



Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 172/2008



Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-058-5 (nid.)
ISBN 978-952-499-059-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 383/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksia koskeneen teematarkastuksen. 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.

Helsingissä 21. päivänä huhtikuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja Osmo Halonen

Asiasanat:

sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, aluekehitys, arviointi, rakennerrahastot, vaikuttavuus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	13
1 Johdanto	19
2 Tarkastusasetelma	20
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	20
2.1.1 Säädosperusta	23
2.1.2 Käytettävissä olleet varat	25
2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, kriteerit ja rajaus	26
2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	27
3 Tarkastushavainnot	28
3.1 Työllisyysvaikutukset	28
3.2 Ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä	38
3.3 Tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen	41
3.4 Hankehallinnointi	44
4 Tarkastusviraston kannanotot	47
Lähteet	51

Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset

Teematarkastuksen kohteena oli ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Vaikutusten arviointi perustui tarkastusvirastossa vuosina 2003–2007 tehtyihin tarkastuksiin. Täydentävänä aineistona käytettiin alueellisten tavoiteohjelmien väliarviointia.

Tarkastuksen yhteenvetoraportissa keskityttiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) sekä kansallisella tuella toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksiin sekä aluekehittämissankkeiden hallintomenetelyihin. Vaikutusten arvioinnissa tärkeimpinä näkökulmina olivat työllisyysvaikutukset, ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä sekä ohjelmissa saavutettujen tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen.

Arvioinnin ongelmat

Alueellisten kehittämisohjelmien toimintalinjoissa ja hankkeissa on ollut suuria eroavaisuuksia, mikä on hankaloittanut ohjelmien arviointia. Tarkastusten sekä tavoiteohjelmien väliarviointien mukaan ohjelmien tavoitteiden vaikuttavuusodotukset ovat usein olleet liian optimistisia.

Myös viranomaisten seurantajärjestelmissä ilmeni tietojen luotettavuusongelmia. Virheellisten tai puutteellisten tietojen vuoksi tukien vaikutusten arvioinnissa on täsmällisiä arvoja ollut vaikea todentaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että ohjelmia tulisi voida arvioida kokonaisuutena, vaikka alueelliset kehittämisohjelmien toimintalinjoissa ja hankkeissa olisi eroavaisuuksia. Arvioinnin kohteina tulisi olla määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja tulosmittareiden asetanta sekä asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja tulosten pysyvyys.

Aluekehittämisohjelmien suuri määrä on aiheuttanut päällekkäisyyttä ja kilpailua rajallisista resursseista sekä resurssien tarpeetonta hajottamista. Tarkastusvirasto katsoo, että aluekehityksen monimuotoisuus edellyttää resurssien oikeaa kohdentamista sekä riittävän monipuolista aluepoliittista kehittämisvälineistöä.

Sisäasiainministeriö on käynnistänyt vuonna 2007 aluekehittämisen kokonaisarviointijärjestelmän kehittämisen. Tarkastusvirasto katsoo, että ohjelmakauden 2000–2006 alueiden kehittämiseen tähänneiden ohjelmien ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta tulisi tehdä arviointijärjestelmän kehittämistä palveleva kokonaisarviointi, jonka perusteella alueiden kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta voitaisiin edelleen parantaa.

Ohjelmien vaikuttavuutta makromuuttujiin, kuten bruttokansantuotteen (BKT), käytettävissä oleviin tuloihin, työllisyyteen tai väestöön, on vaikea havaita tai luotettavasti todentaa. Yksittäisten alueellisten kehittämisohjelmien välittömiä työllisyys- tai yritysvaikutuksia on vaikea erottaa muista samalle alueelle kohdistuneista ohjelmista ja tukimuodoista sekä talouden yleisen kehityksen vaikutuksista. Ongelmana on tukirahoituksen nettovaikutusten todentaminen muiden tekijöiden vaikutuksesta.

Ohjelmien vaikutukset saattavat olla päällekkäisiä, jolloin yksittäisten ohjelma-arviointien tulokset voivat kertautua. Tarkastusvirasto katsoo, että alueellisten kehittämisohjelmien kokonaisarviointilla tulosten kertautumismahdollisuutta voitaisiin vähentää.

Vuonna 2005 tehtyjen tavoiteohjelmien väliarviointien ajantasaistamisissa pohdittiin aikaisempaa kriittisemmin alueiden kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointia sekä vaikuttavuutta mittaavia seuranta-indikaattoreita. Tarkastusvirasto katsoo, että tavoiteohjelmien loppuarviointien voidaan odottaa palvelevan myös kokonaisarviointin tekemistä. Tarkastusvirasto katsoo myös, että alueiden kehittämistehtävien siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöön parantaa edellytyksiä valtion tukitoimenpiteiden yhteensovittamisessa.

Työllisyysvaikutukset

Lissabonin strategiaa vuodelta 2000 uudistettiin Eurooppa-neuvoston päätöksellä keväällä 2005. Uudistuksessa keskityttiin kasvun ja työllisyyden edistämiseen. Uudistetussa strategiassa työllisyyden ja tuottavuuden lisäämistä pidetään yhtä tärkeinä. Strategian mukaan on pyrittävä välttämään sellaista kasvua, joka ei luo työpaikkoja. Lissabonin strategian vuoden 2005 väliarvioinnin mukaan jäsenmaiden päätavoitteeksi asetettua työllisyysasteen nostamista ei ollut saavutettu. Myös komissio on suositellut käytettävän työllistymiseen ja yritysten työhönottoon kannustimia, että markkinoille syntyisi lisää ja parempia työpaikkoja.

Tarkastusvirastossa tehtyjen tarkastusten perusteella Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettyjen tukien työllisyyttä lisäävät vaikutukset ovat olleet Suomessa odotettua vähäisemmät. Tarkastusten mukaan tukien avulla on kuitenkin useissa tapauksissa pystytty säilyttämään tai uudistamaan työpaikkoja. Tällä on ollut suuri merkitys Itä- ja Pohjois-Suomen jälkeen jääneillä alueilla sekä rakennemuutosalueilla.

Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmissa ei ole väliarviointien mukaan riittävästi panostettu työllistämisen ja syrjäytymisen ongelmiin. Merkittävänä ongelmana on ollut myös uusien yritysten määrää koskevan tavoitteen saavuttaminen.

EAKR-osarahoitusta sisältävistä suorista yritystuista valtaosa myönnettiin ohjelmakaudella 2000–2006 investointitukina. Investointi- ja kehittämistuella on ollut pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä ja pysyvä vaikutus yritysten henkilöstömäärään. Muut yritysvaikutukset olivat tarkastuksen mukaan vähäisiä ja ohimeneviä.

Yleinen taloudellinen kehitys on johtanut entistä keskittävämpään kehitykseen, jolloin myös alueiden väliset erot ovat kasvaneet. Rakennerahastojen tuki on usein kohdistunut tai valunut pitkällä aikavälillä keskuksiin. Myös muuttoliikkeellä voi olla epäsuoria vaikutuksia alueen työllisyyteen. Etenkin nuorten työkäisten poismuutolla syrjäseuduilta kasvukeskuksiin on kielteisiä vaikutuksia syrjäseutujen kehitykseen.

Tarkastushavaintojen mukaan osa tavoiteohjelmista tukevista ohjelmista ovat olleet kestoltaan lyhytaikaisia, jolloin hankkeiden ympäristövaikutuksia, työpaikkoja ja yritysten lukumäärää tai yritysten liikevaihdon kasvua koskevia vaikutuksia ei ole havaittu.

Työnantajien työllistämisedellytysten parantamiseksi vuosina 2003–2005 toteutetulla sosiaaliturvamaksun alennuskokeilulla ei havaittu olleen selviä positiivisia vaikutuksia alueellisiin työllisyyslukuihin eikä poismuuttoa. Kokeilun myönteisenä vaikutuksena todettiin olemassa olevien työpaikkojen säilyminen kokeiluun osallistuneissa yrityksissä. Kokeilun jatkamisen ja laajentamisen yhteydessä maksuvapautuksen piiriin ovat päässeet myös kuntatyönantajat. Tarkastuksen mukaan tämä lisää kuntien työllistämismahdollisuuksia. Positiivisilla työllisyysvaikutuksilla odotetaan olevan kerrannaisvaikutuksia siten, että työllistyminen palvelusektorilla kasvaa.

Valtionhallinnon alueellistamisohjelmalla odotetaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia alueilla. Toimintojen siirtämiseen liittyy kuitenkin toiminnallisia, taloudellisia ja henkilöstöpoliittisia epävarmuustekijöitä. Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa myös alueellistamiseen liittyviin epävarmuustekijöihin tulee kiinnittää riittävää huomiota sekä etukäteisarvioinneissa että määräajoin tehtävissä toimenpiteiden toteutuneiden vaikutusten arvioinneissa.

Tavoitteiden mukaan alueellistamistoimien pääpaino kohdistuu aluekeskusten ja maakuntien keskuskaupunkeihin. Tarkastusvirasto katsoo, että alueellistamisohjelman toimenpiteissä tulisi huomioida riittävästi myös heikoimmin menestyvien alueiden työmarkkinoiden tukeminen siirtämällä toimintoja mahdollisuuksien mukaan myös aluekeskusten ja maakuntien keskuskaupunkien ulkopuolelle. Tämä tukisi osaltaan reuna-alueiden kehittämistä.

Osaamisen vahvistaminen

Lissabonin strategiassa on painotettu tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä koulutuksen merkitystä talouden kasvun ja työllisyyden edistämässä. Tavoitteena on ollut yhteyksien kehittäminen muun muassa yritysten, yliopistojen ja rahamarkkinoiden kanssa alueellisten institutionaalisten kehysten aikaansaamiseksi. Vahvistamalla inhimillistä pääomaa edistetään osaamisen syntymistä ja levittämistä.

Rakennerahasto-ohjelmilla on pyritty hillitsemään alueiden välisten erojen kasvua tutkimus- ja kehitystoiminnassa sekä uuden tieto- ja viestintätekniikan käytössä.

Tavoite 1 -ohjelman osaamis- ja verkottumishankkeissa on toteutettu verkostojen muodostumista ja lisätty toimijoiden välistä yhteistyötä. Hankkeiden yhteydet yrityksiin eivät kuitenkaan ole kaikilta osin olleet riittäviä. Tämä on merkittävä ongelma, koska yritysten merkitys innovaatiotoiminnassa on keskeistä. Ongelmana on ollut myös ulkomaisten yhteistyökumppaneiden puute. Osaamishankkeissa tuloksena ei ole yleensä syntynyt suoraan uusia työpaikkoja tai yrityksiä.

Erityisohjelmista osaamiskeskusohjelman avulla on onnistuneesti toteutettu alueellista innovaatiopolitiikkaa. Ohjelma on tukenut taloudellista kasvua ja vahvistanut osaamista osaamiskeskusseuduilla.

Osaamiskeskusohjelman ensimmäisessä vaiheessa ongelmana oli osaamiskeskusten yhteistyötä haittaava keskinäinen kilpailu. Tarkastuskertomuksen 13/2001 suositusten mukaisesti osaamiskeskusten välistä yhteistyötä on pyritty kehittämään.

Aluekeskusohjelman yhteistyöverkostojen luominen on onnistunut paremmin kuin ohjelman vaikutukset alueen elinvoimaan ja aluetalouden myönteiseen kehitykseen.

Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka laadullisten tulosten mittaamisessa saattaa esiintyä ongelmia, tulisi pyrkiä arvioimaan, miten ohjelma on edesauttanut muun muassa innovaatioiden syntymistä, alueella tapahtuvaa tiedon siirtymistä sekä toimijoiden välisten oppimisprosessien edistämistä. Tarkastusvirasto katsoo myös, että innovaatioprosessin ja tuen vaikuttavuuden näkökulmasta hankkeiden toteuttamisaikataulu on usein ollut liian lyhyt.

Tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen

Toiminnan onnistumiseen vaikuttaa hankkeen toteutushetki ja toimintaympäristö. Käytännöt voivat olla helposti siirrettäviä, mutta niiden osoittautuminen hyviksi käytänneiksi muilla alueilla on epävarmaa. Osaamisen siirtämisen edellytyksenä on alueellisten toimijoiden yhteistyö.

Tarkastuskertomuksen 82/2004 mukaan tulokset leviävät parhaiten tuotestamalla tulokset, markkinoimalla niitä ja luomalla uusia yhteistyöverkostoja. Ohjelmien ja ohjelmahankkeiden lyhytkestoisuus heikentää hankkeiden tuloksellisuutta ja ohjelman vaikuttavuutta sekä vaikeuttaa hyvien käytänteiden havaitsemista ja niiden siirtämistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kaikissa alueellisissa kehittämisohjelmissa tulisi ohjelmaan sekä ohjelmahankkeisiin sisällyttää tulosten ja hyvien käytänteiden levittämissuunnitelma. Hankkeita tulisi myös tukea riittävän kauan, jotta syntyisi pysyvämpiä osaamisverkkoja. Osaamis- ja verkottumishankkeiden liiallista riippuvaisuutta ohjelmarahoituksen tuesta tulisi välttää etsimällä myös vaihtoehtoisia rahoituskeinoja.

Innovatiivisten toimien ohjelmatyössä toteutettu yhteistyö osaamiskeskusten kanssa on hyvänä esimerkkinä leviämisvaikutusten onnistumisesta. Hankkeiden välityksellä levitettiin osaamiskeskuksissa syntyneitä tuloksia ja hyviä käytänteitä laajemmin ympäristöön. Tällä tavoin on lisätty toimintamahdollisuuksia ja sosiaalisen pääoman kehittymistä syrjäseuduilla.

Toimintaryhmiä voidaan käyttää välittäjäorganisaatioina osaamiskeskitymien ja maaseudun paikallisten toimijoiden välillä. Toistaiseksi toimintaryhmien panos osaamis- ja verkottumishankkeiden toteuttamisessa on ollut vähäinen.

Aluekeskusohjelman kehittämisessä tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota ohjelmatyön tulosten ja vaikutusten levittämiseen myös ympäröiville alueille. Ohjelman tulokset eivät ole riittävästi heijastuneet ympäröiviin seutuihin.

Hankehallinnoinnin ongelmat

Tarkastuksissa tehtyjen havaintojen mukaan hankkeiden valintaperusteissa on todettu puutteellisuksia. Myös FIMOS-seurantajärjestelmän hanketiedot olivat usein puutteellisia ja epäluotettavia. Tämä on vaikeuttanut hankkeille asetettujen tulosten seuranta- ja arviointia.

Hankehallinnoinnissa oli ongelmia lisäksi hankkeille asetettujen toteutamisaikataulujen noudattamisessa sekä maksatusten hoitamisessa. Avustusten käsittelyajoissa on ollut usein viivästymisiä.

Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota päällekkäisiin ja byrokraattisiin raportointimenettelyihin sekä vastuiden epäselvyyksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että hankkeiden valintaperusteita ja ohjelmaan soveltuvuutta tulisi tarkastella toteutunutta kriittisemmin. Hankkeen työllistäviin vaikutuksiin tulisi kiinnittää aikaisempaa tarkempaa huomiota. Hanketietojen kirjausten seurantajärjestelmään tulee perustua toteutuneisiin suoriin vaikutuksiin. Tarkastusvirasto katsoo lisäksi, että hankehallin-

nointia tulisi kehittää neuvonnalla sekä riittävällä ja yhdenmukaisella ohjeistuksella. Myös tietojärjestelmien tulisi olla ohjelmasta riippumatta yhtenäisiä. Raportointia tulee kehittää Lissabonin toimintaohjelman mukaisesti yksinkertaistamalla raportointimenettelyjä.

Effekterna av de regionala utvecklingsprogrammen

Föremål för den tematiska revisionen var effekterna av de regionala utvecklingsprogram som har genomförts under programperioden 2000–2006. Utvärderingen av effekterna baserade sig på de revisioner som revisionsverket utfört under åren 2003–2007. Materialet kompletterades av mellanutvärderingar av de regionala målprogrammen.

I revisionens sammanfattande rapport fokuserades på effekterna av de regionala utvecklingsprogram som har verkställts med stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och med nationellt stöd, samt på de administrativa förfaranden som har gällt de regionala utvecklingsprojekten. De viktigaste aspekterna vid utvärderingen av effekterna var inverkan på sysselsättningen, programmens roll i stärkandet av kompetensen samt vilken spridning de resultat och goda förfaranden som uppnåtts med projekten har fått.

Problem i utvärderingen

I de regionala utvecklingsprogrammets riktlinjer och projekt har förekommit stora variationer, vilket har försvårat utvärderingen av programmen. Enligt revisionerna samt mellanutvärderingarna av målprogrammen har förväntningarna på effekterna av programmets målsättningar ofta varit alltför optimistiskt ställda.

Revisionsverket anser, att programmen borde kunna bedömas som en helhet, även om variationer skulle finnas i de regionala utvecklingsprogrammets riktlinjer och projekt. Föremål för utvärdering borde vara uppställandet av kvantitativa och kvalitativa målsättningar och resultatmätare, samt hur de uppställda målsättningarna har förverkligats och hur bestående resultaten är.

Det stora antalet regionala utvecklingsprogram har lett till överlappningar och konkurrens om begränsade resurser samt till en onödig splittning av resurserna. Revisionsverket anser, att regionutvecklandets mångfasetterade karaktär förutsätter en rätt inriktning av resurserna samt tillräckligt mångsidiga verktyg för den regionalpolitiska utvecklingen.

Inrikesministeriet har år 2007 börjat skapa ett system för övergripande utvärdering av det regionala utvecklandet. Revisionsverket anser, att av effekterna av de regionala utvecklingsprogram och åtgärder som har genomförts under programperioden 2000–2006 borde göras en helhetsutvär-

dering som stöder uppbyggandet av ett utvärderingssystem, och på basis av vilken effekterna av utvecklingsåtgärderna kunde förbättras ytterligare.

Programmets effekter på makrovariabler såsom bruttonationalprodukten (BNP), disponibla intäkter, sysselsättning och befolkning är svåra att observera eller verifiera tillförlitligt. De enskilda regionala utvecklingsprogrammets direkta sysselsättnings- eller företagsamhetseffekter är svåra att särskilja från övriga program och stödformer som riktat sig till samma region, och från effekterna av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Problemet är hur nettoeffekterna av stödfinansieringen skall särskiljas från effekterna av övriga faktorer.

Programmets verkningar kan vara överlappande, varvid resultaten vid enskilda programutvärderingar kan bli multipla. Revisionsverket anser, att risken för multipla resultat kunde minskas med en helhetsutvärdering av de regionala utvecklingsprogrammen.

Vid uppdateringarna av de år 2005 gjorda mellanutvärderingarna av målprogrammen granskades mera kritiskt än tidigare effekterna av de regionala utvecklingsprogrammen samt de uppföljningsindikatorer som har använts för att mäta effekterna. Revisionsverket anser, att den slutliga utvärderingen av målprogrammen bör kunna förväntas tjäna också utförandet av en helhetsutvärdering. Revisionsverket anser också, att överföringen av de regionala utvecklingsåtgärderna till arbets- och näringsministeriet är ägnat att förbättra samordningen av de statliga stödåtgärderna.

Effekterna på sysselsättningen

Lissabon-strategin från år 2000 förnyades med ett beslut av Europarådet på våren 2005. Förnyelsen fokuserades på främjande av tillväxt och sysselsättning. I den förnyade strategin betraktas en höjd sysselsättning och produktivitet som lika viktiga. Enligt strategin bör man försöka undvika en sådan tillväxt, som inte ger upphov till arbetsplatser. Enligt mellanutvärderingen år 2005 av Lissabon-strategin, hade det som främsta mål för medlemsländerna uppställda höjandet av sysselsättningsgraden inte uppnåtts. Också kommissionen har rekommenderat, att för sysselsättning och företagets rekrytering bör tas i bruk incitament som leder till flera och bättre arbetsplatser på marknaden.

På basis av de revisioner som revisionsverket utfört har de sysselsättande effekterna av de från Europeiska regionala utvecklingsfonden beviljade stöden varit mindre än förväntat i Finland. Enligt revisionerna har stöden emellertid i ett flertal fall inneburit att arbetsplatser kunnat bevaras eller förnyas. Detta har haft en stor betydelse för eftersatta regioner i östra och norra Finland och i regioner som är stadda i strukturell omvandling.

I Mål 1 -programmen för östra och norra Finland har man enligt mellan-utvärderingarna inte satsat tillräckligt på problemen med sysselsättning och marginalisering. Ett stort problem har också inneburit att uppnå den målsättning som avser antalet nya företag.

Av de direkta företagsstöd som inkluderade delfinansiering från ERUF beviljades merparten under programperioden 2000–2006 som investeringsstöd. Investerings- och utvecklingsstödet har haft en liten, men statistiskt signifikant betydelse för företagens personalstyrka. De övriga effekterna på företagen var enligt revisionen mindre och övergående.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen har lett till en alltmer centraliserande utveckling, varvid också skillnaderna mellan regionerna har ökat. Stödet från strukturfonderna har ofta inriktats på eller på lång sikt kommit centra till godo. Också flyttningsrörelsen kan ha indirekta verkningar på sysselsättningen i regionen. I synnerhet att unga personer i arbetsför ålder flyttar bort från glesbygden till tillväxtcentra har haft en negativ inverkan på glesbygdens utveckling.

Enligt observationerna vid revisionerna har en del av de projekt som stött målprogrammen varit kortvariga till sin natur, varvid effekter var projekten på miljön, arbetsplatser och antalet företag eller företagens omsättning inte har noterats.

Den i experimentsyfte gjorda nedsättningen av socialskyddsavgiften åren 2003–2005, som verkställdes med avsikten att förbättra arbetsgivarernas förutsättningar att erbjuda arbete, kunde inte konstateras ha haft positiva effekter på de regionala sysselsättningssiffrorna eller på utflyttningen. Som en positiv verkan av experimentet noterades att existerande arbetsplatser bevarades i de företag som deltog i experimentet. När experimentet har fortsatt och breddats, har också de kommunala arbetsgivarna innefattats i avgiftsbefrielsen. Enligt revisionen förbättrar detta kommunernas möjligheter att bereda sysselsättning. De positiva sysselsättningseffekterna förväntas ha multipla verkningar så, att sysselsättningen på servicesektorn förbättras.

Statsförvaltningens utlokaliseringsprogram förväntas innebära positiva sysselsättningseffekter i regionerna. Utlokaliseringen av verksamheter är emellertid förknippad med funktionella, ekonomiska och personalpolitiska osäkerhetsfaktorer. Revisionsverket anser, att man i framtiden bör ägna tillräcklig uppmärksamhet också åt de till utlokaliseringen anknutna osäkerhetsfaktorerna, både i förhandsbedömningarna och i de med jämna mellanrum utförda utvärderingarna av effekterna av åtgärderna.

I enlighet med målsättningarna inriktas utlokaliseringsåtgärderna främst på regionala centra och landskapens centralorter. Revisionsverket anser, att man med utlokaliseringsprogrammet borde tillräckligt uppmärksamma också stödet för arbetsmarknaden på mindre utvecklade områden, genom

att om möjligt placera verksamheter också utanför regionala centra och landskapens centralorter. Detta skulle för sin del stöda utvecklingen på randområdena.

Stärkandet av kompetensen

I Lissabon-strategin har betonats betydelsen av forskning och utveckling samt utbildning i främjandet av ekonomisk tillväxt och sysselsättning. En målsättning har varit att främja kontakterna mellan bl.a. företag, universitet och finansmarknaden, i syfte att åstadkomma regionala institutionella ramverk. Genom att stärka det mänskliga kapitalet främjas uppkomst och spridning av kompetens.

Strukturfondsprogrammen har avsett att stävja ökade regionala skillnader i forskning och utveckling och i användningen av ny informations- och kommunikationsteknik.

Med projekten för kompetens och nätverksbildning inom ramen för Mål 1 -programmet har nätverk inrättats och samarbetet utökats mellan aktörerna. Projektens kontakter till företagen har emellertid inte till alla delar varit tillräckliga. Detta är ett väsentligt problem, eftersom företagen spelar en betydande roll i innovationsverksamheten. Ett problem har också varit avsaknaden av utländska samarbetspartners. Som resultat av kompetensprojekten har i allmänhet inte direkt uppkommit nya arbetsplatser eller företag.

Bland specialprogrammen har man med hjälp av programmet för kompetenscentra på ett lyckat sätt genomfört en regional innovationspolitik. Programmet har stött den ekonomiska tillväxten och stärkt kunnande i kompetenscentras regioner.

I det första skedet av programmet för kompetenscentra var ett problem den inbördes konkurrens som störde samarbetet mellan kompetenscentra. I enlighet med rekommendationerna i revisionsberättelsen 13/2001 har man gått in för att utveckla samarbetet mellan kompetenscentra.

Upprättandet av samarbetsnät inom ramen för programmet för regioncentra har lyckats bättre än programmets effekter på regionens livskraft och en positiv utveckling av regionens ekonomi.

Revisionsverket anser, att även om det kan förekomma problem med att mäta de kvalitativa resultaten, borde man försöka utvärdera hur programmet har bidragit till bl.a. uppkomsten av innovationer, informationsspridningen i regionen samt stärkta inlärningsprocesser mellan aktörerna. Revisionsverket är också av den uppfattningen, att tidtabellen för verkställande av projekten ofta har varit alltför kort med tanke på innovationsprocessen och effekterna av stödet.

Spridning av resultat och goda förfaranden

Framgångarna i verksamheten påverkas av tidpunkten för projektets verkställande och av verksamhetsmiljön. Förfaranden kan vara lätta att överföras, men det råder osäkerhet beträffande det, i vilken utsträckning de kan bli till goda förfaranden i övriga regioner. En förutsättning för överföring av kompetens är samarbetet mellan de regionala aktörerna.

Enligt revisionsberättelsen 82/2004 sprids resultaten bäst genom att resultaten produktifieras, marknadsförs och genom att nya samarbetsnät upprättas. Programmets och programprojektens kortvariga natur försämrar projektens resultat och programmets effekter och gör det svårare att varsebli goda förfaranden och ge dem spridning.

Enligt revisionsverkets mening borde man i alla regionala utvecklingsprogram i såväl programmet som programprojekten inkludera en plan för spridning av resultat och goda förfaranden. Projekten borde också stödas tillräckligt länge, så att mera permanenta kompetensnätverk uppstår. Kompetens- och nätverksprojektens alltför stora beroende av stöd från programfinansieringen borde undvikas genom att också alternativa finansieringsformer tas fram.

Det samarbete mellan kompetenscentra som har bedrivits med programmet för innovativa åtgärder är ett gott exempel på lyckade spridningseffekter. Med projekten spreds de vid kompetenscentra uppkomna resultaten och goda förfaranden i omgivningen. På detta sätt har man förbättrat verksamhetsmöjligheterna och utvecklandet av det sociala kapitalet i glesbygderna.

Aktionsgrupperna kan utnyttjas som förmedlande organisationer mellan kompetenscentra och de regionala aktörerna på landsbygden. Hittills har aktionsgruppernas insats i genomförandet av kompetens- och nätverksprojekt varit liten.

I utvecklandet av programmet för regioncentra borde man enligt revisionsverkets förmenande ägna särskild uppmärksamhet åt att sprida resultaten och verkningarna av programarbetet också till de omgivande trakterna. Programmets effekter har inte i tillräcklig grad avspeglats på de omgivande trakterna.

Problem i projektadministreringen

Enligt observationerna vid revisionerna har brister konstaterats i grunderna för val av projekt. Också informationen om projekten i FIMOS-uppföljningssystemet var ofta bristfälliga och inte tillförlitliga. Detta har försvårat uppföljningen och utvärderingen av de resultat som har uppställts som mål för projekten.

I administreringen av projekten förekom dessutom problem med iakttagandet av de tidtabeller som har ställts för projektens genomförande samt i skötseln av utbetalningarna. I bidragens behandlingstider har ofta förekommit fördröjningar.

Europeiska kommissionen har fäst uppmärksamhet vid överlappande och byråkratiska rapporteringsförfaranden samt vid oklarheter i ansvarsfördelningen.

Revisionsverket anser, att grunderna för val av projekt och deras tillämplighet i programmet borde granskas mera kritiskt än hittills. Projektens sysselsättningseffekter borde uppmärksammas noggrannare än vad som varit fallet. Det uppföljande systemet för registrering av projektdata bör bygga på realiserade direkta effekter. Revisionsverket anser därtill, att projektadministreringen borde förbättras med rådgivning samt med tillräckliga och enhetliga instruktioner. Också informationssystemen borde vara enhetliga oberoende av programmet. Rapporteringen bör utvecklas på det sätt som Lissabon-strategin förutsätter på så sätt, att rapporteringsförfarandena görs enklare.

1 Johdanto

Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset on valittu yhdeksi tarkastusviraston eduskunnalle raportoitavista teemoista. Teema kuuluu viraston strategisten painopisteiden mukaisiin teema-alueisiin (tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen).

Teeman raportoinnissa on hyödynnetty tarkastusvirastossa vuosina 2003–2007 valmistuneita aihetta käsitteleviä tarkastuskertomuksia sekä täydentävänä aineistona tavoite 1 - ja 2 -ohjelmien väliarviointeja.

Raportoinnissa pääpaino on ohjelmakaudella 2000–2006 Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja kansallisella tuella toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi tarkasteltiin aluekehittämisohjelmissa toteutettujen hankkeiden hallintomenettelyjä.

Teemaprojektin tavoitteena oli selvittää alueellisten kehittämisohjelmien tavoiteltuja ja toteutuneita tuloksia. Vaikutusten arviointiperusteina olivat työllisyysvaikutukset, ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä sekä ohjelmissa saavutettujen tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Varsinainen aluepolitiikka ja suuri aluepolitiikka

Aluepolitiikka voidaan luokitella eri lohkoihin niiden aluekehitykseen vaikuttavien toimenpiteiden perusteella. Lahdenperän (1987, s. 35–36) mukaan valtion budjettipoliittiset toimenpiteet voidaan jakaa neljään ryhmään:

- Varsinaisen aluepolitiikan toimiin katsotaan kuuluvan perinteiset aluepoliittiset toimenpiteet, kuten lainat, avustukset ja yritysten kehittämistoiminta.
- Toissijainen aluepolitiikka eli valtion harjoittamat resurssien siirrot, joilla pyritään alueellisten tuloerojen tasaukseen (esimerkiksi kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmä. Myös maatalouden aluetuen, jonka rahoittaminen on siirtynyt osittain Euroopan unionille, voidaan katsoa kuuluvan tähän kategoriaan).
- Budjettipoliittiset toimenpiteet, joilla on aluepoliittista merkitystä. Niiden lähtökohtana ei varsinaisesti ole alueellisten resurssien taseus, mutta käytännössä ne johtavat alueiden väliseen resurssien tasoittumiseen (esimerkiksi valtion työllistämistoimenpiteet, työllisyyskoulutus, valtion asuntolainoitus, tieliikenneinvestoinnit ja valtion maa- ja metsätalouteen suuntaamat menot).
- Verotus ja tulonsiirrot, joiden lähtökohtana on henkilökohtaisten tuloerojen taseus. Nämä vaikuttavat samalla myös alueellisten tuloerojen kaventumiseen ja ovat näin ollen tärkeä osa aluepolitiikkaa.

Varsinaista aluepolitiikkaa toteutetaan muun muassa Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikan avulla. Sen tehtäväksi on määritelty jäsenvaltioiden taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen sekä alueiden välisten kehityserojen vähentäminen. Varsinainen aluepolitiikan keinoja ovat olleet¹

- erilaiset aluetuet
- maaseutupolitiikka
- kehitysaluepolitiikka

¹ Ks. Foss & al. 2000, s. 5.

- alueelliset työllisyystuet
- kuljetustuet²
- verovähennysoikeudet.

Ohjelmalliseen suunnitteluun ja alueelliseen kehittämiseen perustuvan ns. varsinaisen aluepolitiikan rinnalla aluekehitykseen ovat vaikuttaneet myös alueille suunnatut muut julkisen talouden panostukset. Alueiden kehitykseen on pyritty vaikuttamaan muun muassa kauppapolitiikan, rahapolitiikan ja työvoimapolitiikan toimin. Talouden avautumisen myötä kauppa- ja rahapolitiikan alueelliset vaikutukset ovat lähes hävinneet. Julkisesta taloudesta ja monista poliittisista ohjaustoimista muodostuvaa kokonaisuutta on kutsuttu suureksi aluepolitiikaksi³.

Suuren aluepolitiikan ensisijaisena tavoitteena ei ole alueellisten erojen tasaaminen. Jos politiikkatoimilla on myös alueellista vaikuttavuutta, katsotaan ne osaksi suurta aluepolitiikkaa, koska ne vaikuttavat oleellisesti alueiden kehitykseen ja sitä kautta aluerakenteeseen.

Suuren aluepolitiikan piirteisiin kuuluu myös sen vaikuttavuuden passiivisuus. Esimerkiksi valtionosuusjärjestelmät ovat melko staattisia, ja niiden muutokset ovat usein hitaita. Lisäksi niiden tärkeimpänä tavoitteena on mahdollistaa paikallishallinnon tarjoamien palveluiden tasainen jakautuminen eri alueilla.

Julkisen sektorin virastojen ja toimipaikkojen hajasijoittaminen ja alueellistaminen sekä näillä keinoilla heikoiten menestyvien alueiden työllisyyteen vaikuttaminen voidaan lukea kuuluvaksi osaksi suurta aluepolitiikkaa, vaikka projektiluontoisena siinä on myös varsinaisen aluepolitiikan piirteitä⁴.

Komission pyrkimyksenä on ollut valtiontukisääntöjen uudistaminen. Komission mukaan (2005) jäsenvaltioiden olisi vähennettävä valtiontukia ja kohdennettava ne innovaatioiden edistämiseen sekä markkinoiden toiminnan puutteiden paikkaamiseen voimakkaan kasvupotentiaalin aloilla.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka

Euroopan unionin tuki alue- ja rakennepolitiikan kehittämiseen tuli ohjelmakaudella 2000–2006 neljästä EU:n rakennerahastosta:

² *Kuljetustukea on käytetty syrjäisillä alueilla sijaitseville yrityksille etäisyyksistä aiheutuvien ylimääräisten kustannusten osittaiseksi kompensoimiseksi. Ks. lähemmin tarkastuskertomus 57/2003.*

³ *Ks. sisäasiainministeriö 2007.*

⁴ *Ks. Honkatukia & al. 2003, s. 4.*

- Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)
- Euroopan sosiaalirahasto (ESR)
- Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, ohjausosasto⁵ (EMOTR-O)
- Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR).

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) yleisenä tavoitteena oli tasoittaa alueiden välisiä kehitys- ja elintasoeroja osallistumalla kehityksessä jälkeä jäänneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen sopeuttamiseen sekä alueiden sosiaalis-taloudelliseen uudistamiseen.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tavoitteena oli tukea työllistettävyyttä, yrittäjyyttä, sopeutumiskykyä ja tasa-arvoa muun muassa osaamisen⁶ taso nostamalla.

Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tavoitteena oli parantaa maaseutualueiden keskeisen elinkeinon, maatalouden, kilpailukykyä, edistää maaseudun toimintojen monipuolistamista sekä tukea maaseutualueiden asuttuina säilyttämistä ja maaseudun ympäristön, maisemien ja maaseutuperinnön vahvistamista.

Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR)⁷ tavoitteena oli edistää kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välistä kestävää tasapainoa, uudistaa kalatalouden rakenteita alan tulevaisuuden turvaamiseksi, edistää alan säilymistä dynaamisena ja kilpailukykyisenä, elvyttää kalastuksesta riippuvaisia alueita sekä parantaa kalastustuotteiden tarjontaa ja niiden arvostusta.

Rakennerahastojen kansallisessa hallinnoinnissa sisäasiainministeriö toimi Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), työministeriö Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja maa- ja metsätalousministeriö Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston (EMOTR-O) sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR) maksuviranomaisena.

Rakennerahastot keskittyivät yhdessä sovittujen tavoitteiden edistämiseen tavoiteohjelmien avulla. EU:n rakennerahastokaudella 2000–2006 tavoite 1 -ohjelman avulla pyrittiin kehittämään osaamista ja parantamaan työllisyyttä Itä- ja Pohjois-Suomessa⁸.

⁵ Vain EMOTR-rahaston ohjausosasto (EMOTR-O) oli varsinainen rakennerahasto. Kaudella 2007–2013 maaseudun kehittämismäärät on koottu Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoon (maaseuturahasto).

⁶ Komission (2005, s. 21) mukaan osaamisen osa-alueita ovat tutkimus ja kehitys, innovaatiot ja koulutus. Osaamista pidetään tuottavuuden avaintekijänä.

⁷ Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan kalatalousrahasto (EKTR).

⁸ Tavoite 1 -ohjelman tavoitteita tuettiin kaikista neljästä rahastosta.

Tavoite 2 -ohjelman tavoitteena oli tukea Länsi- ja Etelä-Suomen rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden uudistumista muun muassa lisäämällä yrittäjyyttä, työpaikkoja ja osaamistasoa sekä kestäväää kehitystä, tasa-arvoa ja tietoyhteiskuntataitoja työelämässä⁹. Tavoite 1- ja 2 -ohjelmia hallinnoi sisäasiainministeriö.

Tavoite 3 -ohjelman tavoitteena oli työttömyyden torjuminen, työllistävyyden lisääminen sekä osaamisen kehittäminen¹⁰. Horisontaalista tavoite 3 -ohjelmaa toteutettiin koko maassa lukuun ottamatta tavoite 1 -aluetta ja Ahvenanmaata. Tavoite 3 -ohjelmaa hallinnoi työministeriö.¹¹

Alueellisia tavoiteohjelmia täydennettiin EU:n yhteisöaloitteilla¹², joiden tarkoituksena oli edistää valtioiden ja alueiden välistä yhteistyötä, innovatiivista toimintaa sekä hyvien käytänteiden levittämistä myös yli valtiollisten rajojen. Yhteisöaloiteohjelmat pyrkivät keskittymään raja-alueiden ja kaupunkialueiden kehittämiseen, syrjäytymisen ja epätasa-arvon ehkäisemiseen sekä maaseudun monialaiseen kehittämiseen.

Innovatiivisten toimien päätavoitteena oli vaikuttaa Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettavien tavoite 1 - ja 2 -ohjelmien tukitoimien laatuun sekä löytää alueiden kehittämiseen uusia ja tuloksekkaampia toimintatapoja.

2.1.1 Säädosperusta

Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 sisälsi määrittelyt niistä ohjelmakaudella 2000–2006 sovellettavista tavoitteista, joihin rakennerahastojen varoja kohdennetaan. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) soveltamisalasta säädettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1261/1999.

Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevasta säädoskehuksesta säädettiin neuvoston yleisasetuksella (EY) N:o 1260/1999 sekä

⁹ Tavoite 2 -ohjelman tavoitteita tuettiin EAKR- ja ESR-varoin.

¹⁰ Tavoite 3 -ohjelmaa tuettiin ESR-varoin.

¹¹ Rakennerahastokaudella 2007–2013 tavoiteohjelmien hallinnoinnissa tapahtuu muutoksia. Ohjelmien hallintoviranomaisina toimivat EAKR:n osalta sisäasiainministeriö ja ESR:n osalta työministeriö vuoden 2007 loppuun saakka. Vuoden 2008 alusta molempien rahastojen vastuutaho on työ- ja elinkeinoministeriö.

¹² Interreg III -ohjelmat, Urban II, Leader+ ja Equal. Sisäasiainministeriö vastasi Interreg- ja Urban-yhteisöaloitteiden kansallisesta hallinnoinnista. Leader-aloitteesta vastasi maa- ja metsätalousministeriö ja Equal-aloitteesta työministeriö.

komission asetuksella (EY) N:o 438/2001. Rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista säädettiin laissa 1353/1999 ja asetuksessa 1354/1999.

Ohjelmakaudella 2000–2006 kansallisesta alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä niiden yhteensovittamiseen ja seurantaan sovellettiin, mitä alueiden kehittämislainsäädännön (602/2002)¹³ säädetään.

Alueiden kehittämislain nojalla annettiin lisäksi valtioneuvoston asetukset alueiden kehittämisestä (1224/2002) sekä alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002). Valtion talousarvioon otettuihin rakennerahastovaroihin sovellettiin valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988).

Valtiovarainministeriöllä¹⁴ sekä vuodesta 2004 lähtien valtiovarainministeriöön sijoitetulla valtiovarain controller -toiminnolla on ollut ohjaava ja yhteensovittava rooli rakennerahastojen hallintojärjestelmässä.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valtiovarain controller -toiminnon tehtäviin ja valtuuksiin kuuluu sovittaa yhteen Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa. Tehtäviin kuuluu myös valmistella unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille, mikäli ne eivät kuulu jonkin muun viranomaisen tehtäviin.

Uudistetun aluekehityslainsäädännön myötä alueellinen kehittämistyö koottiin aikaisempaa tiiviimmäksi kokonaisuudeksi. Maakunnalliset ja kansalliset ohjelmat sekä EU-ohjelmat kytkettiin toisiaan täydentäväksi kokonaisuudeksi.

Alueiden kehittämislain 1 luvun 1 §:n mukaan tavoitteena oli luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena oli vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä.

Vastuu alueiden kehittämisestä kuului valtiolle, kunnille ja alueilla aluekehitysviranomaisina toimiville maakunnan liitoille. Alueiden kehittä-

¹³ *Alueiden kehittämissäädännön kumottiin laki alueiden kehittämisestä (1135/1993). Laki 602/2002 tuli voimaan vuoden 2003 alusta.*

¹⁴ *Valtiovarainministeriön budjettiosasto valmistelee valtion talousarvioesityksen, joka sisältää myös valtion talousarviotalouden kautta välitettävät EU:n rakennerahastovarot.*

tämislain tavoitteita toteutettaessa pyrittiin ottamaan huomioon myös Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan alueiden kehittämisestä vastaava ministeriö oli sisäasiainministeriö. Alueiden kehittämislain 6 §:n mukaisesti sisäasiainministeriö vastasi myös valtakunnallisten alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden valmistelusta yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa.

Valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamiseksi valtioneuvoston päätöksellä¹⁵ laadittiin erityisohjelmia, joita olivat aluekeskusohjelma (AKO), osaamiskeskusohjelma (OSKE), maaseutupoliittinen kokonaisohjelma sekä saaristo-ohjelma. EU:n alue- ja rakennepolitiikalla täydennettiin ja tuettiin kansallista politiikkaa.

Rakennerahastokaudella 2000–2006 sisäasiainministeriö ja maakunnan liitot toimivat valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettuina valtionapuviranomaisina myönnettäessä alueiden kehittämislain 4 luvussa tarkoitettua tukea.

Hallituksen esityksessä (HE 89/2005 vp.) ehdotettiin maakunnan liitton aseman vahvistamista aluekehitysviranomaisina. Uudistus edellytti eri hallinnonalojen sekä keskus- ja aluehallinnon välisen yhteistyön lisääntymistä ja merkitsi talousarvion rakenteen muutosta. Uudistuksen sisältävä laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005) tuli voimaan vuoden 2007 alusta.

2.1.2 Käytettävissä olleet varat

Ohjelmien kokonaisrahoituskehys oli ohjelmakaudella 2000–2006 yhteensä 8,90 miljardia euroa, josta kansallista julkista rahoitusta oli 2,92 miljardia euroa ja yksityistä rahoitusta 3,70 miljardia euroa.

Ohjelmien EU-rahoituskehys oli ohjelmakauden aikana yhteensä 2,28 miljardia euroa, josta tavoiteohjelmien¹⁶ osuus oli noin 1,86 miljardia euroa, yhteisöaloitteiden¹⁷ noin 0,27 miljardia euroa sekä muiden kehittämis- ja tukitoimien¹⁸ osuus noin 0,15 miljardia euroa.

¹⁵ Valtioneuvosto päätti muiden kuin EU:n aluekehitysrahaston innovatiivisia toimia koskevien ohjelmaehdotusten antamisesta komission hyväksyttäväksi.

¹⁶ Pohjois- ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmat, Länsi- ja Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmat sekä tavoite 3 -ohjelma. EU-rahoituksen osuus oli tavoite 1 -ohjelmissä 50 prosenttia ja tavoite 2 - sekä 3 -ohjelmissä 40 prosenttia julkisesta rahoituksesta.

¹⁷ Interreg III -ohjelmat (rahoitus Euroopan aluekehitysrahastosta, EAKR), Urban II (rahoitus Euroopan aluekehitysrahastosta, EAKR), Leader+ (rahoitus

Lain 1353/1999 ja asetuksen 1354/1999 mukaisesti maksuviranomaisena toimiva ministeriö vastasi valtion talousarvioon pääluokkaansa otettujen rakennerahastovarojen osoittamisesta niiden ministeriöiden käytettäviksi tai edelleen jaettaviksi, joiden pääluokkaan vastaava valtion rahoitusosuus oli valtion talousarviossa otettu.

2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, kriteerit ja rajaus

Teemaprojektin tavoitteena oli selvittää alueellisten kehittämisohjelmien tavoiteltuja ja toteutuneita tuloksia. Tarkastusteeman avulla pyrittiin tuottamaan laaja-alaisesti tietoa kehittämisohjelmien vaikutuksista.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, mitä vaikutuksia alueellisilla kehittämisohjelmilla on ollut. Lisäksi tarkasteltiin hankehallinnoinnissa esiintyneitä ongelmia.

Kriteerit

Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutusten arviointiperusteina olivat työllisyysvaikutukset, ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä sekä ohjelmissa saavutettujen tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen.

Rajaus

Teeman raportoinnissa keskityttiin ohjelmakaudella 2000–2006 Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja kansallisella tuella toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksiin sekä aluekehittämissankkeiden hallintomenettelyihin. Pääosa EU:n rakennerahastovaroista tulevasta rahoituksesta oli peräisin Euroopan aluekehitysrahastosta.

Yhteenvetoraportissa tarkasteltiin lähinnä ns. varsinaisen aluepolitiikan keinoja. Suureen aluepolitiikkaan liittyvistä toimista tarkasteltiin alueellistamisen sekä valtionosuusjärjestelmän tavoiteltuja vaikutuksia sekä niihin

EMOTR:n ohjausosasto, EMOTR-O) ja Equal (rahoitus Euroopan sosiaalirahastosta, ESR).

¹⁸ *Elinkeinokalatalous ja Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma ALMA. Näistä ALMA rahoitettiin EMOTR:n tukiosastosta (EMOTR-T) ja sen avulla kehitettiin maaseutua tavoite 1 -alueen ulkopuolella.*

liittyviä ongelmia. Lisäksi tarkasteltiin sosiaaliturvamaksun alennuskokeilun alueellisia vaikutuksia.

2.3 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Alueellisten kehittämissuunnitelmien vaikutusten arviointi perustui tarkastusvirastossa vuosina 2003–2007 tehtyihin tarkastuksiin, joista annetut tarkastuskertomukset on lueteltu lähdeluettelossa¹⁹. Tällaisia kertomuksia oli 12. Täydentävänä aineistona käytettiin tavoite 1 - ja 2 -ohjelmien väliarviointeja. Tarkastusteeman raportointi toteutettiin yhteenvetoraporttina aihetta käsittelevien tarkastusten ja arviointien pohjalta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute työ- ja elinkeinoministeriöltä. Saatu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Osmo Halonen. Sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastusjohtaja, JHTT Jukka Kulonpalo ja toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

¹⁹ *Tarkastusviraston kotisivuilta (<http://www.vtv.fi>) löytyvät kaikki vuodesta 2004 alkaen tarkastusvirastossa julkaistut toiminnantarkastuskertomukset sekä tiivistelmät vuosina 2001–2003 julkaistuista toiminnantarkastuskertomuksista.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Työllisyysvaikutukset

Tavoite 1 - ja 2 -ohjelmien sekä yhteisöaloitteiden EU-rahoituksesta pääosa tuli Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Euroopan aluekehitysrahaston soveltamisalaan liittyi muun muassa osallistuminen sellaisten tuottavien investointien, infrastruktuurin ja alueiden omien mahdollisuuksien rahoittamiseen, joilla voidaan luoda tai säilyttää pysyviä työpaikkoja sekä tukea pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa.²⁰

Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmien (2000–2006) väliarviointiraporttien mukaan²¹ ohjelmien työllisyystavoitteissa oli edistytty hyvin, mutta seurantajärjestelmässä ilmenneiden tietojen luotettavuuteen liittyi ongelmia²².

Tavoite 1 -ohjelmien väliarviointien ja niiden ajantasaistamisten mukaan Itä-Suomen ohjelma ei ollut riittävästi pureutunut työllistämisen ja syrjäytymisen ongelmiin. Myös Pohjois-Suomen ohjelmassa olisi arvioinnin mukaan tullut panostaa työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Itä-Suomen ohjelmassa lisäksi tietoyhteiskuntahankkeet olivat jääneet vähemmälle huomiolle. Molemmissa ohjelmissa makrotason muuttujien²³ kehitys oli jäänyt tavoitteista.

Tiainen (2005, s. 80 ja 131) mukaan tuki on kohdistunut tai valuu pitkällä aikavälillä keskuksiin siitä huolimatta, että rakennerahastojen käyttö on suunnattu jälkeenjääneiden ja heikoimmin kehittyneiden alueiden tukemiseen. Yleinen taloudellinen kehitys on johtanut myös entistä keskittävämppään kehitykseen. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena alueiden väliset erot ovat kasvaneet.

Tarkastusvirastossa tehtyjen tarkastusten mukaan tukien avulla on pystytty useissa tapauksissa säilyttämään tai uudistamaan työpaikkoja²⁴. Tällä on ollut suuri merkitys Itä- ja Pohjois-Suomen jälkeenjääneillä alueilla sekä rakennemuutosalueilla. Tukien vaikutuksen arvioinnissa täsmällisiä ar-

²⁰ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1261/1999 artikla 2.

²¹ *Net Effect Oy 2003a ja 2003b.*

²² *Kunnas 2005 ja Tiainen 2005.*

²³ *Makromuuttujia ovat muun muassa bruttokansantuote (BKT), käytettävissä olevat tulot, työllisyys ja väestö.*

²⁴ *Ks. tarkastuskertomukset 121/2006 ja 153/2007.*

voja on kuitenkin ollut vaikea todentaa. Ongelmana on ollut muun muassa hankerahoituksen nettovaikutusten todentaminen muiden tekijöiden vaikutuksista sekä esimerkiksi tuetun hankkeen vaikutusten erottaminen yrityksen kokonaiskehityksestä.

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmasta tehdyn väliarvioinnin mukaan työpaikkojen säilyttäminen on arvioitavissa hankkeen vaikutuksena yksittäisen yrityksen sisällä, mutta kannattavuuden ja nimenomaan kilpailukyvyn parantuminen on arvioitava suhteessa kilpailijoihin.

Tavoiteohjelmien väliarviointien ajantasaistamisissa (2005) on aikaisempaa kriittisemmin pohdittu alueiden kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointia sekä vaikuttavuutta mittaavia seurantaindikaattoreita. Itä- ja Pohjois-Suomen väliarviointien ajantasaistamisen yhteydessä pohdittiin muun muassa, kannattaako säilyneitä työpaikkoja arvioida lainkaan tai muuttaa seurattava indikaattori ohjelman vaikutuksen piirissä olevien työpaikkojen määräksi.

Työpaikkojen säilymisellä voi kuitenkin olla merkittävä vaikutus heikoimmin menestyvillä alueilla. Esimerkiksi Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistamisessa tuotiin esille, että tavoiteasetetun yhteydessä ohjelma-alueelta arveltiin häviävän ilman ohjelmaa yli 53 000 työpaikkaa, eikä yhtään työpaikkaa syntyisi ilman tukirahoitusta.

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin loppuraportin (2003) sekä väliarvioinnin ajantasaistamisen²⁵ mukaan uusien työpaikkojen tavoitteet oli saavutettu kohtuullisen hyvin, mutta ongelmana oli uusien yritysten määrää koskevan tavoitteen saavuttaminen. Arviointien mukaan uusien yritysten tavoitetasot oli asetettu liian korkeiksi. Myös säilytettävien työpaikkojen tavoite oli liian korkea.

Tarkastusten perusteella Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettävien tukien työllisyyttä lisäävät vaikutukset ovat olleet odotettua vähäisemmät. Tuilla ei ole myöskään aina ollut toivottuja pysyviä yritysvaikutuksia. Pysyvillä vaikutuksilla tarkoitettiin vähintään viisi vuotta kestäviä vaikutuksia²⁶.

Lissabonin strategian (2000) väliarvioinnin mukaan²⁷ koko Euroopan unionin jäsenmaiden päätavoitteeksi asetettua työllisyysasteen nostamista ei ollut saavutettu. Komission mukaan alue- ja paikallisviranomaisten tulisi suunnitella hankkeita, jotka vievät lähemmäksi Lissabonin tavoitteita.

²⁵ Höglom 2005.

²⁶ Ks. tarkastuskertomus 121/2006.

²⁷ Euroopan yhteisöjen komissio 2005.

Lissabonin strategian uudistamisen (2005) mukaisesti pyrkimyksenä oli muotoilla rakennerahastojen seuraavaa sukupolvea siten, että voidaan edistää kasvua ja työllisyyttä johdonmukaisesti kestävä kehityksen tavoitteen kanssa.

Tarkastushavaintojen mukaan osa tavoiteohjelmia tukevista ohjelmista on ollut kestoltaan niin lyhytaikaisia, ettei hankkeiden ympäristövaikutuksia, työpaikkoja ja yritysten lukumäärä tai yritysten liikevaihdon kasvua koskevia vaikutuksia ole voitu havaita. Tästä on esimerkkinä innovatiivisten toimien ohjelma²⁸.

Myös toimintaryhmien²⁹ pitkäjänteisempi ja tuloksellisempi työ olisi edellyttänyt niiden pitempää tukemista. Toimintaryhmähankkeet ovat lisänneet yhteisöllistä toimintaa, mutta niiden työllisyysvaikutukset ovat olleet vähäisiä. Tarkastuskertomuksen 89/2004 mukaan toimintaryhmätyös-kentely olisi toimivinta ja tehokkainta yhdistää vuoden 2006 jälkeisellä ohjelmakaudella yhdeksi kokonaisuudeksi jonkin ohjelman yhteyteen sen sijaan, että sitä toteutetaan usean samantyyppisen ohjelman puitteissa. Tarkastuksesta tehdyn jälkiseurannan perusteella ohjelmakaudella 2007–2013 Suomeen tulee kaksi ohjelmaa, toinen Manner-Suomeen ja toinen Ahvenanmaalle.

Laakso & al. (2005) arviointitutkimuksen mukaan vaikutusten arvioinnissa ei tulisi antaa liian suurta painoarvoa välittömille työpaikkavaikutuksille, vaikka työllisyyden edistäminen on ollut EU-ohjelmien keskeinen tavoite. Yritysten investointihankkeissa tämä tavoite on lähinnä toissijainen. Yritysten ensisijaiset tavoitteet painottuvat tuottavuuden parantamiseen, tuotantokapasiteetin lisäämiseen, kilpailuaseman vahvistamiseen sekä liikevaihdon ja kannattavuuden kasvuun. Merkittävimmät työllisyysvaikutukset syntyvät yritysten kasvuprosessin tuloksena pitkällä ajalla.

Uudistetussa Lissabonin strategiassa työllisyyden ja tuottavuuden lisäämistä pidetään yhtä tärkeinä³⁰. Tavoite pyritään saavuttamaan kilpailukykyä parantamalla. Komission mukaan tuottavuuden ja työllisyyden on kehityttävä tasatahtia. On pyrittävä myös välttämään kasvua, joka ei luo työpaikkoja.

TE-keskusten EAKR-osarahoitusta sisältävistä suorista yritystuista valtaosa jaettiin ohjelmakaudella 2000–2006 investointitukina³¹. Tarkastus-

²⁸ Ks. tarkastuskertomus 82/2004, s. 10.

²⁹ Toimintaryhmätyön rahoittamiseen osallistuivat kaikki rakennerahastot. Valtaosa tuesta oli EMOTR-O-rahastosta.

³⁰ Euroopan yhteisöjen komissio 2005, s. 13.

³¹ Laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000) on korvattu lailla valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006). Uudessa laissa investointi-

kertomuksen 121/2006 mukaan yritystuella (yhteenlasketulla investointi- ja kehittämistuella) on ollut pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä ja ainakin viiden vuoden ajan pysyvä vaikutus nimenomaan yritysten henkilöstömäärään. Tuen vaikutus liikevaihtoon oli puolestaan vähäinen ja ohimevä. Tulokseen tuella ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta.

Myös muuttoliikkeellä voi olla epäsuoria vaikutuksia alueen työllisyyteen. Nuorten työikäisten poismuutolla syrjäseuduilta kasvukeskuksiin on kielteisiä vaikutuksia syrjäseutujen kehitykseen.

Komissio (2005) on suosittanut työmarkkinoiden tehostumiseksi käytettäväksi kannustimia työllistymiseen ja yritysten työhönottoon, jolloin markkinoille syntyisi lisää ja parempia työpaikkoja. Myös pitkäaikaistyöttömien saaminen takaisin työelämään saattaa vaikuttaa tuottavuuden kasvuvauhtiin.

Suuren aluepolitiikan keinot

Valtion virastojen ja toimipaikkojen hajasijoittaminen ja alueellistaminen voidaan katsoa osaksi suurta aluepolitiikkaa, vaikka projektiluontoisena siinä on ollut myös varsinaisen aluepolitiikan piirteitä. Valtion toimintojen sijoittaminen käynnistyi alueellistamishankkeena³², mutta on myöhemmin kehittynyt alueellistamisohjelmaksi.

Valtioneuvosto hyväksyi 8.11.2001 periaatepäätöksen valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta. Strategiapäätöksen mukaan periaatteessa kaikki yksiköt ja toiminnot voivat olla alueellistettavia.

Toimintojen alueellisella sijoittamisella on pyritty tukemaan aluekehityksen tavoitteita ja niiden pohjalta tehtyjä hallituksen päätöksiä³³. Näistä päätöksistä ensisijaisia ovat olleet aluepoliittinen tavoiteohjelma, aluekeskusohjelma, osaamiskeskusohjelma ja muut kaupunkipoliittiset toimet.

Sijoittamalla valtion toimintoja pääkaupunkiseudun ulkopuolelle pyritään parantamaan tuotannon, työllisyyden sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen alueellista tasapainoa ja tukemaan kohdealueiden kasvuedellytyksiä.

Alueellistamisen tavoitteena on 4 000–8 000 työpaikan sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle vuoteen 2015 mennessä. Työpaikkojen lisäksi valtionhallinnon yksiköiden alueellinen hajasijoittaminen voi syn-

tuki sekä kehittämistuki on korvattu termillä kehittämisavustus. Tukimuotojen yhdistäminen oli tarkastuskertomuksen 121/2006 suosituksen 5 mukainen.

³² *Alueellistamisprosessi käynnistettiin pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen 20.10.1999 päivätyllä toimenpideohjelmalla, jonka tavoitteena oli tehostaa aluepolitiikkaa ja seutuyhteistyötä.*

³³ *Valtioneuvoston kanslia 2004.*

nyttää aluetalouksiin positiivisia ulkoisvaikutuksia³⁴. Työpaikkojen myötä kerroinvaikutuksena saattaa olla paikallisen kysynnän lisääntyminen, joka tukee palvelutuotantoa. Kysynnän lisääntymisen odotetaan synnyttävän uusia työpaikkoja ja kasvattavan alueen tulopohjaa veronmaksajien lisääntymisen myötä.

Alueellistamisen ongelmakohtina on pidetty³⁵

- toimenpiteiden liiallista nopeutta etenkin palvelukeskusten perustamisessa. Muutoin päätöksenteon hitaus on aiheuttanut epätietoisuutta muun muassa siirrettävistä tehtävistä.
- suunnitelmallisuuden ja koordinoinnin puutteellisuutta
- toimintojen irrottamista toimivista kokonaisuuksista
- kustannusten kohoamista. Tavoitellut kustannussäästöt ovat muuttuneet kohonneiksi kustannuksiksi.
- henkilöstön epävarmuutta muutoksen alla
- palvelussuhteen jatkuvuutta. Käytännössä tehtävät siirtyvät, mutta virkamiehet jäävät.
- jäljelle jäävän henkilöstön asemaa
- luovuttavan viraston toiminnan turvaamista
- taloudellisten resurssien riittävyttä
- alueellistamisohjelman ja tuottavuushankkeen yhtäaikaaisuudesta johtuvaa ristiriitaa.

Hyväksyessään alueellistamislain (362/2002) eduskunta edellytti lausumassaan³⁶, että yksikköjen ja toimintojen sijoittamispäätöksissä painotetaan erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia.

Alueellistamisella voidaan edistää myös kuntaliitoksia ja kuntien seutuyhteistyötä, aluekeskusten kehittämistä sekä osaamiskeskusten kehittämistä ja muuta osaamisen laajaa alueellista hyödyntämistä.

Ohjelman keskeisenä periaatteena on tukea aluekeskuksia ja erityisesti maakuntien keskuskaupunkeja. Tavoitteena on kehittää niistä eri osaamis- ja tehtäväalojen keskittymiä.

Valtionhallinnon työpaikkojen alueellistamisohjelman odotetaan tukevan myös heikommin menestyvien alueiden työllisyyskehitystä. Aluekeskuksia pienemmät keskuksat tulevat kysymykseen poikkeustapauksissa erityisten syiden perusteella. Valtioneuvoston päätöksen (15.1.2004) mu-

³⁴ *Ns. eksogeeninen vaikutus aluekehitykseen. Endogeeniset mallit korostavat puolestaan alueen sisäsyntyisiä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Alueellistamisella toivotaan olevan myös endogeenisiä vaikutuksia alueen resursseihin.*

³⁵ *Ks. Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 31–33.*

³⁶ *EV 46/2002 vp – HE 237/2001 vp.*

kaisesti Itä-Lapin kehittämistä ja työllisyyden parantamista tuetaan valtion toimintojen alueellistamisella³⁷.

Suuren aluepolitiikan keinojen muutokset on koettu usein hitaiksi ja vaikuttavuus passiiviseksi. Tyypillisesti niiden tärkeimpänä tavoitteena on ollut mahdollistaa paikallishallinnon tarjoamien palveluiden tasainen jakautuminen eri alueilla.

Komission tavoitteena on yleisesti ollut vähentää valtiontukia sekä uudistaa tukisäännöksiä ja tarkistaa tukien kohdentamista.

Luvussa 2.1 todettiin valtionosuusjärjestelmiin liittyvän staattisia piirteitä. Kuntien laskennallinen valtionosuusjärjestelmä koostuu yleisestä valtionosuudesta, tehtäväkohtaisista opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksista sekä kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasausmenettelystä³⁸. Järjestelmää täydentää harkinnanvarainen rahoitusavustus, joka on tarkoitettu tilapäisten tai poikkeuksellisten vaikeuksien vuoksi tuen tarpeessa oleville kunnille.

Kuntarakenne on muuttumassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman (2003) mukaan tarkoituksena on edistää vapaaehtoiselta pohjalta tapahtuvia kuntaliitoksia sekä muita sellaisia kunta- ja seuturakenteen muutoksia, jotka edesauttavat laadukkaiden, tasavertaisten kunnallisten peruspalvelujen tuottamista aiempaa taloudellisemmin.

Kuntien yhdistymisavustukset ovat koostuneet³⁹ laskennallisesta yhdistymisavustuksesta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Yhdistymisavustusten tarkoituksena on ollut kannustaa kuntia yhdistymiseen, korvata yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia sekä tarjota resursseja uuden kunnan kehittämiseen.

Kokeiluluonteista ja määräaikaisesti voimassa olevaa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea pidettiin sopivana ylläkkeenä kuntien yhdistymisille. Tämä tuki koski aluksi sellaisia kuntaliitoksia, jotka tapahtuivat vuosien 2003, 2004 ja 2005 alusta. Kuntajakolain voimassaoloa on jatket-

³⁷ Ks. sisäasiainministeriö 2004, s. 60.

³⁸ Hallituksen esityksessä 88/2005 ehdotettiin muutettavaksi säännöksiä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamisesta. Esityksen mukaan uusi indeksin laskentatapa otettaisiin käytettäväksi vuoden 2006 alusta ja kustannusten jakoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuoden 2008 alusta. Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta (1068/2005) tuli voimaan vuoden 2006 alusta.

³⁹ Ennen kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tehtyjä säännösmuutoksia. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) sekä lait kuntajakolain muuttamisesta (170/2007) ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (171/2007) vahvistettiin 9.2.2007. Lait tulivat voimaan 23.2.2007.

tu niin, että tukea voidaan myöntää myös vuosien 2006–2009 alusta voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin⁴⁰.

Tarkastuskertomuksen 123/2006 mukaan kuntien yhdistymisavustuksilla toteutettavilla hankkeilla tulee olla selkeä yhteys kunta- ja palvelurakennemuutokseen. Lisäksi avustusten käyttötarkoitusta tulisi myös pohtia uudesta näkökulmasta siten, että yhdistymistuet voitaisiin käyttää tukena rakennemuutoksiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä muutetun kuntajakolain (170/2007) mukaan yhdistymisavustusta maksetaan kuntajaon muutoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta. Jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, asianomaisten kuntien tulee lain 9 §:n mukaan liittää sopimukseensa suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi.

Kuntien talouteen ja yleiseen kehitykseen on pyritty vaikuttamaan kuntien harkinnanvaraisilla rahoitusavustuksilla Tarkastuskertomuksen 115/2005 mukaan kuntien harkinnanvaraisten avustusten myöntämispäätösten kriteerit eivät ole olleet riittävän läpinäkyviä. Sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön välillä on ollut myös näkemuseroja kuntien pysyväisluonteisten talousvaikeuksien syistä. Tarkastusvirasto katsoi, että talouden tervehdyttäminen tulisi olla päätavoite harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisessä. Tämän johdosta tulisi harkita myös avustusten takaisinperimistä, jos kunta laiminlyö omat taloutensa tervehdyttämistoimenpiteet.

Hallituksen esityksessä 88/2005 vp ehdotettiin, että kunnille myönnettävän harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen edellytyksenä olisi, että kunta laatii suunnitelman kunnan talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Kuntien valtiosuuslain (1147/1996) 13 §:n 2 momentin (1068/2005) mukaan valtionapuviranomainen voi asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Lain mukaan rahoitusavustus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

⁴⁰ *Kuntajakolakiin (1196/1997) sisällytettiin uutena elementtinä investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Muutos (1447/2001) tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Myöhemmin lain voimassaoloa jatkettiin (167/2005). Hallituksen esityksen 155/2006 vp mukaisesti investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttiin kuntajakolain muutoksen (170/2007) tullessa voimaan (23.2.2007). Lakia sovelletaan vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.*

Tarkastuskertomuksesta 115/2005 tehtyä jälkiseurantaa varten tarkastusvirasto pyysi sisäasiainministeriöltä selvitystä avustusten myöntämisestä ja käyttöä koskevien ehtojen asettamisesta. Selvityksessään sisäasiainministeriö totesi, että ehtojen noudattamista valvotaan seuraavan vuoden avustuksen hakukierroksen yhteydessä. Sisäasiainministeriön mukaan avustusten takaisinperintä ei ole nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista. Avustuksen myöntämättä jättämistä tai alentamista voidaan käyttää perusteellisen harkinnan jälkeen.

Sisäasiainministeriön katsoi selvityksessään, että kuntien harkinnanvaraisen rahoitusavustusten ja kuntien yhdistymisavustusten keskeisimpänä tavoitteena on ollut kuntalaisten palvelujen saatavuuden turvaaminen. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan harkinnanvarainen avustus ei ole ollut esteenä kuntien yhdistymiselle. Avustusta useana vuonna saaneet kunnat ovat toteuttaneet kuntaliitoksia muita kuntia enemmän.

Työnantajien työllistämisedellytysten parantamiseksi toteutettiin vuosina 2003–2005 yhteensä 20 Lapin ja saariston kunnassa sosiaaliturvamaksun alennuskokeilu. Kokeilualueeseen valitut kunnat kärsivät työttömyydestä ja muuttotappiosta. Tarkastuskertomuksen 153/2007 mukaan maksuvapautusta käyttäneiden yritysten määrä oli selvästi tavoitetta pienempi. Kokeilulla ei havaittu olleen selviä positiivisia vaikutuksia alueellisiin työllisyyslukuihin eikä poismuuttoon. Kokeilun myönteisenä vaikutuksena todettiin olemassa olevien työpaikkojen säilyminen kokeiluun osallistuneissa yrityksissä.

Lapin ja saaristokuntien sosiaaliturvamaksun alennuskokeilua on jatkettu vuoden 2009 loppuun, ja kokeilualuetta on laajennettu Kainuuseen ja Itä-Suomeen. Erityistoimenpiteenä jatkuu edelleen myös Kainuun hallintokokeilu, jossa Kainuun kehittämisrahan käytön yhtenä tavoitteena on työttömyyden alentaminen lähemmäksi valtakunnan keskimääräistä tasoa.

Alueellisten kehittämisohjelmien työllisyys- ja yhteiskunnallisten vaikutusten kokonaisarvioinnin ongelmat

Yksittäisten kehittämisohjelmien välittömiä työllisyys- tai yritysvaikutuksia on vaikea erottaa muista samalle alueelle kohdistuneista ohjelmista ja tukimuodoista. Esimerkiksi Länsi-Suomen tavoite 2 -alueella on vaikuttanut horisontaalinen tavoite 3 -ohjelma, alueellinen maaseudun kehittämisohjelma (ALMA), osaamiskeskusohjelma, aluekeskusohjelma sekä yhteis-

säaloitteet⁴¹. Osassa Pohjois-Pohjanmaata, Keski-Pohjanmaata ja Keski-Suomea on toteutettu myös Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmaa.

Yksittäisen ohjelman toimenpiteiden osuutta yksittäisen työpaikan syntymisessä tai säilymisessä on tulkinnanvaraista ja vaikeaa luotettavasti arvioida. Ohjelmien vaikutukset saattavat olla päällekkäisiä, jolloin yksittäisten ohjelma-arviointien tulokset voivat kertautua.

Tavoiteohjelmien hankkeissa mukana olleista yrityksistä huomattava osa on saanut myös yritystukia, jolloin samat työpaikat on ilmoitettu joissakin tapauksissa syntyviksi myös yrityshankkeiden tuloksina⁴². Hankkeiden toteuttajilla on usein ollut myös liian optimistinen näkemys hankkeen työpaikkavaikutuksista.

Tuloksiin vaikuttavien ohjelmatoiminnasta riippumattomien muiden taloudellisten tekijöiden vaikutusta on vaikea erottaa ohjelman vaikutuksista. Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistamisen mukaan⁴³ yritystavoitteesta jääminen johtui ylimitoituksen ohella ohjelmakauden alun jälkeisten suhdanteiden epävarmuudesta. Tämä viittaisi siihen, että ohjelmavoitteet olisivat riippuvaisia suhdanteista eivätkä ohjelmahankkeiden tuloksista.

Seurantaindikaattorien luotettavuudessa on myös esiintynyt ongelmia. Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistamisen yhteydessä on todettu, että jos seurantaindikaattorit kuvaisivat asiantilaa oikein, ohjelmalla olisi valtava vaikutus⁴⁴. Tämän perusteella asiantila olisi myös huolehduttava, mikäli merkittävä osuus alueen yrityksistä ja alueen työllisyydestä olisi rakenerahastotukien varassa. Sen lisäksi suuri määrä työpaikkoja ja yrityksiä olisi korvautunut tukirahan varassa toimiviin. Samaan aikaan on kuitenkin syntynyt runsaasti työpaikkoja ja yrityksiä myös ilman EU-rakenerahastotukia.

Valtioneuvoston controllerin mukaan⁴⁵ eduskunnan ja hallituksen päätöksenteossa sekä valtion tilinpäätöskertomuksessa ei ole ollut saatavilla oikeaa ja riittävää kuvaa rakenerahastotoiminnan ja -rahoituksen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

Sisäasiainministeriön mukaan⁴⁶ ministeriössä on määritelty yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita osittain hyvinkin tarkasti. Ministeriössä on

⁴¹ *Yhteisöaloitteista vaikuttivat Länsi-Suomen tavoite 2-ohjelman alueella Interreg III ohjelmat, Leader+ ja Equal.*

⁴² *Ks. Kaupunkitutkimus TA Oy 2004.*

⁴³ *Haukka 2005.*

⁴⁴ *Tiainen 2005, s. 123.*

⁴⁵ *Valtiovarainministeriö 2006, s. 2.*

⁴⁶ *Tarkastuskertomuksen 130/2006 luonnoksesta annettu palaute.*

kiinnitetty myös aikaisempaa enemmän huomioita aluekehityksen toimenpiteiden (ohjelmien ja hankkeiden) yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin kokonaisuutena.

Tarkastuskertomuksen 130/2006 mukaan ministeriön asettamista selkeistä tavoitteista huolimatta niiden todentamista ei ole aina määritelty eikä myöskään osoitettu hallinnonalan määrärahoista myönnetyn tuen osuutta kokonaisvaikutuksesta.

Tarkastuskertomuksen 134/2006 mukaan sisäasiainministeriö on teettänyt säännöllisesti arviointeja erityisohjelmiin (kuten alue- ja osaamiskeskusohjelmat) sidotun maakunnan kehittämisrahan käytöstä, mutta sitomattomalla varoilla tuettujen hankkeiden arviointi on ollut maakunnan liittojen vastuulla⁴⁷. Maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käytöstä ei ole tehty kokonaisarviointia.

Sisäasiainministeriön hallinnoimia ohjelmia ei ole toistaiseksi arvioitu kokonaisuutena. Ohjelmien kokonaisarvioinnilla voitaisiin muun muassa vähentää tulosten kertautumismahdollisuutta. Haukan (2005) mukaan arviointiprosessit (EU- ja kansallinen) tulisi toteuttaa rinnakkain koordinoitusti. EU- ja kansallisten ohjelmien arviointien erillisuus heikentää arviointien hyödynnettävyyttä alueellisessa kehittämistyössä.

Vuonna 2007 sisäasiainministeriö käynnisti aluekehittämisen kokonaisarviointijärjestelmän kehittämisen. Tarkoituksena on selvittää, miten kansalliset erityisohjelmat ja EU-ohjelmat vaikuttavat alueiden kehittämiseen ja kehitykseen sekä millaisen kokonaisuuden ohjelmat muodostavat.

Tarkastusten sekä arviointien perusteella alueiden kehittämisohjelmien vaikuttavuusodotukset ovat olleet usein liian optimistisia. Ohjelmien vaikuttavuutta makromuuttujiin on myös ollut vaikea havaita tai luotettavasti todentaa.

⁴⁷ *Maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomaton osa käytetään hankkeisiin, jotka valitaan ja joista päätetään aluetasolla. Maakunnan liittojen mukaan maakunnan kehittämisrahan sitomaton osa on ollut merkittävä väline alueiden kehittämisessä. Sillä on muun muassa voitu tukea hankkeita, joita on toteutettu ohjelmien tai EU-tukialueiden ulkopuolelle jääneissä seutukunnissa. Tavoitteena on ollut kasvukeskusten ulkopuolisten, kasvukykyisten seutujen kilpailukyvyyn kehittäminen.*

3.2 Ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä

Lissabonin strategiassa on painotettu tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä koulutuksen merkitystä talouden kasvun ja työllisyyden edistämiseksi koko EU:n alueella.

Komissio⁴⁸ on kannustanut yhteyksien luomiseen, ei pelkästään yritysten välillä, vaan myös yliopistojen, konsulttipalveluiden, rahamarkkinoiden ja tekniikan alan kumppaneiden kanssa. Tavoitteena on ollut alueellisen ympäristön ja alueellisten institutionaalisten kehysten aikaansaaminen. Vahvistamalla inhimillistä pääomaa edistetään osaamisen syntymistä ja levittämistä sekä sen sisällyttämistä tuotantorakenteeseen innovaatio-toiminnan ja kilpailukykyyn tärkeimpänä lähteenä.

Rakennerahasto-ohjelmilla on pyritty hillitsemään alueiden välisten erojen kasvua tutkimus- ja kehitystoiminnassa sekä uuden tieto- ja viestintä-tekniikan käytössä. Kehityksestä jälkeen jääneiden alueiden tai rakenneuudistusalueiden siirtymistä tietopohjaiseen talouteen ja yhteiskuntaan pyrittiin edistämään muun muassa innovatiivisilla toimilla.

Tarkastuskertomuksessa 82/2004 havaittiin, että innovatiivisten toimien ohjelmat mahdollistivat syrjäseutujen innovatiivisten hankkeiden liittymistä toimiviin kansallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin. Alueellinen yhteistyö muiden toimijoiden välillä sujui hankkeiden välistä yhteistyötä paremmin, mikä edesauttoi alueellisten kehysten luomista. Ohjelman laadullinen merkitys oli määrällisiä tuloksia suurempi.

Tavoite 1 -ohjelmien teema-arvioinnin (2005) mukaan myös tavoite 1 -ohjelman osaamis- ja verkottumishankkeissa muodostettiin yritysklustereita ja verkostoja, lisättiin oppilaitosten, tutkimuslaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä sekä parannettiin yritysten asemaa verkostoissa ja verkostojen hyväksikäyttöä yrityksissä. Ulkomaisten yhteistyökumppaneiden puute koettiin osaamisen vahvistamisen ja markkinoiden avaamisen merkittävimmäksi ongelmaksi.

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistamisen mukaan⁴⁹ ohjelman merkittävin ja näkyvin laadullinen vaikuttavuus näkyi yrityssektorin uudistumisessa ja tähän liittyvien osaamisrakenteiden kehittymisessä.

⁴⁸ *Euroopan yhteisöjen komissio 2001.*

⁴⁹ *Högblom 2005.*

Erityisohjelmista⁵⁰ aluekeskusohjelman vaikuttavuustavoitteissa on myös korostettu toimivien yhteistyöverkoston luomista. Tarkastuskertomuksen 152/2007 mukaan tämän tavoitteen saavuttaminen on onnistunut paremmin kuin ohjelmien vaikutus alueen elinvoimaan ja aluetalouden myönteiseen kehitykseen. Aluekeskusohjelman vaikutuksia elinvoimaa ja aluetaloutta koskevien tavoitteiden saavuttamisessa oli myös vaikea erottaa muista vaikuttavista tekijöistä. Aluekeskusohjelman rooli alueiden kehittämisessä on ollut lähinnä välillinen ja kehitysprosesseja käynnistävä.

Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuden avulla on tarkoitettu syventää ja vahvistaa kaupunkiseutujen välistä työnjakoa ja erikoistumista kansallisessa innovaatiopolitiikassa. Aluekeskus- ja maaseutuohjelmilla on osaltaan pyritty parantamaan alueiden innovointikykyä ja osaamispe- rustaa valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti.

Alueellista innovaatiopolitiikkaa on toteutettu erityisesti osaamiskeskusohjelman avulla. Osaamiskeskusohjelmaa on myös pidetty kansallisen aluepolitiikan terävimpänä kärkenä. Ohjelma on tukenut taloudellista kasvua ja vahvistanut osaamiskeskusseutujen osaamista. Sen toteuttaminen on tapahtunut lähinnä kasvukeskusten kärkihankkein. Ohjelman ensimmäisessä vaiheessa ongelmana oli osaamiskeskusten keskinäinen kilpailu, mikä haittasi osaamiskeskusten yhteistyötä. Tarkastuskertomuksen

⁵⁰ *Aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma.*

Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman pohjalta laaditaan maaseutupoliittinen erityisohjelma, joka toteuttaa kokonaisuohjelmaa. Maaseutupoliittiseen erityisohjelmaan 2007–2010 sisältyy alueellinen maaseutuosio (AMO), joka on tarkoitettu niille maaseutumaisille alueille, jotka eivät kuulu aluekeskusohjelman tai Uudenmaan kaupunkiohjelmien piiriin tahi sijaitsevat pääkaupunkiseudulla taikka Ahvenanmaalla.

Alueellisen maaseutuosion tarkoituksena on täsmentää maaseutumaisten alueiden elinkeino- ja osaamisperustan kehittämisen strategisia painopisteitä ja luoda uusia menetelmiä ja yhteistyömuotoja aluekehittämiseen. Tavoitteena on muun muassa edistää elinkeino- ja osaamisperustan kehittämistyössä maaseutumaisten alueiden verkostoitumista maakunnallisesti ja ylimaakunnallisesti sekä aluekeskusohjelma-alueiden kanssa.

Saaristopolitiikka on Suomen vanhimpia aluepolitiikan osia. Saaristopolitiikan keskeinen työväline on saaristo-ohjelma.

Joulukuussa 2007 valtioneuvosto päätti aluekehittämisen valtakunnallisista tavoitteista vuosille 2007–2011. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnistetty hallitusohjelman ja tavoitepäätöksen edellyttämä valmistelu. Tavoitteena on luoda alueiden kilpailukykyä ja alueiden välistä koheesiota vahvistava kansallinen kehittämisohjelma, jonka työnimenä on koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO). Uuteen ohjelmaan sulautuisivat nykyisin toteutettavat aluekeskusohjelma, alueellinen maaseutuosio ja saaristo-ohjelma.

13/2001 suositusten mukaisesti osaamiskeskusten välistä yhteistyötä on pyritty kehittämään. Ohjelmakaudella 2007–2013 osaamiskeskusohjelman yhtenä tavoitteena on terävöittää alueiden välistä erikoistumista ja vahvistaa osaamiskeskusten välistä yhteistyötä.

Tavoiteohjelmien osaamishankkeissa ei ollut yleensä nähtävissä välittömiä vaikutuksia työllisyyteen tai yritysten syntymiseen. Tämä vaikeutti joissakin tapauksissa hankkeiden läpimenoa tavoiteohjelmissa⁵¹. Tavoite 1 -ohjelman osaamis- ja verkottumishankkeet olivat myös riippuvaisempia ohjelmarahoituksesta kuin ohjelman hankkeet keskimäärin⁵².

Innovatiivisten toimien ohjelmat toimivat osaltaan osaamiskeskittymien aktiviteettien levittäjänä ympäristöön. Ohjelmatyötä toteutettiin yhteistyössä osaamiskeskusten ja tavoiteohjelmien kanssa. Yhteensovittaminen osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelman sekä tavoiteohjelmien kanssa huomioitiin jo hankevalinnoissa. Alueellisten ohjelmien menestyksen takana olivat muutamaiset tähtihankkeet, jotka lisäsivät alueen osaamista ja veivät alueensa kilpailukykyä eteenpäin⁵³.

Tavoite 1 -ohjelmissa osaamishankkeiden toteutuksessa pidettiin osaamiskeskusten roolia vähäisenä verrattuna esimerkiksi eri oppi- ja tutkimuslaitosten panokseen⁵⁴. Myös Multipolis-toimijoiden sekä maaseudun paikallisten toimintaryhmien panosta pidettiin liian vähäisenä. Myönteisenä pidettiin yritysten mukanaoloa hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Tosin Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman hankkeiden yhteyksiä ja kosketuspintaa yrityksiin ei pidetty riittävänä. Tämä on katsottava puutteeksi, koska yritykset ovat innovaatiotoiminnassa keskeisiä tekijöitä.

Valtioneuvoston controllerin mukaan⁵⁵ rakennerahastotoiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamiseksi yritysten osallistumista tulisi pyrkiä lisäämään. Rakennerahastohankkeissa tulisi lisätä myös työelämä- ja elinkeinopoliittista yhteyttä sekä hyvän yritys ympäristön ja innovaatioiden hyödyntämiseen tähtäävää innovaatiopoliittista näkökulmaa.

Kuitusen ja Oksasen (2002) mukaan innovaatiotoiminnan ja -politiikan tehostumisen tiellä on havaittu esteitä, jotka ovat liittyneet ohjelmien ras-kaaseen byrokraatiin, sekaviin hallinnointi- ja päätöksentekojärjestelmiin sekä vähäiseen asiantuntemukseen innovaatiokysymyksissä.

⁵¹ Ks. *Kunnas 2005, s. 54.*

⁵² Ks. *tavoite 1 -ohjelmien teema-arviointi 2005.*

⁵³ *Tarkastuskertomus 82/2004.*

⁵⁴ *Tavoite 1 -ohjelmien teema-arviointi 2005, s. 92.*

⁵⁵ *Valtiovaraministeriö 2006.*

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnissa suositeltiin osaamisen ja työllisyyden toimenpiteiden kohdentumisessa panostamista huippuosaamisen kehittämiseen. Ohjelman toteutumista oli hidastanut aidosti uusien hankeideoiden ja innovaatioiden pula sekä viranomaisten yhteistyön puute.

Tarkastuskertomuksessa 82/2004 innovatiivisten toimien alueellisten ohjelmien ongelmaksi todettiin se, että innovaatioprosessin näkökulmasta useat hankkeet jäivät kesken liian lyhyen toteuttamisaikataulun vuoksi. Tulokset esitettiin usein hankekohtaisesti, mutta alueellisen ohjelmaston tulosityhteenvedot puuttuivat. Hankkeiden lyhytkestoisuuden takia hankkeissa ei päästy tuotteistamiseen ja kaupallistamiseen asti. Tarkastuksesta tehdyn jälkiseurannan perusteella syynä oli muun muassa vastuuhenkilöiden vaihtuminen sekä toteuttajaorganisaatioiden resurssien ja osittain myös kiinnostuksen puute. Hankkeiden sisäisenä ongelmana oli myös puute eri toimialojen toimijoiden yhteisestä kielestä ja ymmärryksestä. Alueellisten ohjelmien ja tulosten vertailtavuus oli ongelmallista alueiden toimintalinjojen ja hankkeiden poikkeavuuksien vuoksi.

3.3 Tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen

Ohjelmakauden alkuvaiheessa siirrettävyys ja hyvät käytänteet -käsitteiden sisältöjen määrittelyissä oli epäselvyyttä. Siirrettävyyden edellytyksiä ja mahdollisuuksia on alettu analysoida tarkemmin vasta viime vuosina.

Hyväksi osoittautuneen toimintamallin tai käytännön siirtäminen ja muualla hyödyntäminen ei välttämättä aina toteudu. Toiminnan onnistuminen riippuu usein hankkeen toteutushetkestä tai toimintaympäristöstä, jossa se on kehitetty⁵⁶. Käytänteet voivat olla siirrettäviä, mutta niiden osoittautuminen hyväksi käytänteiksi muilla alueilla on epävarmaa.

Osaamiskeskustarkastuksen⁵⁷ mukaan myös osaamisen siirtäminen ja kohdistaminen on vaikeaa. Edellytyksenä siirtämiselle pidettiin osaamiskeskusten ja muiden alueellisten toimijoiden yhteistyön parantamista.

Tarkastuskertomuksen 82/2004 mukaan tulokset leviävät parhaiten tuotteistamalla tulokset, markkinoimalla niitä ja luomalla uusia yhteistyöverkostoja. Tarkastuksen ja jälkiseurannan perusteella riskinä pidettiin si-

⁵⁶ *Ks. tavoite 1- ohjelmien teema-arviointi 2005, s. 111–112.*

⁵⁷ *Tarkastuskertomus 13/2001.*

tä, että ohjelman lyhytkestoisuus heikentää hankkeiden tuloksellisuutta ja ohjelman vaikuttavuutta sekä vaikeuttaa hyvien käytänteiden havaitsemista ja niiden siirtämistä vuosien 2007–2013 toimenpideohjelmiin.

Tukikelpoisuusalueiden pirstaleisuus ja rajojen jäykkyys ovat vaikeuttaneet luonnollisten yhteistyöverkostojen toimintaa sekä estäneet tarvittavan osaamisen siirtämistä ja hyödyntämistä⁵⁸. Toimijoiden monilukuisuus yhdessä aluerajausten kanssa ovat hankaloittaneet myös ohjelmien toteuttamista. Hyvien käytänteiden hyödyntäminen edellyttää toimijoiden välistä kokemusten vaihtoa ja pitempiä aikaisten verkostojen olemassaoloa.

Taloudellinen toiminta on edistänyt alueellista keskittymistä, vaikka muun muassa teknologiset innovaatiot mahdollistavat myös hajauttamisen⁵⁹. Keskittävien voimien paineessa heikommin menestyvien alueiden mahdollisuudet perustuvat erikoistumiseen ja alueiden välisen yhteistyön lisäämiseen.

Riittävän kasautumisvaiheen jälkeen voidaan kasautumisvaikutusten ohella havaita myös leviämisaikutuksia, kun kasvukeskuksista vaikutukset suuntautuvat sykäyksinä ympäristöön. Tästä on esimerkkinä innovatiivisten toimien ohjelmatyössä toteutettu yhteistyö osaamiskeskusten kanssa, jolloin hankkeiden välityksellä levitettiin osaamiskeskuksissa syntyneitä tuloksia ja hyviä käytänteitä laajemmin ympäristöön. Tällä tavoin on lisätty myös syrjäseutujen toimintamahdollisuuksia ja sosiaalisen pääoman kehittymistä⁶⁰.

Toimintaryhmien mahdollisuutta toimia välittäjäorganisaationa osaamiskeskittymien⁶¹ ja maaseudun paikallisten toimijoiden välillä katsotaan hyväksi, koska ne ovat keskeinen osa alueidensa sosiaalista pääomaa⁶².

Tarkastuskertomuksen 89/2004 mukaan toimintaryhmytyössä toteutettujen hankkeiden tiettyjen toimintatapojen siirrettävyys toteutuu muita tuloksia paremmin. Tarkastuksessa on katsottu, että hyväksi osoittautuneita käytänteitä voidaan soveltaa muualla, vaikka osa niistä perustuu paikallisiin erityispiirteisiin. Tarkastuksesta tehdyn jälkiseurannan mukaan toimintaryhmytyössä syntyneiden käytänteiden siirtäminen muualla toteutettiin hankkeisiin onnistunut hyvin.

⁵⁸ *Haukka 2005, s. 29.*

⁵⁹ *Ks. Kaupunkitutkimus TA Oy 2005, s. 15.*

⁶⁰ *Tarkastuskertomus 82/2004, s. 8–9.*

⁶¹ *Osaamiskeskittymillä tarkoitetaan tietyn tuotannonalan tai palvelun ympärille muodostunutta verkostoa. Osaamiskeskukset ovat osaamiskeskusohjelmaan kuuluvia keskuksia.*

⁶² *Ks. tavoite 1 -ohjelmien teema-arviointi 2005, s. 91.*

Tavoite 1 -ohjelmien teema-arvioinnin (2005) mukaan toimintaryhmien panos osaamis- ja verkottumishankkeiden toteuttamisessa on ollut vähäinen. Yhteistyön tehostaminen toimintaryhmien kanssa voimistaisi myös osaamiskeskittymien heijastusvaikutuksia.

Aluekeskusohjelman erityispiirteenä on vahva aluelähtöisyys. Ohjelman keskeisenä tavoitteena on ohjelma-alueiden välinen verkostomainen yhteistyö. Verkostojen yhtenä tehtävänä on hyvien kokemusten tehokas levittäminen.

Aluekeskusohjelmasta tehdyn arvioinnin tulosten mukaan⁶³ ohjelman vaikuttavuustavoitteista seudulliset yhteistyöstrategiat, päätöksentekoraikenteet ja yhteistyöverkostot ohjelma-alueen sisällä ovat toteutuneet varsin hyvin.

Ohjelma-alueiden heterogeenisuus ja seudullisen kehittämisen erivaiheisuus ovat rajoittaneet käytäntöjen siirrettävyyttä ohjelma-alueiden välillä. Aluekeskusten yhteistyön kehittämiseksi ohjelmassa käynnistettiin alueiden välinen teema- ja tyyppiverkostotoiminta⁶⁴ vuonna 2005.

Aluekeskusohjelman toiminnan tulokset eivät ole riittävästi heijastuneet myöskään ympäröiviin seutuihin. Ohjelmasta tehdyn arvioinnin mukaan toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa on saavutettu vain välttävästi. Arvioinnin sekä tarkastuskertomuksen 152/2007 mukaan aluekeskusohjelman kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota ohjelmatyön tulosten ja vaikutusten levittämiseksi myös ympäröiville alueille.

Innovatiivisten toimien ohjelmassa innovatiivisuus, tuloksellisuus, monistettavuus ja siirrettävyys sisältyivät alueellisten ohjelmien toteutussuunnitelmaan. Loppuraportin yhteydessä hankkeilta vaadittiin tulosten levittämissuunnitelmaa.

Tarkastusten mukaan hankkeiden loppuraporteista on mahdollisuus oppia hyviä käytänteitä sekä parannuskohteita, joita voidaan huomioida myöhemmässä hankeneuvonnassa. Ongelmana on ollut loppuraporttien vaihteleva taso.

⁶³ *Ritsilä & al. 2006.*

⁶⁴ *Ks. Ritsilä & al. 2006, s. 72–77.*

3.4 Hankehallinnointi

Ohjelmakaudella 2000–2006 alueellisten kehittämisohjelmien keskeiset toimijat ja tehtävät olivat⁶⁵

1. EU:n komissio: säädösten antaja, neuvottelukumppani ja ohjelmien hyväksyjä.
2. Hallinto- ja maksuviranomaiset: sisäasiainministeriö, työministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö.
3. Rahoittajaviranomaiset hallinnonaloittain: kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö sekä ympäristöministeriö.
4. Maakunnan liitot: valmistelivat aluekehitysohjelmat.
5. Maakuntien yhteistyöryhmät (MYR): valmistelivat maakuntien yhteistyöasiakirjat ja yhteensovittivat toimenpiteitä.
6. Seurantakomiteat: hyväksyivät ohjelmien täydennysosat, jotka sisälsivät ohjelmien viestintäsuunnitelmat sekä valvoivat ohjelmien toimeenpanon tehokkuutta ja laatua.
7. Alue- ja paikallishallintoviranomaiset: maakunnan liitot, TE-keskukset, kunnat, lääninhallitukset ja ympäristökeskukset toimivat päätöksentekijöinä sekä olivat valmistelijoita ja neuvonantajia.
8. Sosiaalipartnerit: työmarkkinaosapuolet ja elinkeinoelämän järjestöt sekä kansalaisjärjestöt olivat keskustelukumppaneita ja valmistelijoita.
9. Hankesuunnittelijat ja -toteuttajat: yritykset, maaseutuyrittäjät, yhteisöt, yksilöt, kunnat, osaamiskeskukset, koulutusorganisaatiot ja yksityiset konsultit ideoivat, osallistuivat ja koordinoivat hankkeita.

Rakennerahastokaudella 2000–2006 rakennerahastojen hallinto- ja valvontatehtävät oli hajautettu eri ministeriöille ja viranomaisille. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) maksuviranomaisena toimi sisäasiainministeriö, joka toimi myös rakennerahastojen tavoite 1 ja 2 -ohjelmissa hallintoviranomaisena. Maksuviranomainen vastasi komissiolle menojen tukikelpoisuudesta sekä sääntöjenvastaisuuksien raportoinnista.

Rakennerahasto-ohjelmien hallintojärjestelmässä on esiintynyt puutteita ohjelmien valmistelussa, koordinoinnissa sekä hankehallinnoinnissa. Hallintojärjestelmä on osoittautunut myös hajanaiseksi ja monimutkaiseksi⁶⁶.

⁶⁵ Sisäasiainministeriö 2000.

⁶⁶ Valtiovarainministeriö 2006, liite s. 32.

Euroopan komission mukaan (2005) päällekkäisiä ja byrokraattisia raportointimenettelyjä on ollut liikaa ja poliittista vastuunottoa liian vähän. Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden vastuissa on myös epäselvyyttä.

Valtioneuvoston controllerin toimenpide-ehdotuksissa⁶⁷ esitettiin rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin kehittämiseksi kansallisen hallintojärjestelmän yksinkertaistamista sekä turhaan tai vain vähän lisäarvoa antavien välivaiheiden poistamista hallinnosta. Suositusten mukaan ohjelmien valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota toimintalinjojen määrään ja tavoitteisiin. Hankkeiden valinnassa ja arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen sekä johdonmukaisuuteen kansallisten tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa.

Tarkastusten perusteella sekä rakennerahasto-ohjelmien että kansallisten aluekehitysohjelmien hankehallinnoinnissa on esiintynyt ongelmia muun muassa hankkeiden toteuttamisaikatauluissa pysymisessä sekä maksusten hoitamisessa. Avustusten käsittelyajoissa on ollut viivästymisiä ja hankkeille asetettujen tulosten seuranta ja arviointi on osoittautunut usein puutteelliseksi. Myös avustuspäätösten perustelut olivat usein puutteellisia. Puutteellisuutta on havaittu lisäksi FIMOS-seurantajärjestelmän hanketiedoissa.

Tarkastusten mukaan avustusperusteluissa olisi tullut käydä tarkemmin ilmi, miten hanke liittyy ohjelmaan, millä tavoin se on innovatiivinen, millaisia vaikutuksia sen toteuttamisella odotetaan olevan ja miten tulosten pysyvyys varmistetaan. Erityisesti hankkeen työllistäviin vaikutuksiin olisi tullut kiinnittää tarkempaa huomiota. Lisäksi viimeisen maksuerän yhteydessä tulisi valvoa, onko asetetut tavoitteet saavutettu.

Tavoiteohjelmien arvioinneissa erityisenä hallinnollisena ongelmana pidettiin viranomaisten seurantajärjestelmien puutteellisuutta ja epäluotettavuutta. Ne ovat vaikeuttaneet myös ohjelma-arviointien tekemistä⁶⁸.

EU:n jäsenvaltioiden rinnakkaistarkastuksessa havaittiin⁶⁹, että raportointi hankkeiden edistymisestä koettiin yleisesti suhteellisen heikoksi. Raportoinnissa keskityttiin usein talousseurantaan nivomatta sitä mitenkään hankkeiden tuotoksiin ja tuloksiin.

Euroopan komissio edellytti Suomessa tehdyn systeemitarkastuksen⁷⁰ tarkastusraportissaan valvontaan liittyvää lisäraportointia maksuviran-

⁶⁷ Valtiovarainministeriö 2006.

⁶⁸ Ks. Kunnas 2005, *Kaupunkitutkimus TA Oy 2004, Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin loppuraportti 2003 sekä Net Effect Oy 2003a ja 2003b.*

⁶⁹ *Tarkastuskertomus 92/2005.*

⁷⁰ *Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa 30.8.–3.9.2004.*

omaiselle, jotta tämä voisi varmistua järjestelmien toimivuudesta sekä menojen tukikelpoisuudesta. Komission mukaan FIMOS-seuranta-järjestelmästä⁷¹ saatava määrällinen tieto paikan päällä tehtävistä varmennuksista ei riitä maksuviranomaiselle järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi.

Komission tarkastusraportin perusteella sisäasiainministeriö ohjeisti⁷² maakunnan liittoja sekä rakennerahasto-ohjelmia toteuttavia ministeriöitä niistä maksuviranomaiselle toimitettavista raporteista, jotka koskivat Euroopan aluekehitysrahastoa. Komission tarkastuksen pohjalta kauppa- ja teollisuusministeriö antoi TE-keskuksille ja Tekesille uuden varmennusohjeen (Dnro 7/051/2005) komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklan 4 mukaisten tarkastusten kirjaamista varten.

Myös ohjelmiin sitomattoman maakunnan kehittämisrahan⁷³ seurannassa ja valvonnassa on esiintynyt ongelmia. Niistä merkittävimpiä⁷⁴ olivat maakunnan liittojen vähäiset resurssit, seurannan epäsystemaattisuus ja erilaiset ohjausryhmäkäytännöt verrattuna erityisohjelmien hankkeisiin. FIMOS-seurantarekisterissä hankekuvauksissa oli puutteita erityisesti määrällisten tavoitteiden asettamisessa. Puutteita esiintyi myös laadullisten ja määrällisten tulostoteutumien kirjaamisessa. Liittojen välillä esiintyi lisäksi poikkeavia kirjaamiskäytäntöjä.

⁷¹ EU:n rakennerahasto-ohjelmien seurantarekisteri ohjelmakaudelle 2000–2006. Ylläpitäjänä toimi sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

⁷² Sisäasiainministeriö 2005.

⁷³ Maakunnan kehittämisraha on ollut osa alueiden kehittämislaissa tarkoitettua tukea alueiden kehittämiseksi. Maakunnan kehittämisrahalla on tuettu myös erityisohjelmia. Maakunnan kehittämisraha on budjetoitu vuoden 2008 valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle alueiden kehittämis-tehtävien siirtyessä sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosastolta työ- ja elinkeinoministeriöön 1.1.2008 lähtien.

⁷⁴ Tarkastuskertomus 134/2006.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Teematarkastuksen tavoitteena oli selvittää ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksia. Tarkastustulokset perustuivat tarkastusvirastossa vuosina 2003–2007 tehtyihin tarkastuksiin. Täydentävänä aineistona käytettiin alueellisten tavoiteohjelmien väliarviointeja.

Tulosten arvioinnissa keskityttiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) sekä kansallisella tuella toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksiin. Tärkeimpinä näkökulmina olivat työllisyysvaikutukset, ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä sekä ohjelmissa saavutettujen tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen. Lisäksi selvitettiin aluekehittämissankkeiden hallintomenettelyihin liittyviä ongelmia.

Alueellisten kehittämisohjelmien toimintalinjoissa ja hankkeissa on ollut suuria eroavaisuuksia, mikä on hankaloittanut ohjelmien arviointia. Ohjelmien tavoitteiden vaikuttavuusodotukset ovat usein olleet myös liian optimistisia. Ohjelmien vaikuttavuutta makromuuttujiin on ollut vaikea havaita tai luotettavasti todentaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että ohjelmia tulisi voida arvioida kokonaisuutena, vaikka alueellisten kehittämisohjelmien toimintalinjoissa ja hankkeissa olisi eroavaisuuksia. Arvioinnin kohteina tulisi olla määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja tulosmittareiden asetanta sekä asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja tulosten pysyvyys.

Lissabonin strategiaa (2000) uudistettiin keväällä 2005. Uudistetussa strategiassa työllisyyden ja tuottavuuden lisäämistä pidetään yhtä tärkeinä. Strategian mukaan on pyrittävä välttämään sellaista kasvua, joka ei luo työpaikkoja. Lissabonin strategian vuoden 2005 väliarvioinnin mukaan jäsenmaiden päätavoitteeksi asetettua työllisyysasteen nostamista ei ollut saavutettu.

Tarkastusvirastossa tehtyjen tarkastusten mukaan Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettyjen tukien työllisyyttä lisäävät vaikutukset ovat olleet Suomessa odotettua vähäisemmät. Tavoiteohjelmien väliarviointien mukaan merkittävänä ongelmana on myös ollut uusien yritysten määrää koskevan tavoitteen saavuttaminen.

EAKR-osarahoitusta sisältävistä suorista yritystuista valtaosa myönnettiin ohjelmakaudella 2000–2006 investointitukina. Investointi- ja kehittämistuella on ollut pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä ja pysyvä vaikutus yritysten henkilöstömäärään. Muut yritysvaikutukset olivat vähäisiä ja ohimeneviä.

Yleinen taloudellinen kehitys on johtanut alueiden välisten erojen kasvamiseen. Etenkin nuorten työikäisten poismuutolla syrjäseuduilta kasvukeskuksiin on negatiivisia vaikutuksia syrjäseutujen kehitykseen.

Komissio on suositannut käytettäväksi kannustimia työllistymiseen ja yritysten työhönnottoon, jotta markkinoille syntyisi lisää ja parempia työpaikkoja.

Työnantajien työllistämisedellytysten parantamiseksi vuosina 2003–2005 toteutetulla sosiaaliturvamaksun alennuskokeilulla ei havaittu olleen selviä positiivisia vaikutuksia alueellisiin työllisyyslukuihin eikä poismuuttoa. Kokeilun myönteisenä vaikutuksena todettiin olemassa olevien työpaikkojen säilyminen kokeiluun osallistuneissa yrityksissä. Kokeilun jatkamisen ja laajentamisen yhteydessä maksuvapautuksen piiriin ovat päässeet myös kuntatyönantajat. Tarkastuksen mukaan tämä lisää kuntien työllistämismahdollisuuksia. Positiivisilla työllisyysvaikutuksilla odotetaan olevan kerrannaisvaikutuksia siten, että työllistyminen palvelusektorilla kasvaa.

Valtionhallinnon alueellistamisohjelmalla odotetaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia alueilla. Toimintojen siirtämiseen liittyy myös toiminnallisia, taloudellisia ja henkilöstöpoliittisia epävarmuustekijöitä. Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa sekä etukäteisarvioinneissa että määräraajoin tehtävissä toimenpiteiden toteutuneiden vaikutusten arvioinneissa tulee kiinnittää riittävää huomiota myös alueellistamiseen liittyviin epävarmuustekijöihin.

Tavoitteiden mukaan alueellistamistoimien pääpaino kohdistuu aluekeskusten ja maakuntien keskuskaupunkeihin. Tarkastusvirasto katsoo, että alueellistamisohjelman toimenpiteissä tulisi riittävästi huomioida myös heikommin menestyvien alueiden työmarkkinoiden tukeminen.

Lissabonin strategiassa on painotettu tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä koulutuksen merkitystä talouden kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Tavoitteena on ollut yhteyksien luominen muun muassa yritysten, yliopistojen ja rahamarkkinoiden kanssa alueellisten institutionaalisten kehysten aikaansaamiseksi. Inhimillistä pääomaa vahvistamalla on pyritty edistämään osaamisen syntymistä ja levittämistä.

Rakennerahasto-ohjelmilla on pyritty hillitsemään alueiden välisten erojen kasvua tutkimus- ja kehitystoiminnassa sekä uuden tieto- ja viestintätekniikan käytössä. Kansallisilla erityisohjelmilla on pyritty luomaan yhteistyöverkostoja sekä tukemaan taloudellista kasvua ja osaamista.

Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka laadullisten tulosten mittaamisessa saattaa esiintyä ongelmia, tulisi pyrkiä arvioimaan, miten ohjelma on edesauttanut muun muassa innovaatioiden syntymistä, alueella tapahtuvaa tiedon siirtymistä sekä toimijoiden välisten oppimisprosessien edistämistä.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että innovaatioprosessin näkökulmasta hankkeiden toteuttamisaikataulu on usein ollut liian lyhyt.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kaikissa alueellisissa kehittämisohjelmissa tulisi ohjelmaan sekä ohjelmahankkeisiin sisällyttää tulosten ja hyvien käytänteiden levittämissuunnitelma. Hankkeita tulisi myös tukea riittävän kauan, jotta syntyisi pysyvämpiä osaamisverkkoja. Osaamis- ja verkottumishankkeiden liiallista riippuvaisuutta ohjelmarahoituksen tuesta tulisi välttää etsimällä myös vaihtoehtoisia rahoituskeinoja.

Tarkastuksissa tehtyjen havaintojen mukaan hankkeiden valintaperusteissa on todettu puutteellisuuksia. Myös FIMOS-seurantajärjestelmän hanketiedot olivat usein puutteellisia ja epäluotettavia. Puutteellisuus on vaikeuttanut muun muassa arviointityötä.

Tarkastusvirasto katsoo, että hankkeiden valintaperusteita ja ohjelmaan soveltuvuutta tulisi tarkastella toteutunutta kriittisemmin. Hankkeen työllistäviin vaikutuksiin tulisi myös kiinnittää tarkempaa huomiota. Hanketiedot tulee viedä seurantajärjestelmään siten, että kirjaukset perustuvat toteutuneisiin suoriin vaikutuksiin. Tarkastusvirasto katsoo lisäksi, että hankkehallinnointia tulisi kehittää neuvonnalla sekä riittävällä ja yhdenmukaisella ohjeistuksella. Myös tietojärjestelmien tulisi olla ohjelmasta riippumatta yhtenäisiä. Raportointia tulee kehittää Lissabonin toimintaohjelman mukaisesti yksinkertaistamalla raportointimenettelyjä.

Aluekehittämisohjelmien suuri määrä on aiheuttanut päällekkäisyyttä, kilpailua rajallisista resursseista sekä resurssien tarpeetonta hajottamista. Tarkastusvirasto katsoo, että aluekehityksen monimuotoisuus edellyttää resurssien oikeaa kohdentamista sekä riittävän monipuolista aluepoliittista kehittämisvälineistöä.

Sisäasiainministeriö käynnisti vuonna 2007 aluekehittämisen kokonaisarviointijärjestelmän kehittämisen. Tarkastusvirasto katsoo, että ohjelmakauden 2000–2006 alueiden kehittämiseen tähtävien ohjelmien ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta tulisi tehdä arviointijärjestelmän kehittämistä palveleva kokonaisarviointi, jonka perusteella alueiden kehittämis-toimenpiteiden vaikuttavuutta voitaisiin edelleen parantaa.

Yksittäisten alueellisten kehittämisohjelmien välittömiä työllisyys- tai yritysvaikutuksia on vaikea erottaa muista samalle alueelle kohdistuneista ohjelmista ja tukimuodoista sekä yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Ohjelmien vaikutukset saattavat olla päällekkäisiä, jolloin yksittäisten ohjelma-arviointien tulokset voivat kertautua. Tarkastusvirasto katsoo, että alueellisten kehittämisohjelmien kokonaisarviointilla tulosten kertautumismahdollisuutta voitaisiin vähentää.

Vuonna 2005 tehtyjen tavoiteohjelmien väliarviointien ajantasaistamisissa pohdittiin aikaisempaa kriittisemmin alueiden kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointia sekä vaikuttavuutta mittaavia seurantaindi-

kaattoreita. Tarkastusvirasto katsoo, että tavoiteohjelmien loppuarvioinnin voidaan odottaa palvelevan myös kokonaisarvioinnin tekemistä. Tarkastusvirasto katsoo myös, että alueiden kehittämistehtävien siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöön parantaa edellytyksiä valtion tukitoimenpiteiden yhteensovittamisessa.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Kuntajakolaki (1196/1997).

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).

Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993), kumottu lailla 602/2002.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007).

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

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimival-
lasta (362/2002).

Laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000), kumottu lailla 1336/2006.

Valtionavustuslaki (688/2001).

Varainsiirtoverolaki (931/1996).

Asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista
(1354/1999).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta
(1225/2002).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1261/1999 Euroopan aluekehitysrahastosta.

Komission asetus (EY) N:o 438/2001 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta.

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

2. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001): Osaamiskeskukset aluekehitystyössä. Tarkastuskertomus 13/2001.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003): Alueelliset kuljetustuet. Tarkastuskertomus 57/2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004): Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat. Tarkastuskertomus 82/2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004): Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tarkastuskertomus 89/2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005): EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus. Tarkastuskertomus 92/2005.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005): Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö. Tarkastuskertomus 115/2005.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Yritystukien vaikutusten pysyvyys. Tarkastuskertomus 121/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Kuntien yhdistymisavustukset. Tarkastuskertomus 123/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. Tarkastuskertomus 130/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö. Tarkastuskertomus 134/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006. Tarkastuskertomus 152/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Sotu-kokeilun vaikutukset. Tarkastuskertomus 153/2007.

3. Muut kirjalliset lähteet

Euroopan yhteisöjen komissio (2001): Alueet uudessa taloudessa. Suunta- viivat EAKR:n innovatiivisille toimille kaudella 2000–2006. Komission tiedonanto jäsenvaltioille, KOM (2001) 60-005, 31.1.2001.

Euroopan yhteisöjen komissio (2005): Tiedonanto kevään Eurooppa- neuvostolle. Kasvua ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi. Uusi alkua Lissabonin strategialle, KOM(2005) 24 lopullinen, 2.2.2005.

Etelä-Suomen tavoite 2 ohjelma 2000–2006 väliarvioinnin loppuraportti, Liite 3, E-S 28.11.2003.

Foss, O., Johansen, S., Johansson, M. & Svensson, B. (2000): Regional Policy at a Crossroad: Sweden and Norway on Different Paths? ERSA Conference Paper. Dortmund.

Haukka, Seppo (2005): Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin tarkistus, Seurantakomitea 9.12.2005, Liite 4 L-S 9.12.2005.

HE 237/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion yksikkö- jen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta.

HE 88/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtion- osuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelu- rakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varain- siirtoverolain muuttamisesta.

Honkatukia, Juha – Kangasharju, Aki – Vaittinen, Risto (2003): Suuren aluepolitiikan ja hajasijoittamisen vaikutuksia Keski-Suomessa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Höglblom, Esa (2005): Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistus 2005, Liite 4 E-S 9.12.2005.

Kaupunkitutkimus TA Oy (2004): Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006 väliarvioinnin hanketutkimus. Kaupunkitutkimuksen raportteja Nro 1/2004.

Kaupunkitutkimus TA Oy (2005): Tavoite 2 -ohjelmien väliarvioinnin ajantasaistamisen teema-arviointi. Yrityssektorin innovaatiotoiminnan, osaamisen ja verkottumisen vahvistaminen tavoite 2 -ohjelmissa, Liite 5, 9.12.2005.

Kuitunen, Soile ja Oksanen, Juha (2002): Mikä rooli EU:n rakennerahastoilla on alueiden innovaatiotoiminnassa ja innovaatiopolitiikassa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 10/2002.

Kunnas, Jan (2005): Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistaminen, Seurantakomitean kokous 12.–13.12.2005, Liite 2 B PS.

Laakso, Seppo – Kilpeläinen, Päivi – Kuisma, Hanna – Ritsilä, Jari (2005): Arviointitutkimus EU:n rakennerahasto-ohjelmista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla, KTM Rahoitetut tutkimukset 9/2005, Elinkeino-osasto.

Lahdenperä, Harri (1987): Alueelliset tulo- ja hyvinvointierot Suomessa. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Raportteja ja artikkeleita N:o 64.

Net Effect Oy (2003a): Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman 2000–2006 väliarviointiraportti, joulukuu 2003.

Net Effect Oy (2003b): Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman 2000–2006 väliarviointiraportti, joulukuu 2003.

Ritsilä, Jari – Haukka, Jukka – Storhammar, Esa – Laakso, Seppo – Kostiaisen, Eeva – Kuisma, Hanna (2006): Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset – arviointi 2001–2006. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta ja Kaupunkitutkimus TA Oy. Sisäasiainministeriön julkaisu 28/2006.

Sisäasiainministeriö (2000): EU-ohjelmat 2000–2006, Viestintäsuunnitelma, Sisäasiainministeriön aluekehitysosasto, BNL Information Oy, 26.6.2000.

Sisäasiainministeriö (2004): Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet – Rikstäckande mål för regionutveckling, Alueiden kehittäminen 18/2004.

Sisäasiainministeriö (2005): Ohje maksuviranomaiselle toimitettavista raporteista Euroopan aluekehitysrahaston osalta, SM-2005-02936/Ha-63, 31.10.2005.

Sisäasiainministeriö (2007): Suuri aluepolitiikka Suomessa, Julkisen talouden alueelliset vaikutukset vuosina 1994–2004. Alueiden kehittäminen, Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2007.

Tavoite 1 -ohjelmien teema-arviointi teemasta osaamisen vahvistaminen ja verkottuminen, 2005, Liite 3 I-S P-S.

Tiainen, Timo (2005): Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistaminen, Seurantakomitean kokous 12.–13.12.2005, Liite 2 A I-S.

Valtioneuvoston kanslia (2003): Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Valtioneuvoston kanslia (2004): Alueellistamisen koordinaatioryhmä. Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset 19.1.2004.

Valtioneuvoston kanslia (2007): Alueellistamiskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2007.

Valtiovarainministeriö (2006): Ohjelmakauden 2007–2013 uusi kansallinen koheesiostrategia sekä rahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmä, Valtioneuvoston controller, raportti 16.1.2006, VM 1/071/2006.

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 tulosohtaus 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 Tulosoikeuden 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
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus

172/2008 Alueellisten kehittämissohjelmien vaikutukset



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-058-5 (mid.)