

Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 152/2007



Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499 018-9 (nid.)
ISBN 978-952-499 019-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 243/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen aluekeskusohjelman toteutusta vuosina 2004–2006 koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller-toiminnoille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa vuonna 2009 tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Helsingissä 27. päivänä syyskuuta 2007



Ylijohtaja Vesa Jätkölä



Johtava toiminnantarkastaja Hannu Tervo

Asiasanat:
valtionavut, aluekehitys, aluekeskukset

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.1.1 Säädosperusta	20
2.1.2 Määräraha	21
2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, rajaukset ja kriteerit	21
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	23
3 Tarkastushavainnot	26
3.1 Aluekeskusohjelman rahoitus, seuranta ja valvonta	26
3.1.1 Aluekeskusohjelman rahoitus	26
3.1.2 Aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta	27
3.2 Aluekeskusohjelman tavoitteet ja toteutus	30
3.2.1 Tavoitteiden saavuttamisen arviointi	32
3.2.2 Toteutuksen tapaustarkastelu	36
3.3 Aluekeskusohjelma osana alueiden kehittämistä	49
4 Tarkastusviraston kannanotot	55
Lähteet	60
Liite	64

Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006

Tarkastuksen kohteena oli aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006. Ohjelman toteutusta selvitettiin Forssan, Jyväskylän, Kajaanin ja Raahen seutukuntien aluekeskuksiin sekä sisäasiainministeriöön kohdistuneella tarkastuksella. Aluekeskusohjelma kattoi vuodet 2001–2006.

Tarkastusaineistoina käytettiin valtakunnallisen aluekeskusohjelman suunnittelusta, ohjauksesta ja toteutuksesta julkaistua asiakirja-aineistoa, neljän alueellisen ohjelman toteutusta koskevaa julkaisematonta asiakirja-aineistoa, neljässä aluekeskuksessa ja sisäasiainministeriössä tehtyjä haastatteluja sekä sisäasiainministeriön aluekeskusohjelmasta teettämiä ulkopuolisia arviointoja.

Valtio tukee aluekeskusohjelmaa maakunnan kehittämisrahalla (momentti 26.98.43, 3 vuoden siirtomääräraha). Valtioneuvosto päättää vuosittain maakunnan liitoille jaettavien varojen määrästä. Vuonna 2004 valtio jakoi alueille aluekeskusohjelman tukemiseen 8 650 000 euroa, vuonna 2005 määrärahaa jaettiin 8 340 000 euroa ja vuonna 2006 alueille jaettiin 7 895 000 euroa.

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli, miten aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet.

Tarkastuksessa selvitettiin varojen käytön seurannan ja valvonnan toteutumista aluekeskuksista ministeriöön, aluekeskuksista maakunnan liittoihin sekä maakunnan liitoista ministeriöön.

Aluekeskukset ovat toimittaneet vuosittain sisäasiainministeriöön avustushakemuksen liitteinä toimintasuunnitelman, taloussuunnitelman, selvityksen edellisen vuoden avustuksen käytöstä sekä toimintakertomuksen edellisen vuoden toiminnasta. Aluekeskusohjelmaa toteuttavat organisaatiot ovat toimittaneet maakunnan liitoille jokaisen maksatushakemuksen liitteenä raportin ohjelman toteutuksesta maksatusjaksolla, ohjelman kustannusten yhteenvedon sekä erittelyt hankkeittain ja kustannuslajeittain.

Sekä selvitykset että raportit ovat seikkaperäisiä, mutta niiden yleisenä puutteena on se, että niihin ei ole kirjattu niinkään toiminnan tuloksia, vaan pikemminkin kuvattu itse toimintaa.

Maakunnan liittojen tehtävänä on valvoa aluekeskusohjelman toteutusta. Valvonta on tapahtunut edellä mainittujen maksatushakemusten liiteraporttien ja -asiakirjojen avulla. Sisäasiainministeriön mukaan liittojen tehtävänä on raportoida valvontatuloksista ministeriöön Fimos-seurantarekisterin kautta.

Fimos-seurantarekisterin tietojen perusteella voi todeta, että maakunnan liitot ovat kirjanneet rekisteriin aluekeskusohjelmien maksatustiedot, mutta eivät yleensä tietoja toiminnan tavoitteista ja tulostoteumista.

Tarkastuksen perusteella aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet valtionavustusten myöntämisen ja käytön osalta asianmukaisella tavalla. Aluekeskusohjelman tulosten raportoinnissa on sitä vastoin puutteita.

Tarkastuksen toisena pääkysymyksenä oli, miten aluekeskusohjelman toteutus on onnistunut suhteessa ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin.

Aluekeskusohjelman ensimmäisen ohjelmakauden arviointi oli jaksotettu kahteen vaiheeseen. Jaksojen arvioinnit kilpailutettiin avoimella menettelyllä ja arvioija on vaihdettu ensimmäisen jakson jälkeen. Arvioinneissa on sovellettu ns. jatkuvan arvioinnin mallia, jonka mukaan arviointi on edennyt jatkuvana prosessina ohjelman rinnalla.

Valtioneuvoston ohjelmakaudelle 2004–2006 asettamien vaikuttavuustavoitteiden mukaan aluekeskuksilla on vuoden 2006 lopussa toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet, toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa, toimivat yhteistyöverkostot seuduilla ja ympäröivillä seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksikköjen kanssa sekä myönteistä kehitystä elinvoimassa sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan aluetalouteen ja osaamiseen.

Aluekeskuksissa arvioitiin parhaiten saavutetuiksi yhteistyöstrategioita, päätöksentekorakenteita sekä yhteistyöverkostoja koskevat tavoitteet. Ohjelmien vaikutus alueen elinvoiman ja maakunnan aluetalouden myönteiseen kehitykseen arvioitiin saavutetun heikommin. Aluekeskusohjelman vaikutuksia elinvoimaa ja aluetaloutta koskevien tavoitteiden suhteen oli vaikea erottaa muista vaikuttavista tekijöistä.

Aluekeskusohjelmalle asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat sinänsä hyviä ja kannatettavia, mutta osin hyvin yleisluontoisia. Niiden saavuttamisen astetta on siten vaikea arvioida. Merkittävä aluekeskusohjelman toteutusta ja arviointia rasittava puute onkin vaikeus varmistua syy-yhteyksistä arvioitavan toiminnan ja arvioinnissa havaittujen vaikutusten välillä.

Aluekeskusohjelmasta tehty arviointi alueellisten ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta nojautuu pitkälle ohjelman koordinaattorien esittämiin arvioihin. Toimijoiden tekemään oman toimintansa arviointiin on aina syytä suhtautua sillä varauksella, että se on helposti liian positiivinen. Hyvänä puolena menetelmässä on se, että koordinaattorit tuntevat ohjelman ja pysyvät näin arvioimaan ohjelman onnistumista.

Tarkastuksen kolmantena pääkysymyksenä oli, mikä on aluekeskusohjelman merkitys osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta.

Alueiden kehittämisen järjestelmää monine ohjelmineen pidetään monimutkaisena ja osin sekavana ohjelmaviidakkona. Alueiden kehittämis-

sä tavalla tai toisella mukana olevien toimijoiden näkemykset kuitenkin vaihtelevat.

Alueiden kehittämisen asiantuntijat eivät pitäneet ohjelmien suurta määrää ja päällekkäisyyttä erityisen suurena ongelmana. Asiantuntijoiden mielestä nykyaikaisen aluekehityksen monimuotoisuus ja mosaiikkimaisuus edellyttävät monipuolista ja eriytynyttä aluepoliittista välineistöä kehityksen haasteisiin vastaamiseen.

Aluekehitystyöhön osallistuvien ministeriöiden edustajat sen sijaan pitivät lukuisten alueelliseen kehitykseen vaikuttavien ohjelmien rinnakkaista toteutusta ongelmallisena siitä syystä, että ohjelmat kilpailevat keskenään rajallisista resursseista ja vaikutusvallasta. Alueellisten erityisohjelmien ja maakuntaohjelmatyön välisen suhteen nähtiin olevan vasta rakentumassa. Tähän liittyen aluekeskusohjelman rooli suhteessa muihin ohjelmiin nähtiin ongelmallisena, koska maakunnan tason ohjelmatyön ja seutupohjaisen aluekeskusohjelman strategiat saattavat olla ristiriidassa keskenään.

Suomen Kuntaliitto piti kaupunkien ja aluekeskusten seudullista ohjelmallista kehittämistä tärkeänä aluekehittämisen työkaluna. Kuntaliitto katsoi, että työssäkäyntialueisiin ja toiminnallisiin seutuihin perustuva ohjelmallinen kehittäminen on tehokas väline viedä eteenpäin kunkin seudun omia vahvuuksia.

Aluekeskusohjelman ohjelmakoordinaattorit näkivät ohjelman ja etenkin oman alueensa ohjelman roolin varsin selkeänä suhteessa muuhun aluekehittämisen ohjelmatyöhön.

Näyttää sille, että aluekeskusohjelmalla ei ole merkittävää taloudellista ohjausvaikutusta, vaan ohjelman vaikutukset alueille painottuvat informaatio-ohjaukseen. Aluekeskusohjelman rooli alueiden kehittämisessä näyttää olevan välillinen ja kehitysprosesseja käynnistävä.

Aluekeskusohjelman luonne informaatio-ohjaukseen perustuvana aluekehitystyötä koordinoivana työkaluna osana alueiden kehittämisen monimutkaista kokonaisuutta on sinänsä paikallaan. Ohjelman tavoitteet tulisi kuitenkin asettaa niin, että niiden saavuttaminen olisi paremmin todennettävissä.

Alueiden kehittämiseen tähtävien toimenpiteiden vaikuttavuudesta olisi suositeltavaa toteuttaa kokonaisarviointi, jonka perusteella eri ohjelmien ja toimenpiteiden vaikutuksia voisi luotettavasti arvioida ja alueiden kehittämistoimenpiteiden kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta parantaa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan alueiden kehittämisasioiden siirtäminen perustettavaan työ- ja elinkeinoministeriöön parantaa edellytyksiä valtion tukitoimenpiteiden yhteensovittamiseen.

Förverkligandet av regioncentraprogrammet åren 2004-2006

Föremål för revisionen var förverkligandet av regioncentraprogrammet åren 2004–2006. Programmets förverkligande granskades med en revision som hänförde sig till regioncentra i Forssa, Jyväskylä, Kajana och Brahestad ekonomiska regioner samt inrikesministeriet. Regioncentraprogrammet omfattade åren 2001–2006.

Som material vid revisionen utnyttjades publicerade dokument om planeringen, styrningen och förverkligandet av regioncentraprogrammet, icke publicerat dokumentmaterial som gällde förverkligandet av fyra regionala program, intervjuer vid fyra regioncentra och inrikesministeriet samt externa utvärderingar som inrikesministeriet låtit utföra om regioncentraprogrammet.

Staten stöder regioncentraprogrammet med landskapsutvecklingspengar (moment 26.98.43, reservationsanslag 3 år). Statsrådet beslutar årligen om de belopp som delas ut till landskapsförbunden. År 2004 utdelade staten åt regionerna till stöd för regioncentraprogrammet 8 650 000 euro, år 2005 utdelades i anslag 8 340 000 euro och för år 2006 utdelades åt regionerna 7 895 000 euro.

Den första huvudfrågan vid revisionen var, hur uppföljningen och övervakningen av regioncentraprogrammet har genomförts.

Vid revisionen klarades hur uppföljningen och övervakningen av penninganvändningen hade genomförts från regioncentra till ministeriet, från regioncentra till landskapsförbunden samt från landskapsförbunden till ministeriet.

Regioncentra har årligen som bilagor till ansökan om bidrag tillställt inrikesministeriet en verksamhetsplan, en finansplan, en utredning över hur föregående års bidrag har använts samt en verksamhetsberättelse om verksamheten föregående år. De organisationer som genomför regioncentraprogrammet har som bilaga till varje ansökan om utbetalning tillställt landskapsförbunden en rapport om programmets förverkligande under betalningsperioden, ett sammandrag av programmets kostnader samt specificeringar enligt projekt och kostnadsslag.

Såväl utredningarna som rapporterna är detaljerade, men en allmän brist i dem är, att i dem inte har noterats så mycket av verksamhetens resultat, utan snarare har beskrivits själva verksamheten.

Landskapsförbunden har till uppgift att övervaka hur regioncentraprogrammet förverkligas. Övervakningen har skett med hjälp av ovan nämnda bilagda rapporter och handlingar till ansökningarna om utbetalning. Enligt inrikesministeriet är det en uppgift för förbunden att rapportera om övervakningens resultat till ministeriet via Fimos-uppföljningsregistret.

På basis av uppgifterna i Fimos-uppföljningsregistret kan konstateras, att landskapsförbunden i registret har lagrat uppgifterna om regioncentraprogrammens utbetalningar, men i allmänhet inte uppgifter om verksamhetens mål och utfall.

På basis av revisionen har uppföljningen och övervakningen av regioncentraprogrammet skötts på ett adekvat sätt vad gäller beviljande och användning av statsbidragen. I rapporteringen av regioncentraprogrammets resultat förekommer däremot brister.

Den andra huvudfrågan vid revisionen var, hur förverkligandet av regioncentraprogrammet har lyckats i relation till de målsättningar som har uppställts för programmet.

Utvärderingen av regioncentraprogrammets första programperiod hade indelats i två skeden. Utvärderingarna av perioderna konkurrensutsattes med öppet förfarande och utvärderaren har bytts ut efter den första perioden. Vid utvärderingen har tillämpats den s.k. modellen för kontinuerlig utvärdering, enligt vilken utvärderingen har framskridit som en fortgående process vid sidan av programmet.

Enligt de effektmålsättningar som har uppställts av statsrådet för programperioden 2004–2006 skall regioncentra i slutet av år 2006 ha fungerande regionala samarbetsstrategier och strukturer för beslutsfattande, fungerande samarbetsnätverk med omgivande regioner, fungerande samarbetsnätverk med i regionerna och omgivande regioner fungerande företag, läroinrättningar och forskningsenheter samt uppvisa en positiv utveckling av sin livskraft och en positiv inverkan på hela landskapets regionala ekonomi och kompetens.

Vid regioncentra gjordes bedömningen, att målsättningarna gällande samarbetsstrategier, strukturer för beslutsfattande samt samarbetsnätverk hade uppnåtts bäst. Programmets effekter på regionens livskraft och en positiv utveckling av landskapets regionala ekonomi ansågs vara svagare. Det var svårt att särskilja regioncentraprogrammets verkningar i fråga om målsättningarna gällande livskraft och regional ekonomi från andra inverkan omständigheter.

De effektmål som hade uppställts för regioncentraprogrammet var i sig goda och värda stöd, men delvis mycket allmänna till sin karaktär. I vilken mån de har uppnåtts är därför vanskligt att bedöma. En betydande brist som belastar förverkligandet och utvärderingen av regioncentraprogrammet är därför svårigheten att säkerställa orsakssambanden mellan den

verksamhet som utvärderas och de effekter som noterats vid utvärderingen.

Den av regioncentraprogrammet gjorda utvärderingen av hur målsättningarna för de regionala programmen har uppnåtts stöder sig i stor utsträckning på bedömningar som har getts av dem som har koordinerat programmen. På en utvärdering som aktörerna gör av sin egen verksamhet är det alltid skäl att förhålla sig med den reservationen, att den lätt blir alltför positiv. En god sida hos metoden är, att koordinerarna känner till programmet och därigenom kan bedöma hur programmet har lyckats.

Den tredje huvudfrågan vid revisionen var, vilken betydelse regioncentraprogrammet har som en del av utvecklandet av regionerna som helhet.

Systemet för regional utveckling med dess många program betraktas som en komplicerad och delvis rörig programdjungel. Åsikterna bland de aktörer som på ett eller annat sätt medverkar i utvecklandet av regionerna varierar emellertid.

Experterna på regional utveckling ansåg inte det stora antalet program och deras överlappning vara ett särskilt stort problem. Enligt experternas åsikt förutsätter den nuvarande regionala utvecklingens mångformighet och mosaikkarakteristik mångsidiga och specialiserade regionalpolitiska instrument för att man skall kunna svara på utmaningarna av utvecklingen.

Representanterna för de ministerier som deltar i det regionala utvecklingsarbetet ansåg däremot det parallella förverkligandet av talrika program som inverkar på den regionala utvecklingen vara ett problem av den anledningen, att programmen tävlar med varandra om begränsade resurser och inflytande. Förhållandet mellan regionala specialprogram och landskapsprogramarbetet ansågs vara först nu på väg att etableras. I anslutning till detta betraktades regioncentraprogrammets roll i förhållande till andra program som problematisk, emedan strategierna för programarbetet på landskapsnivå och det på ekonomiska regioner baserade regioncentraprogrammet kan stå i konflikt med varandra.

Finlands Kommunförbund ansåg att ett viktigt verktyg för det regionala utvecklandet är att städernas och regioncentras regionala program utvecklas. Kommunförbundet ansåg, att ett programmatiskt utvecklande som baserar sig på sysselsättningsområden och funktionella regioner är ett effektivt sätt att befrämja de starka sidorna hos respektive region.

Regioncentraprogrammets programkoordinatorer betraktade programmet och framför allt det egna regionala programmet som synnerligen klar i förhållande till annat programarbete inom det regionala utvecklandet.

Det förefaller som att regioncentraprogrammet inte har någon väsentlig ekonomisk styrande verkan, utan att programmet inverkar på regionerna närmast härrör av informationsstyrning. Regioncentraprogrammets

roll i utvecklandet av regionerna förefaller vara indirekt och ge upphov till utvecklingsprocesser.

Regioncentraprogrammets karaktär av på informationsstyrning baserat verktyg som koordinerar det regionala utvecklingsarbetet som en del av den komplicerade helhet som det regionala utvecklandet bildar, är i sig på sin plats. Målsättningarna för programmet borde emellertid uppställas så, att det bättre kan verifieras hur de har uppnåtts.

Det vore önskvärt att av effekterna av de åtgärder som syftar till regional utveckling skulle kunna göras en helhetsbedömning, på basis av vilken inverkningarna av olika program och åtgärder skulle kunna utvärderas tillförlitligt och kostnadseffektiviteten hos och verkningarna av regionernas utvecklingsåtgärder förbättras. Enligt revisionsverkets uppfattning kommer det, att frågorna som gäller det regionala utvecklandet överförs till det arbets- och näringsministerium som skall inrättas, att förbättra förutsättningarna för en samordning av de statliga stödåtgärderna.

1 Johdanto

Alueiden kehittämisen valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisesta vastaavat valtio, kunnat ja alueilla aluekehitysviranomaisena toimivat maakunnan liitot. Kaikki hallinnonalat osallistuvat tavoitteiden toteuttamiseen. Sisäasiainministeriö vastaa alueiden kehittämistä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa. Vuoden 2008 alusta alueiden kehittämisen on määrä siirtyä perustettavaan työ- ja elinkeinoministeriöön.

Valtioneuvosto määrittelee valtakunnalliset alueellisen kehittämisen tavoitteet määräajaksi, käytännössä omaksi toimikaudekseen. Valtakunnallisten kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi valtioneuvosto voi käynnistää määräaikaista erityisohjelmia. Näitä ovat nykyisin osaamiskeskus-, aluekeskus- ja saaristo-ohjelmat sekä maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma.

Valtioneuvosto päätti 15.1.2004 alueiden kehittämislain (602/2002, jäljempänä myös aluekehityslaki) 9 §:n perusteella valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista. Päätöksessä tarkennettiin alueiden kehittämislain tavoitteita ja määriteltiin alueiden kehittämistoimenpiteiden painopisteet hallituskaudella 2003–2007. Sillä myös täsmennettiin ja täydennettiin hallitusohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä. Päätöksen pohjalta ministeriöt täsmensivät omat alueellisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta.¹

Alueiden kehittämismäärärahat on tarkoitettu käytettäväksi alueiden elinkeinoelämän kehittämiseen, aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmiin, kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin, Kainuun hallintokokeiluun ja seutuyhteistyöhön. Lisäksi osana alueiden kehittämistä pyritään hyödyntämään EU-ohjelmien määrärahoja täysimääräisesti ja siten edistämään näissä ohjelmissa asetettuja tavoitteita. Aluekehittämismäärärahoilla tuetaan myös hallituksen politiikkaohjelmien toteutusta.²

Valtio tukee aluekeskusohjelmaa maakunnan kehittämisrahalla (momentti 26.98.43). Maakunnan kehittämisraha on jaettu ohjelmiin sidottuun ja ohjelmiin sitomattomaan osaan. Valtiovarainvaliokunta on useassa yhteydessä (VaVM 39/2003 vp, VaVM 41/2004 vp ja VaVM 45/2005 vp)

¹ Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, 15.1.2004.

² Valtion talousarvioesitykset vuosille 2004, 2005 ja 2006.

kantanut huolta erityisesti ohjelmiin sitomattoman määrärahan osuudesta.³ Mietintöjen mukaan maakunnan kehittämisrahan todellinen vaikuttavuus maakuntien kehityksen ohjaamisessa edellyttää, että sen käyttöä ohjataan ministeriötasolta mahdollisimman vähän. Päätökset sitomattoman määrärahan suuntaamisesta tulisi tehdä yksiselitteisesti alueitasolla. Maakunnallisten, vapaiden kehittämisvarojen lisääminen parantaa mahdollisuuksia kehittää kasvukeskusten ulkopuolisten, kasvukykyisten seutujen kilpailukykyä.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2004 aluekeskusohjelman ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen oli varattu 10 miljoonan euron määräraha. Vuosille 2005 ja 2006 määrärahan suuruus oli 9,1 miljoonaa euroa. Aluekeskusohjelma on perusrahoitukseltaan samaa suuruusluokkaa osaamiskeskusohjelman kanssa.⁴

Valtioneuvoston 15.1.2004 alueiden kehittämislain 9 §:n perusteella hyväksymässä päätöksessä alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista hallituskaudelle 2003–2007 päätettiin aluekeskusohjelman toteutusta tehostaa ja sen alueellista vaikuttavuutta lisätä.⁵

Tarkastuksen tavoitteena oli omalta osaltaan selvittää, miten tehokkaasti ja vaikuttavasti aluekeskusohjelmaa on toteutettu vuosina 2004–2006. Tämän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin ohjelman toteutuksen seurannan ja valvonnan käytäntöjä.

³ *Asiakirjayhdistelmä vuoden 2007 talousarviosta.*

⁴ *Valtion talousarvioesitys 2004, 2005 ja 2006.*

⁵ *Ks. Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 2004, s. 38.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Aluekeskusohjelma on osa ohjelmaperusteista kehittämistyötä, jota on Suomessa harjoitettu vuodesta 1989 lähtien. Ohjelmamuotoinen kehittämistyö laajeni merkittävästi, kun Suomi alkoi saada aluekehittämisrahoitusta EU:n rakennerahastoista 1990-luvun puolivälissä.⁶

Aluekeskusohjelma (AKO) käynnistettiin vuonna 2001 valtioneuvoston marraskuussa 2000 tekemän aluepoliittisen tavoitepäätöksen perusteella. Aluekeskusohjelmaa toteutettiin 34 kaupunkiseudulla ja yhden verkostopilotin alueella, jotka käsittivät vuonna 2006 yhteensä 259 kuntaa⁷ (kuvio 1). Hallituksen periaatepäätöksen mukaan (HSA 2005) aluekeskusohjelmaa jatketaan vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella alueiden kehittämislain 14 §:n mukaisesti.

Ohjelman kansallisesta koordinoinnista vastaa sisäasiainministeriö. Alueiden kehittämislaiissa aluekeskusohjelma määriteltiin valtioneuvoston erityisohjelmaksi samoin kuin osaamiskeskus-, maaseutu- ja saaristo-ohjelmat. Laissa säädettiin myös ohjelma-alueista ja ohjelman tavoitteista.

Alueiden kehittämislain 15 §:n 1 momentin mukaan aluekeskusohjelman tavoitteena on kehittää aluekeskusten vahvuuksia, erikoistumista ja yhteistyötä kaikki maakunnat kattavan verkoston vahvistamiseksi. Aluekeskukset muodostuvat pääosin toiminnallisesti yhtenäisistä, työssäkäyntiin, asumiseen sekä palvelujen tuottamiseen ja kysyntään perustuvista kaupunkiseuduista.

Valtioneuvoston 15.1.2004 alueiden kehittämislain 9 §:n perusteella hyväksymässä päätöksessä alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista hallituskaudelle 2003–2007 päätettiin aluekeskusohjelman toteutusta tehostaa ja sen alueellista vaikuttavuutta lisätä.⁸

⁶ Valovirta & Virtanen 2004, s. 29.

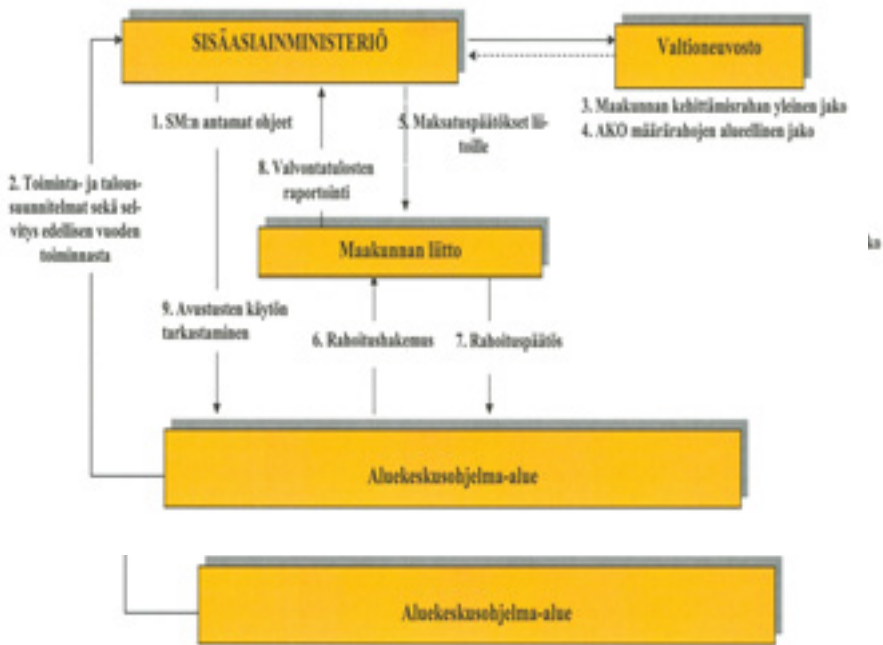
⁷ Suomen Kuntaliiton mukaan Suomessa oli vuoden 2007 alussa 416 kuntaa.

⁸ Ks. Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 2004, s. 38.

Valtioneuvoston asettamien vaikuttavuustavoitteiden mukaan aluekeskuk-
silla on vuoden 2006 lopussa:

1. toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet,
2. toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa,
3. toimivat yhteistyöverkostot seuduilla ja ympäröivillä seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksikköjen kanssa, sekä
4. myönteistä kehitystä elinvoimassa sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan aluetalouteen ja osaamiseen.

Aluekeskusohjelman perusrahoituksena käytetään sisäasiainministeriön hallinnonalalle kuuluvaa maakunnan kehittämisrahaa (momentti 26.98.43). Valtioneuvosto päättää vuosittain maakunnan kehittämisrahan jaosta maakunnan liitoille. Maakunnan liitot vastaavat aluekeskusohjelman perusrahoituksen myöntämisestä, maksatuksesta ja valvonnasta (ku-
vio 2).



KUVIO 2. Aluekeskusohjelmien perusrahoituksen päätöksenteko vuonna 2006 (lähde: sisäasiainministeriö).

Kuviossa 2 esitetty vuosittainen päätöksenteko etenee seuraavasti:

1. Ministeriö antaa ohjelma-alueille ohjeet perusrahoituksen käytöstä sekä seuraavan vuoden toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinnasta (syyskuu).
2. Jokainen aluekeskusohjelma-alue (ja kaupunkiohjelma-alue) toimittaa tarkennetun toiminta- ja taloussuunnitelmansa sekä selvityksen edellisen vuoden toiminnasta ja varojen käytöstä sisäasiainministeriöön (tammikuun alku).
3. Valtioneuvosto tekee päätöksen maakunnan kehittämisrahan jakamisesta (irrotuspäätös, tammi-helmikuu).
4. Valtioneuvosto tekee päätöksen aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun perusrahoituksen alueellisesta jaosta sisäasiainministeriön valmistelun perusteella (helmikuu).
5. Sisäasiainministeriö tekee maksatuspäätökset myönnettyistä varoista maakunnan liitoille (helmi-maaliskuu).
6. Aluekeskusohjelma-alueet toimittavat avustushakemuksen asianomaiseen maakunnan liittoon.
7. Maakunnan liitto huolehtii avustuksen myöntämisestä, maksatuksesta ja käytön valvonnasta.
8. Maakunnan liitot raportoivat ministeriölle valvontatuloksista.
9. Ministeriö tarkastaa avustusten käyttöä.

Kuvion 2 mukainen asetelma kuvaa aluekeskusohjelman suunnittelun, toteutuksen ja seurannan yhden vuoden mittaisena prosessina. Tarkastuksen aikajänne oli kolme vuotta, joten tarkastusasetelma kattaa kuvion 2 mukaisen prosessin lisäksi ohjelmasta tehdyt arvioinnit osana ohjelmaprosessia. Tarkastuksen näkökulmasta on siten merkityksellistä, miten arviointi on tehty ja miten sitä on hyödynnetty tai mahdollista hyödyntää ohjelman kehittämisessä.

2.1.1 Säädosperusta

Alueiden kehittämistä ohjaa alueiden kehittämislaki (602/2002). Vuoden 2007 alusta tuli voimaan laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005). Sisäasiainministeriön myöntämän aluekehitystuen kansallisenä säädosperustana ovat alueiden kehittämislain lisäksi valtioneuvoston asetukset alueiden kehittämisestä (1224/2002) sekä alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002).

Valtionavustuksista säädetään yleislailla (688/2001), joka koskee erityisesti harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Laissa on säännöksiä muun muassa valtionavustusten myöntämisen perusteista sekä avustusten myöntä-

misestä, maksamisesta, käyttämisestä, käytön valvonnasta ja takaisinperinnästä sekä niihin liittyvistä menettelyistä. Laki on toissijainen eli sitä ei sovelleta, jos muussa laissa säädetään toisin.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan yhteiskunnallisesti merkittävien määrärahojen jako alueellisesti, jos jakoperusteet eivät ole säädöksissä taikka määräyksissä tai valtion talousarvion perusteluissa.

2.1.2 Määräraha

Valtio tukee aluekeskusohjelmaa maakunnan kehittämisrahalla (momentti 26.98.43, 3 vuoden siirtomääräraha). Valtioneuvosto päättää vuosittain maakunnan liitoille jaettavien varojen määrästä.

Vuonna 2004 alueille jaettiin aluekeskusohjelman ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen varatusta 10 miljoonan euron määrärahasta yhteensä 9 200 000 euroa, josta aluekeskusohjelman osuus oli 8 650 000 euroa. Vuonna 2005 jaettiin 9,1 miljoonan euron määrärahasta alueille yhteensä 8 890 000 euroa, josta aluekeskusohjelman osuus oli 8 340 000 euroa. Vuonna 2006 alueille jaettiin aluekeskusohjelman ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen varatusta 9,1 miljoonan euron määrärahasta yhteensä 8 388 000 euroa, josta aluekeskusohjelman osuus oli 7 895 000 euroa.⁹

Tarkoitukseen varatun määrärahan ja alueille jaettujen varojen erotus käytetään kustannuksiin, jotka sisäasiainministeriössä syntyvät aluekeskusohjelman ja kaupunkipolitiikan koordinaatiosta, ohjelmien seurannasta ja arvioinnista sekä asiaan liittyvistä selvityksistä.¹⁰ Vuosina 2004–2006 tämä osuus oli keskimäärin vähän yli 6 %.

2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, rajaukset ja kriteerit

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää aluekeskusohjelman toteutusta vuosina 2004–2006 sisäasiainministeriössä ja neljässä erityyppisessä aluekeskuksessa ja arvioida aluekehitysohjelman roolia osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta.

⁹ Sisäasiainministeriö 2004c, 2005b ja 2006b.

¹⁰ Ks. sisäasiainministeriö 2004b, 2005a ja 2006a.

Valtakunnallisella tasolla selvitettiin ohjelman toteutusta suhteessa valtakunnallisiin tavoitteisiin, ohjelman roolia osana aluepolitiikan kenttää sekä arviointien hyödynnettävyyttä ohjelman toteutuksen kehittämisessä. Aluetason tarkastuksessa pääpaino oli siinä, minkälaisia tavoitteita aluekeskukset olivat ohjelmilleen asettaneet ja miten ne olivat toteutuneet sekä minkälaisia hankkeita ohjelmissa on toteutettu. Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, miten aluekeskusohjelman toteutuksen seuranta ja valvonta on järjestetty.

Tarkastuksen pääkysymykset olivat seuraavat:

1. Miten aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet?
2. Miten aluekeskusohjelman toteutus on onnistunut suhteessa ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin?
3. Mikä on aluekeskusohjelman merkitys osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta?

Kriteerit

Aluekeskusohjelman seurannan ja valvonnan toteutumisen arviointiperusteina¹¹ käytettiin sisäasiainministeriön antamaa ohjetta alueellisen kehittämistuen käytöstä¹², aluekehityslakia, valtionavustuslakia sekä lakia valtion talousarviosta (423/1988).

Ohjelman toteutumisen onnistumisen arviointiperusteena käytettiin ohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Koska ohjelmalle asetetut tavoitteet ovat yleisluontoisia, tarkastuksessa arvioitiin myös niiden merkitystä ja tarkoituksenmukaisuutta ohjelman ohjauksessa.

Selvitettäessä aluekeskusohjelman merkitystä osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta käytettiin arviointiperusteena valtioneuvoston ohjelmalle asettamia vaikuttavuustavoitteita, joiden mukaan aluekeskuksilla tulisi olla muun muassa myönteisiä aluetaloudellisia vaikutuksia. Arviointiperusteena käytettiin myös aluekeskusohjelman yhteyksiä muihin alueiden kehittämisen ohjelmiin ja toimenpiteisiin.

Rajaus

Tarkastus rajattiin aluekeskusohjelman toteutukseen vuosina 2004–2006, koska valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet ohjelman ensimmäistä vaihet-

¹¹ Ks. myös kuvio 2.

¹² Sisäasiainministeriö 2004a.

ta kertomuksessaan vuodelta 2003¹³. Tarkastuskäynnit rajattiin neljään erityyppiseen aluekeskukseen eri puolilla maata.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekemät maakunnan kehittämisrahaan kohdistuneet aikaisemmat tarkastukset (Maakunnan kehittämisraha, Osaamiskeskukset aluekehitystyössä sekä Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö) ovat kohdistuneet maakunnan kehittämisrahalla tuettujen hankkeiden ja ohjelmien toteutukseen.¹⁴

2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineistoina käytettiin aluekeskusohjelmasta julkaistua asiakirja-aineistoa, ohjelma-arviointeja, tarkastuskäyntien yhteydessä tehtyjä haastatteluja sekä käyntikohteista saatua julkaisematonta asiakirja-aineistoa.

Kuviossa 2 esitetyt dokumentit aluekeskusohjelman ohjauksesta, seurannasta ja toteutuksesta saatiin sisäasiainministeriöstä, aluekeskusohjelman toteuttajilta sekä maakunnan liitoista. Fimos-seurantarekisteristä saatiin maakunnan liittojen kirjaamat seurantatiedot niiden alueilla toteutetuista ohjelmista.

Aluekeskusohjelmasta on tuotettu dokumentoitua tietoa sekä arviointitietoa, jonka pohjalta ohjelman toteutuksesta ja ohjelmaprosessista luotiin yleiskuva ennen tarkastuskäyntejä. Ohjelman 1-vaiheesta (vuodet 2001–2003) on tehty ulkopuolinen arviointi¹⁵. Myös valtioneuvoston tarkastajat ovat käsitelleet ohjelman ensimmäistä vaihetta kertomuksessaan vuodelta 2003¹⁶. Raportti ohjelman kokonaisarvioinnista¹⁷ julkaistiin vuoden 2006 lopulla.

Tarkastuksessa selvitettiin ohjelman onnistuneisuutta lähinnä siitä tehtyjen arviointien perusteella. Tarkastuksessa selvitettiin myös arviointien roolia ja merkitystä osana ohjelmaprosessia sekä tarkasteltiin arvioinnin tuottaman tiedon käyttöä ja käyttökelpoisuutta ohjelman ohjaamisen ja kehittämisen kannalta. Tältä osin sovellettiin ns. meta-arvioinnin näkökulmaa.

¹³ Valtioneuvoston tarkastajain kertomus vuodelta 2003, s. 77–89.

¹⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 1998, 2001 ja 2006.

¹⁵ Valovirta & Virtanen 2004.

¹⁶ Valtioneuvoston tarkastajain kertomus vuodelta 2003.

¹⁷ Ritsilä Jari, Jukka Haukka, Esa Storhammar, Seppo Laakso, Eeva Kostainen & Hanna Kuisma 2006.

Vuonna 2005 aluekeskusalueet tyypiteltiin viiteen luokkaan seuraavan asetelman mukaisesti:¹⁸

1. suuret aluekeskukset
2. maakuntaveturit
3. erikoistuneet teolliset aluekeskukset
4. pienet ja alkutuotantovaltaiset aluekeskukset
5. metropolialueen seudut.

Ideana oli valita tarkastuskohteiksi maan eri osia ja erilaisia seutukuntia edustavia aluekeskuksia ja tarkastella niissä toteutettua aluekeskusohjelmaa hieman tarkemmin kuin ohjelman arvioinnissa on tehty.

Suurista aluekeskuksista valittiin käynnin kohteeksi Jyväskylän kaupunkiseutu¹⁹, maakuntavetureista Kajaanin kaupunkiseutu²⁰, erikoistuneista teollisista seuduista Raahan seutukunta sekä pienistä ja alkutuotantovaltaisista aluekeskuksista Forssan seutukunta. Metropolialueen seuduista, joiksi on luokiteltu vain Hyvinkää-Riihimäen sekä Itä-Uudenmaan aluekeskukset, ei käynnin kohdetta valittu. Pääkaupunkiseutu ja muu Uusimaa (poisluettuna Hyvinkää) jätettiin alun perin aluekeskusohjelman ulkopuolelle. Näillä seuduilla käynnistettiin myöhemmin Uudenmaan kaupunkiohjelmaa.²¹

Tarkastuksessa sovellettiin niin sanottua tapaustutkimuksen menetelmää. Oikeampi termi tapaustutkimukseen viitattaessa lienee tutkimusote, koska tapaustutkimusta voidaan tehdä erilaisilla tutkimusmenetelmillä. Tapaustutkimuksessa ei pyritä tilastolliseen edustavuuteen, vaan tuottamaan yksityiskohtaista ja syvemmältä luotaavaa tietoa tarkasteltavasta kohteesta.²²

Tapaustutkimuksen mukainen tarkastelu puolustaa paikkaansa myös siksi, että aluekeskusohjelmasta on tehty kokonaisarviointi, jossa on pyritty yleistyksiin ja tekemään synteesi ohjelman toteutuksesta kaikilla ohjelma-alueilla. Vaikka muutaman tapauksen perusteella ei voida tehdä yleistystä koko populaatioon, voidaan tapaustarkastelun perusteella antaa koko populaatiota koskevia suosituksia.

¹⁸ *Ks. esim. Ritsilä & al. 2006, s. 42.*

¹⁹ *Esiselvityksen aikana käytiin Oulun seudun aluekeskuksessa, joka kuuluu edellä esitetyn jaottelun mukaisesti suuriin aluekeskuksiin.*

²⁰ *Tässä ei tarkastella Kainuun hallintokokeilua, vaan pitäydytään Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelman tarkastamisessa.*

²¹ *Ritsilä & al. 2006, s. 38.*

²² *Ks. tapaustutkimusotteesta esimerkiksi Yin 1994.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute sisäasiainministeriöltä. Suomen Kuntaliitolle varattiin mahdollisuus antaa kertomusluonnoksesta palaute, jonka Kuntaliitto toimitti. Palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Hannu Tervo. Tarkastuskäynneille on osallistunut johtava toiminnantarkastaja Osmo Halonen. Tarkastusta ovat ohjanneet toiminnantarkastusjohtaja JHTT Jukka Kulonpalo ja toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä. Kertomusluonnos on ollut kommentoitavana viraston tilintarkastuksen toimintayksikössä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Aluekeskusohjelman rahoitus, seuranta ja valvonta

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli selvittää, miten aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet. Tässä yhteydessä selvitettiin myös aluekeskusohjelmaan käytettyjen varojen määrä tarkastelujaksolla.

3.1.1 Aluekeskusohjelman rahoitus

Aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien perusrahoituksena käytetään sisäasiainministeriön hallinnonalan maakunnan kehittämisrahaa (momentti 26.98.43, 3 vuoden siirtomääräraha). Tarkoitukseen varattu maakunnan kehittämisraha jaetaan valtioneuvoston päätöksellä maakunnan liitoille, jotka toimivat perusrahoituksen myöntämisestä, maksatuksesta ja valvonnasta vastaavina aluekehitysviranomaisina. Liitot raportoivat sisäasiainministeriölle valvontatuloksista. Ministeriön sisäinen tarkastus tarkastaa avustusten käyttöä.

Aluekeskusohjelman ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen oli vuonna 2004 varattu 10 miljoonan euron määräraha. Vuonna 2005 ja 2006 määrärahan suuruus oli 9,1 miljoonaa euroa.²³

Vuonna 2004 oli aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun määrärahan lisäksi käytettävissä vuodelta 2002 siirtynyttä määrärahaa noin 500 000 euroa. Siten aluekeskus- ja kaupunkipoliittikkaan osoitettavan rahoituksen suuruus oli vuonna 2004 yhteensä 10 500 000 euroa. Kun tästä vähennettiin sisäasiainministeriölle aluekeskus- ja kaupunkipoliittikan koordinaatiosta ja ohjelmien seurannasta ja arvioinnista aiheutuvat kustannukset ja vuodelle 2005 tehtävä varaus, osoitettiin alueille perusrahoitusta aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien toteutukseen yhteensä 9 200 000 euroa. Siitä aluekeskusohjelmien osuus oli 8 650 000 euroa ja Uudenmaan kaupunkiohjelmien osuus yhteensä 550 000 euroa. Sisäasiainministeriön osuus vuonna 2004 oli siten noin 1 300 000 vähennettynä vuodelle 2005 tehdyllä varauksella.²⁴

²³ *Sisäasiainministeriö 2004c, 2005b ja 2006b.*

²⁴ *Sisäasiainministeriö 2004b ja 2004c.*

Vuonna 2005 oli aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun määrärahan lisäksi käytettävissä vuodelta 2004 siirtynyttä määrärahaa noin 629 000 euroa. Aluekeskusten kehittämiseen ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tukemiseen käytettävissä olevan määrärahan suuruus oli siten yhteensä 9 729 000 euroa. Kun tästä vähennettiin aluekeskusohjelman ja kaupunkipolitiikan koordinaatiosta, ohjelmien seurannasta ja arvioinnista sekä asiaan liittyvistä selvityksistä sisäasiainministeriössä syntyvät kustannukset, osoitettiin alueille perusrahoitusta aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien toteutukseen yhteensä 8 890 000 euroa, josta aluekeskusohjelmien osuus on 8 340 000 euroa. Sisäasiainministeriön osuus vuonna 2005 oli siten 839 000 euroa.²⁵

Vuonna 2006 oli aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun määrärahan lisäksi käytettävissä noin 150 000 euroa vuodelta 2005 siirtynyttä määrärahaa. Aluekeskusten kehittämiseen ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen käytettävissä olevan maakunnan kehittämISRahan suuruus oli siten vuonna 2006 noin 9 250 000 euroa. Kun tästä vähennetään aluekeskusohjelman ja kaupunkipolitiikan koordinaatiosta, ohjelmien seurannasta ja arvioinnista sekä asiaan liittyvistä selvityksistä sisäasiainministeriössä syntyneet kustannukset, osoitettiin alueille perusrahoitusta aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien toteutukseen yhteensä 8 388 000 euroa, josta aluekeskusohjelmien osuus on 7 895 000 euroa. Sisäasiainministeriön osuus vuonna 2006 oli siten 862 000 euroa.²⁶

Sisäasiainministeriön kustannukset aluekeskusohjelman ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden koordinoinnista, ohjelmien seurannasta ja arvioinnista sekä asiaan liittyvistä selvityksistä ovat olleet noin 8,6 % tarkoitukseen varatuista määrärahoista vuonna 2005 ja 9,3 % vuonna 2006. On vaikea arvioida, ovatko kustannukset olleet kohtuulliset. Kustannukset ovat kasvaneet 2,7 % vuodesta 2005 vuoteen 2006. Kasvua voi pitää kohtuullisena. Sisäasiainministeriöltä saadun tiedon mukaan ministeriön kustannuksista puolet on kohdistunut aluekehitysohjelmaan ja puolet kaupunkipolitiikkaan.

3.1.2 Aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta

Tarkastuksessa selvitettiin rahan käytön seurannan ja valvonnan toteutumista aluekeskuksista ministeriöön, aluekeskuksista maakunnan liittoihin sekä maakunnan liitoista ministeriöön. Seurantaa ja valvontaa arvioitiin

²⁵ *Sisäasiainministeriö 2005a ja 2005b.*

²⁶ *Sisäasiainministeriö 2006a ja 2006b.*

eri toimijoiden välisen raportoinnin perusteella. Paikalliskäyntien yhteydessä pyydettiin aluekeskuksista vuosina 2004–2006 sisäasiainministeriöön lähetetyt maakunnan kehittämisrahan avustushakemukset liitteineen sekä maakunnan liittoihin lähetetyt maksatushakemukset liitteineen.

Paikalliskäyntien yhteydessä tehtyjen haastattelujen mukaan aluekeskusohjelman toteuttamiseen myönnettävän valtionavustuksen ohjeistus on riittävä eivätkä sisäasiainministeriön ja maakunnan liittojen antamat ohjeet ole keskenään ristiriidassa.

Sisäasiainministeriössä valmisteltujen perusrahoituspäätösesitysten perustana ovat aluekeskusohjelmien kyseisille vuosille laatimat toiminta- ja taloussuunnitelmat. Tarkastetuissa neljässä aluekeskuksessa ne oli laadittu sisäasiainministeriön kunkin vuoden lopulla ohjelma-alueille antamien ohjeiden mukaisesti.²⁷

Alueiden kehittämislain 26 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan on itse osallistuttava hankkeen rahoitukseen. Aluekeskusohjelma on hallinnollisesti yksi hanke, jota aluekeskuksessa toteutetaan. Aluekeskusohjelmassa edellytettävän omarahoituksen osuus on 50 % kokonaiskustannuksista. Tarkastuksessa mukana olleista neljästä aluekeskuksesta saatujen asiakirjojen ja Fimos-seurantarekisterin tietojen perusteella ehto täyttyi tarkastuksen kohteena olleissa aluekeskuksissa.

Aluekeskukset toimittavat vuosittain sisäasiainministeriöön avustushakemuksen liitteinä toimintasuunnitelman, taloussuunnitelman, selvityksen edellisen vuoden avustuksen käytöstä sekä toimintakertomuksen edellisen vuoden toiminnasta. Vuosina 2004 ja 2005 ministeriö vaati lisäksi tarkennetun toiminta- ja taloussuunnitelman avustuksen myöntämisen jälkeen, jos suunnitelmaan oli tullut muutoksia. Vuodesta 2006 alkaen tarkennettu toiminta- ja taloussuunnitelma on toimitettu aluekeskusohjelmaa toteuttavasta organisaatiosta maakunnan liittoon. Sisäasiainministeriön edustajien mukaan muutoksella on vähennetty byrokratiaa.

Ministeriö vaatii nykyisellään rahoitushakemuksen liitteenä yhden sivun mittaisen toimintakertomuksen edelliseltä vuodelta. Tarkastuksessa mukana olleiden aluekeskusten toimintakertomukset jäivät liian yleiselle tasolle toimiakseen tuloksellisuusraportteina. Niissä kuvattiin lähinnä toimintaa, ei niinkään sen tuloksia.

Aluekeskusohjelmaa toteuttavat organisaatiot toimittavat maakunnan liitoille jokaisen maksatushakemuksen liitteenä selvityksen ohjelman toteutuksesta maksatusjaksolla sekä ohjelman kustannusten yhteenvedon ja erittelyt hankkeittain ja kustannuslajeittain.

²⁷ Esimerkiksi vuotta 2006 koskevat ohjeet, SM-2005-02412/Ha-62, on annettu 23.9.2005.

Tarkastuksen kohteina olleissa aluekeskuksissa oli selvitykset ohjelman toteutuksesta toimitettu kolme tai neljä kertaa vuodessa. Raportit olivat seikkaperäisiä, mutta niiden yleisenä puutteena oli se, että niihin ei ollut kirjattu niinkään toiminnan tuloksia, vaan pikemminkin kuvattu itse toimintaa.

Maakunnan liittojen tehtävänä on valvoa aluekeskusohjelman toteutusta. Valvonta tapahtuu edellä mainittujen maksatushakemusten liiteraporttien ja -asiakirjojen avulla. Sisäasiainministeriön mukaan liittojen tehtävänä on raportoida valvontatuloksista ministeriöön.

Fimos-seurantarekisterin tietojen perusteella maakunnan liitot kirjaavat rekisteriin aluekeskusohjelmien maksatustiedot, mutta eivät tietoja toiminnan tavoitteista ja tuloksista. Poikkeuksen muodosti Kainuun maakunta -kuntayhtymä, joka oli kirjannut rekisteriin myös tietoja tavoitteista ja tuloksista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että Fimos-seurantarekisterin tietoja ei ministeriössä käydä läpi, koska järjestelmä antaa heikohkosti tukea ohjelman laadulliseen seurantaan ja toiminnan sisällölliseen kehittämiseen. Ministeriön näkökulmasta aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta toteutuvat siten ohjelmasta tehtävien arviointien, aluekeskusten rahoitushakemusten liitteiden sekä sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen maakunnan liittoihin tekemien tarkastusten muodossa.

Sisäasiainministeriö on tehnyt vuosina 2004–2006 yhteensä 13 aluekeskusohjelman tarkastusta, joihin on käytetty ministeriöstä saadun arvion mukaan yhteensä 50–60 työpäivää. Aluekeskusohjelmia toteutettiin vastaavana aikana 34 kaupunkiseudulla ja yhden verkostopilotin alueella, joten tarkastus tehtiin vuosittain keskimäärin noin 12 prosenttiin ohjelmista. Komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 10 artiklan 2 kohta edellyttää muun muassa, että ennen kunkin tukitoimen päättymistä tehtäviin tarkastuksiin on sisällyttävä vähintään viisi prosenttia kaikista tukeen oikeuttavista menoista.

Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen hanketarkastusraporteissa on esitetty lausuma aluekeskusohjelman toteutuksesta ja hallinnoinnista. Ohjelman toteutuksesta on tarkastettu hakemus, rahoituspäätökset, maksatushakemukset, maksatuspäätökset, kirjanpito sekä yleisiä asioita, kuten hankkeen ohjausryhmän pöytäkirjat, julkisten hankintojen säännösten noudattaminen, alihankintojen asianmukaisuus, tuen käyttö myöntöpäätöksen mukaisesti sekä hankkeen tulosten arviointi ja tavoitteidenmukaisuus.

Tarkastuksen perusteella voi todeta, että aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet valtionavustusten myöntämisen ja käytön osalta asianmukaisella tavalla. Sitä vastoin aluekeskusohjelman tulosten rapor-

toinnissa on puutteita. Tarkastusten tulisi olla yhtä kattavia kuin vastaavankaltaisia tukia koskevat EU-säännösten edellyttämät tarkastukset.²⁸

3.2 Aluekeskusohjelman tavoitteet ja toteutus

Tarkastuksen toisena pääkysymyksenä oli selvittää, miten aluekeskusohjelman toteutus on onnistunut suhteessa tavoitteisiin. Kysymykseen vastaamiseksi selvitettiin ohjelman tuloksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, ohjelmasta tehtyjen arviointien hyödyntämistä osana ohjelmaprosessia sekä ohjelman toteutusta tarkastuksessa mukana olevilla ohjelma-alueilla.

Valtioneuvosto teki 15.1.2004 alueiden kehittämislain 9 §:n perusteella päätöksen valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Päätöksellä tarkennettiin alueiden kehittämislain tavoitteita ja määriteltiin alueiden kehittämistoimenpiteiden painopisteet hallituskaudella 2003–2007.²⁹ Alueiden kehittämisen tavoitteet ovat myös aluekeskusohjelmaa koskevia yleistavoitteita:

1. alueiden kilpailukyvyyn vahvistaminen
2. palvelurakenteen turvaaminen koko maassa
3. tasapainoisen aluerakenteen kehittäminen.³⁰

Aluekeskusohjelmalle asetetut yleiset tavoitteet on kirjattu aluekehityslakiin. Yksilöidymmät vaikuttavuustavoitteet on esitetty valtioneuvoston päätöksissä.

Alueiden kehittämislain 15 §:n 1 momentin mukaan "aluekeskusohjelman tavoitteena on kehittää aluekeskusten vahvuuksia, erikoistumista ja yhteistyötä kaikki maakunnat kattavan verkoston vahvistamiseksi. Aluekeskukset muodostuvat toiminnallisesti yhtenäisistä, työssäkäyntiin, asumiseen sekä palvelujen tuottamiseen ja kysyntään perustuvista kaupunki-seuduista".

Valtioneuvoston 15.1.2004 tekemässä päätöksessä alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista päätet-

²⁸ *Komission asetus (EY) N:o 438/2001, kumottu 15.1.2007 lukien komission asetuksella (EY) N:o 1828/2006.*

²⁹ *Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, 15.1.2004.*

³⁰ *Ks. Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 2004, s. 40. Ks. myös Ritsilä & al. 2006 s. 15.*

tiin aluekeskusohjelman toteutusta tehostaa ja sen alueellista vaikuttavuutta lisätä. Valtioneuvoston ohjelmakaudelle 2004–2006 asettamien vaikuttavuustavoitteiden mukaan aluekeskuksilla on vuoden 2006 lopussa:

1. toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet,
2. toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa,
3. toimivat yhteistyöverkostot seuduilla ja ympäröivillä seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksikköjen kanssa sekä
4. myönteistä kehitystä elinvoimassa sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan aluetalouteen ja osaamiseen.

Valtioneuvoston asettama ensimmäinen vaikuttavuustavoite liittyy kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen seutukunnan tasolla. Tavoite on suhteellisen selkeä.

Toinen ja kolmas tavoite liittyvät yhteistyöhön seutukuntien välillä ja eri toimijoiden yhteistyöhön seutukuntien sisällä. Tavoitteet ovat suhteellisen selkeitä lukuun ottamatta niissä esiintyvää käsitettä "yhteistyöverkosto". Yhteistyöverkostoilla tarkoitettaneen aluekeskusten yhteydessä organisaatioiden välisiä ei-hierarkkisia ja vapaaehtoisuuteen pohjautuvia yhteistyösuhteita.³¹

Neljäs tavoite liittyy aluekeskusohjelman vaikutuksiin oman alueensa talouteen ja sen perustaan sekä koko maakunnan aluetalouteen. Siinä esiintyvä käsite "elinvoima" on aluekeskusohjelman loppuarvioinnin mukaan kooste muuttujista väestö, työpaikat, osaaminen, toimialat, palvelut, turvallisuus ja ympäristö.³² Tavoite vaikuttaa hyvin yleisluontoiselta ja myös haasteelliselta.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto pitää tavoitteita oikeina, mutta niiden keskinäisen järjestyksen olisi Kuntaliiton mukaan pitänyt olla päinvastainen. Kuntaliiton mukaan järjestyksen neljäs vaikuttavuustavoite on aluekehityksen kannalta niin keskeinen, että sen olisi tullut olla aluekeskusohjelman ykköstavoite.

Aluekeskusohjelmaa toteutettaessa valtioneuvoston asettamia vaikuttavuustavoitteita ja niiden toteutumista seurataan ulkopuolisen arvioinnin, ohjelma-alueiden toimintakertomusten ja -suunnitelmien sekä aluekehitystä kuvaavien tunnuslukujen perusteella.³³ Valtioneuvoston ohjelmalle asettamien tavoitteiden ja alueiden määrittelemien painopisteiden toteutumisen aitoa seurantaa korostaa myös sisäasiainministeriö kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa. Kaiken kaikkiaan vaikuttavuustavoite-

³¹ *Ks. verkoston käsitteestä ja sen soveltamisesta Mattila & Uusikylä 1999.*

³² *Ritsilä & al. 2006, s. 130.*

³³ *Sisäasiainministeriö 2006a.*

teet ovat tarkastuksen perusteella hyviä ja kannatettavia alueiden kehittämisen näkökulmasta. Ongelmana on kuitenkin joidenkin tavoitteiden yleisluonteisuus ja siitä mahdollisesti seuraava tavoitteiden saavuttamisen ja saavuttamisen todentamisen vaikeus.

3.2.1 Tavoitteiden saavuttamisen arviointi

Tarkastuksessa haastateltujen sisäasiainministeriön edustajien mukaan aluekeskusohjelman ensimmäisellä ohjelmakaudella vuosina 2001–2006 oli arviointi jaksotettu kahteen vaiheeseen. Ohjelman ensimmäisestä vaiheesta tehty arviointi kattoi vuodet 2001–2003.³⁴ Ohjelmasta tehty kokonaisarviointi kattoi vuodet 2001–2006, mutta painottui vuosiin 2004–2006.³⁵ Molemmat arvioinnit kilpailutettiin avoimella menettelyllä ja arvioija vaihdettiin ensimmäisen jakson jälkeen.

Arvioinneissa on sovellettu ns. jatkuvan arvioinnin mallia, jonka mukaan arviointi on edennyt jatkuvana prosessina ohjelman rinnalla. Kokonaisarvioinnin tekijät pitävät menettelyä innovaationa aluekehityksen ohjelmatyön ohjauksessa.³⁶

Ohjelman kokonaisarvioinnissa vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista arvioitiin koko arviointiaineistosta tehdyn synteessin perusteella.

Ensimmäinen vaikuttavuustavoite, toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet, oli arvioinnin mukaan saavutettu aluekeskusohjelmaa toteuttavilla alueilla kiitettävästi³⁷.

Arvioinnin mukaan aluekeskusohjelman lisäarvo seudullisten yhteistyöstrategioiden ja päätöksentekorakenteiden kehittymiseen oli merkittävä, mutta lisäarvo vaihteli alueittain johtuen alueiden erilaisista lähtökohdista ja toiminnan painopisteistä. Valmiit seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet oli 80 prosentilla aluekeskusohjelma-alueista. Kaikilla ohjelma-alueilla oli tutkimus- ja kehittämishankkeita yhdessä yritysten, tutkimusyksiköiden ja oppilaitosten kanssa.

Arvioinnin mukaan seudullisten päätöksentekorakenteiden tila oli kokonaisuutena kohdealueilla varsin hyvä. Keskeinen ja kaikille alueille yhteinen haaste oli kuitenkin sitoutuminen yhteiseen näkemykseen ja tavoitteeseen. Tästä herää kysymys, että jos eri toimijoiden sitoutumisessa esiintyy

³⁴ Valovirta & Virtanen 2004.

³⁵ Ritsilä & al. 2006.

³⁶ Ritsilä & al. 2006, s. 5.

³⁷ Arviointiasteikko oli erinomainen, kiitettävä, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja heikko. Ritsilä & al. 2006, s. 129.

puutteita, voivatko yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet olla aidosti toimivia, ainakaan kiitettävällä tavalla?

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto kiinnittää huomiota samaan asiaan. Kuntaliiton mukaan aluekeskusohjelmalla on luotu erilaista prosessiosaamisen valmiutta yhteistyön tiivistämiseen seuduilla, mutta tästä ei ole useimmilla seuduilla kyetty etenemään varsinaiseen yhteistyön tekemisen vaiheeseen, jossa kuntien voimavaroja olisi koottu toimialoittain yhteisiin organisaatioihin.

Toinen vaikuttavuustavoite, toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa, oli arvioinnin mukaan saavutettu välttävästi. Aluekeskusohjelman lisäarvo toimivien yhteistyöverkostojen rakentamiseen ympäröivien seutujen kanssa oli jäänyt ohjelmatyössä melko vähäiseen rooliin. Ohjelmatyön niveltymistä maakuntaohjelmiin voidaan arvioinnin mukaan kuitenkin pitää varsin hyvänä. Tämä on arvioinnin mukaan osaltaan luomassa mahdollisuuksia toimivien yhteistyöverkostojen rakentamiseksi ympäröivien seutujen kanssa. Ohjelmakaudella 2007–2010 tämän tavoitteen saavuttamiseen tulisi arvioinnin mukaan kiinnittää erityistä huomiota ohjelmatyön tulosten ja vaikutusten levittämiseksi laajemmin ympäröiville alueille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto pitää tavoitetta seutujen välisestä verkostoitumisesta osittain epärealistisena eikä ainakaan ensisijaisena. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnilla on nimenomaan saman työssäkäyntialueen sisällä selkeä motiivi saavuttaa paras mahdollinen kehitystulos ja verkostoitua eri toimijoiden kesken sen mukaisesti. Siksi toisen vaikuttavuustavoitteen välttävä toteutuminen ei ole mikään yllätys.

Kolmas vaikuttavuustavoite, toimivat yhteistyöverkostot seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksiköiden kanssa, oli arvioinnin mukaan saavutettu erinomaisesti. Arvioinnin mukaan aluekeskusohjelman tuottama tärkein lisäarvo on kaudella 2004–2006 perustunut yhteistyöverkostojen rakentamiseen aluekeskuksissa ja niitä ympäröivillä seuduilla toimivien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksiköiden kanssa.

Ohjelmatyön lisäarvo on ollut luonteeltaan yhteistyösuhteita nopeuttavaa, laatua lisäävää ja verkostoja laajentavaa. Harvemmin aluekeskusohjelma on kuitenkaan ollut edellytys verkostojen synnylle ja toiminnalle. Yhteistyöverkostot näyttävät käynnistyneen parhaiten korkeakoulujen ja tutkimusyksiköiden kanssa. Yritysten saaminen mukaan yhteistyöverkostoihin on ollut ongelmallisinta ja siihen tulee arvioinnin mukaan kiinnittää tulevalla ohjelmakaudella erityistä huomiota.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto arvioi, että monien erilaisten toimijoiden yhteisprosesseihin liittyvien valmiuksien luomisessa aluekehitysohjelman arvo on suurimmillaan

ja että tässä tavoitteessa onnistuminen on varmasti omiaan parantamaan aluetaloudellista kehitystä pitkällä aikavälillä.

Neljäs vaikuttavuustavoite, myönteistä kehitystä elinvoimamuuttujissa (väestö, työpaikat, osaaminen, toimialat, palvelut, turvallisuus ja ympäristö), oli arvioinnin mukaan saavutettu tyydyttävästi. Arvioinnin mukaan aluekeskusohjelma on yksi tärkeä väline aluepoliittisten instrumenttien joukossa. Siten ohjelmatyön vaikutusta elinvoimamuuttujiin ei juurikaan voida irrottaa muista samanaikaisista toimenpiteistä, tarkasteltiinpa vaikutuksia kansallisella tai alueen tasolla. Myös suhdannekehitys on jaksolla 2004–2006 ollut suotuisaa eikä sen vaikutusta elinvoimamuuttujien positiiviseen kehitykseen saa unohtaa. Aluekeskusohjelman rooli elinvoimamuuttujiin vaikuttamisen näkökulmasta tulisi arvioinnin mukaan nähdä välillisenä ja kehitysprosesseja käynnistävänä.

Arvioinnin mukaan työllisyyden ja muuttoliikkeen kehitys on ollut yleisesti ottaen suotuisaa aluekeskusohjelman kohdealueilla. Työllisyyden kehitys on ollut positiivisempaa kuin koko maassa. Työpaikkojen keskittyminen on kuitenkin edelleen jatkunut suurille aluekeskusohjelma-alueille ja Helsingin metropolialueen seutukuntiin. Tarkastuksen perusteella aluekeskusohjelma-alueiden koko maata positiivisempi työllisyyden kehittyminen ei ole kovin suuri meriitti ohjelman onnistumiselle, koska ohjelma-alueeseen kuuluvat lähes kaikki Suomen merkittävät kaupunkiseudut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö huomauttaa, että elinvoimamuuttujien kehitystä on voitu seurata tilastolliseen aineistoon perustuen. Ohjelman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta tavoite on siten selkeästi asetettu ja sen toteutuksen mittaamiseksi on määritelty sisältö. Sisäasiainministeriö toteaa myös, että eri kehittämisohjelmien, mukaan luettuna aluekehitysohjelma, suoran ja kunkin ohjelman erikseen todettavissa olevan vaikutuksen osoittaminen on haasteellista. Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto katsoo, että osoitukset aluekeskusohjelman vaikuttavuudesta tässä tärkeimmässä tavoitteessa ovat heiveröisiä.

Viides vaikuttavuustavoite, myönteinen vaikutus koko maakunnan aluetalouteen ja osaamiseen, oli arvioinnin mukaan saavutettu välttävästi. Arvioinnin mukaan aluekeskusohjelma on edesauttanut osaamisperustan, yritystoiminnan, innovaatorakenteiden ja julkisten palvelujen kehittämistä ja tätä kautta ainakin välillisesti vaikuttanut alueensa talouskehitykseen. Haasteeksi näyttää arvioinnin mukaan kuitenkin muodostuvan se, kuinka positiiviset prosessit ja vaikutukset saadaan leviämään koko maakunnan alueelle.

Arviointiraportin mukaan aluekehitys on ollut viime vuosikymmeninä hyvin eriyttävää. Kehitys on johtanut samanaikaisesti sekä syrjäseutujen

ja pienten kuntien kuihtumiseen että kasvavien seutujen menestymiseen. Tähän kehitykseen on myös aluekeskusohjelman avulla pyritty löytämään ratkaisuja. Arviointiraportin mukaan tällä hetkellä ei kuitenkaan ole merkkejä siitä, että tilanne olisi korjaantunut.

Kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että aluekeskusohjelmalla on ollut myönteistä vaikutusta ohjelma-alueiden kehitykseen. Ministeriön mukaan tästä on osoituksena koko ohjelmakaudella havaittu myönteinen kehitys aluekeskusalueiden nettomuutossa. Nettomuutto kuvaa ohjelman kokonaisarviointiin mukaan parhaiten alueiden kehitystä. Sisäasiainministeriön mukaan ennen ohjelmakauden alkua vuosina 1997–1998 nykyisistä aluekeskusalueista 8 sai muuttovoittoa. Vuosina 2002–2002 tällaisia alueita oli 11 ja vuosina 2003–2005 jo 18. Aluekeskusohjelma-alueita oli 35. Ministeriön vastauksesta eivät käy ilmi muuttovoittojen ja -tappioiden määrät.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto tuo esille, että ohjelmassa alueiden syvälinen, analyysiin perustuva ja niiden erityisiin vahvuuksiin ja heikkouksiin nojautuva elinkeinollinen kehittäminen ja sen seurauksena elinvoimatavoitteiden saavuttaminen, minkä olisi Kuntaliiton mielestä pitänyt olla tärkein tavoite, on jäänyt jollakin tavoin syrjään. Ohjelmassa ei ole riittävästi toteutettu vuoden 2004 tavoitepäättökseen edellyttämää tehostamista ja vaikuttavuuden lisäystä eikä tarkastelussa olleelle kaudelle ole uudelleen painotettu toimenpiteitä analyysiin perustuvaan elinkeinokehitykseen.

Tarkastuksen perusteella näyttää sille, että aluekeskusohjelmalle asetetut vaikuttavuustavoitteet on saavutettu vain osittain. Ohjelmalle asetettu ensimmäinen vaikuttavuustavoite toimivista seudullisista yhteistyöstrategioista ja päätöksentekorakenteista on saavutettu kohtuullisen hyvin. Arvoitukseksi tosin jää, miten hyvin toimivia yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet todella ovat. Toinen, kolmas ja neljäs vaikuttavuustavoite on saavutettu vain osittain, tai niiden saavuttamista ei ole voitu tavoitteiden yleisluontoisuuden takia luotettavasti todentaa. Tarkastuksen perusteella voi todeta, että lienee mahdotonta osoittaa, onko aluekeskusalueiden myönteinen väestökehitys ohjelman ansioita vai onko kehityksen taustalla pikemminkin edellä mainittu yleinen kehitys, joka on johtanut syrjäseutujen kuihtumiseen ja kasvavien seutujen menestymiseen.

Aluekeskusohjelmasta tehty arviointi alueellisten ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta nojautuu pitkälle ohjelmakoordinaattorien esittämiin arvioihin. Toimijoiden tekemään oman toimintansa arviointiin on aina syytä suhtautua sillä varauksella, että se helposti on liian positiivinen. Hyvänä puolena tällaisessa arvioinnissa on se, että koordinaattorit tuntevat ohjelman ja pystyvät näin arvioimaan ohjelman onnistumista. Pelkkä kouluarvosanalla arvioiminen ei kuitenkaan ole kovin informatiivista. Arvioinnin

merkitystä olisi lisännyt se, että koordinaattorit olisivat eritelleet ohjelman tavoitteet ja sitten arvioineet niiden saavuttamista.

Arviointiraportissa tuodaan esille myös ohjelmien sidosryhmien näkemykset alueellisten ohjelmien onnistumisesta. Sidoryhmien 35 alueellisen ohjelman onnistumiselle antama kouluarvosana (keskiarvo 7,5) oli 29:ssä tapauksessa alhaisempi kuin ohjelmakoordinaattorien antama (keskiarvo 8,2). Jää tosin epäselväksi, ovatko arviointiraportissa esitetyt ohjelman onnistumista kuvaavat arviot vertailukelpoisia. Mikäli ne ovat vertailukelpoisia, voi kysyä, onko aluekeskusohjelman kokonaiskuva sittenkään niin positiivinen kuin ohjelman kokonaisarviointin perusteella voisi ajatella.

3.2.2 Toteutuksen tapaustarkastelu

Aluekeskusohjelman toteutuksen tapaustarkastelun kohteeksi valittiin neljä erityyppistä aluekeskusta: suurista aluekeskuksista Jyväskylän kaupunkiseutu, maakuntavetureista Kajaanin kaupunkiseutu, erikoistuneista teollisista seuduista Raahen seutukunta sekä pienistä ja alkutuotantovaltaisista aluekeskuksista Forssan seutukunta.

*Jyväskylän kaupunkiseudun aluekeskusohjelma*³⁸

Jyväskylän kaupunkiseutua kuvaavat seuraavat tunnusluvut vuoden 2005 lopussa:

- asukasluku 170 382
- muuttoaste 4 % väestöstä
- työttömyysaste 12,3 % työvoimasta
- korkea-astekoulutettuja 27,1 % 15 vuotta täyttäneistä.³⁹

Ohjelma-alue vastaa varsin hyvin toiminnallista työssäkäyntialuetta. Toimialarakenteeltaan Jyväskylän seutu on monialainen. Seudun perinteisiä teollisia toimialoja ovat paperin valmistus ja siihen liittyvät teknologia-alat. Potentiaalisia kasvualoja ovat informaatio-, hyvinvointi- ja nanoteknologian alat. Jyväskylä on myös perinteinen koulutuksen ja sivistyksen

³⁸ *Jyväskylän kaupunkiseudun kunnat vuoden 2006 lopussa olivat Hankasalmi, Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Korpilahti, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Suolahti, Toivakka ja Uurainen. Suolahti ja Sumiainen yhdistyivät Äänekoskeen 1.1.2007.*

³⁹ *Sisäasiainministeriö 2006d, s. 47, Ritsilä & al. 2006, s. 149.*

kansallinen keskus. Alueen kehityskuva on yksi positiivisimmista aluekeskusohjelma-alueista.⁴⁰

Fimos-seurantarekisterin mukaan Keski-Suomen liitto on maksanut Jyväskylän kaupunkiseudun aluekeskusohjelman toteuttajalle sisäasiainministeriön myöntämää maakunnan kehittämistä rahaa

- 259 600 euroa vuonna 2004
- 269 930 euroa vuonna 2005
- 250 839 euroa vuonna 2006.

Alueiden kehittämislain 26 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan on osallistuttava 50 % omarahoitussuudella aluekeskusohjelman toteutukseen. Ohjelman maksatustietojen mukaan seudun kunnat ovat sijoittaneet ohjelman toteuttamiseen vastaavan määrän omia varojaan kyseisinä vuosina, joten lain edellyttämä oman rahoituksen osuus toteutui.

Haastattelujen ja ohjelma-asiakirjojen mukaan Jyväskylän seudulla on toteutettu aluekeskusohjelmaa kahden painopisteen, verkostokaupunkihankkeen ja hyvinvointiteknologian edistämishankkeen, mukaisesti. Sisäasiainministeriö on myöntänyt erityistä hyvän käytännön tukea verkostokaupunkihankkeelle 120 000 euroa vuodelle 2004 ja hyvinvointiteknologiahankkeelle 82 500 vuodelle 2005. Nämä tuet on myönnetty samoilla ehdoilla kuin varsinainen maakunnan kehittämistä raha ja ne sisältyvät edellä sanottuihin aluekeskusohjelman kokonaiskustannuksiin.

Verkostokaupunkihankkeessa on edistetty kuntien välistä seudullista yhteistyötä elinkeinopolitiikkaa laaja-alaisemman yhteistyötavoitteen pohjalta. Tämän lisäksi aluekeskusohjelman alueellisen vaikuttavuuden lisäämiseksi on toteutettu hanketta Osaamisen akseli Jyväskylästä pohjoiseen Keski-Suomeen. Elinkeinopolitiikassa on luotu perusta ja strategia uuden toimialan, hyvinvointiteollisuuden ja palvelujen, kehittämistä Jyväskylän seudulla.

Jyväskylän kaupunkiseudun aluekeskusohjelman kustannukset olivat vuosina 2004–2006 yhteensä noin 1,6 miljoonaa euroa. Ne jakautuivat eri hankkeisiin tai toimintoihin seuraavasti:

- toteutus ja koordinointi 11 %
- verkostokaupunki 36 %
- hyvinvointiteollisuus ja palvelut 46 %
- pohjoinen Keski-Suomi 7 %
- yhteensä 100 %.

⁴⁰ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 47, Ritsilä & al. 2006, s. 149.

Haastattelujen mukaan toteutus ja koordinointi eivät ole pelkkää hallintoa, vaan ohjelmaan palkattu osa-aikainen koordinaattori osallistuu toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisesti ohjelman toteuttamiseen. Tämä on myös aluekeskusohjelman valtakunnallisten painotusten mukaista.⁴¹

Haastattelujen ja ohjelma-asiakirjojen mukaan verkostokaupunkihankkeessa tavoiteltiin seudun kuntien yhteistyötä toiminnoittain. Hankkeen perusideana on ajatus verkostajohtamisesta, jossa on oleellista toimijoiden luottamuksen saavuttaminen ja suostuttelu mukaan vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Hankeen suunnittelussa ja toteutuksessa on hyödynnetty tutkijoiden ja konsulttien osaamista. Verkostajohtamisen rinnalla ideana on ollut ilmiöpohjainen kehittämismalli, jossa kuntarajat pyritään unohtamaan.

Verkostokaupunkihankkeen päämääränä on kuntayhteistyötä syvällisempi seutuyhteistyö. Haastatteluissa tätä perusteltiin sillä, että korkeintaan viidennes paikalliseen elinvoimaan vaikuttavista voimavaroista on välittömästi kuntien ohjattavissa. Seutukehittämisen strategiana on, että kullekin toiminnolle haetaan mielekkäin organisointimalli, jonka tavoitteena on turvata hyvinvointiyhteiskunta paikallisesti uusissa oloissa.

Haastattelujen mukaan verkostokaupunkihankkeen mottona on "toiminnot edellä, hallinto perässä". Toimintokohtaiseen hallinnon vaiheeseen ei kuitenkaan ole tarkoitus jäädä suurten riskien vuoksi, sillä hallinto on tulossa kuntayhteistyön kehittämisen kohteeksi seuraavalla ohjelmakaudella kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon myötä. Haastattelujen mukaan Jyväskylän seutu on aluekeskusohjelman tuloksena valmiina kunta- ja palvelurakenneuudistukseen.

Hyvinvointiteknologian painoalalla on toteutettu vuonna 2003 käynnistettyä Wellness Dream Lab⁴² -hanketta ja siihen liittyvä kehitystukiohjelmaa, jotka yhdessä tukevat yritysten kaupallisten tuotteiden kehittämistä. Muina tavoitteina on ollut riittävän siemenrahoituksen saatavuuden varmistaminen sekä yritystoiminnan ja kasvuyritysten toiminnan edistäminen. Tavoitteita on toteutettu muun muassa organisoimalla teknologiaalikeitoiminnan johtamisen koulutusta sekä kehittämällä kansainvälistymisprosesseja.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Jyväskylän kaupunki-seudulla on seutustrategia, seutusopimus ja yhteistyötä ympäröivien seutujen kanssa. Jyväskylän kaupunkiseudulla on myös seudulliset elinkeino- ja kehittämisorganisaatiot. Seudulle on tehty osaamis- ja innovaatiostrategia ja aluekeskusohjelman yhteydessä on toteutettu tutkimus- ja kehittämis-

⁴¹ Ks. sisäasiainministeriö 2004b, 2005a ja 2006a.

⁴² Vapaasti käännettynä hyvinvoinnin unelman laboratorio.

hankkeita.⁴³ Valtioneuvoston ohjelmakaudelle 2004–2006 asettama vaikuttavuustavoite, jonka mukaan aluekeskuksissa on toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet, on siten Jyväskylän kaupunkiseudulla saavutettu.

Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelman suurimpina ongelmina Jyväskylän kaupunkiseudulla toteutettavassa kuntien välisessä yhteistyössä on ollut ajan puute sekä yhteistyötä koossa pitävän mallin puuttuminen. Kuntien väliseen yhteistyöhön tarvittaisiin horisontaalinen verkostomalli, jossa yhteistyö toteutuisi luottamukseen perustuen. Luottamusta ovat erityisesti rapauttaneet vuonna 2006 esiin nousseet kuntaliitosasiat.

Laajemman alueellisen kehittämisen näkökulmasta tulisi tarkastuksessa haastatellun aluekeskusohjelman koordinaattorin mukaan valtion aluehallintoviranomaisten, maakunnan liiton, Jyväskylän kaupungin sekä Jyväskylän yliopiston välinen yhteistyö organisoida uudelleen. Koordinaattorin mukaan paras vaihtoehto toteuttaa kunta- ja palvelurakennemuutostus olisi toiminnallisen seutukunnan ideaan pohjautuva malli.

Aluekeskusohjelman kokonaisarviointiin sisältyi aluekeskusohjelman koordinaattorien ja ohjelman sidosryhmien edustajien arviot ohjelman onnistumisesta. Arviointiraportissa koordinaattorien arviot on esitetty suhteessa tavoitteisiin.⁴⁴ Sidoryhmien edustajien arviot on esitetty arviona ohjelman onnistumisesta. Jää hieman epäselväksi, ovatko arviot vertailukelpoisia. Tässä lähdetään kuitenkin siitä, että ne ovat vertailukelpoisia – jollaisia niiden ainakin hyvin toteutetussa arvioinnissa tulisi olla.

Arviointiraportin mukaan Jyväskylän kaupunkiseudun aluekeskusohjelman ohjelmakoordinaattori arvioi ohjelman onnistuneen huomattavasti paremmin kuin sille asetetut tavoitteet edellyttivät ja antoi onnistumisesta kouluarvosanan 9,5. Ohjelman sidosryhmien edustajien antamaksi kouluarvosanaksi ohjelman onnistumiselle muodostui 7,6. Sidoryhmäkyselyyn vastasi Jyväskylän tapauksessa kymmenen kuntien, viisi maakunnan liiton sekä neljä muiden sidosryhmien edustajaa. Ero ohjelmakoordinaattorin ja sidosryhmien antamien arvosanojen välillä on huomattava.

⁴³ *Ritsilä & al. 2006, s. 149.*

⁴⁴ *Ks. Ritsilä & al. 2006 s. 141–176.*

Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelma⁴⁵

Kajaanin kaupunkiseutua kuvaavat seuraavat tunnusluvut vuoden 2005 lopussa:

- asukasluku 58 457
- muuttoaste -5,1 % väestöstä
- työttömyysaste 15,0 % työvoimasta
- korkea-astekoulutettuja 21,6 % 15 vuotta täyttäneistä.⁴⁶

Ohjelma-alue vastaa hyvin toiminnallista työssäkäyntialuetta. Toimialarakenteeltaan Kajaanin kaupunkiseutu on julkissektorivaltainen. Merkittävin yksityissektorin toimiala on kemiallinen metsäteollisuus. Nousevia toimialoja ovat informaatio- ja kommunikaatioteknologian alat, erityisosaamisena mittaustekniikka. Palvelutoimialat ovat kasvaneet voimakkaasti, erityisosaamisena yhteyskeskuspalvelut sekä hyvinvointipalvelut. Seudulla on panostettu viime vuosina voimakkaasti kulttuurialan osaamiseen. Alueen kehityskuva on kuitenkin aluekeskusohjelman maakuntavetureista heikompia. Alue on kuulunut vuodesta 2005 alkaen Kainuun hallintokokeilun piiriin.⁴⁷

Fimos-seurantarekisterin tietojen ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän maksatuspäätösten mukaan Kainuun liitto on maksanut Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelman toteuttamiseksi sisäasiainministeriön myöntämää maakunnan kehittämistä⁴⁸

- 322 495 euroa vuonna 2004
- 289 633 euroa vuonna 2005
- 262 365 euroa vuonna 2006.

Ohjelman maksatustietojen mukaan seudun kunnat ovat kyseisinä vuosina sijoittaneet ohjelman toteuttamiseen vastaavat summat omia varojaan, eli lain edellyttämä 50 prosentin omarahoitusosuus on toteutunut.

Haastattelujen ja ohjelma-asiakirjojen mukaan Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelman päätavoitteeksi on asetettu kasvava aluetalous. Tavoite on koettu erittäin haasteelliseksi. Ohjelman painopistealueiksi on määritelty osaaminen, verkottuminen ja vetovoimaisuus.

⁴⁵ Vuoden 2006 lopussa Kajaanin kaupunkiseudun kunnat olivat Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vuolijoki. Vuolijoki liittyi Kajaaniin 1.1.2007.

⁴⁶ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 74.

⁴⁷ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 74.

⁴⁸ Vuosina 2005 ja 2006 Kainuun kehittämistä, jonka on maksanut Kainuun liiton tilalle perustettu Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

Ohjelman päämääränä on ollut luoda toimivat koulutus-, kehittämis- ja osaamispalveluketjut alueen mahdollisuusaloille (informaatioteknologia, elektroniikka, matkailu ja mekaaninen puu) sekä lisätä maakunnallista, kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä ja verkottumista alueen avaintoimialoilla. Ohjelman tavoitteena on ollut myös lisätä alueen vetovoimaisuutta kehittämällä kulttuuripalveluja ja -tuotteita. Kajaanin kaupunkiseutu on osallistunut aluekeskusohjelman puitteissa innovaatio- ja kulttuuri-teemaverkostoihin. Verkostojen tarkoituksena on edistää aluekeskusten välistä yhteistyötä.

Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelman kustannukset olivat vuosina 2004–2006 yhteensä noin 1,7 miljoonaa euroa. Ne jakautuivat eri hankkeisiin tai toimintoihin seuraavasti:

- toteutus ja koordinointi 23 %
- generaattori 54 %
- senioriasumisen liiketoimintamalli 11 %
- muut hankkeet 12 %
- yhteensä 100 %.

Muut hankkeet (9 kpl) olivat lähinnä selvityksiä ja liittyivät seutusopimukseen, lastensuojeluun, AKO-verkostoyhteistyöhön, tutkimuksen ja koulutuksen kansainvälistymiseen sekä korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön.

Haastattelujen mukaan toteutuksen ja koordinoinnin suhteellisen suuri osuus johtuu siitä, että ohjelmaa veti päätoiminen koordinaattori. Koordinaattori osallistui ohjelman toteuttamiseen, joten kyse ei ole pelkästään hallintokoluista, vaan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisesta ohjelman toteutuksesta.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Kajaanin kaupunkiseudulla on seutusopimus sekä osaamis- ja innovaatiostrategia, mutta ei seustrategiaa eikä seudullisia elinkeino- ja kehittämisorganisaatioita. Aluekeskusohjelman puitteissa on harjoitettu yhteistyötä ympäröivien seutujen kanssa ja toteutettu tutkimus- ja kehittämishankkeita. Valtioneuvoston aluekeskusohjelmalle asettama vaikuttavuustavoite on siten Kajaanin kaupunkiseudulla arvioinnin perusteella saavutettu, mutta voi kysyä, ker-tooko arvioinnin tulos pikemminkin seutukunnassa toteutetuista hallinnollisista ratkaisuksista kuin aluekeskusohjelman yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tämä huomio koskee Kajaanin lisäksi myös muita tarkastuksen kohteena olleita aluekeskuksia.

Haastattelujen mukaan seutuyhteistyö on jäsentynyt ja konkretisoitunut aluekeskusohjelman myötä. Haastattelujen mukaan tärkeiksi koettiin myös aluekeskusohjelman koordinaattorien tapaamiset, joiden yhteydessä on voitu keskustella eri puolilla maata toteutetuista käytännöistä.

Keskeinen Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelmaa toteuttava hanke on ollut kulttuurihanke Generaattori. Sen tavoitteena on ollut alueen vetovoimaisuuden lisääminen. Hankkeeseen on saatu sisäasiainministeriöltä erityistä hyvän käytännön avustusta 200 000 euroa vuodelle 2004. Tuki sisältyy edellä sanottuihin ohjelman kokonaiskustannuksiin. Generaattorin toteutuksen myötä on järjestetty erilaisia työpajoja sekä koulutettu nuoria taiteentekijöitä ja luotu seudulle monipuolisempia kulttuurin harrastamisen ja kokemisen mahdollisuuksia. Generaattori on ollut myös siinä mielessä onnistunut hanke, että sen myötä on syntynyt osuuskunta G-voima, joka jatkaa toimintaa hankkeen päättymisen jälkeen Kajaanin kaupungin tukemana. Tarkastuksen perusteella ei voi sanoa, missä määrin Generaattori on lisännyt alueen vetovoimaisuutta, mutta haastattelujen mukaan hanke on edistänyt nuorison viihtyvyyttä voimakkaasta lähtömuutosta kärsivällä alueella.

Kajaanin seudun aluekeskusohjelman toteutuksessa on kokonaisarvioinnin ja haastattelujen mukaan ongelmina ollut luottamuksen puute seudullisen yhteistyön rakentamisessa. Lisäksi ongelmia ovat aiheuttaneet maakunnallisen ja seudullisen kehittämisen mallien hakeminen ja yhteensovittaminen. Kehittämistarpeina nähtiin seudullisen ja maakunnallisen kehittämisen roolien selkeyttäminen.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan aluekeskuskoordinaattori arvioi ohjelman toteutuksen onnistuneen sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja antoi onnistumisesta kouluarvosanan 8,5. Arvioinnissa tehdyn sidosryhmäkyselyn tuloksena kouluarvosanojen keskiarvoksi onnistumisesta tuli 7,1. Sidoryhmäkyselyyn vastasi Kajaanin tapauksessa yksi maakunnan liiton, kaksi alueen kuntien ja seitsemän muiden sidoryhmien edustajaa. Ero ohjelman toteuttajan ja sidoryhmien edustajien ohjelman onnistumisesta antamissa arvosanoissa on huomattava.

Raahen seudun aluekeskusohjelma⁴⁹

Raahen seutukuntaa kuvaavat seuraavat tunnusluvut vuoden 2005 lopussa:

- asukasluku 35 032
- muuttoaste -10,0 % väestöstä
- työttömyysaste 12,3 % työvoimasta
- korkea-astekoulutettuja 17,9 % 15 vuotta täyttäneistä.⁵⁰

⁴⁹ Vuoden 2006 lopussa Raahen seudun kunnat olivat Pyhäjoki, Raaha, Ruukki, Siikajoki ja Vihanti. Ruukki ja Siikajoki yhdistyivät Siikajoen kunnaksi vuoden 2007 alusta. Raahen kaupunki ja Pattijoen kunta yhdistyivät vuoden 2003 alussa.

Ohjelma-alue vastaa toiminnallista työssäkäyntialuetta. Merkittävin toimiala on terästeollisuus. Seudun terästeollisuuden toimialan osaamista on vahvistettu yritysten, korkeakoulujen ja julkisen sektorin yhteistyöllä Pohjois-Suomessa. Raahen seudulla on panostettu myös informaatio- ja kommunikaatioteknologian osaamiseen. Alueen kehityskuva on kuitenkin edelleen erittäin negatiivinen.⁵¹

Fimos-seurantarekisterin tietojen ja Pohjois-Pohjanmaan liiton maksatuspäätösten mukaan Pohjois-Pohjanmaan liitto on maksanut sisäasiainministeriön myöntämää maakunnan kehittämisrahaa Raahen seutukunnan aluekeskusohjelman toteuttamiseen

- 239 714 euroa vuonna 2004
- 223 147 euroa vuonna 2005
- 218 514 euroa vuonna 2006.

Maksatustietojen mukaan Raahen seudun kunnat ovat sijoittaneet ohjelman toteuttamiseen vastaavat summat omia varojaan kyseisinä vuosina, eli lain edellyttämä 50 prosentin omarahoitusosuus on toteutunut.

Haastattelujen ja ohjelma-asiakirjojen mukaan Raahen seudun aluekeskusohjelman ydintavoitteena on ollut kehittää Raahen seudusta yksi Perämeren alueen kehittyneimmistä teollisuusseuduista, teräs- ja tietoteollisuuden kansainvälinen osaamiskeskus. Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelma toimii tärkeänä strategisena välineenä seudun kehittämisessä.

Haastattelujen ja ohjelma-asiakirjojen mukaan Raahen seudun aluekeskusohjelmaa on toteutettu toimintalinjoilla, joita ovat olleet seutuyhteistyön kehittäminen, alueen viihtyvyyden ja vetovoimaisuuden lisääminen, peruspalvelujen kehittäminen, yritysten toimintaympäristöjen kehittäminen ja yrittäjyyden vahvistaminen, maaseudun kehittäminen, koulutusmahdollisuuksien kehittäminen ja alueen logistisen aseman vahvistaminen.

Raahen seudun aluekeskusohjelman kustannukset olivat vuosina 2004–2006 yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa. Ne jakautuivat eri hankkeisiin tai toimintoihin seuraavasti:

- toteutus ja koordinointi 29 %
- seutuyhteistyö 25 %
- vetovoima 18 %
- palvelustrategiat 11 %
- e-seutu⁵² 6 %

⁵⁰ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 90.

⁵¹ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 90.

⁵² Seutukunnan sähköisten palvelujen kehittäminen, mm. kotisivut Internetiin.

- muut hankkeet 11 %
- yhteensä 100 %.

Muut hankkeet liittyivät yrittäjyyden edistämiseen, maaseudun kehittämiseen sekä logistiikan ja yritysten toimintaympäristöjen kehittämiseen.

Haastattelujen mukaan toteutuksen ja koordinoinnin suhteellisen suuri osuus johtuu siitä, että ohjelmaa veti päätoiminen koordinaattori. Koordinaattori osallistui ohjelman toteuttamiseen, joten kyse ei ole pelkistä hallintokuluista, vaan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisesta ohjelman toteutuksesta.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Raahen seudun seutu-strategia on yhtä kuin aluekeskusohjelma. Seudulla on seudulliset elinkeino- ja kehittämisorganisaatiot, mutta ei seutusopimusta. Seudun osaamis- ja innovaatiostrategia on tekeillä. Aluekeskusohjelman puitteissa tehdään myös yhteistyötä ympäröivien seutujen kanssa.

Haastattelujen ja aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Raahen seudulla on kehitetty hyviä käytänteitä ohjelman toteuttamisen teema-alueilla. Niitä olivat prosessijohtaminen ja sosiaalisen yrittämisen mallin kehittäminen hyvinvointipalvelujen kehittämisessä, Oras-toimintaverkoston luominen maaseudun kehittämiseksi sekä Steelpolis-toiminta yritysten välisen yhteistyön kehittämiseksi.

Myös seutukunnan kuntien välisessä yhteistyössä on omaksuttu prosessijohtamisen malli. Sen pohjalta on kehitetty ja otettu käyttöön "ministerimalli", jossa kuntajohtajat vastaavat tiettyjen toimialojen kehittämisen koordinoinnista seutukuntapohjaisesti.

Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelmalla on yhteydet osaamiskeskusohjelmaan. Raahen seudun metallialan osaamiskeskus on syntynyt aluekeskusohjelman myötä, mutta sen toiminta on erotettu aluekeskusohjelmasta. Aluekeskusohjelmalla on yhteydet myös kunta- ja palvelurakennemuutostukseen, erityisesti ohjelman hyvinvointiteema on tukenut kunta- ja palvelurakennemuutostushanketta (Paras-hanke). Aluekeskusohjelman myötä Raahen seutu on voinut olla mukana myös maakuntaohjelman laa-
ttimisessa.

Ongelmiksi aluekeskusohjelman toteuttajat kokivat kunnallisten luottamushenkilöiden sitoutumisen puutteen ohjelman toteuttamiseen. Tämän takia kunnissa tapahtuva päätöksenteko on jarruttanut seudullista päätöksentekoa. Kehittämistarpeina nähtiin alueellisen johtamisjärjestelmän kehittäminen. Myös aluekeskusohjelmalle tulisi asettaa selkeämmät tavoitteet. Kansallisella tasolla aluekeskusohjelman rooli nähtiin epäselvänä.

Alueellisella tasolla pelättiin myös kehittämisen painopisteen siirtymistä Paras-hankkeen myötä maakunnan tasolle ja aluekeskusohjelmassa kehitetyn seutuyhteistyön tulosten vesittymistä. Maakunta on alueena niin laaja,

että asioita ei enää koeta omiksi. Kaukana tapahtuvassa päätöksenteossa syntyy lisäksi pelko kotiinpäin vetämisestä, mikä saattaa rapauttaa luottamusta.

Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelma on tärkeä strateginen väline seudun kehittämisen kannalta. Raahen seutu ei olisi ilman aluekeskusohjelmaa sitä, mitä se on. Haastattelujen mukaan Raahen seudulla on myönteinen ilmapiiri ja kehittämisen vaikutukset ovat alkaneet näkyä ihan viime aikoina, minkä takia muutaman vuoden takaiset tilastot antavat liian synkän kuvan seudun kehitysnäkymistä. Tässä haastateltavat viittaavat Raahen seudun huonoon sijoittumiseen aluekeskusohjelman kokonaisarviointissa tehdyssä aluekeskusten välisessä tilastovertailussa.

Haastattelujen mukaan ohjelman perusrahoituksella on teetetty selvityksiä, mutta varsinaisia ulkopuolisia kehittämishankkeita varoilla ei ole rahoitettu. Kuitenkin jokaisessa ohjelman painopisteessä on seudulla meilläkin konkreettisia kehittämishankkeita, joille aluekeskusohjelma on luonut pohjaa, vienyt niitä eteenpäin sekä synnyttänyt muuta toimintaa ja rahoitusta. Aluekeskusohjelmaa voi haastattelujen mukaan luonnehtia mahdollistajaksi ja aluekehityksen työkaluksi.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Raahen seudun aluekeskuskoordinaattori arvioi ohjelman onnistuneen tavoitteiden mukaisesti ja antoi onnistumiselle kouluarvosanan 9-. Arvioinnissa tehdyn sidosryhmäkyselyn kouluarvosaksi ohjelman onnistumisesta tuli 7,2. Ohjelma-koordinaattorin ja sidosryhmien antamissa kouluarvosanoissa on huomattava ero. Raahen tapauksessa sidosryhmäkyselyyn vastasi kaksi maakunnan liiton ja kolme alueen kuntien edustajaa.

*Forssan seudun aluekeskusohjelma*⁵³

Forssan seutukuntaa kuvaavat seuraavat tunnusluvut vuoden 2005 lopussa:

- asukasluku 35 455
- muuttoaste -1,3 % väestöstä
- työttömyysaste 9,1 % työvoimasta
- korkea-astekoulutettuja 19,7 % 15 vuotta täyttäneistä.⁵⁴

Ohjelma-alue muodostaa yhtenäisen työssäkäyntialueen. Alue ei määrity toiminnallisesti merkittäväksi kaupunkiseuduksi. Merkittäviä toimialoja

⁵³ Vuoden 2006 lopussa Forssan seudun kunnat olivat Forssa, Humppila, Jokioinen, Tammela ja Ypäjä.

⁵⁴ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 96.

ovat maa- ja elintarviketalous. Niiden rinnalla on kehitetty myös elektroniikka- ja ympäristöaloja.⁵⁵

Fimos-seurantarekisterin tietojen mukaan Hämeen liitto on maksanut sisäasiainministeriön myöntämää maakunnan kehittämistä Forssan seutukunnan aluekeskusohjelman toteuttamiseen

- 123 891 euroa vuonna 2004
- 73 172 euroa vuonna 2005
- 94 317 euroa vuonna 2006.

Maksatustietojen mukaan Forssan seudun kunnat ovat sijoittaneet ohjelman toteuttamiseen vastaavan summan omia varojaan vuosina 2004–2006, eli lain edellyttämä 50 prosentin omarahoitusosuus on toteutunut. Vuoden 2006 viimeinen erä oli Hämeen liitosta saadun tiedon mukaan vielä kesäkuussa 2007 maksamatta, mutta summa on tässä otettu huomioon kokonaiskustannuksia laskettaessa.

Haastattelujen ja ohjelma-asiakirjojen mukaan Forssan seudun aluekeskusohjelman pääavoitteena on ollut nostaa Forssan seutu keskeisten kaupunkiseutujen joukkoon. Ohjelman toteutuksen painopisteiksi on määritelty osaamiskeskittymät, elinvoimaisuus ja kilpailukyky, perusturva, yhdyskuntarakenne ja infrastruktuuri sekä johtaminen ja kuntapalvelut.

Aluekeskusohjelman koordinaattorin mukaan Forssan seudulla on kehitetty erityisesti bio-, elektroniikka-, elintarvike- ja ympäristöaloja Bifeel Centre -liiketoimintakonseptin mukaisesti. Hankkeeseen on saatu sisäasiainministeriöstä erityistä hyvän käytänteen avustusta vuodelle 2006.⁵⁶ Ohjelman puitteissa on myös laadittu seudun turvallisuusstrategia vuoteen 2010.

Forssan seudun aluekeskusohjelman kustannukset vuosina 2004–2006 olivat yhteensä noin 0,6 miljoonaa euroa.⁵⁷ Ne jakautuivat eri hankkeisiin tai toimintoihin seuraavasti:

- toteutus ja koordinointi 38 %
- bio-elintarvike-elektroniikka 15 %
- viestintä 12 %
- hyvinvointi ja kuntapalvelut 6 %
- palvelustrategia 5 %
- muut hankkeet 19 %

⁵⁵ *Sisäasiainministeriö 2006d, s. 96.*

⁵⁶ *Avustuksen määrä ei käy ilmi ministeriön asiaa koskevasta päätöksestä eikä muistiosta (sisäasiainministeriö 2006a ja b), mitä on pidettävä puutteena.*

– yhteensä 100 %.

Muita hankkeita oli 6 kappaletta. Ne liittyivät lähinnä yritysten toimintaympäristöjen ja liiketoiminnan sekä yrityshautomotoiminnan kehittämiseen.

Haastattelujen mukaan toteutuksen ja koordinoinnin suhteellisen suuri osuus johtuu siitä, että ohjelmaa veti päätoiminen koordinaattori ja ohjelmaan sijoitetut varat olivat suhteellisen vähäiset. Koordinaattori osallistui ohjelman toteuttamiseen, joten kyse ei ole pelkistä hallintokuluista, vaan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisesta ohjelman toteutuksesta.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Forssan seudulla on seutustrategia, seutusopimus sekä seudulliset elinkeino- ja kehittämisorganisaatiot. Ohjelman puitteissa harjoitetaan myös yhteistyötä ympäröivien seutujen kanssa ja seudulla on meneillään tutkimus- ja kehittämishankkeita.

Ongelmiksi ja kehittämisen kohteiksi tarkastuksessa haastateltu aluekeskuskoordinaattori nimesi eri organisaatioiden välisen yhteistyön käytännön toimivuuden. Syyksi huonoon toimivuuteen nähtiin luottamuksen puute. Sitä on yritetty korjata viestinnällä ja avoimuutta lisäämällä. Ohjelman kansallisen tason ongelmina koordinaattori piti ohjelman puitteissa toimivien verkostojen toiminnan ja tavoitteiden epäselvää määrittelyä.

Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelman tärkein lisäarvo Forssan seudulle on ollut kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen. Ohjelmalla on ollut merkitystä myös toimintojen koordinoijana, ei niinkään hanketuen lähteenä. Forssan seudun aluekeskusohjelman toiminta-ajatuksena on aloitteellinen kehittäminen, ei rahanjako projektihakemuksille.

Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelmalla on Forssan seudulle myös tärkeä statusarvo, koska kyseessä on valtakunnallinen kehittämisohjelma, johon päästiin erikseen hakemalla. Seutukunta on myös voinut osallistua aluekeskusohjelman kautta maakuntaohjelman valmisteluun.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan Forssan seudun aluekeskuskoordinaattori arvioi ohjelman onnistuneen hieman tavoitteita paremmin ja antoi onnistumiselle kouluarvosanan 9. Arvioinnissa tehdyn sidosryhmäkyselyn kouluarvosaksi ohjelman onnistumisesta tuli 8. Ohjelmakoordinaattorin ja sidosryhmien antamissa kouluarvosanoissa on melko suuri ero, mutta ero on pienin tarkastuksen kohteina olleissa neljässä ohjelmassa. Forssan tapauksessa sidosryhmäkyselyyn vastasi kaksi alueen kuntien ja neljä muiden sidosryhmien edustajaa.

Tarkastusaineiston perusteella aluekeskusohjelman tärkein vaikutus näyttää olevan kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen. Näyttää sille, että mitä pienempi seutukunta on, sitä suurempi on aluekeskusohjelman merkitys seudun kehittämistyökaluna. Mutta sekä suuria että pieniä seutuja näyttävät yhdistävän samat ongelmat, joista suurimpia ovat ohjelman ulkopuolisten toimijoiden vähäinen sitoutuminen ja kuntatoimijoiden keskinäisen luottamuksen puute.

Aluekeskusohjelmasta tehdyn tapaustarkastelun perusteella näyttää siltä, että aluekeskusohjelmien toteutus vaihtelee huomattavasti alueittain. Tämä ei sinänsä ole ongelma, koska ohjelman perusideana on alueiden erilaisuuden tunnustaminen ja aluelähtöisyys. Huonona puolena erilaisessa toteutuksessa saattaa olla ohjelman ohjauksen ja koordinoinnin vaikeus.

Sisäasiainministeriön edustajien haastattelussa korostettiin sitä, että aluekeskusohjelma on luonteeltaan aluelähtöinen ja edustaa niin sanottua uutta aluepoliittista ajattelua. Sama tuli esille myös aluekeskusohjelman arviointiraportissa.⁵⁸

Aluelähtöisyydellä tarkoitetaan sitä, että alueen toimijat kykenevät itse määrittelemään alueen vahvuudet ja heikkoudet ja valitsemaan alueen kehittämisen kannalta parhaat strategiat ja välineet. Aluekeskusohjelman ohjauksen ei siten ministeriön edustajien mukaan tule olla normiohjausta, vaan sitä voi luonnehtia informaatio-ohjaukseksi. Tässä mielessä arviointi, joka tuottaa yleiskuvan ohjelman toteuttamisesta, vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ja ohjelma-alueiden yleisestä kehityksestä on hyödyllinen ja antaa myös ministeriölle informaatiota ohjelman edelleen kehittämiseen. Ministeriön edustajien mukaan arviointia on myös hyödynnetty ohjelman edelleen kehittämässä siten, että arvioijat antavat suosituksia ja ministeriö tekee päätökset.

Sisäasiainministeriö asetti ohjelmakauden 2007–2010 hakemusten arviointiin eri ministeriöiden, maakunnan liittojen ja TE-keskusten edustajista koostuneen työryhmän. Asiantuntijaryhmän tekemässä arvioinnissa annetaan hakemusten perusteella alueellisten ohjelmien toteuttajille ohjeita alueellisten ohjelmien tarkentamisesta ja tavoitteiden selkeyttämisestä ennen ohjelman toteutusta. Hakemusten arviointia ja asiantuntijaryhmän antamaa palautetta voi pitää positiivisena asiana, koska juuri tavoitteiden yleisluontoisuus ja siitä johtuvat tulosten raportoinnin ja seurannan ongelmat näyttävät vaivaavan aluekeskusohjelmaa. Näin on siitä huolimatta,

⁵⁸ *Ks. aluekeskusohjelman luonteesta ns. uuden aluepolitiikan sovelluksena Ritsilä & al. 2006d, s. 30–35, ks. aluepolitiikan kehitysvaiheista Vartiainen 1998.*

että ohjelmaa on toteutettu jo runsaat kuusi vuotta vuodesta 2001 vuoteen 2006. Asiantuntijaryhmän tekemä hakemusten arviointi ei kuitenkaan poista sitä ongelmaa, että aluekeskusohjelmalle asetettujen alueellisen kehittämisen tavoitteiden toteutumisen arviointi on edelleen puutteellista.

3.3 Aluekeskusohjelma osana alueiden kehittämistä

Aluekeskusohjelman roolia osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta on jo sivuttu luvussa 3.2, jossa tarkasteltiin aluekeskusohjelman tavoitteiden saavuttamista ohjelman kokonaisarvioinnin valossa sekä esiteltiin alueellisten ohjelmien toteuttamista neljän alueellisen ohjelman avulla. Tässä pyritään tekemään kokoava tarkastelu aluekeskusohjelman roolista osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta eri lähteistä saadun tiedon valossa.

Alueiden kehittäminen on ohjelmiin perustuvaa, poikkihallinnollista työtä. Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Aluetasolla alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä hoitavat kuntien puolesta maakunnan liitot.

Sisäasiainministeriö vastaa valtakunnallisten alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden valmistelusta yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa. Lisäksi sisäasiainministeriö vastaa maakuntaohjelmien ja muiden alueiden kehittämislain mukaisten ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa.

Valtioneuvosto määrittelee valtakunnalliset alueellisen kehittämisen tavoitteet määräajaksi, käytännössä omaksi toimikaudekseen. Tämän päätöksen pohjalta ministeriöt täsmentävät omissa aluekehittämisstrategioissaan hallinnonalansa alueellisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden ja määrärahojen alueellisesta kohdentamisesta. Valtakunnallisten kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi valtioneuvosto voi käynnistää määräaikaisia erityisohjelmia.

Valtioneuvosto asetti 22.2.2007 uuden kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän, jonka toimikausi kestää vuoden 2010 loppuun. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä asetettiin ensimmäisen kerran vuonna 1997 kehittämään valtion kaupunkipolitiikkaa ja koordinoimaan hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Edellisen aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimikausi päättyi helmikuussa 2003 eikä yhteistyöryhmää asetettu hallituskaudella 2003–2007 Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän tavoitteena on kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn edistäminen ja monikeskuksisen kaupunkiverkon vahvistaminen. Työryhmässä ovat edustettuina kaupun-

kipolitiikan toteuttamisen kannalta keskeiset ministeriöt⁵⁹, erityyppiset aluekeskukset, neljä maakunnan liittoa, Suomen Kuntaliitto sekä TEKES ja Suomen Akatemia.⁶⁰

Aluekeskusohjelma kuuluu muiden erityisohjelmien ohella valtioneuvoston määräaikaisiin välineisiin, joilla pyritään suuntaamaan aluekehittämistä uudentyypisille aloille ja strategisiin painopisteisiin sekä luomaan uusia menetelmiä ja yhteistyömalleja aluekehittämiseen.⁶¹

Aluekeskusohjelman kanssa samaan aikaan on meneillään joko pysyvä-
nä toimintamallina tai määräaikaisena ohjelmana seuraavat alueelliset ohjelmat:

- maakunnallinen ohjelmatyö
- EU:n rakennerahasto-ohjelmat, tavoite 1, 2 ja 3
- EU:n erityisohjelmat, kuten Urban, Interreg ja Leader
- osaamiskeskusohjelma
- maaseutuohjelma
- saaristo-ohjelma
- aluekohtaiset erityisohjelmat, kuten Kainuun maakuntakokeilu
- muut erityisohjelmat tai vastaavat, kuten seutukokeilu.⁶²

Eri ohjelmat ovat keskenään rinnakkaisia ja osittain päällekkäisiä. Maakunnissa kehittämistarpeet ja tavoitteet määritellään kunnallisvaalikaudeksi laadittavassa maakuntaohjelmassa, jolla toteutetaan pidemmän aikavälin maakuntasuunnitelmaa. Maakunnallinen ohjelmatyö kattaa kaikki Manner-Suomen maakunnat.⁶³

Maakuntaohjelma kattaa kaikki alueella toteutettavat ohjelmat. Maakuntaohjelmassa huomioidaan kansalliset tavoitteet, eri hallinnonalojen strategiat ja maakuntaa koskevat EU:n alueelliset ohjelmat sekä kansallisten erityisohjelmien linjaukset ja alueelliset painotukset. Lisäksi maakuntaohjelmaan sisällytetään myös valtioneuvoston erityisohjelmien strategiset linjaukset ja ne sovitetaan yhteen maakunnan strategisten kehittämislinjausten kanssa. Aluekeskusohjelman, kuten muidenkin valtioneuvoston erityisohjelmien, hankkeet kootaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaan. Suunnitelma valmistellaan vuosittain yhteistyössä valtion viran-

⁵⁹ Kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö.

⁶⁰ www.intermin.fi/tiedote 22.2.2007.

⁶¹ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 20.

⁶² Ritsilä & al. 2006, s. 53.

⁶³ Sisäasiainministeriö 2006d, s. 20, Ritsilä & al. 2006, s. 53.

omaisten, kuntien ja muiden ohjelmaa rahoittavien tahojen kanssa.⁶⁴ Tarkastuksen perusteella ei ole mahdollista sanoa, miten hyvin tämä menettely käytännössä toimii.

Maakunnan kehittämisrahalla tuetaan aluekeskusohjelman ohella myös osaamiskeskusohjelmaa. Osaamiskeskusohjelman tavoitteena on kansainvälisesti kilpailukykyisten osaamiskeskusten synnyttäminen, huippuosamisen nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen, alueellisen erikoistumisen ja osaamiskeskusten välisen työnjaon ja yhteistyön tukeminen sekä kansainvälistyminen.

Aluekeskusohjelma keskittyy aluekeskusten elinkeinopolitiikan ja erikoistumisstrategioiden edellyttämien alueellisten osaamisstrategioiden ja niitä tukevien verkostojen vahvistamiseen. Näin sen tarkoitus on laajentaa osaamiskeskusohjelman alueellista vaikuttavuutta ja ulottuvuutta. Aluekeskusohjelmaan kuuluva tavoite kaupungin ja maaseudun välisen vuoro-vaikutuksen edistämisestä kytkee sen myös maaseudun kehittämiseen kohdistuvaan erityisohjelmaan.

Alueiden kehittämisen järjestelmää monine ohjelmineen pidetään monimutkaisena ja osin sekavana ohjelmaviidakkona. Aluekeskusohjelman kokonaisarviointin mukaan alueiden kehittämisen asiantuntijat eivät kuitenkaan pitäneet ohjelmien suurta määrää ja päällekkäisyyttä erityisen suurena ongelmana. Asiantuntijoiden mielestä nykyaikaisen aluekehityksen monimuotoisuus ja mosaiikkimaisuus edellyttävät monipuolista ja eriytynyttä aluepoliittista välineistöä kehityksen haasteisiin vastaamiseen.⁶⁵

Aluekeskusohjelman kokonaisarviointin mukaan ministeriöiden edustajat sen sijaan pitivät lukuisten alueelliseen kehitykseen vaikuttavien ohjelmien rinnakkaista toteutusta ongelmallisena. Ohjelmien nähtiin kilpaillevan keskenään rajallisista resursseista ja vaikutusvallasta. Useiden ohjelmien päällekkäisen toteuttamisen katsottiin asettavan suuren haasteen eri ohjelmien välisen työnjaon onnistumiselle.

Useissa ministeriöissä alueellisten erityisohjelmien ja maakuntaohjelmityön välisen suhteen nähtiin olevan vasta rakentumassa. Tähän liittyen aluekeskusohjelman rooli suhteessa muihin ohjelmiin nähtiin ongelmallisena, koska maakunnan tason ja seutupohjaisen aluekeskusohjelman strategiat saattavat olla ristiriidassa keskenään. Toisaalta aluekeskusohjelman ja maakuntaohjelmityön katsottiin myös voivan vahvistaa ja täydentää toisiaan.⁶⁶

⁶⁴ *Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko*, s. 32–33.

⁶⁵ *Ritsilä & al. 2006*, s. 54.

⁶⁶ *Ritsilä & al. 2006*, s. 54.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuntaliitto pitää kaupunkien ja aluekeskusten seudullista ohjelmallista kehittämistä tärkeänä aluekehittämisen työkaluna. Kuntaliitto korostaa, että työssäkäyntialueisiin ja toiminnallisiin seutuihin perustuva ohjelmallinen kehittäminen on tehokas väline viedä eteenpäin kunkin seudun omia vahvuuksia ja poistaa heikkouksia.

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan kolme neljästä alueellisten sidosryhmien edustajasta piti ohjelmaperusteisen ja useampaan erilliseen strategiaan perustuvan aluekehittämisen toimivuutta vähintään tyydyttävänä. Ne sidosryhmien edustajat, jotka pitivät ohjelmaperusteisen ja useampaan erilliseen strategiaan perustuvan aluekehittämisen toimivuutta heikkona, näkivät aluekehittämisen ohjelmakokonaisuuden liian pirstaleisena, jotta siitä voisi muodostaa selkeän kokonaiskäsityksen. Pirstaleisuuden nähtiin johtavan myös liian irralliseen ja päällekkäiseen toimintaan.⁶⁷

Aluekeskusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan ohjelmakoordinaattorit näkivät aluekeskusohjelman ja etenkin oman alueensa ohjelman roolin varsin selkeänä suhteessa muuhun aluekehittämisen ohjelmatyöhön. Työnjaon tarkentamista suhteessa osaamiskeskusohjelmaan kuitenkin kaivattiin osalla niistä alueista, joilla toteutetaan molempia ohjelmia. Erityisesti teollisten seutujen ohjelmakoordinaattorit kiinnittivät muita enemmän huomiota ohjelmien ja hankkeiden pirstaleisuuteen sekä koordinoimien ongelmiin.⁶⁸

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuli esiin samanlaisia huomioita. Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelman kautta myös pienet seutukunnat pääsivät mukaan maakuntaohjelman laatimiseen. Tarkastuksessa mukana olleiden Forssan, Jyväskylän, Kajaanin ja Raahan seutukuntien aluekeskusohjelmat ja niiden keskeiset hankkeet oli sisällytetty maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmiin.⁶⁹

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi aluekeskusohjelmien yhteydet osaamiskeskusohjelmiin. Haastattelujen mukaan osaamiskeskusohjelma ja aluekeskusohjelma on erotettu toisistaan, mutta niiden välisessä työnjaossa olisi selkeyttämisen varaa.

Aluekeskusohjelmaan kuuluva tavoite kaupungin ja maaseudun välisen vuorovaikutuksen edistämisestä kytkee sen myös maaseudun kehittämiseen kohdistuvaan erityisohjelmaan. Tämä on ollut erityisesti pienemmillä kaupunkiseuduilla toteutetun aluekeskusohjelman piirre. Tarkastuksessa

⁶⁷ *Ritsilä & al. 2006, s. 55.*

⁶⁸ *Ritsilä & al. 2006, s. 55.*

⁶⁹ *Ks. Hämeen, Kainuun, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmat 2006–2007.*

mukana olleista aluekeskuksista Forssan ja Raahen seutujen aluekeskusohjelmissa oli maaseudun ja maaseutuelinkeinojen kehittämiseen liittyviä hankkeita.

Meneillään olevalla EU:n ohjelmakaudella aluekeskusten hankkeisiin on osoitettu myös rakennerahastovaroja niillä alueilla, joilla näitä varoja on ollut käytettävissä. Tarkastelluilla aluekeskusohjelmilla oli yhteyksiä myös kunta- ja palvelurakennemuutosten -hankkeeseen.

Haastatteluissa tuli esiin myös se, että aluekeskusohjelmalla voi olla pienille seutukunnille myös status-arvoa, joka koettiin merkityksellisenä seudun vetovoiman lisääjänä houkutellessa yritystoimintaa alueelle.

Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelman rooliin osana alueiden kehittämistä liittyi myös ongelmia. Keskeisimpinä ongelmina nousi esiin selkiytymätön työnjako osaamiskeskusohjelman kanssa sekä maakunnallisen ja seudullisen kehittämisen roolien selkiintymättömyys. Laajemman alueellisen kehittämisen näkökulmasta nähtiin tarvetta valtion aluehallintoviranomaisten, maakunnan liiton, kuntien sekä korkeakoulujen välisen yhteistyön uudelleenorganisointiin.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan aluekeskusohjelmalla ei ole kovin suurta merkitystä aluekehitystoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kattamisessa. Ohjelma nähtiin aluekehityksen strategisena välineenä, jonka avulla voidaan saattaa liikkeelle kehitysprosesseja alueen kehittämiseksi.

Aluekeskusohjelmaan käytetyt varat ovat varsin vaatimattomia verrattuna esimerkiksi EU:n tavoiteohjelmiin. Ohjelman väliarvioinnissa tehdyn laskelman mukaan aluekeskusohjelmaan käytetyt varat Itä-Suomen tavoite 1-alueella olivat vain noin kaksi prosenttia EU:n tavoite 1-ohjelmaan käytetystä kansallisesta valtion rahoituksesta.⁷⁰

Näyttää sille, että aluekeskusohjelmalla ei ole merkittävää taloudellista ohjausvaikutusta, vaan ohjelman vaikutukset alueille painottuvat informaatio-ohjaukseen. Ohjelman kokonaisarvioinnin mukaan aluekeskusohjelma on kuitenkin yksi tärkeä väline aluepoliittisten instrumenttien joukossa. Ohjelmatyön vaikutusta alueiden kehittämiseen ei voida kuitenkaan erottaa muista samanaikaisista toimenpiteistä eikä ulkopuolisista tekijöistä, kuten talouden suhdanteista. Aluekeskusohjelman rooli alueiden kehittämisessä tulisi arvioinnin mukaan nähdä välillisenä ja kehitysprosesseja käynnistävänä.⁷¹

Aluekeskusohjelman luonne aluekehitystyötä koordinoivana työkaluna osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta on sinänsä paikallaan, kun ote-

⁷⁰ Valovirta & Virtanen 2004, s. 30.

⁷¹ Ritsilä & al. 2006, s. 130.

taan huomioon ohjelmaan sijoitettujen varojen suhteellisen pieni määrä. Tästä huolimatta ohjelman tavoitteet tulisi asettaa niin, että niiden saavuttaminen olisi paremmin todennettavissa. Tarpeellista olisi myös tehdä arviointi, joka kattaisi alueiden kehittämisen kokonaisuutena. Näin eri ohjelmien rooli tulisi paremmin todennettua ja arvioinnin tulokset voisivat samalla myös selkiyttää nykyistä aluekehitystoiminnan sangen moninaista toimenpiteistä koostuvaa kokonaisuutta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa, että ministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto on käynnistänyt sisäasiainministeriön ohjauksessa toimivien kansallisten ja EU:n ohjelmien muodostaman kokonaisuuden arvioinnin kehittämistä koskevan hankkeen ja että kokonaisarvioinnin käynnistämisen edellyttämä arviointimalli on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2007 loppuun mennessä.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006. Tarkastusaineistoina käytettiin aluekeskusohjelman asiakirja-aineistoa, ohjelmasta tehtyjä arviointeja sekä neljässä aluekeskusohjelmaa toteuttavassa organisaatiossa ja sisäasiainministeriön aluekehitysosastolla tehtyjä haastatteluja.

Tarkastuksen pääkysymyksiä olivat:

1. Miten aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet?
2. Miten aluekeskusohjelman toteutus on onnistunut suhteessa ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin?
3. Mikä on aluekeskusohjelman merkitys osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta?

Aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta

Aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien perusrahoituksena käytetään sisäasiainministeriön hallinnonalan maakunnan kehittämisrahaa (momentti 26.98.43). Tarkoitukseen varattu maakunnan kehittämisraha jaetaan valtioneuvoston päätöksellä alueellisesti maakunnan liitoille, jotka toimivat perusrahoituksen myöntämisestä, maksatuksesta ja valvonnasta vastaavina aluekehitysviranomaisina. Liitot raportoivat ministeriölle valvontatulokista. Ministeriön sisäinen tarkastus tarkastaa avustusten käyttöä.

Tarkastuksessa selvitettiin rahan käytön seurannan ja valvonnan toteutumista aluekeskuksista ministeriöön, aluekeskuksista maakunnan liittoihin sekä maakunnan liitoista ministeriöön. Seurantaa ja valvontaa arvioitiin eri toimijoiden välisen raportoinnin perusteella neljässä tarkastuksen kohteena olleessa aluekeskuksessa.

Aluekeskusohjelman toteuttamiseen myönnettävän valtionavustuksen ohjeistusta voi pitää riittävänä sekä sisäasiainministeriön ja maakunnan liittojen antamia ohjeita keskenään ristiriidattomina.

Sisäasiainministeriössä valmistellun kutakin vuotta koskevan perusrahoituspäätöksen esityksen perustana ovat olleet aluekeskusohjelmien kyseiselle vuodelle laatimat toiminta- ja taloussuunnitelmat. Tarkastetuissa neljässä aluekeskuksessa ne oli laadittu sisäasiainministeriön kunkin vuoden lopulla ohjelma-alueille antamien ohjeiden mukaisesti.

Alueiden kehittämislain (602/2002) 26 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan on itse osallistuttava hankkeen kustannuksiin. Aluekeskusohjelma on hallinnollisesti yksi hanke, jota aluekeskuksissa toteutetaan. Aluekeskusohjelmassa edellytettävän omarahoituksen osuus on 50 pro-

senttia eli vähemmän kuin alueiden kehittämistoimenpiteistä annetussa asetuksessa säädetty enimmäisosuus, joka on pääsääntöisesti 70 prosenttia. Tarkastuksessa mukana olleista neljästä aluekeskuksesta ja maakunnan liitoista saatujen asiakirjojen ja Fimos-seurantarekisterin tietojen mukaan omarahoituksen osuutta koskeva ehto täyttyi tarkastuksen kohteena olleissa aluekeskuksissa vuosina 2004–2006. Tarkastuksen perusteella Fimos-seurantarekisterin tietoja voi pitää tältä osin luotettavina.

Aluekeskukset ovat toimittaneet vuosittain sisäasiainministeriölle avustushakemuksen liitteinä toimintasuunnitelman, taloussuunnitelman, selvityksen edellisen vuoden avustuksen käytöstä sekä toimintakertomuksen edellisen vuoden toiminnasta. Aluekeskusohjelmaa toteuttavat organisaatiot ovat toimittaneet maakunnan liitoille jokaisen maksatushakemuksen liitteenä raportin ohjelman toteutuksesta maksatusjaksolla sekä ohjelman kustannusten yhteenvedon ja erittelyt hankkeittain ja kustannuslajeittain.

Sekä selvitykset että raportit ovat seikkaperäisiä, mutta niiden yleisenä puutteena on se, että niihin ei ole kirjattu niinkään toiminnan tuloksia vaan pikemminkin kuvattu itse toimintaa.

Maakunnan liittojen tehtävänä on valvoa aluekeskusohjelman toteutusta. Valvonta on tapahtunut edellä mainittujen maksatushakemusten liiteraporttien ja -asiakirjojen avulla. Sisäasiainministeriön mukaan liittojen tehtävänä on raportoida valvontatuloksista ministeriöön.

Fimos-seurantarekisterin tietojen perusteella voi todeta, että maakunnan liitot ovat kirjanneet rekisteriin aluekeskusohjelmien maksatustiedot, mutta eivät tietoja toiminnan tavoitteista ja tulostoteumista. Positiivisen poikkeuksen muodostaa Kainuun maakunta -kuntayhtymä, joka on kirjannut rekisteriin myös aluekeskusohjelman tavoitetietoja ja tulostoteumia.

Tarkastuksen perusteella aluekeskusohjelman seuranta ja valvonta ovat toteutuneet valtionavustusten myöntämisen ja käytön osalta asianmukaisella tavalla. Aluekeskusohjelman tulosten raportoinnissa on kuitenkin puutteita.

Toiminnan tuloksellisuuden seurannan kehittämiseksi tarkastusvirasto suosittelee, että aluekeskusohjelmaa toteuttavien organisaatioiden tulisi raportoida maakunnan liittoon ohjelman toteutuksen tuloksista myös vuositasolla. Vuosiraportti voisi toimia myös sisäasiainministeriölle toimitettavan avustushakemuksen liitteenä olevana selvityksenä edellisen vuoden toiminnan tuloksista.

Vaikka kehittämistoiminta saattaa olla sen luonteista, että määrällisten tulosten todentaminen on vaikeaa, tulisi tulokset pystyä raportoimaan ainakin laadullisesti. Sisäasiainministeriön tulisi vaatia valtionavustuksen saajia asettamaan ohjelmien tavoitteet niin selkeästi, että niiden saavuttamisen seurantaan olisi realistiset mahdollisuudet. Nykyisellään toiminnan tuloksiksi kirjataan lähinnä kuvauksia ohjelmien toteuttamisesta.

Aluekeskusohjelman toteutus suhteessa tavoitteisiin

Aluekeskusohjelman toteutuksen onnistumista suhteessa tavoitteisiin arvioitiin sisäasiainministeriön teettämän ohjelman kokonaisarvioinnin pohjalta sekä selvittämällä aluekeskusohjelman toteutusta neljässä aluekeskuksessa ja sisäasiainministeriössä.

Tarkastuksessa haastateltujen sisäasiainministeriön edustajien mukaan aluekeskusohjelman ensimmäisellä ohjelmakaudella vuosina 2001–2006 on arviointi jaksotettu kahteen vaiheeseen. Molemmat arvioinnit kilpailutettiin avoimella menettelyllä ja arvioija on vaihdettu ensimmäisen jakson jälkeen. Tätä voi pitää hyvänä menettelynä valtion varojen käytön näkökulmasta. Huonona puolena arvioijan vaihtamisessa on se, että ensimmäisen vaiheen arvioinnissa saavutettu hiljainen tieto ohjelman toteutuksen seurannasta menetetään. Tekstimuotoon saatettu tieto on toki ollut uuden arvioijan käytettävissä, mitä se on myös käyttänyt hyödykseen.

Arvioinneissa on sovellettu ns. jatkuvan arvioinnin mallia, jonka mukaan arviointi on edennyt jatkuvana prosessina ohjelman rinnalla. Tätä voi pitää hyvänä käytänteenä, koska näin menetellen arvioijat tuottavat pelkän arviointiraportin sijasta reaaliaikaista tietoa ohjelman toteuttamisesta ministeriön käyttöön.

Tarkastuksen perusteella näyttää sille, että aluekeskusohjelmalle asetetut vaikuttavuustavoitteet on saavutettu vain osittain. On vaikea sanoa, johtuuko tämä ohjelman toteuttamisesta vai asetettujen tavoitteiden luonteesta. Aluekeskusohjelmille asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat sinänsä hyviä ja kannatettavia, mutta ne ovat hyvin yleisluontoisia. Niiden saavuttamisen astetta on siten vaikea arvioida. Aluekeskusohjelmien suurin puute on epämääräinen tavoitteiden asetanta ja siitä johtuva vaikeus varmistua syy-yhteyksistä arvioitavan toiminnan ja arvioinnissa havaittujen vaikutusten välillä.

Aluekeskusohjelmasta tehty arviointi alueellisten ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta nojautuu pitkälle ohjelman koordinaattorien esittämiin arvioihin. Toimijoiden tekemään oman toimintansa arviointiin on aina syytä suhtautua sillä varauksella, että se on helposti liian positiivinen. Hyvänä puolena menetelmässä on se, että koordinaattorit tuntevat ohjelman ja pystyvät näin arvioimaan ohjelman onnistumista. Tehdyn arvioinnin merkitystä olisi lisännyt se, että koordinaattorit olisivat eritelleet ohjelman tavoitteet ja sitten arvioineet niiden saavuttamista.

Arviointiraportissa tuodaan esille myös aluekeskusohjelman sidosryhmien näkemykset alueellisten ohjelmien onnistumisesta. Sidosryhmien edustajat antoivat ohjelman onnistumiselle useimmissa tapauksissa (lähes 5/6) alhaisemmat kouluarvosanat kuin ohjelmakoordinaattorit. Tämän ja tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella voi kysyä, onko aluekes-

kusohjelman kuva sittenkään niin positiivinen kuin ohjelman kokonaisarviointin ja erityisesti siitä tiedottamisen perusteella voisi ajatella.

Aluekeskusohjelma osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta

Alueiden kehittämisen järjestelmää monine ohjelmineen pidetään monimutkaisena ja osin sekavana ohjelmaviidakkona. Alueiden kehittämisessä tavalla tai toisella mukana olevien toimijoiden näkemykset kuitenkin vaihtelevat.

Aluekeskusohjelman kokonaisarviointin mukaan alueiden kehittämisen asiantuntijat eivät pidä ohjelmien suurta määrää ja päällekkäisyyttä erityisen suurena ongelmana. Asiantuntijoiden mielestä nykyaikaisen aluekehityksen monimuotoisuus ja mosaiikkimaisuus edellyttävät monipuolista ja eriytynyttä aluepoliittista välineistöä kehityksen haasteisiin vastaamiseen.

Aluekehitystyöhön osallistuvien ministeriöiden edustajat sen sijaan pitivät lukuisten alueelliseen kehitykseen vaikuttavien ohjelmien rinnakkaista toteutusta ongelmallisena siitä syystä, että ohjelmat kilpailevat keskenään rajallisista resursseista ja vaikutusvallasta. Useiden ohjelmien päällekkäisen toteuttamisen katsottiin asettavan suuren haasteen eri ohjelmien välisen työnjaon onnistuneelle toteutukselle.

Alueellisten erityisohjelmien ja maakuntaohjelmatyön välisen suhteen nähtiin olevan vasta rakentumassa. Tähän liittyen aluekeskusohjelman rooli suhteessa muihin ohjelmiin nähtiin ongelmallisena, koska maakunnan tason ohjelmatyön ja seutupohjaisen aluekeskusohjelman strategiat saattavat olla ristiriidassa keskenään. Toisaalta Suomen Kuntaliitto korosti työssäkäyntialueisiin ja toiminnallisiin seutuihin perustuvaa ohjelmallista kehittämistä nimenomaan tehokkaana välineenä viedä eteenpäin kunkin seudun omia vahvuuksia ja poistaa heikkouksia.

Aluekeskusohjelman ohjelmakoordinaattorit näkivät ohjelman ja etenkin oman alueensa ohjelman roolin varsin selkeänä suhteessa muuhun aluekehittämisen ohjelmatyöhön. Haastattelujen mukaan aluekeskusohjelman kautta myös pienet seutukunnat pääsivät mukaan maakuntaohjelman laatimiseen. Aluekeskusohjelmalla oli yhteyksiä osaamiskeskusohjelmaan sekä maaseudun kehittämisohjelmaan. Aluekeskusten hankkeisiin on myönnetty tukea myös rakennerahastovaroista niillä alueilla, joilla näitä varoja on ollut käytettävissä. Tarkastuksessa mukana olleilla aluekeskusohjelmilla oli yhteyksiä myös kunta- ja palvelurakennemuutosten hankkeeseen.

Näyttää sille, että aluekeskusohjelmalla ei ole merkittävää taloudellista ohjausvaikutusta, vaan ohjelman vaikutukset alueille painottuvat informaatio-ohjaukseen. Aluekeskusohjelma on kuitenkin yksi tärkeä väline

aluepoliittisten instrumenttien joukossa. Puutteena on, että ohjelmityön vaikutusta alueiden kehittymiseen ei voida erottaa muista samanaikaisista toimenpiteistä eikä ulkopuolisista tekijöistä, kuten talouden suhdanteista. Aluekeskusohjelman rooli alueiden kehittämisessä näyttää olevan välillinen ja kehitysprosesseja käynnistävä.

Aluekeskusohjelman luonne informaatio-ohjaukseen perustuvana aluekehitystyötä koordinoivana työkaluna osana alueiden kehittämisen monimutkaista kokonaisuutta on sinänsä paikallaan. Ohjelman tavoitteet tulisi kuitenkin asettaa niin, että niiden saavuttaminen olisi paremmin todennettavissa. Vaikka ohjelman erääksi vaikuttavuustavoitteeksi asetettuja elinvoimamuuttujien (väestö, työpaikat, osaaminen, toimialat, palvelut ja ympäristö) muutoksia on mahdollista mitata, ei tämä tarkastuksen perusteella kuitenkaan poista varsinaista ongelmaa, joka on aluekeskusohjelman vaikutusten todentamisen vaikeus elinvoimamuuttujien suhteen.

Alueiden kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikuttavuudesta olisi suositeltavaa toteuttaa kokonaisarviointi, jonka perusteella eri ohjelmien ja toimenpiteiden vaikutuksia voisi luotettavasti arvioida ja alueiden kehittämistoimenpiteiden kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta parantaa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan alueiden kehittämisasioiden siirtäminen perustettavaan työ- ja elinkeinoministeriöön parantaa edellytyksiä valtion tukitoimenpiteiden ja niiden arviointien yhteensovittamiseen.

Lähteet

Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005).

Laki seutuyhteistyökoikeilusta (560/2002).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, 15.1.2004.

Muut kirjalliset lähteet

Hallituksen iltakoulu 4.10.2000. Toimenpiteet aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamiseksi.

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hämeen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2006–2007.
[Http://www.intermin.fi/](http://www.intermin.fi/).

Kainuun maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2006–2007.
[Http://www.intermin.fi/](http://www.intermin.fi/).

Keski-Suomen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2006–2007.
[Http://www.intermin.fi/](http://www.intermin.fi/).

Mattila, Mikko ja Petri Uusikylä (1999, toim.): Verkostoyhteiskunta – käytännön johdatus verkostoanalyysiin. Gaudeamus.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2006–2007. [Http://www.intermin.fi/](http://www.intermin.fi/).

Ritsilä Jari, Jukka Haukka, Esa Storhammar, Seppo Laakso, Eeva Kostiainen ja Hanna Kuisma (2006): Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset – arviointi 2001–2006. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta ja Kaupunkitutkimus TA Oy. Sisä-asiaiministeriön julkaisu 48/2006.

Sisäasiainministeriö (2003a): Alueiden nimeäminen aluekeskusohjelmaan vuosiksi 2004–2006. SM-2003-04281/Ha-62.

Sisäasiainministeriö (2003b): Alueiden nimeäminen aluekeskusohjelmaan vuosiksi 2004–2006. Alueiden ja hallinnon kehittämisosaston muistio 27.11.2003.

Sisäasiainministeriö (2003c): Periaatteet aluekeskusohjelman toteutuksesta vuosina 2004–2006. SM-2003-02744/Ha-62.

Sisäasiainministeriö (2004a): Ohje alueellisen kehittämistuen käytöstä. SM-2003-03789/Ha-6.

Sisäasiainministeriö (2004b): Aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun perusrahoituksen alueellinen jako ohjelma-alueille vuonna 2004. Alueiden ja hallinnon kehittämisosaston muistio 26.2.2004.

Sisäasiainministeriö (2004c): Aluekeskus- ja kaupunkipoliittikkaan varatun perusrahoituksen alueellinen jako ohjelma-alueille vuonna 2004. SM-2003-02865/Ha-62.

Sisäasiainministeriö (2005a): Aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun perusrahoituksen alueellinen jako ohjelma-alueille vuonna 2005. Alueiden ja hallinnon kehittämisosaston muistio 16.2.2005.

Sisäasiainministeriö (2005b): Aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun perusrahoituksen alueellinen jako ohjelma-alueille vuonna 2005. SM-2004-02742/Ha-62.

Sisäasiainministeriö (2005c): Aluekeskusohjelmaan varatun perusrahoituksen käyttö vuonna 2005 sekä toiminta- ja taloussuunnitelman laadinta vuodelle 2006. SM-2005-02412/Ha-62.

Sisäasiainministeriö, (2006a): Aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun perusrahoituksen alueellinen jako ohjelma-alueille vuonna 2006. Alueiden ja hallinnon kehittämissosaston muistio 16.2.2006.

Sisäasiainministeriö (2006b): Aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin varatun perusrahoituksen alueellinen jako ohjelma-alueille vuonna 2006. SM-2005-02412/Ha-62.

Sisäasiainministeriö (2006c): Yhteenveto aluekeskusohjelmaan vuosiksi 2007–2010 hakeneista alueista. Alueiden ja hallinnon kehittämissosasto 19.6.2006.

Sisäasiainministeriö (2006d): Aluekeskusohjelma 2007–2010, asiantuntijaryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 61/2006.

Sisäasiainministeriö (2007): Eheyttävään aluepolitiikkaan, selvitysraportti. Tekijä valtiosihteeri Antti Mykkänen.

Valovirta, Ville ja Petri Virtanen (2004): Kohti elinvoimaisia kaupunki-seutuja, aluekeskusohjelman väliarviointi. Net Effect Oy. Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2004.

Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1998): Maakunnan kehittämISRaha. Tarkastuskertomus 12/1998.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001): Osaamiskeskukset aluekehitystyössä. Tarkastuskertomus 13/2001.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämISRahan sitomattoman osan käyttö. Tarkastuskertomus 134/2006.

Valtion talousarvioesitys 2004. Helsinki 2003.

Valtion talousarvioesitys 2005. Helsinki 2004.

Valtion talousarvioesitys 2006. Helsinki 2005.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003.

Vartiainen, Perttu (1998): Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.

Yin, Robert K. (1994): Case study research – design and methods. Sage, California.

Haastattelut ja paikalliskäynnit

Kajaanin kaupunkiseudun aluekeskusohjelma, Kajaanin Teknologiakeskus Oy. 3 henkilöä 19.12.2006.

Raahen seudun aluekeskusohjelma, Raahen seutukunta. 6 henkilöä 21.12.2006.

Forssan seudun aluekeskusohjelma, Forssan seudun Kehittämiskeskus Oy. 1 henkilö 11.1.2007.

Jyväskylän kaupunkiseudun aluekeskusohjelma, Jyväskylän kaupunki. 1 henkilö 18.1.2007.

Sisäasiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, 2 henkilöä 26.1.2007.

Liite

Liite 1. Aluekeskus- ja kaupunkiohjelmille maakunnan kehittämistärahasta (momentilta 26.98.43) osoitettu perusrahoitus maakunnittain ja ohjelma-alueittain vuosina 2004–2006.⁷²

Maakunta yhteensä			
Hakija	2004	2005	2006
Aluekeskusohjelmat:			
Lappi	425 000	530 000	500 000
Rovaseutu kuntayhtymä ⁷³	300 000	330 000	280 000
Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus	125 000	200 000	220 000
Pohjois-Pohjanmaa	995 000	1 020 000	940 000
Oulun seutu	200 000	240 000	245 000
Ylivieskan seutukuntayhdistys ry.	130 000	155 000	150 000
Nivala-Haapajärven seutukuntayhdistys ry / Seutukunta		25 000	25 000
Kuusamon kaupunki	375 000	350 000	320 000
Raahen seutukunnan kehittämiskeskus	290 000	250 000	200 000
Kainuu⁷⁴	360 000		
Kajaanin kaupunki	360 000		
Keski-Pohjanmaa	210 000	200 000	210 000
Kokkolan kaupunki	210 000	200 000	210 000
Pohjanmaa	260 000	260 000	280 000
Pietarsaaren seudun Elinkeinokeskus Oy Concordia	120 000	120 000	140 000
Vaasan seudun Kehitys Oy	140 000	140 000	140 000
Etelä-Pohjanmaa	550 000	600 000	592 000
Seinäjoen kaupunki	360 000	360 000	300 000
Seinäjoen teknologiakeskus Oy / Innovaatioverkosto		45 000	100 000
Suupohjan elinkeinotoimen kuntayhtymä	190 000	195 000	192 000

⁷²Lähde: valtioneuvoston päätökset SM-2003-02865/Ha-62, SM-2004-02742/Ha-62, SM-2005-02412/Ha-62.

⁷³Rovaniemen Kehitys Oy vuonna 2006.

⁷⁴Kainuun hallintokokeilusta johtuen Kajaanin seudun aluekeskusohjelmalle myönnettiin Kainuun hallintokokeilun momentilta (26.98.63) vuosina 2005 (266 128 euroa) ja 2006 (259 400 euroa).

Maakunta yhteensä			
Hakija	2004	2005	2006
Keski-Suomi	350 000	330 000	310 000
Jyväskylän seudun kehittämissyhtiö	270 000	270 000	250 000
Jykes Oy			
Jämsän Seutukunnan Kehitys Oy	80 000	60 000	60 000
Pohjois-Savo	665 000	700 000	620 000
Kuopion kaupunki	320 000	350 000	295 000
Varkauden kaupunki	245 000	230 000	235 000
Ylä-Savon Talousalueen Liitto ry. ⁷⁵	100 000	120 000	90 000
Etelä-Savo	340 000	410 000	410 000
Mikkelin kaupunki	200 000	240 000	270 000
Itä-Savon kuntayhtymä ⁷⁶	140 000	170 000	140 000
Pohjois-Karjala	510 000	500 000	480 000
Joensuun Seudun Kehittämissyhtiö Oy	510 000	500 000	480 000
Etelä-Karjala	480 000	410 000	380 000
Lappeenrannan kaupunki	480 000	410 000	380 000
Kymenlaakso	700 000	670 000	590 000
Kouvolan seudun kuntayhtymä	320 000	320 000	310 000
Kotkan - Haminan seudun Yrityspalvelu Oy ⁷⁷	380 000	350 000	280 000
Päijät-Häme	380 000	380 000	330 000
Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy	380 000	320 000	280 000
Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto / Seutukokeilu		60 000	50 000
Kanta-Häme	300 000	330 000	345 000
Kehittämiskeskus Oy Häme	220 000	210 000	190 000
Seutukeskus Oy Häme/Seutukokeilu		40 000	35 000
Forssan Seudun Kehittämiskeskus Oy	80 000	80 000	120 000
Pirkanmaa	480 000	430 000	445 000
Tampereen kaupunki	320 000	270 000	295 000
Valkeakosken Seudun Kehitys Oy	160 000	160 000	150 000
Satakunta	430 000	410 000	378 000
Porin kaupunki	280 000	270 000	248 000
Rauman kaupunki	150 000	140 000	130 000
Itä-Uusimaa	200 000	200 000	180 000
Porvoon kaupunki	200 000		

⁷⁵ Ylä-Savon Kehitys Oy vuonna 2006.

⁷⁶ Savonlinnan seudun kuntayhtymä vuonna 2006.

⁷⁷ Kotkan – Haminan seudun Portti Oy v. 2006.

Maakunta yhteensä			
Hakija	2004	2005	2006
Itä-Uudenmaan liitto		200 000	180 000
Varsinais-Suomi	700 000	660 000	600 000
Turun seudun kehittämiskeskus TAD Centre	330 000	300 000	290 000
Salon seudun kehittämiskeskus	210 000	200 000	160 000
Vakka-Suomen seutukunta kuntayhtymä	160 000	160 000	150 000
Uusimaa	315 000	300 000	305 000
Hyvinkään kaupunki	315 000	300 000	305 000
Aluekeskusohjelmat yhteensä	8 650 000	8 340 000	7 895 000
Kaupunkiohjelmat:			
Uusimaa	550 000	550 000	493 000
Helsingin kaupunki	400 000	300 000	300 000
Lohjan kaupunki	75 000	98 000	75 000
Järvenpään kaupunki	75 000		
Keski-Uudenmaan kehittämiskeskus Oy Forum		100 000	75 000
Pohjan kunta		52 000	43 000
Kaupunkiohjelmat yhteensä	550 000	550 000	493 000
Yhteensä	9 200 000	8 890 000	8 388 000

Toiminnantarkastukset vuodesta 2003 lähtien

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta
– *pk-yritysten kehittämishankkeet*
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohejaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk-konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrap-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
– *valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
– *energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa

- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitusketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilohkot
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustan-
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallin-
nossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisien valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrapor-
tointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustuk-
set Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennera-
hastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenette-
lystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaan-
oton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen koko-
naisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta
(PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulohajauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002 – 2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820

www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-018-9 (nid.)