

## **Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 220/2011



## **Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä**

ISSN-L 1798-2219  
ISSN 1798-2219 (nid.)  
ISSN 1798-2227 (PDF)  
ISBN 978-952-499-169-8 (nid.)  
ISBN 978-952-499-170-4 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2011

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 264/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen, ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta ja ohjausjärjestelmätarkastuksesta annettujen ohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä, 18. päivänä helmikuuta 2011

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen

Tarkastuksen tekijä:

Tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

ympäristöministeriö

Asiasanat:

ympäristöministeriö, hallinnonalat, ohjausjärjestelmä, talousarvio, johtaminen, suunnittelu, arviointi, raportointi

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>14</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.1.1 Ympäristöministeriön hallinnonala ja tehtävät	14
2.1.2 Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahat	17
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit sekä tarkastuksen rajaukset ja varaukset	20
2.3 Tarkastusaineistot ja –menetelmät	22
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>24</b>
3.1 Suunnittelu	24
3.1.1 Strateginen suunnittelu	24
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	25
3.1.3 Henkilöstöstrategia ja –suunnittelu	32
3.1.4 Talousarvioesityksen rakenne ja sisältö	34
3.2 Johtaminen	41
3.2.1 Ministeriön johtaminen	42
3.2.2 Säädosvalmistelu	45
3.2.3 Kansainvälisten asioiden johtaminen	49
3.2.4 Hallinnonalan tulosohtaus	52
3.2.5 Siirtomenojen ohjaus	55
3.2.6 Hallinnonalan tukitoimet	58
3.2.7 Ohjelmajohtaminen	66
3.2.8 Laatujohtaminen ja laadunhallinta	68
3.2.9 Ympäristöjohtaminen	70
3.2.10 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset valtion rahastot	70
3.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät	75
3.3.1 Hallinnonalan laskentatoimi	75
3.3.2 Arviointitutkimukset	76
3.4 Sisäinen valvonta	79
3.5 Raportointi	82
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>86</b>
Lähteet	91





### Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalansa tuloksellisuuden. Hallinnonalan ohjausjärjestelmään sisältyy myös tiedon välittäminen hallinnonala ohjaaville tahoille, erityisesti eduskunnalle.

Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahat vuoden 2009 talousarviossa olivat noin 340 miljoonaa euroa.

Tarkastus suoritettiin tarkastusviraston ohjausjärjestelmämallin tarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastuksen pääkysymys oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Kokonaisuutena arvioiden ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa verrattain hyvät edellytykset hallinnonalan toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Ohjausjärjestelmässä on paljon vahvuuksia. Ympäristöministeriöllä on asianmukainen strategia, jota päivitetään säännöllisesti. Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelu perustuu hallitusohjelmaan ja ministeriön strategiaan. Ministeriö on antanut sisällöllisesti kattavat ohjeet toiminta- ja taloussuunnittelusta. Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahojen käyttö on pääluokkatasolla hyvin lähellä talousarviota ja valtiontalouden kehyksissä on pysytty. Ympäristöministeriön henkilöstösuunnittelu on onnistunutta ja hallinnonala on valtion tuottavuusohjelman mukaisella toteuttamisuralla.

Ympäristöministeriön johtamisen organisointi ja menettelytavat ovat asianmukaisia ja määrärahojen seurantajärjestelmää on kehitetty. Tyytyväisyys johtamiseen on lisääntynyt ja se ylitti vuonna 2010 kaikkien ministeriöiden keskiarvon. Johtamisen ongelmana on kuitenkin töiden yleinen organisointi.

Ympäristöministeriö on kehittänyt säädösvalmistelun organisointia ja ohjeistusta. Kansainvälisten asioiden johtaminen on myös organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla: ministeriö on laatinut EU-strategian, joka toimii paitsi strategiana niin myös konkreettisena toimintasuunnitelmana.

Hallinnonalan tulosohtaus on järjestetty siten, että ministeriön ja sen alaisten virastojen välillä on riittävä vuorovaikutus ja palautteen anto-

mahdollisuus. Tulossopimuksista annettu ohje on monipuolinen. Ympäristö-ministeriön siirtomenojen ohjaus on varsin toimivaa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan tukitoiminnot on järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Hankintamenojen ohjaus on järjestetty asianmukaisesti. Tietohallinnolle on laadittu strategia, jota toteutetaan vuosittain uudistettavan hankinta- ja toimenpideohjelman kautta. Lisäksi tietohallinto seuraa tiedonhallinnon kustannuksia ja arvioi tiedonhallinnan hankkeita. Tilahallinnon osalta ympäristöministeriöllä on hyvä tilannetieto ministeriön ja sen alaisten virastojen toimitiloista ja niiden muutoksista. Myös ministeriön tutkimustoiminta on organisoitu tarkoituksenmukaisesti ja on menettelytavoiltaan asianmukaista.

Vaikka ympäristöministeriöllä ei ole määrämuotoista laatujärjestelmää tai laatukäsikirjaa, on hallinnonalalla laatujohtamiseen ja laadunhallintaan suhtauduttu tarkoituksenmukaisena kehittämistoimintana. Ministeriö on muun muassa asettanut koko hallinnonalaan koskevan laatutyön kehittämisen ohjausryhmän. Myös ympäristöjohtaminen on asianmukaista: ministeriö on rakentanut ympäristöjärjestelmän, jonka tavoitteena on saada ISO 14001 -sertifiointi.

Ympäristöministeriössä, Suomen ympäristökeskuksessa sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa laskentatoimi on järjestetty asianmukaisella tavalla. Hallinnonalan sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen tarkastuksessa ei ole ollut erityistä huomautettavaa. Ympäristöministeriö on toteuttanut arviointitutkimuksia kattavasti.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta myös ohjausjärjestelmän kehittämistarpeita. Ympäristöministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen rakennetta tulisi kehittää siten, että luontoympäristöosaston ja ympäristönsuojeluosaston määrärahat eriytettäisiin talousarvioesityksessä. Myös kansainvälisestä toiminnasta tulisi saada helpommin kokonaiskuva: mitkä ovat tavoitteet, tulosalueen työaika ja euromääräiset toimintamenot. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenot olisi syytä sisällyttää Ympäristöhallinnon toimintamenot -lukuun.

Siirtomäärärahojen suhteen ilmeni ylibudjetoinnin piirteitä. Ympäristöministeriön tulisi huolehtia, että siirtyneiden määrärahojen kehitys olisi laskeva. Kehitystä olisi myös analysoitava selkeästi niin, että analyysistä käy selville sidotun ja sitomattoman siirtomäärärahan määrä ja perusteet. Siirtomäärärahojen siirtyvien erien kasvun johdosta tulisikin harkita määrärahojen budjetoinnin muutosta siten, että kyseisille momenteille otettaisiin myöntämisvaltuus ja myöntämisvaltuuden käytöstä aiheutuvia maksatuksia varten budjetissa olisi arviomääräraha.

Talousarvion pääluokan yhteiskuntapoliittisille tavoitteille tulisi esittää tavoitetasoja ja indikaattoreita. Ympäristöhallinnon toimintamenoja sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevissa luvuissa tulisi esittää enemmän

vaikuttavuustavoitteita ja indikaattoreita. Myös tuloksellisuuden mittareita tulisi kehittää. Talousarvioesityksessä joitain siirtomäärärahmomentteja voitaisiin yhdistää omaksi luvukseen.

Ympäristöministeriön tulisi kehittää toimialansa tavoitteenasettelua, tavoitetason määrittelyä ja indikaattoreita sekä tulossopimuksia ja raportointia siten, että hallinnonalan tuloksellisuus voidaan entistä paremmin todeta myös valtion tilinpäätöskertomuksessa. Ministeriön kansainvälinen toiminta tulisi näkyä nykyistä paremmin tilinpäätöskertomuksessa. Ympäristöministeriö on tehnyt arviointitutkimuksia varsin kattavasti. Näitä tutkimuksia ja niiden keskeisiä tuloksia tulisi esitellä valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Itämeren suojelun toimenpideohjelman johtaminen ei ole onnistunut. Ohjelman systemaattisessa suunnittelussa on ollut puutteita ja kunnollista ohjelmasuunnitelmaa ei ole laadittu. Itämeren tehokas suojeleminen toimintana onnistuu pitkällä aikavälillä vain, jos se on sisäistetty ja integroitu kunkin toimijan jokapäiväiseen toimintaan. Itämeren suojeleohjelman ohjelmajohtamisen onnistumiselle ei luotu riittäviä edellytyksiä. Kaiken kaikkiaan valtionhallinnossa tärkeiden poikkialueellisten ohjelmien johtamiselle tulisi varata riittävät resurssit, määrittää ohjelman määräysvaltainen johto ja vastuusuhteet sekä lisätä ohjelmajohtamisen hallinnan valmiuksia.

Valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyyperiaatteesta, ja näin ne kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Ympäristöministeriön hallinnonalan rahastojen (Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto) organisointia ja hallintoa tulisi kehittää yhtenäisin periaattein. Rahastoille olisi myös asetettava selkeät, mitattavissa olevat tulostavoitteet. Ympäristöministeriön tulisi selvittää, onko valtion pysyvien tehtävien hoitaminen valtion talousarvion ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta.

Ympäristöministeriön tulisi arvioida tutkimustoimintansa vaikuttavuutta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Suhdanneluontoisille energiamäärärahoille (jos ne tulevat jatkumaan) tulisi luoda strategia tai selkeä priorisointiohjelma ja hankepäätöksentekoon tulisi kehittää edullisuudenarviointimenetelmä. Ministeriön tulisi myös arvioida siirtomenojen vaikuttavuutta.

### Styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses förvaltningsområdets lednings verksamhetsätt och de system, med hjälp av vilka ledningen går in för att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde. I styrningssystemet på förvaltningsområdet ingår också att förmedla information till de instanser som styr förvaltningsområdet, särskilt riksdagen.

Anslagen på miljöministeriets förvaltningsområde var i statsbudgeten för år 2009 ca 340 miljoner euro.

Revisionen utfördes i enlighet med revisionsverkets instruktion om revision av modeller för styrningssystem. Huvudfrågan vid revisionen var, hur goda förutsättningar styrningssystemet på förvaltningsområdet ger för resultat av verksamheten och konstaterande av ansvar.

Som helhet bedömt ger styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde jämförelsevis goda förutsättningar för resultat av verksamheten och konstaterande av ansvar.

Styrningssystemet har många starka sidor. Miljöministeriet har en ändamålsenlig strategi, som uppdateras regelbundet. Verksamhets- och ekonomiplaneringen på förvaltningsområdet baserar sig på regeringsprogrammet och ministeriets strategi. Ministeriet har gett innehållsmässigt täckande instruktioner om verksamhets- och ekonomiplaneringen. Användningen av anslagen på miljöministeriets förvaltningsområde är på huvudtitels nivå mycket nära statsbudgeten och man har hållit sig inom ramar för statsfinanserna. Miljöministeriets personalplanering är lyckad och förvaltningsområdet är inne på ett spår som förverkligar statens produktivitetsprogram.

Organiseringen av och förfaringssätten i ledningen av miljöministeriet är ändamålsenliga och systemet för uppföljning av anslagen har utvecklats. Tillfredsställelsen med ledarskapet har ökat och den översteg år 2010 medeltalet för samtliga ministerier. Ett problem i ledarskapet är emellertid den allmänna organiseringen av arbetet.

Miljöministeriet har utvecklat organiseringen av och instruktionerna angående författningsberedningen. Ledningen av internationella ärenden har också organiserats på ett ändamålsenligt sätt: ministeriet har gjort upp en EU-strategi, som fungerar inte bara som strategi utan också som konkret verksamhetsplan.

Resultatstyrningen på förvaltningsområdet har ordnats så, att mellan ministeriet och de underställda ämbetsverken råder en tillräcklig växelverkan och möjlighet att ge respons. Den instruktion som getts om resultatavtalen är mångsidig. Styrningen av miljöministeriets överföringsanslag är synnerligen fungerande.

Stödfunktionerna på miljöministeriets förvaltningsområde har ordnats ändamålsenligt. Styrningen av anskaffningsutgifter har ordnats adekvat. För informationsförvaltningen har gjorts upp en strategi, som förverkligas med ett årligen uppdaterat anskaffnings- och åtgärdsprogram. Dessutom följer informationsförvaltningen med informationsförvaltningens kostnader och utvärderar informationsförvaltningens projekt. I fråga om lokalitetsförvaltningen har miljöministeriet en god lägesuppfattning av ministeriets och de underställda ämbetsverkens lokaliteter och förändringarna av dem. Också ministeriets forskningsverksamhet har ordnats ändamålsenligt och är adekvat vad förfaringsätten beträffar.

Trots att miljöministeriet inte har ett särskilt utformat kvalitetssystem eller en kvalitetshandbok, har man på förvaltningsområdet betraktat kvalitetsledning och kvalitetshantering som en ändamålsenlig utvecklingsverksamhet. Ministeriet har bl.a. tillsatt en styrningsgrupp för utvecklande av det kvalitetsarbete som utförs på hela förvaltningsområdet. Också miljöledningen är adekvat: ministeriet har byggt upp ett miljösystem, som har som målsättning att beviljas ISO 14001 certifikat.

Vid miljöministeriet, Finlands miljöcentral samt Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet har redovisningen ordnats på ett ändamålsenligt sätt. Vid revisionen av den interna övervakningen och interna revisionen på förvaltningsområdet har inte förekommit särskilt att anmärka. Miljöministeriet har täckande gjort utvärderande undersökningar.

På basis av revisionen kan man också konstatera behov av att utveckla styrningssystemet. Strukturen för budgetförslaget på miljöministeriets förvaltningsområde borde utvecklas så, att anslagen för naturmiljöavdelningen och miljöskyddsavdelningen skulle skiljas åt i budgetförslaget. Också av den internationella verksamheten borde man lättare få en helhetsbild: vilka är målsättningarna, arbetstiden på resultatområdet och omkostnaderna i eurobelopp. Det vore skäl att inkludera omkostnaderna vid Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet i kapitlet Miljöförvaltningens omkostnader,

I fråga om reservationsanslagen visade sig drag av överbudgetering. Miljöministeriet borde tillse, att utvecklingen av överförda anslag vore sjunkande. Utvecklingen borde också analyseras klart så, att av analysen framgår volymen och grunderna för bundet och obundet reservationsanslag. På grund av ökningen av reservationsanslagens överförda poster borde man också överväga en förändring av budgeteringen av anslagen så, att

på ifrågavarande moment skulle tas in en bevilningsfullmakt och i budgeten skulle finnas ett reservationsanslag för de betalningar som uppkommer av att bevilningsfullmakten används.

För de samhällspolitiska målsättningarna i budgetens huvudtitel borde presenteras målsatta nivåer och indikatorer. I de kapitel som gäller miljöförvaltningens omkostnader samt miljö- och naturskyddet borde presenteras mera effektmål och indikatorer. Också mätarna på resultatet borde utvecklas. I budgetförslaget kunde en del reservationsanslagsmoment sammanlösas till ett eget kapitel.

Miljöministeriet borde utveckla måluppställandet, definieringen av och indikatorerna på den målsatta nivån samt resultatavtalen och rapporteringen så, att förvaltningsområdets resultat kan konstateras bättre än förr också i statens bokslutsberättelse. Ministeriets internationella verksamhet borde synas bättre än för närvarande i bokslutsberättelsen. Miljöministeriet har synnerligen täckande gjort utvärderande undersökningar. Dessa undersökningar och de centrala resultaten av dem borde presenteras i statens bokslutsberättelse.

Ledningen av åtgärdsprogrammet för skydd av Östersjön är inte lyckad. I den systematiska planeringen av programmet har förekommit brister och någon ordentlig programplan har inte utarbetats. Ett effektivt skydd av Östersjön som vittomfattande verksamhet lyckas på lång sikt endast om det har integrerats i den vardagliga verksamheten hos envar aktör. För en lyckad programledning av programmet för skydd av Östersjön har inte skapats tillräckliga förutsättningar. Allt som allt borde i statsförvaltningen för ledningen av viktiga tväradministrativa program reserveras tillräckliga resurser, definieras en ledning med beslutsmakt och ansvarsförhållandena för programmet samt ökas beredskapen till en behärskad programledning.

Fonderna utanför statens budgetekonomi innebär ett undantag från budgetens fullständighetsprincip och de inskränker sålunda riksdagens budgetmakt. Organiseringen och förvaltningen av fonderna på miljöministeriets förvaltningsområde (Statens bostadsfond och Oljeskyddsfonden) borde utvecklas enligt enhetliga principer. För fonderna borde också uppställas klara, mätbara resultatmål. Miljöministeriet borde utreda, om skötseln av bestående statliga uppgifter genom en fond utanför statsbudgeten är nödvändig på det sätt som avses i 87 § i grundlagen. Om sådana motiveringar saknas, borde fonden anslutas som en del av statens budgetekonomi.

Miljöministeriet borde utvärdera verkningarna av dess forskningsverksamhet på det samhälleliga beslutsfattandet. För de konjunkturbetingade energianslagen (ifall de kommer att fortsätta) borde upprättas en strategi eller ett klart prioriteringsprogram och för beslutsfattandet om projekt borde utvecklas en metod för utvärdering av förmånligheten. Ministeriet borde också utvärdera överföringsutgifternas verkningar.

# 1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta: *"Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto."* Perustuslain 65 ja 68 §:issä säädetään valtioneuvoston tehtävistä ja ministeriöistä: *"Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmistettava asianomaisessa ministeriössä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta."*

Tarkastuksen kohteena on ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä tarkastuksessa niitä ministeriön johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joita johto käyttää toteuttaakseen perustuslain 65 ja 68 §:iä eli valmistellakseen ja toimeenpannakseen toimialaansa kuuluvia asioita. Edelleen ohjausjärjestelmään kuuluvat ne menettelytavat, joilla ministeriö osoittaa hallinnonalansa tilivelvollisuuden raportoimalla toiminnastaan valtioneuvoston osana eduskunnalle. Tärkein niistä päätöksistä, joista hallinnonala on tilivelvollinen, on valtion talousarvio, jossa eduskunta myöntää määrärahat hallinnonalan toimintaan. Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahat esimerkiksi vuoden 2009 eduskunnan hyväksymässä talousarviossa olivat 340 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perustana on tarkastusviraston strategia vuosille 2010–12. Strategiassa linjataan, että virasto tarkastaa vuosittain jonkin hallinnonalan tai hallinnonalarajat ylittävän asiakokonaisuuden tavoitteenasettelun, ohjausjärjestelmän toimivuuden ja tietoperustan sekä tähän ohjausjärjestelmään liittyvän riskienhallinnan.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten hyvät edellytykset ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

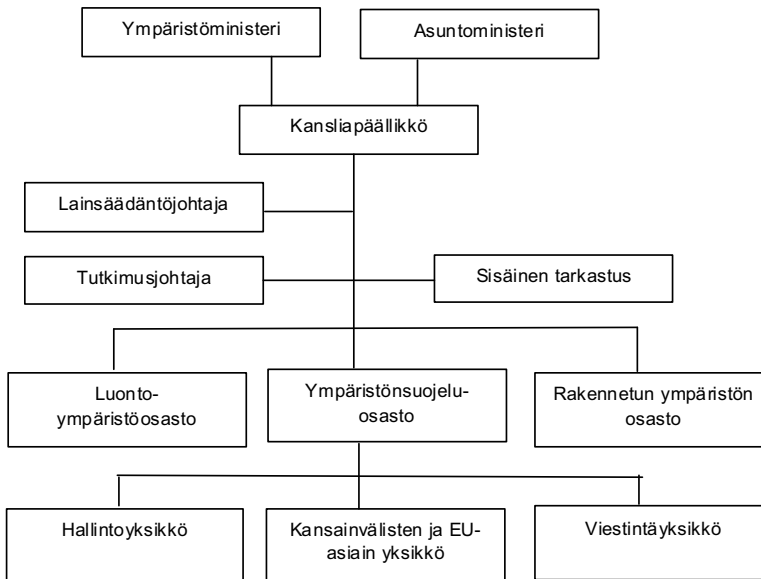
# 2 Tarkastusasetelma

## 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

### 2.1.1 Ympäristöministeriön hallinnonala ja tehtävät

Ympäristöministeriö aloitti toimintansa 1.10.1983. Ministeriössä työskentelee noin 300 henkilöä. Ympäristöministeriötä johtavat ympäristöministeri ja asuntonministeri. Ympäristöministeri vastaa ympäristön- ja luonnonsuojeluasioista sekä ministeriön toimialan muista asioista lukuun ottamatta asumista, rakentamista ja kaavoitusta, joista vastaa asuntonministeri.

Ministeriön ylimpänä virkamiehenä toimii kansliapäällikkö. Asiat valmistellaan osastoissa ja yksiköissä, joita ovat luontoympäristöosasto, rakennetun ympäristön osasto, ympäristönsuojeluosasto, hallintoyksikkö, kansainvälisten ja EU-asiain yksikkö sekä viestintäyksikkö.



**KUVIO 1. Ympäristöministeriön organisaatio.**

Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) sekä vuoden



2009 loppuun saakka 13 alueellista ympäristökeskusta ja kolme ympäristölupavirastoa. Ympäristöministeriö ohjaa ja rahoittaa myös Metsähallituksen luonnonsuojelutoimia (julkiset hallintopalvelut).<sup>1</sup> Rahastoja hallinnonalalla on kaksi: Valtion asuntorahasto ja öljysuojarahasto (ÖSRA). Rahastot ovat valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja.

Ympäristöministeriön, kuten muidenkin ministeriöiden, toimintaa säätelevät laki valtioneuvostosta (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). Lisäksi ympäristöministeriön toiminnan perusteista säädetään ympäristöministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (708/2003). Yksityiskohtaiset säännökset ministeriön organisaatiosta, tehtävistä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sisältyvät ministeriön työjärjestykseen (897/2010).

Valtioneuvoston asetuksen (708/2003) mukaan ympäristöministeriö on yhteistyöhakuinen johtava vaikuttaja kestävän kehityksen, hyvän elinympäristön ja monimuotoisen luonnon turvaamisessa nykyisille ja tuleville sukupolville. Ministeriön tehtäviä ovat:

1. ilmansuojelu ja ilmastonmuutoksen torjunta, meluntorjunta, jäteasiat, meriensuojelu, vesiensuojelu ja muu ympäristönsuojelu
2. kemikaalien käytöstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja valvonta
3. geenitekniiikan käytöstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja valvonta
4. öljyvahinkojen ja muiden ympäristövahinkojen torjunnan järjestäminen sekä ympäristövahinkojen korvaaminen
5. ympäristövaikutusten arviointi
6. ympäristötalous
7. luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suojelu, luonnonsuojelualueverkoston kehittäminen ja luonnonsuojelualueiden sekä erämaa-alueiden hoito ja käyttö sekä luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen;
8. maisemanhoito ja -suojelu
9. luonnon virkistyskäyttö lukuun ottamatta valtion retkeilyalueita
10. alueiden käytön suunnittelun ja maakunnan suunnittelun ohjaus sekä maapolitiikka
11. alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinympäristöjen laadun kehittäminen
12. maa-ainesten käytön ohjaus
13. kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu
14. rakentamisen ja kiinteistönpidon ohjaus sekä
15. asunto-olojen kehittäminen.

---

<sup>1</sup> *Laki Metsähallituksesta (1378/2004).*

Laki (1069/2009) ja asetus (1828/2009) Suomen ympäristökeskuksesta säätelevät keskuksen toimintaa. Alueellisten ympäristökeskusten toimintaa sääteli vuoteen 2009 asti valtioneuvoston asetus (950/2004) alueellisista ympäristökeskuksista. Ympäristölupavirastojen toimintaa koski vuoden 2009 loppuun ympäristölupavirastosta annettu laki (87/2000) ja asetus (116/2000) sekä valtioneuvoston päätös (128/2000).

Ympäristöministeriön hallinnonalalla tapahtui organisaatiomuutos kun aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) aloittivat toimintansa 1.1.2010. AVIt ja ELYt hoitavat alueellaan tehtäviä, joita tähän asti ovat hoitaneet lääninhallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot. Alueelliset ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen henkilöstö ja toimintamenomäärärahat siirtyivät uusiin virastoihin ja toimintamenot budjetoidaan talousarvioesityksessä pääluokkiin 28 ja 32.

ELYjä säätelee laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009). Ympäristöministeriölle kuuluu ELYjen *ympäristö- ja luonnonvarat* -vastuualueen toiminnallinen ohjaus, jonka perusteella laaditaan toiminnalliset tulossopimukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 7 §:n mukaan keskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioonottamiseksi laaditaan keskuksille niiden yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja jokaiselle keskukselle erilliset strategiset tulostavoiteasiakirjat (*strateginen ohjaus*). Strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoiteasiakirjat laaditaan hallituksen toimintakaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain. Strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa sekä yhteistyössä ELY-keskusten ja maakunnan liittojen kanssa.

AVEja säätelee laki aluehallintovirastoista (896/2009). Aluehallintovirastojen toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan virastoille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja jokaiselle virastolle erilliset strategiset tulostavoiteasiakirjat (*strateginen ohjaus*). Strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoiteasiakirjat laaditaan hallituksen toimintakaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain. Valtiovarainministeriö laatii strategia-asiakirjan ja strategiset tulostavoiteasiakirjat aluehallintovirastoille yhdessä toiminnallista ohjausta suorittavien ministeriöiden tai keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavien osin maakunnan liittojen kanssa. AVIen *ympäristölupavastuualueiden* toiminnallinen ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle. Vastuualueen

kanssa ministeriö ei tee toiminnallisia tulossopimuksia.<sup>2</sup> AVI:n ympäristölupavastuualueiden toiminnallista ohjausta varten on asetettu erillinen ohjausryhmä, jonka puheenjohtaja on kansliapäällikkö.

ÖSRAn toimintaa säätelee laki öljysuojarahastosta (1406/2004) ja valtion asuntorahastoa laki valtion asuntorahastosta (1144/1989). ARAa säätelee laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (71/2007).

Kunnan ympäristönsuojelutehtävät on määritetty laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986). Kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelella, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö.<sup>3</sup> Lain mukaan alueellinen ympäristökeskus, nykyään siis elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, edistää ja tukee kuntien ympäristönsuojelua toimialueellaan.

Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta alueellaan. Tätä velvollisuutta ja oikeutta kutsutaan "kaavoitusmonopoliksi". Kuntien maankäytön suunnittelulla on huomattava merkitys ympäristön- ja luonnonsuojelussa. Alueelliset ympäristökeskukset (nykyään ELYjen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet) ohjaavat kuntien maankäytön suunnittelua. Ympäristökeskuksen (nykyään ELYjen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet) ja jokaisen sen toimialueen kunnan kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu alueiden käytön suunnitteluun ja yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä.<sup>4</sup>

## 2.1.2 Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahat

Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahat esimerkiksi vuoden 2009 eduskunnan hyväksymässä talousarviossa olivat noin 340 miljoonaa euroa.

---

<sup>2</sup> AVI:ta koskeva laki, samoin kuin myös ELY:ä koskeva laki, on toiminnallisten tulossopimusten suhteen ehdollinen: tulossopimus laaditaan vain tarvittaessa.

<sup>3</sup> On kuitenkin todettava, että vastuu nimenomaisesti luonnonsuojelusta kuuluu ensi sijassa valtiolle. Kuntien rooli luonnonsuojelussa on määritelty vain yleisesti, eikä niille ole luonnonsuojelulaissa (1096/1996) määritelty mitään erityisiä velvoitteita lukuun ottamatta luonnonmuistomerkkien rauhoittamista yksityismailla.

<sup>4</sup> Ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on myös järjestettävä viranomaisneuvottelu sellaisista yleis- ja asemakaavoista, jotka koskevat valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai jotka muutoin ovat maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittäviä. Ympäristökeskuksen tehokkaimpina valvontakeinoina on mahdollisuus tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä oikaisukehoitus kunnalle tai valitus hallinto-oikeudelle.

Ympäristön- ja luonnonsuojelun määrärahat olivat 90,4 miljoonaa. Alueidenkäytön, asumisen ja rakentamisen puolestaan 96,2 miljoonaa. Hallinnonalan toimintamenot olivat 153,3 miljoonaa euroa.

Talousarvion ulkopuolisen valtion asuntorahaston varoja oli varattu 450 miljoonaa euroa asuntolainojen, asuntotoimen korkotukien ja avustusten sekä rahaston lainojen korkojen ja kuoletusten maksamiseen. Valtion asuntorahastosta siirrettiin talousarvioon 204,5 miljoonaa euroa. Valtion asuntorahastosta oli tarkoitus tukea noin 6 000 uuden korkotukiasunnon rakentamista. Arviolta viisi kuudesosaa uustuotannosta oli tarkoitus kohdentaa pääkaupunkiseudulle ja muille kasvualueille.

Vuoden 2009 talousarviossa panostettiin rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen. Korjaus- ja energia-avustuksiin oli varattu 68,5 miljoonaa euroa, josta energia-avustusten osuus oli 22 miljoonaa euroa. Eri-tyisryhmien asunto-olojen parantamiseen oli asuntorahastossa varattu 110 miljoonan euron valtuus.

Ympäristön- ja luonnonsuojelun määrärahoista (90,4 miljoonaa euroa) oli varattu luonnonsuojeluun 63 miljoonaa euroa. Tästä 28 miljoonaa euroa oli tarkoitus käyttää valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien ja Natura 2000 -verkoston<sup>5</sup> toteuttamiseen. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) 2009–2016 toteutusta yksityismaiden osalta jatketaan 8,5 miljoonan euron määrärahalla. Metsähallitukselle luonnonsuojelualueiden hoitoon (julkiset hallintotehtävät) oli talousarviossa varattu 24,8 miljoonaa euroa.

Vuonna 2009 merentutkimuslaitoksen tehtävät siirrettiin Suomen ympäristökeskukseen (SYKE) ja Ilmatieteen laitokseen. Merentutkimuslaitoksesta siirtyi SYKEN yhteyteen perustettavaan Merikeskukseen 55 henkilöä ja määrärahoja kaikkiaan 4,7 miljoonaa euroa.

Ympäristönsuojelun menoista 14,5 miljoonaa euroa oli vuoden 2009 talousarviossa osoitettu ympäristötöihin ja -kunnostukseen ja 4,2 miljoonaa euroa ympäristövahinkojen torjuntaan. Ympäristönsuojelun edistämiseen oli varattu miljoonan euron avustusmääräraha, jonka tarkoituksena oli tukea erityisesti haja-asutuksen talousjätevesien käsittelyn tehostamista. Kiinteistökohtaisiin, tulosidonnaisiin, vastaaviin avustuksiin oli varattu korjausavustusmäärärahasta kolme miljoonaa euroa. Porvooseen sijoitettavan öljyntorjuntakeskuksen perustamiseen ja ensimmäisen vuoden toimintaan oli varattu 0,6 miljoonaa euroa.

---

<sup>5</sup> *Euroopan unionin tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden väheneminen alueellaan. Yksi tärkeimmistä keinoista on luonnonsuojelun kannalta tärkeistä alueista muodostettava Natura 2000 -verkosto. Verkosto turvaa luontodirektiivissä määriteltyjen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjä.*

Ympäristöministeriön pääluokassa kulutusmenojen (mom. 01–29) osuus on 48,0 prosenttia, siirtomenojen (mom. 30–69) osuus on 41,8 prosenttia ja sijoitusmenot (mom. 70–89) 10,2 prosenttia. Kulutusmenoista suurin osa, 96,3 prosenttia, on toimintamenoja; 3,7 prosenttia menoista ohjataan ympäristövahinkojen torjuntaan ja eräisiin luonnonsuojelun menoihin. Siirtomenoista lähes puolet (48,5 prosenttia) ohjataan asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksiin. Metsähallituksen julkisiin palvelutehtäviin, luonnonsuojelualueiden hoitoon ja rakenteiden kehittämiseen, käytetään siirtomenoista 17,6 prosenttia. Natura- ja muuhun luonnonsuojeluverkoston toteuttamiseen hankinta- ja korvausmenoina ohjataan neljäsosa (25,8 prosenttia) siirtomenoista.

ÖSRAan tehdään 2,3 miljoonan euron siirto; tämä on 1,6 prosenttia siirtomenoista. Valtion asuntorahastoon ei tehdä vuoden 2009 talousarviossa siirtoa.

Ympäristöministeriön pääluokan siirtomenot ovat kaikki siirtomäärärahaa.

Sijoitusmenoista 42 prosenttia käytetään ympäristötöihin (muun muassa vesihuoltotyöt sekä pilaantuneiden maiden ja vesistöjen kunnostamistyöt) ja 58 prosenttia kertaluonteiseen Kuntarahoitus Oyj:n pääomittamiseen. Kaikkiaan ympäristöministeriön pääluokan määrärahoista 96 prosenttia on siirtomäärärahaa ja 4 prosenttia arviomäärärahaa. Siirtomäärärahasta 51,6 prosenttia on kaksivuotista ja 48,4 prosenttia kolmivuotista.

Ympäristöministeriön pääluokan määrärahat ovat vain 0,8 prosenttia kaikkien ministeriöiden yhteenlasketusta määrärahasta vuoden 2009 talousarviossa. Ministeriön ohjausjärjestelmän rahamääräinen valtiontaloudellinen arvo ei kuitenkaan kuvaa hyvin järjestelmän merkitystä, koska hallinnonala huolehtii monista aineettomista arvoista, joita voidaan koko yhteiskuntatalouden näkökulmasta pitää merkittävänä. Ohjausjärjestelmän merkitys korostuu myös siksi, että toiminnan ohjauksella pyritään varautumaan ympäristöriskien hallintaan. Toteutuessaan tällaiset riskit voivat koskea valtiontaloutta merkittävästi. Ohjausjärjestelmässä, varsinkin strategisessa suunnittelussa, käsitellään myös sellaisia uhkakuvia, jotka toteutuessaan voivat muuttaa koko taloutemme rakennetta, ja näin myös vaikuttaa voimakkaasti valtiontalouteen.

Aluehallinnon rakennemuutosten takia valtion talousarvioesityksessä vuodeksi 2010 lakkautettiin ympäristöministeriön pääluokan momentit 35.01.02 *Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenot* ja 35.01.03 *Ympäristölupavirastojen toimintamenot*. Vuoden 2010 talousarvioesityksen

ympäristöministeriön pääluokan määräraha oli vuoden 2009 varsinaista talousarviota 11,8 miljoonaa pienempi.<sup>6</sup>

## 2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit sekä tarkastuksen rajaukset ja varaukset

Tarkastus suoritetaan Valtiontalouden tarkastusviraston ohjausjärjestelmällin tarkastusohjeen mukaisesti.<sup>7</sup> Tarkastuksen pääkysymys on, *miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle.*

Ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan tässä tarkastuksessa hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonolansa tuloksellisuuden. Ohjausjärjestelmä on näin määriteltyä hallinnonalan johtamisen järjestelmä, eikä se sisällä itse tekemistä tai tekemisen tulosta. Tarkastuksen pääasiallinen kohde on siis järjestelmä, joka hallinnonalan johdolla on käytössään, ja jota se voi käyttää hallinnonolansa hallintaan. Järjestelmä tarkoittaa tässä vakiintuneita ja julkilausuttuja menettelyitä sekä näiden tueksi tarkoitettuja tiedonhallinnan menettelyjä. Ohjausjärjestelmä on näin väline, jolla johto pyrkii saamaan aikaan ja varmistamaan hallinnonolansa tuloksellisuuden. Tuloksellisuus tarkoittaa tiivistetysti toiminnan kustannusten ja vaikutusten optimaalista suhdetta.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmään sisältyy myös tiedon välittäminen hallinnonolaa ohjaaville tahoille, erityisesti eduskunnalle. Tieto välitetään joko eduskunnalle annettavina esityksinä tai jälkikäteenä, vastuun toteutamisesta palvelevana, raportointina. Ohjausjärjestelmän kannalta tärkeimmät tiedot ovat talousarvioesityksessä, hallituksen esityksissä uudeksi lainsäädännöksi sekä valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastuksessa ohjausjärjestelmää tarkastellaan sen osien toimivuuden perusteella. Ohjausjärjestelmän osat ovat (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät, (4) sisäinen valvonta ja (5) raportointi. Järjestelmän kolme pääosaa ovat suunnittelu, johtaminen ja

---

<sup>6</sup> *Ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen yhteenlasketut toimintamenot vuoden 2009 varsinaisessa talousarviossa olivat noin 75 miljoonaa. Vuoden 2010 talousarvioesityksessä erityisesti rakentamisen ja asumisen määrärahat taas nousivat noin 60 miljoonaa euroa.*

<sup>7</sup> *VTV (2010a).*

raportointi. Laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sekä sisäinen valvonta ovat pääosia toimintaa tukevia ja "leikkaavia" toimintoja.

Tarkastuksen keskeiset kriteerilähteet ovat perustuslaki sekä valtioneuvostosta ja valtion talousarviosta annetut lait sekä näiden nojalla annetut asetukset ja määräykset, joissa esitetään yleiset vaatimukset hallinnon toiminnan suunnittelulle, johtamiselle, raportoinnille, laskentajärjestelmille sekä sisäiselle valvonnalle.

Tarkastuksen yleisenä kriteerinä on järjestelmien riittävyys: se, että ministeriön johdolla on käytössään riittävät menettelytavat, joilla alaista hallintoa on mahdollista ohjata suunnittelemaan ja toimeenpanemaan asetettujen tavoitteiden mukaiset toimenpiteet, sekä varmistua näiden toimien tuloksellisuudesta. Riittävyuden lisäksi kaikkien tarkastuskysymysten kriteerinä on taloudellisuus ja tehokkuus. Ohjausjärjestelmän osien tarkastuksessa kriteerinä ovat myös osien toimivuus sekä säädösten, ohjeiden ja linjausten mukaisuus.

Tarkastuksen tarkastusmalliin liittyvät seuraavat vahvat varaukset on otettava huomioon raporttia luettaessa ja tarkastushavaintoja tulkittaessa:

1. Tarkastuksen kohteena on vain ohjausjärjestelmä, ei ohjauksen toimeenpano.
2. Ohjausjärjestelmä on määritelty tarkastusmallissa em. viidestä osasta koostuvaksi kokonaisuudeksi. Tämä määritelmä voi rajata pois joitakin reaalisen ohjausjärjestelmän osia tai jättää ne niiden todellisen painoarvoa vähemmälle huomiolle.
3. Tarkastuksella ei tuoteta tietoa toiminnan tuloksellisuudesta, vaan ohjausjärjestelmän toimivuuden edellytyksistä.
4. Tarkastuksessa ei arvioida poliittisesti vastuunalaisen – valtioneuvoston ja ministerin – toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

On siis erityisesti huomautettava, että tämän tarkastuksen perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, onko ympäristöministeriön hallinnonalan toiminta ollut onnistunutta ja vaikuttavaa.

Tarkastelutapaan liittyvä tärkeä rajaus on myös se, että tarkastuksessa ohjausjärjestelmää arvioidaan pääosin dokumentoituja tai vakiintuneita toimintatapoja ja menettelyjä arvioimalla. Tarkastus on vain osittain kohdistunut siihen, miten hallinnonalan ohjausjärjestelmää on käytännössä toteutettu, ja miten ohjaus on todellisuudessa onnistunut. Esimerkiksi tulosohjausjärjestelmää on arvioitu lähinnä asiakirjojen perusteella, eikä tarkastuksessa ole selvitetty, missä määrin tulosohjauksen menettelyt ovat todella vaikuttaneet tulosohjattujen virastojen toimintaan.

## 2.3 Tarkastusaineistot ja –menetelmät

Tarkastushavainnot perustuvat pääosin seuraavaan aineistoon:

- hallinnonalan viranomaisia koskeva lainsäädäntö
- talousarvio, lisätalousarviot, talousarvioesitys ja hallinnonalan talousarvioehdotuksen valmisteluaineisto
- hallinnonalan suunnittelun, kehittämisen ja seurannan asiakirjat
- hallinnonalan tulosohjausaineistot
- kirjanpitoyksiköiden kirjanpito ja tilinpäätökset
- hallinnonalaa koskevat arvioinnit, hallinnonalan tutkimukset ja tutkimusten arvioinnit
- hallinnonalan tutkimuslaitosten arvioinnit
- hallinnonalan ohjelmien arvioinnit
- hallinnonalan ohjausjärjestelmän ja ohjausprosessien kuvaukset
- hallinnonalalla tehdyt tilin- ja tuloksellisuustarkastukset (ja tätä kautta näiden tarkastusaineistot)
- keskustelut hallinnonalan edustajien kanssa
- sähköpostikysymykset hallinnonalan edustajille.

Hallinnonalan julkaisemattomia asiakirjoja ei mainita lähdeluettelossa.

Aineiston hankinnassa on käytetty valtion yleisiä tietokantoja, joista tärkeimmät ovat valtion talousarvioletokanta, valtiontalouden ja henkilöstöhallinnon Internet-raportointijärjestelmä sekä valtioneuvoston hankerekisteri. Eri tarkastuskysymyksiin liittyvät sähköpostikysymykset, erityisesti ympäristöministeriölle, ja niitä täydentävät puhelinkeskustelut olivat asiakirja-aineiston lisäksi erittäin tärkeä tiedonhankintatapa. Varsinaisia, määrämuotoisia, haastatteluja ei tehty. Tarkastus on rajattu vuosiin 2008–2010.

Aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin luokittelemalla ja ryhmittelemällä havainnoja sekä vertaamalla näitä asetettuihin kriteereihin. Tilastollisia tunnuslukuja käytettiin mahdollisuuksien mukaan, mutta tilastollisia analyyseja ei tehty. Havainnot laskentatoimesta perustuvat pääosin tarkastusviraston tilintarkastuksen tekemiin hallinnonalan tilintarkastuksiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute ympäristöministeriöltä. Saatu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.



## *Raportointitapa*

Tässä tarkastuskertomuksessa esitetään keskeisimmät tarkastushavainnot (luku 3) ja tarkastusviraston kannanotot (luku 4).

Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot ja arvioinnin säädöspohja esitetään erillisenä liitteenä, joka on vain sähköisessä muodossa. Erillisliitteen saa pyydettäessä Valtiontalouden tarkastusvirastosta ja se on esitetty myös viraston Internet-sivuilla.

Tarkastuskertomuksen *Tarkastushavainnot*-osassa esitetään ensin jokaisen ohjausjärjestelmän pääosaan liittyvä tarkastuskysymys. Pääosat koostuvat osista, joiden osalta on esitetty **Tavoite**, johon ympäristöministeriön ohjausjärjestelmän osaa verrataan. Tavoitteiden esittämisen jälkeen esitetään **Havainnot**, jotka kuvaavat tavoitteen ja tarkastetun ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän osan yhtäläisyyksiä ja eroja. Tämän jälkeen esitetään **Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat**, joissa kuvataan yhteenvedonmaisesti tehdyn arvioinnin havainnot sekä tavoitteen ja ympäristöministeriön ohjausjärjestelmän eroa "tasoittavat" toimenpiteet; siis kehittämistä edellyttävät toimet.

Tarkastusviraston kannanotot -luvussa esitetään kokonaisuutta koskeva yhteenveto, vastaus tarkastuksen pääkysymykseen ja viraston suositukset.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Suunnittelu

Suunnittelun osalta tarkastuskysymyksiä oli kaksi: *onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä, ja onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten.* Asiaa tarkastettiin arvioimalla hallinnonalan strategista suunnittelua, toiminta- ja taloussuunnittelua, henkilöstösuunnittelua sekä talousarvioesityksen rakennetta ja sisältöä.

### 3.1.1 Strateginen suunnittelu

**Tavoite.** Ministeriö on suunnitellut hallinnonalansa toimintaa ja taloutta pitkällä aikavälillä ja laatinut strategian. Strategia perustuu hallitusohjelmaan ja hallituksen strategia-asiakirjaan sekä hallinnonalan pitkän aikavälin riskianalyysiin. Strategia on yli hallituskauden. Strategia on laadittu asiakirjaksi. Siinä esitetään visio, päämäärät, tavoitteet, nykytilan analyysi, toimintaympäristön kuvaus, strategiset tehtävänannot ja strategialinjaukset. Strategiassa esitetään myös taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyviä tavoitteita. Strategia on selkeä, ymmärrettävä ja lyhyt. Strategian toteutumista seurataan ja asiakirjaa päivitetään säännöllisesti. Strategian valmistelu on vastuullistettu. Strategian laadintaan ja päivitykseen osallistuu koko henkilöstö. Strategian konkreettinen toimenpidesuunnitelma on esitetty. Toimenpidesuunnitelmassa esitetään selkeitä priorisoituja hankkeita tai hankekokonaisuuksia, jotka ovat vastuullistettu. Strategiassa ja toimenpidesuunnitelmassa esitetään tavoitteita, joita hallinnonalan keinoilla on mahdollista saavuttaa. Tavoitteiden saavuttamista on mahdollista arvioida. Hallinnonalan substanssistrategiat perustuvat ja tukevat yleisstrategiaa. Ministeriön organisaatorakenne tukee strategisia linjauksia.

**Havainnot.** Ympäristöministeriöllä on selkeästi esitetty ja dokumentoitu strategia.<sup>8</sup> Varsinaista koko hallinnonalan strategiaa ei ole laadittu. Ministeriön strategian perustana ovat olleet hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja (HSA) ja hallinnonalan riskianalyysi. Strategian laadintaan on osallistunut koko ministeriön henkilöstö. Strategiaa käytetään suunnittelu- ja seuranta-asiakirjojen viitekehyksenä.

---

<sup>8</sup> *Ympäristöministeriö (2010a).*

Strategiaa päivitetään säännöllisesti ja se ulottuu yli hallituskauden. Viimeisin ministeriön strategia hyväksyttiin kesäkuussa 2010. Se ulottuu vuoteen 2020. Strategiassa esitetään selvästi ministeriön visio ja toiminta-ajatus: ympäristöministeriö on vastuullinen tulevaisuudentekijä.

Strategiassa esitetään selkeästi myös ministeriön kriittiset menestystekijät eli ne asiat, joissa on ehdottomasti onnistuttava, jotta esitetty visio toteutuu ja strategiset päämäärät saavutetaan (so. tavoitteet). Kriittiset menestystekijät on jaettu neljään pääteemaan ja edelleen 31 osatekijään. Ne heijastavat hyvin ympäristöministeriön työkenttää ja ajankohtaisia haasteita.

Strategisia hankkeita esitetään yhteensä 12. Hankkeille on asetettu aikataulu ja ne ovat vastuullistettu osastoille ja yksiköille. Ympäristöministeriön strategia-asiakirjassa on esitetty toimintatapojen kehittämistä koskevat yhteiset hankkeet. Ne koskevat muun muassa eri substanssistrategioiden uudistamista.

Ministeriön strategiaa ja organisaatorakennetta on pyritty kehittämään yhtenä kokonaisuutena. Organisaatiouudistusten tavoitteena on ollut kehittää yhteistyötä, luoda uusia yhteistyön muotoja sekä lisätä tiedonkulkua.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön strateginen suunnittelu on asianmukaista ja riittävää. Ministeriöllä on strategia, joka on ajan tasalla. Strategian perustana on hallitusohjelma, mutta strategia ulottuu myös yli hallituskauden. Strategia toimii viitekehyksenä suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoille. Strategiassa on esitetty päämäärän saavuttamisen edellytykset sekä strategiset hankkeet, jotka on aikataulutettu ja vastuullistettu.

### 3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

#### *Useampivuotinen suunnittelu*

**Tavoite.** Useampivuotinen suunnittelu perustuu hallitusohjelmaan, hallituksen strategia-asiakirjaan ja ministeriön tai hallinnonalan strategiaan. Ministeriöllä on selvät menettelytavat toimialansa toiminnan ja talouden useampivuotiseksi suunnitteluksi; valmistelun aikataulu ja vastuut on esitetty. Suunnittelu on ohjeistettu ja noudattaa valtiovarainministeriön määräystä toiminta- ja taloussuunnittelusta.<sup>9</sup> Valtion tuottavuusohjelman hallinnonalan tavoitteet esiintyvät ohjeistuksessa. Tuloksellisuudelle esitetään

---

<sup>9</sup> Valtiovarainministeriö (2008).

mitattavia indikaattoreita. Useampivuotinen suunnittelu on hallinnonalalla ja virastoissa dokumentoitu.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön useampivuotisen toiminta- ja taloussuunnittelun lähtökohtana ovat tarkastuksen perusteella hallitusohjelma ja ministeriön strategia. Ympäristöministeriön hallinnonalalla on vuosille 2009–2012 laadittu julkistettu yhtenäinen TTS-asiakirja.<sup>10</sup> Tätä on tarkistettu vuoden 2008 lopulla. Suomen ympäristökeskus tekee TTS:n vuosittain, samoin Metsähallituksen luontopalvelut. Ministeriön alaista virastoista Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ei ole TTS:ää aiemmin tehnyt, mutta nyt ministeriö on vuosia 2011–2014 koskien pyytänyt ARAa valmistelemaan TTS:n. Ympäristöministeriön aluehallinnolta ei ole varsinaista TTS:ä pyydetty, vaan ainoastaan eräiden momenttien (esim. ympäristötyöohjelmien) määrärahaesitykset.

Ympäristöministeriö antaa ohjeet hallinnonalan määrärahaehyksen valmistelusta sekä toiminta- ja taloussuunnittelusta osastoilleen, yksiköilleen sekä alaisille virastoille ja laitoksille. Strategiakaudelle 2011–2014 on laadittu vuonna 2010 hallinnonalan kokonaisuuden kattava toiminta- ja taloussuunnitelma-asiakirja.<sup>11</sup> Virastot voivat laatia ehyn valmistelussa ja perusteluissa hyödynnettävän tiiviin toiminta- ja taloussuunnitelman. Suunnitelman tulee sisältää ohjeen mukaan myös tuottavuuden kehittämistoimenpiteet ja arvio tuottavuusvähennysten vaikutuksista suunnittelu-kauden toimintaan. Talousarvion ulkopuolisten valtion asuntorahaston ja öljysuojarahaston osalta toimitetaan lyhyt kuvaus rahaston toiminnasta, sen vuosien 2011–2014 tavoitteista sekä rahaston ennakoiva rahoitusmääräys, kuten VM:n valtiontalouden kehysvalmisteluohje edellyttää.

Ministeriön ohjeessa todetaan, että TTS-asiakirjassa tulee hyödyntää tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita tavoitteiden asettamisessa ja toiminnan kehityksen kuvaamisessa ja vähentää sanallista tavoitteiden kuvaamista: TTS-tavoitteiden ja kehysesityslukujen välille tulee saada selkeä yhteys. Ministeriön ohjeissa ilmaistaan selkeästi myös valmistelun ja käsittelyn aikataulut ja vastuut.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön useampivuotinen toiminta- ja taloussuunnittelu on asianmukaista. Toiminta- ja taloussuunnittelu perustuu hallitusohjelmaan ja ministeriön strategiaan. Ympäristöministeriö antaa sisällöllisesti kattavat ohjeet toiminta- ja taloussuunnittelusta. Ohjeissa on ilmaistu myös aikataulut ja vastuut.

---

<sup>10</sup> Ympäristöministeriö (2008).

<sup>11</sup> Ympäristöministeriö (2010b).

**Tavoite.** Talousarvioehdotuksen laadinta on ohjeistettu. Ohjeistus on yhdenmukainen VM:n määräyksen kanssa. Ohjeistuksessa otetaan huomioon valtiontalouden kehukset. Talousarvioehdotuksen laadintavastuut, laadinta-aikataulu ja ehdotuksen käsittelyprosessi on esitetty. Ohjeissa tuodaan esiin esitettävien tavoitteiden perusteltavuus ja mittaaminen.

**Havainnot.** Ympäristöministeriö antaa osastoilleen ja yksiköilleen sekä alaisilleen virastoille ohjeet talousarvioehdotuksen laadinnaksi.<sup>12</sup> Ohjeessa ilmaistaan selvästi mitä määräyksiä tulee noudattaa, mitkä ovat laadintavastuut, laadinta-aikataulu ja ehdotuksen käsittelyprosessi.

Talousarvioehdotus on laadittava valtioneuvoston vahvistamien valtiontalouden kehysten mukaisesti. Ohjeessa korostetaan perustelujen kehittämistä. Tavoitteita koskevan ohjeistuksen jälkeen ohjeessa esitellään pääluokan perustelujen, lukuperustelujen ja momenttiperustelujen sisältö. Ympäristöministeriön talousarvioehdotusta koskevassa ohjeessa ohjeistetaan myös liitemuistioiden laadintaa ja sisältöä. Ympäristöministeriön ohjeessa ei kuitenkaan tuoda esille selkeästi vaatimusta henkilömuutosten vaikutuksista, mikä taas VM:n ohjeessa on erikseen mainittu.

Ympäristöministeriön ohjeessa on korostettu, että siirtomäärärahoja koskevissa liitemuistioissa on esitettävä tiedot mahdollisista edelliseltä vuodelta kuluvalle vuodelle siirtyneistä määrärahoista sekä arvio kuluvalta vuodelta talousarvioehdotusvuodelle siirtyvistä määrärahoista. Tämä on VM:n määräyksen mukaista.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön talousarvioehdotuksen laadinnan ohjeistus on asianmukainen ja noudattaa pitkälti VM:n määräystä. Ohjeessa ei kuitenkaan käsitellä henkilömuutosten vaikutuksia.

#### *Talousarviosuunnittelun onnistuminen: esimerkkinä vuoden 2008 menot*

Talousarviosuunnittelun osuvuus on tärkeää eduskunnan budjettivallan ja valtion rahoituksen hallinnan kannalta. Talousarviosuunnittelun onnistuneisuutta osaltaan kuvaa se, miten talousarvio on toteutunut. Tarkastuksessa arvioitiin, miten ympäristöministeriön talousarviosuunnittelu onnistui vuoden 2008 talousarviossa?

**Tavoite:** Talousarvio on toteutunut suunnitellusti, talousarvion osuvuus on hyvä, eikä se sisällä yli- tai alibudjetoinnin piirteitä. Tarve lisätalous-

---

<sup>12</sup> Esimerkiksi YM 5/211/2009: *Ympäristöministeriön hallinnonalan vuosien 2011–2014 määrärahakehysten ja hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelu.*

arvioihin on perusteltu. Arviomäärärahoihin on hankittu tarvittaessa arviomäärärahojen ylityslupa. Talousarvio on toteutunut menolajeittain suunnitellusti. Talousarvio on toteutunut suunnitellusti myös ottaen huomioon sekä arvio- että siirtomäärät ja niiden käyttö sekä siirtyvien määrärahojen kehitys. Talousarvio on toteutunut suunnitellusti erityisesti momenttikohtaisesti, eikä määrärahoja ole säädösten vastaisesti ylitetty. Siirtomäärärahat, jotka eivät enää ole käytettävissä, on peruutettu.

**Havainnot:** Ympäristöministeriön hallinnonalan vuoden 2008 talousarvio oli noin 329,3 miljoonaa euroa. Eduskunta vahvisti vuonna 2008 kolme lisätalousarviota, joissa ympäristöministeriölle myönnettiin lisärahoitusta yhteensä noin 17 miljoonaa euroa. Myönnetty lisärahoituksen määrä oli 5,1 prosenttia alkuperäisestä talousarviosta. Määrärahoja on myönnetty eniten kulutusmenojen momenteille 153,7 milj. euroa. Lisätalousarvioissa suurin lisäys, 11,9 miljoonaa euroa, on siirtomenoissa, joiden määrä alkuperäisessä talousarviossa oli 141,6 miljoonaa euroa.

Kokonaisuuden kannalta voidaan sanoa, että talousarvion 2008 määrärahat toteutuivat lähelle suunniteltua, sillä ympäristöministeriön talousarvio oli 346,4 miljoonaa euroa ja nettokertymä oli 345,5 miljoonaa euroa. Nettokertymä oli 0,7 miljoonaa euroa talousarviota pienempi. Kulutusmenoissa määrärahat ylitettiin 0,43 miljoonalla eurolla ja siirtomenoja on jäänyt käyttämättä 1,22 miljoonaa euroa. Tarve lisätalousarvioihin on ollut vähäinen. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että talousarvio 2008 ei kokonaisuutena sisällä merkittävää yli- tai alibudjetoitua.

Ympäristöministeriön hallinnonalan talousarvioon 2008 sisältyi neljä arviomäärärahamomenttia. Ympäristöministeriön arviomäärärahoja oli vuoden 2008 talousarviossa noin 22,4 milj. euroa. Nettokertymäksi muodostui 21,6 miljoonaa euroa. Talousarvio alittui siten kokonaistarkastelussa 0,8 miljoonalla eurolla. Kokonaisnäkökulmasta voidaan sanoa, että arviomäärärahat hieman ylibudjetoitiin (3,5 prosenttia).

Momenttikohtaisen tarkastelun perusteella voidaan sanoa, että arviomäärärahojen osuvuus oli varsin hyvä kuitenkin niin, että varsinaisen talousarvion alv-menoja varten tarvittiin 0,7 milj. euron ylityslupa (7,8 prosenttia), josta kuitenkin käytettiin vain hieman yli puolet. Eduskunnan myöntämä lisärahoitus momentille 35.10.62 1,2 milj. euroa (18,5 prosenttia) jäi kokonaan käyttämättä, joten lisärahoituksen osuvuus oli edellistä heikompi.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla oli vuoden 2008 talousarviossa siirtomäärärahoja 324,0 miljoonaa euroa. Aikaisemmilta vuosilta siirtomäärärahoja siirtyi 184,2 miljoonaa euroa. Käytettävissä oli siirtomäärärahoja siten kaikkiaan 508,2 miljoonaa euroa. Nettokertymä vuoden 2008 tilinpäätöksessä oli 303,9 miljoonaa euroa.

Siirtomäärärahojen suhteen ilmeni ylibudjetoinnin piirteitä, sillä edellisvuodelta siirtyvien siirtomäärärahojen sinänsä suuri määrä ei kääntynyt vuoden 2008 tilinpäätöksessä laskuun, vaan päinvastoin kasvaa entisestään 20 miljoonalla eurolla.

Momentilla 35.20.55 *Avustukset korjaustoimintaan* oli talousarviossa 2008 siirtomäärärahaa 70,5 miljoonaa euroa. Tämä sisälsi vuoden 2008 lisäbudjetissa myönnetyn 10 miljoonaa euroa; nettokertymä oli vain 6,9 miljoonaa euroa, joten jäljelle jäi 63,6 miljoonaa euroa. *Avustuksia korjaustoimintaan* -määrärahaa siirtyi vuodelle 2008 myös aikaisemmilta vuosilta momentilla 35.30.55. Siirtynyt määrä oli 77,7 miljoonaa euroa vuodelle 2008 ja nettokertymä vuonna 2008 oli 53,8 miljoonaa euroa, joten jäljelle jäi 24,0 miljoonaa euroa. Korjaustoimintaan liittyvien avustusten vuonna 2008 jäljelle jäänyt määrärahojen yhteismäärä oli 87,6 miljoonaa euroa. Momentilla 35.10.63 *Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot* oli vuoden 2008 talousarviossa hyväksytty siirtomäärärahaa 35,0 miljoonaa euroa. Momentilla on valtuus. Nettokertymä oli 9,3 miljoonaa euroa ja jäljelle jäänyt määrä 25,7 miljoonaa euroa. Luonnonsuojelualueiden hankintaan siirtyi edellisvuodelta momentilta 35.20.76 siirtomäärärahaa 18,3 miljoonaa euroa. Kun määrärahojen nettokertymä 2008 oli 9,8 miljoonaa euroa, jäi tästä määrärahasta jäljelle 8,5 miljoonaa euroa. Lisäksi momentilta 35.20.63 *Eräät luonnonsuojeluun liittyvät korvaukset* siirtyi vuodelle 2008 12,9 miljoonaa euroa, josta käytettiin 9,6 miljoonaa euroa. Siirto vuodelle 2009 oli 3,3 miljoonaa euroa.

Miten sitten valtion vuoden 2008 tilinpäätöksessä on peruutettuja siirrettyjä määrärahoja?

Vuosien 2006 ja 2007 määrärahoja on vuoden 2008 tilinpäätöksessä peruutettu yhteensä noin 11,9 miljoonaa euroa. Määrärahan peruutuksissa on kyse kaksi- tai kolmevuotisista käyttämättä jääneistä siirtomäärärahoista. Suurimmat peruutetut määrärahat olivat momentilla 35.10.88 *Osakkeiden hankkiminen* (hieman yli miljoona euroa), momentilla 35.30.55 *Avustukset korjaustoimintaan* (noin 9,34 miljoonaa euroa) ja momentilla 35.99.63. *EU:n ympäristörahaston osallistuminen ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin* (noin 1,31 miljoonaa euroa). Mainitut määrärahat ovat kolmi- vuotisia siirtomäärärahoja. Siltä osin kun niitä ei ole myöntövuotta seuraavien kahden vuoden aikana käytetty, on määrärahat peruutettu. Määrärahojen peruutusta voidaan pitää yhtenä ylibudjetoinnin ilmentymänä. Ympäristöministeriön toimintakertomuksen mukaan näitä määrärahoja on merkittävän suuri määrä sidottu. Mitä määrärahan sitomisella on lähemmin tarkoitettu, ei toimintakertomuksessa käy selville.

Määrärahoja ei ole merkittävästi vanhentunut lukuun ottamatta yhtä siirtomäärärahamomenttia (35.30.55). Menettely tältä osalta vahvistaa siirtomäärärahojen ylibudjetointia.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Kokonaisuuden kannalta voidaan sanoa, että talousarvion 2008 määrärahat toteutuivat lähelle suunniteltua. Talousarvio on toteutunut suunnitellusti momenttikohtaisesti siten, että määrärahoja ole säädösten vastaisesti ylitetty. Määrärahan yksi ylitys koski arviomäärärahaa. Siihen on saatu tarvittava ylityslupa.

Siirtomäärärahojen suhteen ilmeni ylibudjetoinnin piirteitä, sillä edellisvuodelta siirtyvien siirtomäärärahojen sinänsä suuri määrä ei kääntynyt vuoden 2008 tilinpäätöksessä laskuun, vaan päinvastoin kasvoi 20 miljoonalla eurolla. Ympäristöministeriön asiana on huolehtia, että siirtyneiden määrärahojen kehitys olisi laskeva, eikä kasvava, kuten on tilanne vuoden 2008 tilinpäätöksessä. Kehitystä olisi myös analysoitava selkeästi niin, että analyysistä käy selville sidotun ja sitomattoman siirtomäärärahan määrä ja perusteet. Siirtomäärärahojen siirtyvien erien kasvun johdosta tulisikin harkita määrärahojen budjetoinnin muutosta siten, että kyseisille momenteille otettaisiin myöntämisvaltuus ja myöntämisvaltuuden käytöstä aiheutuvia maksatuksia varten budjetissa olisi arviomääräraha.

*Talousarviosuunnittelun onnistuminen: esimerkkinä vuoden 2008 tulot*

**Tavoite:** Talousarvion 2008 tuloja ei ole ali- tai ylibudjetoitu. Maksulliselle ja yhteisrahoitteiselle toiminnalle asetetut kustannusvastaavuustavoitteet tuottojen ja kustannusten erotuksena saavutetaan.

**Havainnot:** Vuoden 2008 talousarvioehdotuksessa ympäristöministeriö arvioi, että alueellisten ympäristökeskusten tulot momentilla 12.35.01 olisivat 0,23 miljoonaa euroa. Tuloista arvioitiin kertyvän vesiensuojelumaksuina 130 000 euroa.<sup>13</sup>

Korvaukset ympäristövahinkojen torjuntatoimista momentille 12.35.10 arvioitiin 7,5 miljoonaksi euroksi. Öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 10 §:n ja 18 §:n mukaisina korvauksina arvioitiin saatavan merivoimien kanssa hankittavan monitoimialuksen hankinnasta, Rajavartiolaitoksen kahden valvontalentokoneen valvontalaitteiden uusimisesta sekä valtion öljyvahinkojen torjuntakaluston hankinnasta aiheutuneista menoista 7,35 miljoonaa euroa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan muita tuloja arvioitiin momentille 12.35.99 kertyvä 4,0 miljoonaa euroa. Momentille arvioitiin kertyvän 3 miljoonaa euroa lähinnä EU:n ympäristörahoituksen (LIFE) rahoituskauden 2000–2006 ja LIFE+ -ohjelman 2007–2013 tuloja.

Valtion vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen mukaan alueellisten ympäristökeskusten tulototeuma momentilla 12.25.01 oli 0,369 milj. euroa (161

---

<sup>13</sup> Tässä ei tarkastella momenttia 12.35.07 Siirto valtion asuntorahastosta.



prosenttia). Sen sijaan momenttien 12.35.10 ja 12.35.99 toteuma oli alle 100 prosenttia niin, että ympäristövahinkojen torjuntatoimien korvausten toteuma oli vain 12 prosenttia ja hallinnonalan muiden tulojen toteuma 44 prosenttia.

Ympäristöministeriön tiliviraston vuoden 2008 toimintakertomuksen perusteella syitä tulojen vähempään kertymään kuin mitä oli arvioitu, oli muun muassa se, että EU:n Life + ympäristörahasen uuden ohjelmakauden käynnistyminen oli hidasta, jolloin ennakkomaksuja uusista hyväksytyistä hankkeista ei vuonna 2008 vielä saatu arvioidulla tavalla. Lisäksi ympäristöministeriön maksullisen toiminnan tulot oli arvioitu liian suuriksi, mitä rakentamisen tyyppihyväksyntäpäätösten siirtyminen osin VTT:lle korosti.

Ympäristöministeriön hallinnonalan nettobudjetoidut tulot sisältyvät toimintamenomomenttien määrärahoihin. Vuoden 2008 talousarvion tuotoeristä suurin oli Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) yhteisrahoitteisen toiminnan tulot momentilla 35.01.03. Ne arvioitiin 11 miljoonaksi euroksi. Alueellisten ympäristökeskusten maksullisen toiminnan tuotot arvioitiin 4,9 miljoonaksi euroksi momentilla 35.01.02 ja ympäristölupavirastojen maksullisen toiminnan tuotot 1,42 miljoonaksi euroksi momentilla 35.01.03. Ympäristökeskusten tavoitteeksi asetettiin 58 prosentin, SYKEN 52 prosentin ja ympäristölupavirastojen 27 prosentin kustannusvastaavuus.

Tilinpäätöstietojen mukaan SYKEN yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 54 prosenttia eli 2 % -yksikköä tavoitetta parempi. Tuloarvio toteutui suunniteltua paremmin. Alueelliset ympäristökeskukset eivät saavuttaneet 58 prosentin kustannusvastaavuustavoitettaan: julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 49 prosenttia. Kokonaisuutena ympäristölupavirastot saavuttivat 32 prosentin kustannusvastaavuuden. Ympäristölupa-asioiden asiaryhmässä kustannusvastaavuus oli kuitenkin 38 prosenttia (tavoite 50 prosenttia) ja vesitalousasioissa vain 22 prosenttia (tavoite 35 prosenttia).

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Bruttotulojen tarkastuksen osalta voidaan todeta, että siinä ei kokonaisuutena eikä momenttikohtaisesti tarkasteltuna kaikilta osin onnistuttu. Tuloihin ei lisätalousarvioissa tehty muutoksia. Ympäristövahinkojen torjuntatoimien korvaukset 7,5 miljoonaa euroa momentilla 12.35.10 ylibudjetoitiin merkittäväällä tavalla, sillä toteutuma oli vain noin 910 000 euroa ja alitus 6,59 miljoonaa euroa. Myös ministeriön maksullisen toiminnan tulot ylibudjetoitiin. Virastojen ja laitosten yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuustavoitteita ei saavutettu.

**Tavoite.** Hallinnonalan valtiontalouden kehyksissä pysytään.

**Havainnot.** Valtiontalouden tarkastusviraston kehysmenettelyyn kohdistaman jatkuvan tarkastuksen perusteella vuosina 2008 ja 2009 ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokan määrärahojen sekä brutto- että nettokäyttö on ollut pienempi kuin pääluokan laskennallinen kehys. Esimerkiksi vuonna 2009 bruttokäyttö oli noin 25 miljoonaa euroa ja nettokäyttö noin 54 miljoonaa euroa pienempi kuin hallinnonalan pääluokan laskennallinen kehys.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Hallinnonalan valtiontalouden kehyksissä on pysytty.

### 3.1.3 Henkilöstöstrategia ja –suunnittelu

**Tavoite.** Hallinnonalalle on laadittu pitkänaikavälin henkilöstöstrategia, joka perustuu hallinnonalan strategiaan, valtion henkilöstöpoliittisiin linjauksiin ja hallinnonalan toimintaympäristön muutoksiin. Hallinnonalalle on laadittu konkreettinen henkilöstösuunnitelma. Suunnitelman toteutusta seurataan ja päivitetään. Seurannalle ja päivittämiselle on olemassa selvät menettelytavat. Hallinnonalan virastojen henkilöstösuunnitelmat perustuvat hallinnonalan suunnitelmaan. Henkilöstösuunnitelmissa on otettu huomioon valtion tuottavuusohjelman tavoitteet.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstöstrategia valmisteltiin vuosina 2002–2003.<sup>14</sup> Sen lähtökohtina olivat vuonna 2002 valmistunut ministeriön strategia, valtion henkilöstöpoliittisen linjausten toteuttaminen ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Ministeriön oma henkilöstöstrategia valmistui syksyllä 2007.<sup>15</sup> Henkilöstöstrategian tarkistustyö alkoi syksyllä 2010. Strategiassa linjataan yhä tärkeämmiksi tulleiden henkilöstösuunnittelun, osaamisen kehittämisen, johtamisen, palkitsemisen sekä työhyvinvoinnin toteuttamisen tavoitteet ja periaatteet.

Ministeriön henkilöstöstrategiaa koskevan ehdotuksen valmistelu tapahtui ministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmän ehdotuksen valmistuttua sitä käsiteltiin ministeriön virkamiesjohdossa, yhteistoimintakomiteassa ja esiteltiin ministereille. Henkilöstöstrategian vahvasti kansliapäällikkö hallintojohtajan esittelystä.

---

<sup>14</sup> *Ympäristöministeriö (2004).*

<sup>15</sup> *Ympäristöministeriö (2007).*

SYKElla ja ARAlla on oma henkilöstöstrategiansa. Lisäksi myös (aiemmat) alueelliset ympäristökeskukset ovat laatineet omat henkilöstöstrategiansa.

Ympäristöministeriön koko hallinnonalan henkilöstösuunnitelman perustana on valtion tuottavuusohjelman toteuttamista varten tehty henkilöstösuunnitelma. Hallinnonalan virastojen kanssa henkilöresursseista on sovittu tulosneuvotteluissa virastojen suunnitelmien pohjalta. Tuottavuustavoitteet ja niihin perustuvat henkilöstön vähentämissuunnitelmat on asetettu virastokohtaisesti niin, että ministeriöllä, SYKEllä ja ARAlla on virastokohtaiset tavoitteet. Myös alueellisilla ympäristökeskuksilla oli virastokohtaiset tavoitteet, ympäristölupavirastoilla sen sijaan yhteinen tavoite. Asetettujen tavoitteiden pohjalta kukin virasto on tehnyt oman henkilöstösuunnitelmansa, joiden toteutumista seuraavat. Myös ministeriö seuraa näiden tavoitteiden toteutumista.

Ministeriön henkilöstösuunnitelma on päivitetty vuosittain, yleensä kaksi kertaa vuodessa. Kesäkuussa 2010 valmistui henkilöstösuunnitelmaa vuosille 2011–2015. Ministeriön henkilöstösuunnitelman laadintaprosessin lähtökohtana on strategiatyö: toiminnan strategiset päämäärät ja kriittiset menestystekijät. Tässä yhteydessä käydään läpi ministeriön tehtävät, niissä tapahtuvat muutokset ja tämän arvion perusteella ensin osastot ja yksiköt määrittelevät voimavaratarpeensa. Hallintoyksikkö kokoaa näiden tietojen sekä osastojen ja yksiköiden päälliköiden kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta ehdotuksen ministeriön henkilöstösuunnitelmaksi. Suunnitelma käsitellään ministeriön virkamiesjohtoryhmässä. Tämän jälkeen ehdotus menee ministeriön yhteistoimintakomitean käsittelyyn. Komitean käsittelyn jälkeen ehdotus esitellään ministereille. Saatujen kommenttien jälkeen ehdotukseen tehdään sovitut muutokset, jonka jälkeen henkilöstösuunnitelman hyväksyy kansliapäällikkö hallintojohtajan esittelystä.

Ministeriön henkilöstösuunnitelman toteutumista seurataan jatkuvasti. Jokaisen auki tulevan viran osalta ensin todetaan, onko se henkilöstösuunnitelmassa suunniteltu täytettäväksi vai ei. Lisäksi arvioidaan kaikkien auki tulevien virkojen osalta, voidaanko virka jättää täyttämättä ja tehtävät hoitaa olevalla henkilöstöllä heidän tehtäväkuviaan kehittämällä.

Henkilöstösuunnitelman ja palkkausmäärärahoja toteutumisesta raportoidaan kolmannesvuosittain ministeriön virkamiesjohtoryhmälle.

Ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstösuunnitteluun on vaikuttanut viime vuosina alan lisääntyneet tehtävät ja valtion tuottavuusohjelma. Ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosivähennystavoite on 250 htv vuosina 2007–2011. Lisäksi, vuoden 2009 kehyspäätöksen mukaan, tulee toteuttaa vuoteen 2015 mennessä toimenpiteet, joilla saavutetaan 98 htv vähennys. Ympäristö-

ministeriön hallinnonalan toteutuneet henkilöstömäärävähennykset ovat valtion tuottavuusohjelman suuntaisia: ympäristöministeriön hallinnonala on tuottavuusohjelman toteutumisuralla. Jos talousarviossa vuodelle 2010 esitetty henkilöstömääräluku toteutuu, voidaan henkilöstösuunnittelua pitää määrällisestä näkökulmasta onnistuneena laskevan luonteen perusteella. Sen sijaan vuotta 2011 koskien saatetaan tavoitteesta jäädä jälkeen.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriö on laatinut hallinnonalan ja ministeriön oman henkilöstöstrategian. Ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstösuunnittelu on systemaattista; suunnitelmaa päivitetään ja toteutumista seurataan säännöllisesti. Ympäristöministeriön hallinnonala on henkilöstösuunnittelullaan valtion tuottavuusohjelman hallinnonalalle osoittamalla toteuttamisuralla.

### 3.1.4 Talousarvioesityksen rakenne ja sisältö

**Tavoite.** Talousarvion laadintamääräyksen mukaisesti pääluokan luku- ja momenttirakenne on johdonmukainen kokonaisuus ja luvut sisältävät samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Lukurakenne tukee selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seurantaa.

Ministeriön organisaation tulee vastata lukurakennetta niin, että määrärahojen kohdentuminen eri osastoihin/yksiköihin on mahdollista havaita.

Pääluokan perusteluissa on vain selvitysosa; niihin ei kuulu eduskunnan päätettäväksi tarkoitettua päätösosaa. Pääluokkaperustelujen selvitysosassa on esitetty hallinnonalan tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet, joille muodostavat pohjan hallituksen asettamat strategiset tavoitteet. Tavoitteiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia, ja niitä tulisi olla enintään muutama. Tavoitteille tulee esittää indikaattori.

Menojen jakaminen momentteihin perustuu menojen laatuun. Laadultaan erityyppisiä menoja sisältävien momenttien (sekamomentit) numerotunnustukseksi valitaan se, jonka sisältöä suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa.

Pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisestä yksityiskohtaisempaan tietoon. Lukupe- rusteluissa esitetään keskeiset toiminnalliset tavoitteet ja tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet siten, että näillä on yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoitteista esitetään indikaattoreita tai arviointikriteerejä. Indikaattorit kootaan taulukkoon, jossa esitetään aikasarjana niiden toteumatietoja sekä tavoitteita tai arvioita niiden kehityksestä. Momentti- perusteluissa selostetaan keskeiset toimenpiteet tai toiminnallisen

tuloksellisuuden tavoitteet, joilla pyritään pääluokka- tai lukuperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin.

**Havainnot.** Valtiovarainministeriön talousarvioehdotusta koskevan määräyksen mukaan lukujako voi perustua esimerkiksi lakisääteisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin, palvelu- tai rahoitusjärjestelmäkokonaisuuksiin. Virastojen ja laitosten toimintamenomomentit voidaan myös ryhmitellä lukuihin virastojen toiminnan pääasiallisen tarkoituksen perusteella, jolloin momentit on ryhmitelty hallintovirastoihin, sääntely- ja valvontavirastoihin sekä tutkimus- ja kehittämisvirastoihin. Mahdollista on myös muodostaa ministeriön valmistelu- ja ohjausvastuulla olevia yhteiskuntapolitiikan lohkoja seuraava lukujako, jossa kunkin politiikkalohkon toteuttamiseen liittyvät määrärahat kootaan samaan lukuun.

Talousarviossa ympäristöministeriön lukurakenne on viime vuodet pysynyt samana. Talousarvioissa lukuja on kolme: *ympäristöhallinnon toimintamenot*, *ympäristö- ja luonnonsuojelu* sekä *yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen*. Luvut ovat toimintamenojen osalta pitkälti organisatioperusteisia ja muuten perustuvat ympäristöministeriön tehtäväkentän eri sektoreihin. Vielä vuoden 2007 talousarviossa lukuja oli yhdeksän.

Vuoden 2009 talousarvioesityksen lukurakenne oli aiempaa lukurakennetta yksinkertaisempi. Lähes kaikki ministeriön, virastojen ja laitosten toimintamäärärahat esitetään yhdessä luvussa, mikä antaa mahdollisuuden paremmin vertailla niitä keskenään sekä kuvaa niiden kokonaismäärän. Luonnonsuojelun tehtäväkenttä on nostettu selkeästi esiin ja se on yhdistetty ympäristönsuojelun tehtäväkenttään. Aiemmin se oli osana yhdyskunnat ja alueiden käyttö -tehtäväkenttää.

Lukujako noudattelee valtiovarainministeriön määräystä siten, että luvut, muiden kuin toimintamenojen osalta, noudattavat ympäristöministeriön hallinnonalan valmistelu- ja ohjausvastuulla olevia yhteiskuntapolitiikan lohkoja.<sup>16</sup>

Lukurakenteessa kiinnittää huomiota se seikka, että asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) toimintamenoja ei ole sijoitettu lukuun 01. *Ympäristöhallinnon toimintamenot* vaan ne sisältyvät lukuun *Yhdyskunnan, rakentaminen ja asuminen* (35.20.01). Olisi perusteltua siirtää tämä momentti lukuun 01.<sup>17</sup>

Lukurakenteen informatiivisuutta lisäisi myös se, että ainakin osa siirtomenoista koottaisiin omaksi luvuksi. Esimerkiksi momentit 35.01.65

---

<sup>16</sup> *Ympäristöpolitiikka (ympäristönsuojelu ja luonnonsuojelu) ja alueiden käyttö.*

<sup>17</sup> *Aluehallinnon rakenteellisten muutosten takia vuoden 2010 talousarvioesityksessä ympäristöministeriön pääluokassa ei esitetä alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen toimintamenoja.*

*Avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon, 35.01.61 Ympäristönsuojelun edistäminen ja 35.20.64 Avustukset rakennusperinnön hoitoon* voisivat muodostaa oman lukunsa, joka voitaisiin nimetä *Ympäristön- ja luonnonsuojelun avustuksiksi*.

Ympäristöministeriön organisaatiota on muutettu viime vuosina useasti. Tällä hetkellä ministeriössä siten ovat seuraavat osastot ja yksiköt:

1. luontoympäristöosasto
2. rakennetun ympäristön osasto
3. ympäristönsuojeluosasto
4. hallintoyksikkö
5. kansainvälisten ja EU -asiain yksikkö
6. viestintäyksikkö.

Ympäristöministeriön organisaatorakenne ei vastaa talousarvion lukurakennetta siksi, että ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtäväkentät on organisaatorakenteessa eritytetty, mutta talousarvioesityksessä ne taas muodostavat yhden luvun. Informatiivisuuden näkökulmasta olisi perusteltua jakaa luku kahtia, koska tällöin pystytään paremmin seuraamaan toisaalta luonnonsuojelun ja toisaalta ympäristönsuojelun toteuttamista.<sup>18</sup>

Kansainvälisille asioille on ympäristöhallinnon toimintamenojen osalta asetettu neljä tavoitetta, mutta muuten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö ei näy talousarvioesityksessä.

Lähes kaikki ministeriön, virastojen ja laitosten toimintamäärärahat esitetään yhdessä luvussa, mikä antaa mahdollisuuden paremmin vertailla niitä keskenään sekä kuvaa niiden kokonaismäärän. Lukujako noudattelee valtiovarainministeriön määräystä. Lukurakenteessa olisi perusteltua siirtää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toimintamenot lukuun 01. *Ympäristöhallinnon toimintamenot*. Lukurakenteen informatiivisuutta lisäisi myös se, että ainakin osa siirtomenoista koottaisiin omaksi luvuksi (mom. 35.01.65, 35.01.61 ja 35.20.64) ja nimeämällä se esimerkiksi *Ympäristön- ja luonnonsuojelun avustuksiksi*.

Ympäristöministeriön talousarvioesityksen pääluokkaperustelujen alussa esitetään talousarviomääräyksen mukainen toimintaympäristön kuvaus, jossa luetellaan lähivuosien merkittävimmät haasteet. Seuraavaksi kuvataan hallitusohjelman tavoitemääritykset (so. valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset tavoitteet), minkä jälkeen esitetään ministeriön näistä

---

<sup>18</sup> Tässä ajatus perustuu organisaatorakenteeseen. Vaikka luonnonsuojelu ja ympäristönsuojelu voidaan käsitteellisesti erottaa toisistaan esimerkiksi lainsäädännön tai ympäristöministeriön työjärjestyksen perusteella, ei tarkastuksessa ole tarkoitus väittää, etteivät asiat "luonnossa" liittyisivät toisiinsa.

johtamat toimialan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Tavoitteet on jaettu kolmeen ryhmään, joista kaksi kuvaa talousarvioesityksen ympäristöministeriön hallinnonalan lukua ja yksi yleisempää tiedonhallinnan ja verkkopalvelujen kehittämistä. Näihin kolmeen ryhmään sisältyy yhteensä 13 tavoitetta. Tavoitteet kattavat hyvin ympäristöministeriön toimialan haasteet ja vastaavat valtioneuvoston asettamia tavoitteita.

Ympäristöministeriön pääluokan talousarvioesityksen rakenne on muuten valtiovarainministeriön ohjeen mukainen lukuun ottamatta sitä, että konkreettisia tavoitteisiin liittyviä mitattavia indikaattoreita eikä määrällisiä tavoitetasoja ole esitetty. Näin tavoitteiden saavuttamista on vaikea arvioida. Jossain määrin ympäristöministeriön hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat toisaalta sellaisia, ettei niiden saavuttamista voidakaan yksiselitteisesti mitata (esim. pohjaveden pilaantumisen riskin pieneneminen, ilmastonmuutoksen aiheuttamiin riskeihin varautuminen), joskin joitain indikaattoreita voidaan esittää.

Talousarvioesityksestä annetun määräyksen mukaisesti on pääluokkaperusteluiden loppuun koottu pääluokan kaikista momenteista taulukko, joka on osa selvitysosaa ja josta ilmenevät varainhoitovuoden, kuluvan vuoden ja menneen vuoden määrärahat luvuittain ja momenteittain. Lisäksi pääluokkaperusteluissa esitetään taulukko valtuuksista momenteittain sekä tieto vastaavasta valtuusmäärästä varainhoitovuonna ja kuluvana vuonna.

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä YM:n pääluokan määrärahojen perustellaan yhteensä 28 sivulla. Lukuja on kolme ja niissä on yhteensä 22 momenttia.

*Ympäristöhallinnon toimintamenot* -luvussa (01) esitetään 76,8 miljoonan euron määrärahaa. Lukuperustelut lähtevät liikkeelle kuvaamalla ympäristöhallinnon strategiset tavoitteet. Tämän jälkeen todetaan aluehallinnon osalta tapahtuneet muutokset ja ympäristöministeriön rooli uuden aluehallinnon ohjauksessa. Sitten esitetään yleisesti valtion tuottavuusohjelman toteuttamiseen, muutoshankkeiden hallintaan, palvelukykyyn, henkilöstösuunnitteluun ja henkilöstön motivaatioon ja kehittymismahdollisuuksiin. Tekstiä on noin puoli sivua.

Lukuperusteluissa ei esitetä varsinaisia vaikuttavuustavoitteita, vaan kuvataan vain yleisesti ympäristöhallinnon tehtäväkenttää ja organisaation sisäistä kehittämisen edellytyksiä. Lukuperusteluissa ei esitetä toiminnallista tuloksellisuutta.

Momentteja luvussa on neljä: ympäristöministeriön toimintamenot, Suomen ympäristökeskuksen toimintamenot, ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusmääräraha, ympäristöministeriön hallinnonalan arvonnäkökohdat ja avustukset järjestöille ja ympäristöhoitoon.

*Ympäristöministeriön toimintamenot* -momentissa (35.01.01) ministeriön tavoitteet on ryhmitelty otsikkotasolla viiteen ryhmään: ympäristön

suojelu, luonnon monimuotoisuuden suojelu, kestävä yhdyskuntakehitys, rakentaminen ja asuminen; kansainväliset asiat sekä kehittäminen ja suunnittelu. Nämä sisältävät yhteensä 28 tavoitetta. Tavoitteet eivät sisällä määrällisiä tavoitetasoja, eikä indikaattoreita suoraan esitetä. Tavoitteet kuvaavat yleisesti tulevaa toimintaa: käytetään useimmiten sanoja "kehitetään", "edistetään", "valmistellaan", "tuotetaan" ja "jatketään". Tavoitteet ovat kuitenkin yhdenmukaisia pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden kanssa ja täsmentävät niitä. Kansainväliselle toiminnalle asetetaan toiminnallisia tavoitteita, joita ei suoraan mainita päälukuperusteluissa.

Momentissa ei esitetä tuloksellisuusmittareita.

*Suomen ympäristökeskuksen toimintamenot* -momentin (35.01.04) perusteluissa kuvataan ensin keskuksen toimintaa sen tehtäväkentän mukaan. Tämän jälkeen keskukselle asetetaan yleinen yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite: tuottaa tietoa ympäristön tilaan vaikuttavista ekologisista ja yhteiskunnallisista tekijöistä ja prosesseista sekä niiden vuorovaikutuksesta. Tässä ei esitetä indikaattoreita vaikuttavuuden arvioinnin pohjaksi.

Toiminnallisella tuloksellisuus -osio on jaettu otsikkotasolla kolmeen väliotsikkoon: tuotokset ja laadunhallinta, taloudellisuus sekä tuottavuus. Toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetaan tuotosten ja laadunhallinnassa yhteensä 16 tavoitetta. Ne ovat luonteeltaan yleisiä, indikaattoreita tai määrällisiä tavoitetasoja ei esitetä. Toiminnan taloudellisuuden osalta esitetään arviot maksullisen palvelutoiminnan ja sisäisen palvelutoiminnan tuloista, muilta valtion virastoilta ja laitoksilta saatava rahoitus sekä arvio talousarvion ulkopuolelta saatava rahoitus. Kyseessä on siis arvio ja sitä ei varsinaisesti esitetä tavoitteena. Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus on asetettu numeerisesti 52 prosenttiin. Tuottavuuden osalta kuvataan yleisesti niitä keinoja, joita käytetään tuottavuuden parantamiseksi, mutta mitään eriteltyjä tavoitetasoja ei keinoille aseteta.

Momenttiperusteluissa tarkastellaan lopuksi ympäristökeskuksen henkilöstömäärää rakenteellisten ja tuottavuustoimenpiteiden näkökulmasta: tehdään henkilöstömäärän arviointi ja asetetaan määräaikaisten henkilöiden osuudelle selvä tavoite (20 prosenttia).

Momentti 35.01.65 sisältää avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon. Momenttiperusteluissa ei ole asetettu tavoitteita tai indikaattoreita. Ainoastaan todetaan, että määräraha on osittain alueiden kehittämislaisissa tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta.

*Ympäristön- ja luonnonsuojelu* -luvussa (10) esitetään yhteensä noin 95 miljoonan euron määrärahaa. Lukuperustelut on jaettu otsikoilla *Ympäristönsuojelu* ja *Luonnonsuojelu* kahteen osaan. Erillistä *Vaikuttavuus-* tai *Toiminnallinen tuloksellisuus -väliotsikkoja* ei ole.



Perusteluissa ei viitata ympäristöministeriön strategiaan. Perusteluissa esitetyt yleisesti kuvatut tavoitteet ovat kuitenkin yhteneväiset pääluokka-perusteluissa esitettyihin tavoitteisiin nähden ja täsmentävät niitä.

Lukuperusteluissa ei esitetä selkeitä vaikuttavuustavoitteita eikä indikaattoreita. Vaikka vaikuttavuustavoitteiden täsmällinen esittäminen on usein hankalaa, olisi kuitenkin ollut mahdollista esittää tavoitetaso esimerkiksi pilaantuneiden maiden kunnostuksen tai luonnonsuojelualueiden soiden ennallistamisen tai METSO-ohjelman toteuttamisen pinta-alatietojen perusteella.

Momenttiperusteluissa selkeitä määrällisiä tulostavoitteita ja myös edellisten vuosien toteutumatietoja esitetään vain yhden momentin *Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät* (35.02.52) osalta. Momentin määrärahan suuruus vuoden 2010 talousarvioesityksessä on noin 26 miljoonaa euroa. *Ympäristötöiden* -momentin (35.02.77) osalta eräänlaisena tulostavoitteena voidaan pitää uusien siirtoviemäri- ja kunnostushankkeiden nimeämistä. Momenttiperusteluissa kuvataan kuitenkin niitä keskeisiä toimenpiteitä, joilla voidaan katsoa saavutettavan pääluokka- ja lukuperusteluissa esitettyihin tavoitteisiin.

*Ympäristön- ja luonnonsuojelu* -luvun erälle momenteille on varmasti vaikea laatia selkeitä määrällisiä tulostavoitteita. Esimerkiksi on vaikea ennakoita tulevia ympäristövahinkojen torjuntaa (mom. 35.02.20) tai ennakoita EU:n Life-rahastoista tuettavia hankkeita (mom. 35.02.64). Sen sijaan luvun määrärahoiltaan (36,5 miljoonaa euroa) suurimman momentin (35.10.63) *Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot* olisi voitu asettaa ainakin suuntaa antavia tulostavoitteita.

*Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen* -luvussa (20) esitetään noin 156 miljoonan euron määrärahaa. Lukuperusteluissa esitetään kuusi tavoitetta (tai osin tavoiteryhmää). Vuokra- ja asumisoikeustuotannolle määritellään numeeriset tavoitetasot. Myös erityisryhmille tarkoitetuille asunnoille on eritelty määrällinen tavoite. Pitkäaikaisasunnottomien vähentämishajalla pyritään puolittamaan pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2011 mennessä. Myös pienten asuntojen osuudelle on asetettu ARA-tuotantotavoite prosenttiosuutena vuokra- ja asumisoikeustaloloista.

Ilmastomuutoksen hillitsemisen takia lukuperusteluissa asetetaan tavoite eheyttää yhdyskuntarakennetta. Perusteluissa esitetään keinoja eheyttää yhdyskuntarakennetta, mutta varsinaisia määrällisiä tulostavoitteita ei esitetä. Tämä olisi kuitenkin mahdollista määrittelemällä esimerkiksi suunnittelutarve(alue)ratkaisujen määrä tai suurten kauppakeskusten sijainnit suhteessa yhdyskuntarakenteeseen.

Lukuperusteluissa todetaan, että Helsingin seudun ja muiden keskeisten kaupunkiseutujen kuntien yleiskaavallista yhteistyötä edistetään, jotta voidaan lisätä kasvavien kaupunkiseutujen tonttitarjontaa ja asuntotuotantoa

sekä tukea lähiöiden kehittämistä. Tavoitteelle on asetettu määrällinen tavoitetaso, jonka indikaattorina on asuntojen määrä.

Rakennusten kokonaisenergiankulutus on 40 prosenttia Suomen koko energiankulutuksesta ja se aiheuttaa 30 prosenttia maamme kasvihuonepäästöistä. Uudisrakentamisen energiatehokkuutta parantavat uudet rakentamismääräykset tulivat voimaan 1.1.2010. Ne tiukentavat noin 30 prosenttia nykyistä määräystasoa. Rakennusten energiatehokkuuden parantamistavoitteen osalta lukuperusteluissa todetaan, että rakentamismääräyksiä tullaan edelleen tiukentamaan vuoden 2010 aikana; varsinaista määrällistä tavoitetasoa sen vaikutuksesta rakennusten energiatehokkuuteen ei kuitenkaan esitetä.

Ympäristöhallinto tulee lukuperustelujen mukaan myös jatkamaan *Valtakunnallista kosteus- ja homealkoot* -toimenpideohjelmalla kosteus- ja homeongelmien vähentämiseksi. Tavoitteeksi asetetaan kosteus- ja homeongelmien aiheuttamien terveyshaittojen ja kansantaloudellisten menetysten systemaattinen vähentäminen sekä uusien kosteusvaurioiden syntymisen torjunta uudis- ja korjausrakentamisessa. Tälle laajalle "tavoitekimpuille" ei aseteta kuitenkaan määrällisiä tavoitteita.

Kuudentena tavoitteena luvussa *Yhdyskunnat, rakentamien ja asuminen* on esitetty valtion asuntorahaston takaukskannan nopea kasvu. Lukuperusteluissa ilmaistaan euromääräinen arvio/tavoite kannan suuruudesta. Samalla arvioidaan taloustilanteen aiheuttamaa luottoriskiä.

Luvun momenttiperusteluissa ympäristöministeriö asettaa *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen* (mom. 35.20.01) toiminnalle kuusi tavoitetta. Näistä useat ovat luonteeltaan edistämistoimia (esimerkiksi: edistetään rakennusten energiatehokkuuden parantamista), eikä niille esitetä varsinaisia määrällisiä tavoitetasoja. Momenttiperusteluissa kuitenkin esitetään taulukkona eräiden suoritteiden (esimerkiksi lainapäätökset, ARA:n myöntämät avustukset/maksatukset) viime vuosien kehitys ja arviot tulevista, mitä voidaan pitää myös tavoitearvoina.

Momentti *Avustukset kuntien kaavoitukseen ja maankäytön ohjaukseen* (35.20.37) on pieni, 0,5 miljoonaa euroa. Momenttiperusteluissa ei ole esitetty toiminnalle määrällistä tavoitetta.

*Korjaustoiminnan avustusten* (mom. 35.20.56) määrärahaesitys on 49,5 miljoonaa euroa. Tämän osalta momenttiperusteluissa esitetään määrärahan käytön painotuksia (esimerkiksi hissien rakentaminen sekä vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaaminen, energiatehokkuuden parantaminen), mutta näille ei ole esitetty määrällisiä tulostavoitteita.

*Suhdanneluonteiset avustukset asunto-osake- ja vuokrataloyhtiöiden korjauksiin* -momentin (35.20.56) määräraha-esitys on 99 miljoonaa euroa. Momenttiperusteluissa kuvataan määrärahan käyttötavan muuttuminen seuraavana vuonna (hallituksen esitys lain muuttamisesta siten, että

1.4–31.12.2010 myönnetään avustuksia, joilla parannetaan rakennusten energiatehokkuutta tai siirrytään käyttämään uusiutuvia energialähteitä). Suhdanneluonteisten avustusten tarkoituksena on elvyttää rakentamista ja lisätä rakennusalan työllisyyttä. Momenttiperusteluissa tehdään arviointi avustuskohteiden työllistävistä vaikutuksista henkilötöyvuosina. Tätä voidaan pitää myös asetettuna määrällisenä tulostavoitteena.

*Rakennusperinnön hoitoon tarkoitettujen määrärahojen (35.20.64) momentin esitys on 2,35 miljoonaa euroa. Momenttiperusteluissa esitetään, että "määrärahaa käytetään pääasiassa yksityisten omistajien avustamiseen arvokkaan rakennusperinnön säilymistä turvaamiseksi suojeluarvojen mukaisella tavalla". Indikaattoria tai määrällistä tavoitetta ei esitetä.*

YM:n pääluokassa on joitakin ns. sekamomentteja, jotka sisältävät eri menolajeja. Kaikkien momenttien käyttötarkoitus on laajennettu talousarvioesityksessä momenttien päätösosassa. Momenttien määrärahasta suurin osa käytettiin siirtomenoihin. Ympäristöministeriön viime vuosien tilintarkastuskertomuksissa ei ole raportoitu laillisuushuomautuksina, että määräysten mukaisena (ei laajentavaa määräystä) budjetoitua momenttia olisi käytetty väärin "sekakäyttönä".

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön hallinnonalan talousarvioesitys on pitkälti valtiovarainministeriön määräyksen mukainen. Viime vuosina esityksen rakennetta on muokattu yksinkertaisemmaksi. Informatiivisuutta lisääisi, jos luontoympäristöosaston ja ympäristönsuojeluosaston määrärahat eriytettäisiin talousarvioesityksessä. Joitain siirtomäärärahamentteja voitaisiin yhdistää omaksi luvuksi. Toiminnan arvioimisen ja eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallista on, että pääluokan yhteiskuntapoliittisille tavoitteille ei ole esitetty tavoitetasoja ja indikaattoreita. Ympäristöhallinnon toimintamenoja sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevissa luvuissa ei aina esitetä tavoitteita, tavoitetasoja eikä indikaattoreita.

## 3.2 Johtaminen

Hallinnonalan johtamisjärjestelmä tarkoittaa johtamisen menettelyjen, toimintatapojen ja näiden perusteella laadittujen asiakirjojen kokonaisuutta. Johtamisen osalta tarkastuskysymyksenä on, *onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.*

### 3.2.1 Ministeriön johtaminen

#### *Ympäristöministeriön toiminnan johtamisen organisointi*

**Tavoite.** Ministeriön johtoryhmätyöskentely on organisoitu tarkoituksenmukaisesti. Osastoille ja yksiköille laaditaan tulossopimukset ja niiden toteutumista seurataan. Osastot ja yksiköt laativat toimintasuunnitelmat ja niitä käsitellään johdossa keskitetysti. Määrärahojen seuranta on systemaattista ja jatkuvaa. Kustannusseuranta voidaan kytkeä helposti strategiaan ja toiminnallisiin tavoitteisiin. Määrärahojen käytön, työajan ja henkilöstömenojen raportointi on järjestetty. Johtamisen koulutus on järjestetty.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön johtoryhmätyöskentely on organisoitu tarkoituksenmukaisesti. Ministeriössä on molemmilla ministereillä omat johtoryhmänsä. Johtoryhmät kokoontuvat keskimäärin kerran kuukaudessa. Kaksi kertaa vuodessa (toukokuussa ja joulukuussa) kokoontuu yhdistetty ministeriön johtoryhmä käsittelemään hallinnonalan talousarvioehdotusta, kehusehdotusta ja toiminta- ja taloussuunnitelmaa.

Virkamiesjohtoryhmä kokoontuu viikoittain. Ryhmä käsittelee ajankohittaisia, ministeriön toiminnan kannalta keskeisiä aihealueita. Toiminnan suunnittelun ja seurannan asiakirjat kuten kehusehdotus, TTS, talousarvioehdotus, tulosohjausohjeistus, tulossopimuksen yhdistelmä, toimintakertomukset ja tilinpäätöspalautteet ym. käsitellään virkamiesjohtoryhmässä.

Vuoden 2009 toimintasuunnitelmia on laadittu ympäristönsuojeluosastolla (YSO) (joka sisälsi osan vuotta vuonna 2009 myös luonnonsuojelun) ja rakennetun ympäristön osastolla (RYMO). Luontoympäristöosastolla (LYMO) (perustettiin 1.4.2010) ei koottua toimintasuunnitelmaa tehty osaston sisäisen uudelleen organisoinnin takia. YSON päällikkö on käynyt kesällä 2010 keskustelun toimintasuunnitelman toteutuksen tilanteesta ja sitten lokakuussa on tehty väliarvio seuraavan vuoden tulossopimusvalmistelua ja -keskusteluja varten. LYMOssa on vuonna 2010 tehty tulossopimuksen toimeenpanoa ja sen seuranta varten osaston yhteinen toimintasuunnitelma, jota seurataan osaston johtoryhmässä kesäkuussa ja syksyllä pari kertaa.

Toimintasuunnitelmista ei laadita koostetta (ministeriön "kokonaistoimintasuunnitelmaa"). Ministeriössä toimintasuunnitelmia pidetään osastojen sisäisen suunnittelun ja johtamisen välineinä. Ministeriö katsoo, että toiminnasuunnitteluun käytettävät voimavarat on syytä optimoida tarpeeseen ja tuloksiin nähden, sillä jo nyt erilaiseen suunnitteluun ja seurantaan kuluu runsaasti työpanosta.

Määrärahojen seurannan raportointi ei ministeriössä ole tähän saakka ollut systemaattista. Määrärahoja koskevaa keskustelua on käyty erityisesti kuluvan vuoden toimintamäärärahojen käyttösuunnitelmaa käsiteltäessä. Vuonna 2009 käyttöön otettu TAIKA -järjestelmä antaa kuitenkin aiempaa joustavampia mahdollisuuksia raportoida sekä työajan että määrärahojen käytöstä, erityisesti henkilöstömenoista ja muiden toimintamäärärahojen käytöstä. Vuonna 2010 on sovittu, että toimintamäärärahan käytöstä sekä erikseen työajan käytöstä ja henkilöstömenoista loppuvuoden ennustettujen raportoidaan kolme kertaa vuodessa, touko-kesäkuussa, syyskuussa ja joulukuussa.

Tulosopimusta ei kokonaisuutena käsitellä ministeriön yhteisissä johtoryhmissä, vaan sen sisältämät keskeiset asiat, tai mahdolliset ongelmat tavoitteiden saavuttamisessa, tulevat esille em. teema-aiheita käsiteltäessä ja osastojen/yksiköiden johdon ajankohtaiskatsauksissa. Tulosopimuksen seuranta tehdään vaihtelevilla tavoilla osastojen ja yksiköiden johtoryhmissä, joita pidetään kerran viikossa tai kerran kahdessa viikossa osastosta /yksiköstä riippuen.

Johtamis- ja esimiesosaamista on kehitetty koulutuksen avulla. Johto on osallistunut HAUSin JOKO-koulutukseen, ministeriöiden yhteiseen esimiesvalmennukseen ja JET-valmennukseen. Koulutusta on suunnattu myös esimiespotentiaaliin.

Tyytyväisyys johtamiseen on lisääntynyt, mutta tyytyväisyys oli kuitenkin vuonna 2009 alle ministeriöiden keskiarvon. Sen sijaan vuonna 2010 työtyytyväisyyden kokonaisindeksi (3,47) ylitti ministeriöiden keskiarvon (3,43). Ministeriön 360 asteen arvioinnin perusteella johtamisen ongelmana on töiden yleinen organisointi.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ministeriön johtamisen organisointi ja menettelytavat ovat tarkoituksenmukaisia. Kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta olisi kuitenkin harkittava osastojen toimintasuunnitelmista laadittavaa koostetta. Määrärahojen seurannan raportointijärjestelmää on kehitetty. Myös johtamisen koulutus on järjestetty.

### *Ministeriön tulosopimus*

**Tavoite.** Ministeriön tulosopimus on dokumentoitu asiakirja. Siinä esitetään ministeriön strategia ja asetetut yhteiskunnalliset ja toiminnalliset vaikuttavuustavoitteet. Osasto- ja yksikkökohtaiset tulostavoitteet on esitetty ja niillä on selvä yhteys ministeriön strategiaan ja yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoitteet kattavat olennaisen osan ministeriön hallinnonalan toiminnasta. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi on mahdollista. Tavoitteita asetetaan myös taloudellisuuudelle ja tuottavuudelle.

Osasto- ja yksikkökohtaiset voimavarat on esitetty. Toiminnan seuranta-prosessi ja -järjestely on esitetty.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön tulossopimusasiakirja rakentuu kahdesta pääluvusta. Ensimmäisessä luvussa esitetään ympäristöministeriön toiminta-ajatus, strategiset päämäärät osastojen ja yksiköiden tehtävät, toimintaympäristön muutokset sekä yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niitä tukevat tuotos- ja laadunhallintatavoitteet. Asiakirjan toisessa luvussa on esitetty osasto- ja yksikkökohtaiset tulostavoitteet. Osastokohtaisten tulostavoitteiden yhteydessä on käytetty rakennetta, jossa on ensin esitetty osaston toiminta-ajatus, strategiset tavoitteet 2015, lähivuosien kriittiset menestystekijät sekä kehittäminen ja suunnittelu. Strategisilla päämäärillä on selvä yhteys talousarvioesityksen ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteisiin.

Osastokohtaisessa tulostavoitteiden rakenteessa esitetään ensiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kunkin kriittisen menestystekijän suhteen. Osastot ja yksiköt eroavat siinä, asettavatko ne ja asetetaanko niille sekä suorite- että vaikuttavuusmittarin. Rakennetun ympäristön osasto asettaa lähes kaikille kriittisille menestystekijöilleen sekä suorite- että vaikuttavuusmittarin.

Toisen luvun viimeisinä alalukuina esitetään ministeriön voimavarat osastoittain ja toiminnan seuranta ja raportointi. Viimeksi mainitussa alaluvussa todetaan, että osastot ja yksiköt laativat tämän tulossopimuksen perusteella tarkemman toimenpideohjelman, jonka toteutumista seurataan väliarvioilla. Näistä arvioista osastot sopivat itsenäisesti. Tulossopimukselta laaditaan väliraportti syyskuussa ja tavoitteiden toteutumista arvioidaan toimintakertomuksessa, joka hyväksytään viimeistään maaliskuussa.

Ympäristöministeriön tulossopimusasiakirjaan on otettu ministeriön hallinnonalan pääluokan valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja ne yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, jotka ympäristöministeriö on itse asettanut. Tulossopimus on näin talousarviossa esitetyn mukainen. Siinä on kuitenkin enemmän tavoitteita.

Talousarvioesityksessä ympäristöministeriön toimintamenoissa ei tavoitteissa ole esitetty taloudellisuuden tai tuottavuuden tunnuslukuja taikka palvelukykytavoitteita. Tilanne on sama myös tulossopimuksessa. Tulossopimuksen vaikuttavuusmittarit, kuten suoritemittarit, ovat tulossopimuksessa usein sanallisia ja varsinaisten tunnuslukujen käyttö on melko vähäistä. Ministeriön tulossopimuksessa ei ilmene osastojen ja yksiköiden arvioitua osuutta toimintamenoista, htv:sta taikka kustannuksista; edellisen vuoden toimintamomentin määrärahojen jakaantuminen ja henkilötyövuodet on vain esitetty.

**Päätelmät ja kehittämisnäkökohdat.** Ympäristöministeriön tulossopimukseen on kirjattu talousarvioesityksessä asetetut yhteiskunnalliset

vaikuttavuustavoitteet. Sopimuksessa on esitetty vaikuttavuus- ja suorite-mittareita, mutta ne ovat usein vain sanallisia. Sopimuksessa ei ole esitetty taloudellisuuden ja tuottavuuden tunnuslukuja. Sopimuksessa olisi hyvä esittää osastojen ja yksikköjen osuudet resursseista ja kustannuksista.

### 3.2.2 Säädösvalmistelu

#### *Säädösvalmistelun johtaminen ja organisointi ympäristöministeriössä*

**Tavoite.** Säädösvalmistelu on ohjeistettu. Valmistelun johto- ja vastuusuhteet on määritelty. Säädösvalmistelu on suunniteltu, aikataulutettu ja resursoitu. Säädöshankkeita hallitaan konkreettisella ohjelmalla. Valmistelu on ministeriön osastojen suhteen sekä myös poikkihallinnollisesti koordinoitu. Säädösvalmistelu ja sen seuranta on kirjattu tulossopimukseen. Säädösvalmistelussa arvioidaan vaihtoehtoja. Säädösvalmistelussa arvioidaan monipuolisesti vaikutuksia valtioneuvoston ohjeen<sup>19</sup> mukaisesti.

**Havainnot.** Ympäristöministeriö on osallistunut valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämissuunnitelman (SÄKE I, II ja III), valtiovarainministeriön asettaman lainsäädännön julkistaloudellisten tuotto- ja kustannusvai- kutusten hallintaa kehittäneen hankkeen, oikeusministeriön asettaman sää- dösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeistusta kehittäneen hankkeen sekä valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -hankkeen työryhmiin. Ympäris- töministeriö asetti kesäkuussa 2009 ministeriön säädösvalmistelun kehit- tämishankkeen. Hanke tuotti säädösvalmistelun toimintaohjelman, jonka tarkoituksena on ohjeistaa säädösvalmistelun menettelyjä ja toimintatapo- ja. Toimintaohjelma valmistui joulukuussa 2009.<sup>20</sup>

Toimintaohjelmassa täsmennettiin ja selkeytettiin säädöshankkeiden johtosuhteita sekä osallisten tehtäväkuvia. Tammikuussa 2010 asetettiin ministeriön säädösvalmistelun ohjausryhmä, jonka tarkoituksena on avus- taa hallinnollista ylijohantajaa (nykyään lainsäädäntöjohtajaa) lainsäädännön valmistelun, kehittämisen ja toimeenpanon yhteensovittamista koskevissa tehtävissä, lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannas- sa ja niiden vaikutusten arvioinnissa.

Ympäristöministeriön vuoden 2010 tulossopimuksessa ministeriön osas- tojen ja yksiköiden yhteiseksi tulostavoitteeksi (ns. kriittinen menestys-

---

<sup>19</sup> Oikeusministeriö (2007).

<sup>20</sup> Ympäristöministeriö (2009a).

tekijä) on asetettu *Laadukas ympäristölainsäädäntö ja sen tehokas täytäntöönpano*. Tämä kuvataan yleisesti säädösvalmistelun toimintaohjelman täytäntöönpanolla:

- laaditaan ministeriön lainsäädäntösuunnitelma vuosille 2010–2015
- säädösehdotusten vaikuttavuuden arviointia parannetaan muun muassa erillisselvityksillä ja
- muiden ministeriöiden vastuulla oleviin lainsäädäntöhankkeisiin osallistumista vahvistetaan ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tavoitteille on määritelty myös mittarit tulossopimuksessa.

Ympäristöministeriössä valmisteltavista säädöshankkeista kootaan ministeriön lainsäädäntöohjelma. Ohjelmassa otetaan huomioon myös tulevien vuosien tiedossa olevat säädöshankkeet. Lainsäädäntöohjelman tilannetta seurataan ministeriön johtoryhmissä puolivuositain. Yksittäisistä säädöshankkeista tehdään hankepäätös. Hankepäätökset viedään valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE) ja ministeriön verkkosivuille. Tämä parantaa säädösvalmistelun avoimuutta.

Säädösvalmistelun kehittämisen yhtenä tavoitteena ympäristöministeriössä on ollut se, että valmistelun yhteistyö osastojen sisällä ja osastojen välillä on suunnitelmallista ja sujuvaa. Koordinointi osastojen ja yksiköiden välillä perustuu lainvalmistelun kehittämisen ohjausryhmään, joka avustaa hallinnollista ylijohtajaa (nykyään lainsäädäntöjohtajaa) lainsäädännön valmistelun, kehittämisen ja toimeenpanon yhteensovittamista koskevista tehtävissä, lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannassa ja niiden vaikutusten arvioinnissa.

Ympäristöministeriön toimialalla on yhtymäkohtia usealle hallinnonalalle. Valmisteltaessa ja pantaessa täytäntöön ympäristönsuojelua, luontoympäristöä, alueiden käyttöä, rakentamista ja asumista koskevaa lainsäädäntöä voi ilmetä yhteyksiä muiden ministeriöiden vastuulla oleviin lakeihin samoin kuin lakien täytäntöönpano voi vaikuttaa ympäristöhallinnon ulkopuolelle. Ympäristöministeriön edustajien osallistuessa näihin hankkeisiin on ministeriön säädösvalmistelun toimintaohjelman mukaan suunniteltava asianmukainen resurssointi, yhteistyö ministeriön sisällä ja vaikutusten arviointi sekä tarvittaessa muodostettava ministeriön taustaryhmä työn tueksi.

Vuonna 2009 ympäristöministeriön säädösvalmistelun kehittämistä pohjittanut työryhmä totesi, että nykyinen 25:n oikeustieteellisesti koulutetun henkilöstön määrä on riittämätön ja säädösvalmistelun voimavarat suhteessa koko ministeriön resursseihin nähden alimitoitettu. Työryhmä arvioi, että oikeustieteellisesti koulutetun henkilöstön tarve olisi vuoteen 2015



mennessä 45. Ministeriö on huomionnut tämän vajeen strategiatyössä ja henkilöstösuunnitelmassa.

Ympäristöministeriön kaikkiin lainsäädäntöhankkeisiin nimetään vastuullinen tai muutoin hankkeeseen osallistuva juristi. Ministeriön omien asiantuntijoiden ohella säädöshankkeisiin osallistuu asiantuntijoita myös SYKEstä, ARAsta, Valtiokonttorista ja aluehallinnosta. Ympäristöministeriön avustava henkilöstö on mukana monissa säädöshankkeissa muiden töidensä ohella.

Viime vuosina vaikutusten arvioinnin ohjeita ja menetelmiä on kehitetty oikeusministeriön johdolla, mihin työhön myös ympäristöministeriö on osallistunut erityisesti ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämiseksi.

Ympäristöministeriön säädösvalmistelun toimintaohjelman mukaan johdon on huolehdittava siitä, että säädöshankkeen vaikutusten arviointi aloitetaan varhaisessa vaiheessa ja tehdään kattavasti. Tarkoitus on, että jo hankkeen suunnittelussa pohditaan, miten vaikutukset arvioidaan, ja varataan arviointiin riittävät voimavarat.

Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden toimintaohjelmassa korostetaan useassa kohdassa avoimuutta ja yhteyttä sidosryhmiin koko valmistelun ajan. Säädösvalmistelijalle on laadittu hallituksen esityksen valmisteluvaiheisiin perustuva tarkistuslista. Tämän mukaan esimerkiksi jo esivalmistelussa selvitetään sidosryhmien näkemykset ja laaditaan alustava viestintäsuunnitelma.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriö on kehittänyt säädösvalmistelun organisointiaan ja menettelytapojaan. Ministeriön lainsäädännön toimintaohjelma antaa erittäin hyvän perustan laadukkaalle säädösvalmistelulle. Ministeriön säädösvalmistelun ohjausryhmä tukee lainsäädäntöjohtajaa sekä lainsäädännön valmistelussa että kehittämisessä.

*Säädösvalmistelu käytännössä: esimerkkinä jätelainsäädännön kokonaisuudistus*

**Tavoite.** Lainsäädäntötyö on johdettu ja resursoitu. Valmistelutyössä hyödynnetään asiantuntijoita monipuolisesti. Valmistelutyöhön otetaan mukaan olennaiset intressitahot ja valmistelutyö on läpinäkyvää. Valmistelussa esitetään erilaisia vaihtoehtoja ja niiden arviointiperusteita. Vaikutusten arviointi tehdään valtioneuvoston ohjeen<sup>21</sup> mukaisesti.

**Havainnot.** Tarkastuksessa arvioitiin jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Jätelain kokonaisuudistuksen tarpeellisuuteen ovat eduskunta ja sen ympäristövaliokunta kiinnittäneet viime vuosina toistuvasti huomiota

---

<sup>21</sup> Oikeusministeriö (2007).

jätelain muuttamisesta annettujen hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä.

Ympäristöministeriö asetti 3.10.2007 työryhmän valmistelemaan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus jätealan lainsäädännön ajanmukaistamiseksi Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, EU:n muuttuva jätelainsäädäntö ja perustuslain säännökset huomioon ottaen.

Työryhmässä olivat edustajat keskeisistä ministeriöistä, viranomaisista, toiminnanharjoittajista ja kansalaisjärjestöistä. Työryhmä järjesti kaikille avoimen kuulemistilaisuuden jätelainsäädännön uudistamisesta pian ensimmäisen kokouksensa jälkeen. Työryhmälle on laadittu useita asiaa koskevia taustamuistioita ja ryhmä on kuullut asiasta laajalti asiantuntijoita.

Taustaselvitysten ja asiantuntijoiden kuulemisten sekä muun käytettävissä olevan aineiston perusteella työryhmän sihteeristö laati työryhmälle muistion, jossa tarkasteltiin eri vaihtoehtoja yhdyskuntajätehuollon järjestämistä vastuun jakamiseksi sekä määriteltiin kriteerejä, joiden perusteella vaihtoehtojen vaikutuksia pyrittiin arvioimaan. Työryhmälle esitettiin vaihtoehtoja tarkasteltavaksi kolmen arviointiperusteen ja niihin sisältyvien yhdentoista kriteerin perusteella.

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle annettiin selvitys jätelain kokonaisuudistuksesta huhtikuussa 2009. Työryhmä sai valmiiksi 2.3.2010 ehdotuksen jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamiseksi. Työryhmä luovutti ympäristöministeriölle ehdotuksensa jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta 2.3.2010.

Sihteeristön luonnokset hallituksen esityksen yleis- ja yksityiskohtaisiksi perusteluiksi valmistuivat 8.3.2010. Yleisperusteluluonnoksessa kiinnittää huomiota se, että esityksen vaikutusten arvioinnin kuvaus on puutteellinen ja sitä tullaan myöhemmin täydentämään ennen eduskuntakäsittelyä. Laajempi luonnos säädösesityksen vaikutusten arvioinnista valmistui vasta 31.8.2010. Lähtötietoina olivat tehdyt taustaselvitykset, lausunnot sekä työryhmän ja sihteeristön oma arviointi. Vaikutuksista arvioitiin:

1. taloudelliset vaikutukset (vaikutukset kotitalouksiin, yritysvaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen)
2. vaikutukset viranomaisten toimintaan
3. ympäristövaikutukset ja
4. yhteiskunnalliset vaikutukset.

Vaikutusten arviointi on yhdenmukainen säädöshankkeiden vaikutusarviointiohjeen vaikutusten arvioinnin kattavuuden kanssa.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Tarkastuksessa ei arvioida vaikutusarvioinnin sisällön pätevyyttä.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Tehdyn tarkastuksen perusteella jätealan lainsäädännön valmistelua voidaan pitää varsin hyvänä, koska:

1. valmistelu on ollut avointa ja vuorovaikutteista
2. asiantuntijoita ja selvityksiä on käytetty tehokkaasti
3. säädösvaihtoehtoja ja niiden hyvyyden arvioimisen kriteerejä on tarkasteltu.

Myös vaihtoehtojen vaikutuksia on arvioitu työn kuluessa. Puutteena voidaan pitää sitä, että lakiehdotukseen ei liittynyt alustavaa vaikutusarviointia kun ehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle. Myöhemmin tehty vaikutusarviointi on tehty säädösvalmistelun vaikutusarvioinnista annetun ohjeen mukaisesti. Vaikka jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu on monessa suhteessa ollut laadukasta, on valmisteluun liittynyt varsin kireä aikataulu, joka on ilmeisesti vaikuttanut vaikutustenarvioinnin toteuttamiseen.

### 3.2.3 Kansainvälisten asioiden johtaminen

**Tavoite.** Kansainvälisten asioiden johtaminen on vastuullistettu ja toiminta on resurssoitu. Kansainvälisille asioille on laadittu strategia. Strategia on johdettu valtioneuvoston strategiasta tai päätöksestä. Kansainvälisten asioiden strategia on yhdenmukainen ministeriön (yleis)strategian kanssa. Kansainvälisten asioiden hoitamiselle on laadittu toimintasuunnitelma ja esitetty toiminnan tavoitteet; tavoitteiden saavuttaminen on arvioitavissa. Tavoitteiden saavuttamista seurataan ja siitä raportoidaan.<sup>23</sup>

**Havainnot.** Ympäristöministeriön työjärjestyksen mukaan kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö (KVE) vastaa asioista, jotka koskevat ministeriön monenkeskisen yhteistyön, ympäristöasioita koskevien Euroopan unionin ulkosuhteiden, alueellisen yhteistyön, pohjoismaisen yhteistyön ja kahdenvälisen yhteistyön yhteensovittamista. Lisäksi yksikkö hoitaa ympäristöministeriön toimialalle kuuluvien kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista sekä täytäntöönpanoa yhteistyössä osastojen ja yksiköiden kanssa. Yksikkö vastaa myös Euroopan unionin ympäristöpolitiikan ja yhteisön lainsäädännön valmistelun yhteensovittamisesta yhteistyössä osastojen ja yksiköiden kanssa. Ministeriön osastot ja yksiköt hoitavat kansainvälistä yhteistyötä toimialallaan ja toimivat aloitteellisesti yhteistyön kehittämiseksi.

---

<sup>23</sup> *Kansainvälisen toiminnan johtamisen arviointi pitää tässä tarkastuksessa sisällään myös siitä raportoinnin.*

Ympäristöministeriön kansainvälistä yksikköä laajennettiin vuonna 2009, kun aiemmin ympäristösuojeluosaston yhteydessä toiminut EU-asioiden ryhmä siirrettiin osaksi kansainvälisten asiain yksikköä.

Yksikössä oli kolme ryhmää: kahdenvälisen ja alueellisen yhteistyön, YK- ja monenkeskisen yhteistyön sekä EU-asioiden ryhmä. 1.10.2010 voimaantulleen ympäristöministeriön yksikköä koskevan hallinnollisen määräyksen mukaan ryhmiä oli enää kaksi: kansainvälisten asiain ryhmä ja EU-asiain ryhmä. Myös johtoryhmän kokoonpano muuttui. Johtoryhmään kuuluvat yksikön päällikkö, ryhmäpäälliköt, henkilökunnan edustaja sekä strategisten prosessien vastuuhenkilöt. Yksikön päällikkö osallistuu ministeriön virkamiesjohtoryhmän työhön. Hän kuuluu myös ministeriön johtoryhmään. Yksikön toiminta perustuu vuosittain vahvistettavaan tulossopimukseen, jossa määritellään yksikön tavoitteet ja päämäärät.

Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta todetaan, että Suomi pyrkii vaikutusvaltansa kasvattamiseen unionin valtavrassa ja on aktiivisesti kehittämässä unionia, hakemassa rakentavia ratkaisuja, punnitsee kantoja määrittellessään myös unionin kokonaisuutta ja toimii aloitteellisesti. Selonteossa korostetaan ennen kaikkea paremman ennakkovaikuttamisen ja tavoitteiden priorisoinnin merkitystä.

Ympäristöministeriö asetti helmikuussa 2009 työryhmän valmistelemaan ministeriön EU-strategiaa ympäristön- ja luonnonsuojelun toimialalla. Strategian tarkoituksena oli määritellä ministeriön EU-toiminnan tavoitteet ja painopisteet sekä laatia suunnitelma siitä, miten voidaan parhaiten vaikuttaa asioiden valmisteluun ja käsittelyyn eri toimielimissä. Raportti julkaistiin joulukuussa 2009. Ympäristöministeriön EU-strategiaan on koottu yleiset ja keskeiset toimintaperiaatteet EU-asioiden yhteensovittamisesta Suomessa ja EU:ssa.<sup>24</sup>

Ympäristöministeriön EU-strategia on hyvin perusteellinen toimintaohje. Se antaa hyvän perustan asioiden suuntaamiselle ja systemaattiselle toiminnalle. Vaikka se on otsikoitu strategiaksi, voidaan sitä pitää myös konkreettisenä toimintasuunnitelmana ja -ohjeena.

Ympäristöministeriön strategiassa vuoteen 2020 (hyväksytty kesäkuussa 2010) kriittisissä menestystekijöissä prosessien ja rakenteiden osalta yhtenä tekijänä pidetään vaikuttamista EU:n politiikkatoimiin ja säädösohjaukseen sekä kansainväliseen ympäristöyhteistyöhön Suomen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkin varsinaisissa strategisissa päämäärissä ei kansainvälisistä tai EU-asioista ole mainintaa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa (2009–2012) kansainvälinen yhteistyö saa varsin suuren painon. EU-

---

<sup>24</sup> *Ympäristöministeriö (2009b).*

yhteistyön ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen kuvataan omassa alaluvussa. Tässä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita asetetaan neljä laajaa tavoitetta; keskeisiä toimenpiteitä esitetään seitsemän.

Valtion vuoden 2010 talousarvioesityksessä ympäristöministeriö on asettanut toimialalle yhteensä 13 yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta. Yksikään näistä ei koske EU- tai kansainvälisiä asioita. Ympäristöministeriön toimintamenojen osalta todetaan ministeriön tavoitteita vuodelle 2010. Tässä on esitetty neljä kansainvälisiä asioita koskevaa tavoitetta.

Kansainvälisiä asioita koskevat tavoitteet eivät ole määrällisiä vaan niihin liittyy vain yleinen toiminnallinen ulottuvuus: "toimitaan", "jatketaan" ja "vaikutetaan". Tulosalueiden työajan jakautumista kuvaavassa toteutuma- ja arvio -taulukossa ei kansainvälisiä asioita (kansainvälisten ja EU-asioiden yksikköä) ole mainittu lainkaan vaikka esimerkiksi viestinnän henkilötyövuosimäärät on ilmaistu. Ympäristöministeriön euromääräisiä toimintamenoja ei valtion talousarviossa ole eritelty ollenkaan tulosalueittain.

Ympäristöministeriön vuoden 2010 tulosopimuksessa asetetaan osasto- ja yksikkökohtaiset tavoitteet. Kansainvälisten ja EU-asian yksikölle on asetettu neljä strategista päämäärää. Ympäristöministeriön tiliviraston toimintakertomuksessa tuloksellisuuden kuvaus on tehty tehtäväkokonaisuuksittain. Näiden perusteella voidaan helposti arvioida ministeriön osastojen toimintaa. Sen sijaan kansainvälistä ja EU-toimintaa ei ole eroteltu omaksi tehtäväkokonaisuudeksi, jolloin ei ole helppo arvioida toiminnan tuloksellisuutta. KVE:n tulokset "hajautuvat" osastojen tuloksiin.

Valtion vuotta 2009 koskevassa tilinpäätöskertomuksessa ympäristöministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa yhteiskunnallista vaikuttavuutta on tarkastelu valtioneuvoston ja ympäristöministeriön itse asettamien tavoitteiden mukaisesti taulukkomuodossa. Tavoitteille on annettu arvosana. Yhdessäkään tavoitteista ei ole viittauksia kansainväliseen toimintaan. Toimintakertomus- ja valtion tilinpäätösraportoinnista ei saa yhtenäistä kuvaa kansainvälisestä toiminnasta. Toiminnan edellytykset tulisi näkyä myös valtion talousarviossa.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Kansainvälisten asioiden johtaminen on organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla. Ministeriö on laatinut EU-strategian, johon on koottu yleiset ja keskeiset toimintaperiaatteet EU-asioiden yhteensovittamiseksi Suomessa ja EU:ssa. Strategia perustuu valtioneuvoston selontekoon EU-politiikasta. Strategia on samalla myös varsin konkreettinen toimintasuunnitelma ja -ohje. Vaikka ministeriön (yleis)strategiassa vuoteen 2020 kriittisenä menestystekijänä pidetään vaikuttamista EU:n politiikkatoimiin ja säädösohjaukseen, ei varsinaisiin strategisissa päämäärissä ole mainintaa kansainvälisistä tai EU-asioista. Strategisina hankkeina on kuitenkin esitetty kansainvälisen ympäristö-

hallinnon uudistaminen ja EU-vaikuttamisen tehostaminen. Talousarvioesityksessä kansainvälisiä asioita koskevat tavoitteet eivät ole määrällisiä. Myöskään tulosalueen työaikaa ja euromääräisiä toimintamenoja ei ole esitetty. Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei erotu omana kokonaisuutena kansainvälisiä ja EU-asioita. Näin kehittämistä olisi erityisesti toiminnan ja tuloksellisuuden mittaamisessa ja raportoinnissa.

### 3.2.4 Hallinnonalan tulosohtaus

**Tavoite.** Tulosohtausprosessi on selkeästi ohjattu ja ohjauksen vastuusuhheet on määritetty. Prosessin sisäinen palautteen anto on järjestetty.

Tulossopimusten teko on ohjeistettu. Ohjeissa korostetaan talousarvioesityksen ja tulossopimusten suhdetta, tavoitteiden esittämistä ja niiden arvioimisen mahdollisuutta.

Tulossopimusten tulostavoitteet on esitetty. Niillä on selvä yhteys talousarvion tavoitteistoon. Ne kattavat olennaiset osat viraston toiminnasta. Myös taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet on esitetty; ne ovat yksikköjen toimintaa ohjaavia. Tavoitteiden saavuttamista on mahdollista arvioida.

**Havainnot.** Hallinnonalan tulosohtausta ohjaa ja koordinoi ympäristöministeriön sisällä työjärjestyksen mukaisesti hallintoyksikkö. Tulosohtauksen päävaiheet ovat syyskuussa valmistuvat hallinnonalan virastojen tulossuunnitelmat, edellisen vuoden tulossuunnitelman väliraportit, marras- ja joulukuussa tapahtuvat tulosneuvottelut, keväällä annettavat toimintakertomukset sekä kesällä annettava ministeriön tilinpäätöskannanotto ja sen käsittely. Ministeriön ja alaisten virastojen välille on näin varmistettu riittävä vuoropuhelu sekä ajallinen ja sisällöllinen mahdollisuus huomioida annetut palautteet seuraavissa sopimuksissa.

Ympäristöministeriö on pyrkinyt kehittämään viime vuosina hallinnonalan tulossuunnittelua. Vuonna 2007 suunnitteluprosessia kevennettiin niin, että hallinnonalan virastojen tulossuunnitelma laaditaan suoraan tulossopimusluonnoksena. Siihen liittyi myös mittariliite ja toimintamenomomentin määrärahaesitys sekä mahdollisia muita muistioita. Tulossopimuksista annettu ohje sitoo hyvin yhteen talousarvioehdotuksen tavoitteet tulossopimuksen laadintaan. Ohjeessa on esitetty liite, jossa nämä on esitetty. Lisäksi ohjeessa todetaan, että tämän "sisällöllisen perustan" lisäksi suunnitelman lähtökohtana ovat alueellisten tarpeiden lisäksi valtakunnalliset ohjelmat, suunnitelmat ja strategiat.

Ohjeessa on esitetty ns. mittariliite. Se on excel-työkirja, joka palvelee sekä tulossuunnittelua että toimintakertomusta. Kunkin ympäristökeskuksen taulukoissa ovat valmiina toteumatiedot aiemmilta vuosilta sekä tulos-

tavoitteet seuraavalle vuodelle. Excel-lomakkeessa ovat lihavoituina ne tiedot, joiden tavoitteet tulevat tulossopimukseen. Lisäksi mittariliitteessä on toimintaa kuvaavaa tietoa tai muita tavoitteita, joita ei tule tulossopimukseen, mutta joita hyödynnetään ministeriössä muun muassa tulosneuvotteluihin valmistauduttaessa. Tunnuslukujen sisällön määrittelyä esitetään kommenttikentissä. Mahdolliset täydennystiedot kirjoitetaan lomakkeen loppuun. Mittaritietojen osalta tulossuunnitelmaan kuuluva excel-tiedosto sisältää tavoitteiden lisäksi myös väliraporttitiedot, jolloin se palvelee tulossuunnittelun lisäksi myös väliraportointia.

Vuoden 2009 SYKEN ja ympäristöministeriön välisen tulossopimuksen lähtökohtana oli talousarviossa asetetut tulostavoitteet. SYKEN toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan sillä, kuinka hyvin tuotettu tieto ja palvelut vaikuttavat ympäristöä koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon, lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon. Onnistumista tiedon tuotannossa sekä tiedon ja palvelujen tarjoamisessa tullaan arvioimaan sektorikohtaisten tulostavoitteiden toteutumisen yhteydessä. Strategisille vaikuttavuusmittareille (mediabarometri ja julkaisujen määrä) on asetettu tavoitteet.

Tulossopimuksessa toiminnan osa-alueille asetetaan ensin kaksivuotiset yleiset tavoitteet ja sitten varsinaiset tulostavoitteet. Viimeksi mainitut esitetään sanallisesti. Kaikille tulostavoitteille ei määritellä tavoitetasoa, eikä mittareita esitetä. Rahoituksen osalta tulossopimuksessa esitetään suoran budjettirahoituksen ja ulkopuolisen rahoituksen tavoitteet euromääräisinä kolmen seuraavan vuoden osalta.

Toiminnallisen tehokkuuden tulostavoitteina ovat maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kannattavuus sekä henkilötyövuodet ja kustannukset. Näistä esitetään vain yhden vuoden tulostavoite. Tämä ei mahdollista tavoitetaso ajallisen muutoksen seuranta. Vuosien 2008 ja 2010 tulossopimuksista ilmenee, että kannattavuuden mittaamisen tavoitearvot pysyvät muuttumattomina, minkä voidaan katsoa osoittavan varsin varovaista tavoiteasetantaa. Toiminnallisen tehokkuuden strategisena mittarina esitetään rahoitusjouston määrä. Se kuvaa SYKEN mahdollisuuksia reagoida nopealla aikavälillä äkillisiin resurssitarpeisiin; uusiin merkittäviin menoihin tulee hankkia lisärahoitus. Vuoden 2009 tulossopimuksessa tuotteiden ja palvelujen tuottavuutta ei mitata. SYKE on kuitenkin systemaattisesti kerännyt tietoa tuotteiden ja palveluiden yksikkökustannuksista. Tarkoituksena on luoda tuottavuuden seurantajärjestelmä yhteistyössä tilastokeskuksen kanssa. Vuoden 2010 tulossopimuksessa tavoitteena on saada järjestelmä käyttöön vuonna 2010.

Tulossopimus ei sisällä taloudellisuutta koskevia euromääräisiä tunnuslukuja. Vuoden 2009 talousarvioesityksessä taloudellisuus-otsikon alla on käsitelty maksullisen toiminnan ja sisäisen palvelutoiminnan tuloja sekä

muilta valtion virastoilta ja laitoksilta saatavaa rahoitusta euromääräisesti. Näitä ei kuitenkaan mainita vuoden 2009 tulossopimuksessa.

ARAN tulossopimus vastaa hyvin ARAN tavoiteasetantaa. Sopimus konkretisoi ja täydentää vuoden 2009 talousarvioesityksen tulostavoiteasetantaa ja sisältää taloudellisuuden ja palvelukyvyn tunnusluvut. Tuotavuutta koskevat tunnusluvut kuitenkin puuttuvat tulossopimuksesta. Tavoiteasetantaa voidaan talousarvioesityksessä ja tulossopimuksessa kokonaisuutena pitää kuitenkin pääosiltaan riittävänä. Tulossopimuksen ja talousarvioesityksen sisältöä voitaisiin myös parantaa. Talousarvioon tulisi talousarvioasetuksen mukaan asettaa toiminnallisen tehokkuuden ja palvelukyvyn tavoitteet lähtökohtaisesti tunnuslukuja käyttäen silloin kun se on mahdollista: nykyisiä tietoja kustannusten jakautumisesta toiminnoittain tulisi täydentää henkilötöyvuositiedolla, jotta esitettyjä tietoja voitaisiin talousarviossa pitää taloudellisuuden ja tuottavuuden sijaismittarina.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välisen tulossopimuksen tuotos- ja laadunhallintatavoitteiden lähtökohtana ovat talousarvioesityksessä asetetut viisi tavoitetta. Nämä tavoitteet ovat täsmennetty useiksi määrällisiksi alatavoitteiksi. Alatavoitteet kattavat hyvin päätavoitteet. Tulossopimuksen määrälliset tavoitteet eroavat kuitenkin talousarvioesityksessä asetetuista tavoitteista. Ympäristöministeriö on erikseen asettanut lisää kuusi tulostavoitetta. Nämä ovat sanallisia ja vain yhden osalta on esitetty määrälliset tavoitteet. Tulossopimuksessa toiminnallista tuloksellisuutta käsittelevä luku on jaoteltu taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja kannattavuuteen. Taloudellisuudessa kuitenkin kuvataan vain julkisten hallintopalvelujen menot ja toiminnan rahoitus; varsinaista taloudellisuusmittaria ei ole. Myöskään varsinaista tuottavuusmittaria ja tavoitearvoa ei esitetä, vaikka tulossopimuksessa luvataan raportoida kokonaistuottavuuden kehityksestä.

Ympäristöministeriö on antanut ohjeen ELYjen *ympäristö ja luonnonvarat* -vastuualueiden toiminnalliseksi tulossopimukseksi. Ohjeen alussa määritellään toiminnallisten tulossopimusten rooli: ne täydentävät ja tarkentavat ELYn strategista tulossopimusta. Toiminnallisten tulossopimusten sisällöllisenä perustana ovat ELYn strategia-asiakirjan ja strategisen tulossopimuksen lisäksi ympäristöministeriön ympäristövastuualueelle asettamat ohjeen liitteenä olevat odotukset. Lisäksi lähtökohtana ovat valtakunnalliset ohjelmat ja suunnitelmat sekä strategiat. Ympäristöministeriön odotukset vastuualueelle ovat oikeastaan toiminnallisia tavoitteita, ja ne kattavat hyvin hallinnonalan vuoden 2009 ja 2010 talousarvioesityksissä esitetyt tavoitteet.

Toiminnallinen tulossopimus tehdään kaksivuotisena vuosille 2010–2011. Tavoitteet vuodelle 2011 tarkistetaan syksyllä 2010. Tulossopimus pohja on taulukkomuotoinen ja siihen kirjataan keskeiset numeeriset ja



sanalliset tulostavoitteet. Ohjeessa esitetyt numeeriset mittarit ovat pääosin samoja kuin aiemmillä alueellisilla ympäristökeskuksilla. Määrää on jonkin verran vähennetty ja toisaalta on otettu muutamia uusia mittareita. Sanallisesti esitetään muutamia keskeisiä tavoitteita lyhyesti. Tulostavoitteiden saavuttamisesta tulee raportoida toimintakertomuksen yhteydessä tammikuussa. Väiliraportointi tehdään elokuun lopussa. Toiminnalliset tulossopimukset eroavat näin aiemmista ympäristökeskusten tulossopimuksista lähinnä siinä, että mittariliitettä ei käytetä. Määrälliset tavoitemittarit ovat kuitenkin pitkälti samat kuin aiemmin.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Hallinnonalan tulossopimus on järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Ministeriön ja sen alaisten virastojen välillä on riittävä vuorovaikutus ja palautteenantamahdollisuus. Ministeriön tulossopimuksista antama ohje on monipuolinen. Siinä on muun muassa esitetty ns. mittariliite, joka palvelee sekä tulossuunnittelua että toimintakertomusta. Mittariliite on excel-työkirja, jossa on esitetty aiempien vuosien toteutumatiiedot ja tulostavoitteet seuraavalle vuodelle. Hallinnonalan tulossopimusten ongelmana on se, että kaikille tulostavoitteille ei esitetä määrällistä tavoitetasoa ja mittaria. Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia mittareita ja tunnuslukuja on esitetty vähän.

### 3.2.5 Siirtomenojen ohjaus

**Tavoite.** Siirtomenojen myöntämiselle on laadittu strategia tai toimintapolitiittinen linjaus. Ohjaus ja valvonta on järjestetty. Siirtomenojen kohdentamisen edullisuuden arviointi on järjestetty ja ohjeistettu. Siirtomenoille on asetettu tavoitteita, joita voidaan arvioida. Nämä ovat esitetty vastuuvirastojen tulossopimuksissa. Tavoitteiden vaikuttavuuden arviointi ja seuranta on järjestetty ja vastuullistettu. Arviointitulokset käsitellään ministeriössä ja tulokset vaikuttavat toiminnan kehittämiseen.

**Havainnot.** Vuoden 2009 talousarvioesityksessä ympäristöhallinnonalalla oli yhteensä 12 siirtomenomomenttia. Vuoden 2010 talousarvioesityksessä momenttien lukumäärä oli lisääntynyt vielä yhdellä. Euromääräisesti suurimmat määrärahat vuoden 2010 talousarvioesityksen siirtomenoista kohdistuivat kiinteistöjen korjaustoimintaan. Momentin 35.20.55 *Avustukset korjaustoimintaan* määräraha oli 49,5 miljoonaa euroa ja momentin 35.20.56 *Suhdanneluonteiset avustukset asunto-osake- ja vuokratuoyhtiöiden korjauksiin* määräraha puolestaan 99 miljoonaa euroa. *Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot* -momentin (35.10.63) määrärahojen suuruus oli 36,5 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa arvioitiin luonnonsuojelualueiden hankinnan ja korvausten osalta Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSÖ)

ohjausta. METSO-ohjelman määrälliset tavoitteet on ilmaistu, ja niitä voidaan mitata. Ympäristöministeriön tulosohjauksessa esitetään aluetasolla konkreettiset määrälliset tavoitteet. Kustannustehokkuuden perustana olevat kohteiden valinnan kriteerit on määritelty ja alueellinen toteuttava organisaatio on olemassa. Lisäksi METSO-ohjelmaa ja sen arviointia tukevaa tutkimusta on suoritettu. Myös seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin mahdollistavia tietojärjestelmiä on kehitetty.

Ympäristöministeriön asunto- ja rakennusosasto teetti selvityksen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta saadakseen vastauksia siihen, kuinka järjestelmästä saataisiin nykyistä yksinkertaisempi, hallinnollisesti keveämpi sekä ennustettavampi.<sup>25</sup> Samalla tuli kartoittaa sitä, onko avustummäärärahojen käytön ohjaus ja seuranta nykyisellään tehokasta. Selvitystä korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta ja siinä esitettyjä kehittämisehdotuksia on ympäristöministeriössä käsitelty niissä yhteyksissä, kun korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää on kehitetty. Tärkeimpiä tällaisia tilanteita ovat valtion talousarvioesityksen valmisteluprosessi, lainsäädännön eri syistä tapahtuva muutosten valmistelu sekä ARA:n tulosohjauksprosessi.

Vaikka kehittämisehdotuksia on pyritty mahdollisuuksien mukaan viemään valmistelun kautta eteenpäin, keskeisiltä osin ei paljoo ole vielä tapahtunut. Käsillä oleva aikakaan ei ministeriön mielestä tosin ole suosinut ehdotusten toteuttamista. Korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää (ja nyt myös sen rinnalla olevaa suhdanneluonteista korjausavustusjärjestelmää) käytetään muitten tavoitteiden lisäksi suhdanne- ja työllisyyspolitiikan välineenä. Tällöin on vaikeaa päästä pitkäjärjenteisiin tavoitteisiin ilman että asiasta päätetään esimerkiksi hallitusohjelmassa. Laman oloissa ei myöskään korjausrakentamisen tukia olla valmiita karsimaan vaan niitä on poliittisen tason päätöksillä haluttu lisätä.

Hakemusmenettelyn osalta ARA on kehittänyt menettelyä, muun muassa sähköistä menettelyä, kuten määrärahojen seurantatiedostoa kuntien määrärahoista. Hakuajakin on pyritty kehittämään siten, että niissä otettaisiin mahdollisuuksien mukaan eri tahojen tarpeet mahdollisimman hyvin huomioon. Viestintäkäytäntöjen työnjakoa on selkiytetty ministeriön ja ARAn suhteen.

Ympäristöministeriö ei ole katsonut, että olisi syytä tehdä erityinen suunnitelma tai strategia suhdanneluonteisten energia-avustusten avustusten käytöstä, koska avustusten kohdentuminen erilaisiin asuinrakennusten parannus- ja korjaustoimenpiteisiin on säännelty varsin tarkasti asiasta annetulla lainsäädännöllä. Ministeriö on kuitenkin linjannut noudatettavaa

---

<sup>25</sup> *Ympäristöministeriö (2008b).*

myöntämismenettelyä. Avustusta myönnetään täysimääräisenä ainakin sellaisille toimenpiteille, joilla otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. Linjauksella on ohjattu ARA:a.

Ympäristöministeriön ja ARAn välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2010 ministeriö on asettanut rakennusten energiatehokkuuden osalta selvän toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteen: ARAn tulee edistää rakennusten energiatehokkuuden parantamista. Toiminnan vaikuttavuustavoitteena on puolestaan se, että lainoitus ja muu tuki kohdennetaan suosimaan valtion tukeman asuntotuotannon energiatehokkaita ja yhdyskuntarakennetta eheyttäviä hankkeita.

ARAn tehtävänä on ohjata ja valvoa kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa. ARA on laatinut oman hakemuslomakkeen toimenpiteille, joilla otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. Avustusjärjestelmän käytännön toimivuuden kannalta ARAn näkemys on, että tällä menettelyllä on mahdollista saada kunnat käsittelemään nämä avustukset riittävän yhdenmukaisesti. Monimutkaisemmilla etusijajärjestykseen asettamiskriteereillä se ei ARAn näkemyksen mukaan onnistuisi. Varsinaisia rakennushankkeiden ekotehokkuusvertailuja ja tähän liittyviä vaikuttavuusarvioita ARA ei tee.

ARA kohdentaa kuntien valtuusosuudet kuntien kesken. Jos määräraha ei riitä kaikille hyväksyttävillä hakemuksilla, karsinta kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin kuntiin. Kun kuntien määrärahaesitykset on saatu ARAAan, esittelijä valmistelee jaon. Valmisteluun ei liity erityistä arviointi- ja vertailutapaa, jonka perusteella voitaisiin laittaa hankkeet tärkeysjärjestykseen ja tältä perustalta optimoida määrärahojen käyttö ekotehokkaisiin hankkeisiin.

Painopiste ARAn ohjauksessa ja valvonnassa on kuntien avustusviranomaisten ennako-ohjauksessa sekä kouluttamisessa. Valvontaa suoritetaan samoin kuin korjaus- ja muiden energia-avustustenkin osalta muun muassa kuntien määrärahaesitysten (ennakkovalvontaa) ja tilitysyhteenve-tojen perusteella sekä avustusten maksatuksen yhteydessä ja kuntakäynneillä (5-10 kuntaa vuodessa). Kunnissa opastetaan avustusten käsittelijöitä yksityiskohtaisesti sekä käydään läpi kaikki hakemukset ja niistä tehdyt päätökset.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön siirtome-  
nojen ohjaus on varsin toimivaa; varsinkin tarkastettua METSO-ohjelmaa on ohjattu hyvin.

Ministeriö on teettänyt selvityksen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta. Ministeriön tulisi edelleen pohtia ja viedä eteenpäin valmisteluun selvityksessä esitettyjä kehittämisenäkökoh-tia.

Suhdanneluonteisille energia-avustuksille ei ole laadittu strategiaa tai ohjelmaa. Ministeriö on kuitenkin linjannut avustusten myöntämistä ensisijaisesti toimenpiteille, joilla otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. Mikäli suhdanneluonteisten energia-avustusten määräraha tulee talousarviossa jatkumaan, tulisi ARAn kehittää hankepäätöksentekoon liittyvää ekotehokkuusvertailua ja ministeriön tulisi kehittää vertailua tukevia säädöksiä. Ympäristöministeriön tulisi myös arvioida siirtomenojen vaikuttavuutta.

### 3.2.6 Hallinnonalan tukitoimet

#### *Hankintatoimi*

**Tavoite** Ministeriön taloussäännössä on määritelty hankintatoimen yleiset periaatteet, ohjaus ja vastuut. Ministeriöllä on hankintastrategia; myös hallinnonalalla on hankintastrategia. Ministeriöllä on yksityiskohtainen hankintaohje. Hankintojen henkilöstöresurssit on järjestetty. Ministeriöllä on useampivuotinen hankintasuunnitelma, joka liitetään toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjoihin. Hankintojen seuranta on järjestetty. Hankintaosaamista kehitetään seurantatietojen perusteella.

**Havainnot.** YM:n hallinnonalan hankintojen arvo vuonna 2009 oli lähes 87 miljoonaa euroa, mikä on noin 81 prosenttia hallinnonalan toimintakuluista.

Ympäristöministeriön taloussäännössä määrätään hankintatoimen yleiset periaatteet. Taloussäännössä määritellään myös ohjaus- ja hankintavastuut. Hankintatoimen ja materiaalihallinnon yleisestä kehittämisestä vastaa ympäristöministeriön hallintoyksikkö. Hankintavaltuudet määräytyvät työjärjestysten perusteella. Hankintoja tekevät virastot, yksiköt ja henkilöt vastaavat hankintojensa taloudellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Hallintoyksikkö vastaa yleishankinnoista ja osastot lähinnä T&K -hankinnoista. Hallintoyksikkö neuvoo, tukee ja ohjaa osastoja hankintoihin, kilpailutuksiin ja sopimuksiin liittyvissä asioissa. Hankintatoimen koordinoinnista vastaa ylitarkastaja sivutehtäväänään noin 15 prosenttia työajasta. Hallintoyksikössä myös muutama muu henkilö työskentelee vähäisissä määrin hankintatoimen tehtävissä. T&K -hankinnat jakaantuvat laajasti ministeriön substanssivirkamiehille. Tarkasteluajanjaksona hankintatoimi on ollut varsin pitkälle hajautettuna ministeriössä.

Ministeriöllä ei ole yleistä omaa ohjetta hankinnoista, mutta vuonna 2002 julkaistuun ympäristöhallinnon hankintastrategiaan sisältyy myös hankintaohjeistus. Ministeriön intranetissä on linkki valtion hankintakäsikirjaan, joka selkeytensä ja kattavuutensa takia toimii yleishankintaohjeena hallinnonalalla.

Ministeriöllä on pienhankintaohje sekä tutkimus- ja kehittämistoimen hankintojen menettelytapaohje (T&K -hankintaohje), jotka molemmat on päivitetty kesäkuussa 2010. Hallinnonalan virastoilla tai laitoksilla ei ole laadittu omia hankintaohjeita.

Pienhankintaohje on sivumäärältään lyhyt (4 sivua), mutta sisällöltään kattava. T&K -toimen hankintojen menettelytapa ohje on laaja (70 sivua) ja yksityiskohtainen. Toimintaa ohjeistetaan hyvin useilla lomakepohjilla ja hankintamenettelyn kulkukaavioilla.

Hallinnonalalla on yhteinen vuonna 2002 julkaistu hankintastrategia; hallinnonalan virastoilla ei ole omia strategioita.<sup>26</sup> Julkaistu strategia-asiakirja on jaettu kolmeen osaan. Strategia antaa yleiset suuntaviivat ja perustan hankintatoiminnan kehittämiseksi jatkossa. Strategia kattaa kaikki hallinnonalalla tehtävät hankinnat. Hankintastrategiaa toteutetaan tulosohjauksen kautta.

Hallinnonalalla on ollut hankintatoimen kehittämissyhmä joulukuusta 2001 lähtien. Ympäristöministeriö on antanut vuonna 2008 ohjeet valtion yhteishankinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen ja valtiovarainministeriön antaman päätöksen mukaisten yhteishankintoina hankittavien tuotteiden ja palvelujen hankintamenettelystä. Hallinnonalan Hansel-hankintojen nimellisarvo oli vuonna 2009 yli 11 miljoonaa euroa. Tarkastuksen perusteella tavoite yhteishankintojen lisäämisestä on toteutunut hyvin: hankintojen arvo on kaksinkertaistunut vuosina 2007 ja 2009. Hankintoja seurataan Hanselin ja Suomen Matkatoimiston kanssa säännöllisin kokouksin, joissa käydään läpi toteutuneita hankintoja. Molemmilta saadaan raportit ministeriötasolla ja koko hallinnonalalta. Hanselin puitesopimustilanteen seuranta toteutuu Hanselin Extranet-sivujen kautta. Hankintoja on myös seurattu hyödyntäen Netran ja YM:n kirjapidon tietoja. T&K -hankintojen seurannassa hyödynnetään kirjanpitoa ja TAIKA-järjestelmää. Ministeriön T&K -palvelusopimukset viedään asianhallintajärjestelmä AHJOon.

Hallinnonalalla on pyritty kehittämään hankintaosaamista. Esimerkiksi hankintatoimen kehittämissyhmä on järjestänyt useita koulutustilaisuuksia eri paikkakunnilla.

Valtion uudessa hankintastrategiassa todetaan, että ympäristöministeriön tehtävänä on huolehtia siitä, että ympäristötavoitteet otetaan huomioon julkisissa hankinnoissa. Ympäristöministeriö on toteuttanut tätä tehtävää julkaisemalla 11-sivuisen julkaisun *Kestävät julkiset hankinnat: Julkinen sektori kestävien hankintojen edelläkävijäksi*.

---

<sup>26</sup> *Ympäristöministeriö (2002)*.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön hankintatoimen ohjaus on asianmukaista. Hallinnonalan hankintatoimi on organisoitu ja riittävästi ohjeistettu. Hallinnonalalla toimii hankintatoimen kehittämisryhmä. Hankintoja seurataan säännöllisesti ja hankintaosaamista kehitetään.

### *Tietohallinto*

**Tavoite.** Ministeriö ohjaa koko hallinnonalan tietohallintoa. Hallinnonalalla on tietohallinnon johtoryhmä. Ministeriössä on hallinnonalan IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoinnista vastaava henkilö. Tietohallintoinvestointien kustannukset ja muut vaikutukset arvioidaan ja raportoidaan säännöllisesti. Merkittävät hankkeet on koottu keskitettyyn IT-hankesalkuun. Tietojärjestelmien uudistamissuunnitelmat on sisällytetty strategia-asiakirjoihin. Ylläpitokustannusten kehittymistä seurataan ja siitä raportoidaan.

**Havainnot.** Ympäristöministeriö asetti marraskuussa 1994 ensimmäisen kerran tietohallinnon johtoryhmän, jonka tehtävinä oli valmistella ja tehdä ehdotuksia ympäristöhallinnon tietohallinnon strategisista linjauksista, yleislinjauksista, teknisen atk:n yleislinjauksista sekä tietojenkäsittelyn kehittämisen priorisoinnista yleisellä tasolla. Johtoryhmässä oli edustettuina ympäristöministeriön osastojen ja tietohallinnon edustajien lisäksi edustus Suomen ympäristökeskuksesta, maa- ja metsätalousministeriöstä, kahdesta alueellisesta ympäristökeskuksesta sekä asuntorahastosta. Vuonna 2000 tiedon hallinnan johtoryhmä muuttui ympäristöhallinnon tiedon hallinnan johtoryhmäksi (TIHA). Ministeriöllä on tietohallintojohtaja.

Tietohallinnon strategioista on meneillään neljäs strategiakausi. Ominaista uudelle strategiakaudelle 2009–2012 on sopeutuminen merkittäviin muutoksiin valtionhallinnossa sekä samanaikainen tuottavuuden ja vaikuttavuuden vaatimus omassa toiminnassa. Aluehallinnon uudistuksen johdosta osa toiminnoista siirtyy aluehallinnon organisaatioiden hoidettavaksi. Toinen merkittävä muutos on ympäristö- ja luonnonvaratutkimuksen yhteenliittymän (LYNET) muodostaminen ja siihen mukaan tulevien toimijoiden välinen syvenevä yhteistyö tietojen hallinnan ja käytön alueilla.

Ministeriön tietohallinnolle kuuluu vastuu tietoteknisestä kokonaisuudesta, määrärahoista, hankesalkun hallinnasta sekä alustojen ja perustietotekniikan, harmonisoinnin, integraation ja yhteiskäyttöisyyden ohjauksesta. Strategian toteuttaminen tapahtuu vuosittain uudistettavan hanke- ja toimenpideohjelman kautta. Kehittämishankkeet kootaan hallinnonalan tiedon hallinnan hankesalkkuun, jonka hallinnasta vastaa ympäristöministeriön tietohallinto. Strategian toimeenpanon keskeisistä hankkeista

kootaan hankekartta, joka osoittaa hankkeiden toimeenpanon aikataulut. Hankekartta ja kehittämisohjelma (hankesalkun rahoitussuunnitelma) käsitellään vuosittain tiedon hallinnan johtoryhmässä, joka linjaa siihen liittyvät toimenpiteet ja päättää resursoinneista ja priorisoinneista.

Vuosittaisen talousarvioehdotuksen laadintaan liittyvän toimintamenojen käyttösuunnitelman yhteydessä laaditaan tietohallintomenojen käyttösuunnitelma ja verrataan sitä aiempien vuosien toteutuneisiin kustannuksiin. Vuoden aikana tietohallinto seuraa kustannusten kertymistä vertaamalla toteutunutta tilannetta käyttösuunnitelmaan pääkohteittain. Lisäksi hallinnonalan tietohallintokustannuksista raportoidaan kerran vuodessa vastaamalla valtiovarainministeriön kokoamaan valtion IT-kyselyyn.

Hallinnonalan tietohallinnon hankesalkun valmistelun yhteydessä otetaan huomioon myös tietojärjestelmien edellyttämät ylläpidon henkilöresurssit. Ympäristöhallinnossa kokeiltiin ensimmäistä kertaa tiedon hallinnan hankkeiden ulkopuolista arviointia vuonna 2010. Arvioinnissa saatuja tuloksia on käsitelty tuottavuushankkeissa ja tietohallinnossa. Saatu palaute on otettu huomioon muun muassa hankesuunnitelmien päivitystyössä ja riskienhallinnan tehostamisessa. Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hankkeiden arviointia tullaan nykyisestä tehostamaan. Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hanke-ohjeen päivitys on parhaillaan menossa. Ohjeessa tullaan painottamaan hankkeiden arvioinnin merkitystä hankkeen elinkaaren eri vaiheissa. Ohjeistus tulee noudattamaan Valtion tietojärjestelmähankeiden arviointitoiminnon kehittämistä selvittäneen työryhmän esityksiä.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön tietohallinnon ohjaus on asianmukaista. Ministeriön tietohallinnolle kuuluu vastuu tietoteknisestä kokonaisuudesta, määrärahoista ja integroinnista sekä yhteiskäyttöisyyden ohjaus. Hallinnonalalla on tietohallinnon johtoryhmä. Tietohallinnolle on laadittu strategia, jota päivitetään. Strategian toteuttaminen tapahtuu vuosittain uudistettavan hanke- ja toimenpideohjelman kautta. Kehittämishankkeet kootaan hankesalkkuun. Vuosittaisen talousarvioehdotuksen laadintaan liittyvän toimintamenojen käyttösuunnitelman yhteydessä laaditaan tietohallintomenojen käyttösuunnitelma. Tietohallinto seuraa kustannuksia. Tiedon hallinnan hankkeita arvioidaan.

### *Tilahallinto*

**Tavoite.** Valtion toimitilastrategiaa noudatetaan. Ministeriön strategiassa on otettu kantaa toimitilojen hallintaan. Ministeriölle ja hallinnonalalla on laadittu toimitilastrategia. Ministeriö koordinoi virastojen tilatarpeet. Toimitilahallinnalle on ministeriön hallinnonalan tulossopimuksissa asetettu

tavoitteita. Toimitilojen mitoitus noudattaa valtion toimitilastrategian suositusta.<sup>27</sup> Toimitilojen hallinnoinnissa on riittävät henkilöstöresurssit ja koulutus on järjestetty. Tilatietoa seurataan ja siitä raportoidaan. Etätyö on mahdollista.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön hallinnonalan tilivirastojen vuokrat toimitiloista olivat vuonna 2009 noin 13,3 miljoonaa euroa.

Ympäristöministeriön strategiassa ei esitetä toimitilahallintaa. Ympäristöministeriön hallinnonalalla ei ole laadittu erillistä toimitilastrategiaa, vaan hallinnan perustana ovat valtionhallinnon yleiset toimitilastrategiat ja linjaukset. Hallinnonalalla on kuitenkin myös tämän asian suhteen noudatettu konserniajattelua. Pidemmän ajan linjaukset tehdään normaalissa vuotuisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa. Ympäristöministeriön hallinnonalan kahdessa viimeisessä toiminta- ja taloussuunnitelmassa ei kuitenkaan ole mainintoja tilahallinnasta. Myöskään ministeriön ohjeet TTS:n valmistelusta eivät sisällä toimitilahallintaa koskevia määräyksiä.

Ympäristöministeriössä ei ole päätoimista toimitilahenkilöstöä. Työjärjestyksen mukaan toimitila-asiat kuuluvat hallintoyksikölle. Isommat linjaukset kuten esim. uusien tilojen hankinta tai vuokrasopimuksen jatkaminen valmistellaan ja käsitellään normaalin tavan mukaan toiminnan ja voimavarojen suunnittelun yhteydessä ja niistä päättää ministeriön johto. Hallinnonalan virastojen tulossopimuksissa on muutamia mainintoja toimitilaa koskevista tulostavoitteista. Nämä liittyvät lähinnä uusittuihin toimitiloihin ja niiden joustavaan käyttöön.

Sekä henkilöstön vähennystavoitteet että toimintarahen leikkaukset ja jatkuva väheneminen ovat edellyttäneet ministeriön mukaan myös tilakustannusten harkintaa sekä ministeriössä että virastoissa. Tilojen toiminnallisuus, yhtenäisyys, terveellisyys ja sijainti on kuitenkin suoranaisten kiinteistömenojen ohella katsottu tärkeiksi, koska niillä on vaikutusta tuottavuuteen eli kulkemiseen ja yhteydenpitoon käytettävään aikaan, yhteisten palvelujen järjestämiseen, toiminnan tehokkuuteen ja viihtymiseen, poisaloihin jne. Ministeriön ja hallinnonalan virastojen toimintamenorahojen kehysten tiukkuuden takia myös toimitilat ovat entistä tarkemman suunnittelun kohteena etenkin muutostilanteissa. Vuokrasopimukset ovat useiden vuosien pituisia, joten tilakustannusten säästäminen välittömästi ei ole mahdollista.

Ministeriön sisäinen muutto toteutettiin marraskuussa 2009 ja siinä noin 80 prosenttia henkilöstöstä muutti työhuonetta. Vuodenvaihteessa tehdyn työtyytyväisyyskyselyn arvioiden mukaan muutosta pidettiin kauttaaltaan

---

<sup>27</sup> *Valtiovarainministeriö (2005).*



onnistuneena varsinkin siksi, että organisatoriset kokonaisuudet voivat toimia yhtenäisemmin ja tehokkaammin

Ympäristöministeriöllä on käytännössä varsin hyvä tilannetieto virastojen (tämän vuoden alusta vain SYKE ja ARA) toimitiloista ja tilojen isommista muutoksista. Hallintoyksikkö on yleensä mukana jo aikaisessa vaiheessa, mikäli isompia muutostarpeita ilmenee ja ne edellyttävät valmistelua. Aluehallinnon tilajärjestelyjen osalta päävastuu on siirtynyt vuoden 2010 alusta VM:lle (AVIt) ja TEM:lle (ELYt).

Ympäristöministeriön hallinnonalan toimitilojen käyttö (m<sup>2</sup>/htv) vastaa tavoitteita. Ympäristöministeriön hallinnonalalla vuonna 2010 ministeriön toimistotilat olivat 29,0 m<sup>2</sup>/henkilötyövuosi. SYKEN toimistotilat olivat 29,6 m<sup>2</sup>/htv ja ARA:n 35,2 m<sup>2</sup>/htv. Korkeimmat arvot SYKEN yksiköiden osalta olivat Jyväskylässä: 38 m<sup>2</sup>/htv. Sen sijaan Kumpulassa toimistotilaa oli käytössä 24,4 m<sup>2</sup>/htv. Valtion toimitilastrategiassa perinteisen toimistotyypin tilojen tavoitteena pidetään 30 m<sup>2</sup>/henkilö ja muuntojoustavissa ratkaisuisissa 25m<sup>2</sup>/henkilö.

Hallinnonalalla on mahdollisuus etätyöhön ja virastoissa on hyväksytty etätyöperiaatteet.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriöllä on hyvä tilannetieto ministeriön ja virastojen toimitiloista ja tilojen muutoksesta. Toimitilojen käyttö (m<sup>2</sup>/htv) vastaa valtion toimitilastrategian tavoitteita. Sisäinen ministeriön tilojen uudelleen organisointi on lisännyt työtyytyväisyyttä. Ympäristöministeriön tulisi kuitenkin kehittää tilahallintoon sisällyttämällä toimitiloja koskevia asioita toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjoihin.

### *Tutkimustoiminta*

**Tavoite.** Tutkimustiedon tuottamisen johtaminen ja vastuusuhteet on järjestetty. Ministeriöllä on tutkimustoiminnan strategia, jossa asetetaan tavoitteita. Ministeriö käyttää tehokkaasti hyväkseen hallinnonalansa tutkimuslaitoksia; strategiset tavoitteet näkyvät tutkimuslaitosten tulostavoitteina tulossopimuksissa. Poikkihallinnollinen tutkimus on ohjattua ja koordinoitua. Tutkimustieto palvelee ministeriön ja hallinnonalan johtamista sekä tuottaa tietoa yhteiskunnallista päätöksentekoa varten. Hallinnonalan tutkimusohjelmat arvioidaan ja arviointitieto on pohjana toiminnan kehittämiseksi.

**Havainnot.** Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriöiden tehtävänä ovat alansa tutkimus, kehittäminen ja seuranta. Ministeriön tehtäviä koskeva tutkimusvastuu määrittyy suurimmalta osin Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) säädösperusteisilla tehtävillä.

Ympäristöministeriö hankkii tarvitsemaansa tutkimustietoa myös tutkimus- ja asiantuntijalaitoksilta, korkeakouluilta, konsulttiyrityksiltä ja järjestöiltä. Ministeriön tutkimus- ja kehittämismäärärahat ovat 8,7 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Ympäristöministeriön perustettiin tutkimusjohtajan virka, joka täytettiin 1.1.2010 lukien. Virka perustettiin hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhteensovittamisen vahvistamiseksi ottaen lisäksi huomioon valtion sektoritutkimusjärjestelmän uudistuksesta ja luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä johtuvat uudet tehtävät.

Ympäristöministeriön virkamiesjohtoryhmä johtaa tutkimus- ja kehittämisasioita, kuten päättää toiminnallisista tavoitteista, tietotarpeiden priorisoinnista, tulosehjäyksestä, valvonnasta ja tutkimus- ja kehittämisrahojen jakopäätösesityksestä ministereille. Tutkimusjohtaja johtaa ja koordinoi yhdessä tutkimustiimin kanssa ministeriön tutkimus- ja kehittämisasioiden valmistelua, yhteensovittamista ja määrärahojen käytön suunnittelua. Tutkimustiimissä on edustettuina osastojen ja yksiköiden tutkimus- ja kehittämisasioista vastaavat henkilöt.

Tutkimusjohtaja on virkamiesjohtoryhmän jäsen; sekä asiantuntijajäsen ministerien johtoryhmissä. SYKEN tutkimustoiminnan johtaminen tapahtuu kolmella tasolla: johto (YM:n ja SYKEN johtoryhmien tapaamiset), osastotapaamiset (osastojen johtoryhmät), ja teemayhdyshenkilöt (pääasiassa ryhmäpäällikkötaso). Keskeisin ohjausväline on tulossopimus ja sen valmisteluprosessi. Prosessia koordinoivat tällä hetkellä YM:n tutkimusjohtaja ja hallitusneuvos yhdessä SYKEN tutkimusjohtajan ja palvelujohtajan kanssa. Johtamisessa ja tietotarpeiden priorisoinnissa hyödynnetään muun muassa YM:n kesällä 2010 päivitettyä strategiaa ja tutkimus- ja kehittämisstrategiaa, ennakointityötä (esim. syyskuun aikana valmistuvaa YM:n tulevaisuuskatsausta), sektoritutkimusyhteistyötä ja EU:n strategioita.

Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä (LYNET) toimii luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteisenä osaamis- ja palveluyksikkönä ja integroituna tutkimuksen, asiantuntijuuden ja tietovarantojen hallinnan keskuksena. Konsortio käynnistettiin ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyösopimuksen (23.10.2008) pohjalta. Sen ytimen muodostavat SYKE, Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Geodeettinen laitos, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsätutkimuslaitos (Metla) sekä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL). Konsortio on avoin myös muille alan keskeisille toimijoille. Valtioneuvosto antoi yhteenliittymästä asetuksen (797/2009), joka tuli voimaan 1.11.2009. Yhteenliittymällä on toiminnan suunnittelusta ja johtamisesta vastaava johtoryhmä, jossa ympäristöministeriön edustajina ovat

ministeriön hallinnollinen ylijohtaja ja tutkimusjohtaja sekä tutkimuslaitoksen edustajana SYKEN pääjohtaja.

Yhtenä ympäristöministeriön strategisena tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteena on vaikuttaa siihen, että tutkimustoiminta tuottaa suunnittelua ja päätöksentekoa varten korkealaatuista tietoa. Strategisena tavoitteena on myös kytkeä tutkimus- ja kehittämistoiminnan ohjaus osaksi ministeriön johtamisjärjestelmää varsinkin tulosohtauksen avulla. Ministeriön omissa osastoissa koskevilla tulosopimuksissa on suoria mainintoja tiettyjen tärkeiden tutkimusten ja selvitysten laadinnasta ja tässä mielessä tavoitetta on pyritty saavuttamaan.

SYKEN tulosopimuksessa asetetaan toiminnalle painopisteet nelivuotiskaudelle. Tämä mahdollistaa ainakin periaatteessa hallinnonalan tutkimus- ja kehittämissuunnitelman ajallisen huomioonottamisen pidemmältä kuin yhdeltä vuodelta. Toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan sillä, kuinka hyvin tuotettu tieto ja palvelut vaikuttavat ympäristöä koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon, lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon. Mediabarometrilla seurataan SYKEN työn julkista näkyvyyttä ja yhteisökuvaa, jotka indikoivat vaikuttavuutta. Mediabarometrimittarille asetetaan tulosopimuksessa tavoitearvo. Toisena strategisena mittarina käytetään julkaisujen määrää ja -tyyppiä. Myös näille määritellään määrälliset tavoitteet. Strategisten mittareiden jälkeen määritellään varsin yksityiskohtaisesti tulosopimusvuoden tulostavoitteet.

Ympäristöministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategian päivittäminen on aloitettu elokuussa 2010. Tavoitteena on saada päivitys valmiiksi vuoden loppuun mennessä.

Ympäristöministeriön hallinnonalan laajoja tutkimusohjelmia on arvioitu kattavasti. Arvioituja ohjelmia ovat ympäristökulsterin tutkimusohjelma (1999–2009),<sup>28</sup> monimuotoisuuden tutkimusohjelma (2003–2006),<sup>29</sup> Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman kokeiluvaihe (2002–2007),<sup>30</sup> puutteellisesti tunnettujen ja uhanalaisten metsälajien tutkimusohjelma (2003–2007).<sup>31</sup> Lisäksi myös ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osaston tutkimustoiminta on arvioitu.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Lemola ym. (2010).

<sup>29</sup> Nikula ym. (2009) sekä ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö (2007).

<sup>30</sup> Esimerkiksi Koskela ym. (2006a) ja (2006b).

<sup>31</sup> Juslén ym. (2008).

<sup>32</sup> Kokkala (2010).

SYKEN toiminnan kehittämistä on tehty kansallisia arviointeja vuosina 2004 ja 2009. Kansainvälinen arviointi toteutettiin vuonna 2008.<sup>33</sup> Ympäristöministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan vaikutuksista päätöksentekoon ei ole kuitenkaan tehty kattavaa arviointia. Toteutettu SYKEN kokonaisarviointi antaa kuitenkin omalta osaltaan viitteitä myös vaikutuksista päätöksentekoon. Keväällä 2010 ympäristöministeriön hankehallintaa (TAIKA-järjestelmä, hakukaavakkeet, raportointikaavakkeet) kehitettiin tavalla, joka mahdollistaa hankkeiden vaikuttavuuden ja tulosten hyödyntämisen keskitetyn seurannan jatkossa. Tavoitteena on, että tutkimusjohtaja säännöllisesti raportoi johtoryhmälle ja ministereille hankkeiden vaikuttavuudesta (muutos teknisesti toteutettu ja käyttäjien kuten hankkeen valvojen koulutus aloitettu).

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön tutkimustoiminnan ohjaus on organisoitua ja menettelyiltään asianmukaista. Ministeriöllä on tutkimustoimen strategia. Ministeriön tutkimusjohtaja johtaa ja koordinoi tutkimustoimintaa tutkimustiimin kanssa. Tutkimusjohtaja on virkamiesjohtoryhmän jäsen. Lisäksi hän on luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän johtoryhmän jäsen. Tutkimustoiminta voidaan liittää ministeriön johtamisjärjestelmään varsinkin tulohajautuksen avulla. Ministeriössä on kehitetty hankehallintaa: tämä mahdollistaa hankkeiden vaikuttavuuden arvioinnin ja tulosten hyödyntämisen sekä seurannan. Ympäristöministeriön hallinnonalan tutkimusohjelmia on arvioitu kattavasti. SYKEN toiminnasta on tehty kansallisia arviointeja ja kansainvälinen arviointi. Ministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan vaikutuksista päätöksentekoon ei kuitenkaan ole tehty kattavia arviointia.

### 3.2.7 Ohjelmajohtaminen

**Tavoite.** Ohjelman taustalla on yleisesti hyväksytty laaja-alainen tarve, poliittinen päätös tai strategia. Ohjelman suunnittelussa on ennakkoon järjestetty resurssit sekä määritelty vastuu- ja ohjaussuhteet. Ohjelma on koordinoitu muiden toimijoiden toimintaan. Ohjelmalle on laadittu konkreettinen toteuttamissuunnitelma, jossa on esitetty ohjelman tavoitteet, niiden arvioimisperusteet, konkreettiset toteuttamishankkeet ja eri vastuusuhteet. Hankkeet ovat sellaisia, että ne toteuttavat ohjelman tavoitteita. Ohjelman suunnittelussa on hyötyjen, tavoitteiden, tulosten ja vaikutusten mittaus-, arviointi- ja seurantakriteerit määritelty. Ohjelman suunnittelussa on arvioitu ohjelman tulosten riskejä. Ohjelman seuranta- ja

---

<sup>33</sup> *Leemans ym. (2009).*

arviointi on järjestetty, aikataulutettu ja vastuullistettu. Ohjelman arvioinnissa tarkastellaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi arvioidaan toiminnan johtamista oppimisen perustaksi. Ohjelman viestintä ja raportointi on suunniteltu ja niitä toteutetaan.

**Havainnot.** Tarkastuksessa arvioitiin Suomen Itämeren suojelun toteuttamisohjelman ohjelmajohtamista.

Itämeren suojelun toimenpideohjelma on julkaistu vuonna 2005.<sup>34</sup> Ohjelmaa ei varsinaisesti ole päivitetty. Toimenpideohjelma perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen ja se on luonteeltaan vahvasti poikkihallinnollinen. Ympäristöministeriön mukaan eri hallinnonalat ovat sisällyttäneet ohjelman toimia omiin, asiaan liittyviin, ohjelmiinsa ja päätöksiinsä sitä mukaa kuin ne ovat tulleet ajankohtaisiksi ja katsottu tarpeellisiksi. Sama koskee myös ympäristöministeriön oman hallinnonalan ohjelmia ja toimia. Näiden uusien ohjelmien yhteydessä on mukaan otettuja toimenpideohjelman toimia ajantasaistettu.

Ohjelmalla ei ole varsinaista johtoa. Ympäristöministeriön mukaan ministeriö ei voi ohjata muiden hallinnonalojen toimintaa. Ohjaus tapahtuu yleisellä tasolla seurantaryhmässä, jonka puheenjohtajana toimii ympäristöministeri. Ympäristöministeriön omalla hallinnonalalla ohjelmaa ohjataan ja toteutetaan virkatyönä asettamalla ohjelmaan perustuen tulostavoitteita itselle ja alaiselle hallinnolle. Ministeriö on myös edustettuna useissa muiden ministeriöiden ja laitosten johtokunnissa, toimikunnissa, työryhmissä ja muissa yhteistyöelimissä, joissa sillä on mahdollisuus pyrkiä vaikuttamaan toimenpiteiden toimeenpanoon.

Ohjelmalle ei ole osoitettu määrärahoja, eikä sen toteuttamisen taloutta ole erikseen seurattu lukuun ottamatta erikseen määriteltäviä määrärahoja.

Itämeren suojeluohjelmalle asetettiin korkeantason seurantaryhmä toukokuussa 2004 ja uudelleen syksyllä 2007. Seurantaryhmää johtaa ympäristöministeri. Nykyiselle hallituskaudelle asetettu korkean tason seurantaryhmä on pitänyt vuosittain 1-2 seminaarityyppistä kokousta, joissa on keskitytty esim. rehevöitymiseen, merenkulkuun, biodiversiteetin suojeleluun ja haitallisiin aineisiin. Ohjelman tulosten raportointia ei ole suunniteltu ennakoon ja siitä ei ole tehty päätöksiä. Seurantaryhmän toimikausi päättyi keväällä 2011, johon mennessä seurantaryhmälle tultaneen esittämään yhteenveto ohjelman toteutumisesta.

Itämeren suojeleluun osallistuu useita yksityisiä tahoja ja organisaatioita. Ohjelma tai sen seurantaryhmä ei ole yhteydessä säätiöihin (Baltic Sea Action Group, John Nurmisen säätiö ja Östersjöfonden) tai pankkeihin/rahoitusyhtiöihin (Pohjoismaiden Investointipankki ja Pohjoismaiden

---

<sup>34</sup> *Ympäristöministeriö (2005).*

ympäristörahoitusyhtiö). Ympäristöministeriö on kuitenkin tiiviissä yhteistyössä rahoittajiin muun muassa lähialueyhteistyön edistämiseksi. Kansalaisjärjestöistä WWF:llä ja Suomen luonnonsuojeluliitolla on edustaja seurantaryhmässä.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Itämeren suojelun toimenpideohjelma on laaja, poikkihallinnollinen, pitkän aikavälin hallinnollinen ohjelma. Ohjelma on laadittu sillä periaatteella, että kukin toimija ja taho vastaa oman toimialansa toimien toteuttamisesta kulloistenkin määrärahojen puitteissa, eikä ohjelmalle ole erikseen varattu yhteistä rahoitusta eikä tosiasiassa toteutuksesta vastaavaa organisaatiota, puhumattakaan projektin vetäjästä. Ohjelman systemaattisessa suunnittelussa on ollut puutteita ja kunnollista ohjelmasuunnitelmaa ei ole laadittu (esimerkiksi resurssit, johtaminen, tavoitteet, tulosten hyödyntäminen ja viestintä). Vaikka ohjelmalla on poliittisesti korkea status, joutuvat ohjelman toimet käytännössä kilpailemaan kunkin ministeriön ja toimijan muiden tavoitteiden tai prioriteettien kanssa rajallisista resursseista. Voidaan sanoa, että eri toimijoiden sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen ratkaisee, kuinka hyvin suojelutoimet edistyvät. Itämeren tehokas suojelu laaja-alaisena toimintana onnistuu pitkällä aikavälillä vain, jos se on sisäistetty ja integroitu kunkin toimijan jokapäiväiseen toimintaan.

Yleisesti voidaan sanoa, että Itämeren suojeluohjelman ohjelmajohtamisen onnistumiselle ei ollut luotu riittäviä edellytyksiä. Kaiken kaikkiaan valtionhallinnossa tärkeiden poikkihallinnollisten ohjelmien johtamiselle tulisi varata riittävät resurssit ja määrittää ohjelman todellinen (määräysvaltainen) johto ja vastuusuhteet sekä lisätä ohjelmajohtamisen hallinnan valmiuksia.

### 3.2.8 Laatujohtaminen ja laadunhallinta

**Tavoite.** Ministeriöllä on laatujärjestelmä tai dokumentoitu laatukäsikirja. Johto suorittaa itsearviointeja jonkin yleisesti hyväksytyin laatujohtamisen itsearviointityökalun mukaisesti. Arviointien tulokset saatetaan koko henkilöstön tietoon. Arviointien tulokset aiheuttavat toiminnan muutoksia (toiminnan jatkuva parantaminen). Laadun kehittymisestä raportoidaan myös ulkoisesti.

**Havainnot.** Tarkastuksen perusteella ympäristöministeriössä hallinnonalan laatujohtaminen ja laadunhallinta nähdään eräänä toiminnan kehittämismuotona, vaikka toiminnassa ei johdonmukaisesti edettäisikään jonkin erityisen laadun arviointijärjestelmän mukaisesti. Laatutyön systemaattisempaa kehittämistä varten ympäristöministeriö asetti 31.12.2003 ohjausryhmän, jossa olivat edustettuina ministeriö, SYKE, MMM:n vesi-

varatehtävät ja aluehallinnosta ympäristökeskuksia. Ohjausryhmä laati vuosina 2004–2006 ympäristöhallinnon laatutyön periaatteet ja käynnisti toimintamallien kehittämistyön keskeisille tehtäväalueille sekä organisoivat toimintamallien ylläpidon. Ryhmä esitti mille yhdeksälle prosessille tulisi seuraavaksi kehittää laatujärjestelmä.

Ympäristöministeriö asetti toukokuussa 2007 ympäristöhallinnon laatutyön kehittämisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli jatkaa aiemmin toimineen laatujärjestelmien kehittämisen ohjausryhmän työtä sekä yleisellä tasolla seurata ja ohjata ympäristöhallinnon laatutyötä. Laatutyön kehittämisen ohjausryhmä esitti toukokuun lopussa 2010 raporttinsa. Työnsä aluksi ryhmä totesi, että yhteiset toimintamallit olivat valmiina viidelletoista keskeiselle prosessille. Näihin liittyen laatutyön ohjausryhmä nimesi ylläpitoryhmät kahdelletoista toimintamallille. Lisäksi ohjausryhmä nimesi ryhmät valmistelemaan yhteistä toimintamallia viidelle prosessille (esim. ympäristövaikutusten arviointi, kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten päätösten seuranta). Lisäksi kehitettiin muun muassa oman toiminnan arviointia.

Toimintamallit ovat sähköisinä ympäristöhallinnon intranetissa ja ne sisältävät prosessikuvaukset, toimintaohjeet, lomakkeet, asiakirjapohjat ja muun materiaalin sekä tausta-aineiston (säädökset, oppaat, rekisterit ym.). Laatutyön jatkokehittämisen ja toimintamallien ylläpidon ohjaus tulee jatkossa sovittaa yhteen AVI:n ja ELY:n laatutyön kanssa, mutta asian suhteen ei ole vielä konkreettisesti edetty. Ympäristöhallinnossa kehitetyt toimintamallit ovat käytettävissä ministeriön näkemyksen mukaan edellä mainituissa tehtävissä nykyisissä aluehallinnon organisaatioissa.

Ministeriöllä ei ole erillistä laatukäsikirjaa, eikä sen laatimista ole pidetty tarkoituksenmukaisena. SYKE on aikanaan laatinut laatukäsikirjan, joka on SYKE:n intrassa, mutta sitä ei ole muutamaan vuoteen ylläpidetty. Ympäristöministeriössä on katsottu, että monentyyppiseen asiaan soveltuvan käsikirjan valmistelu ei välttämättä ole kovin helppoa eivätkä käsikirjan käyttökelpoisuus ja ylläpitotarpeet todennäköisesti vastaa siihen uhrattuja resursseja.

Nykyisessä hallintoyksikön uudessa organisaatiossa laatutyön koordinointi kuuluu työympäristön hallinta-ryhmälle. Työ tulee ministeriön mukaan, voimavarojen uudelleenjärjestelyjen jälkeen, todennäköisesti jatkamaan hieman samaan tapaan kuin tähänkin saakka eli tehtäväalueittain ja vaihteittain kytkettynä muuhun vuotuisen suunnittelu- ja seurantajärjestelmään; myös ministeriön oma toiminta on kehittämiskohteena.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriöllä ei ole määrämuotoista laatujärjestelmää eikä laatukäsikirjaa, mutta laatujohtaminen ja laadunhallinta nähdään hallinnonalalla tarkoituksenmukaisena kehittämistoimena. Ympäristöministeriö on asettanut koko hallinnon alaa

koskevan laatutyön kehittämisen ohjausryhmän, jonka esitysten perusteella on kehitetty useita toiminnan yhteisiä toimintamalleja. Nämä ovat ympäristöministeriön intranetissä ja sisältävät muun muassa prosessikuvaukset ja asiakirjapohjat. Ministeriön hallintoyksikkö koordinoi laatutyötä.

### 3.2.9 Ympäristöjohtaminen

**Tavoite.** Ministeriöllä ja sen alaisilla virastoilla on ympäristöohjelma, kestävä kehityksen ohjelma tai dokumentoitu ympäristöjärjestelmä.

**Havainnot.** Ympäristöministeriö on rakentanut ympäristöjärjestelmäänsä, YM-Ekovirasto, jo useamman vuoden. Tavoitteena on saada ISO 14001 -sertifiointi 31.1.2011 mennessä. Järjestelmän dokumentaatiota säilytetään ministeriön sisäisessä intrassa sähköisesti. Järjestelmä kattaa toimintotyyppiselle organisaatiolle tyypilliset toiminnot: matkustaminen, hankinnat, kiinteistönpidon (energia- ja vedenkulutus sekä jätteet) ja paperin käytön (julkaiseminen, kopiointi ja tulostaminen). Tarkoituksena on myös lisätä henkilöstön ympäristötietoisuutta ja olla esimerkkinä ympäristöjärjestelmien käyttönotolle muissa organisaatioissa. Ministeriön ympäristöjärjestelmä täyttää tarkastuksen perusteella ISO 14001 vaatimusstandardin mukaiset rakenneosat ja kokonaisuuden.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla Suomen ympäristökeskus (SYKE) on ottanut käyttöön ympäristöasioiden hallintajärjestelmän, EkoSYKEN. Järjestelmä kattaa SYKEN tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä toiminnot, joista syntyy haitallisia ympäristövaikutuksia. Näitä toimintoja ovat muun muassa matkustaminen, hankinnat, kiinteistönpito (energian- ja vedenkulutus, jätteet) ja paperinkulutus. SYKELLE on myönnetty ISO 14001 -standardin mukainen sertifikaatti lokakuussa 2006. Sertifikaatti uudistettiin kesäkuussa 2009. SYKE julkaisee vuosittain toimintansa ympäristöraportin.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriölle ja SYKELLE on luotu tarkoituksenmukaiset ympäristöjärjestelmät, joiden avulla voidaan toteuttaa ympäristöjohtamista.

### 3.2.10 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset valtion rahastot

**Tavoite.** Rahastojen hallinnointi on järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Ministeriö ohjaa rahastoja, mikä ilmenee tulossopimuksista: toiminnalle on esitetty tavoitteet ja niiden saavuttamisen arviointi. Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelussa on esitetty rahastojen tulostavoitteet ja



ennakoidut rahoituslaskelmat. VM:lle toimitetaan rahastojen rahoituslaskelmat.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön hallinnonalalla budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja ovat valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto. Asuntorahasto on nimenomaisesti säädetty olemaan ympäristöministeriön *alainen*; sen sijaan Öljysuojarahasto on ympäristöministeriön *hoidossa* oleva rahasto.

Valtion asuntorahastosta on säädetty laissa (1144/1989) ja valtioneuvoston asetuksessa (286/2007). Asetuksessa on säädetty rahaston johtokunnan asettamisesta ja kokoonpanosta, johtokunnan jäsenten palkkioista, asioiden käsittelystä johtokunnassa sekä rahaston maksuliikkeen ja kirjanpidon hoidosta. Johtokunnan asettaa valtioneuvosto ja sen toimikausi on neljä vuotta.

Asuntorahasto voidaan luokitella omaisuuden hallinnointirahastoksi. Rahasto keskittyy asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen. Sen varoilla toimeenpannaan valtion asuntopolitiikkaa.

Ympäristöministeriö ei ole tehnyt erillistä tulossopimusta talousarvion ulkopuolisen valtion asuntorahaston kanssa vaan sisällyttänyt lähinnä maksuvalmiutta koskevat rahaston tavoitteet Asuntorahastoviraston kanssa tehtyyn tulossopimukseen. Ministeriö on katsonut, että koska rahastolla ei ole erillistä henkilöstöä ja koska rahastoa ohjaava johtokunta on yhteinen Asuntorahastoviraston kanssa, ei sopivaa sopimusosapuolta ole käytännössä ollut.

Asuntorahastoa virastona ja talousarvion ulkopuolista rahastoa koskevat yhteiset säädökset eriytettiin vuoden 2008 alusta lähtien. Viraston nimi muuttui vuoden 2008 alussa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseksi.

Ympäristöministeriö on tehnyt Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen kanssa tulossopimukset vuodesta 2008 lähtien. Vuodesta 2009 lähtien tulossopimuksessa on esitetty myös valtion asuntorahaston tulostavoitteet maksuvalmiuden ylläpidon ja riskienhallinnan osalta. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ei ole esitetty.

Ministeriöiden tulee esittää osana hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelmaa tärkeimmät suunnitelmat hallinnonalansa talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston toiminnan ja talouden kehittymisestä koko suunnittelukaudella tulostavoitteineen sekä ennakoivine rahoituslaskelmineen. Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman lisäksi valtiovarainministeriölle tulee toimittaa rahoituslaskelmat talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista. Ympäristöministeriön vuosien 2009–2012 toiminta- ja taloussuunnitelmassa hallinnonalan voimavaroja koskevassa luvussa mainitaan lyhyesti asuntorahaston menojen tasoon vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä sekä asuntorahastosta valtion talousarvioon suunnittelukaudella tehtäviä tuloutuksia.

Ympäristöministeriö on katsonut, että valtion asuntorahasto liittyy niin kiinteästi asuntopoliittisiin tavoitteisiin ja niiden rahoittamiseen, että ministeriö ei ole nähnyt luontevana käsitellä asuntorahastoa rahastona erikseen toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Rahaston rooli asuntopoliittisten toimenpiteiden rahoittamisessa on ministeriön mielestä erittäin keskeinen ja sitä koskevat tavoitteet nivoutuvat ns. substanssitavoitteisiin. Viime vuosina on kiinnitetty lisääntyvää huomiota asuntorahaston riskien hallinnan kehittämiseen. Ennakoivat rahoituslaskelmat on kuitenkin vuosittain laadittu rahoitussuunnittelun pohjaksi ja myös toimitettu valtiovarainministeriöön kehysvalmistelua varten.

Ympäristöministeriö ei katso, että kuitenkin tehdyssä TTS-asiakirjassa olisi tarvinnut noudattaa aiempaa ohjetta, että ministeriön tulisi esittää osana hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelmaa tärkeimmät suunnitelmat hallinnonalansa talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston toiminnan ja talouden kehittymisestä koko suunnittelukaudella tulostavoitteineen sekä ennakoivine rahoituslaskelmineen.

Öljysuojarahastosta on säädetty laissa (1406/2004). Lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus (1409/2004). Laissa on säädetty myös muun muassa rahaston hallituksesta ja henkilöstöstä, öljysuojamaksun suuruudesta, maksuvelvollisista ja maksun kantamisesta, öljyvahinkokorvauksesta, korvattavista vahingoista, hallituksen tehtävistä, kirjanpidosta, maksuliikkeestä ja tilinpäätöksestä, tilintarkastuksesta ja varojen siirrosta valtion talousarviosta.

Öljysuojarahastoa voidaan luonnehtia toimintoja rahoittavaksi rahastoksi. Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.<sup>35</sup> Rahasto saa varat öljysuojamaksun kertymästä ja osittain siirroista valtion talousarviosta. Öljysuojarahastoon peritään öljysuojamaksua Suomeen maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljysuojamaksullisesta öljystä. Öljysuojamaksun kantamisesta ja valvonnasta vastaa tullilaitos.<sup>36</sup>

Öljysuojarahastolla on hallitus, jonka asettaa valtioneuvosto. Hallitusten toimikausi on kolme vuotta.

Ympäristöministeriö ei solmi tulossopimusta ÖSRAn kanssa. Rahasto kuitenkin esittää toimintakertomuksessaan tietoja toiminnallisesta tehok-

---

<sup>35</sup> *Laki öljysuojarahastosta, 1 §:n 2 momentti.*

<sup>36</sup> *Laki öljysuojarahastosta, 5 § ja 7 §:n 1 momentti.*

kuudestaan, tuloksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä.

Ympäristöministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2009–2012 ei kuvata Öljysuojarahaston toimintaa. Tarkastusviraston tarkastuksen<sup>37</sup> jälkeen ilmestyneessä ministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2011–2014 ei myöskään tätä tehdä.

Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot hoitavat perustuslain (731/1999) 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion pysyviä tehtäviä. Rahastojen menot ovat näin valtion menoja. Perustuslaissa rahastotalous nähdään poikkeuksena talousarvion täydellisyysperiaatteesta. Rahastot rajoittavat eduskunnan budjettivaltaa.

Rahastoista volyyymiensä ja toiminnan laadun perusteella finanssipoliittisesti merkityksellinen on valtion asuntorahasto (ARA). ARA:n lainasaamiset ovat 8 962 miljoonaa euroa ja siten merkittävin osa valtionhallintoon luettavien valtion rahastojen tasearvoista. ARA:lla on mahdollisuus ottaa toimintaansa varten lainaa rahastoon. Rahastotaloudessa oleva pitkäaikainen vieras pääoma 400 miljoonaa euroa onkin ARA:lla olevaa valtionvelkaa. ARA:lla on myös lyhytaikaista velkaa eli 31.12.2009 taseen mukaan 1 380 miljoonaa euroa velkasitoumuslainoja. Valtion asuntorahastosta myönnetään lainojen lisäksi korkotukia ja suoraa avustuksia. Vuonna 2009 ARA:sta myönnettiin tilinpäätöksen mukaan siirtomenoina 178 miljoonaa euroa avustuksia. Vuoden 2010 avustusmenot noussevat tätä suuremmiksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipoliittikkaa koskevassa erilliskertomuksessa<sup>38</sup> todennut, että osa talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista on sellaisia, että niiden laissa säädetyt tehtävät voitaisiin hoitaa yhtäläillä myös valtion talousarvion piirissä. Asianomaista tehtävää ja sen rahoittamista koskevalla lainsäädännöllä voitaisiin tällöin järjestää eräiden rahastojen tehtävät ja yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen edellytykset silloinkin, kun rahastot ovat valtion talousarviotalouden piirissä. Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tehtävien ja varojen sekä siten myös tulojen ja menojen sisällyttäminen valtion talousarvioon tarjoaisi tarkastusviraston mukaan yksinkertaisen ratkaisun valtiontalouden kehysmenettelyn kattavuuden vajeeseen finanssipoliittisena sääntönä. Osana talousarviotaloutta rahastojen tehtävät sekä niihin liittyvät tulot ja menot olisivat valtion talousarviotaloudessa sovellettavien finanssipoliittisten sääntöjen piirissä.

---

<sup>37</sup> VTV (2009).

<sup>38</sup> VTV (2010b).

Tarkastusvirasto on finanssipolitiikkaa koskevassa erilliskertomuksessa katsonut, että perustuslain (731/1999) 87 §:n tavoitteiden ja periaatteiden mukaista olisi säännöllisesti arvioida rahastotalouden ja siihen kuuluvien rahastojen tarve nykyisissä oloissa ja sitä, onko valtion pysyvien tehtävien hoitaminen valtion talousarvion ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön hallinnonalan rahastojen organisointi on järjestetty eri tavoin: valtion asuntorahastossa on johtokunta, kun taas Öljysuojarahaston toiminnasta vastaa rahaston hallitus. Rahastojen organisointia ja hallintoa tulisi kehittää yhteinäisin periaattein.

Myös rahastojen ohjaussuhde ministeriöön on hieman erilainen. Ympäristöministeriö ei tulosohjaa Öljysuojarahastoa. Valtion asuntorahaston tulostavoitteet sisältyvät Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulosopimukseen. Tulostavoitteina ilmaistaan maksuvalmiuden ylläpidon ja riskienhallinnan osalta. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ei ole esitetty.

Rahastojen ohjaamattomuus muodostaa riskin sikäli, että rahastoissa olevat varat saattavat jäädä talousarviovaroja vähemmälle huomiolle, eikä rahastojen varojen käyttöä välttämättä valvota tuloksellisuuden kannalta yhtä tehokkaasti kuin talousarviovaroja. Rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille olisi asetettava selkeät, mitattavissa olevat tulostavoitteet, ja että ohjaavan ministeriön olisi solmittava tulossopimus rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden kanssa.

Ympäristöministeriö ei ole toiminta- ja taloussuunnitelmassaan kuvannut lainkaan Öljysuojarahaston toimintaa. Asuntorahaston osalta toiminta- ja taloussuunnitelmassa on ilmaistu asuntorahaston menojen tasoon vaikuttavia tekijöitä yleisesti sekä asuntorahastosta valtion talousarvion suunnittelukaudella tehtäviä tuloutuksia. Valtiovarainministeriö on 2.4.2008 antanut uuden määräyksen, jossa on määräykset talousarvion ulkopuolisten rahastojen tietojen toimittamisesta. Määräyksessä tietojen toimittaminen on kytketty kehysvalmistelun yhteyteen eikä erillisen, vuosittaisen toiminta- ja taloussuunnitelma-asiakirjan tuottaminen ole enää pakollista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipolitiikkaa koskevassa erilliskertomuksessa myös todennut, että osa talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista on sellaisia, että niiden laissa säädetyt tehtävät voitaisiin hoitaa yhtäläillä myös valtion talousarvion piirissä. Tarkastusvirasto on katsonut, että perustuslain (731/1999) 87 §:n tavoitteiden ja periaatteiden mukaista olisi säännöllisesti arvioida rahastotalouden ja siihen kuuluvien rahastojen tarve nykyisissä oloissa ja sitä, onko valtion pysyvien

tehtävien hoitaminen valtion talousarvion ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta. Ympäristöministeriön tulisi selvittää hallinnonalansa rahastojen perustelut tästä näkökulmasta.

### 3.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatoiminta ja arviointijärjestelmiä koskevana tarkastuskysymyksenä oli, *ovatko johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmät riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten*. Seuraavassa tarkastellaan ensin hallinnonalan laskentatoiminta. Havainnot perustuvat Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastukseen. Arviointijärjestelmiä koskien tarkastellaan ympäristöministeriön hallinnonalan arviointitutkimuksia.<sup>39</sup>

#### 3.3.1 Hallinnonalan laskentatoimi

**Tavoite.** Ministeriö, ARA ja SYKE ovat huolehtineet laskentatoimen järjestelyistä tilivirastotehtäviensä hoidon yhteydessä. Kirjanpito ja maksuliike on järjestetty ja hoidettu valtionhallinnon yleisesti käyttämissä taloushallinnon ja palkat henkilöstöhallinnon järjestelmissä. Samoja järjestelmiä käytetään koko hallinnonalalla. Kirjanpito ja maksuliike perustuvat kunkin em. kirjanpitoyksikön tilijärjestelmään ja tositeaineistoon. Tilijärjestelmää on hallinnonalalla koordinoitu. Kirjanpito on ajan tasalla. Maksut on suoritettu oikeamääräisesti ja eräpäivinä. Kirjanpidosta tulostetaan tilikaudenaikaiset raportit. Kirjanpidon perusteella tuotetaan tilinpäätöslaskelmat liitteineen. Laskelmista ilmenee talousarvion toteutuminen, tuotot ja kulut sekä taloudellinen asema. Hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ja virastot ovat laatineet tilinpäätöksen yhteydessä myös toimintakertomuksen. Kirjanpidon tiedot ovat perustana kunkin kirjanpitoyksikön järjestämissä tuloksellisuuden ja johdon tietojärjestelmissä. Järjestelmien avulla tuotetaan tilivelvollisuutta koskevat tuloksellisuustiedot. Toiminta-

---

<sup>39</sup> Arviointitutkimuksella tarkoitetaan tässä tarkastuksessa julkishallinnon toimintapolitiikkaan, organisaatioon, toimintaan, ohjelmaan tai hankkeeseen kohdistuvaa kohteen onnistumisen arviointia. Yleisemmin tutkimustoimen johtamista on käsitelty tukitoimien yhteydessä luvussa 3.2.6.

kertomukseen raportoidut tiedot perustuvat tuloksellisuuden laskentajärjestelmiin.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön, ARAn ja SYKEN kirjanpitoa, joka muodostuu liike-, talous- ja valtuuskirjanpidosta, on tarkastuksen perusteella hoidettu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti; olennaisia virheitä tai puutteita säädöksiin tai hyvään kirjanpitotapaan nähden ei vuotuisissa tilintarkastuksissa ole todettu.

Ympäristöministeriön kustannusten laskentamallista ja sen laskentakriteereistä on päätetty ympäristöministeriössä. Kustannusten laskentajärjestelmä on toteutettu kaikissa ympäristöministeriön virastoissa yhtenäisen mallin mukaisesti, näin myös mallin laskentakriteerit ovat kaikille virastoille samat.

Mallin laskentakriteereiden avulla on tuotettu virastojen toiminnallisen tuloksellisuuden tehtäväkohtaiset kustannustiedot, maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat sekä kustannuksia sisältävät tiedot toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuihin. Tarkastusviraston tilintarkastuksen perusteella ympäristöministeriön kustannuslaskenta on tuottanut oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisen tuloksellisuuden alaan kuuluvista ministeriötiliviraston virastojen kustannuksista. Myös ministeriön, SYKEN ja ARAn toiminnallisen tuloksellisuuden sijaistavoitteina esitetyt kustannukset ovat asianmukaiset. Hallinnonalalla on riittävät järjestelmät tuottamaan tiedot hallinnonalan toiminnallisesta tuloksellisuudesta kussakin tilivirastossa ja virastossa erikseen tuotettuna.

Ympäristöministeriön valtuuskirjanpidon tilinpäätöstiedoissa valtuuslaskelmassa on todettu puutteita ja virheitä vuoden 2009 tilintarkastuksessa. Hallinnonalan tilivirastojen talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpito on muilta osin tuottanut oikeat ja riittävät tiedot ulkoista raportointia varten.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Laskentatoimi on ympäristöministeriössä, ARAssa ja SYKEssä toiminnallisen tehokkuuden kustannusten seuraamisen ja tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta asianmukaisella tavalla järjestetty, eikä olennaisia virheitä tai puutteita ole havaittu lukuun ottamatta ministeriön valtuuskirjanpidossa todettuja puutteita ja virheitä.

### 3.3.2 Arviointitutkimukset

**Tavoite:** Hallinnonalan toimintaohjelmien arvioinnista on laadittu strategia ja konkreettinen aikataulutettu arviointisuunnitelma. Olennaiset hallinnonalan ohjelmat arvioidaan. Arviointitutkimustoiminta on kiinteä osa ministeriön ja hallinnonalan johtamisjärjestelmää; se antaa informaatioperustan hallinnonalan suunnittelulle ja johtamiselle. Hallinnonalan lainsää-

däntöä arvioidaan ohjelmien lisäksi säännöllisesti. Arviointitutkimustointi on osa tulossopimusprosessia, tulossopimuksia ja niiden seuranta. Ministeriön tilinpäätöskannanotoissa otetaan kantaa arviointitutkimuksiin ja niiden tuloksiin. Valtion tilinpäätöskertomuksessa esitetään keskeiset arviointitutkimuksen ja niiden tulokset. Hallinnonalan tutkimuslaitokset arvioidaan kansainvälisesti.

**Havainnot.** Ympäristöministeriön hallinnonalalla ei ole laadittu erillistä arviointistrategiaa tai -suunnitelmaa. Arviointitoiminta on ministeriön mukaan osa toiminnan suunnittelujärjestelmää eli toiminnan ja talouden suunnittelua, tulossuunnittelua ja seuranta, joiden yhteydessä suunnittelaan, lähivuosien tai seuraavan vuoden arviointeja ja raportointia. Myös hallinnonalan virastojen tulosohejausprosessiin kuuluu kuluva ja edellisen vuoden toiminnan arviointi lähinnä tulossopimuksissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Hallinnonalan keskeisen lainsäädännön vaikuttavuutta arvioidaan jälkikäteisarviointina muutama vuosi lain toimeenpanon jälkeen. Isoja säädöskokonaisuuksia ovat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki, ympäristösuojelulaki, luonnonsuojelulaki ja ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki. Myös järjestelmällistä toimeenpanon seuranta on tehty ennen arviointia esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain osalta.

Ministeriön näkemyksen mukaan erityyppisiin arviointeihin (viraston toiminnan arviointi, lainsäädännön toimivuuden arviointi ja ohjelmaehtotusten vaikutusten ennakoarviointi) ei välttämättä sovi yhdenlaatuinen ohjeisto, joten sellaista ei ole nähty tarpeelliseksi. Laajemmissa arvioinneissa käytetään usein osin asiantuntijapalveluja, joiden hankinnan ja kilpailutuksen yhteydessä ohjeistetaan arviointia siihen tapaukseen soveltuviksi. Ministeriössä ei ole erillistä kaikenlaatuista arviointeja koordinoivaa ryhmää, eikä arviointikäsikirjaa. Laajemmat arvioinnit valmistellaan kuitenkin erikseen, organisoidaan valmistelu ja ohjausryhmät sekä raportointi ministeriön johdolle.

Suoritetuista keskeisistä arvioinneista pyritään ministeriön mukaan raportoimaan toimintakertomuksessa. Osa arvioinneista on kuitenkin sen verran laajoja (esim. OECD:n suorittama ympäristöpolitiikan maatutkinta) tai aiheeltaan sen verran spesifejä, että olennaisistakin johtopäätöksistä raportointi suppeasti ja helposti ymmärrettävällä tavalla toimintakertomuksessa on ministeriön näkemyksen mukaan toisinaan hankalaa. Ympäristöministeriön viestintäperiaatteisiin kuuluu, että laajempia kehittämism. hankkeita asetettaessa eräänä asiakohtana arvioidaan, onko syytä laatia hankkeelle erillinen viestintäsuunnitelma. Jokaisesta tutkimushankkeesta tai vastaavasta erillistä suunnitelmaa ei tehdä, mutta joka tapauksessa tarkoitus on katsoa hankkeen alkuvaiheessa, millaista viestintää se edellyttää mahdollisesti jo hankkeen aikana, mutta joka tapauksessa sen

valmistuttua tulosten hyväksikäytön tukemiseksi. Lähtökohtaisesti laajempiin arviointitutkimuksiin sovelletaan samoja periaatteita.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on tehty lukuisia arviointitutkimuksia. Ne voidaan jakaa esimerkiksi seuraavasti: laajojen ohjelmien ja politiikkojen arvioinnit, hallinnonalan osajärjestelmien ja lainsäädännön toimivuuden arvioinnit sekä tutkimusohjelmien ja tutkimuslaitosten arvioinnit. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ympäristöministeriö on tehnyt arviointitutkimuksia kattavasti. Puutteena merkittävien ohjelmien arvioinnissa voidaan pitää Itämeren suojelun toteutumisen arviointia.<sup>40</sup> Valtioneuvoston teki 2002 periaatepäätöksen toimista Itämeren suojelemiseksi eli Suomen Itämeren suojeleohjelman. Suojeleohjelman tavoitteena on muun muassa vähentää Itämeren rehevöitymistä sekä parantaa Itämeren luonnon ja vesialueiden tilaa. Periaatepäätökseen liittyen ympäristöministeriö hyväksyi kesäkuussa 2005 Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelman, Ympäristöministeriön toimesta ei ole kuitenkaan tehty toimenpideohjelman vaikuttavuusarviointia. Toisaalta Itämeren tilaa ja mereen tulevaa kuormitusta seurataan sekä kansallisella tasolla että HELCOM-yhteistyönä.<sup>41</sup> Myös Itämereen kohdistunut tutkimus on laajaa.

SYKelle kohdennetut arviointitehtävät on esitetty ministeriön ja SYKEN välisessä tulossopimuksessa. Sen sijaan ministeriön tilinpäätöskannanotoista ei ole selvästi luettavissa arviointeja koskevia kannanottoja, joskin vuoden 2008 tilinpäätöskannanotossa otetaan esille SYKEN kansainvälinen arviointi. Ympäristöministeriön tiliviraston toimintakertomuksissa vuosilta 2008 ja 2009 oman alalukunaan arviointien tulokset, mikä on valtiokonttorin ohjeen mukaista. Ongelmallista on, että valtion tilinpäätöskertomuksessa ei kuvata tehtyjä arviointeja.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriö on tehnyt arviointitutkimuksia kattavasti. Tilinpäätöskannanotoissa tulisi esittää arviointitutkimuksia koskevia kannanottoja ja valtion tilinpäätöskertomuksessa tulisi kuvata tehtyjä arviointitutkimuksia ja niiden tuloksia.

---

<sup>40</sup> Tarkastuksessa on luvussa 3.2.7 arvioitu Itämeren suojelun toimenpideohjelman ohjelmajohtamista.

<sup>41</sup> Itämeren merellisen ympäristön suojeleusopimuksen eli ns. Helsingin sopimus tuli voimaan vuonna 1980. Sopimus uudistettiin vuonna 2000. Sopimuksen toimeenpanoa valvoo Itämeren suojelekomissio HELCOM, jossa rantavaltiot toimivat yhdessä Euroopan komission kanssa.



## 3.4 Sisäinen valvonta

Sisäisen valvonnan tarkastuskysymyksenä oli, *onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen.*

**Tavoite.** Ministeriön, ARAn ja SYKEN kirjanpitoa, maksuliikettä ja palkkoja on valvottu ja siinä yhteydessä varmistettu, että kirjattavat tositteet ovat aidot ja kontrollimerkinnöillä varustetut. Kirjanpitokirjat ja tositteet on arkistoitu sekä tarkastettavissa. Tilinpäätös laskelmineen ja liitteineen perustuu kirjanpitoon; laskelmat sisältävät tilikaudelle kuuluvat erät. Kirjanpitoyksiköt ovat eri toimenpitein varmistaneet toiminnan tuloksellisuuden. Johtamista ja ulkoista ohjausta varten on tuotettu tarvittavat tiedot taloudesta, toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Tietojen tuottamista ja esittämistä on valvottu.

Hallinnonalalla sisäinen tarkastus on järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastus on resursoitu riittävästi ja perustuu ohjesääntöön sekä vuosisuunnitelmaan. Tarkastuksen tuloksista on raportoitu.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat ja tilinpäätöskannanotot on esitetty. Ministeriö, ARA ja SYKE ovat laatineet kukin lausuman omiin toimintakertomuksiinsa. Lausuma perustuu valtiovarainministeriön tms. viitekehikkoon, on rakenteeltaan selkeä ja sisältää arvion sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä suhteessa talousarvioasetuksen tavoitteisiin. Lausuma on ylimmän johdon valvontavastuun hoidon kannalta riittävä niin, että siitä ilmenee sisäisen valvonnan tila ja keskeiset kehittämistarpeet. Ministeriö on antanut tilinpäätöskannanotot säännöllisesti hallinnonalan tilivirastoille ja virastoille. Kannanottojen rakenne on selkeä ja niissä on esitetty keskeiset toimenpiteet tuloksellisuuden kehittämiseksi.

**Havainnot.** Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö antaa vuosittain tilintarkastuskertomuksissa lausuman tilivirastojen (nykyään kirjanpitoyksikköjen) kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen sisäisen valvonnan tilasta. Tämän lisäksi lausutaan myös tarkastukseen mahdollisesti sisältyvän toimintoketjun sisäisen valvonnan tilasta. Keväällä 2009 annetuissa vuoden 2008 tilintarkastuskertomuksissa todettiin kaikkien kolmen hallinnonalan tiliviraston osalta, että sisäisen valvonnan osalta ei tarkastuksessa ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Tilintarkastusten perusteella kaikki hallinnonalan (silloiset) tilivirastot olivat noudattaneet talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Vuoden 2009 tilintarkastuskertomusten mukaan sisäistä valvontaa voidaan pitää asianmukaisesti järjestettynä ja hoidettuna lukuun ottamatta tietojen

esittämistä ympäristöministeriön valtuuksista ja niiden käytöstä, joissa todettiin virheitä ja puutteita.

Valtion viraston ja laitoksen on järjestettävä sisäinen tarkastus silloin, kun siihen on aihetta sisäisen valvonnan menettelyiden asianmukaisuuden ja riittävyyden arvioimiseksi ja varmistamiseksi. Ympäristöministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaan ministeriössä on sisäisen tarkastuksen ryhmä, joka toimii kansliapäällikön alaisuudessa. Tarkastuksen perusteella henkilöitä ryhmässä on kaksi, joista toinen päätoiminen ja toisen työajasta käytetään 75 prosenttia sisäiseen tarkastukseen. Ministeriöllä on sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Ohjesäännön mukaisesti laaditaan vuotuinen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma. Tarkastuksessa on todettu, että sisäisestä tarkastuksesta laaditaan myös vuotuinen toimintakertomus.

Suomen ympäristökeskuksella oli aiemmin päätoiminen sisäinen tarkastaja. Tällä hetkellä tarkoitus on järjestää toiminta siten, että puolet yhden henkilön työpanoksesta käytetään sisäiseen tarkastukseen; tämän katsotaan olevan riittävä voimavara. Sisäinen tarkastus on suoraan pääjohtajan alainen; muuten tarkastaja on sijoitettu muiden tehtäviensä takia hallinto-osastolle. Ympäristökeskuksilla oli 1.12.2005 voimaan tullut sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Sisäisestä tarkastuksesta laaditaan tarkastussuunnitelma. SYKE on teettänyt ulkopuolisella tilintarkastustoimistolla hankintatoiminnan tarkastuksen vuonna 2009.

ARAssa ei ole erillistä sisäisen tarkastuksen ohjesääntöä, eikä sisäisen tarkastuksen yksikköä. ARAn työjärjestyksen mukaan keskuksessa laaditaan vuosittain sisäisen tarkastuksen suunnitelma, jonka ylijohdaja hyväksyy.

Tarkastusviraston tilintarkastuksissa sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ei ole viime vuosina ollut huomautettavaa.

Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston tilinpäätöksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Vuoden 2009 tarkastusviraston suorittamassa tilintarkastuksessa on todettu, että ympäristöministeriö, ARA ja SYKE ovat esittäneet toimintakertomuksissaan talousarvioasetuksen mukaisen arviointi- ja vahvistuslausuman. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassa esitetty arvio sisäisen valvonnan tilasta ei ole ollut ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa. Ympäristöministeriön lausuman perusteita on tarkastettu erityisesti ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen toimintakertomusten perusteella, koska lausuma perustuu ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen toimintakertomuksissaan esittämiin arviointi- ja vahvistuslausumiin ja niiden taustalla oleviin arviointeihin. Ympäristöministeriön sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisältää olennaisuus huomioon

riittävät tiedot ministeriön ja hallinnonalan virastojen sisäisen valvonnan tilasta ja kehittämistarpeista.

Talousarvioasetuksen 66 i §:n mukaan ministeriön on annettava vuosittain perusteltu kannanotto hallinnonolansa tiliviraston ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus sekä muut selvitykset ja lausunnot tiliviraston tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toiminnasta ja taloudesta sekä tilinpäätöksestä antavat aihetta.

Ympäristöministeriön työjärjestyksessä ei tilinpäätöskannanotosta ole erikseen määrätty. Ympäristöministeriön tiliviraston vuoden 2007 taloussäännön 86 §:ssä on annettu tilinpäätöskannanottoa koskevia tarkempia määräyksiä muun muassa tilinpäätöskannanottojen valmistelusta. Tarkastusviraston järjestelmätarkastuksessa kohteena olivat ympäristöministeriön tilinpäätöskannanotot vuodelta 2008 ARAn, SYKEN, Uudenmaan ympäristökeskuksen ja Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto osalta. Tilinpäätöskannanottoja tarkastettiin valmistelun ja rakenteen kannalta. Tarkastetut tilinpäätöskannanotot hallinnonalan em. tilivirastoille ja virastoille oli annettu osana hallinnonalan tulosohejausta talousarvioasetuksen 66 i §:n mukaisesti. Kannanottojen valmistelu oli suoritettu myös ympäristöministeriön taloussäännön mukaisesti yhteistyössä osastojen ja hallintoyksikön toimesta. Kannanottojen esittely ja hyväksyntä ei kuitenkaan ollut silloisen taloussäännön 86 §:n mukainen: tilinpäätöksen allekirjoitti kansliapäällikkö eikä ministeri. Taloussääntö on tältä osin ja laajemminkin ollut uudistuksen kohteena. Ympäristöministeriön 1.9.2010 voimaantulleessa taloussäännössä (77 §) tilinpäätöskannanoton allekirjoittaa nyt kansliapäällikkö.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön hallinnonalan sisäisen valvonnan tarkastuksessa ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Sisäistä valvontaa voidaan pitää asianmukaisesti järjestettynä ja hoidettuna.

Ympäristöministeriössä on sisäisen tarkastuksen ryhmä ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Ohjesäännön mukaisesti laaditaan vuotuinen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma. Sisäisestä tarkastuksesta laaditaan myös vuotuinen toimintakertomus. Suomen ympäristökeskuksella on sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Sisäisestä tarkastuksesta laaditaan tarkastussuunnitelma. ARAssa ei ole erillistä sisäisen tarkastuksen ohjesääntöä, eikä sisäisen tarkastuksen yksikköä. ARAssa laaditaan kuitenkin vuosittain sisäisen tarkastuksen suunnitelma, jonka ylijohdaja hyväksyy.

Tarkastusviraston tilintarkastuksissa sisäisen tarkastuksen järjestämistä ei ole viime vuosina ollut huomautettavaa.

Ympäristöministeriö, ARA ja SYKE ovat esittäneet toimintakertomuksissaan arviointi- ja vahvistuslausuman. Sisäisen valvonnan arviointi- ja

vahvistuslausumassa esitetty arvio sisäisen valvonnan tilasta ei ole ollut ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa. Ympäristöministeriön sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisältää olennaisuus huomioon riittävät tiedot ministeriön ja hallinnonalan virastojen sisäisen valvonnan tilasta ja kehittämistarpeista.

Ympäristöministeriön työjärjestyksessä ei tilinpäätöskannanotosta ole erikseen määrätty. Tarkastetut tilinpäätöskannanotot hallinnonalan em. tilivirastoille ja virastoille on annettu osana hallinnonalan tulosohejausta talousarvioasetuksen 66 i §:n mukaisesti.

### 3.5 Raportointi

Raportointijärjestelmä voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen raportointiin. Sisäistä raportointia ministeriön johdolle sen omasta toiminnasta on jo käsitelty edellä. Seuraavassa arvioidaan hallinnonalan ulkoista raportointia. Ulkoinen raportointi sisältää sekä tilivirastojen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen että koko hallinnonalan raportoinnin eduskunnalle.

Ulkoisen raportoinnin tarkastuskysymyksiä oli kaksi: *Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä ja onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?*

**Tavoite:** Tilinpäätöslaskelma, tilinpäätösten liitetiedot ja tilinpäätösanalyysi on esitetty säädösten mukaisesti. Toiminnallinen tehokkuus on esitetty.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa hallinnonala kuvaavan luvun rakenne on valtioneuvoston controller -toiminnon ohjeen mukainen.<sup>42</sup> Talousarviossa esitetyt yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet esitetään ja raportoinnissa arvioidaan niiden saavuttamista. Tuloksellisuuden kuvaukset on tehty vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta. Talousarviossa esitetyistä toiminnallisista tavoitteista esitetään vähintään ne tavoitteet, joiden perusteella voidaan saada kokonaiskuva hallinnonalan toiminnasta. Taloudelliset ja tuottavuustavoitteet sekä niiden saavuttaminen esitetään. Arvioimisen ja tavoitteiden saavuttamisen perusteet esitetään selkeästi. Voimavarat esitetään, jotta voidaan arvioida tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta.

**Havainnot.** Varainhoitovuodella 2008 kaikkien ympäristöministeriön hallinnonalan tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat oli laadittu säännösten

---

<sup>42</sup> VM (2009).

mukaisesti. Yhtä tilivirastoa huomautettiin vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksessa siitä, että talousarvion toteutumalaskelman valtuuksista ja niiden käytöstä esitetyissä tiedoissa todettiin virheitä ja puutteita; muilta osin tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten mukaisesti.

Kaikki tilivirastot esittivät molempina vuosina tilinpäätösten liitetiedot sekä tilinpäätösanalyysin talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Varainhoitovuosia 2008 ja 2009 koskevien tilintarkastuskertomusten mukaan kaikkien tilivirastojen toiminnallisesta tehokkuudesta on esitetty oikeat ja riittävät tiedot valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen näkökulmasta.

Vuoden 2009 valtion tilinpäätöskertomuksen ympäristöministeriön hallinnonalaa kuvaavassa luvussa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaus alkaa yhteenvetotaulukolla, johon on poimittu kaikki (valtioneuvoston ja ympäristöministeriön itse asettamat) vuoden 2009 talousarvioesityksessä hallinnonalalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Jokaisen tavoitteen saavuttamista on arvioitu arvosanalla. Tarkastelusta saa nopeasti kokonaiskuvan vaikuttavuustavoitteista ja niiden saavuttamisasteesta. Arvosanoja ei tässä yhteydessä kuitenkaan perustella.

Taulukon jälkeen tuloksellisuuden kuvaus jatkuu jaoteltuna hallinnonalan keskeisiin lohkoihin. Tämä jäsentely on luonteva, mutta vaikeuttaa hieman tavoitteiden saavuttamista kuvaavien arvosanojen perusteluiden löytämistä. Perustellumpi tapa olisi jäsentää kuvaus tavoitteiden mukaisesti. Tästä huolimatta tarkka lukija vakuuttuu useimmista arvosanojen perusteista.

Hallinnonalan lohkojen kuvauksiin ei Metsähallituksen luontopalvelujen lisäksi sisälly voimavarojen kuvasta. Näiden esittäminen olisi kuitenkin parantanut talousarvioasetuksen mukaista vaikuttavuustavoitteiden kustannustehokkuuden arviointia.

Kertomuksessa mainitaan noin 35 yksittäistä toimenpidettä tai toimenpidekokonaisuutta. Toimenpiteiden määrä on riittävä kuvaamaan ympäristöministeriön hallinnonalan toimintaa suhteessa talousarvioesityksessä esitettyihin toiminnallisiin tavoitteisiin. Kuvauksista ei ole kuitenkaan helppo erottaa Suomen ympäristökeskuksen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista. Kansainvälisiä asioita ei esitetä omana kokonaisuutena.

Metsähallituksen luontopalvelujen toiminnan vaikuttavuutta ei pysty arvioimaan, koska samalla ei esitetä talousarvioesityksessä asetettuja tavoitetietoja. Alueellisille ympäristökeskuksille ja ympäristölupaviranomaisille on asetettu määrälliset taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet, jotka perustuvat ympäristölupien käsittelyyn. Molempien virastojen taloudellisuus- ja tuottavuusluvut esitetään vuosilta 2003–2009 taulukossa, mutta tästä ei ilmene, mitkä olivat asetetut tavoitteet.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2009 ei SYKelle ole asetettu julkaisu-toiminnalle määrällisiä tavoitteita. Sen sijaan ympäristöministeriön ja SYKEN vuotta 2009 koskevassa tulossopimuksessa näitä on esitetty neljän eri julkaisutyypin osalta. Tilinpäätöskertomustekstissä ei esitetä näitä tavoitteita tai niiden saavuttamista.

Ympäristöministeriön tilinpäätöskertomustekstissä kuvataan Öljysuoja-rahaston ja ARAn toimintaa omassa kohdassa (Hallinnonalan rahastot ja liikelaitokset), mikä on valtioneuvoston controllerin ohjeen mukaista. Öljysuojarahaston osalta kuvataan tulo- ja menot sekä menojen yleispiirteinen kohdentuminen; varsinaista vaikuttavuutta ei kuvata. ARAn osalta kuvataan vuonna 2009 maksettujen avustusten ja korkotukien määrä, rahastosta talousarvioon siirrettyjen varojen määrä, rahaston velka sekä taulukossa vuosien 2004–2009 valtion vastuut ARAn asuntorahoituksessa. Talousarvioesityksessä ja ympäristöministeriön ja ARAn välisessä tulossopimuksessa esitetyjä vaikuttavuus- ja tulostavoitteita tai niiden saavuttamista ei esitetä lainkaan.

**Päätelmät ja kehittämisenäkökohdat.** Ympäristöministeriön hallinnonalan tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten mukaisesti. Tilinpäätösten liitetiedot ja tilinpäätösanalyysit on esitetty talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla. Virastojen toiminnallisesta tehokkuudesta on esitetty oikeat ja riittävät tiedot valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen näkökulmasta.

Valtion tilinpäätöskertomuksen ympäristöministeriön hallinnonalaan kuvaava luvun perusrakenne on controller-toiminnon antaman ohjeen mukainen. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvataan yhteenvetotaulukolla, johon on poimittu kaikki (valtioneuvoston ja ympäristöministeriön itse) talousarvioesityksessä hallinnonalalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Jokaisen tavoitteen saavuttamista on arvioitu arvosanalla; tästä saa nopeasti kokonaiskuvan vaikuttavuustavoitteista ja niiden saavuttamisasteesta. Arviointiasteikkoa ja arvosanoja ei kuitenkaan perustella.

Tuloksellisuuden kuvauksen jaottelu hallinnonalan keskeisiin lohkoihin ei ole tilinpäätöskertomuksen laadinnan ohjeen mukainen: hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaukset tulisi laatia vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta. Kustannustehokkuuden arvioinnin kannalta ongelmallista on se, että hallinnonalan lohkojen kuvauksiin ei Metsähallituksen luontopalvelujen lisäksi sisälly voimavarojen kuvausta.

Kertomuksessa mainittujen toimenpiteiden määrä on sinänsä riittävä kuvaamaan ympäristöministeriön hallinnonalan toimintaa suhteessa talousarvioesityksessä esitettyihin toiminnallisiin tavoitteisiin. Ongelmallista on kuitenkin se, että muun muassa SYKEN ja Metsähallituksen luontopalvelujen toiminnan vaikuttavuudesta (tavoitteiden saavuttamisesta) ei saa

selvää kuvaa. Kansainväliset asiat voitaisiin koota yhteen omaksi kokonaisuudeksi.

Alueellisille ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen taloudellisuudelle ja tuottavuudelle asetetut tavoitteet eivät käy ilmi kertomustekstistä. Tavoitteiden saavuttamista kuvataan yksipuolisesti vain ympäristökeskusten osalta.

Öljysuojarahaston vaikuttavuutta ei kuvata. ARAn osalta talousarvioesityksessä sekä ympäristöministeriön ja ARAn välisessä tulossopimuksessa esitettyjä vaikuttavuus- ja tulostavoitteita tai niiden saavuttamista ei esitetä.

Valtiontilinpäätöskertomuksessa tulee selvästi esiin ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmässä tavoitteiden ja tuloksellisuuden asettamista ja mittaamista koskevat puutteet. Ohjausjärjestelmässä tämä "ketju" alkaa talousarvioesityksestä ja jatkuu tulossopimusten kautta tilinpäätöskertomukseen; näin tilinpäätöskertomuksesta on vaikea saada käsitystä hallinnonalan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *miten hyvät edellytykset ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuu-delle ja vastuun toteamiselle*. Tarkastus on siten kohdistunut ohjausjärjes-telmän toimivuuden edellytyksiin: näin tarkastuksen perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, onko ympäristöministeriön hallinnonalan toiminta ollut onnistunutta ja vaikuttavaa. Tarkastuksessa ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää arvioitiin pääasiassa dokumentoituja tai vakiintuneita toimintatapoja ja menettelyjä arvioimalla. Näin tarkastus ei anna vastausta siihen, miten ohjaus käytännössä toimii.

Ohjausjärjestelmän osina tarkasteltiin suunnittelua, johtamista, laskenta-tointa ja arviointijärjestelmiä, sisäistä valvontaa sekä ulkoista raportointia.

Kokonaisuutena arvioiden ympäristöministeriön hallinnonalan ohjaus-järjestelmä antaa verrattain hyvät edellytykset hallinnonalan toiminnan tu-loksellisuu-delle ja vastuun toteamiselle.

Ohjausjärjestelmässä on paljon vahvuuksia. Ympäristöministeriöllä on asianmukainen strategia, jota päivitetään säännöllisesti. Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelu perustuu hallitusohjelmaan ja ministeriön strategiaan. Ministeriö on antanut sisällöllisesti kattavat ohjeet toiminta- ja taloussuunnittelusta. Talousarvioehdotuksen ohjeet noudattavat pitkälti sen laadinnasta annettuja ohjeita. Ympäristöministeriön hallinnonalan määrärahojen käyttö on pääluokkatasolla hyvin lähellä talousarviota ja valtiontalouden kehyksissä on pysytty. Ympäristöministeriön henkilöstö-suunnittelu on onnistunutta ja hallinnonala on valtion tuottavuusohjelman mukaisella toteuttamisuralla.

Ympäristöministeriön johtamisen organisointi ja menettelytavat ovat asianmukaisia ja määrärahojen seurantajärjestelmää on kehitetty. Tyytyväisyys johtamiseen on lisääntynyt, mutta tyytyväisyys oli vuonna 2009 kuitenkin alle ministeriöiden keskiarvon. Vuonna 2010 työtyytyväisyys ylitti keskiarvon. Johtamisen ongelmana on kuitenkin töiden yleinen or-ganisointi.

Ympäristöministeriön yhtenä vahvuutena on säädösvalmistelun kehit-täminen, organisointi ja ohjeistus. Kansainvälisten asioiden johtaminen on myös organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla: ministeriö on laatinut EU-strategian, joka toimii paitsi strategiana niin myös konkreettisena toi-mintasuunnitelmana.

Hallinnonalan tulosohtaus on järjestetty siten, että ministeriön ja sen alaisten virastojen välillä on riittävä vuorovaikutus ja palautteen anto-



mahdollisuus. Tulossopimuksista annettu ohje on monipuolinen. Ympäristöministeriön siirtomenojen ohjaus on varsin toimivaa.

Tukitoimien osalta voidaan tarkastuksen perusteella todeta, että hankintamenojen ohjaus on järjestetty asianmukaisesti. Tietohallinto on organisoitu hyvin. Tietohallinnolle on laadittu strategia, jota toteutetaan vuosittain uudistettavan hankinta- ja toimenpideohjelman kautta. Lisäksi tietohallinto seuraa tiedonhallinnon kustannuksia ja arvioi tiedonhallinnan hankkeita. Tilahallinnon osalta ympäristöministeriöllä on hyvä tilannetieto ministeriön ja sen alaisten virastojen toimitiloista ja niiden muutoksista. Toimitilojen käyttö vastaa asetettuja pinta-alatavoitteita. Myös ministeriön tutkimustoiminta on organisoitu tarkoituksenmukaisesti ja on menettelytavoiltaan asianmukaista.

Vaikka ympäristöministeriöllä ei ole määrämuotoista laatujärjestelmää tai laatukäsikirjaa, on hallinnonalalla laatujohtamiseen ja laadunhallintaan suhtauduttu tarkoituksenmukaisena kehittämistoimintana. Ministeriö on muun muassa asettanut koko hallinnonalaa koskevan laatutyön kehittämissen ohjausryhmän. Myös ympäristöjohtaminen on asianmukaista: ministeriön on rakentanut ympäristöjärjestelmän, jonka tavoitteena on saada ISO 14001 -sertifiointi.

Ympäristöministeriössä, Suomen ympäristökeskuksessa sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa laskentatoimi on järjestetty asianmukaisella tavalla. Hallinnonalan sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen tarkastuksessa ei ole ollut erityistä huomautettavaa. Ympäristöministeriö on toteuttanut arviointitutkimuksia kattavasti.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta myös ohjausjärjestelmän kehittämisenäkökohtia. Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää erityisinä kehittämisenäkökohtina seuraavat suositukset.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmän ydin on valtion talousarvio, jonka toteutumisesta raportoidaan valtion tilinpäätöskertomuksessa. Ympäristöministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen rakennetta tulisi kehittää siten, että luontoympäristöosaston ja ympäristönsuojeluosaston määrärahat eriyttäisiin talousarvioesityksessä. Myös kansainvälisestä toiminnasta tulisi saada helpommin kokonaiskuva: mitkä ovat tavoitteet, tulosalueen työaika ja euromääräiset toimintamenot. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenot olisi syytä sisällyttää lukuun 01. *Ympäristöhallinnon toimintamenot.*

Tarkastetussa talousarviosuunnittelussa siirtomäärärahojen suhteen ilmeni ylibudjetoinnin piirteitä, sillä edellisvuodelta siirtyvien siirtomäärärahojen sinänsä suuri määrä ei kääntynyt laskuun. Ympäristöministeriön tulisi huolehtia, että siirtyneiden määrärahojen kehitys olisi laskeva, eikä kasvava, kuten oli tilanne tarkastetussa vuoden 2008 tilinpäätöksessä. Kehitystä olisi myös analysoitava selkeästi niin, että analyysistä käy selville

sidotun ja sitomattoman siirtomäärärahan määrä ja perusteet. Siirtomäärärahojen siirtyvien erien kasvun johdosta tulisikin harkita määrärahojen budjetoinnin muutosta siten, että kyseisille momenteille otettaisiin myöntämisvaltuus ja myöntämisvaltuuden käytöstä aiheutuvia maksatuksia varten budjetissa olisi arviomääräraha.

Talousarvioesityksessä joitain siirtomäärärahamenttejä voitaisiin yhdistää omaksi luvuksi, joka voitaisiin nimetä esimerkiksi *Ympäristön- ja luonnonsuojelun avustukset*.

Talousarvion pääluokan yhteiskuntapoliittisille tavoitteille tulisi esittää tavoitetasoja ja indikaattoreita. Ympäristöhallinnon toimintamenoja sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevissa luvuissa tulisi esittää enemmän vaikuttavuustavoitteita ja indikaattoreita. Myös tuloksellisuuden mittareita tulisi kehittää.

Tavoitteisiin ja indikaattoreihin liittyvät puutteet heijastuvat valtion tilinpäätöskertomukseen. Ympäristöministeriön hallinnonalan toiminnan vaikuttavuuden arviointia heikentää nimenomaisesti se, että tavoitteita ei ole esitetty arvioitavassa muodossa ja näin tilinpäätösinformaatiota voidaan pitää puutteellisena. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö kehittää toimialansa tavoitteenasettelua, tavoitetason määrittelyä ja indikaattoreita sekä tulossopimuksia ja raportointia siten, että hallinnonalan tuloksellisuus voidaan entistä paremmin todeta myös valtion tilinpäätöskertomuksessa. Lisäksi tarkastusvirasto katsoo, että kansainvälinen toiminnan tulisi näkyä nykyistä paremmin paitsi talousarviossa niin myös tilinpäätöskertomuksessa.

Ympäristöministeriö on tehnyt arviointitutkimuksia varsin kattavasti. Näitä tutkimuksia ja niiden keskeisiä tuloksia tulisi esitellä valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Itämeren suojelun toimenpideohjelman johtaminen ei ole onnistunutta. Ohjelman systemaattisessa suunnittelussa on ollut puutteita ja kunnollista ohjelmasuunnitelmaa ei ole laadittu. Ohjelman toimet joutuvat käytännössä kilpailemaan kunkin ministeriön ja toimijan muiden tavoitteiden tai prioriteettien kanssa rajallisista resursseista. Voidaan sanoa, että eri toimijoiden sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen ratkaisee, kuinka hyvin suojelutoimet edistyvät. Itämeren tehokas suojelu laaja-alaisena toimintana onnistuu pitkällä aikavälillä vain, jos se on sisäistetty ja integroitu kunkin toimijan jokapäiväiseen toimintaan. Voidaan myös todeta, että Itämeren suojeluohjelman ohjelmajohtamisen onnistumiselle ei myöskään ole luotu riittäviä edellytyksiä. Kaiken kaikkiaan valtionhallinnossa tärkeiden poikihallinnollisten ohjelmien johtamiselle tulisi varata riittävät resurssit ja määrittää ohjelman todellinen (määräysvaltainen) johto ja vastuusuhteet sekä lisätä ohjelmajohtamisen hallinnan valmiuksia.

Valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot (Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto) merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyyperiaatteesta, ja näin ne kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että ympäristöministeriön hallinnonalan rahastojen organisointia ja hallintoa kehitetään yhtenäisin periaattein. Rahastoille olisi myös asetettava selkeät, mitattavissa olevat tulostavoitteet, ja että ohjaavan ministeriön olisi solmittava tulossopimus rahastojen kanssa. Ministeriön tulisi myös selvittää, onko valtion pysyvien tehtävien hoitaminen valtion talousarvion ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta.

Muina kehittämissuosituksina Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää vielä seuraavat:

1. Ympäristöministeriön tulisi arvioida tutkimustoimintansa vaikutusta/vaikuttavuutta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon; huolimatta siitä, että asian arviointi ei ole helppoa.
2. Ympäristöministeriön tulisi edelleen kehittää korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää teettämänsä kehittämisselvityksen perustalta.
3. Suhdanneluontoisille energiamäärärahoille (jos ne tulevat jatkumaan) tulisi luoda strategia tai selkeä priorisointiohjelma ja hankepäätöksentekoon tulisi kehittää edullisuudenarviointimenetelmä. Ympäristöministeriön tulisi kehittää vertailua tukevia säädöksiä. Ministeriön tulisi myös arvioida siirtomenojen vaikuttavuutta.
4. Ympäristöministeriön tulisi sisällyttää tilahallinta toiminta- ja talous-suunnitteluasiakirjoihin.



# Lähteet

---

## 1. Säädökset ja muut normit

Asetus ympäristölupavirastoista (116/2000).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

Laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksista (71/2007).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).

Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986).

Laki Metsähallituksesta (1378/2004).

Laki Suomen ympäristökeskuksista (1069/2009).

Laki valtion asuntorahastosta (1144/1989).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki ympäristöhallinnosta (55/1995).

Laki ympäristölupavirastoista (87/2000).

Laki öljysuojarahastosta (1406/2004).

Luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Valtioneuvoston asetus alueellisista ympäristökeskuksista (950/2004).

Valtioneuvoston asetus Suomen ympäristökeskuksista (1828/2009).

Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (708/2003).

Valtioneuvoston ohjesääntö (263/2003).

Valtioneuvoston päätös ympäristölupavirastoista (128/2000).

Valtiovarainministeriö (2008). Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Nro TM 0802.

Valtiovarainministeriö (2009). Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2009. VM/2674/02.02.08.00/2009.

Ympäristöministeriön työjärjestys (347/2010).

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Juslén, A., Kuusinen, M., Muona, J., Siitonen, J. ja Toivonen, H. (toim.) (2008). Puutteellisesti tunnettujen ja uhanalaisten metsälajien tutkimusohjelma. Loppuraportti. Suomen ympäristö 1/2008.

Kokkala, M. (2010). Seitsemän kehitysehdotusta. Ympäristöministeriön raportteja 10/2010.

Koskela, T., Horne, P., Syrjänen, K., & Kumela, H. (2006a). METSO-toimintaohjelman ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten seuranta ja arviointi.–Väliraportti II. [http://wwwb.mmm.fi/metso/ASIA-KIRJAT/METSON\\_seuranta\\_VALIRAPORTTI\\_II\\_30\\_1\\_2006.pdf](http://wwwb.mmm.fi/metso/ASIA-KIRJAT/METSON_seuranta_VALIRAPORTTI_II_30_1_2006.pdf).

Koskela, T., Kumela, H., Syrjänen, K. & Horne, P. (2006b). METSO-toimintaohjelman ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten seuranta ja arviointi. Väliraportti III. METSO-hankkeiden vastuuhenkilöiden kokemuksia hankkeiden toiminnasta, vaikutuksista ja kehittämistarpeista. Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. 97 s. [http://wwwb.mmm.fi/metso/asiakirjat/METSON\\_seuranta\\_VALIRAPORTTI\\_III\\_1\\_9\\_2006.pdf](http://wwwb.mmm.fi/metso/asiakirjat/METSON_seuranta_VALIRAPORTTI_III_1_9_2006.pdf).

Leemans, R., Hordijk, L., Horvat, M., Johansson, T.B., Leroy, P ja Peterson, K. (2009). The 2008 Evaluation of SYKE, The Finnish Environment Institute. Suomen ympäristö 4/2009.

Lemola, T., Hukkinen, J., Kuisma, M., Viljamaa, K. ja Lahtinen, H. (2010). Ympäristöklusterin tutkimusohjelman loppuarviointi. Ympäristöministeriön raportteja 8/2010.

Nikula, J., Pathan, A., Ahonen, P-P. ja Hjelt, M. (2009). Monimuotoisuuden tutkimusohjelman MOSSEn vaikuttavuusarviointi ja tieteellisen laadun arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 5/2009.

Oikeusministeriö (2007). Säädos ehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet. Oikeusministeriö julkaisu 2007:6.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a). Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010b). Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. K 21/2010 vp. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2005). Valtion toimitilastrategia. 16.11.2005.

Ympäristöministeriö (2002). Ympäristöhallinnon hankintastrategiatyöryhmän muistio. Ympäristöministeriön moniste 100.

Ympäristöministeriö (2004). Ympäristöhallinnon henkilöstöstrategia 2004–2013. Ympäristöministeriön moniste 120.

Ympäristöministeriö (2005). Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma. Suomen Ympäristö 771.

Ympäristöministeriö (2007). Ympäristöministeriön henkilöstöstrategia 2007–2012. Ympäristöministeriön raportteja 22/2007.

Ympäristöministeriö (2008a). Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2009–2012. Ympäristöministeriön raportteja 1/2008.

Ympäristöministeriö (2008b). Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 25/2008.

Ympäristöministeriö (2009a). Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun. Säädosvalmistelun kehittäminen ympäristöministeriössä. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2009). Ympäristöministeriön EU-strategia. Ympäristöministeriön raportteja 26/2009.

Ympäristöministeriö (2010a). Ympäristöministeriön strategia 2020. 15.6.2010.

Ympäristöministeriö (2010b). Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2011–2014. Ympäristöministeriön raportteja 14/2010.

Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö (2007). MOSSE Monimuotoisuuden tutkimusohjelma (2003–2006). Loppuraportti ja itsearviointi. Vammala.



## Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-169-8 (nid.)