Tuloksellisuustarkastuskertomus

ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuus

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 19/2016

Tuloksellisuustarkastuskertomus

ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuus

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 19/2016

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-350-0 (NID.)
ISBN 978-952-499-351-7 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-351-7
HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-351-7

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 326/54/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2019.

Helsingissä 14. lokakuuta 2016

Marko Männikkö
ylijohtaja

Osmo Halonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Yritystukien käsittely on osa ELY-keskusten yritysrahoitusprosessia. ELY-keskusten tarkoituksena on varmistaa, että rahoituksen piiriin hyväksyttävät hankkeet ovat alueellisten painotusten mukaisia ja että EU-osarahoituksen piiriin hyväksyttävät hankkeet ovat EU-ohjelman mukaisia ja toteuttavat omalta osaltaan ohjelman tavoitteita. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo ELY-keskuksia niiden myöntäessä avustuksia yritystoiminnan kehittämiseen.

Tarkastuksen kohteina olivat ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuus sekä tehokkuutta kuvaavien laskelmien tietoperusta. Tarkastuksessa selvitettiin käsittelyn tavoitteenasettelua, mahdollisia kustannustehokkuuseroja ELY-keskusten välillä ja eri EU-ohjelmakausia koskevien vuosien välillä sekä kustannustehokkuutta edistäviä toimia.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että puutteellisesta tavoitteenasettelusta huolimatta kustannustehokkaan toiminnan edellytykset ovat olemassa. Tehokkuutta kuvaavat tiedot eivät kuitenkaan ole luotettavia ja riittäviä ELY-keskusten välisten tai eri EU-ohjelmakausien välisten vertailulaskelmien tekemiseksi. Tietoperustassa olevat puutteet ja virheellisyydet haittaavat myös toiminnan johtamista sekä tehokkuutta edistävien toimenpiteiden vaikutusten arviointia.

Tavoitteenasettelu ei ole suoraan tukenut yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta

ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuudelle ei ole asetettu varsinaisia tavoitteita, joten tavoitteenasettelu ei ole voinut suoraan tukea yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta. Sen sijaan ELY-keskuksille vuosille 2012–2015 asetetut strategiset tavoitteet sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle vuosille 2012–2014 asetetut toimintalinjaukset ovat välillisesti tukeneet kustannustehokkuutta.

Välillisiä, tehokkuutta lisääviä tavoitteita ovat olleet sähköisen asioinnin lisäämiselle sekä yritystukihakemusten käsittelyajalle määritellyt tavoitteet. ELY-keskukset ovat vaihtelevasti raportoineet Valtion raportointipalvelu Netrassa välillisten tavoitteiden toteumatiedot.

Vaikka yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuudelle ei ole asetettu varsinaisia tavoitteita, ELY-keskusten tilinpäätöksiin sisältyvissä toimintakertomuksissa on raportoitu yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuudesta ja tuottavuudesta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavissa tiedoissa on käytetty virheellisiä suoritemääriä

Toiminnan johtamisen yhtenä keskeisenä välineenä on tavoitteiden toteutumisen seuranta. Tarkastuksessa havaittiin, että ELY-keskusten yritystuki-

päätösten käsittelyn taloudellisuus- ja tuottavuustiedoissa on käytetty virheellisiä suoritemääriä, jolloin ELY-keskusten taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tunnusluvut ovat virheelliset. Virheelliset ja puutteelliset tiedot vaikeuttavat todellisten kustannustehokkuuserojen vertailemista ELY-keskusten välillä. Virheelliset tiedot haittaavat myös vertailua eri EU-ohjelmakausia koskevien vuosien välillä sekä vertailua maaseudun yritystukien käsittelyn kustannustehokkuuteen. Tarkastuksen kuluessa KEHA-keskusta sekä työ- ja elinkeinoministeriötä informoitiin tunnusluvuissa havaitusta ilmeisestä virheestä. KEHA-keskukselta saadussa selvityksessä todettiin suoritemääriin liittyvän virheen olemassaolo. Virheen vaikutuksena on muun muassa ollut se, että tunnusluvut ovat antaneet todellista positiivisemman kuvan yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuudesta ja tuottavuudesta.

Tarkastuksessa ei voitu tehdä suunniteltuja vertailulaskelmia ja todentaa mahdollisia tehokkuuseroja tietoperustassa olleiden virheiden ja puutteiden vuoksi. Kustannustehokkuudelle asetettujen tavoitteiden ja niitä vastaavien seurantamittareiden puuttuessa tehokkuuden sekä tehokkuuserojen arviointi on ongelmallista, koska tehokkuutta ei voida mitata suhteessa asetettuihin tavoitearvoihin.

Toukokuussa 2016 KEHA-keskus ilmoitti tehneensä korjauksia laskentajärjestelmään, mutta korjattuja tietoja pidemmältä aikaväliltä ei ollut käytettävissä suunniteltujen vertailulaskelmien tekemiseksi tarkastuksen aikana.

Kustannustehokkuutta on edistetty, mutta seurantatiedoissa on puutteita

Kustannustehokkuutta edistävänä toimena voidaan pitää yritystukipäätösten käsittelyn keskittämistä vuonna 2014 rakennerahastohallinnointiin erikoistuneisiin ELY-keskuksiin (ns. RR-ELYihin) sekä tiettyjen tehtävien keskittämistä vuonna 2015 Pirkanmaan ELY-keskukseen. Tehtävien keskittämisen perusteena on ollut erityisesti resurssien niukentuminen.

Myös sähköistä asiointia sekä tukihakemusten sähköistä käsittelyä on kehitetty. Vuonna 2015 ELY-keskuksissa on otettu käyttöön rahoitusprosessin työohje, jonka avulla pyritään yhdenmukaistamaan hakemusten käsittelyä. Kehittämistoimet ovat olleet työ- ja elinkeinoministeriön asettamien strategisten tavoitteiden mukaisia.

Toiminnan johtaminen ja kustannustehokkuuden parantaminen on ongelmallista, jos seurantalaskelmien tietoperusta ei ole luotettava ja raportoinnissa on puutteita. Puutteelliset ja virheelliset tiedot vaikeuttavat myös edistämistoimien vaikutusten arviointia sekä todellisten tehokkuuserojen vertailemista eri vuosien välillä. Tietoperustassa olevat virheet edellyttävät korjausta. KEHA-keskukselta saadun tiedon mukaan tiedot taloudellisuudesta ja tuottavuudesta korjataan vuoden 2016 tilinpäätöksessä myös vertailuvuosien 2014 ja 2015 osalta.

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusviraston suositukset

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee varmistaa, että ELY-keskusten seurantalaskelmien tietoperusta on luotettavaa. Kustannustehokkuutta edistävät toimet ja niiden vaikutusten arviointi edellyttävät luotettavia seurantatietoja. Ministeriön tulee käyttää vertailutietoina sekä tulevien kehittämistoimenpiteiden perustana korjattuja tunnuslukuja.
2. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee varmistaa, että ELY-keskukset raportoivat kattavammin hallinnonalaansa koskevien tulostavoitteiden toteumatiedot Valtion raportointipalvelu Netrassa. Raportoinnin kattavuus parantaisi tavoitteiden toteutumisen sekä vertailutietojen seurantaa.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot **4**

1 Mitä tarkastettiin **11**

2 Onko tavoitteenasettelu tukenut yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta? **13**

2.1 Kustannustehokkuudelle ei ole asetettu varsinaisia tavoitteita 13
2.2 Yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus- ja tuottavuustiedot osoittautuivat virheellisiksi 15

3 Onko yritystukipäätösten käsittelyssä ollut kustannustehokkuuseroja? **17**

3.1 Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavien tunnuslukujen virheellisyys haittaa vertailulaskelmien tekemistä 17
3.2 Tietoperustaongelmien vuoksi tehokkuuserojen syitä ei voitu todentaa 22

4 Miten ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta on edistetty? **25**

4.1 Tehokkuuden edistäminen edellyttää luotettavia seurantatietoja 25
4.2 Tehostamistoimia on tehty, mutta vaikutusten arviointi on ongelmallista 25

Liite: Miten tarkastettiin **28**

Viitteet **32**

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta ja tehokkuuden edellytyksiä. Kustannustehokkuuden lisäksi tarkastus kohdistui tehokkuutta kuvaavien taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tietoperustaan. Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistua siitä, että toimintaa johdetaan kustannustehokkaasti.

Tarkastuksessa erityistä huomiota oli tarkoitus kiinnittää siihen, miten yritystukipäätösten käsittelyn keskittäminen on vaikuttanut toiminnan tehokkuuteen. Yritystukipäätösten käsittely keskitettiin vuonna 2014 neljään ELY-keskukseen. Tarkastuksessa selvitettiin käsittelyn tavoitteenasettelua, mahdollisia kustannustehokkuuseroja ELY-keskusten välillä ja eri EU-ohjelmakausia koskevien vuosien välillä sekä kustannustehokkuutta edistäviä toimia.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo ELY-keskuksia niiden myöntäessä avustuksia yritystoiminnan kehittämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa keskitetysti avustuksia koskevan budjetoinnin, lainsäädännön, ohjeistuksen, yritystutkimuksen sekä avustusten myöntämiseen ja maksamiseen liittyvän muun välineistön (muun muassa lomakkeet, atk-järjestelmät) kehittämisestä ja ylläpidosta.[1]

ELY-keskusten tarkoituksena on varmistaa osana yritysrahoitusprosessia, että rahoituksen piiriin hyväksyttävät hankkeet ovat alueellisten painotusten mukaisia ja että EU-osarahoituksen piiriin hyväksyttävät hankkeet ovat EU-ohjelman mukaisia ja toteuttavat omalta osaltaan ohjelman tavoitteita. Käynnissä olevalla EU-ohjelmakaudella (2014–2020) tukijärjestelmä perustuu sekä kansallisen rahoituksen suuntaviivoihin että Suomen ”Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020” -rakennerahasto-ohjelman painotuksiin.

Rahoitusta säätelevät laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) sekä valtioneuvoston asetus yritystoiminnan edistämiseksi (716/2014). Rahoitus on harkinnanvaraista valtionavustusta.

ELY-keskukset myönsivät yritystukea (yrityksen kehittämisavustus ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus) vuonna 2014 yhteensä 95,6 miljoonaa euroa[2]. EU-ohjelmarahoituksen osuus myönnetystä tuesta oli 64,4 prosenttia ja myönteisistä yritystukipäätöksistä 40,4 prosenttia.

Tarkastuksessa suunniteltuna vertailukohteena oli myös maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn tehokkuus. Maaseudun yritystukea on mahdollista hakea Euroopan maaseuturahastosta, jossa rahoittajina toimivat alueelliset ELY-keskukset sekä paikalliset Leader-ryhmät. Maaseutuohjelman tukimuodot on määritelty laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014) sekä valtioneuvoston asetuksessa maaseudun yritystuesta (80/2015).

Vuonna 2015 ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyä koskevat kulut (palkka- ja muut kulut) olivat ELY-keskusten keskitetyn kustannuslaskennan pohjalta tuotettujen tietojen perusteella yhteensä 4,7 miljoonaa euroa (5,5 milj. euroa vuonna 2014 ja 6,9 milj. euroa vuonna 2013). Vertailukohteena käytetyt maaseudun yritystukipäätösten käsittelyä koskevat kulut olivat vuonna 2015 yhteensä 3,0 miljoonaa euroa (3,6 milj. euroa vuonna 2014 ja 4,1 milj. euroa vuonna 2013).

Tarkastus on rajattu yritystukia myöntävien ELY-keskusten tukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuuteen. Myönnettyjen yritystukien vaikutuksia ei arvioitu. ELY-keskusten toiminnalla tuetaan yritystoimintaa, joten yritystukipäätösten käsittelyn ja myönteisten päätösten valtiontaloudellinen merkitys on välillinen.

2 Onko tavoitteenasettelu tukenut yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta?

Tarkastuksessa havaittiin, ettei yritystukipäätösten käsittelylle ole asetettu varsinaisia kustannustehokkuustavoitteita. Siksi tavoitteiden toteutumista koskevat tiedot eivät ole myöskään mitattavissa. Tavoitteenasettelu ei siten suoraan tue yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta eikä kustannustehokkuuden lisäämistä.

Vaikka suoria tavoitteita ei ole asetettu, yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevista tiedoista on raportoitu ELY-keskusten tilinpäätöksiin sisältyvissä toimintakertomuksissa. Taloudellisuus- ja tuottavuustiedot osoittautuivat tarkastuksessa kuitenkin virheellisiksi, koska yritystukipäätösten suoritteisiin (avustuspäätöksiin) oli laskettu mukaan myös avustusten maksatuspäätökset. Virheen vuoksi yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuudesta ja tuottavuudesta on annettu toimintakertomuksissa virheellinen kuva.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut ELY-keskuksille strategisia tavoitteita. Lisäksi hallinnonalalle on asetettu toimintalinjauksia sekä näille tavoitemittareita. Nämä tavoitteet ja linjaukset tukevat välillisesti myös kustannustehokkuutta. Raportointi välillisten tavoitteiden toteumatiedoista on ollut kuitenkin puutteellista.

2.1 Kustannustehokkuudelle ei ole asetettu varsinaisia tavoitteita

Tarkastuksessa todettiin, että tehokkuudelle on asetettu lähinnä strategisia, yleisiä tavoitteita, mutta yritystukipäätösten käsittelylle ei ole asetettu varsinaisia kustannustehokkuustavoitteita.

Strategisten tavoitteiden lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle on asetettu toimintalinjauksia ja näille tavoitemittareita. Strategiset tavoitteet sekä toimintalinjaukset tukevat lähinnä välillisesti yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta.

Strategiset tavoitteet sekä toimintalinjaukset tukevat välillisesti kustannustehokkuutta

Valtion talousarvioesityksissä ei ole työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokkaperusteluissa (pääluokka 32) eikä lukuperusteluissa esitetty tavoitteita eikä indikaattoreita yritystukipäätösten käsittelylle. Esimerkiksi vuosien 2013 ja 2015 talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokkaperusteluissa yleisenä tuottavuuden parantamista koskevana tavoitteena todetaan, että ”Julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen on osa hallitusohjelmaan kirjattua hallituksen talouspoliittista strategiaa. Aiempi valtionhallinnon tuottavuusohjelma on korvattu uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla, jossa aiemmin toimintojen tehokkuuden lisäämiselle asetetut tavoitteet säilyvät taloudellisilta kokonaisvaikutuksiltaan ennallaan.” Vuoden 2015 talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokkaperusteluissa todetaan lisäksi, että ”Tavoitteena on, että kaikkien virastojen tuottavuus kasvaa 0,5 % vuonna 2015”.

Vuoden 2015 talousarvioesityksessä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvun 30.10 perusteluissa todettiin, että ”Käyttöön otettava sähköinen asianhallinta ja yksinkertaistetut menettelyt helpottavat ja vähentä-

vät sekä asiakkaan että hallinnon työtä". Maaseudun yritystukien käsittelyn tehokkuudelle ei ollut kuitenkaan asetettu tavoitetasoja tai indikaattoreita, joiden avulla tavoitteiden saavuttamista voitaisiin mitata tai arvioida.

ELY-keskuksille on laadittu strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. Strategisena tavoitteena on kehittää ELY-keskusten johtamista ja prosesseja vastaamaan niukkenevia menokehyksiä ELY-keskusten tuloksellisuuden parantamiseksi. Strategia-asiakirjan mukaan ELY-keskusten toiminnan viitekehys koostuu yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, asiakaskeskeisyydestä ja kustannustehokkuudesta. Tavoitteena on, että ELY-keskusten prosessit toimivat tehokkaasti, ja asiakkaiden tarpeet muodostavat lähtökohdan.[3]

Strategia-asiakirjan mukaan tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa keskittymällä ydintehtäviin, kehittämällä johtamista ja työprosesseja, yhtenäistämällä toimintamalleja sekä lisäämällä työnjakoa ja erikoistumista. Asiakaslähtöisen toiminnan ja palveluiden suunnitteleminen ja kehittäminen merkitsee sitä, että strategiakauden (2012–2015) aikana panostetaan muun muassa palveluiden asteittaiseen sähköistämiseen.[4]

Kustannustehokkuusindikaattorit puuttuvat

Vaikka strategiset tavoitteet vuosiksi 2012–2015 on johdettu toimintaympäristön haasteista ja avautuvista uusista mahdollisuuksista ja toiminnan viitekehys on koostunut kustannustehokkuudesta, vuosien 2012–2015 strategia-asiakirjassa ei ole kuitenkaan asetettu määrällisiä strategisia ohjausindikaattoreita eikä tavoitearvoja kustannustehokkuudelle toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Tällaisia indikaattoreita tai tavoitearvoja ei ollut asetettu myöskään ELY-keskusten strategisissa tulossopimuksissa vuosille 2012–2015.

Strategisissa tulossopimuksissa ELY-keskusten edellytetään toteuttavan tuottavuustavoitteita kehittämällä toimintatapojaan, kuten prosesseja. Lisäksi sähköisten palvelujen kehittäminen avaisi mahdollisuuksia tuottavuuden kasvulle.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle on asetettu toimintalinjauksia ja toimintalinjauksille tavoitemittareita. Vuosille 2012–2014 toimintalinjan TL 0.1. tavoitteena oli "Sähköinen toimintatapa lisääntyy" ja mittarina oli "Yrityksen kehittämisavustuksen sähköisten avustushakemusten osuus, vähintään %". Toimintalinjan TL 0.3. tavoitteena oli "Asiakaspalvelu parantuu" ja mittarina oli "Yrityksen kehittämisavustushakemusten todellinen käsittelyaika enintään pv"[5].

ELY-keskusten toiminnallisissa tulossopimuksissa oli asetettu toimintalinjojen tavoitteet sähköisten avustushakemusten osuudelle ja käsittelyajalle, mutta ei varsinaisesti yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuudelle.[6] Yleisenä tavoitteena on ollut asiakaslähtöinen, kevyt ja nopea haku- ja päätösprosessi[7].

Välillisten tavoitteiden toteumatietojen raportoinnissa on puutteita

Tarkastuksessa todettiin, että ELY-keskukset ovat raportoineet välillisten tavoitteiden toteutumisesta Valtion raportointipalvelu Netrassa vaihtelevasti (toimintalinjausten tavoitemittareista ja raportoinnista Valtion raportointipalvelu Netrassa tarkemmin jäljempänä luvussa 2.2).

ELY-keskuksille vuosiksi 2012–2015 asetettujen strategisten tavoitteiden sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle asetettujen toimintalinjausten (vuosiksi 2012–2014) ja toimintalinjauksille asetettujen tavoitemittareiden perusteella kyseiset linjaukset tukevat välillisesti myös kustannustehokkuutta. Välillisesti tehokkuutta lisäävät sähköisen asioinnin lisäämiselle sekä yritystukihakemusten käsittelyajalle määritellyt tavoitteet. Varsinaisia tavoitteita yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuudelle ei ole kuitenkaan asetettu eikä niistä ole myöskään raportoitu Valtion raportointipalvelu Netrassa.

2.2 Yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus- ja tuottavuustiedot osoittautuivat virheellisiksi

Kustannustehokkuustavoitteiden puuttuminen ei tue tehokkuuden edistämistä

Kustannustehokkuustavoitteiden ja niitä vastaavien seurantamittareiden puute ei edistä tehokkuutta. Välillisille tavoitteille eli sähköisen asioinnin lisäämiselle sekä yritystukihakemusten käsittelyajalle oli sitä vastoin asetettu mittarit, ja toteutumatietoja oli osittain myös kirjattu Valtion raportointipalvelu Netrassa. Vaikka varsinaisia kustannustehokkuustavoitteita ei ollut asetettu, yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuudesta ja tuottavuudesta oli raportoitu ELY-keskusten tilinpäätöksiin sisältyvissä toimintakertomuksissa.

Valtion raportointipalvelu Netraan kirjattujen tietojen mukaan yksikään ELY-keskus ei päässyt vuonna 2013 sähköisen asioinnin osuudelle asetettuun tavoitteeseen (vähintään 80 %). Sen sijaan avustushakemusten käsittelyajalle asetettu tavoite (enintään 50 pv; poikkeuksellisesti yhdellä ELY-keskuksella 47 pv ja yhdellä 30 pv) pääosin saavutettiin vuonna 2013 (viidestätoista ELY-keskuksesta kaksi ELY-keskusta ei saavuttanut asetettua tavoitetta).

Tarkastuksessa käytettiin vuoden 2013 lisäksi vertailuvuotena vuotta 2015 (uusi EU-ohjelmakausi). Tarkastuksessa havaittiin, että Netraan kirjatuissa vuoden 2015 tavoitemittareissa ja toteumatiedoissa oli puutteellisuuksia. ELY-keskusten vuoden 2015 tulostietoraporteissa (poimittu Netrasta 10.3.2016, tarkistus 16.3.2016 ja 16.5.2016) kolme ELY-keskusta oli ilmoittanut tavoitteet rahoitushakemuksen käsittelyajalle ja sähköisten avustushakemusten osuudelle (poikkeuksellisesti näistä yksi ei kuulunut niihin ELY-keskuksiin, joihin yritystukipäätösten käsittely keskitettiin vuonna 2014; ns. RR-ELYistä tarkemmin jäljempänä luvussa 4). Nämä kolme ELY-keskusta oli ilmoittanut tavoitteet myös maaseudun yritystukihakemusten käsittelyajalle ja sähköisten hakemusten osuudelle Hyrrä-tietojärjestelmän kautta haettavista tukihakemuksista. Yksikään ELY-keskuksista ei ollut kuitenkaan ilmoittanut toteumatietoja vuodelta 2015.

Edellä luvussa 2.1 todettiin, että toimintalinjan TL 0.1. tavoitteena oli ”Sähköinen toimintatapa lisääntyy” (mittarina ”Yrityksen kehittämisavustuksen sähköisten avustushakemusten osuus, vähintään %”) ja toimintalinjan TL 0.3. tavoitteena oli ”Asiakaspalvelu parantuu” (mittarina ”Yrityksen kehittämisavustushakemusten todellinen käsittelyaika enintään pv”).

Raportoinnin puutteet vaikeuttavat myös välillisten tavoitteiden toteutumisen arviointia

Vuoden 2013 raportointitietojen (Netra) perusteella asiakaspalvelu (TL 0.3.) oli pääosin parantunut, mutta sähköinen toimintatapa (TL 0.1.) ei ollut saavuttanut vielä asetettua tavoitetta. Vertailuvuoden 2015 raportointitiedot olivat puolestaan puutteelliset, joten vuoden 2015 välillisten tavoitteiden toteutumista ei voitu arvioida. Tarkastuksessa todettiin, että myös vuoden 2014 toimintalinjojen TL 0.1. ja TL 0.3. raportointitiedoissa oli puutteita.

Toimintakertomusten taloudellisuus- ja tuottavuustiedoissa oli virheellisyyksiä

Tarkastuksessa käytiin läpi myös ELY-keskusten toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tiedot toimintavuosilta ja todettiin, että ELY-keskusten tilinpäätöksiin sisältyvissä toimintakertomuksissa oli pääosin raportoitu yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuustiedoista (kulut yhteensä/suorite lkm, €) ja tuottavuustiedoista (suoritteiden lkm/htv). Toimintakertomuksissa esitetyt tiedot yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuudesta ja tuottavuudesta osoittautuivat kuitenkin virheellisiksi suoritemäärissä olleiden virheiden vuoksi (ks. tarkemmin luku 3).

KAS
ESA
POS
POK
70 310,82
66 548,30
82 802,69
70 409,38
85 015,38
85 368,13
71 137,31
66041,65705
64 701
65 290
63 485
71 721
86 070
77979,42465
81 138
67 553
8 000 000,00
7 000 000,00
6 000 000,00
5 000 000,00
0,00

3 Onko yritystukipäätösten käsittelyssä ollut kustannustehokkuuseroja?

Tarkastuksessa ilmeni, että ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavissa tunnusluvuissa on käytetty virheellisiä suoritemääriä, jolloin ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tiedot ovat olleet virheelliset kaikkina toimintavuosina (vuoteen 2015 asti). Tietojen virheellisyyden vuoksi tarkastuksessa ei voitu tehdä suunniteltuja vertailulaskelmia mahdollisista tehokkuuseroista ELY-keskusten välillä ja eri EU-ohjelmakausia koskevien vuosien 2013 ja 2015 välillä. Myös kustannustehokkuutta kuvaavien tavoitteiden sekä luotettavien seurantamittareiden puute vaikeuttaa tehokkuuserojen arviointia.

Tarkastuksen kuluessa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta (KEHA-keskus) sekä työ- ja elinkeinoministeriötä on informoitu havaitusta virheestä yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavissa tiedoissa. Tarkastuksen aikana KEHA-keskus on ilmoittanut tehneensä korjauksia laskentajärjestelmään.

3.1 Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavien tunnuslukujen virheellisyys haittaa vertailulaskelmien tekemistä

Yritystukipäätösten taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tunnusluvut eivät antaneet oikeaa kuvaa toiminnan tehokkuudesta

Tarkastuksessa ei voitu tehdä suunniteltuja vertailulaskelmia tietoperustassa olleiden virheiden vuoksi. Tarkastusaineistoon perehtymisen yhteydessä havaittiin, että ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuustietojen perusteena olevassa laskennassa yritystukipäätösten käsittelyyn olisi mahdollisesti laskettu mukaan myös maksatustehtävän suoritteet. Tarkastuksessa todettiin, että toteutuessaan virhe vaikuttaisi ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuustietojen oikeellisuuteen sekä suunniteltujen vertailujen tekemiseen tarkastuksessa. KEHA-keskukselta pyydettyyn selvitykseen saatiin vastaus (5.4.2016), jossa todettiin virheen olemassaolo[8]. Tarkastuksen loppuvaiheessa KEHA-keskukselta saatiin myös korjattuja tietoja vuosilta 2014 ja 2015, mutta pidemmän ajan tietoja ei ollut käytettävissä.

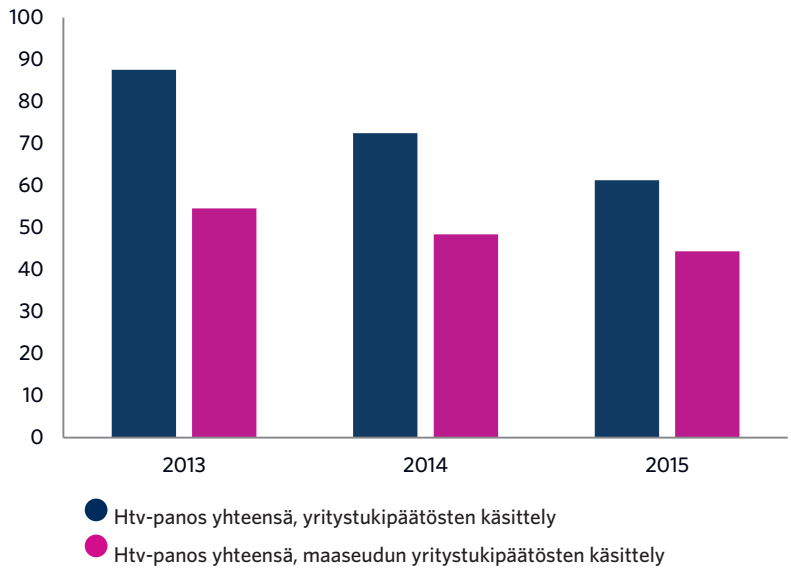
Havainto virheellisyydestä yritystukipäätösten taloudellisuus- ja tuottavuustiedoissa on kirjattu myös tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvetoon ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vuoden 2015 tilintarkastuksesta[9].

Koska yritystukipäätösten käsittelyn suoritemäärät olivat ELY-keskusten taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavassa laskennassa virheelliset, tarkastuksessa ei voitu tehdä suunniteltuja vertailulaskelmia tehokkuuseroista ELY-keskusten välillä eikä eri EU-ohjelmakausia koskevien vuosien 2013 ja 2015 välillä. Myöskään vertailua maaseudun yritystukipäätösten käsittelyyn ei voitu tehdä. Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavissa laskelmissa ei ollut vastaavia suoritemäärätietoihin liittyviä virheitä.

Tarkastuksessa vertailuna voitiin käyttää vain sijaissuureita eli tehtäväkohtaisia kustannus- ja henkilötyövuositietoja, jotka on tuotettu ELY-kes-

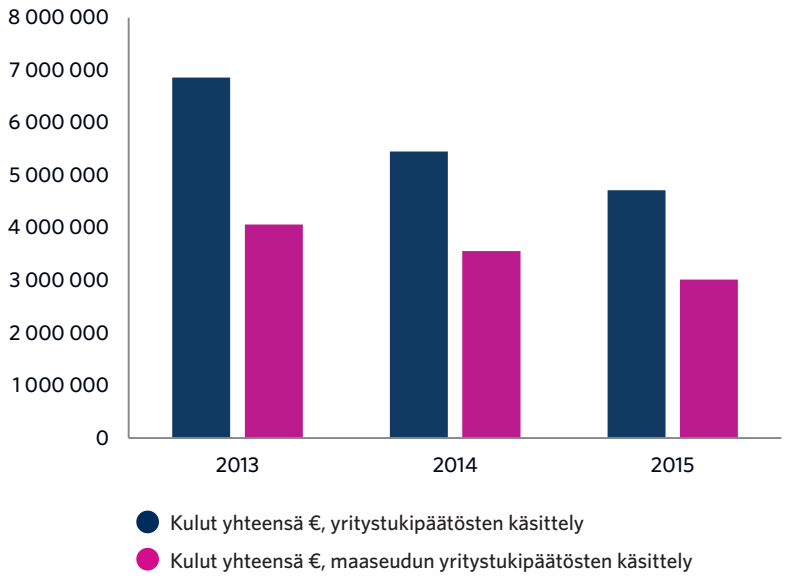
kusten keskitetyn kustannuslaskennan pohjalta. Kustannuslaskennan kokonaiskustannustiedoissa on otettu huomioon henkilöstön palkat ja muut oman toiminnan kulut. Sijaissuureiden perusteilla ei voida kuitenkaan tehdä päätelmiä tehokkuuseroista.

Tarkastuksessa todettiin, että htv-panos on sekä yritystukipäätösten että maaseudun yritystukipäätösten käsittelyssä pienentynyt vuodesta 2013 vuoteen 2015. Yritystukipäätösten käsittelyn htv-panos on ollut vuosina 2013–2015 suurempi kuin maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn htv-panos (kuvio 1).



Kuvio 1: Yritystukipäätösten käsittelyn ja maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn htv-panokset vuosina 2013–2015. Lähde: ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tiedot

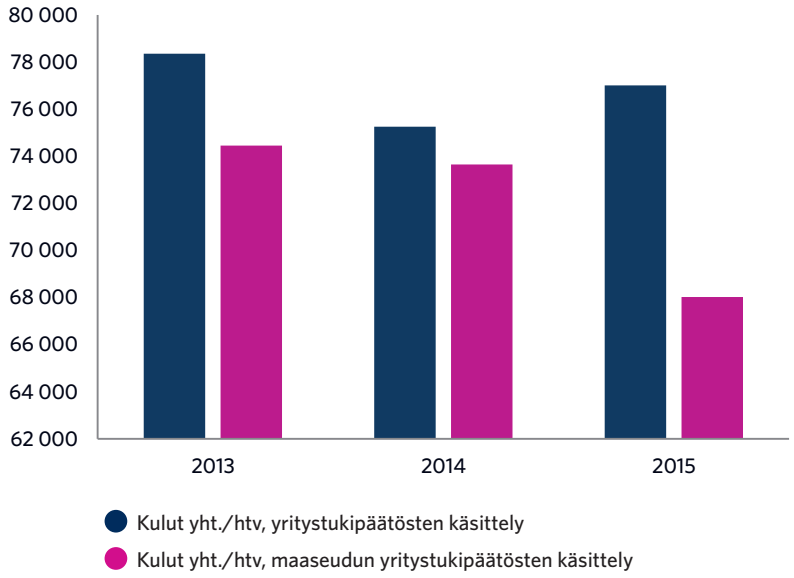
ELY-keskusten taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavien laskelmien perusteella yritystukipäätösten ja maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn kulut ovat pienentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2015. Yritystukipäätösten käsittelyn kulut ovat olleet vuosina 2013–2015 suuremmat kuin maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn kulut (kuvio 2).



Kuvio 2: Yritystukipäätösten käsittelyn ja maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn kulut yhteensä vuosina 2013–2015, €. Lähde: ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tiedot

Määräraharesurssien niukentuessa htv-panosta on pienennetty. Yritystukipäätösten käsittelykulujen pienentymisestä huolimatta yritystukipäätösten käsittelyn kulut henkilötyövuotta kohti ovat jopa hieman kasvaneet vuodesta 2014 vuoteen 2015 (ks. kuvio 3). Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn kulut henkilötyövuotta kohti ovat puolestaan pienentyneet kaikkina tarkasteluvuosina. Yritystukipäätösten käsittelyn kulut henkilötyövuotta kohti ovat olleet vuosina 2013–2015 suuremmat kuin maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn kulut suhteessa henkilötyövuosiin.

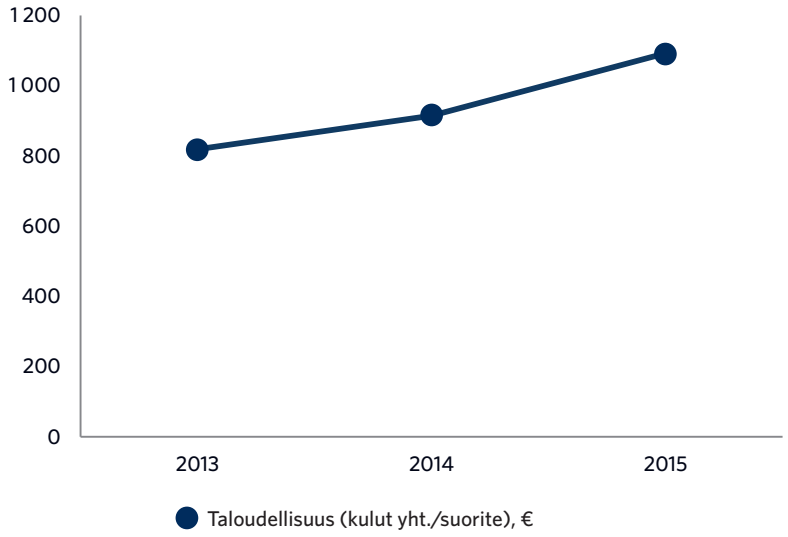
Yritystukipäätösten käsittelyn resurssit ovat vähentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2015



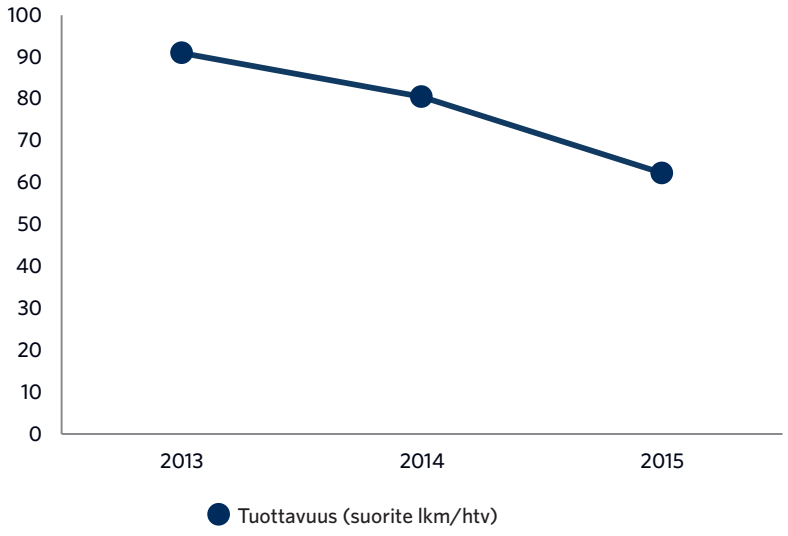
Kuvio 3: Yritystukipäätösten käsittelyn ja maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn kulut yhteensä htv-panosta kohden vuosina 2013–2015, €. Lähde: ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tiedot

Yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä vuosina 2013–2015 ei siis voitu laskea virheellisten suoritemäärätietojen vuoksi. Alla on esitetty puolestaan maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus (kuvio 4) ja tuottavuus (kuvio 5) vuosina 2013–2015. Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn suoritemääriin ei liittynyt vastaavaa tietoperustaongelmaa taloudellisuus- ja tuottavuustietojen laskennassa.

Suoritemäärätietojen virheellisyys haittaa yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksen seurantaa



Kuvio 4: Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus vuosina 2013–2015, €.
Lähde: ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tiedot



Kuvio 5: Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn tuottavuus vuosina 2013–2015.
Lähde: ELY-keskusten taloudellisuus- ja tuottavuuslaskelmien tiedot

Tarkastuksen perusteella maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus ja tuottavuus ovat heikentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2015: kulut suoritetta kohti ovat kasvaneet ja suoritteiden määrä henkilötyövuotta kohti on vähentynyt.

Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus ja tuottavuus ovat heikentyneet

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vuoden 2015 tilinpäätökseen sisältyvän toimintakertomuksen mukaan vuonna 2015 maaseutuohjelman yritystukien päätöksenteko viivästyi uuden EU-ohjelmakauden käynnistymiseen liittyvien tietojärjestelmäongelmien vuoksi. Ongelmia aiheutti Hyrrä-tietojärjestelmän keskeneräisyys. Maaseuturahaston päätöksenteko (=suoritteet) käynnistyi tästä syystä vasta viipeellä.[10]

Tarkastuksen kuluessa KEHA-keskusta sekä työ- ja elinkeinoministeriötä on informoitu havaitusta virheestä yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavissa tiedoissa. Virheelliset suoritemäärätiedot ovat antaneet todellista positiivisemman kuvan yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuudesta ja tuottavuudesta.

Tarkastuksen aikana KEHA-keskus on ilmoittanut tehneensä korjauksia laskentajärjestelmään. KEHA-keskuksen edustajan mukaan korjattujen laskelmien perusteella näyttäisi siltä, että keskittämiset ovat parantaneet yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta vuodesta 2014 vuoteen 2015[11]. Korjattua vertailutietoa keskittämistä edeltävästä vuodesta (2013) ei kuitenkaan ollut, joten tietoa keskittämisen vaikutuksista ei voitu tarkastuksessa todentaa luotettavasti. Korjattujen tietojen perusteella vuosina 2014 ja 2015 yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus ja tuottavuus olisi ollut heikompi kuin maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuus ja tuottavuus.

Mahdolliset kustannustehokkuuserot ELY-keskusten välillä ja eri vuosien välillä voivat osaltaan johtua esimerkiksi suuralueiden erilaisista resursseista sekä käsittelyprosessien menettelyistä. Yritystukipäätösten käsittelyn ja maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn välillä on puolestaan eroja etenkin hallinnollisissa menettelyissä.[12]

Koska KEHA-keskukselta saaduissa (23.5.2016) korjatuissa laskelmissa oli vain vuosien 2014 ja 2015 tiedot, suunniteltua vanhan ohjelmakauden (vuosi 2013) ja uuden ohjelmakauden (vuosi 2015) välistä vertailua ei voitu tarkastuksessa tehdä.

Edellä (kuviot 1–3) on todettu, että yritystukipäätösten käsittelyn htv-panos, kulut sekä kulut htv-panosta kohden ovat olleet tarkasteluvuosina 2013–2015 suuremmat kuin maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn. Taloudellisuutta (kulut yhteensä/suorite lkm, €) ja tuottavuutta (suoritteiden lkm/htv) kuvaavat tunnusluvut ovat riippuvaisia suoritemääristä. Maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn suoritemäärät ovat olleet vuosina 2014 ja 2015 suuremmat kuin yritystukipäätösten käsittelyn, mutta maaseudun yritystukipäätösten käsittelyn suoritemäärien suunta on ollut laskeva (3 893 vuonna 2014 ja 2 764 vuonna 2015), kun yritystukipäätösten käsittelyn suoritemäärät ovat kasvaneet (korjattujen tietojen mukaan suoritteiden määrä oli 1 122 vuonna 2014 ja 1 725 vuonna 2 015). Yritystukipäätösten käsittelyn korjattuja suoritetietoja vuodelta 2013 ei ollut tarkastuksessa käytettävissä, joten taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä pidemmältä ajalta ei voitu tarkastuksessa vertailla.

3.2 Tietoperustaongelmien vuoksi tehokkuuserojen syitä ei voitu todentaa

Mahdollisten tehokkuuserojen syitä ei voida todentaa virheellisten ja puutteellisten tietojen vuoksi

Tarkastuksessa ei voitu todentaa mahdollisia tehokkuuseroja ELY-keskusten välillä ja eri EU-ohjelmakausien välillä tietoperustassa olleiden virheiden sekä puutteiden vuoksi. Myös kustannustehokkuudelle asetettujen tavoitteiden ja luotettavien seurantamittareiden puute vaikeuttaa tehokkuuserojen arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan prosessien tehokkuuteen mahdollisesti vaikuttavia sekä vertailua vaikeuttavia tekijöitä ovat olleet muutokset tukijärjestelmissä, ELY-keskuksissa toteutetut yt-neuvottelut ja säästötoimet, EU-ohjelmakauden muutos sekä lakimuutos vuonna 2014. Ministeriön edustajien mukaan myös tehtäväkirjauksissa saattaa olla puutteita.[13] Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen edustajien mukaan kaikki kirjaavat työtehtävänsä TAIKA-työajanseurantajärjestelmään mutta järjestelmän työaikatiedot eivät ole aivan luotettavia.[14]

Tarkastusviraston tilintarkastus on kiinnittänyt huomiota kustannuslaskentajärjestelmän ohjaustietoina toimivien TAIKA-työaikatietojen oikeellisuuteen. Etelä-Savon ELY-keskuksen vuoden 2013 tilintarkastukseen sisältyvässä vuosiyhteenvedossa korostetaan sitä, että ELY-keskuksen tulisi selvittää vastuualueilta työajan kirjaamiseen liittyviä ongelmia ja ohjeistaa valtakunnallisesti yhtenäiset käytännöt. ELY-keskusten tulee kiinnittää erityistä huomiota työajan luotettavaan ja yhdenmukaiseen kirjaamiseen, koska työaikatietojen luotettavuus on olennaista keskitetyssä kustannuslaskennassa.[15] Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitetyt tiedot on tuotettu keskitetyn laskentajärjestelmän pohjalta.

Tarkastuksessa todettiin, että yritysrahoitusprosessista on annettu ohjeet, mutta vasta vuonna 2015. Myös työaikatietojen tallentamisesta ja työajanseurannasta (TAIKA) on annettu ohjeet. TAIKA-tehtäväluettelossa on myös kuvaus tehtävistä tehtäväkoodeineen.

Vuosien 2013, 2014 ja 2015 TAIKA-ohjeiden mukaan työajan seurannan avulla täytetään muun muassa ELY-keskuksille asetetut velvoitteet taloudellisuuden ja tuottavuuden selvittämiseksi. TAIKA-järjestelmää käyttävät kaikki ELY-keskuksissa työskentelevät vakinaiset ja määräaikaiset työntekijät. ELY-keskuksen johto vastaa siitä, että toimintayksikössä seurataan työaikaa TEM:n ohjeen (TEM/1711/00.03.05.02/2010) mukaan[16].

KEHA-keskuksen edustajan mukaan ELY-keskukset ovat siirtymässä vuoden 2016 aikana Kieku-järjestelmään, joka mahdollistaa TAIKA-järjestelmää tarkempien projektikoodien käytön. Ongelmana ovat kuitenkin Kiekun kustannuslaskennan puutteet.[17]

Yritystukipäätösten käsittely
€
HTV

4 Miten ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta on edistetty?

Tarkastuksen perusteella kustannustehokkuutta edistävänä toimenpiteenä voidaan pitää yritystukipäätösten käsittelyn keskittämistä vuonna 2014 rakennerahastohallinnointiin erikoistuneisiin ELY-keskuksiin (ns. RR-ELYihin) sekä vuonna 2015 tiettyjen tehtävien keskittämistä Pirkanmaan ELY-keskukseen. Tehtävien keskittämisen perusteena on ollut erityisesti resurssien niukentuminen.

Myös sähköistä asiointia sekä tukihakemusten sähköistä käsittelyä on kehitetty. Rahoitusprosessia pyritään edelleen kehittämään. Toiminnan johtaminen, erityisesti kustannustehokkuuden parantaminen ja toimenpiteiden vaikutusten arviointi, on kuitenkin ongelmallista, jos tietoperusta ei ole luotettavaa ja raportoinnissa on puutteita.

4.1 Tehokkuuden edistäminen edellyttää luotettavia seurantatietoja

Tarkastuksessa todettiin, että toiminnan kustannustehokkuuden parantaminen on ongelmallista, jos seurantalaskelmien tietoperusta ei ole luotettavaa. Tehokkuuden edistäminen edellyttää myös raportoinnin kehittämistä. Tarkastuksen perusteella tietoperustassa oli virheitä ja raportoinnissa puutteita.

ELY-keskusten vuoden 2013 tilinpäätökseen sisältyvän toimintakertomuksen mukaan eri vuosien välillä ilmenee satunnaisvaihtelua ja tuottavuuteen vaikuttavat myös suhdannetilanne sekä siihen liittyvä palvelujen kysyntä ja käytettävissä olevien varojen riittävyys. Tästä syystä tuottavuuttakin tulisi tarkastella useamman vuoden ajanjaksolla.[18]

Tarkastuksen perusteella tuottavuutta koskevat tiedot olivat epäluotettavia, joten vertailuja useamman vuoden ajanjaksolla ei voitu tarkastuksessa tehdä. Virheellisiä ja puutteellisia seurantatietoja ei tulisi myöskään käyttää perusteena uusille toimenpiteille.

Toiminnan edistämisen tulisi perustua luotettaviin seurantatietoihin

ELY-keskusten vuoden 2014 toimintakertomuksen mukaan vuoden 2014 haasteena oli tehtävien keskittämisen vaikutus. Neljän RR-ELYn (Häme, Etelä-Savo, Keski-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa) vastuulle siirtyivät EU-rakennerahastotehtävien ja kansallisten yritystukitehtävien haltuunotto ja toiminnan käynnistäminen. Vuosi 2014 oli myös EU-ohjelmakausien taitekohta.[19] (Tehdyistä toimenpiteistä lähemmin luvussa 4.2).

4.2 Tehostamistoimia on tehty, mutta vaikutusten arviointi on ongelmallista

Tarkastuksessa todettiin, että toimia kustannustehokkuuden edistämiseksi on tehty. Niiden vaikutusten arviointi on kuitenkin ongelmallista, jos tietoperusta ei ole luotettavaa. Puutteelliset ja virheelliset tiedot vaikeuttavat myös todellisten tehokkuuserojen vertailemista eri vuosien välillä.

Toimien vaikutusten arviointi edellyttäisi luotettavaa tietoperustaa

Kustannustehokkuutta on pyritty parantamaan muun muassa keskittämällä tehtäviä neljälle ELY-keskukselle (ns. RR-ELYt, joita ovat Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset). Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan keskittämisen perusteena on ollut erityisesti menokehysten niukentuminen. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan myös sähköistä asiointia on kehitetty merkittävästi. Tämän lisäksi tukihakemusten sähköistä käsittelyä on yhdenmukaistettu (standardointi). Tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa prosessia ELY-keskuksissa resurssien niukentuessa. Ministeriö on myös seurannut ELY-keskusten käsittelyaikoja. Seuranta on osaltaan luonut tehostamispainetta ELY-keskuksille[20]. Toimet ovat olleet strategisten tavoitteiden mukaisia (ks. luku 2.1).

Tavoitteena on tehostaa ELY-keskusten prosesseja

Yritystukipäätösten käsittely kuuluu RR-ELYihin vuonna 2014 keskitettyihin tehtäviin. Lisäksi vuonna 2015 Pirkanmaan ELY-keskukseen keskitettiin innovaatio- ja keksintöasioiden sekä liiketoiminnan kansainvälistymistä ja energiatukia koskevat tehtävät. Pirkanmaan ELY-keskuksessa muutos näkyi ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vuoden 2015 tilinpäätökseen sisältyvän toimintakertomuksen mukaan myös yritystukipäätösten tunnusluvuissa[21]. Keskittämisistä säädettiin valtioneuvoston asetuksessa ELY-keskuksista (1392/2014). Maaseudun yritystukipäätösten käsittely ei kuulunut keskitettäviin tehtäviin, vaan niitä on hoidettu edelleen kaikissa ELY-keskuksissa.

ELY-keskusten vuosille 2012–2015 laaditun strategia-asiakirjan mukaan asiakkaiden odotuksia vastaava, tehokas ja taloudellinen palvelutuotanto on mahdollista toteuttaa samanaikaisesti valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) kanssa ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja, vahvistamalla hallinnonalarajat ylittävää asiantuntemusta ja kehittämällä sähköistä hallintoa.[22]

Vuosille 2014–2017 annetun valtiontalouden kehyspäätöksen mukaan VATU-ohjelman keskeisiin toimiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kuuluu kehyskaudella ELY-keskusten toiminnan ja palveluiden sähköistäminen.[23]

Edellä tavoitteenasettelun yhteydessä (luku 2) todettiin, että kustannustehokkuutta välillisesti tukevia tavoitteita on asetettu sähköisten avustushakemusten osuudelle ja käsittelyajalle, mutta tiedot tavoitteiden toteumista on raportoitu Valtion raportointipalvelu Netrassa puutteellisesti. Esimerkiksi prosessien läpimenoajan kehittymistä voitaisiin kattavammin selvittää yrityksen kehittämisavustushakemusten todelliselle käsittelyajalle (pv) asetettujen tavoitteiden ja kirjattujen toteumatietojen avulla, jos tiedot olisi kirjattu nykyistä systemaattisemmin. Tarkastuksen perusteella sekä tavoitetietojen että toteumatietojen kirjaamisessa oli kuitenkin puutteita, joten arviointia prosessien läpimenoaikojen kehittymisestä ei voitu tarkastuksessa tehdä.

Suunnittelun ja seurannan asiakirjojen sekä tuloksellisuustietojen julkaisemisesta Valtion raportointipalvelu Netrassa on annettu Valtiokonttorin määräys (20.12.2010). Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan Netran käytössä on parantamisen varaa, mikä näkyy raportoitujen lukujen heikossa laadussa[24].

Tarkastuksessa arvioitiin myös VATU-ohjelman raportoinnin kattavuutta Valtion raportointipalvelu Netrassa. Tarkastuksen perusteella VATU-ohjelmalle on asetettu ohjelmatason tavoitteet muun muassa palvelukyvylle sekä tuottavuudelle ja taloudellisuudelle vuoteen 2015 ja 2020. Tarkas-

tuksessa todettiin kuitenkin, että Netrassa oli työ- ja elinkeinoministeriön osalta raportoitu vain vuoden 2013 tiedot (tilanne 25.1.2016 sekä tarkistukset 10.3.2016, 23.3.2016 ja 17.5.2016). Tavoitteiden toteumatiedot olivat pääasiassa puutteellisia tai toimia ei ollut raportointitietojen mukaan aloitettu.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuotiin keskittämisen etuina esille hallinnollinen tehokkuus, toiminnallinen tehokkuus ja asiakaspalvelutehokkuus. Toimintojen keskittäminen suuralueille on mahdollistanut henkilöresurssien joustavan käytön siellä, missä on esimerkiksi ruuhkaa tai eniten hankkeita. Myös toiminnan tasalaatuisuuden ja asiakkaiden tasapuolisen kohtelun koettiin keskittämisen myötä parantuneen.[25] ELY-keskuksissa on myös koettu, että sähköiset järjestelmät ovat tehostaneet toimintaa. Tarkoituksena on, että kaikki tukipäätöksiin liittyvä tieto kulkisi asianhallintajärjestelmässä, mutta tavoite ei ole vielä toteutunut täysin. Hakemuksia tulee vielä sähköpostitse tai kirjeitse sen sijaan, että asiakas täyttäisi hakemuksen sähköisesti KATSO-tunnisteella, jolloin hakemus tulisi asianhallintajärjestelmään.

ELY-keskusten sähköisen asioinnin ja sähköisen hallinnon kehittäminen kuuluivat selvitysmies Rauno Saaren vuonna 2012 tekemiin kehittämisesityksiin. Selvitysmiehen mukaan sähköisen asioinnin ja sähköisen hallinnon kehittäminen ovat keskeisimpiä ELY-keskusten tuottavuutta lisääviä tekijöitä. Ensimmäisenä sähköisen hallinnon kehittämistoimena selvitysmies piti ELY-keskusten siirtymistä yhteen yhteiseen asianhallintajärjestelmään.[26]

Tietojärjestelmät ovat edelleen kehitteillä. Tavoitteena on muun muassa, että vastaisuudessa tiettyjä, toistuvia asioita voisi automatisoida. Alkuvuodesta 2016 prosessia oli tarkoitus lähteä tarkistamaan ja selvittämään, onko siinä keventämisen mahdollisuuksia[27]. Rahoitusprosessin työohje on otettu käyttöön vuonna 2015.

Prosessien lisäksi myös kustannustehokkuutta tulisi edistää selkeämmin

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan toistaiseksi edistämistoimissa on kiinnitetty enemmän huomiota prosessin toimivuuteen kuin kustannustehokkuuteen. Syynä on ollut myös se, että asiakastyytyväisyys on ollut hyvä, joten varsinaiseen kustannustehokkuuteen ei ole kiinnitetty enempää huomiota. Ministeriön edustajien mukaan kustannustehokkuusnäkökulmaan olisi kuitenkin voinut kiinnittää enemmän huomiota.[28]

Yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tiedot edellyttävät korjausta

Tarkastuksessa ei voitu todentaa sitä, että toiminta olisi tehtävien keskittämisen jälkeen tehokkaampaa kuin ennen keskittämistä. Tarkastuksessa ei voitu myöskään arvioida sitä, onko yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuus parantunut sähköisten tietojärjestelmien kehittämisen myötä. ELY-keskusten keskitetystä laskennasta tuotetut tiedot sekä toimintakertomuksissa yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tiedot eivät ole tarkastuksen perusteella luotettavia, joten niiden perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä kehittämistoimien onnistumisesta. Suoritemääriin perustuvien taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaritietojen virheellisyys tulisi korjata, jotta toimien vaikutuksia voitaisiin arvioida ja tietoja voitaisiin käyttää johtamisen välineenä ja perusteena myös uusille kehittämistoimenpiteille.

Tarkastuksessa ei todettu, että ELY-keskusten kustannus- tai taloudellisuuslaskennan rakenteessa tai logiikassa olisi yleisesti parannettavaa. Suoritemääriin liittynyt havainto liittyi yksittäiseen tehtävään.

Korjaustoimenpiteisiin on ryhdytty

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan tunnuslukuja on mahdollista tarkistaa jälkikäteen[29]. KEHA-keskukselta saadun tiedon mukaan yritystukipäätösten käsittelyä koskevat tiedot korjataan vuoden 2016 tilinpäätöksessä myös vertailuvuosien (2014 ja 2015) osalta[30].

Liite: Miten tarkastettiin

Liite

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta ja tehokkuuden edellytyksiä. Tarkastustulosten avulla on mahdollista kehittää toiminnan tehokkuutta. Tarkastus palvelee myös aluehallintouudistuksen suunnittelua.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina olivat ELY-keskusten tehtäväkenttään kuuluvan yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuus sekä ELY-keskusten väliset tehokkuuserot. Tarkastuksen vertailuvuosina olivat vuodet 2013 (vanha EU-ohjelmakausi) ja 2015 (uusi EU-ohjelmakausi). Vertailukohteena käytettiin myös maaseudun yritystukipäätösten käsittelyä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, joka vastaa ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta, sekä KEHA-keskukselta, joka toimii ELY-keskusten kehittämis- ja hallintopalveluja tuottavana virastona. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi lausunnon. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ollut huomautettavaa kannanottoihin eikä muutosehdotuksia kertomusluonnokseen. KEHA-keskus ilmoitti, ettei sillä ole tarvetta lausua luonnoksesta. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto ja lausuntoyhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa selvitettiin yritystukipäätösten käsittelyn tavoitteenasettelua, mahdollisia tehokkuuseroja tukipäätösten käsittelyssä ja kustannustehokkuutta edistäviä toimenpiteitä. Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen edustajia. Kuulemisen perusteella tarkennettiin tarkastuksen ajallista rajausta koskemaan edellä mainittuja vertailuvuosia (2013 ja 2015). Seuraavassa esitetään tarkastuksen osakysymykset sekä kuhunkin kysymykseen liittyvät tarkastuskriteerit, aineistot ja menetelmät.

Liite

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset	Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät
1. Onko tavoitteenasettelu tukenut yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta? – Onko kustannustehokkuudelle asetettu selkeitä tavoitteita? – Ovatko kustannustehokkuudelle asetetut tavoitteet mitattavissa? – Onko kustannustehokkuudelle asetettu seurantamittareita/Miten kustannustehokkuutta on mitattu?	Kriteerit: – Kustannustehokkuudella on asetettu tavoitteet (pitäisi olla) ja ne ovat mitattavissa. – Tehokkuutta kuvaavat tavoitemittarit on asetettu ja tehokkuutta on mitattu. Aineistot: Asiakirja-aineisto (talousarviot, tulossopimukset ja muut tavoiteasiakirjat, tulostietoraportit, tilinpäätöstiedot), haastatteluaineisto. Analyysimenetelmät: Asiakirja-analyysi, sisällön analyysi.
2. Onko yritystukipäätösten käsittelyssä ollut kustannustehokkuuseroja? – Mitä eroja ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuudessa on havaittu? – Mistä kustannustehokkuuserot ovat johtuneet?	Kriteerit: – Kustannustehokkuutta kuvaavat mittarit mahdollistavat kustannustehokkuuserojen mittaamisen. – Prosessit ovat yhdenmukaiset vertailujen tekemiseksi. – Johdon laskentatoimi mahdollistaa vertailutietojen selvittämisen ja toiminnan johtamisen kustannustehokkaasti (laskentatoimi on toimivaa ja luotettavaa). Aineistot: Tulostavoiteasiakirjat, prosessiohjeet, tulostietoraportit (Netra), ELY-keskusten keskitetystä laskennasta tuotetut taloudellisuus- ja tuottavuustiedot, tilinpäätöstiedot, haastatteluaineisto. Analyysimenetelmät: Vertailuanalyysi, asiakirja-analyysi, sisällön analyysi.
3. Miten ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta on edistetty? – Onko seurannalla edistetty toiminnan tehostamista? – Mitä toimenpiteitä kustannustehokkuuden lisäämiseksi on tehty? – Mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut?	Kriteerit: – ELY-keskuksille (aluehallinnolle) asetettujen tehokkuustavoitteiden toteutuminen. – Tehtävien keskittämiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Aineistot: Strategia- ja hankeasiakirjat, seuranta-asiakirjat (seuranta- ja tulostietoraportit, Netra), ELY-keskusten keskitetystä laskennasta tuotetut taloudellisuus- ja tuottavuustiedot, tilinpäätöstiedot, haastatteluaineisto. Analyysimenetelmät: Asiakirja-analyysi, vertailuanalyysi, sisällön analyysi.

Liite

Tarkastuksen toteutusaika

28.1.2016–13.6.2016.

Pääasiallinen aineisto hankittiin vuoden 2016 huhtikuun loppuun mennessä. Toukokuussa 2016 tehtiin varmentavat haastattelut.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen ja ylitarkastaja Olli-Pekka Luoto. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus rajattiin koskemaan ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn kustannustehokkuutta, ei myönnettyjen yritystukien vaikutuksia.

Yritystukipäätösten käsittelyn taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavien tunnuslukujen tietoperusta osoittautui tarkastuksessa virheelliseksi, joten suunniteltuja vertailulaskelmia kustannustehokkuuserojen selvittämiseksi ELY-keskusten ja eri EU-ohjelmakausia koskevien vuosien 2013 ja 2015 välillä ei voitu tehdä. Tarkastuksessa on annettu suositus virheellisten tunnuslukujen korjaamiseksi.

Viitteet

Viitteet

1 https://www.tem.fi/yritykset/rahoitus (1.4.2016).

2 http://www.tem.fi/files/44300/ELY-keskusten_myontamat_yritystuet_v._2014.pdf (1.4.2016).

3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 36/2011, s. 11–12.

4 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 36/2011, s. 39, 43.

5 http://www.netra.fi.

6 ks. http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/alueohjaus/ely-keskusten_suunnittelun_ja_seurannan_asiakirjat/toiminnalliset_tulossopimukset_2014 (26.2.2016).

7 Tarkastushaastattelu 9.5.2016.

8 KEHA-keskus, sähköposti 5.4.2016.

9 ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vuoden 2015 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto. Valtiontalouden tarkastusvirasto 3.5.2016.

10 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2015, Dnro KEHA/680/2016, s. 56, 62, 64–65, 88.

11 Tarkastushaastattelu 20.5.2016.

12 Tarkastushaastattelu 9.5.2016.

13 Esiselvityshaastattelu 10.12.2015.

14 Esiselvityshaastattelu 16.12.2015.

15 Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vuoden 2013 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto. Valtiontalouden tarkastusvirasto 9.5.2014.

16 Työajanseuranta (TAIKA) ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö, ESAELY/100/02.00.00/2013, 31.1.2013; Työajanseuranta (TAIKA) ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö, ESAELY/198/2014, 3.2.2014; Työajanseuranta (TAIKA) ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa, KEHA-keskus, Dnro KEHA/106/2015, Ohje 5.2.2015.

17 Tarkastushaastattelu 20.5.2016.

18 Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Dnro ESAELY399/2014, s. 51.

19 Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2014, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Dnro ESAELY399/2014, s. 17, 39–40, 65, 99–101.

20 Esiselvityshaastattelu 10.12.2015 ja tarkastushaastattelu 20.5.2016.

21 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2015, Dnro KEHA/680/2016, s. 43–44, 63, 88.

22 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 36/2011, s. 15.

23 Valtiontalouden kehykset vuosille 2014–2017. Valtiovarainministeriö, VM/1611/02.02.00.00/2012, 27.3.2013, tarkistettuna 8.4.2013, s. 24.

24 Tarkastushaastattelu 20.5.2016.

25 Esiselvityshaastattelu 16.12.2015; tarkastushaastattelut 9.5.2016 ja 20.5.2016.

26 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. Selvitysmies Rauno Saaren raportti 30.11.2012. TEM raportteja 31/2012. Alueosasto 30.11.2012, s. 9, 40.

27 Esiselvityshaastattelu 16.12.2015.

28 Tarkastushaastattelu 20.5.2016.

29 Tarkastushaastattelu 20.5.2016.

30 Tarkastushaastattelu 20.5.2016 ja KEHA-keskus, sähköposti 23.5.2016.

Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivuilla 10 ja 12
iStock

sivuilla 16 ja 24
Valokuvaaja: Sofia Isokoski, VTV

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

ISBN 978-952-499-351-7 (PDF)