



## **EU:n tarkastusvirastojen rinnakkais- tarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
toiminnantarkastuskertomus 166/2008



**EU:n tarkastusvirastojen  
rinnakkaistarkastus rakennerahasto-  
ohjelmien tuloksellisuudesta  
työllisyyden alueella**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-046-2 (nid.)  
ISBN 978-952-499-047-9 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2008

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 117/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuutta työllisyyden alueella koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2010.

Helsingissä 28. päivänä toukokuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja Hannu Tervo

Asiasanat:

Euroopan sosiaalirahasto (ESR), rakennerahasto, tavoiteohjelma,  
tuloksellisuus, työllisyys

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>11</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>17</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>18</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	18
2.1.1 Ohjelmakausi 2000–2006	18
2.1.2 Ohjelmakausi 2007–2013	20
2.1.3 Lissabonin strategia	20
2.1.4 Säädösperusta	22
2.2 Tarkastuksen tavoite, rajaus ja kysymykset	23
2.2.1 Tarkastuksen tavoite ja rajaus	23
2.2.2 Työryhmässä yhteisesti sovitut tarkastuskysymykset	24
2.2.3 Rinnakkaistarkastuksen lisäksi selvitettävät kansalliset tarkastuskysymykset	29
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	30
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>32</b>
3.1 Ohjelmakauden 2000–2006 arviointi	32
3.1.1 Keskeinen alue 1.1 Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta	32
3.1.2 Keskeinen alue 1.2 Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus	34
3.1.3 Keskeinen alue 1.3 Rahoituksen myöntämismenettelyt	35
3.1.4 Keskeinen alue 1.4 Seuranta ja raportointi	36
3.1.5 Keskeinen alue 1.5 Arviointi	38
3.1.6 Keskeinen alue 1.6 Seurantakomiteoiden osallistuminen	43
3.2 Ohjelmakauteen 2007–2013 valmistautuminen	44
3.2.1 Keskeinen alue 2.1 Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta	44
3.2.2 Keskeinen alue 2.2 Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus	46
3.2.3 Keskeinen alue 2.3 Rahoituksen myöntämismenettelyt	50
3.2.4 Keskeinen alue 2.4 Seuranta ja raportointi	51
3.2.5 Keskeinen alue 2.5 Seurantakomiteoiden osallistuminen	53
3.3 Kansalliset kysymykset	54
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>59</b>



## EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

Rinnakkaistarkastuksen kohteena oli rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuus (tuotos/vaikuttavuus) työllisyyden ja/tai ympäristön alueilla. EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastukseen osallistui 15 jäsenvaltiota ja lisäksi 2 jäsenvaltiota tarkkailijoina.

Suomea koskeva tarkastus, jota tämä tarkastuskertomus koskee, rajattiin työllisyyden alueelle. Rakennerahastoista tarkastus kohdistui Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamiin toimenpiteisiin, jotka koskevat ohjelmakauden 2000–2006 Suomen tavoiteohjelmia 1, 2 ja 3 sekä ohjelmakauden 2007–2013 valmistelua Manner-Suomen ESR-ohjelman osalta.

Ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahasto-ohjelmien kokonaisrahoituskehys Suomessa oli noin 8,9 miljardia euroa, josta julkisia varoja oli 5,2 miljardia euroa (mukaan lukien EU-varat 2,3 miljardia, josta tavoiteohjelmat 1,9 miljardia) ja yksityisiä varoja 3,7 miljardia euroa.

Sisäasiainministeriö on toiminut tavoitteiden 1 ja 2 alueille laadittujen rakennerahasto-ohjelmien hallintoviranomaisena sekä Euroopan aluekehitysrahaston maksuviranomaisena. Työministeriö on toiminut tavoitteelle 3 laaditun rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena sekä Euroopan sosiaalirahaston maksuviranomaisena.

Ohjelmakaudella 2007–2013 rakennerahastolain (1401/2006) mukaisia rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto. Molempien rahastojen hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii vuoden 2008 alusta perustettu työ- ja elinkeinoministeriö. Vuoden 2007 loppuun hallinto- ja todentamisviranomaisena toimivat sisäasiainministeriö ja työministeriö.

Ohjelmakaudella 2007–2013 rakennerahasto-ohjelmien toteutukseen arvioidaan sitoutuvan julkisia varoja noin 3,5 miljardia euroa, josta EU-varoja on 1,7 ja kansallisia 1,8 miljardia.

Tarkastus kohdistui Etelä-, Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomen tavoiteohjelma-alueille sekä ESR-toimenpideohjelman valtakunnalliseen osioon. Tarkastustietoa hankittiin tekemällä haastatteluja sekä keräämällä asiakirjaaineistoa työministeriössä sekä TE-keskuksissa, maakunnan liitoissa ja lääninhallituksissa. Tarkastuksessa käytiin läpi rakennerahastovaroin osarahoitettujen hankkeiden kansallisen hallinnon suunnittelu-, seuranta- ja arviointitoimia koskevaa asiakirja- ja rekisteriaineistoa.



Rinnakkaistarkastuksessa selvittävät tarkastuskysymykset, jotka käydään soveltuvin osin läpi kussakin tarkastukseen osallistuvassa jäsenmaassa, on jaettu kuuteen keskeiseen alueeseen:

1. toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta
2. hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus
3. tuen myöntämismenettelyt
4. seuranta ja raportointi
5. arviointi
6. seurantakomiteoiden osallistuminen.

Suomea koskevassa tarkastuksessa oli lisäksi kolme kansallista kysymystä:

1. Olisiko rakennerahastoista osarahoitettuja hankkeita toteutettu ilman EU-tukea?
2. Miten hallintoviranomaiset ja seurantakomiteat käyttivät tilastoaineistoja ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin?
3. Miten hallintoviranomaiset ja toimeenpanevat viranomaiset (välittävät toimielimet) raportoivat (oikeat ja riittävät tiedot) tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta?

Tarkastuksen perusteella ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahastojen työllisyyttä koskevat päätavoitteet olivat olennainen peruste valittaessa tukitoimenpiteitä. Tukitoimenpiteiden suunnittelu ja valinta perustuivat kriteereihin, jotka mahdollistivat tarkoituksenmukaisen ohjelmien toimeenpanon ja hankkeiden valinnan. Kriteerit vaikuttavat olevan järkeviä ja tarkoituksenmukaisessa suhteessa rakennerahastojen ensisijaisiin työllisyyteen liittyviin tavoitteisiin nähden.

Ohjelmakauden 2007–2013 suunnittelu- ja valintamenettelyt näyttävät suunnitteluasiakirjojen perusteella olevan sopivia tukemaan ohjelman toimeenpanoa ja heijastavan asianmukaisesti edellisen ohjelmakauden kokemuksia. Sitä, miten menettelyt toimivat käytännössä ja merkitsevätkö ne oleellisia parannuksia edelliseen kauteen verrattuna, on vielä liian aikaista sanoa. EU:n komissio hyväksyi rakennerahastokauden 2007–2013 Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjan 26.10.2007. Kansallinen lainsäädäntö hyväksyttiin vasta tämän jälkeen. Ohjelmakauden haut käynnistyivät vasta vuoden 2007 joulukuussa. Ohjelmakauden käynnistymisen viivästyminen todennäköisesti haittaa ohjelmien menestyksellistä toteutusta.

Tarkastuksen perusteella ohjelmakaudella 2000–2006 kansalliset toimenpiteet hakuilmoitusmenettelyissä, ilmoitusten muotoilussa ja hakemusten arvioinnissa olivat sopivia tukemaan ohjelmien toteuttamista kestävällä tavalla ja siten, että ohjelmilla saavutetaan hyvä lisäarvo. Myös

uuden ohjelmakauden kansalliset hakumenettelyt näyttävät olevan sopivia tukemaan ohjelmien toteuttamista ja heijastavat asianmukaisesti vanhan ohjelmakauden kokemuksia.

Rahoituksen myöntämismenettelyt ohjelmakaudella 2000–2006 sopivat tukemaan tuettavien toimien kestäväää onnistumista asianmukaisin ehdoin ja vaatimuksin. Uuden ohjelmakauden tuen myöntämismenettelyt näyttävät olevan sopivia tukemaan ohjelman toteuttamista ja heijastavat vanhan kauden kokemuksia asianmukaisesti. Tukea myöntävien viranomaisten kirjo on kuitenkin edelleen suuri.

Suomen kansalliset seuranta- ja raportointijärjestelmät ohjelmakaudella 2000–2006 ovat EU-säädösten mukaisia. Työllisyysindikaattoritietoihin liittyvien luotettavuusongelmien vuoksi ne eivät ole riittäviä varmistamaan, missä määrin tukitoimenpiteet ovat myötävaikuttaneet ohjelmien ensisijaisten työllisyystavoitteiden saavuttamiseen.

Ohjelmakauaksi 2007–2013 ollaan kehittämässä Internet-pohjaista EURA 2007 -seuranta- ja rahoitusjärjestelmää, jonka pitäisi korvata vanhalla ohjelmakaudella käytetyt sisäasiainministeriön, opetusministeriön ja työministeriön järjestelmät. EURA 2007:n avulla hallinnoidaan sekä EAKR- että ESR-osarahoitetut toimenpiteet.

Tarkastuksen perusteella ohjelmakauden 2007–2013 kansalliset seuranta-järjestelmät ovat EU-säädösten mukaiset. Ne vaikuttavat sopivilta antamaan tietoja, joiden avulla voidaan asianmukaisesti seurata ja arvioida tuettavien toimenpiteiden myötävaikutusta ohjelmien ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiseen työllisyyden alueella. Ne myös heijastavat vanhan ohjelmakauden kokemuksia. Käytännön kokemuksia EURA 2007 -järjestelmän käytöstä ei kuitenkaan vielä ole, joten järjestelmän sopivuudesta ei ole tietoa. Ongelmana on ollut järjestelmän kehitystyön pitkittyminen, mikä on viivästyttänyt hankkeiden aloitusta.

Kansalliset viranomaiset ovat sisällyttäneet seurantakomiteat ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahastotoimenpiteiden arviointiin melko hyvin. Seurantakomiteat ovat olleet asianmukaisesti mukana myös uuden kauden ohjelmien suunnittelussa ja seurantakomiteoiden kokemukset edellisestä kaudesta on otettu riittävässä määrin huomioon.

Ohjelmakauden 2000–2006 arvioinnit suoritettiin asianmukaisia metodeja käyttäen ja EU-ohjeistuksen mukaisesti. Arviointitulosten voi katsoa antavan riittävän kuvan toimenpiteiden myötävaikutuksesta rakennerahastojen ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Huonona käytänteenä arvioinneissa on liiallinen tukeutuminen ohjelmien seurantatietoihin, mikä saattaa johtaa liian optimistisiin johtopäätöksiin ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi indikaattorien suuri määrä ja hankkeiden pienuus voivat vaikeuttaa ohjelmatason vaikuttavuuden arviointia.

Tilastoaineistoa on käytetty jossain määrin vaihtelevasti eri arvioinneissa. Yleensä tilastoaineiston käyttö on rajoittunut ohjelmien toimintaympäristön analyysin tekemiseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tilastoaineistojen käyttöä ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin tulisi lisätä. Tilastoaineistojen käyttö pelkästään toimintaympäristön analyysiin ei ole riittävää. Ainoastaan yhdessä arvioinnissa työllisyysvaikutuksia oli tarkasteltu myös tilastoaineiston perusteella.

Tukea myöntävinä viranomaisina toimivat TE-keskukset raportoivat EU:n rakennerahastotoimista toimintakertomuksissaan muun tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportoinnin yhteydessä. Hanketason raportointi on tapahtunut seurantajärjestelmien avulla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan aluekehitysviranomaisina toimivilta maakunnan liitoilta olisi edellytettävä sisällöllisesti samantyyppinen toimintakertomus kuin talousarvioasetuksen mukaan vaaditaan valtion virastoilta.

Hallintoviranomaiset raportoivat kansallisella tasolla EU:n rakennerahastotoimista valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätöskertomuksen tiedot EU:n rakennerahastotoimista näyttävät vaihtelevan jonkin verran hallinnonaloittain ja vuosittain.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallintoviranomaisena toimivan ministeriön toimintakertomuksessa olisi oltava selkeä osuus rakennerahasto-ohjelmien tavoitteiden toteutumista koskevalle raportoinnille. Hallintoviranomaisena toimivien ministeriöiden valmistelusta valtion tilinpäätöskertomukseen olisi otettava osio, jossa kerrotaan oikeat ja riittävät tiedot rakennerahasto-ohjelmien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista koskevasta kehitystrendistä koko ohjelmakauden aikana. Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena sitä, että raportointi EU:n rakennerahastotoimista on valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 kaipaampaa kuin edellisenä vuonna.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että rakennerahastovarojen hallinto on keskitetty työ- ja elinkeinoministeriöön ja tarkastusviranomaistoiminta valtiovarainministeriöön, valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä olevalle tarkastusviranomaiselle.

### Parallell revision utförd av revisionsverken i EU av resultaten av strukturfondsprogrammen på sysselsättningens område

Föremål för den parallella revisionen var resultaten (utfall/verkningar) av strukturfondsprogrammen på sysselsättningens/miljöns områden. I den av revisionsverken i EU utförda parallella revisionen deltog 15 medlemsstater och dessutom 2 medlemsstater som observatörer.

Den revision som berörde Finland, och som denna revisionsberättelse behandlar, avgränsades till sysselsättningens område. Av strukturfonderna behandlade revisionen de av Europeiska socialfonden delfinansierade åtgärder, som gäller Finlands målprogram 1, 2 och 3 under programperioden 2000-2006, samt beredningen av programperioden 2007-2013 i fråga om ESF-programmet i fastlands-Finland.

Under programperioden 2000-2006 var strukturfondsprogrammets totala finansieringsram i Finland ca 8,9 miljarder euro, av vilket offentliga medel utgjorde 5,2 miljarder euro (inklusive EU-pengar 2,3 miljarder, av vilket målprogrammen 1,9 miljarder) och enskilda medel 3,7 miljarder euro.

Inrikesministeriet har fungerat som förvaltningsmyndighet för de strukturfondsprogram som har gjorts upp i fråga om mål 1 och 2 samt som betalningsmyndighet för Europeiska regionala utvecklingsfonden. Arbetsministeriet har fungerat som förvaltningsmyndighet för det strukturfondsprogram som har gjorts upp i fråga om mål 3 samt som betalningsmyndighet för Europeiska socialfonden.

Strukturfonder enligt strukturfondslagen (1401/2006) under programperioden 2007-2013 är Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Som förvaltnings- och attesterande myndighet för bägge fonderna fungerar det från början av år 2008 grundade arbets- och näringsministeriet. Fram till slutet av år 2007 fungerade inrikesministeriet och arbetsministeriet som förvaltnings- och attesterande myndigheter.

Under programperioden 2007-2013 uppskattas förverkligandet av strukturfondsprogrammen ta ca 3,5 miljarder euro offentliga medel i anspråk, av vilket 1,7 miljarder EU-pengar och 1,8 miljarder nationella medel.

Revisionen inriktades på målprogramregionerna i södra, västra, östra och norra Finland samt på ESF-åtgärdsprogrammets riksomfattande del. Information för revisionen inhämtades med intervjuer samt med insamlade av dokumentmaterial från arbetsministeriet och TE-centralerna,

landskapsförbunden och länsstyrelserna. Vid revisionen gick igenom dokument- och registermateriel som gällde den nationella förvaltningens planering, uppföljning och utvärdering av projekt som delfinansierats med pengar från strukturfonderna.

De revisionsfrågor som utreds med den parallella revisionen, och som i tillämpliga delar går igenom i varje i revisionen deltagande medlemsland, har indelats i sex centrala teman:

1. planeringen av åtgärderna och valet av projekt
2. målinriktningen i ansökningsförfarandena
3. förfarandena vid beviljande av stöd
4. uppföljning och rapportering
5. utvärdering
6. uppföljningskommittéernas medverkan.

Den revision som berörde Finland tog dessutom upp tre nationella frågor:

1. Hade de från strukturfonderna delfinansierade programmen förverkligats utan EU-stöd?
2. Hur använde förvaltningsmyndigheterna och uppföljningskommittéerna statistiska data för utvärdering av programmens och projektens effekter?
3. På vilket sätt har förvaltningsmyndigheterna och de verkställande myndigheterna (förmedlande organen) rapporterat (riktiga och tillräckliga uppgifter) om stödets verkningar och effekter?

På basis av revisionen var under programperioden 2000-2006 strukturfondernas huvudmålsättningar beträffande sysselsättningen en väsentlig grund för valet av stödåtgärder. Planeringen och valet av stödåtgärder baserade sig på kriterier, som möjliggjorde ett ändamålsenligt förverkligande av programmet och val av projekt. Kriterierna förefaller rationella och ändamålsenliga i belysningen av strukturfondernas primära målsättningar beträffande sysselsättningen.

Planerings- och urvalsförfarandena inför programperioden 2007-2013 förefaller på basis av planeringsdokumenten att vara lämpade att stöda programmets förverkligande och att på ett adekvat sätt avspegla erfarenheterna från den föregående programperioden. Det, hur förfarandena fungerar i praktiken och om de innebär väsentliga förbättringar jämfört med den föregående perioden, är det ännu alltför tidigt att uttala sig om. EU-kommissionen godkände fastlands-Finlands ESF-programdokument för strukturfondsperioden 2007-2013 den 26.10.2007. Den nationella lagstiftningen godkändes först därefter. Ansökningarna för programperioden kom i gång först i december 2007. Att programperiodens inledning fördröjdes kommer sannolikt att hämma ett framgångsrikt förverkligande av programmen.

På basis av revisionen var under programperioden 2000-2006 de nationella åtgärderna i ansökningsförfarandena, utformningen av annonser och bedömningen av ansökningarna lämpade att stöda programmets genomförande på ett hållbart sätt och så, att programmen ger ett gott mervärde. Också de nationella ansökningarna inför den nya programperioden synes vara lämpade att stöda programmets förverkligande och avspeglar på ett adekvat sätt erfarenheterna från den tidigare programperioden.

Förfarandena vid beviljande av finansiering programperioden 2000-2006 var lämpade att med ändamålsenliga villkor och krav främja hållbara resultat av de stödda åtgärderna. Förfarandena vid beviljande av stöd under den nya programperioden förefaller vara lämpade att stöda programmets förverkligande och avspeglar på ett adekvat sätt erfarenheterna från den tidigare programperioden. Alltjämt är det emellertid en brokig skara myndigheter som beviljar stöd.

Finlands nationella uppföljnings- och rapporteringssystem gällande programperioden 2000-2006 är i enlighet med EU-bestämmelserna. På grund av problem som anknyter till tillförlitligheten för de indikatorer som gäller sysselsättningen är dessa inte tillräckliga för att verifiera, i vilken mån stödåtgärderna har bidragit till att programmets primära målsättning- ar beträffande sysselsättningen har uppnåtts.

För programperioden 2007-2013 är man i färd att utveckla det Internetbaserade EURA 2007 -uppföljnings- och finansieringssystemet, som borde ersätta de under den föregående programperioden använda systemen vid inrikesministeriet, undervisningsministeriet och arbetsministeriet. Med hjälp av EURA 2007 administreras både de ERUF- och ESF-delfinansierade åtgärderna.

På basis av revisionen är de nationella uppföljningssystemen under programperioden 2007-2013 i enlighet med EU-bestämmelserna. De förefaller vara lämpade att alstra data, med hjälp av vilka man på ett adekvat sätt kan följa med och utvärdera hur de stödda åtgärderna har bidragit till att programmets primära målsättningar beträffande sysselsättningen har uppnåtts. De avspeglar också erfarenheterna från den föregående programperioden. Praktiska erfarenheter av tillämpningen av EURA 2007 -systemet finns emellertid ännu inte, varför kännedom om systemets lämplighet saknas. Ett problem har varit att arbetet med att utveckla systemet har dragit ut på tiden, vilket har fördröjt inledandet av projektet.

De nationella myndigheterna har tämligen väl involverat uppföljningskommittéerna i utvärderingen av strukturfondsåtgärderna under programperioden 2007-2013. Uppföljningskommittéerna har också på tillbörligt sätt varit med om att planera programmen under den nya perioden, och uppföljningskommittéernas erfarenheter av den föregående perioden har tagits i betraktande i tillräcklig utsträckning.

Utvärderingarna av programperioden 2000-2006 gjordes med adekvata metoder och i enlighet med EU:s instruktioner. Utvärderingsresultaten kan anses ge en tillräcklig bild av hur åtgärderna har bidragit till att strukturfondernas primära målsättningar har uppnåtts. En dålig praxis i utvärderingarna är att man alltför mycket har stött sig på programmets uppföljningsdata, vilket kan leda till alltför optimistiska slutsatser angående hur programmets målsättningar har uppnåtts. Dessutom kan det stora antalet indikatorer och projektens litenhet försvåra en utvärdering av verkningarna på programnivå.

Statistiskt material har använts i viss mån varierande vid olika utvärderingar. I allmänhet har användningen av statistiska data begränsat sig till en analys av programmets verksamhetsomgivning. Enligt revisionsverkets uppfattning borde användningen av statistiskt material ökas i utvärderingen av programmets och projektens effekter. Att använda statistiskt material enbart för en analys av verksamhetsomgivningen är inte tillfyllest. Endast i en utvärdering hade sysselsättningseffekterna granskats också på basis av statistiskt material.

TE-centralerna, som är de myndigheter som beviljar stöden, rapporterar om EU:s strukturfondsåtgärder i sina verksamhetsberättelser i samband med den övriga rapporteringen om resultat och verkningar. Rapporteringen på projektnivå har gjorts med hjälp av uppföljningssystemen. Enligt revisionsverkets förmenande borde av landskapsförbunden, vilka fungerar som regionala utvecklingsmyndigheter, förutsättas en innehållsmässigt likartad verksamhetsberättelse som enligt förordningen om statsbudgeten krävs av statens ämbetsverk.

Förvaltningsmyndigheterna rapporterar på det nationella planet om EU:s strukturfondsåtgärder i statens bokslutsberättelse. Uppgifterna i statens bokslutsberättelse om EU:s strukturfondsåtgärder förefaller att variera i någon mån från ett förvaltningsområde till ett annat och från år till år.

Enligt revisionsverkets uppfattning borde i verksamhetsberättelsen från det ministerium som fungerar som förvaltningsmyndighet ingå ett särskilt avsnitt med rapportering om hur strukturfondsprogrammets målsättningar har uppnåtts. I statens bokslutsberättelse borde införas ett avsnitt, som har utarbetats av de ministerier som fungerar som förvaltningsmyndigheter, och som ger riktiga och tillräckliga uppgifter om utvecklingstrenden för hur de för strukturfondsprogrammen uppställda målsättningarna beträffande samhällseliga effekter har uppnåtts under hela programperioden. Revisionsverket anser det inte vara adekvat, att rapporteringen om EU:s strukturfondsåtgärder är knapphändigare i statens bokslutsberättelse för år 2007 än vad den var året innan.

Revisionsverket anser det vara bra, att förvaltningen av strukturfondspengarna har centraliserats till arbets- och näringsministeriet och revi-

sionsmyndighetsfunktionen till finansministeriet, till den revisionsmyndighet som fungerar i anknytning till statsrådets controller -funktion.





# 1 Johdanto

Euroopan unionin ylimmät kansalliset tarkastuselimet ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimien tehtävät yhteistyötä EU:n ylimpien kansallisten tarkastuselinten yhteyskomitean kautta. Yhteyskomitea (The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union, lyhennettynä Contact Committee) koostuu EU:n jäsenvaltioiden ylimpien kansallisten tarkastuselinten pääjohtajista sekä tilintarkastustuomioistuimen presidentistä.

Yhteyskomitea antoi kokouksessaan Varsovassa 2006 rakennerahastotyöryhmälle mandaatin jatkaa rakennerahastoja koskevaa tarkastustyötä. Yhteyskomitean asettama rakennerahastotyöryhmä aloitti työnsä vuonna 2000. Suomi on osallistunut työryhmän työhön sen perustamisesta lähtien ja myös molempiin rakennerahastoja koskeviin rinnakkaistarkastuksiin: Rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus<sup>1</sup> ja Rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä<sup>2</sup>.

Vuoden 2006 yhteyskomitean kokous hyväksyi seuraavan rinnakkais-tarkastuksen aiheeksi Rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuus (tuotos/vaikuttavuus) työllisyyden ja/tai ympäristön alueilla (Parallel audit of the performance (output/effectiveness) on the Structural Funds programmes in the areas of employment and/or environment). Rinnakkaistarkastuksen loppuraportti on tarkoitettu esitellä yhteyskomitean kokouksessa Luxemburgissa 1.–2.12.2008.

---

<sup>1</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 92/2005.*

<sup>2</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 138/2006.*

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Euroopan unionin rakennerahastoja ohjelmakaudella 2000–2006 ovat olleet Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto (EMOTR-O) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR).

Euroopan aluekehitysrahasto pyrkii tasoittamaan alueiden välisiä kehitys- ja elintasoeroja osallistamalla kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen sopeuttamiseen sekä alueiden sosiaalitaloudelliseen uudistamiseen. Euroopan sosiaalirahasto tukee työllistävyyttä, yrittäjyyttä, sopeutumiskykyä ja tasa-arvoa muun muassa osaamisen tasoa nostamalla.

Ohjelmakaudella 2007–2013 rakennerahastolain (1401/2006) mukaisia rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto. Molempien rahastojen hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii vuoden 2008 alusta perustettu työ- ja elinkeinoministeriö. Vuoden 2007 loppuun hallinto- ja todentamisviranomaisena olivat sisäasiainministeriö ja työministeriö. Rakennerahastotoimin toteutettavalla koheesiopoliitiikalla pyritään edistämään vuonna 2000 hyväksytyin niin sanotun Lissabonin strategian tavoitteita.

#### 2.1.1 Ohjelmakausi 2000–2006

Ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahasto-ohjelmien kokonaisrahoituskehys<sup>3</sup> Suomessa oli noin 8,9 miljardia euroa, josta julkisia varoja oli 5,2 miljardia euroa (mukaan lukien EU-varat 2,3 miljardia, josta tavoiteohjelmat 1,9 miljardia) ja yksityisiä varoja 3,7 miljardia euroa.<sup>4</sup>

Ohjelmakaudella toteutettiin kolmea tavoitetta, joista tavoitteet 1 ja 2 olivat alueellisia ja tavoite 3 horisontaalinen. Tavoitteiden sisältö oli seuraava:

---

<sup>3</sup> *Kokonaissumma sisältää tavoiteohjelmien lisäksi yhteisöaloitteet sekä muut kehittämis- ja tukitoimet.*

<sup>4</sup> *EU-rakennerahasto-ohjelmat – osaamista, uudistumista ja elinvoimaa, s. 25.*

1. Tuetaan kehityksessä jälkeen jääneitä alueita ja edistetään niiden rakenteellista uudistumista.
2. Tuetaan rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistumista.
3. Torjutaan työttömyyttä, lisätään työllistyvyyttä sekä kehitetään osaamista.

Tavoiteohjelmien kokonaisrahoituskehykset kaudella 2000–2006 olivat (miljardia euroa):

- Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 1,052
- Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2,559
- Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 1,306
- Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 0,994
- horisontaalinen tavoite 3 -ohjelma 1,498.5

Sisäasiainministeriö on toiminut hallintoviranomaisena tavoitteiden 1 ja 2 alueille laadittujen rakennerahasto-ohjelmien osalta.<sup>6</sup> Työministeriö on toiminut hallintoviranomaisena tavoitteelle 3 laaditun rakennerahasto-ohjelman osalta.<sup>7</sup> Rahastot osallistuivat tavoitteiden 1, 2 ja 3 toteuttamiseen siten, että tavoite 1 sai tukea EAKR-, ESR-, EMOTR-O- ja KOR-varoista, tavoite 2 EAKR- ja ESR-varoista ja tavoite 3 ESR-varoista. Lisäksi EMOTR:n tukiosasto osallistui tavoitteen 2 toteuttamiseen.<sup>8</sup>

Sisäasiainministeriö on toiminut Euroopan aluekehitysrahaston maksuviranomaisena, ja se on osoittanut rakennerahastovaroja ja vastaavat valtion tukiosuudet maakunnan liittojen käytettäväksi ja edelleen jaettavaksi. Työministeriö on toiminut Euroopan sosiaalirahaston maksuviranomaisena. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen hallinto- ja maksuviranomaisena on toiminut maa- ja metsätalousministeriö.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> *EU-rakennerahasto-ohjelmat – osaamista, uudistumista ja elinvoimaa*, s. 25.

<sup>6</sup> *Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999)*, 6 §:n 1 momentti.

<sup>7</sup> *Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista*, 6 §:n 2 momentti.

<sup>8</sup> *Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999*, 2 artiklan 2–3 momentti, *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 161/7*, 26.6.1999.

<sup>9</sup> *Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista* 6 §:n 3 momentti ja 10 §:n 1–4 momentit.

## 2.1.2 Ohjelmakausi 2007–2013

Ohjelmakaudella 2007–2013 rakennerahasto-ohjelmien toteutukseen arvioidaan sitoutuvan julkisia varoja noin 3,5 miljardia euroa, josta EU-varoja on 1,7 ja kansallisia 1,8 miljardia. ESR-ohjelmaan arvioidaan sitoutuvan julkisia varoja yhteensä noin 1,4 miljardia euroa, josta ESR-varoja on 0,6 ja kansallisia julkisia varoja 0,8 miljardia. EAKR-ohjelmiin arvioidaan sitoutuvan julkisia varoja yhteensä noin 2,1 miljardia euroa, josta EU-varojen osuus on vajaat 1,1 miljardia ja kansallisten julkisten varojen osuus noin miljardi euroa.<sup>10</sup> EAKR-ohjelmiin arvioidaan sitoutuvan yksityisiä varoja noin 2 miljardia euroa.<sup>11</sup>

Ohjelmakaudella rakennerahastoilla on kaksi tavoitetta:

1. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys
2. Euroopan alueellinen yhteistyö.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoite korostaa tarvetta keskittyä suppeaan määrään ensisijaisia tavoitteita, erityisesti tutkimukseen, innovointiin, saavutettavuuteen ja työpaikkojen luomiseen. Inhimilliseen pääomaan tehtävillä investoinneilla arvioidaan olevan suuri merkitys taloudelliseen muutokseen ja rakennemuutokseen sopeutumisen kannalta. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen päämääränä on lujittaa unionin alueen yhdentymistä sekä lisätä rajat ylittävää yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa.<sup>12</sup>

Koko Suomi kuuluu Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys-tavoitteeseen. Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamat toimenpideohjelmat on laadittu suuralueittain. Nämä ovat Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen kilpailukyky ja työllisyys-tavoitteen toimenpideohjelmat. Lisäksi on laadittu valtakunnallinen ESR-toimenpideohjelma kattamaan koko Manner-Suomi. ESR-toimenpideohjelma sisältää valtakunnallisen osion ja alueelliset osiot. Alueosiot toteutetaan Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen suuralueilla erillisillä rahoituskehyksillä.

## 2.1.3 Lissabonin strategia

Rakennerahastojen tulee ohjelmakaudella 2000–2006 ja erityisesti ohjelmakaudella 2007–2013 ennen kaikkea edistää Lissabonin strategian to-

---

<sup>10</sup> [Http://www.rakennerahastot.fi](http://www.rakennerahastot.fi).

<sup>11</sup> [Http://www.tem.fi](http://www.tem.fi).

<sup>12</sup> *Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013.*

teuttamista. Strategian tavoitteena on muodostaa Europasta maailman dynaamisin, osaamiseen perustuva talousalue vuoteen 2010 mennessä.<sup>13</sup>

Eurooppa-neuvoston päätöksellä vuonna 2000 laaditussa ja vuonna 2005 tietyin osin uudistetussa Lissabonin strategiassa painotetaan muun muassa, että

- jäsenmaiden tulee valmistautua kohtaamaan tietoyhteiskunnan ja globalisoituneen maailmantalouden haasteet (esim. elinkeinorakenteen nykyaikaistaminen, koulutusjärjestelmien kehittäminen, tuotanto- ja jakelumenetelmien nykyaikaistaminen),
- Euroopan integraation ja yhteismarkkinoiden vapautumisen myötä tapahtuva syvälinen sosiaalinen, kulttuurinen ja rakenteellinen muutos ei saa vaarantaa unionin sisäistä koheesiota (sosiaalisesti kestävä taloudellinen kasvu yhteismarkkinoilla, etnisten ja rasististen konfliktien vähentäminen jne.) sekä
- jäsenmaiden taloudellisen ja sosiaalisen integraation tulee olla tulevaisuussuuntautunutta ja ekologisesti kestävää (esim. luonnonvarojen kestävä käyttö, liikennejärjestelyjen kehittäminen, energian käyttö tuotantotoiminnassa).

Lissabonin strategian toimeenpanoa varten rakennerahastot toteuttavat kolmea tavoitetta ohjelmakaudella 2007–2013:

1. Konvergenssi
2. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys
3. Euroopan alueellinen yhteistyö.

Näistä kahta jälkimmäistä toteutetaan Suomessa. Kansallisen rakennerahastostrategian<sup>14</sup> painopisteet ohjelmakaudelle 2007–2013 on asetettu siten, että ne tukevat Lissabonin strategian suuntaviivoja ja niiden tavoitteiden toteuttamista. Kansalliset painopisteet ovat

1. Yritystoiminnan edistäminen
2. Innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen sekä osaamisrakenteiden vahvistaminen
3. Osaaminen, työvoima, työllisyys ja yrittäjyys
4. Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen.

Painopisteitä 1, 2 ja 4 toteutetaan Euroopan aluekehitysrahaston ja painopistettä 3 Euroopan sosiaalirahaston toimenpitein.

---

<sup>13</sup> Neuvoston päätös 6.10.2006 *Yhteisön koheesiopolitiikan strategisista linjauksista*.

<sup>14</sup> *Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013*.

Lissabonin strategiassa määritellään yhteisön koheesipolitiikan tavoitteet, jotka pyritään saavuttamaan rakennerahastotoimin. Kansallinen rakennerahastostrategia luo puitteet Suomen rakennerahastotoimenpiteille ja ohjaa toimenpideohjelmien laadintaa. Kansallinen rakennerahastostrategia noudattaa unionin koheesipolitiikan ja Lissabonin strategian linjauksia sekä niiden tavoitteita.

Koheesipolitiikan ja Lissabonin strategian asettamien tavoitteiden saavuttamisessa keskeisessä asemassa ovat kansalliset toimenpiteet ja niiden vaikuttavuus. Rakennerahasto-ohjelmien kansallisessa hallinnoinnissa ja toimeenpanossa tulisi läpi koko toimintoketjun toimia sen suuntaisesti, että toiminnalla edesautetaan sekä yhteisön asettamien että sitä noudattavan kansallisen rakennerahastostrategian tavoitteiden toteutumista. Yhteisön tavoitteet tulisi siis huomioida ohjelman suunnitteluvaiheesta ja hankkeiden valinnasta ohjelmien vaikuttavuuden arviointiin saakka. Koheesipolitiikalle ja rakennerahastotoimille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi täysimääräisesti hyödyntää aikaisempien ohjelmien ja hankkeiden toteuttamisesta saatuja kokemuksia.

#### 2.1.4 Säädösperusta

Aihepiiriin liittyviä keskeisiä kansallisia säädöksiä ovat laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999), asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1354/1999), rakennerahastolaki (1401/2006) ja valtioneuvoston asetus rakennerahastoista (311/2007).

Merkittävimpiä EU-säädöksiä ovat neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (yleisasetus) sekä neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta. Uuden yleisasetuksen keskeisimpiä artikloja ovat artikkelit 47–49 rakenteellisten tukitoimien tehokkuuden arvioinnista (vanhassa yleisasetuksessa artikkelit 40–43) sekä artikkelit 63–68 rahastojen tukitoimien tehokkuuden seurannasta (vanhassa yleisasetuksessa artikkelit 34–37).

Muita aihepiiriin kuuluvia keskeisiä EU-säädöksiä ovat muun muassa:

- parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1784/1999 Euroopan sosiaalirahastosta,
- parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1081/2006 Euroopan sosiaalirahastosta ja asetuksen (EY) 1784/1999 kumoamisesta,
- parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1783/1999 Euroopan aluekehitysrahastosta sekä

- parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1080/2006 Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta.

Komissio on antanut useita ohjeita rakennerahasto-ohjelmien ja -hankkeiden arviointiin.<sup>15</sup>

Tarkastuksen aihepiiriä on käsitelty Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erilliskertomuksissa 03/2000, 12/2001, 04/2002, 07/2003 ja 07/2006.

Rakennerahastojen vanha ohjelmakausi päättyi vuoden 2006 lopussa, ja uusi ohjelmakausi alkoi tammikuussa 2007. Uuden ohjelmakauden menojen tukikelpoisuus alkoi 1.1.2007. Ohjelmakauden 2000–2006 menojen tukikelpoisuus jatkuu vuoden 2008 loppuun. Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta kaudella 2007–2013 (1079/2007) annettiin 29.11.2007. Asetus tuli voimaan 5.12.2007.

## 2.2 Tarkastuksen tavoite, rajaus ja kysymykset

### 2.2.1 Tarkastuksen tavoite ja rajaus

Rinnakkaistarkastuksessa pyritään selvittämään, millä tavoin jäsenvaltiot noudattavat yhteisön rakennerahastostrategiaa ja Lissabonin strategiassa asetettuja tavoitteita. Yhteisön tavoitteet tulisi huomioida ohjelmien suunnitteluvaiheesta ja hankkeiden valinnasta ohjelmien vaikuttavuuden arviointiin saakka.

Rakennerahastoista tarkastus kohdistuu Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamiin toimenpiteisiin<sup>16</sup>, jotka koskevat ohjelmakauden 2000–2006

---

*15 Commission's working paper on ex-ante evaluation 2000–2006 (for major or single projects), Commission's working paper on indicators and monitoring 2000–2006, Technical paper "Mainstreaming equal opportunities for women and men in Structural Fund programmes and projects (2000–2006), Strategic Guidelines on cohesion 2007–2013, Working Document No. 6 – Measuring Structural Funds' Employment Effects (2007–2013), Indicative guidelines on evaluation methods: Monitoring and evaluation indicators 2007–2013, Guidelines on cost-benefit analyses 2007–2013, Guidelines on evaluation methods: Evaluation during the programming period (2007–2013).*

*16 Yhtenäinen ohjelma-asiakirja (SPD) 2000–2006, tavoite 3.*



Suomen tavoiteohjelmia 1, 2 ja 3 sekä ohjelmakauden 2007–2013 valmistelua Manner-Suomen ESR-ohjelman osalta.

## 2.2.2 Työryhmässä yhteisesti sovitut tarkastuskysymykset

Rinnakkaistarkastuksena tehtävä tarkastus eroaa tavanomaisesta tarkastuksesta siinä, että tarkastuskysymyksistä ja aikataulusta sovitaan yhteisesti EU:n tarkastusvirastojen työryhmässä.<sup>17</sup> Yhteistarkastuksen lisäksi tähän tarkastukseen on otettu mukaan kolme kansallista tarkastuskysymystä.

Rakenerahastotyöryhmässä on sovittu rinnakkaistarkastuksessa selvitettävät tarkastuskysymykset, jotka käydään soveltuvin osin läpi kussakin tarkastukseen osallistuvassa jäsenmaassa. Kysymykset on jaettu kuuteen keskeiseen alueeseen:

- toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta
- hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus
- tuen myöntämismenettelyt
- seuranta ja raportointi
- arviointi
- seurantakomiteoiden osallistuminen.

*Tarkastuskysymykset: ohjelmakauden 2000–2006 arviointi*

### Keskeinen alue 1.1: Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta

*Pääkysymys: Onko ohjelmien suunnittelussa ja hankkeiden valinnassa keskitytty rakenerahastojen pääasiallisiin tavoitteisiin työllisyyden alueella?*

Tarkastuskysymykset:

- Onko hankkeiden valintakriteerit määritelty siten, että ne tukevat työllisyydestavoitteita?
- Mikä suhde on kriteereillä ja ohjelmassa määritellyillä työllisyyden päätavoitteilla?
- Miksi on valittu juuri ko. kriteerit?

---

<sup>17</sup> *Rinnakkaistarkastuksen toteuttamista ja tarkastuskysymyksiä on käsitelty yksityiskohtaisesti työryhmän 05/2007 hyväksymässä tarkastussuunnitelmassa Audit plan for a parallel audit of the "Performance (output/effectiveness) on the Structural Funds programmes in the areas of employment and/or environment".*

- Tämä tausta huomioiden, onko kriteerit määritelty riittävän hyvin, jotta hankkeet voidaan valita tuloksellisuusperusteisesti<sup>18</sup>? Jos kyllä, niin esitä muutama esimerkki hyvästä käytännöstä.
- Onko jäsenmaassa olemassa alueellisia kehittämissuunnitelmia (regional development plans)?
- Kuinka kansalliset viranomaiset ottavat huomioon alueelliset kehittämissuunnitelmat ohjelmien suunnittelussa, erityisesti hankkeiden valintakriteereissä?
- Toteuttivatko kansalliset viranomaiset etukäteisarviointeja tai kustannus-hyötyanalyysija toimenpidekokonaisuuksista (measure) tai hankkeista, oli sellainen vaatimus EU-säädöksissä tai ei?

### Keskeinen alue 1.2: Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus

*Pääkysymys: Tukevatko hakuilmoituksiin, ilmoitusten formulointiin sekä hakemusten analysointiin liittyvät kansalliset menettelyt niiden tukitoimenpiteiden valintaa, joilla odotetaan olevan paras lisäarvo?*

Tarkastuskysymykset:

- Julkaisivatko kansalliset viranomaiset hakuilmoitukset tai muita ilmoituksia hankehakemuksia pyytäessään?
- Sisälsivätkö hakuilmoitukset tai muut ilmoitukset asianmukaiset indikaattoritiedot, joiden mukaan hakija pystyy määrittelemään ja kuvaamaan hankkeensa myötävaikutuksen kyseisen ohjelman ensisijaisiin tavoitteisiin?
- Mitä tietoa hakuilmoituksessa vaadittiin tukitoimenpiteen (aid measure) VFM-arvioimista varten?
- Analysoivatko ja arvioivatko kansalliset viranomaiset vastaanotetuissa hakemuksissa esitettyä tietoa asianmukaisesti?
- Arvioitiinko hankkeiden odotettua myötävaikutusta ensisijaisiin tavoitteisiin kustannus-hyötyanalyysilla?
- Kirjattiinko ja tallennettiin analysointi- ja arviointitulokset asianmukaisesti?
- Laitettiin hankkeet paremmuusjärjestykseen esimerkiksi sen mukaisesti, mitkä olivat hankkeiden odotetut tuotokset ja lopullisen vaikutukset, tai jonkun muun objektiivisen analyysin mukaisesti?

---

<sup>18</sup> Value for Money (VFM).

### Keskeinen alue 1.3: Tuen myöntämismenettelyt

*Pääkysymys: Kuinka kansalliset viranomaiset pyrkivät varmistumaan tuen myöntämismenettelyssä siitä, että lopullinen tuensaaja (hanketta hallinnoiva ja toteuttava organisaatio tai elin) toteuttaa hankkeen siten, että suunnitellut tulokset saavutetaan sovittujen kustannusten puitteissa, sovituissa ajassa sekä sovituilla tavalla?*

Tarkastuskysymykset:

- Mitä ehtoja ja vaatimuksia on sisällytetty myöntämismenettelyyn tuettavan toimenpiteen (aided measure) asianmukaisen toimeenpanon ja kestävyuden (sustainability) varmistamiseksi?
- Sisältääkö tukipäätös sopivat indikaattorit hankkeen etenemisen ja onnistumisen arvioimiseen?
- Salliiko tukipäätös edellisen kysymyksen kanssa samanaikaisesti asianmukaista joustavuutta hankesuunnitelman sopeuttamiseen tai hankkeen toteuttamiseen esimerkiksi seurannassa esiin tulleiden havaintojen tai joidenkin hankkeen osien viivästymisten vuoksi?
- Mitä mahdollisia sanktioita on kirjattu tukipäätökseen hankkeiden epäonnistumisesta?

### Keskeinen alue 1.4: Seuranta ja raportointi

*Pääkysymys: Ovatko kansalliset seurantajärjestelmät sopivia tukemaan meneillään olevien toimenpiteiden asianmukaista arviointia?*

Tarkastuskysymykset:

- Kuinka kansalliset viranomaiset hankkivat ja käyttävät seurantatietoa?
- Sisältääkö seurantajärjestelmä määräyksiä tuettavien toimenpiteiden kestävänn onnistumisen seurantaan?
- Havait्सivatko kansalliset viranomaiset tai EU-viranomaiset heikkouksia kansallisissa seurantajärjestelmissä kaudella 2000–2006? Jos kyllä, niin mitä nämä heikkoudet olivat?
- Onko seurantatiedon hankkimisen ja käyttämisen tapa sopiva tukemaan tuettavien toimenpiteiden luotettavaa arviointia?
- Seurasivatko kansalliset viranomaiset myös toimenpiteiden epäsuoria vaikutuksia, esim. työhön liittyvän koulutushankkeen vaikutukset toimenpiteeseen osallistuneiden hankkeen jälkeiseen uuteen työllistymiseen?
- Mitkä ovat kansallisten viranomaisten kokemukset vanhan ohjelma-kauden vuosiraporttijärjestelmän kustannushyötyyn? (Hyöty = vuosi-

raporteista saatu tuki rakennerahasto-ohjelmien tehokkaampaan ja vaikuttavampaan toimeenpanoon.)

- Mitä kokemuksia kansallisilla viranomaisilla on raportointijärjestelmän käytöstä?
- Ovatko raportointijärjestelmässä käytetyt indikaattorit yhteneväiset seurantajärjestelmän indikaattoreiden kanssa sekä niiden indikaattoreiden, joita on käytetty ohjelmassa itsessään; esimerkiksi hakemuksessa tai rahoituksen myöntämismenettelyssä tai onko olemassa sellaista epäyhteneväisyyttä, joka voisi vääristää vuosiraportteja?

### Keskeinen alue 1.5: Arviointi

*Pääkysymys: Mitä arviointeja toteutettiin, kuinka ja mitkä olivat arviointien tulokset?*

Tarkastuskysymykset:

- Mitä arviointeja suoritettiin ja kenen toimesta?
- Mitä arviointimetologioita käytettiin?
- Mitkä olivat ohjelmakauden 2000–2006 rakennerahasto-ohjelmien ja hankkeiden arviointien havainnot ja suositukset?
- Mitä tuotos- ja vaikutusindikaattoreita arvioinnissa käytettiin? Ovatko ne asianmukaisia?
- Kuinka kansalliset viranomaiset arvioivat epäsuoria vaikutuksia?

### Keskeinen alue 1.6: Seurantakomiteoiden osallistuminen rakennerahastotoimenpiteiden arviointiin

*Pääkysymys: Missä määrin seurantakomiteat<sup>19</sup> ovat osallistuneet rakennerahastotoimien arviointiin?*

Tarkastuskysymykset:

- Kuinka kansalliset viranomaiset sisällyttivät seurantakomiteat mukaan arviointi- ja raportointijärjestelmään?
- Mitä toimia seurantakomiteat ovat tehneet varmistaakseen ohjelmien onnistuneen toimeenpanon?

---

<sup>19</sup> Vanhassa rakennerahastojen yleisasetuksessa (1260/1999, art. 15/6 ja 34–37) sekä uudessa yleisasetuksessa (1083/2006, art. 63–66) seurantakomiteoiden roolia pidetään erityisen tärkeänä rakennerahastoista tuettavien toimenpiteiden tulossuuntautuneessa suunnittelussa ja toimeenpanossa.

*Tarkastuskysymykset: ohjelmakauteen 2007–2013 valmistautuminen*

### Keskeinen alue 2.1: Toimenpiteiden suunnittelu ja valintamenettelyt

*Pääkysymys: Onko uuden ohjelmakauden suunnittelussa ja hankkeiden valinnassa keskitytty rakennerahastojen pääasiallisiin tavoitteisiin työllisyyden alueella?*

Tarkastuskysymykset:

- Mitä opittiin ohjelmakaudelta 2000–2006?
- Miten nämä opit huomioitiin uuden ohjelmakauden toimeenpanossa?
- Mitä hankevalinnan kriteereitä ohjelmassa on määritelty työllisyystavoitteiden suhteen?
- Mitkä ovat etukäteisarvioinnin tulokset työllisyystavoitteiden osalta?

### Keskeinen alue 2.2: Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus

*Pääkysymys: Minkälaiset kansalliset menettelyt ovat (tai tulevat olemaan) hakuilmoituksiin, ilmoitusten formulointiin sekä hakemusten analysointiin liittyen?*

Tarkastuskysymykset:

- Mitä muutoksia on menettelyihin tehty ja miksi?
- Missä määrin muutokset on tehty viime kaudelta opitun pohjalta?
- Kuinka viime kauden opit toimeenpantiin uudella kaudella?

### Keskeinen alue 2.3: Rahoituksen myöntämismenettelyt

*Pääkysymys: Millaisin kansallisin rahoituksen myöntämismenettelyin turvataan (tai tullaan turvaamaan) se, että lopullinen tuensaaja toteuttaa hankkeen siten, että se saavuttaa siltä odotetut tulokset?*

Tarkastuskysymykset:

- Mitä muutoksia menettelyihin tehtiin ja miksi?
- Missä määrin muutokset on tehty viime kaudelta opitun pohjalta?
- Kuinka viime kauden opit toimeenpantiin uudella kaudella?

## Keskeinen alue 2.4: Seuranta ja raportointi

*Pääkysymys: Onko perustettu sellaiset kansalliset seurantajärjestelmät, jotka tukevat toimenpiteiden arviointia tulevaisuudessa?*

Tarkastuskysymykset:

- Kuinka kansalliset viranomaiset ottivat huomioon vanhan ohjelmakauden kokemukset seurantajärjestelmistä uudella ohjelmakaudella?
- Kuinka kansallisten viranomaisten on tarkoitus täyttää ohjelmien arvioinnille yleisasetuksen (1083/2006) artikloissa 67–68 asetetut tulevaisuuden raportointivaatimukset?
- Kuinka kansalliset viranomaiset arvioivat arviointien vuosi-raportointijärjestelmän kustannus-hyötysuhdetta uudella kaudella? (Hyöty = vuosiraporteista saatu tuki rakennerahasto-ohjelmien tehokkaampaan ja vaikuttavampaan toimeenpanoon.)

## Keskeinen alue 2.5: Seurantakomiteoiden osallistuminen uusien rakennerahastotoimenpiteiden suunnitteluun

*Pääkysymys: Missä määrin seurantakomiteat osallistuvat/tulevat osallistumaan uusien toimenpiteiden seurannan ja toteuttamisen suunnitteluun?*

Tarkastuskysymykset:

- Kuinka kansalliset viranomaiset sisällyttivät seurantakomiteat uuden ohjelmakauden ohjelmien seurannan ja toteuttamisen suunnitteluun?
- Kuinka seurantakomiteoiden toimet ovat muuttuneet uusien säädösten ja vuoden ohjelmakauden 2000–2006 kokemusten myötä?

### 2.2.3 Rinnakkaistarkastuksen lisäksi selvittävät kansalliset tarkastuskysymykset

Rinnakkaistarkastuksesta sovittujen yhteisten tarkastuskysymysten lisäksi tarkastuksessa pyritään, lähinnä kansallista käyttöä varten, selvittämään seuraavat ohjelmakautta 2000–2006 koskevat kysymykset.

- Olisiko rakennerahastoista osarahoitettuja hankkeita toteutettu ilman EU-tukea?
- Miten hallintoviranomaiset ja seurantakomiteat käyttivät tilastoaineistoja ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin?

- Miten hallintoviranomaiset ja toimeenpanevat viranomaiset (välittävät toimielimet) raportoivat (oikeat ja riittävät tiedot) tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta?

## 2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa on käyty läpi asiakirja- ja rekisteriaineistoa, joka koskee rakennerahastovaroin osarahoitettujen hankkeiden kansallisen hallinnon suunnittelu-, seuranta- ja arviointitoimia.

Tarkastustietoa on hankittu tekemällä haastatteluja sekä keräämällä asiakirja-aineistoa työministeriössä sekä TE-keskuksissa, maakunnan liitoissa ja lääninhallituksissa. Tarkastus on kohdistunut Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen tavoiteohjelma-alueille sekä ESR-toimenpideohjelman valtakunnalliseen osioon. Tarkastuksen aikana on käyty seitsemässä TE-keskuksessa, yhdessä lääninhallituksessa, yhdessä maakunnan liitossa, työministeriössä sekä valtioneuvoston controller-toiminnoissa. Tarkastuksen kohteena on ollut lisäksi yhteensä 18 satunnaisotannalla ESRA-järjestelmästä poimittua ESR-osarahoitettua tavoite 1, 2 ja 3 -ohjelmissä toteutettua hanketta.

Tarkastukseen on valittu sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat alkaneet ja päättyneet ohjelmakauden 2000–2006 aikana. Valintakriteerinä on ollut lisäksi se, että toimenpiteellä on jatkuvuutta uusien vastaavanlaisten toimenpiteiden muodossa ohjelmakaudella 2007–2013.

Rakennerahastoista annetun yleisasetuksen (1260/1999) artiklan 42 mukaiset ohjelmien väliarvioinnit on toteutettu vuosina 2002–2003, ja ne on ajantasaisesti vuonna 2005. Väliarvioinneissa on tarkasteltu tavoitteiden ja strategioiden ajankohtaisuutta, toimivuutta ja johdonmukaisuutta sekä tavoitteiden saavuttamista ja ohjelmien toteutumista. Yleisasetuksen artiklan 43 mukaisten jälkiarviointien on oltava valmiit viimeistään kolmen vuoden kuluttua ohjelmakauden päättymisestä (ohjelmakaudelta 2000–2006 vuoden 2009 loppuun mennessä).

Ohjelmakaudelle 2007–2013 ollaan kehitettävässä Internet-pohjaista seuranta- ja rahoitusjärjestelmää EURA 2007:ää, jonka pitäisi korvata vanhalla ohjelmakaudella käytetyt sisäasiainministeriön (FIMOS 2000), opetusministeriön (IRIS) ja työministeriön (ESRA) järjestelmät. EURA 2007:n avulla hallinnoidaan sekä EAKR- että ESR-osarahoitetut toimenpiteet.

Kertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä Pohjois-Pohjanmaan liitolta ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskukselta. Palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen tekivät toiminnantarkastusjohtaja, JHTT Jukka Kulonpalo ja johtava toiminnantarkastaja Hannu Tervo. Tarkastuskertomuksen laatimista ohjasi toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

Suomea koskeva tarkastuskertomus käännetään englanniksi ja lähetetään rakennerahastotyöryhmän ydinryhmälle, joka kokoaa rinnakkaistarkastukseen osallistuvien jäsenmaiden kertomusluonnoksista jäsenmaita koskevat keskeiset tulokset rinnakkaistarkastuksen loppuraportiksi. Rakennerahastotyöryhmä työstää raportin lopulliseen muotoonsa kokouksessaan syyskuussa 2008. Rinnakkaistarkastuksen loppuraportti on tarkoitettu esitellä yhteyskomitean kokouksessa Luxemburgissa 1.–2.12.2008. Rinnakkaistarkastuksen loppuraportti julkaistaan myöhemmin annettavan, toisen tarkastuskertomuksen liitteenä.



## 3 Tarkastushavainnot

Tässä luvussa esitetään Suomen tarkastuksessa tehdyt havainnot rinnakkaistarkastuksen tarkastussuunnitelman mukaisessa pelkistetyssä muodossa. Myös alalukujen lopussa esitetyt tarkastajan päätelmät on kirjoitettu tarkastussuunnitelman mukaisessa muodossa. Rinnakkaistarkastuksen suunnitelman mukaisesti on esitetty joitakin käytänteitä, joita tarkastuksen perusteella pidetään hyvinä (best practices).

### 3.1 Ohjelmakauden 2000–2006 arviointi

#### 3.1.1 Keskeinen alue 1.1 Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta

Keskeisen alueen 1.1 pääkysymyksenä oli, onko ohjelmien suunnittelussa ja hankkeiden valinnassa keskitytty rakennerahastojen pääasiallisiin tavoitteisiin? Kysymyksen vastattiin luvussa 2.2.2 esitettyjen tarkastuskysymysten avulla.

Hallintoviranomaisen mukaan<sup>20</sup> ohjelmien suunnittelun ja hankkeiden valinnan pohjana ovat työmarkkina-analyysi, yhteiskunnallinen analyysi sekä EU-tason työllisyysstrategiat. Sisällöllisen vertailun mukaan esimerkiksi ESR:n osarahoittaman Suomen tavoite 3 -ohjelman toimintalinjat ja toimenpidekokonaisuudet noudattavat hyvin Euroopan työllisyysstrategiaa.<sup>21</sup>

Hallintoviranomaisen mukaan uusi ESR-ohjelma (2007–2013) on Lissabonin strategian mukainen, ja koska vanha ohjelma (2000–2006) ei sisällöllisesti poikkea uudesta, voi senkin katsoa olevan Lissabonin strategian mukainen. ESR-ohjelma on tärkein instrumentti Lissabonin strategian mukaisessa työllisyyden hoidossa Suomessa.

Suomessa toteutettavien tavoite 1, 2 ja 3 -ohjelmien kriteerit on esitetty ohjelma-asiakirjoissa. Kriteerit vaihtelevat jonkin verran tavoiteohjelmien, toimintalinjojen ja toimenpidekokonaisuuksien mukaan. Hankkeiden valintakriteerit on jaettu välttämättömiin ja hankevalintaa ohjaaviin kriteereihin. Kaikkien hankkeiden tulee täyttää välttämättömät kriteerit. Valin-

---

<sup>20</sup> *Tarkastuksessa tehdyt haastattelut.*

<sup>21</sup> *Työministeriö 2004a, s. 83.*

takriteerit tulevat ohjelma-asiakirjoista, seurantakomiteoilta, hallintoviranomaiselta sekä maakunnan yhteistyöryhmistä (MYR).

Välttämättömiä kriteereitä ovat ESR-ohjelmaan ja haussa olleeseen toimintalinjaan sopivuus, toteuttajaorganisaation tukikelpoisuus sekä se, että projekti edistää ainakin yhtä ohjelman horisontaalista painotusta.

Tukea myöntävät viranomaiset (final beneficiary<sup>22</sup>) katsovat tilannetta oman alueensa/sectorinsa näkökulmasta. Tuen myöntäjät katsoivat, että tärkeitä hankevalinnan kriteereitä ovat tarpeellisuus, ohjelman mukaisuus, toteuttamiskelpoisuus, taloudellisuus ja kustannustehokkuus.

Hallintoviranomaisen mukaan kriteerit tukevat osaltaan hankkeiden valintaa VFM-perusteisesti. EU-varoja on jäänyt myös käyttämättä, jos hankkeet ovat olleet hakemusten perusteella huonoja. Tarkastuksessa ei selvitetty, miten paljon varoja on jäänyt käyttämättä.

Tuen myöntäjien mukaan kriteerien tehtävänä on osaltaan taata hankkeiden laatutaso. Valintakriteerien lisäksi hankevalintaa ovat tukenet myös neuvottelut, joita on käyty hakijoiden kanssa hankkeiden tason nostamiseksi. Tuen myöntäjien näkemysten mukaan neuvottelujen tuloksena tehty tärkeiden asioiden painotus ja turhien asioiden karsinta ovat vaikuttaneet positiivisesti myös hankkeiden kustannustehokkuuteen.

Alueiden näkökulmasta hankkeiden valintakriteerit lähtevät alueiden tarpeista ja nivoutuvat muihin aluekehitystä ohjaaviin suunnitelmiin, kuten maakuntaohjelmiin. Alueitasolla eri tavoiteohjelmilla toteutettavien ESR-toimien yhteensovittamisesta ja työnjaosta käytännössä huolehtivat viranomaiset ja muut keskeiset toimijat yhteistyössä maakuntien yhteistyöryhmissä<sup>23</sup>. Haastattelujen mukaan käytännön yhteensovittaminen tapahtuu alueen viranomaisten yhteistyönä ja maakuntien yhteistyöryhmien rooli on käytännössä aika vähäinen.

Suomessa alueiden kehittämistä ohjaa alueiden kehittämislaki (602/2002) ja laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005). Lakeja sovelletaan alueiden kehittämiseen, alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä suunnitelmien ja ohjelmien yhteensovittamiseen ja seurantaan. Lain tavoitteita toteutettaessa otetaan huomioon Euroopan yhteisön alue- ja rakennepoliitiikan tavoitteet. Rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista annetun lain 17 § edellyttää rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueen ke-

---

<sup>22</sup> EU-terminologian mukaan ohjelmien lopullisia edunsaajia (final beneficiary) ovat viranomaiset, jotka myöntävät hanketukea. Käännökset perustuvat pääasiassa ESR-sanastoon osoitteessa <http://www.esr.fi>.

<sup>23</sup> Työministeriö 2004b, s. 13.

hittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista maakunnan yhteistyöryhmissä.

Hallintoviranomaisen mukaan osasta hankkeita on tehty etukäteisarviointoja, vaikka sitä ei olisi edellytetty EU-säädöksissä. Selvitysten tekeminen vaihtelee Suomessa viranomaiskohtaisesti. Tarkastuksen perusteella varsinaisia kustannus-hyöty-analyyseja tuen myöntäjät eivät ole juurikaan tehneet. Tuen myöntäjät pitivät kustannus-hyöty-analyysia raskaana metodina ja huonosti ESR-hankkeisiin sopivana, koska hankkeiden hyödyt ovat usein vaikeasti muutettavissa rahamääräisiksi, saattavat olla välillisiä ja toteutua viipeellä.

### *Päätelmät*

Rakennerahastojen päätavoitteet työllisyyden osalta olivat olennainen peruste tukitoimenpiteiden (aid measure) valinnassa. Tukitoimenpiteiden suunnittelu ja valinta perustuvat kriteereihin, jotka mahdollistivat tarkoituksenmukaisen ohjelmien toimeenpanon ja hankkeiden valinnan. Kriteerit vaikuttavat olevan järkeviä ja tarkoituksenmukaisessa suhteessa rakennerahastojen ensisijaisiin työllisyyteen liittyviin tavoitteisiin nähden.

### 3.1.2 Keskeinen alue 1.2 Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus

Keskeisen alueen 1.2 pääkysymyksenä oli, tukevatko hakuilmoituksiin, ilmoitusten formulointiin sekä hakemusten analysointiin liittyvät kansalliset menettelyt niiden tukitoimenpiteiden valintaa, joilla odotetaan olevan paras VFM-tuotto? Kysymykseen vastattiin luvussa 2.2.2 esitettyjen tarkastuskysymysten avulla.

Tukea myöntävät viranomaiset julkaisivat lehdissä yhteisiä tavoiteohjelmien hakuilmoituksia. Suomessa hyödynnetään Internetiä niin laajasti, että sitä käytetään myös viranomaisten ilmoitusten tukena. Lehdissä julkaistuissa ilmoituksissa esitettiin hakua varten tarvittavat tiedot ja viitattiin Internet-osoitteeseen, jossa oli julkaistu hakulomakkeet ohjeineen. Hakulomakkeet sisälsivät muun muassa kohdat hankkeen tavoitteista, odotettavista tuloksista, vaikutuksista suhteessa ohjelman tavoitteisiin sekä taloudellisuudesta.

Internetin käyttöä hakuilmoitusten tukena voi pitää hyvänä käytänteenä (good practice) sekä ilmoitusmenettelyn kustannustehokkuuden että ympäristönsuojelun kannalta. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta menettely edellyttää Internetin käytön yleisyyttä jäsenvaltiossa. Toisena hyvänä käytänteenä voi pitää useiden viranomaisten tapaa käsitellä eri rahastoista myönnettävää sekä myös EU-tukea ja kansallista tukea koskevat

hakemukset samalla kertaa. Menettely myös estää tuen myöntämisen samalle hankkeelle useasta lähteestä.

Tuen myöntäjät arvioivat hakemuksia suhteessa ohjelmien kriteereihin. Yhtenä kriteerinä oli taloudellisuus ja kustannustehokkuus. Hakemuksia vertailtiin keskenään muun muassa taloudellisuuden suhteen. Hakijoiden kanssa käytiin neuvotteluja hakemusten arvioinnin tueksi. Lisäksi tuen myöntämisestä hankkeille keskusteltiin tukea myöntävän viranomaisen koko viraston kattavassa ryhmässä sekä myös muiden viranomaisten kanssa.

### *Päätelmät*

Kansalliset toimenpiteet hakuilmoitusmenettelyissä, ilmoitusten muotoilussa ja hakemusten arvioinnissa sopivat tukemaan ohjelmien toteuttamista kestäväällä tavalla ja siten, että ohjelmilla saavutetaan hyvä VFM-tuotto.

#### **3.1.3 Keskeinen alue 1.3 Rahoituksen myöntämismenettelyt**

Keskeisen alueen 1.3 pääkysymyksenä oli, kuinka kansalliset viranomaiset pyrkivät varmistamaan rahoituksen myöntämismenettelyssä sen, että lopullinen edunsaaja toteuttaa hankkeen siten, että suunnitellut tulokset saavutetaan sovituin kustannuksin, sovitussa ajassa sekä sovitulla tavalla? Kysymykseen vastattiin luvussa 2.2.2 esitettyjen tarkastuskysymysten avulla.

Tukea myöntävät viranomaiset varmentavat hankkeen realistisuuden jo ennen hankkeen tukipäätöksen tekemistä. Tukipäätöksessä on määritelty indikaattorit hankkeen etenemisen ja onnistumisen arvioinnille. Päätöksen liitteenä on tarkat ehdot hankkeen toteuttamisesta erityisesti varojen käytön osalta ja myös maininta takaisinperinnästä, tukiprosenteista ja hyväksyttävistä kustannuksista lajeittain. Jokaiselle hankkeelle asetetaan ohjausryhmä, joka seuraa hankkeen etenemistä. Ohjausryhmässä on aina mukana tuen myöntäjän edustaja.

Hankkeilta on edellytetty säännöllistä raportointia toteutuneesta toiminnasta. Puolivuosittain on vaadittu seurantaraportti määrällisten tavoitteiden suhteen. Vuosittain vaadittu raportti on ollut vapaamuotoisempi. Raporttien perusteella toteutunutta toimintaa on verrattu tukihakemuksessa esitettyyn suunnitelmaan. Jokaiselta hankkeelta vaaditaan loppuraportti, jossa verrataan toteutunutta toimintaa hakemuksessa esitettyihin tietoihin.

Tuenmyöntäjäkohtaisesti hieman vaihdellen on sovellettu käytäntöjä, joissa hankkeen toteuttajan (final recipient) kanssa käydään vuoropuhelua sekä hankkeen toiminnasta että maksatuksista. Hanke varmennetaan pai-

kan päällä tehtävällä käynnillä. Hankkeen toteutuksen aikana on myös tehty realistisuusarviointeja hankkeen mahdollisuuksista saavuttaa asetetut tavoitteet. Toteutusta on voitu muuttaa, jos tavoitteiden saavuttaminen on vaikuttanut epätodennäköiseltä. Toiminnan keskeyttäminen on myös mahdollista, mutta käytännössä harvinaista. Jos hanketta ei saada toteutettua, avustus peritään takaisin.

Hyvänä käytänteenä voidaan pitää menettelyä järjestää hankkeen käynnistyskokous pian tukipäätöksen tekemisen jälkeen. Kokouksessa tukea myöntävä viranomais ja hankkeen toteuttaja allekirjoittavat asiakirjan, johon on kirjattu kokouksessa läpikäytyt asiat, muun muassa tukipäätös liitteineen ja ehtoineen sekä kilpailutukseen liittyvät ohjeet.

### *Päätelmät*

Rahoituksen myöntämismenettelyt sopivat tukemaan tuettavien toimien (aided measure) kestäväää onnistumista asianmukaisin ehdoin ja vaatimuksin.

#### 3.1.4 Keskeinen alue 1.4 Seuranta ja raportointi

Keskeisen alueen 1.4 pääkysymyksenä oli, ovatko kansalliset seurantajärjestelmät sopivia tukemaan meneillään olevien toimenpiteiden asianmukaista arviointia? Kysymykseen vastattiin luvussa 2.2.2 esitettyjen tarkastuskysymysten avulla.

Hallintoviranomais on kerännyt tietoa ja seurannut ESR-toimenpiteitä ESRA-järjestelmän avulla. Järjestelmän tietoja on arvioitu ja analysoitu vuosittain työministeriössä seurantakomitealle tehtävää vuosiraportointia varten. Ohjelmakauden 2000–2006 toiminnan arvioinneista on tehty välitarkistus<sup>24</sup>, jossa arvioinneissa tehdyt suositukset on kerätty yhteen.

Hanketasolla seurannan välineitä ovat olleet ESRA-seurantaraportit, maksatushakemukset, väliraportit, ohjausryhmän pöytäkirjat ja paikan päällä tapahtuva varmentaminen. Ohjausryhmät ovat tärkeitä tukea myöntävien viranomaisten toteuttaman seurannan kannalta, koska ne ovat vuorovaikutuksessa toteuttajien kanssa. Indikaattorien avulla tapahtuva hankeseuranta on määrällistä. Väliraportti palvelee laadullista seurantaa ja on samalla maksatuksen ehto.

Tukea myöntävien viranomaisten mukaan ESRA-järjestelmässä täytettävä hankkeiden seurantalomake on pitkä ja raskas, mutta joiltakin osin yleisempi kuin suunnitelmalomake. Tämän takia seurantalomake ei anna

---

<sup>24</sup> Työministeriö 2004g.

riittävän tarkkaa perustaa seurantaan. Suunnitelmalomakkeella ilmoitettavia tarkemmin eriteltyjä lukuja saatetaan seurantalomakkeella ilmoittaa yhteenlaskettuina, mikä vaikeuttaa arviointia siitä, onko toiminta toteutunut suunnitelmalomakkeella ilmoitetun mukaisena. Tämä huono käytännöksi tulisi korjata EURA 2007 -järjestelmässä.

Hallintoviranomaisen keväällä 2005 sosiaalirahaston toimeenpanosta vastuussa oleville hallinnonaloille (ministeriöt ja alueorganisaatiot) tekemän kyselyn mukaan projektinhallintajärjestelmistä ja hakulomakkeista tulisi kehittää yksinkertaisempia ja käyttäjäystävällisempiä, mikä helpottaisi hankkeiden hallinnointia ja toisi järjestelmiin laadukasta ja hyödyllistä tietoa. Järjestelmien tulisi voida palvella paremmin seurantaa ja raportointia, mutta samalla tukea myös hankkeiden suunnittelua. Ideaalina toimintatapana olisi yksi yhtenäinen projektinhallintajärjestelmä, jota voitaisiin tarvittaessa muokata kunkin hallinnonalan omia tarpeita vastaavaksi.<sup>25</sup>

Hyvänä käytänteenä mainittakoon tukea myöntävien viranomaisten vaatima projektien väliraportointi. Väliraportissa toimintaa on kuvattava projektisuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden mukaisesti. Tämä vaaditaan hankkeen toteuttajan väliraportilta ennen kuin se voidaan hyväksyä. Ilman hyväksyttyä väliraporttia maksatusta ei tehdä. EU tuki maksetaan toteutuneiden menojen perusteella.

Hallintoviranomaisen edustajien mukaan kansallisten seurantajärjestelmien heikkoudet liittyvät indikaattoreihin. Määrällisiin indikaattoreihin liittyy erityisesti määrittelyongelmia, laadullisiin taas seurannan ongelmia. Kustannus-hyöty-analyysin käytössä on havaittu, että ESR-toimenpiteillä saavutettujen hyötyjen arvottaminen on vaikeaa.

Edellä mainitun kyselyn mukaan seurantaindikaattorien määrä on arvioitu liian suureksi ja osa indikaattoreista tulkinnanvaraisiksi. Indikaattoreita tulee yksinkertaistaa sekä kehittää projektin tuloksia ja vaikuttavuutta paremmin kuvaaviksi. Määrällisten indikaattoreiden rinnalle tulisi kehittää hyviä laadullisia indikaattoreita.<sup>26</sup>

Tukea myöntävien viranomaisten mukaan määrälliset indikaattorit eivät ole relevantteja kaikissa hankkeissa. Määrälliset indikaattorit eivät aina pysty ilmaisemaan toimenpiteillä saavutettuja hyötyjä riittävän hyvin. Tämän takia laadullisia indikaattoreita ja arviointeja pitäisi lisätä. Hyvänä puolena määrällisissä indikaattoreissa on se, että kaikilta hankkeiden toteuttajilta saadaan sama informaatio.

Hankkeiden toteuttajien seurantajärjestelmiin ilmoitamiin indikaattoritietoihin liittyy luotettavuusongelmia. Erityisesti toimenpiteillä saavutettu-

---

<sup>25</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 18.*

<sup>26</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 18.*

jen uusien ja säilytettyjen työpaikkojen määrät saatetaan arvioida liian suuriksi, mikä saattaa johtaa ohjelmaston arvioinneissa ohjelmien vaikutusten yliarvioimiseen.<sup>27</sup>

### *Päätelmät*

Suomen kansalliset seuranta- ja raportointijärjestelmät ovat EU-säädösten mukaisia. Työllisyysindikaattoritietoihin liittyvien luotettavuusongelmien johdosta ne eivät ole riittäviä varmistamaan, missä määrin tukitoimenpiteet ovat myötävaikuttaneet ohjelmien ensisijaisten työllisyystavoitteiden saavuttamiseen.

#### 3.1.5 Keskeinen alue 1.5 Arviointi

Keskeisen alueen 1.5 pääkysymyksenä oli, mitä arviointeja toteutettiin, miten ne toteutettiin ja mitkä olivat arviointien tulokset? Kysymykseen vastattiin luvussa 2.2.2 esitettyjen tarkastuskysymysten avulla.

Ohjelmakauden 2000–2006 kokemuksia on selvitetty sekä ulkopuolisten että hallinnon itse tekemien arviointien avulla. Palautetta on hyödynnetty ESR-toiminnan kehittämisessä sekä ohjelmien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa. Tulokset ovat ohjanneet myös kauden 2007–2013 ESR-ohjelman valmistelua.<sup>28</sup> Euroopan sosiaalirahaston osarahoitamasta toiminnasta tehtiin väliarvioinnit ohjelmakauden puolivälissä. Tavoite 3 -ohjelma arvioitiin kokonaisuudessaan<sup>29</sup>, minkä lisäksi ohjelman kaikista neljästä toimintalinjasta laadittiin arviot.<sup>30</sup> Näiden lisäksi arvioitiin myös ESR-viitekehyksen strategiset painopisteet.<sup>31</sup>

EU:n rakennerahastojen osarahoittamista Suomen tavoite 1 ja 2 -ohjelmista tehtiin väliarvioinnit ohjelmakauden 2000–2006 puolivälissä. Ne saatettiin ajan tasalle vuonna 2005. Arvioinnit ja niiden ajantasaistamiset tehtiin Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmista<sup>32</sup> sekä Etelä- ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmista.<sup>33</sup> Tavoite 1 ja 2 -ohjelmien arviointiraportteja tehtiin yhteensä kahdeksan.

---

<sup>27</sup> *Tiainen 2005, s. 3-6; myös ESR-bulletiini nro 13, s. 3.*

<sup>28</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 17.*

<sup>29</sup> *Työministeriö 2004b.*

<sup>30</sup> *Työministeriö 2004c, 2004d, 2004e, 2004f.*

<sup>31</sup> *Työministeriö 2004a.*

<sup>32</sup> *Net Effect Oy 2003a, Tiainen 2005, Net Effect Oy 2003b, Kunnas 2005.*

<sup>33</sup> *LTT-Tutkimus Oy 2003, Höglom 2005, Jyväskylän yliopisto & Kaupunkitutkimus TA Oy 2003, Haukka 2005.*

Vaikka arvioinneissa käytetyt aineistot ja menetelmät vaihtelivat jonkin verran arvioinneittain, voi aineistot ja niiden käytön jakaa viiteen pääryhmään:<sup>34</sup>

- asiakirja-aineistot ja niiden analyysi, tärkeimpinä ohjelma-asiakirjat liitteineen
- tilastoaineistot, lähinnä ohjelmien ja toimintalinjojen alue- ja toimintaympäristön analyysien tekemisessä
- rekisteriaineistot (ESRA, FIMOS), pääasiassa ohjelmien ja toimintalinjojen sekä horisontaalisten teemojen toimeenpanon ja toteutuksen analyysissa
- hankekyselyaineistot hankkeiden tulosten ja vaikutusten analysoinnissa sekä
- viranomaisille suunnatut haastattelut ja kyselyt ohjelmien hallinnollisen toimeenpanon ja toteutuskonseptin sekä alueellisen kilpailukyvyn analyysissa. Näitä haastatteluja ja kyselyitä käytettiin myös täydentämään edellä lueteltuja aineistoja ja menetelmiä.

Ohjelmataason arvioinneissa toimintalinjatason arviointien johtopäätöksiä oli käytetty yhtenä keskeisenä aineistona kokonaiskuvan muodostamisessa, kuitenkin siten, että tulkinnoista oli keskusteltu toimintalinjatason arvioijien kanssa.<sup>35</sup>

Vain yhdessä arvioinnissa tilastoaineistoja oli käytetty ohjelman rekisteriaineistoon perustuvan tuloksellisuuden arvioinnin vertailuaineistona. Vertailun mukaan hankkeiden itsensä ilmoittamat tiedot ohjelmatoimenpiteiden tuloksellisuudesta työpaikkojen suhteen ovat huomattavan optimistisia tilastolliseen analyysiin verrattuna.<sup>36</sup>

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinministeriö toteaa, että tilastotietoa on hyödynnetty myös selvityksessä työhallinnon työttömille suunnattujen ESR-projektien yksilöpohjaisesta työllisyysvaikuttavuudesta.<sup>37</sup>

Arviointitulosten mukaan<sup>38</sup> ESR-ohjelma on työministeriön hallinnonalalla täydentänyt kansallista politiikkaa. Suuret, laajapohjaista tukea edellyttävät hankkeet ovat kanavoituneet ESR-projekteiksi. Myös opetusministeriön hallinnonalalla ESR-ohjelma on täydentänyt ja tukenut kansallista politiikkaa. Kehittämisenäkökulma on painottunut myös kaup-

---

<sup>34</sup> Ks. esim. *LTT-Tutkimus Oy 2003*, s. 19–20.

<sup>35</sup> *Työministeriö 2004b*, s. 10.

<sup>36</sup> *Tiainen 2005*, s. 3 ja 60–79.

<sup>37</sup> *Työministeriö 2007*.

<sup>38</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013*, s. 19.



pa- ja teollisuusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimisessa projekteissa.

Arviointien mukaan<sup>39</sup> ESR-ohjelman roolia kehittämisvälineenä ei kuitenkaan ole hyödynnetty riittävästi. ESR-ohjelma ei tavoitteistaan huolimatta toimi riittävästi tuotekehityslaboratoriona, sillä melko suuri osa projekteista on panostanut toiminnan volyymiin. ESR-projektien on kuitenkin arvioitu tarjoavan vastaavaa kansallista toimintaa paremmat mahdollisuudet kehittämistyöhön ja innovatiivisuuteen.

Projektitoiminnan hallinnon ja toimeenpanon edelleen kehittämiseksi olisi arviointien mukaan suositeltavaa:

- hankkia uusia projektien toteuttajatahoja
- mahdollistaa vastaisuudessa pienten toimijoiden osallistuminen toimeenpanoon
- lisätä hankkeiden sisällöllistä ohjausta ja tukea
- kehittää projekteille yhteisiä innovatiivisia toimintamalleja
- vahvistaa projektitoimijoiden osaamista
- kehittää rahoitusmalleja
- kehittää hyvien käytänteiden siirtomekanismeja
- vahvistaa projektitason yhteyksiä kansalliseen politiikkaan
- selkiyttää projektitoiminnan roolia suhteessa muihin kansallisiin toimijoihin.<sup>40</sup>

Seurantaindikaattorien kehittämiseen ja vaikuttavuuden arviointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. ESR-ohjelman onnistuneisuuden keskeisenä kriteerinä ohjelmatasolla voidaan arviointien mukaan pitää sitä, kuinka hyvin ohjelma on onnistunut tuomaan lisäarvoa suhteessa kansalliseen toimintaan.<sup>41</sup>

Lisäarvoa ohjelmassa toteutetut projektit ovat tuottaneet erityisesti:

- kehittämällä työelämälähtöisiä ja -läheisiä työllistämismalleja
- parantamalla vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien elämäntilannetta
- verkostoitumalla keskenään uusien ratkaisujen löytämiseksi
- vahvistamalla opetushenkilöstön työelämäosaamista
- kehittämällä uusia työelämäläheisiä koulutusmalleja
- vahvistamalla yritysten henkilöstön osaamista
- kehittämällä yritysten toimintaympäristöä.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Työministeriö 2004a.

<sup>40</sup> Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 19–20.

<sup>41</sup> Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 19–23.

<sup>42</sup> Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 20–22.

Alueellisten tavoiteohjelmien arviointien mukaan paremmin tai huonommin onnistuneet toimet vaihtelivat ohjelmittain. Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma on onnistunut synnyttämään uutta yrittäjyyttä sekä kehittämään yritystoimintaa ja innovatiivisuutta. Huonommin on onnistuttu työllistymisen ja syrjäytymisen ongelmiin pureutumisessa sekä osaamisen ja työelämän välisten yhteyksien kehittämisessä. Arvioinneissa suositeltiin, että ohjelman panoksia vahvistetaan erityisesti ikääntyvien työntekijöiden koulutuksessa, pitkäaikaistyöttömien työllistymisessä ja nuorten syrjäytymiskierteen katkaisemisessa. Myös välittäjäorganisaatioiden roolia toivottiin vahvistettavan.<sup>43</sup>

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa osaamiseen ja työllisyyteen liittyvät hankkeet olivat arviointien mukaan<sup>44</sup> edenneet kohtuullisesti ja tulokset olleet hyviä. Haasteelliseksi arvioitiin se, että ohjelmassa olisi kyettävä panostamaan huippuosaamiseen, osaamisrakenteisiin ja alueellisiin osaamiskeskitymiin sekä toisaalta työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn. Haasteellisena pidettiin myös hankkeiden tuoman lisäarvon osoittamista suhteessa kansallisiin toimenpiteisiin. Keskeisenä kehittämistarpeena tuotiin esiin välittäjäorganisaatiotoiminnan vahvistaminen.

Hyvinä toimintamalleina Pohjois-Suomen ohjelmassa nostettiin esiin nuoriin kohdistuvat hankkeet, erityisesti nuorten työpajatoiminta. Rakenteellisen työttömyyden purkamisessa pidettiin tärkeänä erityisesti panostamista aikuisten ammatilliseen koulutukseen. Seurantajärjestelmän laatua ja vaikuttavuutta toivottiin kehitettävän.

Tavoite 2 -ohjelmien arviointien suosituksissa korostetaan toimenpiteitasolla muun muassa perinteisten teollisuudenalojen kehittämistarpeita, hyvinvointiyrittäjyyttä, ennakointia, olemassa olevan työvoiman kouluttamista, yritysten liiketoimintaverkoston kehittämistä, verkko-opiskelumahdollisuuksia ja osaamiskeskusten yritysysteistyötä. Kaikissa alueohjelmissa arvioitsijat nostivat esiin välittäjäorganisaatioiden vahvistamisen tarpeen.<sup>45</sup>

Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmassa ei ole arviointien mukaan<sup>46</sup> kiinnitetty riittävästi huomioita suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen ja työvoiman ikärakenteen vanhenemiseen. Koska naisyritysten määrä ja naistyöpaikkojen osuus on jäänyt kauaksi ohjelmalle asetetuista tavoitteista, tulee toimenpiteitä suunnata naisvaltaisille toimialoille.

---

<sup>43</sup> *Net Effect Oy 2003a, Tiainen 2005.*

<sup>44</sup> *Net Effect Oy 2003b, Kunnas 2005.*

<sup>45</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 23.*

<sup>46</sup> *Jyväskylän yliopisto & Kaupunkitutkimus TA Oy 2003, Haukka 2005.*

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmassa on arviointien mukaan<sup>47</sup> osaamisen tason ja inhimillisten voimavarojen kehittämisessä aikaansaatu myönteisiä tuloksia. Väestön työelämävalmiuksien kohottamiseen liittyvät tavoitteet ovat myös toteutuneet hyvin.

Arvioinneissa on kautta linjan kritisoitu nykyisten rakennerahasto-ohjelmien hallinnon jäykkyyttä, vaihtelevia toimeenpano-, tulkinta- ja soveltamiskäytäntöjä sekä vahvaa tarkastuspainotteisuutta tuloksellisuuden ja hyvien käytänteiden korostamisen sijaan. Ohjelmien ja toimenpidekokonaisuuksien suuri määrä on johtanut toiminnan hajoamiseen, mikä on heikentänyt vaikuttavuutta ja lisäarvoa. Uudella ohjelmakaudella tulisi pyrkiä selkeyttämään ja yksinkertaistamaan ohjelman hallintomallia ja ohjelmarakennetta. Seurantatietojen kokoamisen käytäntöjä ja ohjeistusta tulisi kehittää siten, että voidaan varmistua seurantajärjestelmiin syötettävien tietojen oikeellisuudesta.<sup>48</sup>

Valtioneuvoston controller on selvityksessään<sup>49</sup> ottanut kantaa EU-ohjelmien arviointiin. Raportin mukaan yhteisön edellyttämä sisäinen valvonta ja erityisesti tarkastustoiminta painottuvat laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkistamiseen. Rahoituksen tuloksellisuuden sekä integraation parantamiseksi kansallisen yhteiskuntapolitiikan kanssa olisi tärkeää laajentaa näkökulmaa tuloksellisuuden arvioinnin suuntaan.

Valtioneuvoston controllerin raportin mukaan arviointitoiminta on ollut kuluvalle ohjelmakaudella laajaa ja suhteellisen raskasta. Se on tuottanut paljon raportointia, mutta arviointien tuottamaa tietoa ei ole hyödynnetty riittävästi. Arvioinnin perusteet ja menetelmät ovat myös poikenneet toisistaan eri hallinnonaloilla niin, etteivät tulokset ole yhteismitallisia. Arvioinnissa ei ole myöskään riittävästi tarkasteltu rakennerahastotoimintaa kokonaisuutena eikä erityisesti sen yhteyksiä kansallisen yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden toteutumisen ja haasteiden arviointiin, vaikka eri hallinnonaloilla on myös tuotettu korkeatasoisia, kansallisen ja EU-näkökulman yhdistäviä arviointeja.

### *Päätelmät*

Arvioinnit suoritettiin asianmukaisia metodeja käyttäen ja EU-ohjeistuksen mukaisesti. Arviointitulosten voi katsoa antavan riittävän kuvan toimenpiteiden myötävaikutuksesta rakennerahastojen ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Huonona käytänteenä arvioinneissa on liial-

---

<sup>47</sup> *LTT-Tutkimus Oy 2003, Höglom 2005.*

<sup>48</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s.22.*

<sup>49</sup> *Valtioneuvoston controllerin selvitys 2006, s. 53–55.*

linen tukeutuminen ohjelmien seurantatietoihin, mikä saattaa johtaa liian optimistisiin johtopäätöksiin ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi indikaattorien suuri määrä ja hankkeiden pienuus voivat vaikeuttaa ohjelmatason vaikuttavuuden arviointia.

### 3.1.6 Keskeinen alue 1.6 Seurantakomiteoiden osallistuminen

Keskeisen alueen 1.6 pääkysymyksenä oli, missä määrin seurantakomiteat ovat osallistuneet rakennerahastotoimien arviointiin? Kysymykseen vastattiin luvussa 2.2.2 esitettyjen tarkastuskysymysten avulla.

Kansalliset viranomaiset sisällyttivät seurantakomiteat mukaan arviointi- ja raportointijärjestelmään siten, että seurantakomiteat hyväksyvät ohjelmien arviointiraportit. Arvioijat itse esittivät arvioinnin tulokset seurantakomitealle, ja komitean jäsenet ottivat tuloksiin kantaa. Tätä voi pitää hyvänä käytänteenä, koska näin menetellen tulokset eivät jää vain raporttitekstin varaan, vaan arvioijan ja seurantakomitean välille voi syntyä vuoropuhelua. Seurantakomiteoihin kuuluvat kaikkien hallinnonalojen edustajat ja ohjelmien toteuttajat, minkä vuoksi arvioijien viesti menee muuntomattomana perille. Myös ESRAn sisältämiä tietoja on arvioitu ja analysoitu seurantakomitean vuosiraportointia varten.

Seurantakomiteoiden tehtäviin kuuluvat myös ohjelmien muutosten hyväksyminen ja välittäjäorganisaatioiden (intermediary body) valinta. Välittäjäorganisaatioiden valinta tapahtuu tarjousten perusteella. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan välittäjäorganisaatioiden toimintaa ei päättyneellä ohjelmakaudella pidetty kovin vaikuttavana. Seurantakomitea voi tehdä varojen siirtoja toimenpidekokonaisuuksien (measure) välillä, mutta toimintalinjojen (priority) välinen muutos vaatii EU-komission hyväksynnän. Seurantakomiteat ottavat kantaa ohjelmien toimeenpanoon ja voivat antaa myös suosituksia toimeenpanosta.

Suomessa toimii hallintoviranomaisten apuna ESR-koordinaatioryhmä (ESF Coordination Group). Tieto ryhmän toiminnasta menee seurantakomitealle. Tätä voi pitää hyvänä käytänteenä.

#### *Päätelmät*

Kansalliset viranomaiset ovat sisällyttäneet seurantakomiteat rakennerahastotoimenpiteiden arviointiin melko hyvin.

## 3.2 Ohjelmakauteen 2007–2013 valmistautuminen

EU:n komissio hyväksyi rakennerahastokauden 2007–2013 Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjan 26.10.2007<sup>50</sup>. Kansallinen lainsäädäntö hyväksyttiin vasta tämän jälkeen. ESR-tuen ensimmäinen hakukierros toteutettiin 10.12.2007–31.1.2008.

Tarkastushavainnot koskevat lähinnä ohjelmakauteen valmistautumista ja ohjelmien suunnittelua, koska empiiristä tietoa ohjelman toteuttamisen käytännön toimista ei tuen hakua lukuun ottamatta ollut vielä saatavissa.

### 3.2.1 Keskeinen alue 2.1 Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta

Keskeisen alueen 2.1 pääkysymyksenä oli, onko uuden ohjelmakauden suunnittelussa ja hankkeiden valinnassa keskitytty rakennerahastojen pääasiallisiin tavoitteisiin työllisyyden alueella?

Hallintoviranomaisen mukaan ohjelmakauden 2000–2006 opit ovat siirtyneet uuden kauden ohjelma-asiakirjaan arviointien huomioonottamisen ja uuden kauden ohjelman valmisteluprosessin kautta.

Suomen rakennerahastostrategian 2007–2013 ESR-painopisteitä ja ohjelmavalmistelua varten on tehty vuoden 2005 aikana taustaselvityksiä toimintaympäristön tilasta ja kehityksestä, tulevaisuuden haasteista sekä ohjelmakautta 2000–2006 koskevista kokemuksista ja arvioinneista. Samoin on selvitetty EU:n säädöspohjaa sekä keskeisiä yhteisön ja kansallisia tavoitteita, jotka on myös huomioitu valtakunnallisessa strategia- ja ohjelmatyössä. Tämän pohjalta on määritelty ESR-ohjelman strategiset painopisteet sekä yhteiset periaatteet ohjelmakaudelle 2007–2013. Ne on sovitettu yhteen osaksi Suomen rakennerahastostrategiaa. Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013 koordinoi ja antaa puitteet EU:n koheesiopolitiikan toteuttamiselle.<sup>51</sup>

ESR-strategia- ja ohjelmatyötä on valmisteltu yleisasetuksen (1083/2006) artiklassa 11 määritellyn kumppanuusperiaatteen mukaisesti. ESR-strategiatyöryhmän ja työryhmän sihteeristön kokoonpano on perustunut laajaan kumppanuuteen. Tiedon välittämiseksi ohjelmasta ja sen valmistelutilanteesta on järjestetty erilaisia informaatiotilaisuuksia, semi-

---

<sup>50</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007–2013. Vertailun vuoksi mainittakoon, että kauden 2000–2006 ohjelma-asiakirjan komissio hyväksyi 1.8.2000.*

<sup>51</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 8.*

naareja ja työkokouksia. Lisäksi ESR-ohjelma-asiakirjaesitys on ollut ke-sällä 2006 laajalla lausuntokierroksella.

ESR-toimenpideohjelman valtakunnallisen ja alueosioiden valmistele-miseksi on tehty tiivistä yhteistyötä ministeriö- ja aluetason kesken. Alue-tasolta valmisteluun ovat osallistuneet TE-keskukset, lääninhallitukset ja maakunnan liitot sekä alueelliset ja paikalliset yhteistyökumppanit. ESR-ohjelman alueosioiden esitykset on käsitelty maakunnan yhteistyöryhmis-sä, ja ne on hyväksytty maakunnan liitoissa.<sup>52</sup>

Ohjelmakauden 2000–2006 kokemuksia ESR-ohjelmien hallinnosta on saatu erilaisista selvityksistä, vuosiraporteista ja tarkastusraporteista. Hal-linnon keventämiseksi ja laajempien projektikonaisuuksien mahdollis-tamiseksi yksi koko Manner-Suomen kattava ohjelma-asiakirja on nähty hyvänä ratkaisuna. Yksi ESR-ohjelma ja hallintoviranomainen mahdollis-tavat paremmin yhtenäisen ohjeistuksen.<sup>53</sup>

Rakennerahastokaudella 2007–2013 koko Suomi kuuluu EU:n alueel-lisen kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen piiriin. Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelma on valtakunnallinen ja kattaa koko Manner-Suomen. Ohjelma jakaantuu valtakunnalliseen ja alueelliseen osioon.

ESR-toimenpideohjelmalla tuetaan Lissabonin strategian ja EU:n työllis-yystrategian sekä yhteisön sosiaalista osallisuutta koskevien tavoitteiden sekä näitä koskevien kansallisten toimenpideohjelmien toteuttamista. Oh-jelman tavoitteena on keskittyä tärkeimpiin työvoima-, koulutus- ja elin-keinopolitiikan haasteisiin siten, että ESR-osarahoitteiset toimenpiteet täydentävät ja tuovat aitoa lisäarvoa kansalliseen toimintaan.

Manner-Suomen ESR-ohjelmassa on koko alueen kattavia kehittämisoh-jelmia, joilla pyritään lisäämään vaikuttavuutta ja tehoa teemakohtaiseen kehittämiseen. Kehittämisohjelmia toteutetaan pääosin alueellisten projek-tien avulla tarkoituksena yhdistää valtakunnallinen strategia ja alueelliset erityistarpeet. Toteuttamistapa on syntynyt siksi, että edellisellä ohjelma-kaudella projektien määrä oli valtava, projekteja oli tuhansia. Nämä jäivät usein toisistaan irrallisiksi, ja yhteisvaikutusta on ollut vaikea arvioida, varsinkin kun projektit ovat hajautuneet eri hallinnonaloille ja vielä hal-linnonalakohtaisesti alueille.

Olenainen muutos edellisten ohjelmakausien käytäntöihin verrattuna on teemakohtainen valtakunnallinen koordinaatio. Valtakunnallisen kes-kittämisen ja koordinoinnin vuoksi projektien on mahdollista entistä pa-remmin keskittyä sisällöllisen toiminnan kehittämiseen. Myös pienten

---

<sup>52</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 8–9.*

<sup>53</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 156.*

toimijoiden mukaantuloa ESR-rahoituksen piiriin voidaan näin rohkaista ja tukea.

Ohjelma-asiakirjassa on nostettu esille selkeät teemat ja painopisteet, mikä auttaa myös hankkeiden valinnassa. Uudelle kaudelle on myös saatu aikaan selkeä jako, jossa kansallisin toimin hoidetaan massatuotanto ja ESR-toimenpitein tuotetaan lisäarvoa.<sup>54</sup>

Lissabonin työllisyysstrategialla on keskeinen merkitys yhteisön työllisyystavoitteiden toteuttajana. Työllisyyden suuntaviivat ovat osa vuosille 2005–2008 asetettua yhdennettyjen suuntaviivojen kokonaisuutta. Etukäteisarvioinnin<sup>55</sup> mukaan Lissabonin strategian mukaiset työllisyystavoitteet on sisällytetty varsin hyvin ohjelma-asiakirjaan.

Euroopan työllisyysstrategia, kasvua ja työllisyyttä koskevat yhdennetyt suuntaviivat ja Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008 on huomioitu ESR-ohjelman strategisten painopisteiden ja toimenpideohjelman valmistelussa. Kussakin toimintalinjassa on esitetty konkreettiset yhteydet Lissabonin strategian mukaisiin suuntaviivoihin. Suomen tavoitteena on, että ESR-toimenpideohjelman toimista 96 prosenttia toteuttaa kilpailukykyä ja työllisyyttä edistäviä tavoitteita.<sup>56</sup>

### *Päätelmät*

Uuden ohjelmakauden suunnittelu- ja valintamenettelyt näyttävät suunnitteluasiakirjojen perusteella olevan sopivia tukemaan ohjelman toimeenpanoa ja heijastavan asianmukaisesti edellisen ohjelmakauden kokemuksia. Sitä, miten menettelyt toimivat käytännössä ja merkitsevätkö ne oleellisia parannuksia edelliseen kauteen verrattuna, on vielä liian aikaista sanoa. Hankkeiden valinnasta ei ole vielä tietoa, koska ohjelmakauden haut käynnistyivät vasta vuoden 2007 joulukuussa. Ohjelmakauden käynnistymisen viivästyminen todennäköisesti haittaa ohjelmien menestyksellistä toteutusta.

### **3.2.2 Keskeinen alue 2.2 Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus**

Keskeisen alueen 2.2 pääkysymyksenä oli, minkälaiset kansalliset menettelyt ovat (tai tulevat olemaan) hakuilmoituksiin, ilmoitusten formulointiin sekä hakemusten analysointiin liittyen?

---

<sup>54</sup> [Http://www.rakennerahastot.fi](http://www.rakennerahastot.fi).

<sup>55</sup> PricewaterhouseCoopers 2006, s. 41.

<sup>56</sup> Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 72.

Ohjelmakaudelle 2007–2013 on ohjelmakauden 2000–2006 tavoiteohjelmien arviointiraporttien sekä erilaisten selvitysten sekä tutkimusten tuloksena toivottu yksinkertaisempia ja käyttäjäystävällisempiä projektinhallintajärjestelmiä projektien hallinnoinnin helpottamiseksi. Lisäksi on toivottu, että järjestelmät palvelisivat seurantaa ja raportointia edellistä kautta paremmin. Ideaalina tilanteena on nähty yhden yhtenäisen projektinhallintajärjestelmän käyttö.<sup>57</sup>

Ohjelmakauden 2007–2013 ESR-tukea haetaan EURA 2007 -tietojärjestelmän avulla. Tukea myöntävinä alueviranomaisina toimivat edelleen työvoima- ja elinkeinokeskukset, lääninhallitukset ja maakunnan liitot. ESR-toimintaa rahoittavat viranomaiset ilmoittavat projektien hakuaikataulusta. Ohjelmien tukihaut toteutetaan tietyllä aikavälillä, minkä odotetaan synnyttävän kilpailuasetelman hakijoiden välille.

Haastattelujen mukaan alkaneella ohjelmakaudella tulee myös kohdentettuja hakuja, joissa tukea myöntävän viranomaisen oma strateginen painopiste suuntaa hakua ohjelma-asiakirjaa tarkemmin. Suuntaaminen vähentää hankkeiden toteuttajien suunnittelukustannuksia, koska jo hakuilmoituksissa on esitetty, mitä hankkeilta halutaan.<sup>58</sup>

Hallintoviranomainen on antanut ohjeen, jonka mukaan projektien haakuun ja valintaan sovelletaan pisteytysjärjestelmiä ja hankkeista tehdään riskianalyysi. Riskianalyysimallin pohjan on tehnyt eräs tilintarkastusyri-tyt. Haastattelujen mukaan muutamat tukea myöntävät viranomaiset alkoivat soveltaa hakemusten pisteytystä ei-välttämättömiin kriteereihin jo edellisen ohjelmakauden loppupuolella. Pisteytysmallin mukaan valikoitiin ensin välttämättömien kriteerien perusteella jatkoon menevät projektit, minkä jälkeen ne pantiin paremmuusjärjestykseen pisteytyksen avulla. Pisteytystä voi siten pitää edellisellä ohjelmakaudella opittuna hyvänä käytänteenä. Alkaneella kaudella pisteytys- ja arviointikriteerit on julkaistu Internetissä hakuinformaation yhteydessä, mikä lisää hakumenettelyjen läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta.

Komission tarkastusten sekä kansallisen tarkastustoiminnan tuottamien raporttien havaintojen pohjalta ESR-ohjelman hallintomallia kehitetään edelleen. Valvonta- ja varmennusprosessia kehitetään vastaamaan paremmin EU:n vaatimuksia. Lisäksi hallinto- ja todentamisviranomaisen toimivaltuuksia selkiytetään tehtävien eriyttämisen osalta.<sup>59</sup> Rahoituksen

---

<sup>57</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 157.*

<sup>58</sup> *Esimerkiksi Euroopan Sosiaalirahaston kehittämisprojektien kohdennettu haku 2007 Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla 10.12.2007–31.1.2008.*

<sup>59</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 157.*



myöntämiseen, valvontaan ja maksatukseen liittyvät tehtävät eriytetään TE-keskuksissa.

Seurantakomitea on laatinut uudet valintakriteerit. Ministeriö on tehnyt laajan ohjeistuspaketin, jonka avulla pyritään saamaan kaikille hallinnonaloille samat menettelytavat. Kaikkien hallinnonalojen on tarkoitus käyttää EURA 2007 -järjestelmää kaudella 2007–2013. Sen avulla on mahdollista hakea ja hallinnoida sekä EAKR- että ESR-varoilla toteutettavia hankkeita. Oleellisena erona edelliseen kauteen on haastattelujen mukaan se, että hankkeiden hallinnointi tapahtuu kokonaisuudessaan järjestelmän sisällä.

Tukea myöntävien viranomaisten mukaan edelliseen kauteen verrattuna itse toteutettujen hankkeiden käytäntöjä on muutettu. Tukea myöntävä viranomainen ei enää itse voi hakea hanketukea samanaikaisesti muiden hakijoiden tapaan ja siten kilpailla muiden hakijoiden kanssa. Uuden käytännön mukaan tukea myöntävä viranomainen voi tehdä maakunnan yhteistyöryhmälle esityksen omaan käyttöönsä varattavasta määrärahasta. Tuen myöntäjän on ilmoitettava MYR:n hyväksymä määräraha ohjelmatuen hakuilmoituksessa. Menettelyä voi sinällään pitää parannuksena rakennerahastovarojen jakokäytännöissä, koska se lisää läpinäkyvyyttä ja selkiyttää eri toimijoiden rooleja.

Tuen käyttöä valvoo rakennerahastolain (1401/2006) 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan välittävä toimielin, joka myös myöntää tuen. Silloin kun tuen myöntäjä on ensisijainen itselleen myöntämänsä tuen käytön valvoja, järjestely on vastoin rakennerahastolain 53 §:ssä säädettyä vaatimusta noudattaa periaatteita, joilla voidaan varmistaa Euroopan yhteisön lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien ja moitteettoman varainhoidon vaatimusten noudattaminen.

Hallintoviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 10.4.2008 rakennerahastotoimiin liittyvän ohjeen<sup>60</sup> välittäville toimielimille ohjelmakaudella 2007–2013. Ohjeessa todetaan, että tarkempi ohjeistus viranomaisen itse toteuttamien hankkeiden käynnistämisen ja hallinnoinnin ehdoista tullaan antamaan myöhemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ohjeen myös tehtävien eriyttämisestä Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston hallinnoinnissa ja toimeenpanossa.<sup>61</sup> Ohjeessa on muun muassa sanottu, että

---

<sup>60</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, hallintoviranomaisen ohje nro 02/2008, 10.4.2008. Dnro 1160/023/2008. Ohjeet yleisistä hallinnollisista seikoista, tehtävien eriyttämisestä, projektien valinnoista, teknisestä tuesta, aloituspalaverista, arvioinnista, ohjausryhmistä ja tukikelpoisista menoista.

<sup>61</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön ohje nro 02/2008, liite 2, 11.4.2008.

hallintoviranomaistehtävät tulee hoitaa siten, ettei synny epäilystä päätöksentekijän puolueettomuudesta tai intressiriidasta.<sup>62</sup> Ohjeen luvun 5 otsakkeena on "Projektin toteuttaja välittävässä toimielimisessä". Ohjeessa korostetaan, että välittävän toimielimen ja projektin toteuttajan roolit on ehdottomasti eriytettävä toisistaan. Ohjeessa on myös muun muassa muistutettu siitä, että välittävä toimielin kohtelee omassa virastossa projektia toteuttavaa tahoja kuten ulkopuolisista projektin toteuttajaa. Ohjeen mukaan projektin toteuttajatahoon kuuluvat virkamiehet eivät voi toimia välittävän elimen tehtävissä rahoittajan roolissa eivätkä myöskään päinvastoin.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tuen myöntämistä ja käyttöä koskevat tehtävät tulee olla eriytettyinä siten, että menettelyt vastaavat Euroopan yhteisön lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksia ja moitteettoman varainhoidon vaatimuksia. Maakunnan yhteistyöryhmää ja siihen kuuluvia organisaatioita ei voi pitää toisistaan tosiasiallisesti riippumattomina, koska kaikki työryhmän jäsenorganisaatiot voivat olla avustuksen saajia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että Manner-Suomen ESR-ohjelman toimintalinja 2 kohdentuu työttömiin ja syrjäytyneisiin. Substanssista johtuen sovellettavana on työvoimapolitiikan säädöspohja. Tukityötä, starttirahaa ja työvoimakoulutuksen hankintaa voi tehdä vain viranomainen. Tästä syystä työvoimapolitiikan toimet joudutaan hallinnoimaan niin sanottuina oman tuotannon hankkeina. Oman tuotannon hankkeiden ohjeistus tullaan antamaan ja siinä kiinnittämään huomiota muun muassa tehtävien eriyttämiseen. Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ei siis ole mahdollista jättää rahoittamatta tai siirtää niitä ulkopuolisen tahon hoidettaviksi.

### *Päätelmät*

Ohjelmakauden 2007–2013 kansalliset hakemusmenettelyt (hakuilmoitukset, ilmoitusten muotoilu, hakemusten arviointi) näyttävät olevan sopivia tukemaan ohjelmien toteuttamista ja heijastavat asianmukaisesti vanhan ohjelmakauden kokemuksia. Rakennerahastolain 53 §:n mukaisena ei voi pitää sitä, että tuen itselleen myöntänyt viranomainen valvoo itse avustuksensa käyttöä. Välittävän organisaation myöntäessä tukea itse toteuttamilleen hankkeille tai maakunnan yhteistyöryhmän myöntäessä tukea ryhmään kuuluvalla organisaatiolle syntyy tilanne, jossa ulkopuoliselle voi herätä epäily päätöksentekijän puolueettomuudesta tai intressiristiriidasta. Menettely ei myöskään täytä tarkastusviraston käsityksen mukaan EU:n

---

<sup>62</sup> Liite 2, luku 4 Tehtävien eriyttäminen.

moitteettoman varainhoidon vaatimuksia. Tämän johdosta puolueettoman tahon, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön, tulisi myöntää avustukset välittävän organisaation toteuttamille projekteille.

### 3.2.3 Keskeinen alue 2.3 Rahoituksen myöntämismenettelyt

Keskeisen alueen 2.3 pääkysymyksenä oli, millaisin kansallisin rahoituksen myöntämismenettelyin turvataan (tullaan turvaamaan) se, että lopullinen edunsaaja toteuttaa hankkeen siten, että hanke saavuttaa odotetut tulokset?

Euroopan sosiaalirahaston toimintaa säädellään yhteisön asetuksessa Euroopan sosiaalirahastosta. Asetuksen artikla 3 määrittelee ESR-toiminnan puitteet, toiminta-alan, jonka perusteella jäsenvaltio suuntaa ESR-varoista myönnetyn tuen käytön.<sup>63</sup> Artiklan otsikkona on "Tuen kohteet".

Euroopan yhteisön säännökset ovat jäsenvaltiota velvoittavia, mutta ne eivät yksistään anna riittäviä perusteita viranomaisten yksittäisten avustuspäätösten tekemiselle. Kukin tukea myöntävä viranomainen tekee avustuspäätökset oman hallinnonalansa erityislainsäädännön tai toimialansa tehtävän perustella. Rakennerrahastovaroja voidaan projekteissa käyttää kunkin hallinnonalan kansallisten säädösten mukaiseen toimintaan edellyttäen, että toiminta on ohjelman mukaista ja kustannukset ovat ESR-osarahoitteiselle toiminnalle tukikelpoisia.<sup>64</sup>

Rakennerrahastovarot ja niitä vastaava valtion tukiosuus oli koottu vuoden 2007 loppuun hallintoviranomaisena<sup>65</sup> toimineen työministeriön pääluokkaan kahdelle momentille. Varojen budjetointikäsitellyssä noudatetaan valtion talousarviolakia (423/1988). Hallinnonalakohtainen vuosittainen jakauma on nähtävissä talousarvioasiakirjoista.

Valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä olevan tarkastusviranomaisen mukaan tuenmyöntäjien kirjo on edelleen liian suuri. Sama näkökanta nousi esiin myös joidenkin tukea myöntävien viranomaisten haastatteluissa

Hallintoviranomainen vastaa pääluokkaansa otettujen rakennerrahastovarojen ja niitä vastaavan valtion tukiosuuden osoittamisesta välittävien toimielinten käytettäväksi valtion talousarvion tultua hyväksytyksi. Osa rakennerrahastovaroista ja vastaavasta valtion tukiosuudesta voidaan jättää

---

<sup>63</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 15.*

<sup>64</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 162.*

<sup>65</sup> *Vuoden 2008 alusta hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö.*

hallintoviranomaisen pääluokkaan. Tällaisia eriä ovat ohjelmareservi, jota voidaan käyttää varainkäytön joustavuuden varmistamiseen sekä tekninen tuki, joka jaetaan hallintoviranomaiselle, todentavalle viranomaiselle ja välittävälle elimelle seurantakomitean päätöksen perusteella avustusten hallinnoinnista aiheutuviin kustannuksiin.

Maakunnan yhteistyöryhmä sovittaa sisällöllisesti yhteen seuraavan varainhoitovuoden Manner-Suomen ESR-ohjelman alueellisen osion rakennerahastovarat ja niitä vastaavan valtion tukiosuuden asianomaiselle hallinnonalalle sovitun kehyksen mukaan, jollei kehyksestä poikkeamiseen ole painavia syitä.

Maakunnan yhteistyöryhmä saa tiedoksi Manner-Suomen ESR-ohjelman valtakunnallisen osion kokonaismäärän ja varmistaa eri toimenpiteiden yhteensovituksen sekä eri rahastojen osallistumisen laajojen ja aluekehittämisen kannalta merkittävien hankkeiden toteuttamiseen.<sup>66</sup>

### *Päätelmät*

Uuden ohjelmakauden tuen myöntämismenettelyt näyttävät olevan sopivia tukemaan ohjelman toteuttamista ja heijastavat vanhan kauden kokemuksia asianmukaisesti. Tukea myöntävien viranomaisten kirjo on kuitenkin edelleen suuri. Viimeisten tarkastuskäyntien kohteena olleet tukea myöntävät viranomaiset eivät olleet vielä vuoden 2008 tammikuussa sitoneet ESR-varoja lainkaan ohjelmakauden käynnistymisen viivästyksen takia.

#### 3.2.4 Keskeinen alue 2.4 Seuranta ja raportointi

Keskeisen alueen 2.4 pääkysymyksenä oli, onko perustettu sellaiset kansalliset seurantajärjestelmät, jotka tukevat toimenpiteiden arviointia tulevaisuudessa?

Ohjelmakautta 2007–2013 koskeva rakennerahastolaki tuli voimaan 1.1.2007 ja kumosi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain. Laissa on otettu huomioon Euroopan yhteisön rakennerahastoja koskeva uusi lainsäädäntö. Lakiin sisältyy säännökset ohjelmatyöstä, rakenneohjelmien hallinnoinnista, seurannasta, ohjelmavarojen osoittamisesta, valvonnasta ja tarkastuksesta. Lisäksi laki sisältää säännökset hallinto- ja seurantakomiteoista ja niiden tehtävistä. Rakennerahastovarojen tarkastusviranomaistoiminta keskitetään valtiovarainministeriöön valtioneuvoston controller -toiminnon yhteydessä toimivalle tarkastusviranomaiselle.

---

<sup>66</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 163.*

Projekteilta kerätään seurantatiedot kaksi kertaa vuodessa määrämuotoisella lomakkeella käyttäen EURA 2007 -rahastonhallintajärjestelmää. Sen käyttö on pakollista kaikille hankkeille. Järjestelmästä saadaan monipuolisia raportteja täytäntöönpanoa koskevaa vuosikertomusta, seurantakomiteaa ja muita tarkoituksia varten. Lomakkeilla kerättävän seurantatiedon lisäksi tehdään erillisselvityksiä kerran vuodessa sekä käytetään projektien itsearviointeja seurantatiedon lähteenä.<sup>67</sup> Uudella ohjelmakaudella on edelleen käytössä vuosiraportointi, joka käsitellään seurantakomitean kokouksissa.

Seurannan perusteena käytetään toimintaympäristöä kuvaavia indikaattoreita, ESR-ydinindikaattoreita, ohjelmatason indikaattoreita sekä toimintalinjakohtaisia indikaattoreita.<sup>68</sup>

Tukea myöntävien viranomaisten haastatteluissa nousi esiin näkökanta, että EURA on käytännön työn kannalta raskas ja monimutkainen järjestelmä. Myös valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä olevan tarkastusviranomaisen edustaja piti järjestelmää monimutkaisena, mutta teknisesti asianmukaisena.

Hallintoviranomaisen edustajan haastatteluun tukeutuvan lehtitiedon<sup>69</sup> mukaan EURA 2007 -järjestelmän kehittäminen on vielä kesken, mikä on viivästyttänyt EU-rahoitteisten aluekehityshankkeiden aloitusta.

Ohjelmakaudella 2007–2013 seuranta ja arviointi liittyvät kiinteästi yhteen. Ohjelman indikaattorijärjestelmässä on kiinnitetty erityistä huomiota laadullisten vaikutusten ja tulosten seurantaan ja arviointiin. Uudella kaudella aletaan soveltaa jatkuvaa arviointia (ongoing evaluation). Menettelyn hyväksi puoleksi voi ennakoida sen, että arvioinnin voi kytkeä toiminnan kehittämiseen. Huonona puolena saattaa olla arvioijien liian läheiseksi muodostuva suhde kohteeseen ja siitä seuraava riippumattomuuden vaarantuminen. Suomessa arviointien kilpailuttamiseen liittyvänä ongelmana on tekijöiden vähyys. Arviointien tekemiseen pyritään löytämään uusia toimijoita.

Ohjelmasidonnaisessa arvioinnissa arvioidaan suunniteltujen tavoitteiden toteutumista, hallinto- ja toimeenpanojärjestelmien tehokkuutta sekä ohjelman toimenpiteiden vaikutusta suunniteltuihin kohderyhmiin. Poliittiksidonnaisessa arvioinnissa arvioidaan ESR-ohjelmien kontribuutiota EU- ja kansallisen tason sosioekonomisiin tavoitteisiin huomioiden Lissabonin strategiassa asetetut tavoitteet.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 164.*

<sup>68</sup> *Indikaattorit on esitetty ESR-ohjelma-asiakirjaesityksessä 2007–2013, s. 164.*

<sup>69</sup> *Helsingin sanomat 1.4.2008, sekä 21.5.2008.*

<sup>70</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 165.*

Arvioinnin tulee täyttää vähintään seuraavat kriteerit:

- toimenpideohjelmien relevanssi (analyysi tavoitteista ja strategioista sekä siitä, missä määrin ne kuvastavat sosioekonomisia muutoksia)
- konsistenssi/koherenssi (ohjelman toimintalinjojen suhde toisiinsa sekä niiden synergia suhteessa EU- ja kansallisen tason politiikkoihin)
- vaikuttavuus (tulosten vaikuttavuus sekä vaikuttavuus suhteessa ennakoituihin vaikutuksiin)
- tehokkuus (tulokset suhteessa käytettyihin resursseihin).<sup>71</sup>

### *Päätelmät*

Ohjelmakauden 2007–2013 kansalliset seurantajärjestelmät ovat EU-säädösten mukaiset. Ne vaikuttavat sopivilta antamaan tietoja, joiden avulla voidaan asianmukaisesti seurata ja arvioida tuettavien toimenpiteiden myötävaikutusta ohjelmien ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiseen työllisyyden alueella. Ne myös heijastavat vanhan ohjelmakauden kokemuksia. Asianmukaisessa arvioinnissa tarvitaan toki muitakin lähteitä. Vertailevan tilastoanalyysin käyttöä arviointien tukena tulisi edelliseen kauteen verrattuna lisätä. Vanhalla kaudella tilastoanalyysiä käytettiin vain yhdessä arvioinnissa.

Käytännön kokemuksia uuden EURA 2007 -järjestelmän käytöstä ei vielä ole, joten järjestelmän käytännön sopivuudesta ei vielä ole tietoa. Ongelmana on ollut järjestelmän kehitystyön pitkittyminen, mikä on viivästyttänyt hankkeiden aloitusta.

### 3.2.5 Keskeinen alue 2.5 Seurantakomiteoiden osallistuminen

Keskeisen alueen 2.5 pääkysymyksenä oli, missä määrin seurantakomiteat osallistuvat (tulevat osallistumaan) uusien toimenpiteiden seurannan ja toteuttamisen suunnitteluun?

Hallintoviranomaisen edustajien mukaan ohjelmakaudelle 2007–2013 on perustettu strategiaryhmä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö korostaa strategiaryhmän roolia uuden ohjelmakauden suunnittelussa. Vanhan kauden seurantakomitea on kokoontunut jo ennen uuden ohjelman tekoa, jolloin sen roolina on ollut muun muassa uuden ohjelman esivalmistelu. Manner-Suomen ESR-ohjelmalle on nimetty seurantakomitea 24.4.2007. Seurantakomitea kokoontui 4.12.2007 vahvistamaan ESR-projektien valintaperusteet ja kä-

---

<sup>71</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 165.*

sittelemään ESR-ohjelman arviointi- ja viestintäsuunnitelmia. Seurantakomitean kokoonpanossa on otettu huomioon kumppanuusperiaatteen mukaiset tahot.<sup>72</sup>

Seurantakomitean kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään yleisasetuksen<sup>73</sup> 64 ja 65 artikloissa. Komitean asetti valtioneuvosto työministeriön esittelystä. Seurantakomitean kokoonpanon ja jäseniin sovelletaan, mitä niistä Euroopan yhteisön lainsäädännössä säädetään. Komission edustaja voi osallistua seurantakomitean työhön neuvonantajan ominaisuudessa.

Seurantakomitean tehtävänä on yleisasetuksen 65 artiklan mukaisesti arviointiraporttien, täytäntöönpanon vuosikertomusten ja vuotuisten tarkastuskertomusten käsittely. Lisäksi seurantakomitea hyväksyy rahoitettavien toimien valintaperusteet ja tarkastelee säännöllisesti ohjelman tavoitteiden saavuttamista ja muita täytäntöönpanon tuloksia. Seurantakomitea laatii oman työjärjestyksensä. Seurantakomitean vastuulla on myös ohjelman täytäntöönpanon tehokkuuden ja laadun varmistaminen sekä muiden Euroopan yhteisön lainsäädännössä asetettujen tehtävien hoitaminen.<sup>74</sup>

### *Päätelmät*

Seurantakomiteat ovat olleet asianmukaisesti mukana uuden kauden ohjelmien suunnittelussa, ja seurantakomiteoiden kokemukset edellisestä kaudesta on otettu riittävässä määrin huomioon.

## 3.3 Kansalliset kysymykset

*Ensimmäisenä kysymyksenä oli, olisiko rakennerahastoista osarahoitettuja hankkeita toteutettu ilman EU-tukea?*

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella suurta osaa ESR-varoilla osarahoitetuista hankkeista ei olisi toteutettu kansallisilla varoilla. Syynä tähän todettiin se, että toteutetut hankkeet ovat usein suuria kehittämissankkeita, jollaisia kansallisin instrumentein ei olisi mahdollista toteuttaa.

Hallintoviranomainen teki sosiaalirahaston toimeenpanosta vastuussa oleville hallinnonaloille (ministeriöt ja alueorganisaatiot) keväällä 2005 kyselyn, johon annettujen vastausten mukaan ESR-toimintaa pidetään hy-

---

<sup>72</sup> [Http://www.esr.fi](http://www.esr.fi); <http://www.rakennerahastot.fi>.

<sup>73</sup> Neuvoston asetus N:o 1083/2006.

<sup>74</sup> Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 159.

vin kansallista toimintaa täydentävänä. Toiminta on tukenut pääsääntöisesti kansallisten painopisteiden toteutumista. ESR-hankkeiden etuna on arvioitu olevan niiden pitkäkestoisuus kansalliseen toimintaan verrattuna. Sosiaalirahaston kautta on myös voitu toteuttaa uusia innovatiivisia ja riskialttiimpia toimintamalleja.<sup>75</sup>

Kyselyn vastausten mukaan kansallisen politiikan ja ESR-toiminnan työnjakoa haluttiin edelleen selkeyttää, jotta hankkeiden vaikuttavuus ja lisäarvo kansalliseen toimintaan olisivat mahdollisimman suuret. Toimintaa tulisi myös keskittää ja aikaansaada laajempia hankekokonaisuuksia, jotta ESR-tukea voitaisiin tehokkaammin hyödyntää ja aikaansaada vaikuttavuutta. Toiminta-ala ja kohderyhmät tulisi määritellä tarkemmin ohjelman valmisteluvaiheessa. Olisi myös arvioitava ESR-toimintaa suhteessa sekä kansallisiin että EU-tason strategioihin ja tavoitteisiin.

Kyselyn mukaan ESR-ohjelmassa tulisi ottaa huomioon kansalliset ja alueelliset kehittämistarpeet. Kehittämistoimien tulisi olla laaja-alaisia ja tarjota mahdollisuus alueelliseen ja paikalliseen aloitteellisuuteen. Laajemmilla hankekokonaisuuksilla voitaisiin hallinnollista työtä keskittää päävastuussa olevalle organisaatiolle, jolloin projektitoimijat voisivat keskittyä varsinaiseen toimintaan.

Osa ohjelmakauden 2007–2013 ESR-rahoituksesta tulisi kohdentaa innovatiivisten käytäntöjen aikaansaamiseen. Tämä tulisi ottaa huomioon myös hankkeiden suunnittelu-, toimeenpano- ja seurantavaiheessa, jotta uutta luovaa toimintaa ei rajoitettaisi jo etukäteen.

Rakennerahastokaudelle 2007–2013 tulisi keventää hallintoa ja yhtenäistää valvontaprosesseja sekä hallinnossa että projekteissa. Equaltyyppisen toimintamallin jatkuvuus tulisi turvata muun muassa kannustamalla projekteja niin sanottuun vaiheistettuun toteuttamismalliin (suunnittelu, toteuttaminen, levittäminen). Hallinnonalojen välistä työnjakoa ESR-ohjelman toimeenpanossa tulisi selkiyttää.<sup>76</sup>

Valtiovarainministeriön mukaan EU:n rakennerahastotuet muodostavat monimutkaisen verkoston, jonka hallinnointiin osallistuu suuri määrä hallinnoivia, valvovia, tarkastavia ja välittäviä viranomaisia sekä keskus- että paikallishallinnosta. Euroopan komissio on arvostellut ohjelmakauden 2000–2006 Suomen rakennerahastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmää pitäen sitä tarpeettoman monimutkaisena ja raskaana suhteessa käytettyihin rakennerahastovaroihin.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 17–18.*

<sup>76</sup> *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013, s. 17–18.*

<sup>77</sup> *VM:n tiedote 119/2006.*



*Toisena kysymyksenä oli, miten hallintoviranomaiset ja seurantakomiteat käyttivät tilastoaineistoja ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin?*

Tilastoaineistoa on käytetty jossain määrin vaihtelevasti eri arvioinneissa. Yleensä tilastoaineiston käyttö on rajoittunut ohjelmien toimintaympäristön analyysin tekemiseen. Poikkeuksen muodostaa Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman arviointi, jossa seurantajärjestelmästä saatavia projektien itsensä ilmoittamia tuloksellisuustietoja työllisyyden ja yritystoiminnan osalta on verrattu tilastollisella analyysillä saatuihin tuloksiin.

Edellä mainitun arvioinnin mukaan suurimmat erot seurantajärjestelmän tietojen ja tilastoanalyysin välillä ovat uusien työpaikkojen ja säilytettyjen työpaikkojen määrissä. Arvioinnin mukaan seurantajärjestelmän tiedot yliarvioivat ohjelmien vaikutukset työllisyyden paranemiseen. Syntyneiden yritysten määrissä ero on samansuuntainen, mutta huomattavasti pienempi.<sup>78</sup>

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tilastotietoa on hyödynnetty myös selvityksessä työhallinnon työttömille suunnattujen ESR-projektien yksilöpohjaisesta työllisyysvaikuttavuudesta.<sup>79</sup>

*Kolmantena kysymyksenä oli, miten hallintoviranomaiset ja toimeenpanevat viranomaiset (välittävät toimielimet<sup>80</sup>) raportoivat (oikeat ja riittävät tiedot) tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta?*

Tukea myöntävinä viranomaisina toimivat TE-keskukset raportoivat EU:n rakennerahastotoimista toimintakertomuksissaan muun tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportoinnin yhteydessä.<sup>81</sup> Tukea myöntävät viranomaiset asettavat tuloksellisuus- ja vaikuttavuusvaatimukset projekteille sekä seuraavat niiden toteutumista väli- ja loppuraporttien avulla. Hankkeiden raportointi tapahtuu seurantajärjestelmien kautta.

Hallintoviranomaisen päätöksen<sup>82</sup> mukaan välittävien toimielinten on ohjelmakaudella 2007–2013 huolehdittava neuvoston asetuksen (EY) N:o

---

<sup>78</sup> Tiainen 2005, s. 3 ja 60–79.

<sup>79</sup> Työministeriö 2007.

<sup>80</sup> Rakennerahastolain 9 §:n mukaan välittäviä toimielimiä ovat rakennerahastovaroja käyttävät ministeriöt, keskushallinnon virastot, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, lääninhallitukset ja maakunnan liitot.

<sup>81</sup> Ks. esim. Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen toimintakertomus ja tilinpäätös 2006.

<sup>82</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön päätös 25.2.2008. Dnro 326/571/2008.

1083/2006 ja komission asetuksen 1828/2006, rakennerahastolain ja asetuksen sekä toimenpideohjelman mukaisesta seurannasta ja raportoinnista maakunnan yhteistyöryhmälle ja työ- ja elinkeinoministeriölle noudattaen hallinto- ja todentamisiviranomaisen asiasta rakennerahastolain 11 §:n ja 15 §:n nojalla antamia ohjeita ja määräyksiä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että maakunnan yhteistyöryhmät ovat ohjanneet ESR-varojen ja kansallisen rahoituksen suuntaamista. Niille on myös raportoitu alueellisten tavoitteiden toteutumisesta siten kuin kullakin alueella on sovittu. Alkaneella ohjelmakaudella raportointi maakunnan yhteistyöryhmille on tarkoitus systematisoida vuosiraportoinnin yhteydessä tapahtuvaksi.

Valtioneuvoston controller otti raportissaan<sup>83</sup> kantaa myös välittävien viranomaisten asemaan. Sen mukaan välittävien viranomaisten toimintakertomuksissa olisi esitettävä selkeät tiedot rahastotoiminnan tuloksellisuudesta siten, että toimivaltaa vastaa aina tehokas tulostavastuu ja vastuu rahoituksen käytöstä. Aluekehitysviranomaisina toimivilta maakunnan liitoilta olisi edellytettävä sisällöllisesti samantyyppinen toimintakertomus kuin talousarvioasetuksen mukaan edellytetään valtion virastoilta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pohjois-Pohjanmaan liitto toteaa, että maakunnan liittojen tilinpäätöksiä ja niihin kuuluvia toimintakertomuksia koskevat määräykset on annettu kuntalaissa ja kirjanpitolaissa. Liiton mukaan ne vastaavat siten sisällöltään hyvin esimerkiksi TE-keskusten vastaavia asiakirjoja niiltä osin kuin ne koskevat EU-ohjelmatyötä.

Hallintoviranomaiset raportoivat kansallisella tasolla EU:n rakennerahastotoimista valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätöskertomuksen tiedot EU:n rakennerahastotoimista näyttävät vaihtelevan jonkin verran hallinnonaloitain ja vuosittain. Rakennerahastoasioista raportoidaan myös vuosittain valmisteltavassa Työllisyyskertomuksessa<sup>84</sup>.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2005 on esitetty ministeriökohtaisissa teksteissä tietoja rakennerahastotoiminnasta. Opetus-, sisäasiain- ja työministeriön valtion tilinpäätöskertomusta vuodelta 2006 varten toimittamissa teksteissä ei ole raportoitu EU:n rakennerahastotoimista lainkaan. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriön toimittamassa tekstissä on osuus EU:n rakennerahastotoiminnasta. Kohdassa on esitetty lähinnä määrärahojen suuruus ja projektien lukumäärä, mutta tukien vaikutuksista tai vaikuttavuudesta ei ole kerrottu. Kauppa- ja teollisuusministeriön toi-

---

<sup>83</sup> *Valtioneuvoston controllerin selvitys 2006, s.72.*

<sup>84</sup> *Ks. esim. työ- ja elinkeinoministeriö 2008.*

mittamassa tekstissä on yrityspolitiikasta kertovassa luvussa kuvattu myös rakennerahastotoimintaa. Teksti sisältää myös keskeiset tiedot toiminnan vaikuttavuudesta. Ministeriökohtaiset tekstit on esitetty valtion tilinpäätöskertomuksen vuodelta 2006 osassa 2, Ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset.

Valtioneuvoston controller otti raportissaan kantaa hallintoviranomaisten raportoinnin selkiyttämiseksi.<sup>85</sup> Raportin mukaan hallintoviranomaisena toimivan ministeriön toimintakertomuksessa olisi oltava selkeä osuus rakennerahasto-ohjelmien tavoitteiden toteutumista koskevalle raportoinnille. Hallintoviranomaisena toimivien ministeriöiden valmistelusta valtion tilinpäätöskertomukseen olisi otettava selkeästi oma osionsa, jossa kerrotaan oikeat ja riittävät tiedot rakennerahasto-ohjelmien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista koskevasta kehitystrendistä koko ohjelmakauden aikana (indikaattoreista esitettäisiin koko ohjelmakauden kertymä kumulatiivisesti indikaattorein) sekä arviointien keskeisimmät tulokset.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2006 on osio<sup>86</sup>, jossa on kuvattu rakennerahastotoiminnan vaikuttavuutta ohjelmakaudella 2000–2006. Osio sisältyy kertomuksen osan 1, Hallituksen vaikuttavuus selvitys, lukuun 3, Hallituksen politiikkaohjelmat ja hallinnonalat ylittävät politiikkakokonaisuudet. Tekstissä on esitetty tavoite 1, 2 ja 3 -ohjelmien sekä ESR-ohjelman keskeiset tavoitteet ohjelmakaudella, toteutuksen määrälliset tiedot, ohjelmien seurantatietoihin perustuvat tuloksellisuusluvut sekä ohjelma-arviointien keskeiset tulokset. Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 ollaan kuitenkin luonnostekstien<sup>87</sup> mukaan palaamassa siihen, että EU-varoista raportoidaan samoin kuin valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2005 eli paremmasta raportoinnista ollaan luopumassa.

---

<sup>85</sup> *Valtioneuvoston controller 2006, s. 8.*

<sup>86</sup> *S. 58–62.*

<sup>87</sup> *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007.*

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Euroopan unionin ylimpien kansallisten tarkastuselinten yhteyskomitea (Contact Committee) antoi kokouksessaan Varsovassa 2006 rakennerahastotyöryhmälle mandaatin jatkaa rakennerahastoja koskevaa tarkastustyötä. Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti osallistua rinnakkaistarkastukseen, jonka aiheena oli Rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuus työllisyyden ja/tai ympäristön alueilla. Tarkastukseen osallistui 15 jäsenvaltiota ja lisäksi 2 jäsenvaltiota tarkkailijoina. Suomea koskeva tarkastus rajattiin työllisyyden alueelle.

Rinnakkaistarkastuksen kohteena oli selvittää seuraavat asiat:

1. Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta
2. Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus
3. Rahoituksen myöntämismenettelyt
4. Seuranta ja raportointi
5. Arviointi
6. Seurantakomiteoiden osallistuminen.

Rinnakkaistarkastukseen perustuvat kannanotot laaditaan rinnakkaistarkastuksen englanninkielisen raportin valmistuttua.

Rinnakkaistarkastuksesta sovittujen yhteisten tarkastuskysymysten lisäksi tarkastuksen kohteena oli selvittää seuraavat ohjelmakautta 2000–2006 koskevat kansalliset kysymykset:

1. Olisiko rakennerahastoista osarahoitettuja hankkeita toteutettu ilman EU-tukea?
2. Miten hallintoviranomaiset ja seurantakomiteat käyttivät tilastoaineistoja ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin?
3. Miten hallintoviranomaiset ja toimeenpanevat viranomaiset (välittävät toimielimet) raportoivat (oikeat ja riittävät tiedot) tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta?

*Olisiko rakennerahastoista osarahoitettuja hankkeita toteutettu ilman EU-tukea*

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella suurta osaa ESR-varoilla osarahoitetuista hankkeista ei olisi toteutettu kansallisilla varoilla. Synnä tähän todettiin se, että toteutetut hankkeet olivat usein suuria kehittämishankkeita, jollaisia kansallisin instrumentein ei olisi ollut mahdollista toteuttaa.

Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitettujen toimenpiteiden toimeenpanosta vastaavat ministeriöt ja alueorganisaatiot pitivät keväällä 2005 työministeriön tekemän kyselyn tulosten mukaan ESR-toimintaa kansallista toimintaa hyvin täydentävänä. Toiminta on tukenut pääsääntöisesti kansallisten painopisteiden toteutumista. ESR-hankkeiden etuna arvioitiin olevan niiden pitkäkestoisuus kansalliseen toimintaan verrattuna. ESR-hankkeina on myös voitu toteuttaa uusia innovatiivisia ja riskialttiimpia toimintamalleja.

EU:n rakennerahastotuet muodostavat monimutkaisen verkoston, jonka hallinnointiin osallistuu suuri määrä hallinnoivia, valvovia, tarkastavia ja välittäviä viranomaisia sekä keskus- että paikallishallinnosta. Euroopan komissio on arvostellut ohjelmakauden 2000–2006 Suomen rakennerahastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmää pitäen sitä tarpeettoman monimutkaisena ja raskaana käytettyihin rakennerahastovaroihin nähden.

Tarkastusvirasto katsoo, että niin kansallisista kuin EU-varoistakin tuettavien hankkeiden valinnassa ja avustusten myöntämisessä sekä hankkeiden seurannassa ja maksatuksissa tulee soveltaa yhtäläisiä ehtoja ja menettelytapoja. EU-varoin osarahoitettujen toimenpiteiden tulee täydentää kansallisista varoista tuettavia toimenpiteitä siten, että toiminta muodostaa mielekkään ja koordinoitun kokonaisuuden ja että julkiset varat käytetään mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti.

#### *Miten hallintoviranomaiset ja seurantakomiteat käyttivät tilastoaineistoja ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin*

Tilastoaineistoa on käytetty jossain määrin vaihtelevasti eri arvioinneissa. Yleensä tilastoaineiston käyttö on rajoittunut ohjelmien toimintaympäristön analyysin tekemiseen. Poikkeuksen muodostaa Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman arviointi, jossa seurantajärjestelmästä saatavia projektien itsensä ilmoittamia tuloksellisuustietoja työllisyyden ja yritystoiminnan osalta on verrattu tilastollisella analyysillä saatuihin tuloksiin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tilastoaineistojen käyttöä ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin tulisi lisätä. Tilastoaineistojen käyttö pelkästään toimintaympäristön analyysiin ei ole riittävää.

Julkisten varojen tuloksellisuuden sekä integraation parantamiseksi kansallisen yhteiskuntapolitiikan kanssa olisi tärkeää laajentaa näkökulmaa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin suuntaan. Arvioinnit eri hallinnonaloilla tulisi tehdä yhtenäisin perustein siten, että niiden tulokset olisivat yhteismitallisia. Arvioinneissa tulisi tarkastella rakennerahastotoimintaa kokonaisuutena. Vaikuttavuuden arviointiin olisi syytä rakentaa viitekehys, jossa otetaan huomioon sekä kansallisin varoin että rakennerahastovaroin toteutetun politiikan vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön

yhdessä valtiovarainministeriön kanssa tulisi kehittää myös sellaista arviointia, jossa tarkasteltaisiin eri toimintapolitiikkojen vaihtoehtoiskustannuksia sen selvittämiseksi, olisivatko toimenpiteiden tulokset olleet parempia kohdentamalla varat toisella tavalla. Arviointien hyödyntämistä päätöksenteossa tulisi lisätä.

*Miten hallintoviranomaiset ja toimeenpanevat viranomaiset (välittävät toimielimet) raportoivat (oikeat ja riittävät tiedot) tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta*

Tukea myöntävinä viranomaisina toimivat TE-keskukset raportoivat EU:n rakennerahastotoimista toimintakertomuksissaan muun tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportoinnin yhteydessä. Hanketason raportointi on tapahtunut seurantajärjestelmien kautta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan seurantajärjestelmien kautta tapahtuvan raportoinnin tulee olla toimivaa ja luotettavaa ja palvella samalla tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia.

Aluekehitysviranomaisina toimivilta maakunnan liitoilta olisi edellytettävä sisällöllisesti samantyyppinen toimintakertomus kuin talousarvioasetuksen mukaan edellytetään valtion virastoilta.

Hallintoviranomaiset raportoivat kansallisella tasolla EU:n rakennerahastotoimista valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätöskertomuksen tiedot EU:n rakennerahastotoimista näyttävät vaihtelevan jonkin verran hallinnonaloittain ja vuosittain.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallintoviranomaisena toimivan ministeriön toimintakertomuksessa olisi oltava selkeä osuus rakennerahasto-ohjelmien tavoitteiden toteutumista koskevalle raportoinnille. Hallintoviranomaisena toimivien ministeriöiden valmistelusta valtion tilinpäätöskertomukseen olisi otettava osio, jossa kerrotaan oikeat ja riittävät tiedot rakennerahasto-ohjelmien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista koskevasta kehitystrendistä koko ohjelmakauden aikana. Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena sitä, että raportointi EU:n rakennerahastotoimista on valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 kaipaampaa kuin edellisenä vuonna.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että rakennerahastovarojen hallinto on keskitetty työ- ja elinkeinoministeriöön ja tarkastusviranomaistoiminta valtiovarainministeriöön, valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä olevalle tarkastusviranomaiselle.

# Lähteet

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005).

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä

Neuvoston asetus N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta.

Parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1784/1999 Euroopan sosiaalirahastosta.

Parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1081/2006 Euroopan sosiaalirahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1784/1999 kumoamisesta.

Parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1783/1999 Euroopan aluekehitysrahastosta.

Parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1080/2006 Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta.

Rakennerahastolaki (1401/2006).

Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta (annettu 29.11.2007).

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Audit plan for a parallel audit of the "Performance (output/effectiveness) on the Structural Funds programmes in the areas of employment and/or environment". Working group on structural funds. Rinnakkaistarkastuksen julkaisematon tarkastussuunnitelma.

ESR-bulletiini nro 13. [Www.esr.fi](http://www.esr.fi).

EU-rakennerahasto-ohjelmat – osaamista, uudistumista ja elinvoimaa, <http://www.rakennerahastot.fi>.

Helsingin sanomat 1.4.2008. Satojen alueohjelmien EU-rahoitus laahaa kuukausia myöhässä.

Helsingin sanomat 21.5.2008. Alueohjelmien EU-rahat saadaan maksuun vasta loppuvuonna.

Höglom, Esa (2005): Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistus 2005. [Http://www.intermin.fi](http://www.intermin.fi).

Jyväskylän yliopisto & Kaupunkitutkimus TA Oy (2003): Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006 väliarviointi, loppuraportti. Tekijät Jari Ritsilä, Kari Itkonen ja Hannu Littunen Jyväskylän yliopisto Taloustieteiden tiedekunta Tutkimuskeskus sekä Seppo Laakso, Päivi Kilpeläinen ja Hanna Kuisma Kaupunkitutkimus TA Oy.

Kunnas, Jan (2005): Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistaminen. [Www.intermin.fi](http://www.intermin.fi).

LTT-Tutkimus Oy (2003): Etelä-Suomen tavoite 2-ohjelman väliarvioinnin loppuraportti. Yhteistyössä Oulun yliopisto Kajaanin kehittämiskeskus, Suomen Aluetutkimus FAR, Suomen Itsesuunnittelu Oy, Vaasan yliopisto Levón-instituutti, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.

Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007–2013. EU:n alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite CCI No 2007FI052PO001. Komission päätös 26.10.2007.

Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjaesitys 2007–2013. EU:n alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite CCI No 2007FI052PO001. Hyväk-



sytty valtioneuvoston yleisistunnossa 1.2.2007. Työministeriö, uusittu versio 4, 29.8.2007.

Net Effect Oy (2003a): Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarviointiraportti. Yhteistyössä LTT-Tutkimus, MTT Taloustutkimus, Suomen Alue-tutkimus FAR ja Lapin yliopisto Pohjois-Suomen ennakointi- ja arviointi-keskus.

Net Effect Oy (2003b): Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarviointi. Yhteistyössä LTT-Tutkimus, MTT Taloustutkimus, Oulun yliopiston Ka-jaanin kehittämiskeskus, Suomen Itsesuunnittelu ja Jyväskylän yliopiston ympäristöntutkimuskeskus.

PricewaterhouseCoopers Oy (2006): Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelman 2007–2013 etukäteisarviointi: Uudistuva ja mahdollistava kehitystyökalu. Tekijät Olli Oosi ja Mikko Wennberg. Julkaisema-ton.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen toimintakertomus ja tilinpäätös 2006. Dnro 24/210/2007. [Http://www.te-keskus.fi](http://www.te-keskus.fi).

Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013. Sisäasiainministeriö Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto EU:n alue- ja rakennepolitiikan strate-giatyöryhmä. SM095:00/2004. CCI 2007 FI 16 UNS 001.

Tiainen, Timo (2005): Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistaminen. [Www.intermin.fi](http://www.intermin.fi).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008): Työllisyyskertomus vuodelta 2007. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 12/2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Hallintoviranomaisen ohje nro 02/2008, 10.4.2008 ja sen liite 2. Dnro 1160/023/2008. [Http://www.rakennerahastot.fi](http://www.rakennerahastot.fi).

Työ- ja elinkeinoministeriön päätös 25.2.2008. Dnro 326/571/2008. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja sosiaalirahaston (ESR) sekä vastaavan valtion rahoitusosuuden vuoden 2008 valtioneuvoston jakopäätök-sen yhteydessä rakennerahastolain 11 §:n 1 momentin nojalla antamat vä-littävien toimielinten varojen käyttöä koskevat ehdot. [Http://www.rakennerahastot.fi](http://www.rakennerahastot.fi).

Työministeriö (2004a): ESR-viitekehyksen arviointi: Strategiat hallintaan, strategisten painopisteiden arviointi. Tekijä Kari Hietala. Työministeriö, arvioinnit 7/04.

Työministeriö (2004b): Tilapäisyydestä vakiinnuttamiseen? ESR tavoite 3 -ohjelma, väliarvioinnin loppuraportti. Tekijät Robert Arnkil, Kati Mattila, Jarmo Nieminen, Leila Partanen ja Pekka Rissanen Sosiaalikehitys Oy. Työministeriö, arvioinnit 8/04.

Työministeriö (2004c): Euroopan sosiaalirahasto tavoite 3 -ohjelman toimintalinja 1: Työvoiman kysynnän hyödyntäminen ja työllisyyden edistäminen, väliarvioinnin loppuraportti. Tekijät Kari Itkonen ja Raija Lääperi Jyväskylän yliopisto Taloustieteiden tiedekunta Tutkimuskeskus. Työministeriö, arvioinnit 9/04.

Työministeriö (2004d): Tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia työelämään, loppuraportti Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 -ohjelman toisen toimintalinjan arvioinnista. Tekijät Robert Arnkil, Kati Mattila, Jarmo Nieminen, Leila Partanen ja Pekka Rissanen Sosiaalikehitys Oy sekä Kaisa Kauppinen ja Anne Aholainen Työterveyslaitos Psykologian osasto. Työministeriö, arvioinnit 10/04.

Työministeriö (2004e): Työelämäläheisen koulutuksen laadun kehittäminen tavoite 3 -ohjelman toimintalinjassa 3, havainnot ohjelmakauden ensimmäiseltä puoliskolta. Tekijät Stina Immonen, Eija Korpelainen, Juha Nurmi, Jussi Pihlajamaa ja Pekka Berg Teknillinen korkeakoulu TAI Tutkimuslaitos. Työministeriö, arvioinnit 11/04.

Työministeriö (2004f): Osaamispääoman kehittäminen tukemaan yrittäjyyttä, työelämän uudistumista sekä tutkimustulosten ja teknologian hyödyntämistä. ESR Suomen tavoite 3 -ohjelma, toimintalinja 4, väliarvioinnin loppuraportti. Tekijät Jari Karjalainen ja Mikko Valtakari LTT-Tutkimus Oy sekä Anne Aholainen, Saija Koskeniemi ja Kari Lindström Työterveyslaitos Psykologian osasto. Työministeriö, arvioinnit 12/04.

Työministeriö (2004g): Summaries of the Mid-Term Evaluation Reports. Finnish Objective 3 Programme and Community Initiative Equal. Ministry of Labour, Evaluations 14/04.

Työministeriö (2007): Yksilöt ja ESR-projektien työllisyyspolut. Selvitys työhallinnon työttömille suunnattujen ESR-projektien yksilöpohjaisesta työllisyysvaikuttavuudesta. Tekijät Timo Aro, Nina von Hertzen, Janne

Jalava, Petri Virtanen ja Jaana Niittyniemi Net Effect Oy. Työministeriö, tutkimukset ja selvitykset 11/07.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005, <http://tilinpaatoskertomus.vm.fi>.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006, <http://tilinpaatoskertomus.vm.fi>.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007, <http://tilinpaatoskertomus.vm.fi>.

Valtioneuvoston controllerin selvitys (2006): Lisää ryhtiä kansalliseen rakennerahastohallintoon! Tekijät Tuomas Pöysti ja Soili Vasikainen. Julkaistu valtiovarainministeriön raportin, Ohjelmakauden 2007–2013 uusi kansallinen koheesiostrategia sekä rahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmä, VM 1/071/2006, liitteenä.

Yhtenäinen ohjelma-asiakirja (SPD) 2000–2006 tavoite 3. Hyväksytty Euroopan komissiossa 1.8.2000. 1999 FI 05 3 DO 001.

### 3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Hämeen liitto 20.11.2007 (kaksi henkilöä).

Hämeen TE-keskus 23.10.2007 (neljä henkilöä).

Kaakkois-Suomen TE-keskus 30.11.2007 (kaksi henkilöä).

Lapin TE-keskus 28.2.2008 (kaksi henkilöä).

Oulun lääninhallitus 9.10.2007 (neljä henkilöä).

Pohjanmaan TE-keskus 27.2.2008 (kaksi henkilöä).

Pohjois-Karjalan TE-keskus 2.11.2007 (viisi henkilöä).

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus 9.10.2007 (neljä henkilöä).

Pohjois-Savon TE-keskus 1.11.2007 (kaksi henkilöä).

Työministeriö 7.11.2007 (kaksi henkilöä).

Valtiovarain controller -toiminto 27.3.2008 (yksi henkilö).

## Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio  
*– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulostarkastuksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9506