



Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Erillisliite: Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomuksen 220/2011 erillisliite



**Ympäristöministeriön hallinnonalan
ohjausjärjestelmä**
Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Tarkastushavainnot	6
2.1	Suunnittelu	6
2.1.1	Strateginen suunnittelu	6
2.1.2	Toiminta- ja taloussuunnittelu	13
2.1.3	Henkilöstöstrategia ja -suunnittelu	24
2.1.4	Talousarvioesityksen rakenne ja sisältö	29
2.2	Johtaminen	40
2.2.1	Ministeriön johtaminen	40
2.2.2	Säädösvalmistelu	48
2.2.3	Esimerkki säädösvalmistelusta: jätelainsäädännön kokonaisuudistus	57
2.2.4	Kansainvälisten asioiden johtaminen	62
2.2.5	Hallinnonalan tulosohjaus	70
2.2.6	Siirtomenojen ohjaus	80
2.2.7	Hallinnonalan tukitoiminnot	96
2.2.8	Ohjelmajohtaminen	116
2.2.9	Laatujohtaminen ja laadunhallinta	122
2.2.10	Ympäristöjohtaminen	125
2.2.11	Valtion budjettitalouden ulkopuoliset valtion rahastot	128
2.3	Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät	135
2.3.1	Hallinnonalan laskentatoimi	135
2.3.2	Arviointitutkimukset	139
2.4	Sisäinen valvonta	152
2.5	Raportointi	157
2.5.1	Tilinpäätökset ja toimintakertomukset	158
2.5.2	Raportointi eduskunnalle	159
	Lähteet	163

1 Johdanto

Tämä ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuskertomuksen erillisliite sisältää tarkastuksen yksityiskohtaiset tarkastushavainnot ja arvioinnin säädösperustan. Tarkastuskertomuksessa on lähemmin selostettu tarkastuksen kohde, tarkastuskysymykset ja -kriteerit, tarkastuksen rajaus ja varaukset sekä tarkastuksen aineisto ja tarkastuksessa käytetyt menetelmät. Tarkastuskertomuksessa on tuotu pääpiirteittäin esille myös ne asiat, joita tässä erillisraportissa on yksityiskohtaisesti käsitelty. Tarkastusviraston kannanotot sisältyvät tarkastuskertomukseen.

2 Tarkastushavainnot

2.1 Suunnittelu

Suunnittelu tarkoittaa tässä tarkastuksessa tiedon muodostamista hallinnonalan toiminnan ja talouden vaihtoehtoista sekä näiden mahdollisista seurauksista. Suunnittelujärjestelmä tarkoittaa hallinnonalan erilaisten suunnitteluvälineiden, suunnitteluprosessien ja suunnitteluasiakirjojen kokonaisuutta. Suunnittelun tarkastuskysymykset olivat seuraavat: (1) *onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä sekä (2) onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?*

Seuraavassa arvioidaan strategista suunnittelua (2.1.1), toiminta- ja taloussuunnittelua (2.1.2), henkilöstösuunnittelua (2.1.3) ja talousarvioesityksen rakennetta ja sisältöä (2.1.4). Suunnitteluun olennaisesti kytkeytyvää lainsäädäntösuunnittelua ja säädösvalmistelua tarkastellaan osana hallinnonalan johtamista luvussa 2.2.2.

2.1.1 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 riskianalyyysiin. 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 strategia linjauksia.

Havainnot. Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle 19.4.2007. Hallituksen ensimmäinen strategia-asiakirja (HSA) vahvistettiin valtioneuvoston periaate-

päätöksenä 5.12.2007. HSA:n avulla toteutetaan ja seurataan indikaattoreilla hallitusohjelman toteuttamista.

Hallitusohjelma ja HSA ovat olleet tarkastuksen perusteella ohjenuora ympäristöministeriön toiminnassa. Kun hallitusohjelma oli tehty, käytiin se ministeriössä läpi kaikissa osastoissa ja yksiköissä vastuuttaen ympäristöhallintoa koskevat asiat. Toiminnan seuranta on tehty johtoryhmätasolla. Hallituskauden loppupuolella tulee seuranta ministeriön mukaan tiivistymään. Myös valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta on HSA:n seuranta tehty määräajoin; ministeriön edustajien mielestä hieman jopa liiankin usein, koska hallitusohjelman ympäristöministeriöön kohdentuvat asiat eivät yleensä luonteensa puolesta edisty indikaattorien osoittamina nopeasti.

Ympäristöministeriön strategia *"Ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö"* julkaistiin vuonna 2002.¹ Se valmistui kaksi vuotta kestäneen valmistelutyön tuloksena. Työ tehtiin omin voimin ministeriössä ja siinä oli mukana johdon lisäksi koko henkilöstö. Valmistelutyö tapahtui osittain osastoissa ja yksikössä sekä osittain ministeriön virkamiesjohtoryhmän työnä. Työn aikana kuultiin myös ministeriön alaisen hallinnon edustajia yhteisissä seminaareissa. Lähtökohtana kuitenkin oli, että kyseessä oli ensisijaisesti ympäristöministeriön strategia, jolla ilman muuta on vaikutuksia myös hallinnonalan toimintaan.

Ympäristöministeriön strategia määrittelee päämäärät ja tavoitteet ministeriön toiminnalle. Strategian taustalla on ajatus, että ympäristöpolitiikan pitkän aikavälin tavoitteena on johdattaa Suomi kestävä kehityksen uralle saavuttamalla sellainen yhteiskunnallinen kehitys, joka täyttää nykyiset tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan. Strategiassa korostetaan myös kansainvälistä yhteistyötä ja vaikuttamista² sekä Suomen ympäristöosaamisen ja -teknologian tunnetuksi tekemistä.

Strategian pääperustana on kaksi tavoitetta: ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö.

Ekotehokkuus tarkoittaa strategiassa sitä, että *"enemmän saadaan vähemmästä"*. Ympäristöhaitat eivät saa ylittää luonnonjärjestelmien sietokantokykyä. Lisäksi uusiutumattomia luonnonvaroja on riitettävä myös tuleville sukupolville. Luonnonvaroja on käytettävä yhä säästävämmin, uusiutumattomia luonnonvaroja korvattava uusiutuvilla, aineiden ja ener-

¹ *Ympäristöministeriö (2002a).*

² *Erityisesti ilmastonmuutoksen hillitseminen, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja luonnonvarojen tehokkaampi käyttö.*

gian käyttöä tehostettava ja tuotteiden sekä palvelujen koko elinkaaren aikaiset ympäristöhaitat otettava huomioon.

Elinympäristön tulee ympäristöministeriön strategian mukaan olla turvallinen ja viihtyisä. Sen on edistettävä sosiaalista hyvinvointia. Yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin on oltava toimivia ja palvelujen saavutettavissa. Ihmisillä on oltava mahdollisuus asua omia tarpeitaan vastaavassa, kohtuuhintaisessa asunnossa alueella, jonka he voivat kokea omakseen.

Ympäristöministeriön strategiassa ekotehokkuus- ja hyvinvointia edistävä elinympäristötavoite on jaoteltu viiteen osatavoitteeseen:

- a) asumisen, yhdyskuntien ja rakennetun ympäristön laadun parantaminen
- b) luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen
- c) kestävä luonnonvarojen käytön periaate (ekotehokas yhteiskunta)
- d) ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen
- e) ilmakehän haitallisten muutosten ehkäiseminen.

Asumisen, yhdyskuntien ja rakennetun ympäristön tavoitetta täsmennetään edelleen kymmenellä, luonnon monimuotoisuuden tavoitetta neljällä, kestävää luonnonvarojen käytön periaatetta kahdella ja ympäristön pilaantumisen ehkäisyn tavoitetta neljällä osatavoitteella.

Strategia-asiakirjassa ei ole määritelty aikaulottuvuutta. Strategiaa on tarkoitus pitää ajan tasalla ja uudistaa sitä mukaan kuin tarve vaatii. Näin strategia on yli hallituskauden ulottuva.

Tavoitteiden toteuttamisen erilaisia toimintatapoja ovat muun muassa seuraavat: lainsäädännön kehittäminen, EU:n ympäristölainsäädäntöön ja strategiaan vaikuttaminen, hallinnollinen (lainsäädäntöön perustuva) ohjaus, informaatio-ohjaus sekä tietoisuuteen ja käyttäytymiseen vaikuttaminen; taloudelliset ohjauskeinot, hyvien suunnittelukäytäntöjen ja vaikutusten arvioinnin edistäminen; yhteistyö (myös lähialueyhteistyö) eri toimijoiden kanssa ja kansalaisten osallistumisen kannustaminen; tutkimus, tiedon tuotanto ja sen hallinta, erilaisen toiminnan seuranta, luonnonsuojeluohjelmien loppuun saattaminen, erilaisten ohjelmien laatiminen ja erilaiset hallinnonalan tukitoimet. Kaiken kaikkiaan strategiassa esitetään tavoitteiden toteuttamiseksi 110 toimintalinjausta.

Asetetut strategiset tavoitteet kattavat hyvin ympäristöministeriön hallinnonalan toiminta-alueet. Strategia-asiakirjassa tehty nykytilan analyysi antaisi hyvän lähtökohdan tavoitteiden painotukselle, mutta painotuksia ei ole tehty. Strategiassa on hyvin monipuolisesti esitetty hallinnonalan käytettävissä olevat keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategia on kuitenkin "kaikenkattava" ja tässä mielessä "epästrategiamainen": siitä ei näe, mitä hallinnonalalla on päätetty tehdä ja mitä ei.

Yli hallituskauden ulottuvan strategian väljyyttä voidaan puolustaa sillä, että strategiassa linjataan laajoja kokonaisuuksia, mutta samalla jätetään tilaa hallitusohjelmassa ja muissa valtioneuvoston päätöksissä tehtäville konkreettisimmille linjauksille lainsäädännön muutoksista, ohjelmien käynnistämisestä ja hallinnonalan painotuksista. Vastaavasti strategian väljyys antaa joustavuutta myös hallinnonalalle itselleen ohjata tulosohtausasiakirjoilla toimintaa muuttuvissa tilanteissa.

Strategiassa useat tavoitteiden toimintalinjaukset eivät ole konkreettisia. Tämä ilmenee siinä, että käytetään ilmaisuja: "pyritään", "lisätään", "vähennetään", "korostetaan", "edistetään" jne. Näin tavoitteiden saavuttamista ei voida yksiselitteisesti arvioida, vaan se on tulkintakysymys. Joihinkin strategian tavoitteiden saavuttamisen toimintalinjoihin liittyy kuitenkin selvä mitattava ilmaus. Tällaisia ovat esimerkiksi vuokra-asuntojen tuloaraja, hyväksytyt luonnonsuojelualueohjelmien toteuttaminen, joidenkin ohjelmien laadinta, Itämeren ja sisävesien ravinnekuormituksen pienentäminen ja ilman laadun raja-arvot.

Tavoitteiden saavuttamisen toimenpiteistä ei strategia-asiakirjassa ilmaista selvästi toimenpiteiden ajankohtaa, eikä strategia pidä sisällään toimeenpanoasiakirjaa.

Ministeriön strategian valmistuttua kilpailutettiin strategian toimeenpanoa koskeva hankekokonaisuus ja palkattiin HAUS-kehittämiskeskus Oy konsultiksi. Konsultin tehtävänä oli BSC-menetelmää³ hyväksikäyttäen avustaa ministeriötä strategian toimeenpanossa aluksi ministeriön osastoilla ja yksiköissä sekä jatkossa koko ministeriön osalta erityisesti keskittyen tavoitteiden priorisoinnin ja strategian muun täsmentämisen edellyttämiin toimiin. Toimeksianto käsitti osastojen ja yksiköiden avustamisen kriittisten menestystekijöiden määrittelyssä, analysoinnissa ja strategisten tavoitteiden konkretisoinnissa kunkin osaston tai yksikön strategiseksi päämääräksi. Osasto- ja yksikkökohtaisen työn jälkeen vastaava tarkastelu tehtiin ministeriön strategian osalta kokonaisuutena. Lisäksi toimeksiantoon sisältyi tavoite täsmentää ja avata strategisten päämäärien merkitys ministeriön henkilöstölle ja hallinnonalan virastoille. Ministeriön koko henkilöstö oli mukana valmistelussa. Työ tehtiin intensiivisesti: syyskuusta joulukuuhun 2003.

Strategiassa määriteltiin ministeriön kriittiset menestystekijät eli ne asiat, joissa on ehdottomasti onnistuttava, jotta esitetty visio toteutuu ja strategiset päämäärät saavutetaan. Kriittisiä menestystekijöitä määriteltäessä tarkasteltiin asiaa neljästä eri näkökulmasta:

³ BSC (Balanced Scorecard) on tavoitejohtamisen periaatteille kehitetty toiminnan ohjauksen suorituskykymittaristo.

- Vaikuttavuus ja palvelukyky, joka edustaa yhteiskunnan, kansalaisen ja asiakkaan näkökulmaa.
- Talous ja resurssit, joka edustaa resurssien hallinnan kokonaisvaltaista näkökulmaa.
- Prosessit, toiminnot ja rakenteet, joka edustaa organisaation rakenteiden ja niiden toimivuuden näkökulmaa.
- Henkilöstön työkyky ja uudistuminen, joka edustaa henkilöstön ja työyhteisön näkökulmaa.

Näkökulmien mukaan täsmennettiin 23 strategista tavoitetta. Jäsentely oli erilainen kuin aiemmassa strategiassa ja antoi selvästi paremmat mahdollisuudet arvioida myös tavoitteiden saavuttamisen rajoituksia (talous ja resurssit) sekä kiinnitti selkeämmin huomiota prosessien ja rakenteiden toimivuuteen. Tarkastelutapa antoi hyvän mahdollisuuden hankkeistaa toimintaa. Strategiasta johdettiin selkeitä kehittämishankkeita, jotka oli vastuullistettu ja joiden aikatauluja voitiin konkretisoida. Lisäksi käynnistettiin ministeriön ja hallinnonalan toimintatapojen kehittämiseen liittyviä konkreettisia hankkeita.

Tammikuussa 2007 ministeriön virkamiesjohtoryhmä päätti tarkistaa ja saattaa ajan tasalle vuodelta 2003 olevat ministeriön strategiset päämäärät ja kriittiset menestystekijät. Tämä tarkistustyö tehtiin ministeriön omin voimin johdon ja henkilöstön yhteistyönä. Tarkistustyö valmistui toukokuussa 2007. Samanaikaisesti oli vireillä ministeriön henkilöstöstrategian valmistelu. Henkilöstöstrategia valmistui lokakuussa 2007.

Strategian visiossa oli ekotehokkaan yhteiskunnan ja hyvinvointia edistävän päämäärän rinnalle nostettu monimuotoinen luonto. Yleisissä strategisissa päämäärissä ilmastonmuutoksen hillitseminen oli myös nostettu selkeämmin esille. Uutta oli myös yhdyskuntien ja rakennusten energiakulutuksen vähentäminen ministeriön toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kriittisenä menestystekijänä.

Uudistetussa strategiassa määriteltiin kuusi strategista hanketta: tontti- ja asuntotarjonnan lisääminen paremmin kysyntää vastaavaksi, rakennusten korjausvajeen vähentäminen, ilmastonmuutokset hillitseminen ja siihen sopeutuminen, Itämeren suojelu, materiaalitehokkuuden parantaminen ja jätelainsäädännön uudistaminen sekä suunnitelmallinen osaamisen kehittäminen. Kaikki hankkeet olivat vastuullistettu ja aikataulut määriteltä. Näin strategia sai entistä konkreettisempaa muotoa, painotuksia ja ennakoivi hyvin tämän päivän ongelmakohtia (näin jälkikäteen arvioituna).

Uudistetussa strategiassa oli myös määriteltä neljä käynnistettävää toimintatapamuutosta, niiden vastuutaho ja aikataulu.

Ympäristöministeriön kansliapäällikkö vaihtui syyskuussa 2008 ja ministeriön organisaatio on uudistunut substanssiosastojen osalta vuosien

2008 ja 2009 aikana. Näiden seikkojen takia aloitettiin vuoden 2007 strategian uudistaminen. Ministeriön virkamiesjohtoryhmä piti 11.9.2009 uudistamistyön ensimmäisen strategiaseminaarin, jossa sovittiin, että ministeriön strategia ja henkilöstösuunnitelma tarkistetaan syksyn aikana omin voimin tavoitteena työn saaminen valmiiksi tammikuun 2010 loppuun mennessä. Ensi vaiheessa työtä valmisteli ministeriön virkamiesjohtoryhmä. Joulukuussa mukaan tulivat ryhmien päälliköt ja sitten koko henkilöstö.

Ehdotus ympäristöministeriön uudeksi strategiaksi valmistui 31.5.2010. Sen aikajänne ulottuu vuoteen 2020. Strategiaa käsiteltiin ministeriön työkomiteassa ja se vahvistettiin kesäkuussa 2010.⁴

Uuden strategian visiossa ovat säilyneet tavoitteet *monimuotoinen luonto* ja *hyvinvointia edistävä ympäristö*. Visiossa ei enää mainita *ekotehosta yhteiskuntaa* vaan se on korvattu sosiaalisemmalla ilmaisulla *ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta*.

Toiminta-ajatus on muotoiltu uudella tavalla. Siinä on korostettu aiempaa enemmän ministeriön roolia *johtavana vaikuttajana* kestävän kehityksen edistäjänä. Vaikuttaminen ja ajallinen horisontti korostuvat myös toimintaa ohjaavissa arvoissa; niissä esitetään entistä painavammin, että ympäristöministeriö on *vastuullinen tulevaisuudentekijä*. Toiminta-ajatuksessa ei enää mainita tavoitteena suoraan asunto-olojen parantamista, mutta sen voitaneen katsoa sisältyvän toiminta-ajatuksessa esitettyyn kestävän kehityksen ja hyvän elinympäristön tavoitteeseen.

Strategisissa päämäärissä tulee aiempaa selkeämmin esiin rakennusten, tuotannon sekä kulutuksen materiaali- ja energiatehokkuus. Huomion kiinnittäminen myös asuntomarkkinoiden toimivuuteen on uudenlainen painotus aiempaan verrattuna. Kun otetaan huomioon varsinkin suurten taajamien asuntotilanne, on painotusta pidettävä hyvin oikeaan osuvana.

Kriittiset menestystekijät on jaettu neljään "pääteemaan" aivan kuten aiemminkin. Pääteemojen alla esitetään yhteensä 31 osatekijää. Pääpiirteisään ne ovat samat kuin aiemmin, joitain uusia korostuksia kuitenkin esiintyy. Ympäristöohjauksen tulee edistää ympäristöinnovaatiota ja luoda edellytyksiä luontoa säästävälle talouskasvulle. Hallinnonalan oman talouden ja toiminnan tukemisen yhdeksi kriittiseksi tekijäksi nostetaan se, että tärkeiden tehtävien rahoittamiseen löydetään uusia keinoja ja yhteistyökumppaneita. Prosessien ja rakenteiden osalta nostetaan aiempaa selvemmin esiin tutkimus- ja kehittämistoiminta, jonka tulee tukea päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Lisäksi menestystekijäksi nostetaan tavoite

⁴ *Ympäristöministeriö (2010a). Strategiasta on julkaistu lokakuussa 2010 esittelylehtinen.*

edesauttaa "ekovirastotoimintamallin"⁵ käyttöönottoa julkishallinnossa. Tämän tavoitteen on valtioneuvosto asettanut päätöksessään kestävien hankintojen edistämiseksi. Kaiken kaikkiaan kriittiset menestystekijät heijastavat hyvin ympäristöministeriön tehtäväkenttää ja ajankohtaisia haasteita.

Strategisia hankkeita esitetään yhteensä 12 kappaletta. Ne liittyvät erilaisten toimintaohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon, lainsäädännön uudistamisen valmisteluun, hallinnon uudistamiseen, ohjelmien, säädösten ja hankkeiden vaikutusten arvioimisen sekä EU-vaikuttamisen kehittämiseen. Hankkeille on asetettu aikataulu ja ne ovat vastuullistettu osastoille tai yksiköille.

Ympäristöministeriön strategia-asiakirjan lopussa esitetään toimintatapojen kehittämistä koskevat yhteiset hankkeet. Ne koskevat muun muassa eri substanssistrategioiden uudistamista, sähköisten toimintojen ja riskienhallinnan kehittämistä, tutkimustoiminnan kehittämistä sekä verkkouudistusta. Hankkeille on esitetty aikataulu ja vastuutaho.

Tällä hetkellä (syksy 2010) ympäristöministeriössä on seuraavat osastot ja yksiköt:

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

Ympäristöministeriön hallinnonalalla tapahtui organisaatiomuutos kun aluehallintovirastot (AVI), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) aloittivat toimintansa 1.1.2010. AVI-virastot ja ELY-keskukset hoitavat alueillaan tehtäviä, joita aiemmin ovat hoitaneet lääninhallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot. Alueelliset ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen henkilöstö ja toimintamenomäärärahat siirtyivät uusiin virastoihin ja määrärahat budjetoidaan talousarvioesityksessä pääluokkiin 28 ja 32. Aluehallinnon uudistamisen merkitystä hallinnonalan organisaation tehokkuuden ja ohjattavuuden kannalta ei voida vielä arvioida.

Missä määrin ministeriön ja hallinnonalan organisaatorakenne ja sen muutokset ovat ministeriön strategisten linjausten mukaisia? Ministeriöltä

⁵ Käytännössä tämä tarkoittanee ns. ympäristöjärjestelmien luontia julkishallinnon organisaatioille.

saadun vastauksen perusteella organisaatiouudistusten tavoitteena on ollut selkeyttää ministeriön tehtäväkokonaisuuksien poliittista johtamista ja vastata toimintaympäristön muutoksiin. Myös ministeriön henkilöstövoimavarojen vähentyminen valtion tuottavuustavoitteiden kautta on vaikuttanut tarpeeseen kehittää uusia organisatorisia ratkaisuja.

Organisaatiomuutosten lähtökohtana oli ministeriön aikaisempi strategia, jossa johtavana perusajatuksena olivat laaja-alaiset tehtäväkokonaisuudet ja niiden kokoaminen yhteen. Laaja-alaisen, horisontaalisten kokonaisuuksien hahmottamista edellyttävät myös kansainväliset haasteet kuten ilmastomuutokseen sopeutuminen ja hillintä sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen. Myös osastojen osastokohtainen strategiatyö oli perustana organisaatiomuutoksille.

Organisaatiomuutokseen vaikuttivat lisäksi työtyytyväisyyskyselyjen tulokset. Vuonna 2007 työtyytyväisyyskyselyn vastausprosentti oli alhainen (51 prosenttia) ja tulos laski edellisvuodesta tasolle 3,23. Organisaatiouudistuksen lähdettyä liikkeelle 2008 vastausprosentti nousi ja samoin kokonaisindeksi. Vuoden 2009 työtyytyväisyyskyselyn vastausprosentti oli ennätyksellisen korkea (71 prosenttia) ja tulos nousi tasolle 3,36.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan uutta strategiaa on tietoisesti rakennettu yhdistämään organisaatiota ja tehostamaan osastojen ja yksiköiden välistä yhteistyötä. Uusi strategia rakentuu laajojen tehtäväkokonaisuuksien ympärille (muun muassa ilmastomuutokseen liittyvien sitoumusten toteuttaminen, luonnonvarojen kestävä käyttö). Organisaatiouudistusten keskeisenä tavoitteena on myös luoda uusia yhteistyön muotoja kuten tiimit ja verkostot. Uusi strategia edesauttaa myös keskeisten toimintaprosessien määrittelyä. Lisäksi ministeriö katsoo, että organisaatiouudistukset ovat tarjonneet myös mahdollisuuksia kehittää henkilöstön tehtäväkuvia entistä strategisempaan suuntaan.

2.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Useampivuotinen suunnittelu

Toiminta- ja taloussuunnittelu sekä valtiontalouden kehysmenettely ovat osa ministeriöiden ja virastojen strategioiden toimeenpanoa, jolla toimintaa suunnataan lähivuosina tulosten kannalta keskeisiin tehtäviin ja varmistetaan voimavarat jatkuvien tehtävien tehokkaaseen ja laadukkaaseen toteutukseen. Toiminta- ja taloussuunnittelusta säädetään talousarviolain (423/1998) 12 §:ssä ja asetuksen (1243/1992) toisessa luvussa (8–10 §). Säädösten mukaan ministeriöiden tulee suunnitella toimialansa vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnit-

telun tarkoituksena on tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta sekä antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja talousarvion laadinnalle, ministeriöiden toiminnalle hallinnonalansa ohjaajana sekä virastojen ja laitosten johtamiselle.

Monivuotiselle suunnittelulle ei ole säädösperusteista muotoa, mutta olennaista on, että pitkäaikaista suunnittelua tehdään. Ministeriön tulee huomioida suunnittelussaan valtioneuvoston hyväksymät valtion talouden ja toimintapolitiikan linjaukset, erityisesti valtiontalouden kehyspäätökset.

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.⁶ Valtion tuottavuusohjelman hallinnonalan tavoitteet esiintyvät ohjeistuksessa. Tuloksellisuudelle esitetään mitattavia indikaattoreita. Useampivuotinen suunnittelu on hallinnonalalla ja virastoissa dokumentoitu.

Havainnot. Ympäristöministeriön toiminta- ja taloussuunnittelun lähtökohtana ovat tarkastuksen perusteella hallitusohjelma ja ministeriön strategia. Ministeriön hallinnonalalla on myös erilaisia sektorikohtaisia ohjelmia, valtakunnallisia suunnitelmia ja valtioneuvoston periaatepäätöksiä, jotka ovat lähtökohtaisesti niin hallitusohjelman kuin ministeriön strategian toimeenpanoon liittyviä välineitä, joissa tarkemmin kuin toiminta- ja taloussuunnitelmassa voidaan asettaa tavoitteita eri hallinnonalan sektoreille.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on vuosille 2009–2012 laadittu julkistettu yhtenäinen TTS-asiakirja.⁷ Asiakirja on tarkistettu vuoden 2008 lopulla, mutta koska siihen tuli varsin vähän muutostarpeita, jäi muutettu asiakirja vain sisäiseen käyttöön, eikä sitä julkaistu. Strategiakaudelle 2011–2014 on laadittu vuonna 2010 hallinnonalan kokonaisuuden kattava toiminta- ja taloussuunnitelma.⁸ Tässä on huomioitu ministeriön uusi, kesäkuussa 2010 hyväksytty, strategia.

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 myös ARAa valmistelemaan TTS:n. Ympäristöministeriön aluehallinnolta ei ole varsinaista

⁶ *Valtiovarainministeriö (2008).*

⁷ *Ympäristöministeriö (2008a).*

⁸ *Ympäristöministeriö (2010b).*

TTS:ä pyydetty, vaan ainoastaan eräiden momenttien (esim. ympäristötyöhankkeiden) määrärahaesitykset.

Ympäristöministeriö antaa ohjeet hallinnonalan määrärahaesityksen valmistelusta sekä toiminta- ja taloussuunnittelusta osastoilleen, yksiköilleen sekä alaisille virastoille ja laitoksille.⁹ Esimerkiksi hallinnonalan vuosien 2011–2014 valmisteluohjeessa korostetaan, että tehtävä TTS-asiakirja on tarkoituksenmukaista kytkeä kiinteästi ministeriön strategian valmisteluun. Koska ympäristöministeriön hallinnonalalla on meneillään useita merkittäviä rakenteita ja ohjausta koskevia muutoksia, esitetään ohjeissa, että vuosille 2011–2014 laaditaan hallinnonalan kokonaisuuden kattava toiminta- ja taloussuunnitelma-asiakirja. Virastot voivat laatia kehityksen valmistelussa ja perusteluissa hyödynnettävän tiiviin toiminta- ja taloussuunnitelman, joka sisältää lyhyen kuvauksen toimintaympäristön muutoksista, toiminnan strategiset linjaukset, keskeiset tavoitteet tunnuslukuineen, mahdolliset kehittämishankkeet ja resurssiyhteenvedon. Suunnitelman tulee sisältää ohjeen mukaan myös tuottavuuden kehittämistoimenpiteet ja arvio tuottavuusvähennysten vaikutuksista suunnittelukauden toimintaan. Talousarvion ulkopuolisten valtion asuntorahaston ja öljysuojarahaston osalta tulee toimittaa lyhyt kuvaus rahaston toiminnasta, sen vuosien 2011–2014 tavoitteista sekä rahaston ennakoiva rahoitusmääräys, kuten VM:n ohje edellyttää.¹⁰

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETT) annetun strategian mukaan ympäristöministeriö on vastuuministeriönä asiakokonaisuuksissa, jotka koskevat merellisten öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjuntaa, asumisen turvaamista sekä ympäristön muutosten havaitsemista ja niihin sopeutumista. Turvallisuus- ja puolustusasiankomitea on kehottanut huolehtimaan, että YETT-strategian mukaiset asiat sisällytetään tarvittavilta osin TTS-suunnitelmiin. SYKE ja ministeriön ao. osastot huolehtivat, että em. asiat tarpeellisilta osin otetaan huomioon toiminta- ja taloussuunnittelussa.

Ympäristöministeriön ohjeissa korostetaan tuottavuustavoitteiden toimeenpanoa. Tässä yhteydessä viitataan valtiovarainministeriön "vetämään" *Kestävän tuottavuuden hankkeeseen*. Konkreettisia, tuottavuutta parantavia ja voimavarojen tarvetta vähentäviä, hankkeita ja toimenpiteitä tulee ohjeen mukaan sisällyttää toimintasuunnitelmiin ja kehusehdotuksiin. Voimavarojen vähentyessä on myös esitettävä, mistä tehtävistä on mahdollista luopua ja harkittava tehtäviä, joihin panostamista voidaan vä-

⁹ Esimerkiksi YM 5/211/2009: *Ympäristöministeriön hallinnonalan vuosien 2011–2014 määrärahaesitysten ja hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelu*.

¹⁰ VM (2009): *Vuosia 2011–2014 koskevien valtiontalouden kehysten valmistelu*.

hentää. Ministeriön ohjeen liitteenä on yhteenveto jo päätettyjen tuottavuusohjelmien mukaisista henkilöstövähennystavoitteista hallinnonalalla. Virastoja pyydetään esittämään vuosittain toteutumat ja kehyskauden henkilöstösuunnitelmansa tuottavuusvähennyksineen.

Ympäristöministeriön hallinnonalan tilivelvollisuushankkeessa on koottu ja ryhmitelty suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa käytettäväksi tarkoitettuja toimintaa ja toimintaympäristön kehitystä kuvaavia indikaattoreita. Ministeriön ohjeessa todetaan, että TTS-asiakirjassa tulee hyödyntää näitä tai muita tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita tavoitteiden asettamisessa ja toiminnan kehityksen kuvaamisessa sekä vähentää sanallista tavoitteiden kuvaamista. Tavoitteet voivat ulottua asiasta riippuen myös suunnittelukauden ulkopuolelle kuvaamaan etenemissuuntaa ja -nopeutta, eikä jokaisen vuoden täsmällisiä arvoja aina tarvitse ennakoida. TTS-tavoitteiden ja kehysesityslukujen välille tulee saada selkeä yhteys. Jos indikaattoreita ei käytetä tavoitteiden asettamisessa tai seurannassa, niin niitä ei ole ohjeen mukaan syytä pelkästään listata suunnitelma-asiakirjaan.

Toiminnan suunnittelun yhteydessä tulee ohjeen mukaan selvittää, millaisten suunnitelmien ja ohjelmien suhteen tarvitaan ympäristövaikutusten arviointia sekä ottaa mahdollinen tarve huomioon esimerkiksi aikataulun ja voimavarojen suunnittelussa. Ministeriön ohjeissa ilmaistaan selkeästi myös valmistelun ja käsittelyn aikataulut ja vastuut.

Yksivuotinen suunnittelu

Talousarvioehdotuksen laadinta: esimerkkinä vuoden 2010 talousarvioehdotuksen ohjeistus

Tavoite. Talousarvioehdotuksen laadinta on ohjeistettu. Ohjeistus on yhdenmukainen valtiovarainministeriön 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 antoi osastoilleen ja yksiköilleen sekä alaisilleen virastoille 12.3.2009 ohjeet vuoden 2010 talousarvioehdotuksen laadinnaksi. Ohjeessa ilmaistaan selvästi mitä määräyksiä tulee noudattaa, mitkä ovat laadintavastuut, laadinta-aikataulu ja ehdotuksen käsittelyprosessi.

Talousarvioehdotus on ohjeen mukaan laadittava valtioneuvoston vahvistamien valtiontalouden kehysten mukaisesti.¹¹ Ohjeessa talousarvioehdotuksen lähtökohdaksi otetaan ministeriön kehusehdotuksen peruslaskelma. Varauksena esitetään mahdollinen jatkovalmistelu muun muassa tuottavuustavoitteiden täsmentymisen, aluehallinnon kehittämishankkeen (ALKU) ja sektoritutkimuksen järjestelyjen takia. Ohjeen mukaan vuoden 2010 kehysten peruslaskelmassa momenteittain jaettuja määrärahoja voidaan pääluokan kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentaa toisellakin tavalla. Tällöin tulee esittää mahdollisia lisäyksiä vastaavat vähennykset.

Talousarvioehdotusta koskevassa ohjeessa korostetaan perustelujen kehittämistä. Esitettyjen tavoitteiden tulee olla realistisia, selkeitä ja raportoitavissa olevia. Lisäksi *"kokonaisuutena tavoitteiden asettamisessa erityisesti lukuperusteluissa tulee pyrkiä huomattavasti aiempaa tiiviimpään, selkeään esittämistapaan sekä konkretisoimaan tavoitteita budjettivuoden rahoitukseen ja toimenpiteisiin liittyviksi."* Tavoitteet tulee asettaa selvästi tavoitteiden muotoon ja käyttää *"TILVE-hankkeen¹² yhteydessä sovittuja indikaattoreita ja tunnuslukuja sekä muita kehitystä kuvaavia aikasarjoja ja vertailuja."* Ohjeessa korostetaan, että yksinomaan tekemiseen tai osallistumiseen liittyvät kuvaukset eivät kuulu talousarvioehdotukseen. Sama asia on ilmaistu VM:n talousarvioehdotusta koskevassa määräyksessä seuraavasti: *"Tavoitteista tulisi esittää indikaattoreita tai arviointikriteerejä"*. Ympäristöministeriön ohjeessa esitetään, että tarkoituksena on päästä sisällöllisesti havainnollisiin, mutta tiiviimpiin lukuperusteluihin kuin mitä vuoden 2009 talousarviossa oli.

Tavoitteita koskevan ohjeistuksen jälkeen ministeriön ohjeessa esitellään pääluokan perustelujen, lukuperustelujen ja momenttiperustelujen sisältö. Ohjeistus on yhdenmukainen VM:n määräyksen kanssa. Talousarvioehdotuksen liitemuistioiden tarkoituksena on määrärahan tai tuloarvion tarkempi perusteleminen. Valtiovarainministeriölle lähetettävät liitemuistiot laaditaan ministeriön harkinnan mukaisista asiakokonaisuuksista. Muistioiden sisällön tulee vastata ministeriön talousarvioehdotusta. Muistioissa on selvitettävä ehdotusten yhteensopivuus eri hallinnonalojen välillä.

¹¹ Valtiovarainministeriö (2008).

¹² *Ympäristöhallinnon alan tilivelvollisuus-ohjausryhmän (1.9.2004–30.6.2006) tehtävänä oli luoda edellytyksiä ja kehittää hallinnonalan tulohajautukseen ja tilivelvollisuuden toteutumiseen liittyvää toiminnan ja talouden suunnittelua, tavoitteiden asettamista ja toiminnan tuloksellisuuden raportointia ja huolehtia, että ne hoidetaan huomioon ottaen uudistetut talousarviosäännökset.*

Ympäristöministeriön talousarvioehdotusta koskevassa ohjeessa todetaan myös, että liitemuistiot laaditaan momenteittain. Niissä tulee myös esittää perustelut sille, miten ehdotus tukee hallinnonalan tavoitteita. Muistioissa tulee erotella kaikki määrärahan mitoitukseen vaikuttavat tekijät ja kiinnittää huomiota ehdotetun ja kuluvan budjettivuoden määrärahan suuruuteen, kuten VM:n määräyksessä edellytetään. Ympäristöministeriön ohjeessa ei kuitenkaan käsitellä henkilömuutosten vaikutuksia, mikä taas VM:n ohjeessa on erikseen mainittu.

Ympäristöministeriön talousarvioehdotusohjeessa 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.

Talousarviosuunnittelu vuoden 2008 talousarviossa

Talousarviosuunnittelun osuvuus on tärkeää eduskunnan budjettivallan ja valtion rahoituksen hallinnan kannalta. Ministeriön taloussuunnittelun keskeinen tehtävä on talousarvioehdotuksen laadinta. Talousarvioehdotus ja lisätalousarvioehdotukset ovat ministeriön ehdotuksia. Ne eivät välttämättä täysin vastaa sitä sisältöä, joksi ministeriön talousarvioehdotus jatkovalmisteluissa, hallituksen talousarvioesityksessä ja eduskunnan vahvistamassa talousarviossa, muodostuu. Talousarviosuunnittelun onnistuneisuutta osaltaan kuvaa se, miten talousarvio on toteutunut. Seuraavassa arvioidaan esimerkkinä, miten ympäristöministeriön talousarviosuunnittelu onnistui vuoden 2008 talousarviossa?

Talousarvion 2008 menot

Tavoite: Talousarvio on toteutunut suunnitellusti, talousarvion osuvuus on hyvä, eikä se sisällä yli- tai alibudjetoinnin piirteitä. Tarve lisätalousarvioihin 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: Alkuperäinen vuoden 2008 talousarvio oli noin 329,3 miljoonaa euroa. Eduskunta vahvisti vuonna 2008 kolme lisätalousarviota, joissa ympäristöministeriölle myönnettiin lisärahoitusta yhteensä 16, 99

miljoonaa euroa. Myönnetty lisärahoituksen määrä oli 5,1 prosentin alkuperäisestä talousarviosta.

Määrärahojen lisäyksistä kohdistui lukuun 35.01 *Ympäristöhallinnon toimintamenot* 1,9 miljoonaa euroa, lukuun 35.10 *Ympäristön ja luonnon-suojelu* 5,1 miljoonaa euroa ja lukuun 35.20 *Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen* 10,0 miljoonaa euroa. Suurin yksittäinen määrärahalisäys 10,0 miljoonaa euroa kohdistui momentille 35.20.55. *Avustukset korjaus-toimintaan* (siirtomääräraha 3 v), jolle alkuperäisessä talousarviossa 2008 oli määrärahaa budjetoitu 60,5 miljoonaa euroa.

Ympäristöministeriön talousarviossa 2008 on määrärahoja kulutusmenoja (momenttitunnus 01–29), siirtomenoja (30–69) ja sijoitusmenoja (70–89) varten lisätalousarvioineen 346,3 miljoonaa euroa. 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, mikä ilmenee taulukosta 1.

TAULUKKO 1. Vuoden 2008 talousarvio ja lisätalousarvio (miljoonaa euroa) menolajeittain.

	01–29	30–69	70–89	Yhteensä
Alkuperäinen talousarvio	150,5	141,6	37,2	329,3
Lisätalousarviot	3,1	11,9	2,0	17,0
Talousarvio yhteensä	153,7	153,5	39,2	346,4
Nettokertymä	154,1	152,2	39,2	345,5
Jäljellä	-0,43	1,22	0,00	0,79

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 (ks. Jäljellä-rivi).

Seuraavaksi tarkastellaan talousarviossa 2008 käytettävissä olevia määrärahoja sekä niiden käyttöä erikseen arviomäärärahojen ja siirtomäärärahojen osalta.

Taulukosta kaksi ilmenee ympäristöministeriön arviomäärärahat, joita vuoden 2008 talousarviossa oli noin 22,4 milj. euroa.

TAULUKKO 2. Käytettävissä olevat arviomäärärahat ja niiden käyttö vuonna 2008 (miljoonaa euroa).

Voimassaoleva talousarvio	Käytettävissä	Nettokertymä	Jäljellä
22,352	22,352	21,563	0,79

Arviomäärärahat ovat yksivuotisia määrärahoja. Arviomäärärahoista 22,4 miljoonaa euroa toteutui nettokertymäksi 21,6 miljoonaa euroa. Talousarvio alittui siten kokonaistarkastelussa 0,8 miljoonalla eurolla. Kokonaisnäkökulmasta voidaan sanoa, että arviomäärärahat hieman ylibudjetoitiin (3,5 prosenttia).

Ympäristöministeriön hallinnonalan talousarvioon 2008 sisältyi neljä arviomäärärahamomenttia. Arviomäärärahojen momenttikohtainen tarkastelu osoittaa, että momentilla 35.01.29. *Ympäristöministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot*, oli määrärahaa 9,0 miljoonaa euroa. Vastava menojen nettokertymä oli 9,4 miljoonaa euroa. Nettokertymä ylitti siten 0,4 miljoonalla eurolla talousarviossa 2008 käytettävissä olevan 9,0 miljoonan euron määrän. Arviomäärärahan ylitystä varten tarvitaan ylityslupa. Arviomäärärahan ylitysluvaksi hyväksyttiin 0,7 miljoonaa euroa. Tämä alitettiin 0,3 miljoonalla eurolla.

Kaikkien muiden kolmen arviomäärärahan momenttikohtainen nettokertymä, yhteensä 12,1 miljoonaa euroa, alitti käytettävissä olleen määrärahan 13,4 miljoonaa euroa. Suurin alitus, 1,2 miljoonaa euroa, oli momentilla 35.10.62 *EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus*. Momentille oli vuoden 2008 talousarviossa myönnetty määrärahaa noin 6,5 miljoonaa euroa. Momentille esitettiin määrärahan lisäystä toisessa lisätalousarviossa noin 1,2 miljoonaa euroa, minkä eduskunta myönsikin. Määrärahaa käytettiin kuitenkin vuonna 2008 suunnilleen saman verran kuin määrärahaa oli varsinaisessa talousarviossa myönnetty. Tilinpäätöksen 2008 mukaan lisätalousarvion määräraha jäi kokonaan käyttämättä.

Kansainvälisen yhteistyön jäsenmaksut ja rahoitusosuudet, momentti 35.10.66, on myös yksi ympäristöministeriön arviomäärärahoista. Talousarviossa myönnetystä 1,5 milj. euron määrärahasta käyttämättä jäi noin 44 000 euroa. Näin toteutuma oli 97 prosenttia.

Yhteenvedona voidaan todeta, 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.

Seuraavaksi tarkastellaan ympäristöministeriön vuoden 2008 talousarviossa käytettävissä olevia määrärahoja ja niiden käyttöä siirtomäärärahojen osalta.

Siirtomäärärahamenttien lukumäärä on suuri, mutta määrärahat useilla momenteilla ovat aika pieniä. Siirtomäärärahoja oli vuoden 2008 talousarviossa 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 osuus 324,0 miljoonaa euroa on vuoden 2008 talousarvion kaikista määrärahoista 93,6 prosenttia. Aikaisemmilta vuosilta vuodelle 2008 siirtyneiden siirtomäärärahojen määrä oli 184,2 miljoonaa euroa. Tämä on merkittävä määrä: lähes 57 prosenttia vuoden 2008 talousarvion kaikista siirtomäärärahoista. Vuonna 2008 käytettävissä olleiden 508,2 miljoonan euron siirtomäärärahojen nettokertymä oli 303,9 miljoonaa euroa (59,8 prosenttia). Siirtomäärärahoista jäljelle jäänyt määrä kasvoi 184,2 miljoonasta eurosta 204,3 miljoonaan euroon (10,9 prosenttia).

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

Seuraavaksi tarkastellaan momenttikohtaisesti suurimpia ympäristöministeriön hallinnonalan siirtomäärärahoja ja niiden kehitystä.

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. Tämä on kokonaisuudessaan jäljelle jääneistä 204,3 miljoonan euron siirtyvistä määrärahoista jo 31,1 prosenttia.

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, mikä on 42,9 prosenttia koko jäljelle jääneestä siirtomäärärahojen määrästä.

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 mil-

joonaa 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 milj. 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 ympäristörahojen osallistuminen ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin* (noin 1,31 miljoonaa euroa). Mainitut määrärahat ovat kolmivuotisia siirtomäärärahoja. Siltä osin kun niitä ei ole myöntövuotta seuraavien kahden vuoden aikana käytetty, on määrärahat peruutettu. Määrärahojen peruutusta voidaan pitää yhtenä ylibudjetoinnin piirteenä.

Yhteenvetona menoja koskevasta tarkastelusta voidaan todeta, että ympäristöministeriön talousarviosuunnittelun osuvuus on määrärahojen kokonaistarkastelun mukaan ollut kohtuullisen hyvä. Tarve lisätalousarvioihin on ollut vähäinen. Vuoden 2008 talousarvio on toteutunut menolajeittain lähes suunnitellusti. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että talousarvio 2008 ei kokonaisuutena sisällä merkittävää yli- tai alibudjetointia.

Ongelmalliselta ja ylibudjetoinnin piirteitä sisältävältä näyttää joidenkin siirtomäärärahojen edellisvuodelta siirrettyjen määrärahojen suuri määrä. Ympäristöministeriön toimintakertomuksen mukaan näitä määrärahoja on merkittävän suuri määrä sidottu. Mitä määrärahan sitomisella on lähemmin tarkoitettu, ei toimintakertomuksessa käy selville. 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.

Talousarvio on toteutunut suunnitellusti momenttikohtaisesti siten, että määrärahoja ole säädösten vastaisesti ylitetty. Määrärahan yksi ylitys koski arviomäärärahaa. Siihen on saatu tarvittava ylityslupa. Määrärahoja ei ole merkittävästi vanhentunut lukuun ottamatta yhtä siirtomäärärahamomenttia (35.30.55). Menettely tältä osalta vahvistaa siirtomäärärahojen ylibudjetointia.

Talousarvion 2008 tulot

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

Havainnot: Ympäristöministeriön hallinnonalan bruttobudjetoidut tulot esitetään talousarvion luvussa 12.35. 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.¹³

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 ympäristörahasen (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 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 syytä 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 eurok-

¹³ Tässä ei tarkastella momenttia 12.35.07 Siirto valtion asuntorahastosta.

si. 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. Ympäristökeskuksien 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: julkisoi-keudellisten 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).

Yhteenvetona 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 merkittävällä tavalla, sillä toteutuma oli vain 909 276 euroa ja alitus 6 590 723,99 euroa. Myös ministeriön maksullisen toiminnan tulot ylibudjetoitiin merkittävästi.

Kehysten pitävyys

Tavoite. Hallinnonalan valtiontalouden kehyksissä pysytään.

Havainnot. Valtiontalouden tarkastusviraston kehysmenettelyyn kohdistaman jatkuvan tarkastuksen mukaan kehysmenettelyn pitävyydestä voidaan todeta, että YM:n hallinnonalan pääluokan määrärahojen bruttokäyttö vuonna 2008 oli noin 102 miljoonaa ja nettokäyttö noin 131 miljoonaa euroa pienempi kuin pääluokan laskennallinen kehys vuodelle 2008. Vuonna 2009 bruttokäyttö oli puolestaan noin 25 miljoonaa euroa ja nettokäyttö noin 54 miljoonaa euroa pienempi kuin pääluokan laskennallinen kehys vuodelle 2009.

2.1.3 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 toteutu-

mista 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 koko hallinnonalalle ei ole laadittu yhteistä henkilöstöstrategiaa sitten vuoden 2003.¹⁴ Ministeriön oma henkilöstöstrategia valmistui syksyllä 2007.¹⁵ Uuden (yleis)strategian takia ministeriö tulee tarkistamaan nykyistä henkilöstöstrategiaansa. Työ alkoi syksyllä 2010. SYKEllä ja ARAlla on omat henkilöstöstrategiansa. Lisäksi myös (aiemmat) alueelliset ympäristökeskukset ovat laatineet omat henkilöstöstrategiansa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstöstrategia valmisteltiin vuosina 2002–2003. Sen lähtökohtina olivat vuonna 2002 valmistunut ministeriön strategia, valtion henkilöstöpoliittisen linjausten toteuttaminen ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Vuonna 2006 käynnistyi ministeriön henkilöstöstrategian valmistelu. Henkilöstöstrategian tavoitteena oli toimeenpanna vuonna 2004 tarkistettua strategiaa ja sen perusteella tehtyjä tarkistuksia, ottaa huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä hyvä ja kannustava henkilöstöpolitiikka. Strategiassa linjataan yhä tärkeämmiksi tulleiden henkilöstösuunnittelun, osaamisen kehittämisen, johtamisen, palkitsemisen sekä työhyvinvoinnin toteuttamisen tavoitteet ja periaatteet.

Ministeriön henkilöstöstrategian tekemiseen ovat vaikuttaneet ministeriön ja hallinnonalan virastojen organisatoriset ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Henkilöstön ikäranteessa tapahtuneet muutokset ja henkilöstön lisääntyvä eläköityminen ovat myös vaikuttaneet asiaan sekä voimavarojen vähentyminen tuottavuusohjelman toteuttamisen johdosta. Ministeriön tehtävät eivät ole kuitenkaan vähentyneet, vaan lisääntyneet. Muun muassa EU-lainsäädännöstä johtuu entistä enemmän säädösten muutos- ja uusimistarpeita. Voimavarojen vähetessä on jouduttu priorisoimaan tehtäviä ja miettimään, mitkä ovat tärkeitä tehtäviä; ja mitkä vähemmän tärkeitä, joiden hoito voidaan jättää vähemmälle tai jopa kokonaan luopua. Nämä kysymykset olivat esillä uutta henkilöstöstrategiaa ja -suunnitelmaa valmisteltaessa.

Ministeriön henkilöstöstrategiaa koskevan ehdotuksen valmistelu tapahtui ministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmän työhön osallistuivat ministeriön osastojen ja yksiköiden nimeämät edustajat sekä ministeriön neljän henkilöstöjärjestön nimeämät henkilöt. Työryhmän ehdotuksen

¹⁴ *Ympäristöministeriö (2004).*

¹⁵ *Ympäristöministeriö (2007).*

valmistuttua sitä käsiteltiin ministeriön virkamiesjohdossa, yhteistoimintakomiteassa ja esiteltiin ministereille. Henkilöstöstrategian vahvasti kansliapäällikkö hallintojohtajan esittelystä.

Ympäristöministeriön koko hallinnonalan henkilöstösuunnitelman perustana on valtion tuottavuusohjelman toteuttamista varten tehty henkilöstösuunnitelma. Hallinnonalan virastojen kanssa on henkilöresursseista sovittu tulosneuvotteluissa virastojen suunnitelmien pohjalta. Tuottavuustavoitteet ja siihen perustuvat henkilöstön vähentämissuunnitelmat on asetettu virastokohtaisesti niin, että ministeriöllä, SYKellä ja ARalla on virastokohtaiset tavoitteet.¹⁶ Myös alueellisilla ympäristökeskuksilla oli virastokohtaiset tavoitteet, ympäristölupavirastoilla sen sijaan yhteinen. Asetettujen tavoitteiden pohjalta kukin virasto on tehnyt oman henkilöstösuunnitelmansa, joiden toteutumista seuraavat. Myös ministeriö seuraa näiden tavoitteiden toteutumista.

Ministeriön henkilöstösuunnitelma laadittiin ensimmäisen kerran syksyllä 2006. Sen jälkeen sitä on päivitetty vuosittain, yleensä kaksi kertaa vuodessa. Uusin henkilöstösuunnitelma (2011–2015) valmistui kesäkuussa 2010.

Ministeriön henkilöstösuunnitelman laadintaprosessin lähtökohtana on tarkastuksen perusteella strategiatyö. Tällöin määriteltiin ministeriön toiminnan strategiset päämäärät ja kriittiset menestystekijät, jotka pitää olla tehty, jotta päämäärät voidaan saavuttaa. Tässä yhteydessä käydään läpi ministeriön tehtävät ja niissä tapahtuvat muutokset ja tämän arvion perusteella osastot sekä yksiköt määrittelevät voimavaratarpeensa. Hallintoyksikkö kokoaa näiden tietojen sekä osastojen ja yksiköiden päälliköiden kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta ehdotuksen ministeriön henkilöstösuunnitelmaksi. Suunnitelma käsitellään ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, jossa puheenjohtajana toimii kansliapäällikkö ja jäsenenä osastojen ja yksiköiden päälliköt. 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

¹⁶ Tuottavuusohjelmakaudella 2005–2011 ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstövähennystavoite on 250 htv. Tämä jakautuu virastokohtaisesti seuraavasti: SYKE, 34 htv; ARA, 11 htv; MH, 30 htv; ympäristökeskukset (sis. ELYt) 140 htv; ympäristölupavirastot (sis. AVIt), 4 htv. Ministeriön osuus on 27 htv.

auki tulevien virkojen osalta, voidaanko virka jättää täyttämättä ja tehtävät hoitaa olevalla henkilöstöllä heidän tehtäväkuviaan kehittämällä. Jos päädytään siihen, että virka on täytettävä, arvioidaan viran tehtäväkuva ja määritellään tehtävän vaativuus. Lisäksi jokainen auki tuleva virka käsitellään ennen auki julistamista ministeriön yhteistoimintakomiteassa, joka antaa asiasta lausuntonsa.

Henkilöstösuunnitelman ja palkkausmäärärahoja toteutumisesta raportoidaan kolmannesvuosittain ministeriön virkamiesjohtoryhmälle. Seurantatiedot saadaan palkkatietojen osalta TAIKA-järjestelmästä ja henkilötietovuosien osalta PersonecF-järjestelmästä, josta ne menevät myös TAHTI-järjestelmään. TAIKA-järjestelmästä saadaan myös tiedot työajan kohdentumisesta eri tehtäväalueille.

Valtionhallinnon internetraportoinnin (NETRA) henkilöstöraportoinnin ja/tai valtiokonttorin TAHTI-rekisterin perusteella voidaan arvioida henkilöstö- ja henkilötöyvuosimäärien muutoksia hallinnonaloilla ja virastoittain. Tämä antaa mahdollisuuden arvioida henkilöstösuunnittelun onnistumista. Vuonna 2006 henkilötöyvuosien määrä oli ympäristöministeriön hallinnonalalla 3 193 htv. Hallinnonalan koko henkilöstömäärä väheni vuosien 2007 ja 2008 välillä 2 929:stä 2 760:ään (noin 5,8 prosenttia). Henkilötöyvuosivähennys oli noin 7,7 prosenttia (vähennys 3 018:sta 2 786:een). Tämän jälkeen henkilöstömäärä kasvoi vuoden 2009 loppuun mennessä noin 1,5 prosenttia ollen 2802 henkilöä; henkilötöyvuodet kuitenkin kasvoivat 1,1 prosenttia (2 821 htv).

Verrattaessa vuosia 2007 ja 2009 voidaan todeta, että henkilötöyvuodet vähenivät ympäristöministeriössä, sen alaisissa virastoissa ja laitoksissa kaikissa muissa paitsi Suomen ympäristökeskuksessa. SYKEN henkilöstön määrän kasvoi noin 13,1 prosentilla (muutos oli 566:sta 640:een henkilöön). Ainakin osin syynä henkilöstömäärän kasvuun oli se, että Merentutkimuslaitoksen henkilöstöä siirrettiin SYKEen vuoden 2009 alussa.¹⁷ (SYKEN henkilöstön kokonaismäärästä määräaikaisia oli noin 26 prosenttia vuoden 2009 lopussa.)

¹⁷ Merentutkimuksen uudelleenjärjestely toteutettiin sijoittamalla Merentutkimuslaitoksen merensuojelua palvelevat toiminnot SYKEen perustettuun merikeskukseen. Vuonna 2009 SYKEssä oli käynnissä monia samanaikaisen muutoshankkeita: käynnistettiin merikeskuksen toiminta, valmisteltiin kemikaalivalvontatehtävien siirtoa Turvatekniikan keskuksen ja luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän (LYNET) toiminta käynnistyi. Lisäksi SYKEN organisaatio uudistettiin ja SYKEN uuden toimitilan (Synergia-talo) suunnittelu Helsingin Viikin kampusalueelle aloitettiin. Aluehallinnon uudistus vaikutti myös SYKEN tehtäviin. SYKE osallistui panoksella muun muassa tietohallinnon, laboratoriotoiminnan ja viestinnän uudelleenjärjestelyihin.

Sektoritutkimuslaitoksena SYKEttä koskee talouspoliittisen ministeriva-
liokunnan 5.2.2009 tekemä päätös: *"Sektoritutkimuslaitoksissa henkilö-
työvuosien vähennyksiä ei kohdenneta toimintaan, joka rahoitetaan valti-
on ulkopuolisella rahoituksella tai sitä tukevilla Tekesin tai Suomen Aka-
temian rahoituksilla."* SYKE:n ns. ensimmäisen tuottavuusohjelman (vuo-
teen 2011) mukainen henkilötyövuosivähennys on 34 htv. Toteutumatieto-
jen perusteella tähän on vielä hieman matkaa, ja on vaikea arvioida saavu-
tetaanko tavoitetta täydellisesti. Syinä suunnitelman toteuttamisen vaike-
uksiin on se, että henkilöstö ei ole eläköitynyt oletetussa 64 vuoden iässä.
Lisäksi alueellistamistavoitteet ovat vaikuttaneet asiaan negatiivisesti.

Vuosien 2007 ja 2009 välillä kaiken kaikkiaan ympäristöministeriön
hallinnonalan henkilöstömäärä väheni 127 henkilöllä (196 htv).

Henkilöstömäärän suunnittelun onnistumista voidaan tarkastella myös
talousarvioesitysten perusteella. Vuoden 2008 talousarvioesityksen pää-
luokkaperusteluissa hallinnonalan henkilöstömääräksi vuonna 2008 arvi-
oitiin 3110. Vuoden 2006 tilinpäätöksen mukaan henkilöstöä oli 3 190 ja
vuoden 2007 talousarvioesityksessä 3 160. Määrä oli tässä vaiheessa siten
laskeva. Vuoden 2009 talousarvioesityksessä arvioitiin henkilöstötarpeek-
si 43 henkilöä enemmän kuin vuoden 2008 esityksessä. Toisaalta taas
vuoden 2010 talousarvioesityksessä henkilöstön kokonaismäärä on arvioi-
tu vahvasti laskevana. Henkilöstön arvioitu määrä on 2 957 eli vähennystä
aiempaan talousarvioesitykseen on 203 henkilöä (noin 6,5 prosenttia).

Ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstösuunnitteluun on vaikut-
tanut viime vuosina alan lisääntyvät tehtävät ja valtion tuottavuusohjelma.
Ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukainen henki-
lötyövuosivähennystavoite on 250 htv vuosina 2007–2011.¹⁸ Lisäksi,
vuoden 2009 kehyspäätöksen mukaan, tulee toteuttaa vuoteen 2015 men-
nessä toimenpiteet, joilla saavutetaan 98 htv vähennys. Voidaanko nämä
tavoitteet saavuttaa nykyisellä henkilöstösuunnittelulla?

Ympäristöministeriön hallinnonalan toteutuneet henkilöstömäärävähenn-
ykset ovat valtion tuottavuusohjelman suuntaisia. Tämä voidaan todeta
esimerkiksi alueellisten ympäristökeskusten henkilöstökertomuksista.
Ympäristöministeriö itse arvioi vuoden 2009 lopussa tehdyn toteutuma-
arvion perusteelta, että vuodelle 2010 asetetut vähennystavoitteet tullaan
saavuttamaan. Jos talousarviossa vuodelle 2010 esitetty henkilöstömäärä-

¹⁸ *Kehyspäätöksen 26.3.2009 mukaan hallinnonalan vähennystavoite on 176 htv, koska alueelliset ympäristökeskukset siirtyivät osaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (70 htv vähennys) ja ympäristölupavirastojen osaksi aluehallintovirastoja valtiovarainministeriön hallinnonalalle (4 htv vähennys).*

luku toteutuu, voidaan henkilöstösuunnittelua pitää määrällisestä näkökulmasta onnistuneena laskevan luonteen perusteella. Sen sijaan vuotta 2011 koskien ministeriö arvioi, että tavoitteesta tullaan jäämään jälkeen, koska henkilöiden työurat pitenevät ja eläköitymiset siirtyvät. Tästä huolimatta ministeriö arvioi, että vuoteen 2015 mennessä tullaan kuitenkin saavuttamaan tuottavuusohjelman tavoitteet.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnalle tehdyissä laskelmissa 15.12.2009 (liite 1) todetaan, että *"ympäristöministeriön hallinnonala on tuottavuusohjelman toteutumisuralla"*. Alueellisten ympäristökeskusten henkilöstötyövuosimäärää on jopa vähennetty *"tuntuvasti tuottavuusohjelman edellyttämää enemmän."*

2.1.4 Talousarvioesityksen rakenne ja sisältö

Valtion talousarvio on eduskunnan budjettivallan tärkein väline. Talousarvioesityksen rakenteella ja sisällöllä on välitön vaikutus eduskunnan budjettivallalle: epäselvä rakenne tai sisältö tai eduskunnan kannalta epäolennaisten asioiden esittäminen tai se, ettei olennaisia asioita esitetä kaivattua käytännössä eduskunnan mahdollisuutta käyttää budjettivaltansa täysimääräisesti. Seuraavassa arvioidaan talousarvioesityksen ympäristöministeriön pääluokan rakennetta ja sisältöä. Ensin tarkastellaan talousarvioesityksen pääluokan lukurakennetta, sitten arvioidaan lukurakennetta ministeriön ja hallinnonalan organisaatorakenteen näkökulmasta. Tämän jälkeen tarkastellaan pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluita.

Lukurakenne

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 seuranta.

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 yhteis-

kuntapolitiikan lohkoja seuraava lukujako, jossa kunkin politiikkalohkon toteuttamiseen liittyvät määrärahat kootaan samaan lukuun.

Ympäristöministeriön talousarvion pääluokkarakenne on viime vuodet pysynyt samana. Talousarvioissa lukuja on kolme: *toimintamenot, ympäristö- ja luonnonsuojelu* sekä *yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen*. Luvut ovat toimintamenojen osalta pitkälti organisaatioperusteisia ja muuten perustuvat ympäristöministeriön tehtäväkentän eri sektoreihin. Vielä vuoden 2007 talousarviossa lukuja oli yhdeksän. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen ja valtion asuntorahaston toimintamenoilla oli omat lukunsa. Ympäristönsuojelua koskevat määrärahat oli eriytetty luonnonsuojelun määrärahoista. Yhdyskunnat ja alueiden käyttö -määrärahat oli yhdistetty, ehkäpä hieman erikoisesti, luonnonsuojelun kanssa, ja asumiseen liittyvillä määrärahoilla oli taas oma lukunsa.

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.

Lukujako noudattelee valtiovarainministeriön määräystä siten, että luvut, muiden kuin toimintamenojen osalta, noudattavat ympäristöministeriön hallinnonalan valmistelu- ja ohjausvastuulla olevia yhteiskuntapolitiikan lohkoja.¹⁹

Lukurakenteessa kiinnittää huomiota se seikka, että asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (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 01.²⁰

Lukurakenteen informatiivisuutta lisäisi myös se, että ainakin osa siirtomenoista koottaisiin omaksi luvuksi. Esimerkiksi momentit 35.01.65 *Avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon*, 35.01.61 *Ympäristönsuojelun edistäminen* ja 35.20.64 *Avustukset rakennusperinnön hoitoon* voisivat muodostaa oman lukunsa "ympäristön- ja luonnonsuojelun avustukset".

¹⁹ *Ympäristöpolitiikka (ympäristönsuojelu ja luonnonsuojelu) ja alueiden käyttö.*

²⁰ *Aluehallinnon rakenteellisten muutosten takia vuoden 2010 talousarvioesityksessä ympäristöministeriön pääluokassa ei esitetä alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen toimintamenoja.*

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

Havainnot. Ympäristöministeriön organisaatiota on muutettu viime vuosina useasti. Ympäristöministeriön vuonna 2005 annetun työjärjestyksen (366/2007) mukaan ministeriössä olivat seuraavat osastot ja yksiköt:

1. alueidenkäytön osasto
2. asunto- ja rakennusosasto
3. ympäristönsuojeluosasto
4. hallintoyksikkö
5. kansainvälisten asiain yksikkö sekä
6. viestintäyksikkö.

Tässä organisaatorakenteessa kiinnittää huomiota se seikka, että luonnonsuojelutoimia ei ole eroteltu omaksi osastoksi tai yksiköksi, eikä sitä ole sisällytetty ympäristönsuojeluosastonkaan alalle. Työjärjestyksen 5 §:n mukaan luonnonsuojelua koskevat asiat kuuluivat alueidenkäytön osastolle.

Organisaatorakennetta muutettiin vuonna 2008 annetulla työjärjestyksellä (300/2008) siten, että alueidenkäyttöosastosta ja asunto- ja rakennusosastosta muodostettiin rakennetun ympäristön osasto. Työjärjestyksen 6 §:n mukaan luonnonsuojeluasiat siirtyivät ympäristönsuojeluosastoon.

Vuoden 2008 lopussa annettiin uusi työjärjestys (1031/2008). Tässä työjärjestyksessä omaksi osastoksi oli eroteltu luontoympäristöosasto. Työjärjestyksen 5 §:n mukaan osasto vastaa erityisesti asioista, jotka koskevat luonnonsuojelua, maisemanhoitoa, luonnon virkistyskäyttöä, vesien- ja meriensuojelua, maa- ja metsätalouden sekä maaseudun ympäristönsuojelua, ympäristövaikutusten arviointia sekä toimialan kehittämis- ja suunnittelutoimintaa. Osastolla oli näin paitsi luonnonsuojelu- niin myös jotain ympäristönsuojelutehtäviä.

Kesäkuussa 2009 annetussa työjärjestyksessä (542/2009) laajennettiin luontoympäristöosaston tehtäväkenttää koskemaan muun muassa pinta- ja pohjavesiasioita sekä maa-ainestenottoa. Osaston, ja myös ympäristönsuojeluosaston, tehtävämääreissä "uutena" painotuksena (so. sanana) oli "kestävyys".

Tammikuun ensimmäisenä päivänä 2010 voimaantullut työjärjestys (1831/2009) ei muuttanut osasto- tai yksikköjakoa eikä vaikuttanut näiden tehtäväkenttään. 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 sekä
6. viestintäyksikkö.

Ympäristöministeriön organisaatiorakenne ei vastaa talousarvion lukurakennetta siksi, että ympäristön- ja luonnonsuojelun tehtäväkentät on organisaatiorakenteessa eriytetty, 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.²¹

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

Pääluokkaperustelut

Tavoite. Pääluokan perusteluissa on vain selvitysosa, niihin ei kuulu eduskunnan päätettäväksi tarkoitettua päätösosaa. Pääluokkaperustelujen selvitysosassa on esitetty hallinnonalan tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet²², 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 tai arviointikriteeri.

Havainnot. Ympäristöministeriön vuoden 2010 talousarvioesityksen pääluokkaperustelujen alussa esitetään talousarviomääräyksen mukainen toimintaympäristön kuvaus, jossa luetellaan lähivuosien merkittävimmät

²¹ Tässä ajatus perustuu organisaatiorakenteeseen. Vaikka luonnonsuojelu ja ympäristönsuojelu voidaan käsitteellisesti erottaa toisistaan esimerkiksi lainsäädännön tai ympäristöministeriön työjärjestyksen perusteella, ei tarkastuksessa ole tarkoitus väittää, etteivätkö asiat "luonnossa" liittyisivät toisiinsa.

²² Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niihin liittyvät tavoitteet kustannusvaikuttavuudelle.

haasteet.²³ Tämän jälkeen todetaan, että hallinnonalan talousarvion määrärahoilla ei voida arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon; mitä arviota valtiovarainministeriön määräys edellyttää.

Seuraavaksi kuvataan hallitusohjelman tavoitemäärittelyt (so. valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset tavoitteet), minkä jälkeen esitetään ministeriön näistä 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.

Valtiovarainministeriön antaman määräyksen mukaan talousarvioesityksessä yhteiskuntapoliittisista tavoitteista tulee esittää muutama indikaattori tai arviointikriteeri. Indikaattorit valitaan siten, että ne kuvaavat politiikan tuloksia tai hallinnon toiminnan tuloksia.

Ympäristöministeriön pääluokkaperusteluissa ei ole esitetty yhtään konkreettista indikaattoria, joilla tavoitteiden saavuttamista voidaan seurata. Esimerkiksi kun esitetään tavoitteeksi jonkin haitallisen vaikutuksen vähentäminen, ei esitetä selvää indikaattoria eikä tavoitetasoa. Määrät on korvattu usein laadullisilla ilmaisuilla, kuten "riittävästi", "vähenevät" ja "tehokkaasti". Jossain määrin yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat toisaalta myös sellaisia, ettei niiden saavuttamista voidakaan yksiselitteisesti mitata (esim. pohjaveden pilaantumisen riskin pieneneminen, ilmastomuutoksen aiheuttamiin riskeihin varautuminen). Mutta esimerkiksi suojelualueverkoston täydentämistavoitteen indikaattorina olisi voitu esittää alueen pinta-ala.

Talousarvioesityksestä annetun määräyksen mukaisesti pääluokkaperusteluiden loppuun kootaan pääluokan kaikista momenteista taulukko, joka on osa selvitysosa; 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. Nämä ovat esitetty ympäristöministeriön pääluokkaperusteluissa.

²³ Näitä ovat ilmaston muutos ja ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen, luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen estäminen, vaaralliset kemikaalit, Itämeren ja sisävesien parantaminen, kestävä kulutuksen ja tuotannon edistäminen, asuntorakentamisen elvyttäminen sekä uuden aluehallinnon merkitys ohjauksen kannalta.

Tavoite. Pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisestä yksityiskohtaisempaan tietoon. Lukuperusteluissa 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. Momenttipperusteluissa selostetaan keskeiset toimenpiteet tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet, joilla pyritään pääluokka- tai lukuperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin.

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

Luku 01. Ympäristöhallinnon toimintamenot

Luvussa esitetään 76,8 miljoonan euron määrärahaa. Määrärahaesitys on puolet pienempi vuoden 2009 varsinaisen talousarvion luvun määrärahaan verrattuna, koska alueelliset ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen henkilöstö ja toimintamenumäärärahat siirtyvät uusiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä aluehallintovirastoihin.

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 arvonalusmenot ja avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon.

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 suun-

nittelu. 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 "jatketaan". Tavoitteet ovat kuitenkin yhdenmukaisia pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden kanssa ja täsmentävät niitä. Kansainväliselle toiminnalle asetetaan toiminnallisia tavoitteita, joita ei suoraan mainita päälukuperusteluissa.

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 vaikuttavuudelle.

Toiminnallisella tuloksellisuus -osio on jaettu otsikkotasolla kolmeen väliotsikkoon: tuotokset ja laadunhallinta, taloudellisuus sekä tuottavuus. Toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetaan tuotosten ja laadunhallinnan osalta 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, ei varsinaisesti esitetä sitä 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. Ainsaan todetaan, että määräraha on osittain alueiden kehittämislaisissa tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta.

Luku 02. Ympäristön- ja luonnonsuojelu

Luvussa esitetään yhteensä noin 95 miljoonan euron määrärahaa. Lukupe- rustelut on jaettu otsikoilla *Ympäristönsuojelu* ja *Luonnonsuojelu* kahteen osaan. Erillistä *Vaikuttavuus-* tai *Toiminnallinen tuloksellisuus* - väliotsikkoja ei ole.

Perusteluissa ei viitata ympäristöministeriön strategiaan. Perusteluissa esitetyt tavoitteet ovat kuitenkin yhteneväiset pääluokkaperusteluissa esitettyihin tavoitteisiin nähden ja täsmentävät niitä.

Lukuperusteluissa ei esitetä selkeitä vaikuttavuustavoitteita vaan perustelut ovat varsin yleisellä tasolla. Vaikka vaikuttavuustavoitteiden täsmällinen esittäminen on usein hankalaa ympäristöhallinnon alalla, olisi se kuitenkin ollut mahdollista esimerkiksi pilaantuneiden maiden kunnostuksen tai luonnonsuojelualueiden soiden ennallistamisen tai METSO-ohjelman toteuttamisen pinta-alatietojen perusteella. Lukuperusteluissa ei esitetä myöskään indikaattoreita, eikä virastokohtaisia tulostavoitteita muuten kuin viittaamalla, että metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tavoitteet asetetaan momentin 35.10.52 perusteluissa.

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.

Ympäristön- ja luonnonsuojelu -luvun eräille 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.

Luku 20. Yhdyskunnat, rakentamien ja asuminen

Luvussa 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 vähentämishajelmalla 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 suun-

nittelutarve(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* -toimenpideohjelmää kosteus- ja homeongelmien vähentämiseksi. Tavoitteeksi asetetaan kosteus- ja homeongelmien aiheuttamien terveyshaittojen ja kansantaloudellisten menestysten systemaattinen vähentäminen sekä uusien kosteusvaurioiden syntymisen torjunta uudis- ja korjausrakentamisessa. Tälle laajalle "tavoite-kimpulle" 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 tulevasta, 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 työllistävästä vaikutuksesta henkilötyövuosina. 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 säilymisen turvaamiseksi suojele-arvojen mukaisella tavalla". Indikaattoria tai määrällistä tavoitetta ei esitetä.

Sekamomentit

Talousarvioasetuksen 5 § säädetään menojen jakamisesta momentteihin tehtävän tai menojen laadun mukaan. Laadun mukaan menot jaetaan kulumenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin. Menot on jaettu talousarviossa momenteiksi joko tehtävän tai menojen laadun perusteella. Momenteille on yleensä määritelty vakiosisältöisiä käyttötarkoituksia, mikä rajaa sen mihin momenttia saa käyttää. Momentille erikseen kirjatut perustelut menevät kuitenkin vakiosisällön määrittelyn edelle. Näin momentin erityisperusteilla voidaan esimerkiksi laajentaa vakiokäyttötarkoitusta. Jos jollekin momentille on budjetoitu laadultaan erityyppisiä menoja, merkitään momentin numerotunnukseksi se, jonka sisältöä suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa.

Tavoite. Menojen jakaminen momentteihin perustuu menojen laatuun. Laadultaan erityyppisiä menoja sisältävien momenttien numerotunnukseksi valitaan se, jonka sisältöä suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa.

Havainnot. Ympäristöministeriön hallinnonalan päaluokassa pääasialliset menolajit ovat kulutusmenot (henkilöstömenot ja tavaroiden ja palvelusten ostot) sekä siirtomenot (erilaiset valtionavut ja luonnonsuojelualueiden hankinta). Kulutusmenojen osuus esimerkiksi vuoden 2008 talousarviossa oli noin 45 prosenttia ja siirtomenojen noin 44 prosenttia. Sijoi-

tusmenoja oli budjetoitu yhteensä 34,2 miljoonaa euroa (11 prosenttia talousarviosta). Sijoitusmenot koostuivat ympäristövahinkojen torjuntaluksen hankinnasta ja ympäristötöistä.

YM:n pääluokassa on joitakin ns. sekamomentteja, jotka sisältävät eri menolajeja. Vuoden 2008 talousarviossa tällaisia momentteja olivat siirtomenomomentit 35.10.62, 35.10.63 ja 35.10.64.²⁴ Jos momentille on budjetoitu laadultaan erityyppisiä menoja, merkitään momentin numerotunnukseksi se, jonka sisältöä suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa. Kaikkien momenttien käyttötarkoitus on laajennettu talousarvioesityksessä momenttien päätösosassa.

Siirtomenomomentin 35.10.62 nettokäyttö esimerkiksi vuonna 2008 (ilman siirtoa seuraavalle vuodelle) oli 4 931 011 euroa, josta muita kuin siirtotalouden kuluja (lkp 40–42, 45 ja 49) oli 1 509 383 euroa, noin 31 prosenttia. Siirtomenomomentin 35.10.63 nettokäytöstä (8 829 839 euroa) toiminnan kuluja (lkp 40–43, 45 ja 49) ja rahoituskuluja (lkp 51) oli noin 31 prosenttia. Näin momenttien määrärahasta suurin osa käytettiin siirtomenoihin.²⁵

Ympäristöministeriön viime vuosien tilintarkastuskertomuksissa ei ole raportoitu laillisuushuomautuksina, että määräysten mukaisena (ei laajentavaa määräystä) budjetoitua momenttia olisi käytetty väärin "sekakäyttönä".

²⁴ 35.10.62 EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus ympäristöministeriön osalta, 35.10.63 Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot sekä 35.10.64 EU:n ympäristörahan osallistuminen ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin.

²⁵ Momentin 35.10.64, joka on kolmevuotinen siirtomääräraha, suurimman menolajin ja näin momentin numerotunnuksen oikeellisuutta on toteutuneiden menojen suhteen vaikea tulkita, koska vuoden 2008 tilinpäätöksen mukaan talousarviossa ollutta 3 miljoonan euron määrärahaa ei käytetty vaan se siirrettiin kokonaan vuodelle 2009. Pelkkien numerotietojen mukaan LKP 4-alkuisten tilien käyttö ylittää suuresti 82-alkuisten tilien käytön. Tarkastelua vaikeuttaa edelleen se, että määrärahaa on peruutettu huomattava määrä ja ilmeisesti LIFE- ja LIFE+ -hankkeet ovat käynnistyneet viiveellä ilmeisesti siksi, että ohjelmakaudella ei ole saatu riittävästi hyväksyttävissä hankkeita. Momentti poikkeaa jossain määrin tavanomaisesta siirtomomentista. Life-hankkeissa rahavirrat kulkevat komissiosta yksityisille toimijoille ja kunnille. Kun kyseessä ovat olleet ympäristökeskusten omat, erityisesti luonnonsuojeluhankkeet, näkyvät niiden kulut ympäristöministeriön tiliviraston kirjapidossa.

2.2 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.*

Seuraavassa tarkastellaan ensin ministeriön johtamista (2.2.1). Tämän jälkeen arvioidaan säädösvalmistelun ohjeistusta (2.2.2) ja säädösvalmistelun käytäntöä, jätelainsäädännön kokonaisuudistuksessa käytettyjä menettelytapoja (2.2.3). Sitten arvioidaan kansainvälisten asioiden johtamista (2.2.4). Hallinnonalan tulosohjausjärjestelmää arvioidaan luvussa 2.2.5. Tämän jälkeen tarkastellaan siirtomenojen ohjausta (2.2.6), hallinnonalan tukitoimintojen ohjausta (2.2.7) ja ohjelmajohtamista (2.2.8). Budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen ohjausta tarkastellaan luvussa 2.2.9.

2.2.1 Ministeriön johtaminen

Tarkastuksessa arvioitiin ensin ympäristöministeriön toiminnan johtamisen organisointia. Tämän jälkeen arvioitiin ministeriön tulossopimuksen sisältö.

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 johtoryhmä käsittelee ministeriön työjärjestyksessä (3 §) mainitut asiat.²⁶ Tällä hetkellä ministeriössä on mo-

²⁶ Ministeriön johtoryhmä käsittelee:

- 1) hallinnonalan ja ministeriön yhteiskuntapoliittisesti tärkeimmät asiat
- 2) toiminta- ja taloussuunnitelman sekä kehys- ja talousarvioehdotuksen
- 3) tärkeät tulostavoitteet, niiden edellyttämät voimavarat ja tulostavoitteiden seuranta koskevat asiat
- 4) hallinnonalan ja ministeriön toimivuutta ja kehittämistä koskevat asiat

lemmillä ministereillä omat johtoryhmänsä, joissa käsitellään ko. ministerin toimialan asioita. Johtoryhmät kokoontuvat keskimäärin kerran kuukaudessa. Kaksi kertaa vuodessa (toukokuussa ja joulukuussa) kokoontuu yhdistetty ministeriön johtoryhmä käsittelemään hallinnonalan talousarvioehdotusta, kehusehdotusta sekä toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Johtoryhmään kuuluvat molemmat ministerit ja valtiosihteerit, kansliapäällikkö, hallinnollinen ylijohtaja, osastojen ja yksiköiden päälliköt tai heidän ollessa estyneinä heidän sijaisensa sekä henkilöstön edustaja. Myös ministereiden erityisavustajat osallistuvat kokouksiin. Johtoryhmien pöytäkirjojen rakenne on yleensä seuraava: ministerin ajankohtaiskatsaus, työjärjestyksen 3 §:n mukainen ajankohtainen aihe sekä osasto-, yksikkö- ja ryhmäkohtaisten ajankohtaisten aiheiden esittely.²⁷

Virkamiesjohtoryhmä, jota johtaa kansliapäällikkö, kokoontuu viikoittain. Ryhmään kuuluvat kansliapäällikön lisäksi osastojen ja yksiköiden päälliköt, tutkimusjohtaja sekä sisäinen tarkastaja. Ryhmä käsittelee ajankohtaisia, ministeriön toiminnan kannalta keskeisiä aihealueita; jokaisessa kokouksessa asiantuntijat esittelevät käsiteltävät kahdesta neljään teemasiaa, minkä lisäksi osasto- ja yksikköpäälliköt ottavat esille kaksi tai kolme keskeistä, ajankohtaista asiaa tehtäväalueeltaan. Toiminnan suunnittelun ja seurannan asiakirjat kuten kehusehdotus, TTS, talousarvioehdotus, tulossopimuksen yhdistelmä, toimintakertomukset ja tilinpäätöspalautteet ym. käsitellään virkamiesjohtoryhmässä. Osastojen ja yksiköiden johtoryhmissä asiat käsitellään ko. tehtäväalueen osalta ennen yhteistä käsittelyä.

Ympäristöministeriön taloussäännön mukaan tarkempia toimintasuunnitelmia "voidaan laatia". Vuoden 2009 tulossopimuksessa on asia ministeriön mukaan epähuomiossa kirjoitettu muotoon "laaditaan". 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 uudelleenorganisoinnin takia.

Vuoden 2010 tulossopimuksessa toimintasuunnitelmia koskevana ohjeena oli taloussäännön mukaisesti muotoilu "laaditaan tarvittaessa", kos-

5) valmisteltavina olevat tärkeät lainsäädäntö- ja kehittämishankkeet

6) ministeriön viestinnällisiä linjauksia sekä

7) asiat, jotka ministeri, valtiosihteeri, kansliapäällikkö, hallinnollinen ylijohtaja, osaston tai yksikön päällikkö taikka henkilöstön edustaja esittää johtoryhmän käsiteltäväksi.

²⁷ Tarkastuksessa arvioitiin johtoryhmien syyskauden 2009 pöytäkirjat.

ka tarkoitus on ollut jättää laatiminen osaston/yksikön omasta tarpeesta lähteväksi.

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 seurantaan varten osaston yhteinen toimintasuunnitelma, jota seurataan osaston johtoryhmässä kesäkuussa ja syksyllä pari kertaa.

YSON vuoden 2010 toimintasuunnitelma on laadittu taulukoksi, jossa sarakkeina ilmaistaan toimenpide/hanke, suunniteltu tulos, valmistumisajankohta, vastuuhenkilö/t, muut kuin henkilöresurssit ja tiedot toimenpiteen/hankkeen etenemisestä. Mittaria tulokselle ei suoraan esitetä, mutta se on helppo havaita tuloksesta (esim. sopimus, suunnitelma, kokosten lukumäärä). RYMON toimintasuunnitelma on samanlainen kuin YSOlla mutta siinä on oma sarakkeensa mittarille toiminnan/hankkeen arvioimiseksi. Toisaalta RYMON toimintasuunnitelman rakenteessa ei ole omaa saraketta toimenpiteen/hankkeen etenemisestä.

RYMON vuoden 2009 toimintasuunnitelmassa toimenpiteet/hankkeet on ryhmitelty kolmeen laajempaan tavoiteteemaan ja muihin perustehtäviin. Tavoiteteemoilla on selvä kytkeä ministeriön (ennen vuotta 2010 hyväksytyyn) strategiaan ja vuoden 2009 talousarvioesitykseen. Toinen toimenpiteitä ja hankkeita ryhmittelevä tekijä ovat kriittiset menestystekijät, jotka täsmentävät tavoiteteemoja. Kriittisiä menestystekijöitä esitetään kolmesta viiteen eri teemoille. Toimintasuunnitelmassa esitetään myös prosesseille ja rakenteille sekä työkyvyille konkreettiset toimenpiteet tai hankkeet. Jäsentely on siten samanlainen kuin ministeriön strategiassa ja näin voidaan helposti arvioida miten strategiaa toteutetaan. Tavoiteteemat ja kriittiset menestystekijät ovat samat kuin vuoden 2009 tulossopimuksessa, mikä puolestaan mahdollistaa tulossopimuksen konkretisoinnin ja sopimuksen seurannan.

YSON vuoden 2010 toimintasuunnitelmassa teematavoitteet on koottu osaston ryhmien (ilmastoryhmä, ympäristöriskiryhmä, yhdennetyn ympäristönsuojelun ryhmä ja kestävän materiaalitalouden ryhmä) mukaisesti. Kriittisten menestystekijöiden suhteen kuvataan tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät konkreettiset toimenpiteet ja hankkeet. Kriittisiä menestystekijöitä esitetään ryhmästä riippuen yhdestä kuuteen. Menestystekijöiden lisäksi muut kuin ilmastoryhmä esittää myös perustehtäviin kuuluvia toimenpiteitä ja hankkeita. Ilmastoryhmä esittää toimintasuunnitelmassaan muista poiketen myös tehtäviä, joita voidaan vähentää ja "järkeistää".

YSON toimintasuunnitelma on päivätty 17.3.2010, siis ennen kuin luonnos uudeksi (31.5.) ministeriön strategiaksi valmistui. Esitetyt kriittiset menestystekijät ovat kuitenkin yhdenmukaiset uuden strategian vaikutta-

vuoden menestystekijöiden sekä vuoden 2010 talousarvioesityksessä asetettujen tavoitteiden kanssa. Kriittiset menestystekijät ovat täsmälleen samoja kuin osaston vuoden 2010 tulossopimuksessa. Näin kaiken kaikkiaan myös YSON osalta toteutuu yhdenmukainen vaikuttavuusketju, joka alkaa strategiasta ja talousarvioesityksestä ja jatkuu tulossopimuksen kautta tulossuunnitelmaan.

Osastojen toimintasuunnitelmista ei laadita koostetta, ministeriön "kokonaistoimintasuunnitelmaa". Ministeriössä suunnitelmia pidetään osastojen sisäisen suunnittelun ja johtamisen välineinä. Ministeriö katsoo, että toiminnansuunnitteluun käytettävät voimavarat on syytä optimoida tarpeeseen ja tuloksiin nähden, sillä jo nyt erilaiseen suunnitteluun ja seurantaan kuluu runsaasti työpanosta. Tavoitteena on jatkossa keventää etenkin sisäistä suunnittelua ja seurantaa muun muassa voimavaroisista.

Määrärahojen seurannan raportointi ei ministeriössä ole tähän saakka ollut systemaattista, vaan keskustelua on käyty erityisesti kuluvan vuoden toimintamäärärahojen käyttösuunnitelmaa käsiteltäessä. Vuonna 2009 käyttöönotettu TAIKA-järjestelmä antaa kuitenkin aiempaa joustavimmat mahdollisuudet 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 ennusteineen raportoidaan kolme kertaa vuodessa, touko-kesäkuussa, syyskuussa ja joulukuussa. Hallintoyksikkö valmistelee raportit.

Työajan ja kustannusten seurannan tehtäväluokitus uusittiin vuoden 2010 alusta. Uusi tehtäväluokitus on rakennettu lähemmäksi ministeriön strategisia tavoitteita: siitä on aiempaa parempi mahdollisuus saada myös kustannustietoa, jolla on kytkentä asetettuihin strategisiin ja vuotuisiin tulostavoitteisiin. Vuoden 2009 tehtäväkehikosta ei tällaista tietoa ollut helposti tiivistettävissä.

Tulossopimusta ei kokonaisuutena käsitellä ministeriön yhteisissä johtoryhmissä, vaan sen sisältämät keskeiset asiat, tai mahdolliset ongelmat, tavoitteiden saavuttamisessa tulevat esille em. tema-aiheita käsiteltäessä ja osastojen/yksiköiden johdon ajankohtaiskatsauksissa.

Tulossopimuksen seuranta tehdään vaihtelevilla tavoilla osastojen ja yksiköiden johtoryhmissä, joita pidetään kerran viikossa tai kerran kahdessa viikossa osastosta /yksiköstä riippuen. Syksyllä ennen seuraavan tulossopimuksen valmistelun aloitusta sopimus pohjaan kirjataan ministeriön tulossopimuksen mukaisesti sen hetkinen seurantatieto, jota hyödynnetään seuraavaa sopimusta valmisteltaessa. Samalta pohjalta täydennetään koko vuoden tiedot vuoden vaihteen jälkeen ja hallintoyksikkö kokoaa tulossopimuksen seurantayhteenvedon. Se on pohjamateriaalia toimintakertomusta ja muita vuotuisia kertomuksia valmisteltaessa.

Ympäristöministeriön johtamista voidaan arvioida myös henkilöstötilinpäätösten näkökulmasta. Vuonna 2007 ympäristöministeriössä oli 10 johtoon kuuluvaa henkilöä ja 30 esimiesasemassa olevaa henkilöä. Esimiehistä 24 on tulosryhmäpäälliköitä ja 6 muissa esimiestehtävissä. Johdon henkilöstöstä neljä oli naisia. Esimiehistä puolet oli naisia. Vuonna 2007 kolme henkilöä osallistui HAUSin JOKO-koulutukseen²⁸ ja neljä henkilöä ministeriöiden yhteiseen esimiesvalmennukseen. Koulutusta suunnattiin myös esimiespotentiaaliin. Tulosryhmäpäälliköt ja muut esimiehet jatkoivat vertaisryhmäpohjaista esimiestyöpajatoimintaa, jonka tarkoituksena on keskustella yhteisistä esimiestyössä koetuista haasteista, hyvistä käytännöistä ja ongelmatilanteista. Vuonna 2007 työtyytyväisyys (3,16) johtamiseen laski edellisvuoteen (3,27) verrattuna ja jäi alle ministeriöiden keskiarvon (3,32). Johtamisen ongelmana näytti olevan erityisesti töiden yleinen organisointi, jonka pisteluku (2,81) jäi alle ns. kriittisen rajan (3,0).

Vuonna 2008 johtoon ja esimiehiin kuuluvien henkilöiden suhde asiantuntijoihin ja avustavaan henkilöstöön pysyi samana; kaikkien henkilöstöryhmien lukumäärä väheni. Varsinaiseen johtoon kuului nyt seitsemän henkilöä: naisten lukumäärä (3) oli vähentynyt yhdellä ja miesten lukumäärä (4) kahdella aiemmasta. Pidempikestoiseen johtamiskoulutukseen osallistui kuusi hankkeita/työryhmiä johtavaa potentiaalista esimiestä ja kolme johtamis- ja esimiestehtävissä jo toimivaa. Esimiehet kokoontuivat myös esimiestyöpajaan käsittelemään vertaisryhmässä ajankohtaisia johtamisen haasteita. Ministeriössä valmisteltiin YM:lle ja VM:lle yhteisesti järjestettävää JET- (johtamisen erityisammattitutkinto) koulutusta, joka alkoi vuonna 2009.

Vuonna 2009 työtyytyväisyys johtamiseen (3,23) lisääntyi edellisvuoteen (3,16) verrattuna, mutta jäi alle ministeriöiden (3,41) keskiarvon. Edelleenkin töiden yleinen organisoinnin pisteet olivat alle kriittisen rajan, joskin pientä nousu edellisvuodesta oli havaittavissa.

Vuonna 2009 ministeriön johtoon kuului viisi miestä ja kolme naista. Näin miesten lukumäärä oli kasvanut yhdellä ja naisten määrä pysynyt samana. Johtamis- ja esimiesosaamista kehitettiin koulutuksen avulla voimakkaasti. Ministeriössä järjestettiin esimiesvalmennusta ja esimiestyön kehittämistä. Keskeisin valmennuksista oli ministeriön tarpeista lähtevä JET-valmennus (Johtamisen erikoisammattitutkinto), johon ministeriöstä osallistui 14 henkilöä. Tulevaisuuden johtajat -ohjelmiin ja HAUS-

²⁸ HAUS Kehittämiskeskuksen Johdon koulutusohjelma (JOKO) on johtamisen yleisohjelma, jossa paneudutaan 15 lähiopetuspäivän aikana johtamisen eri osa-alueisiin sekä erityisesti hyvän esimiestyön haasteisiin ja johtajan oman itsetuntemuksen vahvistamiseen.

VIRE-valmennukseen²⁹ osallistui lisäksi 2+13 henkilöä. Ryhmäpäälliköitä tai johtajia valmennettavista oli 11. Muut osallistujat olivat henkilöjohtamistaitoja kartuttavia asiantuntijoita ja hankejohtajia.

Ministeriössä toteutettiin 360 asteen arviointi vuonna 2009. Arvioinnin kohteena oli virkamiesjohto ja kaikki esimiestehtävissä toimivat henkilöt. Arvioinnin tuloksia käsiteltiin esimiesten omissa kehityskeskusteluissa ja sovittiin kehittämiskohteista. Tuloksia käsiteltiin myös osaston ja yksikön johdon palautetilaisuuksissa sekä ryhmäkokouksissa. Keväällä ministeriö osallistui henkilöstöjohdon Henry ry:n benchmarkingiin.³⁰ Vertailun tavoitteena oli toiminnan kehittäminen henkilöstöanalyysin menetelmin, joilla verrataan omia tunnuslukuja sekä menettely- ja prosessikuvauksia muiden organisaatioiden vastaaviin tietoihin. Johtamisen työtyytyväisyyskyselyssä tyytyväisyys johtamiseen kokonaisuudessaan (3,39) parani ja oli lähes sama kuin yleinen ministeritaso (3,41). Esimiehen antama tuki (3,68), joka kasvoi edellisvuosista, koettiin ministeriötasoa (3,62) hieman paremmaksi. Töiden yleinen organisointi jäi edelleen alle kriittisen kolmosen rajan. Oikeudenmukainen johtajuus (3,58), joka myös nousi edellisistä vuosista, koettiin pisteluvultaan samaksi kuin mitä se ministeriötasolla on keskimäärin (3,57). Näin edelleen ministeriön johtamisen ongelmana näyttää olevan yleinen töiden organisointi.

Vuonna 2010 ympäristöministeriön työtyytyväisyyden kokonaisindeksi oli 3,47. Tämä ylittää kaikkien ministeriöiden indeksien keskiarvon (3,43).

Ministeriön tulossopimus

Tavoite. Ministeriön tulossopimus on dokumentoitu asiakirja. Siinä esitetään ministeriön strategia sekä asetetut yhteiskunnalliset ja toiminnalliset vaikuttavuustavoitteet. Osasto- ja yksikkökohtaiset tulostavoitteet on esitetty ja niillä on selvä yhteys ministeriön strategiaan ja talousarvioesityksen yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi on mahdollista. Tavoitteita asetetaan myös taloudellisuudelle ja tuottavuudelle. Osasto- ja yksikkökohtaiset voimavarat on esitetty. Toiminnan seurantaprosessi ja -järjestely on esitetty.

²⁹ HAUS-VIRE - Esimiesten valmennusohjelma on suunniteltu vastaamaan esimiesten toiveisiin saada uusia tietoja ja taitoja esimiehenä kehittymiseen ja esimiehyön hallintaan.

³⁰ Benchmarking (esikuva-analyysi/vertailuanalyysi) tarkoittaa oman toiminnan vertaamista toisten toimintaan, usein parhaaseen vastaavaan käytäntöön.

Havainnot. Tulossopimus on ympäristöministeriön kansliapäällikön ja ympäristönsuojeluosaston, rakennetun ympäristön osaston, hallintoyksikön, kansainvälisten asiain yksikön sekä viestintäyksikön välisten neuvottelujen perusteella allekirjoitettu asiakirja. Ympäristöministeriön tulossopimus esimerkiksi vuodelle 2009 on koottu yhdeksi asiakirjaksi, allekirjoitettu ja sijoitettu NETRAan. Tulossuunnitelma perustuu asiakirjan mukaan ympäristöministeriön strategiassa määriteltyihin päämääriin.

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. Viimeksi mainittuina esitetään valtioneuvoston asettamat ympäristöministeriön toimialan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, ympäristöministeriön asettamat toimialan tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle sekä vuoden 2009 talousarviossa ympäristöministeriön toiminnalle asetetut tavoitteet, jotka on esitetty talousarvion pääluokan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tukevana tuotos- ja laadunhallintatavoitteina. Ympäristöministeriön toiminnalle asetetut tavoitteet on ryhmitelty ympäristönsuojelun, luonnon monimuotoisuuden suojelun, kansainvälisten asioiden, alueidenkäytön, asumisen ja rakentamisen teemoihin. Ryhmittely vastaa ympäristöministeriön toimialan sektoreita.

Asiakirjan toisessa luvussa on esitetty osasto- ja yksikkökohtaiset tulostavoitteet. Osastokohtaisten tulostavoitteiden esittämisessä on käytetty rakennetta, jossa on ensin esitetty osaston toiminta-ajatus, strategiset tavoitteet 2015, lähivuosien kriittiset menestystekijät sekä kehittäminen ja suunnittelu. Kriittisillä menestystekijöillä tarkoitetaan tulossopimuksessa sellaisia toiminnan osa-alueita, jotka ovat merkittäviä strategisten päämäärien saavuttamiseksi. Strategisilla päämäärillä on selvä yhteys talousarvion ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteisiin.

Osastokohtaisessa tulostavoitteiden rakenteessa esitetään ensiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kunkin kriittisen menestystekijän suhteen. Samalla ilmaistaan useimpien menestystekijöiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suorite- ja/tai vaikuttavuusmittarit. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden jälkeen seuraa alaluku *Prosessit, toiminnot ja rakenteet*. Kolmantena alalukuna on *Talous- ja resurssit* ja neljäntenä *Työkyky ja osaamisen kehittäminen*. Myös näissä teemoissa esitetään jokin menestystekijöihin kytketty mittari. Osastot ja yksiköt eroavat siinä, asettavatko ne sekä suorite- että vaikuttavuusmittarin. Rakennetun ympäristön osasto asettaa lähes kaikille kriittisille menestystekijöilleen sekä suorite- että vaikuttavuusmittarin. Ilmeisemminkin osastot ja yksiköt eroavat toisistaan,

koska henkilöstön työkyvyn ja uudistumisen kriittisille menestystekijöille ei ole asetettu samoja mittareita.

Toisen luvun viimeisinä alalukuina esitetään ministeriön voimavarat osastoittain sekä 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. Tulossopimuksesta laaditaan väliraportti syyskuussa ja tavoitteiden toteutumista arvioidaan vuoden 2009 toimintakertomuksessa, joka hyväksyttiin maaliskuussa 2010.

Ympäristöministeriön tulossopimusasiakirjaan on otettu vuoden 2009 talousarvion ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokan valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet (5 kpl); ja ne yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, jotka ympäristöministeriö on asettanut ympäristön pilaantumisen ehkäisylle ja luonnon monimuotoisuuden suojelulle (4 tavoitetta), kestäväälle yhdyskuntakehitykselle, rakentamiselle ja asumiselle (8 tavoitetta) sekä edellisiä tavoitteita tukevat tuotos- ja laadunhallintatavoitteet, joilla on tarkoitettu vuoden 2009 talousarviossa ympäristöministeriön toiminnalle asetettuja tavoitteita; erikseen ympäristön suojelulle 8 tavoitetta, luonnon monimuotoisuuden suojelulle 3 tavoitetta, kansainvälisille asioille 4 tavoitetta, alueidenkäytölle 6 tavoitetta, asumiselle 5 tavoitetta ja rakentamiselle 7 tavoitetta. Tulossopimus on näin talousarviossa esitetyn mukainen, kuitenkin sillä varauksella, että talousarvion otsikointi kestävä yhdyskuntakehitys, rakentaminen ja asuminen on tulossopimuksessa esitetty omina otsikoinaan; lisäksi on tulossopimuksessa esitetty enemmän tavoitteita kuin talousarviossa. Nämä erot selittyvät sillä, että talousarviossa rakenne on tehtäväaluepohjainen kun taas tulossopimus on rakennettu vastuupohjaisesti osastoittain ja yksiköittäin.

Vuoden 2009 talousarvioesityksessä ympäristöministeriön toimintamenoissa ei tavoitteissa ole esitetty taloudellisuuden tai tuottavuuden tunnuslukuja taikka palvelukykytavoitteita.³¹ Tilanne on sama myös tulossopimuksessa. Sopimuksessa suoritemittarin käsite ei juuri koske tehokkuutta, taloudellisuutta, tuottavuutta tai palvelukykyä, vaan useimmiten tuotoksia. Suoritemittareilla on kyllä merkitystä aikaansaannosten kannalta. Tulossopimuksen vaikuttavuusmittarit, kuten suoritemittarit, ovat tulossopimuksessa usein sanallisia ja varsinaisten tunnuslukujen käyttö on melko vähäistä. Toisaalta on huomattava, että mittareiden mukaiseen seurantaan ja raportointiin on tulosryhmiä kuitenkin kehoitettu tulossopimuksen raportointia koskevassa kohdassa.

³¹ Tämä koskee myös vuoden 2010 talousarvioesitystä.

Ministeriön tulossopimuksessa ei ilmene osastojen ja yksiköiden arvioitua osuutta ministeriön vuoden 2009 toimintamenoista, htv:sta taikka kustannuksista; edellisen vuoden toimintamenomomentin määrärahojen jakaantuminen ja henkilötyövuodet on vain esitetty.

2.2.2 Säädosvalmistelu

Ministeriöiden yksi tärkeä ydintehtävä on lainsäädännön ja alemmanasteisten säädösten valmistelu. Säädosvalmistelu on osa ministeriön paitsi strategista suunnittelua niin myös johtamista. Laadukkaalla lainvalmistelulla on välitön vaikutus ministeriön onnistumiseen sen omien strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Johdon tärkein tehtävä säädosvalmistelussa on huolehtia siitä, että ministeriössä on edellytykset hyvälle säädosvalmistelulle: tarvitaan hyvä säädosvalmistelun kokonaisuuden hallintaa ja johtamista. Valmistelulle on varattava myös riittävästi aikaa ja resursseja.

Valtioneuvoston kanslia teki pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman toimeenpanosta arvioinnin vuonna 2009.³² Säädosvalmistelun osalta todettiin:

- valmistelun vastuusuhteet eivät ole aina selkeitä
- useimmissa ministeriöissä säädosvalmistelun osuus henkilöstön työpanoksesta on alle 10 prosenttia; ministeriöiden arvioiden mukaan voimavarat kokonaisuutena ovat riittämättömät
- säädosvalmistelun johtamisessa on ongelmia (suunnittelu, aikataulutus, resurssointi, projektityö ja henkilöjohtaminen)
- avoimuuden ja kuulemisen periaatteista poiketaan usein
- vaihtoehtoja ei juuri kuvata hallituksen esityksissä
- vaikutusten arviointia ei tehdä kattavasti eikä organisoida riittävästi; asiantuntemusta ei käytetä tehokkaasti hyväksi.

Ympäristöministeriön säädosvalmistelun arvioinnissa voidaan edellä mainittuja ongelmakohtia käyttää "kääntäen" arviointikriteereinä, joiden perusteella voidaan muodostaa säädosvalmistelun johtamisen tavoitteet.

Säädosvalmistelun johtaminen ja organisointi ympäristöministeriössä

Tavoite. Säädosvalmistelu on ohjeistettu. Valmistelun johto- ja vastuusuhteet on määritetty. Säädosvalmistelu on suunniteltu, aikataulutettu ja resurssoitu. Säädöshankkeita hallitaan konkreettisella ohjelmalla. Valmistelu on ministeriön osastojen suhteen sekä myös poikkihallinnollisesti

³² Valtioneuvoston kanslia (2009a).

koordinoitu. Säädosvalmistelu ja sen seuranta on kirjattu tulossopimukseen. Säädosvalmistelussa arvioidaan vaihtoehtoja. Säädosvalmistelussa arvioidaan monipuolisesti vaikutuksia valtioneuvoston ohjeen³³ mukaisesti.

Havainnot. Ympäristöpolitiikka on voimakkaassa kehitysvaiheessa. Ilmastomuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen sekä luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen vaativat sekä maailmanlaajuisia että kansallisia toimia. Asumisen lainsäädäntö muodostaa muusta ympäristölainsäädännöstä erillisen kokonaisuuden, joka sisältää asuntopoliittisten tukien lisäksi asumisen hallintamuotoja koskevaa lainsäädäntöä. Asuntomarkkinoiden ja rakennusalan suhdanneherkkyys heijastuu suoraan tukipolitiikkaan ja lainvalmistelu on tämän vuoksi usein hyvin nopeampaa. Lainsäädännön valmistelun luonne eroaa ympäristöministeriön hallinnonalalla siten tavanomaisesta pitkäjänteisemmästä valmistelusta, mikä heijastuu esimerkiksi mahdollisuuksiin ennakoita ja suunnitella hankkeita. Ympäristöministeriön toimintaympäristössä ja valtioneuvostotasolla on tapahtumassa useita muutoksia, joilla on merkittävä vaikutus ministeriön toimialan säädosvalmisteluun ja säädosvalmistäntöön.

Suuri osa Suomen ympäristönsuojelulainsäädännöstä on peräisin Euroopan unionista. EU:n varsinkin vesien- ja mertensuojeluun sekä luonnon-suojeluun liittyvä lainsäädäntö on nykymuodossa sääntelyltään varsin kattava. Ilmastopolitiikka tulee tuomaan todennäköisesti vielä kokonaan uutta lainsäädäntöä. EU:n säädosvalmistelun tarkistamis- ja uusimistyössä tulee kaiken kaikkiaan olemaan jatkossa tärkeä sija ympäristöministeriön lainsäädännön valmistelutyössä.

Ympäristöministeriö on osallistunut valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämissuunnitelman (SÄKE I, II ja III), valtiovarainministeriön asettaman lainsäädännön julkistaloudellisten tuotto- ja kustannusvaikutusten hallintaa kehittäneen hankkeen, oikeusministeriön asettaman säädosvalmistelun vaikutusten arvioinnin ohjeistusta kehittäneen hankkeen sekä valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön säädosvalmistelun vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -hankkeen työryhmiin.

Koska säädosvalmistelun suunnittelu ja johtaminen ympäristöministeriössä eivät kaikelta osin vastanneet asetettuja vaatimuksia, asetti ministeriö 15.6.2009 säädosvalmistelun kehittämissuunnitelman. Hanke tuotti säädosvalmistelun toimintaohjelman, jonka tarkoituksena on ohjeistaa säädosvalmistelun menettelyjä ja toimintatapoja: säädosvalmistelun valmistellaan yhdenmukaisen prosessin mukaisesti. Toimintaohjelma valmistui 20.12.2009

³³ Oikeusministeriö (2007).

ja se käynnistettiin kansliapäällikön määräyskirjeellä 22.12.2009.³⁴ Tammi-kuun seitsemäntenä päivänä 2010 asetettiin ministeriön säädösvalmistelun ohjausryhmä, jonka tarkoituksena on avustaa hallinnollista ylijohantajaa lainsäädännön valmistelun, kehittämisen ja toimeenpanon yhteensovittamista koskevista tehtävistä, lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannassa ja niiden vaikutusten arvioinnissa. Työohjelma säädösvalmistelutyöryhmän ohjelman toteuttamiseksi valmistui 20.4.2010.

Säädösvalmistelun johtaminen ja johtosuhteiden selkeyttäminen ministeriössä

Toimintaohjelmassa täsmennettiin ja selkeytettiin säädöshankkeiden johtosuhteita sekä osallisten tehtävänkuvia. Ylimmän virkamiesjohdon osalta todetaan muun muassa kansliapäällikön tehtävät. Tämä huolehtii lainsäädännön laadusta ja osallistuu ministerin apuna laajakantoisten asioiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja valvontaan. Kansliapäällikön tehtävänä on erityisesti vastata siitä, että riittävät voimavarat ja muut edellytykset säädösvalmistelun hyvälle ja laadukkaalle hoidolle ovat olemassa ja että ministeriössä on toimiva hallinto, joka tukee säädösvalmistelua ja täytäntöönpanoa.

Säädösvalmistelusta, kehittämisestä ja toimeenpanon yhteensovittamisesta yhteistyössä osastojen ja yksiköiden kanssa vastaa hallinnollinen ylijohtaja (nykyään lainsäädäntöjohtaja). Hän avustaa ministeriön johtoa lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannassa ja niiden vaikutusten arvioinnissa. Hän vastaa yhdessä kansliapäällikön kanssa hallinnon ja talouden kehittämisestä ja tulosohjauksen yhteensovittamisesta. Hallinnollisen ylijohijan (nykyään lainsäädäntöjohtajan) apuna toimii ministeriön säädösvalmistelun yhteistyöryhmä.

Osaston ja yksiköiden päälliköiden roolia säädösvalmistelussa ja kehittämisessä vahvistettiin. Päällikön vastuulla on säädösvalmistelun kokonaishallinta, mikä edellyttää, että hän osastossa ja yksikössä:

- vastaa säädösvalmistelun kokonaissuunnittelusta ja johtamisesta
- huolehtii tehtävien priorisoinnista ja riittävästä resursoinnista
- koordinoi valmistelua yli ryhmärajojen ja toisten osastojen ja muiden ministeriöiden kanssa sekä edistää juristien joustavaa käyttöä yli osasto- ja ryhmärajojen
- huolehtii, että juristien ja substanssivastaavien yhteistyö toimii, ja että jokaisesta uudesta säädöshankkeesta tehdään hankepääätös

³⁴ Ympäristöministeriö (2009a).

- keskustelee valmistelijan kanssa valmistelun päämääristä, tavoitteista, toimintapolitiikasta ja muista valmistelun kannalta keskeisistä substanssiasioista
- antaa tukea hankkeen etenemiseen.

Osaston päälliköllä on keskeinen rooli neuvotteluissa muiden ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa.

Ministeriön johtoryhmä käsittelee ympäristöministeriön työjärjestyksen mukaan muun muassa hallinnonalan ja ministeriön yhteiskuntapoliittisesti tärkeimmät asiat sekä valmisteltavina olevat tärkeät lainsäädäntö- ja kehittämishankkeet. Ministeriön johtoryhmässä tulisi toimintaohjelman mukaan käsitellä seuraavat asiat:

- säädösvalmistelun kehittämisen ohjelma
- säädösvalmistelusuunnitelman toteutumisesta, jossa esitetään valmisteilla olevat ja valmisteille tulevat säädöshankkeet
- merkittävien säädöshankkeiden aloittaminen sekä valmistelun ja toimeenpanon eteneminen
- ympäristöministeriön kannat muiden ministeriöiden vastuulla olevista ympäristön kannalta merkittävistä ja laajakantoisista säädöshankkeista
- merkittävien EU-säädösten valmistelun tilanne.

Valtioneuvoston kanslian selvityksessä³⁵ hallitusohjelman toimeenpanosta hallituskauden puolivälissä on säädösvalmisteluhankkeiden johtamisen kehittämisehdotuksena todettu, että säädösvalmistelun kehittäminen ja sen seuranta tulisi kirjata tulossopimukseen kaikissa ministeriöissä. Ympäristöministeriön vuoden 2010 tulossopimuksessa ministeriön osastojen ja yksiköiden yhteiseksi tulostavoitteeksi (ns. kriittinen menestystekijä) 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.

³⁵ *Valtioneuvoston kanslia (2009a).*

Ympäristöministeriössä valmisteltavista säädöshankkeista kootaan ministeriön lainsäädäntöohjelma. Ohjelmassa otetaan huomioon myös tulevien vuosien tiedossa olevat säädöshankkeet. Ohjelma sisältää tiedot hankkeen keskeisestä sisällöstä, priorisoinnista, vastuullisesta valmistelijasta ja muista resursseista ja valmisteluaikataulun. Lainsäädäntöohjelman tilannetta seurataan ministeriön johtoryhmissä puolivuositain.

Yksittäisistä säädöshankkeista tehdään hankepäätös, jonka hyväksyy osastopäällikkö. Hankepäätökset viedään valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE) ja ministeriön verkkosivuille. Tämä parantaa säädösvalmistelun avoimuutta. Hankepäätösasiakirjassa esitetään muun muassa vastuuvirkamies, muut mukana olevat asiantuntijat; hankkeen tausta, tavoite, aikataulu ja käytettävissä olevat voimavarat. Aikataulu on vaiheistettu kahdeksaan osaan. Aikataulun toteutumista seurataan säännöllisesti.

Ympäristöministeriön säädösvalmistelun toimintaohjelman mukaan viestintä on osa valmistelua. Tämän takia kunkin säädöshankkeen viestintätarpeet kartoitetaan vastuutiedottajan kanssa heti hankkeen käynnistytessä. Tällöin arvioidaan asiaan kohdistuva mahdollinen tiedotusvälineiden ja sidosryhmien kiinnostus, sekä sovitaan tulevien viestintätoimien ajoituksesta, painotuksista ja siitä, kuka ministeriöstä kommentoi hanketta julkisuudessa. Valmistelija ja vastuutiedottaja pitävät yhteyttä säännöllisesti koko säädösvalmistelun ajan.

Ympäristöministeriössä on tehty organisaatiomuutoksia, jotka ovat koskettaneet suurinta osaa lainsäädännön valmistelijoita. Organisaatiomuutoksella ministeriöön on muodostettu kolme uutta osastoa: luontoympäristöosasto, rakennetun ympäristön osasto ja ympäristönsuojeluosasto. Organisaatiomuutoksen seurauksena osastot hakevat vielä toimintalinjojaan niin osastojen sisällä kuin osastojen välilläkin. Tällä hetkellä osastojen sisäisessä säädösvalmistelun koordinoinnissa on eroja. Esimerkiksi luontoympäristöosastossa ja rakennetun ympäristön osastossa juristit on jaettu eri ryhmiin, kun taas ympäristönsuojeluosastossa juristeja on koottu omaan tiimiinsä. Ministeriö tulee arvioimaan tulevaisuudessa molempien vaihtoehtojen vahvuudet ja heikkoudet.

Organisaatiomuutoksen lisäksi säädösvalmistelun koordinointiin vaikuttaa se, että hyvin moni kokenut ja kauan ministeriössä työskennellyt valmistelija on saavuttanut tai saavuttaa lähivuosina eläkeiän, eikä kaikkien eläkkeelle siirtyvien tilalle voida palkata uusia henkilöitä. Tämä johtaa väistämättä pohdintaan tehtävien jakamisesta uudella tavalla.

Säädösvalmistelun kehittämisen yhtenä tavoitteena ympäristöministeriössä on ollut se, että valmistelun yhteistyö osastojen sisällä ja osastojen välillä on suunnitelmallista ja sujuvaa. Koordinointi osastojen ja yksiköi-

den välillä perustuu lainvalmistelun kehittämisen ohjausryhmään, joka avustaa hallinnollista ylijohantajaa (nykyään lainsäädäntöjohtajaa) lainsäädännön valmistelun, kehittämisen ja toimeenpanon yhteensovittamista koskevissa tehtävissä, lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannassa ja niiden vaikutusten arvioinnissa. Ohjausryhmä tehtävänä on myös edistää säädösvalmisteluun liittyvän tiedonkulkua osastojen ja yksiköiden välillä muun muassa järjestämällä ajankohtaistapaamisia.

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. Esimerkiksi vesilaissa, kemikaalilaissa ja geenitekniikkalaissa vastuut on jaettu ministeriöiden kesken. Lisäksi muiden hallinnonalojen vastuulla on ympäristövaikutusten kannalta erittäin merkittävää lainsäädäntöä kuten kaivos-, metsä-, metsästys- ja kalastuslainsäädäntö sekä osin merenkulkulainsäädäntö (merenkulun ympäristönsuojelulaki).

Ympäristöministeriön edustajien osallistuessa näihin hankkeisiin on ministeriön säädösvalmistelun toimintaohjelman mukaan suunniteltava asianmukainen resurssointi, yhteistyö ministeriön sisällä ja vaikutusten arviointi sekä tarvittaessa muodostettava ministeriöön taustaryhmä työn tueksi.

Säädösvalmistelun henkilöstöresurssit

Ympäristöministeriön kokonaisvahvuus on tällä hetkellä lähes 300 henkilöä, joista yli puolet toimii asiantuntijatehtävissä. Säädösvalmistelutehtävissä on noin 25 juristia eli vajaa 10 prosenttia ministeriön henkilöstöstä. Säädösvalmisteluun osallistuu juristien ohella eri alojen asiantuntijoita erityisesti siinä vaiheessa kun ministeriö osallistuu EU:ssa säädöksen valmisteluun.

Valtioneuvoston kanslia selvitti ministeriöiden vuonna 2003 lainvalmisteluun käyttämiä henkilötyövuosien määrää ja niiden jakautumista päätoimisten ja sivutoimisten valmistelijoiden välille.³⁶ Tällöin ympäristöministeriössä lainvalmisteluun käytettiin 17 henkilötyövuotta, joista päätoimisia oli 11,5. Ministeriö itse piti vastauksessaan säädösvalmisteluresur-sejaan kohtuullisina.

³⁶ *Valtioneuvoston kanslia (2005).*

Osana hallitusohjelman toimeenpanon arviointia hallituskauden puolivälissä selvitti valtioneuvoston kanslia vuonna 2008 lainsäädännön valmisteluun ministeriöissä käytettyjä resursseja.³⁷ Ministeriöiden arvioiden mukaan voimavarat kokonaisuutena koettiin riittämättömiksi; säädösvalmistelun osuus henkilöstön työpanoksesta vaihtelee huomattavasti ministeriöiden välillä, mutta useimmissa ministeriöissä se on alle 10 prosenttia henkilöstön työpanoksesta.

Ympäristöministeriö totesi vastauksessaan valtioneuvoston kanslialle, että kansallisten säädösten valmistelijaresurssit ovat 19 htv ja säädösvalmisteluavustajaresurssit 3 htv. Määrä on pysynyt vuosina 2004–2008 suunnilleen samana. EU-säädöksiä valmisteleva ministeriön valmistelijaresurssi oli 12 htv; henkilöstön muutoksen määrässä oli vuosina 2004–2008 pientä lisäystä. Voimavarojen riittävyyden osalta ministeriö katsoi, että sekä kansallisten että EU-säädösten valmisteluresursseissa oli merkittäviä puutteita. Ministeriö esitti puutteiden johtuvan siitä, että työmäärän lisääntyessä voimavaroja ei ole voitu lisätä. Lainvalmistelun resursseja joudutaan lisäksi käyttämään VM-vetosiin hallinnon kehittämishankkeisiin ja muiden hallinnonalojen lainvalmisteluhankkeisiin, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia.³⁸

Vuonna 2009 ympäristöministeriön säädösvalmistelun kehittämistä pohjittanut työryhmä totesi, että nykyinen 25 juristin henkilöstömäärä on riittämätön ja säädösvalmistelun voimavarat suhteessa koko ministeriön resursseihin nähden alimitoitettu. Ministeriön työajanseurannan mukainen (joskin suuntaa-antava) säädösvalmisteluun käytetty työpanos oli vuonna 2009 noin 19 htv. Työryhmä arvioi, että juristien tarve olisi vuoteen 2015 mennessä 45. Keskustelussa ministeriön edustajan kanssa ilmeni, että tämä vaje on huomioitu strategiatyössä ja henkilöstösuunnitelmassa; on priorisoitu 2 juristia lisää avautuneista viroista.

Ympäristöministeriön kaikkiin lainsäädäntöhankkeisiin nimetään vastuullinen tai muutoin hankkeeseen osallistuva juristi. Ympäristöministeriön toimialan säädösten valmistelussa tarvitaan juridisen asiantuntemuksen ohella myös eri alojen substanssiasiantuntemusta, kuten teknistä, luonnontieteellistä ja talousosaamista. Tarkoitus on, että valmistelu tapahtuu eri alan asiantuntijoiden kiinteässä yhteistyössä. Säädösvalmistelun toimintaohjelman mukaan yhteistyö on tarpeen jo siinä vaiheessa, kun arvioidaan, tarvitaanko oikeudellista tai muuta ohjausta uuden tilanteen ratkaisemiseksi (kuten tuulivoimakysymykset tai kauppakeskusten sijoittuminen) taikka EU:n säädöshankkeeseen osallistumisen alkuvaiheessa. Ministeriön

³⁷ *Valtioneuvoston kanslia (2009a).*

³⁸ *Esimerkiksi kaivoslaki, maantielaki, ratalaki, vesihuoltolaki.*

omien asiantuntijoiden ohella säädöshankkeisiin osallistuu asiantuntijoita myös SYKEstä, ARAsta, Valtiokonttorista ja aluehallinnosta. Eräissä säädösvalmistelun vaiheissa, kuten esimerkiksi selvitysten ja vaikutusarviointien laadinnassa voidaan hyödyntää myös ministeriön ulkopuolisia resursseja. Säädöshankkeiden selvitysten, kuten vaikutusarvioiden hankintaan liittyvät, tarpeet on pyritty huomioimaan siten, että vuonna 2009 ministeriön tutkimustiimin kokoonpanoa on täydennetty säädöshankkeiden asiantuntijalla.

Ympäristöministeriön avustava henkilöstö on mukana monissa säädöshankkeissa muiden töidensä ohella. Säädösvalmistelun kehittämistä pohtinut työryhmä esitti erityisten säädösvalmisteluavustajien tehtävänkuvan perustamista. Nämä hoitaisivat muun muassa lainsäädäntöhankkeiden AHJO- ja HARE-tehtävät sekä hankeasiakirjojen viennin internettiin, PTJ- ja lainlaatijatehtävät, Finlexin päivitystehtävät, tausta- ja lisämateriaalin hankinnan esim. muiden hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeista, lainsäädäntöhankkeen lausuntokierroksen hoidon, sekä lainsäädännön seurannan (esimerkiksi KHO:n ja HaO:n päätösten kokoaminen). Säädösvalmistelu- ja PTJ-osaajista tullaan muodostamaan pooli, jonka osaamista voidaan hyödyntää koko ministeriössä yli osastorajojen.

Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointi on keskeinen osa säädösvalmistelua. Sen tulisi kattaa säädösehdotuksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Arviointi tuottaa tietoa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille valmisteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista ja niiden merkittävyydestä. Säädösten vaikutusten arviointi on ollut yhteinen ongelma kaikissa ministeriöissä viimeiset parikymmentä vuotta. 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. Samalla tulee huolehtia, että kansalaisiin kohdistuvat konkreettiset vaikutukset arvioidaan. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja tarkempi sisältö ratkeaa hankkeen sisällön perusteella. Säädöksen valmistelusta vastaavan henkilön tulee huolehtii siitä, että vaikutusten arviointi tehdään asianmukaisella tavalla.

Tarkoitus on, että jo hankkeen suunnittelussa pohditaan, miten vaikutukset arvioidaan, ja varataan arviointiin riittävät voimavarat. Hankkeen

alkuvaiheessa tunnistetaan, mitä vaikutuksia ratkaisuvaihtoehtoilta on. Arviointia syvennetään valmistelun edetessä. Arviointitarpeen hahmottamisessa ja itse arvioinnissa hyödynnetään muun muassa valmisteluorganisaation ja sidosryhmien asiantuntemusta sekä tutkimuslaitosten tai vaikutusalaakohtaisten asiantuntijoiden apua. Mikäli vaikutusten arvioinnista teetetään tilausselvityksinä, kytketään säädösvalmistelun selvitystarpeet tutkimus- ja kehittämismäärärahojen suunnitteluun. Valmistelun kuluessa tehdyt havainnot ratkaisuvaihtoehtojen keskeisistä vaikutuksista ja niiden arviointitarpeesta kirjataan esimerkiksi esiselvitykseen tai valmisteluelimien muistioon. Ehdotetun lainsäädännön keskeiset vaikutukset tulee kuvata tiivistetysti hallituksen esityksen perusteluosassa. Tarvittaessa tällöin voidaan viitata erilliseen selvitykseen.

Tavoitteena ei ole, että ympäristöministeriön säädösvalmistelijat osaisivat itse laatia selvityksiä ja tutkimuksia eri osa-alueilta vaan, että he tunnistaisivat, minkä tyyppisiä vaikutuksia missäkin hankkeessa on tarpeen selvittää ja tiedostaisivat, miltä tahoilta asiantuntemusta arviointiin on hankittavissa. Vaikutusarvioinnissa noudatetaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettua valtioneuvoston ohjetta³⁹, joka täydentää Hallituksen esityksen laatimisohteja.⁴⁰

Ohjeistus lainvalmistelun avoimuudesta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksista

Valtioneuvoston kanslian selvityksen perusteella⁴¹ säädöshankkeiden valmistelussa poiketaan usein avoimuuden ja kuulemisen periaatteista. Kuulemisesta säädöshankkeissa ei ole annettu virkamiehiä velvoittavia yksityiskohtaisia ohjeita, mikä mahdollistaa erilaiset käytännöt.

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. Perusvalmistelussa tarkennetaan viestintäsuunnitelma ja laaditaan tiedotteita perusvalmistelun eri vaiheissa ja ylläpidetään ministeriön verkkosivuilla hanketietoja. Lausunnotmenettelyä ohjeistetaan muun muassa kuulemistavan, -menettelyn, kuultavien tahojen osalta ja viestinnän osalta. Lisäksi huomautetaan kuulemisen "erityistapauksista"

³⁹ Oikeusministeriö (2007).

⁴⁰ Oikeusministeriö (2004).

⁴¹ Valtioneuvoston kanslia (2009a).

(Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten ja saamelaisvaltuuskunnan kuulemiset). Myös tiedotus ennen lain voimaantuloa on ohjeistettu.

2.2.3 Esimerkki säädösvalmistelusta: jätelainsäädännön kokonaisuudistus

Jätelain kokonaisuudistuksen tarpeellisuuteen ovat eduskunta ja sen ympäristövaliokunta kiinnittäneet viime vuosina toistuvasti huomiota jätelain muuttamisesta annettujen hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä.

Tavoite. Lainsäädännön käytännön valmistelutyössä hyödynnetään asiantuntijoita monipuolisesti. Valmistelutyöhön otetaan mukaan olennaiset intressitahot ja valmistelutyö on läpinäkyvää. Valmistelussa esitetään erilaisia vaihtoehtoja ja niiden arviointiperusteita. Vaikutusten arviointi tehdään valtioneuvoston ohjeen⁴² mukaan.

Havainnot. Suomen nykyisen jätelainsäädännön muodostavat 1.1.1994 voimaan tulleet jätelaki (1072/1993) ja -asetus (1390/1993) sekä yli kaksikymmentä jätelain nojalla annettua valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöstä tai asetusta ja muutama sellaisenaan sovellettava Euroopan yhteisön asetus. Jätelainsäädäntöön liittyvät olennaisesti myös 1.3.2000 voimaan tulleet ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja -asetus (169/2000), joissa säädetään muun muassa jätteitä ja jätehuoltoa koskevan toiminnan ympäristöluvista.

Lainsäädäntö perustuu suurelta osin Euroopan unionin vastaaviin säädöksiin. Jätelain voimaantulon jälkeen jäte- ja ympäristöpolitiikan painotukset ovat muuttuneet, vaikka perusperiaatteet ovatkin säilyneet pitkälti ennallaan. Vaatimukset ovat tiukentuneet ja yksityiskohtaistuneet paljolti Euroopan unionin sääntelyn seurauksena. Euroopan unionin jätepolitiikan perussäädös, jätteistä annettu direktiivi (75/442/ETY muutoksineen; muutokset sisältävä konsolidoitu direktiivi (2006/12/EY), on parhaillaan uudistettavana. Uusi direktiivi on pantava täytäntöön jäsenmaissa vuoden 2011 aikana.

Kuntien jätehuoltoyhteistyön tiivistyminen, tuottajavastuujärjestelmien käyttöönotto eräiden tuotteiden jätehuollon järjestämisessä sekä alalla lisääntynyt liiketoiminta ja kilpailu ovat muuttaneet jätehuollon perinteisiä toimintamalleja. Myös tarve lainsäädännön toimeenpanon seurannan ja valvonnan tehostamiseen on lisääntynyt. Muun muassa näistä syistä on jätteisiin ja jätehuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistaminen tullut ajankohtaiseksi. Jätelainsäädännön tarkastelu on tarpeen myös sen varmista-

⁴² Oikeusministeriö (2007).

miseksi, että säädöshierarkia ja lain asetuksenantovaltuudet olisivat kauttaaltaan nykyisen perustuslain mukaisia.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen 19.4.2007 hyväksytyyn hallitusohjelmaan on kirjattu jätelain kokonaisuudistuksen toteuttaminen. Se on myös yksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvista, hallituksen erityisen seurannan ja tuen piirissä olevista lainsäädäntöhankkeista, joilla edistetään paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutusta Suomessa. 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: ympäristöministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Länsi-Suomen ympäristölupavirastosta, Pirkanmaan ympäristökeskuksesta, Suomen Kuntaliitosta, Elinkeinoelämän Keskusliitosta, Jätelaitosyhdistys ry:stä, Suomen luonnonsuojeluliitosta ja Ympäristöyritysten Liitto ry:stä. Tuottajavastuusääntelyä valmistelemaan asetettiin jaos toukokuussa 2008.

Työryhmä hyväksyi itselleen työohjelman ensimmäisessä kokouksessaan 22.10.2007. Työn päätehtävät olivat seuraavat:

- a) työryhmän järjestäytyminen ja työohjelman laatiminen
- b) tarvittavien selvitysten suunnittelu, käynnistäminen ja seuranta
- c) nykyisen jätelain ja -asetuksen muutostarpeiden arviointi
- d) uuden EU:n jätedirektiivin voimaansaattaminen
- e) tarvittavien jaostojen perustaminen
- f) kuulemiset ja vaikutusten arviointi
- g) jätelainsäädännön tarkastelu perustuslain näkökulmasta
- h) yhtymäkohdat ympäristönsuojelulainsäädäntöön ja muuhun lainsäädäntöön
- i) hahmotelma lain rakenteesta ja keskeisistä linjauksista
- j) säännösluonnosten valmistelu eri asiakokonaisuuksista
- k) hallituksen esityksen valmistelu jätteitä koskevaksi laiksi
- l) ehdotuksen valmistelu jätteitä koskevaksi asetukseksi
- m) luonnosten valmistelu tarvittavista alemmanasteisista säädöksistä ja niiden perustelut
- n) ehdotukset säädöksen täytäntöönpanon seurannasta
- o) työryhmän mietinnön viimeistely ja luovutus ympäristöministerille.

Työryhmä järjesti kaikille avoimen kuulemistilaisuuden jätelainsäädännön uudistamisesta pian ensimmäisen kokouksensa jälkeen 20.11.2007 (run-

saat 100 osallistujaa). Työryhmälle on laadittu useita asiaa koskevia taustamuistioita ja ryhmä on kuullut asiasta laajalti asiantuntijoita.

Taustaselvitysten ja asiantuntijoiden kuulemisten sekä muun käytävissä 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. Muistiota käsiteltiin työryhmän kahdessa eri kokouksessa (23.10.2008 ja 10.12.2008).

Tarkastellut vaihtoehdot olivat seuraavat:

- A Yhdyskuntajätehuollon yksityistäminen: kaikki jätteet jätteen haltijan tai kiinteistön haltijan vastuulla.
- B Kunnallinen jätehuolto: koko yhdyskuntajätehuollon järjestäminen kunnan vastuulla.
- C Nykyinen malli (Pesä): kunnan vastuulla asumisessa syntyvä ja julkisessa toiminnassa syntyvä vastaava jäte, elinkeinotoiminnan jäte jätteen haltijan vastuulla.
- D Vain kotitalousjätteet kunnan vastuulla.
- E Kotitalousjätteet ja sekalaiset yhdyskuntajätteet kunnan vastuulla.

Työryhmän 10.12.2008 pidetylle kokoukselle esitettiin vaihtoehtoja tarkasteltavaksi kolmen arviointiperusteen ja niihin sisältyvien yhdentoista kriteerin perusteella. Kriteerien ryhmittelystä ja painotuksista ei työryhmässä syntynyt kuitenkaan yhteistä näkemystä.

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle annettiin selvitys jätelain kokonaisuudistuksesta huhtikuussa 2009. Valiokunta antoi asiasta lausuntonsa 27.5.2009.⁴³ Valiokunta oli tyytyväinen käynnissä olevan jätelain kokonaisuudistuksen lähestymistapaan, jossa keskeisinä teemoina ovat jätehierarkian toimeenpano sekä jätteen synnyn ehkäisyn ja materiaalitehokkuuden edistäminen, hallinnollisen kuorman vähentäminen, yhdyskuntajätehuollon järjestämistä vastuun perusteellinen tarkastelu sekä valvonnan ja seurannan tehostaminen. Valiokunta oli kuitenkin huolestunut eräiden asiakokonaisuuksien (luonnonvarojen käytön aiheuttaminen kielteisten ympäristövaikutusten vähentäminen, teknologisten innovaatioiden edistäminen, kierrätysmateriaalinen käytön tehostaminen ja jäteverotuksen kehittäminen) valmistelusta ja esitti, että niihin vielä keskitytään valmistelutyössä huolellisesti.

Työryhmä sai valmiiksi 2.3.2010 ehdotuksen jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamiseksi. Työryhmä luovutti ympäristöministeriölle ehdotuksensa jätelaiksi ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

⁴³ *YmVL (20/2009 vp)*.

2.3.2010. Työryhmä jatkaa työtään laatimalla jätealaa säätelevän asetusehdotuksen sekä arvioimalla muiden jätealaa säätelevien asetusten muutostarpeita asetettuun määräaikaan mennessä. Ympäristöministeriö lähetti ehdotuksen 9.3.2010 lausunnoille. Koska näkemykset kuntien jätehuollon järjestämistä vastuuseen kuuluvan yhdyskuntajätteen kuljetuksen järjestämistä vastaavasta jakaantuivat työryhmässä kahden vaihtoehdon kesken, otettiin ehdotukseen molemmat vaihtoehdot.

Sihteeristön luonnokset hallituksen esityksen yleisperusteluiksi 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. Vaikutusten arvioinnista keskusteltiin kyllä jo työryhmän toisessa kokouksessa (18.12.2007). Tällöin todettiin, että vaikutusten arviointi etenee tehtävien ja selvitysten sekä muun muassa kuulemisten perusteella. Koska säädöshanke on yksi hallituksen lainsäädäntöstrategian hankkeista, tulee vaikutusten arviointiin kiinnittää erityistä huomiota.

Seuraavissa kokouksissa työryhmä täsmensi erilaiset vastuunjaon vaihtoehdot sekä niiden arviointikriteerit. Työryhmän kuudennessatoista kokouksessa (4.2.2009) esiteltiin lain vaikutusten arvioinnin täydentämistä koskeva suunnitelma. Arviointi suunniteltiin SYKEN tehtäväksi työryhmässä päätettävien säätelyteemojen, vaihtoehtojen ja kriteerien pohjalta. Kokouksessa korostettiin, että tehtävällä lisäselvityksellä haettaisiin lisätietoja vain joihinkin päätöksenteon kannalta merkityksellisiin tietoihin. Tämän jälkeen keskusteltiin lisäarviointia kaipaavista teemoista.

SYKEN edustaja esitteli vaikutusarvioinnin tuloksia kokouksissa 24 (11.6.2009) ja 25 (25.6.2009). Puheenjohtaja totesi yhteenvedossaan, että vaikutusarvioinnin perusteella eri vaihtoehtoilla ei ole olennaisia eroja. Kokouksessa 27.10.2009 todettiin kokouspostin liitteenä valmistunut vaikutusarviointi; arviointiin voitiin vielä esittää yksilöityjä kommentteja muutaman päivän sisällä. Tämän kokouksen jälkeen työryhmän pöytäkirjoissa ei ole merkintöjä vaikutusten käsittelystä.

Säädösehdotuksen varsinaisten vaikutusten arviointi ja esittäminen oli tarkoitus saada valmiiksi ennen syksyn eduskuntakäsittelyä hallituksen esityksenä.⁴⁴ Laajempi luonnos säädösesityksen vaikutusten arvioinnista valmistui 31.8.2010. Lähtötietoina olivat tehdyt taustaselvitykset, lausunnot sekä työryhmän ja sihteeristön oma arviointi. Vaikutuksista arvioitiin:

⁴⁴ Ajatuksena on ollut myös se, että vaikutusarvioinnista tehtäisiin myös erillinen raportti.

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 vaikutusarviointiohjeen⁴⁵ vaikutusten arvioinnin kattavuuden kanssa.⁴⁶

Jätealan lainsäädännön valmistelua voidaan pitää varsin onnistuneena, koska:⁴⁷

1. Valmistelu on ollut avointa ja vuorovaikutteista.
2. Asiantuntijoita ja selvityksiä on käytetty tehokkaasti.
3. Säädösvaihtoehtoja ja niiden hyvyyden arvioimisen kriteerejä on tarkasteltu.

Myös 4) vaihtoehtojen vaikutuksia on arvioitu laajasti erityisesti kytke-mällä tehdyt taustaselvitykset jo kiinteästi työryhmän työhön. Puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että lakiehdotukseen ei liittynyt alustavaa vaikutusarviointia kun ehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle.⁴⁸

Jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarkastamisessa tuli esiin myös suurten lainsäädäntöhankkeiden vaatima aika. Jätelain kokonaisuudistuksen toteuttaminen kirjattiin pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen 19.4.2007 ohjelmaan. Ympäristöministeriö asetti noin viisi ja puoli kuukautta myöhemmin (3.10.2007) työryhmän valmistelemaan asiaa. Työryhmän toimikauden olisi tullut päättyä 30.4.2010, mutta sitä jouduttiin jatkamaan 10.9.2010 saakka, jotta myös jätealaa säätelevät asetusmuutokset saataisiin valmiiksi. Työryhmän esitykseen liittyviä vaikutusarviointeja ei ehditty saamaan aikaan huhtikuun loppuun mennessä. Eräissä tarkastukseen liittyvissä keskusteluissa tuotiin esiin, että ajallisesti työtä olisi voitu tehostaa ennakoivalla virkamiesvalmistelulla ennen laajala-alaisen työryhmän toimintaa.

⁴⁵ Oikeusministeriö (2007).

⁴⁶ Tässä tarkastuksessa ei arvioida vaikutusarvioinnin sisällön pätevyyttä.

⁴⁷ Hyvän säädösvalmistelun arviointikriteerinä voidaan pitää myös ns. säädöshuoltoa: niitä toimenpiteitä, joilla parannetaan säädösten käytännön toimivuutta, ymmärrettävyyttä ja oikeudellista laatua sekä rajoitetaan säädösten liiallista määrää. Tätä kriteeriä ei käytetty tässä tarkastuksessa.

⁴⁸ Säädösehdotuksen vaikutusten arviointiohjeen mukaan esivalmistelussa tulee tunnistaa vaihtoehtojen ratkaisujen vaikutuksia. Jätelainsäädännön kehittämistä pohtinut työryhmä oli käsitellyt pöytäkirjojen mukaan näitä vaikutuksia, mutta lausuntokierroksella olevaan ehdotukseen ne eivät sisällyneet.

Työryhmässä esitettiin lakiehdotuksesta seitsemän eriävää sisällöllistä mielipidettä. Nämä koskivat muun muassa maa- ja metsätalouden asemaa, biojätteitä, kustannusvaikutuksia, EU:n jätedirektiivin tulkintaa ja painotuksia ja eri toimijoiden vastuunjakoja. Tässä tarkastuksessa ei arvioida näitä. Eriävistä mielipiteistä voi lukea myös valmistelutyön prosessia koskevaa arvostelua. Vaikka työn eri vaiheissa on vallinnut hyvä, rakentava ja avoin ilmapiiri on valmistelua ainakin kolmen tahon mielestä luonnehtinut kireä aikataulu, jonka takia työryhmän viimeisinä kuukausina aikana monet asiat ovat jääneet puutteellisen viimeistelyn varaan. Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia pidettiin myös puutteellisena.⁴⁹

2.2.4 Kansainvälisten asioiden johtaminen

Tavoite. Kansainvälisten asioiden johtaminen on vastuullistettu ja toiminta on resurssoitu. Kansainvälisille asioille on laadittu strategia. Strategia on johdettu valtioneuvoston strategiasta. 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.⁵⁰

Havainnot. Ympäristöministeriön työjärjestyksessä määritellään ministeriön kolme osastoa ja kolme yksikköä. Kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö (KVE) on yksi näistä. Työjärjestyksen 9 §:n mukaan KVE-yksikkö 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 voimaansaatamista 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.

⁴⁹ *Vaikutusten arvioimisen kritiikki on kohdistunut työryhmässä keskusteltuihin alustaviin vaikutuksiin, koska varsinaisen esityksen vaikutusarviointiluonnos esitettiin vasta 31.8.2010.*

⁵⁰ *Kansainvälisen toiminnan johtamisen arviointi pitää tässä tarkastuksessa sisällään myös siitä raportoinnin.*

Kansainvälisten ja EU-asiain yksikössä oli vuonna 2009 kolme ryhmää: kahdenvälisen ja alueellisen yhteistyön, YK- ja monenkeskisen yhteistyön sekä EU-asioiden ryhmä. Yksikön päällikkö ja ryhmien päälliköt muodostivat yksikön johtoryhmän. Sihteerinä toimi yksikön sihteeri ja henkilöstö valitsi keskuudestaan edustajan. 1.10.2010 voimaantulleessa ympäristöministeriön yksikköä koskevan hallinnollisen määräyksen mukaan ryhmiä on enää kaksi: kansainvälisten asiain ryhmä ja EU-asiain ryhmä. Myös johtoryhmän kokoonpano muuttui siten, että yksikön päällikön, ryhmäpäälliköiden ja henkilökunnan edustajan lisäksi ryhmään kuuluvat myös strategisten prosessien vastuuhenkilöt.

Yksikön päällikkö osallistuu ministeriön virkamiesjohtoryhmän työhön. Yksikön päällikkö kuuluu lisäksi ministeriön johtoryhmään. Yksikön toiminta perustuu vuosittain vahvistettavaan tulossopimukseen, jossa määritellään yksikön tavoitteet ja päämäärät.

Ympäristöministeriön kansainvälistä yksikköä laajennettiin vuonna 2009, kun aiemmin ympäristösuojeluosaston yhteydessä toiminut EU-asioiden ryhmä siirrettiin osaksi kansainvälisten asiain yksikköä. Sitä ennen EU-asioiden ryhmä toimi vähän aikaa kansliapäällikön alaisuudessa. Yksikön suurentunut koko näkyy ainakin muodollisesti henkilöresursseissa. Vuosina 2007 ja 2008 kansainvälisten asioiden yksikön henkilötöyvuosimäärä oli 16. Vuonna 2009 kansainväliset ja EU-asiat yksikön henkilötöyvuosimäärä oli 23. Tämä oli noin 7,8 prosenttia ministeriön kaikista henkilötöyvuosista. Ympäristöministeriön vuoden 2010 tulossopimuksen mukaan yksikön henkilötöyvuositavoite vuonna 2010 on 22. KVE-yksikön kulut olivat ympäristöministeriön toimintamenomomentilta yhteensä 1 587 000 euroa. Tämä oli noin kuusi prosenttia ympäristöministeriön kaikista menoista.

Valtioneuvosto julkaisi selonteon EU-politiikasta 8.4.2009.⁵¹ Selonteko eduskunnalle luo yleisen kehyksen Suomen toiminnalle EU:ssa ja asettaa samalla puitteet myös ympäristöministeriön tavoitteille ja vaikuttamiselle EU:n toiminnassa. Selonteossa todetaan, että *"Suomi pyrkii vaikutusvaltansa kasvattamiseen Unionin valtavirrassa ja on aktiivisesti kehittämässä unionia, hakemassa rakentavia ratkaisuja, punnitsee kantoja määritellesään myös unionin kokonaisetua ja toimii aloitteellisesti."* Selonteossa korostetaan ennen kaikkea paremman ennakkovaikuttamisen ja tavoitteiden priorisoinnin merkitystä. Samalla todetaan, että tulevaisuudessa on kiinnitettävä enemmän huomiota Euroopan parlamentin hoitamiseen osana vaikuttamispolitiikkaa, EU-asioiden riittävään resurssointiin sekä niiden keskeisyyteen ministeriöiden tehtävissä.

⁵¹ Valtioneuvoston kanslia (2009b).

Eduskunnan suuri valiokunta yhtyi valtioneuvoston selontekoon muun muassa siinä, että enemmän huomiota on kiinnitettävä ennakkovaikuttamiseen ja Euroopan parlamentin huomioon ottamiseen.⁵² Lisäksi se katsoi, että EU- hankkeet tulisi priorisoida ja tärkeimmistä laatia erillinen vaikuttamissuunnitelma siitä, miten, milloin ja kenen toimesta yritetään vaikuttaa. Ympäristövaliokunnan lausunto nostaa esiin muutamia erityisnäkökohtia ympäristöpolitiikan alalla.⁵³ Lausunnossa katsotaan, että ”selonteossa olisi tullut nivoa ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen tavoite vahvemmin selonteon läpileikkaavaksi teemaksi ilmastonmuutoksen tapaan, ottaen huomioon unionin ympäristöpolitiikan laajuus ja merkitys”. Ympäristövaliokunnan mielestä ilmastonmuutoksen hillitsemisen ohella keskeisiä ympäristöpoliittisia tavoitteita unionissa ovat luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen ja koko luonnonvarapolitiikan kestävyys sekä energia- ja materiaalitehokkuuden parantaminen mukaan lukien kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen ja ympäristölähtöinen tuotepolitiikka.

Ympäristöministeriö asetti 23.2.2009 työryhmän valmistelemaan ministeriön EU-strategiaa ympäristön- ja luonnonsuojelun toimialoilla. Strategian tarkoituksena oli määritellä ministeriön EU-toiminnan tavoitteet ja painopisteet ja laatia suunnitelma siitä, miten voidaan parhaiten vaikuttaa asioiden valmisteluun ja käsittelyyn eri toimielimissä. Strategialuonnosta käsiteltiin ministeriön virkajohtoryhmässä 28.8.2009, jossa todettiin, että strategia olisi syytä laajentaa kattamaan ministeriön kaikki keskeiset toimialat. Työryhmä jatkoi työtään 31.10.2009 saakka yhdessä rakennetun ympäristön asiantuntijoiden kanssa varmistaakseen, että strategia ottaa huomioon EU-toiminnan ympäristöministeriön koko toimialalla. Raportti julkaistiin joulukuussa 2009.⁵⁴

Ympäristöministeriön EU-strategiaan on koottu yleiset ja keskeiset toimintaperiaatteet EU-asioiden yhteensovittamisesta Suomessa ja EU:ssa. Strategiassa on painotettu niitä asioita, jotka ovat erityisen relevantteja ympäristöministeriön toimialalla ja joiden vahvistaminen entisestään on koettu tarpeelliseksi. Lisäksi ministeriön EU-strategiassa on todettu ministeriön yleiset painopisteet EU-työssä ja listattu myös keskeisimmät käsitelyssä olevat aloitteet. Ympäristöministeriössä noudatetaan ministeriön EU-strategiassa mainittuja periaatteita, koska ne perustuvat em. valtioneuvostotasolla yhteisesti sovittuihin toimintaperiaatteisiin EU-työssä.

⁵² SuVM (1/2009 vp).

⁵³ YmVL (13/2009 vp).

⁵⁴ Ympäristöministeriö (2009b).

Ympäristöministeriön EU-strategiaraportti jakautuu kolmeen kokonaisuuteen:

- strategia ympäristöministeriön osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun
- EU-asioiden valmistelu ympäristöministeriössä
- EU-tasolla käsiteltävien asioiden painopisteet.

Varsinaisen EU-strategian ensimmäisessä luvussa määritellään strategian lähtökohdat. Toisessa luvussa määritellään ministeriön EU-toiminnan 18 prioriteettia, jotka samalla ovat myös toiminnan tavoitteita. Luvussa kolme käsitellään tehokkaan vaikuttamisen periaatteita ja edellytyksiä. Nämä on esitetty kahdessa tiivistelmässä, jotka ovat varsin konkreettisia toimintaohjeita. Luku neljä pitää sisällään ohjeistuksen käytännön vaikuttamisesta EU:n eri toimielimissä ja muussa toimintaympäristössä. Toinen asiakokonaisuus käsittelee EU-asioiden valmistelua ympäristöministeriössä. Toimintaohjeet on jaettu EU:n käsittelytoimivallan suhteen (ympäristöneuvosto, muut neuvostot, komission valmisteluvaihe ja komitologia-komiteat). EU-tasolla käsiteltävien asioiden painopisteet ympäristöministeriössä -osassa painopisteitä käsitellään ympäristönsuojelun eri osaluottimilla. Lisäksi käsitellään rakennettua ympäristöä koskevat säädökset. Myös horisontaalisia asioita ja muiden ministeriöiden päävastuualueella olevia laaja-alaiset hankkeet (esim. metsäasiat, energia-asiat) ovat saaneet oman tarkastelunsa.

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

Ministeriössä toteutetun säädösvalmistelun kehittämishankkeen yhteydessä laadittiin ministeriön sisäinen *Laatua lainvalmisteluun* -ohjeistus, jossa on myös huomioitu EU-säädösvalmisteluun liittyviä suosituksia. Ministeriössä ei ole muita omia EU-valmisteluun liittyviä ohjeita, sillä EU-asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta valtioneuvostossa on ministeriöiden yhteistyössä laatimat ohjeet, jotka ovat kaikkien valmistelijoiden saatavilla valtioneuvoston Senaattori-sivustolla. Ministeriön kansainvälisten ja EU-asiain yksikön (KVE) EU-ryhmä varmistaa ministeriössä, että näitä menettelytapoja noudatetaan ja antaa tarvittaessa esittelijöille opastusta ja tukea EU-asioiden valmistelussa.

Ministeriön EU-strategiasta ja siinä esiin nostetuista kehittämistarpeista, kuten EU-vaikuttamisen tehostamisesta on keskusteltu ministeriön substanssiosastojen johtoryhmissä talven 2010 aikana. Lisäksi ministeriö on osallistunut valtioneuvoston EU-sihteeristön johdolla valtioneuvostotason EU-avaintavoitteiden määrittelyyn. KVE:n EU-asioiden ryhmän tavoit-

teenä on yhdessä ministeriön osastojen kanssa etsiä toimintatavat, joilla säännöllisesti kartoitetaan ministeriön painopisteet EU-työssä ja etsiä tilanteen mukaan tehokkaimmat vaikuttamiskeinot mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

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. Vaikuttavuuden kriittisenä menestystekijänä on mainittu kansainvälinen ja vaikuttava ilmastopimus vuoteen 2013 mennessä. Strategisina hankkeina mainitaan kansainvälisen ympäristöhallinnon uudistaminen (2010–2012) ja EU-vaikuttamisen tehostaminen (2010–). Kuitenkin varsinaisissa strategisissa päämäärissä ei kansainvälisistä tai EU-asioista ole mainintaa. Tämä on hiukan erikoista, koska taloutta ja resursseja koskevassa strategia-asiakirjan kohdassa mainitaan tavoitteeksi, että "voimavarat on kohdennettu strategisten päämäärien mukaisesti". On hieman vaikea ymmärtää, että tämä olisi tulkittava johdon tietoiseksi valinnaksi uskoa EU- ja kansainvälisten asioiden merkityksen vähenemiseen.

Ympäristöministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa (2009–2012) kansainvälinen yhteistyö saa varsin suuren painon. EU-yhteistyön ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen kuvataan omassa alaluvussa. Tässä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita asetetaan neljä laajaa tavoitetta; keskeisiä toimenpiteitä esitetään seitsemän. Vuosien 2011–2014 toiminta- ja taloussuunnitelma on EU- ja kansainvälisten asioiden suhteen lähes identtinen aiemman suunnitelman kanssa; osin siinä esiintyy myös uusia toimenpiteitä.

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. Näitä ovat:

- jatketaan kansainvälistä ilmasto- ja biodiversiteettiyhteistyötä sekä yhteistyötä jäte- ja kemikaalisopimusten toimeenpanossa
- toimitaan aloitteellisesti EU:n ja YK:n kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmien kehittämiseksi
- vaikutetaan Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuteen ja sitä tukevan rahoituksen suuntaamiseen sekä Suomen ja Venäjän kahdenvälisen ympäristöyhteistyön ja EU:n naapuruuspolitiikan ympäristösiällön toteuttamiseen

- jatketaan HELCOM:n toimintaohjelman (Baltic Sea Action Plan, BSAP) toimeenpanoa yhteistyössä muiden Itämeren maiden kanssa ottaen huomioon EU:n Itämeristrategian vaatimukset, ja raportoidaan BSAP:n kansallisesta täytäntöönpanosta.

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 tulossopimuksessa asetetaan osastoja yksikkökohtaiset tavoitteet. Kansainvälisten ja EU-asian yksikölle (KVE) on asetettu neljä strategista päämäärää. Verrattuna vuoden 2009 tulossopimukseen on vuoden 2010 tulossopimuksessa lisäyksenä yksi strateginen päämäärä: *EU:n ympäristöpolitiikka on vaikuttavaa ja lainsäädäntö laadukasta.*

Yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetetaan viisi ns. kriittistä menestystekijää, jotka ovat laajoja tavoitekokonaisuuksia. Näitä on täsmennetty osatavoitteiksi kuvaus-osiossa. Osatavoitteita on 2-8 riippuen menestystekijästä. Myös prosesseille ja toiminnoille, taloudelle ja resursseille sekä työkyvylle ja osaamisen kehittämislle on asetettu omat kriittiset menestystekijät. Neljälle kriittiselle menestystekijälle on määritelty sekä suoritettävä vaikuttavuusmittarit, joita on kahdesta kuuteen riippuen kriittisestä menestystekijästä. Yhdelle menestystekijälle näitä ei ole määritelty; ainoastaan esitetään kaksi "mittaria".

Vuoden 2009 tulossopimuksessa KVE:lle oli asetettu kuusi kriittistä menestystekijää. Näistä kaksi menestystekijää on samoja kuin vuonna 2010 (kahdenvälisen ja alueellisen yhteistyön toimeenpano sekä Suomen ympäristöosaamisen ja -teknologian viennin edistäminen). Vuoden 2010 sopimuksessa kriittisenä menestystekijänä ei enää esitetä kahta vuoden 2009 vaikuttavuuden "tukitoimitavoitetta": tuki ministeriön osastoille hallinnollisissa ja juridisissa asioissa ja tuki ministerin ja valtioneuvoston muun korkean tason kv-vierailuille. Ensin mainittu kriittinen menestystekijä on kuitenkin sisällytetty prosesseja, rakenteita ja toimintoja koskevaksi menestystekijäksi. Kaksi uutta kriittistä menestystekijää vuoden 2010 tulossopimuksessa ovat lähinnä vain kriittisen menestystekijän kielellistä muotoilua, sanallista lyhentämistä. Kuvauksessa olevat osatavoitteet on luonnollisesti ajantasaistettu. Uutena kriittisenä menestystekijänä verrattuna vuoden 2009 tulossopimukseen esiintyy tekijä *"Ennakkovaikutaminen EU:n ympäristöpolitiikkaan ja -lainsäädäntöön tehostuu"*. Tämä

on loogista, koska KVE:lle on asetettu uusi strateginen päämäärä, että EU:n ympäristöpolitiikka on vaikuttavaa ja lainsäädäntö laadukasta. Vointaneen sanoa, että kriittiset menestystekijät – ja kun otetaan huomioon uusi edellä mainittu strateginen päämäärä – ohjaavat toimintaa vahvemmin "suuriin asioihin" vaikuttamisen suuntaan. Ajatus on esitetty ympäristöministeriön strategiassa vuoteen 2020 toiminta-ajatuksessa (*"Ympäristöministeriö on yhteistyöhakuinen johtava vaikuttaja kestävän kehityksen, hyvän elinympäristön ja monimuotoisen luonnon turvaamisessa nykyisille ja tuleville sukupolville"*) mutta ministeriön strategian strategisissa päämäärissä tulosohjauksen "suunnanmuutos" ei kuitenkaan näy kuten edellä on esitetty.⁵⁵

Vuoden 2010 tulossopimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suorittemittarit voidaan karkeasti jakaa kahteen luokkaan. Toiseen luokkaan kuuluvat määrälliset mittarit. Näitä ovat muun muassa valmistellut kannanotot ja aineistot, aloitteet, järjestetyt konferenssit, rahoitusesitykset ja rahoituspäätökset. Toisen luokan muodostavat mittarit, jotka arvioivat "vaikuttamista", "edistämistä" ja "kehittämistä". Näiden mittaaminen ei ole aina yksiselitteistä. Tavoitteille, jopa silloin kun niille on esitetty määrällinen suorittemittari, ei ole asetettu tavoitetasoa.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaikuttavuusmittarit⁵⁶ voidaan jakaa määrällisesti ja laadullisesti mitattaviin. Määrällisistä vaikuttavuusmittareista on yleisin se mittaamistapa, että ministeriön kannat näkyvät asiakirjoissa tai politiikassa. Laadulliset vaikuttavuusmittarit kuvaavat sitä, miten jokin haluttu asia "vahvistuu", "tehostuu" tai "lisääntyy". Vaikuttavuusmittareiden mukaan kriittisille menestystekijöille ei ole asetettu selkeitä tavoitetasoja.

Ympäristöministeriö seuraa osastoittain ja yksiköittäin tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden, kriittisten menestystekijöiden, saavuttamista. Jokainen menestystekijä arvioidaan asteikolla 1-5. Seuranta-asiakirjassa ei ole asteikkoa koskevaa selitystä. Vuoden 2009 vaikuttavuutta kuvaavien menestystekijöiden osalta KVE:n arvosanat vaihtelivat 3,5–4,5 välillä. Prosessien, toimintojen ja rakenteiden osalta arvosana oli 4,5 ja talouden ja resurssien osalta 5. Tavoitteiden toteutuminen kuvataan yksityiskohtaisesti seurannassa. Kuvauksessa ei ole eroteltu suorittemittareiden mukaista

⁵⁵ *Kysymys ei voi olla strategian ja tulossopimuksen laatimisen ajallisista eroista koska uusi strategia on hyväksytty kesäkuussa 2010.*

⁵⁶ *Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty kriittinen menestystekijä 4, koska tästä on ilmaistu vain "mittari", eikä näin voida varmasti sanoa tarkoitetaanko suoritevai vaikuttavuusmittaria. Toista mitattavaa tekijää voitaisiin pitää suorittemittarina ja toista puolestaan vaikuttavuusmittarina.*

ja vaikuttavuusmittareiden mukaista arviointia. Näyttää siltä, että useimmiten kuvataan tavoitteiden toteutumista suoritettavien mittareiden mukaan. Kun tavoitteille ei ole asetettu tavoitetasoa ja mittarit ovat sekä määrällisiä että laadullisia, ja kun asiakirjassa ei ole arvosanan asteikon kuvausta, niin ainakin ulkopuolisen lukijan on vaikea ymmärtää miten kokonaisarvosanaan on päästy. Epäselväksi myös jää, koostuuko arvosana vaikuttavuudesta vai jonkinlaisesta suoritusten ja vaikuttavuuden yhdistämisestä.⁵⁷

Ympäristöministeriön tiliviraston toimintakertomuksessa tuloksellisuuden kuvaus on tehty tehtäväkokonaisuuksittain. Jaottelu on seuraava: ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, vesivarojen käyttö ja hoito, asuminen sekä rakentaminen. 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 tarkasteltu valtioneuvoston ja ympäristöministeriön itse asettamien tavoitteiden mukaisesti taulukkomuodossa. Tavoitteille on annettu arvosana. Yhdessäkään tavoitteista ei ole viittauksia kansainväliseen toimintaan. Arvosanoja seuraava teksti vaikuttavuuden kuvauksessa on väliotsikkotasolla jaoteltu seuraavasti: ilmaston muutos, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, Metsähallituksen luontopalvelut, alueidenkäyttö, rakentaminen. Tästä on helppo lukea ministeriöiden osastojen tuloksellisuus, mutta tässäkin raportoinnissa ei näy omana kokonaisuutena kansainväliset ja EU-asiat. Ministeriön johtamisen kannalta tämä ei liene ongelma, mutta eduskunnan ja hallituksen kannalta se voi sitä olla. Toimintakertomus- ja valtion tilinpäätösraportoinnista ei saa yhtenäistä kuvaa kansainvälisestä toiminnasta. Tämä voi vaikuttaa määrärahoihin ja tätä kautta mahdollisesti heikentää toiminnan edellytyksiä ja näin myös välillisesti johtamista.

Edellä olevan arvioinnin perusteella ei voida sanoa, että kansainvälisen ja EU-toiminnan johtamisessa ympäristöministeriössä olisi ongelmia. Kehittämistä olisi kuitenkin toiminnan ja tuloksellisuuden mittaamisessa ja toiminnan raportoinnissa, mikäli haluttaisiin antaa yhtenäinen kokonaiskuva kansainvälisestä toiminnasta. Toiminnan edellytykset tulisi näkyä myös valtion talousarviossa.

⁵⁷ *Tässä ei arvostella KVE:n kansainvälistä toimintaa vaan ainoastaan tavoitteiden saavuttamisen mittaamista ja sen selitteen puuttumista.*

2.2.5 Hallinnonalan tulosohtaus

Ministeriö ohjaa hallinnonalaansa operatiivisesti tulosohtauksella, jolla asetetaan yksiköille tavoitteita, määritellään niiden resursseja sekä annetaan yksiköille palautetta tavoitteiden saavuttamisesta. Tarkastuksessa selvitettiin hallinnonalan nykyisen tulosohtauksen rakenteita ja prosesseja sekä vuoden 2009 ja ELYjen osalta vuoden 2010 tulossopimusten sisältöä. Näiden lisäksi tarkasteltiin lyhyesti aluehallinnon uudistuksen aiheuttamia tulosohtauskysymyksiä.

Tulosohtausprosessin ohjaus

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

Havainnot. Tulosohtausta ohjaa ja koordinoi ministeriön sisällä työjärjestyksen mukaisesti sisällä hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö johtaa ministeriön alaisten virastojen tulosohtausta. Tulossopimuksen allekirjoittavat ministerit, kansliapäällikkö ja ao. viraston johtaja.

Tulosohtauksen päävaiheet ovat syyskuussa valmistuvat hallinnonalan virastojen tulossuunnitelmat, edellisen vuoden tulossuunnitelman väliraportit, marras- ja joulukuussa tapahtuvat tulosneuvottelut, keväällä annettavat toimintakertomukset sekä kesällä annettava ministeriön tilinpäätös-kannanotto ja sen käsittely. Ministeriön ja alaisten virastojen välille on näin varmistettu riittävä vuoropuhelu sekä ajallinen ja sisällöllinen mahdollisuus huomioida annetut palautteet seuraavissa sopimuksissa.

Tulossopimusten sisällön ohjeistus: esimerkkinä vuoden 2009 tulossopimukset

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

Havainnot. Vuonna 2009 ministeriö teki yhteensä 19 tulossopimusta. Ministeriön kanssa sopimusosapuolia olivat kolmesta alueellista ympäristökeskusta, Suomen ympäristökeskus, kolme ympäristölupavirastoa, metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tulosalue ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Vuonna 2010 tilanne muuttui kun alueelliset ympäristökeskukset lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Ympäristölupavirastot lakkautettiin myös; niiden tehtävät siirrettiin aluehallintovirastoille. Ympäristöministeriö tekee ELYjen kanssa toiminnalliset tulossopimukset. Näin tehdyt aluehallinto-organisaatiomuutokset eivät varsinaisesti yksinkertaistaneet tu-

losohjausta. Tulosohjauksen raskautta helpottaa se, että kaikilla alueellisilla ympäristökeskuksilla on samanrakenteinen tulossopimus ja samat toiminnallisen tuloksellisuuden mittarit.

Ympäristöministeriö on pyrkinyt kehittämään viime vuosina hallinnonalansa tulossuunnittelua. Vuonna 2007 suunnitteluprosessia kevennettiin niin, että hallinnonalan virastojen tulossuunnitelma laaditaan suoraan tulossopimusluonnoksena. Siihen liittyi myös mittariliite ja toimintamenomomentin määrärahaesitys sekä mahdollisia muita muistioita.

Vuoden 2008 alussa ministeriö lähetti ympäristökeskusten johtajille ja hallintopäälliköille osoitetun kyselyn tulosohjauksen toimivuudesta. Vastauksissa tuotiin esille tarve keskittyä tulosneuvottelussa kunkin ympäristökeskuksen kannalta tärkeimpiin asioihin. Vuoden 2009 tulossuunnittelua ja -sopimuksia varten sekä tulosohjauksen tehostamiseksi ministeriö pyysi ympäristökeskuksia esittämään keskuksen kannalta keskeisimmät asiat vuonna 2009. Tämän lisäksi tuli esittää myös muut tulosneuvottelussa käsiteltäväksi toivotut asiat sekä mahdolliset odotukset ministeriölle ja Suomen ympäristökeskukselle.

Ympäristöministeriö antoi hallinnonalalle 18.6.2008 ohjeet vuoden 2009 tulossuunnitelman laadinnasta.⁵⁸ Tulossuunnitelma on kytketty vuosien 2010–2013 toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Suunnitelma-asiakirja sisältää myös kuluvan vuoden tulossuunnitelman väliraportin. Asiakirjarakenne parantaa tulosohjauksen edellytyksiä.

Vuoden 2009 tulossuunnittelua/tulossopimusta koskevassa ohjeessa todetaan, että hallinnonalalla on menossa useita tuottavuushankkeita, jotka kuitenkin eivät ole vielä täysin täsmentyneet. Tulossuunnitelmat tulee siksi tehdä nykyisellä tehtävä- ja työnjakorakenteella ja suunnitelma laaditaan suoraan tulossopimusluonnoksena siten, että tulossopimusluonnos vuodelle 2009 laaditaan päivittämällä vuoden 2008 tulossopimus. Näin siis sopimuksen perusrakenne pysyy samana; vain luvut tarkistetaan ja teksteihin tehdään tarvittavat muutokset. Myös tulosneuvottelut tullaan ohjeen mukaan käymään edellisvuotta kevyemmin, jolloin niissä voidaan keskittyä merkittävämpiin muutoksiin ja kunkin ympäristökeskuksen osalta keskeisiin teemoihin. Ohjeessa ei ole mainittu mitään yleisempää mallia (esim. Balanced Scorecard tai tulosprisma).

Tulossopimuksista annettu ohje sitoo hyvin yhteen talousarvioehdotuksen tavoitteet tulossopimuksen laadintaan. Ohjeessa on esitetty liite, jossa nämä on esitetty. Lisäksi ohjeessa todetaan, että tämän "sisällöllisen pe-

⁵⁸ Ohje sisältää myös maa- ja metsätalousministeriön tehtäväalueen suunnitelma-asiakirjan laadinnan. Tämä ohjeistaa vesivarojen käytön ja hoidon vuoden 2009 tulossuunnitelmaa. Tässä tarkastuksessa ei arvioida tätä ohjeistusta.

rustan" lisäksi suunnitelman lähtökohtana ovat alueellisten tarpeiden lisäksi valtakunnalliset ohjelmat, suunnitelmat ja strategiat. Ohjeen mukaan tavoitteita tulee käsitellä myös sektorikohtaisilla neuvottelupäivillä. Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi ympäristökeskusten tulee edelleen esittää suunnitelmassa, miten se tuottaa SYKEN seuranta-, raportointi- yms. tehtävien vaatimat perustehtävät samaan tapaan kuin aiempina vuosina.

Ohjeessa huomioidaan aluehallinnon uudistamisen vaikutuksia muun muassa siten, että ympäristölupien käsittelytilanne tulee päivittää ja esittää vuoteen 2015 saakka.

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

Ympäristöministeriö antoi ohjeen 4.6.2008 ympäristölupavirastojen vuoden tulossuunnittelusta. Myös tässä, kuten alueellisia ympäristökeskuksia koskevassa, ohjeessa kytkettiin toisiinsa tulossuunnitelma, edellisen vuoden tulossopimuksen väliraportointi sekä vuosien 2010–2013 toiminta- ja taloussuunnitelman laadinta.

Tulossuunnitelman perustaksi todetaan ohjeessa tietyt toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet. Näitä täydennetään ratkaisumäärä-, käsittelyaika-, tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteilla. Virastojen tulossuunnitelmat sisältävät tulostavoitteiden lisäksi sanallisen suunnitelman ja määrärahalaskelman. Tulostavoitteet ja määrärahalaskelmat tehdään niille varatuille excel-taulukoihin. Ohjeessa annetaan myös yksityiskohtaisia tulkintaohjeita sekä tulosneuvottelujen aikataulu.

Alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen tulossuunnitelmat viedään hallinnonalan sähköiseen asianhallintajärjestelmään (AHJO). Maa- ja metsätalousministeriön vesivarayksikön henkilöt pääsevät myös käyttämään ympäristöhallinnon asianhallintajärjestelmää.

Tulosopimusten sisältö: esimerkkinä vuoden 2009 tulosopimukset

Tavoite. 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. Suomen ympäristökeskus

Vuoden 2009 tulosopimuksen lähtökohtana on talousarviossa asetetut tulostavoitteet, joita sopimus *"tarkentaa ja täydentää"*. 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.

SYKEN toiminnan osa-alueille asetetaan ensin kaksivuotiset yleiset tavoitteet ja sitten varsinaiset tulostavoitteet. Viimeksi mainitut esitetään sanallisesti. Kaikille tulostavoitteille ei määritellä tavoitetasoa. Myöskään suoranaisia mittareita ei esitetä, mutta monen tavoitteen saavuttamista voitaneen kuitenkin arvioida myös määrällisesti. Myös tukipalveluille ja laadunhallinnalle on asetettu kaksivuotiset yleiset tavoitteet ja vuotta koskevat tulostavoitteet. Tavoitteet esitetään sanallisesti; tavoitetasoja ja mittareita ei esitetä.

Rahoituksen osalta tulosopimuksessa 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 vuoden tulostavoite. Tämä ei mahdollista tavoitetason ajallisen muutoksen seuranta. Vuosien 2008 ja 2010 tulosopimuksista ilmenee, että kannattavuuden mittaamisen tavoitearvot pysyvät muuttumattomina, minkä voidaan katsoa osoittavan varsin varovaista tavoiteasetantaa.

Toiminnallisen tehokkuuden strategisena mittarina esitetään rahoitusjouston määrä. Rahoitusjoustolla tarkoitetaan sitä rahamäärää, jota ei vuoden alussa ole sidottu toiminnan ylläpitoon. Tämä *"indikoi toiminnallista tehokkuutta varmistamalla tarvittavien säästöjen synnyn"*. Se kuvaa SYKEN mahdollisuuksia reagoida nopealla aikavälillä äkillisiin resurssitarpeisiin; uusiin merkittäviin menoihin tulee hankkia lisärahoitus.

Vuoden 2009 tulosopimuksessa tuotteiden ja palvelujen tuottavuutta ei mitata. SYKE on kuitenkin systemaattisesti kerännyt tietoa tuotteiden ja

palveluiden yksikkökustannuksista. Tarkoituksena on luoda tuottavuuden seurantajärjestelmä yhteistyössä tilastokeskuksen kanssa ja ottaa se käyttöön vuonna 2009. Näin ei kuitenkaan ole käynyt vaan vuoden 2010 tulosopimuksessa tavoitteena on saada järjestelmä käyttöön vuonna 2010.

Tulosopimus 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 tulosopimuksessa.

Havainnot. Alueelliset ympäristökeskukset

Alueellisten ympäristökeskusten tulosopimuksissa on sama rakenne ja niissä käytetään (ottaen huomioon alueen erityisolosuhteet) samoja tuloksellisuuden mittareita. Keskeiset toiminnalliset tavoitteet on jaettu viiteen teemaan (ympäristöhallinnon toimintasektoreihin): ympäristönsuojelu, alueiden käyttö ja rakentamisen ohjaus, luonnonsuojelu, selvitykset ja seuranta sekä yleiset ympäristötehtävät. Näitä teemoja on edelleen täsmennetty. Esimerkiksi ympäristönsuojelu koostuu ympäristöluvista ja valvonnasta, pintavesistä, pohjavesistä, ilman laadusta ja melusta, jätehuollosta, vesistön ja maaperän tilan parantamisesta sekä vesienhoidon suunnittelusta.

Jokaiselle teema-alueelle on asetettu useita toiminnallisia mittareita ja tavoitteille määrälliset arvot. Mittarit kuvaavat ja kattavat teema-alueet varsin hyvin. Taloudellisuudelle ja tuottavuudelle on asetettu ympäristönsuojelun teemassa tuottavuus- ja taloudellisuusmittarit ympäristölupien käsittelylle. Vastaavat mittarit esiintyvät myös talousarvioesityksessä alueellisten ympäristökeskusten toimintamenomomentin (35.01.02) selvitysosassa. Alueiden käytön ja rakentamisen teemassa tuottavuusmittarina toimivat poikkeamispäätösten ratkaisut (lukumäärä suhteutettuna henkilötyövuosiin). Luonnonsuojelun, selvitysten ja seurannan sekä yleisten ympäristötehtävien osalta ei ole esitetty taloudellisuus- tai tuottavuusmittareita. Näitä ei ole esitetty myöskään talousarvioesityksessä.

Vuoden 2009 talousarvioesityksessä lupakäsittelyn tuottavuustavoite (ratkaisua/htv) on 11,5 kuten oli myös vuodelle 2008. Vuoden 2007 toteutuma oli 12,1 ratkaisua/htv. Näin tavoitetason asettamista voidaan pitää hyvin maltillisena. Alueellisten ympäristökeskusten tulosopimuksissa vain kolmessa on asetettu talousarvioesityksen tuottavuustavoitetta korkeampi tavoitetaso. Kaikkien tuottavuustavoitteiden keskiarvo on 10,9, mikä siis on pienempi kuin talousarviossa esitetty yleinen lupakäsittelyn tuottavuuden tavoitearvo.

Talousarviossa 2009 on esitetty ympäristökeskusten maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma vuoden 2008 tapaan. Kustannusvastaavuutta on vuodelle 2009 nostettu kahdella prosenttiyksiköllä vuodesta 2008; se on vuodelle 60 prosenttia. Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten tulossopimuksissa ei käsitellä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuustavoitetta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tunnusluvut tulisi jatkuvasti maksullisen toiminnan ohella asettaa hyvin tavoitteellisesti, jotta niillä olisi ohjausvaikutusta tuloksellisuuden parantumiseen toiminnan tehostumisen kautta. Tavoitteiden pitäminen jokseenkin edellisvuoden tasolla voi vain poikkeuksellisesti olla riittävää mikäli siihen on asianmukaiset perusteet, mutta se voi olla merkki siitä, että asiaan, mukaan lukien tehtävien uudelleenjärjestämiseen, ei ohjauksen keskeisimmän seikan eli toiminnan tehostamisen kannalta ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Jotta määrärahojen kasvua voitaisiin hillitä, tulisi tunnuslukujen tavoitteellisuuteen siten jo talousarvion yhteydessä kiinnittää erityistä huomiota. Viimeistään tulossopimuksissa tulisi tavoitteet asettaa niin tavoitteellisiksi, että toiminta myös tehostuu ja tuloksellisuuden jatkuva parantuminen varmistuu.

Havainnot. Ympäristölupavirastot

Ympäristöministeriön ja kolmen ympäristölupaviraston tulossopimukset vuodelta 2009 ovat rakenteeltaan samanlaiset. Sopimukset tarkentavat ja täydentävät niitä tulostavoitteita, joita ministeriö on asettanut ympäristölupavirastoille vuoden 2009 talousarvioesityksessä.

Tulossopimuksissa esitetään ratkaisujen tavoitemäärät sekä keskimääräiset käsittelyaikatavoitteet eri ratkaisutyypeille. Tuottavuutta mitataan ratkaisujen lukumäärällä suhteessa henkilötöyvuoteen ja taloudellisuutta ratkaisun bruttomenomääränä. Henkilöstöä koskevana yhtenä tavoitteena on työtyytyväisyys, jonka mittarina on barometrillä mitattu kokonaisindeksi. Lisäksi henkilöstöä koskevana tavoitteen mittarina on ympäristöhallinnon atk-ajokortin suorittaminen. Kaikille tavoitteille on ilmoitettu tavoitearvo.

Taloudellisuutta koskeva vuoden 2009 tunnuslukutavoite talousarvioesityksessä, 7 900 euroa/ ratkaisu, on maltillisempi kuin edellisvuoden tavoite 7 800 euroa/ratkaisu. ja vuoden 2007 toteutuma 6 625 euroa. Tuottavuustavoite 9,7 ratkaisua/htv on sama kuin edellisvuonna, kun 2007 toteutuma oli 10,4 ratkaisua/htv. Tulossopimuksissa kaikille lupavirastoille on asetettu tuottavuuden tavoitearvoksi 10 ratkaisua/htv. Taloudellisuustavoitteet vaihtelevat tulossopimuksissa 7 800 euron ja 8 300 euron välillä; keskiarvo on 8 100 euroa. Ympäristölupavirastoille vuodelle 2009 asetetut

tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet ovat suunnilleen edellisvuoden tasolla tai alemmalla tasolla. Tuottavuustoimien säästövaikutuksia tulisi tukea jatkuvan toiminnan tuloksellisuutta parantamalla. Tuloksellisuutta voidaan yleensä parantaa tehokkaammin haastavilla kuin maltillisilla tulostavoilla.

Ympäristölupavirastojen maksullista palvelutoimintaa ei käsitellä tulosopimuksissa. Virastojen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuustavoite on vuodesta 2008 vuoteen 2009 alentunut seitsemällä prosenttiyksiköllä 20 prosenttiin. Sen sijaan toteutuma vuodelta 2007 oli vielä 36 prosenttia. Tämä viittaisi siihen, että maksupäätös ei toimi päätösten laajuuden muutoksissa kun maksullisen toiminnan tulot ovat jatkuvasti laskeneet ja kokonaiskustannukset ensin alentuneet ja vuodelle 2009 näyttäisivät kasvavan.

Tarkastusviraston tilintarkastuksen ympäristöministeriöltä saaman tiedon mukaan ympäristöluparatkaisujen kirjo on varsin laaja, mikä ilmenee esimerkiksi ympäristölupavirastojen maksuasetuksen suoriteluettelosta ja suoritteista perittävistä keskimääräisistä maksuista. Ministeriön mukaan tuottavuus on kuitenkin koko ajan hieman parantunut – tavoiteasetannassa on sama hankaluus kuin ympäristökeskuksilla eli tavoitteita asetettaessa toteumat ovat vuodelta n-2. Vuonna 2009 ALKU-hankkeen tiedettiin vaativan työtä lupavirastoissa, mutta sen konkreettista vaikutusta esim. tuottavuuteen ei osattu arvioida.

Havainnot. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)

ARAN vuoden 2009 tulossopimuksen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet liittyvät muun muassa rakentamisen kustannusvalvontaan, kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen ohjaukseen ja viraston tehokkuuden ja palvelukyvyn kehittämiseen, joiden yhteydessä on esitetty sekä sanallisia että määrätavoitteita. Toiminnallisen tuloksellisuuden mittarit on esitetty sopimuksen liitteenä. Taloudellisuudelle on asetettu kaksi mittaria: lainapäätösten ja avustusten maksatuspäätösten yksikkökustannukset. Näistä aiheutuvat kustannukset kattavat suuren osan viraston kokonaiskustannuksista, joten niitä voidaan toimintaan nähden pitää riittävänä. Tuottavuudelle mittaria ei ole asetettu. Palvelukyvyille on asetettu kolme mittaria.

ARAN tulossopimus vastaa hyvin ARAn tavoiteasetantaa. Sopimus konkretisoi ja täydentää vuoden 2009 talousarvioesityksen tulostavoiteasetantaa ja sisältää taloudellisuuden ja palvelukyvyn tunnusluvut. Tuottavuutta koskevat tunnusluvut kuitenkin puuttuvat tulossopimuksesta. Tavoiteasetantaa voidaan talousarviossa ja tulossopimuksessa kokonaisuutena pitää kuitenkin pääosiltaan riittävänä.

Tulosopimuksen ja talousarvioesityksen sisältöä voitaisiin myös parantaa. Talousarvioon tulisi talousarvioasetuksen mukaan asettaa toiminnallisen tehokkuuden ja palvelukyvyn tavoitteet lähtökohtaisesti tunnuslukuja käyttäen silloin koska se on mahdollista: nykyisiä tietoja kustannusten jakautumisesta toiminnoittain tulisi täydentää henkilötövuositiedolla, jotta esitetyt tiedot voitaisiin talousarviossa pitää taloudellisuuden ja tuottavuuden sijaismittarina.

Havainnot. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät

Metsähallitusta koskeva laki (1378/2004, 6 §) määrittää ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät (luontopalvelut). Näitä ovat muun muassa luonnonsuojelutehtävät ja luonnonsuojelualueiden hankinta, luonto- ja retkeilypalvelut, riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä erävalvonta.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välisen tulosopimuksen tuotos- ja laadunhallintatavoitteiden lähtökohtana ovat talousarvioesityksen perustelujen päätösoasassa asetetut viisi tavoitetta. Nämä tavoitteet ovat täsmennetty useiksi määrällisiksi alatavoitteiksi. Liitteessä kuvataan tavoitteiden saavuttamista neljän vuoden osalta. Alatavoitteet kattavat hyvin päätavoitteet. Alatavoitteiden asettamisen kunnianhimoisuutta on vaikea arvioida koska se vaatisi muun muassa luontoalueinventointitietoja, joita tarkastuksessa ei selvitetty.⁵⁹ Tulosopimuksen määrälliset tavoitteet eroavat kuitenkin talousarvioesityksessä asetetuista tavoitteista (ennallistaminen ja perinnebiotooppien hoito).

Ympäristöministeriö on erikseen asettanut lisää kuusi tulostavoitetta. Nämä ovat sanallisia ja vain yhden osalta on esitetty määrälliset tavoitteet.

Vuoden talousarvioesityksen Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä koskevan momentin selvitysosassa on ympäristöministeriö asettanut Metsähallituksen toiminnalliselle tuloksellisuudelle tulostavoitteita, mutta näihin ei ole sisällytetty varsinaisia taloudellisuus-, tuottavuus- ja kannattavuusmittareita ja niille tavoitearvoja. Tulosopimuksessa 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 tai sen

⁵⁹ *Esimerkiksi joidenkin alueiden inventointien määrä on riippuvain jo tehdyistä inventoinneista. Jos esimerkiksi aiempina vuosina on jo inventoitu suuri osa alueista, ei myöhempien vuosien inventointitavoitetta voida edes asettaa aiempaa suuremmaksi.*

tavoitearoa ei esitetä vaikka tulossopimuksessa luvataan "raportoida kokonaistuottavuuden kehityksestä" ja "tavoitteeksi on asetettu päästä suurempaan tuottavuuden kasvuun kuin keskimäärin valtion hallinnossa". Tavoitteen osalta ei tule ilmi tuottavuuskehityksen ajallisia lukuarvoja.

Julkisoikeudellisten, liiketaloudellisesti hinnoiteltujen ja erillislainsäädäntöön perustuvien suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmat esitetään tulossopimuksen liitteenä. Näistä julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuden (tavoite)arvio vuodelle 2009 paranee alentuneiden henkilöstökustannusten takia. Sen sijaan liiketaloudellisesti hinnoiteltujen ja erityislainsäädäntöön perustuvien suoritteiden kustannusvastaavuus alenee. Talousarvioesityksessä ei ole esitetty kustannusvastaavuustavoitteita.

Havainnot. Vuoden 2010 ELYn 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.

ELY-keskukselle voidaan tarvittaessa laatia sektoriministeriöiden johdolla myös toiminnallinen tulossopimus (-sopimuksia), jossa sovitaan toimintavuoden tulostavoitteista ja tarvittavista voimavaroista (8 §). Toiminnallisten tulostavoitteiden valmistelussa otetaan huomioon strateginen tulossopimus, hallinnonaloittaisten alueellisten suunnitelmien toimeenpääntö sekä maakuntaohjelmassa ja toteuttamissuunnitelmassa asetetut alueen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet.

Ympäristöministeriö on laatinut 13 ELYn tulossopimuksen ympäristöministeriön toimialan tehtävistä vuosille 2010–2011. Sopimukset ovat rakenteeltaan samanlaisia: tavoitteita asetetaan ympäristönsuojelulle, alueidenkäytölle ja rakentamisen ohjaukselle, luonnonsuojelulle ja yleisille ympäristötehtäville. Määrällisten tavoitteiden mittarit eroavat ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun ja alueidenkäytön sektoreilla edellisen vuoden tulossopimuksista. Ympäristönsuojelun osalta tämä johtuu siitä, etteivät ELYt enää käsittele ympäristölupia. Lupa-asiat käsitellään AVIeissa; ELYt huolehtivat ympäristöluvanvaraisten ja vesilain mukaisten lupien valvonnasta.

Toiminnallisissa tulossopimuksissa on määritelty valvontakäyntien määrälliset tavoitteet, mutta ei varsinaisia tuottavuustavoitteita.

Kustannusvastaavuustavoite määrittyy ympäristönsuojelun ilmoitusten kustannusvastaavuuden perusteella; sille on asetettu prosentuaalinen tavoite. Vastaavasti myös alueidenkäytön ja rakentamisen osalta poikkeamispäätöksiin liittyvä tuottavuusmittari on korvattu kustannusvastaavuudella. Näin toiminnallisen tehokkuuden informaation näkökulmasta "uusimuotoiset", toiminnalliset, tulossopimukset ovat aiempia heikompia.

ELY-keskukset aloittivat toimintansa 1.1.2010. Ympäristöministeriö antoi 12.6.2009 ohjeen ELYn *ympäristö ja luonnonvarat* -vastuualueen toiminnalliseksi tulossopimukseksi.⁶⁰ Kirjeessä ympäristöministeriö pyysi ympäristökeskuksia laatimaan myös väliraportin vuoden 2009 tulostavoitteiden toteutumisesta.

Ohjeen alussa määritellään toiminnallisten tulossopimusten rooli: ne täydentävät ja tarkentavat ELYn strategista tulossopimusta. Toiminnallisten tulossopimusten sisällöllisenä perustana ovat ELYn strategiaasiakirjan ja strategisen tulossopimuksen lisäksi ympäristöministeriön ympäristövastuualueelle asettamat ohjeen liitteenä olevat odotukset vuosille 2010–2011. Näiden lisäksi lähtökohtana ovat alueellisten tarpeiden lisäksi 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.

Aiemmasta vuodesta poiketen erillistä mittariliitettä ei ole. Numeeriset mittarit ovat pääosin samoja kuin aiempina vuosina, määrää on jonkin verran vähennetty ja toisaalta on otettu muutamia uusia mittareita. Sanallisesti esitetään muutamia keskeisiä tavoitteita lyhyesti. Nämä voivat liittyä esimerkiksi merkittäviin hankkeisiin. Myös sanalliset tavoitteet kirjataan taulukkopohjaan. Vuoden 2009 tulostavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan varsinaisesti toimintakertomuksen yhteydessä tammikuussa 2010. Ohjeen mukaan väliraportointi tehdään 31.8.2009 tilanteen mukaisesti lyhyenä tulosalueittaisena yleisluonnehdintana kuluneen vuoden toiminnasta, merkittävimmistä tuloksista sekä todetaan merkittävät poikkeamat ta-

⁶⁰ Ohjeeseen sisältyivät myös määräykset maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen toiminnalliseksi tulossopimukseksi. Tätä osiota ei käsitellä tässä.

voitteista. Tulossopimus pohjaan kirjataan arviot koko vuoden 2009 toteutuksesta. Tilannetta 31.8.2009 ei kirjata taulukkoon kuten aiemmin on tehty mittariliitteeseen.

Toiminnalliset tulosopimukset eroavat näin aiemmista tulosopimuksista lähinnä siinä, että mittariliitettä ei käytetä. Tulosopimukset tehdään valmiille pohjalle, johon on kirjattu kaikkien ympäristönsuojelun sektorien mukaisia määrällisiä ja sanallisia tavoitteita. Määrälliset tavoitemittarit ovat pitkälti samoja kuin aiemmissa tulosopimuksissa.

2.2.6 Siirtomenojen ohjaus

Vuoden 2009 valtiontalousarvioesityksessä ympäristöhallinnonalalla oli yhteensä 12 siirtomenomomenttia.⁶¹ Vuoden 2010 talousarvioesityksessä momenttien lukumäärä oli lisääntynyt vielä yhdellä (35.20.56 *Suhdanneluonteiset avustukset asunto-osake- ja vuokrataloyhtiöiden korjauksiin*). Euromääräisesti suurimmat määrärahat vuoden 2010 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 vuokrataloyhtiöiden korjauksiin* määräraha puolestaan 99 miljoonaa euroa.⁶² *Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot* -momentin (35.10.63) määrärahojen suuruus oli 36,5 miljoonaa euroa.

Seuraavassa arvioidaan näiden siirtomenon ohjausta. Ensin tarkastellaan luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoja. Tämän jälkeen tarkastellaan korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää ja sitten suhdanneluonteisten energia-avustusten myöntämisen ohjausta.

Tavoite. Siirtomenojen myöntämiselle on laadittu strategia tai toimintapoliittinen 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 tulosopimuksissa. Tavoitteiden vaikuttavuuden arviointi

⁶¹ *Siirtomenoihin luetaan kunnille, muille julkisille yhteisöille, elinkeinoelämälle, kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille maksettavat valtionavut ja valtion välityksellä tapahtuvat varainsiirrot sekä vastikkeetta tapahtuvat varainsiirrot talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin, kansaneläkelaitokselle ja ulkomaille. Valtio ei saa siirtomenoista välitöntä tai suoranaista aineellista vastiketta, kuten rahaa, tavaraa tai palvelusta siirron saajalta. Välillisesti siirtomenot edistävät valtion tehtävien toteuttamista.*

⁶² *Momentin 35.20.55 määräraha oli vuoden 2009 talousarviossa 68,5 miljoonaa. Momentti 35.20.56 oli uusi.*

ja seuranta on järjestetty ja vastuullistettu. Arviointitulokset käsitellään ministeriössä ja tulokset vaikuttavat toiminnan kehittämiseen.

Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot

Havainnot. Luonnonsuojelualueiden hankinnan- ja korvausmenoihin liittyen valtioneuvosto on asettanut esimerkiksi vuoden 2010 valtion talousarvioesityksessä luonnonsuojelun osalta ympäristöministeriön toimialan yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi sen, että luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen hidastuu. EU on asettanut tavoitteeksi pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2010 mennessä. Tavoite on sisällytetty valtioneuvoston hyväksymään luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiaan 2006–2016. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) toimeenpanolla on keskeinen merkitys tavoitteen saavuttamisessa. Ympäristöministeriö on asettanut luonnon monimuotoisuuden suojelulle seuraavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet:

1. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman 2008–2016 toimet turvaavat metsäisten luontotyyppien ja metsälajien suojelua
2. Luonnonsuojelualueverkostoa täydennetään vapaaehtoisuuteen perustuvilla suojelukeinoilla ja suojelualueiden ekologista tilaa parannetaan alueiden ennallistamisella ja hoidolla.

Luonnonsuojelualueiden hankintaan ja korvauksiin on valtion vuoden 2010 talousarviossa varattu 36,5 miljoonan euron määräraha. Hankkimalla maata valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin sekä korvausmenettelyllä toimeenpannaan valtioneuvoston vahvistamia luonnonsuojeluohjelmia, Natura 2000 -verkostoa, erityisesti suojeltavien lajien suojelusuunnitelmia ja vahvistettujen kaavojen suojelualuevarauksia. Lisäksi toteutetaan METSO-ohjelmaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohella Metsähallitus suorittaa suojelualuehankintoja. Määrärahan käytön arvioidaan jatkuvan siten, että luonnonsuojeluohjelmien ja vastaaviin varauksiin kuuluvien alueiden hankintaan valtion omistukseen käytetään 7 miljoonaa euroa ja korvauksiin yksityisistä suojelualueista myös 7 miljoonaa euroa. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman mukaisten metsäalueiden hankintaan ja korvauksiin käytetään 22,5 miljoonaa euroa. METSO-alueiden hankintoihin ja korvauksiin käytettävää määrärahaa vastaavasti

on osin budjetoitu Metsähallituksen voiton tuloutusta momentille 13.05.01.⁶³ Seuraavassa tarkastellaan vain METSO-ohjelman ohjausta.

Valtioneuvosto päätti vuonna 2002 toimintaohjelmasta Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lapin läänin lounaisosan metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi (METSO:n kokeiluvaihe 2002–2007). Ohjelma perustui laajapohjaisen METSO-toimikunnan mietintöön (2002). Ohjelman toteuttamista johtivat ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.

Ohjelman tavoitteena oli turvata metsäisille luontotyypeille ja uhanalaisille lajeille tärkeitä elinympäristöjä ja metsien rakennepiirteitä. Toimenpiteillä pyrittiin sekä luomaan erityyppisiä uusia metsien monimuotoisuutta ylläpitäviä alueita ja alueiden verkostoja että tehostamaan suojelua nykyisillä suojelualueilla mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Ohjelmassa kehitettiin ja kokeiltiin vapaaehtoisia keinoja monimuotoisuuden turvaamiseksi yksityismetsissä. Lisäksi talousmetsien luonnonhoitotöitä tehtiin valtion ja yksityisissä metsissä. Kokeiluvaiheen alussa keväällä 2003 ennen varsinaisten kokeiluhankkeiden käynnistymistä valmisteltiin luonnonsuojelubiologiset kriteerit metsien monimuotoisuuden turvaamiskohteiden valinnan pohjaksi. Kriteerien lähtökohdaksi asetettiin metsien erityiset rakennepiirteet ja harvinaiset tai harvinaistuvat elinympäristöt, jotka ovat keskeisiä metsien monimuotoisuudelle. Kriteereissä keskityttiin luontotyyppien tunnistamiseen ja etsittävien ekologisten ominaisuuksien määrälliseen arviointiin.

Ohjelman osana toteutettiin kaksi laajaa monimuotoisuutta koskevaa tutkimusohjelmaa. Monimuotoisuuden tutkimusohjelman (MOSSE, 2003–2006) metsäluontoa koskevista hankkeista julkaistiin loppuraportti vuonna 2006. Puutteellisesti tunnettujen ja uhanalaisten metsälajien tutkimusohjelman (PUTTE, 2003–2007) loppuraportti julkaistaan vuoden 2008 alussa. Toimintaohjelmassa edellytettiin ohjelman seuranta- ja arviointia vuonna 2007 tehtäviä monimuotoisuuden turvaamisen linjauksia varten. METSO:n seurannan ja arvioinnin loppuraportti sisältää kokeiluvaiheen 17 toimenpidekokonaisuuden taustan, toteutuksen ja seuranta- ja arviointitu-

⁶³ Tämän lisäksi YM:n hallinnonalalla oli käytettävissä metsähallituksen luontopalveluiden METSO-toimenpiteiden määrärahat 4,75 miljoonaa euroa ja viestintään, kolutukseen ja organisointiin sekä tietopohjan parantamiseen 1,7 miljoonaa euroa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla talousarviossa oli varattu 10,3 miljoonaa metsäluonnon hoidon edistämiseen ja 0,7 miljoonaa Metsäntutkimuslaitoksen METSO-tutkimukseen ja yhteistutkimukseen. Näin kaiken kaikkiaan METSO-ohjelman toteuttamiseen oli käytössä vuonna 2010 yhteensä 39,95 miljoonaa euroa.

lostien lisäksi kokonaisarvion toimintaohjelman toteuttamisesta ja toimenpiteiden ekologisista, sosiaalisista ja taloudellisista vaikutuksista.

METSO-kokeilun jälkeen ympäristöministeriö asetti 17.4.2007 valmistelutyöryhmän laatimaan ehdotuksen Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaksi. Työryhmä otti nimekseen METSO II - valmistelutyöryhmä. Valmistelutyöryhmän tehtävänä oli määrittellä: toimintaohjelman tavoitteet, toimintaohjelmassa käytettävät metsien monimuotoisuuden turvaamista edistävät keinot ja menettelytavat, joilla eri toimijoiden yhteistyötä edistetään metsien monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvissä asioissa sekä laatia ehdotus toimintaohjelman rahoituksesta; selvittää toimintaohjelman ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset; ja laatia ehdotus toimintaohjelman seurannasta ja väliarvioinneista. Työryhmän puheenjohtajana toimi ympäristöministeriön kansliapäällikkö ja ryhmässä oli edustettuna keskeiset sidostahot. Työryhmä luovutti muistionsa 17.12.2007.⁶⁴

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmasta 2008–2016 maaliskuun 27 päivänä 2008. Periaatepäätöksessä todettiin, että vuoden 2008 talousarvion määrärahat, vuonna 2007 päätetyt kehukset ja 13.3.2008 tehty kehyspäätös mahdollistavat METSO:n aloittamisen yhteensä yli 180 miljoonan euron määrärahalta. METSO-ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että maanomistajien vapaaehtoisesti tarjoamia alueita suojellaan korvausta vastaan joko määräajaksi tai pysyvästi yhteensä 96 000 hehtaaria. Lisäksi valtioneuvoston päätöksen mukaisesti suojelualueiden laajentamiseen käytetään 10 000 hehtaaria valtion talousmetsiä. Nämä alueet siirretään pysyvästi suojeluun.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä todetaan, että ympäristöministeriö antaa toteuttamistavoitteet tulosohejauksella alueellisille ympäristökeskuksille (nykyään eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -toimialue) Ympäristöministeriön vuoden 2010 tulossopimuksessa ministeriön luontoympäristöosaston yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevaksi kriittiseksi menestystekijäksi on asetettu se, että luonnonsuojelualueverkosto täydentyy sekä suojelualueiden hoidon ja käytön vaikuttavuutta ja seuranta lisätään. Tämän menestystekijän mukaan määrittellään luontoympäristöosastolle muun muassa seuraava tavoite: "täydennetään luonnonsuojelualueverkostoa erityisesti METSO-ohjelman mukaisin resurssein." Määrällistä mittaria tai tavoitetasoa ei tälle kuitenkaan esitetä. Tulossopimuksessa myös METSOon liittyvinä tavoitteina voidaan pitää suojelualueiden tietojärjestelmän kehittämishankkeen toteutusta, luonnon monimuotoisuuden valtakunnallisen seurantajärjestelmän ja mo-

⁶⁴ *Ympäristöministeriö (2008b).*

nimuotoisuuden mittarien kehittämistä sekä uhanalaisuuden arvioinnissa tarvittavien tietojen ja rekisterien kehittämistä. Lisäksi yhtenä tavoitteena on esitetty METSO:n ensimmäinen väliarviointi. Talouden ja resurssien osalta tulosopimuksessa todetaan, että Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman toimeenpanoon on varattu lisäksi momentin 35.01.01 suunnittelu- ja kehittämistä rahaa 500 000 euroa vuosittain ainakin vuoteen 2012 asti.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -toimialueen vuoden 2010 tulosopimuksissa on määrällisin suurein (hehtaaria) esitetty tavoite "METSO-toteutus" vuosien 2007–2009 toteutuman osalta sekä tavoitteina vuosille 2010 ja 2011.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien välisessä tulosopimuksessa on asetettu neljä METSO-ohjelmaa koskevaa tavoitetta. Luontotyyppien inventoinnin, hoidon ja ennallistamisen tavoitteet on esitetty määrällisesti (ha). Näiden lisäksi tavoitteiksi asetetaan, että Metsähallitus arvioi ja seuraa METSO-ohjelman vaikuttavuutta sekä osallistuu väliarviointiraportin 2010 laatimiseen, Metsähallitus laajentaa ja kehittää METSO-ohjelman toimenpiteitä tukevia suojelukohteiden lajistokartoituksia sekä kehittää yhteistyötä Helsingin yliopiston ja Suomen ympäristökeskuksen kanssa Zonation-ohjelmiston soveltamiseksi Metso -toimintaohjelman toimeenpanossa erillisen rahoituspäätöksen mukaisesti.

Ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2010 tulosopimuksessa on myös METSOon liittyvä tavoite: ympäristökeskus tukee Suomen uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamista, valmistautuu EU:n luontodirektiivin kolmanteen raportointiin, tukee Suomen uhanalaisten eliölajien suojelutarpeen määrittelyä sekä osallistuu Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) toisen vaiheen tehtäviin.

Valtioneuvosto edellytti periaatepäätöksessä, että ympäristöministeriö asettaa työryhmän, jossa yhteistyössä sidosryhmien kanssa viimeistellään alueiden valinnan luonnontieteelliset valintaperusteet. Tarkoituksena oli, että valintaperusteet ohjaisivat ohjelman toimenpiteiden suuntaamista kustannustehokkaasti ja metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Ympäristöministeriö asetti työryhmän heti seuraavana päivänä 28.3.2008 periaatepäätöksen antamisen jälkeen. Työryhmä luovutti saamansa toimeksiannon mukaisesti viimeistelemänsä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman 2008–2016 luonnontieteelliset valintaperusteet ympäristöministeriön käyttöön 19.5.2008.

Alueelliset metsä- ja ympäristöviranomaiset (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualue ja metsäkeskukset) tekevät päätöksen kohteen soveltavuudesta METSO-ohjelmaan ensisijaisesti luonnontieteellisten valintaperusteiden pohjalta. METSO-ohjelman menestyk-

sellinen toteuttaminen edellyttää alueellisten ympäristökeskusten ja metsäkeskusten välistä tiivistä yhteistyötä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan alueelliset ympäristökeskukset ja metsäkeskukset voivat laatia luonnontieteellisten valintaperusteiden pohjalta vuosittain yhteisen tarjouspyynnön niistä luonnon arvoista, joiden säilymistä halutaan edistää. Suojelu ja metsäluonnon hoito toteutetaan joko määräaikaisilla tai pysyvillä sopimuksilla kohteiden ekologisten arvojen mukaan. Alueita voidaan myös ostaa valtion omistukseen suojelualueiksi. Suojelusta maksetaan korvaus joko luonnonsuojelulain tai kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla suojelukohteesta ja -tavasta riippuen.

METSO-ohjelmassa suojelu perustuu vapaaehtoisuuteen. Metsänomistaja voi halutessaan tarjota metsäänsä METSO-kohteeksi. Metsä arvioidaan sen perusteella, millaista puustoista elinympäristöä se edustaa sekä millaisia luonnon monimuotoisuudelle tärkeitä rakennepiirteitä siinä on. Arvio pohjaa luonnontieteellisiin valintaperusteisiin, ja sen tekee asiantuntija paikan päällä. Jos tarjottu metsä hyväksytään METSO-kohteeksi, valtio korvaa metsänomistajalle kustannukset, joita puuntuotannon tulonmenetyksistä ja luonnonhoidosta aiheutuu. Tätä kutsutaan luonnonarvojen kaupaksi. Tarjotun alueen valintaan vaikuttaa myös se, millainen suojelutarve sen edustamalla elinympäristöllä on ja kuinka lähellä se sijaitsee nykyisiä suojelualueita.

Toimintaohjelman painottuu yksityismetsiin, mutta Metsähallituksella on myös tärkeä rooli ohjelman toteuttamisessa. Metsähallitusta koskevia hankkeita ovat: suojelualueiden perustietojen keruu, suojelualueverkoston kehittäminen (10 000 hehtaaria), talousmetsien luonnonhoitotoimet ja suojelualueiden ennallistaminen ja luonnonhoito. Suojelualueiden perustietoa luontotyypeistä ja lajeista tarvitaan luontotyyppien ja lajien suojelun ja hoidon suunnitteluun ja toteutukseen. Tietoa käytetään myös luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön suunnitteluun ja ohjaamiseen. Lisäksi perustietoja tarvitaan suojelualueverkon kattavuuden, laadun, edustavuuden ja yksittäisten alueiden tilan arviointiin. Ilmastonmuutoksen seurannassa ja muutokseen sopeutumisessa suojelualueiden ajantasainen perustieto on myös välttämätöntä. METSO-ohjelman ensimmäiseen vaiheeseen liittyen on vuosina 2003–2006 kerätty kattavat luontotyyppitiedot Etelä-Suomesta. METSO-kaudella 2008–2016 tehdään luontotyyppiinventointeja ensisijaisesti suojeluun siirtyvillä uusilla alueilla sekä luontotyyppitiedoiltaan puutteellisissa kohteissa.

Yksi METSO-ohjelman neljästätoista toimenpiteestä on ohjelman ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten seuranta. Seuranta tuottaa tietoa ohjelman käytännön toteutuksesta sekä vaikutuksista paikallis-

la ja valtakunnallisella tasolla. Päävastuu seurannan toteuttamisesta on Metsäntutkimuslaitoksella⁶⁵ ja Suomen ympäristökeskuksella maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjauksessa. Yhteistyötä tehdään laajasti eri tahojen kanssa. Jo METSON kokeiluvaiheessa oli käynnissä runsaasti toimintaohjelmaa tukevia tutkimushankkeita, joista laajin oli MOSSE-tutkimusohjelma. Osa tutkimushankkeista on jatkunut toimintaohjelman käynnistymisvaiheessa. Esimerkiksi "Metsien monimuotoisuuden turvaamisen keinot ja yhteiskunnalliset vaikutukset" - tutkimusohjelma (TUK) 2005–2010 on tuottanut runsaasti tietoa METSON tarpeisiin ja selvittänyt jatkotutkimustarpeita. Metlassa käynnistettiin vuoden 2009 alussa kolme MMM:n rahoittamaa (500 000€/v) 2–4 -vuotista METSO-tutkimushanketta. Hankkeissa kootaan käytännön seurantatietoa METSO-ohjelman toimenpiteiden toteutuksesta ja tuloksista, kartoitetaan METSO-kohteilta helposti mitattavia rakennepiirteitä sekä näistä riippuvaista uhanalaista ja silmälläpidettävää lajistoa, tuotetaan tietoa METSO-ohjelmassa määriteltyjen tärkeiden elinympäristöjen kaltaisten metsien määrästä ja alueellisesta jakautumisesta, kehitetään metsien monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvää päätöksenteon tukea metsänomistajille sekä tutkitaan metsien luontaista häiriödynamiikkaa mukailevien metsänkäsittelymallien mahdollisuuksia turvata metsälajiston monimuotoisuutta talousmetsissä. Puutteellisesti tunnettujen ja uhanalaisten metsälajien tutkimusohjelman (PUTTE) toinen kausi alkoi 2009. Tutkimusohjelmaan valittiin toukokuussa kymmenen 1–3 -vuotista hanketta. YM rahoittaa tutkimusohjelmaa noin 300 000 eurolla vuosittain. Esimerkiksi yli 900 lajia käsittävä "Suomen kääväkkäiden ekologia, levinneisyys ja uhanalaisuus" -teos julkaistiin vuonna 2009. Ensimmäisen PUTTE -kauden tulosten ansiosta eliötyöryhmien vuoden 2009 aikana tekemään uhanalaisarviointiin saatiin mukaan kokonaan uusia eliöryhmiä ja yhteensä tuhansia uusia lajeja huonosti tunnetuista eliöryhmistä. Lisäksi tietopohja on parantunut monien aiemmin arvioitujen eliöryhmien osalta merkittävästi lajien levinneisyyden, runsauden ja elinympäristövaatimusten osalta. Uhanalaismietintö julkaistaan loppuvuodesta 2010. Myös osa ympäristöministeriön rahoittamista tutkimus- ja kehityshankkeista on suoraan METSO-ohjelmaa tukevia. Yhteensä METSO-ohjelmaa tukevaa tutkimusta on rahoitettu vuosina 2008–2009 noin miljoona euroa vuodessa.

Valtioneuvosto edellytti METSO-periaatepäätöksessä, että ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö kohdentavat voimavaroja metsien monimuotoisuuden tilan seurantatietojen kokoamiseen, jalostamiseen ja yhteisraportointiin sekä parantavat luonnon monimuotoisuutta koskevi-

⁶⁵ *Metlaa tulostetaan maa- ja metsätalousministeriö.*

en tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja varmistavat tiedonkulun METSON kohteista. Lisäksi ympäristöministeriö tuli parantaa luonnonsuojelun alueiden lajisto- ja luontotyyppitietojen tiedonhallintaa osana luonnonsuojeluhallinnon tuottavuusohjelmaa.

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja Metsähallituksen paikkatietoaineistot kattavat yli 90 prosenttia suojeltujen metsien pinta-aloista. SYKE:n aineistoon sisältyvät myös tiedot Metsähallituksen mailla olevista lakisääteisistä suojelualueista. Paikkatietoaineistoista on mahdollisuus tuottaa kuntakohtaista metsien suojelualuetietoa. Paikkatietoaineistoihin sisällyttämättömistä tiedoista valtaosa on lisäksi tilastoitu tai ainakin mahdollisuus tilastoida kunnittain. Metla saa ja tuottaa metsien suojelualuetiedot metsäkeskusten aluejaolla. Kuntakohtaisen tiedon tuottaminen nykyresurssein ei ole mahdollista.

Ympäristöhallinto on avannut OIVA ympäristö- ja paikkatietopalvelun internetissä. Palvelun kautta löytyvät koko Suomen kattavina paikkatietoaineistoina muun muassa Natura 2000, luonnonsuojelualueet, luonnonsuojeluohjelmat ja pohjavesialueet. Palvelussa on myös tietoja valtakunnallisesti ja alueellisesti uhanalaisista lajeista, silmälläpidettävistä lajeista, direktiivilajeista sekä eräistä muista ympäristöhallinnossa seurattavista lajeista. Lajitieto-osa sisältää tietoja muun muassa lajien uhanalaisuudesta, tuntomerkeistä, levinneisyydestä ja elinympäristövaatimuksista. Palvelun kautta ei saa uhanalaisten lajien havainto- ja havaintopaikkatietoja. Metsätalouden kehittämiskeskus ja metsäkeskukset ovat Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten kanssa kehittäneet ja testanneet pilottialueella uhanalaisten lajien tietojen siirtoa. Liito-oravatietojen siirtäminen metsäkeskuksen käyttöön perustuu lainsäädäntöön. Käytössä olevassa liito-oravatietojen siirrossa on kehitettävää. Vuoden 2009 aikana on selvitetty vaihtoehtoja erilaisiin teknisiin tiedonsiirtoratkaisuihin. Myös uhanalaisten lajien tietosuojakysymykset ovat olleet selvitysten alla. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on useita luonnonsuojelun tietohallinnon kehittämishankkeita. Esimerkiksi Metla kehittää metsien suoje-
lutilastointia ja kerää tietoja vuosittain. Metsäkeskukset ja Tapio kehittävät luonnonhoitohanketoimintaa varten paikkatietojärjestelmää. Järjestelmän avulla voidaan paremmin hyödyntää aiemmin kerätty ja hankkeissa tuotettava tieto luonnonhoidon suunnitteluun ja metsänomistajien neuvontaan.

Valtioneuvosto edellytti periaatepäätöksessä myös, että

- ympäristöministeriö asettaa METSON seurannan tueksi laajapohjaisen seurantatyöryhmän
- ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö toteuttavat METSON vaikutusten arvioinnit vuosina 2010, 2013 ja 2016.

Ympäristöministeriö asetti 29.8.2008 METSO-ohjelman laajapohjaisen seurantatyöryhmän, joka toimii yhteistyöelimenä eri tahojen välillä ja seuraa ohjelman toteutumista. Seurantaryhmän toimikausi päättyy vuoden 2016 lopussa, mutta sen toimeksiantoa ja kokoonpanoa tarkistetaan viimeistään vuoden 2010 lopussa. METSO-seurantatyöryhmän kokouksia on pidetty (tätä kirjoitettaessa) kuusi kertaa. METSO-ohjelma kuuluu myös Kansallinen metsäohjelma 2015 työryhmän 3. ”Metsien monimuotoisuus ja ympäristöhyödyt” tarkastelualueeseen. METSO:n väliarviointi tehtiin ja raportoitiin vuonna 2010 periaatepäätöksen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella voidaan kokonaisuutena arvioida METSO-ohjelman osalta ympäristöministeriön siirtomenojen ohjausta. Ohjaus on riittävää ja antaa hyvät edellytykset tuloksellisuudelle, koska:

1. METSO-ohjelman määrälliset tavoitteet ilmaistaan ohjelmassa
2. Tavoitteet voidaan mitata
3. Ympäristöministeriön tulosohjauksessa esitetään aluetasolla konkreettiset määrälliset tavoitteet
4. Kustannustehokkuuden perustana olevat kohteiden valinnan kriteerit on määritetty
5. Alueellinen toteuttava organisaatio on olemassa
6. METSO-ohjelmaa ja sen arviointia tukevaa tutkimusta on suoritettu
7. Seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin mahdollistavia tietojärjestelmiä on kehitetty.

Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmä

Havainnot. Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää ohjaavat talousarvio, säädökset ja ympäristöministeriön tulosohjaus.

Suomen ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää muun muassa yhdyskuntarakenteen eheytymistä sekä rakennusten käytöstä ja asumisesta aiheutuvan energian käytön ja päästöjen vähentämistä. Asuntorakentamisessa elvytysyistä mittavasti laajennettu valtion tukema tuotanto muodostaa vuonna 2009 aloitetuista ja 2010 aloitettavista asunnoista poikkeuksellisen suuren osan. Rakentamisen laatu sekä rakennusten energiatehokkuus ja turvallisuus korostuvat rakentamisen ohjauksessa. Valtioneuvosto asetti vuoden 2010 talousarvioesityksessä ympäristöministeriön toimialan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle muun muassa seuraavat tavoitteet:

1. rakennusten energiakulutus vähenee ja yhdyskuntarakenne eheytyy
2. rakentamista elvytetään luomalla suotuisia edellytyksiä asuntojen uustuotannolle ja korjausrakentamiselle.

Ympäristöministeriö puolestaan asetti muun muassa seuraavat alustavat tulostavoitteet toimialan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle rakentamisen osalta:

1. kasvukeskuksissa on riittävästi vuokra- ja omistusasuntoja, ja vuokrien ja asuntohintojen kehitys on maltillista
2. rakennusvalvonnan ja rakentamismääräysten kehittäminen vahvistaa määräysten yhtenäistä tulkintaa, rakentamisen laatua ja energiatehokkuutta sekä tukee rakennuskustannusten alentamista
3. kiinteistönomistajat varautuvat riittävästi tuleviin korjaustoimenpiteisiin.

Momentin 35.20.55 Avustukset korjaustoimintaan määrärahoja saa käyttää asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain (1184/2005) mukaisesti avustuksiin. Määrärahasta käytetään korjaus- ja terveyshaitta-avustuksiin 46,5 miljoonaa euroa ja energia-avustuksiin 3,0 miljoonaa euroa. Jos määrää ei voida käyttää kokonaan nimettyyn tarkoitukseen, käyttämättä jäänyt määrä saadaan käyttää avustusten toiseen käyttötarkoitukseen. Lain 2 §:n mukaan avustuksilla voidaan tukea:

1. vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaamista
2. kiinteistökohtaisten talousjätevesijärjestelmien parantamista asetetut vaatimukset täyttävän jätevesijärjestelmän toteuttamiseksi vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden ulkopuolella
3. asuntonsa terveyshaittojen vuoksi ilman omaa syytään taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden asunnon korjaamista tai, jos asunto on käynyt asumis- tai korjauskelvottomaksi, asunnon rakentamista tai hankkimista
4. hissien asentamista olemassa oleviin kerrostaloihin ja korjauksia, joilla poistetaan liikkumisesteitä
5. asuinrakennuskannan suunnitelmallisen korjaustoiminnan toteutumista kuntoarvion, kuntotutkimuksen tai huoltokirjan laatimisella taikka peruseräparannuksen suunnittelulla ja
6. asuntojen energiatalouden parantamista ja energiankäytöstä aiheutuvien päästöjen vähentämistä mukaan lukien uusiutuvien energiamuotojen käyttöönotto.

Korjaustoimintaa koskevan momentin selvitysosassa todetaan, että avustusten käyttötarkoituksista painotetaan hissien rakentamista sekä vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaamista kotona asumisen mahdollistamiseksi. Asuinyhteisöille myönnetään avustuksia energiakatselmusten kustannuksiin. Huoltokirjojen kustannuksia ei avusteta. Energiatehokkuuden parantaminen otetaan merkittävällä painoarvolla huomioon myönnettäessä korjaus- ja terveyshaitta-avustuksia. Avustukset jakaa jakokohteesta riip-

puen joko kunta tai asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Kunta, jonka alueella korjattava asuinrakennus tai asunto sijaitsee, myöntää avustukset vanhusväestön ja vammaisten asuntojen korjauksiin, kuntoarvion laatimiseen, kuntotutkimuksiin ja perusparannustoimenpiteitten suunnitteluun sekä avustukset kiinteistökohtaisten talousjätevesijärjestelmien parantamiseen (L 9 § 1 mom.). Lisäksi kunnat myöntävät energia-avustukset. ARA myöntää kuitenkin avustuksen kuntoarvion laadintaa, kuntotutkimusta ja perusparannustoimenpiteiden suunnittelua varten sekä energia-avustukset silloin, kun avustus myönnetään kunnan tai kuntayhtymän suorassa omistuksessa olevalle kohteelle. ARA myöntää aina avustukset hissittömiin taloihin rakennettavien hissien suunnittelukustannuksiin (L 9 § 1 mom.). ARA myöntää myös terveystaitan poistamista koskevan avustuksen ja avustukset hissien rakentamiseksi sekä liikuntaesteiden poistamiseksi (L 9 § 1 mom.).

Ympäristöministeriön asunto- ja rakennusosasto teetti selvityksen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta saadakseen vastauksia siihen, kuinka järjestelmästä saataisiin nykyistä yksinkertaisempi, hallinnollisesti keveämpi sekä ennustettavampi. Samalla tuli kartoittaa sitä, onko avustusrahojen käytön ohjaus ja seuranta nykyisellään tehokasta. Raportti julkaistiin joulukuussa 2008.⁶⁶ Seuraavassa esitetään raportin keskeiset tulokset ja kehittämisehdotukset.

Järjestelmän vaikuttavuuden todettiin olevan hyvä asunto-olojen kehittämisessä sekä energiataloudellisten ratkaisujen löytämisessä. Kuitenkin tietyt osat järjestelmästä ovat muita toimivampia ja tuloksellisempia, mikä heijastuu puolestaan tavoitteiden saavuttamisessa osa-alueittain. Erityisesti tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia on saatu aikaiseksi vanhusten ja vammaisten asuntojen avustusmenettelyllä sekä energia-avustusten osalta. Näiden lisäksi myös avustus hissien rakentamiseen, perusparannukseen sekä liikuntahaitan poistamiseen oli koettu hyväksi ja tulokselliseksi, etenkin suurimmissa kunnissa, joissa hissittömiä asuinrakennuksia on runsaasti. Useat pienet kunnat totesivat tämän avustuksen osalta, että ”kunnassa ei ole hissiä tarvitsevia taloja” tai ”ei kohteita”. Vähäisimpiä tuloksia koetaan saadun aikaiseksi avustuksella kiinteistökohtaisen talousvesijärjestelmän parantamiseen sekä avustuksella terveystaitan poistamiseen. Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää tulisi raportin mukaan yksinkertaistaa luomalla nykyistä selkeämmät painopistealueet avustusmuotoihin. Käytännössä tämä merkitsee nykyisten avustusmuotojen lukumäärän vähentämistä ja keskittymistä ympäristöministeriön määrittämiin painopistealueisiin. Esimerkiksi terveystaita-avustuksesta, avustuk-

⁶⁶ *Ympäristöministeriö (2008c).*

sista hissien korjaamiseen, erillisestä huoltokirja-avustuksesta, energiakatselmusavustuksesta, jätevesiavustuksesta sekä volyymitään pienistä avustuksista voitaisiin kokonaan luopua.

Alan toimijoiden näkökulmasta asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimintaa ohjaavat säädökset (lähinnä avustuskohteet) muuttuvat liian usein ja järjestelmä näyttäytyy näin pirstaleisena. Järjestelmän pitkäjänteisyyttä voitaisiin raportin mukaan edistää päättämällä korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän sisällöistä esimerkiksi hallituskauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tämä lisäisi suunnittelu- ja ennakointimahdollisuuksia niin kuntien kuin avustuksen hakijan osalla.

Hakuprosessi on koettu raskaana niin hakijoille kuin hakemusten käsitelijöillekin: hakemusten käsittelyn hallinnollisuutta tulisi yksinkertaistaa ja keventää muun muassa vähentämällä hakemukseen liitettävien asiakirjojen lukumäärää. Myös hakuajankohtaa tulisi muuttaa.

Viestinnän osalta seuraava toimenpide onkin laatia koko järjestelmän viestintäsuunnitelma, jossa on yksilöity kunkin tahon viestintä, tiedottamis- ja mahdollinen koulutusvastuu sekä tiedottamisen hyvät käytännöt kunnille vuositasolla. Selkeä viestintäsuunnitelma säännönmukaistaisi käytännön tiedottamista sekä roollittaisi vastuun viestinviejien osalta.

Reportissa esitetään myös, että järjestelmän säännöllinen kokonaisarviointi tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osalta edesauttais järjestelmän kehittymistä ja toimintakäytäntöjen uusiutumista. Säännöllisesti tehtävän arvioinnin myötä nousisi esiin myös keskeisiä toimintaympäristön muutoksista kumpuavia haasteita, joihin pystyttäisiin näin vastaamaan toimenpitein jo alkuvaiheessa. Lisäksi arvioinnin myötä on mahdollista tunnistaa järjestelmän parhaita käytäntöjä, joita voidaan levittää kunnasta toiseen, esim. viestinnän ja tiedottamisen osalta. Kehittävä arviointi aikasarjoittain toteutettuna tuottaa tulokseksi näkemyksen järjestelmän eri osien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä näissä tapahtuvista vaihteluista.

Selvitystä korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta ja siinä esitettyjä kehittämissuhteita 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 tulosohtausprosessi.

Vaikka kehittämissuhteita on pyritty mahdollisuuksien mukaan viemään valmistelun kautta eteenpäin, keskeisiltä osin ei paljoa ole vielä tapahtunut. Käsillä oleva aikakaan ei ministeriön mielestä tosin ole suosinut ehdotusten toteuttamista. Korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää (ja nyt myös sen rinnalla olevaa suhdanneluonteinen korjausavustusjärjestelmää) käytetään muitten tavoitteiden lisäksi suhdanne- ja työllisyyspolitiikan välineenä. Tällöin on vaikeaa päästä pitkäjänteisiin, esim. hallituskauden

mittaisiin muuttumattomiin periodeihin, ilman että asiasta päätetään esimerkiksi hallitusohjelmassa. Laman oloissa ei myöskään korjausrakentamisen tukia olla valmiita karsimaan vaan niitä on poliittisen tason päätöksillä haluttu lisätä.

Kehittämisehdotusten eteenpäin vientiä on tehty siinä määrin kuin niukat hallinnolliset resurssit ovat antaneet myöden. Ministeriö huomauttaa, että hallinnoitavana on nyt ”ylimääräinen” suhdannekorjausavustusjärjestelmä, joten hallinnon voimavarat ovat olleet todella kuormitetut.

Hakemusmenettelyn osalta ARA on kehittänyt menettelyä, muun muassa sähköistä menettelyä, kuten määrärahojen seurantatiedostoa kuntien määrärahoista. Hakuaikojakin on pyritty kehittämään siten, että niissä otettaisiin mahdollisuuksien mukaan eri tahojen tarpeet mahdollisimman hyvin huomioon. Viestintäkäytäntöjen työnjakoa on selkiytetty ministeriön ja ARA:n suhteen. Tulorajoja tarkistetaan siten kuin asiasta on päätetty valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Kehittämisehdotukset tullaan vastakin pitämään mielessä, kun avustusjärjestelmää kehitetään. Ministeriön mukaan paremmassa taloudellisessa tilanteeseen on myös paremmat mahdollisuudet viedä kehittämisehdotuksia eteenpäin.

Suhdanneluonteiset energia-avustukset

Havainnot. Suhdanneluonteiset avustukset asunto-osake- ja vuokratalo-yhtiöiden korjauksiin - momentille (35.20.56) on vuoden 2010 talousarvioesityksessä myönnetty 99 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 saa avustuksia myöntää yhteensä enintään 87 miljoonaa euroa. Määrärahaa saa käyttää suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annetun lain (178/2009) mukaisiin avustuksiin. Valtuudesta saa käyttää enintään 37 miljoonaa euroa 1.4.–31.12.2010 myönnettäviin avustuksiin, joilla parannetaan rakennusten energiatehokkuutta tai siirrytään käyttämään uusiutuvia energianlähteitä. Lain mukaan 31.3.2010 jälkeen avustuksia voidaan myöntää vain edellä mainittuihin energia-avustuksiin. Avustuksen myöntää se kunta, jossa korjattava asuinrakennus on. ARA myöntää avustuksen silloin, kun avustus myönnetään kunnalle tai kuntayhtymälle. ARA on antanut ohjeen suhdanneluonteisten energia-avustusten hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen vuonna 2010.

Ympäristöministeriö ei ole katsonut, että olisi syytä tehdä erityinen suunnitelma tai strategia avustusten käytöstä, koska suhdanneluonteiset energia-avustusten kohdentuminen erilaisiin asuinrakennusten parannus- ja korjaustoimenpiteisiin on säännelty varsin tarkasti asiasta annetulla lainsäädännöllä, lailla suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (178/2009 ja muut. 1022/2009) sekä erityisesti val-

tioneuvoston asetuksella suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (1072/2009). Asetuksella kohdennetaan avustukset tietyille, lain tavoitteita mahdollisimman hyvin toteuttaville toimenpiteille. Toimenpiteet on valittu ja rajattu myös käytettävissä olevan valtuuden suuruus huomioon ottaen.

Suhdanneluonteisten energia-avustusten myöntämiseen ei ole tarkoitus osoittaa enempää varoja kuin nyt varatut 37 miljoonaa euroa. Tässä suhteessa menettely eroaa siitä, mikä on ollut poliittinen tahto myönnettäessä ns. 10 prosentin suhdanneluonteisia korjausavustuksia. Niitten osalta oli päätetty varata myöntämisvaluutta niin paljon, että avustukset voidaan myöntää täysimääräisesti. Siten valtuuden osoittauduttua riittämättömäksi sitä lisättiin tarvittava määrä lisätalousarviomenettelyllä.

Avustettavat toimenpiteet on ministeriössä pyritty rajaamaan ottaen huomioon käytettävissä oleva valtuus. Jos valtuus kuitenkin osoittautuu hakuajan päätyttyä riittämättömäksi, ministeriö on ministerin kannan mukaisesti linjannut noudatettavaa myöntämismenettelyä. Avustusta myönnetään täysimääräisenä ainakin sellaisille toimenpiteille, joilla otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. Tämän jälkeen avustusta jaetaan saman prosenttiosuuden mukaan muille hyväksyttävillä hakemuksilla. Linjauksella on ollut tarkoitus ohjata sekä ARA:n että kuntien menettelyä tällaisessa tilanteessa. Linjaus perustuu siihen, että avustettavista toimenpiteistä juuri uusiutuvaa energiaa käyttöön ottavilla toimenpiteillä toteutetaan tehokkaasti lain eri tavoitteita. Suomelle on osana EU:ta asetettu velvoitteita paitsi energiatehokkuuden parantamisen suhteen myös uusiutuvan energian osuuden lisäämisen suhteen. 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.⁶⁷ ARAn tulee myös edistää rakentamismääräyksissä edellytettyä tasoa energiatehokkaampien rakennusten aikaansaamista. Ohjauksen ja valvonnan osalta tavoitteena on, että vuonna 2010 tehdään 5-10 kuntaan korjaus- ja energia-avusteisten sekä suhdanneluonteisten korjausavustusten myöntämismenettelyjen tarkastamiskäynnit. Tulossopimuksessa ei tarkemmin määritellä suhdanneluonteisten energia-avustusten kohdentamista.

⁶⁷ *Yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä voidaan myös parantaa ekotehokkuutta.*

Laissa suhdanneluonteisista avustuksista ja valtioneuvoston asetuksessa todetaan, että energia-avustusta myönnetään vain toimenpiteille, joilla parannetaan energiatehokkuutta, vähennetään haitallisia päästöjä tai otetaan käyttöön uusiutuvia energialähteitä. ARAn mukaan Valtioneuvosto on määritellyt suhdanneavustuslain nojalla annetulla asetuksella (1072/2009) tyhjentävästi avustettavat toimenpiteet. Niille ei ole laissa eikä asetuksessa asetettu mitään etusijajärjestystä vaikuttavuuden eikä muunkaan suhteen.

ARAn tehtävänä on ohjata ja valvoa kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa (8 §). Ohjaus ja valvonta kohdistuvat kuntien avustustoiminnan säännösten mukaisuuteen (mm. 9 §), ei muuhun. Kannat toimenpiteiden vaikuttavuuteen otetaan poliittisella taholla, ei ARAssa toimeenpanevana viranomaisena. Poliittisella tasolla on myös otettu kanta siihen, miten menetellään, jos määräraha ei riitä avustusten täysimääräiseen myöntämiseen kaikille hyväksyttävillä hakijoille. Tämän kannan on YM:n saattanut ARAn tietoon ja se on kirjattu ARAn ohjeisiin lukuun neljä: avustus myönnetään täysimääräisenä ainakin sellaisille toimenpiteille, joille otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. Tämän jälkeen valtuus jaetaan tasaisesti saman prosenttiosuuden mukaan muille hyväksyttävillä hakemuksille. ARA on velvoitettu toimimaan tämän mukaisesti. 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.

ARAlla ei siten ole toimivaltansa puitteissa mahdollisuutta laatia mitään muuta kohdentavaa avustusten suuntaamisen suunnitelmaa. ARA kuitenkin ohjaa, kouluttaa ja valvoa kuntien avustuksia käsitteleviä viranomaisia säännösten mukaiseen toimintaan, osoittaa kunnille määräraha-hakemusten perusteella valtuusosuudet ja hallinnoi määrärahan käyttöä kuten korjaus- ja muiden energia-avustusten ja suhdanneluonteisten avustusten osalta kuntien myöntämistään avustuksista toimittamien tilitysyhteenvetojen ja rahatilausten (ARA maksaa avustukset kuntien tilauksesta kunnille, jotka puolestaan maksavat ne avustuksensaajille) perusteella.

ARA kohdentaa kuntien valtuusosuudet kuntien kesken (alueellinen jako) kuntien täsmällisten määrärahaesitysten perusteella. Kunnat tekevät määrärahaesityksensä hakemusajan päättymisen jälkeen, jolloin ne ovat tarkkoja. Jos määräraha ei riitä kaikille hyväksyttävillä hakemuksille, karsinta kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin kuntiin.

ARAssa käsitellään kuntien määrärahaesitykset ryhmiteltyinä uusiutuvan energian käyttöä koskeviin ja muihin toimenpiteisiin. Kun kuntien määrärahaesitykset on saatu ARAan, esittelijä valmistelee jaon edellä mainitulla tavalla ja päätöksen tekee työjärjestyksen mukaisesti viraston ylijohtaja. Kunnat saavat määrärahapäätökset kirjallisina. Valmisteluun ei liity erityistä arviointi- ja vertailutapaa, jonka perusteella voitaisiin laittaa hankkeet tärkeysjärjestykseen ja tältä perustalta optimoida määrärahojen käyttö ekotehokkaimpiin hankkeisiin.

Painopiste ohjauksessa ja valvonnassa on kuntien avustusviranomaisten ennako-ohjauksessa (ohjeet, netti-informaatio, neuvonta puhelimitse ja sähköpostitse) sekä kouluttamisessa (6 isompaa koulutustilaisuutta kuntien avustuskäsittelijöille ja isännöitsijöille tähän mennessä). Valvontaa suoritetaan samoin kuin korjaus- ja muiden energia-avustustenkin osalta muun muassa kuntien määrärahaesitysten (ennakkovalvontaa) ja tilitysyhteenvetojen 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. Tällöin tarkastetaan avustusmyöntöjen säännöstenmukaisuus (muun muassa saaja, kohde, toimenpiteet, avustuksen suuruus). Tarkastuskäyntien sisällöstä on sovittu ilman kirjallista ohjeistusta. Samoilla käynneillä käydään vastaavasti läpi myös muut korjaus- ja energia-avustuksia (7 tukimuotoa) koskevat hakemukset ja päätökset kahdelta viimeiseltä vuodelta. Käynneistä tehdään kirjallinen dokumentaatio silloin, kun on aihetta kuntaan kohdistuviin jatkotoimenpiteisiin. Kuntakäynteihin osallistuu normaalisti kaksi henkilöä.

Miten sitten on varmennettu, että myönnettyillä avustuksilla todella saavutetaan lain esittämiä tavoitteita (rakennusten energiatehokkuuden parantaminen, haitallisten päästöjen vähentäminen, uusiutuvan energian käyttöön ottaminen)? Ympäristöministeriö katsoo, että lakia tarkentavassa valtioneuvoston asetuksessa (1072/2009) on pyritty valitsemaan avustettavat toimet siten, että lain tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman hyvin. Muille kuin asetuksessa luetelluille toimenpiteille ei avustusta saa myöntää. Säädösten mukaisesta avustusten myöntämisestä vastaavat kunnat sekä ARA kuntia ohjaavana ja valvovana viranomaisena sekä avustusten myöntäjänä eräissä tapauksissa. Tyhjentävä säädöstämistapa on valittu muun muassa sen vuoksi, että kunnissa tehdään avustuspäätöksiä varsin erilaisella ammattitaidolla. Tämän johdosta esim. erityistä teknistä asiantuntemusta vaativia tarkasteluja ei kunnilta voi avustuksen myöntäjinä vaatia. Lain tavoitteiden saavuttamista palvelee myös ministeriön seikka-peräinen linjaus avustusten myöntämisestä siinä tilanteessa, että valtuus osoittautuisi riittämättömäksi (ks. edellä).

2.2.7 Hallinnonalan tukitoiminnot

Hallinnonalan tukitoimintoja ovat erityisesti talous- ja henkilöstöhallinto, henkilöstöresurssien hallinta, tietohallinto, hankintatoimi ja tilahallinto. Omana tukitoimintanaan voidaan pitää myös hallinnonalan tutkimustoimintaa.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten ympäristöministeriö on ohjannut ja johtanut hallinnonalansa keskeisiä tukitoimintoja. Tukitoiminnoista käsiteltiin hankintaintoa, tietohallinnon ohjausta, tilahallintaa ja tutkimustoimen johtamista.

Hankintatoimi

Hankintoja koskevan säädöspohjan perustana ovat valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) 22 a §, jossa todetaan, että valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Lisäksi viraston ja laitoksen on järjestettävä hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta.

Valtioneuvoston asetuksessa (765/2006) valtion yhteishankinnoista määritetään tuoteryhmittäin tavarat ja palvelut, joita valtionhallinnossa voidaan hankkia yhteishankintoina. Virastoja ja laitoksia velvoittava yhteishankinta voidaan käynnistää valtiovarainministeriön päätöksellä (766/2006), jolla määrätään, mitkä asetuksessa mainituista tuotteista ja palveluista hankitaan keskitetysti kilpailutettua sopimusta käyttämällä. Päätöksellä nimetään myös yhteishankintaa koskevan kilpailuttamisen toteuttaja. Virasto tai laitos ei voi ilman erityistä syytä ryhtyä kilpailuttamaan päätöksellä määrättyä yhteishankittavaa tuotetta tai palvelua yhteishankinnan valmistelun tai toteutuksen ollessa vireillä tai yhteishankintasopimuksen ollessa voimassa. Valtiovarainministeriön päätös tarkoittaa käytännössä, että valtionhallinnon hankinnat on tehtävä Hansel Oy:n tarjoamien puitejärjestelyjen avulla.

Laissa julkisista hankinnoista (348/2007) esitetään euromääräiset hankinta-arvoja koskevat rajat kansallisille kynnysarvoille ja EU-kynnysarvoille sekä yleiset hankintojen toteuttamista koskevat menettelyt. Valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007) on annettu edellä mainitun lain nojalla yksityiskohtaisempia määräyksiä hankintojen toteuttamisesta

Valtion hankintakäsikirjan⁶⁸ ja hankintastrategian⁶⁹ mukaan ministeriöllä on vastuu oman hallinnonalansa hankintatoimen strategisesta ohjauksesta. Valtion konsernitason hankintastrategia ohjaa ministeriöitä oman hallinnonalan strategian laadinnassa sekä tarjoaa näkökulmia hankintatoimen kehittämiseen. Kukin ministeriö vastaa hallinnonalansa hankintastrategian laatimisesta ja antaa ohjeita hallinnonalansa virastojen ja laitosten hankintasuunnitelmien tekemiseen osana toiminta- ja taloussuunnittelua. Ministeriö vastaa myös siitä, että sovittuja ja määrättyjä koko valtiokonsernia koskevia keskitettyjä menettelyjä noudatetaan.

Valtion hankintakäsikirjan mukaan hankintayksiköiden velvollisuus on huolehtia oman hankintatoimensa riittävästä ohjeistamisesta. Tämä velvollisuus on käytännössä täytettävissä laatimalla virasto- tai laitospohjainen hankintaohje, joka on mukautettu organisaation hankintatoimen profiiliin ja tehtävään. Hankintaohjeen tulee sisältää organisaation hankintatoimen ohjaamisen ja hankinnan toteuttamisen kannalta olennaiset seikat. Ministeriö voi antaa hallinnonalansa virastoille ja laitoksille tarvittaessa hankintoja koskevia erillisiä ohjeita ja määräyksiä.

Virastotasolla hankintatoimelle tulee nimetä toiminnan johtamisesta vastuullinen taho, joka vastaa toiminnan koordinoinnista ulospäin. Viraston strategisille tai volyymiltaan merkittävimmille hankinta-alueille voidaan nimetä toteutuksesta vastuullinen tulosityksikkö tai yksittäinen virkamies. Vastuullinen taho vastaa toiminnan käytännön järjestämisestä. Ministeriöissä tulisi määritellä taho, joka vastaa hankintatoimen hallinnonalan koordinoinnista ja yhteistoiminnasta.

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

Havainnot. Ympäristöministeriön hallinnonalan hankintojen arvo vuonna 2009 oli lähes 87 miljoonaa euroa, mikä on noin 81 prosenttia hallinnonalan toimintakuluista.⁷⁰

⁶⁸ Valtiovarainministeriö (2007).

⁶⁹ Valtiovarainministeriö (2009a).

⁷⁰ Tämä on Netran ns. hankintatilien yhteisarvo, josta on vähennetty vuokriin liittyvät tilit ja henkilöstön matkustusmenoihin liittyvät tilit (päivärahat, kilometrikorvaukset ja muut maksettavat korvaukset).

Ympäristöministeriön taloussäännössä määrätään hankintatoimen yleiset periaatteet. Taloussäännön mukaan hankintatoimeen kuuluvat hankintojen suunnittelu, hankintamenettelyt, omaisuuden säilytys ja varastointi sekä omaisuuskirjanpito. Ympäristöministeriön tiliviraston hankintatoimessa noudatetaan julkisia hankintoja ja valtionhallinnon hankintoja koskevia säädöksiä ja määräyksiä sekä hallinnonalan hankintastrategian periaatteita ja menettelytapoja. Hankinnoissa otetaan huomioon kestävän kehityksen periaatteet ja ympäristövastuullisuus sekä valtiolle kokonaistaloudelliseksi tulevat menettelytavat. Hankintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa tulee huolehtia tavaroiden ja palveluiden tuottajien asianmukaisesta kilpailuttamisesta. Hankintavaihtoehtoina tulee käsitellä myös hyödykkeiden yhteiskäyttöä, kierrätystä ja vuokraamista.

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, joskin 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. Kolme erilaista hankintatapaa ja niiden edellytykset ja menettelyt on kuvattu. Riippumatta valitusta menettelytavasta hankinnasta tulee syntyä kirjallinen perustelumuiotio (pienhankintapäätös) valitusta toimittajasta ja/tai tilaus/sopimus. Ohjeessa esitetään myös, että pienhankinnoissa tulee aina mahdollisuuksien mukaan huomioida ympäristönäkökohdat. Myös sosiaalisia näkökohtia voidaan ottaa huomioon. Näitä ovat *"hankintojen tekeminen työkeskuksilta tai vastaavilta yksiköiltä, joiden toiminnan*

tarkoitus on tukea heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden työllistymistä."

T&K -toimen hankintojen menettelytapa ohje on laaja (70 sivua) ja yksityiskohtainen. Toimintaa ohjeistetaan hyvin useilla lomakepohjilla ja hankintamenettelyn kulkukaavioilla.

Ministeriöllä on ohje julkisten hankintojen sähköisen ilmoitusjärjestelmän (HILMA)⁷¹ käytöstä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on yhteinen vuonna 2002 julkaistu hankintastrategia; hallinnonalan virastoilla ei ole omia strategioita. Julkaistu strategia-asiakirja on jaettu kolmeen osaan. Ensin esitetään strategiset tavoitteet. Tämän jälkeen selvitetään ympäristövastuullisuutta menettelytavoissa. Kolmantena osana ovat varsinaiset hankintaohjeet.

Strategia antaa yleiset suuntaviivat ja perustan hankintatoiminnan kehittämiseksi. Strategia kattaa kaikki hallinnonalalla tehtävät hankinnat. Siinä on kuvattu hankintatoimen visio, näkökulmat ja kriittiset menestystekijät. Hankintojen strategisen ohjauksen osalta hankinnat jaetaan kolmeen luokkaan niiden merkityksen perusteella. Strategia-asiakirjan ensimmäisen osan lopuksi esitetään toimenpiteet strategian toteuttamiseksi.

Ympäristövastuullisuutta hankinnoissa kuvaavassa osassa on paljon käytännön esimerkkejä ympäristönäkökohtien huomioimisessa julkisissa hankinnoissa. Lisäksi esitetään talouslaskennan ja tulosjohtamisen kytkennät hankintojen ympäristönäkökohtiin.

Kolmannen osan, hankintaohjeen, tarkoituksena on yhtenäistää ympäristöhallinnon hankintakäytäntöjä, parantaa hankintojen kokonaistaloudellisuutta sekä turvata aiempaa paremmin tilaajan eli ympäristöhallinnon asianmukaiset edut hankintaprosessissa.

Hankintastrategiaa toteutetaan tulosohjauksen kautta. Aiempien alueellisten ympäristökeskusten hankinnoissa ei ole euromääräisesti ollut suuria hankintoja. Tulosneuvotteluissa on lyhyesti ollut esillä lähinnä vuokrasopimuksiin ja autohankintoihin liittyviä asioita. Ympäristötöihin (mom. 35.10.77) liittyvät hankkeet ja hankinnat on ohjeistettu yksityiskohtaisesti; hankemuistioista on annettu malli. Ohjeistus on vuosittaisessa tulosohjaukskirjeessä sekä intranetin laatuohjeistuksessa.

⁷¹ HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Yritykset puolestaan saavat HILMAsta reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenettelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista. HILMAssa ilmoitetaan kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. EU-ilmoituksista HILMAssa täytetään ennakoilmoitus, hankintailmoitukset ja jälki-ilmoitukset.

Hallinnonalalla on toiminut hankintatoimen kehittämisryhmä 1.12.2001 lukien, jossa on ollut edustus ympäristöministeriöstä, Suomen ympäristökeskuksesta, alueellisista ympäristökeskuksista ja ympäristölupavirastosta. Vuonna 2010 asetettiin uusi hallinnonalan hankintatoimen yhteistyöryhmä, vastaamaan uutta hallinnonalan organisaatiota. Mukana ovat edustajat YM:stä, SYKEstä ja ARasta.

Ympäristöministeriö on antanut vuonna 2008 ohjeet valtion yhteishankinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen ja valtiovarainministeriön 7.9.2006 antaman päätöksen (766/2006) mukaisten yhteishankintoina hankittavien tuotteiden ja palvelujen hankintamenettelystä. Hallinnonalan Hansel-hankintojen nimellisarvo oli vuonna 2007 noin 5,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 se oli kaksi miljoonaa euroa suurempi ja vuonna 2009 hankinta-arvo ylitti 11 miljoonaa euroa. Näin tavoite yhteishankintojen lisäämisestä on toteutunut hyvin: hankintojen arvo on kaksinkertaistunut vuosina 2007 ja 2009. Alueellisten ympäristökeskusten hankinnat lisääntyivät 3,1 miljoonaa ja SYKE:n 1,2 miljoonaa euroa.⁷²

Hankintoja seurataan Hanselin ja Suomen Matkatoimiston kanssa säännöllisissä palavereissa, joissa käydään läpi toteutuneita hankintoja. Hansel ja Suomen Matkatoimisto raportoivat sekä ministeriötasolla että koko hallinnonalalta. Hanselin puitesopimustilannetta seurataan Hanselin Extranet-sivujen kautta. Hankintoja on myös seurattu hyödyntäen Netran ja YM:n kirjapidon tietoja. T&K -hankintojen seurannassa hyödynnetään kirjanpitoa ja TAIKA-järjestelmää. Muista ministeriön sopimuksista on hallintoyksikössä oma rekisterinsä. Ministeriön T&K -palvelusopimukset viedään asianhallintajärjestelmä AHJOon.

Hallinnonalalla on pyritty kehittämään hankintaosaamista. Esimerkiksi hankintatoimen kehittämisryhmä on järjestänyt useita koulutustilaisuuksia eri paikkakunnilla. Lisäksi HAUSin koulutusta on järjestetty aluehallinnossa. Hankintatoimesta on tehty myös koko hallinnonalalle laaja kehittämiskysely vuonna 2007. Hankintojen koordinaattori on käynyt HAUSin laajan hankintakoulutuksen (hankintaosaaja 1).

Valtion uudessa hankintastrategiassa (hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelmassa)⁷³ 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*. Lisäksi Suomen ympäristökeskuksen tutkija on konsultoinut ja kouluttanut valtion yhteishankintayksikkö

⁷² Hanselilta 28.6.2010 saatujen tietojen mukaan.

⁷³ Valtiovarainministeriö (2009a).

Hanselin työntekijöitä ympäristökriteerien huomioimisesta hankinnoissa. Ympäristöministeriön edustajia on ollut myös mukana Hanselin kilpailutamisryhmissä tuomassa mahdollisuuksien mukaan ympäristökriteerejä mukaan hankintojen kilpailuttamiseen. (muun muassa laivamatkustus).

Tietohallinnon ohjaus

Valtioneuvosto IT-toiminnan ohjauksesta vuonna 2006 annetun periaatepäätöksen⁷⁴ mukaan ministeriö ohjaa koko hallinnonalan tietohallintoa. Tätä varten hallinnonaloille muodostetaan omat tietohallinnon johtoryhmät, ja lisäksi jokaisessa ministeriössä tulee olla hallinnonalan IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoinnista vastaava henkilö. Periaatepäätöksen mukaan tietohallintoinvestointien kustannukset ja muut vaikutukset tulee arvioida ja raportoida. Merkittävät hankkeet tulee koota keskitettyyn IT-hankesalkuun. Tietojärjestelmien uudistamissuunnitelmat sisällytetään strategia-asiakirjoihin. Ylläpitokustannusten kehittymistä tulee seurata.

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 ensimmäisen kerran vuonna 1994 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

⁷⁴ Valtiovarainministeriö (2006). *Valtiontalouden tarkastusvirasto on alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta koskevassa jälkiseurantaraportissa (VTV 2010) kiinnittänyt huomiota valtion IT-strategian vanhentumiseen, koska IT-toiminnan ohjaukseen ja toimenpiteiden toteuttamiseen on tullut uusia linjauksia. Tätä kirjoitettaessa (kesäkuussa 2010) on parhaillaan lausunnolla IT-konserniohjauksen lainsäädäntöryhmän muistio (VM 2010), jossa esitetään lakiehdotus Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen ja tietojärjestelmien yhteen sovitettavuudesta. Lakiehdotuksen toinen luku käsittelee tietohallinnon ohjausta. Samaan aikaan on lausuntokierroksella myös valtion tietojärjestelmä-hankkeiden arviointitoiminnan kehittämistä koskeva työryhmän esitys (23.6.2010).*

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.

Ensimmäisen vuonna 1995 valmistuneen tietohallintostrategian mukaisesti tieto- ja kehittämistarpeet ja resursointi suunniteltiin sekä päätettiin vuosittain TTS-kierroksella tulostohjauksen pelisääntöjen mukaisesti tietohallinnon johtoryhmän hyväksyessä suunnitelmat. Valmistelun koordinoinnista vastasi tuolloinen tietohallintopäällikkö. Vuonna 1999 aloitettiin strategian uusiminen. Uusi tiedon hallinnan strategia hyväksyttiin kesällä 2000. Uuden strategian mukaisesti tiedon hallinnan johtoryhmä päätti viimekädessä hallinnon yhteisistä kehittämishankkeista, niiden rahoituksesta ja voimavarojen allokoinnista.

Tiedon hallinnan strategia keskittyi tuolloin tiettyjen perusvalmiuksien kuten verkkopalvelujen ja asianhallinnan järjestämiseen koko hallinnonalalla. Seuraava tiedon hallinnan strategia tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Strategiassa keskityttiin erityisesti sähköisten palvelujen integrointiin, tietovarantoihin ja asianhallintaan sekä asiointipalvelujen ja -prosessien kehittämiseen.

Kolmannen strategiakauden ohjelmaa valmisteltiin vuonna 2008 työryhmässä, jota ohjasi ympäristöhallinnon tietohallinnon johtoryhmä. Työssä käytettiin myös konsultin palveluja ja työn kuluessa useat ympäristöhallinnon asiantuntijat osallistuivat eri aihealueiden teematyöpajoihin. Ympäristöministeriön virkamiesjohtoryhmä käsitteli strategian kokouksessaan 12.6.2009. Strategian pohjaksi oli tehty analyysi aiemman strategiakauden tavoitteiden toteutumisesta ja SWOT-analyysi,⁷⁵ joiden perusteella voitiin määrittää tiedon hallinnan kehittämishaasteet.

Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan strategiat on työstetty yhteistyössä ympäristöhallinnon organisaatioiden kanssa. Ympäristöhallinnon tietohallinto kattaa "koko konsernin" eli strategia on ollut yhteinen kaikille ympäristöhallinnon virastoille. Erillisiä virastokohtaisia tiedon hallinnan strategioita ei ole laadittu.

Uuden strategian valmistuessa kesällä 2009 todettiin, että monia asioita oli vielä selvittämättä aluehallinnon uudistamisen sekä ympäristö- ja luonnonvaratutkimuksen yhteenliittymän aiheuttamien muutosten osalta. Tämän vuoksi strategia tulee tarkistaa jo vuoden 2010 aikana ja tehdä siihen mahdollisesti tarvittavat tarkennukset.

⁷⁵ SWOT on nelikenttämenetelmä, jota käytetään strategian laatimisessa sekä oppimisen tai ongelmien tunnistamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä.

Strategiaa uudistettaessa oli vielä epäselvää, miten aluehallintouudistuksen myötä erityisesti aiemmin LSU:n vastuulla olleiden koko ympäristöhallintoa palvelevien tiedon hallinnan palvelujen ylläpito organisoidaan. Asia on sittemmin ratkaistu SYKE:n ja aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö AHTIn kanssa tehdyn palvelusopimuksen myötä.

Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 *Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman*, jonka tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut. Ohjelman tavoitteiden täyttymisen seuraamiseksi VM tulee ylläpitämään strategisen tason kokonaiskuvaa hallinnonalojen palvelujen sähköistämisen nykytilasta. Kokonaiskuvan luominen ja ylläpitäminen edellyttävät hallinnonalakohtaisia palvelujen kehittämissuunnitelmia, joissa tulee kuvata kunkin hallinnonalan palvelujen sähköistämisen nykytilanne, tavoitetilanne 2013 ja kehittämis-toimenpiteet, joilla nykytilasta siirrytään tavoitetilaan. VM pyysi alkuvuodesta 2010 ministeriöitä tuottamaan oman hallinnonolonsa osalta tarvittavan suunnitelman. Ympäristöministeriö tuotti hallinnonolonsa osalta palvelujen sähköistämissuunnitelman, joka osaltaan tukee kesällä 2009 valmistuneen tiedon hallinnan strategian tarkistamista. Suunnitelmaa on sittemmin vielä täydennetty alustavalla sähköisten palvelujen kehittämisen "tiekartalla".

Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö totesi tässä tarkastuksessa, että tiedon hallinnan strategiaan ei ole tarvetta tehdä lisätarkistuksia vuonna 2010.

Ominaista uudelle ympäristöministeriön 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 muodostaminen, ja siihen mukaan tulevien toimijoiden välinen syvenevä yhteistyö tietojen hallinnan ja käytön alueilla.

Strategiakauden painopistealueiksi on määritelty ydintoimintaa tukevat ratkaisut, tietovarantojen hyödyntäminen, sähköiset kanavat ja viestintä sekä IT-johtaminen ja -palvelut. Kullekin painopistealueelle on kuvattu tavoitteet, kriittiset menestystekijät ja keskeiset toimenpiteet. Strategia-asiakirjan liitteenä olevasta strategiakartasta voidaan lukea, että tavoitteiden suhteen on myös esitetty määrällisiä mittareita.

Strategian toteuttamista koskevassa luvussa on määritelty tiedon hallinnan prosessien johtaminen ja ohjaus: ympäristöhallinnon sisäisten tiedon hallinnan toimijoiden välinen vastuu- ja työnjako.

Virastojen johto tekee toimintälähtöisiä päätöksiä tiedon hallinnan ratkaisujen toteuttamisesta ja hyödyntämisestä sekä huolehtii yhteisten ratkaisujen hyödyntämisestä, muutosten johtamisesta sekä uusien toimintatapojen ja ratkaisujen jalkauttamisesta. Virastojen substanssiyksiköt osallistuvat yhteiseen päätöksentekoon johtoryhmien kautta sekä yhteisten ratkaisujen suunnitteluun ja toteuttamiseen tiedonhallinnan yhteistyöryhmässä (TIHY) ja projekteissa. Tiedonhallinnan johtoryhmän tehtäviin kuuluu: ohjaus, priorisointi ja päätökset koskien strategiaa, arkkitehtuuria, prosesseja, palveluja, järjestelmiä, budjettia sekä alustoja ja perustietotekniikkaa.

Ministeriön tietohallinnolle kuuluu vastuu tietoteknisestä kokonaisuudesta, määrärahoista, hankesalkun hallinnasta sekä alustojen ja perustietotekniikan, harmonisoinnin, integraation ja yhteiskäyttöisyyden ohjauksesta. Ministeriön tietohallinto on yhteisten alustojen ja perustietotekniikan sekä sähköiset kanavat toimialueiden palvelujen järjestäjä/tilaaja. Ministeriön tietohallinto toimii yhteistyössä hallinnonalan virastojen tietohallintojen kanssa ja vastaa tarpeen mukaan yhteistyön toimintatavoista.

Tietovarannot toimialueen sekä toiminnot ja palvelut -toimialueen asiakasvastuu sijaitsee substanssitoiminnoista vastaavissa yksiköissä. Vastuusiin kuuluu tietovarantojen, prosessien, palvelujen ja ratkaisujen määrittäminen sekä kehittäminen yhteistyössä tietohallinnon ja palvelutuotantoyksikköjen kanssa. Tietohallinto vastaa tarvittavien palvelujen järjestämisestä. Sähköisten palvelukanavien koordinoituvastuu on ministeriön viestinnällä. Vastuuseen kuuluu yhdessä ministeriön tietohallinnon kanssa sähköisten palvelukanavien kehittäminen ja niihin liittyvien palvelujen järjestäminen. Vastuu sähköiseen ja muihin kanaviin tuotetuista palveluista kuuluu hallinnonalan ydintoiminnoista vastaaville yksiköille.

Strategiassa määritellään myös tiedon hallinnan kehittämisvastuut substanssitoiminnan johdon ja tietohallintojohdon välillä.

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. Kehittämisohjelman valmistelusta vastaa ympäristöministeriön tietohallinto. Kehittämisohjelmassa esitetään: tiedon hallinnan hankesalkun hankkeet, aikataulut, resurssitarpeet ja kustannukset; muut tiedon hallintaa koskevat kehittämistoimenpiteet, jotka vaativat aikataulutusta ja resursointia (esim. aineistojen hankinta); hankkeiden ja muiden kehittämistoimenpiteiden vai-

kutus palvelusopimuksiin, tiedon hallinnan toimintaa kuvaavat mittarit sekä päivitetty hankkeiden ja kehittämistoimenpiteiden hankekartta. Kehittämissuunnitelmaa käsitellään muun muassa ympäristöhallinnon tiedon hallinnan yhteistyöryhmässä ja virkamiesjohtoryhmässä osana normaalia ohjausmenettelyä. Suurimmista tietojärjestelmähankkeista on täytetty valtiovarainministeriön edellyttämät tietojärjestelmälomakkeet ja ne on toimitettu hallinnonalan TTS:n yhteydessä valtiovarainministeriöön.

Ympäristöministeriön tulosopimuksessa vuodelle 2010 on hallintoyksikölle asetettu tulostavoitteeksi (kriittiseksi menestystekijäksi) prosesseja, toimintoja ja rakenteita koskien ympäristöhallinnon tiedon hallinnan strategian 2009–2012 toimeenpano. Tätä on täsmennetty viidellä osatavoitteella. Mittareita on asetettu kaksi.

Ympäristöhallinnon tietohallintomenot vuonna 2009 olivat valtion IT-kyselyn mukaan noin 12,2 miljoonaa euroa. Summa sisältää myös entisten alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen menot. Kokonaismenoihin on laskettu mukaan myös tietohallintohenkilöiden palkat sekä muun muassa puhelinkulut. Ympäristöministeriön toimintamenoista käytettiin ministeriön suoriin tietohallintomeneihin (ei sisällä mm. palkkoja, eikä osastojen ja yksiköiden maksamia puhelinkuluja) vuonna 2009 noin 1,9 milj. euroa. Ympäristöministeriön tutkimus ja kehittämisrahoista osoitettiin ympäristöhallinnon tiedon hallinnan kehittämishankkeisiin vuonna 2009 515 000 euroa ja 620 000 euroa vuonna 2010.

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.

Osa hallinnonalan yhteisistä tietoteknisistä kustannuksista maksetaan SYKELLE osoitetuista määrärahoista. Myös tämän määrärahan osalta tehdään käyttösuunnitelma seuraavalle vuodelle ja vertailu aiempaan vuoteen.

Hallinnonalan tietohallinnon hankesalkun valmistelun yhteydessä otetaan huomioon tietojärjestelmien edellyttämät ylläpidon henkilöresurssit. Lähinnä tämä koskee SYKEN teknisiä henkilöitä, jotka ylläpitävät hallinnonalan omia tietojärjestelmiä.

Ympäristöhallinnossa kokeiltiin ensimmäistä kertaa tiedon hallinnan hankkeiden ulkopuolista arviointia vuonna 2010. Alkuvuodesta 2010 ympäristöministeriö tilasi Clarity Security Consulting Oy kolmen tuottavuushankkeen (LUPA, TIVA2 ja SALT) arvioinnin, Hankkeiden arvioinnit ja arvioitsijan toimenpiteet tietohallinnolle ovat luettavissa hallin-

non intranetissa TIHY-ryhmän 5.5.2010 pidetyn kokouksen aineistossa. 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 tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnon kehittämistä selvittäneen työryhmän esityksiä.

Toimitilojen hallinta

Koko valtion tasolla toimitila-asioita ohjaa valtion toimitilastrategia.⁷⁶ Strategiassa päämääränä on, että valtion virastojen ja laitosten toimitilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti, ja että valtioyhteisön kokonaisuus varmistetaan. Toimitilastrategiassa ei määritellä ministeriön vastuita hallinnonalan toimitilakysymyksissä, muuten kuin ministeriöiden tehtävät alueellistamiseen liittyen.

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 VM:n ohjeistusta. 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 2008 yhteensä noin 12,0 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 ne olivat noin 13,3 miljoonaa euroa. Ministeriön vuokrat vuokraut vuonna 2009 olivat noin 2,7 miljoonaa euroa (sis. alv) ja Suomen ympäristökeskuksen noin 4,0 miljoonaa euroa. Lahdessa sijaitsevan asumisen kehittämiskeskuksen toimitilavuokrat olivat vuonna 2009 noin 0,4 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 tämän asian suhteen noudatettu konserniajattelua. Pidemmän ajan linjaukset tehdään normaalissa vuotuisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa. Ympäristöministeriön hallin-

⁷⁶ Valtiovarainministeriö (2005a).

nonalan 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, jossa niitä hoidettiin aiemmassa talousryhmässä ja hallintoyksikön organisaation uudistamisen jälkeen 1.6.2010 alkaen niitä hoidetaan uudessa työympäristön hallinta -ryhmässä. Ryhmän päällikkö vastaa toimitila-asioiden valmistelun organisoinnista ja lisäksi käytännön kiinteistöhoitoasioita ja yhteyksiä muun muassa kiinteistöhuoltoon hoitaa sivutoimisesti yksi henkilö. Toimitilojen päivittäisen käytön asioiden ja ongelmatilanteiden hoitoon osallistuu tällä hetkellä myös Securitas Oy:lle ulkoistetussa ministeriön vastaanotossa oleva henkilö. Toimitilaturvallisuuteen liittyvissä asioissa ministeriö käyttää myös valtioneuvoston kanslian turvallisuuspalvelut-yksikön palveluja ja ministeriön tietohallinnon asiantuntemusta.

Suuremmat 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. Toimitilahallinnan/johtamisen koulutusta ei ole erikseen hallinnonalalla järjestetty. Hallinnonalan ohjaus ja yhteydenpito on ministeriössä nähty voitavan hoitaa muutoin.

Henkilöstövoimavarojen suunnittelun ja tilahallinnan valmistelun koordinointi tehdään ministeriön hallintoyksikössä ja hallinto-osastossa SYKEssä. ARAssa hallintojohtaja koordinoi valmistelua. Erityisesti vuokrasopimusten tekemis- tai uusimisvaiheessa pidemmän aikavälin henkilöstösuunnitelma on ministeriön näkemyksen mukaan erittäin tärkeä lähtökohhta. Ministeriö toteaa lisäksi, että hallinnon järjestelyt ovat viime aikoina olleet sen verran nopeita, että monivuotiset vuokrasopimukset eivät kovin hyvin jouta em. muutostilanteissa (esim. aluehallinnon uudistus). Jos toimitilat eivät ole valtion/Senaattikiinteistöjen, niin Senaattikiinteistöjen rooli välivuokraajana saattaa helpottaa joiltain osin muutostilanteessa, joskin välivuokrauksesta myös maksetaan vuokrassa jatkuvaa korvausta.

Ministeriön vuoden 2009 tulossopimuksessa on rakennetun ympäristön osaston työkykyä ja osaamisen kehittämistä koskevan tavoitteen yhdeksi kriittiseksi menestystekijäksi esitetty, että tilajärjestelyt tukevat osaston rakenteita ja toimivuutta. Vuoden 2009 alussa osaston henkilökunta oli sijoitettu eri puolille ministeriön tiloja ja uudella järjestelyllä pyrittiin siihen, että osaston koko henkilökunta sijoitetaan lähemmäksi toisiaan. Tilajärjestely liittyi laajempaan ministeriön uuden organisaation edellyttämiin muutoksiin. Vuoden 2009 ministeriön hallintoyksikön yhtenä prosessien, toimintojen ja rakenteiden tavoitteiden menestystekijänä esitettiin ministe-

riön toimitilojen onnistuminen. Tälle asetettiin myös mittari: työtyytyväisyysbarometrin tulos toimitilojen osalta.

Hallinnonalan virastojen tulossopimuksissa on muutamia mainintoja toimitilaa koskevista tulostavoitteista. Nämä liittyvät lähinnä uusittuihin toimitiloihin ja niiden joustavaan käyttöönottoon.

Sekä henkilöstön vähennystavoitteet että toimintarahen leikkaukset ja 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, poissaoloihin jne. Ministeriön ja hallinnonalan virastojen toimintamenorahojen kehysten tiukkuuden takia myös toimitilat ovat entistä tarkemman suunnittelun kohteena etenkin muutostilanteissa. Muutostilanteiden tarve- ja tilatarjontakartoituksia hoidetaan yhteistyössä Senaattikiinteistöjen kanssa, vaikka tällä hetkellä ministeriön, SYKEN ja ARAn päätilat eivät olekaan Senaattikiinteistön tiloja.

Vuokrasopimukset ovat useiden vuosien pituisia, joten tilakustannusten säästäminen välittömästi ei ole mahdollista. Samoin, koska tilat ovat jo olemassa olevia, myös niiden antamat mahdollisuudet ja reunaehdot muutostilanteissa joudutaan ottamaan huomioon.

Tilasuunnittelussa on viimeisimmissä hallinnonalan muutoissa käytetty sekä Senaattikiinteistöjen asiantuntemusta että muita tilakonsultteja parhaiden ratkaisujen löytämiseksi. Ympäristöministeriö on vuoden 2009 alussa luopunut pienehköstä noin parin sadan neliön tilasta, minkä henkilöstön vähittäinen väheneminen mahdollisti. Jatkosuunnittelussa seuraavaa vuokrasopimusta tehtäessä pidemmän tähtäimen henkilöstösuunnitelma on selkeästi tilatarvesuunnittelun pohjana. Myös SYKEssä tilan käyttöä tiivistettiin ja muun muassa laboratoriotoimintoja järjesteltiin.

Ympäristöministeriössä on toteutettu viime vuosina useita organisaatiouudistuksia. Vaiheittain toteutettujen organisaatiomuutosten jälkeen osastot ja ryhmät olivat monilta osin hajallaan, mikä hankaloitti tehokasta johtamista ja sisäistä yhteistyötä. Ministeriön sisäinen muutto toteutettiin marraskuussa 2009 ja siinä noin 80 prosenttia henkilöstöstä muutti työhuonetta. Vuodenvaihteessa tehdyn työtyytyväisyyskyselyn arvioiden mukaan muutosta pidettiin kauttaaltaan onnistuneena varsinkin siksi, että organisatoriset kokonaisuudet voivat toimia yhtenäisemmin ja tehokkaammin. Tilasuunnittelussa oli mukana Pöry Architects Oy:n tilakonsultti, mikä ministeriön mukaan helpotti sijoitteluvaihtoehtojen suunnittelua. Ministeriössä päädyttiin työviihtyvyyden, henkilöstön näkemysten, työn luonteen ja tehokkuuden perusteiden edelleen säilyttämään omat työ-

huoneet edellisen muuton yhteydessä, vaikka muitakin vaihtoehtoja tarkasteltiin.

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. Aiemmin, kun alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot olivat hallinnollisesti suoraan ministeriön alaisia, myös niiden tilavuokrausten muutokset/muutostarpeet käsiteltiin hallintoyksikön aluehallinnon asioita hoitaneessa ryhmässä. Uudet, tietyn kustannusrajan ylittävät vuokrasopimukset, edellyttävät valtioneuvoston raha-asian käsitteilyä ja mahdollisesti myös lisärahoitusta usein etenkin väistötila/muuttovaiheessa, joten ministeriön mukanaolo jo aiemmassa valmisteluvaiheessa on hyödyllistä.

Ministeriö on osallistunut sekä ARAn että SYKEN toimitila-järjestelyjen valmisteluun isommissa muutoshankkeissa (esim. ARAn muutto Lahteen, SYKEN tilamuutokset MTL:n järjestelyn yhteydessä ja parhaillaan suunnitteilla oleva Helsingin Viikin uusi toimitalo sekä myös toiminnan alueellistaminen ja muun muassa laboratorioiden yhteistyöjärjestelyt).

Aluehallinnon tilajärjestelyjen osalta päävastuu on siirtynyt vuoden 2010 alusta VM:lle (AVIt) ja TEM:lle (ELYt).

Ympäristöministeriön hallinnonalalla vuonna 2010 ministeriön toimistotilat olivat 29,0 m²/henkilötyövuosi. SYKEN toimistotilat olivat 29,6 m²/htv ja ARAn 35,2 m²/htv. Korkeimmat arvot SYKEN yksiköiden osalta olivat Jyväskylässä: 38 m²/htv. Sen sijaan Helsingin Kumpulassa toimistotilaa oli käytössä 24,4 m²/htv. Valtion toimitilastrategiassa perinteisen toimistotyypin tilojen tavoitteena pidetään 30 m²/henkilö ja muuntojoustavissa ratkaisussa 25m²/henkilö. Näin ympäristöministeriön hallinnonalan toimitilojen käyttö vastaa tavoitteita.⁷⁷

Ministeriön tiloissa on otettu sähkösopimuksissa käyttöön uusiutuvat energiatuotantomuodot eli jo aiemmin uusiutuva vesivoima ja tänä vuonna tuulisähkö.

Hallinnonalalla on mahdollisuus etätööhön ja virastoissa on hyväksytty etätöyperiaatteet. Ministeriössä on ollut vuosittain noin kymmenkunta henkilöä etätöössä, kiinnostus on aivan hienoisesti kasvanut viime vuosina, mutta työn luonne ja yhteistyötarpeet eivät välttämättä suosi kovin

⁷⁷ *Hallinnonalan virastojen htv-luvut ovat pitkälti samat kuin henkilöstön määrä ministeriön ja ARA:n osalta. SYKEN osalta henkilöstömäärää on htv-lukua hieman suurempi ja näin henkilöä kohti käytetty toimitilan pinta-ala on mainittua lukua hieman pienempi.*

mittavaa etätöön käyttöä. ARAn siirtyminen Lahteen lisäsi siellä etätöön käyttöä ainakin tilapäisesti. Kokonaisuutena etätöitä tekevien määrä on kuitenkin ollut sen verran vähäinen ettei etätöillä ei käytännössä ole näkyvää vaikutusta toimitilojen käyttöön.

Tutkimustoiminta

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriöiden tehtävänä ovat alansa tutkimus, kehittäminen ja seuranta. Seuraavassa selvitetään, missä määrin ympäristöministeriön tutkimuksen ohjaus vastaa valtioneuvoston asetuksessa ministeriölle säädettyjä tehtäviä.

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. Ministeriön ohjaamien ja rahoittamien tutkimus- ja kehittämishankkeiden tulee tuottaa ympäristöhallintoa palvelevaa tietoa, jota voidaan hyödyntää toiminnan ennakoinnissa, päätöksenteossa sekä kansallisen ja kansainvälisen ympäristöpolitiikan kehittämisessä ja toimeenpanemisessa. Toiminnan tavoitteena on vahvistaa ympäristöhallinnon perustoimintojen ja strategisesti tärkeiden ydintoimintojen tietopohjaa. Ympäristöministeriö hankkii tietoa pääasiassa tutkimus- ja asiantuntijalaitoksilta, korkeakouluilta, konsulttiyrityksiltä ja järjestöiltä. Tärkeä asema tiedon tuottajana on ympäristöhallinnon sektoritutkimuslaitoksella Suomen ympäristökeskuksella (SYKE).

Ympäristöministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön osastot vastaavat toimialan tutkimukseen liittyvistä asioista. Vuoden 2010 alussa lakkautetuille alueellisille ympäristökeskuksille kuului ympäristöhallintoa koskeneen lain (55/1995) 4 §:n mukaan myös huolehtia ympäristöntutkimuksesta ja -seurannasta. Alueelliset ympäristökeskukset siirtyivät 1.1.2010 toimintansa aloittaneiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristötoimialaksi, jossa niiden tehtävänä on lain (897/2009) mukaan myös *"tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa"*. Myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tehtäviin kuuluu tutkimustiedon tuottaminen. Keskusta koskevan lain (71/2007) 1 §:n mukaan ARAn tehtävänä on muun muassa tehdä asumiseen ja asuntomarkkinoihin

liittyviä selvityksiä. Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä säätelevässä Metsähallitusta koskevassa laissa (1378/2004, 6 §) selvitystehtäviksi määritellään "luontoinventoinnit ja muut selvitykset" valtakunnallisen suojele suunnittelun perustaksi.

Ministeriön tehtäviä koskeva tutkimusvastuu määritty suurimmalta osin Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) säädöspäerusteisilla tehtävillä. SYKEstä annetun lain (1069/2009) 1 §:n mukaan *"Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus". SYKE "erityisesti tutkii ja arvioi ympäristössä", alueiden käytössä ja vesivaroissa tapahtuvia muutoksia ja niiden syitä sekä kehittää keinoja haitallisten ympäristömuutosten ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa."*

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

Ministeriö rahoittaa tutkimusta myös opetusministeriöön vuonna 2007 perustetun sektoritutkimuksen (erityisesti *kestävän kehityksen ja alueet, yhdyskunnat ja infrastruktuuri* -jaostojen) neuvottelukunnan kautta. Neuvottelukunnan päätehtävänä on parantaa ministeriöiden tiedon tilaajaosaamista, tehostaa sektoritutkimuksen suuntaamista ja vahvistaa tutkimuksen hyödyntämistä. Neuvottelukunta myös valmistelee ja tekee esityksiä ministeriöiden yhteisistä sektoritutkimuksen tutkimusohjelmakokonaisuuksista sekä koordinoi niiden toteuttamista ja kilpailuttamista.

Ympäristöministeriö vastaa EU:n ympäristöalan rahoitusvälineen Life+ kansallisesta toiminnasta. Life+ rahoittaa ministeriön kaikkien osastojen toimintakenttiin kuuluvia mittavia hankkeita, joilla on tarkoitus aikaansaada tutkimustuloksista käytännöllistä ympäristöhyötyä.

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), Metsäntutkimuslaitos (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 asetuksen 5 §:n mukaan toiminnan suunnittelusta ja johtamisesta vastaava johtoryhmä. LYNETille asetettiin 10.2.2010 asetuksen 5 §:n mukainen johtoryhmä, jossa ympäristöministe-

riön edustajina ovat ministeriön hallinnollinen ylijohdaja ja tutkimusjohtaja sekä tutkimuslaitoksen edustajana SYKEN pääjohtaja.

Ympäristöministeriöön perustettiin tutkimusjohtajan virka, joka täytettiin 1.1.2010 lukien. Tutkimusjohtajan tehtävänä on hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhteensovittaminen sekä valtion sektoritutkimusjärjestelmän uudistuksesta ja luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä johtuvat uudet tehtävät.

Ympäristöministeriön virkamiesjohtoryhmä johtaa tutkimus- ja kehittämissasioita: päättää toiminnallisista tavoitteista, tietotarpeiden priorisoinnista, tulosoajauksesta, valvonnasta ja tutkimus- ja kehittämisrahojen jakopäätösesityksestä ministereille. Tutkimusjohtaja johtaa ja koordinoi yhdessä tutkimustiimin kanssa ministeriön tutkimus- ja kehittämissasioiden valmistelua, yhteensovittamista ja määrärahojen käytön suunnittelua. Tutkimustiimissä on edustettuina osastojen ja yksiköiden tutkimus- ja kehittämissasioista vastaavat henkilöt. Tutkimusjohtaja on virkamiesjohtoryhmän jäsen; sekä asiantuntijajäsen ministerien johtoryhmissä. Toiminta perustuu tiiviiseen yhteistyöhön eri hallinnonalojen, elinkeinoelämän, kuntien sekä muiden tutkimusrahoittajien ja ympäristötoimijoiden kanssa. Ministeriön osastot määrittelevät oman toimintansa painopisteet ja hallinnoivat niille osoitettua tutkimusmäärärahaa.

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 kehittämiss strategiaa, ennakkointityötä (esim. YM:n tulevaisuuskatsausta), sektoritutkimusyhteistyötä ja EU:n strategioita.

Ympäristöministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia hyväksyttiin tammikuussa 2004. Strategia-asiakirjassa määritellään toiminta-ajatus ja visio vuoteen 2010. Näiden lisäksi määriteltiin strategiset tavoitteet ja konkreettisemmat toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavassa arvioidaan yleisesti, miten asetetut tavoitteet on toimenpiteillä saavutettu.

Yhtenä strategisena tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteena on vaikuttaa siihen, että tutkimustoiminta tuottaa suunnittelua ja päätöksentekoa varten korkealaatuista tietoa. Tähän liittyvinä toimenpiteinä ovat muun muassa se, että osallistutaan tutkimusyhteistyöhön ja vuorovaikutukseen, kehitetään yhteisrahoitteista tutkimustoimintaa ja tuetaan vuoro-

vaikutteista yhteistyötä. Ympäristöministeriön edellä kuvattu toiminta toteuttaa tätä tavoitetta.

Strategisena tavoitteena on myös kytkeä tutkimus- ja kehittämistoiminnan ohjaus osaksi ministeriön johtamisjärjestelmää varsinkin tulossopimusten avulla. Ministeriön omissa osastoissa koskevilla tulossopimuksissa on suoria mainintoja tiettyjen tärkeiden tutkimusten ja selvitysten laadinnasta ja tässä mielessä tavoitetta on pyritty saavuttamaan. ARAn vuosien 2008 ja 2009 tulossopimuksissa ei ole suoraan mainintoja tutkimustoiminnasta, joskin yhtenä ARAn tavoitteena on tukea lähiohjelmaa (2008–2011), jossa rahoitetaan myös tutkimus- ja kehittämishankkeita. ARAn vuoden 2010 tulossopimuksessa on omana lukunaan "Kehittämistoiminnan tavoitteet", jossa velvoitetaan ARA laatimaan selvityksen T&K -toimintaan liittyvistä yhteistyömahdollisuuksista SYKEN sekä mahdollisten muiden tahojen kanssa (muun muassa VTT ja Kuluttajatutkimuslaitos). Lisäksi todetaan, että ARAn tulee suunnata käytössään olevat asumisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamiseen tarkoitetut määrärahat ympäristöministeriön vahvistaman käyttösuunnitelman mukaisesti. Alueellisten ympäristökeskusten tulossopimuksissa on omana lukunaan selvitykset ja seuranta. Selvitykset liittyvät yleensä ympäristön tilan ja muutosten kartoittamiseen. Metsähallituksen julkisille palvelutehtäville on viimeisen kolmen vuoden tulossopimuksissa asetettu erilaisia luontotyyppi- ja lajistuselvityksiä, kansallispuistojen perustamisen edellytysten ja kustannusten selvittämistä, METSO-ohjelman vaikuttavuuden arviointia sekä suojelealueiden kulttuuriperintöinventointimenetelmän kehittäminen.

SYKEN tulossopimuksessa asetetaan toiminnalle painopisteet nelivuotiskaudelle. Tämä mahdollistaa ainakin periaatteessa hallinnonalan tutkimus- ja kehittämisstrategian 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 tulossopimuksessa tavoitearvo. Toisena strategisena mittarina käytetään julkaisujen määrää ja -tyyppiä. Myös näille määritellään määrälliset tavoitteet. Strategisten mittareiden jälkeen määritellään varsin yksityiskohteisesti tulossopimusvuoden tulostavoitteet.

Ympäristöministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategian päivitystyö on aloitettu elokuussa 2010. Tavoitteena on saada päivitys valmiiksi vuoden loppuun mennessä. Kevään 2010 aikana osastoilla kartoitettiin strategiatyön pohjaksi se, kuinka paljon toiminnasta on tutkimusta ja kuinka paljon suunnittelua ja kehittämistä. Alustavien tulosten perusteella painopiste on melko suoraan hallintoa kuten säädösvalmistelua palvelevissa

selvityksissä. Tutkimusluonteista toimintaa on eniten sektoritutkimustoiminnan hankkeissa.

YM:ssa on kehitetty ja yhtenäistetty hankehallintoa. Keväällä 2010 ministeriön 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).

Tutkimustiedon välittymistä päätöksentekoon on pyritty kehittämään: kesäkuussa perustettiin muiden keskeisten tahojen kanssa *Ympäristötiedon foorumi*. Foorumin tavoitteena on edistää ympäristöalan uusimman tieteellisen tiedon välittämistä yhteiskunnallisen päätöksenteon ja hallinnon tarpeisiin, edesauttaa tiedon käyttämistä päätöksenteossa sekä edistää julkista vuoropuhelua ajankohtaisista ympäristöalan teemoista.

Ympäristöministeriön hallinnonalan laajoja tutkimusohjelmia on arvioitu seuraavasti:

1. Vuonna 2009 päättyneestä ympäristöklusterin⁷⁸ tutkimusohjelmasta (1999–2009) on tehty kaksi väliarviointia sekä vuonna 2010 loppuarviointi.⁷⁹ Loppuarvioinnin suosituksia on tarkoitus käyttää ministeriön tutkimus- ja kehittämisstrategian päivityksessä.
2. Monimuotoisuuden tutkimusohjelmasta (2003–2006) tehtiin itsearviointi ja loppuraportti vuonna 2008.⁸⁰
3. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) kokeiluvaiheen (2002–2007) seurannan ja arvioinnin loppuraportti julkaistiin marraskuussa 2006.⁸¹

⁷⁸ *Ympäristöklusterin tutkimusohjelma on yhteistyöohjelma, jonka tavoitteena on uutta tietoa tuottamalla luoda edellytyksiä elinympäristön kehittämiseksi ja lähi-vuosien keskeisten ympäristöongelmien ratkaisemiselle. Päämääränä on etsiä uusia keinoja säästää ympäristöä, luoda innovaatioita ihmisen ja ympäristön hyvinvoinnin edistämiseksi sekä tehostaa tutkijoiden, elinkeinoelämän, viranomaisten ja rahoittajien yhteistyötä. Ohjelman päärahoittajina ovat ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Teknologian tutkimuskeskus ja Suomen Akatemia. Ohjelmaa koordinoidaan ympäristöministeriössä.*

⁷⁹ Lemola ym. (2010).

⁸⁰ Nikula (2009) sekä ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö (2007).

⁸¹ Monimuotoisuuden kokeiluvaihe sisälsi runsaasti myös tutkimustoimintaa. Ks. esimerkiksi Koskela ym. (2006a) ja (2006b).

4. Puutteellisesti tunnettujen ja uhanalaisten metsälajien tutkimusohjelma (PUTTE, 2003–2007) arvioitiin vuonna 2008.⁸²
5. Asuntonministeri Vapaavuori kutsui 27.5.2009 professori Kokkalan selvityshenkilöksi kartoittamaan ja arvioimaan rakennetun ympäristön tutkimustoiminnan tilannetta ja kehittämistarpeita erityisesti asumisen, rakentamisen ja maankäytön eli ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osaston toimialalla. Selvitysmiehen tulokset julkaistiin ympäristöministeriön raportteja -sarjassa vuonna 2010.⁸³

Suomen ympäristökeskus (SYKE) toimii ympäristöministeriön alaisena tutkimus- ja asiantuntijaorganisaationa. SYKEN tutkimustoiminta oli organisoitu kahdeksaan tutkimusohjelmaan vuosina 2002–2009. Keskuksen toiminnan kehittämisestä on tehty kansallisia arviointeja vuosina 2004 ja 2009.

SYKEN kansainvälinen arviointi toteutettiin vuonna 2008.⁸⁴ Arvioitsijoina oli kuusi ulkomaisten tutkimuslaitosten ja yliopistojen edustajaa. SYKE teki sisäisen itsearvioinnin ja valmisteli mittavan tausta-aineiston, jota vielä täydennettiin arvioitsijoiden pyynnöstä. Arvioijat olivat Suomessa viikon ja haastattelivat yhteensä yli 80 SYKEN sidosryhmien edustajaa ja SYKEN toimintayksiköiden päällikköä. Loppuraportti luovutettiin maaliskuussa 2009.

SYKEN tutkimustoimintaa on arvioitu myös osana Suomen tieteenala-arviointeja ja Suomen Akatemian tutkimusohjelmien arviointeja.

SYKEN kansainvälisen arvioinnin tuloksia on käsitelty SYKEssä sisäisesti sekä YM:n ja SYKEN välisessä yhteistyöryhmässä. Arviointi oli tärkeimpänä taustamateriaalina SYKEN laajaan työpajakierrokseen syksyllä 2009, johon myös useat YM:n vastuuhenkilöt ottivat osaa. Arvioinnin tuloksia on viety käytäntöön seuraavasti: 1) organisaatiomuutos, jossa tutkimus ja asiantuntijapalvelut on aiheittain yhdistetty ja näin toiminnan joustavuutta on lisätty; 2) yhteistyö yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa (erit. LYNEN), jota on selkeästi vahvistettu sekä 3) uuden neuvottelukunnan asettaminen, jolle ollaan antamassa vahva rooli. Arviointi on lisäksi vaikuttamassa SYKEN strategian uudistamiseen, joka valmistunee syksyn 2010 aikana.

Ympäristöministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan vaikutuksista päätöksentekoon ei ole tehty kattavaa arviointia. Toteutettu SYKEN kokonaisarviointi antaa kuitenkin omalta osaltaan viitteitä myös vaikutuksista

⁸² *Juslén ym. (2008).*

⁸³ *Kokkala (2009).*

⁸⁴ *Leemans ym. (2009).*

päätöksentekoon. Projektikohtaisesti on SYKEssä arvioitu hankkeiden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kustakin laajemmasta hankkeesta edellytetään tätä koskevan itsearviointilomakkeen täyttäminen. SYKEN kunkin vuoden toimintakertomuksessa on esitetty toimintavuonna päättyneiden tärkeimpien hankkeiden arvioinnit. YM:ssa on kehitetty ja yhtenäistetty hankehallintaa. Keväällä 2010 YM:n hankehallintaa (TAIKA järjestelmä, haku-kaavakkeet, raportointikaavakkeet) kehitettiin tavalla, joka mahdollistaa hankkeiden vaikuttavuuden ja tulosten hyödyntämisen keskitetyn seurannan jatkossa. Tavoitteena on, että tutkimusjohtaja säännöllisesti raportoi johtoryhmälle ja ministereille hankkeiden vaikuttavuudesta. Tämä muutos on teknisesti toteutettu ja käyttäjien kuten hankkeen valvojen koulutus aloitettu.

2.2.8 Ohjelmajohtaminen

Ohjelma on joukko toisiinsa liittyviä projekteja, joita johdetaan tai on tarkoitus johtaa koordinoitusti pyrkimyksenä saavuttaa sellaisia hyötyjä ja ohjausta, joita ei pystytä saavuttamaan erillisillä projekteilla.⁸⁵ Ohjelmajohtaminen on ohjelman keskitettyä ja koordinoitua johtamista. Ohjelmajohtamisella pyritään asetetun strategian toteuttamiseen.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on asetettu useita ohjelmia (esim. METSO-ohjelma, asuntopoliittinen ohjelma, rakennuspoliittinen ohjelma, ekologisesti kestävä rakentamisen ohjelma). Valtioneuvosto on vuoden 2009 valtion talousarviossa asettanut yhdeksi ympäristöministeriön toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteeksi Itämeren tilan paraneamisen ja ympäristöriskien vähenemisen. Tässä tarkastuksessa arvioidaan Suomen Itämeren suojelun⁸⁶ toimenpideohjelman ohjelmajohtamista.

Itämeren suojelun toimenpideohjelman 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 vaiku-

⁸⁵ *Haukka (2007).*

⁸⁶ *Valtioneuvoston periaatepäätös (2002).*

tusten mittaus-, arviointi- ja seurantakriteerit määritelty. Ohjelman suunnittelussa on arvioitu ohjelman tulosten riskejä. Ohjelman seuranta- ja arvioiminen 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. Lipposen II hallituksen hallitusohjelman (15.4.1999) mukaisesti ympäristöministeriön koordinoimana valmisteltiin yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa Itämeren suojeleuohjelma. Ympäristöministeriö asetti 23.2.2000 tehtävää varten työryhmän, jonka määräaika oli 31.12.2000. Työtä jatkettiin kesäkuuhun 2001. Työryhmässä oli edustettuina ulkoasiain-, valtiovarain-, maa- ja metsätalous-, liikenne- sekä kauppa- ja teollisuusministeriöiden ja keskeisten elinkeinoelämän ja ympäristöjärjestöjen edustajat sekä asiantuntijoina Suomen ympäristökeskuksen ja merentutkimuslaitoksen edustajat.

Työn kuluessa laadittiin taustaraportti, johon koottiin tutkijoiden tietämys Itämeren tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Työn aikana arviointiin toimien prioriteettijärjestystä sekä selvitettiin toimien kustannusvaikutuksia.

Loppuraportin valmistelun aikana järjestettiin laaja kuulemiskierros sekä yleinen kuulemistilaisuus yleisölle 30.1.2001. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa 19.6.2000. Suojeleuohjelma oli ensimmäinen ekosysteemiä- hestymistapaa soveltava, kaikki kokonaisen merialueen tilaan vaikuttavat toiminnot kattava, merensuojeleuohjelma. Loppuraporttiin sisältyivät ehdotetut toimet, niiden vastuutahot sekä aikataulut.

Ympäristöministeriö järjesti työryhmän loppuraportista laajan lausunto- kierroksen. Saatujen lausuntojen pohjalta ohjelman viimeistelyä jatkettiin virkamiestyönä ympäristöministeriössä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Asian poikkihallinnollisen ja merkittävän luonteen vuoksi ohjelma vietiin valtioneuvoston hyväksyttäväksi periaatepäätöksen muodossa. Ohjelmaehdotus oli valmistavasti erillisen ministerityöryhmän, lähialueministeri-valiokunnan ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltävänä. Periaatepäätös Suomen toimista Itämeren suojelemiseksi hyväksyttiin valtioneuvostossa 26.4.2002.

Periaatepäätöksessä todetaan että siihen sisältyvät toimet otetaan huomioon toimialavastuun ja läpäisyperiaatteen mukaisesti eri hallinnonaloilla. Päätöksessä ei osoitettu ohjelmalle erityistä rahoitusta tai toteuttavaa organisaatiota muuten kuin uuden öljyntorjunta- aluksen, Pietarin jäteveden puhdistamon ja maatalouden ympäristötuen osalta. Muutoin toimenpiteet tuli toteuttaa valtioneuvoston hyväksymän määräraha-kehityksen ja eduskunnan kulloinkin myöntämien määrärahojen puitteissa. Periaatepäätös-

töksessä edellytettiin myös, että ympäristöministeriö laatii yhteistyössä eri toimialojen kanssa toimenpideohjelman.

Periaatepäätöksen taustana olleeseen työryhmän loppuraporttiin sisältyi suuri joukko toimenpiteitä vastuutahoineen ja aikatauluineen. Periaatepäätöksen perusteluosa sisältää yhteenvedon ehdotetuista toimita. Valmistelun yhteydessä perusteluosan toimenpiteitä tarkennettiin yhteistyössä kunkin ministeriön kanssa. Yhdessä nämä toimet muodostavat toimenpideohjelman. Toimenpideohjelma valmisteltiin virkamiestyönä ympäristöministeriössä yhteistyössä eri hallinnonalojen ja toimijoiden kanssa. Ohjelmaan yhdistettiin erityisesti Itämeren koskevien toimien lisäksi myös toimia, jotka vuonna 2000 hyväksytyin *Vesiensuojelun toimenpideohjelman vuoteen 2005 väliarviossa*⁸⁷ oli arvioitu tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeelliseksi. Toimenpideohjelmaluonnoksesta järjestettiin kesällä 2004 laaja lausuntokierros ja ministeriö hyväksyi ohjelman 1.6.2005.⁸⁸

Periaatepäätöksen valmistelun yhteydessä teetettiin kustannus-hyötytarkasteluja, joiden tuloksia hyödynnettiin toimia valittaessa. Ohjelmaan valitut toimet ja niiden aikataulut valittiin ohjelmaan tärkeimpinä. Toteuttaminen oli kuitenkin kunkin ministeriön ja toimijan vastuulla kulloistenkin määrärahojen puitteissa; lopullinen priorisointi tehtiin eri toimijoiden omien linjausten mukaisesti.

Periaatepäätöksessä esitettiin karkea arvio toimenpiteiden kustannuksista, mutta periaatepäätöksessä ja toimenpideohjelmassa on osoitettu budjet-tirahoitusta vain muutamille alueille (öljyntorjunta, maatalouden ympäristötuki, Pietarin jätevedenpuhdistamo). Muutoin periaatepäätöksessä todettiin, että toimia rahoitetaan kulloisenkin budjetin puitteissa, ja että niitä toteutetaan eri hallinnonalojen toimesta.

Toimenpideohjelman perustana olevassa työryhmän loppuraportissa esitettiin toimenpiteiden kustannusvaikutuksia. Ne oli priorisoitu siten, että lopulliseen ohjelmaan valikoitui tärkeitä toimia kuudelta eri toiminta-alueelta. Resursseja ei osoitettu ohjelman toteuttamisen organisointiin tai johtamiseen. Toimenpideohjelman kullekin toimelle oli esitetty aikataulu. Ohjelman tulosten mahdollisia riskejä ei arvioitu ennakkoon. Ennakkoon ei myöskään suunniteltu ohjelman tulosten arviointia tai raportointia.

Ohjelmaan sisältyy yhtenä toimenpiteenä yleisen tietoisuuden edistäminen, joka sisältää myös viestinnällisiä osia. Ohjelman valmistelun aikana järjestettiin yleisötilaisuus sekä erillinen seminaari, joissa koottiin sekä yleisön että asiantuntijoiden näkemyksiä suojeleohjelmasta. Itämeren suojele on kaiken aikaa ollut näkyvästi esillä viestimissä ja ympäristöhallinto

⁸⁷ *Leivonen, J. (toim.) (2005).*

⁸⁸ *Ympäristöministeriö (2005a).*

on julkaissut useita tiedotteita Itämeren tilasta ja suojelutarpeesta. Varsinaista viestintäsuunnitelmaa ei kuitenkaan suunniteltu ennakoon.

Toimenpideohjelman päivittäminen ja suhde muihin ohjelmiin ja strategioihin

Toimenpideohjelma on julkaistu vuonna 2005. 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 on katsottu tarpeellisiksi. Sama koskee myös YM:n oman hallinnonalan ohjelmia ja toimia. Näiden uusien ohjelmien yhteydessä on mukaan otettuja toimenpideohjelman toimia ajantasaistettu.

Vuonna 2006 julkaistussa *Suomen rannikkostrategiassa* on rannikkostrategian "rannikkoympäristön tilan parantaminen" -osan toimet on johdettu Itämeren suojelun toimenpideohjelmasta.⁸⁹ Itämerensuojelun toimenpideohjelma on ollut yhtenä perustana LVM:n laatimalle *Itämeren meriturvallisuusohjelmalle*.⁹⁰

Vesienpuhdistuksen suuntaviivat vuoteen 2015 -ohjelma on jatkumoa vesienpuhdistuksen tavoite- ja toimenpideohjelmille vuoteen 2005.⁹¹ Kaikki tavoiteohjelman 2005 tavoitteet eivät täyttyneet, joten uudelle ohjelmalle oli tarve. Lisäksi suuntaviivat laadittiin tarpeeseen, joka syntyi kun EU:n vesipuitedirektiivi tuli pantavaksi toimeen, ja se edellytti vesienhoitoalueittain vesienhoitosuunnitelmia. Suuntaviivoilla luotiin yhtenäistä perustaa näille vesienhoitosuunnitelmille. Vesipuitedirektiivi kattaa sisävedet ja rannikkovedet, mutta ei avomerta. Valtioneuvoston periaatepäätös Itämeren suojelusta ja sen toimenpideohjelma muodostavat merensuojelun osalta perustan vesienpuhdistuksen suuntaviivoille.

HELCOMin Baltic Sea Action Plan:in (BSAP)⁹² Suomen osan valmistelun perustana on myös ollut Itämeren suojelun toimenpideohjelma, jonka katsottiin täyttävän BSAP:n edellyttämät toimet. BSAP sisältää lisäksi eräitä toimia (esimerkiksi eräät merenkulun turvallisuuteen liittyvät toimet ja fosfaatittomiin pesuaineisiin siirtyminen), joita ei ole sisällytetty Suomen toimenpideohjelmaan. Näitä toteutetaan muiden ohjelmien ja toimien avulla. Suomi panee BSAP:ta toimeen Itämeren suojeluohjelmalla ja

⁸⁹ Hanhijärvi (2006).

⁹⁰ LVM (2009).

⁹¹ Valtioneuvosto teki asiasta päätöksen 23.11.2006.

⁹² Itämerensuojelun toimintaohjelma, johon HELCOM-maat ovat sitoutuneet.

myöhemmillä, suojeleohjelmaan perustuvilla ohjelmilla (esim. meriturvallisuusohjelma, biodiversiteetti-ohjelma, rannikkostrategia). Suomen raportti BSAP toimeenpanosta on jätetty HELCOMille toukokuussa 2010.

EY:n meristrategiadirektiivi edellyttää Suomelta vuoteen 2015 mennessä direktiivin mukaista merensuojeleohjelmaa. Itämeren suojeleohjelman ja sitä myöhempien ohjelmien sekä päätösten (muun muassa valtioneuvoston selonteko *Itämeren haasteet ja Itämeri-politiikka*, 2009⁹³; ja vesienhoitosuunnitelmat) toimet muodostavat perusteet tulevalle ohjelmalle. Sama koskee EU:n Itämeristrategiaa.

Ohjelman johtaminen ja talous

Ohjelmalla ei ole varsinaista johtoa. Ympäristöministeriön mukaan ministeriö ei voi ohjata muiden hallinnonalojen toimintaa. Ohjaus tapahtuu yleisellä tasolla seurantaryhmässä, jonka puheenjohtaja toimii ympäristöministeri. Ympäristöministeriön omalla hallinnonalalla ohjelmaa ohjataan ja toteutetaan virkatyönä asettamalla ohjelmaan perustuen tulostavoitteita ministeriölle 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.

Seuranta

Itämeren suojeleohjelmalle asetettiin korkeantason seurantaryhmä toukokuussa 2004 ja uudelleen syksyllä 2007. Seurantaryhmää johtaa ympäristöministeri. Tarkoituksena oli asettaa seurantaryhmä korkealla tasolla, niin että ohjelman poikkihallinnolliset toimet tulisi otetuiksi huomioon jo eri ministeriöiden ja toimijoiden toiminnan suunnittelussa ja rahoituksessa. Seurantaryhmän tehtävänä oli erityisesti alkuvaiheessa seurata ohjelmassa öljyntorjuntaan, maatalouden ympäristötukeen ja Pietarin jätevedenpuhdistamolle osoitettujen määrärahojen käytön toteutumista.

Hallitus käsitteli neuvottelussaan 18.6.2003 ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön yhteisen muistion toimista merenkulun turvallisuuden ja Itämeren suojeleparantamiseksi. Muistio keskittyy merenkulun turvallisuuteen ja öljyntorjuntaan, mutta siinä tarkastellaan myös maatalouden rehevöittäviä päästöjä sekä vaarallisia aineita. Ympäristömi-

⁹³ *Valtioneuvoston kanslia (2009).*

nisteriö asetti ajaksi 1.10.2003 – 31.3.2007 virkamiestyöryhmän seuraamaan ja koordinoimaan keskeisiä toimenpiteitä. Työryhmä asetettiin siis jo ennen varsinaisen korkeantason seurantaryhmän asettamista. Työryhmässä olivat edustettuna UM, OM, SM, LVM, VM ja YM. Työryhmän työ vastasi sektorillaan Itämeren suojelunohjelman seurannasta.

Nykyiselle hallituskaudelle asetettu korkean tason seurantaryhmä on pitänyt vuosittain 1–2 seminaarityyppistä kokousta, joissa on keskitytty esim. rehevöitymiseen, merenkulkuun, biodiversiteetin suojeluun ja haitallisiin aineisiin.

Raportointi

Ohjelman tulosten raportointia ei ole suunniteltu ennakoon ja siitä ei ole tehty päätöksiä. Seurantaryhmän toimikausi päättyy keväällä 2011, johon mennessä seurantaryhmälle tultaneen esittämään yhteenveto ohjelman toteutumisesta.

Yhteydet muihin kuin valtionhallinnon toimijoihin

Itämeren suojeluun osallistuu useita yksityisiä tahoja ja organisaatioita. Ohjelma tai sen seurantaryhmä ei ole suoraan yhteydessä säätiöihin (Baltic Sea Action Group, John Nurmisen säätiö ja Östersjöfonden) tai pankkeihin/rahoitusyhtiöihin (Pohjoismaiden Investointipankki ja Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö). Ympäristöministeriö on kuitenkin tiiviissä yhteistyössä rahoittajiin muun muassa lähialueyhteistyön edistämiseksi.

Kansalaisjärjestöistä WWF:llä⁹⁴ ja Suomen luonnonsuojeluliitolla on edustaja seurantaryhmässä.

Ministeriön näkemyksiä ohjelmajohtamisen ongelmista

Ympäristöministeriön mukaan Itämeren suojeluohjelma on laaja, poikki-sektoraalinen 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 toteutuksesta vastaavaa organisaatiota - puhumattakaan projektin vetäjästä. 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 sitou-

⁹⁴ *Maailman luonnonsäätiö.*

tuminen ohjelman toteuttamiseen ratkaisee, kuinka hyvin suojelutoimet edistyvät.

Toteuttamista helpottaisi ministeriön näkemyksen mukaan se, että ohjelmassa olisi käytettävissään erityisesti tähän tarkoitukseen varattuja resursseja; määrärahoja ja muita resursseja. Näin laajan ohjelman kaikkien toimien johtaminen yhdestä organisaatiosta käsin ei ministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan olisi välttämättä tarkoituksenmukaista eikä mahdollista. Ohjelman pilkkominen osaohjelmiin saattaisi helpottaa toteuttamisen ongelmia, mutta erityisesti kohdennettuja resursseja tarvittaisiin silloinkin.

Ympäristöministeriö katsoo, että Itämeren tehokas suojele laaja-alaisena toimintana onnistuu pitkällä aikavälillä vain, jos se on sisäistetty ja integroitu kunkin toimijan jokapäiväiseen toimintaan. Ohjelmat määräaikaaisina soveltuvat paremmin rajoitettujen ongelmien ratkaisuun ja pilotti-tyyppisten ratkaisujen etsimiseen.

2.2.9 Laatujohtaminen ja laadunhallinta

Laatujohtaminen on organisaation toiminnan kehittämistä, jossa sovelletaan erilaisia itsearvioinnin työkaluja (esimerkiksi Euroopan laatupalkintomallia (EFQM) tai julkishallinnon tarpeisiin kehitettyä CAF-mallia (Common Assessment Framework). Tavoitteena on tuottaa kriittinen arvio siitä, miten organisaatio suoriutuu tehtävistään ja millaisissa asioissa sillä on vielä parantamisvaraa.⁹⁵ Laatujohtamisessa nimenomaan johto arvioi, millaisessa kehitysvaiheessa organisaatio kulloinkin on. Arviointien tulokset saatetaan henkilöstön tietoon. Laadunhallinnan lähtökohtainen tavoite puolestaan on organisaation toiminnan kontrollointi suhteessa sen oletettuun optimaaliseen toimintaan.⁹⁶

Laatujärjestelmäajattelu on laadunhallinnan keino. Laadunhallinnassa kaikki organisaation keskeiset toimet on kuvattu mahdollisimman tarkasti ja laadunhallinnan tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten organisaation toiminnot poikkeavat oletetuista optimaalisista toimintatavoista. Laatujärjestelmän kuvauksena on laatukäsikirja. Laadunhallinnan auditointien tarkoituksena on todentaa organisaation toiminnassa esiintyvät puutteet suhteessa laatukäsikirjaan. Standardointijärjestö ISO on kehittänyt muun muassa ISO 9000 ja ISO 14000 -standardisarjat. Organisaatiot voivat näiden standardien mukaisesti suunnitella toimintaansa ja prosessejaan. Organisaatiolle voidaan myöntää ISO laatujärjestelmäsertifikaatti ulkopuolisen

⁹⁵ *Virtanen ja Stenvall (2010).*

⁹⁶ *Virtanen ja Stenvall (2010).*

tahon, sertifioijan, tekemän auditoinnin perusteella: sertifioija varmistaa, että organisaation laadunhallinta vastaa standardivaatimuksia ja että käytännössä toimitaan niiden mukaisesti. Todistuksen perusteella organisaatio voi kertoa viestinnässään olevansa esimerkiksi ISO 9001 -sertifioitu. ISO 9001 standardin perusrakenteeseen kuuluu johdon vastuu, resurssien hallinta, prosessien hallinta ja mittaaminen, analysointi ja parantaminen (auditointi, prosessien valvonta, jatkuva parantaminen). Kolmannen osapuolen sertifikaattien lisäksi voi olla myös toisen osapuolen (asiakkaan antamia) tai ensimmäisen osapuolen (organisaation itsensä antamia) sertifikaatteja.

Laatujohtamisessa lähtökohtana on oppiva organisaatio. Laadunhallinta taas korostaa laatuerojen havaitsemista ja eliminointia. Laatujohtamisessa merkityksellistä on organisaation toimijoiden innostaminen kehittämistyöhön, kun taas laadunhallinnan motiivina on kontrolli.⁹⁷

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

Havainnot. Ympäristöhallinnossa ja sen eri yksiköissä on tarkastuksen perusteella jo pitkään toteutettu laatuprojekteja sekä otettu käyttöön koordinoidusti kehitettyjä toimintamalleja eri tehtäviin. Laatutyöksi katsottava työskentely alkoi jo vesi- ja ympäristöhallituksen rakentamistoiminnasta ja on siitä ajan ja tarpeiden mukaan laajentunut myös muille tehtäväalueille.

Ympäristöministeriö suhtautuu tarkastuksen perusteella hallinnonalansa laatuasioihin siten, että ne nähdään eräänä toiminnan kehittämismuotona, vaikka toiminnassa ei johdonmukaisesti edettäisikään jonkin laadun arviointijärjestelmän (esim. EFQM, CAF tai ISO-standardin) mukaisesti. Käytännössä hallinnonalan eri toimintoille tai tehtäväalueille laadituista yhteisistä toimintamalleista on kuitenkin toisinaan käytetty hallinnonalalla nimeä laatujärjestelmä.

Hallinnonalan laatutyön systemaattisempaa kehittämistä varten ympäristöministeriö asetti 31.12.2003 ohjausryhmän, jossa olivat edustettuina ministeriö, SYKE, MMM:n vesivaratehtävät ja aluehallinnosta ympäristökeskuksia (nykyään vastaavana organisaationa ELYjen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueita). Ohjausryhmä laati vuosina 2004–2006 ympäristöhallinnon laatutyön periaatteet ja käynnisti toimintamallien kehittä-

⁹⁷ *Virtanen ja Stenvall (2010).*

tämistyön keskeisille tehtäväalueille sekä organisoi toimintamallien ylläpidon. Ohjausryhmän loppuraportti esitettiin 31.5.2006. Keskeisinä tehtäväalueina, joille päätettiin kehittää laatuohjelmia, nähtiin seuraavat seitsemän prosessia: ympäristölupien käsittely, ympäristösuojelulain valvonta, alueiden käytön kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut, poikkeamislupahakemusten käsittely, luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisen menettelytavat, EU:n luontodirektiivin liitteen IV lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu ja määräaikaissuunnittelu. Lisäksi ryhmä esitti mille yhdeksälle muulle prosessille tulisi seuraavaksi kehittää laatuohjelmia.

Ympäristöministeriö asetti 15.5.2007 ympäristöhallinnon laatuohjelmien kehittämisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli jatkaa 31.12.2003 – 31.5.2006 toimineen laatuohjelmien kehittämisen ohjausryhmän työtä sekä yleisellä tasolla seurata ja ohjata ympäristöhallinnon laatuohjelmia. Laatuohjelmien kehittämisen ohjausryhmän toimikausi jatkui 31.5.2010 saakka, jolloin se esitti raporttinsa.

Työnsä aluksi ryhmä totesi, että yhteiset toimintamallit olivat valmiina viidelletoista keskeiselle prosessille. Näihin liittyen laatuohjelmien ohjausryhmä nimesi ylläpitoryhmät kahdelletoista toimintamallille. Lisäksi ohjausryhmä nimesi ryhmät valmistelemaan yhteistä toimintamallia seuraaville prosesseille:

- kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten päätösten seuranta
- rakennussuojelupäätösten tekeminen ja rakennusperinnön hoitoavustukset (ryhmä valmisti toimintamallit myös muinaismuistoalueiden rajauksia ja muinaisjäännösten) kajoamislupia varten
- tuottajavastuu
- ympäristösuojelulain valvonta
- ympäristövaikutusten arviointi (YVA).

Lisäksi kehitettiin muun muassa oman toiminnan arviointia hallinnossa (itsearviointit, auditoinnit, johdon katselmukset).

Toimintamallit ovat sähköisinä ympäristöhallinnon intranetissa. Ne sisältävät prosessikuvaukset, toimintaohjeet, lomakkeet, asiakirjapohjat ja muun materiaalin sekä tausta-aineiston (säädökset, oppaat, rekisterit ym.). Yhteiset toimintamallit ovat valmiina seuraavissa tehtävissä: alueidenkäytön kehittämiskeskustelut, alueidenkäytön viranomaisneuvottelut, hydrologinen havainnointi, luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen, patoturvallisuus, tulvantorjunta, vesihuoltoavustukset, PIMA-kunnostushankkeen⁹⁸ läpivienti, investointihankkeen läpivienti, hankesuunnittelun maastomitta-

⁹⁸ PIMA = Pilaantuneen maaperän kunnostaminen.

ukset, suunnittelu, rakentaminen, rakenteiden kunnossapito, syvyyskartoitukset, ympäristölupien käsittely. Lisäksi useissa muissa tehtävissä on koottu aineistoa ja tehty prosessikuvauksia.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että työn kuluessa on myös järjestetty koulutusta.

YM:n asettaman ympäristöhallinnon laatutyön ohjausryhmän toinen toimikausi päättyi toukokuussa 2010. 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 ei 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. Tämä ei kuitenkaan ministeriön mukaan tarkoita, etteikö laatutyö edelleen jatkuisi. Nykyisessä hallintoyksikön uudessa organisaatiossa laatutyön koordinointi kuuluu työympäristön hallinta-ryhmälle. Työ tulee ministeriön mukaan, voimavarojen uudelleenjärjestelyjen jälkeen, todennäköisesti jatkumaan hieman samaan tapaan kuin tähänkin saakka eli tehtäväalueittain ja vaiheittain kytkettynä muuhun vuotuisen suunnittelu- ja seurantajärjestelmään; myös ministeriön oma toiminta on kehittämis-kohteena.

2.2.10 Ympäristöjohtaminen

Ympäristöjohtamisella tarkoitetaan organisaation järjestelmällistä toimintaa sen ympäristövaikutusten hallinnan parantamiseksi. Ympäristöjohtaminen on tapa sisällyttää ympäristöasioiden hallinta osaksi muuta johtamista ja osaksi jokapäiväistä toimintaa. Ympäristöjärjestelmä on johtamisen apuväline. Sillä tarkoitetaan organisaation ympäristöasioiden hallinnan kokonaisjärjestelmää. Ympäristöjärjestelmä sinänsä ei takaa ympäristönsuojelun tason parantumista, vaan siihen vaikuttaa organisaation itselleen asettama tavoitetaso. Ympäristöjärjestelmä onkin ensi sijassa syste-

maattinen menetelmä, jonka avulla organisaatio voi kiinnittää huomiota ympäristöjohtamiseen.⁹⁹

Valtioneuvoston huhtikuussa 2009 tekemässä periaatepäätöksessä kestävien valintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa edellytetään muun muassa, että valtionhallinnossa tullaan ottamaan käyttöön energia- ja materiaalitehokkuutta edistävät ympäristöjärjestelmät tai ohjelmat vuoteen 2010 mennessä.

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

Havainnot. Tarkastuksen perusteella 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. Toiminnan "perusajatuksena on motto: "Eletään niin kuin opetetaan." Järjestelmä kattaa toimistotyyppiselle organisaatiolle tyypilliset toiminnot: matkustaminen, hankinnat, kiinteistönpidon (energia- ja vedenkulutus sekä jätteet) ja perin käytön (julkaiseminen, kopiointi ja tulostaminen). Tarkoituksena on myös lisätä henkilöstön ympäristötietoisuutta ja olla esimerkkinä ympäristöjärjestelmien käyttöönotolle muissa organisaatioissa.

YM-Ekovirastoympäristöjärjestelmä jakaantuu kahteentoista osaan:

1. Yleiset ympäristönäkökohdat ja lakisääteiset vaatimukset
2. Ympäristöpolitiikka
3. Ympäristöpäämäärät, tavoitteet ja ohjelma
4. Toimintaohjeet
5. Koulutus, tietoisuus ja pätevyys
6. Häätötilanteet ja ympäristöriskit
7. Mittarit ja seurantatieto
8. Tallenteet

⁹⁹ Tunnetuimpia ympäristöjärjestelmämalleja ovat kansainvälisen standardointijärjestön ISO 14001-standardi ja EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), joka on EU:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä. ISO 14001-standardin mukainen järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1996 ja uusittiin täysin vuonna 2004. EMAS-järjestelmä eroaa edellisestä lähinnä siinä, että standardi edellyttää julkisen ympäristöselonteon laatimista. Kumpikin järjestelmä perustuu jatkuvan parantamisen ajattelumalliin. Niin sanotut kevennetyt järjestelmät (esimerkiksi WWF Suomen kehittämä Green Office -järjestelmä) pohjautuvat edellä mainittuihin standardeihin ja sisältävät järjestelmien keskeiset osat. Kevennetyt järjestelmät eivät ole kuitenkaan yhtä hierarkkisia kuin standardimallit ja niiden toteuttaminen on helpompaa ja nopeampaa. Kevennettyä mallia ei ole myöskään välttämättä auditoitava (todennettava) ulkopuolisen tahon toimesta.

9. Järjestelmän vastuut, ylläpito ja kehittäminen
10. Sisäiset auditoinnit
11. Johdon katselmus.
12. Sertifiointi.

Kuviossa 1 on esitetty ympäristöjärjestelmien yleinen toiminnallinen kokonaisuus. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ympäristöministeriön YM-Ekovirasto ympäristöjärjestelmä vastaa toiminnallisesti ja kokonaisuuden osalta ympäristöjärjestelmän periaatteita.¹⁰⁰



KUVIO 1. Ympäristöjärjestelmän toiminnallinen kokonaisuus (Kippo-Edlund 2006).

ISO 14001 vaatimusstandardin mukaiset rakenneosat ovat ympäristöpolitiikan ohella.¹⁰¹

1. suunnittelu (ympäristönäkökohdat, lakisääteiset ja muut vaatimukset sekä päämäärät, tavoitteet ja ohjelmat)

¹⁰⁰ ISO 14001 -standardissa ei edellytetä kuten EMAS-standardissa julkista ympäristöselonteon raportointia. Ministeriön järjestelmässä muun muassa raportoidaan tehdyistä auditoinneista.

¹⁰¹ Reinikainen (2010).

2. järjestelmän toteuttaminen ja toiminnot (resurssit, roolit, vastuut ja valtuudet; pätevyys, koulutus ja tietoisuus; viestintä, dokumentointi, asiakirjojen hallinta, toiminnan ohjaus sekä valmius ja toiminta hätätilanteissa)
3. arvioiminen (tarkkailu ja mittaukset, vaatimusten täyttymisen arviointi, poikkeamat, korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet; mittaustietojen hallinta sekä sisäiset auditoinnit)
4. johdon katselmus.

Kokonaisuutena ministeriön ympäristöjärjestelmä täyttää tarkastuksen perusteella myös nämä vaatimukset.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla Suomen ympäristökeskus 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 sertifiikaatti lokakuussa 2006. Sertifiikaatti uudistettiin kesäkuussa 2009. Sertifioitu ympäristöasioiden hallintajärjestelmä kattaa SYKEN toiminnan Helsingin toimitiloissa. SYKE julkaisee vuosittain toimintansa ympäristöraportin.

2.2.11 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset valtion rahastot

Valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle voidaan säätää lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.¹⁰² Tällä hetkellä valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa.¹⁰³ Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja siten ne kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Rahastot jakautuvat kuudelle eri hallinnonalalle, ja niitä ohjataan hallinnonaloittain kustakin ministeriöstä.¹⁰⁴ Ympäristöministeriön hallinnonalalla budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja ovat valtion asuntorahasto ja Öl-

¹⁰² Suomen perustuslaki (731/1999), 87 §.

¹⁰³ Lisäksi on eduskunnan vastattavana oleva Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) sekä Kansaneläkelaitoksen kolme rahastoa: Kansaneläkerahasto, Sairausvakuutusrahasto ja Eläkevastuurahasto.

¹⁰⁴ Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö.

jysuojarahasto. Asuntorahasto on nimenomaisesti säädetty olemaan ympäristöministeriön *alainen*; sen sijaan Öljysuojarahasto on ympäristöministeriön *hoidossa* oleva rahasto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2009 budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen toimintaa.¹⁰⁵ Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millainen on ministeriöiden rooli rahastojen ohjauksessa ja miten ministeriöt ohjaavat ja valvovat rahastoja ja niiden toimintaa?
2. Onko rahastojen budjetointi- ja tilinpäätösmenettely toimiva eduskunnan kannalta?
3. Onko eduskunnalla edellytyksiä saada oikea ja riittävä kuva rahastojen toiminnasta?

Seuraavassa esitetään valtion asuntorahastoa ja Öljysuojarahastoa koskevat tarkastushavainnot päivitettyinä ohjauksen osalta: 1) kuvaus rahastojen toiminnasta, 2) rahastojen tulosohejausjärjestelyt ja 3) se, miten rahastojen toiminnan ja talouden kehittymisen esitetään osana hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaa.¹⁰⁶ Lisäksi esitetään viraston kannanotot näiden asioiden suhteen, mitkä ovat samalla myös tämän ohjausjärjestelmän havainnot.

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.

Valtion asuntorahasto

Havainnot. Valtion asuntorahastosta on säädetty laissa (1144/1989) ja valtioneuvoston asetuksessa (286/2007). Lailla on säädetty muun muassa rahaston tarkoituksesta, rahaston varojen saannista ja käytöstä, johtokunnasta ja sen tehtävistä, tilikaudesta ja tilintarkastuksesta. Asetuksessa on säädetty rahaston johtokunnan asettamisesta ja kokoonpanosta, johtokunnan jäsenten palkkioista, asioiden käsittelystä johtokunnassa sekä rahaston maksuliikkeen ja kirjanpidon hoidosta. Johtokunnan tehtävänä on vastata siitä, että rahastolla on riittävä maksuvalmius ja tehdä valtuuksien rajoissa

¹⁰⁵ VTV (2009).

¹⁰⁶ Tarkastuksessa arvioitiin ohjauksen lisäksi myös rahastojen kuvausta talousarvioesityksessä ja rahastojen tilinpäätösmenttelyä.

päätökset rahaston toimintaa varten otettavista lainoista ja niiden ehdoista, arvopaperistamisesta ja siihen liittyvästä lisäkoron maksamisesta ja saatavien vaihtamisesta sekä arvopapereiden ostamisesta ja lisävakuusjärjestelyistä; vahvistaa rahaston johtosääntö; hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös; sekä tehdä ehdotus ympäristöministeriölle rahaston ylijäämän käyttämisestä tai alijäämän kattamisesta rahaston varoista. Johtokunnan asettaa valtioneuvosto ja sen toimikausi on neljä vuotta.

Asuntorahasto voidaan luokitella omaisuuden hallinnointirahastoiksi. Rahasto keskittyy asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen. Sen varoilla toimeenpannaan valtion asuntopolitiikkaa. Rahastosta maksetaan rahalaitosten valtion tukemaan asuntotuotantoon ja perusparantamiseen myöntämien lainojen korkotuet ja korkotukilainoihin liittyvät erityisryhmien investointiavustukset. Lisäksi rahastosta maksetaan kunnallistekniikan rakentamiseen ja lähiöiden kehittämiseen tarkoitetut avustukset sekä erilaiset taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratalojen tukitoimenpiteet. Rahasto vastaa myös erilaisten asuntorakentamisen ja hankinnan valtiontakauksista aiheutuviin menoista. Tulonsa rahasto saa vanhojen aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja erilaisiin valtiontakauksiin liittyvistä takausmaksuista.

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. Koska käytännössä rahaston käytännön valmistelua ja päätösten toimeenpanoa hoitaa Asuntorahastovirasto, voidaan sen tulossopimukseen rahastoa mahdollisesti koskevat tavoitteet sisällyttää.

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. Jos rahaston taloudessa ja toiminnassa on merkittäviä takaus- ja takuuvastuita, korkotukia tai muita valtion vastuita, on hallinnonalan toi-

minta- ja taloussuunnitelmassa tarpeen mukaan myös eriteltävä kyseisiin vastuisiin liittyviä taloudellisia riskejä ja niiden vaikutuksia valtion ja rahaston talouteen. 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 tulouksia. Vuosien 2011–2014 toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitetään valtion talousarvioon tuloutettavien varojen lisäksi, että *"asuntorahaston valtuuksien ja menojen tasoon suunnittelukaudella vaikuttaa merkittävästi taloudellisen tilanteen, työllisyyden sekä rakennussektorin kehitys."*

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.

Ministeriö on myös todennut, että vuonna 2008 annettu valtiovarainministeriön määräys toiminnan ja talouden suunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten valmistelusta lähtee eri perustalta kuin aiempi ohje. Toiminnan ja taloudensuunnittelussa ei ole pakollista tuottaa vuosittain erillistä TTS-asiakirjaa ja muun muassa rahastoja koskevien tietojen toimittaminen on kytketty nimenomaan kehysvalmistelun yhteyteen, jonne se myös ympäristöministeriön näkemyksen mukaan luontevammin kuuluu. Näin myöskään ministeriö ei katso, että kuitenkin tehdyssä TTS-asiakirjassa tarvitse 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 tulostavoitteen sekä ennakoivine rahoituslaskelmineen.

Öljysuojarahasto

Havainnot. Öljysuojarahastosta on säädetty laissa (1406/2004). Lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus (1409/2004). Laissa on säädetty rahas-

ton tarkoituksesta ja valtionavustuslain soveltamisesta rahastosta myönnettäviin avustuksiin. 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. Asetuksessa on säädetty muun muassa korvauksen ja avustuksen hakemisesta, rahaston hallituksen tehtävistä ja kokoonpanosta sekä henkilöstöstä ja palkkioista.

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.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸

Öljysuojarahastolla on hallitus, joka toimii rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan mukaisella virkavastuulla. Öljysuojarahaston hallituksen asettaa valtioneuvosto. Hallitusten toimikausi on kolme vuotta.

Hallitus huolehtii rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallituksen tehtävänä on päättää rahaston toiminnan ja talouden kannalta merkityksellisistä ja laajakantoisista asioista sekä huolehtia kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus hyväksyy ja allekirjoittavaa toimintakertomuksen sisältävän tilinpäätöksen ja toimittaa sen ympäristöministeriölle määräaikaan. Hallitus päättää rahaston talousarviosta, varojen käyttösuunnitelmasta sekä rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta. Ympäristöministeriö hoitaa rahaston maksuliikenteen, kirjanpidon, tilinpäätöksen laadinnan ja palkanlaskennan rahastoa koskevien määräysten, ohjeiden ja ympäristöministeriön taloussäännön mukaisesti. Öljysuojarahastolla ei ole omaa taloussääntöä eikä sisäisen valvonnan tai sisäisen tarkastuksen ohjesääntöä.

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

¹⁰⁷ Laki öljysuojarahastosta, 1 §:n 2 momentti.

¹⁰⁸ 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. VTV:n tarkastuksen jälkeen ilmestyneessä ministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2011–2014 ei myöskään tätä tehdä.

Päätelmiä rahastojen ohjaamisesta

Ympäristöministeriön hallinnonalan rahastojen organisointi on järjestetty eri tavoin: valtion asuntorahastossa on johtokunta, kun taas Öljysuojarahaston toiminnasta vastaa rahaston hallitus. Myös rahastojen ohjaussuhde ministeriöön on hieman erilainen. Valtion talouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt rahastoja koskevassa tarkastuksessaan¹⁰⁹ huomiota rahastojen organisoinnin erilaisuuteen. Tarkastusvirasto katsoo, että rahastojen organisointia ja hallintoa olisi kehitettävä yhtenäisin periaattein.

Ympäristöministeriö ei tulosohjaa Öljysuojarahastoa. Valtion asuntorahaston tulostavoitteet sisältyvät Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusten tulossopimukseen. Tulostavoitteina ilmaistaan maksuvalmiuden ylläpidon ja riskienhallinnan osalta. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ei ole esitetty. Tarkastusvirasto on rahastotarkastuksessaan katsonut, että 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. Tarkastusvirasto katsookin, että kaikille 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 talousarvioon 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.

¹⁰⁹ VTV (2009).

Rahastojen asema

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipoliittikkaa koskevassa erilliskertomuksessa¹¹⁰ 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.

Rahastoista volyymiensä 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 suoria avustuksia. Vuonna 2009 ARA:sta myönnettiin tilinpäätöksen mukaan siirtomenoina 178 miljoonaa euroa avustuksia. Vuoden 2010 avustusmenot noussevat tätä suuremmiksi.

Asuntorahasto on ollut olennainen väline taantuman johdosta päätettyjen elvytystoimien rahoittamisessa ja toteuttamisessa. Valtion vuoden 2009 talousarviossa laajennettiin merkittävästi valtion asuntorahastosta myönnettävien avustusten ja korkotukien myöntämisvaltuuksia sekä otettiin käyttöön suhdanneluonteisia avustuksia. Näitä elvytystoimenpiteitä jatkettiin edelleen ja laajennettiin vuoden 2010 talousarviossa. Asuntora-

¹¹⁰ VTV (2010c).

hastosta maksettuina ne olivat näin valtionalouden kehysten asettamien rajoitteiden ulkopuolella. Asuntorahaston käyttömahdollisuus vaikutti siihen, että elvytys voitiin toteuttaa valtionalouden kehysten puitteissa ilman, että kehyksessä oli erillistä poikkeussääntöä koetun kaltaiselle jyrkälle taantumalle. Tuettu rahoitus ylläpiti rahoituskriisin oloissa asunto- ja korjausrakentamista, mikä tuki rakennusalan työllisyyttä. Pulmallisena on kuitenkin pidettävä sitä, että mahdollisuus valtionalouden kehysrajoitteiden ulkopuolisiin toimiin tietyllä sektorilla on saattanut osaltaan ohjata elvytystoimia nimenomaan asuntorahastosta toteutettaviksi ja sijoitettaviksi sen toimialaan. Finanssipolitiikan vaikuttavuuden kannalta ei myöskään ole osoitettavissa johdonmukaista perustetta sille, miksi asuntorahaston kautta maksettavat siirtomenot eivät kuulu kehysrajoitteen piiriin. Johdonmukaista ja vaikuttavan finanssipolitiikan kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki menot kuuluvat yhtäläisesti finanssipoliittisten sääntöjen piiriin. Poikkeuksellisen suhdannekehityksen edellyttämät joustot on sisällytettävä itse sääntöjärjestelmään.

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.

2.3 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatointa 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 laskentatointia. Havainnot perustuvat Valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastukseen. Arviointijärjestelmiä koskien tarkastellaan ympäristöministeriön hallinnonalan arviointitutkimuksia.

2.3.1 Hallinnonalan laskentatoimi

Tulosohjauksen tarkoituksena on toiminnan ja talouden ohjauksen yhteensovittaminen. Tämä edellyttää laskentatoimen järjestämistä siten, että taloudellinen tieto voidaan yhdistää toiminnalliseen tietoon. Valtion talousarviolain 16 § asettaa yleisen velvoitteen järjestää johdon laskentatoimi.

Pykälää täsmennetään talousarvioasetuksen 55 §:ssä, joka korostaa tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen järjestämistä niin, että ne tuottavat myös tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Olennaiset puutteet tässä tarkoitettussa laskentatoimessa merkitsevät käytännössä aina puutteita myös tilinpäätöksessä esitettävissä tuloksellisuustiedoissa.

Kirjanpidon hoidosta on säädetty valtion talousarviolain 2 luvun 14 §:ssä (hyvä kirjanpito tapa) ja 15 §:n 1 momentissa (talousarviokirjanpidon yksityiskohtaisuus).

Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurantajärjestelmän tilijärjestelmän järjestämisestä ja käytöstä ei ole annettu samanlaisia (pakottavia) määräyksiä kuin liike- ja talousarviokirjanpidon tilijärjestelmästä. Näiden laskentajärjestelmien sisällölle voidaan tilijärjestelmävaatimusten puuttuessa tarkastuksessa asettaa vaatimuksia lähinnä virastojen toiminnan suunnittelulle, seurannalle tai raportoinnille asetettujen säästösten perusteella.

Talousarvioasetuksen 55 §:ssä säädetään, että viraston on järjestettävä 41 §:ssä säädetyn kirjanpitoa, jolla siis tarkoitetaan liike- ja talousarviokirjanpitoa, lisäksi toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että ne tuottavat taloudellisella ja luotettavalla tavalla: 1) viraston ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot, ja 2) asetuksen 63: ja 65 §:issä säädetty tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Nämä tiedot tulee säädöksen mukaan tuottaa luotettavasti ja taloudellisesti kirjanpidon tilijärjestelmän avulla yhdessä tuloksellisuuden laskentatoimen kanssa.

Asetuksen 55 § 3 momentin mukaan viraston on järjestettävä johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen viraston tuloksellisen johtamisen ja 69 §:ssä säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla. Myöskään johdon laskentatoimen järjestämiselle ei asetuksessa ole annettu tilijärjestelmään liittyviä vaatimuksia: asetuksessa viitataan johdon laskentatoimen sisällön osalta tuloksellisen johtamisen kautta asetettaviin vaatimuksiin ja 69 §:n sisäisen valvonnan vaatimuksiin, joita järjestelmällä tulisi turvata.

Johdon laskentatoimella tarkoitetaan viraston sisäisessä johtamisessa tarvittavien tietojen tuottamista. Käytännössä sisäisessä ja ulkoisessa ohjauksessa tarvitaan samoja tietovarantoja, järjestelmiä ja menettelyitä.

Säädöstasolla sisältövaatimuksiltaan "avoin" on myös asetuksen seitsemässä luvussa mainittu muu seurantajärjestelmä. Tuloksellisuuden laskentatoimella ja muulla seurantajärjestelmällä tarkoitetaan kaikkia niitä menettelyitä, joilla virasto seuraa ja raportoi tuloksellisuudestaan eli toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Raportoitavien seikkojen osalta voidaan näin ollen viitata myös asetuksen 65 §:n velvoitteisiin.

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. Toimintakertomukseen raportoidut tiedot perustuvat tuloksellisuuden laskentajärjestelmiin.

Havainnot. Ympäristöministeriön, ARA:n ja SYKE:n 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. Poikkeuksena ovat kuitenkin vuoden 2009 eräät ministeriön valtuustietojen puutteet.

Laskentatoiminta koskevia ympäristöministeriön määräyksiä on asetettu muun muassa taloussääntöön. Ympäristöministeriön taloussäännön kohdassa 7 *Kirjanpito ja muu laskentatoimi* sisältää määräykset tiliviraston kirjanpitokokonaisuudesta. Tässä yhteydessä johdon laskentatoimen järjestämiselle ei erityisemmin ole asetettu velvoittavia määräyksiä. Taloussäännössä on kuitenkin esitetty, että liike- ja talousarviokirjanpidon lisäksi virastoilla voi olla käytössä erillisiä laskentajärjestelmiä ja sisäisen kirjanpidon tilejä, joiden avulla tuotetaan toiminnan johtamisen, suunnittelun ja seurannan edellyttämässä laajuudessa tietoja kustannuksista, tuotoista ja taloudellisuudesta tunnuslukuineen.

Tarkastettu laskentatoimi muodostuu kokonaisuudesta, jossa kahden pakollisen tililuokan mukaisen kirjanpidon lisäksi esitetään tuloksellisuuden laskentatoimi, joka muodostuu kirjanpidon tililuokkien lisäksi useasta ympäristöministeriön päättämästä muusta tililuokasta, jotka sisältävät tulosalue/tehtävätili ja vastuualue/yksikkökoodit, ja joiden avulla seurataan tilin/koodin nimestä ilmeneviä tuloja tai menoja. Lisäksi projektien tililuokan avulla seurataan työryhmien, koulutuksen, tietohallinnon, EU-rahoituksen, T&K-hankkeiden ja maksullisten suoritteiden liiketapahtumia. Laskentatoimeen on katsottu kuuluvan lisäksi kirjanpitojärjestelmäs-

tä erillisessä taulukkolaskentajärjestelmässä pidetty pääasiassa vuositason kustannusten laskentajärjestelmä, jonka lähtötietoina ovat kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen tiedot ja laskennan tulosteina kustannustiedot.

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 lähtötietoina ovat viraston bruttomenot, jotka muodostuvat tilinpäätökseen talousarviosäädösten kohdentamisperusteiden mukaan kirjatusta tuloista ja menoista. Tuloista muodostuu kustannusmallin tuotot ja erikseen kohdennettuna myös tuotot maksullisen toiminnan laskelmiin. Mallin menoista pääosaa voidaan pitää myös kustannuslaskennan kustannuksina. Laskentamalli toteutetaan laskentatauluissa. Laskentatauluista ilmenee lähtötietoihin tehdyt uudelleen kohdentamiset sekä lisäykset ja vähennykset. 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 ollut riittävää, koska se 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.

Tuottaako hallinnonalan talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpito oikeat ja riittävät tiedot sisäistä ja ulkoista raportointia varten? 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.¹¹¹ Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että talousarviolain 16 §:ssä säädetty laskentatoimi on ympäristöministeriössä, ARAssa ja SYKEssä toiminnallisen te-

¹¹¹ Tilintarkastuksessa ei oteta erikseen kantaa sisäisen raportoinnin riittävyteen tai oikeellisuuteen, sisäistä raportointia ei ole tarkastettu. Siltä osin kuin sisäisen raportoinnin tiedot ovat yhteneväiset ulkoisen raportoinnin kanssa ovat tiedot oikeat.

hokkuuden kustannusten seuraamisen ja tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta asianmukaisella tavalla järjestetty, eikä olennaisia virheitä tai puutteita ole havaittu lukuun ottamatta ministeriön valtuuskirjanpidossa todettuja puutteita ja virheitä.

2.3.2 Arviointitutkimukset

Arviointitutkimuksella tarkoitetaan tässä tarkastuksessa julkishallinnon toimintapolitiikkaan, organisaatioon, toimintaan, ohjelmaan tai hankkeeseen kohdistuvaa kohteen onnistumisen arviointia.¹¹² Talousarviolaisissa (423/1988) säädetään virastojen laskentatointa ja tilinpäätöstietoja koskevat yleisluonteiset velvoitteet (16–17 §). Talousarvioasetuksessa (1243/1992) annetaan tarkemmat säännökset virastojen laskentatoimesta sekä toimijoiden tilivelvollisuuden toteuttamiseen luoduista tiedon tuottamisen velvoitteista (7.–8. luku). Arviointien toteuttamistapaa koskevat talousarviosäädösten luomat arviointivelvoitteet ovat kuitenkin yleisluonteisia ja lähinnä epäsuoria. Säännöksillä ohjataan yksinomaan tilinpäätösraportoinnin sisältöä. Viranomaisille tai edes ministeriöille ei aseteta suoranaisia arviointivelvoitteita esimerkiksi ulkoisen arvioinnin järjestämisestä ja myöskään arviointien suunnittelusta tms. ei ole yhtenäisiä säännöksiä.

Talousarvioasetuksen säännöksiin sisältyy yksiselitteinen velvoite mahdollisesti tehtyjen vaikuttavuusarviointien sisällyttämisestä tilinpäätös kertomukseen (65 § 8. kohta, 68 b § 10. kohta). Ministeriön tulee antaa julkinen palaute viraston ja laitoksen toimintakertomuksesta (tilinpäätös kannanotto). Lisäksi talousarviolain toiminta- ja taloussuunnittelua koskeviin säännöksiin (12 §) sisältyy toiminnan vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden pidemmän aikavälin suunnittelua koskeva velvoite. Asetuksen 9 § velvoittaa huomioimaan jo suoritettut arvioinnit toiminta- ja taloussuunnitelmassa.

Talousarviosäädöksissä ei suoraan velvoiteta arviointitutkimusten tekemiseen, mutta säädöksissä edellytetään kuitenkin raportointia tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisista vaikutuksista, mikä käytännössä edellyttää arviointitutkimusten suorittamista. Myös valtiovarainministeriön *Tulosohjauksen* käsikirjassa suositellaan arviointien tekemistä tukemaan tulosohjausta.¹¹³

Tavoite: Hallinnonalan toimintaohjelmien arvioinnista on laadittu strategia ja konkreettinen aikataulutettu arviointisuunnitelma. Olennaiset hal-

¹¹² Ministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan ohjaamista on käsitelty luvussa 2.2.7.

¹¹³ VM (2005b, luku 9).

linnonalan ohjelmat arvioidaan. Arviointitutkimustoiminta on kiinteä osa ministeriön ja hallinnonalan johtamisjärjestelmää; se antaa informaatiope-
rustan hallinnonalan suunnittelulle ja johtamiselle. Hallinnonalan lainsäädäntöä arvioidaan ohjelmien lisäksi säännöllisesti. Arviointitutkimustoi-
minta 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 sekä talouden suunnittelua, tulossuunnittelua ja seuranta, joiden yhteydessä suunnitel-
laan, lähivuosien tai seuraavan vuoden arvioiteja ja raportointia. Myös hallinnonalan virastojen tulosohtausprosessiin kuuluu kuluvan ja edellisen vuoden toiminnan arviointi lähinnä tulossopimuksissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Hallinnonalan virastot (etenkin SYKE ja aiemmin aluehallinto) arvioivat omaa toimintaansa myös itsearviointeina. Ministeriö antaa oman näkemyksensä onnistumisesta tulosohtausprosessissa; sekä kirjallisesti valmistauduttaessa tulosneuvotteluun että suullisesti neuvottelussa. Lisäksi vuotuiset toimintakertomukset ja tilinpäätöskannanotot sisältävät sekä toiminnan että tavoitteiden toteutumisen arviointia ja ne otetaan huomioon seuraavan vuoden tulostavoitteista sovittaessa. Tehdyt arvioinnit otetaan huomioon toiminta- ja taloussuunnittelussa valmisteluaineistona, jotka osaltaan vaikuttavat kauden tavoitteiden asentaan ja toimenpide-esityksiin.

Hallinnonalan keskeisen lainsäädännön vaikuttavuutta arvioidaan jälkikäteisarviointina muutama vuosi lain toimeenpanon jälkeen. Arviointia on usein edellyttänyt myös eduskunta hyväksyessään lakiehdotuksen. Tällaisia 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 ohjelmaehdotusten 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 soveltu-
viksi. Säädöshankkeiden vaikuttavuuden arvioinnissa pyritään hyödyntämään valtioneuvoston yhteistä, vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta, joka on laadittu ennakkolliseen vaikutusten arviointiin, mutta soveltuu

monilta osin myös jälkikäteisarviointiin. Ministeriössä ei ole erillistä erilaisia arviointeja koordinoivaa ryhmää, eikä arviointikäsi kirjaa. Laajemat arvoinnit valmistellaan kuitenkin erikseen, organisoidaan valmistelu ja ohjausryhmät sekä raportointi ministeriön johdolle.

Lähtökohtaisesti pyritään sopimaan jo keskeisten ohjelmien valmistelussa miten ne tullaan myöhemmin arvioimaan, mutta käytännössä tilanne jonkin verran vaihtelee. Tarkoitus kuitenkin on, että keskeiset ohjelmat tulevat arvioiduiksi jossain vaiheessa. Useissa substanssialueiden toimintaohjelmissa edellytetään niiden seuranta ja tavoitteiden toteutumisen arviointia muutaman vuoden kuluttua toimeenpanon aloittamisesta tai ohjelmakauden jälkeen.

SYKEä hyödynnetään merkittävästi kaikilla niillä alueilla, joissa sillä on asiantuntemusta. Jos SYKE on toimijana arvioitavan asian valmistelussa tai toimeenpanossa, se ei voi toimia arvioijana. Rakentamisen ja rakennetun ympäristön tehtäväalueen asiantuntemusta on jatkossa tarkoitus vahvistaa SYKEssä, joten toistaiseksi sillä alueella käyttö on ollut vähäisempää.

Ympäristöministeriön säädösvalmistelun kehittämistä selvittäneen työryhmän *Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun* -toimintaohjelman toimeenpano on aloitettu tänä vuonna. Sen mukaisesti jatkossa tulee tehdä systemaattisesti lainsäädännön vaikutusten sekä etukäteisarviointia että jälkikäteisarviointia. Tätä koskevat ehdotukset valmistunevat vuoden 2011 helmikuun loppuun mennessä.

Suoritetuista keskeisistä arvioinneista pyritään ministeriön mukaan raportimaan 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 hallinnonala on kuitenkin kertonut toimintakertomuksissaan ja tuloksellisuuskatsauksissaan myös, mikäli tavoitteita ei ole saavutettu eikä sitä sinällään ministeriössä ole koettu ongelmalliseksi.

Ympäristöministeriön viestintäperiaatteisiin kuuluu, että laajempia kehittämisympäristö hankkeita asetettaessa eräänä asiakohtana arvioidaan, onko syytä laatia hankkeelle erillinen viestintäsuunnitelma. Jokaisesta tutkimushankkeesta tai vastaavasta erillisestä 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 tarkastuksen perusteella jakaa esimerkiksi seuraavasti: laajojen ohjelmien ja politiikkojen arvioinnit, hallinnonalan osajärjestelmien ja lainsäädännön toimivuuden arvioinnit sekä tutkimusohjelmien ja tutkimuslaitosten arvioinnit. Seuraavassa tarkastellaan kolmea ensin mainittuja aiheita ja niistä tehtyjä arviointitutkimuksia. Tutkimusohjelmien ja tutkimuslaitosten arviointia on käsitelty edellä luvussa 2.2.7. Ympäristönsuojelun sektorilla vuonna 2002 laaditusta *Ilmansuojeluohjelma 2010:sta* tehtiin väliraportti vuonna 2006.¹¹⁴ Hallitus käynnisti syksyllä 2007 uuden pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian valmistelun. Osana strategian valmisteluprosessia ympäristöministeriö valmisteli selvityksen ilmastopoliittisista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista ympäristöhallinnon alalla.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005 mennessä. Tämän perusteella ympäristöministeriön johdolla valmisteltiin toimenpideohjelma. Vuonna 2005 tehtiin arviointi ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta vuoteen 2003 mennessä.¹¹⁵ Tämän jälkeen Valtioneuvosto teki 23.11.2006 periaatepäätöksen *Vesiensuojelun suunta-aviivat vuoteen 2015*.

Jättesuunnitelma tuli voimaan vuonna 1998, ja se tarkistettiin vuonna 2002. Valtakunnallisen jättesuunnitelman toteutumista arvioitiin vuonna 2006.¹¹⁶ Valtioneuvosto hyväksyi uuden valtakunnallisen jättesuunnitelman huhtikuussa 2008. Suunnitelma ulottuu vuoteen 2016.

Suomen kansallinen vaarallisia kemikaaleja koskeva ohjelma on valmisteltu pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2006. Ohjelman tavoitteena on, etteivät kemikaalit aiheuta Suomessa merkittävää terveys- ja ympäristöhaittaa vuonna 2020. Ohjelmasta on suunnitteilla väliarviointi vuonna 2011.

¹¹⁴ *Ympäristöministeriö (2006). Ilmansuojelun alalla on tapahtunut tämän ohjelman laatimisen jälkeen paljon. Uusin pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia hyväksyttiin valtioneuvostossa 6.11.2008. Strategiasta vastaa TEM. Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia laadittiin vuonna 2005. Maa- ja metsätalousministeriö toimi kokoavana ministeriönä työssä. Ympäristöministeriö on laatinut oman hallinnonalansa toimintaohjelman ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian toteuttamiseksi kesäkuussa 2008. Strategian toimeenpääntö arvioitiin vuonna 2009.*

¹¹⁵ *Leivonen (toim.) (2005).*

¹¹⁶ *Huhtinen ym. (2007).*

Hallitus on linjannut kestävän kehityksen politiikkaa jo vuodesta 1990 alkaen. Kestävän kehityksen strategioita ja ohjelmia on laadittu vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssin sitoumusten ohjaamana useilla hallinnon aloilla, ja merkittävä joukko suomalaisen yhteiskunnan muita toimijatahoja on laatinut ja myös arvioinut omat kestävän kehityksen ohjelmansa. Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma (*Valtioneuvoston periaatepäätös kestävän kehityksen edistämisestä*) hyväksyttiin vuonna 1998, ja sen toimeenpanon aikataulu mitoitettiin ulottumaan Johannesburgin kestävän kehityksen huippukokoukseen 2002 asti. Kansallinen kestävän kehityksen strategia *Kohti kestäviä valintoja: kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi* hyväksyttiin Suomen kestävän kehityksen toimikunnassa kesäkuussa 2006. Strategian loppuarvio valmistui loppuvuodesta 2009.¹¹⁷

Hallinnonalan ympäristönsuojelusektorilla ei ole arvioitu suoraan valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteiden saavuttamista (ympäristö)meluntorjunnasta, mutta asiaa on kuitenkin selvitelty eri puolilta useissa tutkimuksissa. Valtakunnallisia linjauksia on myös tehty ulottuen vuoteen 2020. Myöskään jo vuonna 1998 laadittua maaperänsuojelun tavoiteohjelmaa ei ole arvioitu. Maaperän tilasta on kuitenkin tuotettu kattavaa tietoa.

Tuotanto ja kulutus ovat merkittävässä asemassa ympäristönsuojelussa. Suomessa valmistui *Ohjelma kestävän kulutuksen ja tuotannon edistämiseksi* ensimmäisten joukossa maailmassa vuonna 2005. Syksyllä 2007 ilmestyi ensimmäinen tilannekatsaus siitä, miten ohjelmaa on toteutettu. Suomeen on perustettu muun muassa materiaalitehokkuuskeskus ja valtioneuvosto teki *periaatepäätöksen julkisista kestävästä hankinnoista*. Ympäristöministeriön asettama arviointiryhmä arvioi ja edistää kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman toteutumista. Ryhmä myös kokoaa seurantaraportin sekä tekee ehdotuksia jatkotoimiksi. Ohjelmaa on tarkoitus päivittää seurantaraportin pohjalta vielä vuonna 2010.

Puutteena merkittävien ohjelmien arvioinnissa voidaan pitää Itämeren suojelun toteutumisen arviointia. Valtioneuvoston teki 2002 *periaatepäätöksen toimista Itämeren suojelemiseksi eli Suomen Itämeren suojeluohjelman*. Suojeluohjelman tavoitteena on muun muassa vähentää Itämeren rehevöitymistä sekä parantaa Itämeren luonnon ja vesialueiden tilaa. Muita tavoitteita olivat öljy- ja kemikaalikuljetusten sekä vaarallisten aineiden aiheuttamia riskien ja haittojen vähentäminen sekä meri- ja rannikkoluonnon monimuotoisuutta säilyttäminen. Lisäksi ympäristöministeriö hyväksyi kesäkuussa 2005 Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelman.

¹¹⁷ *Ympäristöministeriö (2009c)*.

Ympäristöministeriön toimesta ei ole tehty toimenpideohjelman vaikuttavuusarviointia. Toisaalta Itämeren tilaa ja mereen tulevaa kuormitusta seurataan sekä kansallisella tasolla että HELCOM-yhteistyönä. Myös Itämereen kohdistunut tutkimus on laajaa. Ympäristöministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat asettaneet kansallisen koordinaatioryhmän edistämään kansallista yhteistyötä merentutkimusta tekevien tahojen ja sen tuloksia tarvitsevien toimijoiden välillä. Ryhmän toimikausi on 15.5.2009–31.12.2010. Näin ainakin tietopohja arvioida toimenpideohjelman tavoitteiden saavuttamista on kunnossa. Ympäristöministeriö osallistuu Itämeren ns. Stern-tutkimukseen, jonka tavoitteena on laatia mallinuskkehikko, joka mahdollistaa rehevöitymisen torjumisen kustannusten ja hyötyjen vertailun Itämerellä. Lisäksi tarkastellaan merikuljetuksiin liittyviä öljyonnettomuus- ja tulokaslajiriskejä.

Luonnonsuojelun merkittäviä strategioita ja ohjelmia ovat ns. *biodiversiteettiohjelma*, *luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia 2006–2016* ja sen toimintaohjelma sekä *Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma (METSO)*. Ohjelmat ovat poikkihallinnollisia. Ympäristöministeriö osallistuu niiden kaikkien toimeenpanoon. Näistä molemmat "valmistuneet" ohjelmat on arvioitu. Biodiversiteettiohjelman (1997–2005) arviointi valmistui vuonna 2005.¹¹⁸ Toimintaohjelman tarkistustyön tueksi ympäristöministeriö, yhdessä maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä ulkoasiainministeriön kanssa, tilasi helmikuussa 2004 arvioinnin Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen ohjelman monimuotoisuusvaikutuksista tutkimusryhmältä, johon kuului asiantuntijoita Suomen ympäristökeskuksesta, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta, Metsäntutkimuslaitoksesta ja Helsingin yliopistosta.¹¹⁹

Valtioneuvosto hyväksyi Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman 2008–2016 (METSO) periaatepäätöksen yhtä aikaa *Kansallinen metsäohjelma (KMO) 2015* -periaatepäätöksen kanssa maaliskuussa 2008.¹²⁰ METSO-ohjelman toteutuksesta vastaavat ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö yhteistyössä. Ohjelman väliar-

¹¹⁸ Hildén, Auvinen ja Primmer (toim.) (2005).

¹¹⁹ Heikkinen (toim.) (2007).

¹²⁰ Valtioneuvosto teki jo vuonna 2002 päätöksen METSO-ohjelman kokeiluvaiheesta vuosiksi 2002–2007. Tällöin sen tarkoituksena oli täydentää *Kansallinen metsäohjelma 2010:tä Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lapin läänin lounaisosien metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi*.

viointi tehtiin vuonna 2010.¹²¹ Arvioinnin toteuttivat Suomen ympäristökeskuksen politiikkakeskuksen tutkijat.

Valtioneuvosto teki *periaatepäätöksen toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi* vuonna 2003. Myös tämä ohjelma on voimakkaasti poikkihallinnollinen. Periaatepäätöksen mukaan luontomatkailuun liittyvät työpaikat voidaan kaksinkertaistaa vuoteen 2010 mennessä. Samalla edistetään syrjäisten maaseutualueiden säilymistä elinvoimaisena. Arvio ohjelman toteutumisesta on ajateltu tehtävän vuoden 2010 aikana. Arviota ei kuitenkaan ole aloitettu.

Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen osalta merkittävä ohjelma/strategia on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on osaltaan tukea ja edistää maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden ja laissa määriteltyjen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen marraskuussa 2000 *valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista*. Vuonna 2003 valmistui ympäristöministeriön konsultilta tilaama yhdeksää hallinnonalaa koskeva arviointitutkimus *Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina*.¹²²

Vuonna 2008 laadittu *Asuntopoliittinen toimenpideohjelma* konkretisoi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman asuntopoliittiset linjaukset. Ohjelmaa ei vielä ole arvioitu, mutta Valtiontalouden tarkastusviraston valtion tonttitarjontaa käsittelevän tarkastuksen perusteella ohjelmaan sisältyvissä tavoitteissa eheyttää yhdyskuntarakennetta ja vähentää asumisen ilmastopäästöjä ei ole onnistuttu.¹²³

Lähiöohjelma 2008–2011 on kumppanuushanke, jonka tavoitteena on lähiöiden kilpailukyvyyn lisääminen sekä myönteisen alueidentiteetin vahvistaminen. Ohjelman koordinoinnista vastaa ympäristöministeriö. Ohjelman toteuttamiseen osallistuvat myös opetusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Ohjelmaa ei ole vielä arvioitu.

Ekologisesti kestävä rakentamisen ohjelmassa määritellään ne tavoitteet ja toimenpiteet, joilla kestävä kehityksen periaatteita toteutetaan rakentamisessa, rakennusten korjaamisessa ja kiinteistöjen ylläpidossa. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman joulukuussa 1998. Ohjelmaa ei ole varsinaisesti arvioitu. *Rakennus- ja kiinteistöklusterin Visio 2010* jatkaa ekolo-

¹²¹ Koskela ym. (toim.) (2010).

¹²² Paldanius ja Tallskog (2003).

¹²³ VTV (2010b).

gisesti kestäväen rakentamisen toimintatapojen, menettelyjen, mittareiden ja muiden apuvälineiden kehittämistä. Ympäristöministeriöllä ei ole enää vetovastuuta ekologisen kestävyuden edistämässä, vaan kehittämisen vastuu on rakennus- ja kiinteistöalan yrityksillä ja järjestöillä.

Valtiovalln linjaukset kiinteistö- ja rakennusalan kehittämiseksi on koottu *Kansalliseen rakennuspoliittiseen ohjelmaan*, jonka valtioneuvosto hyväksyi 30.1.2003. Ensimmäisen seurantavaiheen väliraportti ilmestyi keväällä 2005 ja loppuraportti joulukuussa 2007.¹²⁴

Ympäristöministeriön korjausrakentamisen strategialla (2007) halutaan edistää ennakoivaa kiinteistönpitoa ja korjauskulttuuria. Strategia sisältää toimenpide- ja kehittämislinjaukset vuoteen 2017. Strategian (väli)arviointia ei ole tehty vielä.

Puurakentamisen edistämishjelmassa määritellään ne linjaukset, joiden mukaisesti julkinen sektori ja elinkeinoelämä yhdessä pyrkivät nostamaan puuteollisuuden jalostusastetta ja viennin arvoa sekä edistämään puu- ja pientalorakentamista. Valtioneuvosto teki ohjelmasta periaatepäätöksen vuonna 2005. Ohjelma kestää vuoteen 2010. Puurakentamisen edistämistä koskevien toimenpiteiden seurantaan varten asetettiin työryhmä, johon kutsuttiin sekä julkisen sektorin että elinkeinoelämän edustajia. Puurakentamisen edistämisen seurantaryhmän tehtävänä on ollut seurata erityisesti periaatepäätöksen ohjelmakohtien ”*edistetään asumistarpeita vastaavaa alueidenkäyttöä ja pientalorakentamista*” ja ”*kehitetään ja yhtenäistetään rakentamisen viranomaisohjausta*” edistymistä ja tehdä niitä koskevia aloitteita ja ehdotuksia. Seurantaryhmä julkisti ehdotuksensa syksyllä 2007.¹²⁵

Rakennusperintöstrategia on kansallinen toimintaohjelma rakennusperinnön säilyttämiseksi. Valtioneuvosto hyväksyi strategian kesäkuussa 2001. Rakennusperintöstrategian toimenpiteiden toteutumista eri hallinnonaloilla on seurannut työryhmä, joka julkaisi tammikuussa 2005 raportin *Strategiasta toimintapolitiikkaan - rakennusperinnön hoidon peruskivet*.¹²⁶ Raportti sisältää ehdotukset rakennusperinnön säilyttämisen ja hyvän hoidon tehostamiseksi.

Rakentamisen ohjaamiseen liittyy myös rannikoiden käyttö. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2002 suosituksen rannikkoalueiden yhdenntyn käytön ja hoidon toteuttamisesta Euroopassa. Suosituksen mukaan jäsenmaiden on valmisteltava rannikkoalueitaan koskeva strategia, jonka avulla sovitetaan kestäväällä tavalla yhteen erilaisia rannikko-

¹²⁴ *Ympäristöministeriö (2007b)*.

¹²⁵ *Ympäristöministeriö (2007c)*.

¹²⁶ *Ympäristöministeriö (2005b)*.

alueiden käyttöön kohdistuvia paineita sekä varaudutaan rannikkoalueita koskeviin muutoksiin, kuten tulviin tai eroosioon. *Suomen rannikkostrategia* valmistui kesällä 2006. Strategialla pyritään turvaamaan rannikkoalueiden elinvoimaisuus ja luonnon monimuotoisuus lähinnä soveltamalla jo olemassa olevia ohjausvälineitä suosituksen periaatteiden mukaisesti. Suomi on raportoinut EU:lle suosituksen täytäntöönpanosta komissiolle vuoden 2006 alussa. Arviointia ohjelmasta ei ole vielä tehty.

Kulttuuriympäristöohjelmat ovat lähinnä yhden kunnan alueelle tehtäviä suunnitelmia. Kulttuuriympäristöohjelma on asukkaiden, yhteisöjen, viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyönä tekemä linjaus ympäristön tärkeimmistä ominaispiirteistä sekä niiden hoidosta ja hyödyntämisestä. Valtakunnantasolla tehdään kulttuuriympäristöinventointeja, jotka ohjaavat omalta osaltaan maankäyttöä varsinkin siksi, että valtakunnallisissa alueidenkäyttö tavoitteissa veloitetaan ottamaan huomioon valtakunnantasoiset selvitykset. Rakennettu kulttuuriympäristö on Museoviraston vastuulla.

Myöskään maisemansuojelussa ei ole varsinaisia valtakunnantasoisia ohjelmia. Suojelu perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen (1995) valtakunnallisesti merkittävistä maisemansuojelualueista (156 kpl). Keväällä 2010 on käynnistynyt valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi. Ympäristöministeriö edistää maisemanhoitoa etenkin maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain säädöksiä toteuttamalla. Luonnonsuojelulaki tarjoaa mahdollisuuden erityisten maisemanhoitoalueiden perustamiseen.

Kestävä kehitys on maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Kestäväan kehitykseen kuuluvat ekologinen, sosiaalinen, eettinen ja taloudellinen kestävyys. Kestävä kehitys eri näkökulmia kokoavana käsitteellisenä viitekehityksenä auttaa hahmottamaan yhteiskunnallisten, taloudellisten ja ympäristöasioiden välisiä yhteyksiä ja niihin liittyviä valtiotaloudellisia riskejä. Hallitus perusti *Suomen kestävän kehityksen toimikunnan* vuonna 1993. Toimikunta asetettiin uudestaan viimeksi helmikuussa 2008, ja sen toimikausi ulottuu vuoden 2012 loppuun saakka. Toimikunnan tärkein tavoite on saada kestävä kehitys osaksi kansallista politiikkaa ja hallintokäytäntöjä. Toimikunta on laatinut kestävän kehityksen strategian vuosina 2003 ja 2006. *Kansallinen kestävän kehityksen strategia* hyväksyttiin Suomen kestävän kehityksen toimikunnassa kesäkuussa 2006. Valtioneuvosto hyväksyi *periaatepäätöksen strategiasta* saman vuoden joulukuussa. Myös pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa (2007) edellytetään, että kansallinen kestävän kehityksen strategia toimeenpannaan hallinnonalojen yhteistyönä.

Kansallisen kestäväen kehityksen strategian tavoitehorisontti ulottuu neljännesvuosisadan päähän. Lähtökohtana on se, että strategian keskeiset linjaukset antavat pohjaa hallitus- ja politiikkaohjelmien laadinnalle, Euroopan unionin uudistetun kestäväen kehityksen strategian kansalliselle toimeenpanolle sekä osallistumiselle YK:n ja muihin kansainvälisiin ja alueellisiin kestäväen kehityksen prosesseihin. Suomen kestäväen kehityksen toimikunta laati valtion keskus- ja aluehallinnolle sekä kunnille ohjeiston strategian toimeenpanon tueksi ja kestäväen kehityksen ohjelmien laatimiseksi.

Euroopan unionin kesäkuussa 2006 hyväksymän tarkistetun kestäväen kehityksen strategian toimeenpano ja seuranta asettaa vaatimuksia jäsenvaltioille ja eri toimijatahoille. Suomen kansallista kestäväen kehityksen strategiaa arvioidaan kahden vuoden välein ja tämä tarkastelu kytketään EU:n arviointiprosessiin. Suomen kestäväen kehityksen toimikunta raportoi arvioinnin tuloksista hallitukselle.

Ympäristöministeriö on teettänyt vuonna 2009 kansallisen kestäväen kehityksen kokonaisarvion.¹²⁷ Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, missä määrin kestävä kehitys on sisällytetty sektorihallinnon strategioihin.

Hallinnon toiminnan osasysteemeistä on arvioitu muun muassa ympäristölupajärjestelmän toimivuutta (vuosina 2006 ja 2008), alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta (2005), asumisoikeusjärjestelmää (2003), asuntorahoitusjärjestelmää ja asumisen tukijärjestelmää (2002), alueellisten ympäristökeskusten rakentamistoimintaa ja organisaatiota (2000 ja 2001), keskusten asiantuntijapalvelujen keskittämistä ja yhteistoimintaa (2006), asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää (2008), luonnonsuojelun korvausjärjestelmää (2006) ja jätehuollon tuottajavastuujärjestelmää (2009). Lakien toimivuuden osalta on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslakia (2005, 2002 ja 2001), ympäristönsuojelulakia (2003), lakia yhteishallinnosta vuokratiloissa (2007) ja YVA-lain¹²⁸ toimivuutta (2010).

Arvioinnit ja tulossopimukset

Seuraavassa tarkastellaan ensin miten arviointivelvoitteita on sisällytetty ympäristöministeriön tulossopimukseen. Sen jälkeen tarkastellaan samaa asiaa ministeriön ja SYKEN välisissä tulossopimuksissa. Tarkastelukohteenä ovat vuosien 2009 ja 2010 tulossopimukset.

¹²⁷ *Ympäristöministeriö (2009c).*

¹²⁸ *Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994).*

Vuoden 2009 tulossopimuksessa ympäristönsuojeluosastolle kohdistettiin kaksi arviointia: kansallisen kestävä kehityksen strategian toimeenpanon arviointi ja luonnonsuojelulainsäädännön toimivuuden ja vaikuttavuuden kokonaisarviointi. Myös rakennetun ympäristön osastolle esitettiin kaksi arviointitehtävää. Osaston tulee osallistua kaupan ohjauksen arviointiryhmän työhön ja selvittää tukien käyttöalueen laajentamista palveluasumisessa. Hallinto-osastoa koskevassa tulossopimuksen osassa esitettiin arviointitehtäväksi selvittää alueellisten ympäristökeskusten laboratorioden yhdistäminen SYKEN laboratorioon. Kansainväliselle yksikölle ei ole esitetty arviointitehtäviä. Viestintäyksikön tuli tilata arviointi viestinnän tehosta ja vaikuttavuudesta jostain keskeisestä aiheesta.

Vuoden 2010 tulossopimuksessa luontoympäristöosastolle asetettiin kolme arviointitehtävää: vaikuttaminen kansallisen metsäohjelman 2016 arvioinnissa, METSO-ohjelman ensimmäisen väliarvioinnin toteuttaminen sekä osallistuminen Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön arviointiin. Ympäristönsuojeluosaston tuli puolestaan aloittaa kemikaali-ohjelman toteutumisen arviointi ja tehdä valtakunnallisen jätesuunnitelman väliarviointi. Rakennetun ympäristön osastolle ei asetettu arviointivelvoitteita, mutta tulossopimuksessa todetaan tutkimus ja kehittämistoiminnan osalta, että tavoitteena on saada edellisenä vuotena aloitettu selvitys rakennetun ympäristön T&K -toiminnasta valmiiksi. Kansainväliselle yksikölle eikä myöskään viestintäyksikölle ei asetettu vuoden 2010 tulossopimuksessa arviointitehtäviä. Eräänlaisena "metatason" arviointitehtävänä voidaan nähdä hallintoyksikölle esitetty tehtävä arvioida nykyisten ministeriön arvojen toteutumista.

Ympäristöministeriön ja SYKEN välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2009 on esitetty arviointeihin liittyen lähinnä kaksi tehtävää: osallistuminen METSO-ohjelman ekologisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin ja ympäristövaikutusten arvioinnin lainsäädännön toimivuuden arvioiminen. Tietojen tuottamista lupamenettelyn keventämiseksi voitaneen myös pitää arviointitehtävänä.

Vuoden 2010 tulossopimuksessa (jossa on esitetty myös tavoitteet kolmivuotiskaudeksi 2010–2012) todetaan, että kansainvälinen arviointipaneeli arvioi SYKEN tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä asiantuntijapalvelujen laatua ja vaikuttavuutta kattavasti vuonna 2008. Ennen seuraavaa yhtä perusteellista arviointia tullaan toteuttamaan pienempiä arviointeja erikseen määriteltäviltä aihealueilta. Arviointien sisältö, toteutustapa ja aikataulut suunitellaan vuonna 2010.

Lisäksi ympäristöministeriön ja SYKEN välinen vuoden 2010 tulossopimus sisältää useita muitakin arviointitehtäviä. Myös vuonna 2010 SYKEN tulee osallistua METSO-ohjelman vaikutusten arviointiin sekä tukea maatalouden tukijärjestelmän vaikutusten arviointia. Lisäksi kesku-

sen tulee osallistua luonnonsuojelulainsäädännön toimivuuden arviointiin. Keskuksessa tulee myös laatia tulossopimuksen mukaan *"arvio keskeisten politiikkatoimien koherenssista reagoitina OECD:n arvioinnissa nostettuun tarpeeseen luoda kansallinen politiikkaohjelma"*.

Arvioinnit ja tilinpäätöskannanotot

Ympäristöministeriön antamassa SYKEttä koskevissa vuosien 2009 ja 2010 tilinpäätöskannanotoissa ei ole mainintoja arviointitutkimuksista. Tuloksellisuuden raportoinnin osalta todetaan, että *"toimintakertomuksen liitteenä olevat toimintakertomusvuonna valmistuneiden tutkimusten, selvitysten ja hankkeiden lyhyet tulosten kuvaukset ovat myös hyvin informatiivisia"*. Hankkeissa ei kuitenkaan ollut varsinaisia arviointitutkimuksia. Yksi syy, miksi varsinaisiin arviointiselvityksiin ei oteta kantaa saattaa olla se, että tilinpäätöskannanotossa ministeriö yhtyy siihen SYKEN kantaan, että asetetut tavoitteet on saavutettu hyvin ja tarvetta eritellä juuri selvitystavoitteita ei ole. Toinen syy on mahdollisesti se, että arviointitutkimuksia käsitellään osana muita tutkimuksia ja selvityksiä, eikä ole tämän takia katsottu niiden erikseen tarkastelua tarpeelliseksi.

Vuoden 2008 tilinpäätöskannanotossa otetaan kuitenkin vahvasti esiin vuonna 2008 valmistunut SYKEN kansainvälinen arviointi. Tilinpäätöskannanotossa *"odotetaan SYKEN toimivan aktiivisesti kansainvälisen arvioinnin suositusten toteuttamisessa"*. Vuoden 2009 tilinpäätöskannanotossa todetaan, että toimintakertomusvuonna valmistui YM:n, MMM:n ja SYKEN yhteistyönä SYKEN tehtäväkenttää ja kehittämistä selvittänyt raportti, minkä katsottiin antava ministeriölle poikkeuksellisen hyvän kuvan SYKEN tilanteesta kun otetaan huomioon myös edellisenä vuonna valmistunut kansainvälinen arviointi. Muuten arviointiin viitataan vain toteamalla, että kansallisen ilmasto- ja energiapoliittisen strategian ympäristövaikutuksia koskevan arvioinnin perusteella energiantuotannon ja liikenteen merkittävimmät päästöt tulevaisuudessa tulevat olemaan pienhiukkaset ja typen oksidit.

Arvioinnit ja tilinpäätökset

Valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) mukaan tiliviraston (nykyään kirjanpitoyksikön) toimintakertomuksessa tulee esittää *"tärkeimmät tiedot toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinneista, jos varainhoitovuoden aikana on kirjanpitoyksikköön kuuluvasta toiminnasta tehty laajempi vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointi."* Ympäristöministeriön tiliviraston vuotta 2008 koskeva toimintakertomus on laadittu valtiokontto-

rin ohjeen mukaisesti niin, että siinä esitetään omana alalukuna Arviointien tulokset. Toimintakertomuksessa esitellään asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta tehdyn selvityksen tuloksia.

Vuonna 2008 ympäristöministeriön tiliviraston alalla raportointiin myös yksi muu arviointi, jota voidaan pitää asetuksen mukaisena tärkeänä arviointina. Tämä oli ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamisprojekti, joka tuotti kolme loppuraporttia (keventämisprojekti, hallintoprojekti sekä menettelyt-projekti). Tämän projektin tuloksia ei esitellä arviointien tulokset -osiossa, mutta tuloksia esitellään ympäristönsuojelun tuloksellisuuden kuvauksessa. Tämä ilmentäneekin sitä, että arvionnit-käsite ei ole aivan yksiselitteinen. Tässä tapauksessa tulosten käsittelyn paikkaa kuitenkin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska se sopi paremmin ympäristölupien käsittelyä ja valvontaa koskevaan kokonaisuuteen kuin jos se olisi esitetty erikseen arviointina.

Vuoden 2009 ympäristöministeriön tiliviraston toimintakertomuksessa kohdassa arviointien tulokset esitellään kaksi laajaa arviointia. Toinen on OECD:n Suomen ympäristöpolitiikkaa koskeva arvio ja toimenpidesuositukset. Toinen taas koskee kansallisen kestävä kehityksen strategian (2006) toimeenpanon toista kokonaisarviota. Tarkastuksen perusteella vuonna 2009 ei tehty muita sellaisia tärkeitä arviointeja, joista voitaisiin katsoa olleen tarvetta raportoida toimintakertomuksessa.

Valtion talousarvioasetuksen (68 b §) mukaan valtion tilinpäätöksessä ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää *"tärkeimmät tiedot ja tulokset valtion toiminnan ja rahoituksen määrävuosittaisista vaikutusten arvioinneista toimialalla, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten arviointi."*

Valtion vuoden 2008 tilinpäätöksessä ympäristöministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa on ministereiden katsauksessa esitetty Suomen ympäristökeskuksen kansainvälinen arviointi ja sen keskeiset tulokset. Toimialan kuvauksessa ei ole esitetty ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon projektin tuloksia. Tähän lienee syynä se, että aluehallinnon uudistuksessa ympäristölupien käsittely siirtyi sekä ympäristölupavirastoista että alueellisista ympäristökeskuksista aluehallintovirastoihin, mikä toimialan kuvauksessa mainitaan.

Ympäristöministeriön tiliviraston toimintakertomuksessa vuodelta 2008 on esitetty asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta tehdyn selvityksen tuloksia. Selvitystä ja sen tuloksia ei ole raportoitu valtion tilinpäätöksessä ympäristöministeriön toimialan kuvauksessa.

Valtion vuoden 2009 tilinpäätöksessä ympäristöministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa on esitetty sekä OECD:n ympäristöpolitiikan maatutkinnan että kansallisen kestävä kehityksen strategian toimeenpanon toisen kokonaisarvioinnin tulokset.

2.4 Sisäinen valvonta

Sisäisestä valvonnasta määrätään talousarviolain 24 b §:ssä sekä talousarvioasetuksen 9. luvussa (69–71 §:t). Säädösten mukaan viraston ja laitoksen johdon tulee huolehtia siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (so. sisäinen valvonta). Menettelyiden tarkoitus on varmistaa viraston talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, turvata viraston hallinnassa olevat varat ja omaisuus sekä viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Talousarvioasetuksen 65–66 §:issä säädetään lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumasta sekä ministeriön alaisilleen laitoksille antamasta tilinpäätöskannanotosta.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan tässä niitä järjestelyjä, joilla organisaation johto pyrkii varmistamaan toiminnan tuloksellisuudesta mukaan lukien toiminnan laillisuus. Sisäisen valvonta on ohjausjärjestelmää poiketehtäväksi toiminto, jonka tehtävänä on varmistaa asianmukaiset menettelytavat. Sisäinen valvonta ei suoraan saa aikaan tuloksellisuutta, mutta se osaltaan varmistaa, että tuloksellisuuden edellytysten tai tuloksellisuuden puutteet huomataan ja korjataan. Sisäisen valvonnan tarkastuskysymyksenä oli, *onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen.*

Sisäisestä valvonnan tilaa selvitettiin kolmesta näkökulmasta: (1) onko kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen sisäinen valvonta riittävä tarkastusviraston tilintarkastusten perusteella, (2) onko hallinnonalan sisäinen tarkastus järjestetty asianmukaisesti sekä (3) ovatko hallinnonalan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ja tilinpäätöskannanotto sisällöltään ja käsittelytavaltaan asianmukaisia.¹²⁹

Sisäisen valvonnan riittävyys

Tavoite. Ministeriön, ARAn ja SYKEN kirjanpitoa, maksuliikettä ja palkkoja on valvottu ja siinä yhteydessä varmistettu, että kirjattavat tositteet

¹²⁹ *Laajemmin sisäisen valvonnan toimivuus liittyy erityisesti siihen, onko sisäisen valvonta integroitu osaksi organisaation tavanomaista johtamista ja toimintaa; sekä onko toiminnan eri tasoilla tason olennaisuuden sekä riskin kannalta riittävät sisäisen valvonnan menettelyt. Tarkastuksessa ei arvioitu tätä "prosessinäkökulmaa" vaan analyysi perustuu tarkastusviraston tilintarkastuksen havaintoihin.*

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.

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 ympäristöministeriön hallinnonalan tiliviraston osalta, että sisäisen valvonnan osalta ei tarkastuksessa ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Tilintarkastusten perusteella kaikki hallinnonalan (silloista) tilivirastot olivat noudattaneet talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä.

Vuoden 2009 tilintarkastuksissa ympäristöministeriön, ARAn ja SYKEN sisäistä valvontaa on tarkastettu kirjanpidon, tuloksellisuuden laskentatoimen, valtuuskirjanpidon sekä järjestelmätarkastuksen yhteydessä, ministeriön osalta lisäksi tilinpäätöskannanottojen ja sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumien, ARAn osalta lisäksi avustusten ja SYKEN osalta lisäksi hankintojen sisäisen valvonnan kannalta. Tilintarkastuskertomusten mukaan sisäistä valvontaa voidaan pitää asianmukaisesti järjestettynä ja hoidettuna lukuun ottamatta tietojen esittämistä ympäristöministeriön valtuuksista ja niiden käytöstä, joissa todettiin virheitä ja puutteita.

Tilintarkastuksen muissa raporteissa on esitetty kehittämissuhteita sisäisen valvonnan yksityiskohdissa. Tarkastusviraston järjestelmätarkastuksessa ympäristöministeriötä suositeltiin muun muassa päivittämään koneellisin menetelmin pidetyn kirjanpidon menetelmäkuvausta. Lisäksi annettiin sopimuksia, tietoturvallisuusdokumenteja, käyttöoikeuksia ja salaisuuksia sekä ulkoistettuja palveluja koskevia suosituksia.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Sisäinen tarkastus arvioi järjestelmällisen menetelmän avulla sisäisen valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta eli sitä, kuinka tehokkaasti virastossa, laitoksessa tai rahastossa saavutetaan sisäisen valvonnan yleiset tavoitteet. Sisäinen tarkastus ei siten samaistu sisäiseen valvontaan, eikä sisäistä valvontaa voida koskaan järjestää pelkästään sisäisen tarkastuksen varaan.

Valtion viraston ja laitoksen on järjestettävä sisäinen tarkastus silloin, kun siihen on aihetta sisäisen valvonnan menettelyiden asianmukaisuuden ja riittävyuden arvioimiseksi ja varmistamiseksi. Sisäiseen tarkastukseen on erityisesti tarvetta isommissa toimintayksiköissä, joissa johto ei voi pelkästään omin toimin selvittää sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Valtiovarainministeriö on vuonna 2007 laatinut sisäisen tarkastuksen ohjesääntömallin.

Sisäinen tarkastus on toiminnallisesti riippumaton viraston toiminto, jonka tulee olla erillään linjaorganisaatiosta ja jonka tulee voida suorittaa tarkastuksensa ja arviointinsa sisäisen tarkastuksen yleisesti hyväksytyjen standardien ja suositusten mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen toiminnalliseen riippumattomuuteen kuuluu myös mahdollisuus raportoida sellaiselle organisaatiotasolle, joka voi tehokkaasti puuttua sisäisen tarkastuksen esille nostamiin asioihin. Käytännössä sisäisen tarkastuksen on aina voitava raportoida viraston ylimmälle johdolle.

Sisäistä tarkastusta järjestettäessä on huolehdittava, että sisäisellä tarkastuksella on käytössään riittävä osaaminen ja resurssit sekä raportointikanavat. Sisäisen tarkastuksen palveluita voidaan hankkia myös ostopalveluina ulkopuolisilta palveluntarjoajilta.

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

Havainnot. Ympäristöministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaisesti ministeriössä on sisäisen tarkastuksen ryhmä, joka toimii kansliapäällikön alaisuudessa. Henkilöitä ryhmässä on kaksi, joista toinen päätoiminen ja toisen työajasta käytetään 75 prosenttia sisäiseen tarkastukseen. Ministeriöllä on sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Ohjesääntöön mukaisesti laaditaan vuotuinen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma. Sisäisestä tarkastuksesta laaditaan myös vuotuinen toimintakertomus.

Suomen ympäristökeskuksella oli aiemmin päätoiminen sisäinen tarkastaja. Tällä hetkellä tarkoitus on keskuksen mukaan 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 tehtä-

viensä takia hallinto-osastolle. Ympäristökeskuksella on 1.12.2005 voimaan tullut sisäisen tarkastuksen ohjesääntö.¹³⁰ 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 12 §:n mukaan keskuksessa laaditaan vuosittain sisäisen tarkastuksen suunnitelma, jonka ylijohdaja hyväksyy. Sisäisen tarkastuksen suunnitelma vuodelle 2009 hyväksyttiin 15.6.2009. Tarkastuskohteeksi valittiin hankekäsittelyn rahoitusprosessi ja tarkastuksen toteuttajaksi ulkopuolinen tilintarkastusyhteisö. Näin voidaan varmentaa toisaalta riippumaton tarkastus ja toisaalta henkilöstöressurssien tehokas käyttö, koska ARAn henkilöstön kokonaismäärä on vain 60 (huhtikuussa 2010).

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

Arviointi- ja vahvistuslausuma sekä tilinpäätöskannanotto

Talousarvioasetuksen 65 §:n 1.7 momentin 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.

Talousarvioasetuksen 66 i §:n 1 momentin mukaan ministeriön on annettava vuosittain perusteltu kannanotto hallinnonalansa tiliviraston (nykyään kirjanpitoyksikkö) 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 aiheita. Tässä kannanotossa tulee lausua: 1) arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä talousarvioasetuksen 11 §:n mukaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta, 2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista, 3) mihin toimenpiteisiin tilivirastossa tai rahastossa sekä tilivirastoon mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä

¹³⁰ SYKEN taloussääntö sisältää myös sisäiseen tarkastukseen liittyviä kohtia. Taloussääntö on päivitetty vuonna 2010 uuden organisaation ja palvelukeskuksen vaihdon vuoksi.

tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi ja 4) mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Tavoite. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat sekä tilinpäätöskannanotot on esitetty. Ministeriö, ARA ja SYKE ovat laatineet kukin lausuman omiin toimintakertomuksiinsa. Lausuma perustuu valtiovarainministeriön 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. Vuoden 2009 tarkastusviraston tilintarkastuksessa on todettu, että 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 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.

Hallinnonalan virastojen ja yksiköiden lausumien sisällössä ja taustatyössä vuonna 2009 on eroja. Kaikki virastot eivät tehneet vuodelta 2009 kattavia arviointeja ja vuoden 2009 ympäristölupavirastojen toimintakertomuksissa esitetyt lausumat perustuvat osittain aikaisempiin arviointeihin. Lausumat oli virastojen toimintakertomuksissa usein esitetty hyvin lyhyesti; erityisesti verrattuna siihen, että viraston lausuman taustatyö oli ollut huomattavan suuri. Jotkut virastot olivat esittäneet sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumansa tiedot noin 10 rivillä, jotkut parilla sivulla väliotsikoineen. Tilintarkastusten perusteella toteutunutta yhdenmukaisempi rakenne olisi ollut hyvä tavoite varmistettaessa virastojen toimintakertomusten arviointi- ja vahvistuslausumiin oikeat ja riittävät tiedot.

Sisäisen valvonnan tilaa pidettiin lausumissa useimmiten tyydyttävänä. Kehittämistarpeista oli raportoitu lähes poikkeuksetta. Jonkin mallin (esim. COSO-ERM) avulla toteutetuissa lausumissa kehittämistarvetta oli

raportoitu yleensä monipuolisemmin kuin sellaisissa arvioinneissa, joissa arvioinnin apuvälineistä ei ollut mainintaa.

Aluehallinnon uudistuksen valmistelut ja uusi tilanne 1.1.2010 alkaen myös sisäisen valvonnan kannalta oli yhteisenä piirteenä nähtävissä kaikissa lausumissa.

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 on tarkastettu valmistelun ja rakenteen kannalta.

Tarkastetut tilinpäätöskannanotot hallinnonalan tilivirastoille ja virastoille on annettu osana hallinnonalan tulosohjausta talousarvioasetuksen 66 i §:n mukaisesti. Kannanottojen valmistelu on suoritettu myös ympäristöministeriön taloussäännön mukaisesti yhteistyössä osastojen ja hallintoyksikön toimesta. Kannanottojen esittely ja hyväksyntä ei 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.

Tarkastuksessa on havaittu hyviä käytäntöjä. Niiden käyttöä voidaan laajentaa. Tarkastuksessa havaitut kehittämistarpeet liittyvät lähinnä esitystekniikkaan joko kannanoton rakenteessa tai käsiteltävien asioiden painotuksissa. Niissä tulisi korostua toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden parantamiseksi aivan keskeisimmät asiat ja niihin vahvimmin vaikuttavat toimenpiteet. Tarkastuksen yhteydessä tehtyjä havaintoja, johtopäätöksiä ja suosituksia on ohjauksen sisäisen valvonnan kehittämiseksi tarkasteltu raportin ao. kohdissa.

2.5 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? Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?*

2.5.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Talousarviolain 21 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö tarkastaa vuosittain tilivirastojen (nykyään kirjanpitoyksiköt) tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Tilinpäätöslaskelmista tarkastetaan talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, tilinpäätöksen liitetiedot sekä tilinpäätösanalyysin esittäminen. Toimintakertomuksesta tarkastetaan, esittääkö virasto tai laitos toimintansa tuloksellisuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja kustannusvastaavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi tarkastetaan eräitä muita talousarvioasetuksen edellyttämiä tietoja esimerkiksi sisäisen valvonnan järjestämisestä ja siitä lausumisesta.

Talousarviosta annetun lain 21 §:n mukaan virastojen tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:ssä velvollisuutta esittää oikeat ja riittävät tiedot tarkennetaan. Tämän mukaan oikeiden ja riittävien tuloksellisuustietojen esittäminen edellyttää myös toiminnallista tehokkuuden eli taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuustietojen esittämistä.

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

Analyysi: Ympäristöministeriön hallinnonalalla oli vuonna 2009 kolme tilivirastoa. Tätä tarkastusta varten käytiin läpi keväällä 2009 ja 2010 annetut yhteensä kuusi tilintarkastuskertomusta, jotka koskivat varainhoitovuosia 2008 ja 2009.

Varainhoitovuodella 2008 kaikkien tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat oli laadittu säännösten 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. Vuoden 2009 tilintarkastuksessa kuitenkin huomautettiin, että ARA:n toiminnallisen tehokkuuden yhteydessä tulee käsitellä myös toiminnan tuottavuutta joko tunnusluvulla (suoritteiden määrä/htv) tai sijaissuureilla (esim. viraston htv-määrä ja sen jakauma toiminoille).

2.5.2 Raportointi eduskunnalle

Valtion tilinpäätöskertomus

Valtion tilinpäätöskertomuksen tarkoitus on antaa eduskunnalle oikeat ja riittävät tiedot valtiontalouden hoidosta, talousarvion noudattamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Kertomuksesta säädetään perustuslain 46 §:ssä, talousarviolain 17 §:ssä ja talousarvioasetuksen 68 §:ssä. Vuosittaisista kertomuksen laadintaa varten valtiovarain controller -toiminto antaa hallinnolle laadintaohjeen.¹³¹ Ohjeen mukaan arvioidaan hallinnonalojen talousarvioissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista. Hallinnonalojen tuloksellisuuden kuvauksessa tulee käsitellä olennaisimpia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja hallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden seikkoja. Kuvauksen enimmäispituus on 15 sivua. Hallinnonalan katsauksen aluksi esitetään ministerin/ministereiden tiivis katsaus hallinnonalan toimintaan ja toimintaympäristön keskeisiin muutoksiin. Ministerin allekirjoittama katsaus sisällytetään sellaisenaan eduskunnalle annettavaan valtion tilinpäätöskertomukseen. Controllerin ohje antaa myös sisältörungon (kuvauksen perusrakenteen) ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukselle.

Tavoite: Hallinnonala kuvaavan pääluvun rakenne on valtioneuvoston controllerin ohjeen mukainen. 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

¹³¹ Esimerkiksi vuotta 2009 koskien ks. Valtiovarainministeriö (2009b).

perusteet esitetään selkeästi. Voimavarat esitetään, jotta voidaan arvioida tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta.

Havainnot. Vuodelta 2009 annettu valtion tilinpäätöskertomuksen ympäristöministeriön hallinnonalaa kuvaava pääluku (18) sisältää ministereiden katsauksen lisäksi kaksi alalukua: *yhteiskunnallinen vaikuttavuus vuonna 2009* ja *hallinnonalan rahastot ja liikelaitokset*. Kuvauksen perusrakenne on valtion controller -toiminnon antaman ohjeen mukainen.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaus alkaa yhteenvetotaulukolla, johon on poimittu kaikki (valtioneuvoston ja ympäristöministeriön itse) vuoden 2009 talousarvioesityksessä hallinnonalalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Jokaisen tavoitteen saavuttamista on arvioitu arvosanalla, mikä menettely on controller -toiminnon ohjeissa esitetty. Ratkaisua voidaan pitää erittäin hyvänä, koska siitä saa nopeasti kokonaiskuvan vaikuttavuustavoitteista ja niiden saavuttamisasteesta. Puutteenä on se, että arvosanoja ei tässä yhteydessä kuitenkaan perustella.

Taulukon jälkeen tuloksellisuuden kuvaus jatkuu jaoteltuna hallinnonalan keskeisiin lohkoihin: ilmastonmuutos, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, metsähallituksen luontopalvelut, alueidenkäyttö, asuminen ja rakentaminen. Tämä jäsentely on luonteva, mutta vaikeuttaa ainakin hie-man tavoitteiden saavuttamista kuvaavien arvosanojen perusteluiden löytämistä. Kun tilinpäätöskertomuksen laadinnan ohjeissa korostetaan, että *"hallinnonalojen tuloksellisuuden kuvaukset laaditaan vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta"*, olisi perustellumpi tapa jäsentää kuvaus tavoitteiden mukaisesti. Tästä huolimatta tarkka lukija vakuuttuu useimmista arvosanojen perusteista.¹³²

Hallinnonalan lohkojen kuvauksiin ei Metsähallituksen luontopalvelujen lisäksi sisälly voimavarojen kuvasta. Näiden esittäminen olisi kuitenkin parantanut talousarvioasetuksen 68 b §:n 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 voidaan lukea hyvin myös ministeriön, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen ja Metsähallituksen toimenpiteet. Sen sijaan Suomen ympäristökeskuksen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista ei ole helppo erottaa kuvauksessa. Kansainvälisiä asioita ei esitetä omana kokonaisuutena.

¹³² Huomiota herättää kuitenkin se, että tavoitteena oleva Itämeren ja pintavesien ravinnekuormituksen vähenemiselle on annettu arvosana hyvä, vaikka kaikki esitetyt toimenpiteet tuskin vielä vuonna 2009 tuota tulosta saavuttavat.

Metsähallituksen luontopalvelujen toiminnasta esitetään taulukossa määrällisiä tunnuslukuja vuosina 2005–2009. Toiminnan vaikuttavuutta ei kuitenkaan pysty arvioimaan, koska samalla ei esitetä talousarvioesityksessä asetettuja tavoitetietoja. Tämä on kummallista varsinkin siksi, että vuonna 2009 Metsähallitus ylitti kaikki asetetut määrälliset tavoitteet. Tavoitteiden esittäminen, kun tunnuslukukuvauksista olisi jätetty vanhin eli vuosi 2005 pois, ei olisi lisännyt sivutilaa.

Alueellisille ympäristökeskuksille ja ympäristölupaviranomaisille on asetettu määrälliset taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet, jotka perustuvat ympäristölupien käsittelyyn. Tilinpäätöskertomuksessa esitetään, että *"tuottavuus eli ratkaisujen määrä henkilötyövuotta kohden sekä taloudellisuus eli kustannukset ratkaisua kohti paranivat edelleen ympäristökeskuksissa."* Ympäristölupavirastoissa sen sijaan tuottavuus ja taloudellisuus heikentyivät edellisvuodesta. Molempien virastojen taloudellisuus- ja tuottavuusluvut esitetään vuosilta 2003–2009 taulukossa, mutta tästä ei ilmene, mitkä olivat asetetut tavoitteet.

Vuoden 2009 talousarvioesityksessä ympäristökeskusten lupakäsittelyn tuottavuustavoitteena oli 11,5 ratkaisua/htv. Tilinpäätöskertomuksen mukaan tuottavuus vuonna 2009 oli 14,1 ratkaisua/htv. Kun jo vuonna 2009 kertomuksen taulukon tuottavuusluku oli 11,6 ja seuraavina vuosina se kasvoi, voidaan talousarvioesityksessä asetettu tuottavuustavoitetta pitää erikoisen alhaisena. Vastaava tilanne vallitsee myös lupakäsittelyn taloudellisuuden osalta kun verrataan taulukon ja vuoden 2009 talousarvioesityksen tietoja toisiinsa. Tavoitteenasettelu samanlainen "vaatimattomuus" näkyy myös ympäristölupavirastojen tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteissa.

SYKEN toiminnan vaikuttavuutta voidaan arvioida erityisesti sillä, kuinka hyvin keskuksen tuottama tieto ja palvelut vaikuttavat ympäristöä koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon, lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon. Talousarvioesityksessä vuodelle 2009 ei SYKEN julkaisutoiminnalle ole asetettu 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 Öljysuojarahaston ja ARAn toimintaa omassa kohdassa (*Hallinnonalan rahastot ja liikelaitokset*), mikä on controllerin ohjeen mukaista. Öljysuojarahaston osalta kuvataan tulorahoitus 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. Talousar-

vioesityksessä ja ympäristöministeriön ja ARAn välisessä tulossopimuksessa esitetyjä vaikuttavuus- ja tulostavoitteita tai niiden saavuttamista ei esitetä lainkaan.

Lähteet

1. Säädökset ja muut normit

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY, annettu 5. päivänä huhtikuuta 2006, jätteistä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

Jäteasetus (169/2000).

Jätelaki (1072/1993).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (1184/2005).

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

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

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki Metsähallituksesta (1378/2004).

Laki suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (178/2009).

Laki valtion asuntorahastosta (1144/1989).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki ympäristöhallinnosta (55/1995).

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994).

Laki öljysuojarahastosta (1406/2004).

Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä.

Suomen perustuslaki (731/1999).

SuVM (1/2009 vp). Suuren valiokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta.

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007).

Valtioneuvoston asetus luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä (797/2009).

Valtioneuvoston asetus suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (1072/2009).

Valtioneuvoston asetus Suomen ympäristökeskuksesta (951/2004).

Valtioneuvoston asetus valtion asuntorahastosta (286/2007).

Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006).

Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (708/2003).

Valtioneuvoston asetus Öljysuojarahastosta (1409/2004).

Valtioneuvoston ohjesääntö (263/2003).

Valtioneuvoston periaatepäätös Itämeren suojelusta (2002). Suomen ympäristö 569.

Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (766/2006).

Valtiovarainministeriö (2006). Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. Julkaisuja 3a/2006.

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

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

Ympäristöministeriön työjärjestys (347/2010).

Ympäristönsuojeluasetus (169/2000).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

YmVL (13/2009 vp). Ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta.

YmVL (20/2009 vp). Valiokunnan lausunto jätelainsäädännön kokonaisuudistuksesta.

2. Muut kirjalliset lähteet

Hanhijärvi, J. (2006). Kestävästi rannikolla. Suomen rannikkostrategia. Suomen ympäristö 15/2006.

Haukka, M. (2007). Ohjelmajohtaminen ja sen soveltaminen. Projektipäivät 2007.

Heikkinen, I. (toim.) (2007). Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia ja toimintaohjelma 2006–2016. Suomen ympäristö 35/2007.

Hildén, M., Auvinen, A-P. ja Primmer, E. (toim.) (2005) Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi. Suomen ympäristö 770.

Huhtinen, K., Lilja, R., Sokka, L., Salmenperä, H. ja Runsten, S. (2007). Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016 – Taustaraportti. Suomen Ympäristö 16/2007.

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

Koskela, T., Syrjänen, K., Loiskekoski, M. ja Paloniemi, R. (toim.) (2010). METSO-ohjelman väliarvio 2010. Helsinki.

Kippo-Edlund, P. (2006). Ympäristöjohtaminen, ympäristöjärjestelmät ja hankinnat. Teoksessa: Sarkkinen, S. (toim.) Ympäristövastuut työpaikalla, ss. 118-125. Helsinki.

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 –VäliraporttiII. http://wwwb.mmm.fi/metso/ASIA-KIRJAT/METSO_n_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/METSO_n_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.

Leivonen, J. (toim.) (2005). Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005 - toteutumisen arviointi vuoteen 2003 asti. Suomen ympäristö 811.

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

Liikenne- ja viestintäministeriö (2009). Itämeren meriturvallisuusohjelma. Julkaisuja 13/2009.

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

Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4.

Oikeusministeriö (2007). Säädosehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet. Oikeusministeriö julkaisu 2007:6.

Paldanius, J. ja Tallskog, L. (2003). Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Suomen ympäristö 642.

Reinikainen, T. (2010). Ympäristöjärjestelmillä kestävää tuottavuutta. Ympäristöministeriön raportteja 2/2010.

Valtioneuvoston kanslia (2009a). Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 14/2009.

Valtioneuvoston kanslia (2005). Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.

Valtioneuvoston kanslia (2009b). Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2009.

Valtioneuvoston kanslia (2009). Itämeren haasteet ja Itämeri-politiikka. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 23/2009.

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a). Jälkiseurantaraportti. Dno 309/54/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010b). Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010.

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

Valtiovarainministeriö (2005a). Valtion toimitilastrategia. 16.11.2005.

Valtiovarainministeriö (2005b). Tulsohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriö, julkaisuja 2/2005.

Valtiovarainministeriö (2007). Valtion hankintakäsikirja 2007. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007.

Valtiovarainministeriö (2009a). Valtion hankintastrategia. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2009.

Virtanen, P. ja Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Tallinna.

Ympäristöministeriö (2002a). Ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö. Ympäristöministeriön moniste 101.

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

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

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

Ympäristöministeriö (2005b). Strategiasta toimintapolitiikkaan - rakennusperinnön hoidon peruskivet. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2006). Päästökattodirektiivin täytäntöönpanon seuranta ja direktiivin tarkoittaman kansallisen ohjelman (Ilmansuojeluohjelma 2010) mahdollinen tarkistaminen. Raportti 13.10.2006.

Ympäristöministeriö (2007a). Ympäristöministeriön henkilöstöstrategia 2007-2012. Ympäristöministeriön raportteja 22/2007.

Ympäristöministeriö (2007b). Kansallinen rakennuspoliittinen ohjelma. Loppuraportti. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2007c). Puurakentamisen seurannan edistämisyhmä. Ympäristöministeriön raportteja 17/2007.

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

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

Ympäristöministeriö (2008b). Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2016. Ympäristöministeriön raportteja 5/2008.

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

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

Ympäristöministeriö (2009c). Kansallinen kestävä kehityksen kokonaisarviointi 2009. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2010a). Ympäristöministeriön strategia 2020. 15.6.2020.

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.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi