

Tulosten arviointi Interreg Pohjoinen

Loppuarviointi



s

Tietoa parempaan yhteiskuntaan

Oxford Research tarjoaa tietopohjaisia palveluja, joilla se tukee parempaa yhteiskuntakehitystä sen kolmella avainosaamisalueella: tutkimus, strategia ja viestintä.

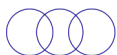
Teemme arviointeja ja analyysseja useilla teema-alueilla, kuten teollisuus ja aluekehitys, tutkimus ja innovointi, sosiaalipolitiikka, sisäasiat, työmarkkinat, koulutus, verotus, tulli ja kansanterveys.

Edistämme myös politiikan, ohjelman ja hankkeiden toteuttamista sekä muutosprosesseja analyysi- ja arviointitulosten perusteella.

Oxford Research perustettiin vuonna 1995 ja se on osa Oxford Group-yritysryhmää. Oxford Researchin toimistot sijaitsevat Tanskassa, Suomessa, Latviassa, Norjassa, Puolassa ja Ruotsissa.

Oxford Research AB

Norrlandsgatan 11
111 43 Stockholm
Sverige
(+46) 8 24 07 00
office@oxfordresearch.se
www.oxfordresearch.se



The **Oxford Research Venn-diagram** represents how we integrate our three key competency areas - research, strategy and communication - when seeking to provide knowledge for a better society.

Sisällysluettelo

Yhteenveto	2
1. Johdanto	3
1.1 Arvioinnin tarkoitus ja suuntaus	3
1.1.1 Arviointitulokset esitetään kahdessa raportissa	3
1.2 Arvioinnin menetelmä ja perusta	4
1.2.1 Menetelmä	4
1.2.2 Esihaastatteluja ja vuoropuhelua hallintoviranomaisen, ohjelman sihteeristön ja hallintokomiteoiden kanssa	4
1.2.3 Hankepäälliköiden syvähaastattelut	4
1.2.4 Kohderyhmien kyselyhaastattelut	4
1.2.5 Asiakirjatutkimukset	4
1.3 Arvioinnissa esiin tulleet kysymykset	5
2. Pohjoinen-ohjelma 2014-2020	6
2.1 Ohjelman tarkoitus, yleistavoitteet ja maantiede	6
2.2 Ohjelman toiminta-alat, erityistavoitteet ja toivotut tulokset	6
2.3 Painopistealueet ja raja-alueelliset lisäarvot	7
2.4 Hyväksytyt hankkeet	7
2.5 Ohjelman organisaatio	8
2.5.1 Hallintoviranomainen ja sihteeristö	8
2.5.2 Seurantakomitea	8
2.5.3 Hallintokomiteat	9
3. Ohjelman tavoitteiden täyttyminen ja odotetut tulokset	9
3.1 Muutosteoria ilmentää ohjelman panosta yleistavoitteen saavuttamiseen	9
3.2 Hankekohtaisten tulostavoitteiden toteutuminen määrittää hankkeiden panoksen yleistavoitteen saavuttamiseen	10
3.3 Rakentavat ja toteuttavat tulokset	10
3.4 Tutkimus ja innovointi	12
3.4.1 Erityistavoitteen ”Yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä on vahvistettu alueen painopistealueilla” toteutuminen	12
3.4.2 Tavoitteen ”Innovaatiojärjestelmän toimijat ovat vahvistaneet kykyään toimia eurooppalaisilla tutkimusareenoilla alueen painopistealueilla” toteutuminen	13
3.4.3 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Tutkimus ja innovointi -toimintalinjalla	14
3.4.4 Tutkimus ja innovointi -toimintalinjan panos pitkällä aikavälillä	15
3.5 Yrittäjyys	16
3.5.1 Tavoitteen ”Rajat ylittäviä liiketoimintamalleja hyödyntävien pk-yritysten määrä on lisääntynyt” toteutuminen	16
3.5.2 Tavoitteen ”Alueen pk-yritysten vienti on lisääntynyt” toteutuminen	17
3.5.3 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Yrittäjyys-toimintalinjalla	18
3.5.4 Yrittäjyys-toimintalinjan panos pitkällä aikavälillä	18
3.6 Kulttuuri ja ympäristö	19
3.6.1 Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoitteiden toteutuminen	19

Tulosten arviointi Interreg Pohjoinen

3.6.2 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla	20
3.6.3 Ohjelman panos pitkällä aikavälillä Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla	20
3.7 Yhteiset työmarkkinat	21
3.7.1 Tavoitteen ”Rajat ylittävä liikkuvuus työmarkkinoilla on lisääntynyt” toteutuminen	21
3.7.2 Tavoitteen ”Saamelaiselinkeinoihin liittyvän osaamisen ja tiedon kehittäminen vahvistunut” toteutuminen	21
3.7.3 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjalla	22
3.7.4 Ohjelman panos pitkällä aikavälillä Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjalla	22
3.8 Ohjelman työ horisontaalisten näkökohtien ja Agenda 2030:n parissa	22
3.9 Ohjelman painopistealueet	23
3.10 Covid-19-pandemian vaikutus ohjelmaan	23
4. Loppuarvioinnin päätelmät	24
4.1 Lisääntynyt tieto ja vahvistunut verkostoituminen luonnehtivat ohjelmaa	24
4.2 Ohjelma on saavuttanut toivotut tulokset ja erityistavoitteet, mutta tavoitteiden toteuttamiseen liittyy epävarmuutta	25
4.3 Tematiikka ja rajaukset menestyksekkäitä tulosten näkyvyyden kannalta	25
4.4 Painopistealueet koetaan ohjelmassa toissijaisina	26
4.5 Kestävyyteen liittyvät näkökohdat eivät ole läheskään selkeitä täytäntöönpanossa	26
4.6 Prosessinäkemys tärkeä pitkällä aikavälillä	26
4.7 Raja-alueelliset lisäarvot ovat ohjelmassa konkreettisia	26

Yhteenveto

Norrbotenin lääninhallitus on tilannut Oxford Research AB:ltä arvioinnin Interreg Pohjoinen 2014-2020 -ohjelman tuloksista. Arviointi toteutettiin tammikuun 2021 ja maaliskuun 2022 välisenä aikana, ja se perustuu 58:sta päätyyneestä hankkeesta kerättyyn aineistoon.

Arvioinnissa käytetty aineisto koostuu ohjelma- ja hankeasiakirjoista, hankevastaavien kanssa toteutetuista puolistrukturoiduista haastatteluista, sekä kyselylomakevastauksista, jotka on kerätty hankkeisiin eri tavoin osallistuneilta henkilöiltä. Interreg Pohjoinen -ohjelman hallinto-organisaatioon ja ohjauskomiteoihin kuuluvien asiantuntijoiden kanssa toteutettiin kartoitettavia ja muuta aineistonkeruuta tukevia haastatteluja.

Arvioinnin keskeiset tulokset osoittavat, että Interreg Pohjoinen -ohjelma on tuottanut tuloksia ja onnistunut tavoitteissaan hyvin. Ohjelma on onnistuneesti osoittanut raja-alueiden välisten ohjelmien edut. Ohjelmassa on erityisesti onnistuttu rajat ylittävien alueellisen kehittämistoimien tarjoamisessa, käynnistämässä ja toteuttamisessa, tarkoituksenaan luoda vahvempi yhteinen ohjelma-alue.

Interreg Pohjoinen -ohjelman hankesalkku on tasapainoinen sisältäen sekä ”toteuttavia” että ”rakentavia” hankkeita. Arvioimme, että hankkeet ovat saavuttaneet hankekohtaiset tavoitteensa erittäin hyvin.

Arvioinnissa esitetään kuitenkin huoli siitä, mitä ohjelmassa saavutetulle kehitysdynamiikalle tapahtuu hankkeiden päättymisen jälkeen. Suurimpana haasteena on se, että hankkeilta ja siten myös ohjelmalta puuttuu selkeä poistumisstrategia. Toisin sanoen on epävarmaa, kuka ottaa vastuun ohjelman tulosten pitkän aikavälin kehityksestä.

Arvioinnin pohjalta voidaan todeta Interreg Pohjoinen -ohjelman onnistuneen ennen kaikkea seuraavissa asioissa:

- tietämyksen lisääminen ja verkostoitumisen vahvistaminen ohjelma-alueella,
- suoriutuminen suhteessa toivottuihin tuloksiin ja määriteltyihin tavoitteisiin, vaikka joidenkin tavoitteiden osalta on epäselvyyttä siitä, miten ne tulevat ilmenemään käytännössä,
- toimien kokoaminen tietyn teeman ja painopistealueen ympärille, mikä on puolestaan vaikuttanut myönteisesti ohjelman tulosten esiintuomisessa,
- Ohjelmaan sisältyneiden hanketoimien käyttäminen hanketoimijoiden jo käynnissä olevien prosessien vahvistamiseksi tarvittaessa.

Arvioinnissa kuitenkin katsotaan, että:

- painopistealueiden ovat varsin häivytettyjä, ja että
- kestävyysnäkökulmat eivät tule selkeästi esiin ohjelman toteutuksessa.

1. Johdanto

Alla oleva raportti on loppuraportti Interreg Pohjoinen 2014–2020 - ohjelman tulos- ja tavoitearvioinnista. Raportin alussa on tiivistelmä arvioinnin tarkoituksesta ja suunnasta, menetelmistä ja perusteista sekä keskeisistä kysymyksistä. Luku 2 on yhteenvedo Pohjoinen-ohjelmasta ja sen tarkoituksena on antaa lukijalle yleiskuva ohjelmasta. Luku on tarkoitettu ensisijaisesti sellaisille lukijoille, joilla on rajallinen kokemus Interreg Pohjoinen-ohjelmasta. Luku 3 on raportin tärkein luku. Luvussa esitämme koosteena ehdotukset hankkeen tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksista. Näkemykset perustuvat useisiin tietolähteisiin. Loppuraportin päätteeksi luvussa 4 esitetään päätelmämme ja suosituksemme Interreg Aurora 2021–2027- ohjelmaa koskien.

1.1 Arvioinnin tarkoitus ja suuntaus

Oxford Research sai joulukuussa 2020 Norrbottenin lääninhallitukselta toimeksiannon suorittaa Interreg Pohjoinen 2014 – 2020 -ohjelman arvioinnin ohjelman toiminta-alueiden tulosten ja tavoitteiden täyttymisen pohjalta. Arviointi perustuu niihin tuloksiin ja tavoitteisiin, jotka ohjelman hyväksytyt hankkeet ovat tuottaneet. Arvioinnin pyrkimys on lisätä tietoa ohjelman tuloksista ja tavoitteiden saavuttamisesta ja edistää siten ohjelman hallinnon oppimista tulevaa ohjelmakautta ajatellen. Arviointi on siten sekä summatiivista että formatiivista. Summatiivista siinä mielessä, että syntyvien tulosten syyt ja tavoitteiden täyttymisaste arvioidaan. Formattiivista siten, että arviointi osoittaa nykyisen ohjelmakauden mahdollisuuksia ja haasteita, jotka ohjelman hallinnon tulisi ottaa huomioon tulevalla ohjelmakaudella.

Arvioinnin muodollisen osan osalta olemme tietoisia siitä, että Interreg Pohjoinen-ohjelman ohjelmamaantiede päättyy ohjelmakauteen 2014—2020. Ohjelmakaudella 2021—2027 alkaa uusi Interreg Aurora-ohjelma. Interreg Aurora-ohjelma sisältää ohjelmamaantieteen, jota Interreg Pohjoinen ja Interreg Botnia Atlantica ovat edustaneet ohjelmakaudella 2014—2020. Interreg Botnia Atlantica on myös päättynyt ohjelmakauteen 2014 - 2020.

1.1.1 Arviointitulokset esitetään kahdessa raportissa

Interreg Pohjoinen-ohjelman tulosten ja tavoitteiden toteutumisen arviointi suoritetaan kahdessa osassa kahtena eri ajankohtana. Ensimmäinen osa kesti tammikuusta 2021 elokuuhun 2021, ja siitä raportoitii arvioinnin osaraportissa lokakuussa 2021. Alla oleva osa on arvioinnin loppuraporttia koskevan työn raportointi, ja se käynnistyi elokuussa 2021 ja päättyi maaliskuussa 2022.

Osaraportissa esitettiin alustavat päätelmät vuoden 2016 syyskuun ja vuoden 2020 huhtikuun välisellä ajanjaksolla päättyneen 39 hankkeen pohjalta. Loppuraportissa osaraportin tietopohjaa on täydennetty 19 hankkeella, jotka ovat päättyneet vuoden 2020 toukokuun ja vuoden 2021 joulukuun välisellä ajanjaksolla.

1.2 Arvioinnin menetelmä ja perusta

1.2.1 Menetelmä

Arvioinnin metodologinen lähestymistapa muodostuu useiden tietolähteiden triangulaatiosta. Keräämällä tietoja:

- esihaastatteluista ja vuoropuhelusta hallintoviranomaisen, ohjelman sihteeristön ja hallintokomiteoiden jäsenten kanssa,
- syvähaastatteluista hankepäälliköiden kanssa,
- tutkimustiedoista, jotka on saatu kohderyhmistä hankkeiden ja
- hankepäätösten ja hankkeen loppuraporttien analysoinnista,

tarkistetaan arvioinnin tiedot useista toisistaan riippumattomista mutta korreloiduista lähteistä. Tietojen perusteella luodaan synteesi analysoimalla neljää tietolähdettä, joista tehdään päätelmiä ja suosituksia.

1.2.2 Esihaastatteluja ja vuoropuhelua hallintoviranomaisen, ohjelman sihteeristön ja hallintokomiteoiden kanssa

Arvioinnin alussa tehtiin esihaastatteluja hallintoviranomaisen edustajien, ohjelman sihteeristön ja hallintokomiteoiden jäsenten kanssa. Haastattelujen lisäksi koko arvioinnin ajan on käyty vuoropuhelua Oxford Researchin ja hallintoviranomaisen välillä erilaisista arviointiin liittyvistä valinnoista.

1.2.3 Hankepäälliköiden syvähaastattelut

Haastatteluihin on tavoitettu tietolähteitä 53:stä ennakoarvioinnin yhteensä 58:stä hankkeesta. Haastattelut on tehty joko yksilöittäin tai ryhmissä, joissa on 2–4 henkilöä. Suurin osa haastatteluista on hankepäälliköitä, mutta myös viestittäjiä, osahankepäälliköitä ja hankekoordinaattoreita on haastateltu. Haastattelut ovat perustuneet arviointikysymysten pohjalta tuotettuun puolistrukturoituun haastatteluoppaaseen. Jokainen haastattelu kesti noin 30 minuuttia.

1.2.4 Kohderyhmien kyselyhaastattelut

Osaraportin puitteissa toteutettiin verkkokysely, joka suunnattiin 150:lle hankepäälliköiden välittämälle kohderyhmien yhdyshenkilölle. Hankepäälliköiltä saamistamme yhteystiedoista 22 oli vanhentunut. Syyn jakeluhävikkiin arvioimme ensisijaisesti korreloituvan aikaan, jolloin hankkeet päättyivät. Kohderyhmät, joille jaoin kyselyn, ovat pääasiassa yrityksiä ja organisaatioita, jotka ovat saaneet hankkeista taloudellista tai muunlaista tukea ja pystyneet näin ottamaan kantaa tuen vaikutukseen toiminnassaan. Kysely perustui jäsennellyihin kysymyksiin, joissa oli mahdollisuus vapaamuotoisiin vastauksiin. Kyselyn vastausprosentti oli 70 prosenttia.

1.2.5 Asiakirjatutkimukset

Ohjelma- ja hankeasiakirjojen tutkimus ja analysointi on suoritettu arvioinnin molemmissa vaiheissa. Kyse on lähinnä seuraavista asiakirjatyypeistä:

- Pohjoinen-ohjelman ohjelma-asiakirjat, täytäntöönpanoraportit ja hallintoviranomaisen esittämät ohjelman statusta koskevat esitykset.
- Hakemukset, päätökset, osa- ja loppuraportit kaikista tulosten arviointiin sisältyvistä hankkeista.
- Lisädokumentaatio hankkeista, jonka hankepäälliköt ovat välittäneet haastattelujen yhteydessä.

1.3 Arvioinnissa esiin tulleet kysymykset

Kun otetaan huomioon, että ohjelman hyväksytyt hankkeet on suunnattu erilaisiin erityistavoitteisiin ja toivottuihin tuloksiin (ks. luku Pohjoinen-ohjelma 2014—2020), kysymykset, joihin etsimme vastauksia, ovat jossain määrin poikenneet toisistaan riippuen hankkeen suunnasta. Keskeiset kysymykset, joihin arviointi on perustunut työssä koskien kaikkia hankkeita, voidaan kuitenkin tiivistää seuraavasti:

- mikä oli hankkeen tausta?
- mitkä ovat hankkeessa saavutetut tavoitteet ja odotetut tulokset?
- miten hanke on toiminut horisontaalisten näkökohtien ja Agenda 2030:n suhteen?
- millaista hankkeen raja-alue toiminta on ollut?
- mikä kesto ja mitä pitkän aikavälin vaikutuksia hankkeella on saavutettu?

2. Pohjoinen-ohjelma 2014-2020

2.1 Ohjelman tarkoitus, yleistavoitteet ja maantiede

Pohjoinen ohjelma on Interreg A -ohjelma, jonka tavoitteena on Ruotsin, Suomen ja Norjan alueiden välinen yhteistyö. Ohjelman toimet perustuvat rajat ylittävään yhteistyöhön, jonka tavoitteena on vastata yhteisesti määritettyihin haasteisiin ja hyödyntää ohjelmamaantieteen mahdollisuuksia. Interreg Pohjoinen 2014—2020 -ohjelman yleistavoitteena on vahvistaa ohjelma-alueen kilpailukykyä ja vetovoimaa kestäväällä taloudellisella, sosiaalisella ja ympäristöön liittyvällä kehityksellä. Interreg Pohjoinen-ohjelma koostuu **kahdesta maantieteellisestä osa-alueesta. Osa-alue Pohjoinen**, johon kuuluvat Nordlandin, Tromssan ja Finnmarkin lääni Norjassa, Norrbottenin lääni ja Norsjön, Malån, Skellefteån ja Sorselen kunnat Västerbottenin läänissä Ruotsissa sekä Lapin, Pohjois- ja Keski-Pohjanmaan maakunnat Suomessa. **Osa-alue Sápmi** kattaa Tromssan ja Finnmarkin, Nordlandin, Pohjois- ja Etelä-Trøndelagin läänit sekä osan Innlandetin läänin (Elgån poronlaidunpiiri) Norjassa; Norrbottenin, Västerbottenin, Jämtlannin ja Västernorrlandin läänit sekä osan Taalainmaan läänin (Idren paliskunnan alue) Ruotsissa; Lapin sekä Pohjois- ja Keski-Pohjanmaan maakunnat Suomessa.

2.2 Ohjelman toiminta-alat, erityistavoitteet ja toivotut tulokset

Ohjelma kattaa neljä toiminta-alaa: Tutkimus ja innovointi, Yrittäjyys, Kulttuuri ja ympäristö sekä Yhteiset työmarkkinat. Kullakin osa-alueella on erityistavoitteita ja toivottuja tuloksia EU-komission päättämien 10 erityistavoitteen perusteella. Erityistavoitteilla ja tuloksilla pyritään yhdessä saavuttamaan ohjelma-alueen kilpailukykyyn ja houkuttelevuuden vahvistamista koskeva kokonaistavoite. Ohjelman toimien ja toimikohtaisten tavoitteiden valintaesitetään Taulukossa 1:

Taulukko1. Pohjoinen-ohjelman toimintalinjat, erityistulokset ja kokonaistulokset.

Toimintalinja	Erityinen tavoite 1	Kokonaistulos 1	Erityinen tavoite 2	Kokonaistulos 2	Erityinen tavoite 3	Kokonaistulos 3
Tutkimus ja innovointi	Yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä on vahvistettu alueen toimintalinjoilla	Lisätä alueen innovaatiotoimintaa harjoittavien toimijoiden osuutta.	Innovaatiojärjestelmän toimijat ovat vahvistaneet kykyään toimia eurooppalaisilla tutkimusareenoilla alueen toimintalinjoilla.	Alueen toimijoille hyväksytään enemmän hakemuksia EU:n innovaatio- ja tutkimusohjelmassa, Horisontti 2020.	-	-
Yrittäjyys	Rajat ylittäviä liikemalleja hyödyntävien ¹ pk-yritysten määrä on lisääntynyt	Rajat ylittävää yritys yhteistyötä harjoittavien pk-yritysten osuuden lisääminen ohjelman toimintalinjoilla	Alueen pk-yritysten vienti on lisääntynyt	Vientiyritysten osuus lisääntynyt	-	-
Kulttuuri ja ympäristö	Alueen kulttuuri ja kulttuuriperintö ovat vahvistuneet ja elävöityneet Sápmia koskevat erityistavoitteet Vahvistunut saamen kieli	Lisääntynyt tietoisuus alueen kulttuuriperinnöstä Sápmin erityistulos Saamen kielen	Parantunut suojelutaso luonnonympäristöissä	Säilytetty suojelutaso alueen luonnonympäristöissä.	Alueen julkisen sektorin vihreää kasvua ja resurssitehokkuutta koskevat tiedot ja osaaminen.	Alueella lisääntynyt tietoisuus kiertotaloudesta.

¹ Pk-lyhennettä käytetään raportissa synonyymina pienille ja keskisuurille yrityksille.

	saamelaisväestön keskuudessa	käyttö lisääntynyt eri areenoilla				
Yhteiset työmarkkinat	Rajat ylittävä liikkuvuus työmarkkinoilla on lisääntynyt	Rajojen ylitystä työmatkaliikenteessä koskevien kyselyjen osuuden oletetaan kasvaneen.				
	Sápmia koskevat erityistavoitteet Saamelaiselinkeinoihin liittyvän osaamisen ja tiedon kehittäminen vahvistunut.	Sápmien erityistulos Saamelaiselinkeinoja koskevan koulutuksen lisääminen	-	-	-	-

2.3 Painopistealueet ja raja-alueelliset lisäarvot

Älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevassa EU:n strategiassa edellytetään toimimaan sellaisilla alueilla, jotka voivat tuottaa selkeitä suhteellisia etuja ohjelmamaantieteelle ja edistää paikallisia, alueellisia ja eurooppalaisia lisäarvoja. Ohjelmamaantieteen eri aluekehitysstrategioiden perusteella Pohjoinen-ohjelmassa on seitsemän elinkeinoa, joita pidetään ohjelman painopistealueina: Palvelusektorin elinkeinot, perusteellisuuden ja pk-yritysten yhteistyö, Testaustoiminta, Energia- ja ymáristöteknologia/Cleantech, Digitaaliset palveluelinkeinot, Kulttuurilliset ja luovat elinkeinot sekä Saamelaiselinkeinot. Interreg Pohjoinen-ohjelmassa kaikilla toimintalinjoilla, lukuun ottamatta toimintalinjaa 3, hankkeiden on voitava koskea yhtä tai useampaa painopistealuetta.

Pohjoinen-ohjelman alueiden välisen luonteen vuoksi ohjelmalla pyritään esittämään toimintoja, joilla on selkeä raja-alueellinen lisäarvo. Esimerkiksi: rakenteiden kehittäminen pitkäaikaiseen ja vakaaseen yhteistyöhön, oppiminen menetelmien, mallien, tietojen, osaamisen, ideoiden ja näkemyksen siirtämisen kautta, ratkaisut yhteisiin ongelmiin, jotka ratkaistaan paremmin tai nopeammin raja-alueellisella yhteistyöllä, kriittisen massan luominen — resurssien yhdistäminen suuremman yhteisen potentiaalin luomiseksi kuin yksittäisellä alueella tai yksittäisessä maassa, verkostoituminen paikallis- ja aluehallintojen, liike-elämän ja tutkimuslaitosten välillä, laitosten ja klustereiden kehittäminen rajat ylittävää tutkimusta ja innovointia varten, rajat ylittävä integroituminen työmarkkinoilla, yliopistojen ja yritysten välinen yhteistyö, alueen yhteisten edellytyksien kehittäminen kohti resurssitehoakasta, vihreää, kilpailukykyistä ja vähähiilistä yhteiskuntaa, yhteisen lähestymis- ja työskentelytavan aikaansaaminen luonnonalueittemme säilyttämiseksi ja suojelemiseksi.

2.4 Hyväksytyt hankkeet

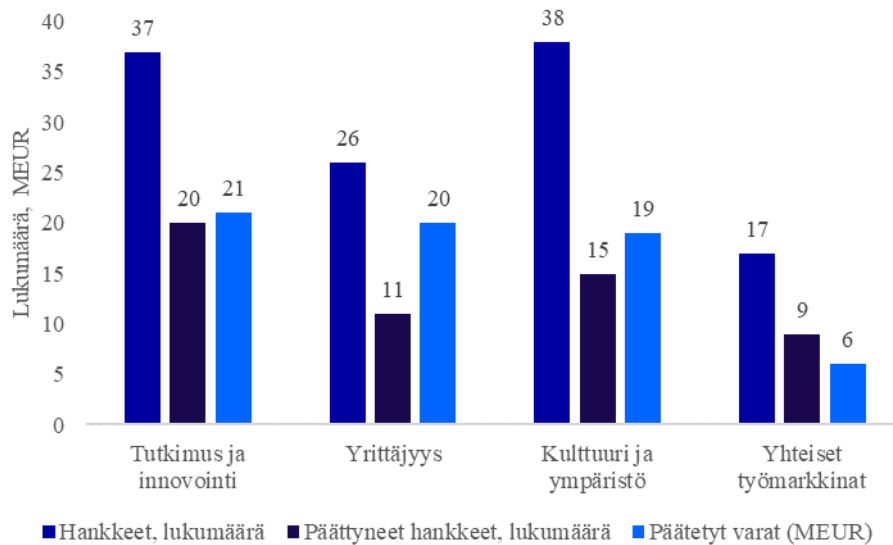
Pohjoinen-ohjelma tukee hankkeita 66,1 miljoonalla eurolla Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Norjan IR-varoista. Ohjelma on tähän mennessä rahoittanut yhteensä 118 hanketta. Näistä 67 hanketta on saatu päätökseen ja näistä 15 on ollut esitutkimuksia:

- Tutkimus- ja innovointialue rahoittaa tähän mennessä 37 hyväksyttyä hanketta, joista 20 hanketta on saatu päätökseen. Myönnettyjen varojen määrä on 21,4 miljoonaa euroa, josta 18,8 miljoonaa euroa on EAKR:n varoja ja 2,6 miljoonaa euroa Norjan IR-varoja.
- Niiden hankkeiden määrä, joille on myönnetty varoja toimintalinjalla Yrittäjyys, on ennakoarvioinnin ajankohtana 26, joista 11 on saatu päätökseen. Yhteensä 19,9 miljoonaa euroa on päätetty jakaa siten, että EAKR:n osuus on 16,9 miljoonaa euroa ja Norjan IR-varojen 3 miljoonaa euroa.
- Toimintalinjalla Kulttuuri ja ympäristö on eniten päätettyjä hankkeita eli 38 kappaletta, joista 15 on saatu loppuun. Kaikkiaan 19 miljoonan euron päätöksiä on kertynyt toimintalinjalle, jolla 16,5 miljoonaa euroa on EAKR:n varoja ja 2,8 miljoonaa euroa Norjan IR-varoja.

- Yhteisten työmarkkinoiden toimintalinjalla hyväksytyjen hankkeiden määrä on 17, joista 9 hanketta saatiin päätökseen. Toimintalinjalle on lisätty kaikkiaan 5,5 miljoonaa euroa, joista 4,8 miljoonaa euroa on EAKR-varoista ja Norjan IR-varoista 0,7 miljoonaa euroa.

Kuval1 esittää hyväksytyjen hankkeiden ja päätettyjen varojen määrän toiminta-alueittain Interreg Pohjoinen 2014–2020-ohjelmassa.

Kuval1. Hyväksytyjen hankkeiden lukumäärä ja päätetyt varat painospistealueittain Interreg Pohjoinen 2014–2020-ohjelmassa.



2.5 Ohjelman organisaatio

2.5.1 Hallintoviranomainen ja sihteeristö

Pohjoinen-ohjelman hallintoviranomaiseksi on valittu Norrbottenin lääninhallitus. Hallintoviranomainen on perustanut yhteisen sihteeristön avustamaan hallintoviranomaista, hallintokomiteoita ja seurantakomiteaa näiden tehtävien hoitamisessa. Yhteisen sihteeristön lisäksi Suomessa toimii tiedotuspiste, jonka henkilökuntaa on Lapin liitossa Rovaniemellä. Norjan sihteeristö on sijoitettu Tromssan ja Finnmarkin kuntayhtymään Pohjoinen- ja Sápmin osa-alueille sekä Tröndelagin kuntayhtymään eteläsaamelaisen Sápmiin sisältyvän toiminnan osalta.

2.5.2 Seurantakomitea

Seurantakomitea varmistaa yhdessä hallintoviranomaisen kanssa täytäntöönpanon laadun ja tehokkuuden ja täytäntöönpanon kirjanpidon. Suomi, Ruotsi ja Norja ovat perustaneet yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa yhteisen Seurantakomitean. Osallistujamaat ovat sopineet niiden komiteoiden kokoonpanosta, jotka koostuvat keskus- ja alue- ja paikallishallinnon, Saamelaiskäräjien ja liike-elämän järjestöjen, työmarkkinaosapuolten ja muiden asianmukaisten järjestöjen edustajista. Seurantakomitean puheenjohtaja edustaa yhtä jäsenvaltioista. EU-komissio voi omasta aloitteestaan tai seurantakomitean pyynnöstä osallistua neuvonantajana seurantakomitean työhön. Hallintoviranomainen osallistuu seurantakomitean kokouksiin.

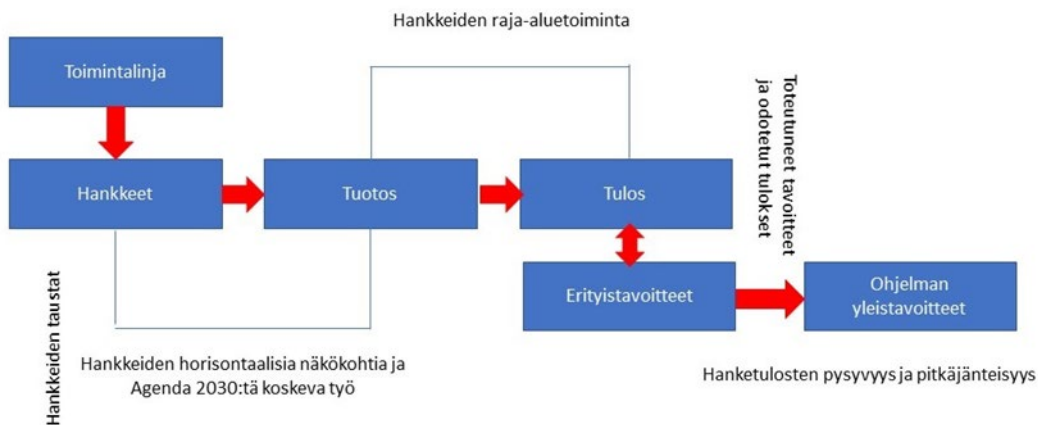
2.5.3 Hallintokomiteat

Hallintokomiteoiden päätehtävänä on hankkeiden priorisointi ja tarkastella niitä ohjelman tavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti. Hallintokomiteat raportoivat seurantakomitealle. Ruotsin, Suomen ja Norjan hallitukset ovat sopineet yhdessä aluekehityksestä vastaavien viranomaisten ja Saamelaiskäräjien kanssa, että seurantakomitea perustaa kaksi hallintokomiteaa, yhden osa-alueelle Pohjoinen ja toisen Sápmin osa-alueelle. Hallintokomiteat koostuvat ohjelma-alueen alue- ja paikallistason edustajista. Puheenjohtaja edustaa aluetasoa.

3. Ohjelman tavoitteiden täyttyminen ja odotetut tulokset

3.1 Muutosteoria ilmentää ohjelman panosta yleistavoitteen saavuttamiseen

Kaikkien hankkeiden, joille on myönnetty varoja Interreg Pohjoinen-ohjelman kautta, tavoitteena on edistää kehityspyrkimyksiä, jotka johtavat sellaisiin tuloksiin, jotka esitetään toivottuina ohjelma-asiakirjassa. Tulokset ovat puolestaan sidoksissa erityistavoitteisiin, joiden yhteisenä tarkoituksena on edistää ohjelman yleistä tavoitetta: vahvistaa ohjelma-alueen kilpailukykyä ja vetovoimaa kestäväällä taloudellisella, sosiaalisella ja ympäristöön liittyvällä kehityksellä. Yleiskatsaus erityistavoitteista ja toivotuista tuloksista on esitetty yllä olevassa Taulukossa 1. Alla on yksinkertaistettu muutosteoreettinen kaaviokuva arviointikysymyksistämme.



Arvioinnissa tarkasteltavat muutosteorian osa-alueet koskevat sitä, miten ohjelma on saavuttanut odotetut tulokset ja erityistavoitteet hankkeiden taustan pohjalta sekä toteuttanut horisontaalisia näkökohtia ja Agenda 2030:tä koskevaa työtä, raja-alue toimintaa ja erityistavoitteita sekä millainen on ohjelman yleistavoitteen kesto ja pitkäjänteisyys hankkeiden seurauksena.

Ennen ohjelman tavoitteiden täyttyminen ja odotettujen tulosten esittelyä, seuraavassa tarkastellaan ensin tulosten ja tavoitteiden välistä suhdetta. Tavoite määrittää tuloksen, ja samalla tulos vaikuttaa ratkaisevasti tavoitteeseen.

Hanke kohdistaa toimensa erityistavoitteen toteuttamiseksi saavuttaakseen tuloksen, joka hankkeella halutaan saavuttaa. Tulokset puolestaan tukevat hanketta sen määrittämisessä, minkä tavoitteen saavuttamiseksi toimet on kohdistettava. Tutkimus ja innovointi -toimintalinjaan kuuluva hanke haluaa esimerkiksi toteuttaa erityistavoitteen ”Yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä on vahvistettu alueen painopistealueilla”. Hankkeen erityistavoitteen saavuttamiseksi tekemien toimien toivottuna tuloksena on ”Lisätä alueen innovaatiotoimintaa harjoittavien toimijoiden osuutta”. Tavoite ja tulos ovat näin toistensa jatkeita mutta eivät tarkoita samaa asiaa. Tuloksen

saavuttaminen on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, mutta saavutetut tulokset eivät automaattisesti tarkoita, että tavoite toteutuu.

3.2 Hankekohtaisten tulostavoitteiden toteutuminen määrittää hankkeiden panoksen yleistavoitteen saavuttamiseen

Erityistavoitteiden ja toivottujen tulosten lisäksi hankkeet pyrkivät saavuttamaan myös hankekohtaiset tulostavoitteet (ja tuotostavoitteet). Nämä hankekohtaiset tulostavoitteet ovat melko konkreettisia ja pyrkivät ohjaamaan hankkeita toivottuun suuntaan toimintalinjan erityistavoitteen osalta.



Erityistavoitteiden ja yleistavoitteen välillä on ohjelmassa yhteys (kausaliteetti). Oletamme, että myös näiden tavoitetasojen välillä on kausaliteettisuhde. Toisin sanoen oletamme, että jos erityistavoitteet saavutetaan, ohjelman aikaansaamana panoksena on myös se, että ohjelman yleistavoite saavutetaan.

Jotta hankkeiden panos ohjelman toivottuihin tuloksiin ja erityistavoitteisiin voidaan todentaa, arvioinnissa täytyy selvittää, missä määrin hankekohtaiset tulostavoitteet on saavutettu. Tässä yhteydessä tulee arvioida, missä määrin hankkeet edistävät erityistavoitteita (joiden oletamme edellä esitetyn mukaisesti johtavan ohjelman yleistavoitteen toteutumiseen) ja edistävätkö hankkeiden tulokset toimintalinjojen toivottuja tuloksia (joiden oletamme edellä esitetyn mukaisesti olevan yhteydessä erityistavoitteiden toteutumiseen).

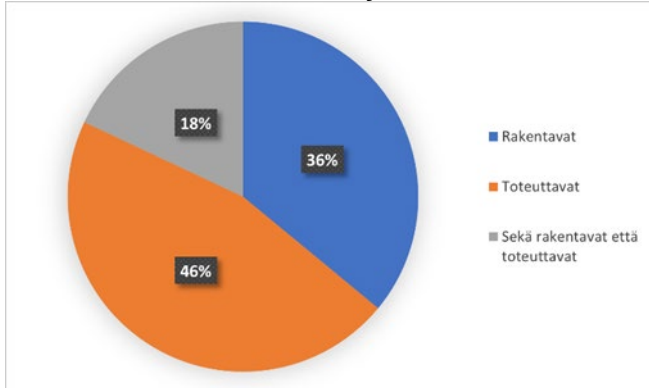
3.3 Rakentavat ja toteuttavat tulokset

Interreg Pohjoinen-ohjelman tulostavoitteet voidaan jakaa

- rakentaviin tuloksiin, joiden tavoitteena on luoda ohjelma-alueen toimijoille edellytykset erityistavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkkejä rakentavista hankekohtaisista tulostavoitteista ovat mallien, menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen, verkostojen rakentaminen, tiedon levittäminen, osaamisen luominen, yhteistyön kehittäminen jne.
- toteuttaviin tuloksiin. Ne tarkoittavat, että suorassa yhteydessä hankkeeseen tehdyt toimet tuottavat tuloksia, jotka edistävät erityistavoitteiden saavuttamista. Esimerkkejä toteuttavista hankekohtaisista tulostavoitteista ovat kilpailukyvyyn parantuminen, julkaisujen määrän lisääntyminen, raja-alueiden työpaikkojen lisääntyminen, henkilöiden osallistaminen asiakysymyksissä, konkreettiset työkalut jne.
- rakentaviin ja toteuttaviin tuloksiin, jotka ovat hanketuloksia, jotka ovat luonteeltaan sekä rakentavia että toteuttavia.

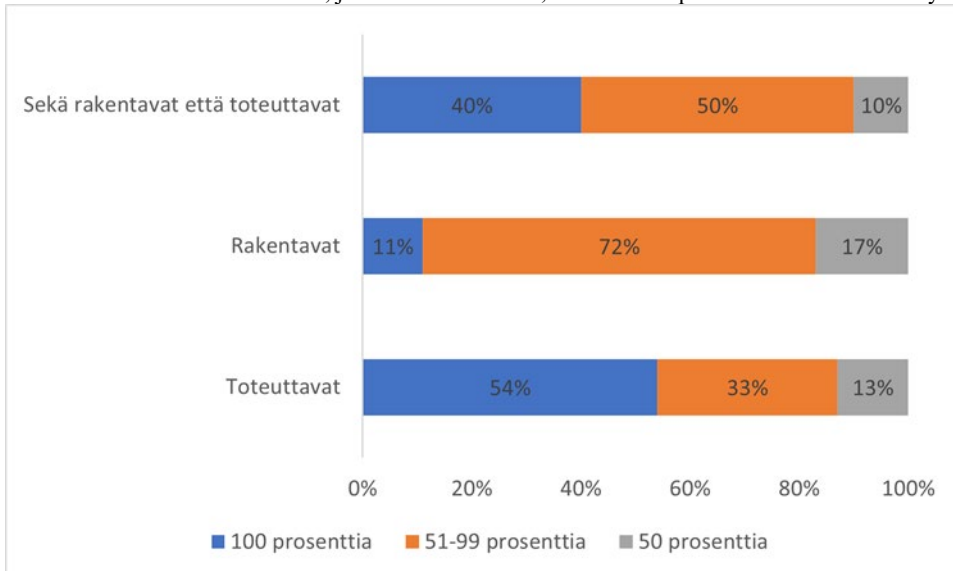
Hankkeiden erityistavoitteiden jakautuminen eri tulostyyppeihin osoittaa, että 46 prosentilla hankkeiden erityistavoitteista on pyrkimyksenä tuottaa toteuttavia tuloksia, 36 prosentilla hankkeiden erityistavoitteista on pyrkimyksenä tuottaa rakentavia tuloksia ja 18 prosentilla hankkeiden erityistavoitteista on pyrkimyksenä tuottaa sekä toteuttavia että rakentavia tuloksia. Kuva2 esittää jakauman tavoitetyypeittäin.

Kuva2. Hankekohtaisten tavoitteiden jakautuminen tavoiteluokittain.



Kuva2 osoittaa, että suurin osa erityisistä tulostavoitteista on suunnattu ”toteuttavien tulosten” saavuttamiseen. Tässä tavoiteluokassa kaikki erityiset tulostavoitteet saavuttaneiden hankkeiden osuus on myös suurin. Kuva 3 on karkea luokittelu siitä, miten hanketulokset jakautuvat tavoiteluokittain. Kuvan avulla tarkastellaan ensisijaisesti niiden hankkeiden osuutta, jotka ovat saavuttaneet 100 prosenttia tai 50 prosenttia tulostavoitteistaan. Arviointiin sisältyvistä ”toteuttavista” 22 hankkeesta 54 prosenttia on saavuttanut kaikki tulostavoitteet. 18 hankkeesta, joiden katsotaan olevan ”rakentavia”, vain 11 prosenttia on saavuttanut tulostavoitteet. Kymmenestä hankkeesta, joiden tulostavoitteet ovat ”sekä rakentavia että toteuttavia”, 40 prosenttia on saavuttanut kaikki tulostavoitteet. Tässä tavoiteluokassa vain puolet tulostavoitteista saavuttaneiden hankkeiden osuus on myös suurin. Tavoiteluokkien välillä on ainoastaan pieniä eroja vain 50 prosenttia tulostavoitteista saavuttaneiden hankkeiden osuudessa. Tavoiteluokassa ”toteuttavat” tulostavoitteet 13 prosenttia hankkeista on saavuttanut 50 prosenttia pyrkimyksistään, ja tavoiteluokassa ”rakentavat ja toteuttavat” tämä osuus on kymmenen prosenttia.

Kuva3. Niiden hankkeiden osuus, jotka saavuttavat 100, 51–99 tai 50 prosenttia hankkeiden erityistavoitteista.



Syynä siihen, että hankkeet, joilla on toteuttavat tulostavoitteet, saavuttavat tavoitteet paremmin kuin hankkeet, joilla on rakentavat tulostavoitteet, on todennäköisesti se, että hankkeissa (hankkeet raportoivat itse tavoitteiden täytymisestä) on helpompi ”nähdä” tavoitteiden täyttyminen silloin, kun tavoitteet on muotoiltu konkreettisemmiksi, mikä on ominaisia toteuttaville tulostavoitteille.

3.4 Tutkimus ja innovointi

Interreg Pohjoinen haluaa priorisoida tutkimusta ja innovointia kehittääkseen ohjelma-alueelle innovatiivisia ympäristöjä ja kohtauspaikkoja. Näillä ympäristöillä on myös merkitystä suuremman kriittisen toimijamassan luomisessa, erityisesti ohjelman painopistealueilla. Tutkimus ja innovointi -toimintalinjalla Pohjoinen-ohjelma haluaa lisäksi edistää yhtenäisempää raja-alueellista innovaatiotukijärjestelmää, joka kehittää alueen innovaatiovoimaa.

Arviomme mukaan edellä esitetty toimintalinjan suuntaus antaa hankkeille asianmukaisen suunnan toimintalinjan erityistavoitteiden saavuttamiseksi:

- T&I-toimintalinjan erityistavoite 1: Yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä on vahvistettu alueen painopistealueilla.
- T&I-toimintalinjan erityistavoite 2: Innovaatiojärjestelmän toimijat ovat vahvistaneet kykyään toimia eurooppalaisilla tutkimusareenoilla alueen painopistealueilla.

3.4.1 Erityistavoitteen ”Yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä on vahvistettu alueen painopistealueilla” toteutuminen

Hankkeille, jotka ovat saavuttaneet T&I-toimintalinjan erityistavoite 1:een liittyvät kaikki tulostavoitteet, on tunnusomaista se, että niissä on tehty toimia kaupallistamisketjun alkuvaiheissa. Esimerkkejä toimista:

- osaamisen vahvistaminen
- yritysten välisen yhteistyön lisääminen
- menetelmien kehittäminen
- esittelyversioiden kehittäminen.

Hankkeille, jotka ovat saavuttaneet tulostavoitteensa osittain, on tunnusomaista se, että niiden toimet kohdentuvat pitkälle kaupallistamisketjussa ja/tai ne ovat luonteeltaan rakentavia. Esimerkkejä toimista:

- prototyyppien kehittäminen
- uusien markkinoiden tavoittaminen ja kannattavuuden parantaminen.

Tämäntyyppisten tavoitteiden kohdalla tuloksia on yleensä vaikea saavuttaa täysimääräisesti. Tämä johtuu osin siitä, että hankkeiden tulokset liittyvät kaupallistamisketjussa pitkälle suuntautuviin toimiin, mikä tarkoittaa, että toimien tuloksia ei voida saada selville nyt vaan vasta kauan sen jälkeen, kun hankkeet on saatu päätökseen. Toisena syynä on se, että näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on vaikea kohdistaa toimia Interreg Pohjoinen-ohjelman puitteissa valtiontukisäännösten vuoksi.

Haastattelujen, kyselyjen ja hankkeiden asiakirja-analyyysien perusteella katsomme, että hankkeet ovat edistäneet T&I-toimintalinjan erityistavoitetta 1

- tuotekehityksen ja
- organisaatiokehityksen välityksellä.

Hankkeiden suuntauksena on ollut pyrkiä lisäämään yritysten kaupallistamiskykyä innovatiivisilla materiaalien käsittelytavoilla niin, että materiaaleja voidaan käyttää uusilla tavoilla. Toisena suuntauksena hankkeissa on ollut pyrkiä tukemaan yritysten työtä uusien innovaatioiden avulla tai tukemaan meneillään olevia innovointiprosesseja. Vaikka nämä kaksi polkua selvästi edistävät T&I-toimintalinjan erityistavoitetta 1, hankkeet ovat edistäneet sitä lähinnä akateemisesta näkökulmasta. Yksi haaste, joka on havaittavissa tämän havainnon pohjalta, on se, että

- tieteelliset raportit
- väitöskirjat ja
- aineistot,

jotka on luotu hankkeiden puitteissa, ovat ajallisesti suhteellisen kaukana tavoitteesta vahvistaa yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä.

Kohderyhmäkyselyn vastaukset tukevat tätä näkemystä. Kyselyyn vastanneet ovat yleisesti sitä mieltä, että hankkeiden toimet eivät ole lisänneet lainkaan innovaatioiden kaupallistamiskykyä tai ovat lisänneet sitä vähäisessä tai vain jossain määrin. Kun kyselyvastauksia täydennetään hankkeiden hankepäälliköiden vastauksilla, syntyy kuva, että aikaperspektiivi todennäköisesti vaikuttaa kyselyyn vastanneiden vastauksiin. Koska hankkeiden toimet on useimmissa tapauksissa suunnattu kaupallistamisketjun varhaisiin vaiheisiin, kyselyyn vastaajat eivät ole vielä kokeneet vaihesiirtymää kaupallistamisprosessissa. Arviomme mukaan on luonnollista, että kaupallistamiskyvyn lisäämiseen liittyvät hanketulokset eivät ole vielä nyt nähtävissä. Osa hankkeista toimii kaupallistamisprosessin varhaisissa vaiheissa, ja osassa hankkeista innovaatioiden kaupallistaminen puolestaan kestää kauan, minkä johdosta vaihesiirtymä tapahtuu kaupallistamisessa, jos on tapahtuakseen, vasta hankekauden päättymisen jälkeen.

Hankepäälliköiden haastattelut, asiakirja-analyysit ja kohderyhmäkyselyn vastaukset osoittavat, että ohjelma on vahvistanut olemassa olevien toimijoiden innovaatiotoimintaa. Se, missä määrin tämä riittää vahvistamaan sen, että hankkeet ovat edistäneet myös ohjelman toivotun tuloksen toteutumista:

- Lisätä alueen innovaatiotoimintaa harjoittavien toimijoiden osuutta

riippuu siitä, miten toivottua ohjelmatulosta tulee tulkita. Tavoitteen muotoilussa on haasteena se, mitä tarkoitetaan innovaatiotoimintaa harjoittavien toimijoiden osuuden lisäämisellä. Jos odotettu tulos

- tarkoittaa innovaatiotoimintaan osallistuvien toimintojen määrän todellista kasvua, ohjelma ei ole hankkeiden kautta onnistunut edistämään toivotun tuloksen saavuttamista
- määrittellään niin, että tuloksen määrittelyn laajempi tulkinta on sallittua eli niin, että ”osuuden lisääminen” käsittää myös jo entuudestaan olemassa olevat toiminnot, jotka ovat lisänneet kykyään harjoittaa innovaatiotoimintaa, ohjelma on saavuttanut tuloksen.

Vastaavasti arvioimme, että ohjelma voi hankkeiden toteuttamien osaamista ja verkostoitumista vahvistavien toimien kautta ajan mittaan lisätä innovaatiotoimintaa harjoittavien toimijoiden osuutta alueella. Tätä mahdollista tulosta ei kuitenkaan voida ottaa huomioon arvioinnissamme, koska tulokset voidaan lukea vasta kauan sen jälkeen, kun hankkeet on saatu päätökseen.

3.4.2 Tavoitteen ”Innovaatiojärjestelmän toimijat ovat vahvistaneet kykyään toimia eurooppalaisilla tutkimusareenoilla alueen painopistealueilla” toteutuminen

T&I-toimintalinjan erityistavoitteeseen 2 suunnatuista hankkeista kaikki tulostavoitteet on saavuttanut kaksi hanketta, jotka ovat luonteeltaan ”toteuttavia”, yksi hanke, joka on luonteeltaan ”rakentava”, ja yksi hanke, joka on luonteeltaan sekä ”rakentava” että ”toteuttava”. Nämä kaksi toteuttavaa hanketta ovat työskennelleet konkreettisesti ohjelma-alueen kilpailukykyyn lisäämiseksi eurooppalaisella tutkimusareenalla. Hanke, joka oli luonteeltaan rakentava, pyrki ensisijaisesti yhdistämään resursseja tutkimustoimijoiden keskuudessa pitkäaikaisten pohjoismaisten yhteisöjen luomiseksi yliopistojen välille tai asiantuntemuksen kehittämiseksi. Hanke, joka oli sekä rakentava että toteuttava, pyrki houkuttelemaan uusia toimijoita ja tukemaan konkreettisesti toimijoita Horisontti 2020 -hakemuksissa.

Hankkeet, jotka ovat saavuttaneet tulostavoitteensa osittain, ovat luonteeltaan rakentavia ja ovat mielestämme vain osittain onnistuneet varmistamaan pitkäjänteisyyden asiantuntijayhteisöissä ja vain osittain käynnistäneet suunniteltua tutkimusta. Yksi hankkeista on saavuttanut vain puolet tulostavoitteistaan. Tämä hanke on luonteeltaan

toteuttava, mutta sillä on ollut vaikeuksia täyttää hankkeen tavoite yhden tai useamman Horisontti 2020 -hakemuksen jättämisestä. Hanke ei ole myöskään esittänyt julkaisusuunnitelmansa mukaan sitä, mitä se aikoo tutkimuksestaan julkaista kansainvälisissä kausijulkaisuissa.

Hankepäälliköiden haastatteluista, kohderyhmäkyselyn vastauksista ja asiakirja-analyyseistä saadut tiedot osoittavat, että ohjelman hankkeet ovat edistäneet T&I-toimintalinjan erityistavoitetta 2 muun muassa

- lisäämällä tai syventämällä yhteyksiä tutkimuslaitosten välillä sekä tutkimuslaitosten ja elinkeinoelämän välillä
- julkaisemalla tieteellisiä artikkeleita
- antamalla tutkimukselle mahdollisuuden käytännön testausmahdollisuuksia yritysten tuotantoprosesseissa.

Toimintalinjan hankkeita on kohdennettu myös Interreg Pohjoisen painopistealueille, vaikkakaan ei palvelusektorin palveluelinkeinojen, testaustoiminnan sekä kulttuurillisten ja luovien elinkeinojen painopistealueille.

Yhteenvetona voimme todeta, että Interreg Pohjoinen on vahvistanut toimijoiden kykyä toimia eurooppalaisella tutkimusareenalla. Samalla on kuitenkin syytä todeta, että toimintalinjan toivottu tulos:

- Alueen toimijoille hyväksytään enemmän hakemuksia EU:n innovaatio- ja tutkimusohjelmassa, Horisontti 2020

on saavutettu vain osittain. Haastattelujen pohjalta olemme todenneet, että hakemuksia on jätetty ja osa niistä on hyväksytty, mutta tämä on kuitenkin tapahtunut yleensä sen johdosta, että ohjelma-alueella toimivat osapuolet ovat olleet osa laajempaa pohjoismaista tai eurooppalaista yhteenliittymää. Vaikka mielestämme tämän voidaan katsoa riittävän sen toteamiseksi, että hanketoimet ovat edistäneet toivotun tuloksen saavuttamista, kohderyhmien edustajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että hankkeiden toimet ovat vaikuttaneet vain vähäisessä tai jossain määrin hyväksytyjen hakemusten määrän lisääntymiseen Horisontti 2020 -puiteohjelmassa.

3.4.3 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Tutkimus ja innovointi -toimintalinjalla

Hankepäälliköiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella toteamme, että ohjelma-alueen maiden toimijoiden välillä on ollut aikaisemminkin yhteistyötä mutta ohjelman välityksellä sitä on syvennetty ja kehitetty. Joissakin tapauksissa ohjelma on edistänyt uusien toimijoiden välistä yhteistyötä. Tapauksissa, joissa ohjelma on saanut aikaan sen, että uudet toimijat ovat alkaneet tehdä keskenään rajat ylittävää yhteistyötä, toteamme hankepäälliköiden antamien tietoja pohjalta, että näiden uusien yhteistyöiden kehittäminen on ollut helpompaa tapauksissa, joissa hanketta on edeltänyt esitutkimus, tai hanke on aiemman hankkeen jatkokehitys.

Hankepäälliköiden antamien tietojen pohjalta olemme päätyneet siihen arvioon, että rajat ylittävän yhteistyön painopiste on ollut ruotsalaisten ja suomalaisten toimijoiden välisessä yhteistyössä. Se, että ruotsalaisten ja suomalaisten toimijoiden välinen yhteistyö painottuu hankkeissa, ei koske vain hankkeita, joilla pyritään lisäämään innovaatioiden kaupallistamiskykyä. Se, että painopiste yhteistyössä on juuri ruotsalaisten ja suomalaisten toimijoiden välillä, toistuu Interreg Pohjoinen-ohjelman kaikilla toimintalinjoilla ja kaikissa erityistavoitteissa. Katsomme, että tämä on itsessään haaste raja-alueelliselle ohjelmalle, johon kuuluu myös norjalaisia alueita. Hankepäälliköiden mukaan ensisijainen syy siihen, että yhteistyötä on eniten ruotsalaisten ja suomalaisten välillä, on se, että yhteistyö ruotsalaisten ja suomalaisten toimijoiden välillä on perinteisesti ollut vahvempaa. Hankkeiden heijastama raja-alueyhteistyö perustuu jo olemassa olevaan yhteistyöhön. Tapauksissa, joissa norjalaiset toimijat ovat olleet mukana hankkeissa, heidän mukanaolonsa johtuu pääasiassa norjalaisten yliopistojen asiantuntemuksesta hankkeille tärkeissä kysymyksissä.

Haastatteluissa ja kyselyvastauksissa raja-alueyhteistyön kuvataan tuovan lisäarvoa ensisijaisesti

- lisääntyneellä tietomassalla

- laajentuneilla verkostoilla ja
- mahdollisuudella jakaa resursseja, kuten testauslaitteita.

Myös kyselyvastaukset osoittavat, että hankkeiden/ohjelman kohderyhmä on sitä mieltä, että raja-alueyhteistyö on edistänyt suuresti tai jossain mielessä uusia rajat ylittäviä innovaatioita. Tässä yhteydessä useat niistä toimijoista, joiden kanssa olemme keskustelleet, katsovat, että tulevan Interreg Aurora -ohjelman puitteissa on mahdollista lisätä yhteistyömahdollisuuksia entistä useampien toimijoiden kanssa. Samaan aikaan jotkin toimijat, joiden kanssa olemme keskustelleet, ovat lisäksi sitä mieltä, että Interreg Auroran ohjelma-alue on niin suuri, että uuden ohjelma-alueen tarjoaman yhteistyöpotentiaalin osoittaminen tulee vaatimaan perusteellisia tiedotustoimia.

Raja-alueyhteistyössä haasteena nostetaan useilla eri toimintalinjoilla toistuvasti esiin maiden välillä olevat säännösten erot. Joissakin hankkeissa nämä aiheuttivat ongelmia samojen työvälineiden ja/tai menetelmien käytössä kaikissa maissa. Tämä johtuu maiden erilaisesta lainsäädännöstä koskien sitä, mitä saa tehdä ja miten sen saa toteuttaa.

3.4.4 Tutkimus ja innovointi -toimintalinjan panos pitkällä aikavälillä

Ohjelma on parantanut edellytyksiä, joiden avulla innovaatioiden kaupallistamiskykyä ja innovatiivisten toimintojen osuutta ohjelma-alueella voidaan ajan myötä lisätä. Sitä vastoin on vaikeaa tällä hetkellä ohjelmatasolla todeta, että näin olisi jo tapahtunut. Lisäarvot, joita ovat

- lisääntynyt tietämys
- syventyneet ja uudet yhteistyöt
- kehitetyt menetelmät
- tuotantolaitoksiin liittyvä yhteistyö
- tiedon tuottaminen testeihin yritysten tuotteiden kehittämiseksi
- elinkeinoelämän ja yliopistojen välisten yhteyksien vahvistaminen ja
- alueen tutkimuslaitosten sijoittautuminen kansainvälisellä areenalla esimerkiksi Horisontti 2020 -ohjelman hakemuksina, väitöskirjoina, akateemisina raportteina ja esityksinä,

ovat vahvistaneet sekä

- ohjelma-alueen edellytyksiä innovatiivisten kaupallistettavien tuotteiden ja palvelujen suhteen
- ohjelma-alueen houkuttelevuutta innovaatiotoiminnan kannalta että
- ohjelma-alueen sijoittautumista eurooppalaisella tutkimusareenalla.

Samalla toteamme hankepäälliköiden haastattelujen, kohderyhmäkyselyn ja asiakirjatutkimusten perusteella, että hankkeet ovat pääasiassa käyttäneet resursseja innovaatioihin melko varhaisissa vaiheissa. Hankkeet ovat olleet tähän myös suuressa määrin pakotettuja valtiontukia koskevien säännösten vuoksi. Näin ollen mahdollisuus arvioida toimien pitkäjänteisyyttä on rajallinen. On tietysti hankkeita, jotka ovat aktiivisesti tukeneet yrityksiä uusien innovaatioiden käyttöönotossa, tai hankkeita, jotka ovat konkreettisesti auttaneet kehittämään tuotteita kehittämällä innovatiivisia materiaaleja yritysten tuotantoprosesseissa. Mutta sen vahvistamiseen, että innovaatioiden kaupallistamiskyky olisi lisääntynyt, on mielestämme edelleen vielä matkaa. Vastaavasti tällä hetkellä on vaikea todentaa, että esimerkiksi rajat ylittävät, vahvistetut innovatiiviset yhteistyötoimet johtavat ajan myötä myös innovatiivisten toimintojen osuuden kasvuun.

Reagoimme myös siihen, että innovaatiovoiman kapasiteetin rakentamistyö, jonka voidaan olettaa ajan mittaan parantavan mahdollisuuksia jättää laadukkaita hakemuksia eurooppalaisiin tutkimus- ja innovointiohjelmiin, on itsessään normaali osa tutkimuslaitosten toimintaa. Yksi hankepäälliköistä, joiden kanssa keskustelimme, painottaa myös sitä, että toiminnot, kuten tutkimuksen tekeminen tieteellisissä artikkeleissa julkaisua varten, hakemusten laatiminen Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, osallistuminen kansainvälisiin konferensseihin ja tutkimusalan verkostojen laajentaminen, ovat työtä, jota yliopistossa pitää tehdä päivittäin. Hankepäällikkö katsoo, että Interreg Pohjoinen-ohjelman tukemat toimet ovat tärkeitä mutta että yksittäiset hankkeet eivät riitä. Hankepäällikön mukaan tietyn hankkeen panokset on kytkettävä meneillään oleviin toimiin tai uusiin hankkeisiin. Muuten panokset eivät ole pitkäjänteisiä. Hankkeen aikana kertynyt yhteistyökapasiteetti katoaa, jos yhteistyölle ja/tai hanketoiminnalle ei anneta mahdollisuutta jatkokehitykseen. Tämän pohjalta arvioimme, että Interreg Pohjoinen-ohjelman pitkän aikavälin mahdollisuudet vahvistaa kykyä toimia eurooppalaisella tutkimusareenalla, riippuvat täysin hankkeen mahdollisuudesta löytää jatkuvaa rahoitusta kehittämisensä turvaamiseksi.

3.5 Yrittäjyys

Monilla alueen pk-yrityksillä on pienet ja rajalliset resurssit kestäväen kilpailuedun aikaansaamiseksi. Yrittäjyystoimintalinjalla pyritään edistämään pitkän aikavälin ja kilpailukykyisen, kestäväen kasvuun tähtäävän elinkeinoelämän kehittämistä. Priorisoimalla Yrittäjyystoimintalinjaa ohjelma-alueen resursseja voidaan optimoida kilpailukykyisten ja kansainvälisten yritysten kehittämiseksi.

Arviomme mukaan edellä esitetty toimintalinjan suuntaus antaa hankkeille asianmukaisen suunnan toimintalinjan erityistavoitteiden saavuttamiseksi:

- Yrittäjyystoimintalinjan erityistavoite 1: Rajat ylittäviä liiketoimintamalleja hyödyntävien pk-yritysten määrä on lisääntynyt.
- Yrittäjyystoimintalinjan erityistavoite 2: Alueen pk-yritysten vienti on lisääntynyt.

3.5.1 Tavoitteen ”Rajat ylittäviä liiketoimintamalleja hyödyntävien pk-yritysten määrä on lisääntynyt” toteutuminen

Kaikki Yrittäjyystoimintalinjan erityistavoitteeseen 1 liittyvät tulostavoitteet on saavuttanut kaksi hanketta, joista toinen on luonteeltaan toteuttava ja toinen rakentava. Toteuttavalle hankkeelle on ollut tunnusomaista se, että se on edistänyt

- innovointiprosesseihin liittyvän osaamisen vahvistamista
- innovointiprosessin toteuttamista yrityksissä
- kaupallisen yhteistyötä luomista ohjelma-alueella toimivien yritysten välille.

Rakentavan hankkeen pyrkimyksenä oli

- laatia toteutettavuustutkimus investointialustasta, joka tukee pk-yrityksiä rajat ylittävässä liiketoiminnassa.

Niiden Yrittäjyystoimintalinjan erityistavoitteeseen 1 liittyvien hankkeiden, jotka ovat saavuttaneet hanketulosensa osittain, tarkoituksena on ollut

- kehittää työkaluja ja menetelmiä, joita pk-yritykset voivat käyttää luodakseen eurooppalaista rajat ylittävää yhteistyötä
- vahvistaa raja-alueyhteistyötä sekä

- lisätä tietoisuutta alueellisista yhtäläisyyksistä ja eroista teollisessa rakenteessa ja yrityskulttuurissa, lujiittaa pk-yritysten välistä yhteistyötä ja edistää pk-yritysten yritystukea ja klustereita
- tutkia, arvioida ja esitellä hankkeen aihealueen mahdollisuuksia yrittäjyyskehitykseen alueella.

Yhteistä kaikille arviointiin sisältyville hankkeille on hankepäälliköiden haastatteluihin, kohderyhmien edustajien näkemyksiin ja asiakirjatutkimuksiin perustuvan arviomme mukaan se, että ne ovat edistäneet Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoitteen 1 toteutumista

- laatimalla lisää erilaisia liiketoimintamalleja, joita on myös toteutettu yrityksissä
- kehittämällä yritysten välille uusia tai syvempiä yhteyksiä.

Arviointidatan perusteella katsomme myös, että hanketulokset edistävät Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoitteen 1 toivottua tulosta:

- Rajat ylittävää yhteistyötä tekevien pk-yritysten osuus on lisääntynyt.

On selvää, että hankkeet ovat positiivisella tavalla

- edistäneet liiketoimintamalleja ja työmenetelmiä
- edistäneet yrityksissä uusien asiakkaiden tai yhteistyökontaktien hankkimista
- laajentaneet yritysten markkinoita sekä maantieteellisesti että uusiin kohderyhmiin sekä koordinoineet pk-yrityksille suunnattua ohjelma-alueen viranomaistiedotusta ja
- lisänneet tietämystä ja vahvistaneet verkostoja.

Arvioinnista saatu data osoittaa kuitenkin, että hankkeilla oli vain vähäinen vaikutus liiketoiminnan ja/tai toiminnan kehittämisen parantamiseen ja strategisten valmiuksien vahvistumiseen. Lisäksi hankepäälliköt katsovat, että on epävarmaa, miten hankkeen puitteissa luotuja verkostoja hallitaan jatkossa ja mihin kaikki hanketuloksiin sisällytetty tieto kootaan hankkeen päätyttyä, jos uutta päämiestä ei ilmoiteta tuloksille.

3.5.2 Tavoitteen ”Alueen pk-yritysten vienti on lisääntynyt” toteutuminen

Arviointi käsittää kolme hanketta, joiden on ollut määrä edistää Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoitetta 2. Yhdestä näistä hankkeista puuttuu loppuraportti, joten arviomme tavoitteen toteutumisesta pohjautuu kahteen hankkeeseen.

Nämä molemmat hankkeet ovat toimineet sekä toteuttavasti että rakentavasti. Toinen näistä hankkeista on toiminut toteuttavasti edistämällä sitä, että alueen elokuvia on esitetty kansainvälisillä elokuvajuhlilla. Tätä voidaan pitää vientinä. Samalla osa elokuvista on tuonut esille alueellisia tuotteita, minkä voi olettaa edistävän vientiä. Hankkeessa on kuitenkin vain osittain onnistuttu tuottamaan selkeitä prosesseja ja toimintamalleja niin sanotun AV-tuotannon käyttämiseen alueellisessa markkinoinnissa, mikä heikentää tavoitteen toteutumista hankkeessa. Toinen hanke on puolestaan pyrkinyt kehittämään rajat ylittäviä verkostoja niin Pohjoismaissa kuin Euroopassakin. Hankkeessa on myös sen aikana työskennelty uusien yhteyksien edistämiseksi lentoliikenteessä, mihin hanke pyrki vaikuttamaan aktiivisesti, mutta sitä ei voitane pitää suoranaisesti itse hankkeen tuloksena. Hanke on vain osittain saanut aikaan rajat ylittävää yhteistyötä, uusia matkailutrendejä ja kannattavan matkailuliikenteen kehittämistä kohdemarkkina-alueiden ja alueen välillä.

Vaikka hankkeella ja sitä kautta ohjelmalla on arviomme mukaan potentiaalia kasvattaa alueen pk-yritysten vientiä, Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoitteen 2 toteutumista on vaikea arvioida. Syynä on se, että tavoitteen muotoilu on vaikeasti hahmotettava. Osittain siksi, että hankkeiden sisällä ei ole indikaattoreita, jotka kattaisivat juuri viennin määrät. Osittain lisäksi siksi, että sen rajaaminen, että juuri hankkeen toiminta on vaikuttanut viennin

kasvuun, on vaikeaa. Yhtenä vaikeutena on myös kappaleen alussa mainitsemamme seikka eli se, että mahdollinen muutos yritysten vientimäärissä tapahtuu ajallisesti todennäköisesti hankkeiden päättymisen jälkeen.

Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoitteen 2 toivottu tulos on itsessään suora edellytys sille, että Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoite 2 saavutetaan. Toivottu tulos:

- Vientiä harjoittavien yritysten osuus on lisääntynyt.

Molemmat ennakoarviointiin sisältyvät hankkeet toimivat elokuvaviennin vahvistamiseksi ja tukeakseen ohjelma-alueen vetovoimaa matkailijoiden keskuudessa. Hankkeiden kohteena olevat toimialat ovat temaattisesti suhteellisen rajattuja. Meidän mielestämme toimialat ovat myös niitä toimialoja, joilla on luonnollisesti kansainvälistä potentiaalia. Tutkimiemme tietojen perusteella arviomme on, että temaattinen rajaus ja selkeä kansainvälinen potentiaali ovat vaikuttaneet myönteisesti ohjelman toivottujen tulosten saavuttamiseen. Koemme, että hankkeilla on pystytty kokoamaan sidosryhmät ja paketoimaan tehokkaasti toimintaa tavoitetta kohti. Tämä havainto vastaa hyvin sitä, mitä olemme voineet nähdä muiden ohjelma-alueiden arvioinneissa. Selkeä temaattinen rajaus ja tavoitteen selkeys edistävät vahvojen tulosten edellytyksiä. Toisaalta on liian aikaista tehdä liian pitkälle meneviä päätelmiä siitä, missä määrin ohjelma vaikutti vientiä harjoittavien yritysten osuuden kasvuun. Se, missä määrin elokuvateollisuuden ja matkailuelinkeinon näkyvyyden lisääminen on vaikuttanut kiinnostukseen ohjelma-alueella kohtaan, ja se, mikä merkitys näkyvyyden lisäämisellä on alueen viennille, voidaan nähdä vasta jälkikäteen.

3.5.3 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Yrittäjyys-toimintalinjalla

Aivan kuten myös muiden erityistavoitteiden kohdalla, hankepäälliköt katsovat Yrittäjyys-toimintalinjan erityistavoitteiden 1 ja 2 osalta, että ohjelma on edistänyt rajat ylittävän lisäarvon muodostumista. Sitä on edistetty ennen kaikkea seuraavien välityksellä:

- laajentuneet markkinat
- lisääntynyt tietämys
- uudet liikekontaktit
- lisääntynyt konsensus ohjelma-alueen markkinointikysymyksistä
- kokemus siitä, että ohjelman toimet ovat olleet välttämättömiä viennin kehityksen kompensoimiseksi ohjelma-alueella, jolle ovat tunnusomaista pitkät etäisyydet ja monin paikoin rajallinen väestömäärä.

Lisäksi hankepäälliköt, joiden kanssa olemme keskustelleet, katsovat, että ohjelma on mahdollistanut sen, että yritykset, jotka eivät ole aiemmin tunteneet toisiaan tai jotka ovat nähneet toisensa kilpailijoina, ovat nyt toistensa yhteistyökumppaneita. Hankepäälliköt katsovat myös, että ohjelma on ollut ehdottoman välttämätön sille, että hankkeissa mukana olleet pk-yritykset, joilla on rajallinen resurssipohja ja tietämys, ovat pystyneet käynnistämään rajat ylittävää liiketoimintaa.

3.5.4 Yrittäjyys-toimintalinjan panos pitkällä aikavälillä

Aivan kuten Interreg Pohjoisen muissakin osissa, hankepäälliköt ja kohderyhmien edustajat katsovat, että ohjelman tulokset ovat riippuvaisia hankkeiden tuloksiin liittyvästä pitkän aikavälin vastuusta. Hankepäälliköt ovat sitä mieltä, että hankkeiden toimijat ovat alkaneet jakaa keskenään osaamispotentiaalia, joka on välttämätöntä alueen dynaamiselle elinkeinoelämälle. Hankkeiden kehittämiä liiketoimintamalleja koskevia menetelmiä ja työkaluja on kehitettävä edelleen, mutta ilmeisenä riskinä on se, että kukaan ei ota siitä vastuuta hankkeen päättymisen jälkeen. Hankepäälliköt katsovat, että kehityksessä tulee tapahtumaan ”tähtisädetikkuvaikutus”, jos hankkeen aikana rakennetaan erittäin hyviä verkostoja, työpajoja ja foorumeita ja nämä tietorakenteet katoavat heti hankkeen päätyttyä.

Se, että ohjelman käyntiin laittama kehitys jatkuisi, edellyttää hankepäälliköiden mukaan sitä, että rahoittajat eli hankeomistajat ja hankekumppanit ottavat siitä vastuun. Hankepäälliköiden mukaan rahoittajien vastuu ei koske vain yritysten kohtaamisten koordinoimisen jatkamista. Hankepäälliköiden mielestä rahoittajien vastuulla on pitkälti myös se, miten menetelmiä ja työkaluja koskevaa tietämystä säilytetään ja tehdään jatkossakin saatavaksi.

3.6 Kulttuuri ja ympäristö

Ohjelma-alueen kulttuuri ja ympäristö lähtökohtanaan Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinja pyrkii optimoimaan mahdolliset lisäarvot niin, että useammalla ihmisellä on mahdollisuus päästä osalliseksi alueen rikkaasta kulttuurista ja kulttuuriperinnöstä. Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla pyritään yhdessä toimimaan saamen kielen käytön lisäämiseksi, alueen luonnonalueiden säilyttämiseksi ja kunnostamiseksi, alueen kulttuurin ja kulttuuriperinnön elävöittämiseksi sekä yhteisten ratkaisujen löytämiseksi vihreän kasvun ja resurssitehokkuuden edistämiseksi.

Arviomme mukaan edellä esitetty toimintalinjan suuntaus antaa hankkeille asianmukaisen suunnan toimintalinjan erityistavoitteiden saavuttamiseksi:

- Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoite 1: Alueen kulttuuri ja kulttuuriperintö ovat vahvistuneet ja elävöityneet.
- Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoite 2: Vahvistunut saamen kieli saamelaisväestön keskuudessa.
- Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoite 3: Parantunut suojelutaso luonnonympäristöissä.
- Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoite 4: Julkisen sektorin tietämys ja osaaminen vihreästä vusta ja resurssitehokkuudesta ovat lisääntyneet alueella.

Toimintalinjalla on neljä erityistavoitetta. Erityistavoitteita näin ollen kaksi kertaa enemmän kuin muilla toimintalinjoilla. Saadaksemme paremman yleiskuvan siitä, miten ohjelma on vaikuttanut toimintalinjan erityistavoitteisiin, olemme päättäneet, aivan kuten osaraportissakin, esittää kaikki erityistavoitteet samassa osiossa.

3.6.1 Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoitteiden toteutuminen

Arviointiin sisältyvistä 17 hankkeesta, jotka on toteutettu Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla, 11 hanketta ovat luonteeltaan toteuttavia. Nämä hankkeet ovat, joskaan eivät kaikki, myös niitä hankkeita, jotka ovat saavuttaneet kaikki hankekohtaiset tavoitteet. Toteuttavien hanketavoitteiden joukossa on myös toimintalinjan ainoa hanke, joka on saavuttanut vain puolet hanketavoitteistaan. On kuitenkin vaikea todentaa, mitkä ovat syyt tähän rajalliseen tavoitteiden saavuttamiseen, sillä hankkeen tuloserityistavoitteissa on tietyiltä osin puutteita.

Kaikki muut hankkeet ovat kuitenkin edistäneet suuressa määrin toimintalinjan erityistavoitteita. Hankkeilla, jotka on suunnattu tämän toimintalinjan erityistavoitteisiin 1 ja 2, on ollut erittäin konkreettiset hanketavoitteet. Toimintalinjan erityistavoitteeseen 3 suunnatut hankkeet ovat sen sijaan olleet riippuvaisia muiden toimijoiden panoksista tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tämä aiheuttaa epävarmuutta hankkeen panoksesta sen erityisten hanketavoitteiden toteuttamiseen, koska tavoitteiden saavuttaminen riippuu muiden toimijoiden sitoutumisesta varmistaa esimerkiksi hankkeiden tietämyksen, menetelmien ja työkalujen käyttöönotto. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että tavoitteet on saavutettu hyvin konkreettisten hanketavoitteiden avulla ja laatimalla toimintasuunnitelmia eri kysymyksiä varten, ja toisaalta siinä, että tavoitteet on saavutettu heikommin näiden suunnitelmien toteutuman ja tuloksen osalta. Tämä voi tietenkin johtua siitä, että tällaiset toteumat ja tulokset tulevat esiin vasta hankkeen päättymisen jälkeen.

Hankkeet, joilla pyritään erityistavoitteeseen ”Julkisen sektorin tietämys ja osaaminen vihreästä kasvusta ja resurssitehokkuudesta ovat lisääntyneet alueella”, ovat pystyneet osoittamaan tavoitteiden täyttymisen konkreettisesti lisäämällä julkisten toimijoiden tietämystä vihreästä kasvusta ja resurssitehokkuudesta, mikä on saatu aikaan hankkeissa selvitysten, seminaarien, kokouksien ja muun vastaavan avulla. Uskomme kuitenkin, että tavoitemuotoilu on suhteellisen heikko palvellakseen muuntautumispyrkimyksiä. Katsomme, että suurempia vaatimuksia julkisen sektorin muuntautumistyölle asettavan tavoitteen muotoilussa on myös kyettävä osoittamaan, miten julkinen sektori on käyttänyt tietoa.

Interreg-ohjelma on hankkeiden kautta edistänyt seuraavien toivottujen tulosten saavuttamista:

- lisääntynyt tietoisuus alueen kulttuuriperinnöstä
- saamen kielen käyttö lisääntynyt eri areenoilla
- säilytetty suojelutaso alueen luonnonympäristöissä
- alueella lisääntynyt tietoisuus kiertotaloudesta.

Hankepäälliköiden kanssa käytyjen keskustelujen, kohderyhmäkyselyn ja asiakirjatutkimusten perusteella toteamme, että panos toivottujen tulosten saavuttamiseksi on ollut selvä tietyissä tulostavoitteissa Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla, koska

- hankkeilla on ollut erittäin suorat ja rajatut suuntaviivat toivottuun tulokseen ”Lisääntynyt tietoisuus alueen kulttuuriperinnöstä” liittyen
- hankkeet ovat toimineet lähellä yksilöä (kohderyhmää) toivottuun tulokseen ”Saamen kielen käyttö lisääntynyt eri areenoilla” liittyen.

Tässä on havaittavissa ero hankkeisiin, joilla pyritään toivottuihin tuloksiin ”Parantunut suojelutaso luonnonympäristöissä” ja ”Alueella lisääntynyt tietoisuus kiertotaloudesta”. Nämä hankkeet ovat suuremmassa määrin

- kokoavia ja tietämystä rakentavia toivotun tuloksen ”Parantunut suojelutaso luonnonympäristöissä” kohdalla, minkä johdosta tuloksia on vaikeampi tuoda konkreettisesti esiin lyhyellä aikavälillä ja
- tulosten toteuttaminen toivotun tuloksen ”Alueella lisääntynyt tietoisuus kiertotaloudesta” kohdalla riippuu siitä, miten hankkeen ulkopuoliset toimijat varmistavat osaamisen.

3.6.2 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla

Kulttuurin, kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristöjen säilyttäminen on lähtökohtaisesti rajat ylittävää. Tämä on ehdoton edellytys Sápmia kokevissa hankkeissa, sillä Sápmi ei seuraa maiden hallinnollisia rajoja. Erityistavoitteeseen ”Julkisen sektorin tietämys ja osaaminen vihreästä kasvusta ja resurssitehokkuudesta ovat lisääntyneet alueella” kuuluvat hankkeet poikkeavat tässä suhteessa temaattisesti toimintalinjan muista erityistavoitteista. Tässä teemana on pikemminkin se, miten organisaatioiden tulisi keskenään koordinoita rajat ylittävää tehokkuutta ja kehitystä. Pitkäaikaiset perinteet tai ekologiset järjestelmät vaikuttavat tai eivät ole vaikuttaneet näihin kysymyksiin samalla tavoin kuin muissa toimintalinjan erityistavoitteissa. Hankepäälliköiden haastattelujen, kohderyhmäkyselyjen ja hankedokumentaation perusteella voimme todeta, että panokset ovat kuitenkin myös Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan erityistavoitteen 4 kohdalla edistäneet tietämyksen kokoamista ja tätä tietämystä on jaettu rajat ylittävästi ohjelma-alueen toimijoille.

3.6.3 Ohjelman panos pitkällä aikavälillä Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla

Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjalla tehdyillä toimilla on monia erilaisia suuntauksia. Toimintalinjan suuntauskirjo onkin moninaisempi kuin muilla toimintalinjoilla. Tällä toimintalinjalla on kuitenkin selkeitä yhtäläisyyksiä muiden toimintalinjojen kanssa sen suhteen, millainen tarve siinä on vaikuttaa hankkeiden pitkäjänteisyyteen. Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan hankkeiden kohdalla tässä on selkeä ero sen mukaan, onko hankkeilla suora vai välillinen vaikutus pitkän aikavälin kehitykseen. Toimintalinjan erityistavoitteisiin 1 ja 2 suuntautuneilla hankkeilla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet vaikuttaa suoraan kohderyhmiensä yksilöihin kuin hankkeilla, jotka on suunnattu erityistavoitteisiin 3 ja 4. Näissä erityistavoitteissa joudutaan enemmän luottamaan julkisten toimijoiden päätöksiin. Uskomme, että suora seuraus muutostyöhön vaikuttamisesta on tärkeä tulosten saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että panostus välillisesti vaikutettavissa oleviin erityistavoitteisiin ei tuottaisi pitkän aikavälin tuloksia. Epävarmuus panostusten lopputuloksista aikavälillä on kuitenkin suurempi, koska useat ulkoiset tekijät voivat vaikuttaa niihin.

3.7 Yhteiset työmarkkinat

Toiminta-alueella halutaan edistää työllisyyden ja työvoiman rajat ylittävää liikkuvuutta. Rajat ylittävän yhteistyön lisääminen luo edellytykset tiedon ja asiantuntemuksen paremmalle saatavuudelle useammilla alueilla ja toimialoilla sekä uusille tai laajennetuille verkostoille, joilla edistetään suurempaa kriittistä massaa. Työmarkkinoiden laajentuminen edistää myös suurempia ja monipuolisempia työmarkkinoita, mikä lisää sekä julkisten että yksityisten työmarkkinatoimijoiden ja työvoiman mahdollisuuksia.

Arviomme mukaan edellä esitetty toimintalinjan suuntaus antaa hankkeille asianmukaisen suunnan toimintalinjan erityistavoitteiden saavuttamiseksi:

- Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjan erityistavoite 1: Rajat ylittävä liikkuvuus työmarkkinoilla on lisääntynyt.
- Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjan erityistavoite 2: Saamelaiselinkeinoihin liittyvän osaamisen ja tiedon kehittäminen vahvistunut.

3.7.1 Tavoitteen ”Rajat ylittävä liikkuvuus työmarkkinoilla on lisääntynyt” toteutuminen

Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjan erityistavoitteen 1 arviointiin sisältyy neljä hanketta, joista kolme ovat luonteeltaan rakentavia ja yksi on luonteeltaan toteuttava. Yksikään hankkeista ei ole saavuttanut kaikkia hanketavoitteitaan. Puolet hankkeista on saavuttanut vain puolet hanketavoitteistaan. Molemmat näistä hankkeista kuuluvat rakentavaan tavoiteluokkaan. Toimintalinjan erityistavoitteeseen 1 kohdennettujen hankkeiden osalta toimien tulokset ovat nähtävissä vasta hankekauden päätyttyä. Tämä on osittain vastaus siihen, miksi hankkeilla on vaikeuksia raportoida tavoitteen sataprosenttista täyttymistä. Kohderyhmäkyselyn pohjalta voimme myös todeta, että vastaajat uskovat, että hankkeet ovat ajan mittaan edistäneet tai kehittäneet rajat ylittävän liikkuvuuden lisäämisedellytyksiä työmarkkinoilla. Pitkällä aikavälillä tämän voidaan myös olettaa lisäävän liikkuvuutta.

Tutkimusaineisto osoittaa, että neljä tutkittua hanketta täydentävät toisiaan hyvin. Kaiken kaikkiaan hankkeet tuottavat monia sellaisia tuloksia, jotka edistävät toimintalinjan erityistavoitetta 1. Esimerkkejä:

- säännöstön ja toimivaltuuksien kartoittamisen kautta luotu kattava kuva lakisäateisistä ja toimialojen vaatimuksista, jotka koskevat toisesta maasta peräisin olevan työvoiman palvelukseen ottamista
- raja-alueiden työmatkaliikenteeseen yhteistyömuotoja, joita ei ole aiemmin ollut
- kehitetty valmennusmalli tukemaan potentiaalisten työntekijöiden valmiuksia ja uskallusta ymmärtää mahdollisuuksia työskennellä toisessa maassa
- lisätty rajat ylittävää akateemista liikkuvuutta sekä tiedemaailman ja työnantajien välistä yhteistyötä ohjelma-alueella.

Yksi hankkeista kohdistuu ennen kaikkea niihin muodollisiin haasteisiin, joita voi muodostua lähettäessä työskentelemään toiseen ohjelma-alueella sijaitsevaan maahan. Toinen hanke kohdistuu yksilöihin ja kolmas työnantajiin. Neljännessä hankkeessa tarkastellaan akateemisesti koulutettujen henkilöiden mahdollisuuksien parantamista sekä akateemisen liikkuvuuden suhteen että korkeakoulujen yhteistyössä alueen työnantajien kanssa. Hankepäällikköiden haastatteluista ilmenee jälleen, että aivan kuten muillakin toimintalinjoilla, myös tällä toimintalinjalla oli helpompi saada kohderyhmät kiinnostumaan hankkeista, jotka olivat yksilöläheisiä. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että toiminnan ja hankkeen tarjoaman henkilökohtaisen mahdollisuuden koetaan olevan lähellä toisiaan.

3.7.2 Tavoitteen ”Saamelaiselinkeinoihin liittyvän osaamisen ja tiedon kehittäminen vahvistunut” toteutuminen

Ennakoarviointi käsittää kolme hanketta, joista kaksi ovat toteuttavia ja yksi on rakentava. Yksi toteuttavista hankkeista on saavuttanut kaikki hanketavoitteensa. Kaikissa kolmessa hankkeessa pääpaino on vuoropuhelun tai toimintamallien, verkostojen ja entistä parempien yhteistyömuotojen luomisessa.

Katsomme, että Interreg Pohjoinen edistää Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjan erityistavoitteen 2 toivotun tuloksen:

- Saamelaiselinkeinoja koskevan koulutuksen lisääminen

saavuttamista hankkeiden kautta. On kuitenkin todettava, että meillä on täydelliset tiedot vain yhdestä näistä kolmesta hankkeesta, koska kaksi ennakoarvioinnin jälkeen lisäksi tullutta hanketta eivät ole vielä toimittaneet loppuraporttejaan. Voimme kuitenkin todeta, että hankkeissa on luotu vuoropuhelumalleja ja kehitetty saamelaiskysymyksiin liittyvää oppimateriaalia.

3.7.3 Ohjelman rajat ylittävä lisäarvo Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjalla

Aivan kuten useissa muissa hankkeissa, jotka on kohdennettu Interreg Pohjoinen-ohjelman muihin erityistavoitteisiin, myös yhteisten työmarkkinoiden edistämiseen pyrkivissä hankkeissa toimien toteumat voidaan mitata vasta myöhemmin. Hankkeiden suuntaaminen tietämyksen lisäämiseksi haasteista, jotka on poistettava rajat ylittävän työmatkaliikenteen helpottamiseksi, sekä valmennusmallien kehittämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi työnantajien kesken ja työnantajien ja korkeakoulujen kesken vie aikaa.

Kohderyhmien edustajat kyselyyn vastanneista kahdesta hankkeesta ovat samoilla linjoilla. Vastaukset ovat hiekan myönteisempiä sen suhteen, missä määrin hankkeen toimilla edistettiin tai kehitettiin rajat ylittäviä ratkaisuja työllisyyden ja työvoiman liikkuvuuden suhteen, kuin vastaukset siihen, missä määrin hankkeen toiminta osaltaan lisäsi rajat ylittävää liikkuvuutta työmarkkinoilla, ja siihen, missä määrin hankkeen toiminta lisäsi rajojen ylitystä työmatkaliikenteessä koskevien kyselyjen osuutta.

3.7.4 Ohjelman panos pitkällä aikavälillä Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjalla

Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjalla keskeinen haaste pitkäjänteisyyden näkökulmasta on se, että hankkeiden tulokset katoavat hankekauden päätyttyä. Hankepäälliköiden kanssa käytyjen keskustelujen sekä myös kohderyhmien edustajilta saatujen tietojen perusteella koemme, että on olemassa huoli siitä, mitä vuoropuhelumallien, koulutusmateriaalien jne. hallinnalle ja jatkokehitykselle tapahtuu hankkeiden päättyessä. Kuten muillakin toimintalinjoilla, hanketulokset ovat riippuvaisia siitä, että jatkossa käynnistetään uusia hankkeita tai että koulutusmuodoille tai vastaaville annetaan paikka oppilaitosten järjestämässä tavallisessa koulutuksessa.

3.8 Ohjelman työ horisontaalisten näkökohtien ja Agenda 2030:n parissa

Olemme havainneet hankepäälliköiden kanssa käydyistä keskusteluista, että horisontaaliset näkökohdat, monimuotoisuus, tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja ympäristö ovat olleet melko sivuutettuja osa-alueita Interreg Pohjoinen-ohjelman hankkeiden täytäntöönpanossa. Hankepäälliköt tuntevat hankkeet hyvin, mutta edellä mainitut näkökohdat eivät ole vielä tähän mennessä olleet keskeinen osa hankkeiden täytäntöönpanoa, joten katsomme, että näitä näkökohtia ei ole käytetty vipuvoimana kestävä kehityksen hyväksi. Ympäristönäkökohtia on nostettu esiin eri yhteyksissä lähinnä hankkeissa, jotka koskevat ympäristöä. Nämä hankkeet on toteutettu pääasiassa Kulttuuri ja ympäristö -toimintalinjan puitteissa. Tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä on huomioitu puolestaan yksilöläheisissä hankkeissa tehdyissä toimissa, kuten Yhteiset työmarkkinat -toimintalinjan hankkeissa. Lisäksi arvioimme hankepäälliköiden kanssa käydyn vuoropuhelun perusteella, että horisontaaliset näkökohdat on otettu huomioon hankkeissa organisatorisella tavalla. Tämä on tapahtunut esimerkiksi varmistamalla, että hankkeen puitteissa tehdyt matkat tehdään ympäristöystävällisesti ja että ohjausryhmän edustajat nimitetään tasa-arvo näkökohdat huomioiden. Useiden hankepäälliköiden mukaan mahdollisuudet huomioida monimuotoisuus ovat olleet ongelmallisia ohjelma-alueen suhteellisen vähäisen maahanmuuttajaväestön vuoksi.

Agenda 2030:n osalta arvioimme, että maailmanlaajuiset tavoitteet on helpompi liittää hankkeisiin tulevassa Interreg Aurora -ohjelmassa. Arvioinnissamme ja hankepäälliköiden kanssa käymässämme vuoropuhelussa ilmeni, että sopeutus Agenda 2030:een on noussut esille vasta jälkikäteen. Koska Agenda 2030 ei ole luokittelutyökalu vaan suunta, jonka mukaisesti tulee toimia, katsomme, että arvioinnista saamamme, Agenda 2030:tä koskevat vastaukset eivät ole tässä tarkoituksenmukaisia. Toteamme, että ohjelman tulokset on mahdollista jaotella eri

Agenda 2030 -tavoitteisiin, mutta jaottelu tapahtuu tällöin jälkikäteen, ja lisäksi hankepäälliköt ovat ilmaisseet selvästi, että Agenda 2030 ei ole ollut heillä ajatuksissa hankkeita toteutettaessa.

3.9 Ohjelman painopistealueet

Hankepäälliköiden kanssa käytyjen keskustelujen ja kohderyhmäkyselyn vastausten perusteella toteamme, että ohjelma-alueen painopistealueilla on ollut vaatimaton rooli. Oikeastaan vain niissä tapauksissa, joissa hankkeet ovat sattuneet olemaan yhteneväisiä painopistealueiden kanssa, painopistealueet ovat olleet hankepäälliköiden tiedossa. Näemme, että tässä on kehitettävää. Tämä on tärkeää etenkin ennen kuin aletaan toteuttaa Interreg Aurora -ohjelmaa, jossa älykkäät erikoistumisalueet (lue painopistealueet) tulevat yhä keskeisemmiksi EU:n koheesiopolitiikan puitteissa tehtävien toimien täytäntöönpanossa. Arvioinnin perusteella olemme voineet havaita, että mitä rajatumpia hankkeet ovat temaattisesti ja kohderyhmien osalta, sitä paremmin ne täyttävät tavoitteensa. Näemme myönteisenä sen, että painopistealueita hyödynnetään jatkossa hankkeissa ehdotuspyynnöissä ja suuntaamisen määrittelyssä.

3.10 Covid-19-pandemian vaikutus ohjelmaan

Covid-19-pandemian aiheuttama suuri muutos Interreg Pohjoinen -ohjelmalle on ollut se, että hankkeita on jouduttu pidentämään. Myös monilla hyvin suunnitelluillakin hankkeilla on ollut haasteita saavuttaa hanketavoitteet hankekauden aikana. Yksi tästä johtuva havainto on se, että jotkin hanketavoitteet olisi todennäköisesti voitu täyttää paremmin, jos covid-19-pandemiaa ei olisi ollut.

Hankepäälliköiden mukaan hankkeiden sopeutumiskyky on pantu koetukselle covid-19:n johdosta. Hankeympäristöissä on koettu nopeita muutoksia – erityisesti hankkeissa, jotka tavalla tai toisella liittyvät matkailuelinkeinon.

Osa haastatelluista hankepäälliköistä mainitsi myös, että verkostoitumiseen liittyviä hanketavoitteita ei ole pystytty täyttämään samalla tavalla digitaalisessa hankeympäristössä, johon hankkeet ovat joutuneet covid-19:n takia siirtymään. Samalla hankepäälliköt kuitenkin katsovat, että nopea digitalisaatio ei ole vain tuonut mukanaan ainoastaan kielteisiä vaikutuksia. Esimerkiksi konsertit, joissa yleisön oli alun perin tarkoitus olla paikalla fyysisesti, ovat saavuttaneet ennakoitua suuremman yleisön, koska tapahtuma oli digitaalinen.

4. Loppuarvioinnin päätelmät

Interreg Pohjoinen-ohjelman tulosten ja tavoitteiden toteutumisen loppuarviointi perustuu tietoihin, jotka on saatu 39:stä huhtikuuhun 2020 mennessä päättyneestä hankkeesta sekä 19:stä joulukuuhun 2021 mennessä päättyneestä hankkeesta. Koska suuri osa hankkeista on raportoitu jo ohjelman ennakoarvioinnissa, niiden lisäksi tulleet 19 hanketta ovat ennen kaikkea todentaneet ennakoarvioinnin tuloksia. Katsomme näiden 19 hankkeen arvioinnin pohjalta, että yhtäkään ennakoarvioinnin päätelmää ei tarvitse tai voi muuttaa. Nyt lisänä olevat hankkeet vahvistavat osaraportin tulokset.

Interreg Pohjoinen on ohjelma, joka on vuosina 2014–2020 osoittanut hyvin alueiden välisten ohjelmien hyödyt. Ohjelma toimii mielestämme raja-alueellisten kehitystoimien alkuunpanijana ja entistä vahvemman pohjoisen alueen kehittämisen tukijana. Katsomme, että loppuarvioinnissa mukana olleet hankkeet ovat olleet huolella mietittyjä ja että niiden tausta on yhteydessä Interreg Pohjoisen ohjelmatavoitteisiin samoin kuin hankkeen toimintalinjan erityistavoitteeseen.

Arvioinnin tulosten perusteella katsomme, että hankkeissa, joissa on toteuttavia elementtejä, on saavutettu tavoitteet vahvemmin kuin hankkeissa, jotka ovat luonteeltaan rakentavia. Yhtenä selityksenä tälle voi olla se, että rakentavissa hankkeissa tulokset ovat toteuttavia hankkeita suuremmissa määrin nähtävillä vasta hankekauden päätyttyä. Tämä vaikuttaa tavoitteiden täyttymiseen lyhyellä aikavälillä. Näiden hankkeiden merkitys ohjelma-alueen sijainnin kehitykselle on kuitenkin tärkeä.

Raja-alueellinen lisäarvo on ollut tietysti toimien keskiössä. Se on alueiden välisten ohjelmien varsinainen tarkoitus. Voimme kuitenkin todeta, että yhteistyömuotoja on ollut enemmän ruotsalaisten ja suomalaisten toimijoiden kesken kuin ruotsalaisten ja norjalaisten toimijoiden kesken tai ruotsalaisten, suomalaisten ja norjalaisten toimijoiden kesken. Yhtenä selityksenä tähän voi olla se, että suomalaisten ja ruotsalaisten toimijoiden välisten yhteyksien katsotaan perinteisesti olevan vakiintuneempia. Tätä perustelua vahvistaa myös toteamuksemme siitä, että hankkeet hakeutuvat yleensä toimimaan yhdessä aiempien yhteistyökumppaneiden kanssa. Tätä tapahtuu johdonmukaisesti kaikilla toimintalinjoilla. Yhtenä haasteena aiempien kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön jatkamisessa on se, että tällöin voi syntyä lukkiutumisaikutuksia. Pois lukien se, että ne ovat saattaneet vaikuttaa siihen, että hankkeissa on ollut vähemmän norjalaisia toimijoita, arviointituloksissa ei kuitenkaan ole viitteitä siihen.

Vaikka katsomme Interreg Pohjoisen olevan hyvä ohjelma toteutuksensa suhteen, olemme huolissamme siitä, mitä tapahtuu ohjelman luomalle kehitysvoimalle. Kaikkien niiden hankepäälliköiden, joiden kanssa olemme keskustelleet kaikilla eri toimintalinjoilla, mielestä keskeisenä haasteena on ollut selkeän exit-strategian puuttuminen. Toisin sanoen on epäselvää, kuka aikoo jatkossa hallita hanketuloksia ja millä tavalla. Tämä rajoittaa sitä, miten hyvin Interreg Pohjoinen -ohjelman tulosten katsotaan edistävän alueen kehitystä pitkällä aikavälillä.

Siksi katsomme, että ennen tulevaa Interreg Aurora -ohjelmaa on tärkeää, että ohjelmasta rahoitettavat hankkeet selkeyttävät ajatuksiaan siitä, miten hankkeiden tuloksia tullaan hallitsemaan hankekauden päätyttyä. Arviomme mukaan on myös tärkeää ottaa varhaisessa vaiheessa huomioon, että Interreg Aurora on maantieteellisesti paljon laajempi ohjelma kuin Interreg Pohjoinen. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkemykset siitä, että toimijat työskentelevät ensisijaisesti sellaisten toimijoiden kanssa, joiden kanssa ne ovat jo aiemmin toimineet, tämä huomio on relevantti sen mahdollistamiseksi, että Interreg Aurora voi luoda yhteistyötä uuden ohjelman koko maantieteellisellä alueella. Näin on pyrittävä välttämään, että Botnia-Atlantica-ohjelmasta ja Pohjoinen-ohjelmasta muodostuu yhteisen ohjelmanimen alle kaksi toisistaan riippuvaista ohjelmaa.

Seuraavassa toistamme ennakoarvioinnissa esittämämme päätelmät, koska nämä päätelmät on todennettu ilman lisäyksiä edellä olevassa loppuraportissa.

4.1 Lisääntynyt tieto ja vahvistunut verkostoituminen luonnehtivat ohjelmaa

Interreg Pohjoinen-ohjelman hankesalkku näyttää kohteiden laajuuden. Arvioinnissa todetaan kuitenkin, että ohjelman keskeinen panos näyttää samanlaiselta riippumatta tutkittavasta erityistavoitteesta. Toistuvat havainnot

hanketietojen asiakirja-analyysissamme, keskusteluissamme hankepäälliköiden kanssa ja kyselyvastauksissa osoittavat, että:

- lisääntynyt tietämys ja
- vahvistunut verkostoituminen

ovat toistuvia panoksia siitä riippumatta, mitä erityistavoitetta tutkitaan.

Mielestämme tulokset eivät ole odottamattomia, kun otetaan huomioon hankkeiden toimintasuunta. Kun katsotaan arvioinnin kaikkia hankkeita, yleisintä on kohtauspaikkojen järjestäminen ja verkostotoiminnan harjoittaminen. Seuraavina ovat tietämyksen kehittäminen ja lisääminen. Kolmantena on uusien menetelmien ja mallien kehittäminen.

4.2 Ohjelma on saavuttanut toivotut tulokset ja erityistavoitteet, mutta tavoitteiden toteuttamiseen liittyy epävarmuutta

Interreg Pohjoinen-ohjelman tulkintamme ennakoarvioinnin yhteydessä on, että ohjelma on toteutettu toivottujen tulosten ja erityistavoitteiden mukaisesti. Ohjelman painopiste tietoon ja verkostoitumiseen tähtääviin toimiin edistää kuitenkin ohjelman yleistavoitteen toteutumista: että ohjelma-alueen kilpailukyvyyn ja vetovoiman vahvistaminen kestäväen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristökehityksen avulla luovutetaan toimijoille ohjelman suoran valvonnan ulkopuolella.

Panemme myös merkille, että hankkeiden kohderyhmä on katsonut, että tuotannon ja myynnin lisääntyminen, liiketoiminnan ja/tai toiminnan kehittäminen, kilpailukyvyyn ja kasvun lisääntyminen sekä työllisyyden lisääntyminen eivät ole olleet merkityksellisiä heidän organisaatioidensa kannalta. Olemme epävarmoja sen suhteen, kuinka asennoituminen vaikuttaa ylipäättään ohjelman tavoitteeseen. Arviomme on, että lähestymistavassa korostetaan, että ohjelman panokset ovat käynnistäneet toiminnan kohti vahvempaa kestävä kasvua tietämystä lisäämällä ja vahvistamalla verkostoitumista, mutta että tuloksia ei ole vielä toteutettu organisaatioissa. Se puolestaan osoittaa, kuinka tärkeää on, että hankkeiden tuloksille verkostojen ja tietomassan, mallien ja työkalujen, yksilöiden ja organisaatioiden välisten syväisten suhteiden muodossa, annetaan jatkossakin toteuttamismahdollisuudet ohjelmamaantieteessä. Hankkeen edustajien keskuudessa tästä on kuitenkin yleensä vain olemattomia tai hyvin heikkoja ajatuksia sen suhteen, kuinka se pitäisi toteuttaa.

4.3 Tematiikka ja rajaukset menestyksekkäitä tulosten näkyvyyden kannalta

Olemme havainneet, että niiden hankkeiden, joilla on ollut selkeä tematiikka ja mahdollisuus vaikuttaa suoraan erityistavoitteisiin, on ollut helpompi osoittaa tuloksia kuin hankkeiden, jotka ovat olleet laajoja ja joiden tulokset ovat ajallisesti tulevaisuudessa. Ainakin ensimmäisen hankeryhmän on ollut helpompi tehdä selkoa panoksistaan. Se ei sinänsä ole kummallista, mutta kannattaa ottaa mukaan tuleviin arviointeihin vaatimuksista, jotka hankkeille tai niitä koskeville odotuksille olisi asetettava.

Arviomme on, että hankkeisiin, jotka kuuluvat erityistavoitteeseen ”Alueen kulttuuri ja kulttuuriperintö ovat vahvistuneet ja elävöityneet”, kuuluu useita hyvin rajattuja hankkeita, joilla on suoria toimia, jotka edistävät erityistavoitteen saavuttamista. Erityistavoitteessa ”Yritysten innovaatioiden kaupallistamiskykyä on vahvistettu alueen painopistealueilla” on sitä vastoin useita laajoja hankkeita, joissa panos erityistavoitteeseen on nähtävissä vasta kauan hankkeen päättymisen jälkeen.

Arvioinnissa voidaan myös todeta, että hankkeissa, riippumatta temaattisesta alueesta, joita on edeltänyt esitutkimus, on ollut helpompaa saada aikaan tehokas rajaus hankkeen toteuttamisessa. Näillä hankkeilla on siten ollut paremmat mahdollisuudet konkretisoida sitä, mitä hankkeella halutaan saavuttaa.

4.4 Painopistealueet koetaan ohjelmassa toissijaisina

Älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevassa EU:n strategiassa edellytetään toimia sellaisilla aloilla, jotka voivat tuottaa selkeitä suhteellisia etuja ohjelmamaantieteelle ja edistää paikallisia, alueellisia ja eurooppalaisia lisäarvoja.

Arviointi osoittaa, että ne seitsemän toimialaa, jotka Interreg Pohjoinen-ohjelmassa vastaavat EU:n vaatimuksia kohdealueiden suhteen, eivät ole tuottaneet tulosta siten, kuin alunperin odotimme. Monesti hankepäälliköt eivät ole olleet vastauksissaan selvillä siitä, mille alueille heidän toimintonsa ovat kohdentuneet. Kohderyhmäkysely kertoo myös, että vastaajat kokevat hankkeen kohdentuvan muille kuin seitsemälle painopistealueelle. Palveluelinkeinot, joita seuraa perusteellisuuden ja pk-yritysten välinen yhteistyö, ovat painopistealueita, jotka ovat toistuneet arvioinnin analyysissä.

Selitys siihen, että hankepäälliköt ja kohderyhmät eivät ole olleet selvillä siitä, mille painopistealueille hankkeet on suunnattu, on se, että painopistealueet olivat pikemminkin hankkeiden valmistelun ja hankepäätösten lajittelu-toiminto kuin hankkeiden toteuttamista ohjaavia. Olemme sitä mieltä, että tulevien ohjelmien kaikilla painopiste-alueilla tehtävää työtä on kehitettävä, jotta siitä tulisi enemmän hankkeiden toteuttamista ohjaavaa, jos painopistealueita käytetään osana pyrkimyksiä vahvistaa ohjelmamaantieteen älykästä erikoistumista. Tähän arvioimme Interreg Pohjoinen- ohjelman asiakirjassa painopistealueiden tähtäävän.

4.5 Kestävyyteen liittyvät näkökohdat eivät ole läheskään selkeitä täytän-töönpanossa

Arviointi osoittaa, että hankkeiden toteuttamisessa kestäväyyteen liittyvät näkökohdat ovat hyvin vähän vaikuttaneet toimintojen ohjaukseen. Sukupuolten tasa-arvo, monimuotoisuus ja ympäristö on tosin huomioitu hankkeen organisoinnissa. Emme kuitenkaan koe, että kestäväyyteen liittyvillä näkökohdilla olisi ollut ohjaava rooli muutoin kuin vain niissä hankkeissa – etupäässä ympäristölähtöisissä hankkeissa – joiden tarkoituksena on ollut toimia jonkin kestävyysnäkökohdan hyväksi.

4.6 Prosessinäkemys tärkeä pitkällä aikavälillä

Toistuva huolenaihe ennakoarvioinnissa on epävarmuus siitä, miten ohjelman tulokset ankkuroituvat ajan mitaan. Hankepäälliköt palaavat siihen, että rahoittajien on oltava selkeitä sen suhteen, mitä tuloksille tapahtuu hankkeen päättyessä.. Tulkitsemme sen siten, että hankkeilla, jotka pitävä itseään osana pidempää prosessia, on paremmat mahdollisuudet pitkäjänteisyyteen suhteessa hankkeisiin, jotka toimivat ympäristössään eristyneinä. Prosessiin kuuluvilla hankkeilla on toimintaa kehittävä etu, sillä hanke nähdään usein osana jotain suurempaa. Voimme todeta, että ennakoarvioinnissa on tällaisia prosessihakuisia hankkeita. Samanaikaisesti nämä hankkeet jakautuvat kaikille teema-alueille, joten ei voida varmistaa sitä, onko jokin toiminta-alue vetänyt puoleensa enemmän prosessipainotteisia hankkeita kuin jokin toinen.

4.7 Raja-alueelliset lisäarvot ovat ohjelmassa konkreettisia

Interreg Pohjoinen-ohjelman keskeinen lisäarvo on ollut kriittisen massan vahvistamisessa. Ensisijaisesti tiedon kehittämisessä ja verkostoitumisessa. Ohjelmamaantieteessä, jossa välimatkat ovat pitkiä ja väestökeskittymät suhteellisen heikkoja, Interreg Pohjoinen-ohjelman taloudellinen tuki vaikuttaa suoraan siihen, että useat toimijat ovat voineet osallistua yhteistyöhön. Hankepäälliköt uskovat, että ruotsalaisten ja suomalaisten toimijoiden vuorovaikutus ohjelmassa on ollut aktiivisempaa kuin vuorovaikutus norjalaisten toimijoiden kanssa. Hankepäälliköt ovat sitä mieltä, että syy on ennen kaikkea jo aikaisemmissa suomalaisten ja ruotsalaisten toimijoiden välisissä yhteyksissä. Toinen syy voi olla se, että Norjan rahoitusosuus on huomattavasti pienempi ja että norjalaiset toimijat eivät voi olla hankkeiden omistajia.

Raja-alueellisella yhteistyöllä Sápmin eri osissa on ollut merkitystä. Vaikka vain harvat Sápmin erityistavoitteisiin tähtäävät toimet saatiin päätökseen ennakoarvioinnin ajankohtana, toteamme, että tulokset ovat olleet arvokkaita. Panokset ovat paitsi edistäneet konkreettisia raja-alueellisia yhteistyötoimia esimerkiksi koulutus- ja kokemusvaihdossa, ne ovat sen lisäksi myös vahvistaneet saamelaisidentiteettiä koko ohjelmamaantieteessä.

