

## MÄÄRÄRAHOJEN ALUEELLINEN JAKAMINEN

Tulosohjauksen keskeisenä pyrkimyksenä on ollut toiminnallisten tavoitteiden ja määrärahojen välisen yhteyden parantaminen sekä toiminnan vaikuttavuus- ja tuottavuustiedon liittäminen selkeämmin määrärahojen kohdentamiseen. Tarkastuksessa selvitettiin, miten nämä tavoitteet ovat toteutuneet valtion aluehallinnon tulosohjaus- ja rahoitusjärjestelmissä.

Tarkastuksen kohteeksi valittiin joukko aluehallinnolle suunnattavia siirto- ja sijoitusmenoja, joiden osalta pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: (1) Mikä on määrärahojen mitoituksen suhde tavoitteisiin ja palvelutarpeisiin nähden? (2) Millaisia rahoitusmalleja määrärahan jakamisessa käytetään? (3) Missä määrin määrärahojen mitoitus perustuu toiminnan tulosanalyysiin? (4) Ovatko määrärahojen jakamisessa noudatettavat menettelyt tarkoituksenmukaisia?

Tarkastuksessa havaittiin, että monet ongelmista ovat määräraha-kohtaisia, mutta myös yhteisiä piirteitä löytyi. Useimpien määrärahojen kohdalla ongelmana oli selkeiden ja läpinäkyvien jakokriteerien puute. Monilla alueellisilla viranomaisilla ei ollut käsitystä siitä, miten sen saamat määrärahaosuudet olivat määräytyneet. Myöskään ministeriöt eivät aina pystyneet selvästi osoittamaan, millä perusteilla määrärahaosuudet olivat alueittain jakautuneet.

Toinen yleinen ongelma oli, ettei ilmoitettujen jakoperusteiden ja todellisen määrärahanjaon välillä löytynyt selvää tai säännönmukaista yhteyttä: ministeriöiden esittämät jakoperusteet eivät välttämättä vastanneet määrärahan todellista alueellista jakautumista. Vielä useamman määrärahan kohdalla yhteys tulosohjaukseen ja –tavoitteisiin oli heikko. Joissakin tapauksissa tätä yhteyttä ei ollut lainkaan. Tarkastusvirasto onkin katsonut, että ministeriöiden tulisi selkeyttää määrärahojen mitoituksen yhteyttä tulostavoitteisiin sekä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota määrä-

rahojen tavoitteidenmukaista jakamista ja vaikuttavuutta koskevan seurantatiedon keräämiseen.

Jakoprosessiin liittyvistä ongelmista yleisimpiä olivat jakoprosessin työläys, jakoprosessin huono yhteensopivuus tulosohjausjärjestelmän kanssa ja jakoprosessin aikatauluun liittyvät tekijät. Nämä vaikeuttivat määrärahan tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Vaikka monet tarkastuksessa esiin tulleista ongelmista olivatkin määräraha-kohtaisia, oli niillä toisaalta myös ministeriökohtaisia erityispiirteitä.

Työministeriön työllisyystukimäärärahojen jakamisessa käyttämä jakomalli oli monessa suhteessa kaikkein kehittynein: aluehallinnon rahoitusmallina se toteuttaa kaikki keskeiset hyvän tulosohjausjärjestelmän muodolliset vaatimukset. Ongelmana tässä mallissa oli kuitenkin, että se ei ole onnistunut kohdistamaan määrärahoja sinne, missä niitä olisi pystytty tehokkaimmin käyttämään. Tämän seurauksena määrärahoja on jäänyt joillakin alueilla huomattavia määriä käyttämättä, kun taas toisilla alueilla on ollut lisämäärärahan tarvetta.

Ympäristöministeriön hallinnonalalta tarkastuksen kohteena olleiden avustusmäärärahojen alueellisen kohdentamisen ongelmat olivat hyvin toisentyypisiä. Avustusmäärärahojen jakoperusteet olivat epäselviä sekä alueellisille ympäristökeskuksille että ministeriölle itselleen. Tämä tuli esille muun muassa siten, että määrärahan tosiasiallinen jakautuminen saattoi poiketa olennaisesti ministeriöstä ilmoitetuista perusteista. Tarkastusvirasto onkin pitänyt tärkeänä, että määrärahojen jakoperusteita selkiytetään. Määrärahojen alueelliseen kiintiöintiin tulisi luoda läpinäkyvä jakomalli, joka huomioi alueiden erilaiset toimintaympäristöt ja tarpeet.

Opetusministeriön hallinnonalalta tarkastuksen kohteena olivat liikuntapaikkojen perustamishankkeiden avustusmäärärahat sekä nuorten työpajatoiminnan kehittämisen määräraha. Kummankin tarkastetun määrärahan suhteen oli opetusministeriöllä käytössä melko selkeät jakomallit, joiden nojalla alueiden määrärahaosuudet olivat määräytyneet. Määrärahan jakautuminen oli läpinäkyvää ja jakoperusteet olivat pääsääntöisesti lääninhallituksilla varsin hyvin tiedossa. Molempien määrärahojen osalta oli asetettu myös

tulostavoitteita. Näillä ei tosin ollut yhteyttä määrärahojen mitoitukseen.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta tarkastuksen kohteena oli sekä TE-keskuksille että alueellisille ympäristökeskuksille osoitettavia määrärahoja. Näihin liittyvät ongelmat olivat hyvin vaihtelevia. Suurimmat ongelmat liittyivät kalatalouden edistämisen määrärahaan, josta suuri osa ohjautuu kalastusalueille. Kalatalouden edistämiseen tarkoitetun määrärahan pilkkoutuminen lukuisille kalastusalueille on heikentänyt määrärahan tehokasta käyttöä. Kalastusalueiden lukumäärään perustuva määrärahojen jako on ollut omiaan myös hidastamaan kalastusalueiden määrän vähentämistä: maakunnat, joissa tietoisesti on pyritty alueellisesti suuriin yhtenäisiin kalastusalueisiin ja pieneen lukumäärään, ovat menettäneet suhteellisesti määrärahan jaossa. Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että kalastusaluetoiminnan rahoitusta muutetaan enemmän tarveharkintaan perustuvaksi. TE-keskusten tulisi myös voida määrittellä kalastusalueille tulostavoitteita määrärahan käytön suhteen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta tarkastuksen kohteena oli yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukemisen määräraha. Yritystukivaltuuksien jakoprosessi todettiin tarkastuksessa perusteiltaan ja menettelytavoiltaan pääosin toimivaksi. Momentilta jaettavan puhtaasti kansallisen yritystuen merkitys on useimmilla alueilla varsin vähäinen. Suurin merkitys sillä on Uudellemaalle, Pirkanmaalle ja Varsinais-Suomelle. Momentin määrärahoista on kuitenkin kiintiöity esimerkiksi vuonna 2002 Itä- ja Pohjois-Suomelle 15 %. Näille runsaasti EAKR-varoja saaville alueille tämän tuen merkitys on hyvin vähäinen. Hakemusmäärillä mitattuna monilla EU:n tavoitealueiden ulkopuolisilla alueilla olisi ollut selvästi enemmän lisätarvetta yritystukien suhteen.