

# Alueelliset tilaisuudet

## Teema 3. Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön kehittäminen

---

### Sisältö

Tilaisuudessa käsitellyt arviointitulokset.....	1
Suuraluekohtaiset yhteenvedot .....	8
Etelä-Suomi.....	8
Länsi-Suomi.....	9
Itä-Suomi .....	10
Pohjois-Suomi.....	12
Yhteenvedoa alueiden näkemyksistä.....	13

### Tilaisuudessa käsitellyt arviointitulokset

Suomen aluerakenteelle on tyypillistä alueellinen erilaisuus ja tulevaisuuden kehityspolkujen monimuotoisuus. Koheesiopolitiikan ja kansallisen aluepolitiikan yhteensovittaminen ja strateginen koherenssi on nähty tärkeänä jo tällä kaudella ja tämä heijastuu myös alueellisella tasolla tehtävän kehittämistyöhön. Rakennerahastojen toimin edistetään teemoja ja tavoitteita, jotka ovat kansallisesti valittuja, mutta myös maakunnallisiin strategioihin ja yhteistyöasiakirjoihin kirjattuja. EU:n tasolla osaamisperusteisten ja paikkaperusteisten kehityksen osatekijöiden merkitystä on korostettu enenevässä määrin ja alueellisen koheesion ja pääoman ("territorial cohesion" & "territorial capital") rinnalle on nostettu enenevässä älykäs alueellinen erikoistuminen ("smart specialisation").<sup>1</sup> Tällainen alueellisille vahuuksille perustuva erikoistuminen ja kilpailukyky ovat jo nykyisellään Suomen aluekehitysstrategian ytimessä ja tämän mukaisesti maakuntien painotuksia on viety erikoistumisen ja olemassa oleville vahuuksille perustuvan innovaatiolähtöisen strategian suuntaan.

Tämä moninaisuus näkyy myös neljän suuralueen toimenpideohjelmissa, joilla on jo strategisellakin tasolla painotuseroja toimintalinjan 3 sisällä (taulukko 1). Erot perustuvat yhtäältä käytettävissä olevien resurssien eroihin ja toisaalta suuralueilla tehtyihin analyysiin alueiden vahuuksista, heikkouksista, uhista ja mahdollisuuksista.

---

<sup>1</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 COM(2010) 553 final Brussels, 6.10.2010 SEC(2010) 1183; René Wintjes and Hugo Hollanders (2010): The regional impact of technological change in 2020, Synthesis report, sähköinen raportti:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010\\_technological\\_change.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_technological_change.pdf).

Taulukko 1. Toimintalinjan 3 strategiset painopisteet suuralueittain

<b>Etelä-Suomi</b>	<b>Itä-Suomi</b>	<b>Länsi-Suomi</b>	<b>Pohjois-Suomi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• logististen yhteyksien parantaminen</li> <li>• tietoliikenneyhteyksien parantaminen</li> <li>• ympäristöriskien hallinta</li> <li>• matkailun edellytysten parantaminen</li> <li>• palvelujen ja sovellusten kehittäminen ja saavutettavuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• yritysten saavutettavuus (erityisesti junayhteyksien parantamisen kautta)</li> <li>• innovatiiviset palvelujärjestelmät</li> <li>• vetovoimainen yritys ympäristö</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alueellisen saavutettavuuden parantaminen</li> <li>• hyvinvoinnin tason parantaminen</li> <li>• matkailuun ja siihen liittyvien elinkeinojen toimintaympäristön tukeminen</li> <li>• ympäristöriskien hallinta</li> <li>• luonnon monimuotoisuuden edistäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• yritysten saavutettavuuden edistäminen</li> <li>• alueiden vetovoiman lisääminen</li> <li>• ympäristöriskien hallinta ja uusiutuvan energiakäytön edistäminen</li> </ul>

Etelä-Suomen ohjelmassa painottuvat ympäristönsuojelu luonnonsuojelun ja ympäristöystävällisen liikenteen näkökulmasta, matkailun edellytysten kehittäminen, kulttuuri sekä kaupunkien ja maaseudun kokonaisvaltainen kehittäminen.

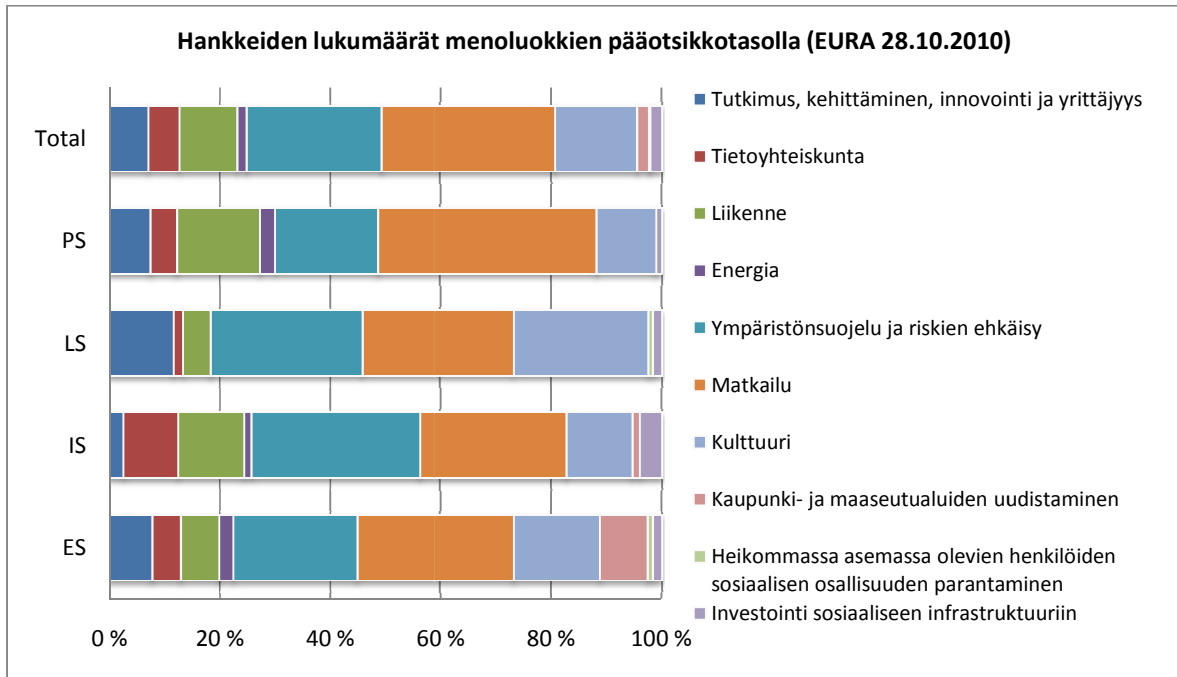
Länsi-Suomen ohjelman painotukset ovat viimeistä kohtaa lukuun ottamatta lähes samanlaiset kuin Etelä-Suomessa. Länsi-Suomessa panostetaan lisäksi teknologian siirtoon ja yhteistyöverkostoihin.

Itä-Suomessa painopisteet jakautuvat laajempaan teemajoukkoon kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa. Itä-Suomen ohjelmassa on vahva painotus tietoyhteiskuntaan, liikenteen kehittämiseen, energiatehokkuuteen, vesi- ja jätevesihuoltoon sekä näiden ohella myös muuhun ympäristönsuojeluun, matkailuun ja kulttuuriin.

Pohjois-Suomen ohjelmassa painotetaan kansalaisten tietoyhteiskuntaa, liikennettä (vähemmän kuin Itä-Suomessa), energiatehokkuutta, ympäristönsuojelua, matkailua sekä kulttuuria.

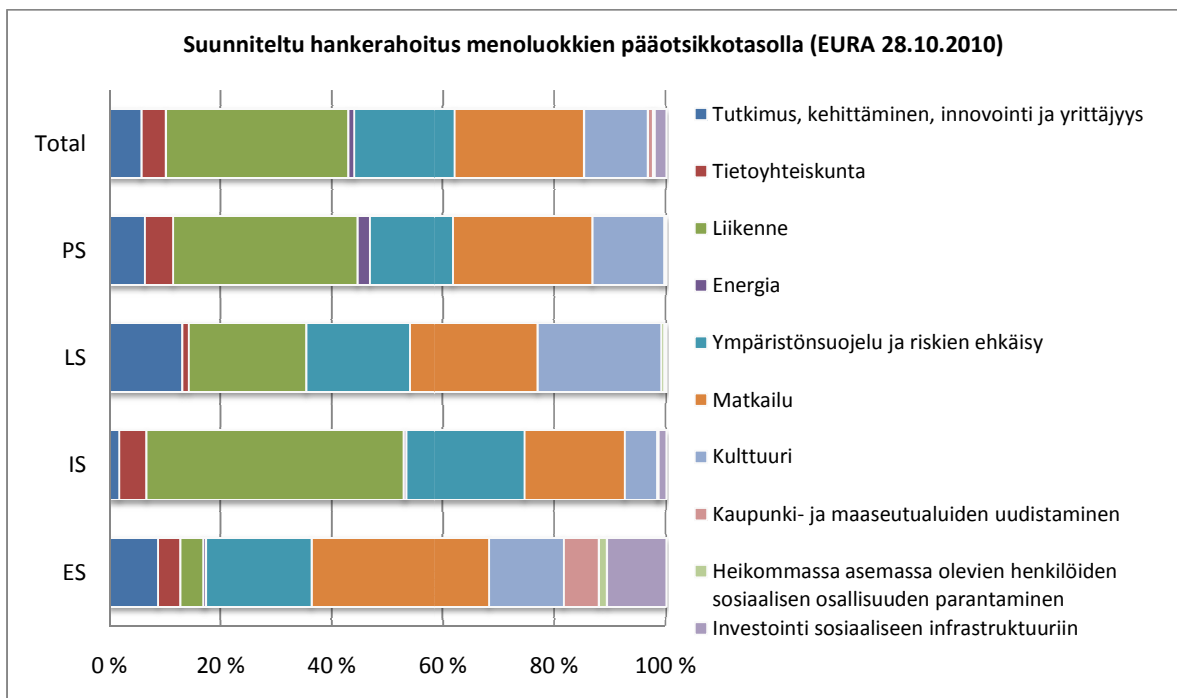
Arvioinnin edetessä on toimintalinjan 3 osalta seurattu muun muassa sitä, minkä tyyppisiä hankkeita milläkin alueella toteutetaan. Tätä on ollut mahdollista tarkastella EURA:n seurantatietojen perusteella menoluokkatasolla. Lukumäärällisesti eniten toteutetaan toimintalinjalla 3 matkailuhankkeita, 31 prosenttia kaikista hankkeista. Suuralueellisesti tarkasteltuna matkailuhankkeet ovat suurin hankeryhmä kaikilla muilla, paitsi Itä-Suomen alueella, jossa ympäristönsuojelu ja riskien ehkäisy -menoluokan hankkeita on lukumääräisesti eniten. Länsi-Suomessa näitä on matkailuhankkeiden kanssa saman verran.

**Kuvio 1. Hankkeiden jakaumat lukumäärän mukaan suuralueittain menoluokkien pääotsikkotasolla.**



Toisaalta, kun hankejakaumaa tarkastellaan niiden suunnitellun rahoitusvolyymien mukaan, on tilanne toinen. Rahallisesti merkittävin panos (33 %) menee liikenteen kehittämishankkeisiin. Lukua nostaa erityisesti Itä-Suomen rahoitusjakauma, jossa lähes puolet (46 %) toimintalinjan rahoituksesta kohdistuu liikenteen kehittämiseen. Vastaava osuus Etelä-Suomessa, jossa liikennehankkeita on vähiten, on 4 prosenttia.

**Kuvio 2. Hankkeiden jakaumat rahoituksen mukaan suuralueittain menoluokkien pääotsikkotasolla.**

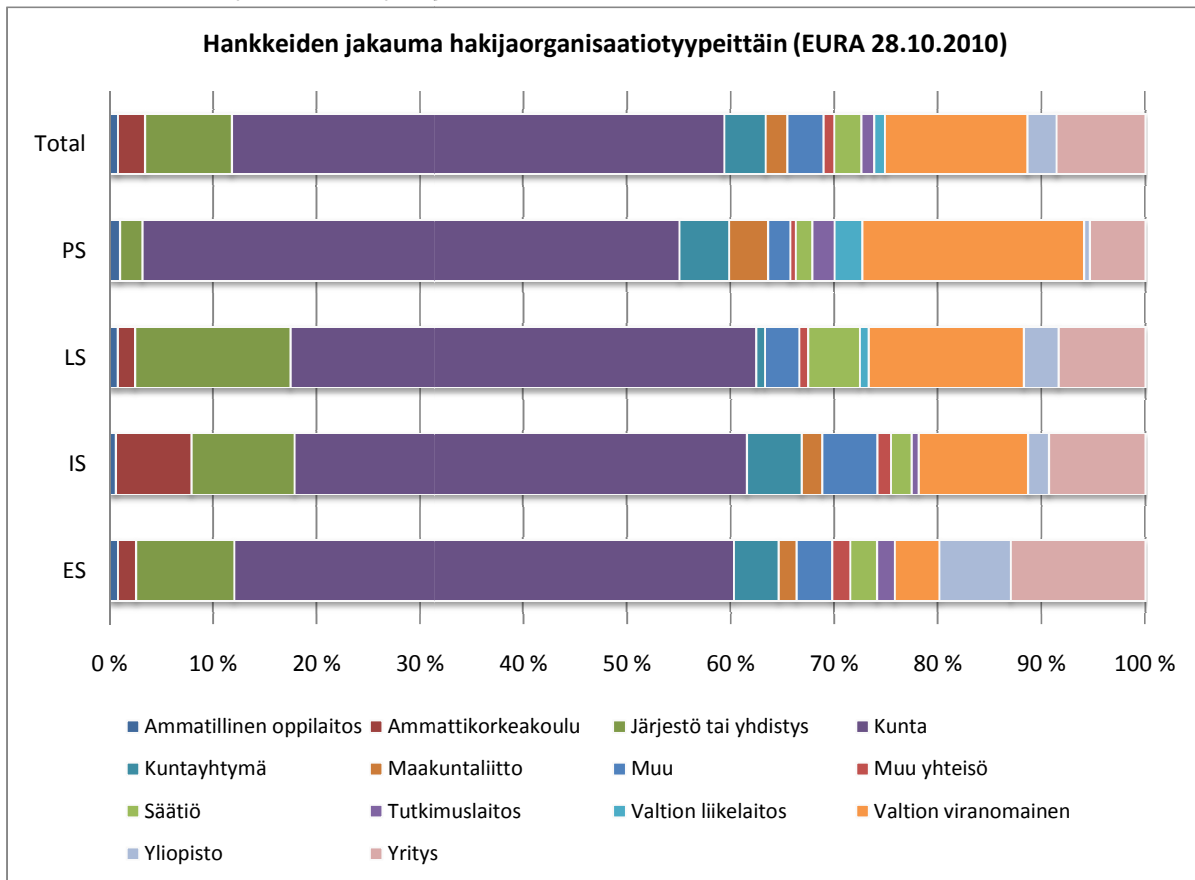


Eri alueet siis profiloituvat eri tavalla hankkeiden toteuttajina. Kuten todettua, on Itä-Suomessa ohjelman liikennehankkeita, mikä on ollut myös alueen keskeisimmistä strategisista linjauksista ohjelma-asiakirjassa. Muilta osin hankkeiden profiili on muiden alueiden kanssa samantyyppinen. Myös Pohjois-Suomessa liikennehankkeiden taloudellinen volyyymi korostuu. Matkailuhankkeisiin panostaminen on muihin alueisiin verrattuna poikkeuksellisen voimakasta hankkeiden määrässä katsottuna, mutta rahallisesti eroa ei ole. Suhteellisesti eniten kohdistetaan matkailuhankkeisiin rahaa Etelä-Suomessa, noin kolmannes toimintalinjan rahoituksesta. Länsi-Suomi sen sijaan rahallisesti katsottuna erottuu kulttuurihankkeiden osalta.

Alueellista tasoa käytännössä tarkastellen toimintalinjalla 3 on kaksi erityispiirrettä verrattuna muihin toimintalinjoihin. Ensinnäkin, toimintalinjan 3 vaikutukset aluekehitykseen ovat leimallisesti välillisiä. Tällä tarkoitetaan sitä, että toimintalinjan 3 tavoitteet ja painopisteet kohdistuvat alueiden kehittymisen yleisiin edellytyksiin, joilla pyritään parantamaan alueiden vetovoimaa sekä kilpailukykyä yritystoiminnan toimintaedellytysten, asukkaiden elinolojen ja hyvinvoinnin kannalta. Nämä vaikutukset näkyvät usein vasta pitkällä aikavälillä.

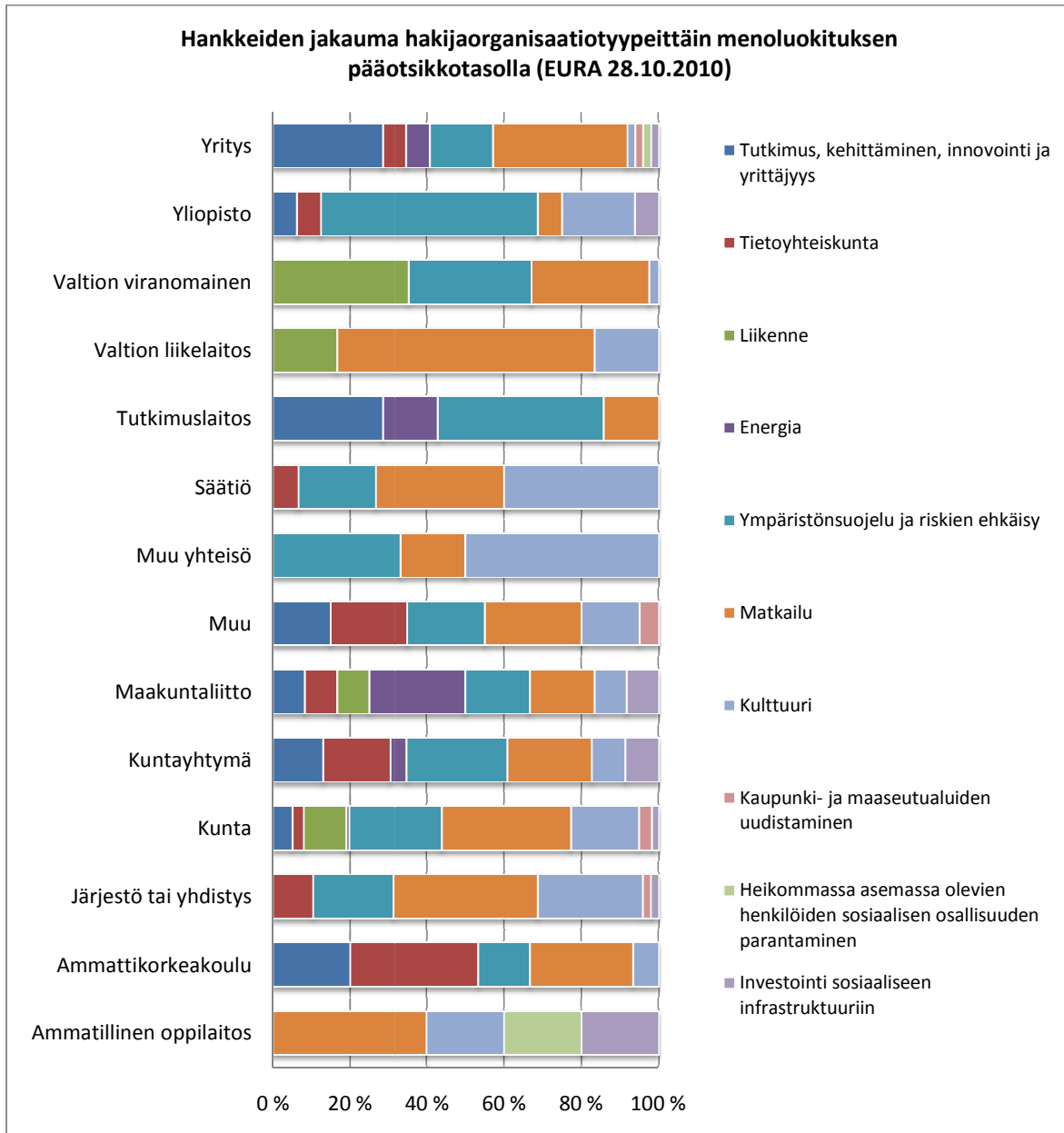
Toinen näistä erityispiirteistä on se, että julkisten toimijoiden osuus hankkeiden toteutuksessa korostuu, ja tässä erityisesti kuntien osuus (ks. kuvio 3). Johtuen pitkälti fyysisen toimintaympäristön parantamisen painottumisesta, toimintalinjassa 3 korostuvat julkiset toimijat – kunnat ja valtion aluehallinto – samoin kuin hankkeiden julkinen rahoitus myös omarahoitusosuuden osalta.

Kuvio 3. Hankkeiden jakauma hakijaorganisaation mukaan.



Hanketoteuttajien välillä on myös merkittäviä eroja siinä suhteessa, minkä tyyppisiä hankkeita mikäkin organisaatiotyyppi tyypillisimmin toteuttaa. Yksi merkittävimmistä poikkeuksista on yritysten osuus selvästi muita merkittävämpänä energiahankkeiden toteuttajana. Vastaavasti kolmannen sektorin hankkeista on muihin toimijoihin verrattuna huomattavasti suurempi osuus kulttuuriteemaan liittyviä. Ammattikorkeakoulut vastaavasti profiloituvat tietoyhteiskuntahankkeiden toteuttajina. Tasaisin hankeprofiili on maakuntien liitoilla, joilla on hankkeita suhteellisen tasaisesti eri menoluokissa.

**Kuvio 4. Hankkeiden jakaumat hakijaorganisaatioittain menoluokien pääotsikkotasolla.**



Maakuntien yhteistyöryhmien sihteeristöille osoitetussa arviointikyselyssä kartoitettiin huhtikuun 2010 lopulla kunkin suuralueen osalta sitä, kuinka merkittävinä toimintalinjalle 3 valittuja strategisia painopisteitä pidetään alueen tämän hetkisten haasteiden ja kehittämistarpeiden kannalta. Lisäksi kysyttiin sitä, miten hyvin nämä tavoitteet ovat kyselyn toteutusajankohtaan mennessä toteutuneet. Näiden kysymysten osalta kunkin suuralueen vastausten keskiarvot ovat kuvattuna alla olevissa nelikentissä, joissa pystyakseli osoittaa kunkin strategisen painopisteen tärkeyttä ja vaaka-akseli kuvaa tähänastista toteutumista.

Kaikkien suuralueiden osalta pätee, että minkään strategisen painopisteen saama arvio tähänastisesta toteutumasta ei ylittänyt arvioita painopisteiden merkittävydestä. Ympäristöriskien hallintaan ja luonnon monimuotoisuuden liittyvät tavoitteet ovat vastaajien mielestä toteutuneet parhaiten. Näiden tavoitteiden merkitystä ei tosin nähdä kovin korkeana alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantamisen kannalta.

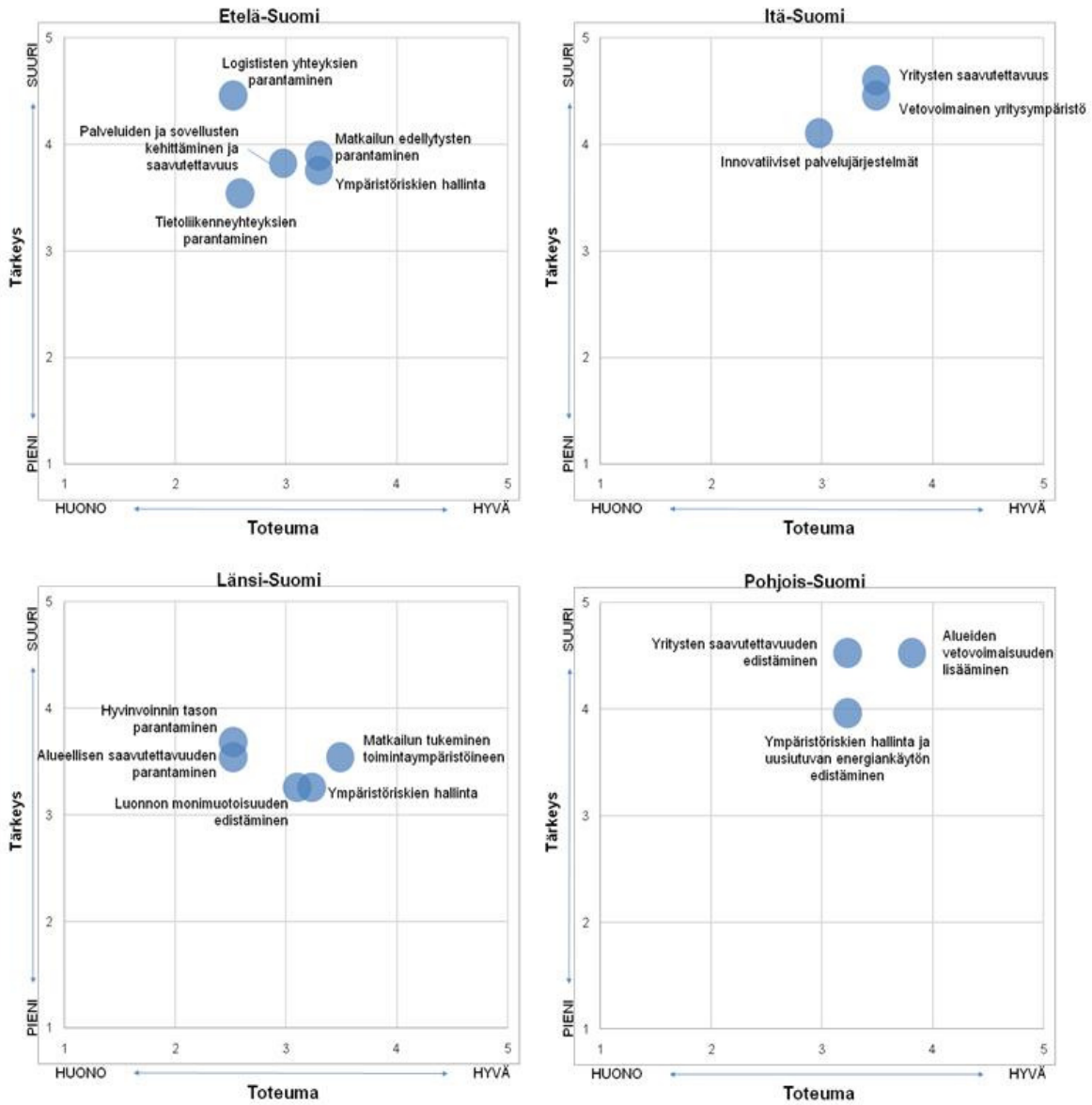
Samoin matkailuun liittyvissä kehittämistavoitteissa on päästy muihin painopisteisiin verrattuna lähemmäs tavoitetasoa. Itä-Suomessa matkailun kehittäminen sisältyy vetovoimaisen yritys ympäristön kehittämiseen ja Pohjois-Suomessa alueiden vetovoimaisuuden kehittämiseen; Etelä- ja Länsi-Suomessa matkailun kehittäminen on asetettu omaksi painopistealueeksensa. Kaikkien ohjelma-alueiden nelikentissä matkailuun liittyvä kehittäminen on toteutunut muita painopisteisiin nähden melko hyvin.

Kaikista suurin ero painopisteiden merkittävydessä suhteessa tähänhetkiseen toteumaan nousee esille alueellisen saavutettavuuden parantamisessa. Eniten jäljessä suhteessa tavoitteisiin ollaan vastaajien näkemysten mukaan Itä-Suomessa vetovoimaisen yritys ympäristön kehittämisessä, Pohjois-Suomessa yritysten saavutettavuuden parantamisessa, Etelä-Suomessa logististen yhteyksien ja tietoliikenneyhteyksien kehittämisestä ja Länsi-Suomessa alueellisen saavutettavuuden parantamisessa. Myös yritysten toimintaympäristöjen kehittämistyössä ollaan muihin painopisteisiin verrattuna tavoitteista selvästi jäljessä.

Erityisenä haasteena esiin nousee palvelukokeilu, johon liittyvä kehittäminen laahaa kyselyn tulosten perusteella pahasti jäljessä siitä tasosta, mikä merkitys tähän liittyvällä kehittämistyöllä alueiden toimintaympäristön laadun parantamisen kannalta olisi. Tämä on siis tilanne Itä-Suomessa innovatiivisten palvelujärjestelmien, Länsi-Suomessa hyvinvoinnin tason parantamisen ja Etelä-Suomessa palveluiden ja sovellusten kehittämisen ja saavutettavuuden painopisteissä. Eräs vastaaja kommentoi, ettei palvelukokeiluun saatu mukaan kuntia, vaan ainoastaan perinteisiä hanketoimijoita. Toinen arvelee, että ylimaakunnallinen kokeiluosio tuottaa keskimäärin huonompia tuloksia kuin muu hanketoiminta. Palvelukokeilua kommentoidaan työlääksi ja vaikuttavuudeltaan vähäiseksi. Kokeiluosiota kuvataan jopa täysin turhaksi. Palvelujärjestelmien kehittämiseen liittyvää problematiikkaan on paneuduttu tarkemmin luvussa 6.4.

Merkillepantavaa Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen osalta on lisäksi se, että näillä ohjelma-alueilla toimintalinjan 3 toimenpiteitä pidetään kautta linjan merkittävimpinä alueelliselle kehitykselle, kuin mitä Länsi- ja Etelä-Suomessa. Tämä näkyy nelikenttäkuvioista sen kautta, että Itä- ja Pohjois-Suomen vastaukset painottuvat selkeämmin lähemmäs oikeaa yläkulmaa.

Kuvio 5. Strategisten painopisteiden tärkeys suhteessa niiden toteumaan (MYRS-kysely, 4/2010).



Hankkeille niin ikään huhtikuussa 2010 tehdyn kyselyn tulosten osalta nostettiin arviointitilaisuuksissa esiin se, että hankkeiden strateginen kattavuus on hyvin monipuolista. Tämä nousee esiin myös meneillään olevien tapaustutkimusten kohdalla. Tapaustutkimukset edustavat hyvin laajasti erityyppisiä hankkeita sekä kooltaan, teemaltaan ja toteuttajataholtaan. Strateginen moninaisuus on noussut esiin myös haastavana tekijänä ja toimintalinjan pääfokuksen pelätään hukkuvan teemoiltaan liian laajoihin hankekokonaisuuksiin.

## Suuraluekohtaiset yhteenvedot

### Etelä-Suomi

Toimintalinjalla 3 osalta korostuu Etelä-Suomen toimijoiden keskuudessa näkemys, että teemalla ei koeta olevan selkeää fokusta. Tämän sijaan yhteiseksi näkemykseksi muodostui, että toimintalinjan sisällöt tulisi muotoilla uudestaan. Nykyisellään toimintalinja 3 sisältää keskenään ristiriitaisia elementtejä, etenkin toimintalinja 2 ja horisontaalisten teemojen kanssa (ympäristö, tasa-arvo ja syrjimättömyys). Tämä johtaa siihen, että laajoja hankekokonaisuuksia on vaikea saada luotua. Teemakokonaisuus koettiin myös liian rajatuksi, jolloin se vaatii etenkin Etelä-Suomessa täsmämarkkinointia. Laajempaa ongelmana koettiin, että yleensä aluekehitysohjelmien substanssiteemat ovat jokseenkin samat, jolloin niiden keskinäistä erottautumista ei synny riittävässä määrin.

Ongelmallisena toimintalinja 3 osalta Etelä-Suomen aluetilaisuudessa nousi esiin myös haasteellisten alueiden määrittely, mikä on muuttunut nykyisen ohjelmakauden alussa. Todettiin, että haasteellisilla alueilla Etelä-Suomessa on samat ongelmat kuin Pohjois-Suomessakin, jolloin toimintalinja 3 voisi olla yksi alue myös saariston ja muiden periferisempien alueiden kehittämiseksi. Alueiden haasteellisuus tulisi voida todeta muun kuin maantieteellisen sijainnin kautta. Haasteellisia alueita tulisi ylipäättään seurata oman indikaattorinsa kautta, joka sisältäisi jatkuvan seurannan ja vertailun.

Toimintalinja 3 osalta ehdotettiin, että se voisi tulevaisuudessa olla kokonaan ympäristöteemaan keskittyvä, jolloin sitä olisi myös helpompi markkinoida ja viedä eteenpäin. Kehitysehdotuksina nostettiin esiin ulkoiset paineet kestävän kehityksen teemalle sisältäen bioenergian ja ympäristömyönteiset energiaratkaisut. Tämänkaltaisen toimintalinjan tulisi sisältää kaikki kestävän kehityksen teeman mukaiset ulottuvuudet (taloudellinen, sosiaalinen, ekologinen). Lisäksi tärkeitä ympäristöön liittyviä aihekokonaisuuksia ovat ympäristöriskien hallinta, uusi ympäristöteknologia ja sen liiketoimintamahdollisuudet ja yritysten kestävän kehityksen näkökulmat, jotka kaikki voisivat sisältyä kestävän kehityksen toimintalinjaan. Lisäksi nostettiin esiin, että innovaatioita sekä tutkimustoimintaa tulisi painottaa aiempaa enemmän.

Toimintalinjan 3 palvelukokeilu koettiin mielenkiintoiseksi ja antoisaksi, ja tuloksiksi odotetaan uusia avauksia. Kuitenkin palvelukokeilun osalta todettiin, että se on tuottanut tähän mennessä odotettua vähemmän hankkeita, kunnat eivät ole riittävässä määrin lähteneet mukaan hankekehitykseen. Taustalla on kuntien vähäinen hyöty hankkeista sekä SOTE-sektorin resurssipula.

Lisäksi kehitysehdotuksena Etelä-Suomen alueellisesta tilaisuudesta nousi esiin toimintalinjojen ja sitä kautta koko ohjelman nykyistä huomattavasti kokeilevampi ote. Kaivattiin poikkeavia ja uutta luovia hankkeita tiettyjen hakurajojen sisällä, siten että näkemys tulee rahoittajalta ja se kirjoitetaan selkeästi auki hankehakuun. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että rahoittajalla on näkemys mitä halutaan edistää ja tilata! Lisäksi todettiin, että Public-Private-yhteistyötä tulisi tehdä laajemmin eri sektoreilla ja myös aiempaa tiiviimmin, koska kunnat tarvitsevat yrityksiä mukaan toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Haasteena tämän osalta ovat tukiprosentit, jotka voivat olla pienemmille yrityksille liian korkeita. Nykyisellään pienet toimijat ovat aktiivisimpia kysyjä hakujen osalta.

Yleisesti ottaen toimintalinja 3:sta keskusteltiin Etelä-Suomen alueellisessa tilaisuudessa hyvin kriittiseen sävyyn; se koettiin ”kaatoluokaksi”, jolle ei ole tarvetta. Teemasisältöä ja hakuehtoja tulisi terävöittää seuraavalla ohjelmakaudella, mikä estäisi nykyisenmuotoisen sekalaisen hankekokonaisuuden syntymisen.

## Länsi-Suomi

Länsi-Suomen suuralueen tilaisuudessa nostettiin vetovoimaisuus kehittämisen keskiöön. Keskustelussa nousi esille näkemys, jonka mukaan parhaimmillaan teema 3:n toimenpitein kehitetään toimia, jotka ratkaisevat saavutettavuuden pullonkauloja ja kehittävät toimintaympäristöä ja tällä tavoin tarjoavat edellytyksiä kilpailukyvyyn parantamiselle yritys- ja innovaatioteemojen toimenpitein. Toisin sanoen toimilla pyritään ratkaisemaan pullonkauloja, jotta voidaan houkuttaa yrityksiä alueelle ja mahdollistetaan kehittämistoiminnan edellytyksiä.

Länsi-Suomen aluetilaisuudessa keskusteltiin teema 3:n osalta ohjelman strategian mukaisuudesta ja menoluokittaisesta jakautumisesta. Nykyiset painopisteet ja valinnat nähtiin perusteltuina, joskin osallistujat olivat jossain määrin yllättyneitä matkailun suuresta rahoitusosuudesta alueen hankkeissa. Toisaalta kokonaisrahoituksenkin todettiin olevan vähäinen, joten teema saattaa korostua jos toteutetaan monia pieniä hankkeita, jotka määritelty matkailun alle (vaikka sinänsä voisivat sopia jonkin muun menoluokan alle). Menoluokittain liikenne, ympäristö ja tietoyhteiskunta nähtiin myös erityisen tärkeinä.

Kehittämisen luonteen huomioon ottaen nähtiin tärkeänä, että toteutetaan monia eri sisältöjä strategian mukaisesti. Jos halutaan testata uusia asioita ja myös ottaa riskejä, monimuotoisuus on väistämätöntäkin. Osallistujien näkemyksen mukaan olisi keskityttävä rahoittamaan uutta luovaa ja kokeilevaa toimintaa tai muuten sellaista toimintaa, jolle ei muuta luontevaa rahoitusta löydy, vaikka tavoitteen saavuttamisen (saavutettavuuden ja vetovoimaisuuden) kannalta tämä olisi tärkeää. Viime kädessä kehittämisavustuksin ja rakennerahastointerventioin pyritään vastaamaan markkinapuutteisiin ja tällä tavalla luomaan edellytyksiä yritysten sijoittumiselle kyseessä olevalle alueelle (esim. toimiva logistiikka ja yhteydet, vetovoimainen asukkaille ja työntekijöille, esim. tietoteknisten pullonkaulojen ratkaiseminen).

Maakuntien erot suuralueen sisällä herättivät keskustelua, koska suuraluetason ohjelma ja Suomen aluekehitysstrategia asettavat maakunnat kehittämisen keskiöön ja rahoitettavilta hankkeilta edellytetään, että ne ovat strategian mukaisia. Strateginen yhteensopivuus on pyritty varmistamaan suunnitteluvaiheessa, mutta luonnollisesti vasta rahoituspäätökset ja hanketoteutus todentavat tässä onnistumisen. Tasapuolisuus ja ohjeistuksen yhteiset linjat ovat luonnollisesti tärkeitä suuraluetasolla suhteessa siihen, mitä toteutetaan ja millä ehdoin. Tässä suhteessa ei nähty ongelmia.

Palvelujen kehittämisen teemassa ei ole täysin onnistuttu. Tämän nähtiin johtuvan erityisesti siitä, että osa kunnista jäi alkukaudesta selvästi odottamaan kuntahallinnon organisoitumista ja ”haluttiin poliittisesti PARAS pois päiväjärjestyksestä”. Toisaalta palvelupuolella pienet testaus- ja pilotointihankkeet sopivat hyvin EAKR-toiminnan henkeen, kunhan ei päädytä tehdä toimia, jotka kuuluvat kuntien peruspalveluilla toteuttavaksi.

Osallistujien näkemysten mukaan logistiikkahankkeita tulisi toteuttaa EAKR-varoin, joskin näissäkin pätee lisäarvon vaatimus: tulee keskittyä toimiin, joihin ei ole käytettävissä kansallisia varoja. Ympäristöhankkeet esimerkiksi ovat erityisen tärkeä EAKR-interventioiden muoto jo siitakin syystä, että tässä toiminnassa ei ole selkeää muuta toteuttajatahoa tai rahoittajaa. Samoin logistiikkajärjestelmien kehittämisen näkökulma nähtiin tässä suhteessa hyvänä. EAKR-toimin voitaisiin toteuttaa yksittäisiä pieniä, pullonkauloja ratkaisevia hankkeita sekä kaupunkialueilla että maaseudun harvaan asutetuilla alueilla.

## Itä-Suomi

Itä-Suomen toimenpideohjelman strategisesti merkittävin ero muihin ohjelmiin on painotus raideliikenteen kehittämiseen. Itä-Suomessa heikko saavutettavuus on nähty yhtenä merkittävimpänä alueen kehittämistä hidastavana haasteena. Tämä kehittämispainotus perustuu siihen, että Itä-Suomen saavutettavuus pääkaupunkiseudulta on ajallisesti mitattuna huomattavasti heikompi suhteessa absoluuttiseen etäisyyteen. Ohjelma-asiakirjan mukaan tieliikenteen osalta tilanne on osittain korjautunut Lahden moottoritien valmistuttua ja raideliikenteen osalta paranemassa Kerava-Lahti-oikoradan ja Savonradan parannustöiden edetessä, mutta tästä huolimatta ovat matka-ajat esimerkiksi Pohjanmaahan verrattuna huomattavasti pidempiä.

Työpajoissa käydyn perusteella käydyn keskustelun perustella ohjelmakaudella tehtyjä panostuksia raideliikenteeseen pidetään aluekehityksen näkökulmasta erittäin vaikuttavina, sillä infrastruktuuri on yksi aluekehityksen peruselementeistä, ja ilman sitä kaikki muu kehittämistoiminta on vaarassa jäädä vain tyhjäksi kuoreksi. Vaikka suurimmat investoinnit kohdentuvat vain tiettyjen maakuntien alueelle, ollaan eri maakunnissa kuitenkin ohjelmakokonaisuuden kannalta yksimielisiä siitä, että raideliikenteen nopeuttaminen hyödyttää laajasti koko Itä-Suomen aluetta pidemmällä aikavälillä. Etenkin ottaen huomioon viimeaikaisen lentoliikenteen heikon markkinatilanteen ja siitä seuranneen kotimaan lentoliikenteen vähenemisen -ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä unohtamatta - pitävän alueen toimijat raideliikennepainotusta oikeaa osuneena ratkaisuna.

Ohjelmakaudella tehdyt raideinvestoinnit nähdään kuitenkin riittämättöminä suhteessa siihen, mitä raideliikenteen kokonaisuuden parantamiseksi vaadittaisiin. Raideliikenteeseen suunnatun panostuksen hyödyt uskotaankin näkyvän lopullisesti vasta sitten, kun koko rataosuus saadaan kunnostettua. Ratahankkeiden vaikuttavuutta ja lisäarvoa ei kuitenkaan kyseenalaisteta, sillä investoinnit ovat luonteeltaan pysyvää vaikuttavuutta luovia. Samoin jo lyhyillä, esimerkiksi puolen tunnin matka-ajan muutoksilla voidaan junaliikenteen houkuttelevuutta verrattuna lentoliikenteeseen lisätä. Raideliikenteen houkuttelevuuden parantamiseksi uutena tärkeänä avauksena nähdäänkin asema-alueiden viihtyvyyden ja toimivuuden kehittäminen.

Myös monet Itä-Suomen ympäristöhankkeista liittyvät infrastruktuurin kehittämiseen, joista suurimpana kehittämisen kohteena näkyvät erilaisten jätevesijärjestelmien kehittämishankkeet. Lisäksi monet hankkeista edistävät kestävästä kehitystä esimerkiksi matkailutoiminnassa. Myös vesistönsuojeluhankkeita on paljon. Näiden hankkeiden vaikutukset näyttäytyvät alueen toimijoiden mielestä ennen kaikkea välillisesti pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi vesihuoltohankkeiden osalta tehdyt investoinnit ovat monin paikoin onnistuneet houkuttelemaan alueelle yritystoimintaa, mutta samalla ympäristön tilaa on voitu kohentaa. Näissä hankkeissa vahvuutena pidetään sitä, että jo pienelläkin rahallisella panostuksella voidaan poistaa kriittisimmät pullonkaulat, ja siten saada aikaan merkittäviä kerrannaisvaikutuksia. Tämä hankerahoitus on näyttäytynyt myös erittäin tärkeänä instrumenttina taantuman aikaan, kun kunnat ovat tarvinneet lisärahoitusta omiin kehittämisinvestointeihinsa.

Palveluinnovaatiohankkeet ovat arvioinnin eri vaiheissa osoittautuneet kokonaisuudeksi, joilla ei ole saavutettu odotettuja tuloksia. Syynä alueelliset toimijat näkevät tähän lähtökohtaisesti sen, että tälle hankerahoitukselle ei ole yksinkertaisesti ollut riittävästi kysyntää. Suurimpana syynä tähän taas nähdään se, että hankkeiden valmisteluprosessi on kuntakentällä liian raskas. Rahoituksen saannin edellytyksenä on nimittäin ollut, että hankkeet ovat ylimaakunnallisia, mikä vastaavasti on edellyttänyt useiden kuntien

mukanaoloa, ja aikaisemman kokemuksen mukaan jo kahden tai kolmenkin kunnan yhteishankkeissa on saattanut olla ylitsepääsemättömiä hankaluuksia.

Itä-Suomessa kulttuuriympäristöjen kehittämiseen liittyvät hankkeet ovat melko pieni osa hankeselektiosta sekä määrällisesti että rahallisesti. Tähän syynä alueen toimijat näkevät sen, että näitä toteuttavat tahot ovat yleensä sen tyyppisiä toimijoita (erim. kylätoimikunnat ja muut järjestöt), että hankkeen toiminta kohdistuu monesti johonkin hyvin suppeaan kehittämistyöhön. Tästä esimerkkinä mainitaan Kuopion saaristokaupungin taidegallerian toimintaan liittyvä hanke sekä Ortodoksisen kulttuurikeskuksen käynnistämis- ja markkinointihanke. Kokonsa vuoksi kulttuurihankkeiden näkyvyys jää monesti hyvin paikalliselle tasolle, ja osa toimijoista pitäisikin pysyvän vaikuttavuuden kannalta kulttuuripalveluiden tuotteistamiseen keskittyviä hankkeita. Toisaalta osa toimijoista kokisi tämän vaarantavan kansalaisjärjestöjen ja muun ”epäammattimaisten” toimijoiden mahdollisuuden saada hankerahoitusta. Nykyisellään kulttuurihankkeiden kenttä hahmottuu sirpalemaisena, eikä se muodosta yhtenäistä hankekokonaisuutta. Tästä huolimatta kulttuurihankkeita pidetään tärkeänä osana hanketoimintaa, ja niiden vaikuttavuus alueiden toimintaympäristön kehittämiseen nähdään merkittävänä.

Matkailuhankkeiden määritelmä nähdään Itä-Suomessa osin epätarkkuuksia sisältävänä. Alueen toimijoiden näkemyksen mukaan tämän menoluokkatason alla on nimittäin paljon hankkeita, joilla on matkailukytkös, mutta jotka ovat kuitenkin pääosin esimerkiksi infrastruktuuria tai ympäristönsuojeluteknologiaa kehittäviä hankkeita. Myös kulttuurihankkeet, tai oikeastaan pikemminkin mitkä tahansa hankkeet, saattavat aluetoimijoiden mielestä olla luokiteltuna matkailuhankkeiksi. Luokittelua pidetään sattumanvaraisena, ja matkailuhankkeiden määrän uskotaan osittain riippuvan siitä, mihin rahoituspäätöstä käsitellyt henkilö on sattunut hankkeen luokittelemaan. Matkailuhankkeiden määritelmä kaipaisikin tarkennusta nimenomaisesti luokitushierarkian suhteen, sillä matkailu nähdään pikemminkin luokkana, jonka sateenvarjon alla on lukuisia muita erityyppisiä hankkeita.

Samoin matkailuhankkeiden profiloitumiseen tuo lisää epäselvyyttä se, että vastaavasti esimerkiksi verkostoitumista edistävät matkailuhankkeet toimivat usein toimintalinjalla 2. Samoin maaseudun kehittämisrahalla tuetaan paljon matkailuhankkeita. Tämä on aiheuttanut hankekentän kokonaiskoordinoinnille haasteita, sillä tietoa eri ohjelmissa tehtävässä ja etenkin suunnitellusta kehittämistyöstä on hankalaa saada kovin reaaliaikaisesti, mikä voi aiheuttaa muun muassa kehittämistoiminnan päällekkäisyyttä. Alueelliset toimijat nostavat matkailuhankkeiden osalta myös esille sen, että vaikka hankkeiden vaikuttavuus on monissa tapauksissa merkittävä, jää niistä monista uupumaan yhteys Lissabonin strategian tavoitteisiin. Usein julkishallintovetoisissa matkailuhankkeissa nähtäisiinkin olevan varaa tiiviimmälle linkitykselle yritysten innovaatiotoiminnan kanssa.

Itä-Suomi profiloituu vahvaa aluelähtöistä kehittämistä painottavana ohjelma-alueena, mikä tarkoittaa hankeselektion kannalta rahoituksen kohdentamista alueen kehittämistarpeiden kannalta strategisesti merkittävimpiin hankkeisiin. Vaikka ohjelma-alue on tällä kaudella profiloitunut suurten infrastruktuurihankkeiden toteuttajana, ei pienten hankkeiden merkitystä haluta kuitenkaan vähätellä. Näiden osalta merkittävänä nähdään se, että myös pienet toimijat voivat toteuttaa hankkeita, joilla saattaa olla paikallisyhteisöjen kannalta hyvin merkittäviäkin vaikutuksia, eikä vastaavaa kehittämisrahaa ole saatavissa mistään muusta lähteestä. Pienet paikallistason hankkeet nähdään hyödyllisinä myös EU-toiminnan imagon kannalta tavallisten kansalaisten silmissä.

## Pohjois-Suomi

Pohjois-Suomessa toimintalinjan 3 vaikuttavuudesta käydyssä aluetilaisuuden keskustelussa keskityttiin pohtimaan arvioinnin aikaisemmissa vaiheissa nousutta eri toimijoiden näkemystä toimintalinjan hanketoiminnan hajanaisuudesta. Arvioinnin aikaisemmissa haastatteluvaiheissa osa haastateltavista on kuvannut toimintalinjaa strategisilta tavoitteiltaan sekavana. Pohjois-Suomen alueen toimijat halusivat tähän liittyen tähdentää, että Pohjois-Suomen suuralueelleen ominaisten aluekehittämisen haasteiden näkökulmasta ei toimintalinjaa voida missään nimessä pitää hyödyttömänä. Pikemminkin tältä toimintalinjalta tuettavia hankkeita pidetään koko alueen vaikuttavimpana toimintana.

Pohjois-Suomen alueen toimijat olivat yhtä mieltä siitä, että toimintalinjan 3 strategiaa tavoitteita voidaan luonnehtia ”ympäripyöreiksi”, mutta toisaalta tämä nähtiin myös merkittävänä vahvuutena alhaalta ylöspäin suuntautuvan aluekehittämisen tukemisessa. Tämä on Pohjois-Suomen kannalta erityisen tärkeää siksi, että eri maakuntien toimintaympäristöjen välillä on hyvin suuria eroja (vrt. esim. Lappi ja Keski-Pohjanmaa). Strategisten tavoitteiden liikkumavara mahdollistaakin sen, että maakunnat voivat itse räätälöidä hanketoimintansa tukemaan alueen kehittämisen strategiaa kärkiä. Koska toimintalinjalla käytettävissä oleva hankerahoitus ei riitä vastaamaan kaikkeen kysyntään, nousee strategisten kärkien priorisointi tällä toimintalinjalla muita tärkeämpään asemaan. Priorisoinnissa otetaan huomioon ensisijaisesti se, että tuettava toiminta on Lissabonin strategian mukaista, eli että kaikessa hanketyössä on vahva elinkeinoelämää tukeva linkitys.

Pohjois-Suomen elinkeinoelämän kannalta vaikuttavuudeltaan merkittävämpänä menoluokkana nähdään matkailun kehittämishankkeet. Matkailuhankkeista monet linkittyvätkin hiihtomatkailun kehittämiseen. Lisäksi myös monet muut hankkeet tukevat joko suoraan tai välillisesti matkailuelinkeinoa. Koska Lapin matkailu on hyvin luontopainotteista, on ympäristöhankkeilla erityisen tärkeä rooli matkailuelinkeinon tukemisessa. Ympäristöhankkeiden vaikuttavuudessa olennaista on välillinen vaikuttavuus luontomatkailun vetovoimaisuuden kannalta.

Myös liikenneinfrastruktuurin kehittämisessä on saatu aikaiseksi huomattavaa elinkeinotoimintaa edistävää vipuvaikutusta. Myös nämä hankkeet ovat usein olleet matkailukeskuksiin linkittyviä toimenpiteitä. Merkittävimmät vaikutukset on saatu aikaan esimerkiksi liikenteellisten pullonkaulojen poistamisessa. Näiden hankkeiden osalta on suhteellisen vähäisillä rahallisilla panostuksilla saatu hyvinkin merkittäviä vaikutuksia aikaan. Tästä esimerkkinä mainitaan muun muassa Ylläksen matkailutiehanke, jossa kaksi hiihtokeskuksen väliin rakennetulla tieosuudella saatiin merkittäviä matkailuelinkeinoa edistäviä kerrannaisvaikutuksia aikaan.

Yksi Pohjois-Suomen strategisista erityispainotuksista on uusiutuvan energiankäytön lisääminen ja kehittäminen. Tämän strategisen kärjen osalta alueen toimijat näkevät, ettei toivottuja tavoitteita ole saavutettu yhtä hyvin kuin muiden painopisteiden osalta. Energiahankkeiden toteutuksessa kriittisimpänä kehittämiskohtana nähdään toiminnan jatkuvuuteen liittyvät haasteet. Samoin hankkeiden yva-menettely on usein pitkä prosessi, mikä osaltaan hidastaa hankkeiden toteutusta. Uusiutuvan energian käytön edistämistä halutaan kuitenkin edelleen tukea, sillä sitä pidetään tärkeänä erityisesti alueen matkailuimagon kannalta.

Lisäksi tietoliikenteen kehittämiseen on haluttu panostaa, mutta kehittämistoiminta on alussa Keski-Pohjanmaata lukuun ottamatta. Suurena kysymyksenä alueella pidetään sitä, tulisiko laajakaistayhteyksiä kehittää pisteittäisesti elinkeinokeskitymissä vai koko alueen laajuudella tasavertaisesti.

Kulttuurihankkeiden osalta vaikuttavuuden todentaminen koetaan olevan haasteellista Pohjois-Suomessa. Kulttuurihankkeiden merkitystä pidetään merkittävänä aluekehitykseen. Kulttuurihankkeet ovat lähtöisin aidoista paikallisista kehittämistarpeista ja ne ovat usein järjestöjen toteuttamia. Järjestöille hanketoimintaan mukaan lähtemisen kynnys on tyypillisesti korkea, mutta myös näissä hankkeissa toimivien sitoutuminen usein esimerkiksi julkisiin toimijoihin verrattuna korkea. Osa alueen toimijoista näki kulttuurihankkeiden kohdalla tärkeänä tuotteistamisen nostamisen hanketoiminnan yhdeksi kriteeriksi. Tuotteistamista kohtaan esitettiin myös kritiikkiä, sillä liiallinen elinkeinopainotteisuus todennäköisesti karsisi pienimmät järjestötoimijat kokonaan pois EAKR-hanketoiminnasta. Kulttuurihankkeiden lisäarvo nähdään haasteellisena mitata. Esimerkiksi saamelaiskulttuurin tukeminen on tärkeä osa hanketoimintaa, joten kulttuuripalveluiden liika kaupallistaminen ei ole tämänkään kannalta hyväksi. Lisäksi mainitaan esimerkkinä Sodankylän elokuvajuhlat, joiden suosio perustuu nimenomaan ei-kaupallisuuteen.

## **Yhteenvetoa alueiden näkemyksistä**

Neljän suuralueen toimijoiden näkemyksissä toimintalinjan 3 aluekehityksellisen merkityksen ja vaikuttavuuden suhteen on yhteneväisyyksiä, mutta myös selviä eroavaisuuksia. Kaikilla alueilla ollaan kuitenkin lähes yksimielisiä siitä, että toimintalinja on strategisilta painopisteiltään pirstaleinen. Kriittisimmin toimintalinjalla rahoitettavan hanketoiminnan vaikuttavuuteen suhtaudutaan Etelä-Suomessa, jossa toimintalinjan strategiset tavoitteet mielletään sekaviksi, ja vaikuttavuus pirstaleiseksi. Muilla alueilla ja erityisesti kaikista haasteellisimmilla alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa, toimintalinjalta rahoitettava hanketoiminta nähdään sen sijaan hyödyllisenä.

Yhtäältä toimintalinjalta 3 rahoitettava hanketoiminta nähdään ensisijaisen tärkeänä kehittämistoiminnan moninaisen luonteen vuoksi. Länsi-Suomessa toimintalinjan 3 hyödyt näyttäytyvät parhaimmillaan sen mahdollistaman kokeilevan ja riskejäkin ottavan kehittämistoiminnan muodossa. Itä- ja Pohjois-Suomessa sen sijaan suurin vaikutus aluekehitykselle nähdään elinkeinoelämän kasvun edellyttämien peruselementtien, kuten liikenne- ja ympäristöinfrastruktuuri-investointien mahdollistumisessa. Itä- ja Pohjois-Suomen näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää myös se, että toimintalinjan 3 strateginen laaja-alaisuus mahdollistaa kehittämistoiminnan räätälöimisen maakuntien omien strategisten kärkien mukaisesti. Vastaavasti Etelä-Suomi näkee bottom-up-asetelman jokseenkin päinvastaisena, sillä ohjelma määrittää tällä hetkellä haasteelliset alueet liiaksi niiden maantieteellisen sijainnin perusteella, vaikka alueiden muutkin ominaispiirteet olisi hyvä ottaa paremmin huomioon.

Kokonaiskuvana välittyi se, että hankevalinnan moninaisuus on alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön kehittämiseksi pikemminkin hyöty kuin haitta. Vaikka hankkeiden sisällöt vaihtelevat toimintalinjan sisäisesti sekä rahoituksen määrän, teeman ja toteuttajatahon mukaan, nähdään tällä monimuotoisella kehittämistoiminnalla olevan oma paikkansa. Pienten hankkeiden hyötyinä (tyypillisesti esimerkiksi kulttuurihankkeet) nähdään paikallinen kehittäminen. Pienet hankkeet tulee sallia myös siksi, että toiminta ulottuu viranomaistahojen ja muiden ammattimaisten hanketoimijoiden lisäksi myös lähemmäs paikallista ja kansalaislähtöistä tasoa.

Liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen kohdistettava rahoitus herätti keskustelua etenkin Pohjois- ja Itä-Suomen alueella, joilla on Etelä- ja Länsi-Suomeen verrattuna huomattavasti heikompi saavutettavuus. Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen toimenpideohjelmat eroavat siinä, että Itä-Suomessa raideliikenteen kokonaiskehittäminen on nostettu yhdeksi merkittävimmistä strategisista painopisteistä ja siten hyvin suuri

osa kehittämisrahasta kohdentuu strategisesti kapeasti. Sen sijaan Pohjois-Suomessa ei tällaista liikenteellistä painotusta ole, vaikkakin ohjelmakauden aikana on tälläkin suuralueella tehty merkittäviä investointeja muun muassa lentoliikenteen kehittämiseen. Lisäksi paljon liikenteen kehittämistä on tehty matkailuhankkeiden yhteydessä. Vaikka nämä toimet ovat pirstaleisempia, kokonaisuudessaan ne muodostavat merkittävän osuuden toimintalinjan 3 rahoituksesta. Sekä Itä- että Pohjois-Suomen strategia ja toiminnan edetessä muokkautuneita valintoja on sekä ohjelmien suunnitteluvaiheessa että ohjelmakauden edetessä kritisoitu. Toisaalta tämä panostus on suhteutettava siihen, miten paljon heikommassa asemassa nämä alueet ovat suhteessa erityisesti Etelä- Suomeen, jossa liikenteellisissä kehittämiskysymyksissä ollaan jo monta askelta edellä ja esimerkiksi älyliikenteen kehittäminen on nousmassa liikennekehittämisen keskiöön. Myös tietoliikenne- ja palvelu-kehittämisen nähdään monin paikoin akuuttina, mutta tältä osin sopivaa kehittämisuraa ei vielä ole löytynyt.

Lisäksi ympäristöinfrastruktuurihankkeiden tuomaan lisäarvoon kohdistuu ristiriitaisia näkemyksiä. Yhtäältä esimerkiksi jätevesihuoltoon tehtyjä sijoituksia pidetään heikoimmilla alueilla erittäin tärkeänä siemeninvestointina elinkeinotoiminnan houkuttelemiseksi alueelle, mutta toisaalta tämän tyyppisten investointien nähdään kuuluvan lain nojalla yksinomaan kuntien tehtäviin. Myös arvioinnissa on kiinnitetty aikaisemmin tällä ohjelmakaudella huomiota siihen, että hankkeet ovat hyvin pitkälti julkishallintovetoisia, ja erityisesti kunnat ovat toimintalinjassa 3 olleet korostuneessa roolissa. Alueen toimijoiden näkemysten mukaan tämä asetelma on vahvistunut taantuman aikana. Yritysten vetäytyessä pois hankkeista on hankerahoitusta voitu erityisesti suunnata sellaisiin investointeihin, joihin kunnilla ei ole ollut taantumaan aikana varaa. Sekä infrastruktuuri- kuin monet muutkin kehittämishankkeet pureutuvat kuitenkin sellaisiin kehittämiskohtiin, joihin yksityinen sektori ei normaalisti tee riski-investointeja ja tällöin kunnan ensiaskel saattaa olla ehdoton edellytys muun rahoituksen löytymiselle ja kerrannaisvaikutusten syntymiselle.

Matkailun osuus toimintalinjan 3 rahoituksesta pidetään alueiden toimijoiden keskuudessa yllättävänkin suurena. Tosin matkailuhankkeissa tehdään paljon esimerkiksi liikenne- ja ympäristöinfrastruktuuriin liittyvää kehittämistyötä, joten hankkeet voisivat olla luokiteltavissa myös muiden menoluokkien alle. Aluekehityksen kokonaisvaikuttavuuden ja elinkeinoelämäyhteyksien kannalta merkittävimpinä matkailuhankkeita pidetään Pohjois-Suomen matkailuhankkeita, jossa myös rahallinen panostus on suurinta.

Uusien palvelumallien kehittäminen ei ole lähtenyt käyntiin toivotulla tavalla millään suuralueella. Uusien palvelumallien kehittämishankkeiden valintakriteerinä on ollut monitoimijainen yhteistyö, mikä on ollut edellytyksenä myös kansallisissa sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamissa Kaste-hankkeissa. EAKR:n piirissä tämä malli ei kuitenkaan ole ottanut tuulta alleen, mikä johtuu lähinnä kuntien välisestä yhteistyön käytännön esteistä. Haasteena haja-asutuskunnissa tehtävässä kehittämistyössä on myös se, että public-private-partnership -mallin tukemiseksi ei löydy tarvittavia toimijoita yksityiseltä puolelta. Ongelmallisena nähdään myös kuntakentässä tapahtuvat muut meneillään olevat uudistukset, kuten kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke), joka on lisäarvoa synnyttävää kehittämistoimintaa hidastava tekijä myös Kaste-ohjelmassa.