



Tarkastuskertomus 183/2009 *Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina*

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan asetelma ja toteutus

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti rakennerahastokautta (EAKR) 2000–2006 koskevan tarkastuksen *Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2-ohjelman toteuttajina*. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät siirtyivät asiallisesti vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueille (Y-vastuualue). Keskukset myös organisoivat rahoituspäätösten teon siten, että ne tehdään useassa keskuksessa keskitetysti omassa yksikössään. Näin keskuksen Y-vastuualue ei kaikissa keskuksissa ole tehnyt rahoituspäätöksiä itsenäisesti rakennerahastokaudella 2007–2013.

Toinen olennainen muutos alkuperäiseen tarkastustilanteeseen oli se, että rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 painotukset olivat muuttuneet. Uudella ohjelmakaudella korostettiin alueellista kilpailukykyä ja työllisyyttä. Yksinomaan ympäristötavoitteita edistäviä hankkeita ei ole voitu rahoittaa rakennerahastokaudella 2007–2013, vaan hankkeilta on vaadittu kytkentää yritys- tai elinkeinotoimintaan.

Koska jälkiseurantasuunnitelmaan sisällytetyt seurattavat asiat koskivat yleisesti hankkeiden hallinnan menettelytapoja, menetelmiä ja seurantaa sekä hallinto- ja tietojärjestelmää, katsoi tarkastusvirasto, että jälkiseuranta voidaan toteuttaa jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti kuitenkin ottaen huomioon sen, että kaikilla ELY-keskusten Y-vastuualueilla ei tehdä hankkeiden varsinaisia rahoituspäätöksiä.

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö ELY-keskusten Y-vastuualueille ja ympäristöministeriölle. Lisäksi käytettiin hyväksi EAKR-toimenpideohjelman vuosiraportteja ja rakennerahasto-ohjelmia koskevia kirjallisia arviointoja.

ELY-keskusten Y-vastuualueille lähetetyssä kirjeessä pyydettiin vastauksia tarkastuksen havaintoina esille tulleisiin seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue tehnyt rakennerahastokaudella 2007–2013 hankevalmisteluja? Kuinka monta?
2. Onko ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen valmistelemissa hankkeissa yritys-hankkeita (esimerkiksi ympäristöliiketoiminta) tai yritysten toimintaedellytysten parantamiseen tähtäviä hankkeita? Antakaa tästä esimerkkejä. Mikä on tällaisten hankkeiden lukumäärä? Entä suhteellinen osuus kaikista vastuualueen valmistelemissä hankkeista?
3. Miten alueellinen ympäristöohjelma tai/ja sektorikohtaiset ympäristösuunnitelmat ovat ohjanneet/suunnanneet hankevalmistelua? Mitä muita suuntaamisen kriteerejä on käytetty?
4. Minkälaisilla vertailumenetelmillä tai -tavoilla hankevalmistelussa hankkeiden hyvyyttä/paremmuutta on arvioitu? Onko arviointia kehitetty? Onko ympäristöministeriö ohjeistanut arviointitapaa tai -menetelmää?
5. Miten tuettujen hankkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamista arvioidaan ja seurataan? Miten arviointia ja seurantaa on kehitetty?

Vastaukset saatiin 13:ta ELY-keskuksen Y-vastuualueelta. Yhdellä keskuksella ei ole Y-vastuualuetta ja yhden keskuksen toimivalta rakennerahastoasioissa oli siirretty toiselle keskukselle.

Ympäristöministeriöltä pyydettiin kirjeellä selvitystä siitä, (1) miten ministeriö on kehittänyt ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden hankevalmistelun arviointitapaa rakennerahastokaudella 2007–2013. Lisäksi pyydettiin selvitys siitä, (2) miten ympäristöministeriö on toiminut hankkeiden ympäristövaikutusten ja -tavoitteiden saavuttamisen (vaikuttavuuden) arvioinnin ja seurannan kehittämiseksi.

EAKR- toimenpideohjelmien hallinto- ja todentavana viranomaisena toimi ohjelma- kaudella 2007–2013 sisäasiainministeriö vuoden 2007 loppuun saakka. 1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö on vastannut näiden toimien ja vastuiden toteutuksesta ja mahdollisesta delegoinnista muille viranomaisille. Vuonna 2009 valmistuneessa tarkastuksessa todettiin ongelmia ministeriön vastuulla olevan hankehallinnan tietojärjestelmässä. Tietojärjestelmän kehittämistä tarkasteltiin erityisesti kirjallisen aineiston perusteella.

2. Jälkiseurannan havainnot

Hankevalmistelujen määrä ja yrityshankkeet

Rakennerahastokaudella 2007–2013 ELY-keskusten Y-vastuualueiden hankevalmistelujen ja rahoitettujen hankkeiden määrä oli huomattavasti pienempi kuin edellisellä rakennerahastokaudella 2000–2006 alueellisten ympäristökeskusten hankkeiden määrä. Rahoitettuja Y-vastuualueen hankkeita oli eniten Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksella, 128 kappaletta. Alle 40:en rahoitetun hankkeen keskuksia oli seitsemän. Keski-Suomen ELY-keskuksen Y-vastuualue valmisteli vain yhden hankkeen.

Rakennerahastokaudella 2000–2006 alueellisten ympäristökeskusten työpaikka- ja yritystavoitteista saavutettiin noin kolmasosa. Monet hankkeet paransivat lisäksi yritys-toiminnan mahdollisuuksia. Rakennerahastokaudella 2007–2013 Kainuun ympäristökeskuksen ja myöhemmin ELY-keskuksen Y-vastuualueen rahoittamista 40:tä hank-

keesta 20 oli suoraan yrityshankkeita tai yritysten toimintaedellytyksiä parantavia hankkeita. Pirkanmaan ELY-keskuksen Y-vastuualueen hankkeista (22) 18 %:ssa hakijana oli yritys. Yritystoiminnan edellytyksiä parantavien hankkeiden osuus oli 32 %. Muiden ELY-keskusten osalta voidaan todeta, että Y-vastuualueen hankkeet lähinnä edistivät yritystoiminnan edellytyksiä, mutta varsinaisia yrityshankkeita ei ollut. Hakijana oli usein kunta. Yritystukihankkeet valmistellaan yleensä ELY-keskusten elinkeino-, työvoima- ja osaamisen vastuualueilla.

Hankevalmistelun ja -rahoituksen suuntaamisen kriteerit

Tarkastuksessa esitettiin suositus, että alueellisia ympäristöohjelmia tulisi kehittää niin, että niistä voidaan paremmin lukea eri tavoitteiden painotuksia ja tärkeysjärjestyksiä hankkeiden valinnan ja rahoituspäätösten perustaksi.

Jälkiseurannassa on todettu, että alueen yleinen ympäristöstrategia tai -ohjelma sekä sektorikohtaiset ympäristöohjelmat ohjasivat hankevalmistelua ja -rahoitusta kaikissa paitsi kolmessa ELY-keskuksessa. Näiden keskusten alueelle ei ollut laadittu tai ei ollut voimassa yleistä ympäristöohjelmaa.

Hankevalmistelussa käytetyt hankkeiden valinnan edullisuuden arvioinnin menettelytavat ja menetelmät

Hankevalmistelussa hankkeiden hyvyyden arvioimisessa on käytetty erilaisia pisteyttäviä ja painottavia tarkastelutapoja. Tarkastusvirasto esitti suosituksen, että ympäristöministeriön tulisi arvioida näiden erilaisten edullisuudenarviointitapojen käyttökelpoisuutta ja ryhtyä mahdolliseen arviointitavan yhdenmukaistamiseen.

Maakunnallisissa EAKR-toimenpideohjelmissa on määritetty hankevalinnan kriteerijä. Ensimmäisenä ”suodattamisena” on se, että hankkeiden tulee täyttää seuraavat yleiset hankkeen valintakriteerit: (1) hankkeen tulee olla ohjelman mukainen, myös maakunnallisia painopisteitä tukeva, (2) toteuttamiskelpoinen, (3) toteutustavaltaan taloudellinen ja kustannustehokas ja (4) kestävän kehityksen periaatteiden mukainen.

Näiden lisäksi toimenpideohjelmissa esitetään 12 hankkeen valintaa tukevaa kriteeriä. Myös maakunnan yhteistyöasiakirjoissa on esitetty käytettäviä kriteerejä. ELY-keskusten Y-vastuualueilla kriteerilähteinä olivat myös keskuksen strategiset painoalueet.

Samoin kuin rakennerahastokaudella 2000–2006, myös kaudella 2007–2013 käytettiin monien ELY-keskusten Y-vastuualueilla hankkeiden arviointiin pisteytysmenetelmää. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla pisteytys tapahtui yhteensä kuudentoista ominaisuuden (kriteerin) perusteella. Näistä yhdeksää tekijää arvioitiin asteikolla 0–5 ja kahta tekijää asteikolla 0–3. Lisäksi viittä ominaisuutta arvioitiin kyllä/ei-arviolla. Ominaisuuksien painotuksia ei tehty. Vain yhden ELY-keskuksen Y-vastuualue käytti hankearvioinnissa kriteerien painotuksia.

Pisteytettävät ominaisuudet eivät olleet kaikissa keskuksissa samoja, vaan ne vaihtelivat, jolloin hankearvioinnissa voitiin ottaa huomioon joitain erityisteemoja ja alueellisia painotuksia. Yhdessä keskuksessa varsinaista vertailua ei tehty, koska hankkeita oli niin vähän, että kaikki hankehakemukset voitiin rahoittaa. Keskuksissa arviointeja käsiteltiin asiantuntija- ja ohjausryhmissä.

Ympäristöministeriö toteaa, että ei ole ollut mahdollista kehittää yksinomaan ympäristöhallinnon käyttöön omaa pisteytysmenetelmää, koska rahoitettavien hankkeiden valintakriteerejä kehitettiin ja ne määriteltiin yhteistyössä muiden hallinnonalojen viran-

omaisten kanssa. Toisaalta myös rakennerahastojen ohjelmakauden painotukset, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys, sekä vaatimus siitä, että rahoitettavien hankkeissa tuli olla kytkentä yritystoimintaan tai elinkeinotoimintaan, ei mahdollistanut yksinomaan ympäristötavoitteita edistävien ympäristöhankkeiden rahoittamista. Ympäristöministeriön perusteluja voidaan pitää hyväksyttävänä.

Hankkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamisen arviointi ja seuranta

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjelmakaudella 2000–2006 alueellisissa ympäristökeskuksissa pääpaino oli hankkeiden tuotosten arvioimisessa tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin jäädessä vähemmälle huomiolle. Tarkastusvirasto esitti suosituksen, että seuraavalla ohjelmakaudella tuettujen hankkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseen kiinnitetään enemmän huomiota ja näiden tavoitteiden saavuttaminen dokumentoidaan keskitetysti.

EAKR-ohjelmakaudella 2007–2013 hankkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamisen arvioinnin tietoperustana ovat olleet pakolliset väli- ja loppuraportit, jotka hankkeen toteuttaja laatii (itsearviointi). Nämä arvioidaan sitten Y-vastuualueen asiantuntijatiimissä tai/ja ohjausryhmässä. Joissakin keskuksissa hankkeen valvoja seuraa myös koko hankkeen elinkaaren aikana tavoitteiden toteutumista. Myös maksatusten yhteydessä on arvioitu tavoitteiden saavuttamista. Arviointi perustuu siten ennen kaikkea asiantuntija-arvioon hankkeen toteuttajan antamien tietojen perusteella.

Ympäristöministeriö on ollut mukana eri työryhmissä ohjelmakauden 2007–2013 valmistelussa. Näissä on vaikutettu muun muassa siihen, että kestävä kehityksen ajatus on sisällytetty kaikkien rakennerahastohankkeiden valintaprosessiin ja seurantaan. EAKR-toimenpideohjelmissa onkin esitetty yhdeksi hankkeiden valinnan vaatimukseksi, että hankkeiden tulee olla kestävä kehityksen mukaisia. Ministeriö on myös kehittänyt yhteistyössä ohjelmatyöhön osallistuvien muiden viranomaisten kanssa EAKR:sta rahoitettavien hankkeiden hankevalinnan ohjausta varten YVA-lomakkeen, joka on sisällytetty hankeseurannan EURA 2007-tietojärjestelmään, ja jonka avulla hankehakemuksen käsittelijä ja rahoitusta myöntävä viranomaisen arvioivat hankkeen ympäristövaikutuksia.

Vuonna 2011 tehdyn EAKR-toimenpideohjelmien vuosien 2007–2010 arviossa todetaan, että hanketoteuttajilla ja rahoittajilla ei ole yhtenäistä näkemystä siitä, mitä kestävä kehitys EAKR-ohjelmassa tarkoittaa, vaikka tavoite sinänsä onkin yleisesti hyväksytty. Lisäksi ongelmana on ollut se, että välillisiä vaikutuksia ei ole arvioitu. Seurannan kannalta haasteena on se, että ympäristötavoitteet ja -vaikutukset saattavat realisoitua vasta pitkän ajan kuluttua. Ympäristöministeriö on kuitenkin järjestänyt yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa alueellisille toimijoille useita koulutus-tilaisuuksia, joilla on pyritty edistämään kestävä kehityksen ja ympäristöarviointien kytkentää EAKR-ohjelmien toteuttamiseen, rahoitettavien hankkeiden valintaan ja seurantaan.

Tietojärjestelmä

Tarkastuksessa havaittiin, että rakennerahastokaudella 2000–2006 käytössä olleeseen hankehallinnan tietojärjestelmä FIMOS:een ei kuulu ympäristötavoitteiden kirjausta. Seuraavalla ohjelmakaudella käyttöön otettiin EURA 2007 -tietojärjestelmä, joka on Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ohjelmakaudella 2007–2013 osarahoittamien projektien hallinnointiin tarkoitettu selainpohjainen tietojärjestelmä. Järjestelmällä hoidetaan muun muassa projektihakemusten, projektipäätösten, maksatushakemusten, seurantalomakkeiden ja loppuraporttien toimitaminen ja hallinnointi sekä rakennerahastotoiminnan toteutumista kuvaavien rapor-

tointitietojen tuottaminen sekä kansallisiin tarkoituksiin että Euroopan komissiolle. Järjestelmän omistaa työ- ja elinkeinoministeriön rakennerahastojen hallinnointiryhmä. Järjestelmän kehitystä ja ylläpitoa rahoitetaan osittain sekä Euroopan sosiaalirahastosta että Euroopan aluekehitysrahastosta.

Vuonna 2012 EAKR-ohjelmien hallintojärjestelmien toimivuuden arvioinnissa todettiin, että EURA 2007 -järjestelmän käyttöönottoon liittyi merkittäviä puutteita, jotka arvioinnin haastattelujen mukaan jopa haittasivat hankkeiden käynnistämistä. Järjestelmän toimivuus on kuitenkin parantunut huomattavasti ja nyt järjestelmän käyttäjät ovat pääosin tyytyväisiä.

Tässä jälkitarkastuksessa on epäkohtana tullut esiin se, että puolivuositteittain toimitettavissa määrämuotoisissa EURA 2007-järjestelmän seurantalomakkeissa ei ole lainkaan ympäristötavoitteiden toteutumista koskevaa kohtaa.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuskohteessa on tarkastuksen jälkeen tapahtunut merkittävä organisatorinen muutos. Entiset alueelliset ympäristökeskukset lakkautettiin ja niiden tehtävät siirtyivät perustetuille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus). Myös uuden rakennerahastokauden 2007–2013 tavoitteet ja niiden painotukset muuttuivat tarkastusenaikaisesta.

Rakennerahastokaudella 2007–2013 ELY-keskusten Y-vastuualueiden hankevalmistelujen ja rahoitettujen hankkeiden määrä oli huomattavasti pienempi kuin edellisellä rakennerahastokaudella 2000–2006 alueellisten ympäristökeskusten hankkeiden määrä. Varsinaisia yrityshankkeita oli vähän, mutta ELY-keskusten Y-vastuualueiden hankkeet edistivät kuitenkin yritystoiminnan edellytyksiä. Varsinaiset yritystukihankkeet valmistellaan yleensä ELY-keskusten elinkeino-, työvoima- ja osaamisen vastuualueilla.

Koska rahoitettavissa hankkeissa tuli olla kytkentä yritystoimintaan tai elinkeinotoimintaan, ei ollut mahdollista rahoittaa yksinomaan ympäristötavoitteita edistäviä hankkeita. Ympäristöhallinnon omaan käyttöön ei voitu kehittää pisteytysmenetelmää, koska rahoitettavien hankkeiden valintakriteerijä määriteltiin yhteistyössä muiden hallinnonalojen viranomaisten kanssa.

Suurimmassa osassa ELY-keskusten Y-vastuualueista käytettiin alueen ympäristöohjelmaa tai -strategiaa hankevalintojen suuntaamisessa. Ympäristötavoitteiden seurannan kannalta ongelman muodostaa se, että EURA 2007-järjestelmä ei mahdollista tätä. Järjestelmän kehittäminen ei kuitenkaan ole ympäristöhallinnon vaan työ- ja elinkeinoministeriön asia.

Ottaen huomioon tarkastuskohteen organisoinnissa ja rakennerahasto-ohjelman tavoitteissa tapahtuneet muutokset, katsoo tarkastusvirasto, että ympäristöministeriöltä ja ELY-keskusten Y-vastuualueilta saadut selvitykset ovat riittäviä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen

JAKELU

Ympäristöministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Kaakkois-Suomen ELY-keskus
Lapin ELY-keskus
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Kainuun ELY-keskus
Satakunnan ELY-keskus
Etelä-Savon ELY-keskus
Pirkanmaan ELY-keskus
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Uudenmaan ELY-keskus
Hämeen ELY-keskus
Keski-Suomen ELY-keskus
Pohjanmaan ELY-keskus
Pohjois-Savon ELY-keskus
Varsinais-Suomen ELY-keskus