

# EU:n tavoite 6-ohjelman hankkeiden arviointi Pohjois-Karjalan liitossa

Janna Merenniemi 141994  
Joensuun yliopisto  
Maantieteen laitos  
Yhteiskuntamaantieteen  
pro seminaari –tutkielma  
Huhtikuu 2002

# SISÄLTÖ

|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>1. JOHDANTO</b>                                      | 3                    |
| 1.1 Tutkimuksen tausta                                  |                      |
| 1.2 Tutkimusongelma, aineisto ja käsitteet              | 4                    |
| <b>2. EVALUAATIOTUTKIMUS JA EU-OHJELMIEN EVALUAATIO</b> | 5                    |
| 2.1 Evaluaatiotutkimus                                  | 5                    |
| 2.2 EU-ohjelmien arviointi                              | 7                    |
| <b>3. OHJELMAPERUSTEINEN ALUEKEHITTÄMINEN</b>           | 9                    |
| 3.1 Tavoite 6 –ohjelma                                  | 10                   |
| 3.2 Ohjelman toteuttaminen Pohjois-Karjalassa           | 12                   |
| 3.3 Pohjois-Karjalan liiton rahoittamat hankkeet        | 14                   |
| <b>4. HANKEARVIOINTI POHJOIS-KARJALAN LIITOSSA</b>      | 16                   |
| 4.1 Arvioinnin toteutus                                 | 16                   |
| 4.2 Hankearvioinnin yhteenveto                          | 17                   |
| 4.3 Sijoittuminen arviointitutkimuksen kenttään         | 23                   |
| <b>5. EVALUAATION TULOKSIA JA ONGELMIA</b>              | 24                   |
| <b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>                                | 25                   |
| <b>LÄHTEET</b>  |                      |
| <b>LIITE</b>  | Hankearviointilomake |

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Pohjois-Karjalan kehittämissuunnitelma POKAT 2006 (Pohjois-Karjalan maakunnan kehittämisen puitteet vuoteen 2006) viitoittaa maakunnan kehittämistyötä. Maakuntaohjelmalla on koordinoivan strategisen suunnitelman rooli maakunnassa. Strategiaa toteutetaan EU:n tavoiteohjelmilla ja yhteisöaloiteohjelmilla, kansallisilla ohjelmilla ja hankkeilla sekä paikallisilla toimenpiteillä. Suomen ensimmäisellä rakennerahastokaudella 1995 – 1999 alueittain laadittiin omien vahvuuksien, heikkouksien, uhkien ja mahdollisuuksien pohjalta alueellinen EU-ohjelma. Pohjois-Karjalan EU-ohjelma vuosille 1995 – 1999 sisältää alueellisen kehittämisen tavoitteet ja strategiset linjaukset. (Pohjois-Karjalan liitto 1996, 1; Malinen et al. 1999, 28.) Nykyisellä rakennerahastokaudella 2000 – 2006 käynnissä oleva tavoite 1-ohjelma nojaa myös vahvasti POKAT 2006 -ohjelmaan.

Tämän proseminarityön tarkoituksena on laatia yhteenveto Pohjois-Karjalan liiton rahoittamien tavoite 6 –ohjelman hankkeiden arvioinneista. Yhteenvedolla pyritään antamaan kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia hankkeiden toteutuksella on ollut maakunnan kehitykseen. Koska proseminarityö on sekä ajallisesti että laajuudeltaan rajattu, olen rajannut työni koskemaan vain Pohjois-Karjalan liiton rahoittamia hankkeita. Jokainen alueviranomaisen laatii rahoittamista hankkeistaan samankaltaisen yhteenvedon, jotka kaikki tullaan yhdistämään yhdeksi asiakirjaksi. Proseminarityöni analyysiosa on siis osa tätä tulevaa arviointiasiakirjaa. Käsittelemme työni alussa lyhyesti evaluaatiotutkimusta ja EU-ohjelmien evaluaatiota, jonka jälkeen kerron ohjelmaperustaisesta aluekehittämisestä sekä tavoite 6-ohjelman toteuttamisesta. Proseminarityöni keskeisimmät osiot ovat hankearvioinnin yhteenveto sekä pohdinta evaluaation tuloksista ja ongelmista.

Omalla kohdallani melko pitkäaikainen Pohjois-Karjalan liiton organisaation ja henkilöiden tunteminen on auttanut tämän proseminarityön laatimista. Tietojen saaminen on ollut helppoa, mutta toisaalta työn edistyminen on ollut pitkälti hankearviointilomakkeiden valmistumisen varassa ja siten siis riippuvainen arvioivien henkilöiden kiireistä ja motivaatiosta. Tämän tyyppisen työn tekeminen johtaa siihen, että joutuu pohtimaan tehdyn työn näkökulmaa. Kenelle ja kenen näkökulmasta tutkimusta teen? Olenko ulkopuolinen vai vaikuttaako Pohjois-Karjalan liiton tunteminen työn tekemiseen? Tuntemisella on varmasti jotain vaikutusta, mutta koen pystyväni jollain tasolla kuitenkin tarkastelemaan arviointimenettelyä ulkopuolisen silmin.

## 1.2 Tutkimusongelma, aineisto ja käsitteet

Proseminarityössäni tarkastelen yhden hankkeita rahoittavan viranomaisen käytännön hankearviointia. Tutkimuksen pääasiallinen tarkoitus on siis laatia yhteenveto hankearviointilomakkeiden tiedoista. Tutkimusongelman muotoileminen yhteen ainoaan lauseeseen on siten hankalaa, mutta pyrin vastaamaan tutkimuksessani ainakin seuraaviin kysymyksiin. Ovatko Pohjois-Karjalan liiton rahoittamat hankkeet yleisesti onnistuneet odotusten mukaisesti? Ovatko määrälliset ja laadulliset tulokset vastanneet tavoite 6 –ohjelman toimenpidekokonaisuuksien tavoitteita? Mielletäänkö arviointi Pohjois-Karjalan liitossa toimintatapojen kehittämisen välineeksi? Antaako kyseinen arviointi hyödyllistä tietoa tulevaisuutta silmällä pitäen vai onko se vain ohjelman mukaisesti laadittu velvoite? Olen pyrkinyt osoittamaan työssäni Pohjois-Karjalan liiton arviointityön ja arviointitutkimuksen välisiä yhteyksiä ja liiton arvioinnin sijoittumista arviointitutkimuksen kenttään.

Tämän työn pääasiallinen aineisto on Pohjois-Karjalan liitossa laaditut hankearviointilomakkeet. Taustatietoja arviointitutkimuksesta olen koonnut eri lähteistä. EU:n tavoiteohjelmista ja ohjelmaperusteisesta aluekehityksestä olen saanut tietoja Sisäasianministeriön internet-sivuilta, EU:n ohjelma-asiakirjoista, Pohjois-Karjalan liiton julkaisuista sekä soveltuvin osin rakennerahastokaudella 1995 – 1999 laadituista tutkimuksista. Lisäksi olen kirjannut joitakin omia havaintojani seurattessani käytännön työskentelyä Pohjois-Karjalan liitossa. Mielestäni tutkimustani ei voi luokitella joko kvantitatiiviseksi tai kvalitatiiviseksi, koska työssä on molempien tutkimusmenetelmien aineksia. Lähdeaineistona olevat hankearviointilomakkeet koostuvat sekä numeerisista tiedoista että sanallisesta arviosta ja olen käsitellyt aineistoa kvantitatiivisesti sekä kvalitatiivisesti.

Joidenkin tässä työssä käytettyjen käsitteiden määrittely on mielestäni selkeyden vuoksi tarpeellista, joten pyrin seuraavassa valottamaan niiden sisältöä. Suomen ja Ruotsin liittyminen EU:iin vuonna 1995 laajensi merkittävästi EU:n aluetta ja nosti esille uudentyyppisen harvaanasutun laajan alueen. Pohjois-Suomen ja -Ruotsin erityispiirteet vaativat uuden aluepoliittisen välineen kehittämistä. Tähän tarkoitukseen kehitetyn tavoite 6-ohjelman toimenpiteiden tarkoituksena oli vähentää alueiden kehittämisiongelmaa. (Malinen, 3.) Yleisesti hanke (tai projekti) ymmärretään sisällöllisesti ja ajallisesti rajatuksi, usein monien toimenpiteiden kokonaisuudeksi, jolla pyritään tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Jotta hanke voidaan toteuttaa, sillä täytyy olla hallinto, tavoitteet, toimenpiteistö, resurssit ja aikataulu.

Hankesuunnitelman huolellinen laatiminen on keskeistä hankkeen toteutuksen ja arvioinnin kannalta. (Keränen 1998, 3.) Evaluaatiolla (engl. *evaluation*) tarkoitetaan arviointitutkimusta, joka hyödyntää yleisiä yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisiä tutkimusmenetelmiä. Arviointitutkimus tuottaa arvioinnin kohteena olevasta toiminnasta arvioinnin eli evaluaation. Evaluaatio voi vapaassa kielenkäytössä siten viitata sekä arviointitoimintaan että tämän toiminnan kautta syntyviin tuloksiin. (Stakes 2000.) Klustereilla viitataan avaintoimialoihin, jotka usein on valittu kehittämissuunnitelmissa taloudellisen kehittämisen ensisijaisiksi kohteiksi (Sisäasiainministeriö 2000, 39).

## **2. EVALUAATIOTUTKIMUS JA EU-OHJELMIEN ARVIOINTI**

### **2.1 Evaluaatiotutkimus**

Evaluoinnilla tarkoitetaan yleensä politiikan, ohjelmien tai hankkeiden arviointia, joka on mahdollisimman objektiivista ja systemaattista (Kuitunen 2000, 19). Systemaattisuus viittaa siihen, että evaluaatio on huolellinen prosessi, jossa kysytään kriittisiä kysymyksiä sekä kerätään tarkoituksenmukaista informaatiota. Kaikki kerätty tieto analysoidaan ja tulkitaan tiettyä käyttöä ja tarkoitusta varten. (Oksanen 2000, 12.) Evaluaation pyrkimyksenä on määrittää tavoitteiden saavuttamisen sekä hankkeiden ja ohjelmien tehokkuus ja vaikutukset. Arviointien tulisi palvella kokemuspohjaisen tiedon hyväksikäyttöä päätöksenteossa. (Kuitunen 2000, 19.) Arvioinnista tulee arviointitutkimusta, kun tietoa kerätään ja kerättyä aineistoa analysoidaan systemaattisesti, johtopäätöksiä suhteutetaan olemassa olevaan tietoon ja niitä pyritään käsitteellistämään. Arviointitutkimuksen kenttä on hyvin laaja ja monikerroksinen, joka rakentuu erilaisista tutkimuksen lähtökohdista ja tieteenaloista. Tästä syystä on kiistanalaista, voidaanko arviointitutkimuksen kentästä puhua lainkaan kokonaisuutena. (Jalava & Virtanen 1998, 123-124.)

Yleisesti evaluaatiotutkimuksen merkityksen kasvun taustalla voidaan havaita kolme tekijää. Julkisesti rahoitettujen tutkimus- ja kehittämissysteemien toiminta on herättänyt 1970-luvun lopulta lähtien kiinnostusta myös tutkimusyhteisön ulkopuolella. Tämä on johtunut taloudellisten varojen niukkuudesta ja siksi julkinen valta on joutunut kiinnittämään enemmän huomiota julkisten resurssien käyttöön. Vastuullisuuden vaatimus on ulottunut siis koskemaan kaikkia julkisesti rahoitettuja toimintoja. Julkisten varojen käyttöä ohjaaviksi käsitteiksi tuli

vat tehokkuus ja edullisuus. Toinen evaluaatiotutkimuksen merkityksen kasvuun vaikuttanut tekijä on käsitys tutkimusyhteisön roolin muutoksesta. Tutkimuslaitosten ja yliopistojen on yleisesti ymmärretty olevan teknologisen edistyksen ja taloudellisen kasvun lähteitä. Tämä on luonut uutta kiinnostusta tutkimustulosten merkitystä ja käyttökelpoisuutta kohtaan. Kolmas syy arviointitutkimuksen kehittymiseen liittyy muutoksiin julkisessa hallintokulttuurissa. Aikaisemmin julkisten resurssien jako perustui yksityiskohtaisesti keinoja määrittelevään keskitettyyn päätöksentekojärjestelmään. Vastuuta ja toimivaltaa on siirretty 1990 -luvulla hierarkisesti alemmalle tasolle. Muutosta ovat tukeneet lainsäädännölliset muutokset, jotka antavat päättäjille enemmän toimintavapautta kohdentaa resurssit laajempien kehysten sisällä. Julkisia varoja käyttävien toimijoiden saavutusten valvontaan ja arviointiin on kehitetty erilaisia keinoja. Siten yritetään havaita heikot kohdat tai uudet kehittämiskohteet, joihin toimia voidaan suunnata. (Oksanen 2000, 12-14.)

Arviointitutkimus sisältää useita erilaisia lähestymistapoja, joista esittelen tässä lyhyesti kolme. Positivistinen tai kokeellinen lähestymistapa luottaa kausaaliseen selittämiseen ja kokeellisiin tutkimusasetelmiin. Tässä kokeellisessa lähestymistavassa klassinen koeasetelma rakennetaan muodostamalla koe- ja kontrolliryhmiä. Lähestymistapa painottaa kvantitatiivista mittaamista. Kokeellinen lähestymistapa oli erityisen suosittu 1960- ja 1970 -luvulla, jolloin tieteen ihanteena oli positivismi. Arviointitutkimuksen lähestymistapa voi olla myös realistinen. Tämä näkökulma pyrkii uudella tavalla selvittämään syy- ja vaikutusyhteyksiä. Realistinen arviointitutkimus pohjautuu realistiseen tieteenfilosofiaan ja kausaalisen selittämisen teorian yleisiin periaatteisiin. Realistisen näkökulman mukaisesti tutkimuksen päämääränä on testata teoriaa, kuinka mekanismit ja yhteydet tuottavat ohjelman tulokset. Siksi on tärkeää tunnistaa, mikä toimii, kenen kohdalla ja missä olosuhteissa. Realistisessa arvioinnissa tutkimuksesta saatava hyöty voidaan nähdä tutkijan ja toimijoiden yhteisenä oppimisprosessina. Kolmas arviointitutkimukseen liittyvä lähestymistapa on pragmaattinen, joka pyrkii entistä paremmin huomioimaan tutkimuksen käytännöllisemmät tarpeet. Pragmaattisessa arviointitutkimuksessa toiminnan tuloksia tarkastellaan esimerkiksi asetettuja tavoitteita vasten, eikä pyritä koeasetelmaan. Tavoitteena on selvittää systemaattisesti toiminnan laatu, aikaansaadut tulokset sekä toiminnan vaikutus suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Pragmaattiselle lähestymistavalle on tyypillistä suuntautuminen päätöksentekoon ja johtamiseen. (Rostila 2000, 11; Turunen 2000, 3-5.)

Yksi evaluaatiotutkimuksen luokitteluista on jako summatiiviseen ja formatiiviseen arviointiin. Summatiivisessa evaluaatiossa arvioidaan lopputuloksia sekä tehokkuutta ja formatiivisessa evaluaatiossa prosessia. Viimeksi mainitulla voidaan vaikuttaa siis prosessiin, koska arvioinnin kohteella on mahdollisuus muuttaa toimintaansa arvioinnin myötä. Summatiivisen arvioinnin lopputuloksia voidaan yleistää, mutta formatiivisen evaluaation tutkimuskohde on rajattu ja sen tarkoituksena on parantaa käytäntöjä tietyssä rajatussa ympäristössä. (Mäntysaari 1999, 10.)

Suomessa evaluaatiokulttuuri on vähitellen levinnyt ja kehittynyt kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Evaluaatiosta on tullut kiinteä osa suomalaista tutkimus- ja kehittämissysteemiä. Se sisältyy jo rutiinikäytäntönä useimpiin virallisiin asiakirjoihin. Julkisten virkojen haltijat ovat omaksuneet arviointikäytännön ja nykyisin se on usein käytetty myös politiikan eri aloilla. Menettelytapojen arviointi voidaan nähdä osana historiallista prosessia, jossa julkisen hallinnon välineet ja informaatiojärjestelmät ovat kehittyneet. (Oksanen 2000, 12-14.)

Uudet kansalliset lait ja EU-säädökset edellyttävät toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia ja tätä koskevien julkisten arviointiraporttien ja tarkastuskertomusten laadintaa. Paineet evaluoinnin lisäämiseen ja laajentamiseen ovat kasvaneet. Tarvetta evaluointiin ei pitäisi kuitenkaan ymmärtää ainoastaan ulkoisesti tuotettuna pakkona tai velvollisuutena. Evaluaation suurin hyöty liittyy sen sisäiseen käyttöön. Se tuottaa palautetietoa, jonka avulla saadaan tietoa toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta, puutteista ja vaikutuksista. Evaluaatiojärjestelmän olemassaolo auttaa suuntaamaan toimintaa. Jos hankkeita tai vaikutuksia ei arvioida, on mahdotonta tietää, onko toiminnassa onnistuttu vai ei. (Lumijärvi 1999.)

## **2.2 EU-ohjelmien arviointi**

Suomen aluekehittämiselle arviointijärjestelmä on melko uusi käytäntö. EU:n alue- ja rakennepolitiikka on ohjelmaperusteista eli rakennerahastojen osarahoitus kohdistetaan toimenpiteisiin hyväksytyjen tavoiteohjelmien kautta. Tavoiteohjelmille pakollinen arviointikäytäntö on määritelty EU:n rakennerahastoja koskevissa asetuksissa, joiden mukaan EU:n tukea saavia ohjelmia seurataan ja arvioidaan koko ohjelmasyklin ajan. (Malinen et al. 1999, 9.) Arviointi on siis olennainen osa ohjelman toteutusta. Arviointeja julkaistaan ohjelmakauden eri vaiheissa ja ne voidaan jakaa etukäteisarviointeihin, jatkuvaan seurantaan ja jälkiarviointeihin.

Viimeksi mainitut tehdään ohjelmakauden päätyttyä ja niissä pyritään selvittämään ohjelmien vaikutuksia. Ohjelma-asiakirjan määräyksissä määritellään täsmällisesti, kuinka ennakoarvointi, seuranta, väli- ja jälkiarvointi on toteutettava. Ohjelmien sekä niiden toimenpidekokonaisuuksien ja toimintalinjojen arviointien lisäksi on tehty temaattisia arvioita, tosin niiden määrä on jäänyt melko vähäiseksi. (Kuitunen 2000, 22.)

EU-ohjelmien arviointiprosessilla on useita erityisiä tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon. Monien EU-ohjelmien kohdalla etäisyys (maantieteellinen ja hierarkkinen) päättäjien, hallinnon ja ruohonjuuritason vaikutusten välillä voi olla suuri. Esimerkiksi joitakin ohjelmia hoitavat alueelliset tai paikalliset toimijat, mutta kyseistä ohjelmaa toteutetaan useissa maissa. Tällaista hajautetun hallinnon aiheuttamaa informaatiokuilua arviointi voi auttaa täyttämään.

Arviointi voi myöskin myötävaikuttaa mielekkäällä tavalla päätökseen siitä, onko jokin tietty ohjelma sopiva toteuttaa EU:n tasolla. EU-ohjelmilla on tietty elinkaari, jota säädellään määräyksin. Jos ohjelmaa halutaan uudistaa tai laajentaa, tarvitaan uudet määräykset sitomaan toteutusta. Arviointi voidaan helpottaa pohdintaa siitä, onko jokin ohjelma jatkamisen tai laajentamisen kannalta riittävän tehokas ja tarkoituksenmukainen. EU:ssa päätöksenteko on monimutkaista ja sillä on väistämättä vahva poliittinen ulottuvuus. Luonnollisesti arviointi ei voi korvata päätöksentekoprosessia, mutta sen sijaan sillä pyritään keventämään sitä. (Nagarajan & Vanheukelen 1997, 12.)

Arvioinneissa, kuten myös rakennerahasto-ohjelmien arvioinneissa, peruskäsitteitä ovat tuotokset, panokset, tulokset ja vaikutukset. Panokset voivat olla teknisiä, inhimillisiä, rahallisia tai organisatorisia. Tuotoksilla viitataan niihin konkreettisiin tuotoksiin, esimerkiksi koulutuspaikkojen määrään, joita hankkeella on saatu aikaan. Tulokset taas ovat välittömiä vaikutuksia. Rakennerahasto-ohjelmien vaikutuksia mitataan sen perusteella, kuinka hyvin hankkeissa on onnistuttu saavuttamaan ohjelman yleiset ja erityiset tavoitteet. Arvioinneissa käytettävistä mittareista on annettu määräyksiä ohjelmien toimeenpanoa ja hallinnointia ohjaavissa yleisasiakirjoissa ja yhtenäisissä ohjelma-asiakirjoissa. Tavoite 6-ohjelmassa käytettyjä arviointi-indikaattoreita olivat muun muassa uusien ja uudistettujen työpaikkojen määrä, uusien naisryhtäjäien lukumäärä, alueen avaintoimialojen kehitys ja korjattujen ympäristövaurioiden määrä. Useat arviointi-indikaattorit ovat vaikeasti mitattavissa, kuten esimerkiksi paikallisen aloitteellisuuden aktivoiminen. Rakennerahasto-ohjelmien arvioinneissa, samoin kuin julkisten ohjelmien arvioinneissa, korostetaan entistä enemmän yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten ohjelmien yhteyksiä tasa-arvon toteutumiseen ja kestävään kehitykseen. (Kuitunen 2000, 19-20.)

### 3. OHJELMAPERUSTEINEN ALUEKEHITTÄMINEN

Ohjelmaperusteinen aluekehittäminen on osa pientä aluepolitiikkaa, jolle on ominaista suppea-alaisuus, harkinnanvaraisuus ja maantieteellinen kohdentuvuus. Ohjelmaperusteiselle aluekehittämiselle on tyypillistä alueellisesti rajattu kehittämiskohde, tietty ohjelman toteuttamisaika, rajatut resurssit ja yhteiset tavoitteet, joita hankkeet toteuttavat (Malinen et al. 1999, 32.) EU:n ohjelmaperusteista aluekehittämistä toteutettiin rakennerahastokaudella 1995 – 1999 useiden toimeenpanoperiaatteiden mukaisesti. Yhteistyöperiaatteen (partnership) mukaan alue- ja rakennepolitiikan tukitoimia valmistellaan, toteutetaan ja niiden toteutumista seurataan yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Toteuttamista ja seurantaa koskeva päätöksenteko tapahtuu alueilla läheisyysperiaatteen (subsidiariteetti) mukaisesti. Additionaliteetti- eli lisäysperiaatteen mukaan EU-tukea ei saa käyttää korvaamaan kansallista tukea vaan sitä käytetään kansallisen tuen lisänä. Keskittäminen (concentration) tarkoittaa sitä, että alue- ja rakennepoliittinen tuki suunnataan EU:n heikoimmin kehittyneille alueille tavoiteohjelmien mukaisesti. Jäsenvaltioiden on EU-tuen saamiseksi valmisteltava EU:n komissiolle monivuotiset tavoitteiden mukaiset kehittämisohjelmat ohjelmallisuusperiaatteen (programming) mukaan. Tavoiteohjelmien rahoittamiseen käytetään noin 90 prosenttia rakennerahastojen koko budjetista. (Sisäasiainministeriö 2001b; Suomen Kuntaliitto 1996, 30.)

Ohjelma-asiakirjassa määritellyjä tavoitteita pyrkivät toteuttamaan erilaiset hankkeet, joiden sisältö voi vaihdella suuresti. Rahoitettujen kehittämishankkeiden rahoitus jakaantuu yksityiseen ja julkiseen rahoitukseen. Kaudella 1995-99 tavoite 6 –alueella julkisen rahoituksen osuus kokonaiskustannuksista oli 75 prosenttia ja EU-rahoituksen osuus julkisesta rahoituksesta keskimäärin 46 prosenttia. (Sisäasiainministeriö 2001a.) Taulukosta 1 näkyy yksityisen ja julkisen rahoituksen jakautuminen Pohjois-Karjalassa.

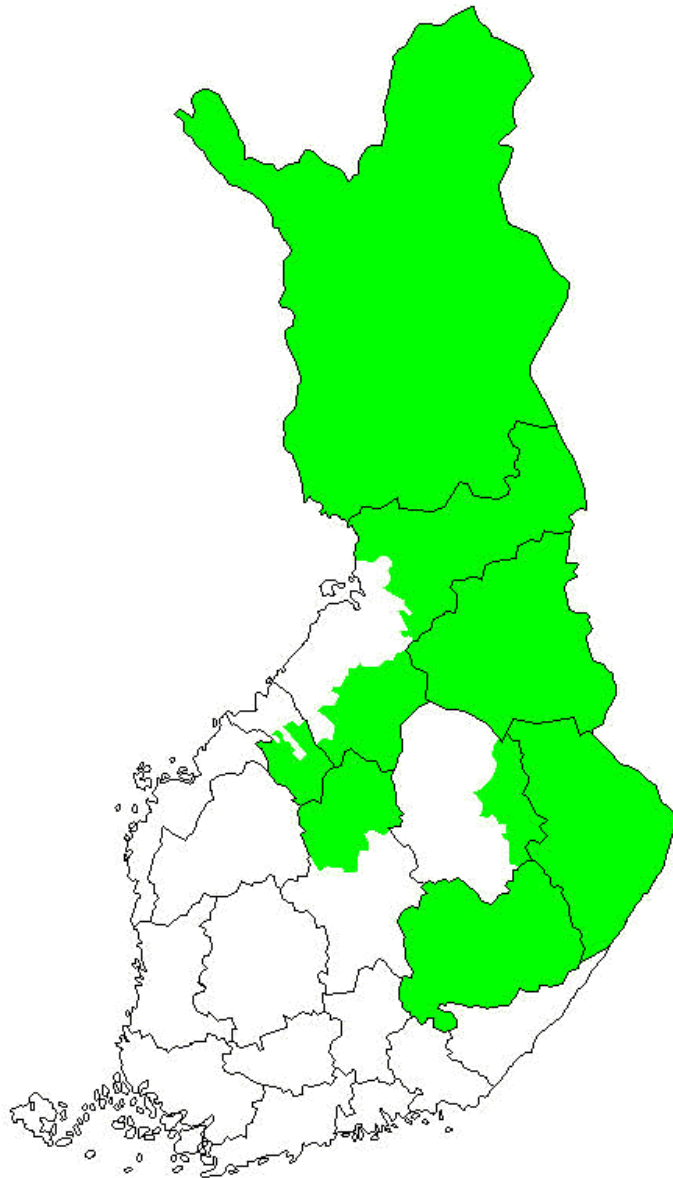
**Taulukko 1.** Tavoite 6 –ohjelman kokonaisrahoitus Pohjois-Karjalassa (Pohjois-Karjalan liitto 2000).

|                          | Milj. mk       | % kokonais-<br>kustannuksista | % julkisesta<br>rahoituksesta |
|--------------------------|----------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Julkinen rahoitus        | 1381,29        | 55                            |                               |
| EU                       | 654,6          | 26                            | 47                            |
| Valtio                   | 615,44         | 25                            | 45                            |
| Kunnat                   | 104,08         | 4                             | 7,5                           |
| Muu julkinen             | 7,17           | 0,2                           | 0,5                           |
| Yksityinen rahoitus      | 1127,4         | 45                            |                               |
| <b>KOKONAISKUSTANNUS</b> | <b>2508,69</b> |                               |                               |

Pohjois-Karjalassa oli käytössä yli 654 miljoonaa markkaa EU-rahoitusta ja hankkeiden kokonaiskustannukset olivat yli 2 508 miljoonaa markkaa. Pohjois-Karjalassa julkisen rahoituksen osuus kokonaiskustannuksista oli 55 prosenttia ja EU-rahoituksen osuus julkisesta rahoituksesta oli 47 prosenttia. Pohjois-Karjalan keskimääräistä pienempi julkisen rahoituksen osuus johtuu siitä, että alueella ohjautui enemmän yksityistä rahoitusta hankkeiden toteutukseen (Kauppinen 2002).

### 3.1 Tavoite 6 –ohjelma

Suomessa toteutettu tavoite 6-ohjelma koski neljää kokonaista maakuntaa ja osia neljästä muusta maakunnasta. Kainuu, Lappi, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo olivat mukana kokonaisuudessaan ja lisäksi kuntia Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon maakunnista (Kuva 1). Kyseisillä alueilla asui ohjelmakauden aikaan noin 840 000 ihmistä se oli määritelty nimenomaan erittäin harvan asutuksen perusteella (noin 4 as/km<sup>2</sup>). (Sisäasiainministeriö 2001a.)



**Kuva 1** Suomen tavoite 6-ohjelma-alueet 1995 – 1999 (Sisäasiainministeriö 2001a.)

Suomen tavoite 6 –ohjelma sisältää alueita koskevan kehittämisstrategian, yleiset teemat sekä toimenpidekokonaisuudet, jotka on ryhmitelty toimintalinjoittain. Tavoite 6 –ohjelman ensisijaisena pyrkimyksenä on taloudellisen toiminnan aktivointi työpaikkojen luomiseksi. Strategian mukaan uusia työpaikkoja pitäisi saada elinkeinoelämää monipuolistamalla, sillä perinteisten alueen työllistäjien maatalouden ja julkisen sektorin merkitys vähenee jatkuvasti. Myös sosiaalisen rakenteen säilyttämiseksi syrjäisillä alueilla on välttämätöntä luoda uutta yritystoimintaa ja työpaikkoja. Tavoite 6 –alueen heikko työllisyystilanne on johtanut varsinkin nuorten poismuuttoon, mikä puolestaan uhkaa vinouttaa alueen ikäjakaumaa ja heikentää entisestään peruspalvelujen saatavuutta. Ohjelman strategia pyrkii vastaamaan maataloutta koskeviin muutospaineisiin. Tarkoituksena on edistää tuotannon monipuolistumista

kasvualoille ja maatalouden erityisaloille. Tavoite 6 –ohjelman yleiset teemat sisältävät mm. erityislaatuisten ja herkän ympäristön suojelemisen, maatalouden ja tilojen monipuolistamisen tukemisen, kansainvälistymisen ja yhteistyön edistämisen sekä alueellisten voimavarojen tunnistamisen tavoite 6 –alueen kansallisen ja kansainvälisen aseman parantamiseksi. (Euroopan yhteisöjen komissio 1996, 20-21.)

Toimenpidekokonaisuudet muodostuvat seuraavasta kolmesta toimintalinjasta:

1. Yritystoiminnan vahvistaminen ja yritysten kilpailukyvyn parantaminen
2. työvoimavarojen ja osaamisen kehittäminen
3. maa-, metsä- ja kalatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö.

Toimintalinjat jakautuvat siis edelleen useisiin toimenpidekokonaisuuksiin, joille kullekin on määritelty omat tavoitteet, hankkeiden valintakriteerit ja rahoituskehys. (Euroopan yhteisöjen komissio 1996, 21.)

### **3.2 Ohjelman toteuttaminen Pohjois-Karjalassa**

Suomen tavoite 6 –ohjelma-alueelle asetettiin määrälliset tavoitteet, jotka olivat:

- Vähentää tavoite 6 –alueen työttömyyttä 2,1 prosentilla ja 8000 työttömällä vuosittain. (Pohjois-Karjalan osuus oli 1688 henkilöä/vuosi)
- Luoda 17500 uutta yksityisten palvelujen ja teollisuuden työpaikkaa. (Pohjois-Karjalan osuus 3693 uutta työpaikkaa)
- Pienentää alueen BKT:n eroa kansalliseen keskiarvoon 5 prosenttiyksiköllä eli 20 prosentista 15 prosenttiin.
- Lisätä erityisesti naisten ja nuorten työpaikkoja.

Tavoite 6 –ohjelmaa toteutettaessa sovellettiin Pohjois-Karjalan EU-ohjelmaa, joka perustui maakunnan ensimmäiseen vuosien 1994 - 1999 aluekehitysohjelmaan (Pohjois-Karjalan liitto 1998, 6). Pohjois-Karjalan EU-ohjelma on maakunnan oma näkemys siitä, kuinka EU-rahoitus tulisi suunnata alueellisesti (Kauppinen 2002). Ohjelman kehittämisen painopisteiksi on valittu metsäosaaminen, teollinen erikoisosaaminen, lähialueyhteistyö, matkailu ja

vapaa-aika, maaseudun elinkeinojen monipuolistaminen sekä yhteysverkot ja energia. Näiden painopisteiden kehittämiseen pyrittiin seuraavien ohjaavien periaatteiden avulla:

- Uuden yritystoiminnan luominen painopistealueilla
- Koulutuksen ja tutkimuksen kytkeminen painopisteiden kehitykseen
- Kansainvälistymiseen suuntautuminen
- Toiminnan muokkaaminen kaikilta osin kestävän kehityksen mukaiseksi
- Tarvittavan infrastruktuurin kehittäminen
- Syrjäytymisen ehkäiseminen

*Strategisten painopistevalintojen ja niitä toteuttavan keinovalikoiman tavoitteena on maakunnan osaamistason kohottaminen parantamalla ja lisäämällä tutkimusta sekä kaikinpuolista koulutusta. (Pohjois-Karjalan liitto 1996, 23-25.)*

Maakunnissa rahoittajaviranomaiset myöntävät rakennerahastojen rahoitusta yksittäisiin hankkeisiin. Rahoituksen hakijoina/hankkeiden toteuttajina voivat olla mm. yritykset, oppilaitokset, kunnat ja muut viranomaiset, järjestöt, yhteisöt ja yksityiset henkilöt (Pohjois-Karjalan liitto 1997). Maakunnallisten viranomaisten tehtävänä on koordinoida sitä, että hankkeilla saadaan aikaan ohjelman tavoitteita edistäviä tuloksia. Taulukosta 2 selviää EU-rahoituksen jakautuminen viranomaisittain Pohjois-Karjalassa vuosina 1995 – 1999. Pohjois-Karjalan TE-keskus on hallinnoinut suurinta osaa maakunnan EU-rahoituksesta.

**Taulukko 2.** EU-rahoituksen jakautuminen viranomaisittain Pohjois-Karjalassa 1995 – 1999 (Pohjois-Karjalan liitto 2000).

| <b>Rahoittajaviranomainen</b>                                 | <b>EU-rahoitus (milj. mk)</b> |
|---|-------------------------------|
| Pohjois-Karjalan liitto                                       | 38,7                          |
| Pohjois-Karjalan TE-keskus                                    |                               |
| Yritysosasto  | 135,1                         |
| Maaseutuosasto  | 170,5 (LFA)<br>91,8 (muut)    |
| Työvoimaosasto  | 106,7                         |
| TEKES/Helsinki  | 23,3                          |
| Opetusministeriö, Helsinki                                    | 60                            |
| Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki/Lääninhallitus        | 9,5                           |
| Ympäristöministeriö Helsinki/Pohjois-Karjalan Ympäristökeskus | 19                            |

Pohjois-Karjalassa hyväksyttiin tavoite 6 –ohjelmaan yhteensä 1 759 hanketta, joista yritys-hankkeita oli suurin osa (1 343 kpl) ja muita kehittämisen- ja koulutushankkeita 416 kappaletta. Suurimpia rahoitettuja hankkeita olivat mm. Kolin kansallispuiston luontokeskus, Itä-Suomen muovi-metallikeskus, Joensuun Tiedepuiston rakennus ja Joensuun Mediakeskus. (Pohjois-Karjalan liitto 2000.)

### **3.3 Pohjois-Karjalan liiton rahoittamat hankkeet**

Pohjois-Karjalan liitto toimii oman toimialueensa aluekehitysviranomaisena. Jokaisessa maakunnassa toimii maakunnan yhteistyöryhmä, jonka puheenjohtajana on maakuntajohtaja ja sihteeristönä maakunnan liitto. Yhteistyöryhmään kuuluvat maakunnan, valtion alueviranomaisten, kuntien, työmarkkinaosapuolten, elinkeinoelämän ja muiden asianomaisten tahojen edustajat. Maakunnan yhteistyöryhmä käsittelee kaikkia EU-tuella osarahoitettavia eri hallinnonalojen kehittämistoimenpiteitä ja niistä muodostuvia toimenpidekokonaisuuksia. Kyseisen käsittelyn tarkoituksena on varmistaa hankkeiden yhteensopivuus alueen tavoiteohjelman kanssa. (Sisäasiainministeriö 2001b.)

Pohjois-Karjalan liitto on vastannut hallinnonalojen työjaon mukaisesti ohjelmakaudella 1995 – 99 hankekohtaisesta valmistelusta ja rahoituksesta (sekä kansallisen että EU-rahoituksen osalta) käytössään olleiden määrärahojen puitteissa. (Sisäasiainministeriö 2001b.) Pohjois-Karjalan liitolla on ollut käytössään tavoite 6-ohjelmaan liittyvää EU-rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) sekä sosiaalirahastosta (ESR). Käytön periaatteita ovat ohjanneet mm. EU:n tavoite 6-ohjelma, EU:n ohjeet, lainsäädäntö ja hankkeiden valintakriteerit. (Pohjois-Karjalan liitto 1997.)

Pohjois-Karjalan liitto myönsi EU-rahaa ensimmäisellä rakennerahastokaudella 172 hankkeeseen yhteensä 38,7 miljoonaa markkaa. Hankkeiden määrä sisältää 'normaalit' hankkeet, jatkorahoituspäätökset sekä eri viranomaisten yhdessä rahoittamia hankkeita. Hankearviointien määrä (139) ei siis sisällä kaikkia näitä. Tavoite 6 –ohjelma-asiakirjassa määritellään kunkin toimenpidekokonaisuuden kohdalla toimeenpanon vastuuviranomaiset eli ne viranomaiset, jotka rahoittavat hankkeita kyseisestä toimenpidekokonaisuudesta (Kauppinen 2002). Pohjois-Karjalan liitto on rahoittanut hankkeita kuudesta eri toimenpidekokonaisuudesta, jotka on lueteltu alla.

- tpk 1.3 Yritysten toimintaympäristön parantaminen
- tpk 1.4 Yritysten perustamisen ja yrittäjyyden edistäminen
- tpk 1.5 Avainalojen pk-yritysten kilpailukyvyyn turvaaminen ja investointien tukeminen henkilöstöä kehittämällä
- tpk 1.6 Tietoverkkopalvelujen kehittäminen
- tpk 2.3 Osaamista edistävän yhteistyön ja verkostoitumisen kehittäminen
- tpk 3.8 Maaseutupaketti (EAKR:n osuus)

Määrällisesti eniten hankkeita on rahoitettu 1.3 Yritysten toimintaympäristön parantaminen – toimenpidekokonaisuudesta. (Pohjois-Karjalan liitto 2002.)

## 4. HANKEARVIOINTI POHJOIS-KARJALAN LIITOSSA

### 4.1 Arvioinnin toteutus

Hankearviointi on toteutettu Pohjois-Karjalassa toimialalähtöisesti. Klusteripohjainen käytäntö perustuu siihen, että tietyn klusterin hankkeet arvioi henkilö, jolle toimialan hankkeiden ja yleinen seuranta on kuulunut. Toimialavastaavien tulisi tuntea seuraamansa klusterin näkemykset ja seurata luomansa verkoston avulla toimialan kehitystä sekä hankkeiden onnistumista. Heillä tulisi olla riittävästi tietoa siitä, kuinka hankkeet toimivat ja millaisia riskejä hanketoiminnassa on.

Jokainen toimialavastaava arvioi vastuulleen kuuluneen klusterin hankkeet arviointilomakkeen mukaisesti (Liite 1). Käytännössä kaikkia hankkeita on vaikea määrittellä kuuluvaksi yhteen tiettyyn klusteriin, vaan ne voivat liittyä useampaan tai eivät mihinkään nimetyistä klustereista. Esimerkiksi ympäristöön liittyvät hankkeet voivat kuulua matkailu- tai kulttuuri-klusteriin. Eli on siis mahdollista, että saman klusterin hankkeita ovat arvioineet useat eri ihmiset. Hankearviointilomaketta on käsitelty maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristössä ja sitä on päätetty käyttää kaikkien Pohjois-Karjalassa rahoittajaviranomaisten hankearvioinneissa (Kauppinen 2002). Tällä pyritään siihen, että eri viranomaisten tekemät arvioinnit pystyttäisiin jollain tapaa yhdistämään. Arviointilomake koostuu hankkeen perustiedoista, laadullisesta ja määrällisestä arvioinnista, arvioista hankkeen alkuperäisten tavoitteiden suhteesta toteutuneisiin, kokonaisuuden arvioinnista sekä mahdollisesta vapaamuotoisesta arvioinnista. Laadullisen arvioinnin kriteerit pohjautuvat maakunnan kehittämisohjelman painotuksiin sekä tavoite 6 –ohjelma-asiakirjan tavoitteisiin ja teemoihin (Kauppinen 2002). Laadullisten kriteerien mukaan on arvioitava, onko hanke mm. maakunnan tietoyhteiskuntavalmiuksia parantava, työllisyyttä ja uusien työpaikkojen syntymistä edistävä tai tasa-arvoa edistävä. Hankkeen määrällinen arviointi perustuu hankkeen ilmoittamien tulostietojen (työpaikat, yritykset, koulutukseen osallistuneet ym.) uskottavuuden arviointiin. Hankkeen alkuperäisten laadullisten ja määrällisten tavoitteiden toteutumiselle sekä kokonaisuudelle on annettava arvosana, esimerkiksi kiitettävä tai välttävä. Oheisesta taulukosta näkyy Pohjois-Karjalassa liiton rahoittamien hankkeiden jakautuminen klustereittain.

**Taulukko 3** Pohjois-Karjalan liiton rahoittamien hankkeiden jakautuminen klustereittain

| <b>Klusteri</b>    | <b>Hankkeita (kpl)</b> |
|--------------------|------------------------|
| Kulttuuri          | 15                     |
| Metsä              | 27                     |
| Matkailu           | 19                     |
| Muovi-metalli      | 8                      |
| Hyvinvointi        | 11                     |
| Kivi- ja mineraali | 8                      |
| Elintarvike        | 9                      |
| Tietotekniikka     | 6                      |
| Muut               | 36                     |

Pohjois-Karjalan liitossa arvioitavia hankkeita oli yhteensä 139 kappaletta. Joidenkin hankkeiden kohdalla tässä luvussa mukana oleva arviointi kattaa myös myöhemmät rahoituspäätökset. Suurin luokka 'Muut' sisältää sellaisia hankkeita, joita ei voi määritellä kuuluvaksi ainoastaan yhteen klusteriin. Tällaisia olivat mm. innovaatioihin, yritysten kehittämiseen ja toimintaedellytyksiin, eri toimijoiden välisen yhteistyön edistämiseen, koulutukseen sekä Pohjois-Karjalan alueeseen tai sen tuotteiden markkinointiin liittyneet hankkeet. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista tehdä arviointiyhteenvetoa klustereittain, koska kuten aikaisemmin jo mainitsin, hankkeiden ryhmittely ei ole yksiselitteistä. Hyvin eri tyyppisistä hankkeista koostuvaa suurinta luokkaa 'Muut' ei ole mielestäni järkevää rinnastaa muihin klustereihin.

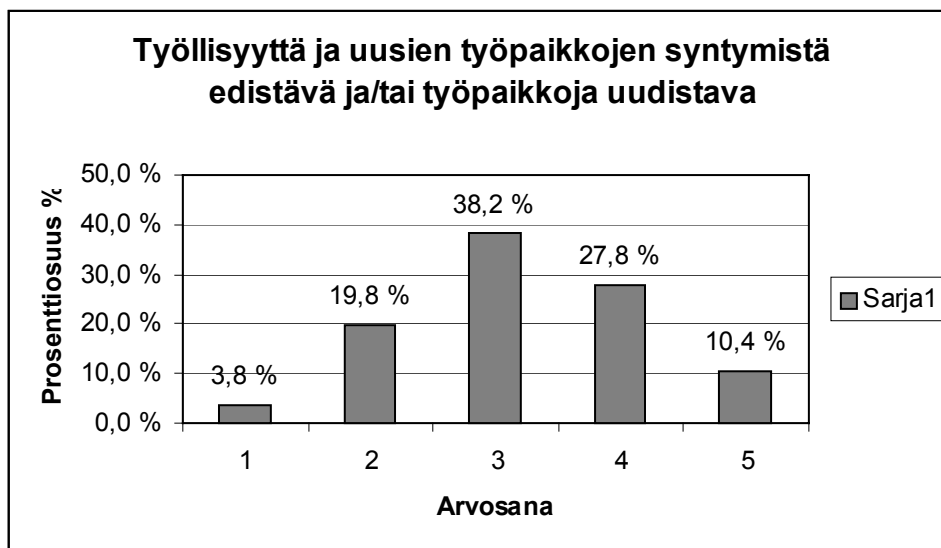
#### **4.2 Hankearvioinnin yhteenveto**

Rahoitetut hankkeet ovat siis erilaisia; niiden kesto ja luonne ovat hyvin vaihtelevia. Hanke on voinut kohdistua tietyn kohteen/alan monivuotiseen kehittämiseen tai sillä on voitu rahoittaa esimerkiksi yhden viikonlopun kestävä messutapahtumaa. Hankkeiden erilaisuudesta johtuen ei ole välttämättä mahdollista arvioida kaikkia arviointilomakkeessa kysytyjä tietoja. Aikaisemman esimerkin mukaisen messutapahtuman työllisyysvaikutuksia ei voi suoraan arvioida, tarkoituksenahan on markkinoida tuotteita yms. ja luoda uusia kontakteja. Arviointilomakkeen laadullisen arvioinnin kohta 'tasa-arvoa edistävä' on myös mahdoton arvioida

kaikkien hankkeiden kohdalla. Kaikkiin arviointilomakkeisiin ei siis ole merkitty välttämättä kaikkia tietoja ja joidenkin lomakkeiden tiedot ovat olleet epäselviä. Näistä syistä olen joutunut käyttämään myös omaa tulkintaa tehdessäni yhteenvetoa lomakkeista. Kahta matkailuklusteriin kuulunutta hanketta ei ole arvioitu ollenkaan, koska ne keskeytettiin toiminnan ja resurssien ollessa ristiriidassa asetettujen tavoitteiden kanssa. Hankkeiden arviointiyhteenveto on esitetty seuraavaksi arviointilomakkeen mukaisessa järjestyksessä prosenttilukuina ja sen jälkeen on yhteenvetoa sanallisista arvioista.

Hankkeiden laadullinen arviointi on tehty siten, että jokainen kohta on arvioitu asteikolla 1 – 5 siten, että arvosana 5 kuvaa parhaita vaikutusta. Seuraavissa kaavioissa (Kaaviot 1-7) on esitetty arviointilomakkeen laadullisen arvion kohdat pylväsiagrammeina. Kaavion alapuolella näkyy arvosanojen keskiarvo sekä suluissa lomakkeiden määrä, joissa on ilmoitettu kyseinen tieto.

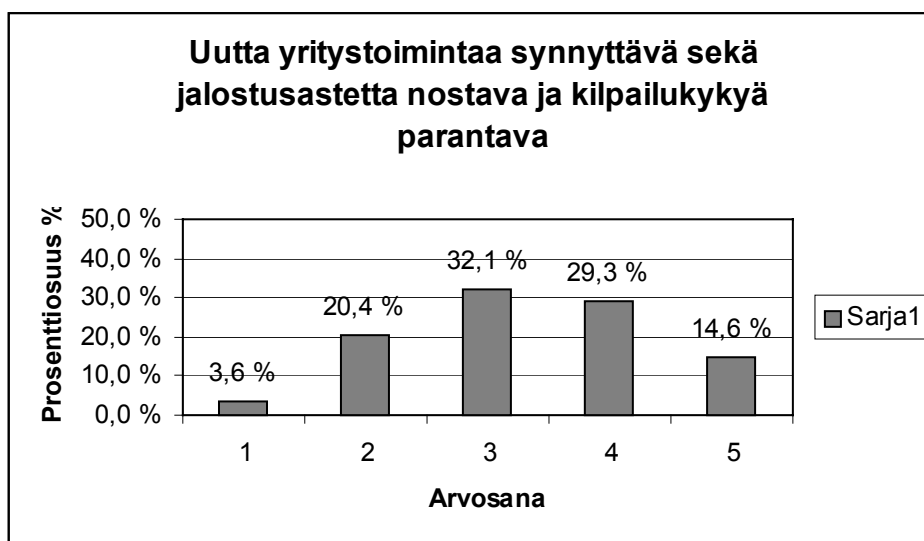
**Kaavio 1**



Keskiarvo 3,2

(137 kpl)

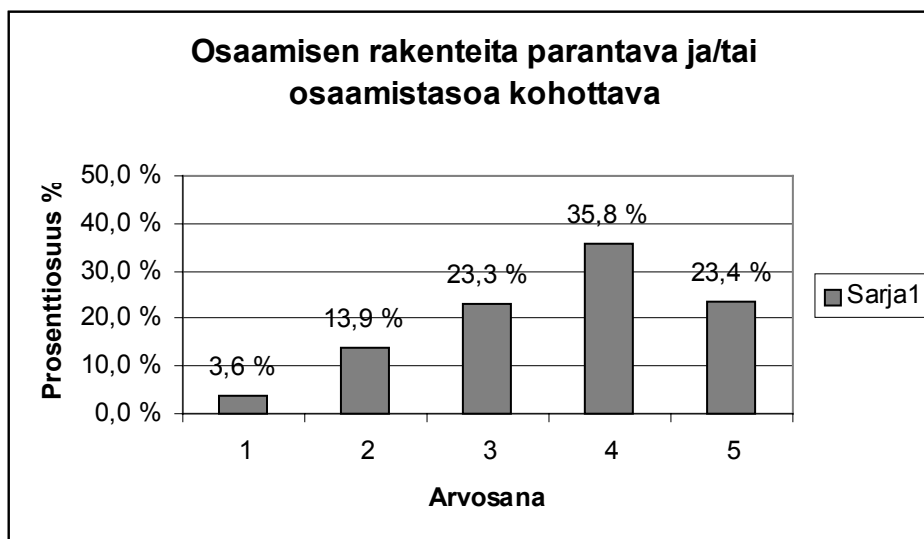
**Kaavio 2**



Keskiarvo 3,3

(137 kpl)

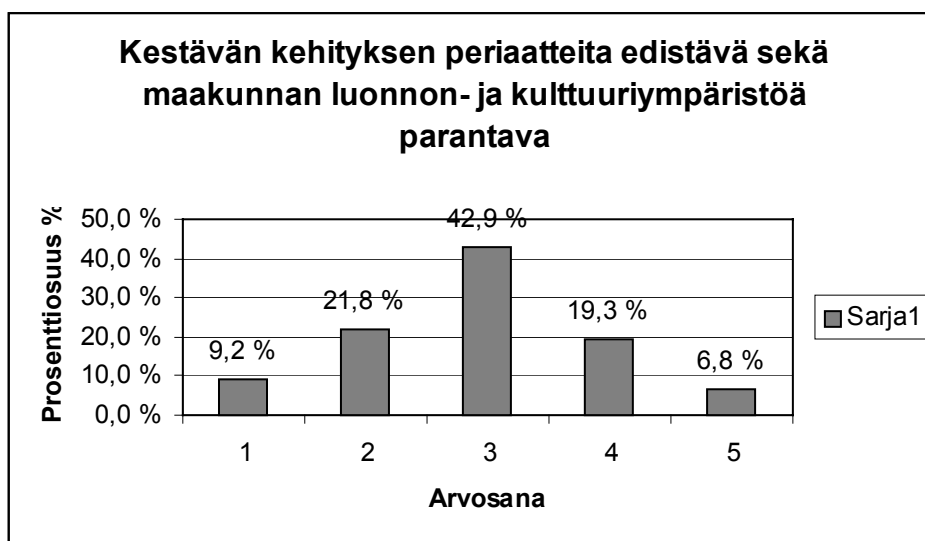
**Kaavio 3**



Keskiarvo 3,6

(137 kpl)

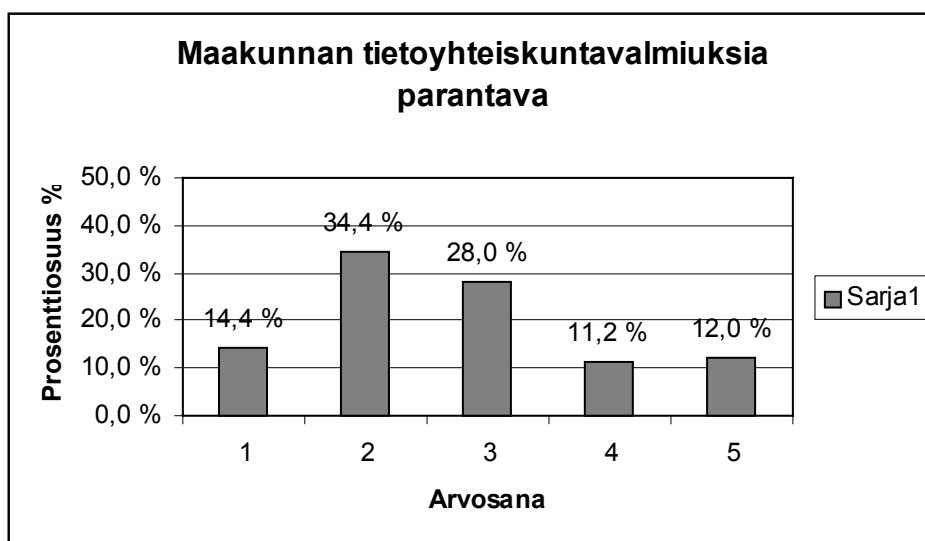
**Kaavio 4**



Keskiarvo 2,9

(119 kpl)

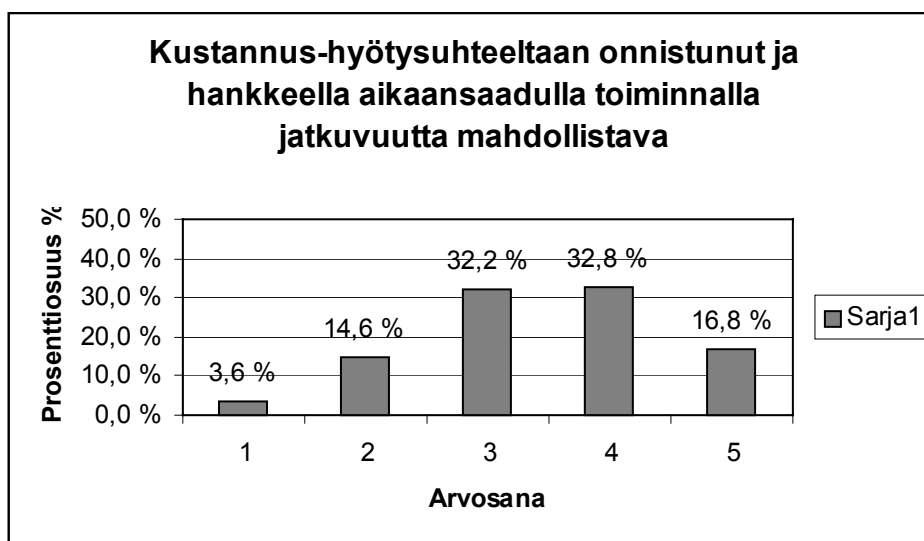
**Kaavio 5**



Keskiarvo 2,7

(125 kpl)

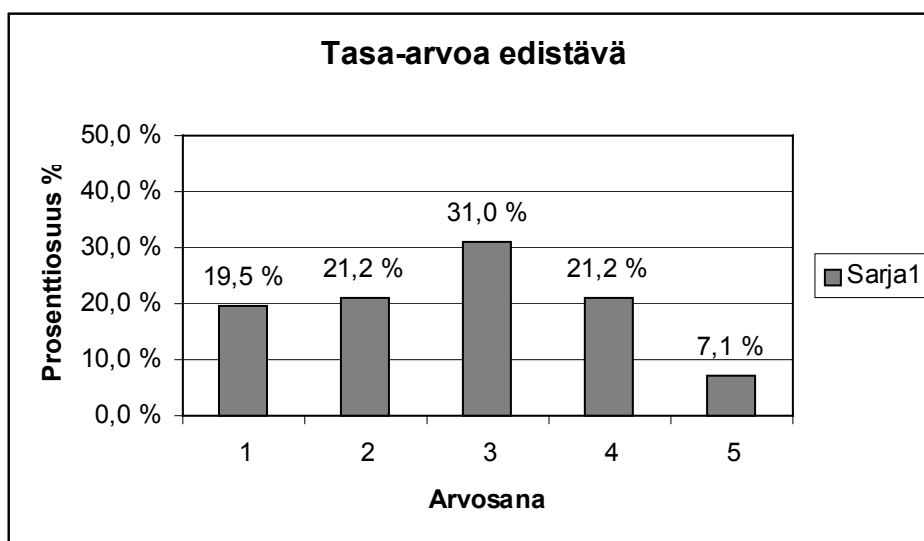
**Kaavio 6**



Keskiarvo 3,4

(137 kpl)

**Kaavio 7**



Keskiarvo 2,8

(113 kpl)

Arvosanaa 3 voi pitää keskitasoa tai kohtalaista vaikutusta ilmaisevana. Kuten kaavioista näkyy, arvosanat jakautuvat melko samalla tavalla. Keskiarvot vaihtelevat välillä 2,7 – 3,6. Työllisyyteen ja uusiin työpaikkoihin, uuteen yritystoimintaan ja kilpailukykyyn, osaamiseen sekä kustannus-hyötysuhteeseen liittyvät kohdat on arvioitu hieman keskimääräistä tasoa paremmiksi. Kestävään kehitykseen sekä luonto- ja kulttuuriympäristöön, tietoyhteiskuntaan sekä tasa-arvoon liittyvät kohdat eivät ole olleet mahdollisia arvioida kaikkien hankkeiden

kohdalla. Parhaat keskiarvot ovat kohdilla (Kaaviot 2 ja 3) 'Osaamisen rakenteita parantava ja/tai osaamistasoa kohottava' sekä 'Kustannus-hyötysuhteeltaan onnistunut ja hankkeella aikaansaadulla toiminnalla jatkuvuutta mahdollistava', joissa arvosanat selvimmin asettuvat keskitason yläpuolelle. Huomattavaa on, että arvosanojen perusteella arvioijien mielestä hankkeet ovat onnistuneet parhaiten parantamaan osaamisen rakenteita ja kohottamaan osaamisen tasoa. Laadullinen arvio hankkeista on keskitasoinen.

Hankkeiden määrällisessä arvioinnissa arvioijat pitivät 90 prosenttisesti hankkeiden toteuttajien ilmoittamia tulostietoja todentuntuisina ja uskottavina. Lomakkeissa ylimitoitetuiksi arvioidut tulostiedot johtuvat useimmiten epäuskottavasta uusien tai säilytettyjen työpaikkojen määrästä. Myöskään joidenkin hankkeiden kohdalla tulostietoja ei voida arvioida kyseisten kriteerien pohjalta.

Hankehakemuksissa ilmoitettujen alkuperäisten tavoitteiden suhde toteutuneisiin oli myös yksi arvioinnin kohteista. Arvioinnin mukaan hankkeiden laadulliset ja määrälliset tavoitteet toteutuivat melko hyvin. Arviointilomakkeista 136:ssa oli ilmoitettu tavoitteiden toteutuminen ja niiden mukaan 69,8 prosentissa hankkeista tavoitteet olivat toteutuneet hyvin tai kiitettävästi. Hankkeen kokonaisuuden arviointi tuotti lähes samanlaisen tuloksen. Arvioinnin mukaan hankkeiden vaikuttavuuden katsottiin olevan kokonaisuudessaan tavoite 6 –ohjelmassa ja maakunnan kehittämisessä hyvä tai kiitettävä (67,6 % 136 lomakkeessa). Laadullisen arvioinnin ja tavoitteiden sekä kokonaisuuden arvioinnin välillä on hieman ristiriitaa. Laadullisesti hankkeet ovat keskitasoa, mutta tavoitteiden toteutumisen ja kokonaisuuden arvioinnin suhteen ne ovat selvästi hyvää tai kiitettävää tasoa.

Vapamuotoista kirjallista arviota on esitetty 104:ssä arviointilomakkeessa. Suurin osa sanallisesta arviosta on positiivista. Negatiiviset arviot liittyvät esimerkiksi hankkeen toiminnan epäonnistumiseen tai hitaaseen käynnistymiseen sekä epärealistisiin tavoitteisiin. Osa vapamuotoisesta arvioinnista oli neutraalia hankkeen kommentointia. Positiivisesta arvioinnista on havaittavissa neljä eri tyyppistä kategoriaa. Ensimmäisessä korostetaan hankkeen ainutlaatuisuutta, toiminnan aloittamista tai sen suunnittelua ja kehittämistä. Näillä kyseisillä hankkeilla on voitu edistää tietyn palvelun tai osaamisalueen kehittämistä. Niillä on myös voitu luoda pohjaa jatkohankkeille tai hankkeet ovat ensimmäisiä laatuaan Pohjois-Karjalassa. Toisessa kategoriassa hankkeet liittyvät maakunnan tai sen tapahtumien markkinointiin, julkisuusarvon nostamiseen tai maakunnan imagon rakentamiseen. Useat tämän kategorian hankkeista ovat

matkailuhankkeita, johonkin tapahtumaan liittyviä tai erityisosaamisen markkinointia. Kolmas kategoria muodostuu hankkeista, jotka liittyvät yhteistyön luomiseen ja vahvistamiseen tai niillä on luotu edellytyksiä yritystoiminnalle. Kyseisillä hankkeilla luotiin yhteistyömalleja eri toimijoiden välille sekä uutta yritystoimintaa ja lisäksi inventointihankkeilla pyrittiin selvittämään mahdollista jatkotoimintaa. Neljäs kategoria kattaa osaamisen luomiseen ja vahvistamiseen kytkeytyvät hankkeet. Näillä hankkeilla on pyritty vahvistamaan alueellista erityisosaamista sekä hyödyntämään ja tuottamaan uutta tutkimustietoa. Kaikista Pohjois-Karjalan liiton rahoittamista hankkeista nostan esille kaksi mielestäni merkittävää kokonaisuutta. Molempiin liittyy useampi rahoitettu hanke. Toinen näistä kokonaisuuksista on ekologisen energiantuotannon kehittäminen ja varsinkin puupellettien käytön kehittäminen. Tähän kokonaisuuteen liittyvillä hankkeilla edistettiin puupellettien käytön yleistä tunnettavuutta, lisättiin yritysten yhteistyötä sekä luotiin edellytykset Ilomantsin brikettitehtaan toiminnalle. Toinen merkittävä kokonaisuus on Itä-Suomen muovi-metallikeskuksen perustamiseen ja toimintaan liittyvät hankkeet. Kyseisillä hankkeilla on onnistuttu saamaan valtakunnallisestikin huomattava osaamiskeskus sijoittumaan Joensuuhun ja vakiinnuttamaan sen toiminta.

### **4.3 Sijoittuminen arviointitutkimuksen kenttään**

Toteutettu arviointityö Pohjois-Karjalan liitossa liittyy arviointitutkimuksen lähestymistavoista läheisimmin aikaisemmin esitettyyn pragmaattiseen lähestymistapaan. Sen mukaisesti arviointi palvelee päätöksentekijöiden tarpeita, eli tuottaa tietoa tulevaa päätöksentekoa varten. Pohjois-Karjalan liiton hankearviointi on hyvin käytännönläheistä ja siksi onkin syytä pitää mielessä, ettei se ole varsinaista arviointitutkimusta aikaisemmin esittämäni määritelmän (s. 5) mukaan. Arvioinnin toteuttamistapa valitaan käytännönläheisimmän ja toimivimmalta tuntuvan tavan, ei taustalla vaikuttavan filosofian perusteella. Toisaalta Pohjois-Karjalan liiton arviointitapaan liittyy myös realistinen näkökulma, koska arviointityö on myös eräänlainen oppimisprosessi. Toimialavastaavat arvioivat hankkeiden tuloksia sekä vaikuttavuutta ja samalla havaitsevat tehtyjä virheitä. Jatkossa on siis mahdollista pyrkiä parempaan hankkeiden etukäteisarviointiin ja ohjaukseen. Toisen arviointitutkimuksen luokittelun mukaan tavoite 6-ohjelman hankkeiden arviointia voidaan pitää summatiivisena, koska pyritään arvioimaan lopputuloksia ja vaikuttavuutta. Summatiivisen arvioinnin lopputuloksia on mahdollista yleistää.

## 5. EVALUAATION TULOKSIA JA ONGELMIA

EU-hankkeiden määrällisten tulosten arvioinnissa on ollut ongelmia Suomessa toteutetun ensimmäisen rakennerahastokauden aikana. Ongelmat ovat johtuneet monesta tekijästä. Hankkeiden toteuttajat saattavat ymmärtää käsitteet eri tavoin, kuten esimerkiksi onko tietty työpaikka syntynyt juuri kyseessä olevan hankkeen vaikutuksesta. Myös eri viranomaisten yhdessä rahoittamat hankkeet ovat ongelmallisia, koska sama hanke voidaan tallentaa useampaan seurantajärjestelmään ja siten ne sisältävät päällekkäistä tietoa. Lisäksi hankkeet voivat olla verkottuneita tai tehdä muutoin yhteistyötä, jolloin ne saattavat ilmoittaa tuloksekseen saman työpaikan. (Pohjois-Karjalan liitto 2000, 4.)

Tässä työssä esitetty Pohjois-Karjalan liiton arviointilomakkeiden yhteenveto ei tuo esille merkittäviä tuloksia. On syytä huomioida, että liiton rahoittamat hankkeet ovat vain pieni osa Pohjois-Karjalan kaikista tavoite 6 –ohjelman hankkeista. Tästä syystä tämän arviointiyhteenvedon tietoja on mahdotonta verrata tavoite 6 –ohjelman Pohjois-Karjalan osuuden määrällisiin tavoitteisiin. Aikaisemmin mainittujen (s. 12) Pohjois-Karjalan EU-ohjelman periaatteista parhaiten ovat arvioinnin mukaan toteutuneet uuden yritystoiminnan luominen painopistealueilla, koulutuksen ja tutkimuksen kytkeminen painopisteiden kehitykseen sekä jollain tasolla myös tarvittavan infrastruktuurin kehittäminen. Toiminnan muokkaus kestävän kehityksen mukaiseksi sekä syrjäytymisen ehkäiseminen eivät ole merkittävällä tavalla olleet mukana hankkeiden toteutuksessa.

Koska määrällisiä tuloksia on vaikea arvioida, on syytä kiinnittää huomiota enemmän laadullisiin. Arviointilomakkeiden laadullisesta sekä vapaamuotoisesta arvioinnista tulee selvästi esille, että monessa asiassa on myös onnistuttu. Pohjois-Karjalassa hankkeiden toteuttamisen tuloksena osaamisen taso ja rakenteet ovat parantuneet, eri toimijoiden välinen yhteistyö ja verkostoituminen on lisääntynyt sekä uusien menetelmien ja mallien kokeilu ja käyttöönotto on lisääntynyt. Lisäksi hanketoiminta on vähitellen omaksuttu osaksi kehittämistyötä ja sen avulla on luotu uusia yrittämisen malleja. Tämän yhteenvedon tiedot ovat suuntaa antavia, eikä niiden pohjalta voida vetää suuria johtopäätöksiä. Arviointiyhteenvedon ”tasapaksu” tulos voi johtua paljolti arviointilomakkeen kriteereistä. Tässä tapauksessa ne eivät tehokkaasti tuo esille haluttuja asioita. Yksittäiset onnistuneet hankkeet jäävät muiden varjoon. Arviointilomakkeen laadullinen arvio on monitahoinen ja erillisissä kohdissa on liikaa arvioitavaa asiaa.

Pohjois-Karjalan liitossa toteutettu tavoite 6 –ohjelman hankearviointi on rahoittavan organisaation sisäinen arviointi. Arviointityössä oli mukana yhdeksän liiton henkilöä, joilla kullakin oli eri määrä hankkeita arvioitavana. Jokaisen arvioijan hankkeisiin liittyvät henkilökohtaiset asenteet, mielipiteet ja tietämys vaikuttavat heidän tekemiinsä arviointeihin. Lisäksi vaikuttamina ovat asenne kokonaisuudessaan arviointityötä kohtaan ja siten motiivit tehdä sitä tosisaan. Jokainen henkilö arvioi hankkeet henkilökohtaisen mitta-asteikkonsa mukaisesti. Arviointi on siis hyvin subjektiivisesti väritynyttä. Samalla on syytä pohtia sitä, ovatko arvioijat riittävän kriittisiä tarkastellessaan hankkeiden ilmoittamia tulostietoja. Johdonmukaisen ja yhtenäisen arviointityön kannalta olisi aiheellista laatia selkeämpi ohjeistus, jotta arvioijat pyrkisivät tulkitsemaan asioita yhdenmukaisesti. Ehkä myös jonkinlainen hankearviointiin liittyvä käytännönläheinen koulutusta olisi tarpeellista.

Oman näkemykseni mukaan arviointityön merkitystä ei vielä täysin ymmärretä Pohjois-Karjalan liitossa. Arviointilomakkeiden hidas valmistuminen oli osoitus siitä, ettei arviointityö ollut riittävän motivoivaa. Uskon, että arviointi koettiin vielä pelkästään ohjelman asettamaksi velvoitteeksi. Kyseinen arviointi tuottaa yleisellä tasolla hyödyllistä tietoa ja se varmasti osaltaan ohjaa arviointitoimintaa parempaan suuntaan. Arvioinnit ovat osa EU-ohjelmatyötä ja ne todennäköisesti lisääntyvät tulevaisuudessa. Siksi olisi tärkeätä vakiinnuttaa arviointitoiminta ja oppiminen osaksi muuta kehittämistoimintaa.

Arviointien eräänä keskeisenä puutteena on edelleen se, ettei niitä ole kytketty ohjelmien uudistamiseen ja päätöksentekojärjestelmään. Arviointeja tehdään soveltamatta niitä käytäntöön. Arviointikulttuurissa on kuitenkin havaittu tapahtuneen myönteisiä muutoksia. Vaikka arvioinneilta monilta osin puuttuu kytkös käytäntöön, on arviointitoiminta ainakin periaatteessa alettu mieltää ohjelmia uudistavaksi välineeksi. (Kuitunen 2000, 32.)

## **6. JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tavoite 6-ohjelman arviointi on ajankohtaista, koska viimeisenä ohjelmavuonna 1999 aloitetut hankkeet on päätetty vuoden 2001 loppuun mennessä. Maakunnan alueviranomaisten rahoittamien hankkeiden arvioinnin tarkoitus on koota yhteenveto niiden vaikutuksista maakunnan aluekehitykseen ja verrata tuloksia POKAT 2006 aluekehitysohjelmaan ja tavoite 6-

ohjelman tavoitteisiin. Vaikka jatkuva EU:n vaatima arviointityö voi tuntua byrokraattiselta, sen avulla pyritään kuitenkin oppimaan nykyistä paremmin arvioimaan tavoite 1- ja Interreg III –ohjelmien hankkeita sekä hallinnoimaan entistä tehokkaammin EU –ohjelmia. Arvioinneilla halutaan saada tietoa muun muassa hallinnon toimivuudesta, ympäristö- ja tasa-arvovaikutuksista ja ohjelmien vaikuttavuudesta sekä komission yleistavoitteiden toteutumisesta (Kuitunen 2000, 31).

Tämän proseminarityön tarkoituksena oli laatia yhteenveto Pohjois-Karjalan liiton rahoittamista tavoite 6 –ohjelman hankkeista sekä pohtia evaluaation ongelmia ja mielekkyyttä. Kyseinen arviointimenettely tuo esille hyvin yleispiirteistä tietoa ja sitä on vaikea verrata tarkkoihin määrällisiin tavoitteisiin. Kaikkien rahoittajaviranomaisten yhteistä arviointia on mahdollista verrata tavoite 6 –ohjelmaan, sillä se tulee kattamaan kaikki hankkeet. Pohjois-Karjalan liiton hankearviointi osoittaa, että hankkeiden toteutuksessa on saavutettu laadullisia tuloksia. Toisaalta hanketoiminta on ollut opettelua ja varmasti nykyisen tavoite 1 –ohjelman aikana pyritään oppimaan tehdyistä virheistä sekä kehittämään entisestään hanketoimintaa ja hallinnointia.

Vuoden 1999 lopussa päättyneen edellisen rakennerahastokauden aikana Suomessa opeteltiin rakennerahastotukiin liittyvien ohjelmien toimeenpanoa käytännössä. Tämän seikan saattoi havaita myös hankkeiden arvioinnissa, koska muutama hanke oli keskeytetty ja jotkin olivat olleet tuloksiltaan vaatimattomia. Ensimmäisellä rakennerahastokaudella hanketoimintaa pyrittiin vakiinnuttamaan osaksi muuta kehittämistoimintaa sekä etsittiin sopivia menettelytapoja hanketoiminnan kehittämiseen. Tavoite 6 –ohjelman aikana toteutusolosuhteet ovat jatkuvasti muuttuneet ja siksi vaikuttavuus tulisikin suhteuttaa olosuhteiden muutoksiin ja vastaavien alueiden kehitykseen muualla maassa (Sisäasiainministeriö 2000, 40).

Projektin tai ohjelman tuloksia ja vaikutuksia arvioitaessa on syytä huomioida, että kaikki tulokset ja vaikutukset eivät ilmene heti hankkeen päätyttyä vaan kenties vasta melko pitkän ajan kuluttua (Turunen 2000, 7). Toimintakäytäntöjen kehittämisen ja arvioinnin kannalta olisi tärkeämpää selvittää toimintatapojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kuin yksittäisten projektien onnistumista. Kysymyshän on kuitenkin kokemusten yleistämisestä sekä hyvien toimintakäytäntöjen siirrettävyydestä. (Rostila 2000, 9.)

## LÄHTEET

Euroopan yhteisöjen komissio (1996). *Tavoite 6 –ohjelma 1995 – 1999 ja Seurantakomitean hyväksymät ohjelma-asiakirjan täydennykset 18.6.1996 ja 11.11.1996*. Oy Edita Ab. Helsinki.

Jalava, Urpo & Petri Virtanen (1998). *Tietoa luova projekti – polku oppivaan organisaatioon*. Kirjayhtymä Oy. Helsinki

Kauppinen, Jarmo (2002). Suullinen tiedonanto 8.3.2002.

Keränen, Reijo (1998). *Lyhyt johdatus hankearviointiin*. Sisäinen ja ulkoinen arviointi. Suomen aluetutkimus.

Kuitunen, Soile (2000). *T&k- ja innovaatiotoiminta EU:n rakennerahastoissa*. Katsaus arviointeihin vuosilta 1994-1999. Työpapereita nro 54/00. VTT, Teknologian tutkimuksen ryhmä. Espoo

Lumijärvi, Ismo. Tasapainotettu mittaristo arvioinnin uutena mahdollisuutena. Alustus valtion paikallis- ja aluehallintopäivillä 10.11.1999. <http://www.uta.fi/~hliislu/al101199.html>. Luettu 10.1.2002

Malinen, Pentti, Sanna Karjalainen, Heikki Keränen, Reijo Keränen & Risto Gråsten (1999). *Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman vaikuttavuusarviointi*. REDEC Kajaani, Working Papers 28. Oulun yliopisto

Malinen, Pentti. *The Comparison of Finnish and Swedish Objective 6 Programmes*. DG XVI. European Commission.

Mikkola, Sinikka & Timo Sinisalo (1996). *Kunnat ja EU-rahoitus*. EU:n ohjelmia ja rahoitusmahdollisuuksia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997

Mäntysaari, Mikko (1999). *Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa* Eräsaari, Lindqvist, Mäntysaari ja Rajavaara (toim.). *Arviointi ja asiantuntijuus*. s. 7-13. Gaudeamus, Helsinki

Nagarajan, Nigel & Marc Vanheukelen (1997). *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide*. Directorate-General XIX – Budgets. European Commission

Oksanen, Juha (2000). *Research evaluation in Finland*. Practices and experiences, past and present. Working Papers No. 51/00. VTT, Group for technology studies. Espoo

Pohjois-Karjalan liitto. Pohjois-Karjalan tavoite 6 –ohjelman kehysseuranta 1995 – 1999. Julkaisematon taulukko. Tulostettu 4.3.2002.

Pohjois-Karjalan liitto (2000). *Tavoite 6 –ohjelman yhteenvetotiedot 1995 – 1999 Pohjois-Karjalassa*. Lehdistö tiedote 17.2.2000.

Pohjois-Karjalan liitto (1998). *POKAT 2006*. Pohjois-Karjalan kehittämisen puitteet vuoteen 2006. Pohjois-Karjalan liitto. Joensuu

Pohjois-Karjalan liitto (1997). *Tavoite 6-ohjelmaan liittyvä EU-rahoitus*. Pohjois-Karjalan liiton kalvoja 2.5.1997.

Pohjois-Karjalan liitto (1996). *Pohjois-Karjalan EU-ohjelma vuosille 1995 – 1999*. 3. osittain korjattu painos. Julkaisu 11. Pohjois-Karjalan liitto, Joensuu

Rostila, Ilmari (2000). *Realistinen arviointitutkimus ja onnistumisen pakot*. Teoksessa Laitinen, Raimo (toim.). *Arvioinnin arkea ja peruskysymyksiä*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Hakapaino Oy. Helsinki

Sisäasiainministeriö (2001a). EU-ohjelmatyö. Tavoite 6-ohjelma kaudella 1995 – 1999. [www.intermin.fi/alue/eu/kausi9599/tavoite6.html](http://www.intermin.fi/alue/eu/kausi9599/tavoite6.html). Luettu 18.2.2002

Sisäasiainministeriö (2001b). EU-ohjelmatyö. Yleistä EU-ohjelmatyöstä. [www.intermin.fi/alue/eu/yleinen.html](http://www.intermin.fi/alue/eu/yleinen.html).

Sisäasiainministeriö (2000). *Itä-Suomen tavoite 1 –ohjelma 2000 – 2006*. EU-ohjelmat. Julkaisu 2/00.

Stakes (2000). Arviointitutkimuksen käsitteet. [www.stakes.fi/palvelut/finsoc/maaritelmat.html](http://www.stakes.fi/palvelut/finsoc/maaritelmat.html). Luettu 10.1.2000

Turunen, Jarno (2000). *Arviointitutkimuksen peruskysymyksiä ja jännitteitä*. Opetusmoniste. Karjalan tutkimuslaitos. Joensuun yliopisto