

EU:N OHJELMALLISEN ALUEPOLITIIKAN VAIKUTUKSET KUUSIOKUNNISSA

HANKETOIMINNAN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTIA
OHJELMAKAUDELLA 2000 - 2006

Tampereen Yliopisto
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta
Kunnallispolitiikka
Pro gradu-tutkielma
Toukokuu 2008
Leila Pekkanen

Tampereen Yliopisto
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta

Pekkanen, Leila: EU:n ohjelmallisen aluepolitiikan vaikutukset Kuusiokunnissa. Hanketoiminnan vaikuttavuuden arviointia ohjelmakaudella 2000 – 2006.

Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma 83 sivua.

Toukokuu 2008

Tutkimus käsittelee EU:n ohjelmallisen aluepolitiikan ja hanketoiminnan vaikutuksia seudun kehitykseen. Ohjelmallinen toiminta ja ohjelmallinen EU:n aluepolitiikka ovat muuttaneet kuntien toimintaympäristöä ja toimintakäytäntöjä. Hanketoiminnan tavoitteena on alueiden elinvoiman lisääminen ja turvaaminen.

Tutkimus kohdistui Kuusiokuntien seutukuntaan Etelä-Pohjanmaalle. Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, onko hanketoiminnan tuloksena syntynyt uusia työpaikkoja ja uusia yrityksiä. Lisäksi hankkeiden tuloksia verrattiin Kuusiokuntien maaseutuohjelmassa asetettuihin seudun kehittämisen tavoitteisiin ja seudun kehitykseen ohjelmakauden 2000 – 2006 tilastoaineiston perusteella. Vertailun avulla pyrittiin selvittämään, ovatko hankkeet vaikuttaneet seudun kehitykseen.

Tutkimusaineisto koostui neljästäkymmenestä seudulla toteutetusta hankkeesta, jotka pääasiallisesti rahoitettiin EMOTR- rakennerahaston varoista. Hankkeet olivat sekä seutukunnan alueelle kohdistuvia että laajempia joko useamman seudun yhteisiä tai maakunnan alueella toimineita hankkeita. Tutkimus tehtiin arviointitutkimuksena, johon sovellettiin realistisen arviointitutkimuksen periaatteita.

Tutkimuksen tuloksena todettiin, että hankkeet synnyttivät uusia työpaikkoja sekä uusia yrityksiä seudulle. Koska tutkimus perustui osaan koko EU-ohjelmakauden 2000 – 2006 hankekokonaisuutta ja seudun kehitykseen vaikuttavat myös muut yhteiskunnalliset tekijät, kuten globaali talous, markkinat, kuntatalouden tila ja yleiset kehitystrendit, ei seudun kehittyminen voi johtua pelkästään hanketoiminnasta. Lisäksi hankkeiden vaikutukset voivat toteutua myöhemmin kuin hankkeen aikana.

Lisäksi tuloksena todettiin, että EU-hankkeille rahoittajien asettamat indikaattorit eivät kuvaa laajemmin hankkeiden vaikuttavuutta. Hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin tarvitaan enemmän alueiden kehitystä kuvaavia mittareita. Paikallisen tason arviointia tulisi kehittää ja tämä tulisi huomioida myös kansallisen tason hanketoimintaa koskevassa ohjauksessa.

Asiasanat: aluepolitiikka, EU:n ohjelmallinen aluepolitiikka, ohjelmaperusteinen kehittäminen, omaehtoinen kehittäminen, arviointitutkimus

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	4
1.1	TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	5
1.2	AIKAISEMPI TUTKIMUS	9
1.3	ARVIOINTITUTKIMUS	15
1.4	TUTKIJAPOSITIO.....	19
1.5	TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO	20
1.6	TUTKIMUKSEN RAKENNE	23
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	24
2.1	INTEGRAATIOTEORiat	24
2.2	ALUEPOLITIIKAN TUTKIMUS	26
2.3	OHJELMAPERUSTEINEN KEHITTÄMINEN.....	28
2.4	HANKKEIDEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI.....	32
3	EU:N ALUEPOLITIikkaan LIITTYVÄT OHJELMAT JA RAHOITUSJÄRJESTELMÄ	36
3.1	OHJELMAKAUDEN SÄÄNNÖKSET JA VÄLINEET	36
3.2	RAKENNERAHASTOT JA TAVOITEOHJELMAT	37
3.3	KANSALLISET OHJELMAT	39
4	TUTKIMUKSEN EMPIIRISENÄ KOHTEENA KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNTA	41
4.1	TUTKIMUSALUEEN KUVAUS	41
4.2	MAAKUNNALLISET JA SEUDULLISET OHJELMAT ETELÄ-POHJANMAALLA.....	43
4.3	HANKKEIDEN PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄ	47
4.4	HANKKEIDEN ARVIOINTI SEUDULLISESSA PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄSSÄ	49
4.5	TUTKIMUSAINEISTON ESITTELY	51
4.5.1	<i>Hankkeiden rahoituksen jakautuminen</i>	53
4.5.2	<i>Hankkeiden hakijat ja kohdealue</i>	54
4.6	HANKKEIDEN TULOKSET VALITUILLA INDIKAATTOREILLA	55
4.6.1	<i>Syntyneet uudet ja uudistetut työpaikat sekä hankeaikaiset työpaikat</i>	55
4.6.2	<i>Hankkeiden aikana syntyneet uudet yritykset toimialoittain</i>	58
5	HANKKEIDEN TULOSTEN VERTAILU VALITUILLA KRITEREILLÄ	60
5.1	ARVIOINTIKRITEREIEN VALINTA	60
5.2	HANKKEIDEN TULOSTEN JA MAASETUOHJELMAN TAVOITTEIDEN VERTAILU	62
5.2.1	<i>Hankkeiden tulosten vertailu maaseutuohjelman tavoitteisiin</i>	65
5.3	YRITYSTEN MÄÄRÄN KEHITYS	66
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	71

1 JOHDANTO

Suomalainen yhteiskunta on kehittynyt agraariyhteiskunnasta teollisen yhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan kehityksen muovaamana palveluyhteiskunnaksi. Kehitys on myös muuttanut aluerakenteemme maaseutumaisesta kaupunkimaiseksi. Väestö keskittyy elinvoimaisiin kasvukeskuksiin ja kaupunkiseuduille. Kehitys on johtanut myös alueellisiin eroihin.

Aluepolitiikan keinot ja painopisteet ovat muuttuneet vuosikymmenten aikana. Merkittävänä aluepolitiikan muutoksena voidaan pitää Suomen liittymistä Euroopan Unioniin vuonna 1995. Tervo (2005) toteaa aluetaloutta koskevassa tutkimuksessaan, että uudenlaisen aluepolitiikan syntymiseen vaikuttivat sisällölliset painotukset kuten teknologia, innovatiivisuus, verkostotalous, omaehtoisuus ja alueellinen identiteetti. Ennen kansallisessa aluepolitiikassa tuettiin yritysten ja toimintojen siirtymistä keskusalueilta harvaan asutuille seuduille, mutta vuoden 1995 jälkeen ohjelmallinen EU-aluepolitiikka nousi ohjaamaan tavoitteellista aluepolitiikka sekä kansalliselle että Euroopan Unionin alueelle.

Suomen taloudellisen tilanteen nopea heikentyminen 1990-luvun alkupuolella lisäsi maamme eri alueiden kehittymisen eroja. Tähän kehitykseen vaikutti merkittävästi myös väestön muuttoliikkeen voimistuminen ja väestön ikääntyminen. Euroopan Unioniin liittyminen merkitsi myös työttömyyden ja työmarkkinoiden toimintaa kehittävien rakenteiden ja toimintaperiaatteiden muuttamista (Karppi & Takala 2003).

Ohjelmallisen EU-aluepolitiikan toteuttaminen on merkinnyt myös suomalaisen julkishallinnon toimintakäytäntöihin muutoksia. Alueellinen uudelleenorganisointi tapahtui myös Euroopan Unioniin liittymisen yhteydessä. Ilmiö ei sinänsä ole uusi, sillä monissa ylikansallisissa muutoksissa myös hallinnollisiin tai toiminnallisiin rajoihin tehdään muutoksia. Rajojen sopeuttamisella pyritään tehokkuuden lisäämiseen sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. (Majoinen, Mäki & Tammi 2004).

Euroopan Unionin alue on jaettu valtioittain NUTS- alueisiin (Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Suomeksi NUTS -alue tarkoittaa yhteistä tilastollista alueyksikköä.

Suomessa NUTS- tasoja on kolme; Manner-Suomi ja Ahvenanmaa, suuralueet 5 kappaletta ja maakunnat 20 kappaletta. Suuralueet eivät noudata välttämättä mitään hallinnollisia rajoja. Suuralueita ovat Uusimaa, Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Väli-Suomi, Pohjois-Suomi ja Ahvenanmaa. Lisäksi Suomessa on maakunnat jaettu pienempiin paikallisiin hallinnollisiin yksiköihin, seutukuntiin (englanninkielinen nimi Local administrative unit (LAU)). Useimmiten seutukuntajako noudatti jo olemassa olevaa, esim. valtion paikallishallinnon aluejakoa. Maakuntien rooli alueiden kehittäjinä on vahvistunut.

Seutukunta on tärkeä Euroopan unionin alueluokituksen taso. Seutukunnat muodostavat työssäkäynti- ja asiointialueen sekä kuntien yhteistyön kannalta myös poliittisesti tärkeän alueen, toteaa Tervo (2005) Etelä-Pohjanmaan aluetaloutta koskevassa tutkimuksessaan.

Kunnat ovat perinteisesti tehneet yhteistyötä, järjestäneet peruspalveluja yhdessä jo vuosia ennen Euroopan Unioniin liittymistä. Merkittävimmät yhdessä järjestetyt peruspalvelut ovat olleet kansanterveystyön, erikoissairaanhoidon, vammaispalvelujen ja mm. toisen asteen koulutuksen järjestämisessä. Perustoimintamalli edellä mainituissa palveluissa on ollut kuntayhtymätoiminta, jolloin peruskunnat ovat antaneet päätösvallan näissä asioissa juridisesti toimivaltaiselle, oman hallinnon omaavalle organisaatiolle.

Seutukunnat ovat organisoituneet hyvin vaihtelevasti. Suomessa on seutukuntia yhteensä 87 kpl. Seutukunnat ovat järjestäytyneet kuntayhtymiksi, yhteiseen lautakuntamalliin tai järjestäytyneet siten, että seudullisella organisaatiolla ei ole juridista päätösvaltaa. Seudulliset toimielimet käsittelevät seudun yhteisinä asioina mm. EU-rahoitteisia hankehakemuksia. Lopullinen päätösvalta on toimintamallista riippuen joko juridisella seudullisella organisaatiolla tai peruskunnilla. Projektien ja hankkeiden käsittelijöinä ovat mm. elinkeinoasiamiehet (elinkeinojohtajat), kunnanjohtajat ja sektoripäälliköt (toimialajohtajat).

1.1 Tutkimustehtävä

Useissa tutkimuksissa on todettu, että Suomen yhteiskunnallisia muutoksia voidaan kuvata hyvin monella tavalla. Puhutaan informaatioyhteiskunnasta, verkostoyhteiskunnasta tai palveluyhteiskunnasta. Kaikki määritelmät kuitenkin

luonnehtivat sitä merkittävää muutosta, mikä heijastuu myös alueellisen tason kehittämiseen (Karppi & Takala 2003).

Globalisaatio ilmiönä tarkoittaa kansainvälistä laajaa ulottuvuutta. Sen vaikutukset ovat voimistuneet mm. Euroopan Unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudessa. Kansainväliset suhteet ovat lisääntyneet niin valtioiden, alueiden kuin yhteiskunnallisten toimijoiden ja yksilöidenkin tasolla. Globalisaatio merkitsee sitä, että aluerakenteen ehdot riippuvat ulkoisista tekijöistä, kuten kansainvälisestä kaupasta. (Karppi & Takala 2003).

Edelleen Karppi ja Takala (2003) toteavat tutkimuksessaan, että alueiden taloudellisen roolin kasvaminen ei merkitse kaikkien alueiden tasapainoista kehittymistä, koska keskenään erilaiset alueet joutuvat kilpailemaan yhä enemmän globaaleista taloudellisista resursseista. Aiempi aluepoliittinen tukijärjestelmä perustui vyöhykkeelliseen aluetukijakoon. Tukipolitiikka kohdistui heikoimmin kehittyneisiin alueisiin ja taantuviin maaseutualueisiin. Aluepolitiikan ajattelutapa muuttui teollisuuslaitosten sijoittumisesta yritysten toimintaedellytysten parantamiseen (Vartiainen 1998).

Ohjelmallinen aluekehittäminen ei pystynyt vastaamaan 1990-luvun alkupuolella syventyneeseen lamaan, vaan keskittymiskehitys ja työttömyys jatkuivat. Taantuvien alueiden joukkoon tuli myös uusi ryhmä kuntia ja seutukuntia, jotka aiemmin olivat kasvavia ja kehittyviä. Kehitykseen olivat syynä mm. maatalouden rakennemuutos sekä palvelusektorin muutokset (Vartiainen 1998).

Alueiden omaehtoisen kehittämisen perustana oli alueiden kehittämistä koskeva lainsäädännön uudistus, joka myös integroitiin EU-lainsäädännön tavoitteisiin. Lain tavoitteena oli edistää alueiden omaehtoista ja alueellisesti tasapainoista kehittämistä, joita toteutettiin kuudella ohjelmalla. Ohjelmat olivat yhtenevät Euroopan Unionin aluepolitiikan toteuttamiseksi laadittujen ohjelmaperusteiden, tavoiteohjelmien ja rakennerahastotoiminnan kanssa. Ohjelmien toteuttamisen painopisteenä olivat alueet ja samalla maakuntien roolia aluekehityksen vastuutoimijana vahvistettiin.

Alueen omaehtoinen kehittäminen käsitetään yleisesti perustuvan alueelta lähteviin tarpeisiin ja alueen omiin voimavaroihin ja vahvuuksiin. Omaehtoisen alueen kehittämisen ajatukset nousivat esiin 1970-luvulla kolmansien maiden kehittämisen vaihtoehtoisena

mallina (Rantama 2002). Omaehtoisuuden käsite on saanut erilaisia tulkintoja tutkijoista riippuen. Rantama (2002) toteaa väistökirjassaan, että omaehtoisuus, "self-reliance" käsite tarkoittaa ihmisen omiin voimiin, omavaraisuuteen, solidaarisuuteen ja riippumattomuuteen luottamista. Omaehtoinen kehittäminen nähdään kokonaisvaltaisena prosessina. Suomessa on omaehtoisuudesta käytetty usein paikallisen aloitteellisuuden ja omatoimisuuden käsitettä. Omaehtoinen paikallinen kehittäminen ei ole kuitenkaan riippumaton ympäristöstä tuleviin vaikutuksiin.

Ohjelmaperusteinen kehittämisen institutionaalisiin muotoihin on vaikuttanut kansallisen politiikan uudistaminen ja suomalaisen kehittämissäpolitiikan sopeuttaminen Euroopan Unionin yhteisöpolitiikan periaatteisiin, kuten keskittämiseen, kumppanuuteen ja ohjelmallisuuteen. Kehittämistoiminnan keskeisiksi kysymyksiksi on noussut, miten edistetään informaatio-, teknologia- ja asiantuntijavirtoja ja miten otetaan huomioon oman alueen yritysten ja yksilöiden tarpeet. Kehittämistoiminnassa korostuu erityisesti alueen kyky vahvistaa omaa innovaatio- ja kilpailukykyään ja luoda edellytyksiä paikalliselle kehitykselle (Linnamaa & Sotarauta 2000).

Euroopan Unionin aluepolitiikkaa toteutetaan rakennerahastovaroin. Rakennerahastojen varojen jakamisen perusteet laaditaan ohjelmakaudeksi, joka on kestoaltaan seitsemän vuotta. Rakennerahastojen sisällölliset tavoitteet on kirjattu kunkin rahaston omiin tavoiteohjelmiin. Lisäksi tavoiteohjelmia on laadittu erityisohjelmiin, joita ovat mm. yhteisöaloitteet.

Ohjelmaperusteista kehittämistä toteutetaan hanketoiminnalla, jota ohjataan sekä hankevalmistelun-, seurannan ja arvioinnin osalta EU-lainsäädännöllä. Hanketoiminnan rahoitus koostuu sekä EU-rakennerahastojen varoista, kansallisesta rahoitusosuudesta että yksityisestä rahoitusosuudesta. Hanketoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin on laadittu seuranta- ja arviointikriteerit (indikaattorit), joiden avulla arviointia suoritetaan. Arviointia suoritetaan sekä sisäisenä, toimijoiden omana arviointina, että ulkoisena, riippumattomana arviointina. Lisäksi ohjelmaperusteisen kehittämisen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta on tehty useita tutkimuksia. Hanketoiminnan vaikuttavuuden arviointia on ryhdytty tutkimaan arviointitutkimuksen menetelmin siten, että arvioinnissa keskitytään hankkeiden tai ohjelmien tulosten arvioinnin sijasta vaikuttavuuden ja merkittävyyden arviointiin. Mm. aluekeskusohjelmien arviointia on

suoritettu koko ohjelmakauden 2000 – 2006 ajalta, joissa samalla on arvioitu hanketoiminnan vaikuttavuutta alueiden kehittämiseen. Arvioinnin tuloksissa tuli selvästi esiin alueellisten sidosryhmien edustajien tyytyväisyys aluelähtöiseen aluekehittämiseen. Kritiikkiä sen sijaan osoitettiin aluekehittämiseen liittyvien ohjelmien ja strategioiden määrään. Ohjelmien ja toteutettujen hankkeiden vaikuttavuus näkyy selkeästi alueiden kilpailukykyyn parantumisena. Kilpailukykytekijät vaihtelevat alueittain suuresti, mutta ne myös perustuvat oman alueen erikostumiseen ja vahvuuksiin (Ritsilä, Laakso, Haukka, Kostianen, Storhammar & Kuisma 2006).

Tämän tutkimuksen aiheena on EU-rahoitteisten hankkeiden vaikutus seudun työpaikkojen ja yritysten määrän kehitykseen. Hypoteesina on, että EU-rahoitteisilla hankkeilla on vaikutus työpaikkojen ja yritysten määrän lisääntymiseen.

Paikallisen alueen työpaikkakehitykseen ja yritystoiminnan määrään vaikuttavat myös monet muut tekijät. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi alueen väestörakenne ja siihen kohdistuvat muutokset, muuttoliikkeen vaikutukset ja julkisen talouden, kuten kuntien talouden muutokset. Myös globaalit maailmantalouden ja Euroopan alueen talouden muutokset vaikuttavat paikallistason kehitykseen. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavana olevat tekijät antavat osittaisen tuloksen paikallisen tason kehittymiseen edellä mainituista tekijöistä johtuen. Tutkimuksessa tarkastellaan vain osaa seudulla toteutetuista hankkeista.

Tämän seutuun kohdentuneiden EU-rahoitteisten hankkeiden arviointia käsittelevän tutkimuksen tavoitteena on selvittää hankkeiden vaikuttavuutta seudun kehitykseen.

Vaikuttavuutta arvioidaan vertailumenetelmän avulla tuotetulla tiedolla.

Tutkimuksen pääongelma on seuraava:

Mitä tuloksia EU-rahoitteisilla hankkeilla on saavutettu ja miten hankkeet ovat vaikuttaneet seudulliseen kehitykseen?

Osaongelmat:

Miten hankkeet ovat vaikuttaneet työpaikkamäärän kehitykseen?

Miten hankkeet ovat vaikuttaneet yritysten määrän kehitykseen?

1.2 Aikaisempi tutkimus

EU-hankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on arvioitu Suomessa sekä seudullisella että kansallisella tasolla. Tutkimus on painottunut aiemmin tuloksellisuuden arviointiin eli hankkeiden, ohjelmien tai rakennerahastojen toimintaa on tutkittu asetettujen tavoiteindikaattoreiden toteutumisiin. Arviointitutkimus on lisääntynyt viime vuosina, mutta edelleen seudullisen tason tutkimusta tehdään melko vähän.

Vuonna 1999 valmistui maaseudun kehittämisen vertailututkimus, joka kohdistui Irlantiin, Englantiin, Skotlantiin, Saksaan ja Ruotsiin (Kylkilahti 1999). Tutkimus keskittyi paikallisen tason eli suomen seututasoa vastaavilla alueilla toteutettuihin yhteisöhankeisiin, kuten Leader- ohjelmiin ja erityisohjelmiin. Paikallisen tason organisoituminen ja niiden vaikutusvalta alueen toimintaan ja kehittämiseen voi olla jopa suomalaisia kuntia voimakkaampi. Esimerkiksi Irlannissa paikallistason ryhmällä on oma strateginen kehittämisohjelma ja tämän ohjelman avulla siellä pystytään ohjaamaan merkittäviä kehittämisvaroja alueelle.

Britanniassa maan vahvan talousaseman johdosta ei EU-rahoitus ole ollut merkittävää. Maan itse rahoittamat maaseutuohjelmat ovat sen sijaan merkittävässä asemassa. Yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuutta pyritään edistämään ja sitä varten on perustettu aluehallintokeskuksia. Hanketoiminnan tehostamisen vuoksi vain parhaat hankkeet saavat rahoitusta ja niiden vaikuttavuus hankkeen toiminta-alueelle on ollut hyvä, mutta se on toisaalta heikentänyt niiden alueiden mahdollisuuksia, joissa osaamisen taso on ollut matalampi ja jotka todellisuudessa tukea tarvitsisivat enemmän.

Skotlannissa maaseudun kehittäminen perustuu kansalliseen strategiaan, jonka johtoajatuksena ja toimintatapana on kumppanuus. Valtaosa Skotlannista saa erilaisia EU- aluetukia. Kehittämistoiminnan tehostamiseksi ja hankkeiden vaikuttavuuden lisäämiseksi sekä yritystoiminnan edistämiseksi maahan on perustettu kehittämissyhtiötä, jotka toimivat sekä kaupungeissa että maaseudulla.

Itävallan maaseudun kehittämisen painopistealueina on kylien uudistaminen. Ohjelmaan pääsevät mukaan vain ne, jotka aktiivisesti panostavat yritystoimintaan. Maassa ovat käytössä lähes kaikki EU:n tavoiteohjelmat. Saksassa suurimmat maaseudun

kehittämishjelmat toteutettiin Baijerin ja Ala-Saksin alueilla. Myös paikalliset Leader – ohjelmat toimivat tavoite 1 ja 5b-alueilla, jotka molemmat ovat olleet ohjelmakaudella 1994 - 1999 korkean tuen alueita. Painopistealueena Leader- toimintaryhmien alueilla on ollut avoimen sektorin toimijoiden mukaan tuleminen. Ehkä merkittävimpana toimenpiteenä ovat olleet maatalousmaan uudelleenjärjestelyt, jotta alueille saadaan aikaiseksi toimivia ja tehokkaita viljelyalueita. Ruotsissa vastaavasti kehittämishjelmat oli suunnattu siten, että ne houkuttelisivat useita toimijoita käsittäviä yrityshankkeita. Edelleen tärkeimpänä tavoitteena oli palvelujen saatavuus ja palvelutason ylläpitäminen harvaan asutuilla seuduilla. Hankkeilla toteutettiin kokeiluja erilaisista palvelujen järjestämismalleista, kuten julkisten ja yksityisten sekä kolmannen sektorin palvelujen yhdistäminen ja lähipaleluperiaatteen toteuttaminen. Ruotsissa halutaan korostaa maata julkisten palvelujen yhteiskuntana.

Tutkimuskohteena olleet maat ovat toteuttaneet EU-hankkeita paikallisen tason kehittämiseksi hyvin erilaisin painotuksin. Toimenpiteet poikkeavat merkittävästi painottuen toisissa maissa yrityselämän kehittämiseen ja toisissa maissa julkisen sektorin palvelujen turvaamiseen ja alueen kehittämiseen palvelujen näkökulmasta. Matkailu on merkittävä mahdollisuus maaseudun kehittämisessä ja tämän kehittäminen on korostunut myös tutkimuksen kohdemaissa. Leader- toiminta on ollut jokaisessa tutkimuksen kohdemaassa lähes samanlaista kohdentuen kylläkin maasta riippuen joko Suomea vastaavalle seututasolla tai kylätoiminnan tasolle.

Saapunki ja Leskinen ovat tutkineet julkisten rahoitusjärjestelmien toimivuutta ja tuloksellisuutta seudullisten kehitysyhteisöjen hanketoiminnassa (Saapunki ja Leskinen 2005). Tutkimuksessa todetaan, että projektirahoitusta haetaan tyypillisimmillään useista eri lähteistä ja kehittämisorganisaation osaaminen korostuu hanketoiminnan valmistelussa. Hanketoiminnan ongelmina koetaan monitasoiset ja monimutkaiset järjestelmät, joilla voi olla myös hanketoimintaa jarruttava vaikutus. Lisäksi seutukunnilta kaivataan strategisen tason yhteistyötä ja ongelmaksi usein muodostuu rahoittajan ja kehittämisyhdistyksen näkemyserot. Tutkimuksessa todetaan, että yrittäjät itse toimijoina tai hanketoiminnan kohteena eivät tiedä ketkä mitään organisaatiota edustavat. Epäselväksi hyvin usein jää, edustaako rahoittaja kunnallista vai valtion organisaatiota, vaikkakaan tämä ei ole sinänsä yrittäjälle tärkeää. Hanketoiminnan edistäminen ja jopa sen tuloksellisuuteen voivat vaikuttaa negatiivisesti sekä rahoituskäytännöt että eri organisaatioiden tiheä ja jopa

päällekkäinen verkostoitunut ja toisiinsa kietoutunut toiminta. Alueellisen kilpailukyvyyn kehittämistä ja sen institutionaalisia muotoja on tutkinut Sotarauta jne.(2001). Tutkimuksessa todetaan, että EU:n yhteisöaluepolitiikan käytännön toteuttaminen on tuonut kehittämistoimintaan sekä uusia painotuksia kuten osaamisen ja asiantuntijuuden korostamisen sekä kehittämisvarojen suuntautuminen alueille. Lisäksi hallintojärjestelmien kehittäminen on ollut ominaista, jotta kehittämistoimintaa on voitu organisoida seutujen tasolle.

Alueiden kilpailukyky on tullut uutena käsitteenä seudulliselle tasolle. Kehittämistoiminnassa korostuu yhä enemmän alueen kyky vahvistaa omaa innovaatio ja kilpailukykyä alueen omista lähtökohdista katsottuna. Tutkimuksessa todetaan, että alueiden kilpailukyvyssä korostuu kahdeksan toisiinsa limittyneitä elementtiä.

Sotarauta jne. erittelevät Linnanmaan tutkimuksen mukaan elementit seuraavasti:



KUVA 1. Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä (Linnamaata 1999 soveltaen).

Kuvio 1. Alueiden kilpailukyvyyn elementit. Lähde: Sotarauta jne. (2001).

Yritykset kilpailukyvyyn tekijänä edustavat koko alueen yritys kenttää, toimialarakennetta, osaamista, vientitoimintaa ja alihankkijoita ja muita yritys yhteistyökumppaneita. Inhimillisillä voimavaroilla tarkoitetaan alueella asuvia, siellä opiskelevia ja työssäkäyviä ihmisiä. Asuin- ja elinympäristö koostuu fyysisestä ympäristöstä (rakennettu ympäristö ja luonnon ympäristö); toiminnallisesta ympäristöstä ja sen tarjoamista palveluista, kuten julkiset terveydenhuolto- ja päivähoitopalvelut sekä koulutus- ja kulttuuripalvelut jne. Instituutioiden merkitys kilpailukyvyyn edistämiseksi on kasvanut. Suomen liittyessä Euroopan Unioniin myös hallinnon rakenteista sekä toimijoita uudistettiin ja uudelleen

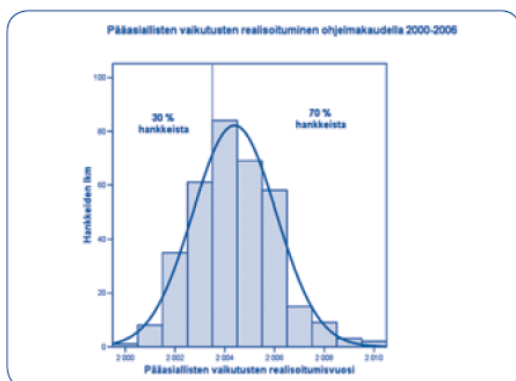
organisointiin. Tärkeitä toimijoita alueen kehittämisessä ovat mm. maakuntien liitot, TE-keskukset ja yliopistot. Alueen kehittäjäverkostolla kilpailukyvyn yhtenä tekijänä tarkoitetaan toimijoiden verkostoa, jotka omalla toiminnalla ja yhteistyöllään vaikuttaa olennaisesti alueen kehitykseen. Kilpailukyvyn rakentumiseen vaikuttaa myös se, millaisiin verkostoihin alueen toimijat ovat kiinnittyneet. Infrastruktuurilla tarkoitetaan yritystoiminnalle olennaista fyysistä toimintaympäristöä, kuten liikenneyhteydet, maankäytön ratkaisut, toimitilat ja energian saanti. Imago ei ole ”itsenäinen” elementti, vaan koostuu edellä mainituista tekijöistä ja se voi muodostua joko yhden tai useamman peruselementin varaan. Kilpailukyky perustuu siis edellä esitettyjen elementtien keskinäiseen riippuvuuteen. (Sotarauta jne.).

Edellä esitetyt tutkimukset edustavat tehtyjä tutkimuksia hanketoiminnan organisoinnista tai yleisistä edellytyksistä. Seuraavassa esitellään tutkimuksia EU-hankkeiden vaikuttavuudesta.

Länsi-Suomen Tavoite 2 -ohjelma arviointitutkimus käsitti koko ohjelmakauden 2000 – 2006 Etelä-Pohjanmaalla toteutettuja EAKR – rakennerahastosta rahoitettuja hankkeita. Tutkimuksella pyrittiin arvioimaan ohjelmaan sisältyvien toimenpidekokonaisuuksien 2.1 ja 3.2 vaikutuksia. Edellä mainittujen toimenpidekokonaisuuksien hankkeet toteuttavat osaamis- ja innovaatioverkostojen kehittämistä sekä alueen vetovoiman kehittämistä. Hankkeiden tulokset osoittavat, että hankkeet ovat saavuttaneet niille asetetut tavoitteet ja hankkeiden tuloksellisuudesta hanketoteuttajat ovat antaneet positiivisen arvion onnistumisesta. Myös ongelmia ilmeni mm. hankkeiden toteuttamistavoissa ja kehittämistä pitäisi kohdentaa erityisesti yhteistyömuotoihin ja – verkostoihin. Toimintojen yhtenäistäminen ja selkiinnyttäminen auttaisi arvioinnin mukaan hankkeiden tuloksellisuutta. Hankkeissa määrälliset tavoitteet, kuten työpaikkatavoitteet ja laadulliset tavoitteet olivat tutkimuksen mukaan erilaisessa asemassa ja merkityksessä. Laadullisten tavoitteet toteutuivat määrällisiä paremmin. Lisäksi hankemaksatuksesta löydettiin ongelmakohtia ja hankebyrokratiaa pidettiin liian hitaana. Tutkimuksen kohteena olevien EAKR- hankkeiden ympäristö- ja tasa-arvosuuntaukset eivät ole hankkeiden keskeisiä tavoitteita. (Länsi-Suomen Tavoite 2- ohjelman arviointi 1999).

Itä-Suomen tavoite 1 – ohjelman vaikuttavuutta tarkasteltiin myös koko ohjelmakauden 2000 – 2006 hankkeiden osalta (Pääkkö 2001). Tutkimus kohdistui projektien toimintaan ja laadullisen arvioinnin tarkoituksena oli selvittää ”Miten ESR -projektit vaikuttavat eli millaista vaikuttavuutta ne sisältävät?” sekä ”Millaisia ESR -projektien kehittämiä uusia ratkaisuja ja käytäntöjä hyödynnetään vielä projektien päättymisen jälkeen?” Tutkimuksen tuloksena todetaan, että Tavoite 1- ohjelman mukaiseen maakunnan alueen ihmisten hyvinvoinnin lisäämistä ei ole savutettu. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pidempijänteistä toimintaa etenkin sosiaali- ja terveystoimen alalla. Lisäksi osa suunnitelluista hankkeista oli jäänyt toteutumatta. Erityisesti kysyntää tällaisilla alueilla on yleisen infrastruktuurin parantamiseen ja kehittämiseen, kuten vesihuoltoon. Vaikka rakenteiden ja hyvän ympäristön hankkeille ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita, seurataan hankkeiden etenemistä useilla indikaattoreilla. Nämä indikaattorit eivät kuitenkaan kuvaa hankkeiden tavoitteiden toteutumista ja indikaattorit eivät kerro näiden hankkeiden aikaansaannoksista. On siis tyydyttävä toteamaan, että rakenteita ja hyvää ympäristöä kehittämällä on syntynyt uusia työpaikkoja ja uusia yrityksiä, toteavat tutkijat.

Päijät-Hämeen, Satakunnan ja Keski-Suomen maakuntien alueen ESR- hankkeiden arviointi toteutettiin 2005 (Ritsilä & Haukka 2005). Tutkimuksessa todetaan, että ESR-hankkeilla on kaksi pääasiallista väylää alueellisen kehittämisprosessin käynnistämiseen ja tukemiseen. Hanketoiminnalla voidaan edistää tutkimus- ja kehittämistoimintaa osana alueen innovaatiopolitiikkaa. Toisena ovat ne yhteisöpoliittiset toimenpiteet, jotka kytkeytyvät vahvasti verkostoitumiseen ja oppimisverkostojen rakentamiseen.



Kuvio 6.9 Hankkeiden pääasiallisten vaikutusten realisoituminen

Kuvio 2 Hankkeiden vaikutusten realisoituminen (Ristilä & Haukka 2005).

Tutkimuksessa esitetään hankkeiden pääasiallinen vaikutusten realisoituminen diagrammina aikajanalla. Siinä todetaan, että 70 % vaikutuksista näkyy ohjelmakauden keskivaiheen jälkeen hiipuen ohjelmakauden loppuun mennessä.

Tutkimuksessa todetaan, että hankkeet ovat ohjelmallisen aluepolitiikan keskeisiä välineitä, instrumentteja. Kuitenkaan hankkeiden yhteyttä seudun vahvaan kasvuun on melko vaikea osoittaa suoraan. Hankkeiden vaikutuksia on vaikea mitata, koska vaikutukset voivat näkyä pitkänkin ajan kuluttua. Lisäksi samoihin asioihin vaikuttavat lukemattomat muut tekijät. Vaikutukset syntyvätkin usein samansuuntaisten hankkeiden yhteisvaikutuksista. Tutkimuksen kohteena olleiden hankkeiden yksi tärkeimmistä suoraan nähtävistä vaikutuksista oli seudullisen toimijaverkoston synty. Hankkeiden osuus erilaisten toimintaympäristöjen rakentamisessa on ollut erittäin suuri. Varsinkin metalli- ja matkailutoimialojen kehittämisessä hankkeet ovat synnyttäneet seudulle osaamis- ja yhteistyöklustereita.

Rakennerahastohankkeiden tuloksellisuutta ja onnistumista mitataan usein luotujen työpaikkojen ja yritysten määrillä. Uusia yrityksiä oli syntynyt ohjelmakaudella 791 kappaletta ja sekä säilytettyjä että uusia työpaikkoja oli luotu 7230. Tutkimuksessa todetaan, että ”uusien työpaikkojen ja yritysten laskeminen ja tulkintatapa vaihtelevat kuitenkin suuresti, joten tämän vuoksi lukemien painoarvo aiheuttaa monesti ristiriitaisia tulkintoja”. Koska hankkeet toteutetaan laajemmalla alueella kuin seudulla, jossa seutu on yhtenä osatekijänä, ei hankkeiden suoraa vaikutuksia voi laskea seutukunnittain. Tutkimuksen tuloksena todetaan myös, että kuntarahoitetut hankkeet ovat kasvattaneen osaamista alueella.

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialalla toteutettuja hankkeita on arvioitu vuonna 2005 ohjelmakauden 2000 – 2006 loppupuolella. (Laakso, Kilpeläinen, Kuisma, Ristilä 2005). Kauppa - ja teollisuusministeriön EU-rakennerahastohankkeiden tavoitteena on tukea teknologista kehitystä, työn tuottavuuden kasvua, kansantuotteen kasvua sekä osaamis- ja tuotannon kehittämistä ja työllisyyden kasvua.

Laakson ym. tutkimuksen mukaan hallinnonalan merkittävimmät tulokset ovat aluetaloudelliset vaikutukset. Investointirahoituksen ja tutkimus- ja kehittämisrahoituksen vaikutukset eivät ole välittömiä vaan niiden vaikutukset näkyvät pitkällä aikavälillä.

Investointihankkeet ovat synnyttäneet merkittävän määrän uusia työpaikkoja, mutta kuitenkin työpaikkojen määrä ohjelmakauden aikana on supistunut. Pääasiallinen selitys tähän on se, että työpaikat ovat syntyneet hankkeita aktiivisesti toteuttaneisiin kasvuyrityksiin, mutta samaan aikaan suuryritykset ja pk-yritykset ovat supistaneet työvoimaa.

Uusia yrityksiä alueelle perustettiin vuosien 2000 – 2003 välisenä aikana 11.000. Tutkimuksen mukaan ”aitoja” aloittaneita yrityksiä on noin 60 %, sillä osa aloittaneista on yritystoimintaa jo harjoittaneita yrityksiä (Laakso ym.).

Yhteenvedona voidaan todeta, että hankkeiden vaikuttavuuden arviointi ei ole helppoa. Vaikutukset eivät näy välttämättä heti hankkeen päätyttyä tai sen aikana, vaan pidemmällä aikajänteellä. Lisäksi hankkeille asetetut EU-määräysten mukaiset indikaattorit eivät kuvaa välttämättä hankkeiden vaikuttavuutta tai niiden avulla vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Yhteenvedona voidaan myös todeta, että hankkeiden tuloksiin vaikuttavat myös toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, joita on vaikea erottaa hankkeen tuomista vaikutuksista. Voidaan todeta, että hankkeet edistävät yhteisvaikutuksena alueella tapahtuvan samansuuntaisen muun hanketoiminnan ja meneillään olevan kehitystrendin kanssa kyseisen toiminta-alueen kehittymistä ja kilpailukykyä.

1.3 Arviointitutkimus

Metodologiset lähtökohdat

Arviointitutkimuksen tarve ja kiinnostus on lisääntynyt mm. Euroopan Unionin toiminnan vuoksi. Tutkimusta hyödynnetään esimerkiksi EU-ohjelmapolitiikan toteuttamisessa ja kehittämisessä sekä johtamis- ja ohjausjärjestelmien kehittämisessä.

Arviointitutkimuksia on tehty kansallisten ohjelmien sekä maakunnallisten ohjelmien tasolla. Lisäksi arviointitutkimuksia on tehty eri rakennerahasto-tyyppien mukaan. Maakuntien liitot, TE -keskukset ja Lääninhallitukset ovat mm. teettäneet hankkeiden ja ohjelmien arviointitutkimuksia. Lisäksi arviointitutkimuksia ovat teettäneet mm. ministeriöt, kuten esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriö ja opetusministeriö. Tutkimusraportteja

on saatavissa edellä mainittujen viranomaistahojen www-sivujen kautta vapainakin julkaisuina.

Arviointitutkimus on saavuttanut 1990-luvulla merkittävän aseman hallinnon ja eri instituutioiden kehittämistyössä. Arviointitutkimukselle on tyypillistä arvon, ansion tai merkityksen määrittelemisestä toteaa Simola vuonna 2001 tekemässä tutkimuksessaan. Samassa arviointitutkimuksen metodologiaa käsittelevässä osuudessa todetaan, että arvioinnille voidaan asettaa neljä perusajatusta, joista vähintään yhden on toteuduttava evaluaation johtopäätöksissä; arvostelu, keskinäinen arvojärjestykseen asettaminen, pisteytys sekä kiitoksen tai moitteen jakaminen.

Hankkeiden vaikutuksia voidaan arvioida jakamalla ne suoriin ja epäsuoriin vaikutuksiin. Suoria vaikutuksia ovat välittömästi hankkeen aikana saavutetut ja mitattavissa olevat vaikutukset. Tulosten mittaamiseen käytetään erilaisia indikaattoreita. Kuitenkin arviointitutkimuksen kannalta tärkeimmiksi muodostuvat epäsuorat eli välilliset vaikutukset. Erityiset vaikutukset näkyvät vasta tietyn ajan kuluttua, mutta kytkeytyvät suoraan toimenpiteisiin. Syy-seuraussuhteiden osoittaminen on usein vaikeaa (Simola 2001).

Aikaisempiin tutkimuksiin (luku 1.2) viitaten arviointitutkimusten pääpaino on ollut ohjelmien ja hankkeiden organisoinnin sekä tavoitteiden mukaisten tulosten arvioinnissa. Arviointityö on painottunut ohjelmatyön tuloksia korostavaan arviointiin eikä alue- ja paikallistasolla arviointia harjoiteta kovinkaan yleisesti. Tutkimuksen kohteena olevalla seutukunnalla arviointia ei myöskään systemaattisesti ole harjoitettu.

Kuntien ohjelmajohtamista koskevassa tutkimuksessaan Mikola (2007) toteaa, että seuranta ja arviointi ovat keskeisiä johtamisen välineitä. Näiden avulla voidaan arvioida vaikutuksia ja kunnan tai seudun strategioiden toteutumista. Hankkeiden tulisi toteuttaa laajempaa ohjelmakokonaisuutta ja arvioinnilla voidaan ohjata vielä käynnissä olevaa hanketta tai hankkeen jälkeen arvioida tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Sotarauta & Mustikkamäki (2001) toteavat tutkimuksessaan, että ”muusta toimintaan kohdistuvasta tutkimuksesta arvioinnin erottaa se, että siinä toimintaa pyritään arvottamaan suhteessa johonkin toiseen tilaan nähden. Pelkkä asiantilan kuvailu ja

analyysi eivät siis yksin riitä”. Arviointitutkimuksia käytetään yleensä päätöksenteon tukena.

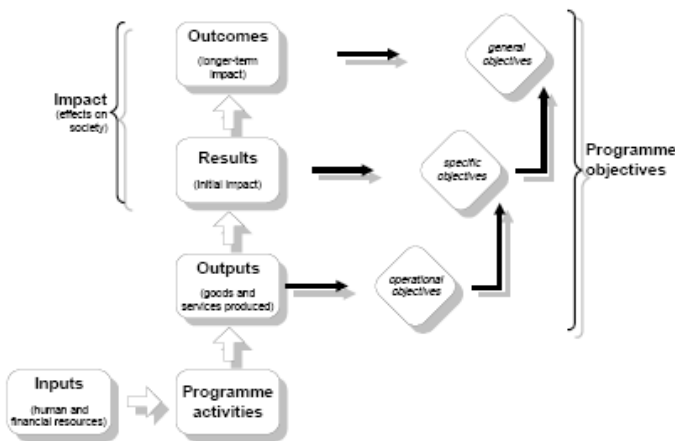
Arviointitutkimuksen kehittymiseen ovat vaikuttaneet mm. yhteiskunnallisten muutosten seurauksena tapahtuneiden hallinto- ja budjetointijärjestelmien muutokset. Myös strateginen ja ohjelmaperusteinen toiminta edellyttää arviointia, jotta tavoiteltua kehityksen suuntaa voidaan tarvittaessa muuttaa.

Useissa arviointia koskevissa tutkimuksissa on todettu, että arvioinnin näkökulma ja menettelytavat riippuvat siitä kenelle arviointia tehdään. Tästä johtuen arvioinnin lähestymistapoja ja metodeja on useita, eikä arviointitutkimukseen voida soveltaa yhtä teoriaa eikä yhtä metodia. Ohjelma- ja hanketoimintaa tutkittaessa mitataan tuloksia rahoittajien asettamilla indikaattoreilla, eikä arviointia suoriteta kohdealueen kehitystä kuvaavilla tekijöillä, toteaa Sotarauta ym. (2005).

Nagarajan et al.(1997) toteaa EU-ohjelmien arviointia koskevassa oppaassa, että arviointia voidaan suorittaa yksittäisen projektin, ohjelman tai laajemman poliittisen ohjelman, kuten maaseutupoliittisen ohjelman tasolla.

Inputs ovat hankkeisiin tai ohjelmiin ositettuja taloudellisia, inhimillisiä, teknisiä tai fyysisiä resursseja. *Outputs* ovat niitä suoria tuloksia, suoritteita, joita asetetuilla panoksilla on saavutettu. *Impacts* kuvaa niitä välittömiä tai välillisiä ja pitkäaikaisia vaikutuksia, joita hankkeilla tai ohjelmilla on saavutettu. *Resaults* tarkoittaa esimerkiksi sellaista tulosta(seurausta), joka nostaa pitkäaikaistyöttömien työkyvyn uudelle tasolle. *Outcomes* kuvaa lopputulosta, jolla esimerkiksi voidaan ennakolta vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä.

Figure 2.1. The intervention logic of a programme



Kuvio 3. Tavoitteisiin ja vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä ja näiden suhteita. (Nagarajan et.al. 1997,16)

Myös Sotarauta ym. (2005) määrittelevät kaaviossa esitettyllä tavalla, että tuloksellisuus ja vaikuttavuus ovat toiminnan arviointikriteerejä. Merkittävyys on näitä laajempi käsite. Tutkijat määrittelevät käsitteet seuraavasti:

- *"Tuloksellisuus* muodostuu ohjelmatyön tavoitteiden ja tuotosten välisestä suhteesta. Onko ohjelmatyölle asetetut tavoitteet saavutettu? Toimeenpanoprosessin tehokkuus ja toimenpiteiden laatu korostuvat.

Vaikuttavuus muodostuu alueen yleisen kehityksen ja kehittämistyön tuotosten välisestä suhteesta. Onko kehittämistyöllä kyetty vaikuttamaan alueen kehitykseen? Kehittämistoiminnan välilliset tuotokset ja kyky vaikuttaa toimintaympäristön tilaan korostuvat.

Merkittävyys muodostuu ohjelmatyön hyödyistä pitkällä aikavälillä. Onko ohjelmatyöllä vaikutettu kehityksen perusteisiin siten, että kehitykselle on syntynyt uutta pitkän aikavälin kasvualustaa? Tällöin kehittämistyön institutionaalinen perusta ja siihen liittyvät kommunikatiiviset ja prosessuaaliset piirteet korostuvat".

EU-rahoitteisten maaseudun kehittämissohjelmien arviointitutkimuksen mukaan hankkeiden rekisteriaineiston perusteella tehtävä tutkimus ja sisällöllinen analyysi edellyttäisivät laadullisesti parempia muuttujia ja indikaattoreita. Myös tutkimusmenetelmien kehittäminen vaikutusten arvioimiseksi nähdään välttämättömänä (EU-osarahoitteisten...2005).

1.4 Tutkijapositio

Tutkija on toiminut tässä tutkimuksessa empiirisenä kohteena olevan Kuusiokuntien seutukuntaan kuuluvan kunnan kunnanjohtajana lähes koko ohjelmakauden ajan vuosina 2000 – 2005. Käytännön työssä kunnanjohtajana olen osallistunut hankkeiden päätöksentekoprosessiin kunnanjohtajatyöryhmässä sekä oman kunnan päätöksenteossa hallituksen esittelijänä. Työssäni olen havainnut sen arkirealismien, monimuotoisen, monimutkaisen ja jopa joskus vaikeasti hahmotettavan EU- ohjelmien, hankkeiden ja rahoitusmekanismien maaliman, jossa päätöksenteko tapahtuu. Osallistuessa hankepäätösten valmisteluun ja esittelyyn on selkeästi muodostunut käsitys arvioinnin tarpeesta hankepäätöksiä tehtäessä. Vaikuttavuuden arviointi on puutteellista, mihin tässä tutkimuksessa sekä tämän tutkimuksen lähteissä viitataan.

Työssäni tunsin usein epävarmuutta ohjelmapolitiikan ja hankkeiden päätöksenteon yhteydessä. Ehdotin myös mm. ennakkoarviointi – tai priorisointiohjeistuksen laatimista. Jälkiarvioinnista ei juuri puhuttu. Arviointi tapahtui kunkin päätöksentekoon osallistuvan omien tietojen ja taitojen mukaan. Lisäksi päätöksenteossa oli apuna elinkeinotoimen asiantuntijoita sekä pääasiallisessa valmisteluvastuussa seutusihiteeri, jonka esittelyyn päätöksenteko pohjautui.

Tätä taustaa vasten mielenkiintoni heräsi tutkimusaihetta kohtaan. Olin kiinnostunut siitä, mitä vaikutuksia todella olimme saaneet seutukuntamme kehittymiseksi niitä taloudellisia panoksia vastaan, joita tiukassakin taloustilanteessa asetimme.

Tutkimuksen tekeminen pohjautuu sekä hankkeiden tietoihin että tilastoaineistoon, joihin en ole omalla panoksellani voinut vaikuttaa. Tutkimusaineiston otanta on tehty järjestelmällisesti karsien pois tiettyjen rakennerahastojen hankkeet ja tämä pohja-aineisto on koottu Fimos- rekisteritietokannasta. Tutkimuksen aineistoon ei tutkijalla ole ollut muuta vaikutusta kuin aineiston rajaaminen tietyllä menetelmällä.

Vaikuttavuuden arviointi on tehty tilastoaineistoa vertaamalla ja johtopäätökset ovat pohjautuneet tällä menetelmällä tehtyyn vertailuun. Tutkijan omat käsitykset tulevat esiin johtopäätöksissä muilta osin, kuin suoraan tilastoaineiston perusteella saavutettuihin tuloksiin.

1.5 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Kvantitatiivista tutkimusmenetelmää käytetään mm. tilastollisten tutkimusten menetelmänä. Tutkimuksen tekeminen edellyttää aina numeerista aineistoa. Menetelmä on sidoksissa EU-hankkeiden osalta seurantajärjestelmien ja tilastoinnin toimintaan. Kvalitatiivista menetelmää käytetään täydentämään kvantitatiivista menetelmää. Kvalitatiivinen menetelmä voi olla esimerkiksi haastattelu, jolloin sen tuloksia tulkitaan osin kvantitatiivisella menetelmällä. EU-hankkeiden arvioinnissa käytetään molempia menetelmiä, joskin EU-hankkeiden arviointiin vaikuttavat annetut arviointiohjeet, joissa arvioinnin taso määritellään (Simola 2001).

Arviointimenetelmät riippuvat tutkimuksen näkökulmasta eli siitä, miten tutkimuskohdetta lähestytään. Arviointimenetelmät ovat keinoja, joiden avulla vastataan arviointiongelmiiin ja joilla tuotetaan havaintoja ja ne perustuvat lähes aina arvioitsijan loogiseen päättelykykyyn ja tulkintaan. Arviointimenetelmä on kokonaisuus, joka sisältää useiden työkalujen käyttöä arvioinnin eri vaiheissa. (Sillanpää & Ålander (2003,5 – 8).

Sillanpää ym. (2003) on kuvannut erilaisia arviointimenetelmiä seuraavasti:

Summatiivinen ja formatiivinen menetelmä

Summatiivisessa arvioinnissa korostuvat vaikutusten arviointi, jossa metodologia on pääosin kvantitatiivista ja menetelmä korostaa lopputulosta. Formativinen menetelmä painottaa prosessien arviointia ja on tyypillisesti metodologialtaan kvalitatiivinen.

Looginen viitekehys

Toimintaympäristön ja tavoitteiden analysoinnista edetään tulevaisuuden odotusten kuvaamiseen ja siihen, mihin hankkeiden avulla tullaan pääsemään. Tavoitteet luokitellaan yleis- ja erityistavoitteisiin. Menetelmässä kuvataan toimenpiteiden, tuotosten ja tavoitteiden välisiä yhteyksiä, minkä jälkeen hankkeen looginen analysointi tapahtuu.

Matriisitarkastelu

Hankkeen toimenpiteet ja tulokset kuvataan matriisissa. Kunkin toimenpiteen vaikutusta arvioidaan asetettuihin tavoitteisiin esim. ”suora vaikutus”, ”epäsuora vaikutus” tai ”ei vaikutusta”.

Kustannus – tehokkuus – analyysi

Kustannus - tehokkuusanalyysi keskittyy suoraan hankkeen tai ohjelman vaikutukseen suhteessa sen kustannuksiin. Analyysi jättää tarkoituksellisesti huomioimatta muut mahdolliset vaikuttimet. Esimerkkinä mainittakoon kustannukset yhtä työpaikkaa kohden, jolloin ohjelman tai hankkeen kustannukset jaetaan syntyneiden työpaikkojen määrällä. Menetelmä soveltuu ennako- ja jälkiarviointiin.

Airaksinen, Nyholm ja Haveri (2004) esittävät, että arviointimenetelmien erottaminen laadulliseksi tai määrälliseksi todetaan liian luokittelevaksi. Olennaista on tiedon hyödynnettävyys ja tarkoituksenmukaisuus suhteessa arvioitavaan ilmiöön. Samoin Airaksinen jne. (2004) toteavat, että Fisher on jaotellut arvioinnin neljään ulottuvuuteen; teknis-analyttiseen, kontekstuaaliseen, systeemitason ja ideologiatason arviointiin.

Tämän arviointitutkimuksen päätehtävänä on vaikutusten arviointi. Tutkimuksen kohteena on hankkeiden vaikuttavuuden arviointi hankkeiden toimintaympäristössä. Edellä kuvatuista menetelmistä summatiivinen ja formatiivinen kuvaavat vaikutusten arviointia, mutta ne jättävät arvioimatta muita vaikuttavia tekijöitä. Kustannus – tehokkuusanalyysi kuvaa tässä tapauksessa hankkeiden vaikutuksia suhteessa hankkeiden kustannuksiin, eikä menetelmä kuvaa tutkimuksen tavoitteita.

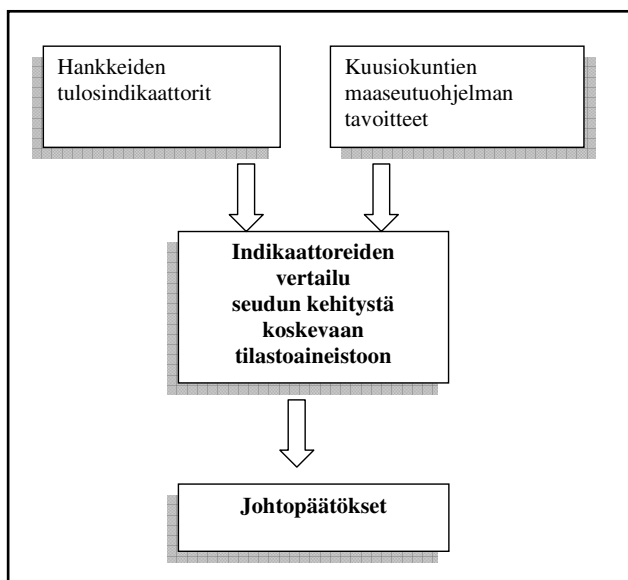
1990-luvun lopulla nousi arviointitutkimukseen uusi metodologinen tapa, realistinen arviointitutkimus. Siihen liittyvät läheisesti tavoitteisiin sidottu arviointi, mutta samalla myös pyritään selittämään kausaalisia suhteita ja vaikutuksia. ”Arviointitutkimus nojaa tieteelliseen realismiin, jonka mukaan on olemassa ihmisten käsityksistä ja havainnoista suhteellisen riippumaton sosiaalinen, psyykkinen, biologinen ja fysikaalinen todellisuus moniulotteisine syysuhteineen” (Järvikoski, Härkääpää & Nouko-Juvonen 2001). Selittäminen on realistisen arviointitutkimuksen keskeinen tehtävä, jossa pyritään tunnistamaan tutkimuskohteen ja – ympäristön olosuhteet ja mekanismit

Pawsonin (1997, 214 – 215) mukaan realistinen arviointitutkimus tuo lisäarvoa ja hyötyä tutkimukseen siksi, että se ottaa huomioon esimerkiksi hanketta tutkittaessa, millä edellytyksillä hanke voi toimia ja mitä taustatekijöitä toimintaan liittyy. On tarkasteltava

myös syvemmälle ottaen huomioon mm. sosiaalinen todellisuus ja ymmärrettävä koko konteksti ja siihen liittyvät muuttuvat tekijät

Tämän tutkimuksen lähestymistavaksi sopii hyvin realistinen arviointitutkimus. Tutkimustehtävänä on hanketoiminnan vaikuttavuuden arvioiminen ja hanketoiminnan toimintaympäristön kehitykseen vaikuttavat monet eri tekijät. Konteksti on tässä tutkimuksessa Kuusiokuntien seutukunta ja sen alueen kehitykseen vaikuttavat tekijät sekä mekanismina toteutetut hankkeet ja niiden vaikutus. Arviointi liittyy alueen strategisen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen ja alueen kehittymiseen. Hankkeiden tuloksia verrataan alueen strategisen ohjelman tavoitteisiin ja samalla tuloksia verrataan alueen kehitystä kuvaaviin tilastoaineistoihin

Hankkeiden indikaattoreista tarkastelun kohteeksi on otettu ne, jotka vastaavat myös Kuusiokuntien maaseutuohjelman tavoitteisiin. Näitä ovat työpaikkamääriä ja yritysten lukumääriä kuvaavat indikaattorit. Valitut indikaattorit kuvaavat myös EU-ohjelmaperusteisen aluepolitiikan keskeisiä tavoitteita eli työpaikkojen ja yritysten määrän kasvua. Valittuja indikaattoreita verrataan seutukunnan kehitystä käsittävään tilastoaineistoon. Vertailun avulla tehdään johtopäätökset siitä, ovatko hankkeet vaikuttaneet seutukunnan kehitykseen.



Kuvio 4. Tutkimuksen menetelmäkuvaus

Tutkimuksen arviointi on sekä tavoitekeskeistä että tavoitevapaa. Tutkimuksen arviointi on tavoitevapaa, kun siinä tarkastellaan hankkeiden vaikutuksia hankkeen omista

tavoitteista erillään oleviin kriteereihin (Sillanpää 2003), kuten maaseutuohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin.

Tutkimuksen lähdeaineistona on EU-ohjelmakauden 2000 – 2006 Kuusiokuntien seutukunnalla toteutetut hankkeet, joissa kaikki seudun jäsenkunnat ovat olleet mukana. Tutkimusaineisto koostuu hankehakemuksista, hankkeita koskevista rahoituspäätöksistä sekä hankkeiden loppu-raporteista. Aineisto on koottu Kuusiokuntien seutuorganisaation arkistoimasta hankeaineistosta, FIMOS – rekisteritietokannasta, joka on ollut vuoteen 2007 saakka sisäasianministeriön ylläpitämä hanketietokanta ja on siirtynyt vuoden 2008 alusta lukien työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämäksi rekisteriksi ja Etelä-Pohjanmaan TE – keskukselta saaduista hankeindikaattoritiedoista.

Tarkasteltavasta aineistosta on rajattu pois ESR- koulutushankkeet ja yritysten tuki- ja investointi-hankkeet (KTM). Lisäksi tutkimuksesta on rajattu pois Kuusiokuntien kehittämissyhdistyksen (alueellinen toimintaryhmä) rahoittamat hankkeet.

Koska tutkimusaineisto koostuu hankkeista, joihin on saatu julkista rahoitusta Euroopan Unionilta, Suomen valtiolta ja kunnilta ja niitä koskevat päätökset ovat julkisia, ei erityistä tutkimuslupaa aineiston käyttämiseen ole tarvittu (Kuntalaki, 1995/365), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1999/621), rakennerahastolaki- ja asetus (1999 ja 2006)). Fimos-rekisteritietokannan viranomaiskäytön lupa (käyttäjätunnukset) on saatu työ- ja elinkeinoministeriöstä.

1.6 Tutkimuksen rakenne

Johdannossa esitellään tutkimuksen taustaa, kuvataan tutkimustehtävä ja syvennyttään aikaisempaan tutkimukseen sekä arviointitutkimukseen. Lisäksi johdannossa kuvataan tutkimusmenetelmää ja tutkimusaineisto.

Toisessa luvussa käsitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka sisältää aluepolitiikan teoriaa sekä ohjelmaperusteiseen kehittämiseen ja hankkeiden vaikutusten arviointiin liittyvää teoriaa. Kolmannessa luvussa käsitellään EU:n aluepolitiikkaan liittyviä ohjelmia sekä rakennerahastotoimintaa. Kyseisessä luvussa esitellään myös kansallisten ohjelmien pääsisällöt. Tutkimuksen empiirinen osuus sisältyy neljänteen pääluukuun. Tässä

luvussa esitellään tutkimuksen kohdealue lyhyesti. Lisäksi luvussa esitellään ne tavoiteohjelmat sekä erityisohjelmat, jotka toimivat tutkimuksen kohteena olevan seutukunnan hankeympäristönä. Lisäksi luvussa kuvataan hankkeiden päätöksentekojärjestelmä sekä maakunnallisella että seudullisella tasolla. Luku sisältää myös hankkeiden tulosten käsittelyn valituilla indikaattoreilla.

Tutkimuksen viidennessä luvussa hankkeiden tuloksia verrataan tutkimuskohteena olevan seudun maaseutuohjelman tavoitteisiin sekä seudun kehitystä kuvaaviin tilastoihin. Tutkimuksen kuudennessa luvussa esitetään yhteenveto ja johtopäätökset.

2 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

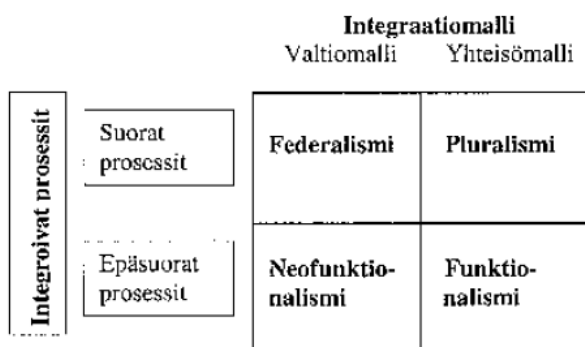
2.1 Integraatioteoriat

Federalismin ideologia Immanuel Kant:in mukaan perustuu ikuiseen rauhaan ja se merkitsee joko vallan hajauttamista ja sen keskittämistä. Federalismin mukaan valtio järjestäytyy liittovaltioksi, joko itsenäistyessään tai aiemmin itsenäistyneet valtiot päättävät sopimuksella integroitua liittovaltioksi. Myös aiemmin yhtenäinen valtio voi hajautua alueellisesti liittovaltioksi, johon syntyy osavaltioita. Yhdysvaltain perustuslaki oli ensimmäinen asiakirja, joka konkreettisesti toteutti federalismin periaatetta ja jossa vallan jakautuminen määriteltiin keskushallinnon ja aluehallinnon kesken. Katolisissa, eteläisen Euroopan maissa on jo 1800-luvun puolivälistä lähtien keskusteltu federalistisista periaatteista, mutta esimerkiksi Pohjoismaissa, ei ole käyty tässä mielessä vastaavanlaista keskustelua. Kaikille integraatioteorioille yhteisenä pyrkimyksenä voidaan pitää pyrkimystä tulkita Euroopan poliittista ja taloudellista yhdentymiskehitystä. (Kaarlejärvi 2001).

Kaarlejärvi (2001) viittaa tutkimuksessaan aiempiin integraatioteorioita käsitteleviin Tayloriin, Hodgesiin ja Toozeen tutkimuksiin ja toteaa, että ylikansallistuminen, supranationalismi, käsitetään valtioiden väliseksi sopimukseksi, jolla valtio luovuttaa toimivaltaa kansainväliselle instituutiolle. Supranationalismi liittyy valtion ja kansainvälisen politiikan välisiin syvällisiin suhteisiin, joilla on vaikutusta kansainväliseen politiikkaan

Transaktionalismi pyrkii tekemään eroa organisoidun, itsenäisesti toimivan yhteisön ja satunnaisesti toimivan ryhmän välillä. Tavoitteena on edistää ja vahvistaa yhteisöllisyyttä.

Kaarlejärvi (2001) esittää tutkimuksessaan Pentlandin rakentaman integraatiomalleja kuvaavan nelikentän, jonka lähtökohtana on integraatiomallien jakaminen yhteisöllisiin ja valtiollisiin malleihin. Tämän mukaan federalistit että neofunktionalistit voidaan luokitella valtiollisuuden korostajiksi. Pentland erottaa prosesseista suorat poliittiset tekijät ja epäsuorat sosioekonomiset tekijät.



Kuvio 1. Integraatiomallien ja -prosessien suhde Pentlandin (1973, 23) mukaan.

Kuvio 5. Integraatiomallien ja prosessien suhde. Kaarlejärvi (2001).

Funktionalismi tähtää integraation laajentamiseen. Keskeisinä teorian tekijöinä ovat instituutiot ja talouden integraatio. Vaikka funktionalismi haluaa säilyttää kansallista suvereenisuutta yhteistyön laajentuessa, korostaa se myös talouden integraatiota. Talouden kasvun pyrkimystä perustellaan hyvinvointipyrkimyksillä. Funktionalismi korostaa kuitenkin vapaakaupan yhteydessäkin kansallisen tason itsenäisyyttä. Ikään kuin vastapainoksi neofunktionalismi näkee taloudellisen integraation erittäin myönteisesti, koska se on perusta myös muulle integraatiolle. Taloudellisten esteiden poistaminen on neofunktionalismin tavoite. Teoria nähdään tiiviimmän integraation mahdollistajana, joka tavoittelee hyvinvoinnin kasvua taloudellisen ja integraation vuorovaikutuksella. Teorian mukaan kansallisvaltio ei kykene riittävän tehokkaasti hoitamaan itse edellä kuvattuja tavoitteita. (Kaarlejärvi 2001).

2.2 Aluepolitiikan tutkimus

Alue käsitteenä voidaan määritellä monin eri tavoin. Maantieteellisessä mielessä alue ei ole pysyvä ilmiö, vaan ihmiset luovat ja antavat alueille merkityksiä (Euroopan Parlamentti). Esimerkkinä voidaan todeta, että Suomessa nykyinen maakunta- ja läänijako on varsin tuore ja se on muuttunut yhteiskunnan tarpeiden ja toimintojen muuttuessa.

Regionalismi voi tarkoittaa tutkimussuuntaa, joka tutkii valtioiden välistä alueellista yhteistyötä ja sen organisaatioita, esimerkiksi EU:ta. Regionalismi on myös yksi tutkimuksen teoriasuuntaus Euroopan integraation tutkimuksessa, joka keskittyy mikro-alueiden, kuten osavaltioiden tai maakuntien tutkimukseen. Regionalismi voi tarkoittaa myös poliittista liikettä, jota edustaa mm. Euroopan alueiden liitto.

Tutkimuksellinen kiinnostus alueellisiin ongelmiin syntyi vasta 1930 luvun taloudellisen kriisin jälkeen. Sitä ennen uskottiin, että luonnolliset olosuhteet vaikuttivat alueen talouden kehitykseen ja että tätä kehitystä oli turha yrittää muuttaa. Alueellista tasapainottomuutta pidettiin väliaikaisena ongelmana. Uusklassisen teorian olettamuksena on vapaa kilpailu, täystyöllisyys sekä työvoiman sekä pääoman vapaa liikkuvuus. (Vanhove 1999).

Vanhove (1999) viittaa Alfred Weberin yleisen teoriaan teollisuuden sijainnista (Theory of the Location of Industries 1929). Teoria otti huomioon useita paikkatietoon liittyviä tekijöitä teollisuuden sijoittumisessa ja Weberin analyysin pohjalta tutkittiin mm. tuotantolaitoksen sijainnin, raaka-ainelähteiden, kuljetuksen ja jakelun välisiä suhteita sekä työvoimakustannuksia.

Euroopan Unionin integraatioprosessia kuvaavia keskeisiä teorioita ovat olleet "intergovernmentalismi" ja neofunktionalismi (uusfunktionalismi). Edellinen käsittelee jäsenvaltioiden hallitusten välistä merkitystä ja jälkimmäinen Haasin kehittämä teoria korostaa ylikansallisten toimijoiden ja instituutioiden merkitystä ja toimivaltojen yhdistämistä. Rooman sopimuksen allekirjoitusta vuonna 1957 voidaan pitää uusfunktionalismin aikakauden alkuna. (Bache 1998).

Myös Vartiainen (1998) viittaa suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita koskevassa tutkimuksessaan, että työvoiman ja pääoman liikkuvuuden edistäminen vastasi taloustieteen mukaista kasvuteoriaa. Alueellisen kasvuteorian mukaisesti myös Suomessa alettiin mitata kehitysaluepolitiikan tuloksellisuutta tulotasoeroja kuvaavilla mittareilla. Alueellisen kasvuteorian mukaan alueellisten erojen tulisi kehityksen myötä tasoittua.

Suomen yhteiskuntarakenteen muutos teollistumisen ja kaupungistumisen seurauksena johti myös aluepoliittisiin toimiin. 1960-luvulla luotiin kehitysaluepolitiikka ja – lainsäädäntö, jolla pyrittiin ohjaamaan yritystoimintaa syrjäisille ja muuttotappiollisille alueille. Verohelpotukset ja halpakorkoiset lainat houkuttelivatkin yrityksiä hyödyntämään ja sijoittumaan syrjäisille seuduille (Eskelinen 2001). 1980-luvun lopulla siirryttiin jo kohti ohjelmallista aluepolitiikkaa. Liittyminen Euroopan Unioniin muutti aluepolitiikan toiminnan luonteen kokonaan. Vartiainen (1998) jakaa suomalaisen aluepolitiikan kolmeen vaiheeseen, joita ovat teollistava kehitysaluepolitiikka 1970-luvun puoliväliin saakka, aluepoliittisen suunnittelun vaiheeseen, joka kesti 1980-luvun lopulle, josta alkoi ohjelmallisen alueellisen kehittämisen vaihe.

	Teollistava kehitysaluepolitiikka	Aluepoliittinen suunnittelu	Ohjelmaperusteinen aluekehittäminen
<i>Yhteiskuntapolitiikan päämäärä</i>	Teollinen yhteiskunta	Hyvinvointiyhteiskunta	Osaamisen yhteiskunta
<i>Ydinajatus</i>	Talouden kasvu, teollistaminen	Ei-nolosuhteet, palvelut	Innovatiivisuus, omaehtoisuus
<i>Toimenpidekokonaisuudet</i>	Kehitysaluelait	Yhdentävä ja monitasoinen aluesuunnittelujärjestelmä	Ongelmakeskeiset ja aluekohtaiset ohjelmat
<i>Keskeiset toimijat</i>	Kehitysalueiden neuvottelukunta, KTM	Valtioneuvoston kanslia, ministeriöt, lääninhallitukset	EU, eri aluetasojen kansalliset viranomaiset ja alueen yritysyms. organisaatiot
<i>Toiminnan normatiivinen perusta</i>	Lainsäädäntö	Asiantuntijuus	Kumppanuus
<i>Keskeiset keinot</i>	Teollisuuden ym. peruselinkeinojen tuki	Keskushallinnon eri sektoreiden toimenpiteiden koordinointi	Paikallisten yritysten ym. toimijoiden tuki
<i>Suunnitteluparametrit</i>	Tukiprosentit	Väestö- ja työpaikkasuunnitteet, budjetit	Ohjelmat, evaluointi
<i>Alueiden rooli</i>	Tukialueet	Suunnittelun objekti, projekti-alueet	Kehittämisen subjekti
<i>Hallitseva malli ajanjaksolla</i>	1966-1975	1975-1988	1989-

Kuvio 6. Aluepolitiikan keskeiset mallit Vartiaisen (1998) mukaan.

Teollistuminen, kaupungistuminen ja kasvukeskuspolitiikka ovat olleet oman aikakautensa yhteiskunnallisia muutoksen ja kehityksen ilmiöitä, jotka ovat kuitenkin lisänneet omalta osaltaan alueiden eriarvoista kehittymistä. Aluepolitiikalla pyritään tukemaan ja ohjaamaan resursseja syrjäisten alueiden taantumien estämiseksi. Suomessa aiemmin toteutettu alueellinen tukipolitiikka perustui alueiden vyöhykejakoon. Ajattelutavassa tapahtui selkeä muutos, kun teollistavan aluepolitiikan sijaan huomiota kiinnitettiin yritystoiminnan edellytysten parantamiseen. (Vartiainen 1998).

2.3 Ohjelmaperusteinen kehittäminen

Euroopan Unionin ohjelmaperusteinen alueiden kehittäminen perustuu sekä EU- että kansalliseen lainsäädäntöön. Rakennerahastoista on säädetty erikseen asianomaisilla laeilla. Alueiden kehittämislaki (2002/602) säätelee alueiden kehittämisen kansallisia periaatteita ja määrittelee vastuuviranomaiset. Lisäksi laki sisältää määräykset maakuntaohjelmista, jotka alueiden kehittämiseksi on laadittava koko maan alueella.

Haverin (1995, 12) mukaan ohjelma on systemaattinen yhteys erilaisten toimenpiteiden ja projektien välillä. Ohjelma voi olla myös strategian toimeenpanon suunnitelma. Ohjelma yhdistää joukon sellaisia toimijoita ja hankkeita, joilla edistetään muutoksen aikaansaamista kokonaisen toimintakokonaisuuden osalta. Ohjelmilla on yhteiset päämäärät ja tavoitteet. Ohjelmia hallinnoivat pääsääntöisesti kansalliset viranomaiset.

Ohjelma käsitteenä on hyvin moninainen ja se voi merkitä erilaisia asioita eri yhteyksissä (Pokki 2005). Ohjelmallisella aluepolitiikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että Suomen ja Euroopan Unionin alueella aluepolitiikkaa toteutetaan erilaisilla ohjelmilla. Ohjelmien tavoitteena on pitkäjänteinen ja useampivuotinen kehitystyö, joita toteutetaan erillisillä hankkeilla.

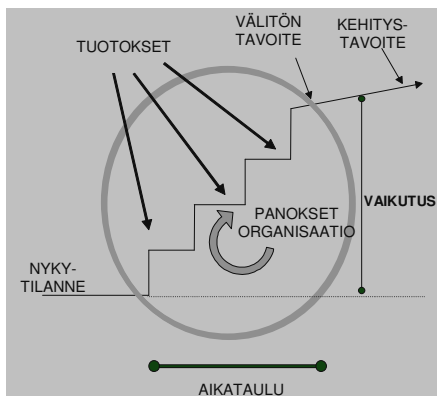
Mikola toteaa kuntien ohjelmajohtamista koskevassa tutkimuksessaan, että ”ohjelmallisella kehittämisellä tuetaan muutosta joko tuomalla uusia ratkaisuja olemassa oleviin toimintatapoihin, muodostamalla uusia yhteistyötapoja tai organisoimalla tehtävät uudella tavalla sekä lisäämällä henkilöstön osaamista”.

Euroopan Unionin rakennerahastojen tavoitteiden toteuttamiseksi laaditut ohjelmat ovat strategisia ohjelmia. Pokin (2005) mukaan strategiset ohjelmat ovat sellaisia, joiden avulla jokin organisaatiolle tärkeä asia saadaan tehtyä. Kehitysohjelman määritelmä ei ole täysin vakiintunut. Projekti on ainutkertainen, ajallisesti ja kustannuksiltaan rajattu sekä laajuuden tai lopputuloksen suhteen määritelty kokonaisuus, toteaa Pokki lainaten Artton ym. määritelmää. Kehitysohjelma pitää siis sisällään useita projekteja, jotka kukin tähtäävät ohjelman tavoitteisiin.

Vuonna 1994 siirrettiin aluekehitysvastuu maakunnallisille liitoille. Tuolloin aluepolitiikkaa oli tarkoitus toteuttaa kuudella eri ohjelmalla, joita olivat kehitysalueohjelma, rakennemuutos-alueohjelma, osaamiskeskusohjelma, maaseutuohjelma, saaristo-ohjelma ja raja-ohjelma. Kansallisen aluepolitiikan nähtiin kytkeytyvän Euroopan Unionin aluepolitiikkaan (Vartiainen 1998).

Kuntien toimintaympäristössä ohjelmat ovat mm. Euroopan Unionin, kansallisen eli Suomen tason, läänin, maakunnallisen, seudullisen ja yksittäisen kunnan tason ohjelmia. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelma on kuntien yhdessä hyväksymä tavoitteiden ilmaisu siitä, millaisena maakunta halutaan nähdä tulevaisuudessa, mitä asioita maakunnassa erityisesti painotetaan ja millä keinoilla tavoitteet saavutetaan. Ohjelmaa toteutetaan erilaisilla hankkeilla (projekteilla).

Arkielämässä ja käytännön puheessa projektit, ohjelmat ja hankkeet sekoittuvat keskenään. Liittyminen Euroopan Unioniin, seudullinen toimintamalli sekä projekti- ja hankeajattelu ovat muuttaneet kuntien toimintamalleja. Poliittisessa päätöksenteossa ”projekti- tai hankemaailma” on ollut vaikeimmin mielletävissä ja se on luonut päätöksentekoon epävarmuuden tunnetta.



Kuvio 7. Projektikäsite Paul Silfverbergin mukaan. Lähde Silfverberg (5)

”Hanke perustetaan jonkin asian suunnitelmalliseksi toteuttamiseksi. Tämä ei sinänsä ole uutta julkishallinnossakaan. Käytännön hyvä vertaus on esimerkiksi talon rakentaminen tai kunnan toteuttama rakennushanke. Projektiluonteinen työ esim. rakennusalalla on normaali työskentelytapa. Projekti on kertaluonteinen, sillä on oma organisaatio, tehtävät ja tavoitteet, määritelty kesto aika ja resurssit. Projektin toimintatapaa voidaan luonnehtia suunnitelmalliseksi ja systemaattiseksi ja sen etenemistä seurataan. Projektilla eli hankkeella on siis selkeästi määritelty alku ja loppu”.

Saapungin & Leskisen (2005) mukaan hanketoiminta voidaan jakaa eri vaiheisiin; hankesuunnitelmaan, hankkeen toteuttamiseen, raportointiin ja hankkeen arviointiin. Tässä tutkimuksessa perehdytään hanketoiminnan viimeiseen vaiheeseen. Arvioinnilla pyritään tuottamaan tietoa paitsi seutukunnan ja kuntien päätöksentekoon tulevaisuuden kehittämistoimintaa varten, myös juuri käynnistyneen ohjelmakauden hanketoimintaan.

Ohjelmalliseen aluepolitiikkaan liittyy paljon käsitteitä, jotka ovat yleistyneet sekä ohjelmatoiminnan että hanketoiminnan yhteydessä. Seuraavat määritelmät ovat työministeriön määritelmiä (www.mol.fi/eu), mutta kuvaavat samalla yleisesti koko ohjelmalliseen aluepolitiikkaan liittyviä käsitteitä.

Ohjelma-asiakirja Strateginen dokumentti, jossa määritellään koko ohjelman tavoitteet ja yleiset linjaukset. Ohjelma-asiakirja on jäsenvaltion tekemä ja komission hyväksymä dokumentti, missä määritellään toiminnan laajat sisällöt ja strategiset painotukset.

Ohjelmakausi	Rakennerahastojen voimassaolo-aika, joka on yhteinen kaikissa EU-jäsenmaissa. Ohjelmakausia on ollut Suomessa kaksi eli vuodet 1995 – 1999 ja 2000 – 2006. Nyt on käynnistynyt kolmas ohjelmakausi 2007 – 2013.
Hanke ja projekti	EU -yhteysissä hankkeella ja projektilla on sama merkitys. EU-yhteysissä käytetään usein sanaa projekti. Projekti on selkeästi asetettuihin tavoitteisiin pyrkivä ja ajallisesti rajattu kertaluonteinen tehtäväkokonaisuus, jonka toteuttamisesta vastaa sitä varten perustettu johtosuhteiltaan selkeä organisaatio, jolla on käytettävissä selkeästi määritellyt resurssit ja panokset. Projektilla (hankkeella) on selkeästi määritely alku ja loppu.
Indikaattori	Seurannan mittari, jolla seurataan hankkeen vaikutuksia.
Priorisointi	Priorisointi käsitteenä tarkoittaa tärkeysjärjestykseen, etuoikeusjärjestykseen asettamista.
Arviointi, evaluointi	EU-hankkeiden yhteydessä määrätyin väliajoin suoritettava rakennerahastojen vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointi, jonka suorittavat riippumattomat arvioitsijat. Arvioinnista säädetään lainsäädännöllä (EY N:o 1260/1999, artikkelit 40–43). Toimintaa arvioidaan etukäteen, toiminnan ollessa käynnissä (väliarviointi) ja toiminnan päättyttyä (jälkiarviointi). Toimintaa arvioidaan myös hanketasolla.

Ohjelmaperusteisen alueen kehittämisen tavoitteena on ollut kannustaa alueita omaehtoiseen alueelta kumpuaviin hankeaiheisiin ja kehittämisideoihin. EU:n keskeinen periaate on ollut ns. ”bottom-up” periaate mikä tarkoittaa tässä yhteydessä edellä kuvattua toimintatapaa.

Vartiainen (2002) on tutkiessaan ohjelmallisen aluepolitiikan toteutumista ja kehitysvaiheita aina 2000 – luvulle saakka päätenyt siihen, että olemme jälleen siirtymässä uuteen kehitysvaiheeseen. Aluepolitiikan tulisi sijoittua monille eri tasoille, eikä vastuuta tule

sijoittaa vain yhdelle alueelliselle tasolle. Tästä Vartiainen käyttää ilmaisua ”monitasoinen aluepolitiikka”. Ohjelmallisuuden sijaan hän sijoittaisi toteuttajatahojen välisen neuvottelumekanismin, joka tukisi alueen omien toimijoiden yhteisestä sopimuksesta toteutettavaa alueen kehittämistä. Tästä Vartiainen käyttää ilmaisua ”yhteistoiminnallinen / sopimuksellinen aluepolitiikka”. Kolmanneksi omaaminen tulisi ymmärtää laajemmin kuin huipputeknologiana. Osaaminen tarkoittaisi kaikkia alueyhteisöjen osaamista ja toimintakulttuureja. Tästä voisi käyttää ilmaisua ”oppiva aluepolitiikka”. Lisäksi on useissa tutkimuksissa todettu, että indikaattorit eivät välttämättä mittaa alueen kehittyneisyyttä. Tulisi ottaa huomioon alueen omat erityispiirteet. Tällainen aluepolitiikka voisi olla erilaistuva /erilaistava aluepolitiikka. Väitöskirjassaan Eeva Rantama (2002) toteaa, että yhteiskunnan muutokset; globalisaatiokehitys, yritysten kansainvälistyminen, informaatioteknologian kehittyminen ja talouden yhteiskunnalliset muutokset ovat johtaneet aluepolitiikan painopistealueen ja toiminnan uudelleen ajatteluun. EU:n kannalta on olennaista EU:n sisäisten vahvuuksien ja voimavarojen hyödyntäminen. Lisäksi läheisyysperiaate ei pelkästään koske hallinnon hajauttamista ja päätöksenteon tuomista lähemmäksi alueita vaan tässä yhteydessä myös kehittämisen lähtökohtien korostamista aluelähtöisesti, omaehtoisesti. Tällaisia omaehtoisia toimintaohjelmia on ollut jo käytössä yhteisöaloitteina, jotka ovat toimineet paikallisina toimintaryhminä. Näitä ovat Leader-ohjelman mukaiset toimintaryhmät. Rantama toteaa väitöskirjassaan, että enää ei riitä mitä ja missä kehitetään vaan miten kehitetään. Pääpaino on alueen kehittämisen kannalta strategisessa otteessa ja ohjelman laatimisessa, verkostomaisessa ja kumppanuuteen perustuvassa toimintatavassa ja kommunikatiivisessa suunnittelussa. Edellä esitetyt periaatteet tukevat yhteistoimintaa ja omaehtoisuutta korostavaa lähestymistapaa.

2.4 Hankkeiden vaikutusten arviointi

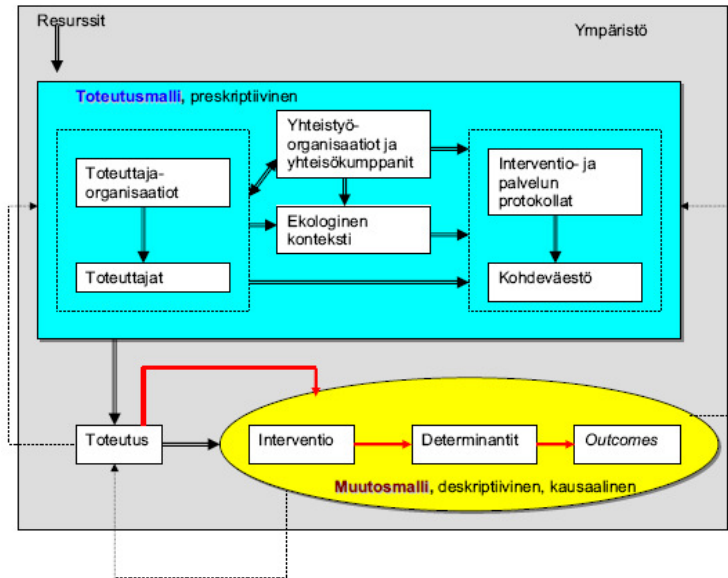
Vaikutusten arviointia tehdään monilla eri tasoilla. Vaikutusten arviointi on myös yleistynyt ja sitä edellytetään mm. eri organisaatioiden ja viranomaisten toiminnan kehittämiseksi. Aluepolitiikassa vaikutusten arviointia tehdään sekä poliittisella tasolla, ohjelmatasolla että hanketasolla. Esimerkkinä erilaisista arvioinneista ovat ympäristön vaikutusten arviointi, sosiaalisten vaikutusten arviointi ja terveystaikutusten arviointi. Voidaan jopa todeta, että normiohjauksesta on siirrytty arviointiohjaukseen.

Hankkeiden vaikutusten arviointia voidaan tehdä etukäteisarviointina (ex-ante), väliarviointina (interim) tai loppuarviointina (ex-post). Arviointi voi olla myös jatkuvaa. Ohjelmaperusteisen hanketoiminnan arviointi on määritelty rakennerahastoja koskevissa laeissa ja tavoiteohjelmia koskevissa yleisissä ohjeissa.

Hankkeiden vaikutusten arviointi säännellään EU-rahoitteisia hankkeita koskevissa ohjeissa. Hankkeissa on selvitettävä tasa-arvovaikutukset, ympäristövaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset. Hankkeiden vaikutusten arviointi koostuu hankkeen tuloksellisuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Tuloksellisuudessa arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista. Taloudellisuuden arvioinnin perusteena on, miten hankkeeseen osoitetut panokset ovat tuottaneet suhteessa hankkeella saavutettuihin suoritteisiin. Tästä esimerkkinä ovat esimerkiksi taloudelliset panokset € / syntynyt työpaikka. Vaikuttavuus kuvaa hankkeen tulosten suhdetta esimerkiksi alueen kehittämisohjelman tai maakunnallisen ohjelman tavoitteisiin.

Arviointia varten asetetaan arviointikriteerit, joista EU-hankkeissa käytetään nimitystä indikaattori. Hankkeiden arviointi suoritetaan EU-hankkeissa lainsäädännöllä ja yleisillä ohjeilla määritellyillä indikaattoreilla, jotka ovat siis rahoittajan asettamia indikaattoreita. Nämä eivät välttämättä suoraan kuvaa vaikuttavuuden arvioinnissa suhdetta esimerkiksi paikallisiin tai maakunnallisiin ohjelmiin.

Ohjelmateoria, "program theory" on keskeinen vaikuttavuuden osa-alue. "Chenin muotoileman vaikuttavuusteorian erityinen ansio on, että siinä toteutus- ja muutosmallit kytkeytyvät tiiviisti yhteen". Teorian mukaan vaikuttavuuden ajatellaan syntyvän todellisuudessa. Teoria muodostuu muutosmallista ja toteutusmallista. (Paasio 2006).



Kuvio 3 Vaikuttavuusteorian käsitteellinen viitekehys (Chen 2005, 31)

Kuvio 8. Chen'in vaikuttavuusteorian käsitteellinen viitekehys. Lähde Paasio (2006)

Vaikuttavuuden arviointia voidaan mitata kilpailukykyindeksillä. Indeksini kehittivät tutkijat Huovari, Kangasharju ja Alanen. Indeksini kehittämiseen liittyvä teoriaperusta ja laskentatapa on esitetty Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimusraportissa (Huovari jne. 2001).

Huovari jne. toteavat indeksini kehittämisen yhteydessä, että indeksi ei pyri mittaamaan menestymisen edellytyksiä, vaan kilpailukyvyyn taustalla olevia mitattavia resursseja. Kilpailukykyindeksi kuvaa alueen kehitystä neljällä eri osatekijällä, joita ovat:

- *Inhimillinen pääoma*, jossa otetaan huomioon työikäinen väestö, väestön osallistumisaste, opiskelijoiden lukumäärä, tekniikan opiskelijoiden määrä ja korkeasteen tutkinnot
- *Innovatiivisuus*, jota kuvaavat tutkimus- ja kehitysmenot, patentit, innovatiiviset toimipaikat, huippu- ja korkeateknologian osuus arvonlisäyksestä
- *Keskittyminen*, jonka tekijöitä ovat väestön keskittyminen, keskittyvien toimialojen osuus työllisistä, liike-elämän palveluiden osuus työllisistä, suurimman toimialan osuus työllisistä
- *Saavutettavuus*, jolla tarkoitetaan markkinoiden maantiesaaeutettavuus, lentokentän läheisyys, teollisuuden ulkomaanyhteydet

Kilpailukykyindeksissä osatekijät kuvaavat myös toimintaympäristön, tässä tapauksessa hankeympäristön muutostekijöitä. Edelleen Huovari jne. toteavat, että kansainvälisistä kilpailukykytutkimuksista tunnetuimpia ovat World Economic Forum, The Global Competitiveness Report ja International Institute for Management Developmentin. Näissä tutkimuksissa käytetyt menetit ovat lähes samanlaisia kuin kilpailukykymittaria laadittaessa käytetyt.

Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen valtuustotason arvioinnista, joka koskee myös ohjelmatoiminnan arviointia (Suositus arvioinnista valtuustoille 2006). Valtuuston on hyväksyttävä arviointijärjestelmä osana kunnan strategista johtamista. Arvioinnin tuloksia käytetään sekä päätöksenteon tukena että tarkastustoiminnassa.

3 EU:N ALUEPOLITIikkaAN LIITTYVÄT OHJELMAT JA RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

3.1 Ohjelmakauden säännökset ja välineet

Tässä luvussa käsitellään rakennepolitiikan tavoitteita ja rakennerahastotoimintaa sekä kansallisen tason maakunnan aluekehittämisen ohjelmatoimintaa. Tavoitteena on kuvata sekä strategia-, ohjelma- ja hanketoimintaympäristö että ohjelmaperusteiseen kehittämiseen liittyvä maakunnallinen ja paikallinen päätöksentekojärjestelmä. On tärkeää kuvata aluepolitiikan paikallisen tason toimintaympäristö, sillä sekä säännökset että päätöksentekojärjestelmä ohjaavat aluepolitiikan toteuttamista. Päätöksenteossa tapahtuu lopullisesti ne arvovalinnat, joilla alueen kehittämistä ohjataan. Tämä koskee sekä sisältöä, tavoitteita että taloudellisia resursseja.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitteena on lisätä jäsenmaiden sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja vähentää alueiden välisiä kehityseroja. Ohjelmilla pyritään luomaan edellytyksiä yritystoiminnan kehittymiselle, osaamistason kohottamiselle sekä kilpailukyvyyn edistämiseksi. Tavoitteena on monipuolistamalla ja kehittämällä yritystoimintaa luoda uusia työpaikkoja sekä tukea kansainvälistymistä. Lisäksi tavoitteena on tukea maaseudun kehittämistä.

Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikkaa ja sosiaalirahastoa koskevat säännökset sisältyvät EY:n perustamissopimukseen. Näiden mukaan annettiin ohjelmakaudelle 2000 – 2006 useita alue- ja rakennepolitiikkaa koskevia asetuksia. Rakennerahastoja koskevat yleiset säännökset (EY N:o 1260/1999) koskevat yleisiä periaatteita, joita rakennerahastoista myönnettäviin varoihin on noudatettava. Lisäksi asetuksessa säädetään ohjelmatyöstä, rahastojen tuesta, varainhoidosta, ohjelmien seurannasta ja arvioinnista, varainhoidon valvonnasta, julkisuudesta ja komiteoista.

Rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausrahasto, ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR). Kustakin rakennerahastosta on erityissäännökset. Ulkorajayhteistyötä unionin alueella rahoitetaan Interreg- yhteisöaloitteen osana EAKR:sta.

Lisäksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista säädetään erikseen (1999/1353).

Valtionneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä (2000/609) säädettiin ohjaamaan maaseudun kehittämissuunnitelmien laatimista sekä ohjelmien laatimisen yhteydessä noudatettavasta yhteistoiminnasta. Tällaisia yhteistoimintatahoja ovat mm. maakunnan ja valtakunnan tason viranomaistoimijat sekä paikalliset toimintaryhmät. Tässä asetuksessa tarkoitettu alueellinen maaseudun kehittämissuunnitelma on työvoima- ja elinkeinokeskuksen laatima. Paikallinen toimintaryhmä on paikalliseen maaseudun kehittämiseen osallistuvista tahoista koostuva, rajatulla maantieteellisellä alueella toimiva yhteisö.

Edellä esitetyissä laeissa ja asetuksissa säädetään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan tavoitteet sekä alueiden kehittämiseen tarkoitettujen varojen kohdentaminen. Säännöstö ohjaa varojen käytön ja tavoitteiden toteutumisen seurannan. Lisäksi laeissa on säädetty ohjelmatyön seuranta- sekä arviointivaatimukset. Rakennerahastokautta 2000 – 2006 koskevassa lain uudistuksessa säilytettiin edellisen rakennerahastokauden kolme arviointivaihetta, joita olivat ennako- väli ja jälkiarviointi.

Säädöksissä edellytettiin, että ohjelmakauden puolivälissä 2003 arvioidaan alueellisia ja kansallisia kehittämisohjelmia. Mahdollisia tarkistuksia voitiin tehdä ohjelmakauden jälkimmäistä osuutta varten, mikäli taloussuhdanteet tai jäsenvaltioiden erityinen tilanne sitä vaatii. Arviointi koski erityisesti yhteisön politiikan, sääntelyn ja rakennerahastojen täytäntöönpanoa.

3.2 Rakennerahastot ja tavoiteohjelmat

Kuten edellä on todettu, EU:n aluepolitiikkaa toteutetaan tavoiteohjelmilla ja rahoitetaan rakennerahastoista. Yhtenäisiä rakennerahastoja on neljä:

EAKR: Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettävällä tuella pyritään pääasiallisesti auttamaan talouskehityksessä jälkeen jääneitä, talouden uudelleenjärjestelyjä toteuttavia ja rakenteellisissa vaikeuksissa olevia alueita.

ESR: Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) myönnetään tukea pääasiallisesti Euroopan työllisyysstrategiaan.

EMOTR: Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, josta tuetaan talouskehityksestä jälkeen jääneiden maaseutualueiden kehittämistä ja rakenteellista mukauttamista, mikä saadaan aikaan tehostamalla maa- ja metsätaloustuotteiden tuotannon, jalostamisen ja kaupanpitämisen rakenteita.

KOR: Kalatalouden ohjauksen rahastosta tuetaan kalatalouden rakennekehitystä.

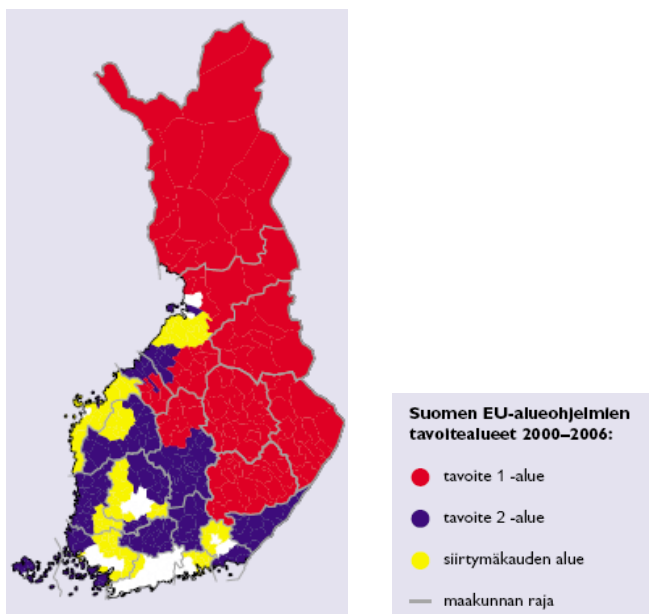
Rakennetoimien tehostamiseksi ovat asetuksessa (1290/99) säädetty seuraavat tavoite-ohjelmat:

Tavoitteen 1 – ohjelman tarkoituksena on edistää kehityksestä jälkeen jääneiden alueiden kehittämistä ja rakenteellista mukauttamista. Kohdealueisiin kuuluvat alueet, joiden bruttokansantuote (BKT) asukasta kohti on vähemmän kuin 75 prosenttia Euroopan unionin keskiarvosta.

Tavoitteella 2 – ohjelmalla tuetaan rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden - muiden kuin tavoitteen 1 tukikelpoisten alueiden - taloudellisia ja sosiaalisia uudelleenjärjestelyjä. Tavoite 2 -alueita ovat alueet, joilla tapahtuu taloudellisia muutoksia, taantuvat maaseutualueet, kalastuksesta riippuvaiset kriisialueet ja vaikeuksissa olevat kaupunkialueet.

Tavoitteen 3 – ohjelman mukaan tukikelpoisilla toimilla edistetään henkilöressurssien kehittämistä muualla kuin tavoite 1 -alueilla.

Lisäksi siirtymäkauden järjestelyjä toteutetaan niillä alueilla, jotka olivat vuosina 1994-1999 tavoite 1, 2 ja 5 b -alueita, mutta eivät ole enää vuosina 2000–2006 tavoitteiden 1 ja 2 perusteella tukikelpoisia. Näillä alueilla tuet vähenevät asteittain, mutta tuilla halutaan vahvistaa edellisen ohjelmakauden rakennetoimien saavutuksia. Tavoiteohjelmien lisäksi toteutetaan neljää yhteisöaloitetta; Interreg on rajat ylittävää valtioiden ja alueiden yhteistyötä koskeva ohjelma. Urban- aloite kohdentuu ongelmallisten kaupunkialueiden taloudelliseen ja sosiaaliseen elvyttämiseen ja Leader+ aloite kohdistuu maaseudun kehittämiseen. Equal- yhteisöaloite kohdistuu työmarkkinoiden kehittämiseen siten, että luodaan uusia käytäntöjä mm. syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseen.



Kuvio 9. EU -alueohjelmien tavoitealueet 2000 – 2006. Lähde Sisäasiainministeriö 2000.

Kansallisena ohjelmana alueellista maaseutuohjelmaa (ALMA) toteutetaan Tavoite 1 - alueen ulkopuolisilla alueilla. Almaan rahoitus koostuu EU-rahoituksesta ja kansallisesta rahoituksesta. Suomi on jaettu eri alueiden kehitystasoa kuvaavien tilastollisten tunnuslukujen perusteella tavoiteohjelma-alueisiin. Näiden perusteella tavoite-alueilla on käytössä rakennerahastojen mukaisia kehittämisvaroja.

3.3 Kansalliset ohjelmat

Laki alueiden kehittämisestä (606) säädettiin vuonna 2002. Lain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Laissa on huomioitu EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

Samassa laissa säädetään valtakunnallisesta alueiden kehittämisen ohjelmityön periaatteista sekä tavoitteista. Valtakunnallisia tavoitteita edistetään maakuntaohjelmalla sekä sen pohjalta laadittavalla maakuntaohjelman toteuttamisohjelmalla. Maakunnanliitot ovat vastuuviranomaisia alueensa kehittämisessä. Laissa säädetään myös maakunnan yhteistyöryhmästä, jolla on olennainen rooli hankkeiden rahoituksen päätöksentekojärjestelmässä.

Rakennerahasto-ohjelmien lisäksi laissa säädetään erityisohjelmista kansallisella tasolla, joita ovat aluekeskusohjelma ja osaamiskeskusohjelma. Ohjelman tavoitteena on kehittää aluekeskusten vahvuuksia, erikoistumista sekä yhteistyötä koko maakunnan vahvistamiseksi. Aluekeskukset muodostuvat toiminnallisesti yhtenäisistä työssäkäynnin ja asioinnin sekä asumiseen ja palvelujen tuottamiseen perustuvista kaupunkiseuduista. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman tavoitteena on uudistaa ja monipuolistaa elinkeinoja. Osaamiskeskusohjelman tavoitteena on parantaa kansainvälisesti kilpailukykyisen, korkeaa osaamista vaativan yritys- ja tutkimustoiminnan sijoittumisen ja kehittämisen edellytyksiä. Saaristo-ohjelmaa toteutetaan saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) 3 §:ssä tarkoitetussa saaristossa lain tavoitteiden edistämiseksi.

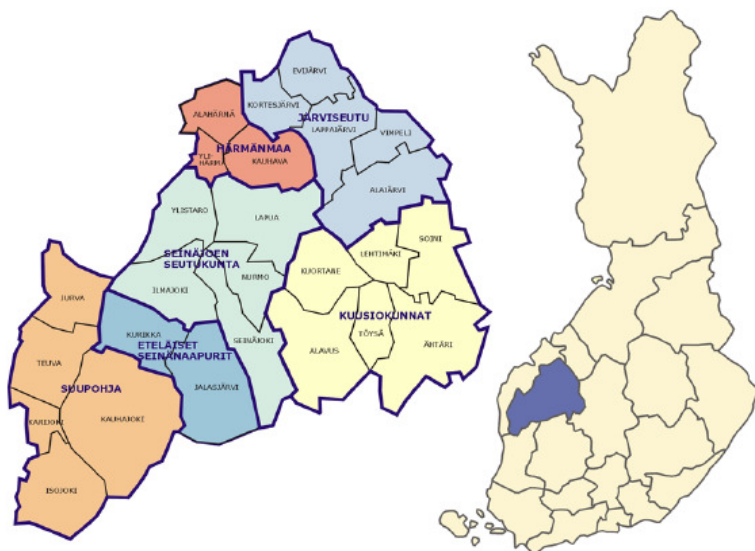
4 TUTKIMUKSEN EMPIIRISENÄ KOHTEENA KUUSIOKUNTIEN SEUTUKUNTA

4.1 Tutkimusalueen kuvaus

Etelä-Pohjanmaan maakunta sijaitsee Länsi-Suomen läänissä ja siihen kuuluu 26 kuntaa. Kunnat muodostavat maakunnan alueella kuusi seutukuntaa: Eteläiset seinänaapurit, Härmänmaa, Järviseuutu, Kuusiokunnat, Seinäjoen seutukunta ja Suupohja. Maakunnan väkiluku oli vuoden 2006 lopussa 193 590 henkeä.

Kuusiokuntien seutukuntaan kuuluvat Alavuden ja Ähtärin kaupungit sekä Kuortaneen, Lehtimäen, Soinin ja Töysän kunnat. Seutukunnan asukasluku on noin 29.000. Maakuntakeskukseen Seinäjoelle on matkaa seutukunnalta keskimäärin 60 km – 80 km.

Osa seutukunnasta on mukana mm. Seinäjoen seudun aluekeskusohjelmassa. Kuusiokuntien alue kuuluu Länsi-Suomen Tavoite 2 ohjelmaan, Tavoite 3 ohjelmaan ja Etelä-Pohjanmaan maaseutuohjelmaan (ALMA).



Seutukunnan elinvoimaisuus perustuu vahvaan alumiini- ja metalliteollisuuteen, puunjalostukseen, liikunta- ja hyvinvointialaan, matkailuun ja peruselinkeinoista maatalouteen.

Seutukunnalla on yhteistyöelimenä seutuneuvosto, joka koostuu kuntien poliittisesta johdosta (valtuuston ja hallituksen puheenjohtaja sekä yksi muu jäsen poliittisen edustuksen mukaan sekä virkamiesjäsenenä kunnan-/kaupunginjohtajat, yhteensä 24 jäsentä). Käytännön valmistelutyötä johtaa kuntajohtajista muodostettu työryhmä ja hallinnonalakohtaiset työryhmät. Kunnat ovat palkanneet yhteisesti seutusihteerin, joka vastaa asioiden valmistelusta ja toimii esittelijänä kunnanjohtajatyöryhmässä.

Kukin kunta toimii vuorovuosina seutuneuvoston ja samalla eri työryhmien vetovastuukuntana. Seutuneuvoston päätökset eivät ole juridisesti sitovia, vaan päätökset tehdään peruskunnissa, siten kuin päätösvalta kunnissa on ohje- ja johtosäännöillä delegoitu.

Kunnat ovat hyväksyneet seutusopimuksen vuonna 2001. Sopimus on luonteeltaan puitesopimus seudullisen työn organisoitumisesta ja tavoitteista. Seutuneuvostolla on yhteinen budjetti, joka koostuu lähinnä seutusihteerin palkkaus- ym. kuluista sekä muista seutuneuvoston menoista. Lisäksi budjettiin sisältyy määräraha yhteisiä projekteja varten, joissa päätösvalta on kunnanjohtajilla. Tällaiset projektit ovat rahoitusosuuksiltaan pieniä tai laajemmalla alueella, kuten maakunnassa toteutettavia projekteja.

Kuusiokuntien seutua ja Etelä-Pohjanmaata koskevat seuraavat rakennerahastot sekä tavoiteohjelmat:

Kansallinen maakuntaraha, joka sisältää maakunnalliset hankkeet, aluekeskusohjelman, osaamiskeskusohjelman sekä kaupunkiohjelman, maaseutu- ja saaristo-ohjelman ja muut ohjelmat. Aluekeskusohjelman ja osaamiskeskusohjelman tavoitteet ja säädöspohja on esitetty edellisessä luvussa. Kuusiokuntien seutukunta ei kokonaisuudessaan kuulu Seinäjoen seudun aluekeskusohjelmaan. Lehtimäen ja Soinin kunnat eivät kuulu aluekeskusohjelman piiriin.

Tavoite 2-ohjelman toimintalinja 2A Länsi-Suomen alueella, joka sisältää yritystoiminnan aktivoinnin ja yritysten kehittämisen sekä toimintaedellytysten parantamisen. Toimenpiteitä ovat yrittäjyyden edistäminen ja henkilöstön kehittäminen, osaamis- ja innovaatio-verkostojen kehittäminen sekä uuden teknologian edistäminen.

Siirtymäkauden ohjelma 2C Länsi-Suomen alueella, joka sisältää 2A Tavoite-ohjelman toimenpiteitä.

Tavoite 3-ohjelman mukaisia toimenpiteitä ovat työttömien työllistäminen avoimille työmarkkinoille ja yritysten työvoiman saannin turvaaminen, uudet toimintatavat koulutuksesta työelämään siirtymiseksi, työttömien työllistäminen avoimille työmarkkinoille ja yritysten työvoiman saannin turvaaminen. Lisäksi Ammatilliseen koulutukseen aktivointi ja koulutuksen keskeyttämisen vähentäminen, heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien tukeminen ja koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen kuuluvat tavoite3 ohjelman piiriin.

Maaseudun kehittämisohjelma (ALMA) pyrkii tukemaan väestönkehitystä, yritystoiminnan kehittämistä ja monipuolistamista sekä mm. tietoverkkojen edistämistä. Ohjelman toimintalinjat ovat maa- ja metsätalouden kehittäminen, maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen ja maaseutuyhteisöjen kehittäminen.

Tämän tutkimuksen kohteena olevat hankkeet kuuluvat pääosin Länsi-Suomen Tavoite 2 – ohjelmaan sekä Länsi-Suomen siirtymäkauden ohjelmaan. Hankkeita on rahoitettu myös kansallisesta maakuntarahasta.

4.2 Maakunnalliset ja seudulliset ohjelmat Etelä-Pohjanmaalla

Maakuntasuunnitelma

Maakuntasuunnitelma on Etelä-Pohjanmaan strateginen kehittämissasiakirja. Etelä-Pohjanmaan alueella toteutettavat erilliset ohjelmat nivoutuvat maakuntasuunnitelmaan, siihen sisältyviin strategioihin ja tavoitteisiin. Keskeinen päättävä viranomainen, joka sovittaa yhteen alueelta esitettävät hankkeet ja maakuntasuunnitelman tavoitteet, on maakunnan yhteistyöryhmä (MYR).

Aluekehityslain mukaan maakuntaohjelmassa otetaan huomioon maakuntasuunnitelma, valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, hallinnonaloittainen alueiden kehittämisen suunnittelu ja maakuntaa koskevat muut laissa tarkoitetut ohjelmat. Maakuntaohjelmassa on esitetty maakunnan kehittämisen tavoitteet, keskeiset hankkeet

sekä toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja ohjelman rahoitussuunnitelma. Maakuntaohjelma on maakuntasuunnitelman toteuttamisasiakirja ja sisältää myös Etelä-Pohjanmaan keskeiset aluekehittämistarpeet (Etelä-Pohjanmaan liitto, maakuntaohjelma).. Maakuntaohjelma laaditaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Ohjelman laatimiseen osallistuvat myös keskeiset kehittäjätahot sekä sidosryhmät. Maakuntaohjelman keskeiset tavoitteet ovat kilpailukykyinen yrittäjyys ja kestävä työllisyys, osaamisen ja innovatiivisuus sekä väestön hyvinvointi, alueen vetovoimaisuus sekä hyvä ympäristö.

Vuosittain vahvistetaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma, joka sisältää ehdotuksen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien kannalta keskeisiksi hankkeiksi ja muiksi toimenpiteiksi sekä suunnitelman niiden rahoittamisesta.

Rahoitukseltaan merkittävimmät EU-ohjelmat Etelä-Pohjanmaalla ohjelmakaudella 2000 - 2006 ovat Länsi-Suomen tavoite 2-ohjelma, Tavoite 3-ohjelma ja Etelä-Pohjanmaan maaseutuohjelma (ALMA). Lisäksi rahoitusta voi saada yhteisöaloitteista sekä erillisohjelmista.

Aluekeskusohjelmaa toteutetaan yhteistyössä eri ministeriöiden, valtion aluehallintoviranomaisten, maakuntien liittojen, kuntien sekä niiden yhteistyökumppaneiden kesken. Kuusiokunnista muut kunnat Lehtimäkeä ja Soinia lukuun ottamatta ovat mukana Etelä-Pohjanmaalla aluekeskus-ohjelmaksi hyväksytyssä Seinäjoen seudun aluekeskusohjelmassa. Seinäjokea ei katsottu Lehtimäen ja Soinin kuntien työssäkäyntialueeksi aluekeskusohjelmaa hyväksyttäessä.

Etelä-Pohjanmaan osaamiskeskusohjelman osaamisaloja ovat elintarvikeala (Foodwest Oy) ja älytekniikka (Seinäjoen teknologiakeskus Oy), jotka ovat valtioneuvoston nimeämiä osaamiskeskuksia.

Etelä-Pohjanmaan teemaohjelmat ja ohjelm sopimukset

Kehittämistyön käytännön toteuttamiseksi Etelä-Pohjanmaalla on laadittu ohjelmakaudelle 2000 – 2006 teemaohjelmia sekä klusteriohjelmia (esim. metalli- ja puutoimiala). Teemaohjelma-menettelyn tavoitteena on järkevöittää hanketoimintaa. Yksittäiset hankehakemukset ohjataan kullekin rahoitusviranomaiselle EU -ohjelmien (tavoite 2 ja tavoite 3 sekä maaseutuohjelma) kautta rahoitettavaksi.

Teematyön yleisenä tavoitteena on organisoida alueellista kehittämistyötä ja suunnata toimenpiteet valituille painopistealueille. Lisäksi teematyön tavoitteena on sovittaa yhteen erilaiset hankkeet päällekkäisyyksien poistamiseksi ja luoda pysyviä rakenteita kehittämistyön suunnittelulle, toteutukselle ja seurannalle.

Etelä-Pohjanmaan teemaohjelmia ovat mm. elintarvikejalostus- ja bioteknologiaohjelma, maatalouden-, puutuote- ja metsäohjelma, metalli- ja elektroniikkaohjelma sekä tietoyhteiskuntaohjelma. Lisäksi teemaohjelmia ovat mm. tutkimus- ja innovaatio-ohjelma sekä matkailuohjelma.

Aluekehitysohjelman perusteella sen rahoitukseen osallistuvat valtion ja kuntien viranomaiset sekä yhteisöt laatien ohjelasopimuksia, jotka sisältävät maakunnan suurimmat hankkeet, toteutusaikataulut ja muut kehittämistoimet sekä keskinäiset rahoitusosuudet. Esimerkkeinä ohjelasopimuksista voidaan mainita mm. tie- ja ympäristöhankkeet sekä EPANET -ohjelmaan kuuluvat professuurit.

Kuusiokuntien Maaseutuohjelma

Maaseutuohjelma määrittelee kehittämisen painopisteet ja toimii puiteohjelmana hankkeistettaessa kehittämistarpeita. Etelä-Pohjanmaan maakuntasuunnitelmaa 2020 varten määriteltiin Kuusiokuntien elinkeinolliset vahvuustoimialat. Nämä suuntaavat osaltaan elinkeinojen kehittämisen painopisteitä.

Kuusiokuntien seutukunnan elinkeinolliset vahvuustoimialat 2020 (Kuusiokuntien Maaseutuohjelma) ovat puuala, rakentamiseen liittyvänä ovi- ja ikkunateollisuus verkostoinen, metalliteollisuus, perusmaatalous ja erityisesti maidontuotanto sekä matkailu. Uusia kasvavia toimialoja ovat elektroniikka, tietotekniikka sekä biotekniikka.

Seutukunnan maaseutuohjelman mukaan vaikuttavuustavoitteita ovat elinkeinoelämän voimakas kehittyminen, seudun kilpailukyky, vetovoimaisuus ja näkyvyys. Lisäksi maaseutuohjelman tavoitteena on turvata sekä nostaa seudun palvelutasoa. Kuntien itsenäisyyden turvaaminen kehittämistoimenpiteiden avulla on nähty tärkeäksi. Kehittämistoimenpiteiltä odotetaan myös kustannusten säästöä koordinoitulla toiminnalla.

Seutukunnan kehittämisen tavoitteista voidaan muodostaa kokonaisuuksia, joihin kehittämistoimenpiteitä kohdistetaan hanketoiminnalla. Toimialakohtainen kehittämisen koordinaatiovastuu sekä terveen ja tasapainoisen elinkeinorakenteen luominen on nähty koko seudun elinvoiman kannalta tärkeäksi. Kylien kehittämisellä pyritään turvaamaan maaseutumainen asuinympäristö elinvoimaisena. Julkisten palvelujen toimivuus ja saatavuus sekä alueen infrastruktuurin kehittäminen luovat alueen asukkaille ja elinkeinoelämälle edellytyksiä. Myös osaamistason nostaminen sekä kulttuurin korostaminen alueen omaleimaisuuden korostajana ovat maaseutuohjelman sisällöllisiä tavoitteita.

Maaseutuohjelmassa ei ole määritelty tarkkaan kaikkien edellä mainittujen kokonaisuuksien osalta, mitä erilaisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttaminen edellyttää. Ohjelmassa ei ole myöskään asetettu määrällisiä tavoitteita, kuin joissakin yksittäisissä tapauksissa (kuten esim. työpaikkamäärän tai yritysten määrän tavoite).

Toimintaryhmät Etelä-Pohjanmaalla

Paikallisten toimintaryhmien tavoitteena on maaseudun kehittäminen paikallisista lähtökohdista. Jokainen toimintaryhmä toteuttaa omaa kehittämissuunnitelmaansa hankkeilla. Toimintaryhmät päättävät itsenäisesti, mitä kehittämissuunnitelmaa toteuttavia hankkeita se esittää rahoitettavaksi. TE -keskuksen maaseutuosasto tekee hankepää tökset.

Etelä-Pohjanmaalla on neljä toimintaryhmää, jotka kaikki ovat kehittämissyhdistyksiä. Kahden toimintaryhmän rahoituslähteenä on EU:n LEADER+ -yhteisöaloiteohjelma. Kaksi toimintaryhmää, joihin Kuusiokuntien seutukunta kuuluu, saa rahoituksensa ALMA:sta.

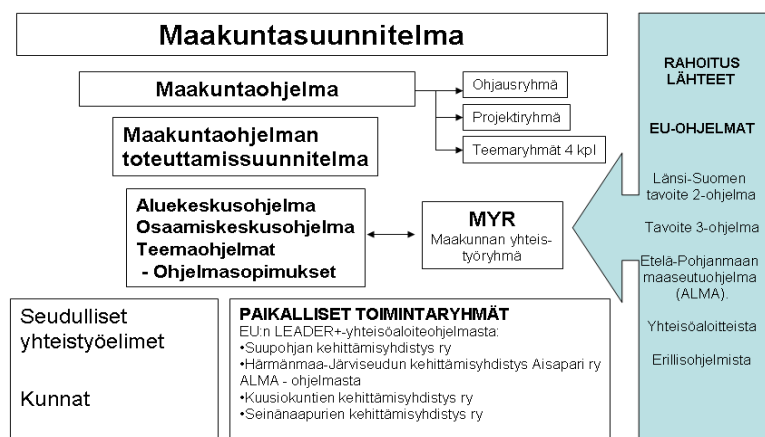
Kuusiokuntien kehittämissyhdistys ry on paikallinen toimintaryhmä, joka on valmistellut kuusiokuntien alueelle kehittämissuunnitelman. Kehittämissuunnitelma rahoitetaan alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelma (ALMA) EU:n, valtion ja alueen kuntien ja hankkeiden toteuttajien kanssa. Kehittämissyhdistys on määritellyt rahoitettavien hankkeiden valintaperusteet, joita ovat mm. hankkeen suunnitelman mukaisuus ja kytkentä elinkeinoelämään tai alueen vetovoimaisuuteen. Lisäksi hankkeiden tulee olla ympäristövaikutuksiltaan myönteisiä. Hankkeiden tulee edistää työllisyyttä ja erityisesti nuorten työpaikkojen syntymistä. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen.

4.3 Hankkeiden päätöksentekojärjestelmä

Maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) yhteen sovittaa rakennerahasto-ohjelmien toteuttamisen ja hankkeet. MYR hyväksyy vuosittain valtion talousarvio-valmisteluun kytkeytyvän maakunnan yhteistyöasiakirjan, jossa yhteen sovitetaan seuraavan vuoden Tavoite 2- ohjelman EU:n ja kansallisen rahoitusosuuden kohdentuminen ohjelman rahoitukseen osallistuville. MYR hyväksyy Etelä-Pohjanmaan teemaohjelmat ja käsittelee ylimaakunnalliset tai muuten mittavat ja merkittävät hankkeet.

Maakuntien liitot toimivat alueensa aluekehitysviranomaisina. Toiminnasta määrätään mm. aluekehityslaisissa. Liittojen tehtävänä on huolehtia yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta, aluekehittämisohjelmien valmistelusta, niiden toteuttamisen seurannasta.

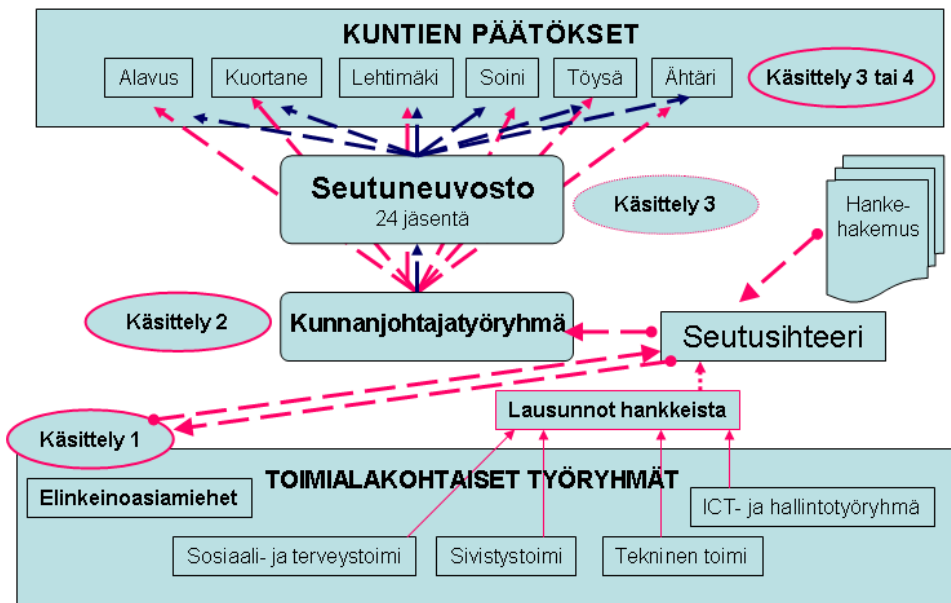
Aluekehitysohjelmien hankkeistaminen ja kehittämishankkeiden yhteensovittaminen ovat merkittäviä yhteistyötehtäviä maakunnan liitoille. Euroopan Unioniin liittymisen jälkeen on maakuntien liittojen organisaatioon tullut uusi toimielin, MYR (maakunnan yhteistyöryhmä), joka päättää ja valmistelee EU-rahoitteiset hankkeet. MYR:än toiminnasta säädetään rakennerahastolaisissa.



Kuvio 10. Ohjelmallisen aluekehittämisen malli Etelä-Pohjanmaalla

Kuusiokuntien seudun toimintamalli perustuu kuntien päätöksiin, mutta hankkeiden käsittely tapahtuu seudullisissa elimissä. Kuusiokuntien organisoituminen on esitetty luvussa 4.1 ja esitän tässä teknisen päätösprosessin seuraavana kaaviona:

Hankehakemuksen käsittelyprosessi



Normaali hankkeen käsittelyprosessi on esitetty kaaviossa katkoviivanuolella



Kuvio 11. Hankkeen käsittelyprosessi Kuusiokunnissa

Hankkeiden käsittelyprosessi on monivaiheinen ja myös ajallisesti pitkä, sillä yksi hakemus käsitellään jopa neljä eri kertaa kolmessa eri toimielimen kokouksessa. Seutukunnan kunnat eivät ole antaneet päätösvaltaa seudulliselle toimielimelle päättää kuntien puolesta hankkeisiin osallistumisesta. Kunnissa projekteihin osallistumisesta päättävät joko elinkeinoasiamiehet, tai kunnanjohtajat viranhaltijapäätöksinä, kunnanhallitus tai elinkeinojaos. Alavudella päätöksen tekee kaupungin kehitysyhtiö.

Hankkeen käsittelyyn liittyvät lausuntopyyntö pyydetään tarvittaessa eri hallinnonaloilta riippuen projektin sisällöstä. Elinkeinoasiamiehet käsittelevät hankkeet ja esittävät ne kunnanjohtajakokoukselle joko hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Kunnanjohtajakokouksen päätöksen mukaan kunnat päättävät hankkeista juridisesti oman menettelynsä mukaan. Yhteinen käsitys ja osallistuminen hankkeeseen sekä kustannusten jakoperuste päätetään kunnanjohtajakokouksessa. Kustannuksiltaan tai muutoin vaikutuksiltaan merkittävät hankkeet käsittelee seutuneuvosto ennen kuntien päätöksentekoa.

Seudulle ei ole muodostettu yhteistä elinkeinotoimea tai – yhtiötä, jolle useat seutukunnat olisivat antaneet päätösvaltaa hankkeisiin osallistumisesta. Yhteinen yhtiö tai yhteinen toimielin elinkeinotoimeen on ollut valmisteilla useamman vuoden ajan.

Kunnallisista ja seudullisista elinkeinopalveluista vastaavat yhä useammin seudulliset kehittämissyhtiöt. ”Kuntien pääosin omistamien seudullisten elinkeino-organisaatioiden toimintakonseptit ovat paikallisesti omaleimaisia ja heijastavat kunnallisia elinkeinopoliittisia visioita ja strategioita ja alueen yritysten tarpeita” (Saapunki 2005,53). Kuusiokunnissa ei ole laadittu yhteistä elinkeinostrategiaa. Kunnallisten palvelujen strategia on valmisteilla.

Seudullisten kehitysyhteisöjen tärkeimmät hanketoiminnan rahoituslähteet ovat maakuntaliitto sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset. Ministeriöt, lääninhallitus ja muut, kuten Tekes ja Ympäristökeskus ovat harvemmin rahoittajina. Myös suora EU-rahoitus yhtiöiden rahoitukseen on vielä melko harvinaista, toteavat Saapunki ja Järvinen (2005) tutkimuksessaan.

Seutukunnan hankkeiden taustayhteisöjä, toteuttajia ja hakijoita ovat seutukunnalla olleet voimassa olevan ohjelmakauden aikana mm. maakunnan ammattikorkeakoulut, yliopistot, aikuiskoulutuskeskukset, yrittäjäjärjestöt, alueen kunnat ja niiden eri hallinnonalat, kehittäjäorganisaatiot, esim. MediWest ja Teknologiakeskus. Lisäksi paikallisen toiminnan hakijoina ovat olleet yritykset, järjestöt ja yhdistykset, kuten kyläyhdistykset.

Hankevalmistelijoiden ja – toteuttajien esittelykäyntejä toteutetaan usein mm. kunnanjohtajakokouksissa. Tuolloin voidaan sopia hakemusten tarkennuksista, täydennyksistä tai muutoksista valmistelijoiden kanssa ennen kuin hanke päätös lopullisesti tehdään. Samassa yhteydessä keskustellaan hankkeiden tavoitteista sekä taloudellisista resursseista. Suurempiin hankkeisiin voidaan asettaa erillinen neuvotteluryhmä. Esimerkkinä mainittakoon seudun valokuituun perustuvan laajakaistahankkeen toteuttaminen Kuusiokuntien alueen kylille. Yhteistyösopimus solmittiin ja seurantaryhmä perustettiin kuntien sekä Osuuskunta Kuuskaistan välille.

4.4 Hankkeiden arviointi seudullisessa päätöksentekojärjestelmässä

Hankkeiden etukäteisarviointi

Priorisointi käsitteenä tarkoittaa tärkeysjärjestykseen tai etuoikeusjärjestykseen asettamista. Hankkeiden arviointi ennen päätöksentekoa on etukäteis- tai

ennakkoarviointia, jonka tehtävänä on arvioida hankkeen vaikuttavuutta ja hankkeen tuloksia suhteessa asetettuihin seudun kehittämistavoitteisiin. Etukäteisarvioinnin tehtävänä on myös asettaa hankkeet keskinäiseen järjestykseen päätöksentekoa varten.

Hankkeet ovat olleet kehittämishankkeita, koulutushankkeita tai investointihankkeita. Hankkeiden edunsaajina ovat olleet mm. alueen yritykset tai alueen asukkaat. Lisäksi hankkeita on kohdistunut mm. julkisen hallinnon kehittämiseen tai toimintaedellytysten parantamiseen.

Hankkeiden käsittelyn yhteydessä kukin kunta esittää näkemyksensä hankkeiden kohdentumisesta ja kuntien edustajat arvioivat hankkeilla saavutettavia etuja tavoiteasettelun mukaisesti. Arvioinnin suorittavat elinkeinoasiamiehet, mahdollisesti eri hallinnonalojen johtavat viranhaltijat, kunnanjohtajat ja lopuksi joissakin kunnissa luottamuselimien jäsenet. Kuitenkin seutusopimuksen ”hengen” mukaisesti päätös hankkeeseen osallistumisesta tehdään kunnanjohtajakokouksessa ja peruskuntien päätökset ovat muodollisia, sillä ne harvoin poikkeavat yhteisesti sovituista linjauksista. On myös projekteja, joihin kaikki kunnat eivät osallistu.

Priorisointi perustuu kunkin kunnan edustajan (ao. viranhaltijan) näkemykseen, hänen taustatietämykseensä, käsityksensä ja ennakoitokykynsä sekä kunnan taloudellisiin resursseihin. Priorisointiin ei ole käytettävissä yhdessä luotua yhtenäistä menetelmää.

Valmistelun yhteydessä seutusihteeri tarkentaa, miten hankkeet liittyvät alueellisiin kehittämissuunnitelmiin, kuten maakunnan kehittämisen toimenpidekokonaisuuksiin, maaseudun kehittämissuunnitelmaan tai seutukunnan omiin kehittämistavoitteisiin. Yhteydet esitetään valmistelutekstiosuudessa kuntajohtajakokouksen esityksellä.

Ennen päätöksentekoa usein hankkeiden valmistelijat esittelevät hankesuunnitelmia sekä kunnanjohtajatyöryhmälle että joissakin tapauksissa myös seudun kuntien hallituksille. Suuremmat ja merkittävämmät hankkeet esitellään tai viedään seutuneuvoston käsittelyyn ennen virallista päätöksentekoa.

Hankkeet jaotellaan toimialan mukaan ja niistä on laadittu hankekartta. Hankeluettelo ja –kartta ylläpitää seutusihteeri. Varsinaista hankerekisteriä ja projektiohjeita ei ole olemassa. Näitä on käytössä useilla seutukunnilla. Esimerkiksi Hämeenlinnan seudun

kunnissa on hyväksytyt projektiohjeet, kuten myös Oulun, Rovaniemen, Kokkolan kaupungeissa ja Sysmän kunnassa. Ohjeet löytyvät mainittujen kuntien päätöksenteosta kuntien www-sivuilta.

Hankkeiden toteutus, seuranta ja jälkiarviointi

Hankkeiden edustajat (projektipäälliköt) informoivat sekä väliraporttein että loppuraporttein kaikkia tahoja, jotka hankkeeseen osallistuvat. Lisäksi kunnanjohtajatyöryhmä kutsuu merkittävien hankkeiden projektipäälliköitä ja edustajia kertomaan hankkeiden edistymisestä. Hanke-esittelyjä ja väliraportointeja esitellään myös seutuneuvostolle.

Hankkeiden päättymisen jälkeen loppuraportit jaetaan kaikille rahoittajatahoille. Yhtenäistä arviointikäytäntöä ei seudullisilla työryhmillä tai seutuneuvostolla ole käytössä hankkeen päätyttyä. Arviointi tapahtuu kunkin kunnan omien toimijoiden (viranhaltijat, luottamuselimet) käsitysten ja heille mahdollisesti annetun palautteen perusteella. Lisäksi yksittäistä palautetta antavat hankkeisiin osallistuneet tahot, kuten yritykset, mutta säännönmukaista arviointijärjestelmää ei seudun organisaatioon ole luotu.

4.5 Tutkimusaineiston esittely

Tutkimukseen valitut hankkeet ovat jakautuneet rakennerahastotyypeittäin siten, että suurin osa hankkeista on rahoitettu EMOTR – rahastosta, joka on maatalouden ohjaus- ja tukirahasto. Rahastosta rahoitetaan maaseudun kehystoimia ja myönnetään tukea pääasiassa jälkeenjääneille alueille.

EAKR -rahaston eli Euroopan aluekehitysrahaston tavoitteena on tasoittaa alueiden välisiä kehitys- ja elintasoeroja. Rahastosta rahoitetaan työpaikkoja luovia investointeja sekä paikallisia kehityshankkeita ja pienten ja keskisuurten yritysten tukia. Euroopan sosiaalirahasto, ESR, edistää työttömien paluuta työelämään pääasiallisesti koulutuksen ja työllistämisen tukijärjestelmien avulla.

Rakennerahasto	kpl
EMOTR-T	34
EAKR	5
ESR	1
Yhteensä	40

Kuvio 12. Hankkeet rakennerahastotyypeittäin.

Tavoiteohjelmat	kpl
Tavoite 2 - ohjelma	7
Alueellinen maaseutuohjelma	31
5b (aikaisempi ohjelmakausi)	1
Tavoite 3 - ohjelma	1
Yhteensä	40

Kuvio 13. Hankkeet tavoiteohjelmien mukaan jaoteltuina

Tavoite 2 ohjelman hankkeilla pyritään edistämään rakenteellisissa vaikeuksissa olevien teollisten ja maaseutu- sekä myös kaupunkialueiden kehittymistä. Tavoite 3 – ohjelman hankkeilla edistetään koulutusjärjestelmien nykyaikaistamista sekä työllisyyden lisäämistä.

Kuusiokuntien alueella oli myös ohjelmakauden 2000 – 2006 alussa vuoteen 2001 saakka käytettävissä ensimmäisen ohjelmakauden 5 b tavoiteohjelmärahoitusta, josta rahoitettiin maaseudun kehittämiseen liittyviä hankkeita.

Hankkeet jakautuivat toimialan mukaan siten, että valtaosa hankkeista (19 kpl) liittyivät maatalouden ja liitännäiselinkeinojen kehittämiseen ja edistämiseen. Esimerkkinä mainittakoon mm. puu- ja metalliteollisuuden kehittämishanke, ostosmatkailun kehittäminen Kuusiokunnissa sekä Elintarvikkeita elinkeinoiksi – hankkeet. Lisäksi hankkeet ovat kohdistuneet mm. turvetuotannon toimintajärjestelmien kehittämiseen, maaseutumatkailun edistämiseen sekä alkutuotannossa maidontuotannon ja kalkkunan tuotannon kehittämiseen.

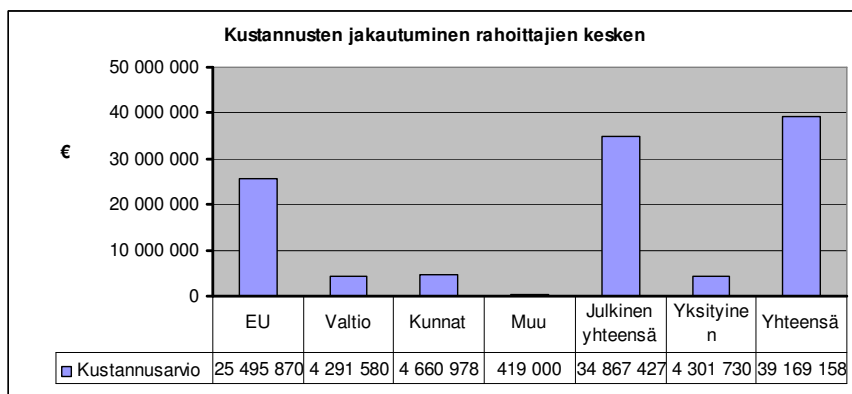
Hankkeiden toimiala	kpl
Kotimaisen energia	1
Maatalous ja liitännäiselinkeinot	19
Maa- ja metsätalous	4
Maaseutuelinkeinot	2
Matkailu	4
Metalliteollisuus	2
Puunjalostus	2
Puujalostus ja metalliteollisuus	1
Hoiva ja terveyden edistäminen	1
Tietotekniikka ja elektroniikkateollisuus	2
Ympäristönhoito	1
Yrittäjyyden edistäminen	1
Yhteensä	40

Kuvio 14. Hankkeet toimialan mukaan

Seudun alueelle on myös rakennettu runkoreitistö, joka palvelee sekä matkailu- että virkistystoimintaa. Reitistöt muodostuvat latu- patikointi- ja ratsastusreiteistä. Edellä esitetyt esimerkit osoittavat, että rakennerahastojen rahoittamat hankkeet edustavat hyvin monentyyppisiä ja laaja-alaisia kehittämistoimia. Hankkeiden kesimääräinen (keskiarvo) kestoaika oli 2 vuotta ja 7 kuukautta.

4.5.1 Hankkeiden rahoituksen jakautuminen

Tutkimuksen kohteena olevien hankkeiden (yhteensä 40 kpl) kustannusarvio oli yhteensä n. 39,1 milj. euroa. Kuntien rahoitusosuus oli n. 4,6 miljoonaa euroa eli 11,9 prosenttia. EU:n rahoitusosuus oli 25,5 milj. euroa eli 65,1 prosenttia. Hankkeiden julkinen rahoitusosuus oli 89 prosenttia ja yksityinen 11 prosenttia.



Kuvio 15 Hankekustannusten jakautuminen eri rahoittajien kesken.

Yksityinen rahoitus jakaantui siten, että rahallinen osuus oli 75,4 prosenttia ja luontoissuoritukset 18,6 prosenttia.

Yksityinen rahoitusosuus jakaantui (€)

Yhteensä	Rahallinen	Luontoissuoritukset
4 301 730	3 243 203	802 927

Kuvio 16. Hankkeiden yksityisrahoitusosuudet

4.5.2 Hankkeiden hakijat ja kohdealue

Hankkeiden hakijoina ja hallinnoijina ovat olleet seutukunnan toimijoiden lisäksi maakunnalliset toimijat kuten Etelä-Pohjanmaan Metsäkeskus ja Maaseutukeskus. Lisäksi hakijoina ja hallinnoijina ovat olleet mm. oppilaitokset ja yliopistot, kuten Seinäjoen ammattikorkeakoulu ja Vaasan yliopisto. Hakijana on ollut myös Elintarvikealan osaamiskeskus Foodwest Oy.

Hankkeen hakija	Hankkeita yhteensä
Alajärven ammatti-instituutti	1
Alavuden kaupunki	3
Etelä-Pohjanmaan Metsäkeskus	3
Etelä-Pohjanmaan Maaseutukeskus	6
Etelä-Pohjanmaan Pelastuslaitos	1
Etelä-Pohjanmaa Telelääketieteen palvelukeskus	1
Etelä-Pohjanmaa Uusyrityskeskus	1
Foodwest Oy	3
Ilmajoen maatalousoppilaitos	1
Itikka Osuuskunta	1
Kortesjärven kunta	1
Kuortaneen kunta	1
Lehtimäen kunta	2
Länsi-Suomen Metsänomistajat	1
Pohjanmaan Maanmittaustoimisto	1
Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Ilmajoen yksikkö	3
Soinin kunta	4
Töysän kunta	1
Vaasan ammattiopisto	1
Vaasan yliopisto, Seinäjoen toimipiste	1
Ähtärin ammatti-instituutti	1
Ähtärin kaupunki	2
Hankkeita yhteensä	40

Kuvio 17 Hankkeet hakijoiden mukaan lajiteltuina.

Tutkimuksen kohteena olevista hankkeista, joissa kaikki Kuusiokuntien seutukunnan kunnat ovat olleet mukana, 22 hanketta on ollut maakunnallisia hankkeita. Kuusiokuntien alueelle kohdistuneita hankkeita on ollut 12 kappaletta. Kahden tai useamman maakunnan alueelle kohdistuneita hankkeita on ollut kolme ja kahden tai useamman seutukunnan yhteisiä hankkeita on ollut kaksi kappaletta.

Hankkeiden kohdealue	kpl
Maakunnallinen	22
Maakuntien yhteinen	3
Seutukunnallinen	12
Seutukuntien yhteinen	2
Ylimaakunnallinen	1
Yhteensä	40

Kuvio 18. Hankkeiden toteutuksen kohdealue

4.6 Hankkeiden tulokset valituilla indikaattoreilla

4.6.1 Syntyneet uudet ja uudistetut työpaikat sekä hankeaikaiset työpaikat

Hankkeiden aikana on syntynyt uusia työpaikkoja yhteensä 242,5 kpl, joista naistyöpaikkojen osuus on 65,75 kpl eli 27,1 prosenttia. Alle 30-vuotiaiden ikäryhmään uusia työpaikkoja on syntynyt 55,75 kpl eli 23 prosenttia.

Syntyneet uudet työpaikat	Miehet	Naiset	Yhteensä	joista alle 30 v
Uudet työpaikat	176,75	65,75	242,5	55,75
% syntyneistä työpaikoista	72,9	27,1	100,0	23,0

Kuvio 19. Syntyneet uudet työpaikat.

Hankkeiden tuloksena on uudistettu työpaikkoja yhteensä 707, joista naistyöpaikkojen osuus on 254,25 eli 36 prosenttia. Alle 30-vuotiaiden ikäryhmään uudistettuja työpaikkoja on syntynyt 85,17 eli 12 prosenttia.

Uudistetut työpaikat	Miehet	Naiset	Yhteensä	joista alle 30 v
Uudistetut työpaikat	452,75	254,25	707	85,17
%uudistetuista työpaikoista	64,0	36,0	100,0	12,0

Kuvio 20 Uudistetut työpaikat.

Uudistettujen työpaikkojen osuus on ollut huomattavasti korkeampi kuin syntyneiden uusien työpaikkojen määrä. Uudistettuja työpaikkoja on syntynyt lähes kolminkertainen määrä. Hankkeiden aikana on työllistynyt yhteensä 95,48 henkeä, joista naisia on ollut 36,29 ja alle 30-vuotiaita 23,01. Keskimäärin yhtä projektia kohti on työllistynyt 2,3 henkeä.

Hankkeissa työllistyneet henkilöt

	Miehet	Naiset	Yhteensä	josta alle 30-vuotiaita
Työllistyneet	59,19	36,29	95,48	23,01
% työllistyneistä	62,0	38,0	100,0	24,1

Kuvio 21. Hankkeissa työllistyneet henkilöt

Hankkeiden työllistävä vaikutus on ollut yhteensä 1044,98 työpaikkaa ohjelmakauden 2000 – 2006 aikana. On huomioitava, että hankkeiden hallinnointi on ollut osaksi myös seutukunnan ulkopuolisella toimijalla, joten hankkeiden aikana työllistyneet eivät välttämättä ole olleet seudulla asuvia henkilöitä.

Lisäksi ainoastaan Kuusiokuntiin kohdistuneita hankkeita oli tutkimuksessa mukana 12 kpl eli 30 prosenttia. Maakunnallisten hankkeiden osuus oli 55 prosenttia.

Jos syntyneiden, uudistettujen ja hankkeen aikana työllistyneiden osuus jaetaan teoreettisesti hankkeiden seutukunnan osuuden suhteessa (12 %), olisi seutukunnalle työllisyysvaikutukset yhteensä ollut 125,3 henkilöä. Teoreettista osuutta ei voida pitää absoluuttisena lukuna, koska huolimatta hankkeiden laaja-alaisuudesta, voivat syntyneet tai uudistetut työpaikat sijaita seudun kunnissa. Hankkeiden tiedoista ei ole saatavissa esim. henkilöittäin ja asuinkunnittain tietoja.

Uudet ja uudistetut työpaikat sekä hankeaikaiset työpaikat toimialan mukaan:

Eniten uusia työpaikkoja on syntynyt maatalouteen ja liitännäiselinkeinoihin. Alle 30-vuotiaiden ikäryhmään on työpaikkoja eniten syntynyt maatalouteen ja liitännäiselinkeinoihin sekä puunjalostukseen.

Hankkeiden toimiala	kpl	Syntyneet uudet työpaikat			
		miehet	naiset	yhteensä	alle 30 v
Kotimaisen energia	1				
Maatalous ja liitännäiselinkeinot	19	106,5	9	115,5	26
Maa- ja metsätalous	4			0	
Maaseutuelinkeinot	2	33	33,5	66,5	
Matkailu	4	3,25	5,75	9	6
Metalliteollisuus	2	5	0	5	0
Puunjalostus	2	29	6	35	23,75
Puunjalostus ja metalliteollisuus	1				
Hoiva ja terveyden edistäminen	1	0	0,5		
Tietotekniikka ja elektroniikka	2				
Ympäristöhoito	1		1		
Yrittäjyyden edistäminen	1		10		
Yhteensä	40	176,75	65,75	231	55,75

Kuvio 22. Syntyneet uudet työpaikat toimialan mukaan jaoteltuina

Hankkeiden toimiala	kpl	Uudistetut työpaikat			
		miehet	naiset	yhteensä	alle 30 v
Kotimaisen energia	1	0	0	0	0
Maatalous ja liitännäiselinkeinot	19	400	120	520	76
Maa- ja metsätalous	4	0	0	0	0
Maaseutuelinkeinot	2	3	0	3	0
Matkailu	4	4,75	6,25	11	0,17
Metalliteollisuus	2	15	120	135	0
Puunjalostus	2	30	8	38	8
Puunjalostus ja metalliteollisuus	1	0	0	0	0
Hoiva ja terveyden edistäminen	1			0	1
Tietotekniikka ja elektroniikkateollisuus	2	0	0	0	0
Ympäristöhoito	1	0	0	0	0
Yrittäjyyden edistäminen	1	0	0	0	0
Yhteensä	40	452,75	254,25	707	85,17

Kuvio 23. Syntyneet uudistetut työpaikat toimialan mukaan jaoteltuina

Hankkeiden toimiala	kpl	Hankkeissa työllistyneet			
		miehet	naiset	yhteensä	alle 30 v
Kotimaisen energia	1	0	0	0	0
Maatalous ja liitännäiselinkeinot	19	37,56	33,07	70,63	18,18
Maa- ja metsätalous	4	5,96	0,12	6,08	1,33
Maaseutuelinkeinot	2	3	0,25	3,25	0
Matkailu	4	1,17	1	2,17	0
Metalliteollisuus	2	7	0,6	7,6	3,5
Puunjalostus	2	2	0	2	0
Puujalostus ja metalliteollisuus	1	0	0	0	0
Hoiva ja terveyden edistäminen	1	1,5	1,25	2,75	0
Tietotekniikka ja elektroniikkateollisuus	2	0	0	0	0
Ympäristöhoito	1	1		1	0
Yrittäjyyden edistäminen	1	0	0	0	0
Yhteensä	40	59,19	36,29	95,48	23,01

Kuvio 24. Hankkeissa työllistyneet toimialan mukaan jaoteltuina

4.6.2 Hankkeiden aikana syntyneet uudet yritykset toimialoittain

Hankkeen aikana on uudistettuja työpaikkoja syntynyt myös eniten maatalouteen ja liitännäis-elinkeinoihin. Valtaosa hankkeista kohdistui myös kyseiseen toimialaan. Merkittävä osa uudistettuja työpaikkoja syntyi myös metalliteollisuuteen. Alle 30-vuotiaiden ikäryhmään syntyi uudistettuja työpaikkoja maatalouden lisäksi puunjalostukseen. Hankkeiden aikana työllistyneistä valtaosa on ollut maatalouden ja siihen liittyvien liitännäiselinkeinojen hankkeissa.

Uusia yrityksiä on syntynyt hankkeiden aikana eniten maatalouteen sekä sen liitännäiselinkeinoihin. Maatilakytkeittäisiä yrityksiä syntyi yhteensä 133, joista matkailuun syntyi kaksi yritystä ja puunjalostukseen neljä yritystä. Naisyrityksiä syntyi maaseutuelinkeinoihin kohdistuvissa hankkeissa yhteensä 24 yritystä.

Hankkeiden toimiala	kpl	Syntyneet uudet yritykset		
		Yhteensä	Naisyrietykset	MaatilakytKentä
Kotimaisen energia	1	0	0	0
Maatalous	ja 19	140	3	127
liitännäiselinkeinot				
Maa- ja metsätalous	4	0	0	0
Maaseutuelinkeinot	2	60	24	0
Matkailu	4	5	2	2
Metalliteollisuus	2	2	0	0
Puunjalostus	2	6	0	4
Puujalostus	ja 1	0	0	0
metalliteollisuus				
Hoiva ja terveyden edistäminen	1	0	0	0
Tietotekniikka	ja 2	0	0	0
elektroniikkateollisuus				
Ympäristöhoito	1	0	0	0
Yrittäjyyden edistäminen	1	0	0	0
Yhteensä	40	213	29	133

Kuvio 25. Syntyneet uudet yritykset toimialoittain

Yhteenveto

Aiempiin tutkimuksiin perustuen (luku 1.2) seudun hankkeiden tulokset eivät poikkeaa yleisesti hankkeilla saavutettuihin tuloksiin. Syntyneet uudet ja uudistetut työpaikat eivät siten ilmennä välttämättä kokonaan uutta työpaikkojen kehitystä seudulla, sillä yritysten toiminnan muutokset ovat voineet vaikuttaa seudun kokonaistyöpaikkakehitykseen. Jos yritysten määrä lasketaan aiemman Hämeenlinnan seudulla tehdyn tutkimuksen mukaan, niin "aitoja" uusia yrityksiä olisi hankkeiden tuloksen syntyneet 60 % tuloksesta eli noin 80 yritystä. Lisäksi on huomioitava, että sekä työpaikat ja yritykset eivät ole syntyneet pelkästään Kuusiokuntien alueelle, koska osa hankkeista toimi laajemmalla alueella. Kuitenkaan hanketiedoista ei ole saatavissa täsmällistä kuntakohtaista tietoa. Sama ongelma on todettu aikaisemmissa tutkimuksissa. Maaseutuohjelmassa on asetettu tavoitteeksi työpaikkojen määrän lisääntyminen kasvualoilla kuten informaatioteknologia ja elektroniikka. Näille aloille on syntynyt ainoastaan kaksi työpaikkaa. Toimialoittain tarkasteltuna eniten työpaikkoja syntyi maatalouteen ja sen liitännäiselinkeinoihin.

5 HANKKEIDEN TULOSTEN VERTAILU VALITUILLA KRITEREILLÄ

5.1 Arviointikriteerien valinta

Koska seudulliset hankkeet toteuttavat myös maakunnallisia ohjelmia, on seurantaindikaattoreiden oltava yhdenmukaisia eri ohjelmatasojen välillä. Hankkeisiin voi sisältyä myös mm. seudun erityistavoitteisiin liittyviä indikaattoreita, jotka voivat poiketa maakunnallisista indikaattoreista.

Euroopan komission maatalouden pääosaston valmisteluasiakirjan mukaan (D/761) ”arviointi-indikaattorit ovat ennen kaikkea tulos- ja vaikutus-indikaattoreita, sillä arviointi menee seurantaan, raportointia ja tarkastusta (auditointia) pidemmälle. Arviointi antaa kuvan tukijärjestelmien vaikutuksesta, ja keskeisellä sijalla on järjestelmien tehokkuuden arviointi järjestelmien tavoitteiden saavuttamisessa. Arvioinnissa tarkastellaan tehokkuutta myös käytettyjen resurssien ja syntyneiden vaikutusten välisen järkevän suhteen kannalta. Muut mahdolliset arviointinäkökohdat ovat merkityksellisyys (tavoitteiden ja tarpeiden vastaavuus), käyttökelpoisuus (vaikutusten ja tarpeiden yhteensopivuus) ja pysyvyys (odotukset pitkäaikaisista vaikutuksista)”.

<i>Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelman keskeiset seurantaindikaattorit ja todennäköinen toteutuma.</i>				
	31.12.1999	2001/2002 ¹³⁾	Toteutuma-arvio 2006	Muutos 2000-2006
Väestö				
Väkiluku	196 795	194 105*	194 000	-2 795
Nettomuutto: osuus ko. vuoden 31.12 väestöstä, % ¹⁾	-0,45	-0,59	0,14	0,59
Luonnollinen väestönkasvu: osuus ko. vuoden väestöstä vuoden lopulla, %	-0,04	0,03	-0,02	0,02
Huoltosuhte (työlliset/ ei-työlliset)	1,57	1,50	1,40	-0,17
Koulutustaso				
ratkinnonsuorittaneiden osuus 15 – vuorokäyttämistä, %	53,6	55,3	59,0	5,4
Korkea-asteen ratkinnon suorittaneiden osuus, %	17,7	18,3	19,8	2,1
Työmarkkina-tilanne				
Työllisyysaste, %	64,0	65,1*	66,5	2,5
Työttömyysaste, %	11,1	8,9*	7,0	-4,1
Työpaikkojen määrä (indeksi, v. 2000 = 100) ¹²⁾	97,9	99,8	104,2	6,3
Alueellinen bruttokansantuote, tuotanto				
BKT asukasta kohti (v. 2000 hinnat, elinkustannusindeksillä deflatoin)	15 181	15 106	17 400	2 219
Kokonaistuotanto (BKT), milj. euroa	2 854,1	2 964 ¹⁴⁾	3 215	360,9
Yritysten liikevaihdon kehitys (1000 €, v. 2000 hinnat, elinkustannusindeksillä deflatoin)	5 805 907	6 310 625	6 600 000	794 093

Kuvio 26. Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelman seurantaindikaattorit. Lähde Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2003 – 2006, s 57

Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelman seurantaindikaattorit kuvaavat väestökehitystä, koulutustasoa, työmarkkinoiden kehittymistä sekä alueen bruttokansantuotetta sekä tuotannon kehitystä.

Kuusiokuntien maaseutuohjelman tavoitteena on, että vuoteen 2010 mennessä seutukunnalle on syntynyt uusia yrityksiä tai niitä on siirtynyt muualta korkean teknologian, kuten informaatioteknologian ja elektroniikan alalle siten, että seutukunta on päässyt kasvavien toimialojen imuun. Tavoitteena on edelleen, että alueelle suuntautuva asiointi- ja matkailijavirta kasvaa edelleen. Kuusiokuntien tunnettuus ja suosio monipuolisena matkailualueena on kasvanut ja matkailijoiden viipymä pidentynyt.

Seutukunnan elinvoimaisuuden turvaamiseksi tavoitteena on väestön vähenemisen pysäyttäminen. Lisäksi alueen palvelutaso sekä yksityisten että julkisten palvelujen osalta voidaan pitää yllä. Alueen kehittymistä pyritään edistämään mm. seudun kattavalla tietoverkkoyhteyksillä. Edelleen tavoitteena on maatalouden rakennemuutoksen hidastaminen ja tilamäärän laskun hidastuminen.

Edellä esitetyistä tavoitteista voidaan johtaa konkreettisia tavoitteita, joita on saavutettava alueen elinvoimaisuuden edistämiseksi. Keskeisimpiä ovat uusien yritysten perustaminen, työpaikkakehityksen turvaaminen ja kasvattaminen, jo toimivien yritysten toiminnan turvaaminen, laajentaminen ja kehittäminen sekä jalostusasteen nostaminen. Väestömäärän vähenemisen pysäyttämiseksi pyritään hidastamaan maaseudun rakennemuutosta sekä väestön keskittymistä maakunta- ja aluekeskuksiin. Edellä esitetyt tavoitteet ovat myös yhtenevät EU:n aluepolitiikan keskeisten tavoitteiden kanssa.

Taulukkoon on koottu hankkeiden indikaattorit ja ohjelmien tavoiteasettelua kuvaavat kriteerit.

	Hankkeiden indikaattorit	Maakunta- ohjelma	Kuusiokuntien maaseutuohjelma
Työpaikat	x	x	x
Koulutustaso		x	
Väestökehitys		x	x
Bruttokansantuote		x	
Tuotannon muutos		x	x
Yritysten määrä	x		x
Julkinen talous			x

Tutkimuksessa käytettävät yhtenäiset arviointikriteerit johdettuina hankkeissa asetettuihin tavoitteisiin ja Kuusiokuntien maaseutuohjelman tavoitteisiin ovat:

- työpaikkamäärän kehitys
- yritysten määrän kehitys

Valitut kriteerit on valittu sillä perusteella, että niiden vertailemiseksi seudulla tapahtuneeseen kehitykseen voidaan saada tilastotietoa. Lisäksi Euroopan Unioni on asettanut aluepolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi työpaikkojen ja yritysten määrän kasvun. Pääkriteerit jakautuvat niitä kuvaaviin osatekijöihin. Kootussa tilastoaineistossa kuvataan Kuusiokuntien seutukunnan ja kuntien kehitystä EU-ohjelmakauden 2000 – 2006 aikana. Hankkeiden tavoitteita ja tuloksia verrataan seudulla tapahtuneeseen kehitykseen.

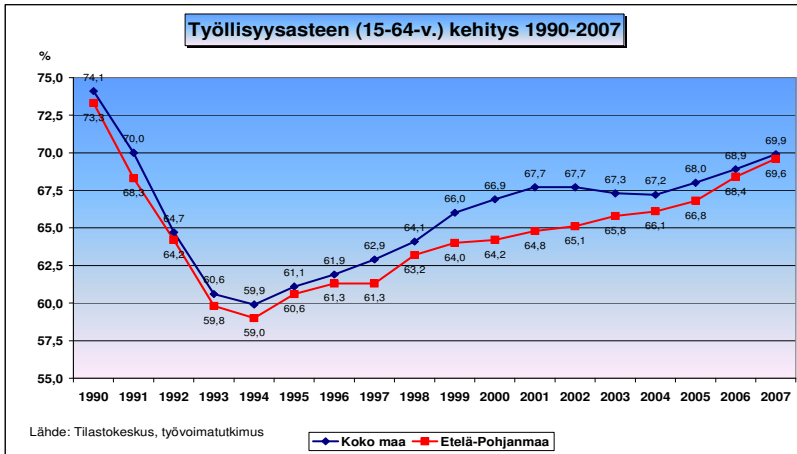
5.2 Hankkeiden tulosten ja maaseutuohjelman tavoitteiden vertailu

Tutkimuksen tässä osiossa tarkastellaan hankkeiden tavoitteiden toteutumista Kuusiokuntien maaseutuohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin tutkimuksessa käytettävillä kriteereillä.

Työpaikkamäärän kehityksessä on tarkasteltu työllisyysasteen ja työttömyysasteen kehitystä sekä työpaikkamäärän muutosta tarkasteltavan ajanjakson aikana. Lisäksi on tarkasteltu pendelöintiä eli työvoiman liikkuvuutta ja työpaikkaomavaraisuuden kehitystä.

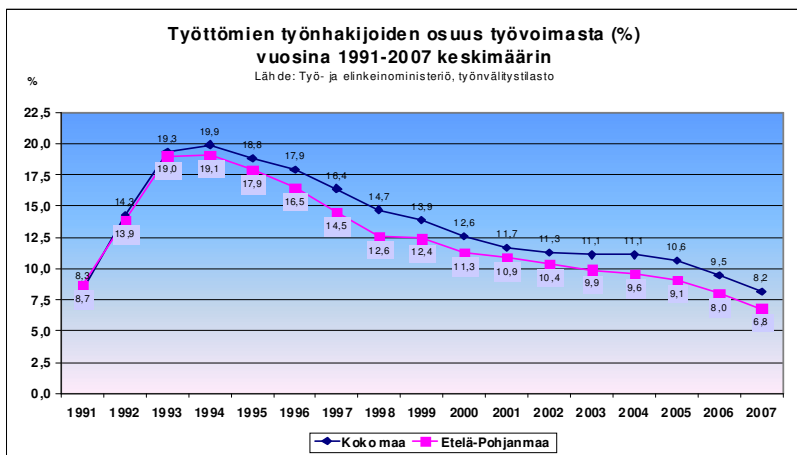
Tilastojen mukaan voimakkaimmin positiivinen työpaikkakehitys näkyy Töysän kunnassa. Työllisyysasteen kehitys on parantunut kaikissa seudun kunnissa seuraten valtakunnallista kehitystä. Työttömyysaste on alhaisin Kuortaneella. Alkutuotannon työpaikat ovat vähentyneet seudulla ja maatalouden rakennemuutos näkyy edelleen voimakkaana. Hankkeilla pyritään mm. uudistamaan maataloudesta vapautuvia työpaikkoja.

Etelä-Pohjanmaan työllisyysaste on saavuttanut koko maan työllisyysasteen vuoden 2007 aikana. Työllisyysaste on parantunut noin 3,3 prosenttia vuosien 2000 – 2006 aikana. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta on ollut koko maata alempi. Vuonna 2000 se oli 11,3 prosenttia ja vastaavasti 2006 8,0 prosenttia.



Kuvio 27. Työllisyysasteen kehitys. Lähde Etelä-Pohjanmaan TE-Keskus/tilastokeskus

Työttömyysasteen keskiarvo on laskenut vuodesta 2001 lähes kolme prosenttia. Kuusiokunnissa Alavudella työttömyysaste on laskenut 11,6 prosentista 8,3 prosenttiin. Kuortaneen työttömyysaste on alhaisin ollen vuonna 2006 4,8 prosenttia. Kuortaneella voidaan sanoa olevan ”täystyöllisyys”, kun otetaan huomioon rakenteellinen työttömyys. Soinissa työttömyys on ollut korkein ollen vuonna 2006 12,2 prosenttia.

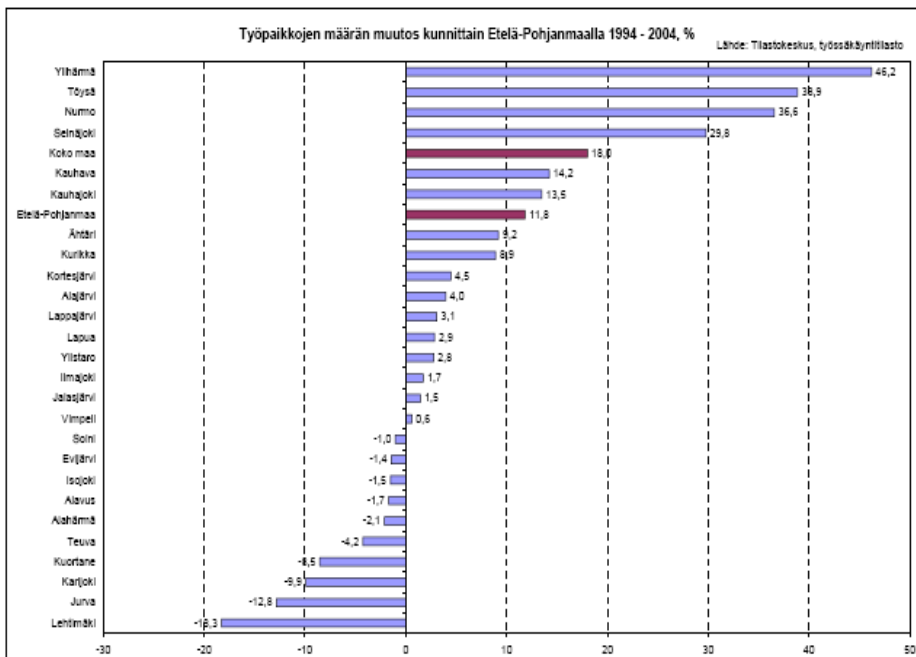


Kuvio 28. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta. Lähde Etelä-Pohjanmaan TE-Keskus/tilastokeskus

Vuonna 2004 Etelä-Pohjanmaalla työllisten osuus on hieman yli 40 prosenttia. Vastaavasti Kuusiokuntien seutukunnassa työllisten osuus on noin 38 prosenttia. Eläkeläisten osuus on maakunnan korkeimpia Kuusiokuntien seutukunnassa.

Alkutuotannon työpaikat vähenivät Etelä-Pohjanmaalla vuosien 2000–2004 aikana samaa tahtia kuin koko maassa. Maa- ja metsätaloudesta hävisi lähes 1 500 työpaikkaa Etelä-Pohjanmaalla. Kehitys oli tappiollista kaikissa maakunnissa. Etelä-Pohjanmaan

seutukunnissa työpaikkojen vähennys oli suhteellisesti suurinta Härmänmaalla (-20 %) ja pienintä Järviseudulla (-8 %). Alkutuotannon työpaikat vähenivät kaikissa kunnissa. (Lämsä, Jarkko 2007). Työpaikkojen määrä on alentunut neljässä seudun kunnassa (Lehtimäki, Soini, Alavus ja Kuortane). Työpaikkojen määrä kasvanut Töysässä ja Ähtärissä.

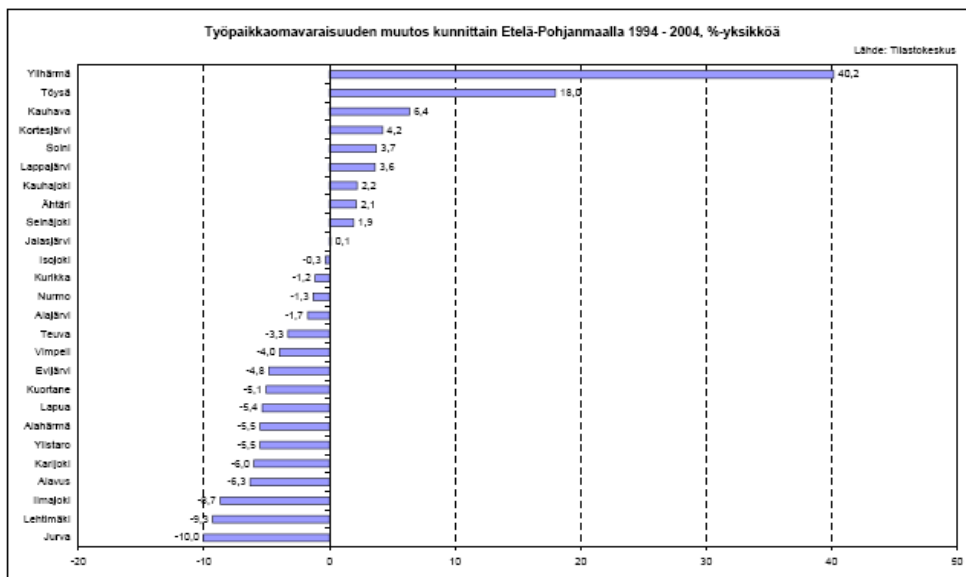


Kuvio 29. Työpaikkojen määrän muutos kunnittain. Lähde Etelä-Pohjanmaan TE-keskus / tilastokeskus

Työpaikkaomavaraisuus ilmaisee alueella työssäkäyvien (so. työpaikat) ja alueella asuvan työllisen työvoiman välisen suhteen. Etelä-Pohjanmaan työpaikka-omavaraisuus oli vuonna 2004 Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan 97,3 prosenttia. Työpaikkaomavaraisia maakuntia ovat Ahvenanmaa, Uusimaa ja Pohjanmaa. Työpaikkaomavaraisuus on selvästi alhaisin Itä-Uudellamaalla. Etelä-Pohjanmaan työpaikkaomavaraisuus oli maakunnista seitsemänneksi alhaisin. Etelä-Pohjanmaan seutukunnista työpaikkaomavarainen on Härmänmaa, jossa omavaraisuusaste oli 105,0 prosenttia. Työpaikkaomavaraisuus oli alhaisin Suupohjassa, 90,9 prosenttia. Työpaikkaomavaraisia kuntia ovat Ylihärmä, Töysä ja Seinäjoki. Ylihärmän työpaikkaomavaraisuus on Maarianhaminan ja Salon jälkeen koko maan korkein. Myös Töysä sijoittui valtakunnallisessa vertailussa hyvin.

Nettopendelöinti eli muilta alueilta työhön tulevien ja muilla alueilla työssäkäyvien erotus kuvaa alueen kannalta tärkeän työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen. Etelä-Pohjanmaan nettopendelöinti on ollut vuosina 1993–2004 keskimäärin 2 109 henkeä negatiivinen eli maakunnan ulkopuolella käy työssä enemmän ihmisiä kuin niitä tulee muualta Etelä-Pohjanmaalle.

Työpaikkaomavaraisuutta ovat kasvattaneet Töysä, Soini ja Ähtäri. Työpaikkaomavaraisuus on heikentynyt Kuortaneella, Alavudella ja Lehtimäellä.



Kuvio 30. Työpaikkaomavaraisuuden muutos kunnittain 1994 – 2004

5.2.1 Hankkeiden tulosten vertailu maaseutuohjelman tavoitteisiin

Kuusiokuntien maaseutuohjelman tavoitteissa ei ole työpaikkojen kehityksen määrällisiä tavoitteita. Asetetuista tavoitteista voidaan päätellä, että odotettu kehityssuunta edellyttää uusien työpaikkojen luomista seudun elinvoimaisuuden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita edellytetään EU-rahoitteisilta hankkeilta yleisestikin.

Uudet ja uudistetut Miehet Naiset Yhteensä joista alle 30 v työpaikat

Uudet työpaikat	176,75	65,75	242,5	55,75
Uudistetut työpaikat	452,75	254,25	707	85,17

Kuvio 31. Hankkeiden aikana syntyneet uudet ja uudistetut työpaikat

Hankkeiden aikana uusia ja uudistettuja työpaikkoja on syntynyt yhteensä 949,5 työpaikkaa. Kuten hankkeen tuloksia käsittelevässä luvussa on todettu, eivät kaikki työpaikat ole absoluuttisesti syntyneet Kuusiokuntien alueelle johtuen hankkeiden laajemmasta toteutusalueesta. Seudun työpaikkaomavaraisuus on tilastojen mukaan parantunut Soinissa, Töysässä ja Ähtärissä. Lisäksi työpaikkojen määrä on kasvanut Ähtärissä ja Töysässä.

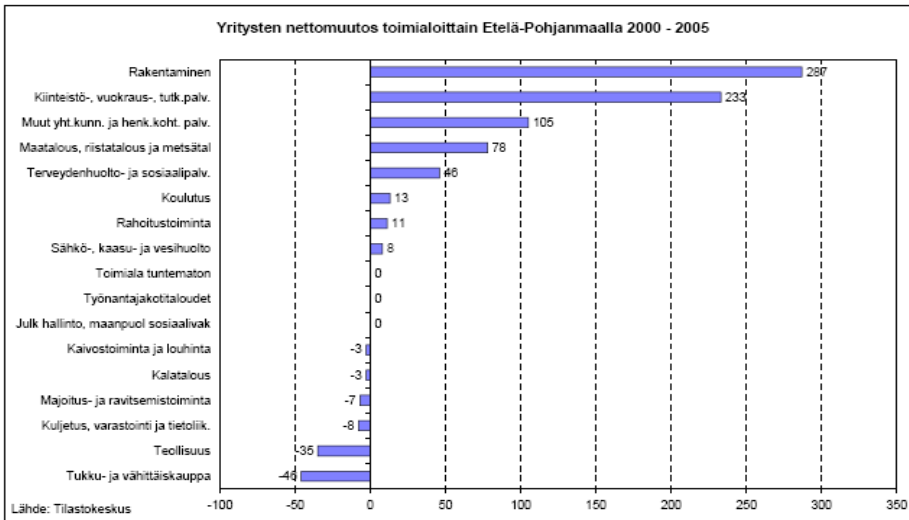
Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hankkeet ovat edistäneet Kuusiokuntien seudun työllisyyden kehittymistä. Koska tutkimuksen kohteena olevat hankkeet ovat vain osa seudulla toteutetuista hankkeista ohjelmakauden 2000 – 2006 aikana, ei tulosten perusteella voida päätellä, että juuri kyseiset hankkeet ovat olleet seudun kehityksen tuloksen taustalla. Kuitenkin voidaan todeta, että tulos osoittaa kehityssuuntaa, jota hankkeet ovat osaltaan tukeneet. Tulos on yhtenevä jo toteutettujen hankkeiden yleisiin tuloksiin sekä niistä tehtyihin johtopäätöksiin, kuten luvusta 1.2 ilmenee.

5.3 Yritysten määrän kehitys

Yritysten määrän nettomuutos on ollut tarkasteltavan ajanjakson aikana positiivinen ja seutukunnan yritysten määrä on kasvanut. Yritystoiminnan kehitystä seurataan myös mm. liikevaihdon kasvulla.

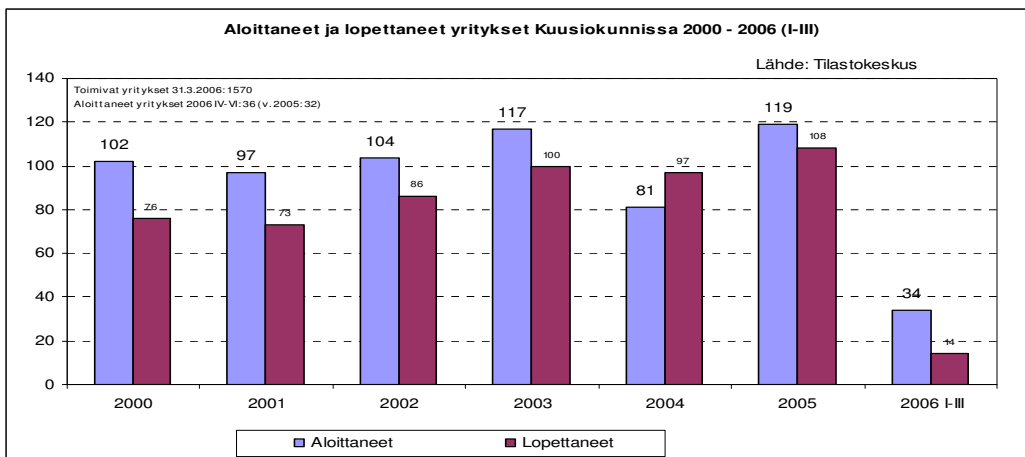
Maatilojen määrän alentuminen on jatkunut koko ohjelmakaudella vaihdellen kunnittain 10 – 15 prosentin välillä. Tilojen lukumäärän muutos ei välttämättä tarkoita maatalouden tuotannon volyymin alenemista samassa suhteessa, koska tilojen koko sekä tuotantomäärät ovat kasvaneet viime vuosina.

Etelä-Pohjanmaalle on tyypillistä pienyritysvaltaisuus ja maatalousyrittäjäys. Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterin mukaan Suomessa oli vuoden 2006 maaliskuun lopussa noin 265 000 toimivaa yritystä. Etelä-Pohjanmaalla oli tuolloin 11 074 yritystä, mikä oli maakunnista määrällisesti seitsemänneksi eniten. Etelä-Pohjanmaalla suurin toimiala oli tukku- ja vähittäiskauppa (22 %) (Lämsä 2007).



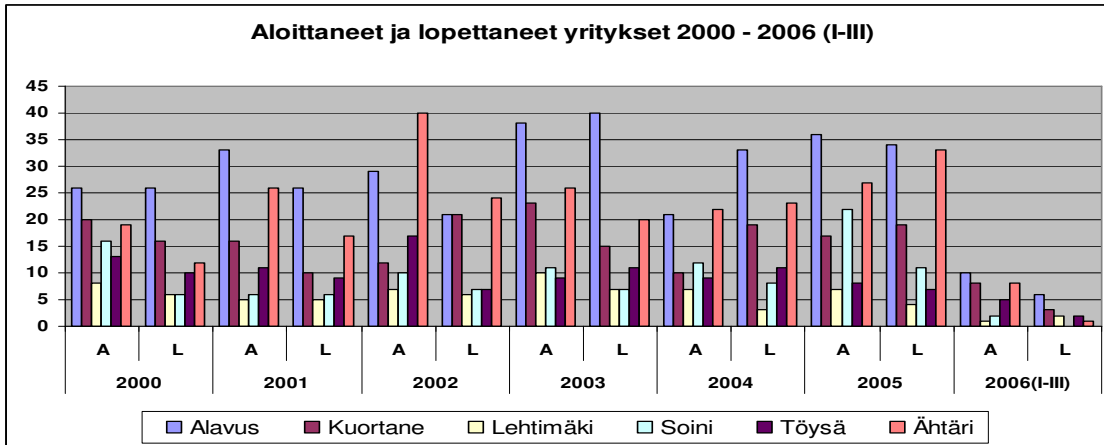
Kuvio 32. Yritystoiminnan nettomuutos toimialoittain 2000 – 2006 (Lämsä (2007)).

Aloittaneiden yritysten määrä suhteessa yrityskantaan oli vuosina 2000–2005 koko maassa 56 prosenttia. Etelä-Pohjanmaalla aloittaneiden yritysten määrä oli suhteellisesti maan alhaisin, 43 prosenttia, kun taas Uudellamaalla päästiin 66 prosenttiin, todetaan Lämsän (2007) raportissa, joka käsittelee Etelä-Pohjanmaan väestön, tuotannon ja työllisyyden kehitysarvioita.



Kuvio 33. Aloittaneet ja lopettaneet yritykset Kuusiokunnissa 2000 - 2006

Vuonna 2003 ja 2004 yritysten määrän vaihtelu on ollut suurinta sekä aloittaneiden että lopettaneiden osalta.

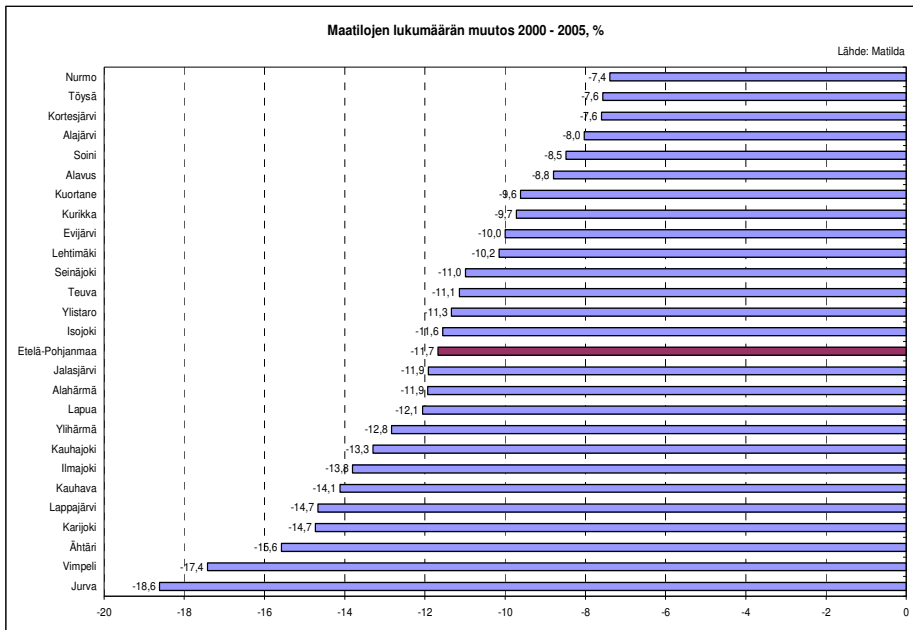


Kuvio 34. Aloittaneet ja lopettaneet yritykset kunnittain 2000 - 2006

Toimipaikkojen liikevaihto kasvoi vuosien 2001–2005 aikana Etelä-Pohjanmaalla miljardilla eurolla ollen 15 prosenttia. Koko maassa liikevaihdon suhteellinen kasvu oli 17 prosenttia. Vuoden 2005 kehitys oli Etelä-Pohjanmaalla poikkeuksellisen vahvaa, sillä liikevaihto kasvoi 11 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Kasvu oli maakunnista toiseksi parasta Itä-Uudenmaan jälkeen (Etelä-Pohjanmaan Yrittäjyyskatsaus 2007).

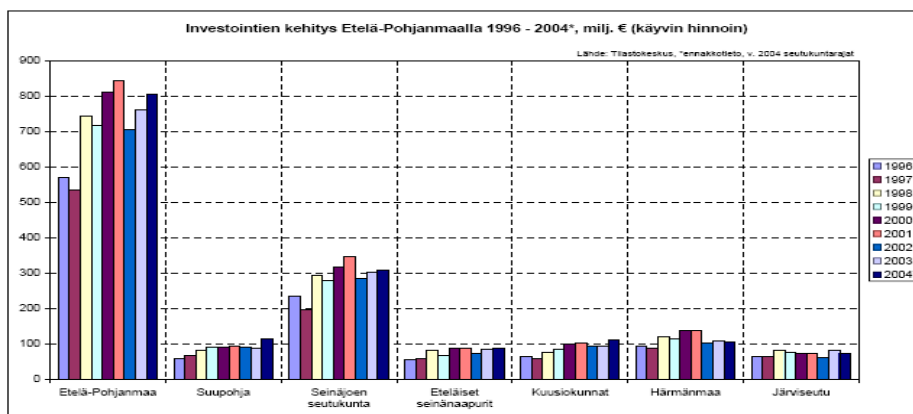
Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2004 Etelä-Pohjanmaalla työssäkäyvistä 18 prosenttia oli yrittäjiä (ml. maatalousyrittäjät ja yrittäjäperheen jäsenet, jotka muina kuin palkansaajina työskentelevät yrityksessä), kun koko maassa vastaava osuus oli kymmenen prosenttia. Yrittäjyysaste on maakuntien parhaimmista myös maatalousyrittäjät poisluettuna. Etelä-Pohjanmaalla yrittäjien osuus työpaikoista on korkein Karijoella (38 %) ja matalin Seinäjoella (7 %). Yrittäjien osuus työpaikoista on Etelä-Pohjanmaalla lähes kaikilla päätoimialoilla korkeampi kuin maassa keskimäärin

Maatalousyrittäjien osuus kaikista yrittäjistä on Etelä-Pohjanmaalla noin puolet, kun se on koko maassa 30 prosenttia. Koko maan maatalousyrittäjistä noin kymmenen prosenttia toimii Etelä-Pohjanmaalla.



Kuvio 35. Maatilojen lukumäärän muutos 2000 – 2005. Lähde Etelä-pohjanmaan maakuntaohjelman arviointi

Maatilojen määrä on laskenut koko Etelä-Pohjanmaan maakunnassa 2000 – 2005 välisenä aikana. Kuusiokuntien seudulla Ähtärissä yli 15 %, Lehtimäellä noin 10 prosenttia ja Töysässä, Soinissa, Kuortaneella ja Alavudella alle 10 prosenttia.



Kuvio 36. Yritysten investointien kehitys 1996 – 2004 seutukunnittain

Investoinnit ovat kasvaneet Kuusiokunnissa yli 20 prosenttia ollen vuonna 2004 yli 100 milj. €. Etelä-Pohjanmaan seutukunnista alhaisempi investointitaso oli Järviseudulla ja Eteläisissä Seinänaapureissa. Suupohjan seutu on samalla tasolla Kuusiokuntien seudun kanssa. Teollisuuden tuotannon investoinnit laskivat vuosien 2000 – 2004 aikana 22,5 prosenttia. Alavudella muutos oli 90,1 prosenttia, kun taas Ähtärissä tuotannon investoinnit

kasvoivat 199,2 prosenttia. Myös Lehtimäellä tuotannon investoinnit kasvoivat 156 prosenttia. Pienin tuotannon investointitaso on Kuortaneella, kasvua oli 12,3 prosenttia.

Yritysten määrän kehittyminen ja vertailu maaseutuohjelman tavoitteisiin

Seudun maaseutuohjelmassa on asetettu tavoitteeksi elinkeinoelämän voimakas kehittyminen, seudun kilpailukyky sekä vetovoimaisuus. Lisäksi ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi terveen ja tasapainoisen elinkeinorakenteen luominen. Ohjelmassa on asetettu tavoitteita eri toimialojen osalta, mutta määrälliset mitattavat tavoitteet puuttuvat.

Hankkeiden aikana syntyneet uudet yritykset

	Yhteensä	Naisyriityksiä	Maatilakytkeäisiä
Syntyneet uudet yritykset	213	29	133

Kuvio 37. Hankkeiden aikana syntyneet uudet yritykset

Samoin kuin jo työpaikkakehityksen vertailun yhteydessä on todettu, eivät yritykset ole syntyneet kaikkien hankkeiden osalta Kuusiokuntien alueelle. Tarkasteltujen hankkeiden tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että hankkeet ovat edistäneet uusien yritysten syntymistä. Koska toimenpiteet olivat kohdistuneet tarkastelun kohteena olevissa hankkeissa maaseudun elinvoimaisuuden kehittämiseen ja maatalouden rakennemuutosten vaikutusten lieventämiseen, tukevat myös maatilakytkeäisten yritysten määrä kyseisiä tavoitteita.

Seudun maaseutuohjelman tavoitteisiin ”voimakas kehittyminen” voidaan todeta, että tulokset tukevat kehittymisen positiivista suuntaa, mutta tämän tutkimuksen perusteella ei voida todeta, kuinka voimakasta kehittyminen on ollut seutukunnalla.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tuloksena todetaan, että hankkeet ovat synnyttäneet uusia työpaikkoja sekä uusia yrityksiä seudulle. Koska tutkimus perustuu osaan koko EU-ohjelmakauden 2000 – 2006 hankekokonaisuutta ja seudun kehitykseen vaikuttavat myös muut yhteiskunnalliset tekijät, kuten globaali talous, markkinat, kuntatalouden tila ja yleiset kehitystrendit, ei seudun kehittyminen voi johtua pelkästään hanketoiminnasta. Lisäksi hankkeiden vaikutukset voivat toteutua myöhemmin kuin hankkeen aikana, kuten luvussa 1.2 aikaisempien tutkimusten osalta on todettu. Esimerkiksi tutkimuksessa, joka oli tehty Hämeessä, Itä- ja Keski-Suomessa toteutettujen hankkeiden arvioinnista, todetaan, että hankkeiden tulokset voivat ilmetä vasta pidemmällä aikajänteellä. Tutkimuksen kohteena oli osa Kuusiokuntien seutukunnalla toteutetuista hankkeista EU-ohjelmakaudella 2000 – 2006. Hankkeista 12 prosenttia kohdistui suoraan seutukunnan kuntiin ja 55 prosenttia hankkeista olivat maakunnallisia hankkeita.

Edellä esitettyä päätelmää tukevat aiemmat hanketoimintaa koskevat tutkimukset (EU-osarahoitteisten... ja Mikkola 2007). Mikkola toteaa Hämeenlinnan seudun hankesalkun tarkastelua koskevassa tutkimuksessa, että vaikka hankkeet ovat ohjelmallisen aluepolitiikan ja kehittämistyön keskeisiä tekijöitä, on hankkeiden yhteyttä vaikea osoittaa suoraan seudun vahvaan kasvuun.

Hankkeiden aikana syntyi uusia sekä uudistettuja työpaikkoja yhteensä 949 ja lisäksi hankkeen aikana työllistyi 95,48. Naistyöpaikkoja syntyi yhteensä 320 ja alle 30-vuotiaiden ikäryhmään 140,92. Hankkeiden voidaan katsoa edistäneen uusien ja uudistettujen työpaikkojen syntymistä sekä naisten ja nuorten työllistymistä. Hankkeiden tulokset ovat EU-tavoiteohjelmien asettamien kehitystavoitteiden mukaisia. Sitä, ovatko ne riittäviä seudun elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi tai kehittämiseksi, on tutkittava useampien muuttujien vaikutuksesta, kuten esimerkiksi vertaamalla seudun kilpailukykyindeksin muutosta pidemmällä aikavälillä.

Hankkeiden aikana syntyi uusia yrityksiä 213, joista maatilakäytäntäisiä oli 133 ja naisten perustamia yrityksiä 29. Hankkeet ovat edistäneet yritysten syntymistä ja erityisesti perustetut maatilakäytäntäiset yritykset ovat edistäneet maaseudun kehittymistä ja

elinvoimaa tavoiteohjelman mukaisesti. Erityisesti maatilakyläkentäisten yritysten määrää voidaan pitää hyvänä toimenpiteenä maatalouden rakennemuutoksen negatiivisten vaikutusten madaltajana. Mikäli käytetään aiemmissa tutkimuksissa esitettyä laskentatapaa, voidaan syntyneiden yritysten ”aidoksi” määräksi arvioida 80 yritystä.

Hankkeiden tuloksia verrattiin Kuusiokuntien Maaseutuohjelman tavoitteisiin. Tutkimuksen tulos osoittaa, että hankkeiden vaikutus seudun kehittymiseen on joka tapauksessa positiivinen. Seudun maaseutuohjelman tavoitteena oli myös julkisen ja kuntatalouden sekä palvelujen turvaaminen. Tutkimuksella ei voida osoittaa kehitysvaikutuksia seudun julkisen talouden kehittymiseen eikä väestökehitykseen, koska hankkeiden indikaattorit eivät mittaa millään tavalla julkisen talouden kehitystä. Vaikutuksia voidaan arvioida välillisesti kehitystä mittaavilla muilla mittareilla.

Tutkimuksessa kuvattiin seudun hankkeita koskeva päätöksentekoprosessi sekä käytettävät arviointijärjestelmät. Seudun hankkeita koskevassa päätöksentekoprosessissa on selkeitä ongelmakohtia, kuten päällekkäiset toiminnot, epäselvät vastualueet ja projektien puutteellinen priorisointi. Hankkeiden päätöksenteon selkeyttämiseksi ja toiminnan tavoitteellisuuden lisäämiseksi olisi hyvä mallintaa sekä valmistelu- ja päätöksentekoprosessi sekä arviointijärjestelmän käyttö hankekäsittelyn eri vaiheissa.

Aikaisemmissa tutkimuksissa on jo todettu, että paikallinen arviointitutkimus on hyvin vähäistä. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että mielenkiintoisia ja esimerkiksi juuri käynnistynyttä EU-ohjelmakautta 2007 – 2013 varten olisi hyödyllistä tutkia myös seudullisesti hankkeiden vaikutuksia sekä niiden merkitystä alueen elinvoimaisuuden kehittämisessä. Hankkeiden rahoitus koostuu suurelta osin julkisesta rahoituksesta. Myös kunnat käyttävät merkittäviä taloudellisia resursseja hankkeiden kuntarahaosuuksiin. Olisi mielenkiintoista tutkia, miten hankkeisiin kuntien kohdentamat panokset (taloudelliset) ovat tuottaneet tulosta.

Tutkimuksen tehtävänä oli arviointitutkimuksella selvittää, ovatko EU-ohjelmakaudella 2000 – 2006 toteutetut tutkimukseen valitut hankkeet vaikuttaneet tutkimuskohteena olevan Kuusiokuntien seutukunnan kehitykseen.

Tutkimukselle asetettiin hypoteesiksi, että EU-rahoitteisilla hankkeilla on vaikutus työpaikkojen ja yritysten määrään lisääntymiseen. Tutkimuksen pääongelma oli vastata siihen, mitä tuloksia EU-rahoitteisilla hankkeilla on saavutettu ja miten hankkeet ovat vaikuttaneet seudulliseen kehitykseen. Pääongelmaa täsmennettiin siten, että tutkimuksella vastataan työpaikka- ja yritysten määrän kehitykseen.

Tutkimuksella on pystytty vastaamaan pääongelmaan. Hankkeiden tuloksena on seudulle syntynyt uusia sekä uudistettuja työpaikkoja. Varsinkin uudistettujen työpaikkojen syntyminen on merkittävää maaseutumaisen seudun kehityksessä, koska mm. maataloudesta rakennemuutoksen seurauksena vapautuvia työpaikkoja on voitu uudistaa tai säilyttää. Tätä tukee myös tutkimuksen tuloksena osoitettujen maatilakäytäntöisten yritysten syntyminen.

Pääongelmaa täydennettiin osaongelmilla, joilla täsmennettiin ongelmanasettelu koskemaan työpaikkamäärän kehitykseen ja yritysten määrän kehitykseen.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että hankkeet ovat synnyttäneet uusia työpaikkoja sekä uusia yrityksiä, vaikka kaikki eivät ole kohdistuneet suoraan seutukuntaan hankkeiden toimiessa myös laajemmalla alueella kuten maakunnan tai useamman seudun alueella. Tutkimuksessa tehdyllä vertailulla voidaan osoittaa, että hankkeiden tuloksilla on ollut myönteinen vaikutus seudun kehitykseen. Tutkimuksessa käytetyt indikaattorit kuvaavat vain osaa paikallisen tason kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Tämän vuoksi voidaan todeta, että hankkeet vaikuttavat osin seudun kehitykseen. Muita yhtä aikaa vaikuttavia tekijöitä ei tutkittu tässä tutkimuksessa.

Työpaikkamäärän myönteinen kehitys on vaikuttanut osaltaan seudun työllisyysasteen kohoamiseen sekä työttömyysasteen alentumiseen. Lisäksi työpaikkojen syntyminen on vaikuttanut positiivisesti joidenkin seudun kuntien työpaikkaomavaraisuuteen. Kuitenkin työpaikkaomavaraisuuden muutos oli pääsoin negatiivinen seudun kunnissa ohjelmakauden aikana.

Ohjelmakauden aikana aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten määrää verrattaessa voidaan todeta, että yritysten määrä on lisääntynyt vuosien 2000 – 2006 aikana. Myös tutkimustulos osoitti samaa. Yritysten investoinnit olivat kasvaneet lähes kaikissa seudun kunnissa, mutta investointien taso oli maakunnan tasolla verrattuna melko alhainen.

Seudun kehitys ei ollut kuitenkaan maakunnan tasolla verrattuna heikoin, vaan keskimääräinen.

Seudulla maatalouden rakennemuutos näkyy maatilojen määrän merkittävänä vähenemisenä. Vaikka maatilakytkeäisiä yrityksiä on seudulle syntynyt, ei kehitystä ole voitu pysäyttää hanketoiminnan keinoilla. Kuitenkin yleisesti on todettu, että vaikka maatilojen määrä on laskenut, niin maatilojen tuotannon volyymi on jopa noussut ja tilakoot ovat kasvaneet. Näin ei voida suoraan tehdä johtopäätöstä siitä, ettei EU-rahoitteisilla hankkeilla olisi tuettu maaseudun rakennemuutoksen lieventämistä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tutkimus on pystynyt vastaamaan myös tutkimusongelman toiseen pääkysymykseen.

Jo aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, että hankkeiden indikaattorit ovat rahoittajien asettamia eli tässä tapauksessa EU-lainsäädännöllä ja ohjeistuksella asetettuja. Indikaattorit eivät välttämättä kuvaa laajemmin hankkeiden vaikuttavuutta, vaan niillä voidaan mitata hankkeelle asetettuja tavoitteita. Hankkeiden vaikuttavuuden arvioimiseen tarvitaan enemmän alueiden kehitystä kuvaavia indikaattoreita, joita tulisi asettaa jo ohjelmatoimintaa valmisteltaessa. Paikallisen tason arviointiin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota ja sitä tulisi jopa edellyttää esimerkiksi kansallisen tason ohjeistuksessa.

Tutkimuksella on pystytty vastaamaan tutkimusongelmaan. Tutkimukselle asetettiin hypoteesi, jonka mukaan EU- hankkeilla olisi työpaikkoja ja yritysmäärää lisäävä vaikutus. Myös hypoteesi on osoittautunut oikeaksi.

Lähteet

Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6: Valtioneuvoston kanslia. Talousneuvosto.

Airaksinen, Jenni, Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004). *Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti.* Tampereen Yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602

Bache, Ian (1998). *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping.* Sheffield, England: Sheffield Academic Press Ltd.

Elinvoimaa EU-ohjelmista. Yleisesittely 2000–2006. Sisäasiainministeriö Aluekehitysosasto. Valtioneuvosto: Painotyö
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9203F7B79E884955C2256B870052639F/\\$file/yleisesites.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9203F7B79E884955C2256B870052639F/$file/yleisesites.pdf), 26.12.2006

Eskelinen, Heikki (2001). *Aluepolitiikka rautahäkissä.* Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 41. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2004–2005. Etelä-Pohjanmaan Liitto.

http://www.epliitto.fi/?page=maakuntaohjelma_sen_toteuttamissuunnitelma

Etelä-Pohjanmaan maakuntasuunnitelma 2030. Etelä-Pohjanmaan Liitto.

<http://www.epliitto.fi/upload/files/masu2030.pdf>

Etelä-Pohjanmaan Yrittäjyyskatsaus 2007. Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja B. Raportteja ja selvityksiä 30. http://www.stat.fi/tup/yrityksille/ep_160507.pdf. 22.3.2008

EU:n alue- ja rakennepolitiikkaohjelmat ohjelmakaudella 2000 – 2006: Länsi-Suomen tavoite 2 – ohjelma. Ohjelmakuvaus. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2207>.

EU-osarahoitteisten maaseudun kehittämissuohjelmien vaikutus maaseudun yritystoiminnan määrään ja laatuun (2005). Maa- ja metsätalousministeriö(MMM). Helsinki.

(www.mmm.fi/.../5gvqKMJaN/5gvZNsAJW/Files/CurrentFile/EU-osarahoitteisten_kehittamisohjelmien_vaikutus.pdf)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1783/1999 Euroopan aluekehitysrahastosta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1784/1999 Euroopan sosiaalirahastosta

EYN:o 1260/19991 (yleisasetus)

Fimos2000 tietokanta, Sisäasiainministeriön ja Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä rekisteritietokanta. <https://fimos2k.atbusiness.com/rca/scripts/report/raportit.pl>

Haukka, Seppo 82005). *LÄNSI-SUOMEN TAVOITE 2 –OHJELMA 2000 - 2006 . VÄLIARVIOINNIN AJANTASAISTUS*. Loppuraportti.

Haveri, Arto (1995). *Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa*. Tampere: Finpublishers Oy.

<http://www.pirkanmaaseutu.fi/julkaisut/Euromaaseutu.PDF>.

Huovari, Janne, Kangasharju, Aki & Alanen, Aku (2001). *Alueiden kilpailukyky*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja n:o 176. Helsinki. <http://www.ptt.fi/julkais/rapart/176.htm>.

Hämäläiset ESR-hankkeet – hyviä käytäntöjä ja alueen kehittämistä? (2004). Selvitys Hämeen TE- keskuksen työvoimaosaston rahoittamista ESR- projekteista. Selvitystyön loppuraportti. <http://www.te-keskus.fi/Public/download.aspx?ID=8001&GUID={084557DB-27DC-4DEB-A7A6-B6049D6E593A}>

Itkonen, Kari, Ritsilä, Jari & Storhammar, Esa (2006). *Alueosaaja. Välineitä hanketoiminnan organisaatio- ja aluetason vaikutusten mittaamiseen*. Alueosaaja-hankkeen väliraportti. 4. Esiselvitys. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta.

http://www.jyu.fi/econ/tohtorikoulu/asiantuntijat/alueosaaja/raportit/alueosaaja_valiraportti_4_15_092006.pdf

Järvikoski, Aila, Härkäpää Kristiina & Nouko-Juvonen, Susanna (2001). *Realistinen arviointitutkimus. Monia teitä kuntoutuksen arviointiin.* FinSocnews 1/02 uutiskirje. FinSoc- sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä. Helsinki: Stakes.

Kaarlejärvi, Janne (2001). *Taloudellisen liberalismien ilmentyminen politologisissa integraatioteorioissa.* Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 43. 4.
<http://elektra.helsinki.fi/se/p/politiikka/43/4/taloudel.pdf>

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuusiokuntien maaseutuohjelma

Kylkilahti, Kari (1999). *Maaseudun kehittäminen eräissä Euroopan maissa – Irlanti, Englanti, Skotlanti, Itävalta, Saksa ja Ruotsi.* PMK-verkosto. Rural R&D Network.

Laakso, Seppo, Kilpeläinen, Päivi, Kuisma, Hanna & Ritsilä Jari (2005). *Arviointitutkimus EU:n rakennerahasto-ohjelmista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla.* KTM Rahoitetut tutkimukset 9/2005 Elinkeino-osasto. Kauppa- ja teollisuusministeriö: Edita Publishing Oy.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 30.12.1999/1353

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Linnamaa, Reija, Sotarauta, Markku(2000). *Verkostojen Utopia ja Arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta.* Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE- julkaisu 7 / 2000: Cityoffset Oy.

Lämsä, Jarkko (2007). *Nyt katsotaan kauas. Väestön, tuotannon ja työllisyyden kehitysarviot Etelä-Pohjanmaalla.* Etelä-Pohjanmaan liitto Sarja B:28.
http://www.epliitto.fi/?page=julkaisut_tuotteet&id=151

LänsiSuomen Tavoite 2- ohjelman arviointi (1999). Yhteenveto. Suomen aluetutkimus Far.
<http://www.epliitto.fi/upload/files/ennarv-y.pdf>.

Maakunnan kehittämisen tavoitteet. Etelä-Pohjanmaan talous 2004. Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali. <http://www.etelapohjanmaa.fi/ennakointi>.

Maakuntaohjelma. Etelä-Pohjanmaan Liitto.
<http://www.epliitto.fi/?page=maakuntasuunnitelma>

Maaseudun kehittämisen monialaiset kysymykset (2005). Euroopan komissio, Komission valmisteluasiakirja D/761 lopullinen 01.2005, Maatalouden pääosasto. Linja F, SAPARD-ohjelmat F.3, Maaseudun kehittämisen johdonmukaisuus. Evalue Praxis Oy, Hyvät Käytännöt Oy.

Majoinen, Kaija, Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.) (2004). *Seutujohtamisen vaihtoehdot.* 1.painos.Helsinki:Suomen Kuntaliitto .Kuntatalon paino.

Mikkola, Antti (2007) *Hankearviointi Hämeenlinnan seudun hankesalkun vuonna 2006 kuntarahoitetuista EU- hankkeista.* Kehittämiskeskus Oy Häme.
http://www.kehittamiskeskus.com/attachments/hankearviointi_2006_hankkeista__id_17179_.pdf

Mikola, Sinikka (toim.) (2007). *Kuntien ohjelmajohtaminen, Näkemyksiä ja arvioita.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Nagarajan, Nigel & Vanheukelen, Marc (1997). *EVALUATING EU EXPENDITURE PROGRAMMES. A GUIDE to Intermediate and Ex post Evaluation.*
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/guide_eval_en.pdf

Paasio, Petteri, Horelli, Liisa (toim) (2006). *Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista.* Arvioinnin teemanumero 2006. Suomen arviointiyhdistys. www.finnishevaluationsociety.net.

Pawson, Ray, Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation.* First published. London: Sage Publications Ltd.

Pokki, Taru (2005). *Muutospaineet julkisella sektorilla – Roolit ja jännitteet Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen – ohjelmassa.* Helsinki University of Technology, Laboratory of Industrial Management, Report 2005/5. Espoo.

Porko, Petri (2006). *Etelä-Pohjanmaan EAKR – hankkeiden arviointitutkimus*. Länsi-Suomen Tavoite 2 -ohjelma 2000 – 2006. Länsi-Suomen lääninhallituksen muut julkaisut/rakennerahastot. Länsi-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto. Vaasan palveluyksikkö: Länsi-Suomen lääninhallitus.

[http://www.laanhallitus.fi/lh/biblio.nsf/6470ED327089925AC22571D5002A7544/\\$file/EP_EAKR_hankkeet.pdf](http://www.laanhallitus.fi/lh/biblio.nsf/6470ED327089925AC22571D5002A7544/$file/EP_EAKR_hankkeet.pdf).

Pääkkö, Eija (2007). *Projektien vaikuttavat käytännöt ja toimintamallit*. Itä-Suomen lääninhallituksen julkaisu nro 137. JOENSUU: Itä-Suomen lääninhallituksen Kirjapaino Hyvätuuli Oy julkaisuja.

Rantama, Eeva (2002). *Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen Yliopisto. Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.

Ritsilä, Jari & Haukka, Jukka (2005). *Innovaatiotoiminta Keski-Suomen, Päijät-Hämeen ja Satakunnan ESR- hankkeissa. Alueosaaja-hankkeen III väliraportti*. Opetusministeriön julkaisuja 2005:34. www.minedu.fi/OPM/Julkaisut tai www.jyu.fi/alueosaaja/raportit.

Ritsilä, Jari & Haukka, Jukka.(2005). *ESR -hankkeet alueellisen osaamisen kehittämisessä - hanketoiminnan vaikutuksia Satakunnan, Päijät-Hämeen ja Keski-Suomen maakunnissa*. Väliraportti II, Opetusministeriön julkaisuja 2005:3. Opetusministeriö. Talousyksikkö / EU-rakennerahastot. http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2005/esr-hankkeet_alueellisen_osaamisen_kehittamisessa_-_hanketoiminn.

Ritsilä, Jari, Laakso, Seppo, Haukka, Jukka, Kostianen, Eeva, Storhammar, Esa & Kuisma, Hanna (2006). *Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset – arviointi 2001–2006*. Jyväskylän yliopisto Kaupunkitutkimus TA Oy. Taloustieteiden tiedekunta. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Saapunki, Juha & Leskinen, Jari (2005). *Julkiset rahoitusjärjestelmät seudullisten kehitysyhteisöjen hanketoiminnassa*: Suomen Kuntaliitto

Silfverberg, Paul. *Ideasta projektiksi. Projektivetäjän käsikirja*. Konsulttitoimisto Planpoint Oy. <http://www.mol.fi/esf/ennakointi/raportit/pvopas.pdf>.

Sillanpää, Keimo & Ålander, Tommi (2003). *Arviointimenetelmien työkalupakki*. Luentoaineisto. Suomen aluetutkimus FAR.

Simola, Jaana (2001). *Verkottumalla vaikuttamaan*. Tavoite 5b – ja tavoite 2- ohjelmat 1995 – 1999. Lahti: Päijät-Hämeen Liitto. http://www.paijat-hame.fi/pdf/verkottumalla_vaikuttamaan_21_3_2002_pdf.pdf.

Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina (toim.) (2001). *Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä*. Acta-sarja: Suomen Kuntaliitto.

Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille (2006). Suomen Kuntaliitto: Helsinki. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p061129102817F.pdf>.

Takala, Anu ja Karppi, Ilari (2003). *Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun*. Tampereen Ylipoisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere. <http://tampub.uta.fi/alu tiede/Aluetiede-NS-3-2003.pdf>.

Temmes, Markku (2001). *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Tutkimukset ja selvitykset, Research Reports 6/2001, Valtionvarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Oy Edita Ab.

Tervo, Hannu (2005). *Etelä-Pohjanmaan aluetalouden tulevaisuusanalyysi*. Etelä-Pohjanmaan maakuntasuunnitelma 2030 / Tarkistus 2004–2005 / Asiantuntija-analyysi.

Tilastokeskus. Alueonline. www.tilastokeskus.fi.

Tilastokeskus. Kuntien talous- ja toiminta. www.tilastokeskus.fi. Työministeriö. <http://www.mol.fi/esf/ennakointi/raportit/pvopas.pdf>.

Valtioneuvoston «asetus» maaseudun kehittämisestä 21.6.2000/609

Vanhove, Robert (1999). *Regional Policy: A European Approach*. Third Edition. England: Ashgate Publishing Ltd.

Vartiainen, Perttu (1998). *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita*. Helsinki: Sisäasianministeriö. Aluekehitysosasto

Vartiainen, Perttu (2002). *Kreivin aikaan*. Seminaaripuhe 18.2.2002. Kaukametsä. Joensuun yliopisto. Kajaani.

Yleiset indikaattorit maaseudun kehittämisen ohjelmatyön seurantaan varten 2000 – 2006. LOPULLINEN: 01.2005, Kesäkuu 2004. Komission valmisteluasiakirja D/761.