



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-356-2 (NID.)
ISBN 978-952-499-357-9 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-357-9
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-357-9](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-499-357-9)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 250/54/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovaraincontroller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 18. marraskuuta 2016

Marko Männikkö
ylijohtaja

Ville Vehkasalo
johtava tuloksellisuustarkastaja

Euroopan unionin sisäisiä kehityseroja – käytännössä tuloeroja – pyritään vähentämään EU:n alue- ja koheesiopolitiikalla. Aluepolitiikkaa toteutetaan heikoimmin kehittyneille alueille kohdennettavilla aluetuilla, joilla on tarkoitus käynnistää yritysten investointeja, parantaa väestön koulutustasoa ja kehittää infrastruktuuria. Aluetuet maksetaan Euroopan unionin rakennerahastoista. Koheesiorahasto on tarkoitettu jäsenvaltioille, joiden bruttokansantulo (BKTL) asukasta kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Alue- ja koheesiopolitiikka on yksi tärkeimmistä keinoista EU:n pitkän ajan kasvustrategian, Eurooppa 2020 -strategian, tavoitteiden saavuttamiseksi. Koko EU:n budjetista noin kolmasosa käytetään alueiden kehittämiseen.

Ohjelmakaudella 2007–2013 EU:n rakennerahastovaroja käytettiin Suomessa noin 1,6 miljardia euroa, jonka lisäksi ohjelmiin käytettiin kansallista julkista rahoitusta noin 2 miljardia euroa. Tarkastus on rajattu taloudellisesti merkittävimpään rakennerahastoon eli Euroopan aluekehitysrahastoon ja ohjelmakautteen 2007–2013. Suomessa oli tuolloin käynnissä neljä rakennerahasto-ohjelmaa: Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen ohjelmat.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut arvioida Euroopan aluekehitysrahasto-ohjelmien vaikuttavuutta, ohjelmien seuranta- ja ohjelmien hallinnointikustannuksia. Vaikutusten arviointi on perustunut luonnolliseen koeasetelmaan, joka muodostui, kun ohjelma-alueiden rajoja muutettiin ohjelmakauden 2007–2013 alussa.

Tarkastushavaintojen mukaan aluetuilla on saatu vähennettyä työttömien määrää, erityisesti niillä interventioalueilla, joilla tuet kasvoivat moninkertaisiksi. Myös työpaikkojen määrässä havaittiin lisäystä interventioalueilla. Sitä vastoin keskituloissa ja korkea-asteen koulutuksen suorittaneissa ei havaittu tavoitteiden mukaisia vaikutuksia. Toisaalta aineistossa havaittiin myös aluepolitiikasta riippumatonta tulotasojen lähentymistä.

Tarkastushavaintojen perusteella EU:n aluepolitiikka on onnistunut ainakin osittain saavuttamaan tavoitteitaan, mutta vaikutusten pitkäaikaisuutta ei käytettävissä olevan aineiston perusteella pystytty arvioimaan. Tämä johtuu siitä, että ohjelmakautta 2007–2013 seurasi nykyinen ohjelmakausi 2014–2020 eli alueiden tukeminen on jatkunut. Rakennerahasto-ohjelmien yhteiskunnallista nettohyötyä on hyvin vaikea arvioida.

Hallinnon toimeenpanema ja teettämä rakennerahasto-ohjelmien vaikutusten arviointi on ollut lähinnä toiminnan monitorointia. Ohjelmien arviointiraporttien ja vuosikertomusten perusteella voi muodostaa käsityksen toiminnan volyymin ja kohdentumisesta, mutta ohjelmien vaikutuksia ei niiden perusteella pystytty arvioimaan. Tyypillistä on, että arviointi on näennäisesti tarkkaa: esimerkiksi tuettujen hankkeiden synnyttämät uudet työpaikat ilmoitetaan yhden työpaikan tarkkuudella. Seurantatietojen tarkempi analysointi kuitenkin paljastaa, että ne perustuvat hankkeiden toteuttajien omiin ilmoituksiin ja niihin sisältyy muitakin epävarmuustekijöitä. Todennäköistä on, että luvut eivät pidä paikkaansa edes tuhannen työpaikan tarkkuudella.

Mainittuja tietoja käytetään kuitenkin valtion talousarvioesityksissä määrärahojen perusteluina ja niihin viitataan ohjelmien vaikuttavuustavoitteiden toteutumana. Tarkastuksen perusteella valtion talousarvioesityksen perusteluja tulisi tältä osin tarkistaa. Kyseisiä lukuja ei tulisi esittää siten, että saattaa syntyä harhaanjohtava kuva lukujen luotettavuudesta.

Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin eli ns. tekniseen tukeen on asetuksen (EY) N:o 1083/2006 mukaisesti käytetty kiinteä prosenttiosuus ohjelmien kokonaisrahoituksesta. Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomi käytti EU-säädösten sallimaa teknisen tuen enimmäismäärää, neljää prosenttia kokonaisrahoituksesta. Tämä oli 134 miljoonaa euroa, josta EAKR-ohjelmien osuus oli 78 miljoonaa euroa. Uuden ohjelmakauden 2014–2020 alussa edellisen kauden teknistä tukea oli yhä käyttämättä kymmeniä miljoonia euroja, vaikka tukea käytettiin varsin monenlaisiin kohteisiin. Pääosa teknisestä tuesta kului henkilöstön palkkakustannuksiin, mutta tukea käytettiin myös hallinto henkilöstön opinto- ja verkostoitumismatkoihin, huoneenvuokrakuluihin ja maakunnallisten erillisselvitysten tekoon. Tuki saatiin käytettyä säädetyssä ajassa eli vuoden 2015 loppuun mennessä.

Nykyiselle ohjelmakaudelle 2014–2020 teknisen tuen osuutta kokonaisrahoituksesta supistettiin kolmeen prosenttiin. Suomi teki vähennyksen oma-aloitteisesti; voimassa oleva EU-säädös mahdollistaisi yhä neljän prosentin enimmäisosuuden. Koska myös ohjelmien kokonaisrahoitus pieneni jonkin verran, hallinnointiin vuosittain käytettävissä oleva tuki väheni lähes puoleen edellisestä ohjelmakaudesta.

Tarkastuksen perusteella hallinnointiin kohdennetun tuen osuutta on ollut aiheellista supistaa. Hankkeiden käsittely- ja maksatuskäytäntöjä on myös tehostettu. Hallinnon digitalisoinnin kehittyessä ohjelmien hallinnointimenoja lienee mahdollista supistaa edelleen.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että työ- ja elinkeinoministeriö

1. kiinnittää jatkossa enemmän huomiota rakennerahasto-ohjelmien arvioinneissa käytettyihin aineistoihin ja menetelmiin ja arviointien laatu-
tutkijoihin
2. ilmaisee selkeästi valtion talousarvioesityksissä käytettävien perustelutietojen lähteet ja epävarmuustekijät
3. pyrkii vähentämään ohjelmien seurantatietojen, kuten työpaikkatietojen, monenkertaista raportointia ja muita kertomuksessa mainittuja virhelähteitä.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Kuinka paljon ohjelmat ovat aiheuttaneet hallintokuluja?	15
2.1 Ohjelmien hallinnointi on työllistänyt satoja ihmisiä vuodessa	15
2.2 Nykyisellä ohjelmakaudella teknistä tukea on vähennetty	16
2.3 Ohjelmien hallintoa on tehostettu	16
2.4 Ulkopuolisia arvioita ohjelmien hallintokustannuksista	17
3 Miten ohjelmien vaikutuksia on seurattu?	21
3.1 Vuosikertomukset perustuvat hankkeiden vetäjien toimittamiin tietoihin	21
3.2 Ulkopuoliset arvioinnit ovat olleet lähinnä laadullisia	23
4 Mitä vaikutuksia ohjelmilla on ollut?	29
4.1 Ohjelmilla on useita tavoitteita	29
4.2 Arvioinnissa hyödynnetään luonnollista koeasetelmaa	30
4.3 Alueohjelmilla on ollut vaikutusta työttömien määrään	34
4.4 Toiminnan yhteiskunnallista kannattavuutta on vaikea arvioida	35
Liite: Miten tarkastettiin	38
Viitteet	42



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui EU:n rakennerahasto-ohjelmien hallinnointikustannuksiin, seurantaan ja vaikutuksiin Suomessa ohjelmakaudella 2007–2013. Rakennerahastot ovat Euroopan unionin aluepolitiikan toteuttamisen välineitä, ja aluepolitiikka taas on yksi tärkeimmistä keinoista Euroopan taloudellisen kasvun edistämiseksi.

Euroopan unionin pitkän ajan kasvuohjelma, Eurooppa 2020 -strategia, pyrkii parantamaan jäsenmaiden työllisyyttä, vähentämään köyhyyttä, nostamaan väestön koulutustasoa, lisäämään tutkimusta ja kehitystä sekä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä. Työllisyyden parantaminen voidaan tulkita strategian tärkeimmäksi tavoitteeksi. Konkreettiset tavoitteet vuodelle 2020 ovat seuraavat:

1. 75 prosentin työllisyysaste 20–64-vuotiailla
2. tutkimus- ja kehitysmenot 3 prosenttia bruttokansantuotteesta
3. kasvihuonekaasupäästöt 20 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990, energiasta 20 prosenttia uusiutuvista energialähteistä ja energiatehokkuus 20 prosenttia paremmaksi
4. koulupudokkaiden määrä alle 10 prosentin ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuus vähintään 40 prosenttiin
5. köyhiksi luokiteltavien määrään 20 miljoonan ihmisen vähennys.

Eurooppa 2020 -strategia käynnistettiin vuonna 2010 jatkona melko samankaltaiselle Lissabonin strategialle, jota toteutettiin vuosina 2000–2010. Myös Lissabonin strategian päätavoite oli työllisyyden edistäminen: tavoitteena oli 70 prosentin työllisyysaste vuoteen 2010 mennessä. Tästä tavoitteesta hieman jäätettiin, sillä vuonna 2010 työllisyysaste oli Euroopan unionin jäsenmaissa 68,6 prosenttia. Vuoden 2015 toteutunut työllisyysaste oli 70,1 prosenttia.¹

Keskeinen keino Eurooppa 2020 -strategian ja sitä edeltäneen Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi on ollut EU:n koheesio- ja aluepolitiikka. Aluepolitiikkaan käytetään noin kolmannes EU:n budjetista, ja se on budjetin toiseksi suurin menoerä yhteisen maatalouspolitiikan jälkeen. Ohjelmakaudella 2007–2013 EU:ssa käytettiin vuosittain noin 50 miljardia euroa koheesio- ja aluepolitiikan toteuttamiseen. Poliittikaa toteuttavia rakenne- ja investointirahastoja ovat

- Euroopan aluekehitysrahasto EAKR
- Euroopan sosiaalirahasto ESR
- Koheesiorahasto
- Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto
- Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.²

Suomessa EU:n aluepolitiikkaa toteutetaan kahden ensin mainitun rahaston (EAKR, ESR) avulla. Koheesiorahasto on tarkoitettu jäsenvaltioille, joiden bruttokansantulo (BKTL) asukasta kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Maatalouspolitiikan keinovalikoimassa on hyödynnetty myös maaseuturahastoa, jonka tuista valtaosa käytetään viljelijöiden hehtaari-perusteisiin luonnonhaittakorvauksiin ja ympäristötukiin.

Aluepolitiikka toteuttaa osaltaan EU:n kasvutavoitteita

Aluepolitiikkaan on EU:ssa käytetty noin 50 miljardia euroa vuodessa

Ohjelmakausia on tähän mennessä ollut Suomessa kolme: 1995–1999, 2000–2006 ja 2007–2013. Neljäs kausi, 2014–2020, on paraikaa käynnissä. Tiivistetysti rakennerahastojen ideana on tukea heikommin kehittyneiden alueiden investointeja, mukaan luettuna infrastruktuuri-investoinnit ja henkinen pääoma, jotta heikompien alueiden tulotaso lähestyisi keskusalueiden tulotaso.

Ohjelmakaudella 2007–2013 EU:n rakennerahastovaroja käytettiin Suomessa noin 1,6 miljardia euroa. Tämän lisäksi ohjelmiin on käytetty kansallista julkista rahoitusta noin 2 miljardia euroa, josta 75 prosenttia on ollut valtion rahoitusta ja 25 prosenttia kuntien rahoitusta. Julkisen rahoituksen lisäksi hankkeisiin on kohdennettava myös yksityistä rahoitusta, jota käytettiin arviolta runsaat 2 miljardia euroa. Tukirahaa on kohdennettu erilaisiin investointi-, innovaatio- ja kehittämishankkeisiin yrityksille, oppi- ja tutkimuslaitoksille, kunnille ja erilaisille yhteistyöverkostoille.

Suomi jaettiin ohjelmakaudella 2007–2013 neljään ohjelma-alueeseen (etelä, länsi, itä, pohjoinen), jotka laativat omat EAKR-ohjelmansa. Lisäksi toteutettiin koko maan yhteistä ESR-ohjelmaa. Sosiaalirahaston ohjelmassa rahoitetaan pääasiassa hankkeita, joilla koulutetaan ja kuntoutetaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia takaisin työelämään. Koska ESR-hankkeet tukevat työllisyyttä lähinnä välillisesti, ESR-ohjelman vaikutukset on rajattu pois tarkastuksesta.

Tarkastus on siis rajattu Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettuihin ohjelmiin ja ohjelmakauteen 2007–2013. Suurin osa rakennerahastovaroista käytetään EAKR-ohjelman toteutukseen, ja tähän ohjelmaan myös kohdistuvat rakennerahastotoiminnan suurimmat työllisyysodotukset. Tarkastuksessa on arvioitu ohjelman vaikutuksia työpaikkoihin, työttömyyteen, työllisyyteen, koulutettujen määrään ja käytettävissä oleviin keskituloihin. Arvioinnissa on hyödynnetty luonnollista koeasetelmaa, joka syntyi, kun osa kaudella 2000–2006 Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaan kuuluneista alueista siirrettiin kaudelle 2007–2013 Pohjois-Suomen EAKR-ohjelmaan.

EAKR-ohjelmien vaikuttavuuden lisäksi tarkastuksessa on arvioitu ohjelmien aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia ja tulosten seurannan tähänastisia menettelytapoja. Näihin kuuluvat myös ohjelmista tehdyt ulkopuoliset arvioinnit.

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu rakennerahasto-ohjelmien suunnittelu, hallinnollinen toteutus, rahoitushakemusten käsittely, tuen maksatukset ja muut puhtaasti hallintoon sekä prosesseihin liittyvät asiakokonaisuudet hallinnoinnin aiheuttamia kustannuksia lukuun ottamatta. Ohjelmien laajuuden vuoksi näiden toimintojen tarkastaminen vaatisi oman hankkeen tai useampia erillisiä hankkeita.

Vaikutuksia on arvioitu
luonnollisen koeasetelman avulla



2 Kuinka paljon ohjelmat ovat aiheuttaneet hallintokuluja?

Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin budjetoitiin edellisellä ohjelma-kaudella 134 miljoonaa euroa eli noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Hallinto-budjetti perustui EU:n asetukseen. Hallintoa hoitamaan tarvittiin vuosittain lähes 400 henkilötyövuoden suuruinen työpanos. Tämä vastaa keskimääräisen ministeriön henkilöstömäärää. Nykyisellä ohjelmakaudella hallintokuluja on kuitenkin pystytty supistamaan lähes puolella.

2.1 Ohjelmien hallinnointi on työllistänyt satoja ihmisiä vuodessa

Rakennerahasto-ohjelmien kokonaisrahoituksesta on varattu tietty osa ns. tekniseen tukeen, jolla katetaan ohjelmien hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia. Tekninen tuki on siis ohjelmien valmisteluun, hallintoon, seurantaan, arviointiin, tiedotukseen, viestintään, valvontaan ja tarkastukseen varattua EU-osarahoitteista tukea. Käytännössä tekninen tuki kuluu edellä mainittuja tehtäviä hoitavien ihmisten palkka- ja matkakustannuksiin, tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon sekä tiedotukseen ja arviointiin.

Ohjelmakaudella 2007–2013 teknisen tuen määrä oli neljä prosenttia rakennerahasto-ohjelmien kokonaisbudjetista eli noin 134 miljoonaa euroa.³ Yhtä vuotta kohti laskettuna hallintomenot olivat siis vajaat 20 miljoonaa euroa. Teknistä tukea ovat käyttäneet työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, kaikki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä maakuntien liitot.

Teknisen tuen suuruus perustui Euroopan unionin neuvoston asetukseen (EY) N:o 1083/2006, jossa teknisen tuen *enimmäismääräksi* säädettiin neljä prosenttia ohjelmien kokonaisrahoituksesta (46. artikla). Kansallisesti olisi siis voitu päättää myös neljää prosenttia pienemmästä teknisen tuen osuudesta.

On huomattava, että ohjelmien kokonaisbudjetti, josta neljä prosenttia on laskettu, sisältää sekä EAKR- että ESR-ohjelmat. Työ- ja elinkeinoministeriö on myös laskenut erikseen EAKR- ja ESR-ohjelmiin käytetyn teknisen tuen. EAKR-ohjelmiin käytettiin teknistä tukea ohjelmakaudella 2007–2013 noin 78 miljoonaa euroa.

Ohjelmakauden 2007–2013 teknisellä tuella on EAKR- ja ESR-ohjelmien hallintoon palkattu 283 henkilötyövuotta. Tästä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osuus on ollut 170 henkilötyövuotta, maakuntien liittojen 80 henkilötyövuotta ja keskushallinnon 33 henkilötyövuotta.

Rakennerahastotehtäviä hoitavan henkilöstön palkkaukseen on käytetty jonkin verran myös yksiköiden omaa toimintamenorahoitusta, joka ei siis sisälly edellä mainittuun neljän prosentin tekniseen tukeen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa on omin varoin palkattu 68 henkilötyövuotta, maakuntien liitoissa 22 henkilötyövuotta ja keskushallinnossa 14 henkilötyövuotta.

Kaudella 2007–2013 hallintoon budjetoitiin noin 20 miljoonaa euroa vuodessa

Hallinnointiin on käytetty myös toimintamenorahoitusta

Yhteensä rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin on ohjelmakaudella 2007–2013 vuosittain käytetty 387 henkilötyövuotta.⁴ Tämä vastaa suurin piirtein keskimääräisen ministeriön henkilöstömäärää, 360:tä henkeä.⁵ Hallintoon käytettyjä resursseja ei täten voida pitää aivan vähäisinä. Ohjelmien hallinnointiin osallistui 42 virastoa ja kussakin virastossa keskimäärin 9,2 henkilöä. Ohjelmakauden aikana käsiteltiin lähes 20 000 tukihakemusta.

2.2 Nykyisellä ohjelmakaudella teknistä tukea on vähennetty

Uuden ohjelmakauden EU-rahoitus on noin 1,3 miljardia euroa eli noin viidenneksen pienempi kuin edellisellä kaudella.⁶ Kansallista rahoitusosuutta leikattiin vastaavasti. Myös teknisen tuen suhteellista osuutta kokonaisrahoituksesta on supistettu. Käynnissä olevalla ohjelmakaudella tekniseen tukeen käytetään Suomessa vain kolme prosenttia kokonaistuesta.

Teknisen tuen enimmäismäärästä säädetään kuluvan ohjelmakauden osalta Euroopan unionin neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1303/2013. Kuten aiemmalla ohjelmakaudella, enimmäismäärä on neljä prosenttia ohjelmien kokonaisrahoituksesta, joten Suomi on oma-aloitteisesti vähentänyt hallintoon käytettävää osuutta aluetuesta.

Valtioneuvoston tekemän rakennerahasto-ohjelmien teknistä tukea koskevan päätöksen⁷ (12.6.2014) liitteenä on työ- ja elinkeinoministeriön muistio, jossa esitellään päätöksen perusteluja. Päätösmuistion mukaan säästynyt rahoitus käytetään ohjelman sisällöllisten tavoitteiden saavuttamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa tuen kohdentamista asiakkaille hallinnon sijasta.

Teknisen tuen määräksi arvioidaan muistiossa noin 78 miljoonaa euroa koko ohjelmakaudella eli noin 11 miljoonaa euroa vuodessa. Vuotuiset hallinnointimenot ovat lähes puolittuneet edellisestä ohjelmakaudesta. Hallintomenoja siis vähennetään kuluvalle ohjelmakaudella merkittävästi.

Suomi vähensi hallinnointimenoja oma-aloitteisesti

2.3 Ohjelmien hallintoa on tehostettu

Edellä mainitussa työ- ja elinkeinoministeriön päätösmuistiossa todetaan varsin suorasanaisesti, että ohjelmien hallinnointiin tarkoitettua rahoitusta oli ohjelmakaudella 2007–13 käytettävissä runsain määrin. Siitä epäsuorana osoituksena on sekin, että vuoden 2014 alussa edellisen ohjelmakauden teknistä tukea oli vielä käyttämättä 42 miljoonaa euroa.

Yli jäänyttä teknistä tukea on vielä mahdollista käyttää uuden ohjelmakauden kahtena ensimmäisenä vuonna. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan rahat saatiinkin käytettyä lähes kokonaan. Käyttämättä jäi vain 1,5 miljoonaa euroa.⁸

Hallinnointirahaa jäi yli siitä huolimatta, että edellä mainitun työ- ja elinkeinoministeriön muistion mukaan teknistä tukea käytettiin ohjelmakaudella 2007–2013 monenlaisiin kohteisiin. Tukea käytettiin mm. maakuntien yhteistyöryhmien koulutus- ja matkakustannuksiin, henkilöstön huoneenvuokrakuluihin, maakunnallisten erillisselvitysten tekoon sekä verkottumisiin ja opintomatkoihin. Muistion perusteella voidaan päätellä, että teknisessä tuessa on ollut edellisellä ohjelmakaudella selvää yliesursointia. Näiden tietojen perusteella tekniseen tukeen tehty yhden prosenttiyksikön leikkaus vaikuttaa aiheelliselta.

Kauden 2007–2013 teknistä tukea oli käyttämättä kymmeniä miljoonia euroja vuoden 2014 alussa

Työ- ja elinkeinoministeriön muistiossa lasketaan, että uudella ohjelma-kaudella teknisellä tuella voidaan palkata arviolta 100–110 henkilötyövuotta. Kaikkia henkilöstövähennyksiä ei voitu toteuttaa luonnollisen poistuman kautta, joten työ- ja elinkeinoministeriössä ja ELY-keskuksissa toteutettiin vuosien 2014 ja 2015 aikana irtisanomisiin johtaneet YT-neuvottelut.

Hallintoa on pyritty tehostamaan mm. siten, että rakennerahastojen päätös- ja maksatustehtävät on keskitetty neljään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Näitä ns. RR-ELY-keskuksia ovat Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset. Aiemmin nämä tehtävät hoidettiin kaikissa viidessätoista ELY-keskuksessa itsenäisesti. Myös maa-kuntien liitoissa keskitettiin jonkin verran rakennerahastotehtäviä, erityisesti Etelä- ja Länsi-Suomessa.

Hallintoa tehostavat myös siirtyminen neljästä alueellisesta ohjelma-sta yhteen koko maan kattavaan ohjelmaan, kokonaan sähköinen tietojärjes-telmä sekä yksinkertaistetut kustannusmallit. Viimeksi mainittu tarkoittaa hankkeiden toimisto-, matka- ja muiden juoksevien kulujen korvaamista kiinteänä prosenttiosuutena hankehenkilöstön palkkakustannuksista. Tä-mä säästää hallinnollista työtä erityisesti kulujen maksatusvaiheessa. Aiem-min juoksevat kulut korvattiin tositteiden perustella.

Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinominis-teriö korostaa sitä, että Suomen lähimmissä verrokkimaissa (Ruotsi, Tanska, Saksa) teknisen tuen osuus ohjelmabudjeteista on edelleen neljä prosenttia.⁹

Hallintoa on tehostettu myös uudistamalla toimintatapoja

2.4 Ulkopuolisia arvioita ohjelmien hallintokustannuksista

Rakennerahastokauden 2007–2013 EAKR-ohjelmien ulkopuoliset väli-arvioinnit teki tarjouskilpailun voittanut konsulttiyhtiö vuosina 2011–2013. Osana käsillä olevaa tarkastusta tehtiin näiden väliarviointien metaeva-luaatio, jossa arvioitiin niiden lähtökohtia, menetelmiä ja tuloksia. Näistä havainnoista kerrotaan enemmän tarkastuskertomuksen luvussa 3.

Yhtenä väliarviointin osaprojektina arvioitiin myös EAKR-ohjelmien hallintojärjestelmän toimivuutta. Tämän projektin yhteydessä konsultit las-kivat arvioita ohjelmien hallinnointikustannuksista. Kustannuksissa pyriti-in ottamaan huomioon sekä tuen saajille että valtionhallinnolle aiheutuvat hallinnointikulut. Tuen saajille hallintomenoja aiheutuu mm. hakemusten täyttämisestä ja tuen maksatuksiin liittyvistä toimitotöistä.

Väliarviointiraportin¹⁰ mukaan arviot EAKR-ohjelmien yhteenlasketuis-ta hallintokustannuksista asettuvat välille 112–144 miljoonaa euroa. Hallin-nointimenojen osuus rakennerahastovaroista on laskettu raportissa 8–10 prosentiksi. Tuen saajien osuus on kaksi prosenttia ja viranomaisten osuus kahdeksan prosenttia.

Arviointiraportista ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä ”rakennerahasto-varoilla” tarkoitetaan. Ohjelmakaudella 2007–2013 EU:n rahoitus (EAKR + ESR) oli yhteensä 1 589,7 miljoonaa euroa, josta EAKR-ohjelmien osuus oli 974,4 miljoonaa euroa. Kansallisen julkisen vastinrahoituksen kokonais-määrä oli 1 921,7 miljoonaa euroa, josta EAKR-ohjelmien osuus oli 1 123 miljoonaa euroa. Kokonaisrahoitus oli siten 3 511,4 miljoonaa euroa, josta EAKR-ohjelmien osuus oli 2 097,2 miljoonaa euroa.¹¹ Esimerkiksi 144 mil-joonaa euroa ei ole kymmenen prosenttia EAKR-ohjelmien EU-osuudesta eikä yhteenlasketusta julkisesta rahoituksesta. On siis epäselvää, mitä sum-maa em. laskelmassa on käytetty jakajana.

Myös tuen saajille aiheutuu hallinnointikuluja

Työ- ja elinkeinoministeriön muistiossa mainittu teknisen tuen määrä oli neljä prosenttia kokonaisbudjetista, 134 miljoonaa euroa. Edellisen kappaleen summilla tuesta tulisi itse asiassa hieman suurempi, sillä neljä prosenttia 3 511 miljoonasta on 140 miljoonaa euroa. On kuitenkin ilmeistä, että teknisen tuen määrää laskettaessa lähtökohtana on käytetty nimenomaan EAKR- ja ESR-ohjelmien yhteenlaskettua julkista kokonaisrahoitusta.

Jos samaa periaatetta noudatetaan konsulttiyhtiön arvioimissa hallintomenoissa, päädytään EAKR-ohjelmien osalta korkeintaan vajaaseen seitsemään prosenttiin ohjelmien kokonaismenoista ($144 : 2097 = 6,9 \%$). Arvioiden alaraja tarkoittaisi runsaan viiden prosentin hallintomenoja ($112 : 2097 = 5,3 \%$).

Miten nämä arviot vertautuvat edellä esitettyihin työ- ja elinkeinoministeriön lukuihin ohjelmien teknisestä tuesta? Teknisellä tuella rahoitettavista hallinnointikustannuksista puuttuvat tuen saajien kontolle aiheutuvat kulut, jotka oli väliarvioinnissa arvioitu kahdeksi prosentiksi kokonaismenoista. Täten konsulttien arvioimat hallintokustannukset ovat jokseenkin samaa suuruusluokkaa kuin työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittamat hallinnointikulut.

Toisaalta on pidettävä mielessä, että teknistä tukea jäi ministeriön muistion mukaan käyttämättä kymmeniä miljoonia euroja edellisellä ohjelma-kaudella. Ohjelmien todelliset hallinnointikulut eivät ole siis olleet aivan näin suuria.

Väliarviointiraportissa todetaan myös, että kansainvälisen vertailun mukaan Suomessa tuen hakijoiden käyttämä aika ja esimerkiksi hankkeiden valintaan liittyvät hallinnolliset kustannukset ovat pienempiä kuin useissa muissa maissa. Hakijoiden käyttämän ajan suhteellinen vähäisyys johtuu monien hakijoiden pitkästä EAKR-hankekokemuksesta. Ensimmäisissä hankkeissa hakijoiden hallinnolliset kustannukset ja ns. hallinnollinen taakka ovat usein suurempia.

Ulkopuoliset arviot ovat suurin piirtein linjassa TEM:n lukujen kanssa

Pitkä hankekokemus vähentää hallintokuluja



3 Miten ohjelmien vaikutuksia on seurattu?

Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuuden seuranta on jakautunut kahden pääsuoritteeseen. Ensinnäkin ohjelmien toteutuksesta on vuosittain laadittu vuosikertomukset, jotka perustuvat hankkeista kerättyihin raportointitietoihin. Toiseksi ohjelmista on tilattu ulkopuolisen arvioitsijan laatimat väliarviointiraportit. Näiden kertomusten ja raporttien perusteella ei voi muodostaa luotettavaa käsitystä ohjelmien vaikutuksista. Arvioihin sisältyy useita potentiaalisia virhelähteitä.

3.1 Vuosikertomukset perustuvat hankkeiden vetäjien toimittamiin tietoihin

Rakennerahasto-ohjelmia toteuttavat viranomaiset ovat laatineet ohjelmien vuosikertomukset tähän tarkoitukseen varatulla teknisellä tuella. Vuosikertomukset ovat laajoja selvityksiä, joissa tarkastellaan tyypillisesti alueen yleistä taloudellista tilaa, ohjelman toimeenpanoa, rahoituskehiksen toteutumista ja tulosindikaattoreita.

Tässä käytetään esimerkkinä tyypillisestä vuosikertomuksesta Pohjois-Suomen EAKR-ohjelman vuosikertomusta 2011. Se on hyväksytty Pohjois-Suomen EAKR-seurantakomiteassa 30.5.2012. Raportissa on 103 sivua, ja sisällysluettelon mukaan siinä käsitellään seuraavia asioita:

- ohjelma-alueen kuvaus, tila ja kehitysnäkymät
- ohjelman tavoitteet ja periaatteet
- ohjelman hallinto ja seuranta
- yhteensovitus muihin ohjelmiin
- ohjelman täytäntöönpano ja toteutuminen
- rahoituksen toteutuminen ja kohdentuminen
- viestintä, arviointi ja valvonta.

Vaikuttavuuden kannalta olennaisin luku koskee täytäntöönpanoa ja toteutusta. Vuosikertomuksen mukaan Pohjois-Suomen EAKR-ohjelma 2007–2013 on aikaansaanut vuoden 2011 loppuun mennessä alueelle 5 705 uutta työpaikkaa ja tuen avulla on perustettu 781 uutta yritystä.

Luvut ovat päällepäin hyvinkin eksakteja: uudet työpaikat on mitattu yhden työpaikan tarkkuudella, samoin uudet yritykset. Lukuihin kuitenkin sisältyy useita epävarmuustekijöitä, joita jäljempänä on eritelty tarkemmin.

Ensinnäkin luvut perustuvat hankkeiden vetäjien omiin ilmoituksiin, jotka on tallennettu EURA2007-tietokantaan. Hankkeiden vetäjillä saattaa olla luonnollinen kannustin esittää toteutuneet työpaikat mahdollisimman positiivisessa valossa. He saattavat ilmoittaa esimerkiksi osa-aikaisia työpaikkoja kokoaikaisina. Määräaikaisia ja vakinaisia työpaikkoja ei tilastoida erikseen eikä työpaikkavaikutuksia ilmoiteta henkilötyövuosina. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ELY-keskukset kuitenkin tarkistavat hankkeiden vetäjien raportoimat työpaikkatiedot ja mahdolliset tietojen tahalliset tai tahattomat liioittelut tulevat ilmi.

Seurantatiedot ovat tarkkoja, mutta niihin sisältyy useita epävarmuustekijöitä

Tarkastuksessa pyydettiin yhtä satunnaisesti valittua ELY-keskusta kuvailemaan työpaikkatietojen tarkistusmenettelyjään. Kävi ilmi, että ainaakaan tässä ELY-keskuksessa ei ole käytössä mitään systemaattista tarkistusjärjestelmää vaan työpaikkatietoja varmennetaan lähinnä keskustelemalla. Keskusteluja käydään sekä hankevetäjien että muiden ohjelmatoiminnassa vaikuttavien kanssa. Näiden perusteella hankkeen vastuuvirkamiehelle muodostuu käsitys siitä, mikä on realistista ja mikä ei. Tämän käsityksen perusteella hankkeiden raporttoimia työpaikkatietoja korjataan, jos tiedot vaikuttavat aivan epärealistisilta.

Toiseksi, hankkeisiin voidaan hakea tukia monesta eri ohjelmasta ja samoja työpaikkatietoja voidaan raportoida moneen kertaan eri tahoille. Hankkeeseen voi esimerkiksi sisältyä kone- tai laiteinvestointi, johon haetaan EAKR-ohjelmasta investointitukea, ja laitteen käyttöön tarvitaan henkilöstön koulutusta, johon haetaan ESR-tukea. Monenkertainen raportointi tuotiin esiin Pohjanmaan ELY-keskuksessa, johon tehtiin yksi tarkastuksen paikalliskäynneistä.

Kolmanneksi, EAKR-ohjelmista tehdyissä ulkopuolisissa arvioinneissa on havaittu, että EURA2007-tietokantaan oli kirjattu uusiksi yrityksiksi mm. kansainvälisten ketjuyritysten (esimerkiksi H&M) uusia toimipaikkoja. Vaikka nämä kansainväliset ketjut poistettiin, EURA2007-tietokannasta löytyi silti runsaasti Y-tunnuksia, jotka olivat käytössä jo ennen ohjelma-kauden alkua.¹²

Neljäs ja kaikkein suurin epävarmuustekijä liittyy siihen, että vaikka hankkeen luomista uusista työpaikoista saataisiinkin mahdollisimman luotettava tieto, ei ole mitään syytä olettaa, että kaikki nämä työpaikat olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea. Osa hankkeista olisi todennäköisesti toteutettu, vaikka tukea niihin ei olisi myönnettykään. EAKR-tukitaso vaihtelee yritystuissa tyypillisesti 15–35 prosentin välillä yrityksen koon mukaan, joten valtaosa hankkeesta täytyy joka tapauksessa rahoittaa yksityisellä rahoituksella.

Tarkastukseen haastateltujen työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston virkamiesten mukaan ohjelmista tehdyissä ulkopuolisissa arvioinneissa on pyritty selvittämään tuen nettovaikutusta. Tämä on tehty yksinkertaisesti kysymällä hankkeiden toteuttajilta, olisiko hanketta toteutettu ilman tukea. Vastaavia kyselyitä on tehty myös muiden kuin EU-tukiohjelmien arviointien yhteydessä.

Konsulttiyhtiön EAKR-ohjelmasta tekemässä väliarvioinnissa¹³ kyselyyn vastaajina oli 80 EAKR:n kehittämisavustusta saanutta yritystä. Näistä vain pieni osa eli 13 yritystä (16 %) vastasi, että hanketta ei olisi toteutettu lainkaan ilman tukea. Loput vastasivat, että hanke olisi toteutettu myös ilman tukea, mutta toteutus ei suurimmassa osassa olisi ollut yhtä laaja tai laadukas tai toteutus olisi siirtynyt myöhemmäksi. Ilmeistä on, että osittain tuet valuvat hankkeille, jotka olisi toteutettu muutenkin. Tällaisten kyselyjen perusteella voidaan päätellä, että osa työpaikoista olisi syntynyt todennäköisesti ilman erityistä ohjelmaakin, mutta on vaikea arvioida, kuinka suuri osuus raportoiduista työpaikoista olisi toteutunut ja kuinka suuri ei.

Minkä tahansa toimenpiteen tai ohjelman vaikuttavuuden luotettava arviointi edellyttäisi tietoa siitä, mitä olisi tapahtunut ilman toimenpidettä. Tämä ns. puuttuvan datan ongelma on mahdollista kiertää käyttämällä mahdollisimman samankaltaista vertailuryhmää, joka ei osallistunut toimenpiteeseen. Tästä tehdään enemmän selkoa seuraavassa luvussa.

Osa ilmoitetuista työpaikoista olisi toteutunut ilman tukiohjelmia

Seurantatiedoista ei voida päätellä ohjelman vaikuttavuutta

Hankkeilta kerättyjä työpaikkatietoja raportoidaan vuosikertomuksissa siis hyvinkin tarkasti, mutta tiedonkeruuseen sisältyvien epävarmuustekijöiden vuoksi lukuja ei voida pitää luotettavina. Merkille pantavaa asiassa on se, että vuosikertomusten yhteenvetotietoja on käytetty sellaisenaan esimerkiksi valtion talousarvioesityksissä perustelemassa valtion varainkäyttöä kyseisiin ohjelmiin.

Esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2013 (luku 32.50) on esitetty taulukossa rakennerahasto-ohjelmilla luodut uudet työpaikat vuosina 2007–2011 (35 967) ja työpaikkatavoite koko rakennerahastokaudelle (50 230). Työpaikkatoteuma, 35 967, on täsmälleen sama kuin edellä mainitussa Pohjois-Suomen EAKR-vuosikertomuksessa 2011 mainittu koko maan tulos lisättynä vuoden 2011 ESR-vuosikertomuksessa raportoiduilla uusilla työpaikoilla. Selvitysosan tekstissä puhutaan ohjelmien ”vaikuttavuustavoitteista” ja ”toteutumasta”.

Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vuosikertomusten työpaikkojen yhteenvetotietoja on esitetty valtion talousarvioesitysten lukuperustelun selvitysosassa verratena niitä rinnakkain kumulatiivisen ohjelmakauden tavoitteeseen ja saatavissa oleviin ajantasaisiin toteumatietoihin. Toteumatiedot on esitetty talousarvioissa vertailukohtana asetettuihin koko ohjelmakauden päätavoitteisiin.

Jos käytetään hyväksi edellä mainittua konsulttiyhtiön arviota, että vain noin 16 prosenttia hankkeista on sellaisia, joita ei olisi toteutettu ilman tukea, päädytään uusien työpaikkojen arvion osalta aivan eri suuruusluokkaan. Kyselyihin liittyvien yleisten epävarmuustekijöiden vuoksi tämäkin arvio on hyvin epävarma. Toisen EAKR-arviointiraportin mukaan yrityksissä ei edes välttämättä tiedetä, onko saatu tuki peräisin rakennerahastoista vai kansallisista varoista.¹⁴ Käytännössä ohjelman työpaikkavaikutuksista ei voida muodostaa luotettavaa käsitystä virallisten seurantatietojen perusteella.

Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että indikaattoreiden jäljitysketjua koskevaa ohjeistusta on tarkennettu ohjelmakaudella 2014–2020.¹⁵

3.2 Ulkopuoliset arvioinnit ovat olleet lähinnä laadullisia

Rakennerahasto-ohjelmien ennako- ja väliarvioinnit tekee jäsenmaa, mutta ohjelmien loppuarvioinneista vastaa Euroopan komissio. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti EAKR-ohjelmista vuosina 2011–2013 väliarviointeja tarjouskilpailun voittaneella konsulttiyhtiöllä. Tosin kyseisiä raportteja ei ole kutsuttu väliarvioinneiksi vaan yksinkertaisesti arvioinneiksi. Konsulttiyhtiö tuotti toimeksiantojen perusteella seuraavat teemakohtaiset raportit:

1. Teema 1. EAKR-toimenpideohjelmien hallintojärjestelmän toimivuus, 7.3.2012
2. Loppuraportti – Teema 2 – EAKR-ohjelman arviointi, marraskuu 2013
3. EAKR-arvioinnit 2011–2013 – Teema 3: EAKR-rahoituksen merkitys alueellisten osaamisympäristöjen kehittämisessä sekä osaamista, innovaatiotoimintaa ja verkottumista mittaavien indikaattoreiden kehittäminen, tammikuu 2014.

Lukuja on esitetty valtion talousarvioesityksissä

EAKR-ohjelmasta on laadittu useita konsulttiarviointeja

Väliarviointi jakautui siis kolmeen eri teemaan, joista kustakin laadittiin oma raportti.

Jatkuvan arvioinnin toteuttamiseksi¹⁶ EAKR-ohjelmasta on myös julkaistu seuraava ulkopuolisten arvioitsijoiden laatima yhteenvetoraportti, johon on koottu useiden alaprojektien raportteja:

4. Vuosina 2007–2013 toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian arviointiraportit vuonna 2011.

Yhteenvetoraporttia 4 on ollut laatimassa useita konsulttiyrityksiä ja tutkimuslaitoksia. Raportin 4 julkaisijaa ei ole yksiselitteisesti nimetty, mutta raportin esipuheen ovat allekirjoittaneet työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston virkamiehet.

Tarkastuksessa tehtiin edellä mainituista arviointiraporteista meta-arviointi, jossa käytiin kriittisesti läpi arviointien asetelmia, menetelmiä ja tuloksia.

Kaikki edellä mainitut arvoinnit on toteutettu pääasiassa laadullisin menetelmin. Aineistot perustuvat siis haastatteluihin, kyselyihin, keskustelutilaisuuksiin, työpajoihin ja vastaaviin. Lisäksi arviointityössä on käytetty EURA2007-rekisteristä löytyviä hankkeiden vetäjien toimittamia tietoja, joita edellisessä luvussa 3.1 jo käsiteltiin. Jonkin verran on tehty myös määrällistä analyysiä, mutta tämä on ollut poikkeuksetta kuvailevaa, kuten esimerkiksi alueen talous- ja työllisyystilastojen esittelyä. Yhtenä peruselementtinä on käytetty tapaustutkimuksia, ts. joidenkin yksittäisten hankkeiden toiminnan ja tulosten esittelyä.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemissa arviointien tarjouspyynnöissä ei ole otettu kantaa arvioinneissa käytettäviin menetelmiin. Esimerkiksi arviointiteeman 2 tarjouspyynnössä (s. 2) todetaan seuraavaa: ”Arviointin tarkoituksena on keskittyä arviointiteeman 2 pohjalta kohteena olevien ohjelmien ja niiden alla toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin, minkä tulee näkyä niissä menetelmissä, joita arvioitsija aikoo käyttää arvioinnin toteuttamisessa.”¹⁷ Vastaava muotoilu on myös muiden em. arviointien tarjouspyynnöissä.

Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ohjelmakauden 2014–2020 ulkopuoliset arvoinnit tulee tarjouspyynnön mukaisesti toteuttaa kontrafaktuaalisilla tai teoria-pohjaisilla arviointimenetelmillä. Linjaus noudattaa Euroopan komission ohjeistusta. Samaisen lausunnon mukaan TEM:n teettämässä kauden 2014–2020 arvioinnin esiselvityksessä on kuitenkin todettu, että kontrafaktuaalisten menetelmien edellyttämien verrokkiryhmien muodostaminen voi olla ongelmallista. Ohjelmakauden 2014–2020 arviointi tulee todennäköisesti olemaan laadullista tutkimusta, jonka tukena käytetään numeerisia seurantatietoja.¹⁸

Arviointiraportissa 4 (s. 3) todetaan menetelmistä, että ”arviointimallissa hyödynnetään kokonaisvaltaista vaikuttavuuden viitekehystä, joka yhdistää toiminnan, tulosten ja vaikutusten arvioinnin loogiseksi kokonaisuudeksi. EAKR-arvioinnissa mallinnettava vaikuttavuuden ketju voidaan hahmottaa kuviossa 1 esitetyn mukaisena *tulosketjuna*, jossa hankkeen toimenpiteiden kokonaiskuva ja yksittäisten toimenpiteiden syy-vaikutus suhteet saadaan avattua täsmällisiksi vaikutusketjuiksi.”¹⁹

Lisäksi todetaan (s. 4), että ”strategisen tarkastelun lisäksi arvioidaan ohjelman ja hankkeiden *interventiologiikkaa* eli minkälaisin toimenpitein saadaan erilaisia vaikutuksia aikaiseksi, eri toimijoiden ja kohderyhmien

Arvoinnit perustuvat laadullisiin aineistoihin ja tapaustutkimuksiin

Arvioinneissa tarkastellaan ”tulosketjua” ja ”interventiologiikkaa”

kannalta eri olosuhteissa. Tällä lähestymistavalla tuodaan lisäarvoa kehittämistyöhön, jossa tärkeää on tulosten ja vaikutusten lisäksi tarkastella, mitkä toimintaprosessit ovat erityisen vaikuttavia, ja mitkä taas eivät.”²⁰

Edellä mainittujen tulokset- ja interventiologiikkatarkastelujen aineistona on arvioinnissa kerätty laadullinen aineisto ja kuvailutarkoitukseen koottu määrällinen tilastoaineisto. Sidosryhmähaastatteluista ja asiakaskyselyistä voidaan toki saada jonkinlaista havainnointitietoa siitä, miten ohjelmaa on asiakkaiden näkökulmasta toteutettu ja mitä epäkohtia hallinnon toiminnassa on. Ohjelmien vaikutusten arviointi on tällaisten aineistojen ja menetelmien perusteella kuitenkin hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta.

Arviointiraporttien johtopäätökset ovatkin usein melko ympäröiväisiä. Esimerkiksi raportissa 4 (s. 38) todetaan, että ”[yritystoiminnan edistämisen] toimintalinjan keskeisten määrällisten tavoiteindikaattoreiden, uusien työpaikkojen ja uusien yritysten, tavoitetaso näyttää tämänhetkisen toteuman valossa olevan ohjelmakauden aikana mahdollista saavuttaa”. Tavoiteindikaattoreilla viitataan hankkeiden toimittamiin työpaikka- ja muihin seurantatietoihin, joissa aiemmin todettiin olevan lukuisia, merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Väliarviointien lopputuloksena on tuotettu pitkä lista suosituksia ja kehittämisehdotuksia. Näitä ovat raportissa 4 (s. 1–7) muun muassa:

- alueellista osuvuutta tulee vahvistaa
- tavoitteiden tulee olla yksityiskohtaisempia
- tukea tulee suunnata riskipitoisempiin hankkeisiin
- kasvuyrityksiin tulee panostaa
- rahoittajayhteistyötä tulee vahvistaa
- hankevalinnan tulee nopeutua.

Vastaavia yleishyödyllisiä lausemia on arviointiraporteista löydettävissä useita sivuja.

Myös seurantaan on annettu kehittämisehdotuksia. Raportissa 4 (s. 47) on nimittäin tunnistettu, että ”nykyiset indikaattorit, yritysten syntyminen, uudet työpaikat ja t&k-panostusten kehittyminen näkyvät vasta viiveellä ja niiden toteutuminen on hyvin riippuvaista myös monista muista kuin EAKR-ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden toimista. Lisäksi EURA 2007-tietokannan käyttö arvioinnin tukena on vaivalloista, eikä siinä oleviin tietoihin voi aina luottaa.” Myös raportissa 3 (s. 64) todetaan, että ”tulosindikaattori kertoo yleensä tietystä muutoksesta ilmiössä, mihin rakennerahastotoiminta on vain yksi vaikutuksia aikaansaava tekijä”.

Raporteissa on siis ainakin osittain tunnistettu hankkeiden vetäjien toimittamien seurantatietojen epävarmuustekijät. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt tietojen käyttämistä arviointiraporttien johtopäätösten tukena.

Arviointiraporteissa käytetyt käsitteet ovat usein tarpeettoman monimutkaisia. Raportissa 2 (s. 10) todetaan, että ”selvityksessä on pyritty tarkastelemaan ELY-keskusten myöntämien yritysten kehittämisavustusten vaikutusdynamiikkaa yksittäisten yrityshaastatteluiden kautta”. Jo seuraavassa kappaleessa toistetaan, että ”tässä raportissa käsitellyn aineiston tarkoituksena on tuottaa yksityiskohtaista kuvausta kehittämisavustuksen erilaisista hyödyntämiskohteista ja vaikutusdynamiikoista”.²¹

Vaikutusdynamiikka-termiä käytetään raportissa useassa muussakin kohdassa. Raportissa ei kuitenkaan määritellä, mitä tällä käsitteellä oikeastaan tarkoitetaan. Raportista on pääteltävissä, että vaikutusdynamiikalla tarkoitetaan arvioinnissa tehdyn yrityskyselyn tuloksia. Kyselyssä selvitettiin muun

Suosituksia ovat
yleishyödyllisiä lausemia

Yksinkertaiset asiat hämärretään
monimutkaisilla käsitteillä

muassa sitä, olisiko hanke toteutunut ilman tukea. Tähän kyselyyn viitattiin jo aiemmin tarkastuskertomuksen luvussa 3.1.

Yhteenvetona voidaan todeta, että EAKR-ohjelmista teetetyt ulkopuoliset arviointiraportit perustuvat lähinnä laadullisiin haastattelu- ja kyselyaineistoihin ja seurantaindikaattoreiden tuottamiin numeerisiin aineistoihin. Tyypillistä on, että arviointiraporteissa käytetään monimutkaisia käsitteitä, jotka eivät tuo mitään uutta perinteiseen arviointikäsitteistöön. Arvioinneissa tulee mahdollisuuksien mukaan käyttää myös muuta saatavilla olevaa tilasto- ja rekisteriaineistoa ja määrällisiä arviointimenetelmiä. Aluetalouteen liittyviä tilastoja tuotetaan Tilastokeskuksessa ja aineistoja voidaan myös muodostaa useista hallinnollisista rekistereistä. On myös syytä huomata, että ohjelmakauden 2014–2020 arviointeihin kohdistuva Euroopan komission ohjeistus korostaa määrällisten arviointimenetelmien lisäämistä ohjelmien ulkopuolisissa arvioinneissa.²²



4 Mitä vaikutuksia ohjelmilla on ollut?

Euroopan unionin aluepolitiikalla on monia tavoitteita. Tarkastuksessa on voitu tarkastella aluepolitiikan vaikuttavuutta vain muutamien valikoitujen tavoitteiden osalta. Arviointi on perustunut yksityiskohtaiseen aluetilastoon ja ekonometrisiin menetelmiin. Tulosten mukaan aluepolitiikalla on saatu vähennettyä työttömyyttä, mutta vaikutusten pitkäaikaisuutta ei käytettävissä olevalla aineistolla pystytty arvioimaan. Myös aluepolitiikan yhteiskunnallista kannattavuutta ja kustannustehokkuutta on vaikea arvioida.

4.1 Ohjelmilla on useita tavoitteita

Nykyllänsäädännössä säädettyinä alueiden kehittämisen tavoitteena on

- vahvistaa alueiden tasapainoista kehittymistä sekä kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä
- vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa
- edistää kestäväää työllisyyttä sekä väestön osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta
- vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestäväällä tavalla
- parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria
- parantaa elinympäristön laatua ja kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta.²³

Alueiden kehittämisellä on monia tavoitteita

Tarkastuksessa on arvioitu EU-aluepolitiikan vaikutuksia suhteessa edellä mainittuihin tavoitteisiin. Arvioinnissa on keskitytty alueiden työllisyyteen, kehityseroihin (tulotasoihin) sekä väestön osaamiseen. Alueiden kulttuuriin, elinympäristöön, elinkeino- tai yhdyskuntarakenteisiin liittyvien tavoitteiden saavuttamista ei ole arvioitu.

Arviointi on rajattu Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) rahoitettuihin ohjelmiin ja ohjelmakauteen 2007–2013. Alueiden kehittämisen tavoitteet olivat mainitun ohjelman toimeenpanon alkaessa (2007) hyvin samankaltaiset kuin nykyllänsäädännössä, ne oli vain ilmaistu hieman tiivistetympin. Alueiden kehittämislain tavoitteena oli ”luoda edellytyksiä alueiden kilpailukykyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestävään kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle”. Lisäksi tavoitteena oli vähentää alueiden kehittyneisyseroja ja parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä.²⁴

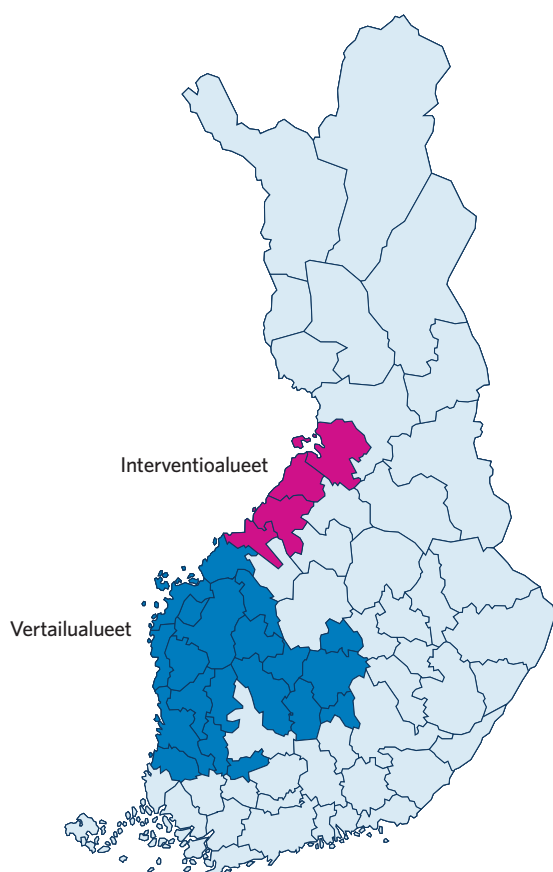
Työllisyyden parantuminen on keskiössä

Edellä mainittujen kansallisten tavoitteiden lisäksi alue- ja koheesio-politiikka on yksi tärkeimmistä keinoista EU:n pitkän ajan kasvuohjelman eli Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Kasvuohjelman päätavoitteet käytiin lyhyesti läpi tarkastuskertomuksen johdantoluvussa.

4.2 Arvioinnissa hyödynnetään luonnollista koeasetelmaa

Vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään ohjelma-alueiden rajoissa tapahtuneita muutoksia. Ohjelmakauden 2000–2006 vaihtuessa ohjelmakaudeksi 2007–2013 aluerajoissa tapahtui seuraavia muutoksia:

- Suurimmat kaupunkiseudut (pääkaupunkiseutu, Turku, Tampere) liitettiin mukaan alueohjelmiin, jolloin koko maa tuli EU:n rakennerahasto-ohjelmien piiriin. Kaupunkiseuduille kohdennettu aluetuki (euroa/asukas) on kuitenkin vähäinen verrattuna harvaan asuttuihin alueisiin.
- Keski-Suomen maakunnassa Saarijärven-Viitasaaren seutukunta siirrettiin Pohjois-Suomen ohjelmasta Länsi-Suomen ohjelmaan mutta entisin tukiehdoin.
- Pohjanmaan rannikkoseudulla Kokkolan, Ylivieskan, Raahen ja Oulun seutukunnat liitettiin Pohjois-Suomen EAKR-ohjelmaan. Alueet kuuluivat aiemmin Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaan.



Kuvio 1: Tukialuerajojen muutoksen aikaansaamat interventio- ja vertailualueet²⁵

Aluerajoja muutettiin puhtaasti hallinnollisista syistä: ohjelmakauden 2007–2013 alueet (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi) haluttiin muuttaa EU:n NUTS2-luokituksen mukaisiksi. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* on EU:n tilastollinen alueluokitus, jossa on kolme tarkkuustasoa: NUTS1, NUTS2 ja NUTS3. Aiempi ohjelma-aluejako perustui Suomen EU-liittymissopimukseen.

Tarkastuksessa on keskitytty Pohjanmaan rannikkoseudulla tapahtuneeseen ohjelma-alueiden muutokseen (kuvio 1). Kyseinen aluemuutos on mielenkiintoinen siitä syystä, että EAKR-ohjelman tukitasoissa tapahtui sen seurauksena merkittäviä muutoksia. Muutosalueilla oli edellisellä ohjelmakaudella 2000–2006 kaksi tukikategoriaa, varsinaiset tavoite 2 -alueet (Kokkolan ja Ylivieskan seutukunnat, Oulun ja Hailuodon kunnat) ja siirtymäkauden alueet (Raahen seutukunta ja Oulun seutukunnasta Muhos, Liminka, Lumijoki ja Tyrnävä). Siirtymäkauden alueet olivat ohjelmakauden 1994–1999 aikana tavoite 2- tai 5b-alueita mutta eivät täyttäneet ohjelmakauden 2000–2006 edellytyksiä tavoite 2 -alueille.

Uuden tukialuestatuksen myötä kauden 2000–2006 tavoite 2 -alueilla EAKR:n tuki-intensiteetti (euroa/asukas) yli kaksinkertaistui kaudelle 2007–2013. Kauden 2000–2006 siirtymäkauden alueilla EAKR:n tuki-intensiteetti kasvoi yli seitsemänkertaiseksi uudelle ohjelmakaudelle siirryttäessä. Myös vertailualueiden tukitasossa tapahtui muutoksia. Entisillä tavoite 2 -alueilla tukitasot laskivat, siirtymäkauden alueilla tukitasot nousivat (taulukko 1).

Muutosten seurauksena EAKR-ohjelmassa 2007–2013 maksettu julkinen rahoitus oli Pohjois-Suomessa asukasta kohti yli 3,5-kertainen Länsi-Suomeen verrattuna. Julkiseen rahoitukseen lasketaan EU:n (Euroopan aluekehitysrahaston), valtion ja kuntien ohjelmaan kohdentama rahoitus. Ohjelmakauden 2000–2006 julkisen rahoituksen luvuissa on mukana myös ESR-tukea, joka oli noin 10 euroa/asukas tavoite 2 -alueilla ja noin 3 euroa/asukas siirtymäkauden alueilla.

EU:n tilastollisten
aluejakojen huomiointi johti
tukialuerajojen muutoksiin

Tukitasot nousivat merkittävästi
Pohjois-Suomen ohjelmaan
liitetyillä alueilla

Taulukko 1: Toteutunut julkinen rahoitus ja EAKR-tuki (suluissa) alueohjelmatasolla, euroa/asukas/vuosi. Maksatustiedot 31.1.2016, asukasluvut 1.1.2007. Lähde: TEM

Tukikategoria kaudella 2000–2006	Molemmat ryhmät: Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006	Vertailuryhmä: Länsi-Suomen EAKR-ohjelma 2007–2013	Interventio-ryhmä: Pohjois-Suomen EAKR-ohjelma 2007–2013
Varsinainen tavoite 2 -alue	87,4 (32,8)	41,1 (17,0)	149,7 (69,9)
Siirtymäkauden alue	25,2 (9,4)	41,1 (17,0)	149,7 (69,9)

Edellisen ohjelmakauden tavoite 2 -alueilla, joilla tukialuestatus vaihtui, asui 225 840 asukasta vuonna 2007. Vastaavasti entisillä siirtymäkauden interventioalueilla asui 59 410 asukasta. Tukialuestatuksen muutos lisäsi täten aluetukea noin 14,1 miljoonaa euroa vuodessa entisillä tavoite 2 -alueilla ja 7,4 miljoonaa euroa entisillä siirtymäkauden alueilla. Yhteensä interventioalueille kohdentui ohjelmakauden aikana siis noin 150 miljoonaa euroa lisätukea. On huomattava, että tämä arvio on hyvin karkea.

Interventioalueet saivat lisätukea
lähes 30 miljoonaa euroa vuodessa

Taulukossa 2 verrataan alueohjelmien toteutuneita julkisia menoja kokonaisuutena. Ohjelmakauden vaihtuminen ja tukialuerajojen muutokset vuonna 2007 näkyivät Länsi-Suomen ohjelman kokonaismenojen pienene-
misenä ja Pohjois-Suomen ohjelman kokonaismenojen kasvuna. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tuki oli ohjelmakaudella 2000–2006 osana tavoite 1- ja tavoite 2 -ohjelmia. Sen osuus ohjelmien EU-rahoituksesta oli noin neljännes. Ohjelmakaudelle 2007–2013 muodostettiin koko maan yhteinen ESR-ohjelma ja neljä erillistä EAKR-ohjelmaa.

Taulukko 2: Toteutunut julkinen rahoitus (EU, valtio, kunnat) alueohjelmissa eri ohjelmakausilla, miljoonaa euroa. Lähde: TEM

Ohjelma	2000–2006	2007–2013
Länsi-Suomen tavoite 2/ Länsi-Suomen EAKR	532,9	385,1
Pohjois-Suomen tavoite 1/ Pohjois-Suomen EAKR	367,0	666,7

Tukialuestatuksen muutos Pohjanmaan rannikkoseudulla muodostaa luonnollisen koeasetelman, jossa muutosalueiden vertailualueina voidaan käyttää Länsi-Suomen ohjelmassa jatkaneita alueita. Tarkastuksessa on arvioitu muutoksen vaikutusta keskeisiin alueellisiin tavoitemuuttujiin, kuten työllisyyteen, työpaikkoihin, keskituloihin ja korkea-asteen koulutettuihin.

Vaikka EU:n aluepolitiikkaan käytetään paljon resursseja, luotettavia vaikuttavuusarviointeja ei ole tehty kovinkaan paljon. Tähänastisten tutkimusten perusteella ei voida sanoa mitään varmaa aluepolitiikan vaikutuksista bruttokansantuotteen kasvuun ja tulotasoon. Osa tutkijoista on havainnut positiivisia kasvuvaikutuksia, osa nollavaikutuksia ja osa peräti negatiivisia vaikutuksia.²⁶

Tutkimustulosten vähäisyys ja ristiriitaisuus johtunee hyvin pitkälti siitä, että aluepolitiikan vaikutusten arviointi ei ole helppo tehtävä. Perusongelma on se, että aluetuet ovat endogeenisia: niitä ei jaeta sattumanvaraisesti, vaan ne kohdentuvat nimenomaan alueille, jotka taloudellisten mittareiden nojalla ovat heikommien toimeentulevia. Tämä ns. käänteinen kausaalisuus tekee alueohjelmien vaikuttavuuden arvioinnista hankalaa. Tarkastuksessa analysoitu tapaus on siinä suhteessa erikoinen, että aluetuen taso nousi tietyillä alueilla ikään kuin sattumanvaraisesti. Tämä luo hyvät edellytykset vaikutusten arvioinnille.

Aluerajojen muutos
loi koeasetelman

Aluepolitiikan vaikutusten
arviointi on vaikeaa



Kuvio 2: Tilastollisia postinumeroalueita Pohjanmaan rannikkoseudulla

Aineistona käytettiin Tilastokeskuksesta saatua postinumeroalueittaista tilastoaineistoa vuosilta 2004–2013. Postinumeroalueet ovat hallinnollisista kuntarajoista riippumattomia, ja niitä on noin kymmenkertainen määrä kuntiin nähden (kuvio 2). Koska interventioalue käsittää vain neljä seutukuntaa, joissa kussakin on muutamia kuntia, kuntakohtainen aineisto ei olisi ollut havaintomäärältään tarpeeksi iso luotettavien tilastollisten päätelmien tekemiseksi. Postinumeroalueita käyttämällä saadaan interventioalueilta noin 120 havaintoa ja vertailualueilta noin 700 havaintoa.

Tarkastuksessa on arvioitu tukialuestatuksen muutoksen vaikutusta interventioalueiden työpaikkojen määrään, työllisten määrään, työttömien määrään, korkeakoulutettujen määrään sekä käytettävissä oleviin keskituloihin. Arvioinnissa on otettu huomioon kansantaloudelliset suhdante-tekijät, alueiden ajassa pysyvät tai hitaasti muuttuvat havaitsemattomat ominaisuudet sekä asukasluvussa tapahtuneet muutokset. Havaitsemattomia tekijöitä ovat mm. alueen koko, sijainti, etäisyys kasvukeskuksiin, elinkeinorakenne ym. Näitä tekijöitä pystytään kontrolloimaan ekonometristen menetelmien avulla. Käytetyn aineiston ja analyysin yksityiskohdista on laadittu erillinen työpaperi, joka on ladattavissa tarkastusviraston verkkosivuilta.²⁷

Aineisto perustuu
postinumeroalueisiin

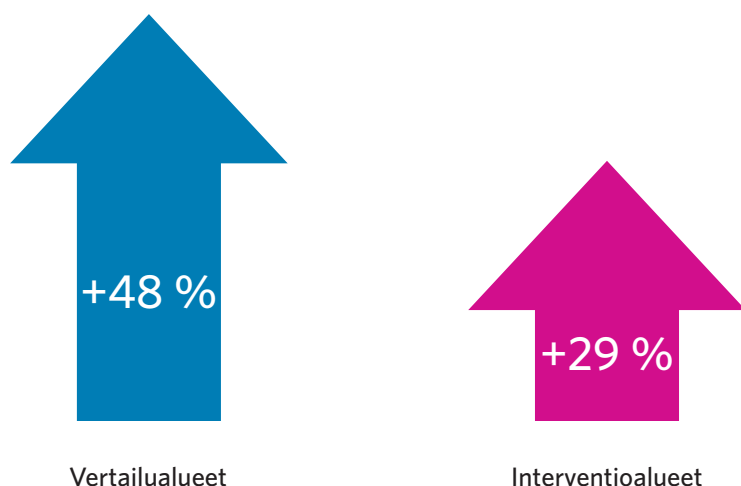
4.3 Alueohjelmilla on ollut vaikutusta työttömien määrään

Edellä mainituista muuttujista suurimmat vuosittaiset vaihtelut nähdään työttömien lukumäärissä. Työttömien määrä voi kasvaa tai vähentyä kymmeniä prosentteja muutaman vuoden aikana. Työllisten määrä, työpaikat, keskitulot ja korkeakoulutettujen määrät vaihtelevat suhteellisesti huomattavasti vähemmän. Työttömien määrä reagoi siis selvästi voimakkaimmin erilaisiin taloudessa tapahtuviin muutoksiin, kun tarkastellaan suhteellisia muutoksia. Myös mahdolliset erot alueiden välillä ovat tällöin helpoimmin havaittavissa.

Ohjelmakausi 2000–2006 oli Suomessa nousukauden aikaa. Työttömyys väheni vuosittain aina vuoteen 2007 asti. Vuonna 2008 alkanut globaali finanssikriisi lisäsi työttömyyttä koko maassa. Vuoteen 2009 mennessä työttömien määrä oli noin 37 prosenttia suurempi kuin 2007.

Tarkastuksessa tehtyjen tilastoanalyysien perusteella entisillä siirtymäkauden interventioalueilla, joilla EAKR-tuet asukasta kohden moninkertaistuivat, työttömyydessä tapahtunut suhteellinen muutos on ollut selvästi pienempi kuin vertailualueilla. Tarkasteluajanjakson pituudesta riippuen työttömien määrissä tapahtunut muutos on ollut noin 10–23 prosenttiyksikköä pienempi kuin vertailualueilla. Toisin sanoen alueohjelmilla on saatu vähennettyä työttömyyttä. Tulos on tilastollisesti merkitsevä kaikilla tarkasteluajanjaksoilla, kahdesta vuodesta (2007–2008) seitsemään vuoteen (2007–2013). Ennen tukialuerajojen muutosta (vuosina 2004–2007) alueiden välillä ei ollut eroja työttömien määrien suhteellisissa muutoksissa.

Työttömien määrä väheni interventioalueilla



Kuvio 3: Työttömien määrän muutos vertailualueilla ja interventioalueilla 2007–2013²⁸

Myös työpaikkojen määrässä havaittiin tilastollisesti merkitsevä ero tarkasteluajanjakson loppupuolella (2012, 2013) ja nimenomaan entisillä siirtymäkauden alueilla. Työpaikat lisääntyivät interventioon kuuluneilla alueilla noin 17–18 prosenttiyksikköä enemmän kuin vertailualueilla. Eroja työpaikkakehityksessä ei ollut havaittavissa ennen interventiota (2004–

2007). Toisaalta on todettava, että suurimmalla osalla tarkasteluajanjaksoja, vuodesta 2007 vuosiin 2008–2011, työpaikkakehityksessä ei ollut eroja alueiden välillä. Tulos ei siis ole yhtä johdonmukainen kuin työttömien osalta.

Muissa tutkituissa muuttujissa ei havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja, joiden voitaisiin tulkita johtuvan interventioista. Eroja ei myöskään havaittu lainkaan entisten tavoite 2 -alueiden tapauksessa. Näillä alueilla EAKR-tuet ”vain” kaksinkertaistuivat.

Täten tarkastuksessa ei löydetty näyttöä siitä, että aluetuilla olisi pystytty vaikuttamaan koulutustasoihin, työllisyyteen tai tuloeroihin. Aineistossa voitiin kuitenkin havaita aluepolitiikasta riippumatonta tulokonvergenssia. Asetelman vertailualueet olivat sattumalta tulotasoltaan heikommin kehittyneitä kuin interventioalueet. Vertailualueiden keskitulot kuitenkin kasvoivat hieman nopeammin koko kymmenen vuoden tarkastelujakson ajan eli ennen ja jälkeen intervention.

Tilastollisten havaintojen perusteella moninkertaistamalla aluetuet pystytään siis vähentämään työttömyyttä. Osa työllistyneistä saattaa tässä tapauksessa olla hankkeisiin tavalla tai toisella osallistuvia projektityöntekijöitä, joiden työsuhte päättyy hankkeen loputtua. Aluetalouksien kannalta ajateltuna nämä ovat kuitenkin työpaikkoja siinä missä muutkin. Voidaan havaita, että vaikutus on ollut suurimmillaan nimenomaan niinä vuosina, kun suhdanteet ovat muuten voimakkaasti lisänneet työttömyyttä (2009, 2013).

Arviointitulokset koskevat ohjelmakautta 2007–2013 ja rajattua aluetta Pohjanmaan rannikkoseudulla. Tulosten yleistettävyyteen liittyy täten eräitä varauksia. On mahdollista, että havaitut tulokset johtuvat pelkästään tarkastellun alueen erityispiirteistä tai tapahtuivat vain kyseisellä ajanjaksolla. Toisaalta intervention kohteeksi päätyneitä alueita ei valittu alueiden heikon taloudellisen menestyksen perusteella vaan taustalla oli puhtaasti hallinnollinen muutos ohjelma-aluearajoissa. Täten interventioalueet valittiin ikään kuin satunnaisesti, mikä parantaa tulosten yleistettävyyttä muihin alueisiin nähden.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei voida sanoa mitään aluepolitiikan vaikutusten pysyvyydestä. Tämä edellyttäisi sitä, että voitaisiin seurata alueiden markkinaehtoista kehitystä. On myös todettava, että tarkastuksessa ei pystytty arvioimaan ohjelmien vaikutuksia elinympäristön laatuun, yhdyskuntarakenteisiin, alueiden kulttuuriin ja muihin aluekehittämisen tavoitteisiin.

Muissa muuttujissa ei havaittu tavoitteiden mukaisia vaikutuksia

Vaikutusten pitkäikäisyyttä ei pystytty arvioimaan

4.4 Toiminnan yhteiskunnallista kannattavuutta on vaikea arvioida

Onko työttömyyden vähentäminen alueohjelmilla yhteiskunnan kannalta kustannustehokasta ja ylipäänsä hyödyllistä? Suomi kuuluu Euroopan unionissa nettomaksajiin, mikä puoltaisi EU-tukien maksimaalista hyödyntämistä. Suomi on viime vuosina maksanut EU:lle jäsenmaksuina noin 600–800 miljoonaa euroa enemmän kuin EU-tukia on saatu.²⁹

Kannattavuutta voidaan kuitenkin tarkastella myös hieman yleisemmässä kustannus-hyötykehikossa. Kannattavuutta voidaan pohtia joko ohjelmien yhteiskunnallisten hyötyjen ja kustannusten erotuksena tai hieman yksinkertaisempaan kustannustehokkuuteen, jossa hyötyä ei yritetä ilmaista rahallisesti. Jäljempänä esitetään karkeita arvioita ohjelmien kustannustehokkuudesta, mutta ensin tarkastellaan täysimittaisen kustannus-hyötyanalyysin toteuttamismahdollisuuksia.

EU-jäsenyyden näkökulmasta EU-tuet kannattaisi hyödyntää täysimääräisesti

Aivan aluksi on huomattava, että ohjelmissa siirrellyt tukisummat ovat itsessään pelkkiä tulonsiirtoja, jotka eivät aiheuta yhteiskunnallisia hyötyjä tai kustannuksia, jos käyttäytymiseen vaikuttavan verotuksen aiheuttamia hyvinvointitappioita ei huomioida. Tuensaajien saama hyöty kompensoi tuen kustantajien (veronmaksajien) kokemalla tulonmenetyksellä. Sen sijaan ohjelmien hallinnointiin eli tekniseen tukeen kuluva osuus, neljä prosenttia kokonaistuesta, muodostaa todellisen yhteiskunnallisen menoa. Näiden ihmisten työpanos olisi hallinnoinnin sijaan voitu käyttää johonkin muuhun tuottavaan työhön keskus- ja aluehallinnossa tai yksityisellä sektorilla.

Miten sitten mitataan työllisyysvaikutusten yhteiskuntataloudellista hyötyä? Täystyöllisyystilanteessa julkisten investointien uudelleenallokointi pelkästään siirtää työvoimaa alueelta toiselle. Työvoima on hankkeissa puhdas kustannuserä, jota tulee kustannus-hyötyanalyysissä arvottaa markkinapalkalla. Yhteiskunnan kannalta olennaista on hankkeiden kyky tuottaa nykyhetkeen diskontattuja tuotanto- ja kulutusmahdollisuuksia yli sen, mitä samat tuotannon tekijät (työvoima, pääoma) parhaassa vaihtoehtoisessa käytössä tuottaisivat. Jos tämä ehto ei toteudu, hanke ei ole yhteiskuntataloudellisesta näkökulmasta kannattava.

Tarkasteluajan jaksolla ei Suomessa kuitenkaan oltu täystyöllisyystilanteessa, sillä parhaanakin vuonna, 2007, työttömiä oli yli 200 000. Tällöin on perusteltua arvottaa hankkeiden työvoimaa markkinapalkkaa pienemmällä ns. varjopalkalla. Vähennykset työttömyysturvamennoissa ym. eivät edusta yhteiskunnallista hyötyä, sillä ne ovat pelkkiä tulonsiirtoeria.

Jos taloudessa on täystyöllisyys, markkinapalkka kuvaa likimäärin henkilön rajatuottavuuden arvoa, työpanoksen tuottamaa hyötyä parhaassa vaihtoehtoisessa käytössä. Markkinapalkka on täten työvoiman vaihtoehtoiskustannus. Työttömyyden oloissa vaihtoehtoiskustannus on pienempi kuin markkinapalkka. Ihmisen työllistyessä yhteiskunta ei menetä tuotantoa jossain muualla. Minkä suuruista varjopalkkaa – eli vaihtoehtoiskustannusta – tulisi siis käyttää työttömyyden vallitessa?

Ääritilanteessa voidaan olettaa, että varjopalkka on nolla. Se, että henkilö työllistyy EAKR-hankeeseen, ei aiheuta menetyksiä muilla sektoreilla, jos henkilö olisi muussa tapauksessa yhä työtön. Lisäksi tulisi huomioida työttömyyden aiheuttamat sosiaaliset ongelmat, joilta tällöin oletettavasti vältytään. Nämä aiheuttavat yhteiskunnalle todellisia kustannuseriä terveydenhoidossa ja sosiaalipalveluissa. Työelämään osallistuminen todennäköisesti hyödyttää työtöntä muutenkin kuin vain palkan muodossa: hän pääsee osaksi työpaikan sosiaalisia verkostoja jne. Tällaisia hyötyeriä on kuitenkin vaikea määritellä tarkasti, saati arvottaa rahallisesti.

Aluekehitysohjelmien pelkän olemassaolon perusteella voidaan päätellä, että ”yhteiskunnallinen päätöksentekijä” (käytännössä EU) arvottaa unionin reuna-alueiden kehitystä jollain erityisellä tavalla, muutenhan alueet jätettäisiin markkinoilla tapahtuvan luonnollisen kehityksen varaan. Keskus- ja reuna-alueiden asukkaiden hyvinvointipainot voivat siis olla yhteiskunnallisen päätöksentekijän näkökulmasta erisuuruisia. Tämä tarkoittaa sitä, että yksi euro tuottaa reuna-alueilla asukkaalleen suuremman hyödyn kuin keskusalueilla. Tässä tapauksessa myös puhdas tulonsiirto voi lisätä yhteiskunnan hyvinvointia. Erisuuruiset hyvinvointipainot tekevät ohjelmien yhteiskunnallisten hyötyjen ja kustannusten arvioimisesta hyvin hankalaa.

Täystyöllisyystilanteessa työvoima on kustannuserä

Ohjelmien yhteiskunnallisen kannattavuuden arviointi on hyvin vaikeaa

Hieman yksinkertaisempaa on pohtia ohjelmien kustannustehokkuutta tai -vaikuttavuutta. Kustannustehokkuuden arvioinnissa voidaan periaatteessa lähteä siitä, että ohjelmien *päätavoite* on lisätä taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyyttä heikoimmin menestyvillä alueilla. Tällöin voidaan tehdä karkeita laskelmia siitä, kuinka paljon esimerkiksi yhden hengen vähennys työttömyydessä on tullut yhteiskunnalle maksamaan.

Jos tarkastellaan entisiä siirtymäkauden alueita, joilla työttömyyttä saatiin vähennettyä, voidaan arvioida, että julkinen ohjelmarahoitus lisääntyi alueilla noin 50 miljoonaa euroa ohjelmakauden 2007–2013 aikana. Arvio on laskettu taulukon 1 ja alueen asukasmäärien perusteella. Laskennallinen neljän prosentin hallinnointikustannus on täten 2 miljoonaa euroa koko ohjelmakauden aikana.

Kyseisillä alueilla oli vuoden 2013 lopussa yhteensä 3 500 työtöntä. Mikäli arvioidaan, että rakennerahastohankkeilla on saavutettu noin 20 prosentin vähennys työttömien määrässä, ilman hankkeita työttömiä olisi ollut noin 4 400. Erotus on täten noin 900 työtöntä.

Jos kustannustehokkuutta arvioidaan yhteiskuntatalouden kannalta, työttömyyden vähentäminen ohjelman avulla on tullut maksamaan hallinnointikuluina vain runsaat 2 000 euroa työtöntä kohti. Tässä näkökulmassa tulonsiirrot siis kumoavat toisensa. Jos taas asiaa katsotaan pelkästään valtiontalouden kannalta, työttömyyden vähentämisen tukikustannus on ollut yli 50 000 euroa työtöntä kohti ohjelmakauden aikana. Työttömyyden vähentämisen kustannustehokkuus riippuu siis merkittävästi siitä, mistä näkökulmasta – valtiontaloudellisesta vai yhteiskuntataloudellisesta – asiaa katsotaan.

Kustannustehokkuutta
voidaan arvioida

Kustannustehokkuus
riippuu näkökulmasta

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena on ollut arvioida, onko EU:n aluepolitiikkaa, käytännössä rakennerahasto-ohjelmia, toteutettu Suomessa tuloksellisesti. Tarkastuksessa on arvioitu EU:n rakennerahasto-ohjelmien vaikutuksia, ohjelmien seuranta ja ohjelmien hallinnointikustannuksia.

Vaikutusten arviointi on rajattu Euroopan aluekehitysrahastoon ja ohjelmakauteen 2007–2013. Arvioinnissa on käytetty Tilastokeskuksesta saatua postinumeroalueittaista tilastoaineistoa, joka on jaettu interventio- ja vertailualueisiin. Vaikutusarviot koskevat rajattua aluetta Pohjanmaan rannikolla, mutta tietyin varauksin arviot ovat yleistettävissä myös muille alueille. Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää EU:n aluepolitiikan kehittämisessä ja kohdentamisessa.

Tarkastuksen kohde

Alueiden kehittämisen vastuuministeriönä toimii työ- ja elinkeinoministeriö. Tarkastus kohdistui myös alueohjelmia toteuttaviin aluehallintoviranomaisiin, joita ovat maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto työ- ja elinkeinoministeriöltä. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät on lyhyesti kuvattu seuraavassa taulukossa. Tilastollista aineistoa, analyysissä käytettyjä menetelmiä ja analyysituloksia on tarkemmin kuvattu erillisessä työpaperissa, joka on ladattavissa tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Millaisia vaikutuksia rakennerahasto-ohjelmilla on Suomessa ollut keskeisiin tavoitemuuttujiin, kuten työllisyyteen, koulutustasoon ja tuloihin?
2. Miten työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut ohjelmien vaikuttavuutta?
3. Kuinka paljon hallinnollisia kustannuksia rakennerahasto-ohjelmat Suomessa aiheuttavat?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Toiminnan tavoitteena on työllisyyden ja väestön osaamisen paraneminen ja kehityserojen väheneminen (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista, 7/2014, 4 §).

Aineistot: Postinumeroalueittainen tilastoaineisto vuosilta 2004–2013.

Analyysimenetelmät: Tilastolliset ja ekonometriset menetelmät.

Kriteerit: Ohjelmien seuranta ja arviointi ovat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista, 7/2014, 7 §).

Aineistot: Tarkastuksessa kerätyt haastatteluaineistot, ohjelmista julkaistut arviointiraportit ja ohjelmien vuosikertomukset.

Analyysimenetelmät: Laadulliset menetelmät ja arviointiraporttien meta-arviointi.

Kriteerit: Viranomaisen toiminnan tulisi aiheuttaa mahdollisimman vähän hallinnollisia kustannuksia (hallintolaki, 434/2003, 6 §).

Aineistot: Tarkastuksessa kerätty haastattelu- ja asiakirja-aineisto.

Analyysimenetelmät: Laadulliset menetelmät.

Tarkastuksen toteutusaika

18.12.2015–24.10.2016. Käytetty tilastoaineisto hankittiin Tilastokeskuksesta syksyllä 2015. Aluehallintoviranomaisten haastatteluja tehtiin Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla tammikuussa 2016.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Hanna Virta, joka vastasi ulkopuolisten arviointiraporttien metaevaluoinnista. Tarkastusta ohjasivat tuloksellisuustarkastuspäälliköt Teemu Kalijärvi ja Anna-Liisa Pasanen. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen. Tarkastukseen liittyvään työpaperiin pyydettiin kommentteja Valtiontalouden tarkastusviraston tieteellisen neuvoston jäseneltä arviointineuvos Antti Moisiolta.

- 1 Lähde: <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- 2 Lähde: http://ec.europa.eu/regional_policy.
- 3 Työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston muistio 12.6.2014.
- 4 Työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston muistio 12.6.2014.
- 5 Tieto on vuodelta 2014. Lähde: Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston tilasto 15.7.2015.
- 6 Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelma.
- 7 Työ- ja elinkeinoministeriön päätös 12.6.2014, dnro TEM/1178/09.02.01/2014.
- 8 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto kertomusluonnoksesta, 12.10.2016, dnro TEM/1788/00.07.02.01/2016.
- 9 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto kertomusluonnoksesta, 12.10.2016, dnro TEM/1788/00.07.02.01/2016.
- 10 Ramboll Management Consulting (2012): Teema 1. EAKR-toimenpideohjelmien hallintojärjestelmän toimivuus.
- 11 Työ- ja elinkeinoministeriö (2013): Hankkeita, toimintaa, tuloksia: EU:n rakennerahastokausi 2007–2013. Työ- ja elinkeinoministeriön esite rakennerahasto-ohjelmista.
- 12 Ramboll Management Consulting (2013): Loppuraportti – Teema 2. EAKR-ohjelman arviointi.
- 13 Ramboll Management Consulting (2013): Loppuraportti – Teema 2. EAKR-ohjelman arviointi.
- 14 Työ- ja elinkeinoministeriö (2012): Vuosina 2007–2013 toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien ja kansallisen rakennerahastostrategian arviointiraportit vuonna 2011.
- 15 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto kertomusluonnoksesta, 12.10.2016, dnro TEM/1788/00.07.02.01/2016.
- 16 Koontiraportin mukaan ”arviointi perustuu jatkuvaan arviointiin, jossa eri vuosina on keskitytty eritasoisin ohjelmatoiminnan osatekijöihin”.
- 17 Työ- ja elinkeinoministeriön tarjouspyyntö 30.6.2011, dnro TEM/1501/09.02.01/2011.
- 18 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto kertomusluonnoksesta, 12.10.2016, dnro TEM/1788/00.07.02.01/2016.
- 19 Kursivointi lisätty.
- 20 Kursivointi lisätty.
- 21 Kursivointi lisätty.
- 22 European Commission: The Programming Period 2014–2020 – Guidance Document on Monitoring and Evaluation. March 2014.
- 23 Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) 4 §.
- 24 Alueiden kehittämislaki (602/2002) 1 §.
- 25 Kartassa vuoden 2011 seutukuntajako. Ryhmiä muodostettaessa on käytetty v. 2006 seutukuntajakoa. Seutukuntajakoissa tapahtuneista muutoksista johtuen Tampereen seutukunta, joka ei kuulunut alueohjelmiin v. 2000–2006, on tässä kartassa hieman laajempi kuin v. 2006.
- 26 Lähteistä ks. tarkastukseen liittyvä työpaperi.
- 27 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Euroopan aluekehitysrahasto-ohjelman vaikutukset. Tarkastukseen liittyvä työpaperi. <http://www.vtv.fi>.
- 28 Luvut ovat työttömien logaritmin keskimääräisiä muutoksia 2007–2013, asukasluvun logaritmin muutos vakioituna. Tiedot koskevat entisiä siirtymäkauden alueita.
- 29 Lähde: www.eurooppatiedotus.fi.

Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivuilla 10, 14, 20 ja 28

iStock



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-357-9 (PDF)