



Tarkastuskertomus 220/2011 *Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä*

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannan kysymykset ovat seuraavat:

Talousarvioesitys (TAE), tulosohejaus ja organisaatorakenne

1. Onko TAEssa hallinnonalan yhteiskunnallisille vaikuttavuustavoitteille kehitetty mittareita ja asetettu tavoitetasoja?
2. Onko tulossopimuksissa kehitetty taloudellisuus- ja tuottavuusmittareita ja asetettu niille tavoitetasoja?
3. Onko TAEssa eroteltu luontoympäristöosaston ja ympäristönsuojeluosaston määrärahat ja tulokellisuuden arviointi? Jos ei, niin miten asiaa perustellaan.
4. Onko kaikki toimintamenot koottu yhteen lukuun (01)?
5. Onko TAEssa yhdistetty eräitä pieniä siirtorahamomentteja omaksi luvuksi?
6. Onko kansainvälisten ja EU-asiain yksikön tavoitteet ja resurssit esitetty aiempaa selvemmin?

Siirtomäärärahat

1. Esiintyykö siirtomäärärahojen suhteen vielä ylibudjetoiminnan piirteitä: onko edellisiltä vuosilta siirtyvien siirtomäärärahojen kehitys laskeva?
2. Onko siirtomäärärahojen siirtyvien erien kasvun johdosta harkittu ja/tai toteutettu määrärahojen budjetoiminnan muutos siten, että kyseisille momenteille otettaisiin myöntämisvaltuus ja myöntämisvaltuuden käytöstä aiheutuvia maksatuksia varten budjetissa olisi arviomääräraha?

Valtion tilinpäätöskertomus

1. Onko valtion tilinpäätöskertomuksen ympäristöhallintoa koskevan luvun sisältö aiempaa informatiivisempi (mm. vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen on paremmin perusteltu, SYKEN toiminta näkyy, kansainvälinen toiminta näkyy paremmin, esite-

tään taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamista, arviointitutkimusten tulokset esitetään)?

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminta

1. Onko suhdanneluontoisille energiamäärärahoille (jos ne tulevat jatkumaan) luotu strategia tai selkeä priorisointiohjelma?
2. Onko kehitetty hankepääöksentekoa tukevaa edullisuudenarviointia?
3. Onko arvioitu näiden siirtomenojen vaikuttavuutta?

Tutkimustoiminnan vaikuttavuus

1. Onko hallinnonalan tutkimustoiminnan vaikuttavuutta päätöksentekoon tutkittu?

Ympäristöministeriölle lähetettiin selvityspyyntö koskien tutkimustoiminnan vaikuttavuutta. Muuten esitettyihin kysymyksiin saatiin vastaukset kirjallisia dokumentteja ja tilinpäätöstietoja arvioiden. Ylitarkastaja Ilona Aalto-Setälä jälkitarkasti siirtomäärärahaan kohdistuvat kysymykset ja ylitarkastaja Isamaria Räsänen ARAan kohdentuvat. Jälkiseurantaa johti ja muut kysymykset selvitti tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Talousarvioesitys, tulosohjaus ja organisaatorakenne

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän tarkastuksessa suositeltiin, että ministeriön hallinnonalaan koskevan talousarvion pääluokan yhteiskunnallisille vaikuttavuustavoitteille tulisi esittää tavoitetasoja ja mittareita niin, että hallinnonalan tuloksellisuus voitaisiin paremmin todeta valtion tilinpäätöskertomuksessa (nykyään hallituksen vuosikertomuksessa). Jälkiseurannassa on todettu, että ympäristöministeriö on esittänyt indikaattoreita ja tavoitetasoja luonnonsuojelun (metsähallituksen julkisten hallintotehtävien) sekä asumisen ja rakentamisen osalta. Sen sijaan ympäristönsuojelun toimialueella lähinnä vain jätehuollon osalta on esitetty määrällisiä tavoitteita. Muuten esitetään usein vain tavoitteen suunta (”pienenee”, ”vähenee”). Yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa esiintyy hyvin aggregoivia suureita kuten esimerkiksi ”päästöt vähenevät” ja ”vaaralliset aineet eivät aiheuta merkittäviä ympäristö- ja terveyshaittoja”. Mahdollista olisi kuitenkin esittää näiden suureiden indikaattoriksi esimerkiksi jokin päästölaji tai jokin vaarallinen aine. Sinänsä asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet kattavat hyvin ympäristöministeriön hallinnonalan tehtäväkentän. On myös huomattava, että joidenkin tavoitteiden suunnan (esimerkiksi riskin vähentyminen) antaa perustan vaikuttavuuden arvioimiselle, vaikka ei tavoitetta voidaakaan tarkkaan mitata määrällisesti.

Määrälliset tavoitteet ja mittarit tulossopimuksissa

Ympäristöministeriön hallinnonalan tulosohjaus oli tarkastuksen perusteella järjestetty tarkoituksenmukaisesti, mutta tulossopimusten ongelmana oli se, että kaikille tulostavoitteille ei esitetty määrällistä mittaria ja tavoitetasoa.

Ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) välisessä tulossopimuksessa (2010–2012) vaikuttavuutta arvioidaan sillä, kuinka hyvin tuotettu tieto ja

palvelut vaikuttavat ympäristöä koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon, lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon. Vaikuttavuuden arviointi perustuu itsearviointeihin, välillisiin mittareihin sekä ympäristöministeriölle tehtävään kyselyyn.

Tulosopimuksessa (vuosille 2010–2012) on strategisina mittareina esitetty mediabaronometri ja julkaisujen määrä julkaisutyypeittäin. Näille on asetettu määrälliset tavoitteet. Sopimuksessa ja sen liitteissä on asetettu osa-alueittain (esimerkiksi ilmastonmuutos, kestävä materiaalitalous ja ympäristöriskien hallinta) kolmivuotiset tavoitteet T&K-toiminnalle ja asiantuntijapalveluille. Tavoitteille ei ole juurikaan esitetty määrällisiä mittareita, mutta niiden saavuttamisen arviointi on mahdollista, koska ne on laadittu siten, että voidaan vastata kyllä tai ei tavoitteen toteutumiseen. Tavoitteiden saavuttamisesta on sovittu, että ne toteutuvat kullakin osa-alueella 95 %:sti. Palvelutavoitteet on esitetty omassa liitteessä osa-alueittain. Ne on esitetty toiminnallisesti eri tehtävien hoitamisena (esimerkiksi torjunta-aineiden seuranta). Ympäristöministeriö arvioi palvelutehtävien laatua asteikolla 1–5 ja kullakin osa-alueella palvelujen laatu tulisi olla tasolla 4.

Rahoituksen osalta tulosopimuksessa esitetään suoran budjettirahoituksen ja ulkopuolisen rahoituksen euromäärät. Lisäksi tavoitteeksi esitetään, että ”*ulkopuolisen rahoituksen osuutta kokonaisrahoituksesta pyritään lisäämään asteittain.*” Lisäysmäärää tai suhteellisen osuuden tavoitetta ei kuitenkaan ilmaista.

Toiminnallisen tehokkuuden tulostavoitteina esitetään kannattavuus sekä henkilövuodet ja toiminnan kustannukset. Niille on määritelty mittarit¹ ja tavoitetasot. Strategisena mittarina käytetään rahoitusjoustop määrää kuten tarkastuksessa arvioidussa tulosopimuksessa. Se kuvaa SYKEN mahdollisuuksia reagoida nopeasti äkillisiin resurssitarpeisiin ja toiminnan muutoksiin. Sitomattomalle rahoitusosuudelle on asetettu euromääräinen tavoite vuoteen 2015.

Ympäristöministeriön ja SYKEN välistä tulosopimusta 2013–2015 on kehitetty siten, että vaikuttavuustavoitteita on esitetty paitsi toimialan osa-alueiden (teemojen) suhteen niin myös ”ylätasolla” ympäristöpolitiikan toteuttamisen ja kansantalouden näkökulmista. Näin esimerkiksi ympäristötietoon perustuva liiketoiminnan edistäminen nousee esille. Osa-alueita (teemoja) on ryhmitelty hieman eri lailla kuin aiemmassa tulosopimuksessa. Osa-alueisiin sisältyvien tavoitteiden mittareita ei kuitenkaan ole kehitetty aiemmasta. Tuotosten mittaamista on laajennettu ottamalla mittareiksi SYKEN järjestämiin koulutustilaisuuksiin osallistuneiden määrä ja paikkatietoaineistojen latausten kokonaismäärä vuoden 2014 tulosopimuksen tarkistuksessa. Tavoitteet on esitetty määrällisinä. Muissa suhteissa tulosopimus on samanlainen kuin edellinen. Tulosopimuksessa ei esitetä tuottavuudelle mittaria tai tavoitetta.

SYKEN toiminnan yleisiä toiminnallisia tulostavoitteita uudistettiin osana ympäristöministeriön hallinnonalan tulosohtausuudistusta. Vuonna 2013 käytettiin yleisinä toiminnallisina tulostavoitteiden mittareina palvelukykyä ja tyytyväisyyttä, tunnettavuutta ja asiantuntijatyön näkyvyyttä sekä tutkimustoiminnan määrää ja tasoa. Näille oli asetettu kolmesta neljään mittaria, joihin oli liitetty määrällinen tavoitetaso. Lisäksi esitettiin teemojen toiminnalliset tulostavoitteet, poikkileikkaavien teemojen tavoitteet sekä muut toiminnalliset tulostavoitteet.

Marraskuussa 2013 tehdyssä ympäristöministeriön ja SYKEN välisessä tulosopimuksen tarkistuksessa vuodelle 2014 toiminnalliset tulostavoitteet oli jaettu kahteen ryh-

¹ Näitä olivat seuraavat: liiketaloudellisesti hinnoitellut suoritteet, julkisoikeudelliset suoritteet ja yhteisrahoitteisista hankkeista omarahitusosuus.

mään: toiminnallinen tehokkuus sekä tuotokset ja laadunhallinta. Huomionarvoista on se, että tuottavuudelle sekä kannattavuudelle ja kustannusvastaavuudelle asetettiin kaksi tai kolme määrällistä tavoitetta. Näin tulossopimusta oli kehitetty tehokkuuden huomioonottavampaan ja mitattavampaan suuntaan.

Ympäristöministeriön ja asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tulossopimuksen vaikuttavuusmittarit ovat pysyneet lähes samana uudemmissa tulossopimuksissa kuin mitä ne olivat tarkastuksessa arvioidussa vuoden 2009 sopimuksessa. Toiminnan tavoitteet on asetettu määrällisesti. Taloudellisuudelle on asetettu kaksi määrällistä mittaria. Tuottavuutta kuvaavat tunnusluvut kuitenkin puuttuvat kaikista tulossopimuksista.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen vuoden 2011 tulossopimus ei eroa vuoden 2009 sopimuksesta, jota arvioitiin tarkastuksessa. Lähtökohtana on talousarvioesityksen perustelujen päätösosassa asetetut viisi tavoitetta, jotka on täsmennetty useiksi määrällisiksi tavoitteiksi.² Kuten vuoden 2009 tulossopimuksessa, niin myös vuoden 2011 tulossopimuksessa ja talousarvioesityksessä asetetut alustavat määrälliset tavoitteet eroavat jonkin verran toisistaan. Toiminnallista tuloksellisuutta käsittelevä luku tulossopimuksessa on jaoteltu taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja kannattavuuteen. Tosiasiassa taloudellista – tai tuottavuusmittaria – ei esitetä, vaan ainoastaan kuvataan julkisten hallintopalvelujen menot ja toiminnan rahoitus. Näin vuoden 2011 tulossopimus ei ole kehittynyt lainkaan tarkastuksessa arvioidusta vuoden 2009 sopimuksesta. Sama koskee myös vuosien 2012 ja 2013 tulossopimuksia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) voidaan tarvittaessa laatia sektoriministeriöiden johdolla toiminnallinen tulossopimus. Sopimus tarkentaa ja täydentää ELY-keskuksen strategisessa tulossopimuksessa sovittuja tavoitteita.

Ympäristöministeriön ja ELY-keskusten (Y-vastuualue) väliset vuoden 2012 tulossopimukset ovat rakenteeltaan kaikki samanlaisia. Tavoitteita asetetaan ympäristönsuojelulle ja YVA-menettelylle, alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukselle, luonnonuojelulle ja luonnonvarojen käytölle, vesienhoidolle ja merensuojelulle sekä vesitaloudelle. Näiden laajojen teemojen alla on esitetty yksityiskohtaisempia tavoitteita. Lisäksi on esitetty 5–10 määrällistä mittaria. Mittarit kattavat teema-alueen varsin hyvin. Tulossopimukset on esitetty taulukkomuodossa, josta ilmenee selkeästi tavoitteet ja mittarit. Tavoitteiden saavuttamista tarkastellaan myös taloudellisesta näkökulmasta toimintojen kustannusvastaavuutena. Myös tiettyjen päätösten läpimenoajalle (käsitteilyyn kuluvalle ajalle) on asetettu määrälliset tavoitteet. Varsinaisia tuottavuustavoitteita ei kuitenkaan ole asetettu. Päätelmänä voidaan todeta, että ympäristöministeriön ja ELY-keskusten välisiä vuoden 2012 tulossopimuksia on kehitetty suuresti verrattuna tarkastuksenaikaisiin tulossopimuksiin.

Vuoden 2013 tulossopimukset ovat rakenteeltaan samanlaisia kuin edellisen vuoden. Määrällisistä tavoitteista ja mittareista on kuitenkin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa jäänyt pois tärkeä tehokkuutta koskeva poikkeamispäätösten käsittelyaika (läpimenoaika). Tulossopimusten tavoitteiden ja toteutumien ajallista informaatiota olisi parantanut se, että ilmoitettaisiin kahden edellisen vuoden määrälliset tavoitteet ja niiden toteutumien, mikä tieto sisältyi vuoden 2012 tulossopimuksiin.

² Näiden lisäksi ympäristöministeriö asettaa erikseen myös tulostavoitteita.

Talousarvioesityksen lukurakenne ja hallinnonalan organisaatio

Tarkastuksessa esitettiin suositus, että kaikki ympäristöministeriön hallinnonalan toimintamenot esitettäisiin luvussa 01. Tässä ei ole tapahtunut muutosta vaan asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toimintamenot esitetään edelleen luvussa 20.

Tarkastuksessa ehdotettua erottelua ympäristönsuojeluosaston (ympäristönsuojelu) ja luontoympäristöosaston (luonnonsuojelu) määrärahoista jakamalla luokka 10 Ympäristön- ja luonnonsuojelu kahtia, ei ole toteutettu talousarvioesityksissä vaan ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun tehtäviä käsitellään edelleen yhdessä. Lukurakenne ei siten vastaa ministeriön osastojakoa. Luvun 10 selvitysosassa kuitenkin esitetään eritellysti tavoitteet ympäristönsuojelulle ja luonnonsuojelulle. Talousarvioesityksessä 2011 esitetään työajan jakautuminen tulosalueille: näistä voidaan erottaa eri osastojen htv:t. Euromääräisiä toimintamenoja ei kuitenkaan esitetä organisaatorakenteen osalta.

Tarkastuksessa esitettiin myös suositus, että kansainvälisten asioiden yksikön määrärahat olisi syytä ilmaista omanaan. Talousarvioesityksessä 2011 työajan jakautumista kansainvälisiin asioihin ei ole esitetty, mutta vuosien 2012 ja 2013 talousarvioesityksissä on esitetty myös kansainvälisten ja EU-asioiden työajat (toteutumat ja ennakoit). Euromääriä ei ole esitetty. Kansainvälisen toiminnan tavoitteita ei ole esitetty omassa kohdassa vaan ne sisältyvät ympäristön- ja luonnonsuojelu-otsikon alle.

Tarkastuksessa esitettiin suositus, että kolme siirtomenoa luvussa 01 yhdistettäisiin. Ympäristöministeriö on toteuttanut tämän suosituksen.

Valtion tilinpäätöskertomus

Valtion tilinpäätöskertomuksen/hallituksen vuosikertomuksen informatiivisuus

Tarkastuksessa todettiin, että valtion tilinpäätöskertomuksen (hallituksen vuosikertomuksen) ympäristöhallintoa koskevan luvun sisältö voisi olla informatiivisempi: tulisi esittää taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden saavuttaminen, vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen tulisi perustella paremmin, SYKEN toiminta ja kansainvälinen toiminta tulisi näkyä paremmin ja lisäksi tulisi esittää arviointitutkimusten tulokset.

Tyylillisesti ja sisällöllisesti kertomusteksti ei ole tarkastuksen jälkeisissä valtion tilinpäätöskertomuksissa/ hallituksen vuosikertomuksissa juuri muuttunut. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaus alkaa yhteenvetotaulukolla, jossa on esitetty hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Jokaisen tavoitteen saavuttamista on arvioitu arvosanalla. Suoraan arvosanan perusteita ei esitetä mutta niitä voidaan lukea jäljempänä olevasta tuloksellisuutta kuvaavasta tekstistä. Tuloksellisuuden kuvaus jakautuu, kuten aiemminkin, hallinnonalan keskeisiin lohkoihin. Vaikka jäsentely on luonteva, niin parempi olisi ollut käsitellä vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista jokaista erikseen tavoitteiden näkökulmasta. Tässä suhteessa raportointi ei ole kehittynyt tarkastusviraston suositusten mukaisesti. Voidaan kuitenkin sanoa, että tarkka lukija vakuuttuu useimpien arvosanojen perusteista.

Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei tilinpäätöstekstissä esitetä. Hallinnonalan voimavarat (määrärahojen käyttö ja henkilöstö) kuitenkin esitetään.

Kansainvälistä toimintaa kuvataan ilmastomuutokseen ja Itämeren suojeluun liittyen.

Sen sijaan Suomen ympäristökeskuksen toimintaa ja tuloksellisuutta ei juuri kuvata. Jonkin verran kuvataan kuitenkin luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän (LYNET) toimintaa. Arviointitutkimusten tuloksia esitetään lainsäädännön toimivuuden osalta.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminta

ARAN suhdanneluontoisten energiamäärärahojen strategia

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä myönnettiin 37 miljoonan euron avustusvaltuus energiapainotteisten suhdanneluonteisten korjausavustusten myöntämiseen (energiapainotteinen suhdanneavustus). Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevassa tarkastuskertomuksessa katsottiin, että energiapainotteisille suhdanneavustuksille olisi tullut luoda strategia tai priorisointiohjelma, jonka avulla olisi varmistettu avustusten kohdentuminen ekotehokkuudeltaan edullisimpiin ja tarkoitukseenmukaisimpiin hankkeisiin. Edellytykseksi katsottiin tosin se, että energiapainotteisten suhdanneavustusten jakaminen tulisi jatkumaan.

Energiapainotteisen suhdanneavustuksen voimassaoloaika ei jatkettu, joten tarkemman strategian laatiminen ei tullut ajankohtaiseksi. Vuoden 2010 loppuun mennessä energiapainotteisia suhdanneavustuksia myönnettiin yhteensä 28,7 miljoonaa euroa. Toisin sanoen avustusvaltuudesta jäi käyttämättä 8,3 miljoonaa euroa eli 22 prosenttia. Avustuksia maksettiin yhteensä 24,7 miljoonaa euroa.

Energiapainotteisella suhdanneavustuksella tuettavat toimenpiteet oli määritelty valtioneuvoston asetuksessa suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (1072/2009). Lisäksi oli linjattu, että avustuksia myönnettiin ensisijaisesti täysimääräisenä toimenpiteille, joilla otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. ARAn toimittamien tietojen perusteella avustuksista vain 8,4 prosenttia myönnettiin uusiutuvan energian käyttöönottoon liittyviin toimenpiteisiin. Suurin osa myönnettyistä avustuksista meni ulkovaippaan kohdistuviin toimenpiteisiin (67,8 prosenttia).

Jälkiseurannan perusteella ympäristöministeriön toimenpiteet energiapainotteisen suhdanneavustuksen kohdentamiseksi olivat riittävät avustuksen kysyntään nähden.

ARA-tukien vaikuttavuuden arviointi

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi oli yhtenä jatkoselvitystä vaativana hankkeena asumisen tukijärjestelmän toimivuuden selvittäminen. Asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti ympäristöministeriö asetti 28.10.2013 *Asumisen tukijärjestelmän vaikuttavuus* -hanketyöryhmän, jonka tarkoituksena on selvittää nykyisten asuntopoliittikan kysyntä- ja tuotantotukien vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä tehdä ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Jälkiseuranta tehdään siten sellaisena aikana, että järjestelmiin on odotettavissa muutoksia lähivuosina.

Tarkastuksessa tuotiin esille, että ympäristöministeriön tulisi arvioida ARAn kautta myönnettävien siirtomäärärahojen vaikuttavuutta. Valtiontalouden tarkastusviraston suhdanneluonteisia korjausavustuksia koskevan tarkastuksen (tarkastuskertomus 6/2014) tulosten perusteella ympäristöministeriö ei ole arvioinut ainakaan suhdanneluonteisten korjausavustusten vaikuttavuutta. Käynnissä olevaa *Asumisen tukijärjestelmän vaikuttavuus* -hanketta voidaan kuitenkin pitää tarkastuksessa esitetyn kehittämismisnäkökohdan mukaisena.

ARAN hankepäättöksentekoa tukeva edullisuuden arviointi

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että ARAn tulisi kehittää korjausavustusten hankepäättöksentekoon liittyvää ekotehokkuusvertailua ja ministeriön vertailua tukevia säädöksiä. Korjausenergia- ja terveyshaitta-avustuksista annetussa lain (1184/2005) 4 §:ssä on säädetty myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen mukaan avustettavien toimenpiteiden tulee olla tarkoituksenmukaisia rakennuksen odotettavissa oleva asuinkäyttöaika ja asuinkäyttötarve huomioon ottaen. Lisäksi toimenpiteiden tulee olla energiataloudellisesti perusteltuja ja avustettavien kustannusten tulee olla kohtuulliset. Valtioneuvoston asetuksessa korjaus- energia- ja terveyshaitta-avustuksista (128/2006) on säädetty avustuksen myöntämisen edellytyksistä.

Vuonna 2013 tuli voimaan ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostoissa (4/13). Asetus liittyy EU:n rakennusten energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanoon. Lisäksi vuonna 2013 voimaan tulleen energiatodistustalain (50/2013) myötä on edistetty ihmisten huomion kiinnittämistä enemmän energiatehokkuuteen ja päästöjen vähentämiseen sekä luotu edellytyksiä uusiutuvan energian käyttöönnotolle. Ympäristöministeriö on kehittänyt tarkoituksenmukaisesti sääntelyä, joka tukee myös ARAn hankepäättöksentekoa.

Jälkiseurannassa ARAlta saatujen tietojen perusteella avustusten hankepäättöksenteossa ei ole edelleenkään tehty energiatehokkuusvertailuja tai muita ekotehokkuusvertailuja. Uusiutuvan energian käyttöönnoton myönnettävien avustusten kohdalla kaikki asetuksen kriteerit täyttävät toimenpiteet ovat olleet yhdenvertaisia. Avustuksia on myönnetty asetuksella tarkemmin määriteltyihin toimenpiteisiin. Vuosien 2011–2013 aikana avustuksia myönnettiin siten, että avustusvaltuudet käytettiin lähes kokonaan.

Ympäristöministeriö on teettänyt *Rakennuskannan korjausmahdollisuudet* -vuorovaikutteisen selvityksen, jota koordinoi Teknologian tutkimuskeskus VTT. Selvitys valmistui huhtikuuna 2014 ja se sisältyy Suomen kansallisen energiatehokkuuden toimintasuunnitelmaan osana energiatehokkuusdirektiivin mukaista raportointia Euroopan komissiolle. Selvityksessä arvioidaan rakennuskannan peruskorjausstrategiaa. Tähän liittyen tarkastelussa on myös politiikkatoimenpiteet. Selvitystä ja sen tuloksia voidaan hyödyntää mahdollisuuksien mukaan hankepäättöksenteon kriteereiden kehittämisessä.

Ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä rakennuskannan korjaamisen ja kunnossapidon energiatehokkuustoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnista todettiin, että energiatehokkuutta voidaan lisätä sellaisilla taloudellisilla kannustimilla, jotka kannustaisivat määräystasoa paremmalle tasolle tähtääviin korjauksiin. Tämä seikka olisi hyvä huomioida myös ARAn hankepäättöksenteossa. Toisaalta mahdollisia ekotehokkuusvertailuja tehtäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että vertailuperusteissa tulee ottaa huomioon myös elinkaariajattelu, jotta varmistetaan toteutettavien toimenpiteiden järkevyyden pitkäaikaisella aikavälillä.

Avustusten kohdentamista lainsäädännössä määriteltyjen ehtojen perusteella voidaan katsoa riittäväksi, mutta meneillään olevien hankkeiden tulosten pohjalta tulisi pohtia toimenpiteitä, joilla taataan avustusten kohdentuminen kustannus-hyötysuhteeltaan edullisimpiin hankkeisiin.

Siirtomäärärahat

Siirtomäärärahojen ylibudjetointi ja kehitys

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksessa todettiin, että hallinnonalan siirtomäärärahojen suhteen ilmeni ylibudjetoinnin piirteitä, sillä edellisvuodelta siirtyvien siirtomäärärahojen suuri määrä ei kääntynyt vuoden 2008 tilinpäätöksessä laskuun, vaan päinvastoin kasvoi 20 miljoonalla eurolla. Tarkastusvirasto katsoi, että ympäristöministeriön asiana on huolehtia, että siirtyneiden määrärahojen kehitys olisi laskeva, eikä kasvava, kuten oli tilanne vuoden 2008 tilinpäätöksessä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla oli vuoden 2012 talousarviossa siirtomäärärahoja 256,0 miljoonaa euroa. Aikaisemmilta vuosilta siirtomäärärahoja siirtyi 188,7 miljoonaa euroa. Käytettävissä vuonna 2012 oli siirtomäärärahoja siten kaikkiaan 444,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 on peruutettu vuosien 2010 ja 2011 siirtomäärärahoja yhteensä 3,7 miljoonaa euroa. Suurin osa peruutetusta summasta koostui momentista 35.10.65 (Öljyjätämaksulla rahoitettava öljyjätehuolto, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2010 talousarviossa): momentin määrärahoista peruttiin yhteensä 1,3 miljoonaa euroa.

Vuoden 2012 talousarvion siirtomäärärahoja siirrettiin seuraavalle vuodelle yhteensä 120,4 miljoonaa euroa. Kaiken kaikkiaan seuraavalle vuodelle siirtomäärärahoja siirrettiin yhteensä 188,1 miljoonaa euroa.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla oli vuoden 2013 talousarviossa siirtomäärärahoja 286,6 miljoonaa euroa. Aikaisemmilta vuosilta siirtomäärärahoja siirtyi 188,1 miljoonaa euroa. Siten vuonna 2013 oli käytettävissä siirtomäärärahoja kaikkiaan 474,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 on peruutettu vuoden 2011 siirtomäärärahoja yhteensä 22,6 miljoonaa euroa. Peruutetusta summasta 21,3 miljoonaa euroa kohdistui momenttiin 35.20.55 (Avustukset korjaustoimintaan, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2011 talousarviossa). Vuoden 2013 talousarviossa momentilla 35.20.55 (Avustukset korjaustoimintaan, siirtomääräraha 3v) oli siirtomäärärahaa yhteensä 50,5 miljoonaa euroa, josta siirrettiin vuodelle 2014 yhteensä 44,4 miljoonaa euroa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan vuoden 2013 talousarvion siirtomäärärahoja siirrettiin seuraavalle vuodelle 149 miljoonaa euroa. Siirtomäärärahoja siirrettiin kaikkiaan yhteensä 211,5 miljoonaa seuraavalle vuodelle.

Vuoteen 2008 verrattuna ympäristöministeriön hallinnonalan siirtomäärärahojen siirrot eivät ole merkittävästi kääntyneet laskuun. Vuoden 2008 talousarviosta siirtyi seuraavalle vuodelle siirtomäärärahoja 151,1 miljoonaa euroa ja yhteensä kaikkiaan 204,3 miljoonaa euroa.

Siirtomäärärahojen kasvu, myöntämisvaltuus ja arviomääräraha

Siirtomäärärahojen siirtyvien erien kasvun johdosta virasto suositti tarkastuksessa, että tulisi harkita määrärahojen budjetoinnin muutosta siten, että kyseisille momenteille otettaisiin myöntämisvaltuus ja myöntämisvaltuuden käytöstä aiheutuvia maksatuksia varten budjetissa olisi arviomääräraha.

Valtuuden käyttö on kuitenkin edelleen vähäistä ympäristöministeriön hallinnonalalla. Vuoden 2012 talousarviossa uusia valtuuksia oli yhteensä 15,9 miljoonaa euroa momenteilla 35.10.61 (Ympäristönsuojelun edistäminen, siirtomääräraha 3 v) ja 35.10.63 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, siirtomääräraha 3 v). Vuonna

2012 valtuutta käytettiin ainoastaan momentilta 35.10.61 3,75 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 talousarviossa uusia valtuuksia oli ympäristöministeriön hallinnonalalla yhteensä 10 miljoonaa euroa momentilla 35.10.63 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, siirtomääräraha 3 v). Valtuutta ei käytetty vuonna 2013.

Vuoden 2014 talousarviossa on uutta valtuutta yhteensä 18,5 miljoonaa euroa momenteilla 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, arviomääräraha), 35.10.61 (Ympäristönsuojelun edistäminen, siirtomääräraha 3 v) ja 35.10.63 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, siirtomääräraha 3 v). Varsinaista muutosta budjetoinnissa ei ole havaittavissa vuosina 2012–2014 verrattuna vuoteen 2008.

Tutkimustoiminnan vaikuttavuus

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksessa todettiin, että ministeriö on tehnyt arviointitutkimuksia kattavasti. Tarkastusvirasto totesi kuitenkin suosituksissaan, että ympäristöministeriön tulisi arvioida tutkimustoimintansa vaikutusta/vaikuttavuutta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tämän takia jälkiseurannassa haluttiin vielä selvittää, miten hallinnonalan tutkimustoiminnan vaikuttavuutta päätöksentekoon on tutkittu?

Ympäristöministeriö on selvittänyt vuonna 2013 ympäristöministeriön (YM) T&K toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tästä on laadittu julkaisu *Ympäristöministeriön T&K-toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi*. Arvioinnin kehittämissuosituksia käsiteltiin YM:n virkamiesjohtoryhmässä 20.12.2013, ja johtoryhmä päätti keskeisimmistä kehittämiskohteista. Ministeriön tutkimusjohtaja yhdessä tutkimustiimin kanssa vastaa YM:n T&K-toiminnan kehittämisestä arvioinnin suositusten mukaisesti.

Yhtenä kehittämiskohteena ministeriö on selkiyttänyt T&K-toiminnan roolia suhteessa uusiin TULA-rahoitusvälineisiin (valtion tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistus). Lisäksi ministeriön ennakointitoimintaa hyödyntäen laaditaan parhaillaan pitkän ja lyhyen aikajänteen sisällöllisiä T&K-tarpeita kuvaavaa teemapaperia. Tässä käytetään samaa teemajaottelua kun SYKEN tulosohtauksessa, jotta prosessia voidaan hyödyntää aiempaa vahvemmin. Työn tukena käytetään myös YM:n tulevaisuuskausa-prosessia, jonka laadinta on tutkimusjohtajan vastuulla. Yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa on tehty T&K-toiminnassa liittyen ympäristön tilan seurannan kehittämiseen. Kuntaliiton kanssa on suunnitteilla syksylle *Ympäristötiedon foorumi* -seminaari. Myös kokeilutoimintaa on kehitetty ministeriöiden kesken.

Verkostomaista yhteistyötä luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän (LYNET) puitteissa on kehitetty. YM osallistuu myös STM:n verkoston sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntijalaitosten yhteenliittymän (SOTERKO) työhön. Metropolialueen kaupunkitutkimuksen tutkimus- ja yhteistyöohjelma (KatuMetro) verkostoa on tuettu uusien rahoitusvälineiden kautta. Kansainvälisen toiminnan osalta kansallisia EU-vaikuttamisen rakenteita on kehitetty valmistauduttaessa EU:n puiteohjelmaan Horizon 2020.

Tutkimustuloksista viestintää on tehostettu muun muassa siten, että *Ympäristötiedon foorumin (YTF)* kanssa on aktiivisesti ideoitu tilaisuuksia, jossa viestitään YM:n T&K-projektin tuloksista.

Hankehallinnassa on siirrytty uuteen sähköiseen järjestelmään. Lisäksi T&K hankehallinnon käsikirjan päivitysluonnos on valmiina; se tullaan viimeistelemään elokuussa. Ministeriön T&K-strategian päivitystyö tullaan aloittamaan loppuvuoden aikana.

Edellä esitetyt toimet osoittavat, että ympäristöministeriö on hyvin pyrkinyt kehittämään hallinnonalansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Ympäristöministeriö on toteuttanut hallinnonalan tulosohtausuudistuksen, minkä puitteissa on muun muassa kehitetty määrällisiä tulostavoitemittareita. Ympäristöministeriön asettamat hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet kattavat hyvin toimialan kentän. Vaikuttavuustavoitteille, samoin kuin myös tulosopimusten tavoitteille, tulisi kuitenkin kehittää vielä nykyistä enemmän määrällisiä mittareita. Tuottavuuden arviointia tulisi myös kehittää.

Ympäristöministeriö ei ole toteuttanut tarkastusviraston suositusta siitä, että kaikki toimintamenot koottaisiin talousarvioesityksessä yhteen lukuun.

Talousarvioesityksissä ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun tehtäviä käsitellään edelleen yhdessä. Lukurakenne ei siten vastaa ministeriön osastojakoa. Tarkastuksessa esitettiin myös suositus, että kansainvälisten asioiden yksikön määrärahat olisi syytä ilmaista omanaan. Kehitystä tähän suuntaan ei ole tapahtunut, joskin talousarviossa esitetään kansainvälisten ja EU-asioiden työaikaisten toteutumien ja ennakoitujen työajat.

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksessa todettiin, että valtion tilinpäätöskertomuksen (hallituksen vuosikertomuksen) ympäristöhallintoa koskevan luvun sisältö voisi olla informatiivisempi. Tyylillisesti ja sisällöllisesti kertomusteksti ei ole tarkastuksen jälkeisissä valtion tilinpäätöskertomuksissa/ hallituksen vuosikertomuksissa juuri muuttunut. Näin raportointi ei ole kehittynyt viraston suositusten mukaisesti. Esimerkiksi taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei tilinpäätöstekstissä esitetä. Myöskään Suomen ympäristökeskuksen toimintaa ja tuloksellisuutta ei juuri kuvata.

Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnonalan siirtomäärärahojen suhteen ilmeni ylibudjetoinnin piirteitä. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ympäristöministeriön hallinnonalan siirtomäärärahojen siirrot eivät ole merkittävästi kääntyneet laskuun. Tarkastuksessa suositeltua valtuuksien käyttömahdollisuutta ei ole toteutettu: valtuuden käyttö on edelleen vähäistä ympäristöministeriön hallinnonalalla.

Tarkastuskertomuksessa katsottiin, että energiapainotteisille suhdanneavustuksille tulisi luoda strategia tai priorisointiohjelma. Vaikka varsinaista strategiaa ei ole määritelty, voidaan jälkiseurannan perusteella katsoa, että ympäristöministeriön toimenpiteet energiapainotteisen suhdanneavustuksen kohdentamiseksi olivat riittävät avustuksen kysyntään nähden. Ympäristöministeriö on kehittänyt tarkoituksenmukaisesti sääntelyä, joka tukee myös ARAn hankepäätöksentekoa. Ympäristöministeriön ja ARAn tulisi kuitenkin vielä pohtia toimenpiteitä, joilla taataan avustusten kohdentuminen kustannus-hyötysuhteeltaan edullisimpiin hankkeisiin.

Ympäristöministeriö on arvioinut hallinnonalan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Selvityksen perusteella on ryhdytty useisiin kehittämistoimenpiteisiin.

Tarkastuksessa ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmässä todettiin olevan paljon vahvuuksia. Ohjausjärjestelmän osien kehittämiseksi ministeriölle esitettiin kuitenkin useita suosituksia, joiden toteutumista jälkiseurannassa selvitettiin. Ympäristöministeriön toimet suositusten toteuttamisessa vaihtelevat aktiivisesta kehittämis-toiminnasta passiiviseen seurantaan. Läheskään kaikkia suosituksia ei ole toteutettu.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa myös jatkossa ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuutta. Seuranta toteutetaan jatkossa osana tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen perusseurantaa, vaikuttavuusinformaatiotarkastusta, normaalia tilintarkastusta sekä riskianalyyysien ja tarkastussuunnittelun perusteella tarvittaessa erillisinä tuloksellisuustarkastuksina.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen