

Työ- ja elinkeinoministeriö

Tarkastuskertomus 21/2016 Rakenerahasto-ohjelmien vaikuttavuus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa arvioitiin Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) rahoitettavien aluekehityshankkeiden työllisyysvaikutuksia ohjelmakaudella 2007–2013. Tarkastuksen mukaan hankkeet olivat vaikuttaneet tavoitteiden suuntaisesti alueiden työllisyyteen. Tarkastuksen suositukset koskivat ohjelmien arviointimenettelyjen ja seurantatietojen laadun parantamista. Tarkastuskertomuksen 21/2016 jälkiseurantasuunnitelman perusteella tarkastuksen jälkiseurantaan laadittiin seuraavat kysymykset:

- Miten rakennerahasto-ohjelmien arvioinneissa käytettyjä aineistoja ja menetelmiä on kehitetty ja arviointien laatutekijöitä parannettu?
- Onko valtion talousarvioesityksissä käytettävien perustelutietojen lähteitä ja epävarmuustekijöitä tuotu esityksissä selkeämmin esiin?
- Miten rakennerahasto-ohjelmien seurantatietojen, kuten työpaikkatietojen, raportointia on kehitetty?

Jälkiseurannan tiedonhankintamenetelminä käytettiin työ- ja elinkeinoministeriölle 8.1.2019 lähetettyä selvityspyyntökirjettä sekä tutustumista tarkastuksen jälkeen julkaistuihin, rakennerahasto-ohjelmien ulkopuolisiin arviointiraportteihin. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ulkopuolisten arviointiraporttien laatu

Tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen on ilmestynyt kolme työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaa ulkopuolista arviointiraporttia parhaillaan käynnissä olevasta rakennerahasto-ohjelmasta *Kestävä kasvua ja työtä 2014–2020*. Raportit on laatinut konsulttiyritysten konsortio (MDI, Spatia, TK-Eval, Kuntoutussäätiö), joka voitti ohjelmakauden 2014–2020 ulkopuolisen arvioinnin tarjouskilpailun. Osana jälkiseurantaa käytiin läpi näiden raporttien arviointiaineistoja ja menetelmiä.

Tammikuussa 2018 ilmestyneessä ensimmäisessä väliraportissa *Hallinnon monet kasvot* pyritään arvioimaan ohjelman hallinnoinnin tehokkuutta ja ohjelman toimeenpanoa. Väliraportin aineistona on käytetty hallintoviranomaisille suunnattua kyselyä ja asiantuntijahaastatteluja.

Toukokuussa 2018 ilmestynyt toinen väliraportti *Tuloksia toimintaympäristön ristiaallokossa* luotaa ohjelman tähänastisia tuotoksia ohjelman virallisten seurantaindikaattoreiden avulla. Indikaattoreita

ovat muun muassa syntyneet uudet yritykset ja uudet työpaikat. Kuten aiemminkin ohjelmakausilla, indikaattoritiedot on koottu hankkeiden toimittamista loppuraporteista eli ne ovat hankkeiden itsensä ilmoittamia.

Kolmas väliraportti *Vaikutusten jäljillä – ”Kestävää kasvua ja työtä” -rakennerahasto-ohjelman vaikutavuuden arviointi* ilmestyi tammikuussa 2019. Raportin aineistoina on käytetty kyselyjä, hankkeissa tuotettuja dokumentteja (lähinnä hankkeiden loppuraportteja), ohjelman virallisia indikaattoritietoja sekä rekisteritietoja. Raporttiin on tehty myös kaksi tilastollista tarkastelua kontrafaktuaaliasetelmilla. Toinen tarkastelee EAKR-hankkeiden vaikutusta kasvuyritysten liikevaihtoon, liiketulokseen ja työllisyyteen, ja toinen arvioi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toimenpiteeseen osallistumisen vaikutusta työnhakijoiden työllistymiseen ja opiskelujen jatkamiseen.

Arviointitilaukseen sisältyy vielä loppuraportin tuottaminen. Samassa yhteydessä arviointiryhmä myös laatii koosteen käyttämistään aineistoista, menetelmistä ja niiden toimivuudesta.

Verrattuna aiempien ohjelmakausien ulkopuolisiin arviointeihin voidaan todeta, että käynnissä olevan ohjelmakauden 2014–2020 ulkopuolinen arviointi sisältää pääosin aineistoja ja menetelmiä, jotka ovat olleet käytössä aiemminkin arviointikerroilla, kuten kyselyjä, haastatteluja ja indikaattoritietojen läpikäyntiä. Uutena tarkastelutapana voidaan pitää kontrafaktuaaliasetelmien ja tilastollisten menetelmien hyödyntämistä vaikutusarvioinnissa.

Vastauksessaan jälkiseurantakirjeeseen työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että arviointiraportit sisältävät laajan ja tasapainoisen kokonaisuuden laadullista ja määrällistä tarkastelua. Toisaalta ministeriö myös toteaa, että viimeisimmässä raportissa toteutuu eräitä vertailututkimuksen riskejä: johtopäätöksiä on tehty tuloksista, joista johtopäätöksiä ei olisi vielä tässä vaiheessa pitänyt tehdä. Toisin sanoen ministeriön näkemyksen mukaan on ollut liian aikaista arvioida EAKR-tuen vaikutusta kasvuyritysten menestymiseen. Raportin mukaan EAKR-tukia saaneiden ja verrokkiyritysten välillä ei ollut havaittavissa tilastollisesti merkitseviä eroja.

Jälkiseurannan perusteella ulkopuolisessa arvioinnissa on tapahtunut suositusten mukaista kehitystä. Arvioinnissa on käytetty myös tilastollisia aineistoja ja menetelmiä. Arvioinnin pääpaino on kuitenkin yhä ollut virallisissa seurantaindikaattoreissa sekä kysely- ja haastatteluaineistoissa. Näiden aineistojen avulla voidaan muodostaa käsitystä ohjelman toimeenpanosta, volyymistä ja hallinnointiprosesseista, mutta ohjelman vaikutuksia ei voida niiden perusteella arvioida.

2.2 Talousarvioesityksen perustelutietojen epävarmuustekijät

Jälkiseurantakirjeeseen antamassa vastauksessaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että perustelutietojen oikeellisuudesta vastaavia toimielimiä on pyritty kouluttamaan jatkuvasti vuodesta 2015 lähtien. Jos hanketason raportointitietojen (kuten uusien työpaikkojen) oikeellisuudesta on herännyt epäilyksiä, asiaa on selvitetty ja tietoja on tarvittaessa korjattu.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa vastauksessaan myös, että indikaattorien tietojen keräämistavasta olisi hyvä olla yksityiskohtainen selostus talousarvioesityksessä, mutta toistaiseksi näitä melko laajoja kuvauksia ei ole sisällytetty talousarvioon.

Jälkiseurannan perusteella talousarvion perustelutietojen luotettavuudessa ei ole juurikaan tapahtunut suositusten mukaista edistymistä. EU:n aluekehityshankkeilta loppuraporttien osana kerättyjä työpaikkatietoja on esitetty valtion talousarvioesityksissä jo 1990-luvun lopulta lähtien, ja VTV teki ensimmäisen tarkastuksensa tietojen oikeellisuudesta vuonna 2000. Jo tuolloin havaittiin, että esitetyt työpaikkaluvut olivat karkeasti virheellisiä. Olennaista muutosta tietojen esittämisessä ei ole tapahtunut.

2.3 Seurantatietojen raportointi

Työpaikka- ja muiden seurantatietojen keräämisprosessia on nykyisellä ohjelmakaudella kehitetty niin, että pelkkien lukumäärätietojen (kpl) lisäksi hankkeet joutuvat raportoimaan myös uusien työpaikkojen tehtävänimikkeet. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tämän sinänsä pienen raportointilisäyksen ansiosta tiedot työpaikkojen lukumäärästä ovat aiempaa selvästi todenmukaisempia. Lisäksi nimike-tieto on helpottanut seurantatietojen varmentamista jälkikäteen.

Seurantatietojen moninkertaista raportointia on kuluvalle ohjelmakaudella pyritty vähentämään sillä, että ESR-indikaattoreihin eivät enää sisälly hankkeissa aikaansaadut uudet työpaikat. Vastauksessaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hankkeiden työpaikkavaikutusten arviointi on hanketasolla yhtä vaikeaa kuin ohjelmatasollakin.

Jälkiseurannan perusteella asiassa on tapahtunut jossain määrin suositusten mukaista kehitystä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa arvioitiin Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavien aluekehityshankkeiden työllisyysvaikutuksia ohjelmakaudella 2007–2013. Tarkastuksen mukaan hankkeet olivat vaikuttaneet tavoitteiden suuntaisesti alueiden työllisyyteen. Tarkastuksessa suositeltiin, että ohjelmien arviointimenettelyjä ja seurantatietojen laatua parannettaisiin.

Jälkiseurannan perusteella ohjelmien ulkopuoliset arvioinnit ovat kuluvalle ohjelmakaudella olleet laadultaan parempia kuin aiemmin ja sisältävät kyselyjen ja dokumenttianalyysien lisäksi myös tilastollisia vertailuja. Arviointien ajoittumista keskelle ohjelmakautta voi kuitenkin pitää jossain määrin ongelmallisena. Luotettavampia tuloksia saataisiin, jos arvioinnit tehtäisiin vasta ohjelmakauden päätyttyä, jolloin käytettävissä olisi pidempiä aikasarjoja seurattavista yrityksistä. Aluekehityshankkeilta kerättävien seurantatietojen, kuten työpaikkojen lukumäärien, todenmukaisuutta on pyritty parantamaan yksinkertaisilla raportointilisäyksillä, kuten tehtävänimikkeiden ilmoitusvaatimuksella.

Jälkiseurannan perusteella aluekehityshankkeiden arviointimenettelyissä ja seurantatietojen laadussa on tapahtunut ainakin jossain määrin suositusten mukaista kehitystä, ja näillä näkymin kehityssuunta on tarkastuksen suositusten mukainen. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
muutosjohtaja

Ville Vehkasalo
johtava tuloksellisuustarkastaja