

SPATIA
Raportteja
2/2006

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman 2003–2006 arviointi

Seppo Sivonen



Alue- ja kuntatutkimuskeskus
Joensuun yliopisto

TIIVISTELMÄ

Seppo Sivonen

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman 2003–2006 arviointi

Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 2/2006

Joensuun yliopisto

Tammikuu 2006

ISBN 952-458-796-3 (painettu), 952-458-795-5 (PDF)

ISSN 1795-9594

Vuoden 2003 alusta voimaan astuneen uuden alueiden kehittämislain tarkoittama ensimmäinen Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma ”*POKAT 2006 Pohjois-Karjala hyvästä paremmaksi*” valmistui vuonna 2003. Ohjelma on laadittu yhteistyössä maakunnan kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Se on ”tähdonilmaus maakunnan kehittämisen puitteista” ja sateenvarjo-ohjelma kaikille aluekehityksen edistämiseen tähtääville ohjelmille Pohjois-Karjalassa. Maakunnan liitto vastaa alueiden kehittämislain mukaisesti myös maakuntaohjelman arvioinnista.

Tämä arviointiraportti on yksi neljästä Itä-Suomen maakuntaohjelmien samalla lähestymistavalla laaditusta arviointiraportista. Kukin maakunnan liitto on osallistunut arvioinnin painopisteiden ja niihin sisältyvien tutkimuskysymysten määrittelyyn. Arviointi on laadittu Joensuun yliopiston alue- ja kuntatutkimuskeskuksessa siten, että raportin sosioekonomisen katsauksen on laatinut tutkimusamanuenssi Pasi Saukkonen, maakuntaohjelmien arviointia koskevat suositukset luvussa 5.4 tutkija Ilkka Lehtola ja raportin muun osan dosentti Seppo Sivonen. Arvioinnin pääpaino on maakuntaohjelman toimintalinjojen arvioinnissa. Tehtävässä on nojaututtu arviointitutkimuksen loogisen viitekehyksen lähestymistapaan ja haettu vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miten maakuntaohjelmat ovat toteutuneet suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?
- Kuinka yhteistyö ohjelmallisessa aluekehityksessä on toiminut a) maakunnan sisällä eri toimijoiden välillä ja b) maakuntien välillä?
- Miten muut kehittäjätahot ovat ottaneet käyttöön maakunnassa sovitut strategiat?
- Mikä on ollut maakuntaohjelman toteutuksen suhde muuhun alueelliseen kehittämistoimintaan, erityisesti aluekeskusohjelmaan, osaamiskeskusohjelmaan ja maaseutuohjelmaan?
- Miten maakuntaohjelman toimenpiteet ovat toteutuneet ja ovatko tulokset ohjelman mukaisia?
- Mitä pysyviä vaikutuksia maakuntaohjelmat ovat tuottaneet tai tulevat tuottamaan?
- Miten maakuntaohjelmat ovat vaikuttaneet maakunnan kehittämiseen?
- Toimintaympäristön vahvuuksien, heikkouksien, uhkien ja mahdollisuuksien analyysi (SWOT).

Kirjallisen aineiston ja toimijahaastattelujen perusteella saadut tulokset kertovat, että Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmalla kokonaisuutena on ollut ohjaavaa vaikutusta maakunnan kehitykseen. Asetettuihin tavoitteisiin nähden se on parhaiten näkynyt maakunnan kärkiklustereihin (muovi- ja metalli- sekä metsä- ja kiviklusterit) ja maakunnan osaamispääomaan ja koulutukseen suunnatuissa toimenpiteissä ja hankkeissa. Tulosten hyöty on kuitenkin keskittynyt vahvasti Joensuun seudulle. Käsitukset maaseudun ja eräiltä osin myös rakenteiden ja ympäristön kehittämisestä eivät tulosten osalta olleet yhtä positiivisia. Varsinkin maaseudun kehittämisen painoarvosta haastateltavien käsitykset poikkesivat toisistaan hyvin paljon. Maakuntaohjelman nykyisen klusterimallin kriittinen tarkastelu, maaseudun rakennemuutos,

”voittamattomalta näyttävä” rakennetyöttömyys sosiaalisine seurauksineen ja SWOT-analyysissä esille nousseet globalisaatio, Kiina ja Venäjä-ilmiöt ja yritysten tuotannon tehostamisvaatimukset luovat puitteita uuden maakuntaohjelman valmistelulle ja entisten toimintalinjojen tarkastamiselle.

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma on hyvin yhdensuuntainen muiden valtakunnallisten ja maakunnallisten kehittämisohjelmien ja -suunnitelmien kanssa. Toisaalta edellä mainitut toimintaympäristön tärkeät rakennemuutokset on jo paremmin huomioitu maakuntaohjelman jälkeen julkaistuissa *Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategiassa*, *Itä-Suomi-ohjelmassa* ja Pohjois-Karjalan maakuntasuunnitelmaa varten laaditussa *Elävänä Pohjois-Karjalassa 2025 -raportissa*. Maakuntaohjelma on syntynyt laajan ja varsin yksimielisesti hyvää palautetta saaneen yhteistyön tuloksena. Eri organisaatiot ottavat sen huomioon tehdessään omia kehittämisstrategioitaan. Yhteistyön suhteen haasteita luovat Itä-Suomen maakuntien yhteistyön kehittäminen ja maakunnan sisällä maakuntaohjelmaan sitoutumisen kannalta yrittäjät ja kunnalliset päätöksentekijät. Kehittämismahdollisuuksia maakuntaohjelman paremmin tunnetuksi tekemiseen on myös kolmannen sektorin ja ammattiyhdistysliikkeen suuntaan.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1. Arvioinnin tavoite.....	2
1.2 Arvioinnin menetelmä ja aineisto.....	2
1.3 Raportin rakenne.....	3
2. POHJOIS-KARJALA KEHITTÄMISEN KOHTEENA	4
2.1 Pohjois-Karjalan sosioekonominen kehitys.....	4
2.2 Maakuntaohjelman lähtökohdat.....	7
2.3 Maakuntaohjelman suunnittelu ja valmistelu.....	7
2.4 Suunnittelu- ja valmisteluyhteistyön toimivuus.....	8
3. MAAKUNTAOHJELMAN TOIMINTALINJAT	9
3.1. Maakuntaohjelman neljä toimintalinjaa.....	9
3.2. Maakuntaohjelman loogisuus ja prioriteetit.....	10
3.3. Maakuntaohjelman toimeenpano	11
3.4 Toimintalinjojen arviointi.....	14
3.4.1 Yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen.....	16
3.4.2 Osaamisen ja työvoiman valmiuksien kehittäminen.....	18
3.4.3 Maaseudun kehittäminen.....	19
3.4.4 Rakenteiden ja ympäristön kehittäminen	20
4. MAAKUNTAOHJELMAN TULOKSET JA VAIKUTUKSET	23
4.1 Toimintalinjojen tulokset.....	23
4.2 Arviointi toimintaympäristön muutoksista	25
4.3 Maakuntaohjelman vaikuttavuus	27
5. YHTEENVETOA JA TOIMENPIDESUOSITUKSIA	28
5.1 Pohjois-Karjalan sosioekonominen tilanne	28
5.2 Yhteistyö ja maakuntaohjelman tarpeellisuus.....	28
5.3 Maakuntaohjelman ja toimintalinjojen vaikuttavuus	29
5.4 Maakuntaohjelman arviointia koskevia ehdotuksia	30
5.5 Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaa koskevat toimenpidesuosituksiset	31
 Kirjalliset lähteet	 32
 Liite 1. Haastatellut henkilöt	 35
Liite 2. Haastattelurunko	36

1. JOHDANTO

Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen uuden alueiden kehittämislain mukaan maakunnan liitto laatii kunnallisvaalikausittain määräaikaisen maakuntaohjelman. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Maakuntaohjelman hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä elin. Maakuntaohjelma sisältää maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin perustuvat kehittämisen tavoitteet, maakunnan kehittämisen kannalta keskeisimmät hankkeet ja muut olennaiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi sekä suunnitelman ohjelman rahoittamiseksi. Maakunnan liiton johdolla valmistellaan myös maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma, joka sisältää ehdotuksen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisiksi hankkeiksi ja muiksi toimenpiteiksi sekä arvion niiden rahoittamisesta. (Alueiden kehittämislaki 2002).

Uuden alueiden kehittämislain tarkoittama ensimmäinen Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma *POKAT 2006. Pohjois-Karjala hyvästä paremmaksi* valmistui vuonna 2003. Ohjelma on laadittu yhteistyössä maakunnan kehittämisessä olevien tahojen kanssa. Se on ”tahdonilmaus maakunnan kehittämisen puitteista” ja sateenvarjo-ohjelma muille aluekehityksen edistämiseen tähtäville ohjelmille Pohjois-Karjalassa. Vuoteen 2006 ulottuvan maakuntaohjelman pohjana on ollut vuoden 1997 aikana valmisteltu *Pohjois-Karjalan aluekehitysohjelma POKAT 2006. Pohjois-Karjalan maakunnan kehittämisen puitteet vuoteen 2006*, jossa valmistelun lähtökohtana oli alueen ydinosaamiseen pohjautuva klusteriajattelu.

Maakunnallisesti tärkeimpänä kehittämisohjelmana maakuntaohjelman tulee edistää vaikutusalueellaan kansallisen aluepolitiikan päälinjoja. Alueiden kehittämislain hengessä tämä merkitsee edellytysten luomista alueiden kilpailukyvyin ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Tavoitteena on vähentää alueiden kehityseroja ja parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä. Samalla aluepolitiikan toteutuksessa on otettava huomioon Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet. Lakia koskevassa valtioneuvoston päätöksessä tammikuulta 2004 tähdennetään vielä palvelurakenteen turvaamista koko maassa. Alueiden kilpailukyvyin ja taloudellisen kasvun vahvistamisen katsotaan turvaavan niiden menestyksen avoimessa taloudessa. Tähän päästään parantamalla alueiden osaamista sekä voimistamalla alueiden omia vahvuuksia ja omaehtoista erikoistumiseen perustuvaa kehittämistä.

Verkostomaisten toimintatapojen sekä ohjelmatyön yleistyessä arvioinnin tarve ja rooli kehittämistyössä ovat lisääntyneet. Perusta maakuntaohjelmien arvioinnille on määritelty jo alueiden kehittämislaisissa, jonka mukaan maakuntaohjelman arvioinnista vastaa maakunnan liitto. Arviointiprosessissa halutaan lähes aina tietää kaksi asiaa: saavutetaanko suunnitellulla toimenpiteellä sille etukäteen asetetut tavoitteet vai ei, ja millaisilla prosesseilla ja toimintatavoilla tavoitteisiin pyritään? On huomattava, että hankkeen aikana tapahtuva arviointi on varsinaisten vaikutusten osalta etukäteisarviointia.

Tämä arviointiraportti on yksi Itä-Suomen maakuntaohjelmien neljästä vastaavanlaisesta arviointiraportista. Muut arvioitavat ohjelmat ovat Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Kainuun maakuntaohjelmat vuosille 2003–2006. Niissä kaikissa arvioinnin lähestymistavaksi on valittu maakunta-ohjelmien toimintalinjat. Arviointia käytetään hyväksi laadittaessa uusia maakuntaohjelmia vuosille 2007–2010, ja niihin sisältyy toimintaympäristön muutoksia koskevat SWOT-analyysit. Kukin maakunnan liitto on osallistunut arvioinnin painopisteiden ja tutkimuskysymysten määrittelyyn.

1.1. Arvioinnin tavoite

Toukokuussa 2005 sisäasiainministeriö antoi maakuntaliitoille ohjeet maakuntaohjelmien laatimisesta kaudelle 2007–2010. Ohjeiden mukaan vuoteen 2005 mennessä jokaisen maakunnan oli arvioitava käynnissä olevan ohjelmakauden tuloksia (sekä EU-ohjelmat että kansalliset toimet ja aluekehittämisen mukaiset erityisohjelmat), tehtävä toimintaympäristön muutoksiin perustava SWOT-analyysi ja asetettava tekemänsä arvion ja maakuntasuunnitelman pohjalta alustavat maakuntaohjelman tavoitteet ja painopisteet. Itä-Suomen maakuntien liittojen toimeksiannosta näiden maakuntaohjelmien arvioinnin toteuttajaksi valittiin Joensuun yliopiston alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, joka laati aluksi maakuntaohjelmien arvioinnin kehysuunnitelman. Elokuussa 2005 kehysuunnitelmaa täydennettiin kunkin maakunnan kannalta keskeisillä painotuksilla ja yhteisillä arviointikysymyksillä, jotka muotoutuivat kunkin maakuntaliiton kommenttien jälkeen seuraaviksi:

- Miten maakuntaohjelmat ovat toteutuneet suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?
- Kuinka yhteistyö ohjelmallisessa aluekehityksessä on toiminut a) maakunnan sisällä eri toimijoiden välillä ja b) maakuntien välillä?
- Miten muut kehittäjätahot ovat ottaneet käyttöön maakunnassa sovitut strategiat?
- Mikä on ollut maakuntaohjelman toteutuksen suhde muuhun alueelliseen kehittämistoimintaan, erityisesti aluekeskusohjelmaan, osaamiskeskusohjelmaan ja maaseutuohjelmaan?
- Miten maakuntaohjelman toimenpiteet ovat toteutuneet ja ovatko tulokset ohjelman mukaisia?
- Mitä pysyviä vaikutuksia maakuntaohjelmat ovat tuottaneet tai tulevat tuottamaan?
- Miten maakuntaohjelmat ovat vaikuttaneet maakunnan kehittymiseen?
- Toimintaympäristön vahvuuksien, heikkouksien, uhkien ja mahdollisuuksien analyysi (SWOT).

Näiden yleisarviointikysymysten pohjalta kunkin maakunnan liiton kanssa käytiin täsmentävät neuvottelut siitä, mitkä ovat arvioinnin maakuntakohtaiset lähtökohdat ja mihin arviointi kussakin maakunnassa erityisesti kohdistuu. Maakuntaohjelmien toimintalinjojen mukaisen arvioinnin ohella eri ohjelmien arviointi perustuu sen omasta toimintaympäristöstä nousevaan arviointiasetelmaan. Tällainen arviointiasetelma voidaan arviointitutkimuksessa jakaa viiteen ulottuvuuteen: projektien toimeenpanoprosessiin, tuloksellisuuteen, vaikutukseen, tehokkuuteen ja merkitykseen. Siten maakuntaohjelman kaltaisen kehittämissuunnitelman suunnittelua ja toimeenpanoa analysoimalla voidaan selvittää prosesseja, jotka ovat tapahtuneet sen toteutuksen aikana. Tässä voidaan kiinnittää huomiota esim. maakuntaohjelman toimeenpanoon, yhteistyöhön, sitoutumiseen ja saavutettuihin tuloksiin (Jalava & Virtanen 1998, Turunen 2000).

1.2 Arvioinnin menetelmä ja aineisto

Arviointimenetelmiä ja arvioinnin työkaluja on useita: nelikenttäanalyysi (SWOT), looginen viitekehys (logical framework), arviointitaulukko, toimintajärjestelmä (IMS, Integrated Management System), road map, fokusryhmä ja miellekartta (Mind Map) ovat suosittuja arvioinnin työkaluja (Keränen 2003).

Menetelmälliseksi näkökulmaksi Itä-Suomen maakuntaohjelmien arvioinnissa on valittu looginen viitekehys, jonka tarjoama rakenneanalyysi soveltuu parhaiten maakuntaohjelman kaltaisen asiakirjan arviointiin. Looginen viitekehys ei menetelmänä sinänsä tarjoa mitään uutta, mutta sen esille tuomisella on haluttu korostaa suunnittelun, tavoitteiden asettelun ja vaiheistuksen tärkeyttä.

Looginen viitekehys rakentuu yleistavoitteiden, erityistavoitteiden, tuotoksen ja toimenpiteiden muotoon. Viitekehysten kautta on helppoa tarkistaa tavoitteiden väliset yhteydet ja mahdolliset riskit sekä tavoitteiden mitattavuus. Loogisen viitekehysten etuna on, että sen avulla on mahdollista tarkistaa maa-

kuntaohjelman sisäinen logiikka ja suhteet muihin käsiteltäviin asiakirjoihin. Sen avulla avataan maakuntaohjelman rakennetta ja tarkastellaan ohjelman vaikuttavuutta maakunnissa (Keränen 2003, Sillanpää & Ålander 2003).

Loogisen viitekehyksen tukena ja täydentäjänä arvioinnissa on sovellettu kvalitatiivista ja kvantitatiivista analyysiä. Keskeinen rooli arvioinnissa on ollut maakunnallista kehittämistyötä ohjaavilla asiakirjoilla ja haastatteluilla. Maakuntaohjelman lisäksi maakunnassa toteutetaan samanaikaisesti useita kansallisia ja EU-osarahoitteisia ohjelmia. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman arvioinnissa on otettu huomioon maakuntaohjelma POKAT 2006. Pohjois-Karjala hyvästä paremmaksi -asiakirjan ja sen toteuttamissuunnitelmien lisäksi mm. *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma vuosille 2000–2006*, *Joensuun seudun aluekeskusohjelma*, *Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelma*, *maasentupoliittinen kokonaisohjelma* ja *Itä-Suomi-ohjelma*.

Asiakirjojen lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty toimijahaastatteluja. Haastateltavia maakunnan kehittämistyössä keskeisesti mukana olleita avainhenkilöitä oli yhteensä seitsemän. Nämä valikoituivat Pohjois-Karjalan liiton etukäteen toimittamasta avaintoimijalistasta. Lokakuussa suoritetuista haastatteluista neljä tapahtui Joensuussa, yksi Lieksassa, yksi Kiteellä ja yksi puhelinhaastatteluna. Haastateltavat saivat haastattelukysymykset nähdäkseen etukäteen.

Arviointiin sisältyvä maakunnan toimintaympäristön muutoksia koskeva SWOT-analyysi on kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä, joka selvittää ilmiöitä neljästä eri näkökulmasta. Nämä ovat vahvuudet (S, strengths), heikkoudet (W, weaknesses), mahdollisuudet (O, opportunities) ja uhat (T, threats). SWOT-analyysillä kootaan yhteen nykyisiä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia ja lopputulokset esitetään nelikenttänä. Sen pohjalta voidaan osoittaa konkreettisia toimenpiteitä: vahvuudet, joiden varaan voidaan välittömästi alkaa rakentaa; heikkoudet, jotka täytyy välittömästi korjata; mahdollisuudet, jotka voidaan tulevaisuudessa hyödyntää; uhat, jotka täytyy tulevaisuutta suunniteltaessa ottaa huomioon. Jos kysymyksessä on toistuvaluontoinen suunnittelutehtävä, esim. alueellinen kehittämissuunnittelu, SWOT-analyysi on hyvä toistaa säännöllisin väliajoin. Näin saadaan tietoa muuttuneista olosuhteista ja alueen kehittymisestä halutulla aikavälillä (ks. Keränen 2003, Sillanpää & Ålander 2003).

SWOT-analyysi on käyttökelpoinen suunnittelun väline. Analyysia laadittaessa se ohjaa pohtimaan, mikä on olennaista alueen kehittämisen tai suunnittelun kannalta. Se mahdollistaa erilaisten näkökulmien vertailun ja antaa välineitä suunnittelutavoitteiden valintaan. Myös tulokset kyetään esittämään selkeästi yhdessä taulukossa. SWOT-analyysin heikkoudeksi voi osoittautua vahvuuksien/mahdollisuuksien ja heikkouksien/uhkien erottelu toisistaan. Analyysin heikkoutena saattaa olla myös SWOT-taulukon laatijan liian yksipuolinen tulkinta alueen vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista.

1.3 Raportin rakenne

Edellä todetun mukaisesti Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman arviointiraportin näkökulmana on Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman eri toimintalinjojen analysointi maakuntaohjelman suunnittelussa, laadinnassa, toimeenpanossa ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Analysointi on tapahtunut maakunnallista kehitystä ohjaavien asiakirjojen ja toimijahaastattelujen perusteella.

Pohjois-Karjalan sosioekonomisen katsauksen jälkeen raportissa on pyritty maakuntaohjelman ja sen toimeenpanon analysointiin kronologisesta lähestymistavasta käsin. Tätä tarkastelua ovat ohjanneet valittu toimintalinja-näkökulma ja arvioinnille asetetut yleiskysymykset. Ohjelman yleisarvioinnin ja sen suunnittelu- ja laadintaprosessin tarkastelun jälkeen seuraa kunkin toimintalinjan arviointi toimeenpanosuunnitelmien, muiden alueellista kehitystä ohjaavien ohjelmien ja haastattelujen antaman informaation valossa.

Raportin loppuosassa tarkastellaan maakuntaohjelman tähänastisia tuloksia ja arvioidaan sen vaikutuksia suhteessa toimintaympäristöön ja näkemyksiin sen viimeaikaisista muutoksista. Lopuksi saatujen arviointitulosten pohjalta esitetään toimenpidesuosituksia uuden Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman valmistelua varten.

2. POHJOIS-KARJALA KEHITTÄMISEN KOHTEENA

2.1 Pohjois-Karjalan sosioekonominen kehitys

Väestö ja muuttoliike

Pohjois-Karjalan väkiluku oli vuoden 2004 lopussa 168 600 henkeä eli noin 3 prosenttia koko maan väestöstä. Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana maakunnan väkiluku väheni viidellä prosentilla samaan aikaan kun koko maan asukasluku oli parin prosentin kasvussa. Väkiluvulla mitattuna Pohjois-Karjala on Suomen kolmanneksitoista suurin maakunta.

Pohjois-Karjalan väkiluvun laskua selittää suurelta osin muuttoliike. Esimerkiksi 2000-luvun alkuvuosina maakunta menetti muuttoliikkeen seurauksena noin 600 henkilöä vuosittain (0,3 % väestöstä). Poismuuton vauhti on kuitenkin tasaantunut viimeksi kuluneina vuosina siten, että vuonna 2004 muuttotappiota oli runsas 200 henkilöä (0,1 % väestöstä). Myös luonnollisen väestökehityksen negatiivisuus on tukenut väkiluvun laskua. Esimerkiksi vuonna 2004 kuolleiden määrä ylitti runsaalla kolmellasadalla syntyneiden määrän (0,2 % väestöstä). Väestön ikärakenteesta voidaan ennakoida, että maakunnan luonnollinen väestökehitys tulee olemaan jatkossa koko maan kehitystä epäsuotuisampi.

Työmarkkinat ja koulutustaso

Pohjois-Karjalan työmarkkinoilla on ollut positiivisia merkkejä kuluneen vuosikymmen aikana, mutta työttömien määrä on edelleen suuri. Koko maassa keskimääräinen työttömyysaste aleni 2000-luvulla alle 10 prosentin, mutta Pohjois-Karjalassa se esimerkiksi vuonna 2004 oli 14,5 prosenttia. Työllisyysaste vuonna 2004 oli 57,4 prosenttia, mikä oli kymmenkunta prosenttiyksikköä vähemmän kuin koko maassa keskimäärin. Taloudellinen huoltosuhde on korkea. Vuonna 2003 maakunnassa oli noin 1,7 työtöntä tai työvoiman ulkopuolella olevaa henkilöä yhtä työllistä kohden. Koko maassa vastaava suhdeluku oli 1,3.

Työpaikkojen määrä on 2000-luvulla lisääntynyt maakunnassa likimain valtakunnallista keskiarvoa vastaavasti. Alkutuotannon osuus kaikista työpaikoista oli vuonna 2003 noin 8 prosenttia, koko maassa 4 prosenttia. palvelutoimialojen osuus työpaikoista oli noin kaksi kolmasosaa (koko maassa lähes 70 %). Näistä 43 prosenttia oli yksityisellä sektorilla (koko maassa 53 %). Jalostuksen työpaikkojen osuus oli koko maan keskimääräistä tasoa (noin neljännes).

Pohjois-Karjalan väestön koulutustaso on viime vuosina kohonnut tasaisesti. Vuonna 2003 tutkinnon suorittaneita oli 15 vuotta täyttäneistä noin 60 prosenttia (koko maa 62 %). Korkea-asteen tutkinto oli 19 prosentilla väestöstä, koko maassa 24 prosentilla.

Aluetalous ja yritystoiminta

Asukasta kohti laskettu tuotannon arvonlisäys on 2000-luvulla kasvanut maakunnassa noin 8 prosenttia, mikä vastaa koko maan keskimääräistä kasvua. Kuitenkin vuoden 2003 noin 18 000 euron asukaskohmainen arvonlisäys oli vain 76 prosenttia koko maan keskitasosta (23 800 euroa). Yritysten liikevaihdon

luvut vuodelta 2004 osoittavat kasvun jatkuneen edellisvuoden tapaan viiden prosentin vauhdilla. Kasvua ilmeni kaikilla toimialoilla, mutta nopeinta kasvu oli rakentamisessa (Mella 2005).

Pohjois-Karjalassa oli runsaat 6 700 yritystä vuonna 2004, mikä oli vajaat 3 prosenttia Suomen yritys-kannasta. Maakunnan yritys-kanta asukaslukuun suhteutettuna on pienempi kuin koko maassa keskimää-rin: yrityksiä tuhatta asukasta kohti on 40, koko maassa 48. Maakuntaan 2000-luvulla perustetut yrityk-set eivät ole täysimääräisesti kyenneet korvaamaan ajanjaksolla toimintansa lopettaneiden yritysten mää-rää: lakkautettuja yrityksiä oli noin 100 kappaletta perustettuja yrityksiä enemmän. Sen sijaan vuonna 2004 yritysten määrä kasvoi.

Kuntatalous, hyvinvointi

Pohjois-Karjalan kuntien asukaskohtainen vuosikate vuosina 2004–2005 oli keskimäärin 192 euroa, mikä jäi hieman Manner-Suomen kuntien keskitasosta (225 euroa). Sen sijaan asukaskohtainen lainakan-ta (744 euroa) alitti samalla ajanjaksolla koko maan tason (n. 1100 euroa). Pohjois-Karjalan kuntien kes-kimääräinen tuloveroprosentti vuosina 2003–2004 oli 18,7 (koko maa 18,1 %).

Toimeentulotukea sai Pohjois-Karjalassa vuonna 2003 likimain joka kymmenes henkilö (koko maa 8 %). Edellisestä vuodesta tuen saajien määrä oli vähentynyt Pohjois-Karjalassa noin kolmella prosentilla ja koko maassa runsaalla parilla prosentilla.

Kelan vuoden 2003 Terveyspuntarin mukaan Pohjois-Karjalan väestön terveydentilaa voidaan luonneh-tia koko maan keskimääräistä tasoa heikommaksi. Kuolleisuudesta, työkyvyttömyydestä ja pitkäaikaista lääkehoitoa vaativista sairauksista vuonna 2003 muodostetun indeksin mukaan Pohjois-Karjala oli sai-raanhoitopiirien keskuudessa väestöltään kolmanneksi sairastavinta: kun koko maan keskiarvoa merkit-tiin luvulla 100, Pohjois-Karjalan ikävakioiduksi indeksiluvuksi muodostui 121.

Taulukko 1. Tunnuslukuja Pohjois-Karjalasta ja Suomesta (lähde: Tilastokeskus ellei muuta mainittu) sekä Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman tavoite 2006 (lähde: POKAT 2006)

	Pohjois-Karjala	Maakunta- ohjelman tavoite 2006	Suomi
Väestö			
Väkiluku 2004 (31.12)	168 615	167 500	5 236 611
Väkiluvun muutos 1995-2004, %	-4,9		2,3
Kokonaisnettomuutto 2004, osuus väestöstä, %	-0,12		0,13
Luonnollinen väestönkasvu 2004, osuus väestöstä, %	-0,19		0,19
Ikärakenne 31.12.2004 (ikäluokan osuus väestöstä), %			
▪ 0-14 v.	16,4		17,5
▪ 15-64 v.	65,6		66,7
▪ 65 -	18,0		15,9
Koulutustaso			
Tutkinnon suorittaneiden osuus 15-vuotta täyttäneistä 2003, %	59,7		61,9
Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15-vuotta täyttäneistä 2003, %	19,1		24,6
Työmarkkinat			
Työllisyysaste 2004 (15-64v.), % ¹	57,4	62,5	67,2
Työttömyysaste 2004, % ¹	14,5	12,5	8,8
Huoltosuhte (ei-työlliset/työlliset) 2003	1,73		1,32
Työpaikat (alueella työssäkäyvät) 2003e	61 795	65 400	2 263 141
Työpaikat 2003e, indeksi v. 2000=100	101,3		101,6
Työpaikkarakenne 2003e (työpaikkojen toimiala), osuus kaikista työpaikoista, %			
▪ Alkutuotanto	8,2		4,2
▪ Jalostus	25,4		25,2
▪ Yksityiset palvelut	27,4		36,3
▪ Julkiset palvelut	36,2		32,4
▪ Tuntematon	2,9		1,9
Aluetalous, yritykset			
Tuotannon arvonlisäys/asukas 2003, euroa ²	18 019	19 700	23 839
Tuotannon arvonlisäys 2003, indeksi v. 2000=100	108,2		108,6
Yritysten liikevaihdon kasvu 2004, %	5,3		5,8
Toimivat yritykset 2004 (31.12)	6 755		253 617
Aloittaneet yritykset 2004	545		24 756
Lopettaneet yritykset 2004	480		22 012
Yritykset/1000 asukasta 2004	40		48
Kuntatalous (v. 2004 ennakkotieto)			
Vuosikate keskimäärin 2003-2004, €/asukas	192		225 ³
Lainakanta keskimäärin 2003-2004, €/asukas	744		1086 ³
Tuloveroprosentti keskimäärin 2003-2004, %	18,7		18,1 ³
Hyvinvointi			
Toimeentulotuen saajat (henkilöt) 1000 asukasta kohti 2003 (Lähde: Stakes)	99		81
Sairastavuusaste 2003, vakioitu (Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiiri, lähde:KELA)	121,2		100,0

(1) Tilastokeskus, työvoimatutkimus

(2) brutto perushintaan, käyvin hinnoin

(3) Manner-Suomi

2.2 Maakuntaohjelman lähtökohdat

POKAT 2006 -ohjelman valmistelun taustalla vaikuttivat useat alueellisen kehittämistyön ajankohtaiset ilmiöt. Uusi aluekehityslaki määritteli kansallisen aluekehityksen painoalueet ja antoi velvoitteet maakuntaohjelmien valmistelulle laajassa yhteistyössä eri toimijatahojen kanssa. Omat puitteensa ohjelman suunnittelulle antoi sen sitominen muihin alueellista kehitystä ohjaaviin kansallisiin ja alueellisiin ohjelmiin ja vielä laajemmin Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tavoitteisiin. Tämän maakunnan ulkopäin tulevan ohjauksen lisäksi Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman tuli olla mahdollisimman yhteinen tahdonilmaisu maakunnan kehittämisen linjoista. Käytännössä tärkeä osa ohjelman valmistelusta pohjautui aikaisempaan aluekehittämisen suunnittelutyöhön ja siitä saatuihin kokemuksiin. Tältä osin keskeisessä asemassa oli vuonna 1997 laadittu *POKAT 2006 -aluekehitysohjelma* ja siihen sisältyvä klusteriajattelu. Tämä ajattelutapa on tuotu mukaan myös uuteen maakuntaohjelmaan. Maakuntaohjelman perusrungon muodostaa klustereiden kehittäminen, ja eri toimitahoja edustaneet klusterityöryhmät ovat olleet keskeisessä asemassa maakuntaohjelman sisällön suunnittelussa.

Tarkasteltaessa maakuntaohjelman suunnittelua ja valmistelua siitä annetun kuvauksen perusteella voidaan todeta, että sen suunnittelu ja laadinta ovat tapahtuneet edellä todettujen lainsäädännöllisten velvoitteiden, ohjeiden ja toimintaympäristön muutokset huomioon ottavien seikkojen mukaisessa hengessä. Ohjelmallisen yhteistyön mukaisesti POKAT 2006 -maakuntaohjelman valmistelun lähtökohtana on ollut sen sovittaminen muihin käynnissä oleviin aluepoliittisiin ohjelmiin ja kehittämissuunnitelmiin.

Maakuntaohjelmaa laadittaessa EU:n tavoite 1 -ohjelman toteuttamisesta oli saatu jo kolmen vuoden kokemus ja sen rahoituksen kohdentamisessa oli puolestaan huomioitu POKAT 2006 -aluekehitysohjelman mukaiset painopisteet. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tavoitteita heijasti myös maakuntaohjelman valmisteluun vaikuttaneet uudet mahdollisuudet Interreg III A Karjala-ohjelman myötä, samalla kun Euroregio Karelia yhteistyöfoorumi loi uuden toimintamallin rajat ylittäville yhteistyölle. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaulottuvuuden ohella Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman suunnittelun lähtökohtana olivat muutokset kansallisessa aluepolitiikassa. Ohjelmapoliittisen aluepolitiikan tärkeimmät ohjelmat ovat osaamiskeskuspolitiikka ja aluekeskuspolitiikka. POKAT 2006 -laatimisvaiheessa Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelman toteuttamisessa oli päästy jo hyvään alkuun. Sekä muovi-metalliosaamiskeskus että puu- ja metsäosaamiskeskus olivat saaneet omat toimintaympäristönsä rakennetuksi. Joensuun seudun aluekeskusohjelman toteutus alkoi puolestaan vuoden 2002 alusta.

Maakuntaohjelman valmistelu käynnistyi toimintaympäristössä, jossa katsottiin edellisten vuosien kehityksen suunnan valituilla painoalueilla olleen myönteistä. Konkreettisesti tämä oli merkinnyt uusien työpaikkojen syntymistä ja panostamista osaamisen ja tietotaidon edistämiseen. Maakunnan teollisuuden kehitys oli ollut vahvassa kasvussa ja laaja-alaista. Toisaalta positiivisten kehitystrendien rinnalla maakunnan työttömyystaso oli edelleen korkea ja väkiluku vähentynyt. Samoin bruttokansantuotteen ero suhteessa koko maahan oli kasvanut.

2.3 Maakuntaohjelman suunnittelu ja valmistelu

Täyttääkseen alueiden kehittämislain velvoitteet ja toimiakseen maakunnan yhteisen tahdon toteuttajana maakuntaohjelman suunnittelu ja valmistelu edellyttää laajatahoista eri toimijoiden ja seutukuntien välisiä yhteistyötä. Raportointi POKAT 2006 -ohjelman valmistelusta kertoo sen olleen laajan valmistelun lopputulos, joka on syntynyt yhteistyössä maakunnan kehittämisessä mukana olevien tahojen kanssa. Valmistelun kansalaisnäkökulmaa korostaa vielä se, että ohjelmaluonnosta on ollut mahdollisuus kommentoida Pohjois-Karjalan liiton internet-sivuilla. Vuoden 1997 aluekehitysohjelmaan 2002 tehtyjen sidosryhmien tarkistusten, strategiapäivitysten ja asiantuntijalausuntojen jälkeen maakuntahallituksen

lokakuussa 2002 hyväksymä maakuntaohjelman tarkistusluonnos kävi läpi vielä laajan lausuntokierroksen ja se esiteltiin maakuntavaltuustolle saman vuoden marraskuussa. Tarkistusluonnoksen sisältö täydentyi talven 2003 aikana annettujen lausuntojen ja päivitettyjen klusteristrategioiden mukaisesti. Samalla sen sisällössä otettiin huomioon uuden alueiden kehittämislain maakuntaohjelmia ja niiden laatimista koskevat määräykset. Täydennetty ja tarkistettu POKAT 2006 -ohjelma hyväksyttiin toisen lausuntokierroksen ja maakuntahallituksen käsittelyn jälkeen maakuntavaltuustossa kesäkuussa 2003.

Valmistelun raportointi toteaa edelleen, että maakuntaohjelman valmisteluprosessissa sen *sisältöä kirjatesa keskeisessä asemassa ovat olleet toimijatahoja edustavat klusterityöryhmät*. Nämä perustuivat aikaisemman aluekehitysohjelman klusterianalyysiin, jonka klusterijaottelu oli seuraava: julkinen sektori, koulutus ja osaamiskeskukset, metsäklusteri, muovi-metalliklusteri, kivi- ja mineraaliklusteri, tietotekniikkaklusteri, matkailuklusteri, hyvinvointiklusteri ja kulttuuriklusteri. *Klusterityöryhmien keskeisyydestä huolimatta maakuntaohjelman valmistelun raportoinnissa ei käy ilmi eri klusteritahojen kokoonpano tai taustayhteisöt eikä se, kuinka vahvalla panoksella ja sitoutumisella kukin työryhmä on maakuntaohjelman suunnitteluun ja sen sisällön määrittelyyn osallistunut.*

2.4 Suunnittelu- ja valmisteluyhteistyön toimivuus

Maakuntaohjelman arvioinnin toimijahaastatteluissa maakuntaohjelman suunnittelu- ja valmisteluprosessia kysyttiin seuraavilla kysymyksillä:

Kuinka paljon edustamanne organisaatio on päässyt mukaan maakuntaohjelman suunnitteluvaiheeseen ja millaisiksi olette kokenut oman organisaationne vaikutusmahdollisuudet maakuntaohjelmaa laadittaessa?

Näihin kysymyksiin saatiin seuraavanlaisia vastauksia ja kommentteja:

- osallistuminen suunnitteluun ja valmisteluun on ollut kattavaa
- yhteistyö suunnittelussa ja valmistelussa on toiminut hyvin
- sitoutumista suunnitteluun on lisännyt samanaikainen seutukuntien kehittämisohjelmien laatiminen
- maakuntaohjelmaan on saatu esille seutukunnallisia ja paikallisia ja myös yrittäjien näkemyksiä
- asiantuntijavaikuttaminen on toteutunut ja koulutuspoliittiset linjaukset ovat näkyvillä ohjelmassa
- valmistelupohjan tulisi olla vielä laajempaa
- sektoriajattelu rajaa liikaa valmistelua
- valmisteluun olisi varattava enemmän aikaa
- tarvittaisiin vielä enemmän yhteistyötä Pohjois-Karjalan maakuntaliiton kanssa
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla tulisi olla valmisteluun tarpeeksi henkilöresursseja
- klusterien mukainen toiminta on jäänyt epämääräiseksi ja epätasaiseksi
- elinkeinoelämän eri tahojen tulisi tehdä valmistelussa enemmän yhteistyötä
- yritysten/elinkeinoelämän osallistuminen suunnitteluun ja valmisteluun on liian vähäistä
- TE-keskuksen tulisi edustaa suunnittelussa myös elinkeinoelämää
- suunnittelua leimaa maakuntaohjelman toimiminen elinkeino-ohjelmana
- maakuntaohjelmasta annettujen lausuntojen vaikutus ei ole riittävä

Haastattelujen perusteella eri sidosryhmät ovat päässeet varsin kiitettävästi vaikuttamaan maakuntaohjelman suunnitteluun ja esittämään siihen omia tavoitteitaan. Poikkeuksen yleislinjaan tuovat näkemykset siitä, että elinkeinoelämän edustajien, erityisesti yrittäjien, TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen osal-

lisuus ohjelman suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa olisi voinut olla vieläkin suurempi ja konkreettisempi. Maakuntaohjelman suunnittelua ja laadintaa pidettiin tärkeänä prosessina, jolloin sen valmistelulle tulisi varata mahdollisimman paljon aikaa ja henkilöresursseja Pohjois-Karjalan maakuntaliiton osalta. Tämä mahdollistaisi eri sidosryhmien yhteistyön ohjelman valmistelun loppuun saakka. Ohjelman viimeistelyssä on haastattelujen perusteella Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla vahva rooli.

Yhteenvedona maakuntaohjelman valmistelusta voidaan todeta, että sen suunnittelu ja valmistelu on tapahtunut laajassa eri toimijoiden ja seututukuntien yhteistyössä. Vaikka laki ei edellytä kansalaisnäkökulman erityistä huomioimista maakuntaohjelman valmistelussa, voidaan annettua mahdollisuutta kommentoida maakuntaohjelman luonnosta Pohjois-Karjalan liiton verkkosivuilla pitää myönteisensä seikkana. Missä määrin tätä mahdollisuutta on todellisuudessa käytetty ja miten kansalaismielipide ohjelman laadintaan on vaikuttanut, ei selviä tämän aineiston perusteella. Edellä todettu kysymys eri klustereiden suhteellisesta painoarvosta ohjelman suunnitteluun tuli esille myös toimijahaastatteluissa.

3. MAAKUNTAOHJELMAN TOIMINTALINJAT

3.1. Maakuntaohjelman neljä toimintalinjaa

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa on neljä toimintalinjaa, jotka jakautuvat useisiin toimenpideohjelmiin ja keskeisiin kehittämisen painoaloihin.

Toimintalinjat ja toimenpideohjelmat ovat seuraavat:

1. Yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen

- Yritystoiminnan edistäminen
- Yritysten toimintaympäristön kehittäminen

2. Osaamisen ja työvoiman valmiuksien kehittäminen

- Työllisyyden edistäminen
- Koulutuksen ja osaamispääoman kehittäminen

3. Maaseudun kehittäminen

- Maaseudun elinkeinojen monipuolistaminen ja perusmaatalouden kehittäminen
- Metsätaloustoimenpiteet
- Elinkeinokalatalouden kehittäminen

4. Rakenteiden ja ympäristön kehittäminen

- Osaamisen ja koulutuksen investoinnit
- Yhteysverkkohankkeet
- Luonnon ja rakennetun ympäristön hoito
- Arkielämän rakenteiden kehittäminen

3.2. Maakuntaohjelman loogisuus ja prioriteetit

POKAT 2006 -maakuntaohjelmassa on esitelty Pohjois-Karjalan kehityksen kannalta keskeiset määrälliset ja laadulliset tavoitteet. Määrällisinä tavoitteina on uusien työpaikkojen synnyttäminen, väestömäärän laskun hidastaminen, työttömyyden vähentäminen, bruttokansantuotteen kasvu ja se, että tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus kasvaa vähintään valtakunnallista muutosta vastaavasti. Vuoteen 2006 mennessä yleisenä *kehittämisstrategiana on voimavarojen kohdentaminen osaamisperustaan ja maakunnan vahvuuksille rakentuvan kasvun voimistamiseen*. Maakunnan kehittäminen perustuu seudullisiin erityispiirteisiin ja luontaisiin menestystekijöihin. Tärkeää on yhteistyön ja vuorovaikutuksen kehittäminen maakuntakeskuksen ja ympäröivän maakunnan välillä, vaikka Joensuun seudun vahvuuksien ja veturiaseman hyödyntäminen nähdäänkin olevan koko maakunnan etu.

Kehittämisen yleisstrategian jälkeen maakuntaohjelmassa esitellään aluekehityksen ”ohjenuorat”, joihin kuuluvat osaaminen, yrittäjyys, maakunnan hyväksi tehty yhteistyö, työmarkkinoiden muutos, hyvinvointipalvelujen ja viihtyvyyden vetovoimaisuus, toimiva liikenneverkosto, kilpailua ja yhteistyötä tuova kansainvälisyys, ympäristö ja klusteriajattelu. Suhteessa ohjelman toimintalinjoihin ”aluekehityksen ohjenuorien” perustelut ja kehittämistavoitteet esitellään vaihtelevasti. Yrittäjyyden edistämiseen ja osaamiseen ja työvoimavalmiuksien kehittämiseen liittyvät asiat tuodaan esille monitahoisesti omina kokonaisuuksinaan. Sen sijaan toimintalinjoja 3 ja 4 eli maaseudun kehittämistä ja rakenteiden ja ympäristön kehittämistä ei analysoida ja perustella omina kokonaisuuksinaan, vaan ne sisältyvät muiden yleistavoitteiden sisälle, esim. maakunnan yhteistyöhön, liikennejärjestelmän kehittämiseen tai ympäristöasioihin.

Maakuntaohjelman yleistavoitteiden ja toimintalinjojen kehittämishaasteiden jonkinasteinen epäloogisuus luo epätarkkuutta maakunnan kehittämisen prioriteettijärjestyksestä. Yleistavoitteissa todetaan mm., että työmarkkinoiden tuleva muutos on suurin edessä olevista haasteista. Toisaalla todetaan, että yritykset luovat tämän päivän työpaikat, teknologinen kehitys ja innovaatiot luovat huomisen työpaikat ja tutkimus ja koulutus luovat ylibuomisen työpaikat, jolloin Pohjois-Karjalassa katsotaan toteutetun onnistuneesti Euroopan unionin tulevaisuuden strategioista tuttua ajatusrakennetta. Toimintalinjojen kohdalla taas todetaan selkeästi, että yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen on maakuntaohjelman keskeinen toimintalinja. Pohjois-Karjalan kehittämisen painoalojen priorisointi löytyykin selkeimmin yleistavoitteiden osassa Klusteriajattelu tuli jäädäkseen, jossa todetaan, että:

Maakunnan kehittämisen painopistealoilla on uskallettava tehdä rohkeita, konkreettisia ja innovatiivisia avauksia...POKAT-ohjelmakaudella maakunnan klustereita on kehitetty määrätietoisesti ja menestyksekkäästi. Jatkon kannalta on tärkeää panna merkille, että klusterit ovat eri kehitysvaiheissa. Klusterit ovat ikään kuin seuloutuneet kolmeksi ryhmäksi. Kärkiosaamisaloiksi ovat nousseet muovi- ja metalliklusteri sekä metsä- ja kivi-klusterit. Nämä voivat olla jatkossakin ”todellisia tuohen tuojia”. Kärkialat ovat saaneet tukijalاکseen vahvasti kehittyneet hyvinvointi-, koulutus- ja kulttuuriklusterit, joiden odotetaan jatkossa olevan entistään keskeisempiä tekijöitä maakunnan vetovoimaisuuden kannalta, suorastaan ”varsinaisia vetonauloja”. Kolmas ryhmä on ”säkenöivät toivonkipinät” eli ICT-, matkailu- ja elintarvikeklusterit. Niihin on ladattu paljon odotuksia, mutta läpimurto on vielä edessä.

Tätä maakuntaohjelman toimintalinjajaottelun suhdetta maakunnan kehittämistyöhön kysyttiin toimija-haastattelussa seuraavilla kysymyksillä:

Maakuntaohjelmassa on neljä toimintalinjaa, jotka on jaettu yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin. Tukeeko tämä yksityiskohtainen jaottelu maakuntaohjelman toteuttamista vai bankaloittaako se sitä ja mikä on mielestänne tärkein (tai tärkeimmät) toimintalinja(t)?

Ensimmäiseen kysymykseen annettiin seuraavanlaisia vastauksia ja kommentteja:

- jaottelu on hyvä
- ohjelman jaottelu ei ole liian hienojakoinen
- kärkihankkeet on nostettu selkeästi esille
- toimintalinjajaottelu on kompromissina paras mahdollinen
- toimintalinjat ovat selkeitä ja niiden jaottelu ei hankaloita maakuntaohjelman toteuttamista
- tältä osin maakuntaohjelma on liian pirstoutunut, pitäisi päästä suurempiin kokonaisuuksiin
- maakuntaohjelma on suunnitelma, jolloin toimintalinjoissa saisi olla enemmän tavoitteellisuutta
- jaottelu ei saisi olla näin yksityiskohtainen
- toimintalinjoissa esitellään liian paljon olemassa olevaa faktatietoa tavoitteellisuuden sijasta.

Maakuntaohjelman toimintalinjajaottelu ja sen yksityiskohtainen alajaottelu nähtiin voittopuolisesti parhaaksi kompromissiksi. Se ottaa huomioon monien eri tahojen mahdollisuudet saada näkemyksiään ja kehittämiskohteita ohjelmaan. Toisaalta oli myös mielipiteitä, joiden mukaan ohjelman tulisi keskittyä suurempiin kokonaisuuksiin ja maakunnan kehittämistyötä suuntaavana suunnitelmana sen rakenne voisi olla erilainen: sen tulisi keskittyä painokkaammin tulevaisuuden haasteiden esittämiseen ja vastaavasti vähemmän olemassa olevien ja saavutettujen tulosten kirjaamiseen.

Toimintalinjojen järjestyksen arvioimisessa vastauksiin vaikutti luonnollisesti vastaajan taustaorganisaatio. Pohjois-Karjalan kauppakamarin, TE-keskuksen ja Kiteen kaupungin näkökulmasta toimintalinjat 1 ja 2 ovat tärkeimmät. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun ja Lieksan kaupungin taholta toimintalinja 2 todettiin tärkeimmäksi ja toiseksi tärkeimmäksi toimintalinja 1. Ympäristökeskus organisaationa katsoi toimintalinjan 4 tärkeimmäksi, mutta maakunnan kokonaiskehityksen kannalta nähtiin myös toimintalinjan 1 merkitys tärkeäksi. Aikaisempi maakuntahallituksen puheenjohtaja katsoi tärkeimmiksi toimintalinjat 2 ja 4. Siten haastattelujen perusteella maakuntaohjelman toimintalinjan 1 valinta keskeisimmäksi kehittämisen kohteeksi sai varsin yksimielisen hyväksymisen. Toisaalta voidaan huomioida se, ettei kenenkään vastauksissa maaseudun kehittäminen noussut kahden tärkeimmän toimintalinjan joukkoon.

3.3. Maakuntaohjelman toimeenpano

Maakuntaliiton johdolla valmistellaan vuosittain maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma (Totsu). Se sisältää ehdotuksen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisiksi hankkeiksi ja muiksi toimenpiteiksi sekä arvion niiden rahoittamisesta. Totsu on samalla maakunnan esitys valtion budjettiin tiettyjen budjettimomenttien osalta. Suunnitelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa. Maakuntaohjelman tavoitteiden suuntaamisen ja toteuttamisen kannalta keskeistä on se, että toimeenpanosuunnitelma ohjaa maakuntaohjelman käytännön toimeenpanoa toimintalinjoittain ja hallinnonaloittain. Maakunnallisen sitoutumisen ohella toimeenpanosuunnitelman tärkeänä tehtävänä on valtion rahoituksen alueelliseen jakoon vaikuttaminen.

Pohjois-Karjalassa on POKAT 2006 -maakuntaohjelmaan liittyen julkaistu kaksi toteuttamissuunnitelmaa. Ensimmäinen kattaa vuodet 2004 ja 2005 ja toinen vuodet 2005 ja 2006. Syksyllä 2005 valmisteilla oli toteuttamissuunnitelma vuosille 2006 ja 2007.

Ensimmäinen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma laadittiin Pohjois-Karjalan liiton johdolla yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa. Valmistelu tapahtui keväällä 2003 maakuntaohjelman laatimisen yhteydessä. Koska kyseessä oli ensimmäisen toteuttamissuunnitelman valmistelu ja koska sitä koskevat ohjeet sisäasiainministeriöltä olivat joiltakin osin tulkinnanvaraisia ja puutteellisia, todetaan

ensimmäisen Totsun olleen ”luonteeltaan harjoitelma”. Maakunnan yhteistyöryhmän hyväksymisen jälkeen toteuttamissuunnitelma sai lopullisen muotonsa aluehallintoviranomaisten hyväksymänä loka-kuussa 2003.

Tarkasteltaessa ensimmäistä toteuttamissuunnitelmaa maakuntaohjelman toimintalinjojen suhteen näkyy siinä selkeästi maakuntaohjelmaan sisältyvän klusteriajattelun näkökulma ja sisäiset painotukset. Toimenpidelinjojen mukaisesti vuosina 2004 ja 2005 toteutettavien keskeisten hankekokonaisuuksien ja toimenpidelinjausten tavoitteena oli luoda Pohjois-Karjalan yrityksille kasvuedellytyksiä, edistää rakennetyöttömyyden purkua, tukea maaseudun kehittymisen edellytyksiä, kehittää maakunnan osaamista, hyvinvointia ja saavutettavuutta tukevia rakenteita sekä tukea ympäristön säilymistä puhtaana ja viihtyisänä. Toimintalinjan 1 merkittävimpiä hankekokonaisuuksia olivat muovi- ja metallialan kasvuohjelma Carelian Metplast 2007 sekä vuosina 2004–2006 toteutettavaksi suunniteltu Puutuotealan kasvuohjelma. Muista toimintalinjoista poiketen ensimmäisessä toteuttamissuunnitelmassa maaseudun kehittämiseen ei esitetty maaseutuohjelmasta nousevia konkreettisia toimenpiteitä.

Toisen toteuttamissuunnitelman valmistelua luonnehti valmisteluun liittyvien aikataulujen yhteensovittamattomuus. Suunnitelmaan sisällytettiin sellaiset kärkihankkeet, joita maakunnassa valmisteltiin ja jotka olivat valmistelussaan hyvin eri vaiheissa. Toimintalinjan 1 merkittävimpien hankekokonaisuuksien joukkoon nousivat maakuntaohjelman mukaisesti nyt myös kiviklusterin kärkihankkeet. Maaseudun kehittämisen osalta selkeät hankekokonaisuudet puuttuvat toisestakin toteuttamissuunnitelmasta. Sen sijaan luonnon ja rakennetun ympäristön hoito ja arkielämän rakenteiden huomioiminen niihin kohdistuvine hankkeineen saavat uudessa suunnitelmassa näkyvän aseman.

Kolmannen toteuttamissuunnitelman valmistelua on edelleen luonnehtinut aikataulujen yhteensovittamattomuus. Valmistelu on tapahtunut edellisten toteuttamissuunnitelmien mukaisesti eri sidosryhmien yhteistyönä. Toimintalinjojen painotuksissa noudatetaan maakuntaohjelman ja edellisten toimintasuunnitelmien painoalueita uusin avauksin. Siten esim. toimintalinja 1:ssä yksittäisistä hankekokonaisuuksista esiselvitysvaiheessa olevan Puhoksen energialaitoksen kehittämisen Kiteellä todetaan olevan seuraavien vuosien suurin yksittäinen hanke koko maakunnassa. Uusimassa Totsussa pidetään tärkeänä myös alueellisten erityistoimien toteuttamista Itä-Suomi-ohjelman mukaisesti. Ohjelmassa Pohjois-Karjalan vetovastuulla makrohankkeina ovat metsäsektorin kilpailukyvyyn vahvistuminen, tulevaisuuden osaamisalojen kehittäminen (bioenergia ja biosfääri ja luova talous) ja Finnish-Russian Cross-Border University.

Maakuntaohjelman toimeenpanoon liittyen arvioinnin toimijahaastatteluisissa kysyttiin:

Kuinka hyvin teidän organisaationne on saanut omia pyrkimyksiä edistettyä maakuntaohjelman avulla ja miten organisaationne on sitoutunut tavoitteiden toteuttamiseen?

Kysymykseen saatiin seuraavanlaisia vastauksia ja kommentteja:

- Lieksan kaupunki on sitoutunut maakuntaohjelmaan ja omia pyrkimyksiä on saatu edistettyä, mutta Pielisen Karjalan yhteisen näkemyksen esittäminen on ollut ongelmallista.
- Kiteen kaupungin pyrkimyksiä on saatu edistettyä ohjelman kautta. Näitä ovat esim. Puhoksen kierrätyskeskus, sienikeskus ja puutuoteosaaminen. Ohjelmaan sitoutumista on edesauttanut Keski-Karjalan kehittämisohjelmien samanaikainen valmistelu.
- Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun strategiset tavoitteet ovat yhtäläisiä maakuntaohjelman tavoitteiden kanssa ja korkeakoulu on saanut edistettyä hankkeitaan ohjelman mukaisesti.

- Pohjois-Karjalan kauppakamari ottaa huomioon maakuntaohjelman linjaukset, mutta elinkeinoelämän edunvalvojana sillä on myös omat, elinkeinopoliittisesti pitemmälle menevät strategiset tavoitteet.
- TE-keskuksen strategiassa otetaan huomioon maakuntaohjelman strategiat. Toisaalta keskuksella on myös valtionhallinnon määräämiä tehtäviä.
- Ympäristökeskuksen kannalta vahvinta on sitoutuminen toimintalinjan 4 toimenpidekokonaisuuteen 4.3. luonnon ja rakennetun ympäristön hoito. Ympäristökeskusta ympäristönsuojelulaki velvoittaa erityistehtäviin. Toivottavaa olisi myös se, että ympäristöasiat nähtäisiin paremmin kaikissa toimintalinjoissa läpäisyperiaatteella.

Haastattelujen perusteella eri organisaatiot ovat sitoutuneet maakuntaohjelmaan ja sen toimeenpanoon kiitettävästi ja ottavat sen huomioon omissa strategiavalmisteluissaan. Toisaalta ympäristökeskuksen, TE-keskuksen ja kauppakamarin lausunnoissa todettiin niitä ohjaavan myös omat lainsäädännölliset, valtionhallinnolta tulevat tai elinkeinopoliittiset edunvalvontatehtävät. Kun maakuntaohjelman ja toimintalinjojen toimenpidekokonaisuuksien ja yksittäisten toimenpiteiden kirjo on suuri, saattoivat haastateltavat nähdä niihin yleisellä tasolla sisältyvän varsin hyvin myös edustamiensa organisaatioiden pyrkimyksiä.

Maakuntaohjelman toteuttamiseen liittyivät myös haastattelukysymykset:

Kuinka yhteistyö ohjelmallisessa aluekehityksessä on toiminut Itä-Suomen maakuntien välillä ja kuinka yhteistyö ohjelmallisessa aluekehityksessä on toiminut maakunnan sisällä eri toimijoiden (esim. kunnat, seutukunnat, lääninhallitukset, ministeriöt, yritykset, kolmas sektori) välillä?

Itä-Suomen maakuntien yhteistyön osalta saatiin seuraavia vastauksia:

- yhteistyö on sujunut kohtuullisesti
- eteenpäin on menty, mutta yhteistyö voisi olla parempaa
- Itä-Suomi-ohjelman myötä yhteistyö on lisääntynyt
- julkisuudessa annettu kuva kertoo kohtalaisen hyvästä yhteistyöstä
- hyvät henkilösuhteet auttavat yhteistyötä
- ammattikorkeakoulut ovat kehittäneet maakunnallista yhteistyötä
- itse maakuntaohjelmilla on vähän vaikutusta maakuntien väliseen yhteistyöhön
- kehittämisen painoalueissa on eroja ja jännitteet näkyvät yhteistyössä
- Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan yhteistyössä on toivomisen varaa
- yhteistyö on ollut heikkoa
- onko Itä-Suomi ylipäätään yksi kokonaisuus?

Näkemykset Itä-Suomen maakuntien yhteistyöstä ohjelmallisessa aluekehitystyössä erosivat eri toimijoiden vastauksissa. Vaikka yhteistyössä on viime vuosina menty eteenpäin, on tässä edelleen paljon kehittämisen varaa. Heikoimmalta yhteistyö näytti Pohjois-Karjalan kauppakamarin näkökulmasta. Yhteistyön heikko historiallinen traditio ja kehittämisen painoalue-erot eri maakunnissa heikentävät yhteistyötä samoin kuin Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan elinkeinoelämän suuntautuminen pikemminkin etelään kuin maakuntien keskinäisten yhteistyöverkoston kehittämiseen. Itä-Suomi-ohjelman konkreettisen toteutumisen nähtiin parantavan maakunnallista yhteistyötä, mutta ohjelman toteuttamiseen tarvittaisiin ”todellisia tekoja”.

Pohjois-Karjalan sisällä eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön saatiin seuraavanlaisia vastauksia:

- maakunnan sisäinen yhteistyö on sujunut hyvin kaikin osin
- kumppanuusperiaate on vahvistunut
- ammattikorkeakoulu, yliopisto ja tiedepuisto tekevät hyvää yhteistyötä
- yhteistyö on parempaa kuin joissakin muissa maakunnissa
- epäviralliset forumit ovat tehostaneet yhteistyötä
- ministeriöt tuntevat hyvin Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman
- yhteistyö on parantunut aikaisemmasta
- yhteistyö saisi olla parempaa
- Pielisen Karjalan seutukunnallinen yhteistyö on ongelma
- maakunnan reuna-alueet jäävät ”mopen” osalle
- maakuntaohjelman sisäistäminen kunnissa on heikkoa
- sektoriajattelu rajaa yhteistyötä
- ympäristökeskuksen ja Pohjois-Karjalan liiton yhteistyötä voisi lisätä
- maakuntaohjelmasta tiedottaminen kolmannelle sektorille ja ammattiyhdistysliikkeelle tulisi olla tehokkaampaa
- maakuntaohjelma voisi toimia paremmin edunvalvojana keskushallintoon päin

Pohjois-Karjalassa maakunnan sisäinen, eri toimijoiden yhteistyö sai haastatteluissa voittopuolisesti kiitosta osakseen. Eri toimijoiden samanaikainen yhteistyö monissa kehittämiselimissä ja epävirallisten forumeiden muodossa on lisännyt yhteistyötä. Erityispiirteinä maakunnan sisällä on Pielisen Karjalan yhteistyön ongelmat ja sen heijastuminen myös maakuntaohjelman toteuttamiseen. Kehittämisen mahdollisuuksia maakuntaohjelman toimimisesta koko maakunnan yhteisen tahdon ilmentäjänä on yhteistyön ja maakuntaohjelman tunnettavuuden lisäämisessä kolmannen sektorin, ammattiyhdistysliikkeen, maakunnan reuna-alueiden ja kuntatason toimijoiden suuntaan. Haastateltavien mielestä ohjelmat ja niistä annetut ohjeet olivat linjassa myös muiden maakunnan kehittämisohjelmien kanssa. Tähän vaikutti suoranaisesti se, että samat henkilöt valmistelivat useita eri ohjelmia. Ohjelmien päätöksenteossa nähtiin tosin myös vastuunjaon ongelmia. Maakuntaohjelmasta on tiedotettu eri ministeriöihin, mutta samalla toivottiin sen toimivan tehokkaammin maakunnan edunvalvojana ministeriöiden suuntaan. ”Suomi näyttää Helsingistä käsin loppuvan Imatralle”, kuten eräs haastateltavista totesi.

3.4 Toimintalinjojen arviointi

Itä-Suomen maakuntaohjelmien arvioinnin yhtenä tehtävänä on analysoida maakuntaohjelman toteutuksen suhdetta muuhun alueelliseen kehittämistoimintaan, erityisesti aluekeskusohjelmaan, osaamiskeskusohjelmaan ja maaseutupoliittiseen kokonaisuohjelmaan. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman valmistelun yhteys näihin valtakunnallisiin erityisohjelmiin tuodaan POKAT 2006 -ohjelmassa selkeästi esille. Käynnissä olevista valtakunnallisista erityisohjelmista Pohjois-Karjalassa tärkeimmät ovat *osaamiskeskusohjelma* ja *aluekeskusohjelma*. Keskeisin aluekehittämisen väline ohjelmakaudella 2003–2006 on kuitenkin *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma*. Sen ja maakuntaohjelman toimintalinjat ovat samat. Kyseisen EU-ohjelman tärkeimpänä tavoitteena Pohjois-Karjalassa on kehittää maakunnan innovaatiojärjestelmää ja maakunnan vetovoimaisuutta. Kehittämistoimia on suunnattu erityisesti maakunnan painopisteklustereille. Muista valtakunnallisista erityisohjelmista *maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ja saaristo-ohjelman* todetaan tuoneen oman lisänsä Pohjois-Karjalan kehittämiseen. Kuitenkin verrattain uutena välineenä saaristo-ohjelman kokonaismerkitys maakunnan kehittämisessä nähdään toistaiseksi avoimena, mutta Pohjois-Karjalan kannalta huomattavia mahdollisuuksia sisältäväksi.

Taulukko 2. Pohjois-Karjalaa koskevat keskeiset kehittämissuunnitelmat ja -suunnitelmat 2000-luvulla

Ohjelman/suunnitelman nimi	Ohjelma-kausi	Ohjelma hyväksytty/julkistettu	Ohjelman kohdealue
Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma	2000–2006	Lokakuu 1999	Itä-Suomi
Interreg III A Karjala -ohjelma	2000–2006		Suomi-Venäjä
Euregio Karelia -yhteistyöfoorumi	2000–2006		Itä-Suomi Venäjä
Joensuun seudun aluekeskusohjelma	2002–2006	2002	Joensuun seutu
Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelma	2003–2006	2003	Pohjois-Karjala
Saaristo-ohjelma	2003–2006	Tammikuu 2003	Koko maa
Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategia	2004–2010	2004	Pohjois-Karjala
Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma	2005–2008	elokuu 2004	Koko maa
Itä-Suomi-ohjelma		Helmikuu 2005	Itä-Suomi

Taulukossa 2 esitetyt ohjelmat voidaan jakaa kohdealueen ja kehittämiskohteen mukaisesti tiettyihin pääryhmiin. Kohdealueen kannalta valtakunnallisia ohjelmia ovat Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ja Saaristo-ohjelma. Itä-Suomeen liittyviä kehittämissuunnitelmia ovat Itä-Suomi tavoite 1-ohjelma ja Itä-Suomi-ohjelma. Venäjä-Suomi tai Venäjä-Itä-Suomi -yhteistyöhön liittyvät Interreg III A Karelia-ohjelma ja Euregio Karelia-yhteistyöfoorumi. Pohjois-Karjalaa koskevia ohjelmia ovat puolestaan Joensuun seudun aluekeskusohjelma, Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelma ja Pohjois-Karjalan Eurooppa strategia. Kehittämisen pääkohteen mukaisesti jaoteltuna osa ohjelmista selkeästi suuntautuu tietyille toiminta-alueelle, kuten kansainvälistymiseen, maaseudun tai Pohjois-Karjalan kärkiklustereiden kehittämiseen. Joensuun seudun aluekeskusohjelma ja Itä-Suomi-ohjelma ovat sisällöllisesti väljemmin määriteltävissä.

Valtakunnallisten ohjelmien lisäksi maakuntaohjelman laatimisessa on huomioitu lukuisa määrä maakunnallisia kehittämissuunnitelmia, joiden todetaan olevan POKAT 2006 -ohjelman yleistavoitteiden mukaisia, vaikkakin niiden tavoitteet ja sisältö ovat teemojensa mukaisesti rajallisemmat. Näitä ohjelmia ovat:

- Pohjois-Karjalan klustereiden strategiat.
- Pohjois-Karjalan yrittäjyysohjelma
- Pohjois-Karjalan teknologiastrategia
- Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategia
- Pohjois-Karjalan työllisyysstrategia
- Korkeakoulujen alueellisen kehittämisen strategia

Taulukko 3. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman suhde Joensuun seudun aluekeskusohjelmaan, Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelmaan ja valtakunnalliseen maaseutuohjelmaan

Maakuntaohjelman toimintalinjat	Aluekeskusohjelman painopisteet	Osaamiskeskusohjelman tavoitteet	Maaseutuohjelman pääteemat
TL 1: Yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen	Osaamisperustan vahvistaminen ja hyödyntäminen/ liiketoiminnan kehittäminen; Venäjälle ja muille lähi-alueille suuntautuvan liiketoiminnan kehittäminen; Matkailu	Muovi- ja metallialan ja puuteknologian ja metsätalouden yritys-, koulutus- ja T&K-toiminnan kehittäminen	Elinkeinojen ja työn uudistaminen
TL 2: Osaamisen ja työvoiman valmiuksien parantaminen			Osaamisen tason nostaminen
TL 3: Maaseudun kehittäminen			Peruspalvelut ja rakentaminen
TL 4: Rakenteiden ja ympäristön kehittäminen	Seutuyhteistyö (palvelut)		Maaseudun toimintarakenteiden vahvistaminen

Seuraavassa Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman suhdetta taulukossa 3 esitettyihin valtakunnallisiin erityisohjelmiin, keskeisiin EU-ohjelmiin ja Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategiaan on arvioitu toimintalinjoittain. Tämän jälkeen samoja toimintalinjoja analysoidaan toimijahaastattelujen perusteella ja Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaa ajallisesti pitemmälle ulottuvien kehittämissiisioiden näkökulmasta.

3.4.1 Yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen

Toimintalinja 1 on valittu Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman keskeiseksi toimintalinjaksi, jossa yritys-toimintaa kehitetään etenkin Pohjois-Karjalan kehittämisen painopisteklustereiden yrityksiin kohdennettavilla toimenpiteillä. Näiden tavoitteiden yhdensuuntaisuus valtakunnallisten erityisohjelmien ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman tavoitteisiin Pohjois-Karjalassa on kiinteä.

Sisäasianministeriön vuosia 2003-2006 koskeva *kansallinen osaamiskeskusohjelma*, joka tukee alueellisia vahvuuksia, alueiden välistä erikoistumista ja yhteistyötä eri osaamiskeskusten välillä, yhdistää *Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelmassa* maakunnan kaksi vahvaa erityisosaamisaluetta: puun ja metsän sekä muovin ja metallin. Molemmat osaamiskeskusalat ovat Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman keskeisiä painoaloja. Osaamiskeskusten edustajat ovat osallistuneet myös aktiivisesti maakunnallisten klusterityöryhmien toimintaan.

Valtakunnallinen *aluekeskusohjelma* perustuu eri ministeriöiden, valtion alueviranomaisten, maakuntien liittojen ja kuntien keskinäiseen kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Ohjelmakausi kestää vuoden 2006 loppuun saakka. Aluekeskusohjelma kokoaa kaupunkiseutujen toimijat seudulliseen yhteistyöhön, vahvistaa kaupunkiseutujen elinvoimaa ja kehittää erikokoisia kaupunkiseutuja vahvoiksi aluekeskuksiksi.

Ohjelmaa toteutetaan 34 alueella, joista Joensuun seutu on yksi. *Joensuun seudun aluekeskusohjelman* ensisijainen kohdealue oli aluksi Joensuun ja Outokummun seutu. Vuoden 2005 alussa tapahtuneet kuntien yhdistymiset ja seutukuntajakojen tarkistukset aiheuttivat muutoksia ohjelma-alueessa siten, että nykyisin ohjelman ydinalueeseen kuuluvat Enon, Ilomantsin, Joensuun, Kontiolahden, Liperin, Outokummun, Polvijärven ja Pyhäselän kunnat. Verkostoituneina ohjelmassa jatkavat Keski-Karjalan seutukunta sekä Pielisen Karjala (pl. Valtimon kunta). Ohjelman painopistealat ovat puutuoteala, muovi ja metalliala, informaatio- ja kommunikaatioteknologia, raja- ja lähialueyhteistyö, hyvinvointiala ja vuodesta 2003 alkaen matkailuala. Lisäksi ohjelman keskeisenä tavoitteena on seutuyhteistyön tiivistäminen. Aluekeskusohjelman painopistealueet ovat myös Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman klusterialoja lukuun ottamatta raja- ja lähialueyhteistyötä, joka on muutoin vahvasti esillä maakunnan kehittämisessä ja maakuntaohjelmassa. Myös painopistealojen sisällä tehdyt aluekeskusohjelman linjaukset tukevat maakuntaohjelman toimenpidelinjauksia.

Osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmien lisäksi maakuntaohjelman toimintalinja 1 on yhdensuuntainen maakunnalle tärkeän Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman ensimmäisen toimintalinjan kanssa. Pohjois-Karjalassa siihen sisältyvät metsätalous ja puuteknologia, muovi- ja metalliteollisuus ja kiviteollisuus. Myös Pohjois-Karjalan uudessa Eurooppa-strategiassa, joka luo suuntaviivat Pohjois-Karjalan kansainvälistymiskehityksen painotuksille vuoteen 2010 saakka, ensimmäiseksi painopistealueeksi on määritelty Pohjois-Karjalan kärkiklustereiden kansainvälisen toiminnan vahvistaminen.

Kysyttäessä haastateltavilta miten realistisia ja oikeaan osuvia maakuntaohjelman toimintalinjat ovat ja ovatko ne myös selkeitä ja toteuttamiskelpoisia, toimintalinjan 1 valinta maakunnan kehittämisen kulmakiveksi sai selkeää, vaikkakaan ei täysin jakamatonta kannatusta. Toimintalinjan toteutuksen kannalta maakuntaohjelmaan sisältyy tärkeä toivomus siitä, että ”yrittäjät on saatava sitoutuneesti mukaan maakuntaohjelman käytännön toteuttamiseen omine hankkeineen ja toimenpiteineen”. Tämän tavoitteen realisoitumisessa nähtiin parantamisen varaa, erityisesti elinkeinoelämää edustavien organisaatioiden taholta. Muuten edellä todettuihin kysymyksiin saatiin seuraavia vastauksia ja kommentteja:

- maakunnan kannalta oikea painopiste
- on maakuntaohjelman painopiste, mutta voisi olla sitä enemmänkin
- toimintalinja on realistinen ja hyvä
- on valinnan tulos
- toimintalinja on tärkeä
- toimintalinja on pääosin realistinen ja oikeaan osuva
- toimintalinjan tavoitteet ovat pääosin selkeitä ja toimintakelpoisia
- pelkällä maakuntaohjelmalla tai yrittäjyyttä edistävällä toimintalinjalla ei yrittäjien määrää lisätä
- enemmän selkeyttä toimintalinjojen 1 ja 2 välille
- tavoitteiden toteuttamista on Ylä-Karjalasta käsin vaikea toteuttaa
- rahoituksen riittämättömyys on ongelma tavoitteiden toteuttamisessa
- elinkeinopolitiikka on saanut liian suuren sijan toimintalinjoissa
- Pohjois-Karjalan kaltaisessa maakunnassa sosiaalisen koheesion rakentamiseen pitäisi kiinnittää enemmän huomiota suhteessa elinkeinoelämän kehittämiseen

Näissä vastauksissa käy ilmi edellä todettu näkemys siitä, että toimintalinja 1 on maakunnan kehittämisessä keskeinen kehittämisen kohde, mutta sen painoarvo suhteessa muihin toimintalinjoihin asetettiin osin kyseenalaiseksi. Toimintalinjan mukaisella toiminnalla on voitu saada vauhtia maakunnan kärkihankkeisiin, vaikka esim. metalli- ja muoviklusterin yhdistäminen nähtiin osittain keinotekoisena. Tavoitteiden realistisuuden kannalta rahoituksen riittämättömyys tukea yritystoiminnan kehittämistä koettiin ongelmana. Vastauksissa heijastuu myös huoli maakunnan syrjäalueiden kurjistumisesta ja tämän myötä sosiaalisen vastuun ulottamisesta koko maakuntaan. Vastuuta sälytettiin myös yrittäjien omaan aktiivisuuteen. Ammattikorkeakou-

lun taholta toivottiin läheisempää yhteyttä koulutuspolitiikan ja yrittäjyyttä edistävien toimenpiteiden välillä.

3.4.2 Osaamisen ja työvoiman valmiuksien kehittäminen

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman toinen keskeinen toimintalinja on osaamisen ja työvoiman valmiuksien kehittäminen. Myös tämän toimintalinjan yhdensuuntaisuus Pohjois-Karjalan osaamiskeskusohjelmaan, Joensuun seudun aluekeskusohjelmaan ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman tavoitteisiin nähden on läheinen erityisesti toimintalinjan toimenpidekokonaisuuteen 2.2: koulutuksen ja osaamispuutteen kehittäminen. Toimenpidekokonaisuuden painopisteitä on koulutuksen kehittäminen klusterialoilla, mikä tarkoittaa mm. maakunnan osaamiskeskittymien kehittämistä ja vahvistamista, muovi- ja metallialan muuntokoulutuksen kehittämistä, puualan osaamisen parantamista modernien automaatio- ja työtekniikoiden alueella ja modernin puurakentamisen osaamisen vahvistamista.

Pohjois-Karjalan osaamiskeskuksen yhteistyökumppaneita ovat mm. Joensuun yliopisto, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu, Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä ja Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Osaamiskeskuksen kokonaistavoitteissa vuosille 2003-2006 korostuu osaamisen, tuotekehityksen, yritystoiminnan ja työllisyystavoitteiden yhdistäminen. Nämä tavoitteet ovat:

- kasvavan kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotannollisen toiminnan edellytysten kehittäminen
- uusien korkean jalostusasteen työpaikkojen syntyminen Pohjois-Karjalaan ja koko maahan toimialojen kehittymisen myötä
- tutkimustoiminnan tulosten kaupallistaminen ja tutkimustoimintaan perustuvan yritystoiminnan edellytysten parantaminen
- toiminnan laadun ja teknologian kehittäminen yrityksissä ja niitä palvelevissa yhteisöissä kansainvälisen liiketoiminnan edellyttämälle tasolle
- osaavan ja monipuolisesti koulutetun työvoiman saatavuuden turvaaminen.

Aluekeskusohjelman vuosien 2002–2003 tuloksia kirjattaessa puolestaan todetaan, että ohjelman tuotannollisten painopistealueiden (puutuote-, muovi-, metalli- ja ICT -ala) toimenpiteillä on vahvistettu Joensuun seudun erityisosaamista. Ohjelman ydintavoitteisiin vuosille 2004–2006 sisältyy alueella olevan osaamisen täysimääräinen hyödyntäminen (mm. osaamiskeskukset) ja jalkauttaminen maakuntaan.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintalinja 2 on maakuntaohjelman mukaisesti osaamisen vahvistaminen ja työvoiman valmiuksien parantaminen. Niinikään Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategiassa tähdennetään Pohjois-Karjalan asemaa vahvana koulutusmaakuntana ja maakuntaohjelmaan sisältyvä aktiivisen maahanmuuttopolitiikan harjoittaminen saa strategiassa useita konkreettisia toimenpideehdotuksia. Yhteys koulutuksen osalta maakuntaohjelman tavoitteiden ja Interreg III A Karjala-ohjelman kesken on myös nähtävissä jälkimmäisen ohjelman prioriteetteihin kuuluvan rajayhteistyötä tukevan koulutus- ja tutkimustoiminnan kautta.

Toimintalinjan 2 realistisuuteen, osuvuuteen, selkeyteen ja toteuttamiskelpoisuuteen haastatteluissa annettiin seuraavia vastauksia ja kommentteja:

- on keskeinen toimintalinja ja siinä on oikeita asioita
- koulutus- ja työvoima-asioiden kehittäminen on oikeaa kehittämiss politiikkaa
- erinomainen koulutusjärjestelmä tukee ja ruokkii teollisuutta
- sen kautta on saatu aikaiseksi uusia aloitteita, mm. elokuva-ala
- linjaukset ovat suhteellisen realistisia ja hyvin osuvia

- toimintalinjan toteuttamisen vastuujako kaipaisi täsmentämistä
- toimintalinja on sisällöllisesti sekava ja siinä olisi selkeyttämisen varaa
- osaamis pääoma on keskittynyt Joensuuhun
- toimintalinjan hedelmiä on vaikea hyödyntää syrjäalueilla
- työvoimapolitiittisten toimenpiteiden alueellinen vaikuttaminen ei toimi tasavertaisesti maakunnan sisällä
- koulutuksen pullonkaulat ovat ongelma
- toimintalinjan sisältö on osittain paperinmakuista yleistämistä vailla konkreettista sisältöä
- työllisyyden edistämisen osalta tavoitteet näyttävät osittain ylimitoitetuilta, mutta samalla haasteellisilta.

Toimintalinja 2 nousi toimijabaastatteluissa kokonaisuutena varsin selvästi Pohjois-Karjalan kehittämisen osalta lähes yhtä tärkeäksi kuin toimintalinja 1. Sen sisältöön ja tavoitteisiin subtauduttiin kuitenkin kriittisemmin kuin toimintalinja 1 osalta. Toimintalinjan mukaisilla kehittämistoimilla on saatu edistetyksi maakunnan kärkihankkeita ja tuotu esille uusia aloitteita, kuten elokuva-alan osaaminen, mutta koulutus- ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja kehittämishankkeiden hyödyn nähtiin keskittyneen Joensuuhun. Toimintalinjan toteuttamisen vastuunjakoon kaivattiin niinikään enemmän selkeyttä. Ongelmaksi nähtiin useissa vastauksissa myös se, ettei rakennetyöttömyyteen ole voitu tarpeeksi vaikuttaa ja ettei ammatillinen koulutus ole vastannut oikealla tavalla työvoimatarpeeseen. Erityisesti tämä koski maakunnan muuten positiivisessa kasvuvireessä olevaa teollisuutta. Työllisyyden edistämistavoitteissa TE-keskuksen ja Pohjois-Karjalan liiton kesken on epäyhtenäisyyttä.

3.4.3 Maaseudun kehittäminen

Alueiden kehittämislain mukaan maakuntaohjelmissa tulisi olla mukana maaseutuun ja saaristoon liittyviä toimenpiteitä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (2004) laatimassa ohjelmassa *Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008* on todettu yleisesti, että maakuntaohjelmien maaseutupoliittisia arvioita on ollut jossain määrin vaikea tehdä, koska joidenkin maakuntaohjelmien kirjoitus on jäänyt suurten linjojen tavoitetasolle, jolloin itse ohjelmasta on mahdotonta päätellä, mitä toteuttamissuunnitelmat sisältävät. Tavoitteet, päämäärät ja toimenpiteet on kirjoitettu hyvin samansisältöisesti.

Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma pyrkii turvaamaan ja kohentamaan maaseudun elinvoimaa laajan rakennemuutoksen oloissa. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman painopistealujen katsotaan tukevan maaseudun kehittämistä ja useiden eri toimintalinjojen keskeisistä toimenpidekokonaisuuksista kohdentuvan maaseudulle. Ohjelmille yhteisiä kehittämisen kohteita ovat mm. yrittäjyyden edistäminen, osaamisen kehittäminen (varsinkin liikkeenjohto-osaaminen), laatutyön kehittäminen, elinkeinon monipuolistaminen, verkottuminen sekä alkutuotannon kilpailukykyyn kehittäminen ja sopeuttaminen yhteisön markkinoille. Samansuuntaisesti taulukko 3 osoittaa, että yleisellä tasolla maakuntaohjelman tavoitteiden asettelusta voidaan löytää maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman yleistavoitteet elinkeinon ja työn uudistamisesta, peruspalvelujen kunnossapidosta ja rakentamisesta ja osaamisen tason nostamisesta.

Pohjois-Karjalassa on viisi nk. saaristo-osakuntaa, joihin kohdennetaan saaristo-ohjelman mukaisia toimenpiteitä. Nämä ovat Juuka, Kesälahti, Liperi, Rääkkylä ja Lieksa. Ohjelma kattaa paitsi varsinaiset saaret niin myös ns. vedenrikkomat alueet. Vaikka suoranaisesti *valtakunnallisen saaristo-ohjelman* merkitys Pohjois-Karjalassa onkin jätetty avoimeksi, pidetään ohjelman tavoitteita maakunnan aluekehittämisen kannalta tärkeinä ja oikeaan osuneina.

Toimintalinja 3 ei arviointihaastatteluissa noussut toimintalinjojen kahden tärkeimmän joukkoon. Miten maaseutupoliittisen kokonaisohjelman ja toimintalinjan 3 realismi, osuvuus, selkeys ja toteuttamiskelpoisuus koettiin arviointihaastatteluissa, käy ilmi seuraavassa:

- toimintalinja on tärkeä, koska Pohjois-Karjalassa on iso maaseutu
- maaseudun kehittäminen nähdään tärkeäksi Pohjois-Karjalassa
- kehittämishankkeet ovat realistisia, selkeitä ja kaikki toteuttamiskelpoisia
- maaseudun yritystoiminnan kehittämien on tärkeää
- kalastuselinkeinon kehittämisessä olisi mahdollisuuksia
- maaseudun kylätoiminta on vilkasta
- maaseudun kehittämisen tulokset eivät näy niin nopeasti kuin suunnitelmissa toivotaan
- elinkeinokalatalouden osuus on ohjelmassa saanut liian ison painoarvon
- EU:n vaikutus maaseudun kehittämisessä on liian suuri
- toimintalinja on saanut liian suuren painoarvon maakuntaohjelmassa
- tavoitteet ovat epärealistisia ja tarvitsisivat selkeyttämistä
- maaseudun rakennemuutosta ei voida estää

Maaseudun kehittämistä koskevista vastauksista näkemykset jakautuivat kahteen ääripäähän selkeämmin kuin muiden toimintalinjojen arvioinneissa. Osa vastaajista näki, että Pohjois-Karjalassa maaseudun kehittäminen on tärkeää ja vastauksissa esitettiin kehitysmahdollisuuksia mm. maaseudun yritystoiminnassa ja elinkeinokalastuksessa. Osassa vastauksista taas panostaminen maaseutuun nähtiin vähemmän tärkeänä, ja varsinkin elinkeinokalatalouden nähtiin saaneen maakuntaohjelmassa ja toimintalinjan sisällä aivan liian suuren painoarvon. EU:n maaseutupolitiikan ohjaavuus ja maaseudun rakennemuutos koettiin realiteetteina ja turhien kehittämishankkeiden maaseudulla vain hidastavan sen luonnollista rakennemuutosta. Vaikka maaseudun merkitys Pohjois-Karjalassa tunnustettiin, syntyi haastatteluista varsin pessimistinen kuva innostuksesta tai realistisista mahdollisuuksista maaseudun kehittämiseen. Haastatteluissa varsinkin ”syvä” maaseutu nousi kehittämiskohteena toimintalinjan edellyttämällä tavoilla vähän esille.

3.4.4 Rakenteiden ja ympäristön kehittäminen

Toimintalinja 4 rakenteiden ja ympäristön kehittäminen koskettaa useita valtakunnallisia ja maakunnallisia kehittämisohjelmia ja -suunnitelmia. Toimenpidelinja 4.1 osaamisen ja koulutuksen investoinnit pyrkii mm. osaamiskeskusten vahvistamiseen, tuotekehitysosaamisen kehittämiseen ja hyvinvointialan osaamiskeskustoiminnan kehittämiseen ja toimenpidelinja 4.4. arkielämän rakenteiden kehittämisessä kuntalaisten hyvinvointipalvelujen turvaamiseen ja tietoyhteiskuntaosaamisen- ja valmiuksien kehittämiseen. Nämä tavoitteet sitovat toimintalinjan konkreettisesti Pohjois-Karjalan osaamiskeskuksen ja Joensuu seudun aluekeskusohjelman kehittämistavoitteisiin. Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmaan kuuluu toimintalinjana 4 rakenteiden ja hyvän ympäristön kehittäminen.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on teettänyt vastikään selvityksen maakunnan hyvinvointiohjelman toteutumisesta (*Pohjois-Karjalan hyvinvointiohjelman seurantaraportti*, 2004) ja päivittänyt maakunnan tietoyhteiskuntastrategian (*Näkökulmia Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntakehitykseen* 2005). Ensimmäisen raportin keskeinen johtopäätös on, että vaikka maakunnassa on vahvoja kärkialoja teollisuuden, koulutuksen ja tutkimuksen alueilla, ”*työmahdollisuuksien turvaaminen koko maakunnassa vaatii vahvan yhteisen tahtotilan löytymistä aluekehityksen toivottavasta suunnasta ja tarvittavista toimenpiteistä*”. Tietoyhteiskuntastrategian päivityksessä puolestaan todetaan, että strategian toteutus nivoutuu läheisesti Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman ja maakunnan teknologiastrategian toteutukseen.

Toimintalinjan 4 sisälle kuuluu myös monia rajayhteistyöhön liittyviä hankkeita, kuten Niiralan raja-aseman laajennus, rajat ylittävä ympäristöyhteistyö ja nuorten raja-alueiden yhteistyön kehittäminen. Raja-alueyhteistyön myötä toimintalinja tukee niitä tavoitteita, joita sisältyy Pohjois-Karjalan ja Venäjän/Venäjän Karjalan yhteistyön lisäämiseen tähtääviin EU-ohjelmiin ja esim. Niiralan rajanylityspaikan kehittämisellä Joensuun seudun aluekeskusohjelmaan, jossa yhtenä painopisteenä on Venäjälle ja muille lähialueille suuntautuvan liiketoiminnan kehittäminen. Samansuuntaisesti Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategiassa katsotaan Pohjois-Karjalan olevan Euroopan unionin ulkorajalla erityisasemassa, jota asemaa voidaan hyödyntää monella tavalla tukemalla toimenpiteen 4 mukaisia tavoitteita.

Muiden toimintalinjojen tapaan asetettuihin kysymyksiin saatiin toimijahaastatteluissa tämän toimintalinjan osalta seuraavia vastauksia ja kommentteja:

- on tärkeä toimintalinja
- koko maakunnan kannalta tärkeä kehittämiskohde on yhteysverkoston (raskas liikenne, vesikuljetukset) kehittäminen
- luonnon ja rakennetun ympäristön merkitys kasvaa koko ajan
- on realistinen ja toteuttamiskelpoinen
- toimintalinjan tavoitteissa on päästy eteenpäin
- sen toteuttamisessa on luotu uusia kumppanuuksia
- tiedepuiston kehittäminen ja alue- ja osaamiskeskusohjelmien toteuttaminen ovat tärkeitä
- toimintalinjan tulokset ja vaikutukset ovat maakunnan reuna-alueille vähäisemmät kuin maakunnan keskuksessa
- Kolin saaminen maailman kulttuuriperintölistalle olisi tärkeää
- arkielämän rakenteiden osalta suunnitelmaan on kirjattu enemmän kuin voidaan toteuttaa
- toimintalinja on saanut liikenneyhteyksien kehittämisen osalta liian vähän aikaa
- toimintalinja on ”outo” yhdistelmä
- sosiaalisen syrjäytymisen estäminen saisi saada tärkeämmän sijan maakuntaohjelmassa

Toimintalinja 4 on sisällöllisesti ja tavoitteidensa osalta jakautunut hyvin monitahoiseksi kokonaisuudeksi, mikä selittää osaltaan sitä, ettei se sellaisenaan nouse tärkeimpien toimintalinjojen joukkoon. Toimintalinjan sisältä nousivat tärkeiksi kehittämiskohteiksi eri organisaatioiden kannalta keskeiset hankkeet, kuten liikenneyhteyksien parantamiseen, osaamisen infrastruktuuriin tai ympäristöön liittyvät hankkeet. Toimintalinjan jakautuneisuus nähtiin haastatteluissa osin ongelmana ja osin ”laarina”, josta kaikki saattoivat löytää jotakin. Yhtenäisempi huoli kosketti maakunnan tieverkoston tilaa niin ulkoisten kuin sisäistenkin liikenneyhteyksien kannalta. Samoin nousi esille muiden toimintalinjojen tapaan huoli maakunnan sisäisen sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden estämiseksi tehtyjen ponnistusten riittämättömyydestä.

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman kahden tärkeimmän toimintalinjan (toimintalinjat 1 ja 2) sisältöä ja tavoitteita syvennettiin toimijahaastatteluissa vielä seuraavilla kysymyksillä:

Mitkä ovat tämän (näiden) toimintalinjojen erityiset haasteet, ongelmat ja etenemisen esteet (tai onnistumisen tekijät) ja ovatko toimintalinjojen erilaiset painotukset harmin aihe?

Asetettuihin kysymyksiin eri organisaatioiden edustajat antoivat seuraavia vastauksia ja kommentteja:

- kärkiklustereiden kehitys ja uudet aloitteet ovat osoituksia onnistumisesta
- Kiteellä toimintalinjan 1 osalta tärkeitä hankkeita on saatu eteenpäin
- Lieksan teollisuuskylän yrittäjäpohja on vahva ja työvoima paikkakunnalla on pysyvää
- kaikissa toiminnoissa pitäisi olla mukana osaamisen näkökulma

- ikääntyvä yrittäjien joukko ja yritysten verkottumisen puute on ongelma
- aikuiskoulutuksen mahdollisuudet Lieksassa ovat heikentyneet
- rakennetyöttömyys on vakava ongelma
- maakunnasta poislähtijöiden joukossa on myös työikäisiä ja työssäkäyviä nuoria
- yrityksillä on vaikeuksia päästä mukaan ohjelmaperusteiseen kehittämistyöhön
- maakunnan yritysperusta on kapea, tarvittaisiin lisää uusia yrityksiä
- hankemaailmassa korostuu kehittämistyön väliaikaisuus ja toimijakeskeisyys
- toimintalinjat 1 ja 2 voitaisiin yhdistää
- Pohjois-Karjalassa tulisi ideoita ja työstää ammattimaisemmin uusia hankkeita
- hyvistä hankkeista on pulaa

Vastauksissa ja kommentteissa tulivat voittopuolisesti esille maakuntaa vaivaavat ongelmat, kuten rakennetyöttömyys, nuorten poismuutto, yrittäjäpohjan kapeus ja ikärakenne. Tässäkin yhteydessä yrittäjien mukanaolo sitoutuneesti maakuntaohjelman ja muiden kehittämisohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa näyttöä puutteena ja haasteena. Toimintalinjojen painotukset eivät olleet harmin aihe, mutta niiden yhdistäminen tai niiden nykyistä selkeämpi yhteys voisi jäntevöittää maakuntaohjelmaa. Tätä näkemystä painotettiin erityisesti Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun taholta.

Edellä on käynyt ilmi, että Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman toimintalinjat ovat tavoitteiltaan pääasiassa hyvin yhdenmukaiset valtakunnallisten erillishojelmien, EU-ohjelmien ja Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategian kesken. Maakuntaohjelman keskeiset toimintalinjat 1 ja 2 ovat tukemassa maakunnan osaamis- ja aluekeskusohjelmia, ja maakuntaohjelman ja Itä-Suomen tavoite 1 toimintalinjat ovat yleisillä identtiset. Maakunnan kansainvälistymisessä on valittu samat kehittämisen painoalat kuin maakuntaohjelmassa. Raja- ja lähialueyhteistyöhön tähtäävät ponnistelut saavat tukea nykyisistä EU-ohjelmista. Vaikka valtakunnallisen maaseutuohjelman yleistavoitteet voidaan löytää myös Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmasta, näkemys maakuntaohjelmien jäämisestä tältä osin suurten linjojen tavoitetasolle, voidaan nähdä koskettavan Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaa. Huomiota herättää myös se, että Eurooppa-strategiassa tärkeäksi nostettu raja- ja lähialueosaamisen koulutus- ja tutkimustoiminta, ei maakuntaohjelman missään toimintalinjassa nouse toimenpidekokonaisuudeksi tai erilliseksi hankkeeksi.

Eurooppa-strategian lisäksi Pohjois-Karjalan kehittämisen tulevaisuutta maakuntaohjelmaa pitemmälle tähtäävät helmikuussa 2005 julkaistu *Itä-Suomi-ohjelma* ja Pohjois-Karjalan maakuntaliiton tilaama *Mika Mannermaan* kirjoittama tulevaisuusraportti *Elävänä Pohjois-Karjalassa 2025*, joka palvelee Pohjois-Karjalan maakuntasuunnitelman valmistelua. Ne ovat syntyneet Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman valmistumisen jälkeen, joten niiden esittämien kehittämisen painoalueiden mahdolliset erot maakuntaohjelman toimintalinjoihin ja klustereihin nähden heijastanevat muutoksia toimintaympäristössä.

Itä-Suomi-ohjelmassa Itä-Suomen kriittisiä menestystekijöitä tarkasteltiin kolmen teeman avulla. Nämä ovat *kansainvälisesti kilpailukykyinen elinkeinoelämä ja innovaatiojärjestelmä, vetovoimainen elinympäristö ja toimiva infrastruktuuri sekä uudistumiskykyinen hyvinvointiyhteiskunta*. Kaikkien esitysten läpikäyviä teemoja olivat kansainvälistyminen ja yrittäjyys. *Kansainvälistymisessä Venäjän läheisyys tarjoaa Itä-Suomelle suhteellisen edun, jota tulisi hyödyntää nykyistä vahvemmin.*

Ohjelman tarkastelemat teemat löytyvät myös Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman toimintalinjoista, vaikkakin painotukset niiden suhteista ovat hieman erilaisia. Teema kansainvälisesti kilpailukykyinen elinkeinoelämä ja innovaatiojärjestelmä nivoo osaamisen ja yritystoiminnan kiinteästi yhteen ja toisaalta ohjelma erottaa - ainakin tarkastelutasolla - vetovoimaisen elinympäristön, infrastruktuurin ja uudistumiskykyisen hyvinvointivaltion erillisiksi teemoiksi. Nämä teemat on Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa sidottu yhteen toimintalinjassa 4. Kun Itä-Suomi-ohjelma tähdentää kansainvälistymistä maakuntaohjelmaa pontevammin, jää taas maaseudun kehittäminen siitä omana teemanaan pois. Myös kluste-

reiden painotuksissa on eroavaisuuksia Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaan nähden. Itä-Suomi-ohjelmassa tulevaisuuden klustereissa markkinoiden nopea kasvu tulisi tapahtumaan matkailu-, ICT- ja hyvinvointialalla (yksityinen sektori). Huomattavia markkinaosuuksia voidaan saavuttaa metsäklusterissa, metalli-muoviklusterissa ja kivialalla. Huomattavia markkinaosuuksia on taas erittäin vaikea saavuttaa elintarvikealalla, rakentamisessa ja kiinteistönhallinnassa. Sama pätee myös hyvinvointi- ja koulutusklusteriin ja turvallisuuteen.

Mika Mannermaan tekemässä tulevaisuusraportissa on lähdetty maakunnan yhteisestä hyväksymisestä siitä, että Joensuu on maakunnan ”veturi”. Myös tässä raportissa nähdään hyvinvointi-klusterin monipuoliset kehittämismahdollisuudet, mutta 2025 ”todellisia tuohen tuojia” voi löytyä myös koulutuksen ja kulttuuriin aloilta Samoin raportti nostaa tärkeiksi kehittämiskohteiksi tietoyhteiskunnan kehittämisen, matkailun ja bioyhteiskuntaan liittyvät innovaatiot, joissa Pohjois-Karjala voisi olla ”edelläkävijä maailman mittakaavassa”. Itä-Suomi-raportin ja Mannermaan raportin tulevaisuuden visioissa on paljon yhtäläisyyksiä. Vaikka Itä-Suomi-ohjelmassa koulutus on laskettukin laskevien klustereiden joukkoon, todetaan raportissa toisaalta, että ”yksityisten sovellutusten, osaamistuotteiden ja yrittäjyyden edetessä” myös sen asema voi kohentua.

4. MAAKUNTAOHJELMAN TULOKSET JA VAIKUTUKSET

4.1 Toimintalinjojen tulokset

Maakuntaohjelman suunnittelun, valmistelun, toimeenpanon ja toimintalinjojen mukaisen yleisarvioinnin lisäksi tämä arviointi kohdistuu nykyisen Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman tähänastisten tulosten ja vaikutusten arvioimiseen. Tähän yhteyteen liittyy toimintaympäristön muutoksen analyysi SWOT. Maakuntaohjelman tulosten osalta toimijahaastatteluissa kysyttiin kunkin toimintalinjan osalta:

Miten maakuntaohjelman toimintalinjat ovat toteutuneet ja ovatko tulokset asetettujen tavoitteiden mukaisia?

Yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittämisen osalta tuloksia arvioitiin seuraavasti:

- tulokset ovat toteutuneet hyvin ja ovat tavoitteiden mukaisia
- tulokset ovat toteutuneet suurin piirtein tavoitteiden mukaisesti
- toimintalinja on edistänyt yritystoimintaa
- edistystä on tapahtunut vuodesta 2003 lähtien
- tuloksista saatavat tiedot ovat päättäjien käsillä varsin hitaasti
- pk-sektorin pitäisi hyötyä enemmän tuloksista
- Joensuu on hyötynyt toimintalinjasta eniten ja koko toimintalinjassa heijastuu Joensuukeskeisyys
- tarvittaisiin uusia yrittäjiä toteuttamaan toimintalinjan tavoitteita
- yrittäjyyden osuus on maakunnassa edelleen liian vähäinen
- tavoitteissa saisi olla enemmän konkreettisuutta

Osaamisen ja työvoiman valmiuksien parantamisen osalta:

- työllisyys ei ole parantunut odotusten mukaisesti
- koulutuksen ja työvoimatarpeen välillä on kapeikkoja
- rakennetyöttömyys on suuri ongelma
- toimintalinjan vastuujakoa tulisi selkeyttää

- mittaamisessa tulosten osalta voi olla eroja
- kuka vastaa seurannasta?
- suunnitelman sisältöä voisi jäntevöittää
- tulokset hyödyttävät eniten Joensuuta
- tulisi olla enemmän uusia avauksia
- osajista on joillakin aloilla puutetta

Maaseudun kehittämisen osalta:

- kalataloutta voitaisiin kehittää enemmän
- bioenergian hyödyntämisessä olisi mahdollisuuksia
- toimintalinjan sisältö on liian kapea
- eräissä maakunnissa (Pohjois-Savo, Pohjanmaa) maaseudun kehittäminen on tuotu selkeämmin esille
- toimintalinjaan tulisi panostaa enemmän
- usko maaseudun kehittämiseen on mennyt
- maatalouden tutkimus on poissa
- elinkeinokalastus on korostunut liikaa
- tältäkin osalta syrjäseutujen kehitys on ongelma
- toimintalinja tavoitteineen on maakuntaohjelman kokonaisuuden nähden liian iso
- toimintalinjan toteuttaminen on epärealistista

Rakenteiden ja ympäristön kehittämisen osalta:

- toimenpidelinjan etenemisessä (tiedepuisto, osaamisen investoinnit) on tavoitteisiin nähden edetty kohtuullisesti
- kulttuurialalla (elokuva-ala) on saavutettu hyviä tuloksia
- Joensuun yliopisto on panostanut kiitettävästi ympäristöasioihin
- liikenneverkko yhteyksiä ei ole saatu kehitetyksi
- rahavarat hankkeisiin nähden alimitoitettuja
- Pohjois-Karjalan tulisi kansainvälistyä voimakkaammin
- lähi- ja raja-alueyhteistyötä tulisi selkeyttää eri vastuutahojen kesken
- ympäristöyrittämisessä olisi tulevaisuuden mahdollisuuksia
- biosfäärialueen merkitys malli- ja koalueena paremmin esille
- hoivamaakunnan rooli tulisi painottaa enemmän

Vastausten perusteella ilmenee, että keskeisten toimintalinjojen toteuttamisessa on edetty varsin hyvin tai ainakin kohtuullisesti niille asetettujen tavoitteiden suhteen. Yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittämisen tulokset näyttävät kiistattomilta, mutta ongelmana on niiden keskittyminen maakunnan pääkaupunkiin ja toisaalta maakunnan yritystoiminnan määrällinen kapeus. Sama johtopäätös voidaan tehdä toimintalinja 2 osalta. Koulutuksen saavutuksia ei kiistetä, mutta ongelmia aiheuttaa osaamispääoman keskittyminen, rakennetyöttömyys ja toisaalta samanaikaisesti uhkaava pula osaavasta työvoimasta. Maaseudun kehittämisessä tulosten arvioinnin perusteella ei ole saavutettu samanlaisia konkreettisia edistysaskelia ja koko toimintalinjan kehittämisen suhteen näyttää vallitsevan varsin pessimistinen tai luopumisen vire. Toimintalinja 4 suhteen investoinnit ja panostaminen osaamisen infrastruktuuriin ja tuotekehitykseen on edennyt kohtuullisesti, mutta koko toimintalinjaa tarkasteltaessa suurin huolenaihe on liikenneverkoston tila ja riittämättömät resurssit sen kehittämiseen. Ympäristöasioissa katsottiin myös edetyn varsin hyvin toimintalinjan asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Toimintalinjojen tulosten arvioinnin lisäksi haastateltavilta tiedusteltiin toimintalinjoittain *ovatko toimintalinjat ohjanneet maakunnan kehittämistä?*

Vastausten perusteella voidaan todeta, että toimintalinja 1 on selkeimmin ohjannut maakunnan kehittymistä ja samalla myös rahoituksen suuntautumista maakunnan kärkihankkeisiin. Toimintalinjan 2 osalta mielipiteet jakoutuivat, koska sen sisältämiin asiakokonaisuuksiin, kuten työttömyyden vähentämiseen, vaikuttivat maakunnan ulkopuoliset, elinkeinoelämän ja suurten yritysten tekemät päätökset ja toimenpiteet. Kaikkein selkeimmin mielipiteet erosivat maaseudun kehittämisen kohdalla. Toisaalta siihen katsottiin kiinnitetyn liikaakin huomiota ja toisaalta sen katsottiin resurssien ja konkreettisten toimenpiteiden puuttumisen vuoksi ohjanneen heikosti maaseudun kehittymistä. Maaseudun rakennemuutoksen ja EU:n politiikan katsottiin heikentäneen toimintalinjan mahdollisuuksia ohjata maakunnan kehittämistä tällä sektorilla. Toimintalinjan 4 kohdalla vastaukset toistivat edelleen liikenneverkoston ja siihen liittyvän rahoituksen ongelmia. Yleisemmin pohdintaa herätti myös se, missä määrin EU:n vaikutus ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma ”ajoi yli ” Pohjois-Karjalan maakuntaohjelman. Kokonaisuutena maakuntaohjelmalla katsottiin olevan kuitenkin selvästi maakunnan kehitystä ohjaava vaikutus, vaikka toimintalinjojen suhteen tältä osin olikin eroja.

4.2 Arviointi toimintaympäristön muutoksista

Toimeksiannon mukaisesti toimijahaastatteluihin liittyi toimintaympäristön muutosta kuvaava SWOT-analyysi. Useat haastateltavat arvioivat toimintaympäristön muutosta pohjanaan POKAT 2006 -ohjelmaan sisältyvä vastaava analyysi.

Taulukko 4. Pohjois-Karjalan toimintaympäristön muutoksia kuvaava SWOT-analyysi vuonna 2003

<p>VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • kattava ja laadukas koulutusjärjestelmä • monialainen erityisosaaminen • alueellinen innovaatiojärjestelmä • vahvat veturiyritykset • laadukas, monimuotoinen ja puhdas luonto ja runsaat luonnonvarat • monipuolinen kulttuuri • viihtyisä elinympäristö monipuolisine asumisen vaihtoehtoineen 	<p>HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • korkea rakenteellinen työttömyys • nuorten poismuutto ja ikärakenteen vinoutuminen • osaamisaukot • yrityskulttuurin ohuus • paikallisten markkinoiden pienuus • syrjäinen sijainti ja heikko saavutettavuus • maakunnan heikko tunnettavuus
<p>MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen • eläköitymisen ja sukupolvenvaihdosten myötä avautuvat työmahdollisuudet • paluumuutto ja maahanmuutto • hyvä ympäristö kilpailutekijänä • yhteinen tahtotila ja tiivistyvä yhteistyö • EU:n ja Venäjän markkinat • naisenergia ja aktiiviset nuoret 	<p>UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> • poismuuton jatkuminen ja maakunnan, erityisesti maaseudun autioituminen • huoltosuhteen heikkeneminen • pula osaavasta työvoimasta • kuntatalouden ja palvelurakenteiden heikkeneminen • luonnonympäristön ja infrastruktuurin rappeutuminen

Tarkasteltaessa vuoden 2003 SWOT-analyysiä maakuntaohjelman toimintalinjojen näkökulmasta vahvuuksissa tulevat vahvasti esille osaamisen sekä toisaalta rakenteiden ja ympäristön kehittämiseen liittyvät teemat. Yritystoiminnan kehittämisessä usko on maakunnan vahvoissa veturiyrityksissä. Heikkouksien listassa mainitut asiat koskettavat varsin tasaisesti maakuntaohjelman useita toimintalinjoja. Sama koskee paljolti myös uhkakuvia. Maakunnan mahdollisuuksissa toiveet kohdentuvat Pohjois-Karjalan yritystoiminnan kansainvälistymiseen, maakunnan ikä- ja väestörakenteen positiivisiin muutoksiin, ympäristön hyödyntämiseen, maakunnan yhteishenkeen ja naisten ja nuorten aktiivisuuteen.

Taulukko 5. Pohjois-Karjalan toimintaympäristön muutoksia kuvaava SWOT-analyysi lokakuussa 2005

<p>VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • monipuolinen elinkeinorakenne • vahvat kärkiyritykset • kattava ja laadukas koulutusjärjestelmä • koulutuksen työelämäyhteydet • alueellinen innovaatiojärjestelmä • viihtyisä ympäristö • monipuolinen kulttuuri • toimiva hallinto kunta- ja valtiosektorilla • vähäinen byrokraatia • työvoiman hyvä moraalit • kehittämisen vahva asenne 	<p>HEIKKOUEDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • vähäinen yritysanta • kovien koulutusalojen puuttuminen • tuote- ja tutkimustoiminnan kapeus • rakenteellinen työttömyys • ikärakenteen vinoutuminen • nuorten poismuutto • maaseudun autioituminen • palvelurakenteen heikkeneminen syrjäseuduilla • maakunnan kurjuuden imago • liikenneyhteyksien ongelmat • syrjäinen sijainti • maakunnan ulkopuolinen päätöksenteko • julkisten menojen jatkuva kasvu
<p>MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • globalisaation hyödyntäminen • Venäjä-ilmiön hyödyntäminen • yrityselämän monipuolistuminen • luovan talouden kehittyminen • eläköitymisen ja sukupolvenvaihdosten myötä avautuvat työmahdollisuudet • bioenergian hyödyntäminen • osaamisen monipuolisuus • paluumuutto ja maahanmuutto • hyvä luonnonympäristö kilpailutekijänä • populaarikulttuuri • Kolin kehittäminen • yhteinen tahtotila ja tiivistyvä yhteistyö 	<p>UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kiina-ilmiö • yritysten siirtyminen Venäjälle • suurten yritysten tuotannon tehostaminen • yrittäjien vanheneminen • pula osaavasta työvoimasta • poismuuton jatkuminen • huono huoltosuhde • infrastruktuurin heikkeneminen • julkisen rahoituksen ja verotulojen väheneminen • valtion aluepolitiikan muutokset • kunta- ja palvelurakenteen uudistukset • ilmaston muutos

Toimijahaastattelujen perustella tehty SWOT-analyysi syksyllä 2005 paljastaa eräitä toimintaympäristön muutossignaaleja, vaikkakin maakunnan vahvuudet, heikkoudet, uhat ja mahdollisuudet ovat pitkälti samanlaisia kuin maakuntaohjelmassa. Uuteen analyysiin ovat mahtuneet globalisaatio ja toisaalta myös Venäjän taloudelliset muutokset sekä mahdollisuuksina että uhkakuvina. Tämä heijastaa kansainvälisen talouden rakennemuutoksien vaikutusten ajankohtaisuutta myös Pohjois-Karjalassa. Tähän liittyy myös pelko yritysten kasvavista tehokkuusvaatimuksista ja niitä koskevien päätösten tapahtumisesta maakunnan päätöksenteon ulkopuolella. Toinen ajankohtainen asia on uhkana mainittu kunta- ja palvelurakenteen muuttuminen ja sen aiheuttamat ongelmat erityisesti maakunnan reuna-alueilla. Ympäristöasiat ovat SWOT-analyysissä esillä kiintoisalla tavalla. Kauaskantoisempaa uhkakuvana on ilmaston muutos, mutta toisaalta bioenergian hyödyntäminen nähdään maakunnan tulevaisuuden mahdollisuutena.

Mahdollisuuksien joukkoon on uudessa analyysissä nostettu myös luova talous. Analyysistä voitaisiin edelleen päätellä, että Pohjois-Karjalassa tärkeäksi koettu lähi- ja raja-alueyhteistyö on laajentunut laajempiin yhteistyömahdollisuuksiin Venäjän kanssa. Pohjois-Karjalan heikkouksissa on mainittu mielikuvaa maakunnasta ”köyhänä ja kurjana”, jonka paikkansapitävyys nykypäivänä osa haastateltavista kuitenkin kyseenalaisti. Pohjois-Karjalan työvoiman korkea moraalit koettiin niinkään maakunnan vahvuudeksi.

4.3 Maakuntaohjelman vaikuttavuus

SWOT-analyysin lisäksi maakunnan toimintaympäristöön liittyi kysymys: *Mitä pysyviä vaikutuksia maakuntaohjelmat ovat tuottaneet tai tulevat tuottamaan?*

Vaikutusten arvioimisessa lähtökohtana oli se, ettei POKAT 2006 -ohjelman nykyinen suunnitelma-kausi ole päättynyt, ja monessa vastauksessa todettiin tällaisen arvioinnin vaikeus ilman tutkimustyötä. Monesti vaikutukset ovat nähtävissä vasta pitemmän aikavälin päästä. Vastauksissa saatiin esille seuraavia kommentteja:

- maakuntaohjelmalla on ollut vaikutusta elinkeinoelämän eteenpäinmenoon
- se on edistänyt tärkeitä klustereita (metsä, muovi ja metalli) ja niistä on kehittynyt alallaan kansallisia huippuosajia
- maakuntaohjelman avulla on saatu uusittua osaamirakenteita
- koulutusasiat ovat edenneet hyvin ja luoneet puitteita laaja-alaiselle koulutusverkostolle
- maakuntaohjelman avulla on löydetty erilaisia ratkaisuja työllisyyden parantamiseen
- ohjelman vaikutuksesta eri organisaatiot soveltavat omia kehittämisstrategioitaan
- maakuntaohjelmaa voidaan pitää tärkeänä linjapaperina, jonka toimijat ovat ottaneet huomioon
- omaperäisellä ohjelmalla on yleisen ilmapöytäkirjan kannalta positiivinen vaikutus ja se ymmärretään tärkeäksi maakunnassa

Vastauksissa maakuntaohjelma koettiin tärkeäksi linjapaperiksi ja positiivisen ilmapöytäkirjan ylläpitäjäksi, jolle maakunnassa annetaan arvoa. Näissäkin vastauksissa toistuu näkemys siitä, että toimintalinjan 1 kautta on saatu aikaan konkreettisia edistysaskelia. Samoin mainittiin koulutuksen ja osaamisen kehittyminen. Muilta osin vastaukset jäivät yleisemmälle tasolle. Vertailtaessa maakuntaohjelman vaikuttavuutta uuden SWOT-analyysin toimintaympäristöön ohjelman nähdään vaikuttaneen niihin maakunnan vahvuuksiin, joita kärkiklustereiden kehittämisellä on edistetty. Vaikka tämän toiminnan kautta on voitu hakea uusia ratkaisuja myös työllisyyden parantamiseen, ei maakuntaohjelmalla näytä olevan ratkaisevan suurta merkitystä maakunnan rakenteellisten heikkouksien poistamiseen. Maakunnan yhteisen tahtotilan ja uskon ylläpitämisessä puolestaan maakuntaohjelmalla on tärkeä sijansa.

5. YHTEENVETOA JA TOIMENPIDESUOSITUKSIA

5.1 Pohjois-Karjalan sosioekonominen tilanne

Pohjois-Karjalan aluetalouden kehityksessä on ollut myönteisiä piirteitä usean vuoden ajan. Tuotannon asukaskohtainen arvonlisäys on 2000-luvulla kehittynyt positiivisesti, mutta se on edelleen vain kolme neljäsosaa koko maan keskimääräisestä arvosta. Maakunnan työmarkkinoiden hyvästä suunnasta huolimatta työttömyysaste on valtakunnallisesti tarkasteltuna edelleen korkea.

Pohjois-Karjalan väkiluku on ollut laskusuunnassa viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana, mikä johtuu suurelta osin väestön poismuutosta. Tilanne on kuitenkin oleellisesti parantunut viime vuosina, sillä muuttotappio on kutistunut viidennekseen 1990-lopun synkimmistä vuosista. Palvelualan työpai-koissa korostuu julkiset palvelut. Alkutuotannon merkitys on valtakunnallisesti tarkasteltuna edelleen melko korkea. Yrityksiä on asukaslukuun suhteutettuna vähemmän kuin koko maassa keskimäärin, mutta yritysten kokonaismäärä on kääntynyt kasvuun. Yritysten liikevaihdon kasvu on erityisesti viimeisen parin vuoden aikana ollut ripeää ja toimialoista erityisesti teollisuus ja rakentaminen ovat olleet vahvassa nousussa.

5.2 Yhteistyö ja maakuntaohjelman tarpeellisuus

Pohjois-Karjalan POKAT 2006 -maakuntaohjelman suunnittelun taustalla vaikuttivat kansallisen aluepolitiikan ajankohtaiset muutokset ja kokemukset Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikasta erityisesti Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman kautta. Ohjelmapoliittisen aluepolitiikan tärkeimmät ohjelmat ovat osaamiskeskuspolitiikka ja aluekeskuspolitiikka. Maakunnan tahdon ilmaisuksi tarkoitettuna maakuntaohjelman kantavana voimana on vuonna 1997 laaditun POKAT 2006 -aluekehitysohjelman mukainen klusteriajattelu, jossa kärkiklustereiden kehittäminen tukee samalla sekä osaamiskeskus- että aluekeskuspolitiikkaa.

Maakuntaohjelma on syntynyt laajan toimijakentän yhteistyön tuloksena, jossa klusterityöryhmillä on ollut keskeinen asema. Toimijahaastattelujen perusteella *haastateltavien taustaorganisaatiot ovat varsin hyvin päässeet vaikuttamaan maakuntaohjelman suunnitteluun ja esittämään siihen omia tavoitteitaan*. TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen osallisuus ohjelmaan suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa olisi voinut olla suurempikin, ja erityisen haasteen maakuntaohjelmaan tuo siihen sisältyvä toivomus, että ”yrittäjät on saatava sitoutuneesti mukaan maakuntaohjelman käytännön toteuttamiseen omine hankkeineen ja toimenpiteineen”.

Pohjois-Karjalassa maakunnan sisäinen, eri toimijoiden yhteistyö sai haastatteluissa voittopuolisesti kiitosta osakseen. Eri toimijoiden samanaikainen yhteistyö monissa kehittämiselimissä ja epävirallisten forumeiden muodossa on lisännyt yhteistyötä. Erityispiirteinä maakunnan sisällä on Pielisen Karjalan yhteistyön ongelmat ja sen heijastuminen maakuntaohjelman toteuttamiseen. Kehittämisen mahdollisuuksia maakuntaohjelman toimimisesta vielä laajemmin maakunnan tahdon ilmentäjänä on yhteistyön ja maakuntaohjelman tunnettavuuden lisäämisessä kolmannen sektorin, ammattiyhdistysliikkeen, maakunnan reuna-alueiden ja kuntatason toimijoiden suuntaan.

Vastausten perusteella Itä-Suomen maakuntien yhteistyön tila ohjelmallisessa aluekehitystyössä erosi jossakin määrin eri toimijoiden näkemyksissä. Vaikka yhteistyössä on viime vuosina menty eteenpäin, on tässä edelleen paljon kehittämisen varaa. Yhteistyön heikko traditio ja kehittämisen painoalue-erot eri maakunnissa heikentävät yhteistyötä samoin kuin Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan elinkeinoelämän suuntautuminen pikemminkin etelään kuin maakuntien keskinäisten yhteistyöverkostojen kehittä-

miseen. *Itä-Suomi-ohjelman konkreettisen toteutumisen nähtiin parantavan maakunnallista yhteistyötä, mutta ohjelman toteuttamiseen tarvittaisiin ”todellisia tekoja”.*

Maakuntaohjelma miellettiin maakunnallista kehitystyötä ohjaavaksi sateenkaariohjelmaksi, joka on tarpeellinen. Eri organisaatiot ottavat sen huomioon omia strategioita laatiessaan, vaikka niiden tehtäväkenttään vaikuttavat myös ohjelmasta poikkeavat valtionhallinnon määräykset ja organisaatioiden erityiset edunvalvontatehtävät. Maakuntaohjelma sitoo toimijoita yhteen ja on tärkeä myös maakunnallisen kehittämissuunnan ylläpitämisessä. Ohjelman yhteys valtakunnallisiin erityisohjelmiin ja maakunnallisiin kehittämissuunnitelmiin on tavoitteiden osalta hyvin yhdensuuntainen. Suuremmat eroavaisuudet kehittämissuunnan tulevaisuuden painoaloista ovat maakuntaohjelman ja Itä-Suomi-ohjelman ja Pohjois-Karjalan tulevaisuutta peilaavan Elävänä Pohjois-Karjalassa 2025-raportin välillä.

5.3 Maakuntaohjelman ja toimintalinjojen vaikuttavuus

Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa on neljä toimintalinjaa, jotka jakautuvat useisiin toimenpideohjelmiin ja keskeisiin kehittämisen painoaloihin. *Maakuntaohjelman nykyinen toimintalinjajako ja sen alajaottelu nähtiin voittopuolisesti parhaaksi kompromissiksi.* Näkemykset, joiden mukaan toimintalinjat voisivat muodostaa suurempia kokonaisuuksia, kohdentuivat erityisesti toimintalinjojen 1 ja 2 läheisempään yhteyteen tai niiden yhdistämiseen.

Toimintalinjojen merkityksen arviointiin vaikutti vastaajan taustaorganisaatio, mutta haastatteluissa *maakuntaohjelman keskeiseksi määritelty toimintalinja 1 yritystoiminnan ja yritysten toimintaympäristön kehittäminen katsottiin useimmissa vastauksissa oikeaan osuneelta valinnalta, vaikkakin sen painoarvo suhteessa muihin toimintalinjoihin ei saanut täysin jakamatonta kannatusta.* Toinen tärkeäksi koettu oli toimintalinja 2 eli osaamisen ja työvoiman valmiuksien kehittäminen, jonka kiinteämpää yhteyttä toimintalinja 1:een painottivat ammattikorkeakoulun ja TE-keskuksen edustajat. Toimintalinjan mukaisilla kehittämistoimilla on saatu edistystä maakunnan kärkihankkeita ja tuotu esille uusia aloitteita, kuten elokuva-alan osaaminen, mutta *koulutus- ja työvoimapolittisten toimenpiteiden ja kehittämishankkeiden hyödyn nähtiin keskittyneen Joensuuhun.* Yksittäisistä ongelmista keskeisimmäksi useissa haastatteluissa nousi Pohjois-Karjalaa vaivaava rakennetyöttömyys, SWOT-analysissä mainitut globalisaatio, Kiina-ilmiö ja suuryritysten tehostuvat tuotantovaatimukset näyttäytyivät uhkilta, joiden edessä maakuntaohjelman kaltaisella kehittämissuunnitelmalla voidaan vaikuttaa vain rajallisesti.

Toimintalinjaa 3 eli maaseudun kehittämistä koskevissa vastauksissa näkemykset jakautuivat kahteen ääripäähän selkeämmin kuin muiden toimintalinjojen arvioinneissa. Osa vastaajista näki, että Pohjois-Karjalassa maaseudun kehittäminen on tärkeää ja vastauksissa esitettiin kehitysmahdollisuuksia mm. maaseudun yritystoiminnassa. Osassa vastauksissa taas panostaminen maaseutuun nähtiin vähemmän tärkeänä, ja varsinkin elinkeinokatalouden nähtiin saaneen maakuntaohjelmassa ja toimintalinjan sisällä liian suuren painoarvon. EU:n maaseutupolitiikan ohjaavuus ja maaseudun rakennemuutos koettiin realiteetteina ja ”turhiin” kehittämishankkeiden maaseudulla vain hidastavan luonnollista rakennemuutosta. *Haastatteluista syntyi varsin pessimistinen kuva realistisista mahdollisuuksista maaseudun kehittämiseen.*

Toimintalinja 4 rakenteiden ja ympäristön kehittäminen on sisällöllisesti ja tavoitteidensa osalta jakautunut hyvin monitahoiseksi kokonaisuudeksi, mikä selittää myös sitä, ettei se sellaisenaan noussut tärkeimpien toimintalinjojen joukkoon. Toimintalinjan sisältä nousivat tärkeiksi kehittämiskohteiksi eri organisaatioiden kannalta keskeiset hankkeet, kuten liikenneyhteyksien parantamiseen, osaamisen infrastruktuuriin tai ympäristöön liittyvät hankkeet. *Toimintalinjan jakautuneisuus nähtiin haastatteluissa osin ongelmana ja osin ”laarina”, josta kaikki saattoivat löytää jotakin.* Yhtenäisempi huoli kosketti maakunnan tieverkoston tilaa niin ulkoisten kuin sisäistenkin liikenneyhteyksien osalta. Joissakin vastauksissa peräänkuulutettiin myös maakuntaohjelman pontevampaa vastuuta sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Kokonaisuutena maakuntaohjelmalla katsottiin olevan kiistatta maakunnan kehitystä ohjaavaa vaikutusta, vaikka eri toimintalinjojen suhteen tältä osin olikin eroja. *Ohjelman katsotaan vaikuttaneen erityisesti valittujen kärkköklustereiden, todellisten ”tuoben tuojien” ja osaamispääoman myönteiseen kehitykseen, jonka hyöty on kuitenkin keskittynyt Joensuun seudulle. Rakenteellisista ongelmista huolimatta ohjelman kautta on voitu löytää konkreettisia kehittämishankkeita, jotka ovat vaikuttaneet myönteisesti yrittämiseen ja työllisyyden parantamiseen. Toimintaympäristön muutosten edessä ohjelman tarkistaminen muutossignaalien edellyttämällä tavalla on tärkeää.* Tämä edellyttää haastatteluissa esille tullutta tarvetta löytää Pohjois-Karjalaan uusia aloitteita niihin kuuluvine kehittämishankkeineen.

5.4 Maakuntaohjelman arviointia koskevia ehdotuksia

Maakuntaohjelmien arviointi tarvitsee tuekseen vaikuttavuusmallin, jossa esitettäisiin koko prosessin vaiheet maakuntasuunnitelmasta hankkeiden konkreettiseen toteutukseen asti. Vaikuttavuusmallin tulisi vastata mm. kysymyksiin, mikä on maakuntasuunnitelman suhde maakuntaohjelmaan, mikä on maakuntaohjelman rooli koko suunnittelujärjestelmässä, mikä on maakuntaohjelman toimintalogiikka ja oletetut vaikutuskanavat sekä miten maakuntaohjelman toimintalinjojen ja toimenpidekokonaisuuksien oletetaan muuttuvan käytännön kehittämistoiminnaksi.

Maakuntaohjelmien arviointi perustuu alueiden kehittämislakiin sekä sisäasiainministeriön suppeaan ohjeistukseen. Arvioinnille ei ole esitetty kriteereitä ja täsmällistä ohjeistusta. Hankearviointi tulisi sisällyttää myös arviointiin, koska maakuntaohjelman tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia ei voida arvioida erillään hanketoiminnasta. Kun maakuntaohjelmien arviointi on lisääntymässä, tarvittaisiin yhdenmukainen ohjeistus mm. siitä, mikä on maakuntaohjelman arvioinnin tarkoitus, mihin kysymyksiin arviointi tulisi kohdistaa, millaista aineistoa arvioinnissa tulisi käyttää ja miten arvioinnissa syntyneitä tuloksia voitaisiin hyödyntää.

Arviointityöhön varatut resurssit eivät ole oikeassa suhteessa arviointityölle asetetuille tavoitteille. Itä-Suomen maakuntaohjelmien arviointihankkeeseen tilaajien resursoima työpanos oli 4 henkilötyökuukautta, jolla arvioitavana oli 4 eri maakuntaohjelmaa. Arviointiprosessi sisälsi lukuisia työvaiheita: kehysuunnitelman laadinta yhteistyössä maakuntaliittojen kanssa, metodologisen kehikon ja arviointikysymysten laadinta, asiakirja-aineiston kokoaminen ja analysointi, tilastoaineiston kokoaminen ja kuvaus, toimijahaastattelujen suunnittelu ja toteuttaminen, haastatteluaineiston purkaminen ja analysointi, raporttien kirjoittaminen sekä asiantuntijapalaverin järjestäminen ja palautteen analysointi. Arviointityölle varattu aika oli työmäärään ja arviointitavoitteisiin nähden liian vähäinen.

Sisäasiainministeriön ohjeistuksen mukaan maakuntaohjelman arviointiin tulee sisällyttää mm. toimintaympäristön muutoksia koskeva SWOT-analyysi. Tälle ohjeelle tulisi esittää tarkemmat perustelut. Toimintaympäristön SWOT-analyysijä on tuotettu muiden suunnitteluprosessien yhteydessä. Toimintaympäristön SWOT-analyysi voitaisiin sisällyttää arviointityöhön, mikäli vastaavia analyysejä ei ole laadittu muissa yhteyksissä.

Seuraavalta ohjelmakaudelta 2007–2010 edellytetään kehityksen seuranta. Alueellisen kehityksen seuranta varten on kehitetty tilastoidindikaattorilista, jota eräät maakunnat ovat täydentäneet myös omilla indikaattoreilla. Maakuntaohjelman arviointia varten on myös kehitettävä mittareita, joiden perusteella pystyttäisiin arvioimaan mm. maakuntaohjelmien toimintaa ja vaikuttavuutta, hankkeiden toteutumista ja rahoituksen jakautumista toimintalinjoittain.

5.5 Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaa koskevat toimenpidesuosituks

Tässä esitettävät toimenpidesuosituks

- 1) Maakuntaohjelman valmistelun tulee säilyä mahdollisimman laaja-alaisena. Sen toteuttamisessa Pohjois-Karjalan TE-keskuksen ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen roolia tulisi tarkistaa ja pohtia, kuinka yrittäjät kokisivat maakuntaohjelman ”omakseen” muutenkin kuin heitä edustavien organisaatioiden kautta.
- 2) Maakuntaohjelmasta tiedottamista tulisi tehostaa kunnallisten päätöksentekijöiden, kolmannen sektorin ja ammattiyhdistysliikkeen tahoille.
- 3) Uudessa maakuntaohjelmassa tulisi tarkistaa nykyisen ohjelman klusterijaottelu ja eri klustereiden tärkeys tulevaisuudessa tärkeäksi ennustettujen klustereiden pohjalta ja ottaa tämä huomioon maakuntaohjelmaa valmistelemissä klusterityöryhmien kokoonpanoissa.
- 4) Alueellisen yhteistyön osalta maakuntaohjelman tulisi tukea Itä-Suomi-ohjelman tavoitteita ja toiseksi maakunnan sisällä on varmistettava yhteinen tahtotila Joensuun seudun toimimisesta maakunnan ”veturina”.
- 5) Toimintalinjojen osalta on vakavasti pohdittava nykyisten toimintalinjojen 1 ja 2 yhdistämistä ja analysoitava uudelleen toimintalinjojen suhdetta ja painoarvoa nykyisten kärkiklustereiden ja toisaalta matkailun, ICT:n, hyvinvointipalvelujen ja kulttuuriklusterin kesken.
- 6) Maaseudun kehittäminen-toimintalinjana ja sen sisältämien toimenpideohjelmien paikka maakuntaohjelmassa kokonaisuudessaan on tarkistettava.
- 7) Toimintalinjoissa tulisi näkyä selkeämmin kansainvälistymisen, ympäristöasioiden ja sosiaalisen vastuun näkökulmat läpäisyperiaatteella.
- 8) Kansainvälistymisen kohdalla on terävöitettävä Pohjois-Karjalan asemaa ja maakunnallista työnjakoa maahanmuuttopolitiikassa, Venäjä-yhteistyössä ja globalisaation uhkakuvien ja mahdollisuuksien edessä.
- 9) Toimintalinjojen sisälle Pohjois-Karjala tarvitsee uusia aloitteita ja hankekokonaisuuksia, joissa on huomioitu Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategian, Itä-Suomi-ohjelman ja Pohjois-Karjalan tulevaisuusraportin (Elävänä Pohjois-Karjalassa 2025) esittämät tulevaisuusskenaariot.
- 10) Uusissa aloitteissa olisi huomioitava aikaansaatavien tulosten ja vaikuttavuuden merkitys Joensuun seutukuntaa laajemmin.
- 11) Uusia hankkeita varten tarvittaisiin ammattimaisesti organisoitu ideapankki tai hankesuunnittelua palveleva laaja-alainen Pohjois-Karjalan tulevaisuuden strategioita käsittelevä koulutusohjelma.
- 12) Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla on oltava tarpeeksi resursseja uuden maakuntaohjelman tekemiseen.

Kirjalliset lähteet

Menetelmäkirjallisuus

Keränen, Heimo (2003). Itsearviointityökalut toimintaryhmien käyttöön.

http://www.lande2000.fi/toimintaryhma_palaute/Itsearviointityo%F6kirja3.doc

Sillanpää, Keimo & Ålander, Tommi (2003). Arviointimenetelmien työkalupakki.

<http://www.aluekehityssaatio.fi/far/docs/Arviointimenetelmien%20tyokalupakki.pdf>

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

Pohjois-Karjala

Joensuun seudun aluekeskusohjelma www.josek.fi

- Joensuun seudun aluekeskusohjelma. Toimintakertomus 2004.

- Joensuun seudun aluekeskusohjelma. Toimintakertomus 2003.

Koskikallio, Ilpo (2005). Näkökulmia Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntakehitykseen. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto. Julkaisu 91, 2005

<http://www.pohjois-karjala.fi/dman/Document.phx?documentId=nq13205143848171>

Maakuntaohjelma POKAT 2006. Pohjois-Karjala hyvästä paremmaksi. Pohjois-Karjalan liitto. Julkaisu 72, 2003.

<http://www.pohjois-karjala.fi/Resource.phx/maakuntaliitto/toiminta/maakuntaohjelma.htx>

Mannermaa, Mika (2005). Elävänä Pohjois-Karjalassa 2025. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto. Julkaisu 89, 2005.

<http://www.pohjois-karjala.fi/dman/Document.phx?documentId=wn09705131539265>

Pohjois-Karjalan Eurooppa-strategia. Pohjois-Karjalan liitto. Julkaisu 84, 2004.

Pohjois-Karjalan hyvinvointiohjelman seurantaraportti 2004. Pohjois-Karjalan Maakuntaliitto 2005.

Pohjois-Karjalan osaamiskeskus <http://www.oske.net/osaamiskeskukset/pohjois-karjala/>

- Pohjois-Karjalan osaamiskeskus – 2003. Osaamiskeskusraportti 2003.

- Pohjois-Karjalan osaamiskeskus – 2004. Osaamiskeskusraportti 2004.

POKAT 2006 -maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma vuosille 2004 ja 2005. Pohjois-Karjalan liitto.

POKAT 2006 -maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma vuosille 2005 ja 2006. Pohjois-Karjalan liitto.

POKAT 2006 -maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman luonnos vuosille 2006 ja 2007. Pohjois-Karjalan liitto.

POKAT 2006. Pohjois-Karjalan maakunnan kehittämisen puitteet vuoteen 2006. Pohjois-Karjalan liitto. Julkaisu 33, 1998.

Itä-Suomen maakunnat

Itä-Suomi-ohjelma, helmikuu 2005. Itäisen Suomen suuret tulevaisuuden kysymykset -projektin loppuraportti. Etelä-Savon maakuntaliiton julkaisu 64:2005, Mikkeli.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000-2006. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja. EU-ohjelmat, julkaisu 2/00.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000-2006. Täydennysosa. Etelä-Savon maakuntaliitto, Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan liitto ja Pohjois-Savon liitto. EU-ohjelmat, julkaisu 2/01

Tavoite 1 -ohjelman asiakirjan ja sen täydennysosan tiivistelmä.

<http://www.ykkos.net/asiakirjat/istiivistelma.pdf>

Interreg III A Karjala -ohjelma 2000-2006. <http://www.karjala-interreg.fi>

Naapurisuusohjelma Euregio Karelia. <http://www.euregiokarelia.fi/index2005.htm>

Valtakunnallisia asiakirjoja

Aluekeskusohjelma. Aluekeskusohjelman arvioinnin tilannekatsaus, marraskuu 2004. Seppo Laakso, Jari Ritsilä, Tatu Hirvonen ja Jukka Haukka.

[Http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/94D95F85DA62A245C2256F5C002EE5AD/\\$file/ako_tilannekatsausmarraskuu_2004_final.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/94D95F85DA62A245C2256F5C002EE5AD/$file/ako_tilannekatsausmarraskuu_2004_final.pdf)

Elinvoimainen maaseutu - yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2005-2006. Alueiden kehittämislain (602/2002) ja VN:n alueiden kehittämisasetuksen (1224/2002) mukainen erityisohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 15/2004, Helsinki.

Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2001-2004. Tiivistelmä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 2000.

http://www.mmm.fi/maatalous_maaseudun_kehittaminen/ytr/maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma/Tiivistelma.pdf

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2004). Elinvoimainen maaseutu - yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2005-2008. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004, Helsinki.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2004). Elinvoimainen maaseutu - yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2005 - 2008, tiivistelmä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 11/2004, Helsinki. [Http://www.mmm.fi/ytr/Julkaisut/Julkaisut_2004/YTR_julkaisu_11_2004.pdf](http://www.mmm.fi/ytr/Julkaisut/Julkaisut_2004/YTR_julkaisu_11_2004.pdf)

Saaristoasiain neuvottelukunta (2003). Saaristo-ohjelma 2003-2006. Saaret, meri, järvet, joet ja rantavyöhyke aluekehitystekijöinä. Sisäasiainministeriön julkaisu 1/2003. Helsinki.

[Http://www.intermin.fi/julkaisu/saaristo-ohjelmaraportti.pdf](http://www.intermin.fi/julkaisu/saaristo-ohjelmaraportti.pdf)

Sisäasiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto: Maakuntaohjelmien laatiminen kaudelle 2007-2010. Kirje maakunnan liitoille 24.5.2005.

Valtioneuvoston periaatepäätös maaseutupoliittiseksi linjauksiksi vuosille 2001-2004.

[Http://www.mmm.fi/maatalous_maaseudun_kehittaminen/ytr/maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma/periaatep.pdf](http://www.mmm.fi/maatalous_maaseudun_kehittaminen/ytr/maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma/periaatep.pdf)

Lainsäädännölliset asiakirjat

Alueiden kehittämislaki 602/2002. [Http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020602](http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020602)

Valtioneuvoston päätös 15.1.2004 alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. [Http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=5739&k=fi&old=754](http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=5739&k=fi&old=754)

Muut

Mella, Ilkka & Urjankangas, Hanna-Maria (2005). Maakuntien suhdannekehitys 2001-2005. Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2005.

Liite 1. Haastatellut henkilöt

Ahtiainen, Marketta – Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen johtaja

Hämäläinen, Kirsi - Kiteen kaupunginjohtaja

Kainulainen, Ismo - Pohjois-Karjalan maakuntahallituksen aikaisempi puheenjohtaja

Komulainen, Esa – Pohjois-Karjalan kauppakamarin toimitusjohtaja

Kuosmanen, Matti – Pohjois-Karjalan TE-keskuksen johtaja

Lehto, Esko - Lieksan kaupunginjohtaja

Maljojoki, Pentti - Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun rehtori

Liite 2. Haastattelurunko

I OHJELMA JA HAASTATELTAVAN ORGANISAATIO

1. Kuinka paljon edustamanne organisaatio on päässyt mukaan maakuntaohjelman suunnitteluvaiheeseen?
2. Millaisiksi olette kokenut oman organisaationne vaikutusmahdollisuudet maakuntaohjelmaa laadittaessa?
3. Kuinka hyvin teidän organisaationne on saanut omia pyrkimyksiä edistettyä maakuntaohjelman avulla ja miten organisaationne on sitoutunut tavoitteiden toteuttamiseen?

II YHTEISTYÖ

4. Kuinka yhteistyö ohjelmallisessa aluekehityksessä on toiminut Itä-Suomen maakuntien välillä?
5. Kuinka yhteistyö ohjelmallisessa aluekehityksessä on toiminut maakunnan sisällä eri toimijoiden (esim. kunnat, seutukunnat, lääninhallitukset, ministeriöt, yritykset, kolmas sektori) välillä?

III TOIMINTALINJAT

6. Maakuntaohjelmassa on neljä toimintalinjaa, jotka on jaettu yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin. Tukeeko tämä yksityiskohtainen jaottelu maakuntaohjelman toteuttamista vai hankaloittaako se sitä?
7. Miten realistisia ja oikeaan osuvia maakuntaohjelman toimintalinjat ovat? Ovatko ne myös selkeitä ja toteuttamiskelpoisia? (kukin toimintalinja erikseen)
8. Miten maakuntaohjelman toimintalinjat ovat toteutuneet ja ovatko tulokset asetettujen tavoitteiden mukaisia? (kukin toimintalinja erikseen)
9. Ovatko toimintalinjat ohjanneet maakunnan kehittämistä (kukin toimintalinja erikseen)
10. Mikä on mielestänne tärkein tai tärkeimmät toimintalinjat?
11. Mitkä ovat tämän (näiden) toimintalinjojen erityiset haasteet, ongelmat ja etenemisen esteet (tai onnistumisen tekijät)? Ovatko toimintalinjojen erilaiset painotukset harmin aihe?

IV LOPPUKOMMENTIT JA SWOT

12. Mitä pysyviä vaikutuksia maakuntaohjelmat ovat tuottaneet tai tulevat tuottamaan?
13. Mihin maakuntaohjelmia tarvitaan ja mitkä asiat ovat erityisen tärkeitä seuraavaa maakuntaohjelmaa suunniteltaessa?
14. Toimintaympäristön SWOT (miettikää ja listatkaa maakunnan toimintaympäristön vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia, uhkia).