

Maakunnan liittojen rooli –
maakunnan kehittämisrahan
sitomattoman osan käyttö



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 332/54/05
27.9.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen maakunnan liittojen roolia ja maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttöä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäasiainministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja

Vesa Jatkola

Ylitarkastaja

Hannu Tervo

Asiasanat:

Maakuntaliitot, valtionavut, aluekehitys.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ.....	11
1 JOHDANTO	15
2 TARKASTUSASETELMA.....	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.1.1 Säädosperusta	17
2.1.2 Määräraha	18
2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, rajaukset ja kriteerit	19
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	21
3 TARKASTUSHAVAINNOT.....	23
3.1 Maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomattoman osan käyttö	23
3.1.1 Rahoituksen suuntaaminen.....	26
3.1.2 Ohjelmiin sitomattoman maakunnan kehittämisrahan merkitys	29
3.1.3 Kehittämisrahan käyttöön liittyvät ongelmat	30
3.2 Maakunnan kehittämisrahan käytön seuranta ja valvonta ..	32
3.2.1 Hankkeiden seuranta ja valvonta	33
3.2.2 Raportoinnin ja seurannan ongelmia	35
3.2.3 Hanketarkastus	36
3.3 Maakunnan liittojen rooli.....	39
3.3.1 Maakunnan liittojen rooli 2000-luvun alussa.....	39
3.3.2 Alueiden kehittämisen ongelmat ja keinot	43
3.3.3 Maakunnan liittojen roolin muutosnäkömät.....	47
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	50
LÄHTEET	57

MAAKUNNAN LIITTOJEN ROOLI – MAAKUNNAN KEHITTÄMISRAHAN SITOMATTOMAN OSAN KÄYTTÖ

Tarkastuksen kohteena oli maakunnan liittojen rooli aluekehitysviranomaisina 2000-luvun alussa. Maakunnan liittojen roolia selvitettiin ohjelmiin sitomattoman maakunnan kehittämisrahan suuntaamisen, käytön ja seurannan perusteella.

Tarkastusaineistoina käytettiin asiakirja-aineistoa, alueiden kehittämislain muuttamiseen (aluehallinnon vahvistamishanke) liittyviä selvityksiä, haastatteluja sisäasiainministeriössä ja maakunnan liitoissa sekä liitoille suunnattua kyselyä ja FIMOS-seurantarekisterin hanketietoja. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin Kainuu ja Ahvenanmaa.

Vuonna 2003 maakunnan kehittämisrahan määräraha (momentti 26.98.43) oli 19,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 määräraha nousi 35,6 miljoonaan euroon. Vuosina 2005 ja 2006 määräraha oli 29,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2003 maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan määrä oli 3,1 miljoonaa euroa, mutta nousi 14 miljoonaan euroon vuonna 2004. Vuosina 2005 ja 2006 sitomattoman osan määrä oli 12,2 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli, miten maakunnan liitot ovat suunnanneet ja käyttäneet maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomatonta osaa.

Alueiden kehittämislain mukaan valtioneuvosto päättää maakunnan kehittämisrahan jaosta alueittain. Jakoehdotus valmistellaan sisäasiainministeriössä. Säädökset eivät ohjaa varojen jakamista yksityiskohdittain. Sitomattomien varojen jaon lähtökohtana ovat maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma sekä sisäasiainministeriön erikseen määrittelemät kriteerit. Nämä kriteerit ovat riittävät, mutta niiden keskinäiset painoarvot ovat läpinäkymättömät.

Maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomattoman määrärahan suuntaaminen tapahtuu aluetasolla. Keskushallinnon päätöksellä sitä ei pyritä sitomaan. Tämä käytäntö vastaa myös valtiovarainvaliokunnan (VaVM 39/2003 vp) mietinnössään esittämää kantaa.

Vuonna 2004 kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettiin 311 hanketta. Tuki oli keskimäärin 35 000 euroa hanketta kohden. Oh-

jelmiin sidotulla osalla tuettiin 122 hanketta ja keskimääräinen tuki oli noin 150 000 euroa hanketta kohden.

Maakunnan liittojen mukaan maakunnan kehittämisrahan sitomaton osa on merkittävä väline alueiden kehittämisessä. Sillä voidaan muun muassa tukea hankkeita, joita toteutetaan ohjelmien tai EU-tukialueiden ulkopuolelle jäävissä seutukunnissa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sitomattomat varat mahdollistavat sen, että tuen suuntaamisessa varmistuu osaltaan alue- tasoinen päätösvalta. Alueiden kehittäminen on nähtävä kokonaisuutena, jossa hallinnon eri tasoilla suunnattavilla tukimuodoilla tulisi olla toisiaan täydentävä rooli.

Tarkastuksen toisena pääkysymyksenä oli, miten sitomattoman osan käytön seuranta ja valvonta on järjestetty. Maakunnan liitot seuraavat sitomattomien varojen käyttöä hankeraportoinnin avulla ja raportoivat siitä sisäasiainministeriölle FIMOS-järjestelmän välityksellä. Maakunnan liitot raportoivat sitomattomien varojen käytöstä toimintakertomuksissaan maakuntahallitukselle ja -valtuustolle.

Merkittävimpinä ongelmina maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettujen hankkeiden seurannassa ja valvonnassa havaittiin liittojen vähäiset resurssit, seurannan epäsystemaattisuus ja erilaiset ohjausryhmäkäytännöt verrattuna erityisohjelmien hankkeisiin. Tarkastusvirasto katsoo, että maakunnan kehittämisrahalla toteutettavissa hankkeissa tulisi noudattaa yhtenäisiä ohjausryhmäkäytäntöjä. Myös hankkeiden loppuraporttien tasoa tulisi nostaa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan liittojen itse toteuttamien ja valvomien hankkeiden valintaan ja seurantaan liittyy riskejä. Sisäasiainministeriön tulee huolehtia siitä, että varojen myöntämistä ja käyttöä liittojen omiin hankkeisiin valvotaan objektiivisesti ja puolueettomasti. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi myös sitä, että määrärahan perustelujen selvitysosassa mainittaisiin erikseen, paljonko määräraha arvioidaan käytettäväksi maakunnan liittojen itse toteuttamiin hankkeisiin.

FIMOS-seurantarekisterin tietojen perusteella tehdyssä hanketarkastuksessa tarkastettiin 32 hanketta. Tarkastuksessa havaittiin, että hankekuvauksissa oli puutteita erityisesti määrällisten tavoitteiden asettamisessa. Puutteita esiintyi myös laadullisten ja määrällisten tulostoteumien kirjaamisessa. Määrällisiä tulostoteumia ei ollut esitetty yhdestäkään hankkeesta. Lisäksi liittojen välillä esiintyi poikkeamia kirjaamiskäytännöissä. Tarkastettujen hankkeiden loppura-

porteissa tulostavoitteet ja -toteumat oli pääsääntöisesti esitetty, joten edellä mainitut puutteet johtuvat pitkälti liittojen kirjaamiskäytännöistä.

Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön tulisi tarkemmin ohjeistaa FIMOS-seurantarekisterin hanketietojen raportointi. Ministeriön tulisi vaatia, että hankkeiden tulostavoitteet ja -toteumat kirjataan FIMOS-seurantarekisteriin ja että liitot noudattavat yhdenmukaisia kirjaamiskäytäntöjä.

Maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla toteutettujen hankkeiden vaikutuksia on seurattu puutteellisesti eikä hankkeista ole tehty ulkopuolisia arviointoja. Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käytön suunnastamisesta päätetään maakunnan liitoissa, tulisi sisäasiainministeriön kehittää varojen käytön tuloksellisuuden ja vaikutusten mittareita sekä vaikuttavuuden arvioinnin menetelmiä.

Tarkastuksen kolmantena pääkysymyksenä oli, mikä on maakunnan liittojen rooli ja miten se on muuttunut alueiden kehittämisessä 2000-luvun alussa. Maakunnan liittojen tehtävät on määritelty alueiden kehittämislain 7 §:ssä. Maakunnan liiton johdolla laaditaan vuosittain maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa.

Pääosa maakunnan liitoista katsoi, että nykyisellä rakennerrahastokaudella (2000–2006) keskushallinnon, valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen roolit ovat selkiytyneet ja yhteistyö on tiivistynyt alueiden kehittämislain voimaantulon myötä.

Keskeisenä ongelmana yhteistyössä ministeriöiden kanssa liitot näkivät keskushallinnon harjoittaman sektoripolitiikan (hallinnonalakohtaiset säädökset, ohjeistukset ja tulkinnat). Ongelmana pidettiin myös maakuntien ja niiden erilaisten olosuhteiden heikkoa tuntemusta keskushallinnossa.

Suurimpia ongelmia alueiden kehittämisessä liittojen mukaan ovat aluekehitysvarojen sirpaleisuus, aluekehityksen kokonaiskuvan puuttuminen, julkisten peruspalvelujen järjestäminen sekä valtionhallinnon tempoileva toiminta aluehallinnon muuttamiseksi.

Vuoden 2007 alusta tulee voimaan laki alueiden kehittämislain muuttamisesta. Lain yhtenä tavoitteena on vahvistaa maakunnan liittojen roolia aluekehitysviranomaisena muun muassa lisäämällä maakunnan liittojen päätösvaltaa maakuntaohjelmien toteuttamises-

sa. Tavoitteena on myös eri hallinnonalojen sekä keskus- ja aluehallinnon välisen yhteistyön lisääntyminen.

LANDSKAPSFÖRBUNDENS ROLL - ANVÄNDNINGEN AV DEN OBUNDNA DELEN AV LANDSKAPSUTVECKLINGSPENGAR

Föremål för revisionen var landskapsförbundens roll som regionala utvecklingsmyndigheter i början av 2000-talet. Landskapsförbundens roll klarlades på basis av inriktningen för, användningen av och uppföljningen av de landskapsutvecklingspengar som inte var bundna till program.

Som material vid revisionen användes dokument, utredningar i anknytning till ändringen av regionutvecklingslagen (projektet för stärkande av regionförvaltningen), intervjuer hos inrikesministeriet och landskapsförbunden samt en till förbunden riktad enkät och projektuppgifter i FIMOS-uppföljningsregistret. Utanför revisionen avgränsades Kajanaland och Åland.

År 2003 var anslaget för landskapsutvecklingspengar (moment 26.98.43) 19,8 miljoner euro. År 2004 steg anslaget till 35,6 miljoner euro. Åren 2005 och 2006 var anslaget 29,9 miljoner euro. År 2003 uppgick den obundna delen av landskapsutvecklingspengarna till 3,1 miljoner euro, men steg till 14 miljoner euro år 2004. Åren 2005 och 2006 var beloppet av den obundna delen 12,2 miljoner euro.

Revisionens första huvudfråga var hur landskapsförbunden har inriktat och använt den del av landskapsutvecklingspengarna som inte var bundna till program.

Enligt regionutvecklingslagen beslutar statsrådet årligen hur anslagen skall fördelas mellan regionerna. Förslaget till fördelning bereds vid inrikesministeriet. Författningarna styr inte anslagsfördelningen i detalj. Utgångspunkten för fördelningen av obundna pengar är landskapsprogrammet och planen för dess förverkligande samt av inrikesministeriet särskilt fastställda kriterier. Dessa kriterier är tillräckliga, men deras inbördes egenvikter är ogenomskinliga.

Inriktningen av landskapspengarnas anslag som inte är bundna till program sker på det regionala planet. Strävan är att inte binda anslaget med beslut av centralförvaltningen. Denna praxis motsvarar också den ståndpunkt som finansutskottet har framfört i sitt betänkande (FiU 39/2003 rd).

År 2004 stöddes 311 projekt med utvecklingspengarnas obundna del. Stödet var i genomsnitt 35 000 euro per projekt. Med den till programmen bundna delen stöddes 122 projekt och det genomsnittliga stödet var ca 150 000 euro per projekt.

Enligt landskapsförbunden är den obundna delen av landskapsutvecklingspengarna ett viktigt instrument för utvecklandet av regionerna. Med det kan bl.a. stödas projekt som förverkligas i ekonomiska regioner som står utanför programmen eller EU-stödområdena.

Enligt revisionsverkets förmenande möjliggör de obundna pengarna att i inriktningen av stödet för sin del förverkligas en beslutsmakt på det regionala planet. Utvecklandet av regionerna bör ses som en helhet, där de stödformer som inriktas på olika nivåer av förvaltningen borde inneha rollen att komplettera varandra.

Den andra huvudfrågan vid revisionen var hur uppföljningen och övervakningen av hur den obundna delen används har ordnats. Landskapsförbunden följer med hur de obundna pengarna används med hjälp av projektrapportering, och rapporterar om den till inrikesministeriet genom förmedling av FIMOS-systemet. Landskapsförbunden rapporterar om de obundna pengarnas användning i sina verksamhetsberättelser till landskapsstyrelserna och -fullmäktige.

Som de främsta problemen i uppföljningen och övervakningen av projekt som stöds med landskapsutvecklingspengarnas obundna del observerades förbundens knappa resurser, den bristande systematiken i uppföljningen och olika praxis i fråga om styrningsgrupper jämfört med specialprogrammets projekt. Revisionsverket anser att vid de projekt som genomförs med landskapsutvecklingspengar borde iakttas en enhetlig praxis i fråga om styrningsgrupper. Också nivån för projektens slutrapporter borde höjas.

Enligt revisionsverkets åsikt är valet och uppföljningen av de projekt som förbunden själva förverkligar och övervakar förenade med risker. Inrikesministeriet bör sörja för att beviljandet och användningen av pengar för förbundens egna projekt övervakas objektivt och opartiskt. Revisionsverket föreslår också för övervägande att i anslagsmotiveringarnas förklaringsdel särskilt skulle nämnas, hur mycket av anslaget som uppskattas bli använt för projekt som landskapsförbunden själva förverkligar.

Vid den projektrevision som utfördes på basis av uppgifterna i FIMOS-uppföljningsregistret granskades 32 projekt. Vid revisionen observerades, att i projektbeskrivningarna förekom brister i synner-

het i uppställandet av kvantitativa målsättningar. Brister förekom också i noteringarna av de förverkligade kvalitativa och kvantitativa resultaten. Kvantitativa resultat hade inte presenterats om ett enda projekt. Dessutom förekom mellan förbunden skillnader i noteringspraxis. I de granskade projektens slutrapporter hade resultatmålen och utfallet som regel presenterats, varför de ovan nämnda bristerna i stor utsträckning beror på förbundens noteringspraxis.

Revisionsverket anser att inrikesministeriet borde utfärda närmare instruktioner om rapporteringen av uppgifter om projekten till FIMOS-uppföljningsregistret. Ministeriet borde kräva att projektens resultatmål och utfall noteras i FIMOS-uppföljningsregistret och att förbunden iakttar enhetlig noteringspraxis.

Verkningarna av de projekt som har förverkligats med landskapsutvecklingspengarnas obundna del har följts upp bristfälligt och om projekten har inte gjorts externa utvärderingar. Revisionsverket anser att trots att om användningen av landskapsutvecklingspengarnas obundna del beslutas inom landskapsförbunden, borde inrikesministeriet utveckla mätare för medelanvändningens resultat och verkningar samt metoder för bedömning av effekterna.

Den tredje huvudfrågan vid revisionen var vilken landskapsförbundens roll är, och hur den har förändrats i utvecklandet av regionerna i början av 2000-talet. Landskapsförbundens uppgifter har fastställts i regionutvecklingslagens 7 §. Under landskapsförbundets ledning utarbetas årligen en plan för landskapsprogrammets förverkligande i samarbete med statliga myndigheter, kommunerna och andra parter som medverkar i landskapsprogrammets finansiering.

Merparten av landskapsförbunden ansåg att under den innevarande strukturfondperioden (2000–2006) har de roller som innehas av centralförvaltningen, den statliga regionförvaltningen och landskapsförbunden blivit klarare, och samarbetet har intensifierats i och med att regionutvecklingslagen har trätt i kraft.

Som det centrala problemet i samarbetet med ministeriet betraktade förbunden den sektorpolitik som bedrivs av centralförvaltningen (för förvaltningsområdena specifika författningar, instruktioner och tolkningar). Som ett problem betraktades också den bristfälliga kännedomen om landskapen och deras olika förhållanden i centralförvaltningen.

Till de största problemen i utvecklandet av regionerna hör enligt förbunden att pengarna för regional utveckling är splittrade, en helhetsbild av den regionala utvecklingen saknas, problem med hur den offentliga basservicen har ordnats samt statsförvaltningens ryckiga verksamhet i utvecklandet av den regionala förvaltningen.

Från början av år 2007 träder i kraft en lag om ändring av regionutvecklingslagen. Ett av lagens syften är att stärka landskapsförbundens roll som regional utvecklingsmyndighet bland annat genom att öka landskapsförbundens beslutsmyndighet i förverkligandet av landskapsprogrammen. En målsättning är också att utöka samarbetet mellan olika förvaltningsområden samt centralförvaltningen och den regionala förvaltningen.

1 JOHDANTO

Valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamisesta vastaavat valtio, kunnat ja alueilla aluekehitysviranomaisena toimivat maakunnan liitot. Kaikki hallinnonalat osallistuvat tavoitteiden toteuttamiseen.

Aluetasolla kehittäminen tapahtuu maakunnan liittojen johdolla nykyisin alueiden kehittämislain (602/2002) mukaisesti. Maakuntaohjelmia ja niiden toteuttamissuunnitelmia laadittaessa otetaan huomioon kaikki maakuntaa koskevat alueiden kehittämisohjelmat ja niiden rahoitus, kuten Euroopan yhteisön alueelliset rakennerahasto-ohjelmat ja alueiden kehittämislain mukaiset erityisohjelmat: aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma.

Valtioneuvosto päätti 15.1.2004 alueiden kehittämislain 9 §:n perusteella valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista. Päätöksellä tarkennetaan alueiden kehittämislain tavoitteita ja osoitetaan alueiden kehittämistoimenpiteiden painopisteet hallituskaudella 2003–2007. Sillä myös täsmennetään ja täydennetään hallitusohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä. Päätöksen pohjalta ministeriöt täsmenävät omat alueellisen kehittämisen tavoitteensa ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta.¹

Vuoden 2005 talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 39/2003 vp) valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota ohjelmiin sitomattomaan rahoitukseen. Valiokunta katsoi, että maakunnan kehittämISRahan todellinen vaikuttavuus maakuntien kehittämisen ohjaamisessa edellyttää, että sen käyttöä ohjataan ministeriötasolta mahdollisimman vähän.² Laissa säädetyn ohjauksen tulisi valiokunnan mukaan tältä osin riittää. Valiokunnan mukaan päätökset sitomattoman määrärahan suuntaamisesta tulee tehdä yksiselitteisesti aluetasolla.

Perusteena maakunnallisten vapaiden kehittämisvarojen lisäämiselle valtiovarainvaliokunta näki paranevat mahdollisuudet kehittää

¹ Ks. Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 2004, s. 32.

² Ks. Asiakirjayhdistelmä vuoden 2005 talousarviosta, s. 198–199. Valtiovarainministeriö 1/2005.

kasvukeskusten ulkopuolisten, kasvukykyisten seutujen kilpailukykyä.

Maakunnan kehittämistä on kolmen vuoden siirtomääräraha. Sen määrää lisättiin tuntuvasti vuoden 2004 talousarviossa. Ohjelmiin sidotun osan määrä nousi noin 1,8-kertaiseksi ja ohjelmiin sitomattoman osa määrä noin 4,5-kertaiseksi verrattuna vuoden 2003 talousarvioon.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, miten ja millä perusteilla maakunnan liitot valitsevat, valvovat ja seuraavat maakunnan kehittämistä sitomattomalla osalla toteutettavia hankkeita. Tämän ohella tavoitteena on tuottaa lisää tietoa maakunnan liittojen roolin muutoksesta alueiden kehittämisessä.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTEEN KUVAUS

Tarkastuksen kohteena oli maakunnan liittojen rooli alueiden kehittämisessä. Alueiden kehittämisen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on alueiden kilpailukyvyyn vahvistaminen ja tasapainoisen aluerakenteen kehittäminen. Tavoitteeseen pyritään suuntaamalla kansallista aluekehittämisrahoitusta pääasiassa maakunnan liitoille.

Aluekehittämismäärärahat on tarkoitettu käytettäväksi alueiden elinkeinoelämän kehittämiseen, aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmiin, kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin, Kainuun hallintokokeiluun ja seutuyhteistyöhön. Lisäksi osana alueiden kehittämistä pyritään hyödyntämään EU-ohjelmien määrärahoja täysimääräisesti ja siten edistämään näissä ohjelmissa asetettuja tavoitteita. Aluekehittämismäärärahoilla tuetaan myös hallituksen politiikkaohjelmien toteutusta.³

2.1.1 Säädosperusta

Laki alueiden kehittämisestä

Alueiden kehittämistä ohjaa nykyisin alueiden kehittämislaki.⁴ Hallitus antoi 23.6.2005 esityksen⁵ eduskunnalle alueiden kehittämislain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin maakunnan liittojen aseman vahvistamista aluekehittämisviranomaisina. Uudistus edellyttäisi myös eri hallinalojen sekä keskus- ja aluehallinnon välisen yhteistyön lisääntymistä ja merkitsisi samalla talousarvion rakenteen muuttamista. Lakiesitys hyväksyttiin 2.12.2005 ja laki (954/2005) tulee voimaan 1.1.2007.

³ Valtion talousarvioesitys 2005, s. 162.

⁴ Lailla kumottiin alueiden kehittämisestä annettu laki (1135/1993) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

⁵ HE 89/2005 vp.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla myönnettävän tuen kansallisenä säädösperustana ovat alueiden kehittämislain lisäksi valtioneuvoston asetukset alueiden kehittämisestä (1224/2002) sekä alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002).

Maakunnan kehittämisraha on osa alueiden kehittämislaissa tarkoitettua tukea alueiden kehittämiseksi. Sitä käytetään tukemaan alueiden kilpailukyvyyn vahvistamista sekä turvaamaan tasapainoinen aluerakenne. Maakunnan kehittämisraha on harkinnanvarainen valtionavustus, joka jaetaan maakunnan liitoille käytettäväksi lähinnä alueiden elinkeinotoiminnan omaehtoiseen kehittämiseen. Maakunnan kehittämisrahan jakoperusteita ei ole määritelty edellä mainituissa säädöksissä eikä valtion talousarvion perusteluissa.

Valtionavustuslaki ja valtioneuvoston ohjesääntö

Valtionavustuksista säädetään yleislailla, joka tuli voimaan 1.9.2001. Valtionavustuslaki (688/2001) koskee erityisesti harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Siinä on säännöksiä muun muassa valtionavustusten myöntämisen perusteista sekä avustusten myöntämisestä, maksamisesta, käyttämisestä, käytön valvonnasta ja takaisinperinnästä sekä niihin liittyvistä menettelyistä. Laki on toissijainen eli sitä ei sovelleta, jos muussa laissa säädetään toisin.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan yhteiskunnallisesti merkittävien määrärahojen jako alueellisesti, jos jakoperusteet eivät ole säädöksissä taikka määräyksissä tai valtion talousarvion perusteluissa.

2.1.2 Määräraha

Maakunnan kehittämisrahan (momentti 26.98.43) määrärahan suuruus oli vuoden 2003 talousarviossa 18,5 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen (HE 249/2002 vp) ja valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 40/2002 vp) perusteella talousarviota täydennettiin 1,3 miljoonalla eurolla. Vuoden 2004 talousarviossa määräraha oli kas-

vanut 33,9 miljoonaan euroon, johon myönnettiin kolmannessa lisätalousarviossa (HE 207/2004 vp) lisäystä 1,7 miljoonaa euroa.⁶

Maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan määrän käytöksi oli arvioitu 3,1 miljoonaa euroa vuoden 2003 talousarvion ja 14 miljoonaa euroa vuoden 2004 talousarvion momenttiperustelujen selvitysosissa. Kehittämisrahan sitomaton osa oli suurelta osin tarkoitus osoittaa maakunnan liittojen käyttöön⁷. Määrärahan kasvun aluepoliittisena vaikutustavoitteena oli vahvistaa maakunnan liittojen asemaa alueellaan ja antaa liitoille mahdollisuus tukea oman maakuntansa kehittämistä aiempaa voimakkaammin myös rahallisesti. Hallitus edellytti, että vuoden 2004 talousarvion määrärahan lisäys käytetään ennen kaikkea alueellisiin osaamispanostuksiin.

Vuodelle 2005 myönnetystä 29,9 miljoonan euron suuruudesta määrärahasta oli tarkoitus käyttää noin 8,6 miljoonaa euroa osamiskeskusohjelman toteuttamiseen ja 9,1 miljoonaa euroa aluekeskusten kehittämiseen sekä kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin. Ohjelmiin sitomattoman osan suuruudeksi arvioitiin 12,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 talousarviossa määräraha oli samalla tasolla kuin edellisvuonna.

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, KYSYMYKSET, RAJAUKSET JA KRITTEERIT

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää maakunnan liittojen roolia aluekehitysviranomaisena 2000-luvun alussa. Tarkastuksessa selvitettiin maakunnan kehittämisrahan ja erityisesti siihen sisältyvän ohjelmiin sitomattoman osan suuntaamista, käyttöä ja merkitystä alueiden kehittämisessä. Tarkastuksen avulla pyrittiin tuottamaan tietoa myös maakunnan liittojen roolin muutoksesta.

Aluehallinnon vahvistamishankkeeseen liittyvillä säännösmuutoksilla⁸ on tarkoitus vahvistaa hallitusohjelman mukaisesti maa-

⁶ Tilinpäätösten mukaan määrärahan käyttö oli 19,8 miljoonaa euroa vuonna 2003 ja 35,6 miljoonaa euroa vuonna 2004.

⁷ Sitä käytetään myös maaseudun ja saariston kehittämiseen.

⁸ Ks. hallituksen esitys (HE 89/2005 vp) eduskunnalle laiksi alueiden kehittämislain muuttamiseksi. Esityksen perusteena on käytetty muun muassa valtioneuvoston päätöstä 15.1.2004 alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista

kunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisena ja lisätä yhteistyötä alueilla, alueiden ja keskushallinnon välillä sekä keskushallinnossa. Yleisenä kehitystavoitteena on alueiden vaikutus- ja päätösvalan lisääminen alueiden kehittämisessä.

Maakunnan liittojen roolin vahvistamistavoite sisältyy myös sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelmaan vuosille 2004–2008.⁹

Tarkastuksessa asetettiin seuraavat pääkysymykset:

1. Miten maakunnan liitot ovat suunnanneet ja käyttäneet maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomatonta osaa?
2. Miten sitomattoman osan käytön seuranta ja valvonta on järjestetty?
3. Mikä on maakunnan liittojen rooli ja miten se on muuttunut alueiden kehittämisessä 2000-luvun alussa?

Kriteerit

Maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomattoman osan käytön suuntaamisen arviointiperusteena käytettiin hankkeiden valintaperusteita ja tulostavoitteita verrattuna ohjelmiin sidottuihin määrärahan osiin.

Varojen käytön seurannassa ja valvonnassa arviointiperusteena oli käytön raportointivelvollisuus eri toimijoiden välillä. Lisäksi kriteereinä käytettiin maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käytön raportointivelvollisuuskäytäntöjen mahdollista poikkeavuutta verrattuna ohjelmiin sidottujen määrärahojen käyttöön.

Maakunnan liittojen roolin muuttumisen arviointiperusteena käytettiin kysymysten 1 ja 2 avulla selvitettyä maakunnan liittojen nykyistä roolia suhteessa vahvistamishankkeen mukaisiin tavoitteisiin. Arvioinnin kriteereinä käytettiin myös maakunnan kehittämisrahan määrän kasvua ja kasvaneen osuuden käyttöä eri maakunnan liitoissa sekä päätäntävallan lisääntymistä määrärahojen käytön suuntaamisessa.

alueiden kehittämisen tavoitteista sekä hallintovaliokunnan mietintöä HaVM 14/2004 vp – VNS 3/2004 vp.

⁹ *Sisäasiainministeriö (2003).*

Rajaus

Tarkastus rajattiin maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomattoman rahoituksen osalta koskemaan vuosia 2003–2005. Tarkastuksessa olivat mukana Manner-Suomen maakunnan liitot Kainuun liittoa lukuun ottamatta.¹⁰

Maakunnan kehittämisrahaan kohdistuneet aikaisemmat tarkastukset Maakunnan kehittämisrahatarkastus (tarkastuskertomus 12/1998) ja Osaamiskeskukset aluekehitystyössä (tarkastuskertomus 13/2001) ovat kohdistuneet maakunnan kehittämisrahalla tuettujen hankkeiden ja ohjelmien toteutukseen.

2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastusaineistoina käytettiin asiakirja-aineistoa, alueiden kehittämislain muuttamiseen (aluehallinnon vahvistamishanke) liittyviä selvityksiä, haastatteluja sekä maakunnan liitoille suunnattua kyselyä.

Kysely lähetettiin kaikille (n = 18) tarkastuksessa mukana olleille maakunnan liitoille. Siihen vastasivat kaikki liitot. Kyselyn tuloksia syvennettiin Pirkanmaan liittoon, Pohjois-Pohjanmaan liittoon ja Pohjois-Karjalan maakuntaliittoon tehdyillä tarkastuskäynneillä ja niiden yhteydessä tehdyillä haastatteluilla.¹¹ Lisäksi haastateltiin sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston edustajia. Maakunnan liitoista saaduista näkemyksistä pyydettiin tarkastuksen kuluessa kommentteja kauppa- ja teollisuusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, työministeriöltä, Oulun lääninhallitukselta, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskukselta ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselta.

¹⁰*Kainuu siirtyi vuoden 2005 alusta ensimmäisenä Manner-Suomen maakuntana itsehallintomaakunnaksi. Tällöin Kainuun liiton toiminta siirtyi Kainuun maakunta -kuntayhtymään.*

¹¹*Paikallistarkastuksen kohteena olleet liitot valittiin jo ennen kyselyn tekemistä. Valintaperusteena oli tietojen hankkiminen erityyppisistä maakunnista eri puolilta maata.*

Hanketarkastus tehtiin FIMOS-seurantarekisteristä¹² saatavien tietojen perusteella kolmen edellä mainitun liiton rahoittamista vuonna 2004 aloitetuista ja ennen vuoden 2005 loppua päättyneistä hankkeista.

Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Hannu Tervo ja Osmo Halonen. Sitä ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Jukka Kulonpalo ja Esa Pirilä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute sisäasiainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä sekä työministeriöltä. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä sekä maa- ja metsätalousministeriöllä ei ollut huomauttamista tarkastuskertomusluonnokseen. Sisäasiainministeriöstä ja työministeriöstä saatu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

¹²*FIMOS (Finnish Monitoring System) on sisäasiainministeriön ylläpitämä EU:n rakennerahasto-ohjelmien seurantarekisteri ohjelmakaudelle 2000–2006.*

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 MAAKUNNAN KEHITTÄMISRAHAN OHJELMIIN SITOMATTOMAN OSAN KÄYTTÖ

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn tulosten mukaan maakunnan liitot käyttivät ohjelmiin sitomatonta maakunnan kehittämisrahaa vuonna 2003 vajaat 3,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 määrä nousi 11 miljoonaan euroon. Ohjelmiin sidotun¹³ maakunnan kehittämisrahan käyttö lisääntyi olennaisesti vähemmän. Ohjelmiin sidottua maakunnan kehittämisrahaa liitot käyttivät noin 15,7 miljoonaa euroa vuonna 2003 ja noin 17,8 miljoonaa euroa vuonna 2004.

Maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla avustettiin 159 hanketta vuonna 2003 ja 311 hanketta vuonna 2004 (kasvu 96 %). Hanketuki oli keskimäärin noin 20 000 euroa vuonna 2003 ja noin 35 000 euroa vuonna 2004 (kasvu 75 %). Sitomattoman kehittämisrahan määrän nousu siis sekä lisäsi hankkeiden määrää että kasvatti niiden kokoa.

Vuonna 2003 maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sidotulla osalla avustettiin 105 hanketta ja keskimääräinen hanketuki oli noin 150 000 euroa. Vuonna 2004 vastaavat luvut olivat 122 hanketta (kasvu 16 %) ja 146 000 euroa (pientymä 3 %). Ohjelmiin sidotulla osalla toteutettiin siten vähemmän hankkeita kuin sitomattomalla, mutta keskimääräinen hanketuki oli vuonna 2003 noin 7,5-kertainen ja vuonna 2004 noin 4-kertainen verrattuna ohjelmiin sitomattomalla määrärahalta toteutuneisiin hankkeisiin.

Eniten sekä sitomatonta että sidottua maakunnan kehittämisrahaa käytettiin Uudenmaan maakunnassa vuonna 2004 (taulukko 1). Uudellamaalla toteutettiin myös lukumääräisesti eniten hankkeita nollamilla tukimuodoilla. Vähiten sitomatonta maakunnan kehittämisrahaa käytettiin Etelä-Karjalan maakunnassa. Lukumääräisesti sillä toteutettiin vähiten hankkeita Lapissa. Ohjelmiin sidottua mää-

¹³ Aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma.

rärahää käytettiin vähiten Itä-Uudenmaan maakunnassa, jossa sillä toteutettiin myös vähiten hankkeita.

Sitomatonna maakunnan kehittämistä rahaa käytettiin vuonna 2004 keskimäärin 610 639 euroa liittoa kohti. Vuonna 2003 vastaava luku oli 80 847 euroa. Keskimäärin ohjelmiin sidottuja määrärahoja käytettiin 991 789 euroa liittoa kohti vuonna 2004 ja 872 584 euroa vuonna 2003.

Taulukko 1. Maakunnan kehittämistä rahaa käyttö ja hankkeiden lukumäärä vuonna 2004.¹⁴

	Sitomaton osa, euroa	Hankkeita, kpl	Sidottu osa, euroa	Hankkeita, kpl
Uusimaa	2 079 881	49	2 506 168	23
Varsinais-Suomi	937 000	29	1 490 000	5
Kymenlaakso	794 600	25	700 000	2
Pohjois-Pohjanmaa	749 796	24	2 170 000	15
Satakunta	677 810	15	770 000	3
Pohjois-Karjala	559 969	11	940 000	2
Pohjois-Savo	557 068	9	955 724	4
Keski-Suomi	550 000	5	850 000	3
Pohjanmaa	525 856	15	480 000	5
Etelä-Pohjanmaa	502 924	15	910 000	4
Pirkanmaa	476 000	17	1 250 000	8
Lappi	471 538	4	387 397	7
Päijät-Häme	454 534	30	1 167 885	21
Itä-Uusimaa	408 697	23	200 000	1
Keski-Pohjanmaa	390 454	14	460 000	2
Etelä-Savo	371 882	12	740 000	4
Häme	322 601	7	860 000	4
Etelä-Karjala	160 900	7	1 015 021	9
Yhteensä	10 991 510	311	17 852 195	122

¹⁴Taulukossa 1 arvot on ilmoitettu liitoittain suuruusjärjestyksessä ohjelmiin sitomattoman kehittämistä rahaa mukaan.

Vuonna 2004 ohjelmiin sitomattomilla määrärahalla toteutettujen hankkeiden keskimääräinen tuki oli suurin Lapissa (noin 118 000 euroa) ja pienin Päijät-Hämeessä (noin 15 000 euroa). Vuonna 2004 ohjelmiin sidotuilla määrärahoilla toteutettujen hankkeiden keskimääräinen tuki oli suurin Pohjois-Karjalassa (noin 470 000 euroa) ja pienin Lapissa (noin 55 000 euroa, ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Keskimäärin hankkeelle maakunnan kehittämisrahaista myönnetty tuki vuosina 2003 ja 2004.¹⁵

	Vuosi 2003, sitomaton osa, euroa	Vuosi 2004, sitomaton osa, euroa	Vuosi 2003, sidottu osa, euroa	Vuosi 2004, sidottu osa, euroa
Lappi	17 012	117 885	160 417	55 342
Keski-Suomi	12 500	110 000	236 667	283 333
Pohjois-Savo	45 000	61 896	329 188	238 931
Pohjois-Karjala	5 870	50 906	420 000	470 000
Häme	0	46 086	198 750	215 000
Satakunta	9 217	45 187	158 724	256 667
Uusimaa	33 696	42 447	113 275	108 964
Pohjanmaa	43 522	35 057	86 000	96 000
Etelä-Pohjanmaa	20 148	33 528	217 500	227 500
Varsinais-Suomi	23 425	32 310	323 750	298 000
Kymenlaakso	13 622	31 784	357 500	350 000
Pohjois-Pohjanmaa	11 006	31 242	143 636	144 667
Etelä-Savo	21 000	30 990	177 500	185 000
Pirkanmaa	14 524	28 000	219 000	156 250
Keski-Pohjanmaa	21 175	27 890	172 500	230 000
Etelä-Karjala	7 673	22 986	430 000	112 780
Itä-Uusimaa	8 446	17 769	200 000	200 000
Päijät-Häme	3 642	15 151	25 818	55 614

¹⁵Taulukossa 2 luvut on esitetty liitoittain suuruusjärjestyksessä vuoden 2004 ohjelmiin sitomattomien varojen mukaan.

3.1.1 Rahoituksen suuntaaminen

Sisäasiainministeriön antamia ohjeita alueellisen kehittämistuen käytöstä sovelletaan maakunnan liiton tai sisäasiainministeriön myöntäessä tukea hankkeisiin alueiden kehittämislain perusteella.¹⁶ Haastattelujen mukaan maakunnan liitot pitivät sisäasiainministeriön ohjeistusta nykyisellään riittävänä. Ministeriön edustajien mukaan määrärahan suuntaaminen tapahtuu aluetasolla. Keskushallinnon päätöksellä ei pyritä sitomaan määrärahan suuntaamista. Tämä vastaa valtiovarainvaliokunnan (VaVM 39/2003 vp) mietinnössään esittämää kantaa.

Tehdyn kyselyn tulosten perusteella maakunnan liitot pitivät lihes yksimielisesti (noin 94 % vastaajista) säädöksissä (aluekehittämislainsäädäntö) ja sisäasiainministeriön ohjeissa esitettyjä maakunnan kehittämISRahan jakoperusteita riittävän selkeinä. Lievää kritiikkiä kohdistui keskushallinnossa tehtävien kehittämISRahoituksen jakopäätösten läpinäkymättömyyteen. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että jakoperusteiden tarkka määrittely johtaisi helposti jäykkään ja joustamattomaan rahanjakoon.

Alueiden kehittämislain 20 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättää maakunnan kehittämISRahan jaosta alueittain. Sisäasiainministeriön edustajien mukaan säädökset eivät ohjaa varojen jakamista yksityiskohdittain. Sitomattomien varojen jaon lähtökohdina ovat maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma. Maakuntakohtaisen jaon perusteena käytetään myös seuraavia kriteerejä:¹⁷

- väestömäärä alueella
- määrärahan aikaisempi käyttö
- äkillinen rakennemuutosalue
- laissa seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) nimetty alue
- maakunnan työttömyystilanne
- talouden kehitys bruttokansantuotteella mitattuna.

Maakunnan liitot pitivät tärkeänä, että liitoilla on valtakunnallisten painotusten ohella mahdollisuus rahoittaa myös maakunnan erityistarpeisiin liittyviä kehittämishankkeita. Maakunnan kehittämISRaha-

¹⁶Sisäasiainministeriö, *Ohje alueellisen kehittämistuen käytöstä*, SM-2003-03789/Ha-6, 14.1.2004.

¹⁷Ks. Sisäasiainministeriö, SM-2006-00584/Ha-62, Liite 1.

la voidaan tukea maakunnan omista tarpeista lähteviä hankkeita, toisin kuin valtakunnallisista tavoitteista lähtevällä hallinnonalakohdaisella tuella.

Hankkeiden valintaperusteet ja tulostavoitteet

Kyselyn mukaan maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla toteutettujen hankkeiden valinta on kohdistunut hankkeisiin, jotka eivät sovellu esimerkiksi EU-ohjelmiin, mutta täydentävät ja tukevat tavoiteohjelmia. Yleisohjeistuksen lisäksi sitomattoman maakunnan kehittämisrahan käyttö määritellään vuosittain maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa.

Ohjelmiin sidottu osa on aluekeskusohjelman, maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman, osaamiskeskusohjelman ja saaristo-ohjelman perusrahoitusta. Erityisohjelmilla toteutetaan maakunnan painopisteiden ohella valtakunnallisia keskushallinnon linjauksia. Ohjelmiin sitomattomilla varoilla tuetaan yleensä koko maakuntaa koskevia hankkeita, jotka eivät sellaisenaan sovellu muiden alueviranomaisien tuettaviksi.

Haastattelujen mukaan maakunnan kehittämisen rahoitus muodostaa kokonaisuuden, jossa eri rahoitus- ja tukimuodoilla on oma, usein toisiaan tukeva ja täydentävä roolinsa. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan liitossa on käytössä aluekehittämisessä klusterimalli¹⁸, jossa jokaisella klusterilla on oma vastuhenkilö, joka toimii samalla oman alansa hankkeiden yhteyshenkilönä.

Kyselyn mukaan sitomattomalla osalla toteutettujen hankkeiden valinnassa etusijalla ovat olleet osaamisperustan vahvistamista, tietoyhteiskuntakehitystä nopeuttavat ja kuntien yhteistyötä lisäävät hankkeet. Myös elinkeinotoimintaa ja yrittäjyyttä on edistetty. Liittojen itse toteuttamat hankkeet ovat usein olleet koko maakuntaa koskevia laajahkoja kehittämis- ja suunnitteluhankkeita tai pieniä esiselvitystyyppisiä hankkeita. Hankkeita on virinnyt myös osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmien koordinoinnista.

Maakunnan liitoista 13 (noin 72 %) katsoi, että sitomattomalla ja sidotulla osalla on toteutettu erityyppisiä hankkeita. Vastaajista 5

¹⁸*Klusteri = useiden toisiaan vuorovaikutteisesti tukevien toimialojen keskittymä, esim. metsä-, teleklusteri.*

(noin 28 %) ei pitänyt sitomattomalla tai sidotulla osalla toteutettuja hankkeita olennaisesti erityyppisinä.

Sitomattomalla osalla toteutettujen hankkeiden kirjo arvioitiin laajemmaksi kuin sidotulla osalla toteutettujen. Sitomattomalla osalla toteutetut hankkeet arvioitiin myös keskimäärin pienemmiksi (vrt. taulukko 2), lyhytkestoisemmiksi sekä yleensä kertaluonteisemmiksi (ei jatkopäätöksiä). Hankkeiden toteuttajien määrä on myös pienempi kuin sidotulla osalla toteutetuissa hankkeissa.

Hankkeiden valinnassa painottuu usein ajankohtaisuus, jolloin hakuprosessi ja päätöksenteko on pyritty tekemään mahdollisimman nopeaksi. Sitomattomalla osalla tuetuissa hankkeissa toimijat voivat olla maakunnan kaikista kunnista. Liittojen mukaan EU-hankkeissa näin ei ole silloin, kun vain osa maakunnasta on EU-tukialuetta.

Maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomatonta tukea haetaan samalla lomakkeella kuin muutakin tukea eli tuen ennakkoehdot ovat periaatteessa samat kuin muissa liiton tukimuodoissa. Avustusta voi hakea jatkuvasti. Näin menetellään osassa liittoja, osassa haku on määräaikainen. Valtioneuvoston alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoittamisesta antaman asetuksen mukaan molemmat tavat ovat mahdollisia.

Kyselyn perusteella hanketyypistä riippuen kvantitatiivisten tulostavoitteiden asettamisessa on esiintynyt vaikeuksia tai tällaisia tavoitteita ei ole asetettu lainkaan. Vastausten mukaan sitomattomalla osalla on usein tarkoituksena käynnistää sellaisia uusia prosesseja, joiden vaikuttavuus näkyy vasta muutaman vuoden tähtämellä.

Sitomattomalla kehittämisrahalla toteutettavien hankkeiden tulostavoitteet on määritelty maakuntahallituksen maakuntaohjelmassa. Hankkeiden tulostavoitteina on lähinnä tukea maakuntaohjelmien strategisia tavoitteita. Maakunnan liitoista 10 (noin 56 %) oli sitä mieltä, että valintaperusteiltaan ja tulostavoitteiltaan sitomattomalla osalla ja erityisohjelmilla toteutetut hankkeet poikkeavat toisistaan. Näiden liittojen mukaan merkittävin ero valintaperusteissa ja tulostavoitteissa on se, että erityisohjelmissa on omat ohjelma-kohtaiset tai alueelliset toimintamallit ja tavoitteet, kun taas sitomattomalla osalla toteutetut hankkeet ovat pääasiassa maakunnallisesti merkittäviä painopistealojen kehittämis- ja koordinoitihankkeita sekä pieniä, akuutteja selvityshankkeita.

Maakunnan liitoista 8 (noin 44 %) katsoi, että sitomattomalla ja sidotulla osalla toteutettujen hankkeiden valintaperusteet ja tulostavoitteet eivät olennaisesti poikkea toisistaan. Nämä liitot pitivät eri-

tyisohjelmien hankkeiden valintaperusteita kuitenkin tarkemmin määriteltynä.

3.1.2 Ohjelmiin sitomattoman maakunnan kehittämISRahan merkitys

Tarkastuksen perusteella maakunnan liitot pitivät maakunnan kehittämISRahan sitomatonta osaa hyvin merkittävänä välineenä alueiden kehittämisessä. Tehtyjen haastattelujen mukaan maakunnan kehittämISRahan sitomaton osa on tervetullutta määrärahaa, koska sitä voidaan muun muassa kohdentaa seutukunnille, jotka ovat ohjelmien tai EU-tukialueiden ulkopuolella. Nämä varat tuovat siten maantieteellistä tasapainoa koko maakuntaan. Niissä maakunnissa, jotka jäävät kokonaan ilman EU-tukea, maakunnan kehittämISRahan sitomattoman osan merkitys on liittojen mukaan erittäin suuri.

Sitomattomien varojen merkitys on liittynyt lisätukimuotona erityisesti maakuntaohjelman toteuttamiseen. Myös niillä alueilla, joissa osaamiskeskusta ei ole, sitomattomat varat koetaan erityisen merkittäväksi. Niillä voidaan myös toteuttaa esiselvityshankkeita, joiden avulla voidaan valmistella parempia ohjelmahankkeita tai koko maakuntaa koskevien kehittämistoimenpiteiden suunnittelua. Nopeat aikataulut ja kevyt hallinto helpottavat yhteistyötä pk-yritysten kanssa.

Maakunnan sitomaton kehittämISRaha on haastattelujen mukaan hyvää myös siksi, että se on osoitettu liittojen käytettäväksi. Ohjelmiin sidottu tuki noudattaa ohjelmien toimintasuunnitelmia. Erityisohjelmissa liitot ilmoittivat toimivansa lähinnä rahaliikenteen hoitajina ilman aitoa ohjausvaltaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että esimerkiksi osaamiskeskusohjelmassa liitoilla on halutessaan merkityksellinen vaikutusmahdollisuus päätöksenteon ja käytännön johtoryhmätyöskentelyn kautta, mutta tätä mahdollisuutta kaikki liitot eivät ole käyttäneet täysimääräisesti.

Sitomattomien varojen käytön etuna on maakunnan liittojen mukaan ollut päätösvallan säilyminen aidosti maakunnallisella tasolla. Näiden varojen käyttöä koskeva päätöksentekoprosessi mahdollistaa lisäksi nopeamman ja joustavamman käsittelyn kuin esimerkiksi EU-ohjelmissa. Lisäksi tällaiset varat mahdollistavat kehittämisen uudet avaukset.

Ongelmaksi maakunnan liitot näkivät tarkastelujakson alkuvaiheessa sitomattoman osan suhteellisen alhaisen määrän, mikä heikensi sen merkitystä. Vuodesta 2004 alkaen on voitu tukea myös suurempia hankkeita sitomattoman osan lisääntyneenä merkittävästi.

3.1.3 Kehittämisen käyttöön liittyvät ongelmat

Tarkastuksessa havaittiin maakunnan kehittämisen käyttöön liittyvän myös ongelmia. Aluekeskusohjelman ohjeistusta ei pidetty maakunnan liitoissa riittävän selkeänä. Epäselvyyksiä koettiin aiheutuvan myös siitä, että erityisohjelmien varojen käyttöä ohjataan huomattavasti tiukemmin kuin sitomattomien määrärahojen käyttöä.

Ohjeistuksen tulkinnassa on myös esiintynyt jossain määrin ongelmia. Näissä tapauksissa liitot ovat pyytäneet apua sisäasiainministeriöltä. Ministeriön edustajien mukaan Isäksi ns. de minimis -tuen¹⁹ ehdot ovat tuottaneet tulkintaongelmia.

Hanketasolla merkittävimmät maakunnan kehittämisen käyttöön liittyvät ongelmat ovat koskeneet yksittäisten yritysten hankkeiden tukemista ja hankkeiden omarahoitusosuuksia. Yksittäiset yritykset hakevat tukea tosin vain harvoin. Yleensä ne ovat hakijana yhdessä kuntien kanssa. Ongelmana pidettiin myös sitä, että suuren hakemuskokouksen johdosta hankkeet voivat muodostua liian pieniksi ja liian kirjaviksi.

Maakunnan kehittämisen rahaa voi sisäasiainministeriön ohjeen²⁰ perusteella saada myös valtion tilivirasto, esimerkiksi yliopisto. Ohjeen mukaan edellytyksenä tällöin on joko se, että siirtomenomomentin käyttötarkoitus on laajennettu kattamaan myös valtion virastojen ja laitosten toteuttamat hankkeet²¹ tai rahoituksen [po. avustuksen] tulee kohdistua toteuttajatiliviraston toimialan mukaisesti tehtäviin. Ohjeen mukaan maakunnan liitto ei kuitenkaan voi rahoit-

¹⁹ *Julkista tukea voidaan kohdistaa de minimis -tukena enintään 100 000 euroa kolmen vuoden aikana alkaen ensimmäisestä de minimis -päätöksestä. Tuensaaja vastaa siitä, että eri tahojen maksamien de minimis -tukien yhteismäärä ei ylitä tätä määrää.*

²⁰ *Sisäasiainministeriön ohje, SM-2003-03789/Ha-6. Ohjeen mukaan maakunnan liitot voivat myöntää aikaisemmasta poiketen rahoitusta myös valtion tilivirastoille.*

²¹ *Ohjeen mukaan tämä koskee rakennerahastomomentteja eli momenttitunnuksin 61 tai 62 varustettuja momentteja.*

taa hanketta, jonka toteuttajana ja hakijana on ainoastaan valtion tilivirasto²². Tarkastuksessa kävi ilmi, että maakunnan kehittämiskorvauksen sitomatonta osaa on käytetty myös hankkeisiin, joissa yliopisto on FIMOS-rekisterin mukaan ollut hakijana.

Tässä yhteydessä voidaan tuoda esille, että yliopistolain 4 §:ään lisättiin säännös (715/2004), jonka mukaan tehtäviä hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Hallituksen esityksessä²³ on muun ohella todettu, että yliopistojen odotetaan välittävän osaamistaan yhteiskuntaan muutenkin kuin perinteisen tutkimus- ja koulutustehtävänsä kautta (luku 2.1, tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi). Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 4 §:ään ehdotetaan säännöksen selkeyttämiseksi ja toiminnan tärkeyden tunnustamiseksi ja vakiinnuttamiseksi lisättäväksi säännös, joka velvoittaa nykyistä selkeämmin yliopistoja toimimaan tehtäviään hoitaessaan vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistämään muun muassa tutkimustulosten yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kyseinen yliopistolain muutos tuli voimaan 1.9.2005.

Maakunnan kehittämiskorvausta vuonna 1998 annetussa tarkastuskertomuksessa²⁴ on kiinnitetty huomiota siihen, että maakunnan kehittämiskorvaus on valtion talousarviosta myönnettävä avustus, jota koskevat valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja asetuksen (1243/1992) säännökset sekä mainittujen säädösten nojalla annetut valtiovarainministeriön (valtioneuvoston) ohjeet ja määräykset. Valtion talousarviota koskeva hallitusmuodon 7 luku (nykyisin perustuslain 7 luku) sekä valtion talousarviosta annetut laki ja asetus säätävät eduskunnan ja valtioneuvoston välistä toimivallan jakoa budjettiasioista päätettäessä. Koska eduskunta päättää talousarviossa valtion määrärahojen jaottelusta momenteille menojen laadun mukaan, on tarkastuskertomuksessa katsottu, ettei valtion ulkopuolinen taho saa muuttaa tätä eduskunnan päätöstä myöntämällä valtion talousarviosta [siirtomenoina] saamiaan varoja avustuksena. Tuon tarkastuksen kuluessa sisäasiainministeriöstä oli muun ohella tuotu esille säännösten selventämistarve määrärahan käyttötarkoi-

²² SM:n ohjeen (SM 2003-037898/Ha-6) mukaan valtion virastoille ja laitoksille ei tuen enimmäisosuutta voida ylittää edes erityisen painavista syistä.

²³ HE 10/2004 vp.

²⁴ Tarkastuskertomus 12/1998, s. 27.

tuksen osalta. Tarkastuskertomuksen mukaan ongelmaan aiottiin tuolloin hakea asianmukainen ratkaisu sisäasiainministeriön 16.6.1998 asettaman työryhmän selvitystyön yhteydessä.

Alueiden kehittämislain 23 §:ssä tai valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta ei ole säädetty, että maakunnan kehittämISRahaa voitaisiin käyttää valtion virastoille tai laitoksille myönnettäviin avustuksiin. Tällaista käyttötarkoitusta ei ole myöskään mainittu momentin 26.98.43 (maakunnan kehittämISRaha) vuosien 2004-2006 talousarvioiden momenttiperusteluissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että vuoteen 2002 saakka vallinneen tulkinnan mukaan tällaisia varoja ei ole saanut tosiasiallisesti myöntää avustuksena valtion tilivirastoille. Sisäasiainministeriö toteaa, että antaessaan vuonna 2003 uuden ohjeen se oli katsonut, että lähtökohdina tulee pitää eduskunnan yksinomaista budjettitoimivaltaa. Eduskunta päättää maakunnan kehittämISRahan käyttökohteista ja tarkoituksesta. Sitomaton maakunnan kehittämISRaha käytetään valtion talousarvion perustelujen mukaan maakuntien elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseen. Käyttäjätahoja ei ole määritelyssä yhteydessä, eikä se ole tarpeen, sillä käyttötarkoitus on määräävä eduskunnan päättämänä. Aluekehityslakiin ei ole listattu muutenkaan erikseen tuen käyttäjäryhmiä, sillä laki lähtee tuen käyttötarkoituksesta, ei tukien käyttäjätahoista.

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan asia ei vaadi jatkossa säädösmuutoksia. Maakunnan kehittämISRahassa määräävänä tekijänä tulee myös tulevaisuudessa säilyä varojen käyttötarkoitus, eikä tarkastelua ole tarkoituksenmukaista vaihtaa käyttäjätahojen tarkasteluksi.

3.2 MAAKUNNAN KEHITTÄMISRAHAN KÄYTÖN SEURANTA JA VALVONTA

Tarkastuksessa sitomattomien varojen seuranta ja valvontaa arvioitiin eri toimijoiden välisen raportoinnin perusteella. Raportointia tapahtuu

- a) maakunnan liitoilta ministeriöön,
- b) hankkeiden toteuttajilta maakunnan liitoille.

Lisäksi arviointiperusteina (kriteereinä) käytettiin sitä, miten sitomattomalla osalla toteutuneen toiminnan valvonta on toteutettu verrattuna ohjelmiin sidotun maakunnan kehittämisrahan käytön valvontaan.

Tarkastusviraston aiemman maakunnan kehittämisrahatarkastuksen²⁵ perusteella tekemissä kannanotoissa todettiin, että järjestelmän perustavanlaatuisen ongelma oli se, että projektien tulosten kriittisessä ennakoarvioinnissa ja hankkeiden avustuskelpoisuuden tutkimisessa oli puutteita. Lisäksi tarkastusvirasto katsoi, että liittojen tulisi pystyä arvioimaan paremmin hankkeiden tavoiteltavia vaikutuksia. Aluetasolla tehtyihin päätöksiin saattaa liittyä riski, että hankkeiden seuranta ja tuloksellisuuden arviointi ovat puutteellisia.

3.2.1 Hankkeiden seuranta ja valvonta

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan maakunnan liitoista 14 (noin 78 %) katsoi, että hankkeiden seuranta ja valvonta eivät poikkeakaan siitä riippuen, onko hanke toteutettu sitomattomilla vai ohjelmiin sidotuilla varoilla. Liitoilla on valvontavastuu sekä sitomattomien että ohjelmiin sidottujen varojen käytöstä.

Aluekeskus- ja osaamiskeskushankkeiden kansallinen seuranta ja vaikuttavuusarviointi ovat sisäasiainministeriön vastuulla. Maakunnan liitot vastaavat niiden hankkeiden vaikuttavuusarvioinnista, joita on avustettu sitomattomilla varoilla.

Ohjelmiin sitomattomien varojen käytöstä maakunnan liitot raportoivat sisäasiainministeriölle pääosin samalla tavoin kuin ohjelmiin sidottujen määrärahojen käytöstä. Perustiedot hankkeista näkyvät FIMOS-järjestelmässä.

Liitot ovat käyttäneet FIMOS-järjestelmän kautta tapahtuvaa yksittäistä hankeraportointia sisäasiainministeriölle tapahtuvana raportointitapana. Aikaisemmin sisäasiainministeriölle on laadittu laajempi vuosiraportti maakunnan kehittämisrahan käytöstä. Liittojen mukaan nykyisin vuosiraportteja laaditaan ainoastaan rakennerahasto-ohjelmista. Hankkeisiin sidotuista varoista informoidaan sisäasiainministeriötä ministeriön tulevan vuoden budjetin valmistelun yhteydessä.

²⁵Tarkastuskertomus 12/1998, s. 11.

Tarkastuksen mukaan sisäasiainministeriö ohjaa sitomattomien varojen käyttöä vain sikäli, kuin laissa ja asetuksessa on mainittu. Ministeriö seuraa ja valvoo varojen käyttöä lähinnä FIMOS-raportoinnin kautta. Sisäasiainministeriön edustajien mukaan seuranta- ja valvontakäytäntöjen päivittämiseen on tarvetta. Ministeriön tavoitteena on tehdä myös arviointi kaikkien aluekehitysohjelmien yhteisvaikutuksesta.

Sitomattoman osan käytöstä raportoidaan myös liiton toimintakertomuksessa maakuntahallitukselle ja -valtuustolle. FIMOS-järjestelmän ohessa joissakin liitoissa on käytetty liiton omaa hankeseurantaa. Hankkeille on yleensä nimetty ohjausryhmä²⁶, jonka tehtävänä on hankkeen ohjaaminen ja seuranta. Pienille hankkeille ei ole aina nimetty ohjausryhmää, jolloin niitä valvotaan pitämällä yhteyttä suoraan hankkeen toteuttajaan.

Maksatusten yhteydessä seurataan hankkeiden kustannusten toteutumaa. Kyselyn mukaan osa liitoista on tehnyt myös hankkeiden sisällöllistä seurantaa sekä varmentamista²⁷ paikan päällä.

Haastattelujen mukaan hankkeille nimetään yhteyshenkilö²⁸, jonka tehtävänä on opastaa hankkeen toteuttajaa muun muassa hankkeen rahoitukseen liittyvissä asioissa sekä valvoa hankkeen suunnitelman mukaista etenemistä. Yhteyshenkilö osallistuu kutsutuna ohjausryhmän kokouksiin ja hänelle toimitetaan ohjausryhmän kokousaineistot.

Tarkastuksen mukaan vaikuttavuuden arviointi tapahtuu hankkeiden liitolle tekemän raportoinnin pohjalta. Sitomattomalla osalla toteutettujen hankkeiden vaikuttavuuden arviointi on perustunut hankekohtaisesti asetettujen kriteerien sekä asetettujen tavoitteiden ja toteutuman vertailuun. Vaikuttavuutta voidaan arvioida myös suhteessa maakuntastrategian tavoitteisiin tai pienemmässä mitta-

²⁶ *Sisäasiainministeriön ohjeen SM-2003-03789/Ha-6 mukaan ohjausryhmä suositellaan asetettavaksi ainakin niille hankkeille, joiden kokonaiskustannusarvio ylittää 100 000 euroa tai jos hankkeen luonne edellyttää ohjausryhmän asettamista.*

²⁷ *Sisäasiainministeriö on antanut maakunnan liitoille 29.4.2002 päivätyn ohjeen (SM-2002-00363/Ha-63), jossa on annettu yksityiskohtaisia ohjeita paikan päällä tehtävistä varmennuksista. Ohje koskee EAKR-osarahoitteisia hankkeita. Maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla toteutetuille hankkeille ei ole määritelty varmentamisprosenttia.*

²⁸ *Sisäasiainministeriön ohjeen SM-2003-03789/Ha-6 mukaan avustuspäätöksessä tulee nimetä hankkeelle yhteyshenkilö.*

kaavassa kunnan tai kunnan osa-alueen kehittämistavoitteisiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa on hyödynnetty hankkeille lähetettävää indikaattorikyselyä.

Hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin ei ole käytössä erillistä arviointijärjestelmää eikä hankkeista ole teetetty ulkopuolisia arviointeja. Maksatusten yhteydessä liitolle toimitetaan lyhyt väliraportti. Hankkeen päättyessä sen toteuttaja laatii aina loppuraportin, joka on edellytyksenä viimeisen maksatuksen suorittamiselle. Loppuraportti sisältää kuvauksen suoritetusta työstä ja hankkeen tuloksista. Valvoja arvioi hankkeen päättymisen jälkeen hankkeen toteutumista maakuntahallitukselle annettavassa loppuarviossa. Myös hankkeiden loppuraportit annetaan tiedoksi maakuntahallitukselle. Liitossa tärkeimmät tulokset kirjataan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman toteutumisosioon.

3.2.2 Raportoinnin ja seurannan ongelmia

Ongelmia on esiintynyt hankkeiden maksatushakemusten aikataulujen määräaikojen noudattamisessa sekä lähinnä dokumentoinnin osalta kilpailutuksissa. Maakunnan liittojen seurantatyötä on ajoittain hidastanut se, etteivät maksatusten hakijat tuo riittävän selkeästi esille, mihin kustannuslajeihin kustannukset ovat kohdistuneet. Kustannusten hyväksyttävyyteen on liittynyt myös ongelmia. Samoin yleisesti kirjanpitoon liittyviä ongelmia on esiintynyt (muun muassa tositteiden toimittaminen).

Liittojen mukaan hallinnoinnin osuus on riippumaton hankkeen koosta eli hankkeet sitovat resursseja. Hankkeiden hallinnointia joudutaan hoitamaan usean henkilön voimin muiden tehtävien ohessa. Resurssien vähyys näkyy myös hankkeiden seurannan ongelmana. Sitomattomien varojen seuranta ei ole myöskään kaikilta osin yhtä systemaattista kuin erityisohjelmissa. Poikkeavuutta on esimerkiksi ohjausryhmätyöskentelyssä. Lisäksi pienistä hankkeista ei aina saada väliraportteja. Liitoissa nähtiin kehittämistarvetta myös hankkeiden loppuraporttien tason nostamiseksi. Tällä hetkellä raporteissa kuvataan lähinnä suoritettuja toimenpiteitä, kun tavoitteena on analyttisempi vaikuttavuuden arviointi. Hankkeiden arviointia varten kaivattiin vaikuttavuusindikaattoreiden kehittämistä myös ministeriötasolla.

Sisäasiainministeriön edustajien mukaan maakunnan sitomattoman kehittämisrahan vaikuttavuutta on toistaiseksi seurattu heikosti,

mutta alue koetaan haastavaksi. Esimerkiksi työllisyysvaikutuksia tai muita määrällisiä mittareita on tässä yhteydessä ongelmallista käyttää. Laadulliset mittarit soveltuvat ministeriön mukaan sitomattonien varojen käytön arviointiin paremmin kuin määrälliset. Varsinainen vaikuttavuusarviointi kuuluu ministeriön mukaan kuitenkin liittojen tehtäviin. Ministeriö odottaa lisäksi, että FIMOS-järjestelmään kirjatut hankkeiden tulostavoitteet kuvataan realistisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että tarkempi ohjeistus ja koulutus ovat tarpeen ylipäänsä koko toimialueella vaikuttavuuden arvioimiseksi. Vaikuttavuuden arvioinnin raportoinnin muutos on käynnissä ministeriössä, jossa otetaan syksyllä 2006 käyttöön NETRA-järjestelmä. Tämän käyttöönoton yhteydessä tulee samalla pohdittavaksi myös se, miten ja millä tarkkuudella raportoidaan maakunnan liittojen käyttämien varojen vaikuttavuudesta keskushallintotasolla. NETRA-järjestelmä pakottaa myös kvantitatiiviseen arviointiin sekä edellyttää nimenomaisesti toteumaraportointia vaikuttavuudesta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työministeriö katsoo, että maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla toteutettujen hankkeiden seuranta ja valvonta tulisi saattaa yhteismitalliseksi ja EU-hankkeilta vaadittavalle tasolle sisäasiainministeriön ohjeistusta tehostamalla.

Maakunnan liittojen edustajien mukaan avustuksen hakulomakkeessa esitetään yleensä konkreettinen tulostavoite. Koska maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuetut hankkeet voivat olla esimerkiksi esiselvityksiä, joilla edesautetaan jonkin suuren ohjelmahankkeen suunnittelua ja käynnistämistä, voivat niiden tulokset olla välillisiä. Osa tuloksista voi myös syntyä vasta pitemmällä aikavälillä. Siten hankkeiden tulokset voivat olla vaikeasti todennettavia. Sama koskee myös luonteeltaan ns. yleishyödyllisiä hankkeita. Niillekin on vaikea asettaa kovin konkreettisia ja mitattavia tavoitteita. Sitomattomalla osalla toteutetut hankkeet saattavat myös vaikuttavuudeltaan poiketa esimerkiksi osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmien hankkeista.

3.2.3 Hanketarkastus

Kolmen maakunnan liiton (Pirkanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Pohjois-Karjalan maakuntaliitto) vuonna 2004 alkaneet ja ennen vuoden 2005 loppua päättyneet sitomatonta maakunnan ke-

hittämisrahaa saaneet hankkeet (32) tarkastettiin FIMOS-seurantarekisterin tietojen perusteella.

Säädösten mukaan maakunnan kehittämisrahaa saa hankkeen kokonaisrahoituksesta pääsääntöisesti olla korkeintaan 70 %²⁹. Haastattelujen mukaan liitoissa pyritään pitämään tuki korkeintaan 60 %:ssa ja näin lisäämään hankkeen toteuttajan rahoitusvastuuta. Tarkastetuissa hankkeissa³⁰ keskimääräinen tukiprosentti oli 56. Pienin kehittämisrahan osuus oli 10 % ja suurin 73 %. Viimeksi tarkoitettu oli ainoa hanke, jossa 70 %:n raja ylittyi³¹. Kyseisen hankkeen toteutuneet kokonaiskustannukset olivat 16 255 euroa, josta sitomattomalla maakunnan kehittämisrahalla katettiin 11 900 euroa.³² Hankepääätöksessä on todettu, että hankkeen luonne ja hakija huomioon ottaen on perusteltua, että hankkeen kokonaisavustusprosentti on yli 70. Tarkastusvirasto huomauttaa, että käytetyistä perusteluista ei käy ilmi, oliko erityisen painavia syitä myöntää yli 70 %:n määräinen avustus.

Keskimääräinen sitomattomasta maakunnan kehittämisrahasta myönnetty tuki oli noin 30 000 euroa. Suurin myönnetty tuki oli 150 000 euroa ja pienin 2 000 euroa. Suurin hanke oli kokonaiskustannuksiltaan noin 300 000 euroa ja pienin noin 4 000 euroa. Hankekohtaisen tuen määrän vaihtelu oli siis huomattavaa. Yksityistä rahoitusta oli 16 hankkeessa (50 %).

Tarkastetuissa hankkeissa toteuttajina olivat maakunnan liitot, kunnat, yritykset ja muut toteuttajat³³.

²⁹Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002), 13 §.

³⁰Keskimääräisen tukiprosentin laskennan perusteena oli 31 hanketta koska yhden hankkeen maksatustiedot puuttuivat (tilanne 6.4.2006). FIMOS-rekisterin tietojen mukaan tämä hanke oli päättynyt 30.9.2005.

³¹Valtioneuvoston asetuksen (1225/2002) 13 §:n 3 momentin perusteella erityisen painavista syistä voi tuki yksittäiselle hankkeelle olla yli 70 %.

³²Hankepääätöksen (19.5.2004) mukaan hyväksytyt kustannusarvio oli 15 500 euroa, josta tuen osuus 77 %, kuitenkin enintään 11 900 euroa.

³³Muita toteuttajia olivat seutukunta, koulutuskuntayhtymä, sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, maaseutukeskus, tiepiiri, ammattioppilaitos, yliopisto ja yksityinen henkilö.

Taulukko 3. Hankkeiden toteuttajaorganisaatiot liitoittain.

	Liitot	Kunnat	Yritykset	Muut	Yhteensä
Pohjois-Karjala	1	0	3	2	6
Pohjois-Pohjanmaa	4	5	4	3	16
Pirkanmaa	5	2	0	3	10
Yhteensä	10	7	7	8	32
(%)	(31)	(22)	(22)	(25)	(100)

Eniten hankkeita toteuttaneet organisaatiot vaihtelivat liitoittain: Pohjois-Pohjanmaan liiton tukemista kuudestatoista hankkeesta oli kuntien toteuttamia noin kolmannes. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton kuudesta hankkeesta joka toinen oli yritysten toteuttama ja Pirkanmaan liiton kymmenestä hankkeesta joka toinen oli liiton itse toteuttama.

Maakunnan liitoissa sekä sisäasiainministeriössä tehtyjen haastattelujen mukaan tuen myöntäminen liittojen itsensä toteuttamiin hankkeisiin on yleistä ja voimassa olevien säädösten³⁴ mukaista. Maakunnan liitot esittivät perusteluna omille hankkeilleen, että kuntarajat ylittävissä hankkeissa liitto on puolueeton ja siten luonnollinen hakija ja hankkeen toteuttaja. Omat hankkeet ovat myös osa liittojen aluekehitystehtävän toteuttamista.

Haastattelujen mukaan liittojen omien hankkeiden raportoinnin ja valvonnan käytännöt eivät poikkea muista hankkeista. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa maakuntahallitus on linjannut oman haun periaatteet ja työnjaon liiton sisällä. Maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla toteutettiin myös muutamia yli-maakunnallisia hankkeita, joissa toteuttajina oli useampia maakunnan liittoja.

FIMOS-järjestelmän käyttäjäosan hankekuvauksissa on seurantaosiot sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita ja tulostoteumia varten. Tarkastetuista hankkeista 31 %:lle oli asetettu määrällisiä tavoitteita. Määrällisiä tulostoteumia ei ollut esitetty yhdestäkään hankkeesta. Laadullisia tavoitteita oli esitetty 78 %:ssa ja laadullinen tulostoteuma noin 34 %:ssa hankkeita.

Seurantarekisterin tiedoissa ilmeni poikkeamia liittojen välillä. Pirkanmaan liiton ja Pohjois-Karjalan maakuntaliiton kirjaamista

³⁴ Alueiden kehittämislaki, 23 §:n 2 momentti.

hanketiedoista määrälliset tulostavoitteet pääsääntöisesti puuttuivat. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton tiedoista puuttuivat pääsääntöisesti myös laadulliset tulostavoitteet. Pohjois-Pohjanmaan liiton kirjaimissa tiedoissa laadulliset tulostavoitteet oli esitetty kaikille hankkeille, mutta tulostoteumat pääsääntöisesti puuttuivat. Pirkanmaan liiton hanketiedoissa laadulliset tulostoteumat oli esitetty yhtä hanketta lukuun ottamatta.

FIMOS-seurantarekisterin hanketarkastuksen perusteella edellä mainituilta maakunnan liitoilta pyydettiin hankkeiden loppuraportit yhteensä yhdeksästä hankkeesta. Tarkastuksessa verrattiin niissä ja FIMOS-seurantarekisterissä esitettyjä tavoitteita ja tuloksia. Laadulliset tavoitteet ja tulostoteumat oli esitetty kaikissa loppuraporteissa. Sitä vastoin määrällisiä tulostavoitteita ja -toteumia ei ollut esitetty kaikissa raporteissa. Nämä hankkeet olivat luonteeltaan sellaisia, että määrällisiä tavoitteita ei ollut voitu asettaa. Tarkastuksessa ilmeni, että loppuraporteissa esitettyjä projektien tavoitteita ja tulostoteumia ei ollut aina kirjattu FIMOS-rekisteriin, mikä selittää pääosin edellä mainitut puutteet FIMOS-rekisterin tiedoissa. Silloin kun FIMOS-seurantarekisterissä oli esitetty tavoitteet ja tulostoteumat, ne eivät poikenneet loppuraporteissa mainituista.

3.3 MAAKUNNAN LIITTOJEN ROOLI

3.3.1 Maakunnan liittojen rooli 2000-luvun alussa

Maakunnan liittojen mukaan niiden rooli aluekehitysviranomaisena on selkeä. Maakunnan liiton tehtävät on määritelty alueiden kehittämislain 7 §:ssä.³⁵ Liittojen mukaan niiden perustehtävä ja rooli ovat säilyneet ennallaan vuosina 2000–2005.

Maakunnan liiton painoarvon katsottiin lisääntyneen selvästi käytännön työn kautta. Painoarvoa ovat lisänneet muun muassa EU:n tavoiteohjelmien toteuttaminen ja maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) toiminnan vakiintuminen.

³⁵*Laila alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005) muutettu alueiden kehittämislain 7 §:n 1 momentti tulee voimaan 1.1.2007. Muutoksen mukaan maakunnan liitto päättää uuden lain 10 a §:n 2 momentin mukaisen käyttötarkoitukseen kohdentamattoman valtion rahoituksen suuntaamisesta maakunnassa.*

Liiton päätehtävinä pidettiin vastuuta alueen yleisestä kehittämisestä (erityisesti aluekehitystoimenpiteiden koordinoijana), maakuntakaavoitusta ja edunvalvontaa sekä muiden viranomaisten yhteistyökumppanina toimimista. Lisäksi katsottiin, että maakuntien liitot ovat maakuntasuunnitelman ja -ohjelman kautta merkittävässä roolissa yhteisen aluekehittämisen linjan muodostajina, esillä pitäjinä ja toteuttajina.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2006 mukaan³⁶ maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat ovat merkittäviä strategisten linjausten ja rahoituksen kanavoimisen välineitä aluetasolla. Maakuntaohjelmiin on koottu kansallisten ja EU:n rakennerahasto-ohjelmien ydinkohdat ja rahoitus.

Liiton kokoava tai koordinoiva rooli on voimistunut tietyissä aihepiireissä, kuten aluekehityksen edistämistyö yleensä sekä innovaatioympäristön ja osaamisen vahvistaminen. Liitot koordinoivat maakuntaohjelman myötä alueellista strategiatyötä ja valvovat suunniteltujen toimien toteutumista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö piti maakunnan liittojen roolia aluekehittäjänä merkittäväenä. Alueiden kehittämisen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on alueiden kilpailukyvyn vahvistaminen ja tasapainoisen aluerakenteen kehittäminen. Kauppa ja teollisuusministeriön mukaan TE-keskukset pyrkivät täysin samaan tavoitteeseen omalla toiminnallaan.

Maakunnan liitot luonnehtivat rooliaan muun muassa seuraavasti:

- "Liitoissa on kokonaisvaltaisempi näkemys asioista kuin valtion aluehallinnossa."
- "Liitoissa lähestytään asioita enemmän toimialojen näkökulmasta. Hankkeet ovat silti hyvin konkreettisia ja selkeästi yrityslähtöisiä. Näille hankkeille olisi runsaasti enemmän kysyntää kuin mihin liiton resurssit riittävät."
- "Liittojen rooli elinkeinotoiminnan kehittäjänä on vahvistunut ja saanut arvostusta aikaisempaan verrattuna."
- "Liitto toimii 'maakunnan orkesterin johtajana'. Joskus tuntuu, että olemme 'pennittömiä uneksijoita', koska suuret rahat ovat muualla aluehallinnossa ja liitto laatii suunnitelmia ja ohjelmia niiden käyttämiseksi."

³⁶S. 107.

- "Liitto on yhteisen pöydän kattaja muille maakunnallisille kehittäjille. Liiton tehtävänä on toimien yhteensovitus ja suuntaaminen maakuntastrategian mukaiseksi. Liiton painoarvo on noussut muun muassa maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) työn kautta."

Maakunnan liitot nimesivät yhteistyökumppaneita hieman vaihtelevasti. Kumppaneiksi mainittiin muun muassa valtion aluehallintoviranomaiset (kuten TE-keskus, lääninhallitus, ympäristökeskus, merenkulkupiiri, tiepiiri, metsäkeskus, Finnvera Oyj) sekä kunnat ja seutukunnat, yliopistot ja korkeakoulut, teknologiakeskus ja keskeiset elinkeinoelämän vaikuttajat, kuten kauppakamari ja yrittäjäjärjestöt. Keskushallinnosta liitot nimesivät tärkeimmäksi yhteistyökumppanikseen sisäasiainministeriön. Muita yhteistyökumppaneiksi nimettyjä ministeriöitä olivat kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö.

Neljätoista liiton edustajat (noin 78 % vastaajista) arvioivat maakunnan liittojen ja muiden aluehallintoviranomaisten välisen yhteistyön tiivistyneen vuosina 2000–2005. Neljän liiton (noin 22 % vastaajista) mukaan yhteistyössä ei ole tapahtunut muutoksia tai ainakaan periaatteellisia muutoksia.

Yhteistyön toimivuus tuli esiin myös sisäasiainministeriön tekemissä järjestelmätarkastuksissa³⁷ sekä kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön tarkastuksen aikana esittämissä kommentoissa.

Liittojen mukaan yhteistyössä ovat korostuneet tiivis yhteydenpito, neuvottelemine ja yhdessä sopiminen. Yhteisiä tavoitteita pidettiin selkeinä ja menettelytavat ohjelmien toteutuksessa ovat vakiintuneet. Nykyinen aluekehityslaki ja EU-ohjelmat ovat lähentäneet alueellisia toimijoita yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös maakuntasuunnitelma ja -ohjelma³⁸ ohjaavat yhteistyön linjauksia.

³⁷ *Sisäasiainministeriön Pohjois-Karjalan maakuntaliittoon ja Pirkanmaan liittoon tekemät järjestelmätarkastukset, ks. sisäasiainministeriö 12.1.2006 (SM-2006-00090/Ha-63) ja sisäasiainministeriö, sisäisen tarkastuksen raportti 27.10.2005.*

³⁸ *Alueiden kehittämislain 10 §:n mukaan maakuntaohjelmaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntasuunnitelma, valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, hallinnonaloittainen alueiden kehittämisen suunnittelu ja maakuntaa*

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma laaditaan alueiden kehittämislain 11 §:n mukaan vuosittain maakunnan liiton johdolla yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa. Tällaisen suunnitelman laadinta on tuonut työskentelyyn systemaattisemman resursointi- ja rahoitusnäkökulman sekä lisännyt ja laajentanut liiton ja muiden alueen toimijoiden yhteistyötä.

Kyselyn mukaan maakunnan liitoista 12 (noin 67 % vastaajista) katsoo liittojen ja keskushallinnon välisen yhteistyön lisääntyneen vuosina 2000–2005. Kuuden vastauksen (noin 33 %) mukaan muutosta ei ole tapahtunut.

Nykyinen rakennerahastokausi (2000–2006) on selkiinnyttänyt keskushallinnon (sekä muun aluehallinnon) ja liiton rooleja. Maakunnan liittojen mukaan keskushallinnon ohjauksen lisääntymistä on ollut selvästi havaittavissa. Sisäasiainministeriön ohjaava rooli on vahvistunut alueiden kehittämislain voimaantulon myötä. Käytännössä tämä on näkynyt ohjeistuksen täsmentymisenä. Esimerkiksi hankekohtaisen tuen ohjeistus on lähentynyt EU-tukien ohjeistusta.

Vahvasta ohjauksesta huolimatta yhteistyö sisäasiainministeriön kanssa on ollut aikaisempaa tiiviimpää, vuorovaikutteisempaa ja suunnitelmallisempaa. Suorat operatiiviset yhteistyösuhteet muun keskushallinnon kanssa ovat olleet kyselyn mukaan vähäisiä. Tosin viime vuosina EU-ohjelmien myötä yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa on lisääntynyt. Vuoden 2003 aluekehityslain muutoksen johdosta ministeriöt ovat aktivoituneet liittojen suuntaan siten, että keskushallinnosta on tullut uusia tehtäviä ja toimeksiantoja liitoille. Ne liittyvät muun muassa valtakunnallisten strategisten linjausten alueellistamiseen. Maakuntakaavoituksessa ympäristöministeriön rooli on muuttunut. Yhteistyö opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa on lisääntynyt kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen johdosta.

koskevat muut alueiden kehittämislaisissa tarkoitetut ohjelmat. Maakuntaohjelma laaditaan kunnanvaltuuston toimikausittain neljäksi vuodeksi.

3.3.2 Alueiden kehittämisen ongelmat ja keinot

Vaikka yhteistyö eri ministeriöiden kanssa on lisääntynyt, maakunnan liitot näkivät yhteistyöhön liittyvän myös ongelmia. Kahden-toista liiton edustajien (noin 67 %) mukaan yhteistyössä muiden aluehallintoviranomaisten tai keskushallinnon viranomaisten kanssa on esiintynyt ongelmia. Niitä ei neljän vastaajan (noin 22 %) mielestä ole ollut. Kaksi vastaajaa ei ottanut asiaan kantaa.

Keskeisenä ongelma-alueena suhteessa keskushallintoon nähtiin harjoitettu sektoripolitiikka (hallinnonalakohtaiset säädökset, ohjeistukset ja tulkinnat), joka on ajoittain haitannut myös yhteistyötä, mutta tilanne on liittojen mukaan koko ajan parantunut.

Ongelmana pidettiin myös sitä, että keskushallinnossa tunnetaan heikosti maakuntaa ja niiden erilaisia olosuhteita. Ministeriöt eivät myöskään ole riittävästi huomioineet alueella yhteisesti laadittuja asiakirjoja ja niissä tehtyjä esityksiä, vaan ministeriöiden kanta neuvotteluissa on usein ohittanut alueen näkemykset. Tarkastuskerptomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että alueiden huomioimista pyritään parantamaan vuoden 2007 alusta voimaan tulevalla aluekehityslain muutoksella. Sen mukaan alueilla laadittavista maakuntaohjelmista toteuttamissuunnitelmineen tulisi sitovampia keskushallinnon päätöksenteossa.

Jotkut liitot katsoivat sisäasiainministeriön puuttuvan jossain määrin tarpeettomasti varsinaiseen operatiiviseen työhön. Toisaalta muutamat liitot olivat sitä mieltä, että erilaiset neuvottelupäivät sekä ministeriöiden ja maakuntajohtajien säännölliset tapaamiset ovat vahvistaneet molemminpuolista ymmärrystä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön kanssa ongelmia on ollut lähinnä EU-ohjelmiin liittyvissä kysymyksissä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön mukaan yhteistyö maakunnan liittojen kanssa on kehittynyt myönteiseen suuntaan eikä mainittavia ongelmia ole esiintynyt.

Valtion talousarvion tiukan momenttiohjauksen katsottiin haittaavan alueiden kehittämistyötä. Toisaalta myös eräiden ministeriöiden "sektoriputkihallinnon" nähtiin vaikeuttavan alueella yleisesti sovittujen kehittämistoimenpiteiden toteuttamista. Valtionhallinnon toivottiin entistä enemmän ottavan huomioon ministeriöiden toimialarajat ylittävät horisontaaliset kehittämistarpeet.

Myös kuilu liiton koordinoituihin ja sen käytettävissä olevien resurssien kesken vaikeuttaa aluekehitystoimien suuntaamista. Joillakin hallinnonaloilla keskushallinnon alueellinen ohjaus koettiin

tarpeettoman voimakkaaksi ja piiriviranomaisen neuvotteluman-
daatti liian kapeaksi.

Sektoripolitiikka ja ministeriöiden tiukka ohjaus alueviranomai-
siinsa on rajoittanut jonkin verran yhteistyötä myös muiden aluevi-
ranomaisten kanssa, mutta myös tältä osin tilanne on selkeästi pa-
rantunut eikä aluehallintoviranomaisten välisiä ongelmia ole pidetty
vakavina. Alueviranomaisten kesken asioista on pystytty sopimaan
yhteisneuvotteluissa. Yhteistyö on lisääntynyt vuosittain laaditta-
vien maakunnan yhteistyöasiakirjan ja maakuntaohjelman toteutta-
missuunnitelman myötä.

Maakunnan liittojen mukaan suurimmat ongelmat alueiden kehittä-
misessä ovat:

- aluekehitysvarojen sirpaleisuus
- aluekehityksen kokonaiskuvan puuttuminen
- julkisten peruspalvelujen järjestäminen
- kilpailu suurten kaupunkien kanssa
- jatkuva muutos.

Aluekehitysvarojen sirpaleisuus

Maakunnan liitot arvostelivat aluekehitysvarojen pirstaloimista eri
momenteille valtion talousarvioissa, keskushallinnon korkeita revii-
rirajoja sekä joidenkin hallinnonalojen määrärahojen tiukkaa ohjeis-
tusta.

Liitot esittivät rahoituksen ja päätöksenteon sirpaloituneisuuden
kehittämiskeinoiksi määrärahojen kokoamista sekä suurempaa yh-
teistyöhalua eri sektoreiden välillä.

Aluekehityksen kokonaiskuvan puuttuminen

Alueiden kehittämistä ei maakunnan liittojen mukaan nähdä valtion
keskushallinnossa edelleenkään kokonaisuutena, vaan aluekehittä-
mistoimenpiteissä esiintyy kirjoja ja ne ovat siksi vaikeasti hallitta-
via.

Yksittäisillä hallinnonalojen päätöksillä heikennetään maakun-
tien tasapuolisia kehittymisen edellytyksiä. Maakunnan kehittämis-
strategiasta ei ole tämän vuoksi aina pystytty pitämään täysin kiinni.
Lisäksi valtakunnallinen aluepolitiikka on heikohkoa eikä eri aluei-
den välistä solidaarisuutta juuri ole. Ongelmaksi nähtiin myös liian
monelle taholle, tasolle ja sektorille hajautettu vastuu aluekehityk-

sen resursoinnista sekä maakunnan liittojen yhteensovitus tehtävän ja siihen käytettävien ohjauskeinojen epäsuhta.

Nykyistä lainsäädäntöä liitot pitivät tavoitteiltaan oikeana, mutta keinoja tavoitteiden toteuttamiseen varsin hajanaisina. Maakunnan liittojen mukaan eri viranomaisten strategioiden valmistelussa tulisi olla enemmän yhteistyötä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö on pääosin samaa mieltä liittojen kanssa siitä, että valtion keskushallinnossa tarvittaisiin entistä eheämpää yhtenäistä kokonaiskuvaa alueiden kehittämisestä. Eri viranomaisten strategioiden valmisteluissa voisi ministeriön mukaan olla järkevää pohdita yhdessä aluekehittämisen tarpeita. Tällä hetkellä keskushallintotasolla strategioista ja tavoitteista päättävät yhteisesti ainoastaan kauppa- ja teollisuusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työministeriö.

Julkisten peruspalvelujen järjestäminen

Julkisten peruspalvelujen järjestäminen tulee aiheuttamaan eräiden liittojen mukaan ongelmia. Maakuntien liitoille ei ole toistaiseksi löytynyt luontevaa roolia aluekehittämistyössä tärkeille sosiaali- ja terveyssektorille sekä työllisyyssektorille. Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen mukaan liitoilla voisi olla rooli pienten kuntien palvelujen rakentamisen koordinoinnissa.

Kilpailu suurten kaupunkien kanssa

Maakunnan liittojen ja suurten kaupunkien välillä on esiintynyt vastakkainasettelua ja keskinäistä kilpailua. Nykyisessä avoimessa maailmantaloudessa nähtiin tärkeäksi kehittää myös maakuntia eikä vain pääkaupunkiseutua.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö ilmoittaa osittain yllättyneensä kyselytiedosta, jonka mukaan maakunnan liittojen ja suurten kaupunkien välillä on esiintynyt vastakkainasettelua ja keskinäistä kilpailua (seututasolla) aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmaa toteuttavien organisaatioiden välillä. Ministeriön mukaan maakuntien liitoilla ja suurilla kaupunkiseuduilla on ollut hieman erilaisia pyrkimyksiä alueellisen kehityksen kysymyksissä, mutta suurten kaupunkiseutujen neuvottelu-

kunnan päätös oli kehittää myös suuria kaupunkiseutuja aluekeskusohjelmassa, joka puolestaan pyrkii yhteen sovittamaan maakunnan ja aluekeskusten intressit.

Liittojen mukaan maakunnat ovat sidoksissa globaaliin talouteen ja niiden vetovoimaisuutta olisi myös valtionhallinnon edistettävä. Tärkeäksi nähtiin huolehtia koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatio-toiminnan kehittämisestä sekä ihmisten hyvinvoinnista. Liittojen mukaan olisi myös tärkeää saada maakuntaohjelmaan ja sen toteuttamissuunnitelman käyttöön (tulosjohtamisen tavoin) suoraneuvottelukäytäntö vastuuministeriöiden kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö katsoo, että vuoden 2007 alusta voimaantuleva aluekehityslain muutos edellyttää käytännössä entistä tiiviimpää yhteyttä maakuntien liittojen ja ministeriöiden välillä. Liitot eivät kuitenkaan kuulu valtionhallintoon eivätkä sen tulosohtausohjaukseen. Neuvottelumenettelyjen kehittäminen on siten erittäin ajankohtainen tulevana vuosina.

Jatkuva muutos

Alueiden kehittämistyön yhtenä perustana on pitkäjänteisyys. Ongelmaksi kehittämistyössä nähtiin valtion keskushallinnossa esiintyvä jatkuva aluehallinnon "muutosvimma". Luottamus keskushallinnon objektiivisuuteen uhkaa vaarantua tempoilevan toiminnan seurauksena.

Muita ongelmia tai uhkatekijöitä

Maakunnan liitot näkivät ongelmaksi alue- ja keskushallinnon moninaisuuden. Tilannetta voitaisiin selkiyttää aluehallinnon kokoamisella ja niin sanotun Riepulän mietinnön³⁹ linjausten toteuttamisella. Maakunta ei myöskään aina muodosta toiminnallista aluekokonaisuutta.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus toi esille, että TE-keskukset ovat antamassaan yhteisessä lausunnossa todenneet Riepulän mietinnön

³⁹Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon, selvityshenkilö Esko Riepulän ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi, sisäasiainministeriö 2004.

mallin tuovan toteutuessaan vain entistä mutkikkaampia hallintokuvioita, asiakkaille hitaampaa päätöksentekoa sekä byrokratian lisääntymistä.

Lähtöleveysuuden uhkaksi maakunnan liitot kokivat myös EU-tavoiteohjelma-rahoituksen vähenemisen. Riittävän rahoituksen varmistaminen katsottiin tärkeäksi. Yhtenä ratkaisuna merkittävien hankkeiden toteuttamiseksi esitettiin valtion rahoituksen lisäämistä. Lisäksi ehdotettiin, että maakunnan kehittämisrahan sitomatonta osaa lisätään huomattavasti ja sidotusta osasta päättäminen siirretään keskushallinnolta maakunnan liitoille.

Maakunnan liitot luonnehtivat alueiden kehittämistä ja siihen liittyviä ongelmia muun muassa seuraavasti:

- "Aluekehittämismäärärahojen pirstoutuminen liian monille momentteille (sektoriputkiin) vaikeuttaa laajempien hankekokonaisuuksien toteutusta. Suuremmat könttäsumat suoraan alueelle osoitettuna helpottaisivat tilannetta."
- "Aluepolitiikka on muuttunut vain pienten EU-rahoilla hoidettavien projektien pyörittämiseksi, jolloin näkökulma muuttuu aiwan liian pieneksi."
- "Todellista vaikuttavuutta aluepolitiikkaan saataisiin verolainsäädännöllä, jolla voidaan lisätä aktiivisuutta ja siten parantaa alueiden kilpailukykyä."
- "Heikkoja alueita ei pelasta mikään! Näitä alueita on jokaisessa maakunnassa enemmän tai vähemmän. Niitä on enemmän Itä-Suomessa. Siksi toimenpiteiden tulee olla 'täsmäohjatumpia'. Osaamisen, innovaatioiden ja teknologian merkitys on ratkaiseva."
- "Jos ja kun EU-rahoitus vähenee, pitäisi kansallista rahaa saada lisää."
- "Ainoa ongelma liittyy aluehallintoviranomaisten tulosneuvottelujen ajoittumiseen suhteessa toteuttamissuunnitelman hyväksymisaikatauluun."
- "Ongelmana on aluekehittämiseen liittyvien keinojen vähäisyys."

3.3.3 Maakunnan liittojen roolin muutosnäköymät

Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta tulee voimaan vuoden 2007 alusta. Uuden lain mukaan keskeiset alueiden kehittämiseen vaikuttavat alueelliset määrärahat valtion talousarviossa koottaisiin

ja valtioneuvoston yleisistunto jakaisi kootut määrärahat kunkin ministeriön esittelystä maakuntakohtaisesti eduskunnan hyväksytyä talousarvion. Määrärahan jako perustuisi maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmiin.⁴⁰

Hallituksen strategia-asiakirjan 2006⁴¹ mukaan alueiden kehittämislain muutos lisää maakunnan liittojen päätösvaltaa maakuntaohjelmien toteuttamisessa.

Alueiden kehittämislain muutos tulee maakunnan liittojen mukaan parantamaan lähivuosina niiden toimintaedellytyksiä ja lisäämään niiden merkitystä aluekehitystoiminnan rahoituskanavana. Liitot näkevät myös roolinsa vahvistuvan alueellisen strategian laatijana ja toteuttajana sekä alueellisen edunvalvonnan ja aluekehittämistyön koordinoijana. Toisaalta kunta- ja palvelurakennemuutos ja sen toteuttamistavat tulevat vaikuttamaan olennaisesti maakunnan liittojen rooliin ja yleisesti kuntaorganisaatioiden työnjakoon.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon (VaVL 23/2005 vp – HE 89/2005 vp) mukaan hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämislain muuttamisesta on kompromissi selvityshenkilön (Esko Rieppula) hahmotteleman mallin ja annettujen lausuntojen välillä.

Hallituksen esityksestä annettiin osin kriittisiä ja toisistaan poikkeavia lausuntoja. Tosin esitetty kritiikki oli huomattavasti vähäisempää kuin selvityshenkilön esityksestä annetuissa lausunnoissa.

Maakunnan liitot ja Suomen Kuntaliitto katsoivat hallituksen esityksen olevan oikeansuuntainen, mutta riittämätön tavoitteisiin nähden. Ministeriöiden näkemykset esitykseen olivat monin osin kriittisiä. Osa ministeriöistä piti esitystä hyvänä, jos neuvottelumenettely voidaan käytännössä toteuttaa riittävän tehokkaasti. Valtiovarainministeriö piti valtion talousarvion rakennetta koskevaa yksityiskohtaista sääntämistä huonona. Lausuntojen perusteella esityksen 10 a §:n 1 momenttia muokattiin niin, että valtion talousarvion rakennetta koskeva säännös ei ole kovin yksityiskohtainen.

Tulevalla EU-ohjelmakaudella 2007–2013 on joillakin alueilla odotettavissa ohjelmien rahoituksen väheneminen, jolloin sitomatoman maakunnan kehittämISRahan merkitys tulee kasvamaan huomattavasti. Etelä-Suomessa nähtiin vaarana, että mahdollisesti vähenevät EU-rahast pienentävät liiton painoarvoa.

⁴⁰Ks. HaVM 18/2005 vp – HE 89/2005 vp.

⁴¹S. 107.

Maakunnan liittojen roolin jo toteutunutta tai tulevaa muutosta alueiden kehittämisessä luonnehdittiin kyselyn vastauksissa muun muassa seuraavasti:

- "Elinkeinoelämä on 'löytänyt' maakuntaliitot ja kiinnostus yhteisiin hankkeisiin on lisääntymään päin."
- "Tavoitteet ovat ainakin siihen suuntaan, että rooli vahvistuisi valtion rahoituksen koordinoinnissa ja jopa siitä päättämisessä."
- "Kunta- ja palvelurakennemuutos voi tuoda hyvinkin suuria muutoksia liittojen rooliin."

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen kohteena oli maakunnan liittojen rooli aluekehitysviranomaisina 2000-luvun alussa. Maakunnan liittojen roolia selvitettiin ohjelmiin sitomattoman maakunnan kehittämisrahan suuntaamisen, käytön ja seurannan perusteella.

Tarkastuksen pääkysymyksinä olivat:

1. Miten maakunnan liitot ovat suunnanneet ja käyttäneet maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomatonta osaa?
2. Miten sitomattoman osan käytön seuranta ja valvonta on järjestetty?
3. Mikä on maakunnan liittojen rooli ja miten se on muuttunut alueiden kehittämisessä 2000-luvun alussa?

Sitomattomien varojen suuntaaminen ja käyttö

Maakunnan liittojen myöntäessä tukea alueiden kehittämislain perusteella noudatetaan sisäasiainministeriön antamaa ohjetta alueellisen kehittämistuen käytöstä. Ohje koskee myös maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomatonta osaa. Tarkastuksen perusteella sisäasiainministeriön ohjeistus on riittävä.

Ministeriön edustajien mukaan maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomattoman määrärahan suuntaaminen tapahtuu aluetasolla. Keskushallinnon päätöksellä sitä ei pyritä sitomaan. Tarkastusvirasto katsoo, että tämä käytäntö vastaa myös valtiovarainvaliokunnan (VaVM 39/2003 vp) mietinnössään esittämää kantaa.

Alueiden kehittämislain mukaan valtioneuvosto päättää maakunnan kehittämisrahan jaosta alueittain. Säädökset eivät ohjaa varojen jakamista yksityiskohdittain. Sitomattomien varojen jaon lähtökohdina ovat maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma sekä sisäasiainministeriön erikseen määrittelemät kriteerit, muun muassa alueen väestömäärä, määrärahan aikaisempi käyttö, työttömyysaste sekä alueen bruttokansantuotteen kehitys. Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön käyttämät rahan jaon kriteerit ovat riittä-

vät, mutta niiden keskinäiset painoarvot ovat läpinäkymättömät. Tarkastusvirasto pitää sitä puutteena.

Vuoden 2004 talousarviossa ja kolmannessa lisätalousarviossa maakunnan kehittämisrahan (momentti 26.98.43) määräraha nousi yhteensä 35,6 miljoonaan euroon edellisvuoden 19,8 miljoonasta eurosta. Vuosien 2005 ja 2006 talousarvioissa määräraha oli 29,9 miljoonaa euroa.

Vuoden 2004 talousarvion momenttiperustelujen selvitysosassa arvioitiin, että maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan määrä on 14 miljoonaa euroa (vuonna 2003 se oli 3,1 miljoonaa euroa). Vuosina 2005 ja 2006 se oli 12,2 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella vuonna 2004 kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettiin 311 hanketta. Tuki oli keskimäärin 35 000 euroa hanketta kohden. Ohjelmiin sidotulla osalla tuettiin 122 hanketta ja keskimääräinen tuki oli noin 150 000 euroa hanketta kohden.

Sitomattomilla varoilla toteutettujen hankkeiden valinnassa osaamisperustan vahvistamista, tietoyhteiskuntakehitystä nopeuttavat ja kuntien yhteistyötä lisäävät hankkeet ovat olleet etusijalla. Hankevalinnan yleisenä tavoitteena on ollut maakuntaohjelmien strategisten tavoitteiden tukeminen.

Maakunnan liitot pitivät maakunnan kehittämisrahan sitomatonta osaa merkittävänä välineenä alueiden kehittämisessä. Maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla voidaan muun muassa myöntää tukea hankkeille, joita toteutetaan ohjelmien tai EU-tukialueiden ulkopuolelle jäävissä seutukunnissa.

Sitomattomien varojen käytön etuna on maakunnan liittojen mukaan ollut myös päätösvallan säilyminen aidosti maakunnallisella tasolla. Näiden varojen käyttöä koskeva päätöksentekoprosessi mahdollistaa lisäksi nopeamman ja joustavamman käsittelyn kuin esimerkiksi EU-ohjelmissä. Ohjelmiin sidotut tuet noudattavat ohjelmien toimintasuunnitelmia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sitomattomat varat mahdollistavat sen, että tuen suuntaamisessa varmistuu osaltaan alue-tasoinen päätösvalta. Tarkastusvirasto katsoo, että alueiden kehittäminen on nähtävä kokonaisuutena, jossa hallinnon eri tasoilla suunnattavilla tukimuodoilla tulisi olla toisiaan täydentävä rooli.

Tarkastuksessa on käynyt ilmi, että maakunnan liitot ovat käyttäneet sisäasiainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti sitomatonta osaa myös avustuksiin yliopistoille. Tarkastusviraston käsityksen mukaan sisäasiainministeriöllä ei kuitenkaan ole ollut val-

tuutta tämänsisältöisen ohjeen antamiseen, koska alueiden kehittämistä annetussa laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä taikka maakunnan kehittämistä -momentin 26.98.43 perusteluissa ei avustuksia (taikka rahoitusta) valtion virastoille ja laitoksille ole mainittu määrärahan käyttötarkoituksena. Tarkastusvirasto korostaa, että yleisten määrärahoja koskevien säännösten nojalla eivät valtion virastot ja laitokset voi olla valtionavustuksen saajina. Tarkastusvirasto pitää periaatteessa tarkoituksenmukaisena, että yliopistot osallistuvat maakunnan liittojen projekteihin, mutta tämän rahoituksen järjestelyt tulee selvittää erikseen.

Sitomattomien varojen käytön seuranta ja valvonta

Sitomattomilla varoilla toteutettujen hankkeiden seuranta ja valvonta on periaatteessa samanlaista kuin ohjelmiin sidotuilla varoilla toteutettujen. Liitoilla on valvontavastuu sekä sitomattomien että ohjelmiin sidottujen varojen käytöstä. Aluekeskus- ja osaamiskeskushankkeiden kansallinen seuranta ja vaikuttavuusarviointi ovat sisäasiainministeriön vastuulla. Maakunnan liitot vastaavat sitomattomilla varoilla avustettujen hankkeiden vaikuttavuusarvioinnista.

Maakunnan liitot seuraavat sitomattomien varojen käyttöä hankeraportoinnin avulla ja raportoivat siitä sisäasiainministeriölle FIMOS-järjestelmän välityksellä. Lisäksi hankkeisiin sidottujen varojen määrä ilmoitetaan ministeriölle tulevan vuoden budjetin valmistelun yhteydessä. Maakunnan liitot raportoivat sitomattomien varojen käytöstä toimintakertomuksissaan maakuntahallitukselle ja -valtuustolle. Aikaisemmin varojen käytöstä laadittiin laajempi vuosiraportti myös sisäasiainministeriölle.

Tarkastuksessa havaittiin maakunnan kehittämistä rahalla sitomattomalla osalla tuettujen hankkeiden seurantaan ja valvontaan liittyviä ongelmia. Niistä merkittävimpiä olivat liittojen seurantaan ja valvontaan käyttämät vähäiset resurssit, seurannan epäsystemaattisuus ja erilaiset ohjausryhmäkäytännöt verrattuna erityisohjelmien hankkeisiin, maksatushakemusten määräaikojen noudattaminen ja niiden puutteellisuus, väliraporttien puuttumien pienistä hankkeista sekä yleisesti hankkeiden loppuraporttien vaihteleva taso.

Tarkastusvirasto katsoo, että maakunnan kehittämistä rahalla toteutettavissa hankkeissa tulisi noudattaa yhtenäisiä ohjausryhmäkäytäntöjä. Tarkastusvirasto katsoo myös, että hankkeiden loppuraporttien tasoa tulisi nostaa. Tällä hetkellä raporteissa kuvataan li-

hinnä suoritettuja toimenpiteitä, kun tavoitteena on analyttisempi hankkeiden vaikuttavuuden arviointi.

Maakunnan liitot saavat säädösten mukaan toteuttaa maakunnan kehittämISRahan sitomattomalla osalla myös omia hankkeita. Niitä koskevat raportointi- ja valvontakäytännöt eivät poikkea muista hankkeista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan liittojen itse toteuttamiin ja valvomiin hankkeisiin sisältyy hankevalintaan ja seurantaan liittyviä riskejä. Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön tulee huolehtia siitä, että varojen myöntämisestä ja käyttöä liittojen omiin hankkeisiin valvotaan objektiivisesti ja puolueettomasti. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi myös sitä, että määrärahan perustelujen selvitysosassa mainittaisiin erikseen, paljonko määrärahasta arvioidaan käytettäväksi maakunnan liittojen itse toteuttamiin hankkeisiin.

Sisäasiainministeriön edustajien mukaan maakunnan sitomattoman kehittämISRahan vaikuttavuutta on toistaiseksi seurattu heikosti, mutta alue koetaan haastavaksi. Esimerkiksi työllisyysvaikutuksia tai muita määrällisiä mittareita on ongelmallista käyttää. Laadulliset mittarit soveltuvat ministeriön mukaan sitomattomien varojen käytön arviointiin paremmin. Varsinainen vaikuttavuusarviointi kuuluu ministeriön mukaan kuitenkin liittojen tehtäväksi.

Työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla on käytössä tukien käsittelyssä ohje työllisyysvaikutusten arvioimiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön tulisi ohjeistaa työllisyysvaikutusten mittaaminen vastaavalla tavalla.

Hanketarkastus tehtiin FIMOS-seurantarekisterin tietojen perusteella kolmen maakunnan liiton (Pirkanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Pohjois-Karjalan maakuntaliitto) vuonna 2004 alkaneista ja ennen vuoden 2005 loppua päättyneistä sitomatonta maakunnan kehittämISRahaa saaneista hankkeista (32). Suurin osa (noin 31 %) tarkastetuista hankkeista oli maakunnan liittojen itse toteuttamia. Lisäksi edellä mainituista liitoista pyydettiin loppuraportit yhteensä yhdeksästä hankkeesta.

FIMOS-järjestelmän käyttäjäosan hankekuvauksissa on seurantaosiot sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita ja tulostoteumia varten. Tarkastuksessa havaittiin, että sitomattomia varoja koskevissa hankekuvauksissa oli puutteita. Erityisesti tämä koski kvantitatiivisten tavoitteiden asettaa. Puutteita esiintyi myös laadullisten ja määrällisten tulostoteumien kirjaamisessa. Määrällisiä tulostoteumia ei ollut esitetty yhdestäkään hankkeesta. Lisäksi liittojen vä-

lillä esiintyi poikkeamia kirjaamiskäytännöissä. Tarkastettujen hankkeiden loppuraporteissa tulostavoitteet ja -toteumat oli pääsääntöisesti esitetty, joten edellä mainitut puutteet johtuvat pitkälti liittojen kirjaamiskäytännöistä.

Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön tulisi tarkemmin ohjeistaa FIMOS-seurantarekisterin hanketietojen raportointi. Ministeriön tulisi vaatia, että hankkeiden tulostavoitteet ja -toteumat kirjataan FIMOS-seurantarekisteriin ja että liitot noudattavat yhdenmukaisia kirjaamiskäytäntöjä.

Tarkastuksen perusteella hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin ei ole käytössä erillistä arviointijärjestelmää eikä hankkeista tehdä ulkopuolisia arviointeja. Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka maakunnan kehittämiskassan sitomattoman osan käytön suuntaamisesta päätetään maakunnan liitoissa, tulisi sisäasiainministeriön kehittää ja ohjeistaa rahan käytön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointimenetelmiä siten, että kaikissa liitoissa noudatettaisiin yhdenmukaisia käytäntöjä arvioitaessa vaikuttavuutta. Tarkastusvirasto ei näe perusteita sille, että maakunnan sitomattomalla osalla tuettujen hankkeiden seurannan ja valvonnan vaatimustaso on alhaisempi kuin EU-tukea saaneilla hankkeilla.

Maakunnan liittojen rooli ja sen muuttuminen

Maakunnan liittojen tehtävät on määritelty alueiden kehittämislain 7 §:ssä. Liitot pitivät päätehtävinaan vastuuta alueen yleisestä kehittämisestä (erityisesti aluekehitystoimenpiteiden koordinoijana), maakuntakaavoitusta ja edunvalvontaa sekä muiden viranomaisten yhteistyökumppanina toimimista. Lisäksi katsottiin, että maakuntien liitot ovat maakuntasuunnitelman ja -ohjelman myötä merkittävässä roolissa yhteisen aluekehittämisen linjan muodostajina, esillä pitäjänä ja toteuttajina.

Nykyinen aluekehityslaki ja EU-ohjelmat ovat lähentäneet alueellisia toimijoita yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös maakuntasuunnitelma ja -ohjelma ohjaavat yhteistyön linjauksia. Maakunnan liiton johdolla yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa vuosittain laadittava maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma on terävöittänyt alueiden kehittämistyötä.

Noin kaksi kolmasosaa maakunnan liitoista katsoi, että nykyinen rakennerahastokausi (2000–2006) on selkiinnyttänyt niin keskushal-

linnon sekä muun aluehallinnon kuin liiton rooleja. Sisäasiainministeriön ohjaava rooli on vahvistunut alueiden kehittämislain voimaantumisen myötä. Käytännössä tämä on näkynyt ohjeistuksen täsmentymisenä. Esimerkiksi hanketuen ohjeistus on lähentynyt EUTukien ohjeistusta.

Vahvasta ohjauksesta huolimatta maakunnan liittojen yhteistyö sisäasiainministeriön kanssa on ollut aikaisempaa tiiviimpää, vuorovaikutteisempaa ja suunnitelmallisempaa. Suorat operatiiviset yhteistyösuhteet muun keskushallinnon kanssa ovat olleet vähäisiä. Tosin viime vuosina EU-ohjelmien myötä yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa on lisääntynyt.

Vaikka maakunnan liittojen yhteistyö eri ministeriöiden kanssa on lisääntynyt, yhteistyöhön on liittynyt myös ongelmia. Keskeisenä ongelmana alueena liitot näkivät keskushallinnon harjoittaman sektoripolitiikan (hallinnonalakohtaiset säädökset, ohjeistukset ja tulokinnat). Ongelmana pidettiin myös maakuntien ja niiden erilaisten olosuhteiden heikkoa tuntemusta keskushallinnossa.

Maakunnan liittojen mukaan suurimmat ongelmat alueiden kehittämisessä ovat aluekehitysvarojen sirpaleisuus, aluekehityksen kokonaiskuvan puuttuminen, julkisten peruspalvelujen järjestäminen, kilpailu liittojen ja suurten kaupunkien välillä sekä valtion keskushallinnon jatkuva ja tempoileva toiminta aluehallinnon muuttamiseksi.

Ratkaisuna alueiden kehittämisen ongelmiin maakunnan liitot esittivät varojen kokoamista sekä suurempaa yhteistyöhalua eri sektoreiden välillä. Nykyistä lainsäädäntöä liitot pitivät tavoitteiltaan oikeana, mutta keinoja tavoitteiden toteuttamiseen varsin hajanaisina. Maakunnan liittojen mukaan eri viranomaisten strategioiden valmistelussa tulisi olla enemmän yhteistyötä.

Aluekehityslainsäädännön uudistaminen tulee maakunnan liittojen mukaan parantamaan niiden toimintaedellytyksiä ja lisäämään niiden merkitystä aluekehitystoiminnassa. Liitot näkevät roolinsa vahvistuvan alueellisen strategian laatijana ja toteuttajana sekä alueellisen edunvalvonnan ja aluekehittämistyön koordinoijana. Toisaalta maakunnan liitot odottavat, että kunta- ja palvelurakennemuutos ja sen toteuttamistavat tulevat vaikuttamaan olennaisesti liittojen rooliin ja yleisesti kuntaorganisaatioiden työnjakoon.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan maakunnan liittojen sekä muiden aluehallintoviranomaisten ja keskushallinnon välinen yhteistyö on alueiden kehittämiseen liittyvistä ongelmista huolimatta tiivistynyt 2000-luvun alkuvuosista lähtien.

Vuoden 2007 alusta tulee voimaan laki alueiden kehittämislain muuttamisesta. Lain yhtenä tavoitteena on vahvistaa maakunnan liittojen roolia aluekehitysviranomaisena muun muassa lisäämällä maakunnan liittojen päätösvaltaa maakuntaohjelmien toteuttamisessa. Tavoitteena on myös eri hallinnonalojen sekä keskus- ja aluehallinnon välisen yhteistyön lisääntyminen.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005).

Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, 15.1.2004.

Yliopistolaki (645/1997).

2. Muut kirjalliset lähteet

Asiakirjayhdistelmä vuoden 2005 talousarviosta. Valtiovarainministeriö 1/2005.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 14/2004 vp – VNS 3/2004 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 18/2005 vp – HE 89/2005 vp.

HE 249/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2003 talousarvioesityksen (HE 132/2002 vp) täydentämisestä.

HE 10/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta.

HE 207/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2004 kolmanneksi lisätalousarvioksi.

HE 89/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämislain muuttamiseksi.

Hallituksen strategia-asiakirja 2006. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006.

Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Selvityshenkilö Esko Riebulan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi. Sisäasiainministeriö 2004.

Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista, 2005.

Sisäasiainministeriö (2003): Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelma 2004–2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 33/2003.

Sisäasiainministeriö (2004): Ohje alueellisen kehittämistuen käytöstä, SM-2003-03789/Ha-6.

Sisäasiainministeriö (2005): Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, sisäisen tarkastuksen raportti, 27.10.2005.

Sisäasiainministeriö (2006): Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, SM-2006-00584/Ha-62.

Sisäasiainministeriö (2006): Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, SM-2006-00090/Ha-63.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1998): Maakunnan kehittämisa-ha. Tarkastuskertomus 12/1998.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001): Osaamiskeskukset alueke-hitystyössä. Tarkastuskertomus 13/2001.

Valtiovarainvaliokunnan lausunto VaVL 23/2005 vp – HE 89/2005 vp.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 40/2002 vp – HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 39/2003.

Valtion talousarvioesitys 2005. Helsinki 2004.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Pohjois-Pohjanmaan liitto, 1 henkilö 12.9.2005.

Pirkanmaan liitto, 4 henkilöä 23.1.2006.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, 3 henkilöä 26.1.2006.

Sisäasiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, 4 he-nkilöä 15.3.2006.

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia

- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvaluksuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta

- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 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 rinnakkais-
tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan
lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimi-
tilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankin-
nat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytän-
nön 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 tarjonta-
tukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuus-
raportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtion-
avustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrapor-
tointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien ha-
lloinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntä-
minen 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 tulosohjaus 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