tason rooli tulee asemoida uudella tavalla ja pohtia, miten toimialarajat ylittävää temaattisiin painopisteisiin perustuvaa kehittämistä voidaan tukea. Mielestäni aluetasolla toteutettava yrittäjämäisen etsimisen prosessin idea on tarpeen tuoda myös kansallisen ja maakunnallisen tason väliseen vuoropuheluun ja yhteistyön vahvistamiseen eri politiikkatoimien ja ohjelmien suunnittelussa.

Tutkimustuloksia voidaan tulkita monitasohallinnan näkökulmasta, jossa Petersin & Pierren (2016) mukaisesti aluehallinnon toimijat aseoituvat osaksi kansainvälisiä areenoita riippumatta keskushallinnon hyväksynnästä. On tärkeää pohtia, toteutuuko älykkään erikoistumisen toimintamallien ja kyvykkyyksien kehittäminen tulevaisuudessa yhä etenevissä määrin maakuntien yhteistyönä kansallisesti ja kansainvälisesti. Samalla on pohdittava, onko kansalliselle tasolle edes tarkoituksenmukaista muodostaa ainakaan erityisen vahvaa koordinaatiroolia älykkään erikoistumisen strategioille. Wøien ym. (2019) toteavat, että esimerkiksi kokemukset Ruotsin alueilta viestittävät siitä, että onnistunut älykkään erikoistumisen toimeenpano voi toteutua myös ilman kansallisen tason aktiivista tukea. (Wøien ym. 2019, 82.)

Tutkimuksesta kumpuaa useita potentiaalisia jatkotutkimusaiheita. Tulevalla EU-ohjelmakaudella ja aluekehittämislainsäädännön uudistamisen myötä on tärkeää tarkastella älykkään erikoistumisen koordinaatiomuotojen rakentumista. Tutkimukseni on ennen kaikkea nostanut esiin koordinaation tarpeita ja antanut eväitä koordinaation kehittämiseksi. Jatkotutkimuksessa olisikin mielenkiintoista tarkastella, millaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty ja millaiseksi eri tasojen väliset suhteet ja vuoropuhelu ovat kehittyneet. Tärkeää jatkotutkimuksen kannalta on ulottaa huomio kansallisten innovaatiorahoittajien näkemyksiin. Maakuntatason horisontaalisen hallinnan tarkastelu sisältää myös mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita. Esimerkiksi alueellisten tki-toimijoiden näkemykset ja kokemukset älykkään erikoistumisen verkostoista ja klustereista edellyttävät lisää tutkimusta. Jatkotutkimuksen kannalta on tärkeää ulottaa myös ELY-keskusten rooli keskeisenä rahoittajatahona mukaan älykkään erikoistumisen maakunnallisen toimeenpanon tarkasteluun. Lisäksi ylimaakunnallinen yhteistyö ja kansainvälistyminen älykkään erikoistumisen painopisteisiin perustuen on varteenotettava tutkimusaihe.

Uskon tutkimukseni tuottaneen hyödyllistä ja monipuolista tietoa älykkään erikoistumisen strategioiden hallinnasta. Tutkimukseni eroaa useista aiemmista tutkimuksista siinä, että hallintaa tarkastellaan sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla. Tutkimukseni avaa ja tulkitsee monia aluetoimijoiden ja ministeriöiden keskuudessa keskustelua herättäneitä teemoja, jotka kytkeytyvät älykkään erikoistumisen strategioiden ja kansallisen

innovaatiopolitiikan yhteensovittamiseen. Tutkimus toimii poikkileikkauksena siihen järjestelmään, jossa älykkään erikoistumisen strategioita toimeenpannaan ja koordinoidaan. Toivon, että tuloksia voidaan hyödyntää, kun älykkään erikoistumisen strategioita päivitetään ja niitä tukevia toimintamalleja kehitetään. Toivon myös, että työ- ja elinkeinoministeriössä tuloksia voidaan hyödyntää ministeriön roolin rakentumisessa ja koordinaatiomekanismien kehittämisessä strategioiden tueksi. Tärkeää on, että eri toimijat tarkastelevat roolejaan ja tehtäviään yhteistyössä älykkään erikoistumisen strategioiden hallinnan kentällä.

LÄHTEET

- Airaksinen, J., Härkönen, H. & Haveri, A. (2014). Perceptions of Legitimacy in Nordic Regional Development Networks. *Public Organization Review*, 14 (4), 457–476
- Antikainen, J., Aro, T., Auri, E., Eskelinen, J., Laasonen, V., Moisio, S. Ranta, T., Soininvaara, I. & Valtakari, M. (2017). Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntaudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämissjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017. Haettu sivulta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80889>
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (2007.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Juvenes Print. Tampere.
- Anttiroiko, A-V. & Valkama, P. (2017). The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*, 32(2), 152–172.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*, 19 (1), 31–51.
- Benner, M. (2019). Smart specialization and institutional context: The role of institutional discovery, change and leapfrogging. *European Planning Studies*, 27(9), 1791–1810.
- Bentley, G. & Pugalis, L. (2014). Shifting paradigms: People-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, 29(4–5), 283–294.
- Bentley, G., Pugalis, L. & Shutt, J. (2017). Leadership and Systems of Governance: The Constraints on the Scope for Leadership of Place-Based Development in Sub-National Territories. *Regional Studies*, 51 (2), 194–209.
- Benz, A. & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 329–348.
- Cai, Y., Normann, R. Pinheiro, R. & Sotarauta, M. (2018). Economic specialization and diversification at the country and regional level: Introducing a conceptual framework to study innovation policy logics. *European planning studies*, 26 (12), 2407–2426.
- Camagni, R. & Capello, R. (2013). Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies. *Growth and change*, 44 (2), 355–389.

- Capello, R. & Kroll, H. (2016). From theory to practice in smart specialization strategy: emerging limits and possible future trajectories. *European planning studies*, 24 (8), 1393–1406.
- Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*”, OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing.
- Charles, D., Gross, F. & Bachtler, J. (2012). Smart specialisation and cohesion policy – a strategy for all regions? IQ-net thematic paper, 30 (2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Coenen, L., Moodysson, J. & Martin, H. (2015). Path Renewal in Old Industrial Regions: Possibilities and Limitations for Regional Innovation Policy, *Regional Studies*, 49 (5), 850–865.
- Dąbrowski, M. (2014). EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe. *European Urban and Regional Studies* 2014, 21(4), 364–383.
- Deppisch, S. (2012) Governance processes in Euregios. Evidence from six cases across the Austrian– German border. *Planning Practice and Research*, 27(3), 315–332.
- Eriksson, P. & A. Kovalainen (2008). *Qualitative Methods in Business Research*. 1. painos. Lontoo: Sage Publications.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (8.painos). Jyväskylä: Vastapaino. 1. painos (1998).
- Euroopan komissio (2019). *European Innovation Scoreboard*. Haettu 15.8.2020 osoitteesta https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en
- Euroopan komissio (2020). *S3 Platform*. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta COM (2018) 372 final. Haettu 15.8.2020 osoitteesta <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FI/COM-2018-372-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF>, 15.8.2020

Flanagan, K., Uyarra, E. & Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research policy*, 40 (5), 702–713.

Foray, D. (2014). From smart specialisation to smart specialisation policy. *European Journal of Innovation Management*, 17 (4), 492–507.

Foray, D. (2016). On the policy space of smart specialization strategies. *European Planning Studies*, 24 (8), 1428– 1437.

Foray, D., Morgan, K. & Radošević, S. (2018). The role of smart specialisation in the EU research and innovation policy landscape. Haettu 1.8.2020 osoitteesta https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2018/the-role-of-smart-specialisation-in-the-eu-research-innovation-policy-landscape

Foster, K.A. & Barnes, W.R. (2012). Reframing Regional Governance for Research and Practice. *Urban Affairs Review*, 48(2), 272–283.

Grillitsch, M. (2016). Institutions, smart specialisation dynamics and policy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34, 22–37.

Gulc, A. (2015). Role of smart specialisation in financing the the development of regions in perspective 2020. *Business, management and education*, 13(1), 95–111.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.

Hassink, R. & Gong, H. (2019) Six critical questions about smart specialization. *European Planning Studies*, 27 (10), 2049–2065.

Haveri, A. (2015). Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management* 28, (2), 136–149.

Heikkinen, B., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kurvinen, A., Mayer, M., Nyman, J., Pitkänen, S., Ranta, T., Sillanpää, K. & Ålander, T. (2019). Kestävää kasvua ja työtä - rakennerahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://www.rakennerahastot.fi/arviointi>

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. (2009). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Jauhiainen, J.S. (2008). Regional and Innovation Policies in Finland – Towards Convergence and/or Mismatch? *Regional Studies*, (42) 7, 1031–1045.

Kautonen, M. (2012). Balancing Competitiveness and Cohesion in Regional Innovation Policy: The Case of Finland. *European Planning Studies*, 20 (12), 1925–1943.

Kempton, L., Goddard, J., Edwards, J., Hegyi, F. B., & Elena-Pérez, S. (2014). *Universities and Smart Specialisation*. Seville: Institute for Prospective and Technological Studies, Joint Research Centre, 2014. JRC Technical Reports; S3 Policy Brief Series. Haettu 2.8.2020 osoitteesta

https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/115084/JRC85508_Universities_and_S3.pdf/23a84c8b-233f-4cee-aae9-c89914f23e9c

Kleibrink, A., Larédo, P. & Philipp, S. (2017). Promoting innovation in transition countries. A trajectory for smart specialisation. JRC Science for policy report. Haettu 2.8.2020 osoitteesta

https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106260/jrc106260_jrc_scienc_e4policy_s3-trajectory_transition-countries_2017_final_proof-read_online.pdf

Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505–525.

Koski, O., Husso, K., Kutinlahti, P., Huuskonen, M. & Nissinen, S. (2019). Innovaatiopolitiikan lähtökohdat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:18. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161437>

Kotnik, P. & Petrin, T. (2017). Implementing a smart specialisation strategy: an evidence-based approach. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 85–105.

Kroll, H. (2015). Efforts to Implement Smart Specialization in Practice—Leading Unlike Horses to the Water. *European Planning Studies*, 23 (10), 2079–2098.

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014. Haettu osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140007> , 1.8.2020.

Larrea, M., Estensoro, M. & Pertoldi, M. (2019). Multilevel governance for Smart Specialisation: basic pillars for its construction. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/multilevel-governance-smart-specialisation-basic-pillars-its-construction>

Magro, E. & Wilson, J.R. (2019). Policy-mix evaluation: Governance challenges from new place-based innovation policies. *Research Policy*, 48 (10).

Marinelli, E., Bertamino, F. & Fernandez-Zubieta, A. (2019). Layers, levels and coordination challenges: Comparing S3 governance in Puglia and Extremadura. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/layers-levels-and-coordination-challenges-comparing-s3-governance-puglia-and-extremadura>

Marra, M. (2014). What coordination mechanisms work to manage regional development programmes? Insights from Southern Italian regions. *European Urban and Regional Studies*, 21(3), 254–271.

Martínez-López, D. & Palazuelos-Martínez, M. (2014). Breaking with the past in smart specialisation: A new model of selection of business stakeholders within the entrepreneurial process of discovery. GEN - Governance and Economics research Network. GEN Working Paper B 2014 – 1.

McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2013). Transforming European regional policy: A results-driven agenda and smart specialisation. *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), 405–431.

McCann, P. & Ortega-Argilés, R. (2016). Smart Specialisation: Insights from the EU Experience and Implications for Other Economies. *Journal of Regional Research*, 36, 279–293.

Morgan, K. (2016). Speaking truth to power The political dynamics of public sector innovation. Teoksessa Gianelle, C., Kyriakou, D., Cohen, C. & Przeor, M. (toim.)49–61. Implementing Smart Specialisation: A Handbook. Haettu osoitteesta <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/154972/Implementing+Smart+Specialisation+Strategies+A+Handbook/2a0c4f81-3d67-4ef7-97e1-dcbad00e1cc9> 14.8.2020

Morgan, K. (2017). Nurturing novelty: Regional innovation policy in the age of smart specialisation. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 569–583.

Mäenpää, A. & Teräs, J. (2018). In Search of Domains in Smart Specialisation Case Study of Three Nordic Regions. *European journal of spatial development*, 68, 1–20.

Mäenpää, A. (2020). The Challenges of Public Organisations in Coordinating Smart Specialisation and a Connectivity Model as One Solution. Vaasan yliopisto. Johtamisen yksikkö.

Nissinen, M. (2016). Smart specialisation entering the Finnish territory. Teoksessa Kyriakou, D., Palazuelos- Martinez, M., Forte-Perianez, I. & Rainoldi, A., 179–200 *Governing Smart Specialisation*.

Perianez-Forte, I., Marinelli, E. & Foray, D. (2016). The Entrepreneurial Discovery Process (EDP) cycle: from priority selection to strategy implementation. Teoksessa Gianelle, C., Kyriakou, D., Cohen, C. & Przeor, M. (toim.), 14–35. *Implementing Smart Specialisation: A Handbook*. Haettu osoitteesta <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/154972/Implementing+Smart+Specialisation+Strategies+A+Handbook/2a0c4f81-3d67-4ef7-97e1-dcbad00e1cc9> 14.8.2020

Peters, B.G. & Pierre, J. (2016). *Comparative Governance. Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press.

Pierre, J. (2017). Multilevel governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden. *Journal of Urban Affairs*, 41 (1), 103–116.

Pugalis, L. & Bentley, G. (2014). Place-based development strategies: Possibilities, dilemmas and ongoing debates. *Local Economy*, 29(4–5), 561–572.

Pugh, R. (2014). ‘Old wine in new bottles’? Smart Specialisation in Wales. *Regional Studies, Regional Science*, 1 (1), 152–157.

Pugh, R. (2018). Questioning the implementation of smart specialisation: Regional innovation policy and semi-autonomous regions. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(3), 530–547.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28 (8), 1243–1264.

Ryynänen, A. (2012). *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Schot, J. & Steinmueller, W.E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy* 47, (9), 1554–1567.

Sjöblom, S. (2020) Finnish regional governance structures in flux: Reform processes between European and domestic influences. *Regional & Federal Studies*, 30 (2), 155–174.

Sotarauta, M. (2010). Regional development and regional networks: The role of regional development officers in Finland. *European Urban and Regional Studies* 17(4) 387–400.

Sotarauta, M. & Beer, A. (2017). Governance, agency and place leadership: lessons from a cross-national analysis. *Regional Studies*, 51 (2), 211–223.

Sotarauta, M., Beer, A. & Gibney, J. (2017). Making sense of leadership in urban and regional development. *Regional Studies*, 51 (2), 187–193.

Sotarauta, M. (2018a). Smart specialization and place leadership: dreaming about shared visions, falling into policy traps? *Regional studies, Regional science*, 5 (1), 190–203.

Sotarauta, M. (2018b). Aluekehittämisajattelun muutos, peruskäsitteet ja kevyt avaus tulevaan. Sente työraportteja 41/2018. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.

Suomen maaraportti (2020). Haettu 11.8.2020 osoitteesta <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ade6a29b-5945-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-fi>

The Legatun Prosperity Index (2019). Haettu 2.8.2020 osoitteesta <https://www.prosperity.com/rankings>

Teräs, J. & Mäenpää, A. (2016). Smart Specialisation Implementation Processes in the North. Lessons Learned from Two Finnish Regions. *European Structural and Investment Funds Journal*, 4 (2), 75–86.

Teräs, J. & Wøien Meijer, M. (2020). Promoting regional innovation – the role of smart specialisation. Teoksessa Grunfelder, J., Norlén, G., Randall, L. & Sánchez Gassen, N., 106–116. *State of The Nordic Region*. Haettu 16.8.2020 osoitteesta <https://pub.norden.org/nord2020-001/>

Tolkki, H., Haveri, A., Airaksinen, J. & Valkonen, E. (2011). Governance in Regional Development—Between Regulation and Self-regulation. *Public Organization Review*, 11, 313–333

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 1–3. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Haettu 2.8.2020 osoitteesta https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020a). Aluekehittämisen tavoitteet ja suunnittelu. Haettu 16.8.2020 osoitteesta <https://tem.fi/aluekehittamisen-tavoitteet-ja-suunnittelu>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020b). Valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet 2020 – 2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162313>

Uyarra, E., Flanagan, K., Magro, E., Wilson, J. & Sotarauta, M. (2017). Understanding regional innovation policy dynamics: Actors, agency and learning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 559–568.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2011). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Wøien, M., Kristensen, I & Teräs, J. (2019). The status, characteristics and potential of smart specialisation in Nordic Regions. *Nordregio Report 2019:3*. Haettu 1.8.2020 osoitteesta <https://nordregio.org/publications/the-status-characteristics-and-potential-of-smart-specialisation-in-nordic-regions/>

Ylinenpää, H., Teräs, J. & Örtqvist, D. (2016). Innovation Networks in Different Industrial Settings: From Flexible to Smart Specialization. *European journal of spatial development*, 63, 1–18. Haettu osoitteesta <https://nordregio.org/publications/innovation-networks-in-different-industrial-settings-from-flexible-to-smart-specialization/> , 1.8.2020.

Willi, Y., Pütz, M. & Muller, M. (2018). Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. *Environment and Planning C: Politics and Space* 36(5), 775–795.

LIITTEET

Liite 1 Teemahaastattelurunko maakuntien liittojen haastateltaville Älykkään

erikoistumisen alueellinen hallintamalli ja sen kehittäminen

- Millainen älykkään erikoistumisen toimintamalli alueella on käytössä?
- Millä tavoin älykästä erikoistumista johdetaan ja koordinoidaan maakunnassa?
- Mitkä ovat keskeisimmät älykkään erikoistumisen koordinaatiofoorunit maakunnassa?
- Millä tavoin älykäs erikoistuminen on muokannut alueen toimintakulttuuria?
- Millainen merkitys ylimaakunnallisella ja kansainvälisellä yhteistyöllä on älykkään erikoistumisen toimeenpanossa?

Älykkään erikoistumisen kansallinen tuki ja koordinaatio

- Millä tavoin kansallisesti älykkään erikoistumisen toteuttamista on tuettu?
- Millä tavoin kansallisen tuen ja koordinaation puute näkyy toimeenpanossa?
- Millä toimenpitein voidaan kansallisesti tukea älykkään erikoistumisen toimeenpanoa maakunnissa?
- Millainen merkitys älykkäällä erikoistumisella on osana aluekehittämistä ja innovaatiopolitiikkaa?

Liite 2 Teemahaastattelurunko työ- ja elinkeinoministeriön haastateltaville

Älykkään erikoistumisen rooli kuluvalle EU-ohjelmakaudella

- Millä tavoin älykäs erikoistuminen on muokannut rakennerahastojen toimeenpanoa?
- Mikä merkitys älykkäällä erikoistumisella on rakennerahastotoiminnassa?
- Millainen työ- ja elinkeinoministeriön rooli älykkään erikoistumisen kontekstissa on?
- Millainen on älykkään erikoistumisen rooli kansallisella tasolla/ministeriötasolla?

Älykkään erikoistumisen rooli ja koordinaatio tulevalla EU-ohjelmakaudella

- Millaiseksi älykkään erikoistumisen rooli muodostuu tulevalla ohjelmakaudella?
- Millaisia vuorovaikutuskanavia ja koordinaatiota maakuntien ja keskushallinnon välille voitaisiin kehittää?
- Millaisia mahdollisuuksia sisältyy kansallisen tki-politiikan ja rakennerahastojen yhteensovitukseen?

Liite 3 Teemahaastattelurunko työ- ja elinkeinoministeriön haastateltaville

Kansallisen innovaatiopolitiikan nykytila ja tavoitteet

- Millaisia kansallisia tavoitteita innovaatiopolitiikalle on asetettu?
- Millä tavoin aikaisempien innovaatio-ohjelmien tuloksia hyödynnetään jatkossa?

Kansallisen ja alueellisen innovaatiopolitiikan yhteensovittaminen

- Millainen rooli alueilla ja alueellisella innovaatiopolitiikalla on osana innovaatiopolitiikkaa?
- Millaisena innovaatiopolitiikan välineenä näette älykkään erikoistumisen strategiat?
- Millä välineillä maakuntien älykkään erikoistumisen strategiat voidaan kytkeä osaksi kansallista innovaatiopolitiikkaa?