



Kertomusluonnoksesta annettu lausunto

Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus (21/2016) 250/54/2015

Työ- ja elinkeinoministeriö, 12.10.2016, TEM/1788/00.07.02.01/2016.



Rakennerahasto- ohjelmien vaikuttavuus

Vastauksemme lausuntopyyntöön 21.9.2016 (Dnro 250/54/2015) luonnoksesta tarkastuskertomukseksi koskien rakennerahasto- ohjelmien vaikuttavuutta ohjelmakaudella 2007- 2013.

Kiitämme kommentointimahdollisuudesta luonnokseenne. Monilta osin raporttiluonnoksessa oli tavoitettu ohjelmakauden 2007- 2013 hallinnointiin, vaikuttavuuteen ja arviointiin liittyviä seikkoja. Olemme samaa mieltä muun muassa siitä, että esimerkiksi pitkän aikavälin vaikuttavuutta työllisyyteen on ollut vaikea arvioida. Korostaisimme kuitenkin, että monet raportin huomioista on jo korjattu ohjelmakaudelle 2014- 2020.

Vastauksemme lausuntopyyntöönnne on jäsennelty raporttiluonnoksen järjestystä mukaillen.

Kommentit lukuun 1

Toivoisimme täsmennystä sivulle 7, sillä maaseudun kehittämisen maatalousrahasto ja EMKR eivät ole rakennerahastoja.

Kommentit lukuun 2

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintona on tarkastuskertomusluonnoksessaan, että ohjelmakauden 2007- 2013 teknistä tukea jäi käyttämättä kymmeniä miljoonia euroja. VTV ilmeisesti perustaa havaintonsa sille toimitettuun Valtioneuvoston rakennerahasto-ohjelmien teknistä tukea koskevan päätöksen (12.6.2014) perustelumuiotiossa todettuun teknisen tuen käyttötilanteeseen vuoden 2014 alussa. Teknistä tukea voitiin kuitenkin käyttää koko ohjelmakauden vuoden 2015 loppuun asti ja se tuli käytetyksi lähes 99 prosenttisesti. Teknistä tukea jäi käyttämättä noin 1,49 miljoonaa euroa. TEM toteaa, että em. virhe tulee korjata.

VTV toteaa ilmeisesti perustuen em. muistioon, että TEM ei ole laskenut erikseen EAKR- ja ESR-ohjelmiin käytettyä teknistä tukea (s. 10). Tämä ei pidä paikkaansa sillä kullakin ohjelmalla on ollut oma teknisen tuen toimintalinjansa ja siihen liittyvä rahoituksen käytön seuranta. Valtioneuvoston päätöksen perustelumuiotiossa teknistä tukea on käsitelty kokonaisuutena. EAKR-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007- 2013 on käytetty yhteensä noin 78 miljoonaa teknistä tukea.

TEM toteaa, että myös virheelliseen tulkintaan perustetut päätelmät sivuilla 12 -13 tulee korjata. VTV toteaa em. muistion tekstien perusteella sivulla 12, että henkilöstövähennyksiä ei voida tehdä luonnollisen poistuman kautta vaan myös vakituksia työsuhteita voidaan joutua irtisanomaan. TEM toteaa, että edellä mainittu tilanne toteutui ja sekä TEM:ssä että ELY- keskuksissa toteutettiin irtisanomisiin johtaneet YT-neuvottelut vuosien 2014 ja 2015 aikana. Tarkastuskertomusluonnoksessa s. 12 VTV toteaa hallinnon tehostamisen osalta toteutetun RR- ELY- keskuksuuudistuksen, johon lisäyksenä, että myös maakunnan liitoissa keskitettiin jonkin verran tehtäviä erityisesti Etelä- ja Länsi-Suomen alueilla.

Raporttiluonnoksessa todetaan s. 10- 11 "Yhteensä rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin on ohjelmakaudella 2007–2013 vuosittain käytetty 387 henkilötyövuotta. Tämä vastaa suurin piirtein valtioneuvoston keskimääräisen ministeriön henkilöstömäärää, 360 henkilöä." Hallintoon käytettyjä resursseja ei täten voida pitää aivan vähäisinä. Henkilöresurssien vertaaminen keskiarvoon ministeriöiden henkilöstönä on harhaanjohtavaa. Välittävänä toimieliminä ohjelmakaudella 2007- 2013 toimivat 15 ELY- keskusta, 18 maakunnan liittoa, 4 ministeriötä (TEM, OKM, STM, YM), Tekes, Finnvera, Opetushallitus ja Liikennevirasto. Lisäksi henkilöstömäärään sisältyvät hallinto- ja toimentamisviranomaiset. Toisin sanoen 42 virastoa, jolloin keskiarvo on 9,2 henkilöä / virasto. Hankkeita oli 19940 kpl EURA 2007- tietopalvelun mukaan.

Edelleen tekniseen tukeen (s. 10- 13) liittyen TEM toteaa, että Suomen lähimmistä verrokkimaista esim. Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa teknisen tuen osuus on edelleen 4 % myös ohjelmakaudella 2014- 2020, sen sijaan useissa Itä- ja Etelä-Euroopan maissa prosentiosuudet ovat pienempiä, mitä selittää ohjelmien isompi volyyymi ja osaltaan myös hankkeiden sisällöt (esim. isot infrastruktuurihankkeet). Lisäksi täsmennys teknisen tuen laskentaan, että 4 %:n maksimiosuus koski kaikkia EAKR-ohjelmia laskettaessa EU-rahoitusosuudesta. Koska kuitenkin Etelä- ja Länsi-Suomen ohjelmissa alhaisempaa EU-tuen määrää haluttiin kompensoida isommalla kansallisella vastinrahalla (40/60 vs. 50/50 Itä- ja Pohjois-Suomessa), mutta teknisen tuen osalta vastinraha oli niissäkin ohjelmissa 50/50, johtaa se siihen, että julkisesta kokonaisrahoituksesta laskettuna teknisen tuen osuus jää noissa ohjelmissa alle neljän prosentin (esim. Etelä-Suomessa 3,2 %).

Kommentit lukuun 3

Sivulta 15 alkaen TEM kommentoi syntyneisiin työpaikkoihin liittyen, että esitettäessä toteutuneita työpaikkatietoja eri yhteyksissä on päädytty käyttämään "myötävaikuttaa" – termiä, toisin sanoen ei ole väitetty, että kaikki työpaikat olisivat vain ja ainoastaan EAKR-tuen ansiota. Myös kaksinkertaisen raportoinnin vaara on myös TEM:ssä tiedostettu ja sen riskiä on olennaisesti vähentänyt se, että esitettyihin lukuihin ei ole sisällytetty lainkaan Finnveran EAKR-osarahoitteisilla toimenpiteillä myötävaikutettuja uusia työpaikkoja, joista on ollut käytössä vain suunnitelmavaiheen tieto.

Sivun 16 alaosan väite, että työpaikkaluvut eivät pidä paikkaansa edes tuhannen tai kymmenentuhannen (s.17) henkilön tarkkuudella, on vahvasti liioiteltu. Esimerkiksi se, että kaikki tuetut yritykset eivät tiedä mistä lähteestä heidän saamansa tuki on peräisin, on valitettavaa mutta ei sinänsä syy kyseenalaistaa kyseessä olevan hankkeen työpaikkavaikutuksia. TEM toteaa myös, että EAKR-tuella aikaansaatujen työpaikkojen tavoite on ohjelmakaudella 2014- 2020 asetettu 12 700:aan eli selvästi edelliskautta pienemmäksi myös pienentynyt rahoitus huomioiden.

TEM toteaa sivun 16 alaosan ja sivun 17 yläosan väitteeseen vuosikertomusten yhteenvetotietojen käyttämisestä valtion talousarvioesityksissä määrärahojen perusteluina, että kyseessä olevat luvut on esitetty lukuperustelun selvitysosassa verraten niitä rinnakkain kumulatiivisen ohjelmakauden tavoitteen ja saatavissa olevien toteumatietojen siihenastisena toteumana. Niitä ei esitetä momentin päätös-, eikä selvitysosassa. Toteumatiedot on esitetty talousarviossa vertailukohtana asetettuihin koko ohjelmakauden päätavoitteisiin, ei vaikuttavuustavoitteina vuodelle 2013.

TEM toteaa yleisesti seuranta-aineistojen luotettavuudesta, että TEM on ohjelmakaudella 2014 – 2020 tarkentanut indikaattoreiden jäljitysketjua koskevaa ohjeistustaan. EAKR -osarahoitteisten hankkeisiin osallistuvilta organisaatioilta kerätään indikaattoritiedot lomakkeilla organisaatiokohtai-

sesti. Kerääminen perustuu y- tunnuksen lisäksi organisaation nimeen ja tyyppiin. Osallistuneen organisaation on myös nimettävä esimerkiksi uuden aikaansaadun työpaikan tehtävänimike. Tällä tarkennetaan jäljitysketjua.

Tarkastusvirasto suosittaa, että TEM kiinnittää jatkossa enemmän huomioita rakennerahasto-ohjelmien arvioinneissa käytettyihin aineistoihin ja -menetelmiin ja arviointien laatutekijöihin.

Euroopan komission on terävöittänyt ohjelmakaudelle 2014- 2020 arviointiin liittyvää ohjaustaan. Komissio on vahvasti painottanut sekä kontrafaktuaalisen että teoriapohjaisen arviointimenetelmän käyttöä. TEM on ohjelmakauden 2014- 2020 arvioinnin tarjouspyynnössään edellyttänyt näiden arviointimenetelmien käyttöä. Muut menetelmät ovat mahdollisia, mikäli ne tuottavat johtopäätöksiä tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Tarjouspyynnössä on kiinnitetty huomioita laatutekijöihin myös määrittelemällä arvioinnissa käytettävät käsitteet (vaikutus, vaikuttavuus, tehokkuus), yksilöimällä arviointikysymykset ohjelmarakenteen tasoilla sekä asettamalla yleiset arvioinnin toteuttamista koskevat vaatimukset.

VTV esittää sivulla 17, että sama konsulttiyhtiö on tehnyt samasta aiheesta kolme eri tavoin otsikoitua raporttia. Raporttien nimistäkin kuitenkin käy selvästi ilmi, että kyseessä on eri teemoista tehdyt raportit. EAKR-ohjelmien arviointi toteutettiin teemakohtaisena siten, että kutakin teemaa varten kilpailutettiin erikseen arvioitsijat. Teemoja olivat yritystoiminnan edistäminen (teema 1), Innovaatio-toiminnan ja verkostoitumisen edistäminen ja osaamisrakenteiden vahvistaminen (teema 2) ja alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen (teema 3). Osana EAKR-arviointia kilpailutettiin erikseen hallintojärjestelmän arviointi. Arviointikokonaisuuteen kuului myös kokonaiskatsaus, joka sisälsi Suomen rakennerahastostrategian arvioinnin. Ramboll Management Consulting toimi arviointikonsortion vetäjänä ja teki valtaosan arviointityöstä. Mukana oli kuitenkin myös muita arviointitahoja, jotka tarjosivat konsortiossa omaa erikoistunutta osaamistaan.

VTV toteaa, että TEM ei ole ottanut kantaa arvioinneissa käytettäviin menetelmiin julkaisemissaan arviointien tarjouspyynnöissä. Ulkopuolista arviointia hankittaessa on keskeistä kuvata arvioinnin kohde ja arvioinnin tavoitteet sekä olennaiset arviointikysymykset. Kuten edellä on todettu, ohjelmakauden 2014 – 2020 arvioinnin tarjouspyynnössä on edellytetty lähtökohtaisesti kontrafaktuaalisen tai teoriapohjaisen menetelmän käyttämistä. TEM:n teettämässä arvioinnin esiselvityksessä on todettu, että kontrafaktuaalisen menetelmän sisältämä verrokkiryhmän muodostaminen ei ole ongelmallista. Menetelmän hyödyntäminen ei tästäkään syystä voi olla itsetarkoituksellista.

VTV toteaa, että arvioinnit on toteutettu pääosin laadullisin menetelmin ja, että käytettyjen arviointimenetelmien aineistona on käytettyä laadullista aineistoa ja kuvailutarkoituksiin koottua määrällistä tilastoaineistoa. TEM toteaa, että myös ohjelmakauden 2014 – 2020 arviointi on tarjouspyynnössä esitetyn mukaisesti laadullista tutkimusta, jota tukee mm. indikaattoriaineisto. Olennaista on saada riittävän laadukkaita vastauksia arviointikysymyksiin, jotka on esitetty tarjouspyynnössä ohjelmarakenteen eri tasoilla.

VTV toteaa, että hallinnon toimeenpanema rakennerahasto-ohjelmien vaikutusten arviointi on ollut lähinnä toiminnan monitorointia. On kuitenkin todettava, että ohjelmiin liittyvät seurantaindikaattorit tuottavat osin nimenomaan seurantatietoa hankkeiden ja ohjelmien toteutuksen ajalta tuotosindikaattorien kaltaisina ja osin välittömiä tulostietoja hankkeiden ja ohjelmien toteutuksen aikana tai välittömästi niiden toiminnan päätyttyä. Pitkäaikaisvaikutuksia ei ohjelma-arvioinnin luonteen mukaisesti ole mahdollista tutkia.

Kuten VTV itse toteaa, aluepolitiikan vaikutusten arviointi on vaikeaa. Usein ohjelmien vaikutukset näkyvät pitkällä aikavälillä mikä ulottuu arviointikauden ulkopuolelle. Lisäksi on vaikeaa erottaa, mikä nimenomaisesti johtuu rakennerahastovaroin tehdyistä toimista ja mitkä johtuvat muista toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista.

VTV esittää s. 19, että arviointiraportit perustuvat lähinnä eri tahojen mielipiteisiin ja subjektiivisiin käsityksiin asioiden tilasta. TEM pitää väitettä erikoisena arviointitutkimuksessa yleisesti käytettävien laadullisten menetelmien kritiikkinä. Eri toimijoiden ja hanketoteuttajien mielipiteet ja kommentit antavat usein parempaa tietoa kuin puhtaasi matemaattiset indikaattorit. Niiden avulla voidaan myös

ottaa huomioon muut alueiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset paremman kokonaiskuvan saamiseksi.

Euroopan Komission DG Regio on teettänyt hiljattain arvioinnin vuosina 2007- 2013 tehtyjen EU-investointien tuloksista maakohtaisine erillisraportteineen:

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#1

Arvioinnissa todetaan, että vuosien 2007- 2013 investoinneilla luotiin miljoona työpaikkaa, mikä vastaa kolmasosaa työpaikkojen nettokasvusta EU:ssa samana aikana. Uudet työpaikat nostivat BKT:ta 2,74 eurolla jokaista investoitua koheesiopolitiikan euroa kohti, mikä tarkoittaa ennakoitua 1 biljoonan euron BKT:n kasvua vuoteen 2023 mennessä.

Rakennerahasto- ohjelmakaudelle 2014- 2020 on tehty huomattavia muutoksia koskien ohjelmaa, hallintoa, välittäviä toimielimiä ja niin edelleen, jolloin useat raporttiluonnoksen kohdat on jo korjattu kuluvalle kaudella. Samoin arvioinnin teoreettinen perusta on nyt selkeämmin ohjattu komission taholta.

Aluekehitysjohtaja



Kaisa-Leena Lintilä

Ylitarkastaja



Kati Heiska

JAKELU

tuloksellisuustarkastus(at)vtv.fi
TEM/ YAO/Susiluoto
TEM/ YAO/Ahlgren, Liljeström, Valkokallio
TEM/YAO/RARA

TIEDOKSI

VTV/Ville Vehkasalo