

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma - vuorovaikutuksen vai reviirikamppailujen väline?

Jerker Johnson & Marko Mäkinen

1. JOHDANTO

Alueiden kehittäminen ja siihen liittyvä ohjelma-työ ei ole minkään yksittäisen organisaation tehtävä, vaan se edellyttää laaja-alaista yhteistyötä ja voimavarojen kokoamista. Alueiden kehittämistä maakuntatasolla suunnataan määrääjäksi laadituilla maakuntaohjelmilla, joissa osoitetaan kehittämistyön toiminnalliset painotukset sekä niiden toteutuksen keskeiset resurssit ja vastuut. Kehysluonteisessa ja juridisesti sitomattomassa maakuntaohjelmassa joudutaan kuitenkin paljon kehittämiskohteita esittämään siten, että tunnistetaan tietty kehittämistarve ja hahmotellaan yleisellä tasolla siihen vastaava toimenpide-ehdotus. Sen sijaan toimenpiteen mitoitus, rahoitus, vastuutaho ja aikataulu jäävät useimmiten jatkovalmistelun varaan. Aluepoliittisessa ohjelmatyössä onkin koko sen harjoittamisen ajan aina 1990-luvun alkupuolelta asti keskeisenä ongelmana ollut maakunnallisten ohjelmien heikko ohjausvaikutus. Etenkin mittavia kehittämisresursseja omaavien valtiotason toimijoiden sitoutuminen maakuntien kehittämisenäkemyksen toteuttamiseen on jäänyt vaatimattomaksi. Tämän kuilun kaventamiseksi aluekehityslainsäädäntöä on hiljakkoin uudistettu.

Uusi alueiden kehittämislaki (602/2002) tuli voimaan 1.1.2003. Sen myötä maakunnat saivat käyttöönsä uuden suunnitteluvälineen, maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman. Toteuttamissuunnitelma ("totsu") laajentaa alueellista ohjelma- ja suunnittelutyötä aluebudjetoinnin suuntaan, sillä sen mukaisesti maakuntaohjelmassa sovitut ja kirjatut toimenpideaiheet konkretisoidaan vuotuisiksi hankkeiksi ja rahoitustarpeiksi sekä kohdistetaan ne valtion budjetin määrärahoihin.

Vaikka toteuttamissuunnitelman laatiminen on periaatteessa yksinkertaista, siihen liittyy käytännön ongelmia. Näiden tausta on nykyisissä hallintojärjestelmissä ja -käytännöissä, jotka eivät kivutta taivu uudistuksen edellyttämään asentoon. Toteuttamissuunnitelman laadintaan kohdistuu myös eri osallistujien ristiriitaisia odotuksia ja siten siitä on tullut myös välikappale kädenväännössä aluepoliittisesta vallanjaosta kuntapohjaisen maakuntahallinnon ja valtion keskushallinnon välillä. Mikäli näitä ristiriitoja ei kyetä rakentavasti ratkaisemaan, maakunnallista toteuttamissuunnittelua uhkaa latistuminen ja sen tekemiseen osallistujia turhautuminen.

Tässä artikkelissa tarkastellaan toteuttamissuunnittelun piirteitä ja kehittämismahdollisuuksia Länsi-Suomen (WFA) alueella vuosina 2003 ja 2004 toteutettujen toteuttamissuunnitelmaprosessien valossa¹. Lähtökohtana on ajatus siitä, että ollessaan osa hallinnollisesti järjestettyä aluekehitystoimintaa, toteuttamissuunnitelmien laadinnan tulee vastata tiettyihin yleisiin hyvän hallinnon kriteereihin.

Hyvän hallinnon ja kilpailukyvyyn yhteys toisiinsa on ilmeinen, vaikkakin moniulotteinen. Hyvin perustellut, tietoiset ja kattavaan osallistumiseen perustuvat strategiset valinnat mahdollistavat alueiden strategisen kehittämisen. Erilaisten tietoisten strategisten valintojen seuraaminen luo edellytyksiä alueelliselle oppimiselle ja on osa alueen toimijoiden keskinäistä kommunikaatiota ja luottamusta rakentavaa prosessia, jossa voidaan löytää innovatiivisia ratkaisuja alueen erilaisiin haasteisiin ja ongelmiin. Vaikka kilpailukyky käsitteenä on moniaineksinen, juuri kyky oppimiseen on kilpailutilanteissa ratkaisevaa (Niemi & Salminen 2005, 49-52). Alueellinen oppiminen on vuorovaikutuksessa tapahtuvaa, ja luon-

teeltaan enemmän kuin yksittäisten henkilöiden oppiminen. Tästä syystä juuri hyvä hallinto on tämän artikkelin oleellisena lähestymiskulmana.

Hyvälle hallinnolle voidaan esittää monenlaisia kriteerejä näkökulmasta riippuen. Usein korostetaan esimerkiksi hallinnon tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta tai kansanvaltaisuutta. Nämä ovat tärkeitä hallinnon perusteita, mutta toteuttamissuunnitelmaprosessin avajaksi mikään niistä ei suoranaisesti kelpaa, vaan tarvitaan jokin muu, prosessiin olennaisesti kuuluvan monitoimijaisuuden ja jaetun vastuun idean paremmin huomioon ottava näkökulma. Sellainen on hallinnon osallistavuus, jota Niemi-lilahti, Stenvall ja Ståhlberg (2002, 65-69) omassa "Iskukykysempi Suomi" -tarkastelussaan kutsuvat koordinaatio ja yhteistyö -kriteeriksi. Oleellista siis on, että hallinnossa kyetään jalostamaan erillisistä hallinnonalakohtaisista tavoitteista ja näkökannoista yhteensovittava ja aidosti vaikuttava, osapuolia velvoittava lopputulos. Tämä on erityisen tärkeätä ymmärtää mm. vireillä olevassa ALVA-uudistuksessa, jossa maakunnallisen suunnittelun sitovuutta pyritään parantamaan lainsäädäntöuudistuksella. Lopulta ei nimittäin ole paljonkaan merkitystä esim. lainmukaisuuskriteerin toteutumisella, sillä että lain kirjain on täytetty viimeistä pilkkua myöten ja määrämudot täytetty, jos tosiasiallisia yhteisymmärryksen ja -toiminnan edellytyksiä ei ole. Samankaltaisiin havaintoihin EU:n rakennepolitiikan koordinaatio koskien on omassa väitöskirjassaan tullut myös Olli-Pekka Viinamäki (ks. Hallinto 1/2005, 32).

2. ARVIOITA TOTEUTTAMISSUUNNITTELUN NYKYJÄRJESTELMÄSTÄ

2.1. Havaintoja Länsi-Suomen alueen toteuttamissuunnitelmista vuonna 2004

Uusi aluekehityslainsäädäntö on lähtökohdiltaan varsin kunnianhimoinen. Sen avulla pyritään koordinoimaan valtion kehittämistoimenpiteitä horisontaalisesti ja samalla myös sovittamaan niitä yhteen kuntien kehittämistavoitteiden kanssa. Toteuttamissuunnitelmassa tehdään esitys maakuntaohjelmaa toteuttavista keskeisistä toimenpiteistä ja hankkeista sekä niiden rahoituksen tavoitetasosta kahden seuraavan vuoden ajaksi. Se konkretisoituu valtion seuraavan vuoden talousarviota koskevaksi alu-

eelliseksi esitykseksi, jossa keskeiset määrärahatarpeet on perusteltu sanallisesti ja purettu ne summiksi momenttikohtaisiin taulukoihin. Nämä on jaettu kahtia sen perusteella, ovatko kyseiset varat käytettävissä aluehallinnon (ns. A-taulukko) vaiko keskushallinnon (ns. B-taulukko) päätöksellä. Tarkastelua siis rajoittaa se, että kukin ministeriö on määritellyt ne A-listan momentit, joihin kohdistuvia toiveita maakunnilla on lupa esittää².

Toteuttamissuunnitelmalla on kaksi tehtävää ja vaikutussuuntaa: 1) se edistää alueellista koordinaatio toimien maakunnan kehittämisen lyhyen aikavälin asiakirjana, ja 2) se on maakunnille keino kommunikoida valtiovalan kanssa sen toimiessa alueen esityksenä ministeriöille valtion talousarvion laatimisessa. Tietyissä mielessä toteuttamissuunnitelman roolina on olla valtion ja kuntien viranomaisten yhteinen aiesopimus, jolla annetaan maakunnan poliittinen tuki alueviranomaisille niiden tulosneuvotteluihin ministeriöidensä kanssa. Toteuttamissuunnitelman valmisteluprosessissa tulisi näin ollen identifoida maakunnan keskeisiä strategisia tavoitteita toteuttavia kehittämistarpeita rahoitusvaikutuksineen. Samalla olisi myös luotava sitoutumista niiden toteuttamiseen ja vastuutettava keskeisiä aiheita niiden asianmukaisille rahoittajille/toteuttajille.

Toteuttamissuunnitelmien strategisesta otteesta

Länsi-Suomen alueen vuoden 2004 toteuttamissuunnitelmien painotukset seurailevat pitkälti niitä ajatuksia, joita esitetään Länsi-Suomen tavoite 2-ohjelmassa. Yksittäiset toimenpiteet poikkeavat tietenkin maakunnittain, mutta suunnitelmissa näkyy pyrkimys keskittyä niihin toimiin, joiden arvioidaan parantavan alueen kilpailukykyä. Kohteena ovat erityisesti ne pk-yritykset ja sektorit, jotka katsotaan alueen kasvumoottoreiksi. Alueellisen kilpailukykyyn parantamisessa korostetaan etenkin koulutusta, varsinkin huipputeknologian aloilla mutta myös yritysten perustoiminnoissa. Yritysten ja alueen yliopistojen, korkeakoulujen ja osaamiskeskusohjelmien vuorovaikutuksen kautta luodaan edellytyksiä uuden teknologian siirrolle ja siten vahvistetaan alueiden kilpailukykyä. Toteuttamissuunnitelmissa on tunnusomaista myös klusteriajattelu, jonka julkilausuttu tavoiteasettelu useissa suunnitelmissa on vahvistaa olemassa olevia sekä luoda uusia yri-

tysklustereita. Toinen esiin nouseva piirre Länsi-Suomen toteuttamissuunnitelmissa on erilaisille kansainvälistymistoimenpiteille niissä annettu näkyvä osa. Kilpailukyvyyn korostus on läpäisevä, ja myös kulttuurin alalla esityksiä perustellaan niiden alueellisen kilpailukykymerkityksen kautta. Kulttuurin nähdään vaikuttavan alueen vetovoimaisuuteen ja markkinointiin.

Tällainen strateginen ote ei ole niin selvä kun tarkastellaan toteuttamissuunnitelmien infrastruktuuria koskevia osia. Niissä liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloja koskevat perustelutekstit ja keskeiset hankkeet heijastelevat enemmän ministeriöiden hallinnonaloista suunnittelua kuin edellä kuvattua alueellista kehittäjäkärkiäjäätelua. Tämä koskee suuressa määrin myös työministeriön hallinnonala, jossa esitykset nyt peilaavat työhallinnon yleisiä tavoitteita pikemmin kuin alueellisia kehittäjäkärkiäihteitä. Erona on kuitenkin se, että kun liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalojen tarpeina esitetään listoja priorisoiduista hankkeista, korostavat toteuttamissuunnitelmiin kirjatut esitykset työministeriön hallinnonalalta sen yleisiä tavoitteita, kuten työvoiman saatavuuden turvaamista tai syrjäytymisen ehkäisyä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla perustelutekstit edustavat kaksoisstrategiaa; osin alueella valittujen painopisteteemojen mukaista kehittämisstrategiaa, mutta osittain maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valtakunnallista strategiaa, jossa kohteena ei painoteta yrityksiä vaan kotitalouksia ja maaseutua. Toteuttamissuunnitelmat käsittelevät myös sosiaaliseksi ja hyvinvointipalveluita, mutta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala koskevat esitykset niissä seurailevat Länsi-Suomen lääninhallituksen strategioita ja tavoitteenasetteluja ja vastaavat lähinnä lääninhallituksen hallintokeskeisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin.

Paitsi suorina budjettitoiveina, käytetään toteuttamissuunnitelmia myös edunvalvonnan välineenä tai alueella olevien valtion toimintojen keskittämisen vasta-argumentteina. Länsi-Suomen tosi-asiakirjoissa on myös esimerkkejä siitä, että eri WFA-liittojen edunvalvonta on riskitiedassa toistensa kanssa niiden kilpaillessa samoista toiminnoista.

Talousarvioesityksistä

Totsujen ytimen muodostaa tällä hetkellä se alueellisia määrärahatarpeita koskeva esitys, joka suunnitelman talousarviotaulukoissa tehdään. Jotta eri suunnitelmia voidaan vertailla, on tässä tarkasteltu Länsi-Suomen maakuntien ns. A-taulukoita sekä ns. B-taulukossa maakunnille yhteisiä muita talousarviomomentteja.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla maakunnan kehittämisraha (momentti 26.98.43) on toteuttamissuunnitelmissa keskeinen. On selvää, että maakunnat haluavat priorisoida tätä rahoitusta, ja esitetyt määrärahalisäykset vaihtelevat Keski-Suomen 14,3:sta prosentista Pirkanmaan 57:ään prosenttiin. Tutkituissa tekstiperusteluissa on havaittavissa pyrkimys yhdistää nämä välineet kokonaisvaltaiseen maakuntasuunnitteluun ja siinä tehtyihin strategisiin ratkaisuihin. Painotus on alueiden kärkikompetensseissa, osaamiskeskus- ja aluekeskushelmien kanssa samassa linjassa. Myös argumentointi kohtuuttomuuksina pidettyjä määrärahatasoja vastaan toteutuu tämän momentin kohdalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla määrärahaesitykset useimmissa Länsi-Suomen maakunnissa ovat nykytasoon verraten laskevia, ja onkin ilmeistä että suunnittelussa on taivuttu ministeriön tieverkon hyödyntämisteesseen perustuviin laskelmiin. Voidaan kuitenkin kysyä ilmentääkö tämä maakuntien poliittista tahtoa. Tuskin, koska suunnitelmissa listataan lukuisia tärkeitä tiehankkeita, eikä ole luultavaa että tienpidon laatua halutaan maakunnissa heikentää.

Kauppa ja teollisuusministeriön hallinnonalalla suurimmat lisärahoitusesitykset ovat yritysten investointi- ja kehittämissuunnitelmien tukemiseen (33.30.45) liittyviä, ja niiden suuruus vaihtelee Pohjanmaan 25:stä prosentista Etelä-Pohjanmaan 150:een prosenttiin. Länsi-Suomen maakuntien keskimääräinen esitysten korotus nykyiseen verraten on 61%, mikä osoittaa että tätä rahoitusta pidetään maakunnissa hyvin tärkeänä. Kuvaa täydentää teknologisen tutkimustoiminnan rahoitus (32.20.27), jota koskien määritellyt toimenpiteet Pirkanmaan suunnitelmasta puuttuvat, mutta johon liittyen erityisesti Etelä-Pohjanmaa ja Satakunta esittävät lisäyksiä neljänsadan prosentin edestä. Hajasutusalueiden vähittäiskauppojen investointituki (32.30.40) sisällytettiin tosiarvioon vuonna

2004, mutta tarkastelluista viidestä maakunnasta vain Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla on siihen esitetty merkittävämpää korotusta. Tämä haja-asutusalueille erityisesti tarkoitettu tukimuoto on siis saanut suhteellisen vähäisen huomion WFA-alueella.

Työministeriön hallinnonalalla menettely koskee vain määrärahaa "työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin" (34.06.64). Käyttöperusteet tälle rahoitukselle ovat melko yleisluontoiset, joskaan sitä ei voi käyttää suoraan yritystukeen kuten kauppa- ja teollisuusministeriön investointitukia. Tästä lähtökohdasta WFA-maakuntien toteuttamissuunnitelmaesitykset ovat varsin kalnoja, ja esimerkiksi Keski-Suomi ja Etelä-Pohjanmaa eivät esitä lainkaan lisäyksiä tähän määrärahaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala koskevat määräraha-aiheet eivät kovinkaan selvästi perustu WFA -maakuntien alueellisiin strategioihin, vaan toteuttamissuunnitelmiin kirjatut perustelut tekstit noudattelevat pitkälti Länsi-Suomen lääninhallituksen tavoitteita ja painotuksia.

WFA -alueen määrärahaesitysten korotusprosentit ovat usein kaksinumeroisia. Kun tämä koskee valtaosaa tosumenettelyyn sisältyvistä talousarviomomenteista, on selvää että esityksillä ei voi olla todellista vastaavuutta valtion talousarvion resursseihin. Näin ollen toistaiseksi valmistuneita toteuttamissuunnitelmia on hyvin vaikea käyttää vakavasti hyödyksi valtion talousarvion valmistelussa.

2.2. Arvioita toteuttamissuunnittelun ongelmista ja haasteista

Alustavasti maakunnallisen toteuttamissuunnittelun ongelmat voidaan jakaa kolmeksi pääkysymykseksi: 1) valtio ja kunnat toimivat liiaksi erityyppisten kysymyksenasettelujen parissa, 2) hallinnonaloilla on taipumus pidättää omiksi koettujen määrärahojen päätösvalta itsellä ja keskustelujen avaamiseen niistä aluetason tai muiden hallinnonalojen kanssa ei ole suurta halukkuutta; sekä 3) budjettivalmistelun tekniset ominaisuudet. Seuraavassa tarkastellaan näitä tarkemmin.

Länsi-Suomen alueen toteuttamissuunnitelmien sisällöistä

Vaikuttaa ilmeiseltä, että WFA-alueen maakunnissa toteuttamissuunnitelmien strategisuus on kaksiluotteista. Kehittämistoriikassa kyllä korostetaan keihäänkärkistrategioita, mutta tosiasiassa budjettilainsäädäntö rajoittaa käytettävissä olevat kehittämisresurssit keinoihin, jotka joko muodostuvat kehittämisstrategian pohjalta tai niillä on tietty infrastruktuuriin liittyvä luonne. Eri hallinnonalojen kesken on lisäksi eroja siinä, mikä on toimenpiteiden kohderyhmä (yksilö, yritys, toimiala, kotitalous...) eri toimenpiteille. Siksi on jokseenkin selvää, että toteuttamissuunnitelman valmisteluprosessi ei osallistujilleen välitäkään strategista viestiä siitä kuinka maakuntaa tulisi kehittää ja eri kehittämisnäkemysten yhteensovittamisesta alueella, vaan useampia tavoiteasetteluja ja vieläpä samanaikaisesti. Useiden strategisten tavoitteiden samanaikainen esittäminen ja toteuttaminen ei ole erityisen menestyksellinen konsepti eikä se sisällä sellaista strategista valintaa, joka alueella pitäisi pystyä ottamaan haltuun ja viemään toteutukseen.

Maakunnallisten keihäänkärkialojen ja -teemojen korostaminen vastaa sitä kehittämisnäkemystä, jonka valtioneuvosto 15.1.2004 päätöksellään laista alueiden kehittämisestä (602/2002) teki korostaessaan kilpailukykyä keskeisenä aluekehityksen tavoitteena. Tämä on keskeinen tavoite myös Euroopan unionissa, ja niveltyy niihin rahoituskeinoihin joita EU:llä on käytettävissään. Kilpailukyyn korostaminen edellyttää alueiden kilpailualueiden määrittelyä ja erikoistumista niiden mukaisesti. Laajenuksena tämän tulisi tarkoittaa alueiden välistä erikoistumista ei vain Suomessa vaan myös kansainvälisesti. Tämä viesti ei kuitenkaan ole luettavissa Länsi-Suomen alueen toteuttamissuunnitelmista, vaan jopa päinvastoin - esimerkiksi yliopistojen ja korkeakoulutuksen roolin painottamisen osalta.

Elinkeino-, kehittämis- ja tutkimuspolitiikka on varsin näkymätön osa kunnallista toimeliaisuutta, ja kokemukset toteuttamissuunnitelmatyöstä osoittavat että ne eivät ole kuntien kiireellisyysslistoilla kovin korkealla sijalla. Sekä sisällölliset että määrälliset painotukset toteuttamissuunnitelmassa heijastelevat enemmänkin sellaista toimintaohjelmaa, joka pohjautuu yhtäältä kansallisten strategioiden ja tavoitteiden ja toisaalta alueellisten kehittämisstrategioiden vastakkainasette-

luun. Tätä kuvaa vahvistaa se että verbaaliset perustelut suunnitelmissa ovat kehittämisideologisesti hyvin samankaltaisia eri maakunnissa, vaikka olosuhteet niissä hyvin selvästi poikkeavatkin toisistaan.

Toteuttamissuunnitelmat ovat keskittyneet enemmän niihin asioihin joita esim. osaamiskeskus- ja aluekeskuspolitiikka edustavat kuin kysymyksiin jotka ovat kuntien toiminnan ytimessä. Niinpä toteuttamissuunnitelmien esitykset ovatkin enemmän keskustelua alueen ja keskushallinnon välillä kuin valtion ja kuntien välillä.

Kuntapohjaisuus

Aluekehitysvastuun valtion kanssa jakavilla kunnilla on toteuttamissuunnitelman sisältöjen kokoamisessa keskeinen rooli. Toteuttamissuunnitelman aluekehitystarkasteluissa elinkeinopolitiikka on sisältönä keskeinen ja sillä on tärkeä asema valtion aluetason toimenpiteissä. Kunnallisen toiminnan painopistealueena se ei kuitenkaan ole kovinkaan merkittävä, mm. koska kunnat ovat enenevässä määrin siirtämässä elinkeinopolitiikan hoitoa yhteisille elinkeino-yhtiöille. Tämä johtaa siihen, että tieto ja asiantuntemus löytyvät kehittämis-yhtiöistä tai muista kunnallisista, projekti-toimintaa hoitavista yhteisorganisaatioista kuten toisen ja kolmannen asteen koulutuslaitoksista eikä siis kunnallisten tai alueellisten luottamushenkilöiden keskuudesta. Seurauksena kuntien kanssa käytävä kehittämis-keskustelu vaikeutuu, koska elinkeino-yhtiöt ja muut vastaavat organisaatiot eivät ole samalla tavalla poliittisen päätöksenteon alaisia. Elinkeino-poliittiset toimenpiteet jäävät siis ilman poliittista pohjaa, eivätkä poliitikot pääse kartuttamaan keskeisiin aluekehittämistoimenpiteisiin liittyvää osaamistaan.

Kunnilla on myös varsin hatara käsitys maakunnan kehitystä vauhdittavista toimenpiteistä. Kehittämistoimenpiteiden sijaan kuntien kanssa ajaututaan suuressa määrin keskustelemaan fyysisestä suunnittelusta ja infrastruktuuriin liittyvistä toimenpiteistä, jotka yhdessä koulutoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa muodostavan kuntien ydinosaamisen. Toteuttamissuunnitelmaprosessin aikana olikin mielenkiintoista havaita, että kuntien esitykset liittyivät suureksi osaksi teihin ja muuhun infrastruktuuriin. Ylipäätään pitkäjänteinen, yli budjettivuo-

den ulottuva toimenpiteiden suunnittelu kuntien kanssa on vaikeaa.

Voidaankin esittää epäily, että toteuttamissuunnitelmissa ei ole kuntien näkökulmasta sitä legitimititeettiä, jonka lainsäädäntö edellyttää niillä olevan. Kuntien kokemat haasteet ja tavoitteet ovat hyvin suureksi osaksi erilaisissa asiakokonaisuuksissa ja teemoissa kuin niissä, joihin totsumenetely antaa työkalut.

Hallinnonalakohtaisuus

Valtion alueellisten edustajien intresseistä toteuttamissuunnitelman laadinta on paljastanut selvästi kaksi asiaa. Ensinnäkään maakunnissa toimivilla viranomaisilla ei ole yhteistä näkemystä maakunnan kehittämisestä. Maakuntaohjelma, jonka tällaisen näkemyksen ilmentäjä tulisi olla, ei sen rahoittajille ja muille toteuttajaviranomaisille useinkaan ole sellainen kehys, jonka valossa nämä kykenisivät tai haluaisivat hahmottaa omat rahoitusmekanisminsa. Yhteistä, yksimielistä näkemystä ei ole myöskään alueiden kehittämislain tavoitteista eivätkä kaikki toimijat vielä ole täysin hahmottaneet toteuttamissuunnittelun merkitystä ja mahdollisuuksia. Toinen ilmenyt asia on, että toteuttamissuunnitelmaprosessi on tietyssä määrin ristiriidassa ministeriöiden ns. tulosneuvotteluiden kanssa, joissa argumentaation perusta on hallinnonalan, ei alueen tarpeissa.

Uuden lainsäädännön avulla pyritään saamaan aikaan horisontaalista koordinoitua eri viranomaisten välillä. Toisaalta siinä suunnittelufilosofisena tavoitteena on enemmänkin omistajuuden ja hallinnan tunteen luominen kuin rationaalisen koordinoinnin aikaansaaminen. Lain hengen toteutuminen edellyttää, että viranomaisen välillä vallitsee yhteinen "koordinointikulttuuri". Toteuttamissuunnitelmia valmisteltaessa ilmenneet heikkoudet eivät silti suinkaan johdu siitä, että valtion aluehallinnon yksittäiset edustajat olisivat keskusteluhallittomia tai asettuisivat vastahankaan - useinkin päinvastoin - vaan siitä, että suunnitteluperinteet ja -näkökymykset vaihtelevat huomattavasti hallinnonalojen välillä. Suurimpana kompastuskivenä ovatkin ehkä erilaiset lähestymistavat: toteuttamissuunnitelman vaikutavuus edellyttää, että asioita käsitellään horisontaalisesta kehittämisnäkökulmasta, kun taas valtion aluehallinto on - saamiensa ohjeiden

mukaisesti - tottunut argumentoimaan tiukasti budjettilainsäädännön eri momenttien rajoissa, hallintonaikokulmasta. Tällaisissa "sisäänpäin-kääntyneissä" organisaatioissakin avoin osallistuminen toteuttamissuunnitelman valmisteluun voisi kuitenkin myös olla mahdollisuus kehittää tulostavoitteita. Tähän myös tosuprosessia ohjeistava sisäasiainministeriö on kiinnittänyt erityistä huomiota, kun maakunnista saadut hallinnonalakohtaiset esitykset eivät ole riittävän selvästi kytkeytyneet niiden maakuntaohjelmien toiminnallisiin painotuksiin.

Kehittämistä, hallintoa vai edunvalvontaa?

Talousarvion valmistelu on valtionhallinnossa pitkälle kehittynyt prosessi, jonka argumentointitapa on hyvin aluetasonkin toimijoiden tiedossa. Alueille osoitettavien varojen jakoperusteet ovat vuosien mittaan kehittyneet täsmällisten ns. tulosneuvottelujen kautta. Neuvottelujen tulokset ohjaavat varsin pitkälle ministeriöiden toimintaa. Horisontaalinen näkökulma tarkoittaa keskeisten toimenpiteiden ottamista yhteiseen, laajaan tarkasteluun. Sellaisen aikaansaaminen on kuitenkin lyhyessä ajassa hankalaa. Viranomaiset ovat rahoituspäätöksissään usein sitoutuneet vuoteen 2006 eli meneillään olevan EU:n rakennerahastokauden loppuun asti. Vapaita varoja on jäljellä enää varsin vähän tai ei ollenkaan. Perinteisesti näillä varoilla ei ole ollut varsinaista kehittämismandaattia, vaan tehtävänä on päinvastoin ollut varojen hallinnollinen jakaminen annettujen, varsin tiukkojen kriteereiden perusteella. On selvää, että tämänkaltaisen hallinnollinen, aika-tilultaankin pitkälle sidottu menettely ei hevin ime itseensä vaikutteita toteuttamissuunnitelmaprosessista, vaikka tahto olisikin hyvä.

Alueiden erikoistumista ja omien erityisvahvuuksien hyödyntämistä korostavat ja edistämään pyrkivät kansalliset osaamis- ja aluekeskusohjelmat. Nämä ohjelmat saavat julkisista resursseista niiden hallinnointiin tarkoitetun "siemenrahoituksen". Laajemmassa, horisontaalisessa mielessä tavoitellaan kuitenkin sitä, että osaamis- ja aluekeskusohjelmat toimisivat muihin mandaatteihin perustuvien aluekehittämismisvarojen koordinoituvina välineinä. Mandaatin sisällä on luonnollisesti erilaisia vapausasteita, mutta välineenä mainitut ohjelmat muodostavat maakunnalliseen ohjelmatyöhön nähden osittain kilpailevan raken-

teen, jossa korostuu suurten kaupunkien ja yliopistojen vaikutus alueelliseen kehitykseen.

Myös toteuttamissuunnitelman oma mandaatti on ongelmallinen. Toteuttamissuunnitelman tarkoituksena on maakuntakohtaisesti vaikuttaa valtion talousarvioesitykseen, mutta useiden maakunnallisesti tärkeiden asiakokonaisuuksien osalta talousarvioesitys onkin monesti seurausta muista ratkaisuista. Esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalla hankkeen toteutumisen keskeinen edellytys ei aina olekaan rahoitus vaan ympäristöluvan saanti, kun taas liikenne- ja viestintäministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä määrärahojen jako suoritetaan tiettyjen valtakunnallisten yleisperiaatteiden mukaisesti, tiettyjen suoritteiden, tiekilometrien tai asukasluokien suhteessa. Jos hyväksymme nämä periaatteet, hyväksymme myös lopputuloksen, joka ei välttämättä ole maakunnallisten tavoitteiden ja neuvottelumandaatin mukainen.

Toteuttamissuunnitelmaprosessin liikkumatilaa rajoittaa myös vakiintunut kansallinen budjettimenettely. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö jakaa TE-keskusten vuotuiset resurssit määrärahojen edellisen vuoden käytön mukaan. Tämä kannustaa nopeisiin tukipäätöksiin, ja pyrkimyksenä on kaiken toiminnan rahoittaminen niin pitkälle kuin mahdollista. Käytännössä seurausena on, että keskustelua käydään aluekehitysvaroista sinänsä eikä niinkään toimenpiteistä, joita rahoituksella kehittämistoiminnan välineenä mahdollistetaan. Budjettiresurssien pienetessä ja taloudellista kannattavuutta parantamaan pyrittäessä moinen menettely ei ole järin tarkoituksenmukainen.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

3.1. Eri näkemyksiä toteuttamissuunnitelman roolista

Toteuttamissuunnitelman roolista suunnittelu- ja järjestelmässä on osin edellä selostettujen erojen takia mutta myös erilaisten aluehallintopyrkimysten johdosta monta eri näkemystä.

Toteuttamissuunnitelma edunvalvonnan välineenä

Edunvalvonnasta on tullut maakuntien liitoille melkein pä selkärankarefeksi, ja toteuttamissuunnitelman mielletään niissä olennaisesti juuri edunvalvonnan välineeksi. Tyypillistä edunvalvontanäkemykselle on se, että toimenpiteet ilmaistaan varsin yleisellä tasolla käyttäen sanoja kuten "edistetään" ja "kehitetään", kun taas argumentoinnissa viitataan hyvin laajaan prosessiin taikka epäsuorasti demokraattiseen legitimitettiin. Ongelmana on se, että sektorihallintokin toteuttaa lainsäädäntöä, jolla on demokraattinen oikeutuksensa. Toteuttamissuunnitelma on siis tässä katsannossa pikemminkin eri hallintotasojen välisen kommunikation väline kuin keino vaikuttaa aluekehittämisspolitiikan vallanjakoon. Jos toteuttamissuunnitelmaa pidetään aluepoliittisen edunvalvonnan välineenä, suunnitelma ei vastaa sille määritellyä tarkoitusta, koska valtion budjetointiprosessiin ei voida vaikuttaa talousarviomomenttien summat ylittävillä yleisillä vaatimuksilla. Vaikka toteuttamissuunnitelmalta ei missään vaiheessa ole annettu tällaista edunvalvontaohjelman roolia, se kuitenkin helposti saa sellaiset ulottuvuudet.

Toteuttamissuunnitelma puheenvuorona

Alueellisille toivomuksille on eri budjettimeentien tiukan detaljihjauksen takia varsin niukasti tilaa valtion talousarvion valmistelussa. Tämä on myös tullut toteuttamissuunnitelmaprosessin aikana selvästi esille. Yhteistyö valtion alueviranomaisten kanssa on tyypillisimmillään ollut keskustelua olemassa olevista hankkeista, joiden kustannukset ylittävät selvästi käytettävissä olevat varat. Argumentointi on tapahtunut kunkin hallinnonalan kriteerien valossa. Käynnissä olevalle toiminnalle halutaan siis enemmän rahaa. Tästä seuraa, että toteuttamissuunnitelmaprosessin tavoitteena oleva horisontaalinen koordinaatio jää käytännössä toteutumatta. Niinpä keskushallinto saa toteuttamissuunnitelmissa piirihallinnolle antamansa tavoitteet palautteena takaisin alueelta, eikä prosessista seuraa mitään lisäarvoa. Sellaisessa tilanteessa toteuttamissuunnitelma voidaan nähdä eräänlaisena alueellisena puheenvuorona, jossa ei oteta kantaa koko prosessiin vaan luetellaan erityisen tärkeät,

maakuntaohjelmaan perustuvat hankkeet. Tällöin toteuttamissuunnitelmasta tulee alueen tahdonilmaus, jossa ilmoitetaan, miten priorisoidut toimenpiteet halutaan mahdollistaa käytettävissä olevaan budjettiilaan.

Toteuttamissuunnitelma alueellisena yhteistyöprosessina

EU:n rakennerahasto-ohjelmien kautta saatavien kehittämisrahojen kohdentamisesta on jo vuosia päätetty rahoittajaviranomaisten ja sosiaalipartnerien kesken maakunnallisissa yhteistyöasiakirjoissa (MYAK). Alueellisesta näkökulmasta katsoen onkin ehdotettu toteuttamissuunnittelun lähentämistä MYAK-prosessiin, jolloin kaikkia alueellisia varoja käsiteltäisiin samanaikaisesti, EU-varat mukaan lukien. Horisontaalinen koordinaatio syntyisi silloin samalla tavalla kuin nykyisessä MYAK-prosessissa. Kansalliset varat ovat kuitenkin EU-varoista poiketen tiukasti rajoittavan lainsäädännön ohjaamia. Tämä ongelma on näennäisesti ohitettavissa, jos priorisoidut toimenpiteet muotoillaan toteuttamissuunnitelmassa niin yleisin sanakääntein, etteivät ne rajoita sektorihallintoa. Silloin toimenpiteitä ei varsinaisesti koordinoita, ja samalla rahoituspäätösten kohdentuminen nimenomaan maakuntaohjelman kannalta oleellisiin aiheisiin kyseenalaistuu. Toteuttamissuunnitelman liika yleisluontoisuus voi lisäksi heikentää seutukuntien ja muiden hankeaiheita esiin tuoneiden tahojen kiinnostusta koko prosessiin, jos siinä ei riittävän yksilöidysti tunnisteta näille merkittäviä konkreettisia aiheita. Ko. menettely edellyttäisikin budjettilainsäädännön muutosta. Lisäksi se tulisi tarkoittamaan sitä, että alueille osoitettavat kehittämisvarat jaettaisiin kertasummana, jonka käyttöä ohjaisivat yleisellä tasolla muotoillut säännöt. Tähän suuntaan edellä viitattu, valmisteilla oleva aluehallinnon vahvistamisuudistus (ns. ALVA-uudistus) onkin johtamassa, sen pyrkiessä kokoamaan hallinnonalojen kehittämismäärärahat kussakin ministeriössä yhdelle momentille. Menettelytapa muistuttaisi EU:n tavoiteohjelmiin liittyvää menettelyä, jossa alueellinen prosessi antaa tietyille yleisille kehittämisperiaatteille konkreettisen muodon. Menettely laajentaisi alueiden autonomiaa huomattavasti ja vahvistaisi samalla toteuttamissuunnitelmaprosessia.

Keskusteluissa lainsäädännöstä ovat maa-

kunnan liitot korostaneet budjettivaltansa vahvistamisen tarvetta. Perustelut tälle ovat olleet siinä demokraattisessa legitimitetissä, jonka liittojen poliittinen luonne muodostaa sekä niissä tehokkuushyödyissä, jotka katsotaan voitavan saavuttaa eri toimenpiteiden paremmalla horisontaalisella yhteensovittamisella maakunnan alueella. Useat niistä toimijoista, joiden toimivalta ylittää maakuntarajat, ovat puolestaan esittäneet, että liittojen budjettivallan pitäisi koskea ainoastaan niitä tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka ovat ko. maakunnalle tyypillisiä. Kummillakin näkökulmilla on oikeutuksensa, eikä keskustelu näiden välillä ole erityisen hedelmällistä. Maakunnat maantieteellisinä kokonaisuuksina ovat nyt lähinnä valtiollisten resurssien jaon kohteina, mutta tämä rooli ei vastaa sitä kehittäjäroolia, jota esim. selonteko "Iskukykyisempi Suomi" peräänkuulutti.

Siksi on tärkeää, että lainsäädäntö muotoillaan siten, että se vahvistaa maakunnan liittojen roolia nimenomaan kehittämisorganisaatioina. Tällöin tulee huolehtia, että toteuttamissuunnitelmassa käsiteltävillä välineillä on selvä kehittämismandaatti ja että ne eivät missään olosuhteissa ole vastakkainasettelussa luonteeltaan palvelu- tai hallintotoimenpiteiden kanssa. Vahvistetun kehittäjäroolin pitäisi merkitä myös entistä selvempää otetta niistäkin rahoitusmuodoista, jotka eivät ole maakuntasidonnaisia tai -kohtaisia.

3.2. Lähtökohtia toteuttamissuunnittelun kehittämiseksi

Itsenäisten osapuolten rahoitusvalmisteluun ja -päätöksiin lisäarvoa tuovan, alueellisen suunnitteluprosessin kehittäminen on haastavaa. Toteuttamissuunnitelman laadintajärjestelmästä löytyy useita sisäänrakennettuja ristiriitoja. Aidon ja sitouttavan prosessin aikaansaamiseksi on tärkeää, että toimijat tuntevat eräänlaista prosessinomistajuutta. Sitä he eivät vielä tunne. Maakuntien liitot korostavat suunnittelussaan laajaa prosessia ja siihen pohjautuvaa demokraattista mandaattia, kuntien ja maakuntahallituksen kautta syntyvänä. Valtion aluehallinnon mandaatti tulee puolestaan eduskunnan hyväksymästä lainsäädännöstä. Toteuttamissuunnitelman mandaatti puolestaan pohjautuu läheisyysperiaatteeseen, suunnittelun osallistavuuteen perustuvaan legitimitettiin.

Hankkeiden käsittely

Maakunnallisesti merkittävät kehittämiskohteet eivät välttämättä useinkaan ole yksittäisiä hankkeita, vaan toisiinsa liittyvien toimenpiteiden kokonaisuuksia, joilla on useita toteuttajia ja erilaisia rahoituskanavia käytössään. Tällaisten laajojen, hahmottomienkin kokonaisuuksien tarkastelussa toteuttamissuunnitelmamalli ei vaikuta kovin toimivalta sen edellyttäessä varsin tarkkaa ja etukäteen pitkälle mietittyä toteutustapaa. Maakunnissa tapahtuu myös paljon kehittämis-toimintaa, joka ei suoranaisesti juonnu maakuntaohjelmapirosessista, mutta joka siitä huolimatta toteuttaa maakuntaohjelman painotuksia. Toteuttamissuunnitelmaan tulisi tulevina vuosina ottaa ennemminkin konkreettisia, strategiaa toteuttavia hanke-esityksiä kuin yleistasoisia tavoitteita. Tämä on perusteltua myös siksi, että kehittämiskeskustelun käyminen ilman konkreettisia hanke-esityksiä on mahdotonta. Tähän on luonnollisesti yhdistettävä yleisiä periaatteita rahoituksen järjestämisestä kyseisten hankkeiden ulkopuolella.

Samalla pitää muistaa, että kun toteuttamissuunnitelmaan kirjataan yksimielisesti hyväksytyjä, pitkälle tiedossa olevia ja neuvoteltuja aiheita, uusiin avauksiin varautuminen voi muodostua vaikeaksi. Kaikki hankkeet eivät myöskään ole purettavissa eksakteiksi hankesuunnitelmiksi suunnitteluaikaतालun puitteissa. Tällaisten omaan tahtiinsa kypsyvien hankkeiden huomioon ottaminen toteuttamissuunnitelmassa onkin jäänyt epäselväksi. Tähän liittyen olisi myös ratkaistava miten pitkälle toteuttamissuunnitelman kokoamisessa ylipäätään on syytä mennä hankesuunnittelun alueelle. Uskotava toteuttamissuunnitelma syntyy vain perustelluista ja hyvin valmistelluista hankeaiheista, mutta sen puitteissa voitaneen vain rajallisesti auttaa näiden valmistumista - toteuttamissuunnitelman tehtävä on kokoava ja yhteensovittava, yhteisistä tavoitteista resurssipäätösten tekijöille viestittävä.

Alueiden keskinäinen kilpailu

Maakunnat toimivat aluekehitysvarojen lisäämiseksi yhteisellä rintamalla valtiovaltaan nähden, mutta kun alueelliset summat on vahvistettu, maakunnat asettuvat vastakkain. Jos maakunta

nykyisin toteuttamissuunnitelmassaan ilmaisee luopuvansa jostakin kehittämisresurssista tietyn momentin osalta, se ei tarkoita että tuo maakunta saisi mahdollisuuden runsaampaan resursointiin jostakin toisesta resurssista ja momentilta. Näin maakunnille tulee rationaaliseksi pitää kiinni kaikista olemassa olevista momenteista. Vertikaaliset tulosmekanismit eivät myöskään ota huomioon eri kriteereiden alueellista yhteisvaikutusta. Jos ministeriöiden tulosneuvottelut käytäisiin maakuntien liittojen kautta, yhteisvaikutukset voitaisiin ottaa huomioon osoittaessa alueille varoja.

Maakuntien välisestä kilpailutilanteesta johdun toteuttamissuunnitelman edunvalvonnallinen luonne helposti ylikorostuu. Maakunnat joutuvat "vangin dilemma" -tyyppiseen tilanteeseen, josta seuraa, että talousarvioesitysten yhteissumma on selvästi suurempi kuin mitä talousarviossa on rahaa. Priorisointia ei siis tehdä vaan lopputuloksena on olemassa olevien rahoitusrakenteiden vahvistaminen. Käytävissä olevien varojen ylitys on lisäksi niin suuri, että esitystä ei voida käyttää budjettineuvottelujen realistisena lähtökohtana. Tällöinkin toteuttamissuunnitelmalle jää neuvoo-antava suunnitteluasema. Varoja jaettaessa voitaisiin soveltaa viitteellistä jakoa, jolloin tehtävänä olisi toimenpiteiden priorisointi jaetun osuuden sisällä. Se tarkoittaisi myös nykyisistä A- ja B-tilukoista luopumista. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että A-tilukko ei tosiasiallisesti ole alueellisen päätösvallan alainen vaan sen käyttö on valtaosin varsin yksityiskohtaisen lainsäädännön ohjaama.

Toteuttamissuunnitelman kehittämisen edellytykset

Toteuttamissuunnitelman esittelyyn luomiselle oli selvä tarve ja tilaus, ja periaatteessa se toi mahdollisuuden aiempaa systemaattisemmin kytkeä alueellisesti koetut kehittämistarpeet valtakunnallisesti käytössä oleviin rahoitusresursseihin. Tässä artikkelissa koosteenomaisesti esitetyt ongelmat ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, ettei menettely ole saavuttanut sille lainsäädännössä tarkoitettua vaikuttavuutta. Alun perin kohtalaisen suurin odotuksin vastaanotettu uudistus ei

ole näihin odotuksiin kyennyt vastaamaan. Tässä artikkelissa kuvattujen ongelmien ja haasteiden voittamiseksi ja uinuvien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi on tarpeen osoittaa, miten prosessin vaikuttavuutta voitaisiin parantaa.

Koska niukkenevien resurssien oloissa hallinnon tehokkuus ja hyötysuhde tulevat yhä kriittisemmän tarkastelun kohteeksi, on valtion budjetin kautta alueellisten tarpeiden hoitamiseen tarkoitettujen julkisten varojenkin käyttösuunnittelulle asetettava nykyistä tiukemmat vaatimukset. Mikäli näyttävästi esiin pantu tosuprosessi ei kykene vakuuttamaan osallistujiaan tässä suhteessa, sen merkitys romahtaa ja prosessiin osallistujat turhautuvat. Vaihtoehtoja on kaksi; joko toteuttamissuunnitelmille annetaan se merkitys ja rooli, joka niille lainsäädännön mukaan kuuluu tai sitten niille määritellään uudestaan jokin pienempi, rajallisempi rooli. Jälkimmäisestä on jo joitakin merkkejä sikäli, että toteuttamissuunnitelmille on joillakin alueilla alkanut kehkeytyä epävirallisia "sivumerkityksiä".

Vaikuttaa siltä, että kattavan aluebudjetin tavoitteluun ei nykyisissä olosuhteissa ole realistisia edellytyksiä. Siksi johdonmukaisinta olisi kehittää toteuttamissuunnitelmasta sisällöltään rajoitetumpi, mutta vaikutuksiltaan sitovampi asiakirja. Tällöin tulisi:

- 1) tavoitella alueellisia (maakuntakohtaisia) ja hallinnonalakohtaisia määräraha-kehityksiä alueilla keskeisinä pidetyille toimenpiteille - riippumatta tarkoitettujen määrärahojen budjettiteknisestä statuksesta
- 2) pyrkiä yhdensuuntaistamaan alueella olevien resurssinhaltijoiden kehittämis- ja suunnittelunäkemyksiä; tämä voi tapahtua vain harjoituksen ja kokemuksen kautta
- 3) kiinnittää argumentoinnissa enemmän huomiota monien tarpeiden priorisointiin kuin yksittäisten määrärahamomenttien tasoon.

Olennaista on prosessiin osallistuvien osapuolten keskinäisen yhteisymmärryksen lisääminen ja hallinnonalakohtaisten intressien näkeminen kunkin alueen kehittämistilanteen ja -tarpeiden viitekehyksessä. Tässä on runsaasti haastetta sekä toteuttamissuunnitelmatyötä koordinoiville maakunnan liitoille että siihen omat resurssinsa tuoville valtion piiriviranomaisille.

3.3. Lopuksi

Toteuttamissuunnitelmien laadinnassa kyse ei ole vain maakuntaohjelmaan pintapuolisesti sopivien hankeaiheiden ja niiden kustannusarvioiden mekaanisesta kirjaamisesta, vaan sen tulisi palvella maakunnan keskeisten tavoitteiden aktiivista toteuttamista. Taustatoimijoiden tahto on se, mihin jokaisen strategisen asiakirjan tulee perustua. Vaikka lakiin olisi kirjoitettu mitä, maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman todellinen vaikutus syntyy vain siitä, että ne ovat oikeasti hyviä ja maakunnan keskeisten toimijoiden kannalta järkeviin, osallistaviin prosesseihin pohjaavia, ja sisällöltään näiden intressit mielekkäästi yhdistäviä dokumentteja. Onnistuessaan toteuttamissuunnitelma nimittäin kyllä kykenee nostamaan tietoisuuteen ja viemään jatkovalmisteluun maakunnallisesti tärkeitä, mittavia kehittämisteemoja.

LÄHTEET

- Hallinto 1/2005. Hallinnon tehokkuus sanelee rakenerahastovarojen käytön.
- NIEMI-IILAHTI, ANITA - STENVALL, JARI - STÄHLBERG, KRISTER (2002). Iskukykyisempi Suomi - suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Ei painopaikkaa.
- NIEMI, SARI - SALMINEN, ARI (2005). Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. Levón-Instituutti, Julkaisu n:o 177. Vaasan Yliopisto. Vaasa.

VIITTEET

¹ Artikkelin teksti kuvastaa kirjoittajiansa henkilökohtaisia näkemyksiä eikä välttämättä edusta Länsi-Suomen alueen maakunnan liittojen virallista kantaa.

² A-listalle kuuluu vuonna 2005 38 eri momenttia kahdeksalta hallinnonalalta. Näistä 21 on joko EU:n rakenerahastotukia tai niiden kansallista vastinrahoitusta koskevia. On olemassa runsaasti huomattavia kehittämisvaroja, jotka eivät sisälly toteuttamissuunnitelman budjettipuitteisiin. Monet keskushallinnon päätöksiin kohdennettavat varat jäävät siis toteuttamissuunnitelman mandaatin ulkopuolelle.