



Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 183/2009



Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-082-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-083-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 119/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 20. päivänä huhtikuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Turtiainen

Asiasanat:

Euroopan aluekehitysrahasto, tavoite 2 -ohjelma, alueellinen ympäristökeskus, ympäristöministeriö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Kohteen kuvaus	15
2.1.1 Alueellinen suunnittelujärjestelmä	15
2.1.2 Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikka 2000–2006	17
2.1.3 Tavoiteohjelmat ja ohjelmatyö	18
2.1.4 Alueellisten ympäristökeskusten rooli: sekä aluekehityspolitiikan että ympäristöpolitiikan toteuttaminen	22
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja tarkastuksen rajaukset	23
2.3 Aineisto ja menetelmät	25
2.4 Tarkastuksen toteuttaminen ja tarkastuskertomuksen pääpiirteinen sisältö	27
3 Tarkastushavainnot	29
3.1 Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus	29
3.1.1 Tuetut hankkeet ja tuen kohdentuminen	29
3.1.2 Aluekehityspolitiikan toteuttaminen	30
3.1.2. Ympäristöpolitiikan toteuttaminen	36
3.2 Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus	42
3.2.1 Tuetut hankkeet ja tuen kohdentuminen Kymenlaaksossa	42
3.2.2 Aluekehityspolitiikan toteuttaminen Kymenlaaksossa	44
3.2.3 Tuetut hankkeet ja tuen kohdentuminen Etelä-Karjalassa	47
3.2.4 Aluekehityspolitiikan toteuttaminen Etelä-Karjalassa	49
3.2.5 Ympäristöpolitiikan toteuttaminen Kaakkois-Suomessa	55
3.3 Ohjelmatyön tuloksellisuus ja vaikuttavuus Keski-Suomen ja Kaakkois-Suomen alueellisissa ympäristökeskuksissa	65
3.3.1 Tuotokset ja niiden luonne	65
3.3.2 Työ- ja yritystavoitteiden saavuttaminen	67
3.3.3 Tietoyhteiskunta- ja tasa-arvotavoitteiden saavuttaminen	69
3.3.4 Ympäristötavoitteiden saavuttaminen	71
3.3.5 Hankkeiden kestävyys	71
3.3.6 Tuettujen hankkeiden hyöty-kustannussuhteet	72
3.3.7 Tuettujen hankkeiden kustannustehokkuus	78
3.3.8 Tuettujen hankkeiden muut kuin tavoitellut vaikutukset	80
4 Tarkastusviraston kannanotot	83

Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina

Kuusi ympäristöministeriön hallinnonalan alueellista ympäristökeskusta osallistui hankkeiden rahoittajaviranomaisina Euroopan aluekehitysrahaston Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmien toteuttamiseen ohjelmakaudella 2000–2006. Alueelliset ympäristökeskukset myönsivät tukikelpoisille hankkeille rakennerahaston osuuden ja sitä vastaavan kansallisen osuuden. Syyskuuhun 2008 mennessä alueelliset ympäristökeskukset olivat tukeneet hankkeita tavoite 2 -ohjelmasta EU-osuudella 43,6 milj. euroa ja valtion osuudella 34,1 milj. euroa.

Tarkastusvirasto on asettanut EU-varojen tarkastuksen pysyväksi tarkastusalueekseen. Viraston strategiassa vuosille 2007–2012 on tarkastustoiminnan yhdeksi raportoitavaksi teema-alueeksi asetettu *Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen*. Tässä yhtenä teemana ovat alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmatyön tarkastus toteuttaa näitä tarkastusviraston linjauksia ja painotuksia.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää alueellisten ympäristökeskusten rooli ja toiminta tavoite 2 -ohjelman toteuttajina. Tarkastus toteutettiin keskittymällä ohjelmatyöhön liittyvien strategioiden ja suunnitelmien toteuttamiseen sekä toiminnan tuloksellisuuteen.

Alueelliset ympäristökeskukset pyrkivät hankerahoituksessaan toteuttamaan samanaikaisesti kahta alueellisen kehityksen linjaa: 1) aluesuunnittelujärjestelmän aluekehityspoliittikan linjaa ja 2) ympäristöhallinnon ympäristöpolitiikan linjaa. Tarkastuksessa ympäristökeskusten aluekehityspoliittisen linjan toteuttamista arvioitiin vertaamalla ohjelmasta tuettuja hanketyyppejä ja niiden määrää aluesuunnittelujärjestelmän tuottamien eritasoisten strategioiden ja suunnitelmien tavoitteisiin ja painotuksiin ajallisesti. Vertailun perusteella voitiin todeta, että kokonaisuutena arvioiden alueelliset ympäristökeskukset ovat tavoite 2 -ohjelmatyössään toteuttaneet hyvin aluekehityspoliittista linjaa. Ympäristöpoliittisen linjan toteuttamista arvioitiin vertaamalla keskuksen ohjelmasta tuettuja hanketyyppejä ja niiden määrää ympäristöpoliittisiin ohjelmiin ja suunnitelmiin sekä ympäristökeskuksen toimintaa ohjaavien suunnitteluasiakirjojen tavoitteisiin ja painotuksiin. Kokonaisuutena arvioiden ympäristökeskukset ovat toteuttaneet myös ympäristöpoliittista linjaa hyvin.

Rahoitustuki on kohdentunut suurelta osin kunnille ja kuntien yrityksille. Tarkastusvirasto katsoo, että jatkossa uudella ohjelmakaudella hanke-toiminnassa tulisi pyrkiä entistä aktiivisempaan hankeideointiin myös yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Hankerahoitusta tulisi myös suunnata entistä innovatiivisempiin ympäristönsuojelun kehittämistöimiin.

Tarkastuksen perusteella on voitu todeta, että ympäristökeskusten omien hankkeiden rahoitus on ollut perusteltua ja näiden takia ei ole tehty rahoittamattajättämisspäätöksiä hyvistä hankkeista. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että omien hankkeiden tukemiselle tulisi jatkossa laatia ympäristökeskuksia koskevat pelisäännöt, esimerkiksi rahoituksen enimmäismäärä.

Ympäristökeskusten toiminta- ja taloussuunnitelmat eivät ole olleet kovinkaan ohjaavia tavoite 2 -ohjelman suhteen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan niiden rahoitustukitoiminnan ohjausvaikutusta tulisi kehittää. Myös alueellisia ympäristöohjelmia tulisi kehittää niin, että niistä voidaan paremmin lukea eri tavoitteiden painotuksia ja tärkeysjärjestyksiä hankerahoituspäätöksenteon perustaksi.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on käytetty hankevalmistelussa hankkeiden hyvyyden arvioimisessa erilaisia pisteyttäviä ja painottavia tarkastelutapoja. Tarkastusvirasto katsoo, että jatkossa ympäristöministeriön tulisi arvioida näiden edullisuudenarviointitapojen käyttökelpoisuus ja ryhtyä mahdolliseen arviointitavan yhdenmukaistamiseen.

Alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmasta tuettujen hankkeiden tuloksellisuutta arvioitiin tarkastuksessa seuraavien kriteerien mukaan: tuettujen hankkeiden tuotosten määrä ja laatu, hankkeiden tavoitteiden saavuttaminen, tulosten kestävyys, hankerahoituksen hyötykustannus- ja kustannus-tehokkuussuhteet sekä ei-tavoiteltujen vaikutusten määrä ja laatu.

Ympäristökeskusten tukemissa hankkeissa määritellyt tuotokset on saatu aikaan valtaosin suunnitelmien mukaisesti. Fyysisten infrahankkeiden lisäksi rahoitustuella on voitu kehittää myös erilaisia yhteistoimintamalleja. Valtaosa hankkeiden tuotoksista ja yhteistoimintamalleista on taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäviä. Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että rahoitetuissa hankkeissa olisi sellaisia, joiden voitaisiin todeta olevan täysin kestävämmällä pohjalla.

Uusista työpaikka- ja yritystavoitteista on saavutettu noin kolmasosa. Erilaiset rakentamis- ja infrahankkeet ovat luoneet hankkeenaikaisia työpaikkoja. Monet hankkeet ovat välillisesti parantaneet myös yritystoiminnan mahdollisuuksia. Rahoitustukijärjestelmän sisäänrakennettuna ongelma on se, että hankehallinnan menettelytapoihin ei kuulu seurata työpaikka- ja yritystietojen pysyvyyttä eikä ylipäätään vaikutuksia.

Tasa-arvotavoitteita toteuttavia hankkeita on keskuksissa tuettu varsin vähän. Tarkastusvirasto katsoo, että tällaisten hankkeiden tukeminen on

kuitenkin sekä rakennerahasto- että kotimaisen lainsäädännön näkökulmasta jatkossa tärkeää.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että keskuksissa on ollut pääpaino hankkeiden tuotosten arvioimisella tavoitteiden saavuttamisen arvioimisen jäädessä vähemmälle huomiolle. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että jatkossa tuettujen hankkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseen kiinnitetään enemmän huomiota ja näiden tavoitteiden saavuttaminen dokumentoidaan keskitetysti.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat tavoite 2 -ohjelmasta rahoittaneet erityisesti erilaisia ympäristö- ja infrahankkeita. Suomessa ei ole tehty tämäläyppisiä hankkeita koskevia valtion- tai yhteiskuntataloudellisia kustannus-hyötylaskelmia. Hankkeiden rahamääräinen arviointi on vaikeaa siksi, että kaikki hankkeiden vaikutukset eivät ilmene markkinoilla hintamekanismin piirissä. Taloustieteen alalla on kuitenkin kehitelty erilaisia menetelmiä ottaa huomioon myös markkinamekanismin ulkopuolisia vaikutuksia. Tarkastusvirasto katsoo, että ympäristöministeriön tulisi tukea ja käynnistää sellaista taloudellista tutkimustoimintaa, jonka perusteella voitaisiin nykyistä paremmin tehdä erilaisten ympäristöhankkeiden valtion- ja yhteiskuntataloudellisen edullisuuden arviointia päätöksenteon perustaksi.

Ympäristökeskusten rahoittamilla hankkeilla on ollut hyvin ympäristömyönteiset tavoitteet. Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että tuetut hankkeet eivät tule aiheuttamaan merkittäviä ei-tavoiteltuja ympäristövaikutuksia. Rahoitustukea saavat vesihuoltohankkeet voivat kuitenkin aiheuttaa haitallista yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tarkastusvirasto katsoo tärkeäksi, että tämä seikka otetaan huomioon tulevassa hankepäätöksenteossa.

De regionala miljöcentralerna som verkställare av mål 2 -programmet

Sex regionala miljöcentraler inom miljöministeriets förvaltningsområde medverkade som projektfinansierande myndigheter i realiseringen av den europeiska regionutvecklingsfondens mål 2 -program för södra och västra Finland under programperioden 2000–2006. De regionala miljöcentralerna beviljade utvecklingsdugliga projekt de andelar som strukturfonden står för och likaså den därmed sammanhängande nationella andelen. Fram till september 2008 hade de regionala miljöcentralerna stött projekt inom mål 2 -programmet med 43,6 miljoner euro i form av EU-andelar och med 34,1 miljoner euro som finska statens andel.

Revisionsverket har tagit in granskningen av EU-medel bland områdena som står under konstant övervakning. I verkets strategi för åren 2007–2012 rubriceras ett av de valda temaområdena för rapportering *Effektiv och verksam europeisk union och den nationella nyttan av dess möjligheter*. Ett tema i detta sammanhang är de regionala utvecklingsprogrammets verkningar. Revisionen av de regionala miljöcentralernas arbete för mål 2 -programmet är en del av de för revisionsverket valda linjerna och tyngdpunktsområdena.

Målet av revisionen var att utreda miljöcentralernas roll och verksamhet i realiseringen av mål 2 -programmet. Revisionen företogs med betoning på hur strategierna och planerna i anslutning till programmet hade realiserats och på resultaten av verksamheten.

De regionala miljöcentralerna går i sin projektfinansiering in för att simultant driva två linjer inom den regionala utvecklingen: 1) den regionutvecklingspolitiska linjen i regionplaneringssystemet och 2) miljöförvaltningens miljöpolitiska linje. Under revisionen bedömdes hur miljöcentralernas regionutvecklingspolitiska linje hade förverkligats, genom jämförelse av typerna av projekt som fått stöd genom programmet och deras antal, med målen och de tidsmässiga vägningarna för strategierna och planerna som producerats av regionplaneringssystemet. Utgående från denna jämförelse kunde det konstateras att de regionala miljöcentralerna, på det hela taget, i sitt mål 2 -programarbete har lyckats väl med förverkligandet av den regionutvecklingspolitiska linjen. Hur den miljöpolitiska linjen förverkligats bedömdes genom jämförelser mellan centralens genom programmet stödda projekttyper och deras antal och de miljöpolitiska programmen och planerna samt de miljöpolitiska målsättningarna och priori-

teringarna likaså de målsättningar och prioriteringar som framgår av planeringsdokumenten som styr miljöcentralens verksamhet. På det hela taget har miljöcentralerna även förverkligat den miljöpolitiska linjen väl.

Det finansiella stödet har till stora delar gått till kommuner och kommunägda företag. Revisionsverket anser att man i fortsättningen, under den nya programperioden, aktivare borde eftersträva framtagning av projektidéer även bland företag och medborgarrörelser. Projektfinansieringen borde också inriktas på miljöskyddsutvecklingsåtgärder som är innovativare än tidigare.

Med stöd av revisionsåtgärderna har vi kunnat konstatera att finansieringen av miljöcentralernas egna projekt har varit motiverad, och att denna finansiering inte har lett till beslut som betytt att övriga förtjänstfulla projekt inte har finansierats. Revisionsverket anser dock att det beträffande stöden till egna projekt i framtiden bör uppgöras spelregler för miljöcentralerna, exempelvis så att det fastställs tak för finansieringsbeloppen.

Miljöcentralernas verksamhets- och ekonomiplaner har inte gett särskilt mycket ledning beträffande mål 2 -programmet. Enligt revisionsverkets uppfattning behöver dessa planers styrande funktioner utvecklas för finansieringsstödsverksamhetens del. Även de regionala miljöprogrammen borde utvecklas så att det går lättare att i dem utläsa vägningarna och prioriteringarna mellan de olika målen, till stöd för besluten som gäller projektfinansieringen.

I de regionala miljöcentralerna har man för bedömningen av olika projekts förtjänster inom projektberedningen utnyttjat olika jämförelsemetoder med poängsättning och vägning. Revisionsverket anser att miljöministeriet framdeles borde göra en utredning av hur användbara dessa förtjänstfullhetsbedömningar är, och om möjligt gå in för förenhetligande av bedömningsmetoderna.

Resultaten av de projekt, som genom de regionala miljöcentralerna har fått mål 2 -stöd, bedömdes under revisionen enligt följande kriterier: mängden output av de stödda projekten och deras kvalitet, i vilken mån de uppställda målen med projekten nåtts, resultatens hållbarhet, projektfinansieringens nytta i förhållande till kostnaden och relationen mellan kostnaden och effektiviteten samt mängden och slaget av effekter som inte eftersträvats.

De i projektplanerna definierade output av projekten som stötts av miljöcentralerna har till övervägande delar åstadkommit planenligt. Förutom till fysiska infraprojekt har det finansiella stödet också kunnat användas till framtagning av olika slags samarbetsmodeller. Den största delen av projektens output och samarbetsmodellerna uppvisar ekonomisk och social hållbarhet. Under revisionen kom det inte fram att det bland de finansi-

erade projekten skulle ha funnits sådana som konstaterats vara helt ohållbara.

Av målen som innebar skapande av nya arbetsplatser och nya företag har omkring en tredjedel nåtts. Flera bygg- och infraprojekt har skapat arbetstillfällen, för projektperioden. Många av projekten har även indirekt lett till förbättrade betingelser för företagsverksamheten. Ett problem som är inbyggt i finansieringsstödsystemet är att det inte i projektstyrningsförfarandena ingår någon uppföljning av arbetsplats- och företagsuppgifternas permanens eller av effekterna allmänt taget.

Projekt som riktar sig till att öka jämlikheten har bara i mycket liten utsträckning stötts av miljöcentralerna. Revisionsverket anser att stödet för detta slags projekt är viktigt inför framtiden, både ur strukturfondssynpunkt och med tanke på den inhemska lagstiftningen.

Enligt revisionen förefaller det som om centralerna prioriterat bedömningen av projektens output, medan bedömningen av hur målen uppnåtts har uppmärksamrats mindre. Revisionsverket anser det vara viktigt att det framdeles fästs större uppmärksamhet vid hur de stödda projekten når sina miljömålsättningar, och att uppnåendet av dessa målsättningar också dokumenteras på ett koncentrerat sätt.

De regionala miljöcentralerna har via mål 2 -programmet särskilt finansierat diverse miljö- och infraprojekt. När det gäller projekt av detta slag har det inte i Finland gjorts statsekonomiska eller samhällsekonomiska beräkningar av relationen mellan kostnaderna och nyttan. Att bedöma projektets värde i pengar är besvärligt, eftersom alla kostnader för projekten inte kommer fram i form av en prismekanism på marknaden. Inom ekonomivetenskapen har det dock utvecklats olika metoder som gör att även effekter som står utanför marknadsmekanismerna kan beaktas. Revisionsverket anser att miljöministeriet borde stödja och själv gå igång med ekonomisk forskning av ett slag som bättre än nu skulle göra det möjligt att utvärdera olika miljöprojekts statsekonomiska och samhällsekonomiska lönsamhet, till stöd för besluten.

De projekt som fått finansiering genom miljöcentralerna har haft mål som i hög grad främjar miljön. Enligt revisionen förefaller det som om de stödda projekten inte kommer att ha oönskade miljökonsekvenser. Vattenförsörjningsprojekt som får finansiellt stöd kan dock leda till splittring av samhällsstrukturen på skadliga sätt. Revisionsverket anser det vara viktigt att detta tas i beaktande i de framtida besluten i projektstöd.

1 Johdanto

Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) myönnettiin varoja kolmen tavoiteohjelman toteuttamiseen ohjelmakaudella 2000–2006. Osa (6 kpl) ympäristöministeriön hallinnonalan alueellisista ympäristökeskuksista (13 kpl) osallistui hankkeiden rahoittajaviranomaisina ja osin myös hanketoiteuttajina Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmien toteuttamiseen. Tavoite 2 -ohjelman yleistavoitteena oli tukea rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistumista. Lisäksi ohjelmalla pyrittiin edistämään muun muassa taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä sekä ympäristönsuojelua ja ympäristön parantamista.

Alueelliset ympäristökeskukset myönsivät tukikelpoisille hankkeille rakennerahaston osuuden ja sitä vastaavan kansallisen osuuden. Syyskuuhun 2008 mennessä alueelliset ympäristökeskukset olivat tukeneet hankkeita tavoite 2 -ohjelmasta EU-osuudella 43,6 milj. euroa ja valtion osuudella 34,1 milj. euroa.¹

Euroopan neuvoston rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen (EY N:o 1260/1999) 40. artiklan mukaan rakenteellisten tukitoimien tehokkuuden arvioimiseksi huolehditaan toiminnan ennako-, väli- ja jälkiarvioinnista. Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarviointien loppuraportit² on laadittu ohjelmatasolla, eikä niissä ole eritelty alueellisten ympäristökeskusten osuutta. Myöskään seurantakomitean laatimista väliarviointien ajantasaistamisen loppuraporteista³ ei voida lukea suoraan alueellisia ympäristökeskuksia koskevia havaintoja tai suosituksia.

Vain Lounais-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen toiminnasta tavoite 2 -ohjelmien toteuttajana on tehty vuonna 2003 väliarviointi.⁴ Väliarvioinnissa tarkasteltiin ennen kaikkea hanketoiminnan menettelytapoja.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen yksikkö ei aiemmin ole tarkastanut alueellisia ympäristökeskuksia tavoite 2 -ohjelman toteuttajina. Tarkastusviraston vuoden 2007 toiminta- ja tarkas-

¹ *Ympäristöministeriöltä saatu tieto. Kaikkia maksatuksia ei tässä vaiheessa vielä ollut tehty, vaan maksatukset jatkuivat vuoden 2008 loppuun.*

² *Laakso ym. (2003), LTT-Tutkimus Oy ym. (2003).*

³ *Seurantakomitea (2005), Varsinais-Suomen liitto (2005).*

⁴ *Turtiainen ym. (2003). Lounais-Suomen alueellinen ympäristökeskus tilasi konsultilta syksyllä 2008 myös tavoite 2 -ohjelman vaikuttavuuden arvioinnin.*

tussuunnitelmassa on EU-varojen tarkastus asetettu pysyväksi tarkastus-alueeksi. Tällöin tarkastukset koskevat muun muassa sitä, onko EU:n varoja käytetty Suomessa säännösten mukaisesti ja tuloksekkaasti. Viraston strategia-asiakirjan 2007–2012 mukaan eduskunnalle raportoidaan vuonna 2010 teema *EU:n tukijärjestelmien vaikuttavuus ja tukihallinnon tehokkuus*. Käsillä oleva alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmatyön tarkastus toteuttaa näitä tarkastusviraston linjauksia.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää alueellisten ympäristökeskusten rooli ja toiminta tavoite 2 -ohjelman hankerahoittajina.

2 Tarkastusasetelma

Alueellisten ympäristökeskusten roolin määrittely tavoite 2 -ohjelman toteuttajana edellyttää koko aluekehityssuunnittelu- ja ympäristöpoliittisen järjestelmämme sekä Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan kuvausta.

2.1 Kohteen kuvaus

2.1.1 Alueellinen suunnittelujärjestelmä

Vastuu alueiden kehittämisestä on Suomessa kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämisen yleiset tavoitteet perustuvat alueiden kehittämislakiin (602/2002). Alueiden kehittämislain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestävään kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyseroja ja parantaa väestön elinoloja.

Valtioneuvoston päätöksellä alueellisista kehittämistavoitteista tarkennetaan alueiden kehittämislain (602/2002) yleisiä tavoitteita ja osoitetaan alueiden kehittämistoimenpiteiden painopisteet valtakunnantasolla. Valtioneuvosto määrittelee valtakunnallisen alueellisen kehittämisen tavoitteet määräajaksi, käytännössä hallituskaudeksi.⁵ Valtakunnallisten kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi valtioneuvosto voi käynnistää määräaikaisia erityisohjelmia.⁶ Valtioneuvosto päätti 15.1.2004⁷ hallituskaudelle 2003–2007 *valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista*.⁸ Alueiden kehittämislain (602/2002) mukaan valtion viranomaisten tulee ottaa huomioon toiminnassaan valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteittensä vaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta.

⁵ *Hierarkkisessa suunnittelujärjestelmässä alueiden kehittämislain ja valtioneuvoston alueiden kehittämistavoitepäätöksen "väliin" jää hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja.*

⁶ *Näitä ovat nykyisin osaamiskeskus-, aluekeskus- ja saaristo-ohjelma sekä maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma.*

⁷ *Edellisen kerran tavoitteet päätettiin 30.11.2000.*

⁸ *Sisäasiainministeriö (2004).*

Aluetasolla alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä hoitavat kuntien puolesta maakunnan liitot.⁹ Liittojen johdolla laaditaan yhteistyössä eri tahojen kanssa *maakuntasuunnitelma*.¹⁰ Siinä osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys pitkällä aikavälillä (20–30 vuotta). Maakuntasuunnitelmaa toteutetaan *maakuntaohjelmalla* ja *maakuntakaavalla*.

Maakuntaohjelma¹¹ on maakunnan keskipitkän aikavälin kehittämisohjelma, joka laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan kunnallisvaalikausittain. Maakuntaohjelmassa määritellään alueen nykytilan perusteella kehittämisen tavoitteet ja painopisteet lähivuosina sekä arvioidaan niiden toteuttamiseen tarvittava valtion ja kuntien rahoitus sekä sitoutuva yksityinen rahoitus. Ohjelmassa tulee ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet ja mahdolliset muut aluekehityksen kannalta merkittävät kansalliset linjaukset. Laadintaan osallistuvat alueen kunnat, valtion alueviranomaiset (esimerkiksi alueelliset ympäristökeskukset), elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajat, kansalaisjärjestöt sekä koulutus- ja tutkimusjärjestöt. Ohjelmassa sovitetaan yhteen maakunnassa toteutettavat kansalliset sekä EU:n rahoittamat ohjelmat. Maakuntaohjelman hyväksyy maakuntavaltuusto.

Maakuntaohjelman toteuttamista koskeva konkreettisempi *toteuttamissuunnitelma* tehdään vuosittain yhteistyössä eri tahojen kanssa. Suunnitelmassa esitetään tarkemmin ohjelmaa toteuttavat toimenpiteet ja suurimmat hankkeet. Samalla tehdään eri hallinnonalojen rahoitusta koskevat suunnitelmat otettavaksi huomioon valtion talousarvion laadinnassa sekä myös kuntien taloussuunnittelussa. Toteuttamissuunnitelma toimii maakunnan valtiorahoitusesityksenä. Ministeriöiden tulee ottaa maakuntien esitykset huomioon laatiessaan omaa esitystä valtiontalousarvioiksi ja neuvotella niistä maakuntien kanssa.¹²

⁹ *Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava mukana.*

¹⁰ *Maakuntasuunnitelma mainitaan maakuntien suunnitteluasiakirjana alueiden kehittämislaissa (602/2002) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Sen laatimisesta ja tarkemmasta sisällöstä ei ole säännöksiä. Suunnitelman laadinnasta on kuitenkin annettu ympäristö- ja sisäasiainministeriön sekä maakunnan liittojen ja alueviranomaisten yhdessä valmisteleva suositus (Suuntana menestyvä maakunta 2001).*

¹¹ *Maakuntaohjelmasta säädetään alueiden kehittämislaissa (602/2002) ja asetuksessa (1224/2002).*

¹² *Tätä edellyttää vuoden 2007 alussa voimaan tullut alueiden kehittämislain muutos.*

Maakuntakaavassa¹³ luodaan pitkällä aikavälillä (10–20 vuotta) alueidenkäytölliset edellytykset ja suuntaviivat maakunnan tavoitetilan saavuttamiseksi. Maakuntaohjelma ja -kaava kytkeytyvät toisiinsa, koska maakuntaohjelmassa määritellyt kehittämistoimet saattavat edellyttää alueidenkäytön suunnittelua. Toisaalta maakuntakaava voidaan toteuttaa maakuntaohjelman toimenpitein.

Alueiden suunnittelu ja kehittäminen on poikkihallinnollista työtä. *Ministeriöiden aluestrategiat* ovat osa alueellista suunnittelua. Valtioneuvosto päätti 3.7.2003 niistä ministeriöistä (10 kpl), joiden tulee aluekehittämistrategiassaan määritellä hallinnonalallaan määräajaksi alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Näihin ministeriöihin kuuluivat esimerkiksi ympäristöministeriö¹⁴ sekä maa- ja metsätalousministeriö.¹⁵ Ministeriöiden aluestrategiat tukeutuvat valtioneuvoston alueiden kehittämistavoitteisiin sekä maakunnallisesti määriteltyihin tavoitteisiin. Ne vaikuttavat valtion talousarvioon.

2.1.2 Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikka 2000–2006

Euroopan yhteisön harjoittamaa alue- ja rakennepolitiikkaa koskevat säännökset sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella, XVII osastoon.¹⁶ Perustamissopimuksen 158 artiklan mukaan edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutuun mukaan lukien. Yhteisö tukee näiden tavoitteiden saavuttamista rakennerahastojen, Euroopan investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta.

Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annettu neuvoston asetus (EY N:o 1260/1999, jäljempänä yleisasetus) tuli voimaan 29 päivänä kesäkuuta 1999. Sen mukaan rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maata-

¹³ *Maakuntakaavan laatimista koskevat säännökset ovat maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).*

¹⁴ *Ympäristöministeriö (2004).*

¹⁵ *Maa- ja metsätalousministeriö (2004).*

¹⁶ *Euroopan unioni (2002).*

louden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) ohjaus-osasto sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR).

Yleisasetus sisältää muun muassa säännökset rakennerahastojen tavoitteista ja tehtävistä, ohjelmien laadinnasta ja hyväksymisestä, rahastojen tuesta, varainhoidosta, ohjelmien hallinnosta, kullekin ohjelmalle asetettavasta seurantakomiteasta, varainkäytön valvonnasta, ohjelmien arvioinnista sekä yhteisötasolla toimivista rakennerahastoasioita käsittelevistä komiteoista. Yleisasetuksessa säädettiin ohjelmakaudelle 2000–2006 kolmesta tavoitteesta, joihin rakennerahastojen varoja kohdennetaan:

- kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämisen ja rakenteellisen mukauttamisen edistäminen (**tavoite 1**); Suomessa ja Ruotsissa vuosina 1995–1999 toteutettava erittäin harvaan asuttujen alueiden tavoite 6 sisältyy tähän tavoitteeseen
- rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellisen ja sosiaalisen uudelleenjärjestelyn tukeminen (**tavoite 2**)
- koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja työllisyyteen liittyvien politiikkojen ja järjestelmien mukauttamisen ja nykyaikaistamisen tukeminen (**tavoite 3**).

Tavoitteita 1 ja 2 toteutettiin erikseen määritellyillä alueilla. Tavoite 3 on horisontaalinen.

EU:n alue- ja rakennepolitiikka tukee ja täydentää kansallista politiikkaa. Ohjelmakaudella 2000–2006 EU osallistui alue- ja rakennepolitiikan toteuttamiseen Suomessa 2,3 miljardilla eurolla.

2.1.3 Tavoiteohjelmat ja ohjelmatyö

Rakennerahastot keskittyvät sovittujen tavoitteiden edistämiseen. Alue- ja rakennepoliittinen tuki kanavoidaan jäsenmaissa valmisteltujen ja EU:n komission hyväksymien *tavoiteohjelmien* avulla.

1.1.2000 tuli voimaan laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999).¹⁷ Lakia sovellettiin EU:n rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien toimeenpanoon sekä rakennerahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallintoihin, valvontaan ja tarkastukseen. Laissa on huomioitu rakennerahastoja koskevat Euroopan yhteisön asetukset.¹⁸

¹⁷ Laki oli voimassa ohjelmakaudella 200–2006. Se kumottiin lailla rakennusrahoista (1401/2006).

¹⁸ Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 140/1999) todetaan, että yhteisön oikeuden yleisten lähtökohtien mukaan asetukset eivät pääsääntöisesti edellytä

Rakennerahasto-ohjelmien tavoitteiden 1 ja 2 alueille laadittujen rakennerahasto-ohjelmien hallintoviranomaisena toimi sisäasiainministeriö. Hallintoviranomaisen tehtävät on määritelty yleisasetuksen artiklassa 34. Viranomaisen muun muassa vastaa hallinnon ja täytäntöönpanon tehokkuudesta ja tulosten tarkastelusta yhdessä EU:n komission kanssa. Viranomaisen vastaa myös ohjelmien väliarvioinnin järjestämisestä yhteistyössä komission kanssa. Hallintoviranomainen voi antaa maksuviranomaisille ja muille rakennerahastovaroja käyttäville ministeriöille sekä myös maakunnan liitoille ohjeita rahasto-ohjelman hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta.

Euroopan aluekehitysrahaston osalta sisäasiainministeriö toimi ohjelmakaudella 2000–2006 myös maksuviranomaisena.¹⁹ Maksuviranomainen vastaanottaa komissiolta rakennerahastovarot ja edelleen ohjaa varat eteenpäin. Maksuviranomainen voi antaa varojen käyttöä koskevia ehtoja sekä varojen hallinnointia, valvontaa ja tarkastusta koskevia ohjeita.²⁰

Manner-Suomessa toteutettiin ohjelmakaudella 2000–2006 kahta tavoite 1 -ohjelmaa ja kahta tavoite 2 -ohjelmaa.²¹ Lisäksi toteutettiin tavoite 3 -ohjelmaa tavoite 1 -alueen ulkopuolella. Alueelliset tavoiteohjelmat 1 ja 2 on valmisteltu maakunnissa, koordinoitu ministeriöissä ja hyväksytty

mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä kansallisesti. Toisinaan asetuksissa kuitenkin saatetaan joko nimenomaisesti tai välillisesti edellyttää jäsenvaltiota ryhtyvän tiettyihin toimenpiteisiin asetuksen täytäntöön panemiseksi. Tällaisia toimia edellytetäänkin useissa rakennerahastojen säätelyyn liittyvissä asetuksissa. Toisaalta lain laatimiseen vaikutti myös se, että ohjelmakaudella 1995–1999 rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin sovittaminen kansalliseen hallinnointi- ja budjetointijärjestelmään johti monimutkaiseen ja laajalle hajautuneeseen hallinnointimalliin.

¹⁹ Maksuviranomainen voi olla sama kuin kyseisen tukitoimen hallintoviranomainen, jos jäsenvaltio antaa sille tämän tehtävän.

²⁰ Euroopan neuvoston rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen (35 artikla) mukaan jokaista yhteisön tukikehystä tai yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa tai toimenpideohjelmaa valvoo seurantakomitea. Rakennerahastojen kansallista hallinnointia koskevan lain 24 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa yleisasetuksessa tarkoitetun seurantakomitean. Seurantakomitea huolehtii ohjelman täytäntöönpanon tehokkuudesta ja laadusta. Se koostuu valtion keskushallinnon, maakuntien ja keskeisten järjestöjen edustajista. Euroopan komission edustajat ovat siinä mukana neuvoo-antavina jäseninä.

²¹ Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma-alue käsittää Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat kokonaisuudessaan sekä alueita Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnista. Länsi-Suomen tavoite 2 -alueita on Satakunnan, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa.

valtioneuvostossa ja EU:n komissiossa.²² Ohjelmien tavoitteiden on tarkoitus kohdentaa myönnettävää tukea ja ohjata rahoituspäätöksiä tekeviä viranomaisia.

Tavoite 2 -ohjelmien yleistavoitteena on tukea rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistumista. Ohjelmien tarkoituksena on myös edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä, inhimillisten voimavarojen kehittämistä, ympäristönsuojelua ja parantamista, eriarvoisuuden poistamista sekä miesten ja naisten tasa-arvoa.

Tavoite 2 -ohjelman strategiasopimuksena toimii maakuntien liittojen ja muiden sidosryhmien valmisteleva *Yhtenäinen ohjelma-asiakirja*. Tässä määritellään strategisen tason *Toimintalinjat* ja niiden tavoitteet. *Ohjelma-asiakirjan täydennysosassa* täsmennetään näitä toimintalinjoja konkreettisimmiksi *Toimenpidekokonaisuuksiksi*, joiden tavoitteet määritellään. Asiakirjossa esitetään myös tavoitteiden saavuttamisen indikaattorit.

Maakunnissa (19 kpl) on kussakin rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueellisen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten *maakunnan yhteistyöryhmä* (MYR).²³ Sen tehtävänä on sovittaa yhteen seuraavan varainhoitovuoden rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden kohdentuminen maakunnassa rakennerahasto-ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille, maakunnan liitolle ja muille rakennerahasto-ohjelman rahoitukseen osallistuville.²⁴ Täs-

²² Esimerkiksi *Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman laadintaan ovat rakennerahaston yleisasetuksen (artikla 8) kumppanuusperiaatteen mukaisesti osallistuneet Etelä-Suomen maakunnan liitot, alueen TE-keskukset, ympäristökeskukset, lääninhallitukset ja eräät ministeriöt. Työhön ovat sitoutuneet lisäksi elinkeinoelämän järjestöt, työmarkkinajärjestöt ja seutukunnat.*

²³ Ryhmän kokoonpano on sovittava siten, että siinä ovat tasapuolisesti edustettuina maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat, ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Osapuoliin edustetuiksi tulevat tahot tekevät ehdotuksen edustajikseen. Maakunnan yhteistyöryhmän asettaa maakunnan liiton hallitus.

²⁴ Maakunnan yhteistyöryhmä voi myös muun muassa päättää rakennerahasto-ohjelmasta tuettavien hankkeiden valintakriteerien alueellisesta soveltamisesta. Se myös huolehtii tarvittavista menettelytavoista, joilla varmistetaan rahoitettavaksi hyväksyttävien hankkeiden mahdollisten ympäristövaikutusten selvittäminen ennen rahoituspäätöksen tekoa. Ryhmä antaa merkittävistä maakunnallisista tai ylimaakunnallisista hankkeista lausunnon rahoituksen myöntävälle viranomaiselle.

tä hyväksytään *maakunnan yhteistyöasiakirja*, ja sen allekirjoittavat kaikki asianomaisessa maakunnassa ohjelmaa rahoittavat toimijat.²⁵

Maakunnan yhteistyöasiakirjassa maakunnan yhteistyöryhmä kohdentaa rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoituksen maakunnassa ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille, maakuntien liitoille ja muille ohjelman rahoitukseen osallistuville tahoille. Viranomaiset päättävät sitten yksittäisten hankkeiden tukemisesta kansallisen ja EU:n lainsäädännön, ohjelma-asiakirjan ja maakuntien yhteistyöasiakirjojen mukaisesti.

Tavoite 2 -ohjelman lisäarvo maakuntien kehittämistyössä voidaan katsoa liittyvän ohjelman volyyymiin, monipuolisuuteen ja luonteeseen. Vahvasti alueellisena ohjelmana se mahdollistaa EU:n osarahoituksen ja toimenpiteiden kohdentumisen joustavasti maakunnallisten tarpeiden mukaisesti.

Vuosittainen yhteistyöasiakirjamenettely on myös osaltaan mahdollistanut maakuntanäkökulman ja nostanut maakuntien toimintavapauksia EU-ohjelmatyössä. Yhteistyöasiakirjalla linjataan maakunnan rakennerahastovarojen ja kansallisen vastinrahoituksen strategian mukaista käyttöä sekä täsmennetään tuen kohteet rahoittajaviranomaisittain. *Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma* taas toteuttaa maakuntaohjelmaa, ja siinä esitetään toteuttamiskelpoisimmat hankkeet rahoitettaviksi joko EU-rahoituksella tai kansallisina esityksinä valtion tulo- ja menoarvioon. Toteuttamissuunnitelma on eräänlainen avaus maakuntalähtöiselle aluekehittämiselle. Hankkeiden toteuttamisjärjestys määrittellään maakunnissa ja maakunnat ilmaisevat samalla tarvitsemansa kansallisen rahoituksen alueittensa kehittämiseen – EU-rahoituksen päätösvaltahan hankkeiden toteuttamisessa on jo ollut maakunnissa.

Alueiden kehittämishojelmien toteuttamiseksi voidaan alueiden kehittämislain (602/2002) 16 §:n mukaan laatia myös *ohjelmasopimuksia*. Niissä voidaan sopia ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden ja hankkeiden toteuttamisesta. Ohjelmasopimus laaditaan yhteistyössä ohjelman rahoittamiseen osallistuvien kuntien, valtion viranomaisten sekä alueen kehittämiseen osallistuvien oikeushenkilöiden kanssa. Luonteeltaan ohjelmasopimukset ovat aiesopimuksia. Ohjelmasopimukseen sisältyvien hankkeiden varsinaiset rahoituspäätökset tekee kukin rahoittaja normaalissa päätösjärjestyksessä.

²⁵ Asetuksessa *rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1354/1999)* säädetään *maakunnan yhteistyöasiakirjan sisällöstä (1 §)*.

2.1.4 Alueellisten ympäristökeskusten rooli: sekä aluekehityspolitiikan että ympäristöpolitiikan toteuttaminen

Ympäristökeskukset osallistuvat alueellisten kehitysohjelmien sisällön valmisteluun yhteistyössä muiden alueen toimijoiden kanssa ja toimivat ympäristövaikutusten arvioinnin asiantuntijoina. Rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallintoa koskevan lain (1353/1999) mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tärkeimmät tehtävät *aluekehitysviranomaisena* ovat seuraavat: valmistella hankkeiden rahoituspäätökset, myöntää kansallisen lainsäädännön, EU:n lainsäädännön, rakennerahasto-ohjelmien ja maakunnan yhteistyöasiakirjojen mukaisesti hankkeeseen sekä rakennerahaston että kansallisen rahoitusosuuden, vastata hankkeiden seurannasta, raportoida maakunnan yhteistyöryhmälle varojen käytöstä, vastata hankkeiden valvonnasta ja tarkastuksesta.

Alueiden kehittämislain (602/2002) perusteella alueellisten ympäristökeskusten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakunnalliset suunnitelmat ja ohjelmat. Hanketukitoiminnassaan keskusten tulisi siten ottaa huomioon tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat sekä maakunnallisella tasolla tehdyt kehittämisstrategiat ja -suunnitelmat (maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma ja sen vuosittaiset toteuttamissuunnitelmat). Hankerahoitukseen suuntaamiseen tulisi vaikuttaa myös toimintaa koskevien sopimusten vuosittaiset maakunnan yhteistyöasiakirjat sekä mahdolliset ohjelasopimukset.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat ympäristöministeriön ohjauksen alaisia. Ne hoitavat myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävistä säädetään laissa ympäristöhallinnosta (55/1995). Sen mukaan ympäristöhallinnon tehtävänä on edistää kestävästä kehitystä, luonnonvarojen käytön kestävyyttä ja ympäristönsuojelua, luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn sekä ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen säilymistä, kehittää ihmisen elinympäristöä ja yhdyskuntarakennetta sekä huolehtia vesivarojen käytöstä ja hoidosta. Lain mukaan alueellinen ympäristökeskus vastaa toimialueellaan sille säädetyistä tai määrätyistä ympäristönsuojelun, alueiden käytön, luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön hoidon, rakentamisen ohjauksen sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä. Ympäristökeskus myöntää rahoitustukea, tuottaa ja jakaa ympäristötietoa sekä edistää maiseman- ja ympäristönhoitoa ja luonnon virkistyskäyttöä.

Alueellisten ympäristökeskusten tulisi *ympäristöviranomaisena* hanke-
tutoiminnassaan toteuttaa valtakunnallista ja alueellista ympäristöpoli-
tiikkaa sekä ympäristöministeriön aluekehitysstrategiaa.²⁶ Hankerahoituksen
suuntaamiseen tulisi vaikuttaa myös alueellisen ympäristökeskuksen
toimintaa ohjaavien asiakirjojen: talous- ja toimintasuunnitelmat, ympäris-
töministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen välisissä tulossopimuk-
sissa mainitut tavoitteet sekä vesiasioiden osalta myös maa- ja metsäta-
lousministeriön ja keskuksen väliset tulossopimukset.

Yhteenvedona alueellisten ympäristökeskusten roolista tavoite
2 -ohjelman toteuttajina voidaan todeta, että *alueelliset ympäristökeskuk-
set pyrkivät hankerahoituksellaan toteuttamaan samanaikaisesti sekä
aluekehityspolitiikkaa että ympäristöpolitiikkaa.*

2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja tarkastuksen rajaukset

Alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmatyössä mahdolliset
toiminnalliset ja taloudelliset riskit voivat yleisesti olla seuraavat: ohjel-
matyön hallintajärjestelmä ei ole säädösten ja ohjeiden mukainen, tehdään
väärin perusteiden tai puutteellisin tiedoin hankkeiden rahoituspäätöksiä,
hankepäätösten suuntaaminen ei toteuta määriteltyjä strategisia tavoitteita
ja rahoitetuilla hankkeilla ei saada aikaan toivottuja tuloksia tai asetettuja
tavoitteita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti viraston strategiaan painotuksiin
liittyvien ajoitusten sekä myös alueellisen suunnittelujärjestelmän tulevien
muutosten²⁷ takia toteuttaa tarkastuksen keskittymällä aluestrategisten ta-
voitteiden toteuttamisen sekä tukitoiminnan tuloksellisuuden ja vaikutta-

²⁶ *Ympäristöministeriön aluekehityssuunnitelma käsitellään tässä tarkastuksessa
osana ympäristöpolitiikkaa, koska sen näkökulmana on ympäristöhallinnon toi-
minta.*

²⁷ *Alueellisen ympäristökeskuksen asema muuttuu aluehallinnon uudistuksen
myötä. Uudistamishankkeessa maakunnan liittojen toimivaltaa vahvistetaan alue-
kehittämistyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena. Valtion aluehal-
linnon tehtävät järjestetään kahden uuden viranomaisen pohjalle. Uudet viran-
omaiset ovat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, joihin nykyiset alueelliset
ympäristökeskukset tulevat kuulumaan sekä Aluehallintovirasto. Hallinnon ja
aluekehityksen ministerityöryhmä teki 18.11.2008 linjauksia jatkovalmistelun
pohjaksi. Ministerityöryhmä päätti, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-
sissa on 13 ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualuetta. Organisaatiouudistus tu-
lee voimaan hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2010 alusta.*

vuuden arvioimiseen. Myös ympäristöministeriön edustajat olivat esittäneet sen näkemyksen, että tarkastus olisi perusteltua suunnata näihin kysymyksiin.

Strategisten tavoitteiden toteuttamista koskeva päätarkastuskysymys on seuraava:

1. *Miten hyvin alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmatyössä (hankerahoituksessa) on toteutettu alueen kehittämisen tavoitteita?*

Tarkastuskysymys jaetaan ympäristökeskuksen roolin mukaisesti kahteen osakysymykseen:²⁸

a) *Miten hyvin alueellisten ympäristökeskusten tukemat hankkeet ovat toteuttaneet maakunnan aluekehityspolitiikkaa?*

b) *Miten hyvin alueellisten ympäristökeskusten tukemat hankkeet ovat toteuttaneet alueen ympäristöpolitiikkaa?*

Tarkastuskriteerinä on toimintaa ohjaaviin ohjelmiin, suunnitelmiin ja sopimuksiin sisältyvien tehtävien ja tavoitteiden toteuttaminen hankerahoituksen avulla. Kriteerin perusteella tehdään laadullinen arvio määrällisiin perusteisiin siitä, missä määrin rahoitetut hankkeet ovat toteuttaneet aluekehityspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa.

Toisena päätarkastuskysymyksenä on seuraava:²⁹

2. *Miten tuloksellista ja vaikuttavaa ohjelmatyötä on ollut?*

Tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan seuraavien kriteerien mukaan:

- tuettujen hankkeiden tuotosten määrä ja laatu
- tuettujen hankkeiden tavoitteiden saavuttaminen
- tuettujen hankkeiden tulosten kestävyys
- hankerahoituksen hyöty-kustannus- ja kustannus-tehokkuussuhteet
- ei-tavoiteltujen vaikutusten määrä ja laatu.

²⁸ *Politiikkajaottelu toimii tässä tarkastuksessa arvioinnin jäsentelyn mallina. Toisiasiassa aluekehitys- ja ympäristökysymykset muodostavat yhden varsin monimuotoisen kokonaisuuden.*

²⁹ *Ensimmäisenä tarkastuskysymyksenä arvioitavien aluekehityspolitiikan ja ympäristöpolitiikan toteuttamista voidaan pitää osana tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastuksessa näitä käsitellään kuitenkin omana kokonaisuutena.*

Tarkastus rajattiin kahteen kuudesta³⁰ tavoite 2 -ohjelmaa toteuttavasta alueellista ympäristökeskusta. Useamman keskuksen tarkastus ei olisi ollut resurssienkäytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Tarkastettavien keskusten valinnassa perusteluina olivat:

- Molempien tavoite 2 -ohjelmien (Länsi-Suomi ja Etelä-Suomi) tulee sisältyä tarkastukseen.
- Toisen keskuksen alueella toimii kaksi maakuntaliittoa.
- Valittujen keskusten tulee olla toiminnan volyyymilta erilaisia.
- Keskuksista ei ole tehty aiemmin arviointia tuloksellisuuden tarkastusnäkökulmasta.

Tarkastuksen kohteiksi valittiin näillä perusteilla Keski-Suomen ja Kaakkois-Suomen alueelliset ympäristökeskukset. Havaintojen pätevyys varmentamiseksi pyydettiin aineisto myös Länsi-Suomen alueellisesta ympäristökeskuksesta ja sen toiminta-alueen kolmelta maakuntaliitolta. Tätä aineistoa ei arvioitu samalla tarkkuudella kuin Kaakkois-Suomen ja Keski-Suomen materiaalia vaan sitä pidettiin eräänlaisena "viitekohteena": testaamassa ja varmentamassa tehtyjä havaintoja ja päätelmiä.

Aluekehityspoliittinen suunnittelujärjestelmä ja ohjelmatyön puitteet otettiin tarkastuksessa annettuina. Tarkastus ei siten käsittele sitä, miten logisen kokonaisuuden aluekehitystyö sisäisesti muodostaa.

2.3 Aineisto ja menetelmät

Kaikki kohdeympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelman hankkeet muodostivat tarkastuksen perusjoukon, jonka avulla arvioitiin hankekokonaisuuden aluekehitys- ja ympäristöpoliittisten ohjelmien ja suunnitelmien toteuttamista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastuksen aineisto koostui seuraavista dokumenteista:

- tavoite 2 -ohjelmia koskevat EU:n ja kansalliset säädökset
- tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat (strategia- ja täydennysosat) ja niiden maakunnalliset sovellutukset

³⁰ Alueellisista ympäristökeskuksista osallistuivat Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman toteuttamiseen ohjelmakaudella 2000–2006 hankerahoitusviranomaisina Lounais-Suomen, Länsi-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan ympäristökeskukset. Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmaan osallistuivat puolestaan Lounais-Suomen, Hämeen ja Kaakkois-Suomen alueelliset ympäristökeskukset. Lounais-Suomen alueellinen ympäristökeskus osallistui siis molempien tavoite 2 -ohjelmien toteuttamiseen.

- muut tavoite 2 -ohjelmatyötä ja alueellisen ympäristökeskuksen toimintaa ohjaavat strategiat, ohjelmat, suunnitelmat ja sopimukset (maakuntasuunnitelmat, maakuntaohjelmat, maakuntaohjelmien vuotuiset toteuttamissuunnitelmat, maakuntien yhteistyöasiakirjat, ohjelmäsopimukset, ympäristöministeriön aluestrategia, alueelliset ja sektorikohtaiset ympäristöstrategiat, keskuksien toiminta- ja taloussuunnitelmat ja tulossopimukset)
- eräät tavoite 2 -ohjelmia koskevat toimintaohjeet (painetut ja sähköiset)³¹
- FIMOS2000-hankerekisterin tiedot kaikista hankkeista³²
- hankerekisterin puutteita korjaavat ja täydentävät tiedot ympäristökeskuksilta ja ympäristöministeriöstä
- sisäasiainministeriön toimittamat FIMOS-rekisteristä tehdyt koosteet (excel-tilukset)
- keskustusten hankerahoitusta koskevat tiedot (excel-tilukset)
- kielteisen rahoituspäätöksen saaneiden hankkeiden asiakirjat.

Tarkastuksessa aineistoa täydennettiin pyytämällä keskustusten tavoite 2 -ohjelmatyön koordinoijilta tarkastuksen aikana tarpeellista täydentävää tietoa sekä haastattelemalla hankerahoitusta valmistelevan EU-tiimin edustajia alueellisissa ympäristökeskuksissa.

Tarkastuksessa ei ollut mahdollista todentaa kaikkien hankkeiden toteutumista, vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. Tarkastuksessa perehdyttiin kuitenkin molempien keskustusten alueella kahdeksan hankkeen kaikkiin asiakirjoihin, varsinkin loppuraportteihin ja vierailtiin kohteissa varmentamassa tuotokset ja tavoitteiden saavuttaminen. Vierailujen aikana keskusteltiin myös rahoitustukea saaneiden kanssa.

Tarkastuksessa tehtiin myös teemamuotoinen sähköpostikysely ympäristö-, kulttuuri- ja terveystaloustieteen asiantuntijoille; tarkoituksena oli saada tietoa, miten eniten tavoite 2 -ohjelmasta tuettujen hanketyyppien hyötykustannus-suhdetta voitaisiin rahamääräisesti arvioida.

³¹ Vaikka tarkastuksessa ei käsitelty hankerahoituksen valmistelu- ja päätösprosessia, käsitti aineisto kuitenkin muun muassa ympäristökeskuksissa päätösten valmistelua koskevia organisatorisia ohjeita ja kuvauksia siltä osin kuin tarkastuskysymyksiin vastaaminen niitä edellytti.

³² FIMOS2000-rekisterin avulla seurataan EU:n rahoittamien rakennerahasto-ohjelmien toteutumista Suomessa. Ylläpitäjänä oli ohjelmakaudella 2000–2006 sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

Menetelmät aluekehityspolitiikan ja ympäristöpolitiikan tarkastamisen osalta olivat seuraavat:

- hankkeiden tyyppiluokittelu, jonka perusteella laskettiin niiden osuudet rahoitustuesta
- sisällön analyysi strategia-asiakirjoista ja suunnitelmista; näissä esitetyjä tehtäviä ja tavoitteita verrattiin hanketyyppikirjoon, minkä perusteella arvioitiin, onko hankerahoituksen painotuksilla saatu toteutettua mainittuja tehtäviä ja tavoitteita.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osalta menetelminä olivat seuraavat:

- kvantitatiivisten perustulosten³³ laskeminen FIMOS-rekisteristä
- ympäristötavoitteiden saavuttamisen arvioiminen hankeasiakirjojen, hanketodentamisten ja haastattelujen perusteella
- hankkeiden budjettien kustannusylitysten ja alitusten laskeminen
- asiantuntijoilta ja kirjallisuudesta saadut laskentamallit kustannus-hyötysuhteen arvioimiseksi
- "kenttäkäynnit" kohteiden tuotosten ja tavoitteiden saavuttamisen todentamiseksi.

2.4 Tarkastuksen toteuttaminen ja tarkastuskertomuksen pääpiirteinen sisältö

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Turtiainen. Sitä on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palautetta Kaakois-Suomen ja Keski-Suomen alueellisilta ympäristökeskuksilta, ympäristöministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä sekä työ- ja elinkeinoministeriöltä. Saadut palautteet on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastushavainnot-luvussa (3) kuvataan ensin Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemien hankkeiden luonne ja tuen kohdentuminen (3.1.1). Sitten arvioidaan tukitoiminnan aluekehityspolitiikan toteuttaminen (3.1.2). Tämän jälkeen arvioidaan keskuksen tukitoiminnan ympäristöpolitiikan toteuttaminen (3.1.3). Poliitiikkaa koskevien lukujen lopussa esitetään johtopäätöksenä kokonaisarvio politiikan toteuttamisesta.

³³ *Työpaikka-, yritys-, tietoyhteiskunta- ja tasa-arvotavoitteet.*

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa tavoite 2 -ohjelmaa kahden maakuntaliiton alueella: Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Ympäristökeskuksen tukemien hankkeiden luonne ja tuen kohdentuminen Kymenlaakson maakunnassa kuvataan luvussa (3.2.1), ja sen jälkeen analysoidaan luvussa 3.2.2 aluekehityspolitiikan toteuttaminen Kymenlaaksossa. Luvussa 3.2.3 kuvataan tuettujen hankkeiden luonne ja tuen kohdentuminen Etelä-Karjalan maakunnassa. Sitten arvioidaan, miten ympäristökeskuksen hanketukitoiminta on toteuttanut maakunnan aluekehityspolitiikkaa (3.2.4). Aluekehityspolitiikan arvioinnin toteuttamisen jälkeen analysoidaan keskuksen hanketukitoiminnan ympäristöpolitiikan toteuttaminen kokonaisuudessaan keskuksen toiminta-alueella Kaakkois-Suomessa (3.2.5). Poliitiikkaa koskevien lukujen lopussa esitetään johtopäätöksenä kokonaisarvio politiikan toteuttamisesta.

Politiikka-analyysin jälkeen arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta molemmista ympäristökeskuksista yhdessä, keskusten tulokset kuitenkin eritellen (3.3). Luku on jäsennelty vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevien tarkastuskysymysten mukaisesti.

Luvussa neljä esitetään tuloksellisuustarkastuksen perusteella tehdyt Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotot: johtopäätökset ja suositukset.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus

3.1.1 Tuetut hankkeet ja tuen kohdentuminen

Keski-Suomen ympäristökeskus on tukenut Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmasta 44:ää hanketta (sisältäen jatkohakkeet), joissa valtion ja EU:n tukirahoitus on ollut yhteensä 5,5 miljoonaa euroa.³⁴ Rahoitetut hankkeet voidaan hankekuvausten perusteella luokitella 16:een eri hanketyyppiin.³⁵ Rahoituksella on voitu tukea myös sellaisia hanketyyppejä, joihin ei olisi voinut saada kansallista avustusta.

Selvä *pääpaino (62 %) hankerahoituksessa* on ollut "vesihankkeilla": talous- ja jäteveden teknisen huollon hankkeilla ja vesistöjen kunnostushankkeilla. Teknisen infrastruktuurin osuutta lisäävät myös jätehuoltoon kohdennetut valtion ja EU:n varat, joiden osuus on noin 6 %.

Kulttuurihistoriallisten rakennusten ja -maiseman hoitohankkeita on tuettu noin 10 %:lla kokonaistuesta. Teollisuusympäristöjen puhdistushankkeita on tuettu 0,1 %:lla ja yritysten ympäristötietoisuuden ja ympäristöjärjestelmien kehittämistä 0,6 %:lla. Kierrätys Hankkeita on tuettu vajaalla prosentilla kokonaistuesta.

Tuki on kohdentunut erityisesti kunnille. Nämä ovat saaneet valtion ja EU:n yhteenlasketusta tuesta noin 52 %. Vesiosuuskunnat³⁶ ovat saaneet noin 11 % kokonaistuesta. Yksityisille henkilöille tai yrityksille tukea on kohdentunut noin 11 %. Tästä määrästä yli puolet on suuntautunut kuntien osin tai kokonaan omistamille osakeyhtiöille. Seurakunnat ovat saaneet

³⁴ Laskettu ympäristökeskuksesta saatujen tietojen mukaan syyskuun 2008 maksatusten perusteella.

³⁵ Näitä ovat vesistöjen kunnostus, kulttuurihistorialliset rakennukset ja maisemat yleishyödyllisessä tarkoituksessa, kulttuurihistorialliset rakennukset yritystoiminnassa, vesihuolto, jätevedenpuhdistamot, ympäristökasvatus, jätehuolto, kulttuurihistoriaan liittyvät toimintamallit, luontomatkailu, luontokeskukset, kierrätys yritystoimintana, teollisuusympäristöjen kunnostus, tievarsien siistiminen ja maisemointi, yritysten ympäristötietoisuuden lisääminen sekä tekninen tuki.

³⁶ Osuuskunnat ovat vesihuollon toteuttamista varten perustettuja yhteisöjä, joiden jäsenmäärää eikä osuuspääomaa ole ennalta määrätty. Osuuskunnan tarkoituksena on jäsenten talouden tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia vesihuoltopalveluja.

lähinnä kulttuurihistoriallisten rakennusten korjaukseen noin 8 % valtion ja EU:n yhteenlasketusta tuesta.

Keski-Suomen ympäristökeskus on (teknisen tuen lisäksi) saanut rahoitusta omille hankkeilleen noin 9 % kokonaistuen määrästä. Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että keskuksen omien hankkeiden rahoituksen takia joitakin ns. hyvistä hankkeista olisi tehty rahoittamatta jättämispäätös.

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus ei ole tukenut 23:a hankeehdotusta. 19:n rahoittamatta jättämispäätöksen perusteena on useimmiten ollut määrärahojen riittämättömyys. Neljää hakijan peruuttamaa hankeehdotusta voitiin rahoittaa muuten kuin tavoite 2 -ohjelman puitteissa. Ympäristökeskuksessa todettiin, että vuotuinen rahoitusrytmi on hieman vaikuttanut siihen, että joitakin kelvollisia hankkeita ei ole voitu tukea.

Rahoittamatta jätettyjen ja peruutettujen hankkeiden hanketyyppijakauma ("kirjo") noudattaa pitkälti hyväksytyjen hankkeiden jakaumaa. Tässä suhteessa näiden hankkeiden tukeminen ei olisi tuonut mitään lisäarvoa tuettujen hankkeiden kirjoon.

3.1.2 Aluekehityspolitiikan toteuttaminen

Tukitoiminta ohjelma- ja yhteistyöasiakirjojen näkökulmista

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa. Ohjelman täydennys- osassa ympäristökeskukset on mainittu toimeenpanon vastuuviranomaisina toimenpidekokonaisuuksissa 1.2 (Yritysten toimintaedellytysten parantaminen), 2.1 (Osaamis- ja innovaatioverkostojen kehittäminen ja uuden teknologian edistäminen), 3.1 (Perusrakenteen turvaaminen ja uudistaminen), 3.2 (Vetovoimatekijöiden kehittäminen) ja 3.3 (Yhdyskuntien parantaminen sekä yhdyskuntien elävöittäminen). Ympäristönsuojeluun liittyviä tuettavia toimia sisältyy näiden lisäksi myös eräisiin muihin toimenpidekokonaisuuksiin (1.1, 1.3, 2.2 ja 3.4). Ohjelma-asiakirjat antavat siten hyvin laajan liikkumavaran ympäristökeskusten tukitoiminnalle.

Ohjelmakaudella 2000–2006 Keski-Suomen alueelliselle ympäristökeskukselle on maakunnan yhteistyöasiakirjoissa kohdennettu EAKR-rahoitusta vain toimintalinjaan 3 (Aluerakenteen ja elinympäristön kehittäminen) ja toimenpidekokonaisuuteen 3.3 (Yhdyskuntien parantaminen sekä yhdyskuntien elävöittäminen). Keskuksen hankkeiden rahoitustuki on tosiasiaa kuitenkin toteuttanut laajemminkin tavoite 2 -ohjelma-asiakirjojen antamia mahdollisuuksia. Esimerkiksi Monimatto-kierrätystuotehanke, kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostus yrityskäyttöön, tietyt vesihuoltohankkeet, matkailun kehittämishankkeet, SER-

kierrätys- ja uusiokäyttöhanke sekä yritysalueiden siistimishanke (TARMO) toteuttavat toimenpidekokonaisuuksia 1.1 (Yritystoiminnan aktivoiminen ja kehittäminen) ja 1.2 (Yritysten toimintaedellytysten parantaminen) sekä 2.1 (Osaamis- ja innovaatioverkostojen kehittäminen sekä uuden teknologian edistäminen).

Keski-Suomen omassa tavoite 2 -ohjelman maakunnallisessa sovelluksessa (Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman sovellus Keski-Suomen maakuntaan) kehittämistarpeiksi nähtiin ympäristön osalta kulttuurimaisemien ja ympäristöjen hoito, vesistöjen rehevöitymisen ehkäiseminen, luonto- ja elämysmatkailun edistäminen sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen ehkäisy. Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen hankerahoituksesta on osoitettu noin 50 % tämäläisiin hankkeisiin (kun lasketaan mukaan vesienpuhdistamot ja luontotiedon lisääminen). Puolet kokonaistuesta on kohdentunut vesihuoltoinfrastruktuurihankkeisiin, jotka omalta osaltaan ratkaisevat esimerkiksi vesistöjen kuormitusongelmaa. Näin Keski-Suomen ympäristökeskuksen hankerahoitus on toteuttanut varsin hyvin "maakunnan kehittämistä" tavoite 2 -ohjelmasiirtojen näkökulmasta.

Keski-Suomessa on laadittu *yhteistyöasiakirjoja* vuodesta 2000 lähtien. Vuosia 2000 ja 2001 koskevassa Keski-Suomen yhteistyöasiakirjassa tavoite 1- ja tavoite 2 -ohjelmille yhteistyöasiakirjan infrastruktuuria koskevassa luvussa esitetään vesi- ja jätevesihuollon, jätehuollon, energiahuollon ja luontoinfrastruktuurin analyysi. Tämän jälkeen esitetään infrastruktuurin tavoitteet. Vuosina 2000–2001 Keski-Suomen ympäristökeskus on rahoittanut kahdeksaa hanketta, joista kaksi on ollut jätehuoltoa, kaksi vesistöjen kunnostusta, kaksi kulttuurihistoriallisen rakennuksen kunnostamista yrityskäyttöön ja kaksi luonto- ja kulttuuriympäristöä matkailu- ja virkistyskäyttöön toteuttavaa hanketta. Rahoitetut hankkeet toteuttavat hyvin yhteistyöasiakirjassa mainittuja tehtäviä.

Vuoden 2002 yhteistyöasiakirjassa infrastruktuurin kehittämisen painopisteinä todetaan muun muassa se, että tavoiteohjelmien kautta *"tulevat panostukset suunnataan sellaisiin infrastruktuurikohteisiin, jotka kohentavat yritystoiminnan sijoittumisen ja viihtyisän asumisen mahdollisuuksia alueella sekä tukevat alueen tasapainoista kehittämistä."* Toisaalta todetaan myös, että panoksia kohdennetaan ympäristön tilan parantamiseen erityisesti sellaisilla alueilla, joilla on asumisen, yritystoiminnan, matkailun, virkistyskäytön ja alueen luontoimagoarvon kannalta saavutettavissa mahdollisemman myönteisiä vaikutuksia. Alueen ominaispiirteitä ja luonnon erityisarvoja vaalitaan ja maakunnan imagoarvoa lisääviä luonnon ja kulttuurin voimakeijotä tuetaan ja niiden matkailullisia mahdollisuuksia hyödynnetään. Yhteistyöasiakirjassa ei yksikään esitetyistä suurista toteu-

tettavista infrastruktuurihankkeista kohdistu ympäristöministeriön (so. alueellisen ympäristökeskuksen) hallinnonalalle.

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on vuoden 2002 hankerahoituksellaan tukenut kolmea hanketta: yhtä jätehuolto-, yhtä vesihuolto- ja yhtä suojelualueen matkailun palvelurakennetta toteuttavaa hanketta. Alueellisen ympäristökeskuksen myönteisen rahoituspäätöksen saaneet hankkeet toteuttavat näin yhteistyöasiakirjan painotuksia.

Vuoden 2003 yhteistyöasiakirjaan (päiväty 13.2.2002) sisältyy Keski-Suomen alueellista ympäristökeskusta koskeva tavoite 1- ja tavoite 2 -ohjelmien *ohjelmiasopimus* vuosille 2002 ja 2003. Sopimuksen tavoitteena on ympäristötavoitteisesti edistää Keski-Suomen aluekehittämistavoitteiden ja EU:n tavoite 1- ja 2 -ohjelmien toteutumista maakunnassa. Tavoite 2 -ohjelmalle määritellään tuettavien toimien piirteitä. Sopimuksen mukaan ympäristökeskus toteuttaa toimintalinjaa 3 (rahoitustaulukossa täsmennetty toimenpidekokonaisuuteen 3.3). Tällöin alueen vetovoimaisuutta lisätään siten, että tuetaan paikallista kulttuuria ja luodaan kasvu-alaa matkailulle. Myös vesihuollon merkitystä korostetaan väestön hyvinvoinnin ja tuotantolaitosten toimintaedellytysten kannalta. Lisäksi pyrkimyksenä on vähentää tuotantotoiminnan ja haja-asutuksen ympäristökuormitusta sekä turvata luonnon monimuotoisuutta "*soveltuvin osin matkailun kohteina*".

Toteutettavia isoja ympäristöhankkeita on sopimuksessa esitetty neljä. Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on jo vuonna 2002 tukenut kahta vuoden 2003 ohjelmiasopimuksessa mainittua hanketta. Ohjelmiasopimuksessa mainitut kaksi jätevedenpuhdistamo rahoitettiin kuitenkin vasta vuonna 2004. Vuonna 2003 tukea niiden sijaan myönnettiin kahdelle muulle hankkeelle: neljä ja puolivuotiselle järvien kunnostushankkeelle (jolle myönnettiin myös tämän jälkeen kaksi vuotta jatkorahoitusta) sekä kierrätys- ja uusiokäyttöhankkeelle, jossa hakijana oli yksityinen yritys. Ympäristökeskuksen tukitoiminta on kaiken kaikkiaan toteuttanut näin kohtuullisen hyvin vuoden 2003 yhteistyöasiakirjaa ja ohjelmiasopimusta.

Vuoden 2004 yhteistyöasiakirjassa on infrastruktuurin osalta yhdeksi uudeksi selkeästi esitetyksi painopisteeksi asetettu "*yritystoimintaa ja maakunnan vetovoimaisuutta tukevat luonto-, virkistys- ja kulttuuriympäristöhankkeet*". Alueellisen ympäristökeskuksen ohjelmiasopimuksessa on sama yleisilmaisu tuettavan toiminnan painotuksista kuin edellisen vuoden ohjelmiasopimuksessa. Sopimuksessa on esitetty tavoite 2 -ohjelmalle kuusi toteutettavaa hanketta, joista kaksi on vesihuoltohanketta, yksi on ympäristötietoisuuden lisääminen pk-yrityksissä, yksi kierrätyshanke ja kaksi kulttuuriympäristöhanketta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tavoite 2-ohjelman rahoitusta on kohdennettu sopimuksessa en-

simmäisen kerran ohjelmaan, toimenpidekokonaisuuteen 3.3 (Ympäristön parantaminen ja yhdyskuntien elävöittäminen).

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tukenut kaikkia vuoden 2004 ohjelasopimuksessa mainittuja hankkeita. Näiden lisäksi keskus on tukenut myös kahta jäteveden puhdistamoja, tienvarsien kunnostusta ja maisemointia sekä teollisuuskulttuuriympäristön kunnostusta asumis- ja yrityskäyttöön. Hankerahoituspäätöksillä on toteutettu siten hyvin vuoden 2004 yhteistyöasiakirjan painotuksia.

Vuoden 2005 yhteistyöasiakirjaan sisältyvään alueellisen ympäristökeskuksen ohjelasopimukseen on sisällytetty kuusi toteutettavaa hanketta. Näistä kaksi on alueellista vesihuoltohanketta, yksi kansallispuiston vesihuoltohanke, yksi luontokeskushanke ja kaksi kulttuurihanketta. Yhteen vesihuoltohankkeeseen on kohdennettu myös maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tavoite 2-varoja.

Alueellinen ympäristökeskus on tukenut vuoden 2005 yhteistyösopimuksessa mainittujen hankkeiden lisäksi yhtä järvien kunnostus- ja yhtä luontotietämyksen lisäämishanketta. Hankkeet toteuttavat ohjelasopimuksessa asetettuja tavoitteita, joskin pääpaino ei ole ollut yritystoimintaa lisäävissä vetovoimatekijöissä.

Infrastruktuurin kehittämisen osalta vuoden 2006 Keski-Suomen yhteistyöasiakirjassa on alueellisen ympäristökeskuksen kanssa solmittu ohjelasopimus, jossa tuettavia hankkeita on esitetty kahdeksan. Näistä kaksi on vesihuoltohanketta, kaksi järvien kunnostushanketta, kaksi kulttuuriympäristöhanketta, yksi luontomatkailuhanke ja yksi jätteiden hyödyntämiseen liittyvä ympäristökasvatushanke.

Vuoden 2006 ohjelasopimuksessa mainituista hankkeista alueellinen ympäristökeskus ei tukenut tavoite 2 -ohjelmasta esitettyä luontomatkailu- eikä kulttuuriympäristöhanketta. Toisaalta alueellinen ympäristökeskus tuki kahta samantyyppistä muuta hanketta ja yhtä uutta kulttuuriympäristöhanketta. Lisäksi ympäristökeskus tuki myös yhtä sellaista hanketta, jonka tarkoituksena oli lisätä yritysten ympäristötietoisuutta. Leivonmäen kansallispuiston vesihuoltohanke, jota oli jo suunniteltu rahoitettavan vuonna 2005, ei toteutunut nytkään.³⁷ Alueellisen ympäristökeskuksen rahoitustoiminnan voidaan katsoa kuitenkin kattavan vuoden 2006 yhteistyö- ja ohjelasopimusasiakirjoissa sovitut painotukset.

³⁷ *Leivonmäen luontokeskushanketta, joka on luonteeltaan suunnitelma, rahoitettiin kyllä vuonna 2005.*

Tukitoiminta maakuntasuunnitelmien, -ohjelmien ja maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmien näkökulmista

Keski-Suomen maakuntavaltuusto hyväksyi ensimmäisen *maakuntasuunnitelman* 15.11.2002. Seuraava suunnitelma hyväksyttiin 1.11.2005. Tämän suunnitelman tavoitevuosi on 2015 nopeasti muuttuvissa asioissa ja muuten vuosi 2030. Keski-Suomen ensimmäinen nelivuotinen *maakuntaohjelma* laadittiin vuosille 2003–2006.

Yleispiirteisessä pitkän ajan maakuntasuunnitelmassa ympäristön osalta tuodaan esiin muun muassa raakaveden saanti, metsien monimuotoisuuden turvaaminen, kulttuuriympäristöjen merkitys, virkistysalueiden tarve ja luontomatkailu. Teknisen huollon osalta korostetaan hyvälaatuisen talousveden saantia, kuntien yhteisviemärointiä, jäteveden puhdistamojen toimintaa, jätteiden tehostunutta käyttöä ja energiaomavaraisuutta. Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta rahoittama "hankekirjo" toteuttaa varsin hyvin näitä maakuntasuunnitelman varsin yleisiä painotuksia.

Maakunnan kehittämissyrkimyksiä yhteen sovittavassa maakuntaohjelmassa todetaan ohjelman perustan osalta tulevaisuuden yhtenä kehityslinjana se, että ympäristöarvojen merkitys korostuu: *"Asuin-, työ- ja vapaa-aikaympäristön laatuvaatimukset kasvavat...Keski-Suomen kaltaisten, luonnonympäristöltään vaihtelevien alueiden vetovoima kasvaa, mikäli ympäristöstä huolehditaan siten, että siitä syntyy lisäarvoa."* Maakuntaohjelma valmisteltiin kuutena teemana, joista yksi oli ympäristöön läheisesti liittyvä *Aluerakenteen ja infrastruktuurin kehittäminen*. Ympäristö ei esiinny ohjelmassa omana teemanaan, mutta sitä on kuitenkin käsitelty ohjelmajulkaisussa samantasoisesti kuin varsinaisia teemoja otsikon *Ympäristön hoito, suojelu ja kehittäminen* alla.

Teknisen huollon ratkaisuisissa infrastruktuurin osalta maakuntaohjelmassa korostetaan, että *"vesihuollon kehittämissuunnitteluun ja hankkeiden toteutukseen panostetaan"*. Ympäristön hoidon ja suojelun osalta esille nostetaan tarve aloittaa arvokkaiden luontokohteiden hoidon ja käytön suunnittelu (Natura-alueet)³⁸. Keski-Suomen ympäristökeskuksen tehtäviksi nähdään myös erilaisiin pinta- ja pohjaveden tarve-, laatu- ja taloudellisuusanalyysiin samoin kuin maa-alueiden ja vesistöjen ekologisen tilan parantamiseen liittyviä toimenpiteitä. Ohjelmassa katsotaan myös, et-

³⁸ Euroopan yhteisön luontodirektiivi (92/43/ETY) ja lintudirektiivi (79/409/ETY) edellyttävät jäsenvaltioiltaan Natura 2000 -nimisen suojelualueiden ja luonnon hoitoalueiden verkoston laatimista. Luontodirektiivi ja lintudirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön luonnonsuojelulailla (1096/1996).

tä maakunnallisen kulttuuriympäristön arvostaminen on saatava asenteissa ja toimenpiteissä paremmin esille. Tätä varten on *"välttämätöntä laatia maakunnan kulttuuriympäristöohjelma ja käynnistää sen toteuttaminen"*. Ohjelmassa korostetaan myös ympäristövastuullisuuden sisällyttämistä osaksi arkipäivää.

Keski-Suomen aluekeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemat hankkeet toteuttavat monin osin maakuntaohjelman painotuksia. Vesistö- ja vesihuoltohankkeiden lisäksi on tuettu fyysisiä kulttuuriympäristöhankkeita sekä myös kulttuuriympäristöohjelman laatimista keskuksen omana hankkeena. Lisäksi on tuettu yhtä sellaista hanketta, jonka tavoitteena oli vähentää kotitalousjätettä ympäristökasvatuksella.

Keski-Suomessa on laadittu *maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmia* vuodesta 2004 lähtien. Ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman mukainen hankkeiden rahoitus on toteuttanut hyvin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa 2004–2005 tärkeinä pidettyjen hankkeiden rahoittamista: molempia asiakirjassa tavoite 2 -ohjelmasta alueellisen ympäristökeskuksen rahoitettaviksi osoitettuja hankkeita on tuettu (toista vuonna 2004 ja toista vuonna 2005).

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa 2005–2006 on ympäristöministeriön hallinnonalalla EU:n rakennepolitiikan toteuttamisen osalta yleiseksi tavoitteeksi asetettu, että *"aluekehitysvaroja suunnataan erityisesti merkittäviin ympäristöinfrastruktuurihankkeisiin, joilla saavutetaan ympäristöllisiä etuja useampien kuntien alueilla, kuten siirtoviemärit, jäteiden käsittelylaitokset ja luonnonsuojeluverkoston kehittämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät hankkeet"*. Toteuttamissuunnitelmassa on esitetty kymmenen teknisen huollon ja infrastruktuurin hanketta, jotka perustuvat vuoden 2005 *Kärkihankkeet*-asiakirjaan. Hankkeita ei ole kohdennettu toteuttamissuunnitelmassa selkeästi mihinkään rahoitustapaan ja *Kärkihankkeet*-asiakirjassa vain yhdelle hankkeelle on ajateltu rahoitusesityksessä kohdentuvan määritlemätöntä EU-rahoitusta. Alueellinen ympäristökeskus on kuitenkin tukenut yhtä asiakirjassa mainittua hanketta (Leivonmäen luontokeskus). Kaiken kaikkiaan alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta vuosina 2005–2006 tukemat 13 hanketta (muun muassa Pohjois-Kuoreveden vesihuoltohanke sekä useampivuotisina tuetut Multialan siirtoviemäri- ja yhteysvesijohtohanke ja kaksi jätevedenpuhdistamo) kokonaisuudessaan toteuttavat varsin hyvin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman mukaisia infrastruktuurin kehittämistavoitteita.

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa 2005–2006 ympäristöministeriön hallinnonalalla mainitaan tärkeäksi suojella kulttuuriympäristöarvoja ja niiden kestävästä hyödyntämisestä. Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmasta tukenut vuosina

2005–2006 muun muassa Keski-Suomen kulttuuriympäristöohjelman toteuttamismallien luomista (KULTU 2) ja näin toteuttanut esitettyä tavoitetta.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä aluekehityspoliittisten ohjelmien, suunnitelmien ja sopimusten näkökulmista voidaan todeta, että Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoitus on kaiken kaikkiaan toteuttanut varsin hyvin maakunnan aluekehityspolitiikkaa.

Hankerahoitus on toteuttanut tavoite 2 -ohjelma-asiakirjoja jopa laajemminkin kuin maakunnan yhteistyöasiakirjassa ympäristökeskuksen hallinnoitavaksi vain yhteen toimenpidekokonaisuuteen kohdennettu EAKR-rahoitus olisi tiukasti tulkiten mahdollistanut.

Ympäristökeskuksen ohjelmatyötä on aluekehityspolitiikan toteuttamisessa ohjattu erityisesti maakunnan yhteistyöasiakirjoihin sisältyvillä ohjelasopimuksilla. Niissä on määritelty ympäristökeskuksen tukitoiminnan hankkeet.

Ympäristökeskuksen aluekehityspolitiikan toteuttamisen onnistuminen ilmentänee eri tahojen hyvää yhteistyötä maakunnan kehittämisessä.

3.1.2. Ympäristöpolitiikan toteuttaminen

Tukitoiminta ympäristöministeriön alueiden kehittämissuunnitelman näkökulmasta

Ympäristöministeriö on laatinut alueiden kehittämislain (602/2002) mukaisesti hallinnonalansa *alueiden kehittämissuunnitelman*.³⁹ Suunnitelma on laadittu määräajaksi vuoteen 2007 saakka. Aluesuunnitelmassa todetaan EU:n rakennerahasto-ohjelmia koskien, että ympäristöhallinto osallistuu EU:n rakennerahastojen tavoiteohjelmien ja yhteisöaloiteohjelmien toteuttamiseen sellaisilla hankkeilla ja projekteilla, jotka painottuvat ympäristön parantamisen, luonnonsuojelun, luonnonvarojen käytön, kulttuuriympäristön hoidon sekä alueidenkäytön tehtäviin. Lisäksi todetaan, että *"...koska ympäristöhallinnon kansallinen rahoitusosuus on erillisellä "koontimomentilla", on sen käyttöalue hyvin laaja mahdollistaen koko ympäristöhallinnon toimialan mukaisten hankkeiden rahoituksen ohjelma-asiakirjojen määrittämässä puitteissa"*.

³⁹ Ympäristöministeriö (2004).

Ympäristöhallinto luo suunnitelman mukaan edellytyksiä suotuisalle alueiden kehitykselle. Tämän edistäminen painottuu suunnitelman mukaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

- Lisätään alueiden vetovoimaa ja kilpailukykyä yritysten ja asukkaiden sijoittumisessa siten, että tuetaan elinympäristön laadun parantamista ja yhdyskuntien toimivuutta erityyppisten yhdyskuntien tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisesti.
- Parannetaan asuntomarkkinoiden toimivuutta, vakautta ja tasapainoista kehitystä maan eri alueilla ottaen huomioon yhtäältä kasvukeskusten, erityisesti Helsingin seudun kysyntäpaineet ja toisaalta väestöltään vähenevien seutujen asunto-olojen erityiskysymykset.
- Tuetaan luonnonvarojen sekä luonto- ja kulttuuriympäristön kestävää hyödyntämistä ja lisätään niihin perustuvia työtilaisuuksia maaseudun elinkeinotoiminnassa kaikkialla maassa mutta varsinkin maan pohjois- ja itäosissa.

Ensimmäiseen tavoitteeseen sisältyviksi *"keskeisiksi toimiksi"* mainitaan kolme toimenpidekokonaisuutta: yhdyskuntien toimivuuden edistäminen, laadukkaiden elinympäristöjen kehittäminen ja vesi- ja jätehuollon toimivuuden ylläpito ja tehostaminen. Laadukkaiden elinympäristöjen luomiseen kuuluu myös kulttuurimaiseman ja rakennusperinnön säilyttäminen ja hoito. Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tuettu "hankekirjo" on toteuttanut hyvin tätä ympäristöhallinnon alan aluesuunnittelutavoitetta.

Toinen aluesuunnitelman tavoite koskee asumista. Konkreettisiksi toimiksi katsotaan asuntojen uustuotannon edistäminen sekä asuntokannan käytön edistäminen ja asuntomarkkinoiden tasapainottaminen. Tavoite 2 -ohjelma ei alueellisen ympäristökeskuksen osalta ole tämän tavoitteen rahoitusväline, joten sitä ei tarkastuksessa arvioida.

Kolmas aluesuunnitelman tavoite, luonto- ja kulttuuriympäristö voimavarana ja toimeentulon lähteenä, sisältää kolme keskeistä tointia: luonnonvarojen kestävä käytön edistämisen, luontomatkojen ja luonnon virkistyskäytön edistämisen sekä vesistöjen käyttömahdollisuuksien parantamisen. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoitus ("hankekirjo") toteuttaa hyvin kahta tavoitteen viimeiseksi mainittua tointia mutta ei varsinaisesti luonnonvarojen kestävä käytön edistämistä.

Tukitoiminta ympäristöohjelmien ja -suunnitelmien näkökulmista

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus (sen neuvottelukunta) on laatinut vuonna 1997 *Keski-Suomen ympäristöohjelman vuoteen 2005: Askel*

uudelle vuosituhannele. Ohjelmassa on seitsemän teemaa (luonto, tuotanto ja kulutus, ympäristökuormitus, energia, maaseutu, yhdyskunta ja vuorovaikutus), joihin jokaiseen sisältyy kolme tai neljä osateemaa ja niihin liittyvät tavoitteet. Teemoja tai osateemoja ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Ohjelmassa on esitetty myös kymmenen sellaista aihetta, joiden jatkokehittäminen ja edistäminen on katsottu tärkeäksi.

Ohjelmassa esitetystä seitsemästä teemasta on Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoituksella voitu toteuttaa kolmea: luontoteemassa on kehitetty luontoa vetovoimatekijänä, tuotanto- ja kulutusteemassa jätehuoltoa ja luonnon kuormitusteemassa jätehuollon lisäksi vesistöjen kunnostusta. Näiden lisäksi maaseututeeman osateemaa *Perinnearvojen ja -ympäristöjen tukeminen* on toteutettu osana tavoite 2 -ohjelmasta tuettua kulttuuriympäristöohjelmaa.

Ympäristöohjelman tulevaisuuden kymmenestä haasteteemasta tavoite 2 -ohjelman hankerahoitus on toteuttanut erityisesti tavoitetta *Maakunnan identiteetin säilyttäminen vaalimalla ja hyödyntämällä luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriperintöä.*

Keski-Suomen alueellisessa ympäristökeskuksessa ympäristöohjelman strategiset painotukset on pyritty ottamaan huomioon konkreettisessa tavoite 2 -ohjelman hankerahoitusvalmistelussa siten, että hankkeiden priorisoinnissa käytetyssä pisteytyslaskennassa on yhtenä painotustekijänä arvioitu, missä määrin hanke-ehdotus on *"ympäristökeskuksen lähivuosien painopisteillä"*. Yhdeksästä arviointikriteeristä tämä tekijä on neljänneksi suurin. Pisteytys-painotusmenetelmän käyttöön liittyy kuitenkin aina subjektiivista tulkintaa ja tulkinnat hankkeen merkityksestä strategisille linjauksille voivat vaihdella hankevalmistelijan mukaan, koska ympäristöohjelmassa ei ole priorisoitu teemoja ja tavoitteita.

Keski-Suomen ympäristökeskus on laatinut erilaisia *ympäristöpoliittisia sektorisuunnitelmia*. Keski-Suomen kulttuuriympäristöohjelmaa vuosina 2004–2005 on valmistellut KULTU-hanke sekä Keski-Suomen kulttuuriympäristöryhmä.⁴⁰ Ohjelman aikajänne on vuodesta 2005 vuoteen 2015. Kulttuuriympäristöohjelman tavoitteena on, että vuoteen 2015 mennessä Keski-Suomen kulttuuriympäristön arvo ja ominaispiirteet tunnetaan ja tunnustetaan ja niiden hoito turvataan. Tarkoitus on, että myös EU-rahaa suunnataan kulttuuriympäristön hoitoon.

⁴⁰ Ryhmä oli varsin laaja-alainen. Ryhmän jäsenorganisaatiot olivat Keski-Suomen ympäristökeskus, Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen liitto, Keski-Suomen museo, Keski-Suomen TE-keskus, Keski-Suomen kylät, Keski-Suomen metsäkeskus, Keski-Suomen tiepiiri, Pro Agria Keski-Suomi, Metsähallitus ja MTK Keski-Suomi. Ohjelmaa on valmisteltu myös usean kunnan yhteisissä Oma kulttuuriympäristömme -työpajoissa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Keski-Suomen ympäristökeskuksen tekemät tavoite 2 -ohjelman kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostamista koskevat rahoituspäätökset tukevat omalta osaltaan kulttuuriympäristöohjelman tavoitteiden saavuttamista. Ympäristökeskuksen tukemat Kulttuuriympäristöohjelman toteuttamisen toimintamallit -hankkeet (KULTU 1 ja KULTU 2) ovat avainasemassa kulttuuriympäristöohjelman kannalta: niiden puitteissa on voitu toteuttaa jo kahdeksan kunnan kuntakohtaiset kulttuuriympäristöohjelmat.

Keski-Suomen ensimmäinen *alueellinen jätesuunnitelma* valmistui vuonna 1996.⁴¹ Suunnitelma sisälsi alueen vuoteen 2005 ulottuvat jätehuollon kehittämistavoitteet ja toimenpiteet. Alueellista jätesuunnitelmaa tarkistettiin vuonna 2002, ja uudistetut tavoitteet ulottuivat vuoteen 2005. Seuraavan suunnitelman valmistelu aloitettiin vuonna 2006, ja se tulee ulottumaan vuoteen 2016. Alueellisen jätehuoltosuunnittelun perustana oli, että heikkotasoisia kaatopaikkoja ei ole alueella vuonna 2000 ja että vuoden 2005 alusta tai viimeistään kaatopaikkojen pohjarakennevaatimusten tultua voimaan 1.11.2007 olisi Keski-Suomessa enää kolme kaatopaikkaa. Tämän toteuttamiseksi todettiin tarvittavan kunnallista yhteistyötä, mikä mahdollistaisi jätehuoltoyhteistyön keskittämisen suuriin ja korkeatasoisiin käsittely-yksiköihin.⁴²

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on toteuttanut alueellista jätesuunnitelmaa tavoite 2 -ohjelman hankerahoituksella hyvin: se on tukenut tavoite 2 -ohjelmasta kolmea laitosmaista jätteenkäsittelylaitosta (jätteiden lajittelu, hyötykäyttö ja poltto). Tavoite 2 -ohjelman rahoitustuki on toteuttanut samalla myös toista alueellisissa jätesuunnitelmissa esitettyä tavoitetta, kuntien jätehuoltoyhteistyön edistämistä.

Tukitoiminta ympäristökeskuksen omien suunnitteluasiakirjojen näkökulmasta

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi laatia *erillistä strategiaa tavoite 2 -ohjelmasta* tuettaville hankkeille. Keskus on laatinut kolme toimintansa *yleistä strategiaa* vuo-

⁴¹ Jätelain (1072/1993) 40 §:n mukaan ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen on laadittava jätteitä ja jätehuoltoa koskeva suunnitelma (valtakunnallinen ja alueellinen jätesuunnitelma).

⁴² Jätelain (1072/1993) 16 §:n mukaan kuntien on tarpeen mukaan huolehdittava niille kuuluvasta jätehuollon järjestämisestä yhteistoiminnassa. Jos kuntien yhteistoiminta on tarpeen jätehuollon järjestämiseksi mutta kunnat eivät pääse yhteistoiminnasta keskenään sopimukseen, valtioneuvosto voi velvoittaa kunnat yhteistoimintaan ja määrätä sen ehdoista.

sille 1994–2010. Viimeinen toimintastrategia kattaa vuodet 2004–2010. Siinä on esitetty ympäristöä koskien yhteensä 14 tavoitetta ja toimenpidettä. Ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemat hankkeet näyttävät toteuttavan varsin hyvin näitä tavoitteita. Voidaan arvioida, että kahdeksaa tavoitetta on voitu edistää hankerahoituksella (esimerkiksi vesihuollon tukeminen, elinympäristön viihtyisyyden parantaminen, kulttuuriympäristöarvojen edistäminen ja pintaveden laadun parantaminen).

Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen *toiminta- ja taloussuunnitelmissa (TTS)* vuosille 2000–2003, 2001–2004, 2002–2005 ja 2003–2006 ei ole mainintoja tavoite 2 -ohjelmasta. Niissä on EU-rahoituksen osalta vain kaksi mainintaa: "*Ympäristökeskuksen rakentamis-, kunnostus-, hoito ja ennallistamishankkeet toteutuvat enenevässä määrin monimuotoisina EU-hankkeina*" ja että "*Luonnonsuojelualueita kehitetään luontomatkailun ja virkistyskäytön tarpeisiin monimuotoisten EU-hankkeiden avulla.*" TTS:issa on esitetty keskuksen painopistealueet mutta niiden "kenttä" on laaja kattaen tosiasiaa koko keskuksen toiminnan eikä painopistealueita ole laitettu tärkeysjärjestykseen. Näin niitä ei voida pitää tavoite 2 -ohjelman hankerahoitusta selkeästi ohjaavina.

Myöskään myöhemmissä keskuksen TTS:issa vuosille 2004–2007, 2005–2008 ja 2006–2009 ei ole erikseen käsitelty tavoite 2 -ohjelmaa eikä näin suunnattu hankerahoitusta. Suunnitelmista voidaan kuitenkin lukea aiempaa selvemmin toimintojen tärkeysjärjestyksiä: varsinkin vesihuolto ja jätteiden käsittely nousevat selkeästi esille. Rakennerahastojen rahoitusmahdollisuus otetaan esille kuitenkin vain yhden konkreettisen hankkeen osalta. Tätä hanketta keskus on tukenut tavoite 2 -ohjelmasta.

EU-rahoitukseen viitataan yleisesti vuoden 2004 jälkeisissä TTS-suunnitelmissa suojeltavien rakennusten kunnostamisen osalta. Myös Leivonmäen kansallispuiston opastuskeskus mainitaan tärkeänä kohteena. Tätä hanketta ympäristökeskus onkin tukenut tavoite 2 -ohjelmasta. Vuodesta 2004 lähtien keskuksen TTS:t ovat siten jonkin verran aiempaa enemmän ohjanneet tavoite 2 -ohjelman rahoituskohteita, vaikka itse ohjelmaa ei ole eksplisiittisesti TTS:issa mainittu.

Ympäristöministeriön ja Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tulossopimuksessa vuodelle 2000 on maininta, että ympäristökeskus osallistuu "*uusien aluekehitysohjelmien toteuttamiseen sisällyttämällä yhteistyöasiakirjaan ympäristöpoliittisia tavoitteita tukevia hankkeita ja hankekokonaisuuksia*". EU-rahoitusmahdollisuus esitetään yleisesti ympäristön ennallistamis-, kunnostamis- ja hoitotöille. Ympäristökeskuksen vuoden 2000 toimintakertomuksen mukaan tällaisia hankkeita on jonkin verran pystytty toteuttamaan EU-rahoituksella mutta ei kuitenkaan tavoite 2 -ohjelmasta.

Vuoden 2001 ympäristöministeriön ja ympäristökeskuksen välisessä tulossopimuksessa ei ole esitetty konkreettisten hankkeiden tukemista tavoite 2 -ohjelmasta mutta vuoden 2002 tulossopimuksessa on esitetty yhden jo vuonna 2001 tavoite 2 -ohjelmasta rahoitetun hankkeen jatkorahoitusta sekä yksi uusi hanke, jota ympäristökeskus on myös tukenut tavoite 2 -ohjelmasta.

Tavoite 2 -ohjelmakauteen kuuluvien vuosien 2003–2006 tulossopimukset eroavat aiemmista siinä, että niissä on asetettu vuositavoitteiden lisäksi tavoitteet myös TTS-kaudelle. Tulossopimuksissa esitetään entistä konkreettisempia hankkeita toteutettaviksi mutta edelleenkin tavoite 2 -ohjelmaa rahoitusmekanismina ei juuri mainita.

Vuoden 2003 tulossopimuksessa on mainittu varsinkin vesiensuojelun edistämiseen ja ympäristön kunnostamiseen liittyviä useita toteutettavia hankkeita. Ympäristökeskus on mainituista TTS-kauden kahdesta vesienpuhdistuslaitoksesta tukenut molempia tavoite 2 -rahoituksella. Vuoden 2003 tulostavoitteissa mainituista viemärihankkeista pystyttiin aloittamaan yksi tavoite 2 -rahoituksella. Myös tulossopimuksen jätehuollon tavoitteisiin on vastattu yhdellä rahoitetulla tavoite 2 -ohjelman hankkeella.

Vuoden 2004 tulossopimukseen sisältyy esitys kulttuuriympäristöohjelman toimintamallien tukemisesta tavoite 2 -ohjelmärahoituksella. Keskus on tukenut mainittua toimintamallin kehittämistä. Ympäristökeskuksen vuoden 2004 toimintakertomukseen sisältyy ensimmäistä kertaa oma luku *EU-rahoituksen hyödyntäminen*, jossa ilmoitetaan hankkeiden määrä, rahoituksen määrä ja hankkeet. Tässä ei kuitenkaan erotella eri ohjelmia.⁴³

Vuoden 2005 ympäristöministeriön ja ympäristökeskuksen välisessä tulossopimuksessa on muun muassa esitys, että yhtä jo edellisenä vuonna tavoite 2 -ohjelmassa rahoitettua hanketta tuetaan edelleen. Näin on myös tapahtunut. Keskuksen toimintakertomuksen 2005 mukaan hanke on saatu päätökseen vuonna 2005.

Vuoden 2006 tulossopimuksessa esitetyistä konkreettisista uusista hankkeista ei mitään ole kohdennettu tavoite 2 -ohjelmasta tuettaviksi, eikä ympäristökeskus ole niitä myöskään ohjelmasta tukenut.

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimialueellaan erityisesti Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmaa. *Ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisissä tulossopimuksissa* vuosina 2000–2007 on maininnat tavoite 2 -ohjelmärahoituksesta vuosille 2002, 2004 ja 2005. Tarkoituksena oli, että näinä vuosina kunakin saataisiin sisällytettyä tavoite 2 -ohjelmaan ainakin yksi merkittävä vesihuoltohanke. Ympäristökeskus on rahoittanut

⁴³ Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa myös tavoite 1 -ohjelmaa.

jatkohankkeena yhtä suurta vesihuoltohanketta vuosina 2004–2006 ja on näin toteuttanut osin tätä tulostavoitetta.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on kaiken kaikkiaan tavoite 2 -ohjelman hankerahoituksella toteuttanut varsin hyvin alueellista ympäristöpolitiikkaa. Tukitoiminnan ohjauksen näkökulmasta epäkohtina voidaan pitää seuraavia:

1. Alueellisen ympäristöohjelman teemoja ja tavoitteita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen.
2. Ympäristökeskuksen toiminta- ja taloussuunnitelmien tukitoiminnan ohjaavuus on varsin vähäistä.

3.2 Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa alueellaan Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa. Ympäristökeskuksen toiminta-alueeseen sisältyy kaksi maakuntaa ja näin kaksi maakuntaliittoa: Kymenlaakson liitto ja Etelä-Karjalan liitto. Seuraavassa arvioidaan erikseen hanketukitoiminnan aluekehityspolitiikan toteuttamista näiden maakuntaliittojen alueilla.

Tämän jälkeen arvioidaan ympäristöpolitiikan toteuttamista koko ympäristökeskuksen toimialueella Kaakkois-Suomessa. Maakunnittain tarkastelu ei olisi tarkoituksenmukaista, koska arvioinnin tarkoituksena on hahmottaa ympäristöpolitiikan toteuttamisen kokonaisuus tavoite 2 -ohjelman puitteissa.

3.2.1 Tuetut hankkeet ja tuen kohdentuminen Kymenlaaksossa

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus on ohjelmakaudella 2000–2006 tukenut Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmasta Kymenlaakson maakuntaliiton alueella yhteensä 51:ä hanketta (sisältäen myös jatkorahoitushankkeet), joiden rakennerahasto- ja valtion osuus on yhteensä noin 8,3 milj. euroa.⁴⁴ Tuetut hankkeet voidaan hankekuvausten perusteella luokitella 29:ään eri

⁴⁴ Luku on laskettu syksyllä 2008 ympäristökeskukselta saatujen maksatustietojen perusteella. Kaikkia maksatuksia ei tässä vaiheessa vielä ollut suoritettu.

hanketyyppiin⁴⁵. Rahoituksella on voitu tukea myös sellaisia hanketyyppejä, joihin ei olisi voinut saada kansallista avustusta.

Selvä *pääpaino rahoituksen määrän osalta* Kymenlaakson hankerahoituksessa on ollut talous- ja jätevedeen liittyvillä teknisen huollon hankkeilla sekä kulttuurihistoriallisten alueiden ja rakennusten kunnostamisella. Viidentoista vesihuoltohankkeen osuus valtion ja EU:n yhteenlasketusta tuesta on ollut noin 24 %.⁴⁶ MMM:n rahoitusosuus on kokonaisuudessaan käytetty tämän hanketyypin tukemiseen. "Kulttuurihistoriaan" kohdennettiin noin 38 % kokonaistuesta. Asumisinfrastruktuurin kehittämistä ja virkistyskäyttöhankeita tuettiin noin 8 %:lla. Lisäksi veneilyn ja veneilymatkailun edellytyksiä tuettiin noin 4 %:lla EU:n ja valtion rahoitusosuu- den kokonaismäärästä. Öljyntorjuntavalmiutta lisääviä hankkeita rahoitettiin 1,2 %:lla ja ekotehokkuuden lisäämistä 0,9 %:lla.

Tavoite 2 -ohjelmavaihe on *kohdentunut* erityisesti kunnille. Nämä ovat saaneet valtion ja EU:n yhteenlasketusta tuesta noin 46 %. Vesiosuuskunnat ovat saaneet noin 11 % kokonaistuesta. Yksityisille henkilöille ja yrityksille tukea on kohdentunut melko paljon, noin 29 %. Tästä summasta kohdentui kuitenkin yhdelle alueen omistamalle osakeyhtiölle lähes puolet. Yksityisille henkilöille kohdennetusta tuesta on puolet (47 %) ohjattu kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostamiseen. Kaakkois-Suomen ympäristökeskus ei ole rahoittanut Kymenlaakson alueella omia hankkeitaan (pois lukien tekninen apu).

Ympäristökeskus teki Kymenlaaksossa tavoite 2 -ohjelmassa yhdeksästä hankkeesta rahoittamatta jättämispäätöksen. Yleisin perustelu kielteiselle tukipäätökselle oli määrärahojen niukkuus (sekä samalla hakemusten saapumis- ja tärkeysjärjestys). Ympäristökeskuksen edustajien näkemyksen mukaan hankkeiden vuotuinen rahoitusrytmi ei ole vaikuttanut hyvien hankkeiden tukemiseen, koska näitä voitiin jaksottaa seuraavaan rahoitusvuoteen.

Hakijan peruuttamia hankehakemuksia oli seitsemän. Kolme vesihuoltohanke-ehdotusta peruutettiin siksi, että hankkeita voitiin tukea muita rahoitusmekanismeja, lähinnä kansallista vesihuoltoavustusta, käyttäen.

⁴⁵ Näitä ovat muun muassa vesistöjen kunnostus, kulttuurihistorialliset rakennukset ja maisemat yleishyödyllisessä tarkoituksessa, kulttuurihistorialliset rakennukset yritystoiminnassa, vesihuolto, jätevedenpuhdistamot, ympäristökasvatus, kulttuurihistoriaan liittyvät toimintamallit, matkailu, siistiminen ja maisemointi, asumisinfrastruktuurin kehittäminen, pohjavesien suojeleminen, öljyntorjunta, tuuli-voima sekä veneilyn ja veneilymatkailun kehittäminen.

⁴⁶ Prosenttiosuudet on laskettu kesällä 2008, jolloin kaikkia maksatuksia ei ollut viety FIMOS-rekisteriin. Luvut eivät siten ole tarkkoja mutta antavat oikean kuvan suhteellisesta kohdentumisesta.

Rahoittamatta jätettyjen ja peruutettujen hankkeiden hanketyypit noudattavat pääpiirteissään hyväksytyjen hankkeiden "kirjoa": tässä mielessä niiden tukeminen ei olisi tuonut hankerahoitukseen uudenlaista painotusta.

3.2.2 Aluekehityspolitiikan toteuttaminen Kymenlaaksossa

Tukitoiminta ohjelma- ja yhteistyöasiakirjojen näkökulmista

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa *Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma-asiakirjoja*. Ohjelman täydennysosassa ympäristökeskukset on mainittu toimeenpanon vastuuviranomaisina toimenpidekokonaisuuksissa 1.2 (Yritysten toimintaedellytysten parantaminen), 1.3 (Uuden teknologian kehittäminen ja soveltaminen), 3.1 (Yhdyskuntien toimivuuden ja perusrakenteiden kehittäminen), 3.2 (Ympäristön tilan säilyttäminen ja parantaminen) ja 3.4 (Matkailun ja kulttuurin kehittäminen sekä elinympäristön viihtyisyyden lisääminen). Ympäristönsuojeluun liittyviä tuettavia toimia sisältyy näiden lisäksi muihinkin toimenpidekokonaisuuksiin (1.1, 1.4, 2.2 ja 3.5).

Ohjelmakaudella 2000–2006 Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on Kymenlaaksossa tukenut sellaisia hankkeita, jotka on luokiteltu kuuluviksi toimintalinjalle 3 (Yhdyskuntien toimivuuden ja viihtyisyyden turvaaminen) ja toimenpidekokonaisuuksiin 3.1 (Yhdyskuntien toimivuuden ja perusrakenteiden kehittäminen), 3.2 (Ympäristön tilan säilyttäminen ja parantaminen) ja 3.4 (Matkailun ja kulttuurin kehittäminen sekä elinympäristöjen viihtyisyyden lisääminen).

Valtion ja EU:n yhteenlasketusta osuudesta kohdentui eniten toimenpidekokonaisuudelle 3.2: noin 66 %. Toimenpidekokonaisuudelle 3.1 kohdentui noin 29 % ja kokonaisuudelle 3.4 noin 5 % valtion ja EU:n kokonaistuesta. Toimintalinjalle 1 ei ole kohdennettu hankerahoitusta, mutta toisaalta toimenpidekokonaisuudessa 3.4 on rahoitettu sellaisia matkailuhankkeita, joiden tukeminen olisi ollut perusteltua myös toimenpidekokonaisuuden 1.2 (Yritysten toimintaedellytysten parantaminen) puitteissa.

Tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat näyttävät antavan hankkeiden toimintalinjoille ja toimenpidekokonaisuuksiin sijoittamiselle varsin paljon liikkumavaraa. Tarkastuksessa on tullut ilmi, että Kymenlaaksossa ympäristökeskuksen kulttuurihistoriallisten kohteiden tukeminen sijoitettiin toimenpidekokonaisuuteen 3.2 (eikä toimenpidekokonaisuuteen 3.4), koska niiden katsottiin olevan luonteeltaan ympäristön säilyttämistä.

Kymenlaaksossa ei ole laadittu maakunnallista sovelletusta Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmasta.

Kymenlaaksossa ei ohjelmakaudella 2000–2006 ole solmittu alueellista ympäristökeskusta koskevia *ohjelmasuunnitelmia*. Vuosien 2000–2001, 2002, 2003, 2004 ja 2005 *yhteistyöasiakirjat* ovat tekstiltään lähes identtiset. Yhteistyöasiakirjojen rahoitustaulukoissa alueellisen ympäristökeskuksen hankkeet on sijoitettu sekä maa- ja metsätalous- että ympäristöministeriön osalta toimintalinjaan 3, mutta niitä ei ole tarkennettu toimenpidekokonaisuuksiin.

Yhteistyöasiakirjoissa ei suoraan kohdenneta hankkeita alueelliselle ympäristökeskukselle, mutta yhteistyöasiakirjoissa mainitaan sellaisia matkailuhankkeita, joita alueellinen ympäristökeskus on tukenut tavoite 2 -ohjelmasta (esimerkkinä Haminan Bastionin kehittäminen). Lisäksi Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on edistänyt hyvin hanke- rahoituksellaan yhteistyöasiakirjoissa mainittuja teemoja maakunnan imagon ja vetovoimaisuuden kehittämisestä (esimerkkeinä Asumis- ja Matkailuinfrahankkeet) sekä vuoden 2006 yhteistyöasiakirjaan sisällytettyä aihetta rannikkoon ja saaristoon liittyvien riskien vähentäminen ja torjuntavalmiuden lisääminen (esimerkkinä hanke Öljyntorjuntavalmiuden parantaminen Kymenlaakson alueella).

Tukitoiminta maakuntasuunnitelmien, -ohjelmien ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien näkökulmista

Kymenlaakson maakunnassa on tavoite 2 -ohjelmakaudella 2000–2006 vaikuttanut kaksi *maakuntasuunnitelmaa*. Maakuntasuunnitelma (kehittämistästrategia) 2002–2010 perustuu viiden keskeisen aluekehitykseen vaikuttavan asiakokonaisuuden edistämiseen. Suunnitelmassa esitetään useita ympäristöä koskevia strategisia tavoitteita. Niitä ei kuitenkaan ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Tarkastuksen perusteella Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta Kymenlaaksossa tuettujen hankkeiden "kirjo" toteuttaa maakuntasuunnitelmassa esitetyt strategisia tavoitteita hyvin. Ainoastaan ekotehokkuuden parantamiseen liittyviä hankkeita ei ole tuettu.⁴⁷ Näistä ei toisaalta ole Kymenlaakson alueella edes tehty hanke-ehdotuksia.

Tavoite 2 -ohjelmakaudella 2000–2006 Kymenlaaksossa on laadittu kaksi *maakuntaohjelmaa*. Ensimmäinen ohjelma laadittiin vuosille 2002–2006. Tammikuussa 2003 voimaantulleen alueiden kehittämislain (602/202) jälkeen maakuntavaltuusto hyväksyi 16.6.2003 uuden maakuntaohjelman vuosille 2003–2006.

⁴⁷ Tällä tarkoitetaan ekotehokkuutta yleisesti parantavia hankkeita.

Maakuntaohjelmissa esiintyvät samat tavoitteet kuin maakuntasuunnitelmassa ympäristöasioiden näkökulmasta (matkailun kehittäminen, vesihuollon turvaaminen, kansallispuistojen ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen kehittäminen sekä Suomenlahden tilan turvaaminen sekä rehevöitymisen että öljyonnettomuuksien osalta). Maakuntaohjelmissa ei ole määritelty konkreettisia hankkeita koskemaan alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmatyötä.

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemat hankkeet toteuttavat varsin hyvin maakuntaohjelmien ja -suunnitelmien painotuksia. Vain ekotehokkuushankkeita ja laitospohjaisia jätehuoltohankkeita ei ole voitu tukea. Kymenlaaksossa ongelmana on se, että suuri osa maakunnasta on tavoite 2 -ohjelman ulkopuolella. Näin on jouduttu tekemään työnjakoa muiden ohjelmien ja rahoitusmekanismien kanssa.

Ensimmäinen Kymenlaakson *maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma* on laadittu vuosille 2004–2005. Seuraava vuosien 2005–2006 toteuttamissuunnitelma on lähes identtinen alueellista ympäristökeskusta koskevan tekstin osalta. Toteuttamissuunnitelmissa todetaan, että tavoite 2 -ohjelman EU-rahoitusta suunnittelukaudella kohdennetaan maakuntaohjelmassa esiin tuotuihin hanketyyppeihin. Konkreettisia kohteita ovat muun muassa käytöstä poistetut varuskunta-alueet, Kotkassa sijaitseva William Ruthin kadun teollisuuspuisto ja Haminan historiallisen keskustan ympäristöllinen ja toiminnallinen kehittäminen.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tukenut vuosina 2004 ja 2005 mainittuja kohteita William Ruthin kadun teollisuuspuisto ja Haminan historiallisen keskustan kehittäminen. Ahvenkosken kartanon peruskorjaus ja moninaiskäytön kehittäminen toteuttaa puolestaan tavoitetta kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostamisesta yrityskäyttöön. Toteuttamissuunnitelmissa mainittua teemaa viihtyvyyden, ympäristön tilan ja luontomatkailun edistämisestä on vuosina 2004 ja 2005 toteutettu tukemalla neljää hanketta (Luonto linnoituksessa, Kalakotka, Pispalan pääty sekä Vepsun ja Pulterin suojelu- ja virkistysalueen rakenteet).

Maa- ja metsätalousministeriön rahoituskehys on suunniteltu vuosien 2004–2005, 2005–2006 ja 2006–2007 maakunnan toteuttamissuunnitelmissa käytettäväksi lähinnä vesiosuuskuntien toteuttamiin kylien vesihuoltohankkeisiin. Kaikki Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen vuosina 2004–2006 maa- ja metsätalousministeriön rahoitusosuudesta tuetut hankkeet ovat olleet nimenomaisesti vesiosuuskuntien vesihuoltokohteita.

Kymenlaakson maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa 2006–2007 nousee esiin uusina teemoina tavoite 2 -ohjelmasta rahoitettavien hankkeiden osalta pilaantuneiden maiden kunnostaminen. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemien

neljän hankkeen voidaan katsoa välillisesti toteuttavan pilaantumisen ehkäisyä ja kunnostusta. Näitä ovat Summan maankaatopaikan maisemointi, sivukiven lastauspaikan suunnittelu, öljyntorjuntavalmiuden parantaminen vapaaehtoisin keinoin Kymenlaakson alueella sekä pilaantuneita maita ja öljyisten jätteiden käsittelyä ja loppusijoitusta koskeva hanke.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman Kymenlaakson hankerahoitus on kaiken kaikkiaan toteuttanut varsin hyvin maakunnan aluekehityspolitiikkaa. Lähinnä vain laitospolitiikkaa ei ole tuettu.

Kymenlaaksossa Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen ohjelmatyön ja aluekehityspolitiikan toteuttamisen ohjaus eroaa selvästi Keski-Suomen keskuksen ohjauksesta. Ympäristökeskuksen puitteet aluekehityspolitiikan toteuttamisessa ovat olleet varsin väljät. Kymenlaaksossa ei ohjelmakaudella ole solmittu ympäristökeskusta koskevia ohjelmajärjestyksiä eikä vuosittaisissa yhteistyöasiakirjoissa ole kohdennettu konkreettisia hankkeita keskuksen tukitoiminnalle. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmissa sen sijaan kohdennettiin ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tuettavaksi lähinnä kulttuurihistoriallisia kohteita ja rakennuksia.

Ympäristökeskuksen aluepolitiikan toteuttamisen onnistuminen ilmenee eri tahojen hyvää alueyhteistyötä maakunnan kehittämisessä.

3.2.3 Tuetut hankkeet ja tuen kohdentuminen Etelä-Karjalassa

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus on ohjelmakaudella 2000–2006 tukenut Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmasta Etelä-Karjalan maakunnan liiton alueella yhteensä 54:ää hanketta, joiden rakennerahasto- ja valtion osuus on yhteensä noin 8,3 milj. euroa.⁴⁸ Rahoitetut hankkeet voidaan hankekuvausten perusteella luokitella 14:ään eri hanketyyppiin⁴⁹. Rahoituksella on

⁴⁸ Laskettu syksyllä 2008 ympäristökeskuksen maksatusten perusteella.

⁴⁹ Näitä ovat muun muassa vesistöjen kunnostus, kulttuurihistorialliset rakennukset ja maisemat yleishyödyllisessä tarkoituksessa, kulttuurihistorialliset rakennukset yritystoiminnassa, vesihuolto, jätevedenpuhdistamot, luontomatkailu; siistiminen ja maisemointi; pohjavesien suojeleminen sekä veneilyn ja veneilymatkailun kehittäminen.

voitu tukea myös sellaisia hanketyyppejä, joihin ei olisi voinut saada kansallista avustusta.

Selvä pääpaino rahoituksen määrän osalta Etelä-Karjalan hankerahoituksessa on ollut talous- ja jätevedeen liittyvillä teknisen huollon hankkeilla. Vesi- ja jätevesiputkien sekä jätevedenpuhdistamojen rakentamista on tuettu lähes kolmasosalla koko EU:n ja valtion yhteenlasketusta tuesta. Vesistöjen kunnostukseen on kulunut noin 11 % kokonaistuesta.⁵⁰ Myös veneilyyn ja veneilymatkailun kehittämiseen on panostettu: osuus kokonaistuesta on noin 18,5 %. Kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostamiseen ja alueiden parantamiseen on kokonaistuesta kohdennettu noin 11 %. Pilaantuneiden alueiden kunnostusta ja yritysten ympäristöteknologian kehittämistä on tuettu noin 7 %:lla kokonaistuesta ja taajamien energiahuoltoa 0,3 %:lla.

Hankerahoitustuki tavoite 2 -ohjelmasta on *kohdentunut erityisesti kunnille*. Nämä ovat saaneet valtion ja EU:n yhteenlasketusta tuesta noin 60 %. Vesiosuuskunnat ovat saaneet lähes viidesosan kokonaistuesta. Yksityisille henkilöille ja yrityksille tukea on kohdentunut noin 7 %. Tämä on kohdentunut kuntien osin tai kokonaan omistamille osakeyhtiöille lähes kokonaan (96 %). Yhdistysten osuus EU:n ja valtion kokonaistuesta on ollut 1,5 %.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus on rahoittanut Etelä-Karjalan alueella yhden oman hankkeen (pois lukien tekninen apu), jonka osuus valtion ja EU:n yhteenlasketusta tuesta oli 0,7 %. Hankkeella parannettiin ympäristökeskuksen kykyä arvioida alueellista ekotehokkuutta; sen seuranta on keskeisessä osassa keskuksen ympäristöpoliittisessa ohjauksessa.

Ympäristökeskus teki Etelä-Karjalassa tavoite 2 -ohjelmassa kuudesta hankkeesta rahoittamatta jättämispäätöksen. Yleisin perustelu kielteiselle tukipäätökselle oli määrärahojen niukkuus. Ympäristökeskuksen edustajien näkemyksen mukaan hankkeiden vuotuinen rahoitusrytmi ei vaikuttanut hyvien hankkeiden tukemiseen, koska näitä voitiin jaksottaa seuraavaan rahoitusvuoteen.

Peruutettuja hankehakemuksia oli 16. Ainakin viisi vesihuoltohankkeidosta peruutettiin siksi, että hankkeita voitiin rahoittaa muita rahoitusmekanismeja, lähinnä kansallista vesihuoltoavustusta, käyttäen.

⁵⁰ *Hanketyyppeihin kohdistuneet suhteelliset osuudet on laskettu maksatusten perusteella kesällä 2008. Luvut eivät ole täysin tarkkoja, koska laskentahetkellä kaikkia maksatuksia ei vielä ollut tehty tai viety FIMOS-rekisteriin. Luvut osoittavat kuitenkin tuen kohdentumisen suuruusluokat hyvin.*

Kielteisen rahoituspäätöksen saaneiden ja peruutettujen hankkeiden hanketyypit noudattavat pääpiirteissään hyväksytyjen hankkeiden "kirjoa": tässä mielessä niiden tukeminen ei olisi tuonut hankerahoitukseen uudenlaista painotusta.

3.2.4 Aluekehityspolitiikan toteuttaminen Etelä-Karjalassa

Tukitoiminta ohjelma- ja yhteistyöasiakirjojen näkökulmista

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman täydennysosassa ympäristökeskukset on mainittu toimeenpanon vastuuviranomaisina toimenpidekokonaisuuksissa 1.2 (Yritysten toimintaedellytysten parantaminen), 1.3 (Uuden teknologian kehittäminen ja soveltaminen), 3.1 (Yhdyskuntien toimivuuden ja perusrakenteiden kehittäminen), 3.2 (Ympäristön tilan säilyttäminen ja parantaminen) ja 3.4 (Matkailun ja kulttuurin kehittäminen sekä elinympäristön viihtyisyyden lisääminen). Ympäristönsuojeluun liittyviä tuettavia toimia sisältyy näiden lisäksi muihinkin toimenpidekokonaisuuksiin (1.1, 1.4, 2.2 ja 3.5).

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on Etelä-Karjalassa tukenut sellaisia hankkeita, jotka on luokiteltu kuuluviksi Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman toimenpidekokonaisuuksiin 3.1 (Yhdyskuntien toimivuuden ja perusrakenteiden kehittäminen), 3.2 (Ympäristön tilan säilyttäminen ja parantaminen) ja 3.4 (Matkailun ja kulttuurin kehittäminen sekä elinympäristöjen viihtyisyyden lisääminen).

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen Etelä-Karjalassa rahoittamien hankkeiden valtion ja EU:n yhteenlasketusta osuudesta kohdentui eniten toimenpidekokonaisuudelle 3.2: noin 64 %. Toimenpidekokonaisuudelle 3.1 kohdentui noin 34 % ja kokonaisuudelle 3.4 noin 2 % valtion ja EU:n kokonaistuesta. Kohdentuminen on samanlaista kuin keskuksen Kymenlaaksossa tuetuissa hankkeissa. Toimintalinjalle 1 ei kohdennettu hanke-rahoitusta mutta toisaalta toimenpidekokonaisuudessa 3.4 on rahoitettu sellaisia matkailuhankkeita, joita olisi voitu rahoittaa myös toimenpidekokonaisuuden 1.2 puitteissa.

Etelä-Karjalan alueella vesi- ja jätevesihuoltohankkeita on rahoitettu sekä toimintalinjan 3.1 että 3.2 puitteissa. Ympäristökeskus perusteli tätä ratkaisua sillä, että raja toimenpidekokonaisuuksien välillä on häilyvä. Vesihankkeet voivat olla toimenpidekokonaisuuden 3.1 mukaisia infrahankkeita mutta luonteeltaan myös 3.2:n mukaisia ympäristön tilaa parantavia hankkeita.

Tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat näyttävät antavan hankkeiden toimintalinjoille ja toimenpidekokonaisuuksiin sijoittamiselle varsin paljon liikkumavaraa. Ympäristökeskus on tulkinnut Etelä-Karjalassa (kuten myös Kymenlaaksossa) kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostamisen olevan luonteeltaan ympäristön säilyttämistä ja parantamista (tpk 3.2). Toimenpidekokonaisuuteen 3.4 on taas sijoitettu ne hankkeet, joilla on selvä matkailukytkentä.

Etelä-Karjalassa on maakunnan liiton toimesta laadittu tavoite 2 -ohjelmaa 2000–2006 täydentävä Etelä-Karjalan maakuntaosion strategiaosa. Maakuntaosion sisältämässä visiossa on esitetty sellaisia tavoitteita, joita ympäristökeskus on toteuttanut toimialallaan hankkeiden rahoitustuella. Näitä ovat erityisesti maaseudun elinvoimaisuuden turvaamiseen kuuluvat tavoitteet viihtyisistä asuinympäristöistä sekä vapaa-ajan alueiden ja reitistöjen sekä matkailun kehittäminen. Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemat hankkeet, muun muassa vesihuolto-, veneily- ja veneilymatkailu- sekä moottorikelkkareitihankkeet, toteuttavat hyvin näitä linjauksia.

Etelä-Karjalassa on tehty tavoite 2 -ohjelmakaudella 2000–2006 *maakunnan yhteistyöasiakirjat* vuosille 2000–2001, 2002, 2003, 2004 ja 2006. Etelä-Karjalassa ympäristökeskus ei ole tehnyt ohjelmakaudella 2000–2006 *ohjelmiasopimuksia*.

Yhteistyöasiakirjassa vuosille 2000 ja 2001 ei esitetä konkreettisia hankkeita ympäristökeskuksen tuettavaksi. Toimintalinjojen ja toimenpidekokonaisuuksien suhteen esitetään hankkeiden valintakriteerit ja vain yleisesti luonnehditaan priorisoitavia hankkeita. Toimenpidekokonaisuudessa 3.2 on kuitenkin esillä vahva ympäristönäkökulma. Erityisesti painottuvat ne hankkeet, joilla parannetaan kaupunkialueiden viihtyisyyttä, vesistöjen tilaa ja käyttökelpoisuutta, tehostetaan pohjavesien tutkimusta sekä ympäristöonnettomuuksien ennalta ehkäisyä. Hankkeissa tulee painottaa myös kulttuurihistoriallisten rakennus- ja maisema-alueiden kunnostamista. Alueella tulee lisäksi tukea kiviaineshuollon ja pohjavesien suojelemisen yhteen sovittamista sekä alueellista ympäristötietoisuuden ja ekotehokkuuden lisäämistä.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on vuosina 2000–2001 toteuttanut näitä painotuksia tukemalla tavoite 2 -ohjelmasta kolmea vesistön kunnostushanketta, kolmea vesihuoltohanketta, yhtä jäteveden puhdistamoja, yhtä meluselvityshanketta sekä veneilyn ja veneilymatkailun kehittämishanketta. Näin hankerahoitus on painottunut vesistö-, vesihuolto- ja jätevesihankkeisiin. Näinä vuosina ei ole tuettu kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostamis- tai ekotehokkuuden ja ympäristötietoisuuden parantamishankkeita.

Vuoden 2002 yhteistyöasiakirjassa alueellista ympäristökeskusta koskevan toimintakokonaisuuden 3.1 ympäristöhankkeiden valintakriteerit ja priorisoinnit ("*infrastruktuurissa keskitytään strategisesti kaikkein tärkeimpien hankkeiden toteuttamiseen ajatellen elinkeinoelämän ja asukkaiden tarpeita*") ovat identtiset aiemman yhteistyöasiakirjan kanssa. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmasta tukenut tässä toimenpidekokonaisuudessa vuonna 2002 kahta hanketta. Toinen on veneilyä ja veneilymatkailua kehittävä hanke ja toinen koskee luonto- ja kulttuurimatkailua: hankerahoitus toteuttaa toimintakokonaisuuden priorisointeja vain välillisesti.

Yhteistyöasiakirjassa 2002 on toimenpidekokonaisuuteen 3.2, aiempaan nähden lisäyksenä, että maaseudun elinvoimaisuuden turvaamiseksi ja kehittämiseksi huolehditaan keskeisten lähtökohtien, muun muassa hyvälaatuisten ja riittävän vedensaannin, turvaamisesta ja jätevesien käsittelyn parantamisesta. Alueellinen ympäristökeskus on tässä toimenpidekokonaisuudessa tukenut vuonna 2002 kahta osuuskuntamuotoista vesihuoltohanketta.

Etelä-Karjalan maakunnan yhteistyöasiakirjat 2003–2004 ja 2006 ovat (lukuun ottamatta yhtä pientä kohtaa, joka ei koske alueellista ympäristökeskusta) identtiset vuoden 2002 yhteistyöasiakirjan kanssa. Seuraavassa arvioidaan kokonaisuutena näiden perusteella alueellisen ympäristökeskuksen hankerahoitusta vuosina 2003–2007.⁵¹

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmasta vuosina 2003–2007 rahoittanut toimenpidekokonaisuudessa 3.1 seitsemää vesihuoltohanketta, kahta jätevedenpuhdistamoja sekä yhtä veneilyn ja veneilymatkailun kehittämisen, kulttuurihistoriallisen rakennuksen korjauksen, pohjavedensuojelun ja energiahuollon hanketta. Yhteistyöasiakirjoissa mainittuja valintakriteerejä (asumisen ja ympäristön laatu, liikenneyhteyksien sujuvuus, energiatehokkuus) hankkeet kyllä toteuttavat, mutta priorisoinnin näkökulmasta hankerahoitus olisi tullut olla toimenpidekokonaisuudessa 3.2. Toisaalta toimenpidekokonaisuuksien 3.1 ja 3.2 raja on häilyvä.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on toimenpidekokonaisuudessa 3.2 rahoittanut 32:tä hanketta. Hanketyyppien kirjo on laaja, ja kokonaisuutena se toteuttaa hyvin yhteistyökirjoissa vuosina 2003–2006 esitettyjä priorisointeja.

⁵¹ Vuonna 2005 Etelä-Karjalassa ei tehty yhteistyöasiakirjaa, joten tässä tarkastuksessa oletetaan, että tätä vuotta koskevat hankerahoituspainotukset määräytyvät edellisen asiakirjan perusteella. Vuoden 2007 rahoitus katsotaan tässä tarkastuksessa nojaavan vuoden 2006 yhteistyöasiakirjojen painotuksiin.

Toimenpidekokonaisuudessa 3.4 tulisi priorisoida sellaisia hankkeita, joilla tuetaan matkailua sekä kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostusta, perinnemaisemien ja historiallisen perinnön säilymistä alueella. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on vuosina 2003–2007 tukenut tavoite 2 -ohjelmasta toimenpidekokonaisuudessa kolmea hanketta, joista kaksi on veneilyn ja veneilymatkailun kehittämishanketta ja yksi (yleisempi) virkistyskäyttöhankke. Näin tuetut hankkeet vain osin toteuttavat yhteistyöasiakirjoissa mainittuja priorisointeja – hankkeiden olisi tulut kuulua ennemminkin toimenpidekokonaisuuteen 3.2. Toisaalta ympäristökeskus on systemaattisesti sijoittanut ne hankkeet, joilla on matkailukytkentä, toimenpidekokonaisuuteen 3.4, mitä voidaan pitää perusteltuna, koska tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat antavat paljon mahdollisuuksia tulkita toimenpidekokonaisuuksien sisältöä.

Tukitoiminta maakuntasuunnitelmien, -ohjelmien ja maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmien näkökulmista

Etelä-Karjalan maakunnassa on hyväksytty ensimmäinen uuden, vuoden 2002 aluekehittämislain (602/2002) mukainen *maakuntasuunnitelma* maakuntahallituksessa 20.5.2003. Suunnitelma ulottuu vuoteen 2030 asti. Maakuntasuunnitelmaa vastaava aiempi asiakirja on maaseutupoliittinen ohjelma vuodelta 1993. Ohjelmassa luku kuusi käsittelee ympäristönsuojelutavoitteita. Alueellinen ympäristökeskus (silloin vesi- ja ympäristöpiiri) on nimenomaisesti mainittu luonnon- ja vesiensuojelun sektoreiden osalta. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelman hankerahoituksella vuosille 2000–2003 toteuttanut hyvin – kahdeksalla hankkeella – maaseutupoliittisen ohjelman vesiensuojelutavoitteiden toteuttamista.

Maaseutupoliittisessa ohjelmassa korostetaan myös matkailun, erityisesti veneilymatkailun, kehittämisen tärkeyttä. Alueellista ympäristökeskusta ei ole mainittu kehittämisen vastuutahona mutta tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että keskus on tukenut tavoite 2 -ohjelmasta vuosina 2000–2003 kolmea (joista yksi jatkohanke) veneilyn ja veneilymatkailun kehittämishanketta ja näin toteuttanut tätä strategista tavoitetta.

Vuoden 2003 Etelä-Karjalan maakuntasuunnitelmassa ei ole erikseen kohdennettu konkreettisia hankkeita koskemaan alueellisen ympäristökeskuksen hankerahoitustukitoimintaa. Luvussa kymmenen *Ympäristö, hyvinvointi ja kulttuuri* käsitellään tavoitteita, joiden voidaan katsoa kuuluvan alueellisen ympäristökeskuksen toimialaan. Luvussa esitettyjä vesistöjen ja pohjavesien tavoitteita on Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoituksella toteutettu hyvin (esimerkiksi pohjavedensuojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen). Myös maakun-

tasuunnitelmassa tavoitteeksi mainitut vesistömatkailun kehittämishankkeet ovat tavoite 2 -ohjelmasta tuetussa hankejoukossa hyvin edustettuina.

Uuden aluelainsäädännön mukainen ensimmäinen *maakuntaohjelma* on laadittu Etelä-Karjalassa vuonna 2003. Alueelliselle ympäristökeskukselle ei siinä ole kohdennettu tuettavaksi konkreettisia hankkeita toisin kuin esimerkiksi tiehallinnolle. Keskukseen toimialaa koskevat kuitenkin ohjelman painopisteet *Infrastruktuurin kehittäminen* ja *Luonnonvarat ja ympäristö*. Infrastruktuurista on ohjelmassa yleisesti esitetty tavoite 2 -ohjelmaa koskevia tavoitteita: hankkeiden tulee parantaa yhdyskuntarakennetta, ympäristön tilaa ja asukkaiden elinolosuhteita. Tätä yleistä tavoitetta aluekeskuksen tukemat hankkeet ovat myös toteuttaneet.

Luonnonvarat ja ympäristö -painopisteen osalta maakuntaohjelmassa todetaan tavoitteiksi kulttuuriympäristöjen kohentaminen, kosteikkojen suojelu, pohjavesien suojelu sekä luontomatkailu ja sen yhteensovittaminen ympäristönsuojelun kanssa. Tavoite 2 -ohjelmaa koskien todetaan lisäksi tavoitteina vesistöjen tilaa parantavat hankkeet, ympäristöönnettomuuksien ennaltaehkäisy sekä ympäristöongelmien torjunta, kuten saastuneiden maa-alueiden kunnostaminen.

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen maakuntaohjelmakaudella 2003–2006 tavoite 2 -ohjelmasta tukemien hankkeiden voidaan katsoa toteuttavan hyvin Luonnonvarat ja ympäristö -painopisteen tavoitteita. Vesiensuojelu ja matkailuhankkeiden lisäksi on rahoitettu pilaantuneen maan kunnostusta ja (ainakin kokeilumielessä) ympäristövahinkojen torjuntaa tukemalla ympäristöteknologista hanketta, jonka tarkoituksena oli kompostointilaitoksen pesuriveden typen poisto.

Ensimmäinen Etelä-Karjalan *maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma* on laadittu vuosille 2004–2005. Toteuttamissuunnitelmassa todetaan ympäristöministeriön hallinnonalalla tavoite 2 -ohjelmasta, että *"hyviä rahoitettavia hankkeita ovat kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnostus ja käyttöönotto yritystoiminnassa, Etelä-Karjalan viihtyisyyttä ja ympäristöntilaa parantavat hankkeet sekä luontomatkailua ja luonnon-suojelua edistävät hankkeet"*. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmassa tukenut vuosina 2004–2005 sellaisia hankkeita, jotka koskevat Linnoitusniemen kunnostusta, Etelä-Karjalan merkittävien rakennusten kunnostamista Lappeenrannassa sekä useampaa vesiensuojeluhanketta ja yritysten ympäristöasioiden kuntoon saattamista. Luontomatkailua tai luonnonsuojeluhankkeita ei mainittuina vuosina ole tuettu mutta niitä on osarahoitettu runsaasti aiempina ja myöhempinä ohjelmakauden vuosina.

Maa- ja metsätalousministeriön tavoite 2 -ohjelmatusi on toteuttamissuunnitelmassa suunnattu painopisteelle *Infrastruktuurin kehittäminen*. Toimenpiteiksi vuosille 2004–2005 esitetään *"haja-asutusalueen vesi-*

huollon kehittäminen". Kaikki Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tavoite 2 -ohjelmasta tuemat hankkeet vuosina 2004–2005 ovat olleet vesihuoltohankkeita.

Etelä-Karjalan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa vuosien 2005–2006 sekä myös vuosien 2006–2007 toteuttamissuunnitelmassa infrastruktuurin kehittämisestä todetaan sekä ympäristö- että maa- ja metsätalousministeriötä koskevaksi yleistavoitteeksi vesihuollon kehittäminen: konkreettiseksi tavoitteeksi asetetaan neljän haja-asutusalueen vesihuoltohankkeen rahoittaminen. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmasta tukenut seitsemää vesi- ja jätevesihanketta vuosina 2005–2006 ja on näin toteuttanut erittäin hyvin toiminnalleen asetettua vesihuollon infrastruktuuritavoitetta. Toteuttamissuunnitelmassa esitettyä toista infrastruktuurin kehittämiskohdetta, jätehuoltohankkeita, ei ole tuettu.

EU:n rakennepolitiikan toteuttamisesta ympäristöministeriön hallinnonalalla todetaan vuosien 2005–2006 sekä 2006–2007 maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmissa yleistavoitteena, että tavoite 2 -ohjelmalla alueellinen ympäristökeskus tukee *"kulttuurihistoriallisten rakennuskohteiden käyttöä ja uudelleenkäyttöä erityisesti yritystoimintaa varten"*. Konkreettisena hanketoimenpiteenä suunnitelmissa taas mainitaan tavoite 2 -ohjelmasta tuettava kiviaineen käytön ja pohjaveden suojelun yhteen sovittaminen.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tukenut vuonna 2006 neljää kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kohteen kunnostusta. Näistä ainakin yhtä voidaan pitää yritystoimintaan suunnattuna. Vuonna 2007 keskus teki myös kaksi myönteistä rahoituspäätöstä kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostamisesta: toista voidaan pitää yritystoimintaa hyödyttävänä. Pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamishanketta keskus on tukenut vuosina 2005 ja 2006. Näin kaiken kaikkiaan alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmarahoitus on toteuttanut hyvin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmia 2005–2006 ja 2006–2007.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman Etelä-Karjalan hankerahoitus toteuttaa kaiken kaikkiaan varsin hyvin maakunnan aluekehityspolitiikkaa.

Ympäristökeskuksen ohjauspiteet aluekehityspolitiikan toteuttamisessa ovat olleet varsin väljät, kuten olivat myös Kymenlaaksossa. Etelä-Karjalassa ei ohjelmakaudella ole solmittu ympäristökeskusta koskevia ohjelmasuunnitelmia eikä vuosittaisissa yhteistyöasiakirjoissa ole kohden-

nettu konkreettisia hankkeita keskuksen tukitoiminnalle. Jossain määrin ympäristökeskus ei ole toteuttanut maakunnan yhteistyöasiakirjoissa esitettyjä priorisointeja, mutta tässä näyttäisi olevan kysymys vain hankkeiden toimenpidekokonaisuuksiin sijoittamisen tulkinnasta, mihin tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat antavat suuret mahdollisuudet.

Ympäristökeskuksen aluepolitiikan toteuttamisen onnistuminen ilmentänee eri tahojen hyvää alueyhteistyötä maakunnan kehittämisessä.

3.2.5 Ympäristöpolitiikan toteuttaminen Kaakkois-Suomessa

Tukitoiminta ympäristöministeriön aluesuunnitelman näkökulmasta

Ympäristöministeriö on laatinut alueiden kehittämislain (602/2002) mukaisesti hallinnonalansa *alueiden kehittämissuunnitelman*. Tätä on laajemmin esitelty luvussa 2.2.1.

Suunnitelmassa on esitetty kolme laajaa teematavoitetta. Ensimmäisen tavoitteeseen (alueiden vetovoiman, elinympäristön ja yhdyskuntien toimivuuden parantaminen) sisältyviksi "*keskeisiksi toimiksi*" mainitaan kolme toimenpidekokonaisuutta: yhdyskuntien toimivuuden edistäminen, laadukkaiden elinympäristöjen kehittäminen ja vesi- ja jätehuollon toimivuuden ylläpito ja tehostaminen. Laadukkaiden elinympäristöjen luomiseen kuuluu myös kulttuurimaiseman ja rakennusperinnön säilyttäminen ja hoito. Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoitus ("hankekirjo") on toteuttanut hyvin tätä ympäristöhallinnonalan aluesuunnittelutavoitetta.

Toinen aluesuunnitelman tavoite koskee asumista. Tavoite 2 -ohjelma ei alueellisessa ympäristökeskuksessa ole ollut tämän tavoitteen mukainen rahoitusmekanismi.

Kolmas aluesuunnitelman tavoite, luonto- ja kulttuuriympäristö voimavarana ja toimeentulon lähteenä, sisältää kolme keskeistä tointa: luonnonvarojen kestävä käytön edistämisen, luontomatkailun ja luonnon virkistyskäytön edistämisen sekä vesistöjen käyttömahdollisuuksien parantamisen. Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoitus on toteuttanut näistä hyvin kahta viimeksi mainittua tointa. Suoranaisia luonnonvarojen kestävä käytön hankkeita ei ole tuettu.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus ei ole laatinut yleistä *alueellista ympäristöohjelmaa/strategiaa*,⁵² joten ympäristöohjelman tavoitteiden toteuttamista ei voida suoraan arvioida. Hankkeiden hyvyyden arvioinnissa on Etelä-Karjalan maakunnassa ollut käytössä hankkeiden pisteytysarviointitapa.⁵³ Pisteiden käyttöön liittyy kuitenkin aina subjektiivista tulkintaa, kun arvioinnin perustana ei ole julkilausuttua ja tavoitteita priorisoivaa ympäristöohjelmaa. Käsitukset tavoitteiden merkityksestä voivat näin vaihdella hankevalmistelijan mukaan.

Etelä-Karjalassa ympäristökeskuksen käyttämä hankkeiden arviointitapa eroaa jonkin verran Keski-Suomessa käytössä olleesta pisteytyspainotustarkastelusta. Molemmat arviointitavat eroavat myös tarkastuksen "viitekohteena" olleen Länsi-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen Etelä-Pohjanmaan maakunnassa käyttämästä "indeksitarkastelusta".⁵⁴ Esimerkiksi Etelä-Karjalassa vertailun kriteerejä ei painotettu, mikä merkitsee sitä, että kaikki kriteerit ovat yhtä tärkeitä. Keski-Suomessa taas kriteereille annettiin erilaiset painoarvot, jotka kuvaavat niiden tärkeyttä suhteessa kriteereihin.

Vaikka Kaakkois-Suomen ympäristökeskus ei ole laatinut alueellista ympäristöohjelmaa, voidaan keskuksen tavoite 2 -ohjelman hankerahoitusta kuitenkin arvioida vastaavalla tasolla suhteessa eräisiin valtakunnallisiin ja laajoihin alueellisiin ympäristöstrategioihin.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on toteuttanut valtioneuvoston vesiensuojelun periaatepäätöksen⁵⁵ tavoitteiden välitöntä saavuttamista hyvin rahoittamalla kolmea (joista yksi jatkohanke) pohjaveden suojeluhanketta ja 12:ta vesistön kunnostamishanketta. Lisäksi eräillä muilla hankkeilla on ollut välillistä merkitystä vesiensuojelussa (esimerkiksi jätevedenpuhdistamot). Maa- ja metsätalousministeriön hyväksymän

⁵² *Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on ympäristöohjelman sijaan toteuttanut laajaa alueen ekotehokkuuden seurantaa, johon on liittynyt myös toimintojen ohjausta ympäristönäkökulmasta. Keskuksessa katsottiin, että alueen viranomaisyhteistyöllä sekä hallinnonalan ja maakunnan ohjelmatyöllä saavutetaan riittävä ohjaus.*

⁵³ *Kymenlaaksossa pisteytystä ei käytetty.*

⁵⁴ *Muissa Länsi-Suomen maakunnissa ei hankearvioinnissa käytetty formaalista hankkeiden arviointitapaa.*

⁵⁵ *Ympäristöministeriö (1998). Seuraava valtioneuvoston päätös vesiensuojelun suuntaviivoista tehtiin 23.11.2006, ja se ulottuu vuoteen 2015 (Ympäristöministeriö (2007)).*

vesivarastrategian⁵⁶ kahdeksasta päämäärästä on hankerahoituksella toteutettu lähinnä päämääriä *Vesihuoltopalvelujen saatavuus ja laatu on varmistettu kaikissa oloissa* ja *Vesivarojen käytettävyyys ja tila ovat hyvät*. Tavoite 2 -rahoitusta ei olisi voinutkaan juuri käyttää muihin vesivarastrategiassa mainittujen päämäärien toteuttamiseen. Myös maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategian⁵⁷ vesitaloutta koskevia päämääriä on hankerahoituksella voitu toteuttaa.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelman hankerahoitustoiminnallaan toteuttanut *Itämeren suojeleohjelmaa*⁵⁸ ja sen *toimenpideohjelmia*⁵⁹ tukemalla vesistöjen kunnostushankkeiden lisäksi sellaisia hankkeita, joilla vähennetään merikuljetusten riskiä, parannetaan yleistä meriturvallisuutta, kohotetaan öljyntorjuntavalmiutta sekä ohjataan veneilymatkailua (satamien kunnostus).

Ympäristöpoliittisista sektoriohjelmista *Etelä-Karjalan kulttuuriympäristöohjelmassa* ei ole osoitettu alueelliselle ympäristökeskukselle konkreettisia hankkeita tuettaviksi; rakennerahastotuen merkitystä kuitenkin korostetaan hankkeiden toteuttamisessa. Kun Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on suunnannut noin 11 % tavoite 2 -ohjelman valtion ja EU:n kokonaistuesta kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostamiseen, voidaan sanoa, että kulttuuriympäristöohjelman toteuttaminen on saanut tavoite 2 -ohjelman hankerahoitustoiminnassa kohtuullisen painon.

Kymenlaakson kulttuuriympäristöjen toimenpideohjelmassa ei kohdenneta alueelliselle ympäristökeskukselle myöskään konkreettisia kohteiden kunnostushankkeita. Ympäristökeskus on kuitenkin tavoite 2 -ohjelmasta tukenut 13:a kulttuurihistoriallisen kohteen kunnostushanketta (näistä kaksi oli jatkohankkeita). Hankkeilla on kehitetty Haminan historiallista keskustaa ympäristöllisesti ja toiminnallisesti, kunnostettu varsinkin teollisuushistoriallisia kohteita, inventoitu muinaisjäännöksiä ja selvitetty Kymenlaakson kulttuurimaantiedettä ja esihistoriaa. Lisäksi on kehitetty rakennuslain nojalla (valtioneuvoston päätös 14.4.1981) Ahvenkosken kartanoa monitoiminnalliseksi yritystoiminnan käyttöön.

Alueellisen jättesuunnitelman toteuttamisen näkökulmasta voidaan todeta, että Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus ei ole tukenut yhtään suurempaa laitostyyppistä jätehuoltohanketta tavoite 2 -ohjelmasta. Ympäristökeskus on kuitenkin tukenut kahta hanketta (entisen Savo Oy:n alueen rakennusten purku ja maaperän tutkimus sekä Huhmarniemen pi-

⁵⁶ MMM (2005). *Ensimmäinen vesivarastrategia laadittiin vuonna 1998*.

⁵⁷ MMM (2001).

⁵⁸ YM (2002).

⁵⁹ YM (2005).

laantuneen maa-alueen kunnostus), joita voidaan pitää pilaantuneiden maiden kunnostuksen ohella osin myös jätehuoltoon liittyvinä.

Tukitoiminta ympäristökeskuksen omien suunnitteluasiakirjojen näkökulmasta

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus ei ole nähnyt tarkoituksenmukaiseksi laatia erillistä *strategiaa tavoite 2 -ohjelmasta* tuetuille hankkeille.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen *toiminta- ja taloussuunnitelma* (TTS) 2000–2003 ei sisällä kannanottoja tavoite 2 -ohjelmakauden 2000–2006 alkuvuosille eikä sellaisia konkreettisia hanke-ehdotuksia, joita tulisi tukea nimenomaan tavoite 2 -ohjelmasta. Toiminnan painottamisluvussa yhtenä painopisteenä esitetään haja-asutuksen vesihuollon järjestäminen. Tässä ympäristökeskus onkin onnistunut tukitoiminnassaan hyvin: tavoite 2-ohjelmasta on vuonna 2000 rahoitettu kolmea vesihuoltohanketta, vuonna 2001 niin ikään kolmea, vuonna 2002 neljää ja vuonna 2003 jopa seitsemää hanketta Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnissa.

Keskuksen TTS:ssa vuosille 2001–2004 tavoite 2 -ohjelmasta todetaan, että tässä vaiheessa, ennen EU-ohjelmien hyväksyntää maakuntatasolla, ei ole valmiutta ottaa kantaa tukitoimintaan. Myöskään vuosien 2002–2005 TTS:ssa ei ole määritelty sellaisia konkreettisia hankkeita, joita tulisi rahoittaa tavoite 2 -ohjelmasta. Toimintastrategiassa keskuksen toimialoja ei ole myöskään priorisoitu.⁶⁰ EU-ohjelmista mainitaan vain se, että keskus tulee osallistumaan yhteistyössä maakunnan liittojen ja muiden yhteistyötahojen kanssa uuden EU-ohjelmakauden ohjelmien toteutukseen ympäristöhankkeita ja -näkökulmaa painottaen.

Kaakkois-Suomen vuotuisissa tulossuunnitelmissa on esitetty tulostavoitteet myös TTS-kaudella. Vuosien 2003–2006 tulossuunnitelmaan liitetyissä TTS-kauden tulostavoitteissa ei viitata suoraan tavoite 2 -ohjelmaan.⁶¹ EU-rahoitukseen viitataan vain kaksi kertaa. Rakennerrahoituksella tulee rahoittaa KalaKotka-hanke, ja rakennerrahastorahoituksella tuetaan rakennusperinnön säilyttämistä ja kunnostamista. Erityisesti kalastusmatkailua edistävää KalaKotka-hanketta on ympäristökeskus tukenut tavoite 2 -ohjelmasta toteutusajalla 1.4.2004–31.12.2007 ja rakennusperinnön kunnostamistavoitetta on toteutettu useilla tuetuilla hankkeilla.

⁶⁰ *Toimintastrategiassa kuvataan kyllä toimintojen painottuminen ja yleiset tavoitteet keskuksen toimialojen sektoreiden mukaan mutta ei määritellä sektoreiden tärkeysjärjestystä.*

⁶¹ *Sen sijaan EU-rahoitusmekanismeista mainitaan LIFE ja INTERREG.*

Tavoite 2 -ohjelmaa ei suoraan mainita myöskään vuosien 2004–2007 TTS:n toimintastrategialuvussa. EU:n tukeen viitataan kuitenkin vesistökunnostusten ja vanhojen rakennusten osalta. Näissä todetaan, että *"kunnostushankkeita tullaan edistämään koko kauden ajan lähinnä EU-varoin"* ja että *"kulttuurirakennusten ja vanhojen rakennuskokonaisuuksien säilyttämiseen vaikutetaan EAKR-tukien kohdentamisessa."* Kun ympäristökeskus on TTS-kaudella 2004–2007 tavoite 2 -ohjelmasta tukenut 36:ta vesihuolto- ja 20:tä kulttuuriympäristöhanketta voidaan sanoa toteutetun hyvin näitä tavoitteita.⁶² Kaakkois-Suomen ympäristökeskus on voinut toteuttaa vesiensuojelun toimenpideohjelmia ja Itämeren suojeleohjelmaa tukemalla tavoite 2 -ohjelmasta useampivuotista hanketta Etelä-Suomen rannikkovesien rehevöityminen.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2000 ei ole mainintoja rakennerahastotuesta.

Ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön vuoden 2001 tulossopimuksessa on vain yksi konkreettinen maininta rakennerahastotuen tulos-tavoitteeksi: tuki tulee kohdentaa vesistökunnostushankkeisiin Valkealan reitin alueella sekä Pien-Saimalla sijaitsevalle Maavedelle. Rahoitusmekanismi ei ole kuitenkaan esitetty nimenomaisesti tavoite 2 -ohjelmaa. Ympäristökeskus on tehnyt rahoituspäätökset vuonna 2001 molemmista hankkeista tavoite 2 -ohjelmasta.

Ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen vuoden 2002 tulossopimuksessa mainitaan rakennerahastotuki kaksi kertaa. Sopimuksen mukaan tulee jatkaa Valkealan reitin ja Maaveden kunnostushankkeita. Näin on myös tapahtunut, koska tuetut hankkeet ovat useampivuotisia. Toisena rakennerahastotuen tulostavoitteena todetaan, että *"rakennusperinnöstä huolehtimiseen kannustetaan kohdentamalla EAKR- ja kansallisia avustuksia pääasiassa rakennusten ulkopuolisiin korjauksiin"*. Ympäristökeskus on vuonna 2002 tukenut tavoite 2 -ohjelmasta neljää kulttuurikohdehanketta, joskin niiden tarkoitus on ollut myös kohteiden toiminnallisen tehokkuuden parantaminen eikä ainoastaan ulkopuoliset korjaukset.

⁶² Tulostavoitteissa on esitetty vuoteen 2007 mennessä vesienhuollon osalta määrällisiä tavoitteita vesilaitosten verkkoihin liittyneistä kotitalouksista, pohjaveden osuudesta vesilaitosten jakamasta vedestä ja rahoitustuen avulla hajasutusalueella hyvälaatuisen vedensaannin piiriin kuuluvien määrästä. Tässä tarkastuksessa näiden lukuarvojen toteutumista ei ole tarkastettu.

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2003⁶³ ei suoraan oteta kantaa tavoite 2 -ohjelmasta rahoitettaviin hankkeisiin. Sopimuksessa on kuitenkin kohta *EU-rahoituksen kohdentaminen*. Tässä todetaan, että *"EAKR- ja kansallista rahoitusta kohdennetaan erityisesti kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden, pilaantuneiden maiden ja muutoin elinympäristöä parantaviin hankkeisiin."* Sopimuksessa tehdään myös priorisointeja pilaantuneiden maiden kunnostuksen suhteen. Lisäksi EAKR-rahoitukseen viitataan jätevesien osalta: Etelä-Karjalan keskeisten alueiden (Lappeenranta, Joutseno, Imatra) jätevesien tehostetun käsittelyn suunnittelua tulisi rahoittaa rakennerahastovaroin.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus on tukenut vuonna 2003 tavoite 2 -ohjelmasta kuutta kulttuurihistoriallista kohdetta. Lisäksi kategoriaan "muutoin elinympäristöä parantavat hankkeet" voidaan katsoa kuuluvan rahoitetut vesihuoltohankkeet (seitsemän kappaletta)⁶⁴ ja veneilyä sekä yleistä virkistyskäyttöä tukevat hankkeet (neljä kappaletta). Pilaantuneiden maiden kunnostushakkeita ei ohjelmasta tuettu. Ympäristökeskus on rahoittanut edellä mainittua Etelä-Karjalan jätevesihuollon parantamiseen liittyvän toimintamallin kehittämistä ajalla 1.12.2003–30.6.2004. Lisäksi tavoite 2 -ohjelmasta rahoitettiin neljää vesistöjen kunnostushanketta; tähän hanketyyppiin viitataan tulossopimuksessa myös EU-varojen käytön osalta.

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2004 rakennerahastorahoitustukea koskeva painotus on sama kuin edellisenä vuotena: rahoitusta kohdennetaan erityisesti kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden ja pilaantuneiden maiden kunnostamiseen sekä muutoin elinympäristöä parantaviin hankkeisiin. Keskuksen tavoite 2 -ohjelmasta vuonna 2004 tukemat hankkeet toteuttavat hyvin kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostustavoitetta (rahoitettu neljää hanketta) ja yleisesti "elinympäristöä" parantavien hankkeiden tavoitetta (muun muassa rahoitettu kahta veneily- ja veneilymatkailuhanketta, vesihuoltohankkeita sekä siistimis- ja maisemoin-

⁶³ *Uutena piirteenä tulossopimuksessa on se, että vuotuisten tulostavoitteiden lisäksi ilmaistaan myös ympäristönsuojelun eri toiminnalliset tavoitteet myös TTS-kaudella. Vastaavanlainen sopimusrakenne esiintyy ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisessä tulossopimuksessa vasta vuonna 2007.*

⁶⁴ *Vuosi 2003 oli poikkeuksellisen kuiva, ja Kaakkois-Suomessa haja-asutuksen vedenhankinnassa oli suuria ongelmia. Vesiosuuskuntahankkeiden suuri määrä ja pikainen toteutustarve lisäsivät ympäristökeskuksen työmäärää ja aiheuttivat ongelmia rahoituksen riittävydessä.*

tihanketta). Sen sijaan ympäristökeskus ei ole rahoittanut vuonna 2004 yhtään pilaantuneiden maiden kunnostushanketta tavoite 2 -ohjelmasta.⁶⁵

Rakennerahastotuki mainitaan ympäristöministeriön ja ympäristökeskuksen välisessä vuoden 2004 tulossopimuksessa myös yhden vesistön kunnostushankkeen osalta. Hanketta tulisi jatkaa EAKR-varoilla vuonna 2004, ja näin onkin tapahtunut, koska kunnostushankkeelle myönnetty tuki kattaa vuodet 2000–2005. Tulossopimuksessa on EAKR-rahoitusta kohdennettu myös Etelä-Karjalan jätevesien tehostetun käsittelyn suunnitteluun; tätä toimintaa ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmasta rahoittanut 1.12.2003–30.6.2004. Hanke valmistui vuoden 2004 aikana.

Vuonna 2005 ympäristöministeriö laajensi tulossopimuksessa edelliseen vuoteen nähden ympäristökeskuksen rakennerahastorahoituksen painotuksia. Rahoitusta tuli nyt kohdentaa kulttuurihistoriallisten kohteiden, pilaantuneiden maiden ja yleisesti elinympäristöä parantavien hankkeiden lisäksi ympäristöriskien hallintaan ja luonnon virkistyskäyttöön. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteutti painotuksia hyvin, kun se rahoitti tavoite 2 -ohjelmasta yhtä pilaantuneiden maiden kunnostushanketta, sekä kolmea hanketta, jotka kohdistuivat ympäristöteknologian kehittämiseen ja yritysten (mukaan lukien maatilat) ympäristötietoisuuden lisäämiseen. Kulttuurihistoriallisia kohteita kunnostettiin rahoituksella yksi sekä toteutettiin yleisesti elinympäristöä parantavat neljä vesihuoltohanketta. Virkistyskäyttöhankeita ei vuonna 2005 kuitenkaan rahoitettu tavoite 2 -ohjelmasta.⁶⁶

Rakennerahaston rahoituksen painopisteet olivat vuoden 2006 ympäristöministeriön ja Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen välisessä tulossopimuksessa samat kuin edellisenä vuotena. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että EU-rahoituksella tulee tukea luonnon virkistyskäyttöä edistäviä hankkeita erityisesti Saimalla ja Suomenlahdella.

Ympäristökeskus on vuonna 2006 tukenut tavoite 2 -ohjelmasta 39:ää hanketta. Kulttuurihistoriallisia kohteita on ollut seitsemän, luonto- ja kulttuurimatkailu-, virkistyskäyttö- sekä veneilyn kehittämishankkeita yhteensä 14 ja vesihuoltohankkeita neljä. Lisäksi on rahoitettu yhtä jätevedenpuhdistamo-, asumisviihtyisyyden lisäämis- ja maisemointi- sekä öl-

⁶⁵ Pilaantuneiden maiden kunnostusta toteutettiin ympäristökeskuksen vuoden 2004 toimintakertomuksen perusteella kuitenkin muilla keinoin muun muassa kunnostamalla Kotkassa ja Lappeenrannassa mittavat yhdyskuntarakenteen kanalta keskeiset pilaantuneen maan alueet.

⁶⁶ Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen toimintakertomuksessa vuodelta 2005 todetaan kuitenkin, että "luonnon virkistyskäyttöä palvelevia hankkeita on toteutettu lähinnä EU-rahoituksella". Tämä tarkoittanee Kaakkois-Suomen Interreg-rahoitusta.

lyntorjuntavalmiuden lisäämishanketta. Pilaantuneiden maiden kunnostushankkeista ei vuonna 2006 tehty uusia rahoituspäätöksiä, mutta edellä mainittu Huhmarniemeen alueen puhdistushankeen tuki jatkui vuoden loppuun.⁶⁷ Kokonaisuutena ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmarahoitus toteuttaa siten hyvin asetettuja tulostavoitteita.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tehnyt tavoite 2 -ohjelmasta vuodelle 2007 myöntöpäätökset ekotehokkuushankkeelle, energiahuoltohankkeelle, jäteveden puhdistamolle, veneilymatkailuhankkeelle sekä kahdelle kulttuurihistorialliselle hankkeelle. Kun ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön vuoden 2007 tulossopimuksessa rakennerahastotuen painopiste on *"erityisesti ympäristöriskien hallinta, ympäristöteknologia, keskustojen vetovoimaisuuden parantaminen, luonnon virkistyskäytön edistäminen ja ekotehokkuuden parantaminen"*, voidaan hankerahoituksen katsoa toteuttaneen tulostavoitepainotukset kohtuullisen hyvin. Rakennerahastoa koskien tulossopimuksessa todetaan myös, että Itäisen Suomenlahden kansallispuiston hoidon ja käytön suunnitelma tarkistetaan yhteistyössä Metsähallituksen kanssa osana ympäristökeskuksen rahoittamaa EAKR-hanketta. Tämän vuonna 2006 rahoituspäätöksen saaneen hankkeen toteutusaikataulu on vuoden 2007 loppuun, ja siten myös tämän tulostavoitteen saavuttamisen edellytykset oli turvattu.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2000 EU-rahoituksesta mainitaan, että valtion ja EU-rahoitustuen vaatimukset täyttäviä vesihuoltohankkeita on edistetty ja että on aloitettu Kaakonkulman vesihuoltotyö osin EU-rahoitteisena. Keskus on tavoite 2 -ohjelmasta tukenut vuonna 2000 kolmea vesihuoltohanketta.

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2001 todetaan yleisenä tavoitteena, että *"edistetään EU:n rakennerahasto-ohjelmien, maaseutuohjelman ja maatalouden ympäristötukijärjestelmän toteutusta vesihuolto- ja vesiensuojelutoimenpitein"*. Lisäksi todetaan, että *"molempien maakuntien alueella edistetään valtion ja EU:n rahoitustuen vaatimukset täyttäviä vesihuoltohankkeita"*. Alueellinen ympäristökeskus on vesihuolto- ja vesistöjenkunnostushankkeiden rahoituksella toteuttanut näitä tavoitteita.⁶⁸

⁶⁷ Vuonna 2006 pilaantuneita maita kunnostettiin kuitenkin keskuksen PIMATOimenpideohjelman pohjalta valtion jätehuoltotöinä neljä kappaletta.

⁶⁸ Määrällisenä tavoitteena esitetään, että valtion ja EAKR:n rahoitustuella tulee saada maaseudulla ja haja-asutusalueilla hyvälaatuisen ja riittävän vedensaannin piiriin vähintään 200 taloutta. Ympäristökeskuksen vuoden 2001 toimintaker-

Alueellisen ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2002 sekä Kymenlaaksossa että Etelä-Karjalassa keskuksen tulee osallistua maakuntien yhteistyöryhmien toimintaan ja varmistaa vesivarastrategian tavoitteiden toteutuminen mahdollisimman hyvin eri rahoitusohjelmissa käynnissä olevan ohjelmakauden aikana. Näin myös ympäristökeskus on toiminut. Lisäksi keskus on toteuttanut ministeriön vesivarastrategian vesihuollon parantamistavoitetta rahoittamalla tavoite 2 -ohjelmasta neljää osuuskuntaperusteista vesihuoltohanketta. Ympäristökeskus on toteuttanut vesihuoltohankerahoituksella myös tulossopimuksen kuntakohtaisia painotuksia vesihuollon kehittämisessä.

Vuoden 2003 alueellista ympäristökeskusta koskevassa maa- ja metsätalousministeriön tulossopimuksessa viitataan rakennerahastotukeen: *"Valtion ja EAKR:n rahoitustuen avulla saadaan maaseudulla ja haja-asutusalueilla hyvälatauisen ja riittävän vedensaannin piiriin vähintään 200 taloutta."* Vesihuollon kehittämisessä annetaan myös kuntakohtaiset painotukset toteuttamisjärjestyksestä. Lisäksi todetaan, että samalla huolehditaan jätevesien asianmukaisesta käsittelystä. Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tavoite 2 -ohjelmasta tukemillaan seitsemällä vesihuoltohankkeella toteuttanut omalta osaltaan ministeriön vesihuoltotavoitetta, joskin kuntakohtaista suuntaamista ei ole täysin voitu toteuttaa.

Ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisessä vuoden 2004 tulossopimuksessa on maininta rakennerahastorahoituksen suuntaamisesta. Ympäristökeskuksen tulee varmistaa maaseudun elinvoimaisuutta tukevien vesivarahankkeiden rahoitus tavoite 2 -ohjelmassa. Tämä tulostavoite on toteutettu hyvin: kaikki maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ympäristökeskukselle osoitetut tavoite 2 -ohjelman mukaiset varat on ohjattu neljään vesihuoltohankkeeseen.

Maa- ja metsätalousministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen vuoden 2005 tulossopimuksessa on edelleen rakennerahastorahoituksessa painotus vesivarahankkeissa. Ympäristökeskus on käyttänyt mainittuna vuonna maa- ja metsätalousministeriön osuuden tavoite 2 -ohjelmavaroista neljän vesihuoltohankkeen rahoittamiseen ja näin toteuttanut tulossopimuksen painotuksia. Tulossopimuksessa rahoituspäätöstä vuonna 2005 vaativasta Etelä-Karjalan pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisen hankkeesta (Etelä-Karjalan POSKI-projekti) tehtiin myös rahoituspäätös.

tomuksessa esitetään, että tämä tavoite on saavutettu hyvin – 300 taloutta on eri rahoitusmahdollisuuksia hyödyntäen saatu hyvälatauisen vedensaannin piiriin.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2006 on kaksi mainintaa EU-rahoituksen kohdentumisesta. Sopimuksen mukaan valtion, EAKR:n ja ALMAN⁶⁹ rahoitustuen avulla saavutetaan maaseudulla ja haja-asutusalueella hyvälaatuisen ja riittävän vedensaannin piiriin vähintään 400 taloutta. Alueellinen ympäristökeskus on maa- ja metsätalousministeriön tavoite 2 -ohjelman rahoituksella tukenut kuuden vesihuoltohankkeen rahoitusta ja on näin rakennerahaston osalta toteuttanut tavoitteen saavuttamista.⁷⁰

EU-rahoitus mainitaan tulossopimuksessa myös Etelä-Karjalan POSKI-projektissa (pohjaveden ja kiviaineshuollon yhteen sovittaminen): projektia tulee jatkaa vuonna 2006. Alueellinen ympäristökeskus on toteuttanut myös tätä konkreettista tavoitetta tukemalla hanketta siten, että sen toimiaika kestää heinäkuun 2007 loppuun saakka.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ei keskus tehnyt tavoite 2 -ohjelmasta myöntöpäätöksiä vuonna 2007.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus on kaiken kaikkiaan tavoite 2 -ohjelmarahoituksella toteuttanut varsin hyvin alueen ympäristöpolitiikkaa. Ainoastaan suurempia laitostyyppisiä jätehuoltohankkeita ei ole tuettu. Tukitoiminnan ohjauksen näkökulmasta epäkohtina kuitenkin ovat seuraavat:

1. Ympäristökeskuksella ei ole alueellista ympäristöohjelmaa, jossa sen ympäristötavoitteet olisi asetettu tärkeysjärjestykseen.
2. Toiminta- ja taloussuunnitelmien ohjausvaikutus on tukitoiminnassa varsin vähäinen.

⁶⁹ Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma.

⁷⁰ Ympäristökeskuksen vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan on valtion ja EU:n rahoitustuella saatu keskitetyn vedenhankinnan (vedensaanti) piiriin tavoitteet ylittävä 550 kiinteistöä.

3.3 Ohjelmatyön tuloksellisuus ja vaikuttavuus Keski-Suomen ja Kaakkois-Suomen alueellisissa ympäristökeskuksissa

Seuraavassa tarkastellaan tavoite 2 -ohjelmatyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta molemmista tarkastuksen kohteena olevista ympäristökeskuksissa yhdessä keskusten tulokset kuitenkin eritellen. Eräissä kohdin verrataan tuloksia myös "viitekeskuksena" käytetyn Länsi-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman hanketukitoiminnan tuloksiin.

3.3.1 Tuotokset ja niiden luonne

Tarkastuksen perusteella Keski-Suomen ja Kaakkois-Suomen alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmasta tuetuissa hankkeissa määritellyt tuotokset on saatu aikaan valtaosin suunnitelmien mukaisesti. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi viemärit, vesijohdot, jäteveden puhdistamot, jätteiden lajittelu- ja käsittelylaitokset, erilaiset palvelurakenteet, kunnostetut kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset, jätteiden loppusijoituspaikat, tieturvallisuus- ja maisemanhoitotyöt, erilaiset selvitykset ja suunnitelmat, luontomatkailukohteet, veneilymatkailua edistävät palvelurakenteet, luontotietotuotteet (kirjat, verkkosivut) ja useimmat vesistöjen tilaa parantavat hankkeet.

Keskusten tukemissa hankkeissa on pystytty luomaan yhteistoimintamalleja, esimerkiksi vesihuolto-osuuskuntia. Myös kuntien yhteistyömalleja vesihuollossa on voitu edistää. Keski-Suomessa haja-asutuksen vesihuoltoon liittyvä koulutus- ja kehittämishanke on vahventanut ilmeiseminkin alueen kuntien yhteistyöverkostoa, joskin verkostoitumisen edistyminen on edennyt suunniteltua hitaammin hankkeen lyhyen kestoajan takia.

Tiealueiden maisema-arvojen parantamiseen liittyvä hanke Keski-Suomessa on kehittänyt Tiehallinnon, alueellisen ympäristökeskuksen ja kuntien yhteistyömalleja maisemanhoidossa. Yhdellä Keski-Suomessa tuetulla jätteidenkäsittelyhankkeella on pystytty paitsi keskittämään jätteiden käsittelyä myös luomaan kuntien sekä myös yritysten välistä yhteistoimintaa.

Kulttuuriympäristöohjelman toteuttamisen toimintamalleja luova hanke Keski-Suomessa on tuottanut kulttuuriympäristökirjan ja hanke on palkittu Keski-Suomen kulttuuriympäristöpalkinnolla. Lisäksi Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelman tuella Leivonmäen

luontokeskushankkeessa luotiin maakunnallinen toimintamalli luontokeskuksen rahoitukseen ja siihen liittyvien yhteistyöverkostojen muodostamiselle. Jyväsjärven kunnostushankkeella taas luotiin pysyväisluonteinen vesien tilan parantamiseen tähtäävä yhteistyöverkko.

Myös Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen alueella on tavoite 2 -ohjelmalla saatu aikaan useita toiminta- ja yhteistoimintamalleja. Malleja luoneita tuettuja hankkeita ovat esimerkiksi Etelä-Karjalan vesihuoltohanke, Public Private Partnership -käytännön soveltaminen kaupunkirakenteen tiivistämisessä ja verkostojen käytön tehostamisessa sekä viranomais-toimintaa täydentävän vapaaehtoisuuteen perustuvan öljyntorjuntavalmiuden parantaminen Kymenlaakson alueella. Lisäksi ympäristökeskuksen tukema hanke Etelä-Karjalan jätevesihuollon järjestämiseksi on tuottanut tietoa toimintamallista, jonka mukaisesti alueen jätevesien käsittely voitaisiin hoitaa tehokkaammin ja ympäristöystävällisimmin parasta tekniikkaa (BAT) käyttäen julkisen ja yksityisen sektorin kansainvälisenä yhteistyönä.

Edellä mainitut yhteistyömallit on periaatteessa mahdollista siirtää muihinkin maakuntiin. Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tukemat jätteiden laitosmaista hyötykäyttöä toteuttavat kaksi hanketta sekä myös it-materiaalin kierrätyksen ja hyötykäytön toimintamalli taas saattavat innostaa vastaavanlaisiin toimintamalleihin myös muualla. Tällaisten "hyvien käytäntöjen" levittämiseen ei ympäristökeskuksissa ole kuitenkaan voitu panostaa.

Eräillä tuetuilla hankkeilla on Keski-Suomessa voitu edistää korkeakouluopetusta ja -tutkimusta. Esimerkiksi Jyväsjärven kunnostushanke tuotti useita tieteellisiä artikkeleita ja opinnäytteitä. Myös yhden Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemassa hankkeessa syntyi opinnäytetyö.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat tukeneet vain harvoja yritysten ympäristöteknologian kehittämistä koskevia hankkeita. Ainakin osin se on johtunut niille yhteistyöasiakirjoissa ositetusta toimintalinjoista: hankerahoituksen kohteena ovat pitkälti ympäristöinfrahankkeet. Toisaalta tarkastuksessa on selvästi tullut esille, että keskuksille ei juuri ole edes esitetty varteenotettavia ympäristöteknologisia rahoitushakemuksia ja -suunnitelmia.

Aluekehitysrahastotukeen sisältyy sisäänrakennettuna kriteerinä innovatiivisuus. Kuinka innovatiivisia ympäristökeskusten tukemat hankkeet ovat olleet?⁷¹ Alueelliset ympäristökeskukset ovat tukeneet toimialansa ja

⁷¹ *Innovatiivisuudella tarkoitetaan yleisesti kykyä tuottaa organisaatiolle uusia ja hyödyllisiä muutoksia. Innovaatiot voivat olla uudenlaisia tieteen, taiteen tai kä-*

ohjelmaroolinsa mukaisesti tavoite 2 -ohjelmasta erilaisia infra- ja kunnostushankkeita, mutta hankejoukosta löytyy myös muutamia selvästi innovatiivisia hankkeita. Hankkeiden innovatiivisuus on hankepäätöksen valmistelussa ollut esillä (esimerkiksi Keski-Suomen alueellisessa ympäristökeskuksessa innovatiivisuus on ollut yksi hankearvioinnin pisteytystekijä), mutta sille ei ole annettu kovinkaan suurta painoa.

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tukenut tavoite 2 -ohjelmasta yhtä tuoteteknologian kehittelyä (Monimatto-kierrätystuotteen valmistustekniikka). Kaakkois-Suomen ympäristökeskus on puolestaan tukenut ympäristöteknologista hanketta, jossa kehitettiin uudenlaista kompostilaitoksen jätevesien (pesuriveden) typenpoistoa.

Vähittäisenä arviointi- ja seurantainnovaationa voidaan pitää Kaakkois-Suomen omaa hanketta kehittää alueellista ympäristöanalyysimalliaan metsäteollisuusmaakuntien ekotehokkuuden mittaamiseen ja seurantaan. Myös Kotkan kaupunkikuvaa elävöittämään tarkoitettua hanketta, jolla on kartoitettu freskomaalausten mahdollisuutta kaupunkikuvallisena elementtinä sekä kehitetty aiheeseen liittyviä toteutusmenetelmiä ja -tekniikoita, voidaan pitää innovatiivisena.⁷² Lisäksi aiemmin mainittuja yhteistoimintamalleja voidaan pitää myös innovatiivisina, kun innovaation käsite laajennetaan tuote- ja teknologianäkökulmasta koskemaan myös innovaatioprosesseja.

3.3.2 Työ- ja yritystavoitteiden saavuttaminen

FIMOS-rekisterissä hankkeiden synnyttämät työpaikat (säilytetyt ja uudet) ja uudet yritykset ovat ohjelman seurannan ydinindikaattoreita (ns. perustuloksia).

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus toteuttaa Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa. Ohjelmassa uusien työpaikkojen ja yritysten määrän lisääminen on tärkeä tavoite.⁷³ Keski-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmatyölle ei ole Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma-asiakirjoissa en-

sityön kombinaatioita. Ne voidaan jakaa vähittäisiin ja radikaaleihin innovaatioihin (Kauppila 2008, 37). Aiemmin innovaatiot on mielletty melko kapeasti kaupallistetuiksi teknologisiksi keksinnöiksi. Nykyinen innovaationäkemys korostaa tuotteiden ohella uudenlaisia organisaatiomuotoja (Suutari ja Heiskanen 2007, 11).

⁷² *Freskomaalausta on käytetty kaupunkikuvassa useissa Euroopan kaupungeissa, mutta meillä se on varsin uusi aihe.*

⁷³ *Ohjelmalle on asetettu työpaikkatavoitteeksi 35 000 ja yritystavoitteeksi 10 000.*

nalta määritelty työpaikka- tai yritystavoitteita, minkä vuoksi toteumaa ei ole mahdollista verrata tavoitteeseen.

Uusien työpaikkojen ja yritysten määrän lisääminen on tärkeä tavoite myös Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmassa, jota Kaakkois-Suomen ympäristökeskus toteuttaa.⁷⁴ Myöskään Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmatyölle ei ole Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma-asiakirjoissa ennalta määritelty työpaikka- tai yritystavoitteita, minkä vuoksi toteumaa ei voida verrata tavoitteeseen.

FIMOS-hankerekisterin tietojen perusteella voidaan kuitenkin verrata hankkeiden työpaikka- ja yritysmäärien toteutumia tavoitteisiin. Keski-Suomen ympäristökeskuksen tukemissa hankkeissa on syntynyt 43 uutta työpaikkaa, säilytetty 71 työpaikkaa ja perustettu 8 uutta yritystä ohjelmakaudella 2000–2006. Tavoitelluista säilytetyistä työpaikoista on toteutunut 60 %, uusista työpaikoista 36 % ja uusista yrityksistä 44 %.

FIMOS-hankerekisterin mukaan Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen rahoittamissa hankkeissa on syntynyt 86 uutta työpaikkaa, säilytetty 80 työpaikkaa ja perustettu 4 uutta yritystä ohjelmakaudella 2000–2006. Tavoitelluista säilytetyistä työpaikoista tavoite on ylitetty ja saavuttamisaste oli 123 %. Uusista työpaikkatavoitteista on saavutettu 37 % ja uusista yrityksistä 38 %. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Etelä-Karjalan koko tavoite 2 -ohjelmassa uusien työpaikkojen toteutuma-aste oli 44 % ja uusien yritysten 82 %.⁷⁵

Keski- ja Kaakkois-Suomessa ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmarahoituksella saavutetut uudet työpaikka- ja yritystavoitteet ovat suhteellisesti samaa suuruusluokkaa. Vertailun vuoksi tarkastuksessa laskettiin myös viitekohteena käytetyn Länsi-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemien hankkeiden työpaikka- ja yritystiedot. Uusia työpaikkoja Länsi-Suomessa syntyi 6 (24 % tavoitteesta), säilytettyjä työpaikkoja oli 45 (8 % tavoitteesta) ja yrityksiä syntyi 1 (25 % tavoitteesta). Länsi-Suomessa uusien työpaikka- ja yritystavoitteiden saavuttamisaste oli siten pienempi kuin Keski-Suomessa ja Kaakkois-Suomessa.

Alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmasta tukemat hankkeet ovat suurelta osin erilaisia rakentamishankkeita. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että hankkeet ovat synnyttäneet hankkeen aikaisia työpaikkoja. Näitä ei kuitenkaan merkitä ohjelmatyön tuloksia kuvaavaan FIMOS-rekisteriin. On myös ilmeistä, että jotkin hankkeet, esimerkiksi

⁷⁴ Ohjelmalle on asetettu työpaikkatavoitteeksi 35 000 (uudet ja uudistetut työpaikat yhteensä) ja yritystavoitteeksi 5 000 uutta PK-yritystä.

⁷⁵ Ponnikas ym. (2007).

vesihuoltohankkeet, kehittämisselvitykset ja -suunnitelmat sekä matkailua tukevat hankkeet, ovat välillisesti parantaneet elinkeinoelämän ja työllisyyden edellytyksiä.

Tarkastuksessa on tullut esille, että hankehakijat tukihakemuksissaan usein liioittelevat työpaikka- ja yritystavoitteita. Ilmeisesti tuen hakijat ajattelevat rahoitushakemuksen vaikuttavan paremmalta, jos työpaikka- ja yritystavoitteet ovat korkeat. Mahdolliset liioittelut eivät ole kuitenkaan vaikuttaneet keskusten tukipäätöksiin, koska päätöstä on valmisteltu huomattavasti laajemman kehikon (eri tekijöitä pisteyttävän tarkastuslistan) perusteella. Tällöin on otettu huomioon myös muun muassa alueen yleiset kehittämis- ja ympäristötavoitteet sekä hankkeen tekninen ja taloudellinen toteutettavuus.

Hankkeiden työpaikka- ja yritystavoitteiden toteutumisen luotettavuutta heikentää se seikka, että FIMOS-rekisterin luvut perustuvat tuensaajien omiin ilmoituksiin eikä niitä aina tarkasteta alueellisissa ympäristökeskuksissa. Tarkastuksessa on tullut esille, että tuensaajat ilmoittavat syntyneisiin työpaikka- ja yritystietoihin usein myös sellaisia, joiden syntyyn hanke on välillisesti vaikuttanut mutta joita se ei ole yksinään aikaansaanut.

Rahoitustukijärjestelmän sisäänrakennettuna ongelmana tarkastuksen perusteella on se, että hankehallinnan menettelytapoihin ei kuulu seurata työpaikka- ja yritystietojen pysyvyyttä. Hankkeiden seuranta päättyy hankkeen hakijan valmistelemaan loppuraporttiin ja keskuksen hankevas- taavan tekemään fyysisten tuotosten todentamiseen (rakentamishankkeissa esimerkiksi työn luovutustarkastus).

3.3.3 Tietoyhteiskunta- ja tasa-arvotavoitteiden saavuttaminen

FIMOS-rekisterissä hankkeiden perustuloksiin kuuluu myös hankkeiden luokittelu tietoyhteiskunta- ja tasa-arvo hankkeisiin.

Keski-Suomessa yhtään tuettua hanketta ei tavoitteiden eikä toteutuman perusteella ole rekisterissä merkitty tietoyhteiskuntahankkeeksi. Kaakkois-Suomessa neljä hanketta on sekä tavoitteen että toteutuman perusteella merkitty tuloksissa tietoyhteiskuntahankkeeksi.

EU:n sukupuolten tasa-arvoa koskevassa yhteisön puitestrategiassa (2001–2005) todetaan, että rakennerahastojen käyttöä tulee tehostaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi.⁷⁶ Euroopan neuvoston asetuksessa ra-

⁷⁶ *Komission tiedonanto (2000).*

kennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä katsotaan tärkeäksi miesten ja naisten välisen eriarvoisuuden poistaminen. Tasa-arvolain (1986/609) 4 §:n mukaan viranomaisen taas tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti.

Tasa-arvoa toteuttaviksi hankkeiksi on Keski-Suomessa merkitty yhdeksän. Näistä työpaikka- ja yritystietojen näkökulmasta arvioiden on selvästi toteutunut kolme ja ei-toteutuneita hankkeita olisi ainakin kaksi. Hankkeiden työpaikkatavoitteet naisilla ovat toteutuneet 50-prosenttisesti ja miehillä 47-prosenttisesti. Naisille syntyneet uudet yritykset ovat tavoitteiden mukaiset, ja miehille yritystavoitteiden saavuttamisaste oli 29 %.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemista hankkeista ei yhtäkään ole luokiteltu tasa-arvoa edistäväksi. Uudet työpaikkatavoitteet Kaakkois-Suomessa naisilla ovat toteutuneet 67-prosenttisesti, ja miehillä 49-prosenttisesti. Naisille syntyneet uudet yritykset ovat tavoitteista 67 % ja miesten yritystavoitteiden saavuttamisaste oli 38 %.

Kaakkois-Suomen ja Keski-Suomen ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelman hankerahoitus on lisännyt sukupuolten tasa-arvoa ainakin siten, että naisilla työpaikka- ja yritystavoitteiden saavuttamisaste oli suurempi kuin miehillä.

Työpaikkatavoitteiden näkökulmasta tarkastuksen "viitekohteena" olleen Länsi-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tukemat hankkeet eivät lisänneet naisten ja miesten tasa-arvoa kuten Keski- ja Kaakkois-Suomessa: uusia työpaikkoja tuotettiin naisille 15 % ja miehille 33 %. Myös säilytettävät työpaikat kohdentuivat suhteellisesti enemmän miehille.

Tasa-arvoa edistävät hankkeet ovat olleet yleisesti vähäisiä myös muiden hankerahoittajien tukitoiminnassa. Etelä-Karjalan tavoite 2 -ohjelman loppuarvioinnissa todetaan: "...hankkeet eivät juuri ole vaikuttaneet...sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen." ⁷⁷ Tarkastuksessa hankkeiden todentamiskäynneissä on tullut ilmi, että ainakin kahteen Kaakkois-Suomen tukemaan hankkeeseen on kuulunut myös liikuntarajoitteisia varten tehtyjä erillisratkaisuja vaikka hankkeita ei ole hankekemuksessa tai FIMOS-rekisterin tavoiteasettelussa ja -toteumassa tasa-arvotavoitteiksi merkittykään.

⁷⁷ Ponnikas (2007).

3.3.4 Ympäristötavoitteiden saavuttaminen

FIMOS-rekisterin perustuloksiin ei kuulu ympäristötavoitteiden kirjausta.⁷⁸ Tavoitteiden saavuttaminen voidaan kuitenkin merkitä rekisterissä tulostoteumakuvakseen. Tuettujen hankkeiden ympäristötavoitteiden toteutumisen arvioimista tarkastuksessa rajoittaa se seikka, että kaikista hankkeista tulostoteumakuvauksessa ei ole arvioitu ympäristötavoitteiden saavuttamista, vaikka hankkeiden loppuraporteissa tavoitteiden saavuttamista oli kuvattu ja arvioitu. Tähän on tarkastuksen perusteella syynä lähinnä se, että kuvauksen on laatinut toinen henkilö kuin hankkeen valvoja. Lisäksi näyttää siltä, että keskuksissa on ollut pääpaino hankkeiden tuotosten todentamisella ja sen sijaan tavoitteiden saavuttamisen arviointi on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Oman ongelmansa ympäristötavoitteiden saavuttamisen tarkastukselle asettaa myös se tosiseikka, että useat näistä tavoitteista ovat moniulotteisia ja niitä on vaikea mitata. Lisäksi vaikutukset saattavat realisoitua vasta myöhemmin. Ympäristövaikutuksissa on myös vaikeaa erottaa juuri yhden hankkeen vaikutukset muista tekijöistä tai ympäristön luontaisesta muutoksesta.

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen arviointiongelmista huolimatta tarkastuksessa käytyjen keskustelujen, kohdekäyntien sekä rekisteri- ja asiakirjatarkastelujen perusteella näyttää ilmeiseltä, että useimmat hankkeet saavuttivat ympäristötavoitteensa (esimerkiksi kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttäminen, ympäristökuormituksen vähentäminen, asialliset jätevesihuoltoratkaisut, luontotietämyksen lisääminen) molemmissa ympäristökeskuksissa.

3.3.5 Hankkeiden kestävyys

Hankkeiden kestävyydellä tarkoitetaan tässä niistä saatavien hyötyjen pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Valtaosa tuettujen fyysisten infrahankkeiden tuotoksista sekä toiminta- ja yhteistoimintamalleista on taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäviä. Niiden tuottamat hyödyt pysyvät tai jatkuvat hankkeiden päättymisen jälkeenkin: hankkeiden toteutusorganisaatiot ovat pääosin pysyviä sellaisia organisaatioita, jotka jatkavat toimintaansa hankkeiden päätyttyä, koska hankkeissa rakennetun infrastruktuurin tai toimintatavan ylläpitoon on olemassa selkeät järjestelmät.

⁷⁸ Rekisterissä ns. erityistuloksissa voidaan ainoastaan luokitella hankkeet erityyppisiin ympäristöhankkeisiin. Luokitusta ei voi käyttää ympäristötavoitteiden arvioinnissa.

Koska työpaikka- ja yritystietoja ei systemaattisesti seurata, on vaikea taloudellisen kestävyuden näkökulmasta arvioida, ovatko hankkeilla synnytettyt työpaikat ja yritykset pysyviä ohjelmarahoituksen päätyttyäkin.

Ekologisen kestävyuden näkökulmasta esimerkiksi matkailun edistämishankkeiden tulokset ovat todennäköisesti kestäviä, jos matkailua kyettään riittävästi ohjaamaan ympäristön kannalta myönteiseen suuntaan. Matkailun lisääntymiseen liittyy kuitenkin ympäristöriskejä, joita ei matkailun edistämishankkeissa ole yksityiskohtaisesti arvioitu.

Ympäristöneuvonta-, -kasvatus- ja -valistuskampanjat voivat olla pitkävaikuttaisia, jos toiminta on pitkäjänteistä ja saavuttaa kohderyhmänsä tehokkaasti. Alueellisten ympäristökeskusten rahoittamat alan hankkeet ovat kuitenkin olleet varsin lyhytaikaisia, eikä pysyvää järjestelmää ja rahoitus pohjaa ole pystytty luomaan. Tulosten kestävyys riippuu näin mahdollisesta tulevasta tuesta ja rahoituksesta.

Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että rahoitetuissa hakeissa olisi sellaisia, joiden voitaisiin todeta olevan täysin kestävämmällä pohjalla.

3.3.6 Tuettujen hankkeiden hyöty-kustannussuhteet

Hyöty-kustannusanalyysien tarve

Hyöty-kustannusanalyysi on yksi tapa arvioida ennakolta hankkeiden kannattavuutta. Analyysiä voidaan käyttää myös jälkikäteen arvioimaan päätöksenteon rationaalisuutta: oliko perusteita tukea juuri tiettyjä hankkeita?

Hankkeiden hyöty-kustannusanalyysillä tarkoitetaan rahamääräistä laskelmaa, jossa hankkeiden positiivisia vaikutuksia (hyötyjä) verrataan hankkeesta aiheutuviin negatiivisiin vaikutuksiin (kustannuksiin). Mikäli hankkeen hyöty-kustannussuhde on enemmän kuin yksi, on hanke perusteltua toteuttaa.⁷⁹

Kaikkien tavoite 2 -ohjelmasta (ympäristökeskuksittain) tuettujen hankkeiden kannattavuuden arviointi kokonaisuutena on mahdoton tehtävä, koska tällöin olisi tiedettävä myös kaikki mahdolliset vaihtoehtoiset hankerahoitusyhdistelmät.

Tarkastukseen kohteena olevat alueelliset ympäristökeskukset ovat tavoite 2 -ohjelmasta rahoittaneet eniten vesihuolto-, veneily- ja veneilymatkailu- sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden kunnostushankkeita. Hankepäättöksenteon perustaksi ympäristökeskuksissa ei ole

⁷⁹ Tämä on vahva yksinkertaistus, eikä siinä oteta huomioon epävarmuustekijöitä.

tehty hanketyyppien hyöty-kustannustarkasteluja. Hankepäätöksenteon valmistelussa hankkeiden edullisuuden arvioimisessa käytettiin erilaisia pisteytystarkasteluja (ks. s. 38 ja 56).

Miten arvioida kulttuurihistoriallisten hankkeiden tukemisen kannattavuutta?

Tarkastuksessa tehdyn asiantuntijakyselyn perusteella voidaan todeta, että Suomessa ei ole tehty sellaisia kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostamisen hyöty-kustannusanalysejä, joista voitaisiin saada pohjaa arvioida tarkastuksen kohteena olevien hankkeiden tukemisen perusteltavuutta.⁸⁰

Keski-Euroopan ja Yhdysvaltojen kulttuurihistoriallisten rakennusten hyötyvaikutusten arvioinneista on tehty useita referointeja ja analyysejä.⁸¹ Navrud ja Ready (2002) toteavat, että empiiristen maksuhaluuskyselyjen⁸² mukaan kulttuurihistoriallisten kohteiden arvostus on suurta.

Norjalainen Nypan (2007) on tehnyt yleistyksiä Euroopan maiden kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostushankkeiden hyödyistä. Hän esittää muun muassa, että investointisijoitus kulttuurihistoriallisen hankkeen kunnostukseen tuottaisi 26 % enemmän hankkeen aikaisia työtilaisuuksia kuin investointi tiehankkeeseen. Korjausrakentaminen luo myös 16 % enemmän työmahdollisuuksia kuin uusi rakentaminen. Tästä näkökulmasta alueellisten ympäristökeskusten kulttuurihistoriallisten kohteiden tuke-

⁸⁰ *Museovirasto (2007) on tehnyt kyselyn korjausrakentamisesta. Kyselyn tuloksista ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöksiä korjausrakentamisen kannattavuudesta, eikä sen perusteella saada laskelmaperusteita tarkastettavien kulttuurihistoriallisten korjauskohteiden hyötyjen arvottamiselle.*

⁸¹ *Esimerkiksi Noonan (2002), Navrud ja Ready (2002), Mourato ja Mazzanti (2002) ja Nypan (2007).*

⁸² *Kulttuuritaloustieteen (engl. cultural economics) tutkijat pitävät kulttuurikohteiden hyötyjen arvottamisen parhaana menetelmänä ns. maksuhaluuskyselyä, koska siinä periaatteessa pystytään ottamaan huomioon kaikki kulttuurihistoriallisiin kohteisiin liittyvät arvot. Maksuhaluuskysely on kehitetty alun perin ympäristötaloustieteen alalla. Menetelmässä kuvataan henkilölle kohde ja kysytään hänen maksuhaluuttaan. Maksuhaluus ilmaisee kohteesta saatavaa kokonaisuhyötyä. Maksuhaluus on hypoteettinen: maksua ei tosiasiassa peritä mutta kyselyssä ilmaistaan maksuväline, esimerkiksi verojen korotus. Kulttuurihistoriallisista kohteista saatuja hyötyjä on arvioitu myös ns. matkakustannusmenetelmän avulla. Tällöin lasketaan kaikkien kohteessa vierailevien henkilöiden matkakustannukset yhteen. On katsottu, että menetelmä ei ota kuitenkaan huomioon kaikkia kulttuurihistorialliseen kohteeseen liittyviä arvoja. Eri menetelmistä: ks. Pagiola (1996) sekä Mourato ja Mazzanti (2002).*

mista tavoite 2 -ohjelmasta voitaisiin pitää rakentamisen aikaisten työpaikkojen näkökulmasta yhtä perusteltuina kuin tiehankkeita.

Miten arvioida veneilyhankkeiden tukemisen kannattavuutta?

Merenkulkulaitos⁸³ on selvittänyt veneilyn määrää ja taloudellisia vaikutuksia Suomessa. Selvityksen mukaan veneilystä valtiolle tulevien tulojen määrä ylittää kustannukset. Vapaa-ajan veneilyhankkeiden yhteiskuntataloudellista kustannus-hyötysuhdetta on ongelmallisempaa arvioida kuin valtiontalouden näkökulmasta vertailla todellisia rahavirtoja. Hyötyjen puolelle tulisi laskea muun muassa aineettomat ja markkinoilla ilmentymättömät tekijät, kuten vesistökuultuurin ja maiseman merkitys sekä alueen imago. Kustannuspuolella olisi taas huomioitava henkilövahingot ja haitalliset ympäristövaikutukset.⁸⁴

Tarkastuksessa ei ollut mahdollista arvioida tavoite 2 -ohjelmasta tuettujen veneilyhankkeiden kustannushyötysuhdetta. Kaakkois-Suomen alueellisessa ympäristökeskuksessa tehdyssä hankkeiden tuotosten ja tavoitteiden todentamisessa voitiin kuitenkin esimerkiksi todeta yhden tarkastetun veneilymatkailuhankkeen kaksinkertaistaneen vierailijoiden määrän.

Tuettujen vesihuoltohankkeiden hyötykustannussuhteen hahmottelua

Tarkastuksessa tehdyn asiantuntijakyselyn perusteella voidaan todeta, että Suomessa ei ole tehty vesihuoltohankkeista valtion- tai yhteiskuntataloudellisia kustannus-hyötylaskelmia.⁸⁵

Vesihuollon tukemisesta annettua lakia (686/2004) sovelletaan myös tuettaessa vesihuoltotoimenpiteitä Euroopan yhteisön rakennerahastoista tai muista Euroopan yhteisön varoista. Vesihuoltotoimenpiteen tukemisen edellytyksenä pidetään muun muassa sitä, että sen toteuttamista on talou-

⁸³ Merenkulkulaitos (2005).

⁸⁴ Veneilyn aiheuttamat pakokaasupäästöjen kustannukset on arvioitu noin 10 miljoonaksi euroksi vuodessa. Summasta yli 60 % on ilmastonmuutokselle (kasvi-huonekaasupäästöille) annettua haitta-arvoa ja loput ovat lähinnä paikallisesti ja alueellisesti terveyteen vaikuttavien päästöjen haitta-arvoa. Veneilyn muiden ympäristövaikutusten aiheuttamia taloudellisia haittoja on vaikeampi arvottaa yhtä systemaattisesti kuin pakokaasupäästöjä. Merkittävimmät ympäristötaloudelliset seuraamukset koituvat luonnonympäristön kulumisesta, pilaantuneiden maiden käsittelemisestä, meluhaitoista sekä jätevesistä ja talousjätteistä. Näistä vaikutustiedoista ei ole olemassa kattavia määrätietoja.

⁸⁵ Suomessa on kuitenkin tehty muutamia vesistöjen kunnostusten arvottamistutkimuksia: ks. Ahtiainen (2008).

dellisten, terveydellisten tai muista niihin verrattavista syistä pidettävä tarpeellisina (4 §). Toimenpiteiden kustannusten tulee olla kohtuulliset saavutettaviin hyötyihin nähden (4 §). Tämän näkemyksen voidaan katsoa tarkoittavan, että hankkeiden hyöty-kustannussuhteen täytyy lähestyä lukuarvoa yksi.

Vesihuoltohankkeiden hyöty-kustannussuhteen yleispiirteiseksi hahmottamiseksi tarkastuksessa tehtiin laskelma siitä, kuinka paljon keskitetyissä vesihuoltohankkeissa käytettiin yhtä liittymää (taloutta) kohti tavoite 2 -ohjelman valtion ja EU:n yhteenlaskettua tukea. Keski-Suomessa eri hankkeiden liittymää kohti laskettu tuki oli 830–3 680 euroa⁸⁶ sellaisissa hankkeissa, joissa tuen hakijana oli kunta mutta joihin liittyi myös osuuskunta. Ainoan pelkästään osuuskuntamuotoisen vesihuoltohankkeen tuki liittymää kohti oli 3 000 euroa.

Kaakkois-Suomessa alueellisen ympäristökeskuksen rahoitustuki osuuskuntamuotoisissa hankkeissa (21 kpl) oli hieman pienempi kuin Keski-Suomessa: noin 2 600 euroa liittymää kohti. Sekä Keski-Suomessa että Kaakkois-Suomessa on odotettavissa lisäliittymiä, jolloin edellä esitetyt keskimääräluvut pienenevät. Tarkastuksessa eräänlaisena "varmentavana" vertailuympäristökeskuksena toimivassa Länsi-Suomen alueellisessa ympäristökeskuksessa tavoite 2 -ohjelmasta rahoitettujen osuuskuntamuotoisten vesihuoltohankkeiden tuki oli puolestaan pienempi kuin Keski- ja Kaakkois-Suomessa: 1 500 euroa/liittymä.

Vesihuoltohankkeita voidaan tukea myös kansallisen avustusjärjestelmän puitteissa. Kaakkois-Suomen kansallisesti rahoitetuissa vesihuolto-osuuskuntahankkeissa esimerkiksi vuonna 2008 avustuksen määrä oli 2 100 euroa. Kansallisella avustuksella rahoitetut vesiosuuskuntahankkeet on siis keskimäärin saatu aikaan hieman pienemmällä tuella kuin vastaavat hankkeet tavoite 2 -ohjelmasta, mikäli mahdollisia tulevia liittymiä ei lasketa lukuun.

Arvioitaessa kustannusten kohtuullisuutta ja vesihuoltohankkeiden hyöty-kustannussuhdetta kokonaisuutena, yhteiskuntataloudellisesti, on otettava huomioon, että keskitetyllä vesihuollolla (so. vesi- ja jätevesihuollolla) saavutetaan seuraavia hyötyjä (riippumatta siitä, keihin hyödyt kohdentuvat):

1. säästöt terveydenhuollossa hyvälaatuisen juomaveden takia⁸⁷

⁸⁶ Yhdeksi liittymäksi laskettiin myös elinkeinoliittymä ja yksi leirikeskus.

⁸⁷ Kaivovesien laatu on monilla alueilla Suomessa huono ja vesi on humus- ja rautapitoista. Keskitetty vesihuolto ei kuitenkaan aina yksiselitteisesti ole terveydellisesti parempi vaihtoehto kuin kiinteistökohtainen vesihuolto. Kansanterveyslaitos (2008) on arvioinut, että vuonna 1998 – 2006 raportoitiin 56 vesiepidettä.

2. hyödyt veden huoltovarmuudessa myös kuivina kesinä tai talvina
3. hyödyt haja-asutuksen ravinnekuormituksen vähentämisestä⁸⁸
4. hyödyt pohjavesien likaantumisen tai pilaantumisen estymisestä tai vastaavasti kustannussäästöt pilaantumisen estämisinvestointien vähentymisestä⁸⁹
5. kiinteistönomistajille koituva hyöty kiinteistön arvon noususta; tähän liittyen hyötynä lisääntyneet kiinteistöverotulot kunnille
6. mukavuushyödyt keskitettyyn vesihuoltoon liittyneille
7. toiminnan taloudellisen tehokkuuden tuottamat hyödyt liittyneille (yrityksille)
8. hyödyt tukien tai avustusten saamisen takia.

Veden saatavuus voi myös vaikuttaa vetovoimatekijänä sijoittumisessa alueelle ja näin tuottaa alue- ja kunnallistaloudellisia hyötyjä asutusta ja elinkeinoelämää houkutteleville alueille.⁹⁰

miaa, joissa sairastui yhteensä 16 800 henkilöä. Vesiepidemioiden joukossa oli myös suuria kunnallisia vesihuoltolaitoksia, joiden jakamasta talousvedestä sairastui tuhansia ihmisiä. Harvaan asutuilla alueilla vesihuoltoverkoston pituus voi kasvaa niin pitkäksi, että veden laatu voi heikentyä olennaisesti ennen kuin se on asiakkaan käytettävissä.

⁸⁸ *Vuonna 2004 astui voimaan valtioneuvoston asetus haja-asutusalueiden talousjätevesien käsittelystä (542/2003). Asetus on selvästi kiihdyttänyt vesihuoltoverkostojen rakentamista. Haja-asutusalueilla useista kiinteistöistä kaikki jätevedet johdetaan kahden tai kolmen saostuskaivon kautta suoraan maahan tai vesistöön. Tämä ei täytä asetuksen vaatimuksia. On arvioitu, että yhden viemäriverkoston ulkopuolisella alueella olevan asukkaan fosforikuorma, yleisin vesien rehevyyttä säätelevä ravinne, olisi yli viisinkertainen verrattuna viemäroidyssä taajamassa asuvaan.*

⁸⁹ *Vesilaisissa (264/1961) on esitetty ehdoton pohjaveden pilaamiskielto.*

⁹⁰ *Tällaisella hyötyjen alueellisella kohdentumisella ei sinänsä ole merkitystä yhteiskuntatalouden kannalta, koska tällöin hyötyjen distribuutiolla (jakaantumisella) ei ole merkitystä.*

Aivan uutena vesihuoltohankkeiden hyötynä on nähty se, että alueelliset vesihuoltohankkeet voisivat tukea kuituverkkojen rakentamista ja pienentää näin haja-asutusalueiden nopeiden tietoverkkoyhteyksien rakentamisen kustannuksia.⁹¹ Liikenne- ja viestintäministeriö⁹² on arvioinut, että mikäli samaan (vesiosuuskunnan) kaivantoon vesi- ja viemärijohtojen kanssa voidaan asentaa valokaapelit (tai suoja-putket), rakentamiskustannukset liittymää kohtaan pienenevät puoleen.⁹³ Tarkastuksessa tehtyjen asiantuntijakeskustelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tehty laskelma on liian optimistinen.

Vesihuoltohankkeiden hyöty-kustannussuhteen laskelman kustannuspuolelle asettuisivat investointikustannusten lisäksi myös mahdolliset kustannukset yhdyskuntarakenteen hajautumisesta. Tätä kysymystä tarkastellaan erikseen luvussa *Tuettujen hankkeiden muut kuin tavoitellut vaikutukset* (luku 3.3.8).

Tarkastuksessa ei ollut mahdollista arvioida ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmasta tuettujen vesihuoltohankkeiden todellisia hyöty-kustannussuhteita ja arvioida tästä näkökulmasta ympäristökeskusten tukipäätösten rationaalisuutta. Viitteitä tuettujen vesihuoltohankkeiden kannattavuudesta voidaan kuitenkin saada ns. tulostensiirtomenetelmällä (engl. benefit transfer, value transfer): hyödyntämällä jo aiemmin tehtyjä arvottomistutkimusten tuloksia.

Tanskassa on tehty maksuhalukkuuskysely puhtaan pohjaveden saannin arvostamisesta. Maksuhalukkuudeksi saatiin 253 euroa/henkilö/vuosi.⁹⁴ Tämä oli Tanskassa hyödyn lisäarvo veden vuotuisen käyttömaksun lisäksi.⁹⁵ Ottamalla tämä maksuhalukkuus lähtökohdaksi voidaan tehdä karkea

⁹¹ Suomen tietoyhteiskuntastrategiassa (Tietoyhteiskuntaohjelma 2007) vuosille 2007–2015 on linjattu yhtenä kärkihankkeena ”tietoverkkojen yhteysnopeuksien kasvattaminen ja tietoyhteiskuntainfrastruktuurin yhteen toimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistaminen.” Kansallisen toimintasuunnitelman avulla muun muassa varmistetaan että kotitalouksille, yrityksille ja julkisen sektorin organisaatioille on tarjolla nopeita, 100 Mbit/s:n laajakaistayhteyksiä. Uudisrakennuksissa ja peruskorjauskohteissa laajennetaan valokuidun käyttöä.

⁹² Liikenne- ja viestintäministeriö (2008).

⁹³ Ministeriön selvityksen mukaan valokaapeleille sopivien ylimääräisten suoja-putkien asentaminen vesi- ja viemäriverkoston rakentamisesta tulisi asettaa jopa ehdoksi vesihuollon saamalle taloudelliselle tuelle ja avustuksille.

⁹⁴ Hasler ym. (2005).

⁹⁵ Lukujen suuruuteen liittyen on huomattava, että Suomessa vesihuoltolaitosten perimät käyttömaksut eivät perustu ihmisten kaikkia hyötyjä mittaavaan maksuhalukkuuteen.

arviointi tavoite 2 -ohjelmasta tuettujen hankkeiden yhteiskuntataloudellisesta kannattavuudesta.⁹⁶

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemien 21 osuuskuntamuotoisen vesihuoltohankkeen hyöty-kustannussuhteet olivat 0,47–2,44.⁹⁷ Lukuarvoltaan yli yhden hyöty-kustannussuhde oli 17 hankkeella (81 %). Kaikkien hankkeiden yhteenlaskettu hyöty-kustannussuhde oli 1,14. Keski-Suomessa kuntien ja osuuskuntien yhteisissä hankkeissa hyöty-kustannussuhde oli aavistuksen verran kannattava (1,02). Länsi-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tukeman kahden osuuskuntamuotoisen vesihuoltohankkeen hyöty-kustannussuhde oli puolestaan varsin suuri: 2,76.

Laskelma osoittaa – mikäli suomalaisten puhtaan pohjaveden arvostus on samaa suuruusluokkaa kuin tanskalaisten – että tavoite 2 -ohjelmasta tuetut vesihuoltohankkeet voivat hyvinkin olla yhteiskuntataloudellisesti kannattavia. Näin vesihuoltohankkeiden tukitoiminnalla saavutettuja hyötyjä ei voitaisi pitää kustannuksiin nähden kohtuuttomina.

Tulostensiirtomenetelmän luotettavuus ja validiteetti ovat olleet alan tutkijoiden piirissä vahvan keskustelun kohteena.⁹⁸ Näin edellä esitettyyn laskelmaan tulee suhtautua kohtuullisella varauksella.

3.3.7 Tuettujen hankkeiden kustannustehokkuus

Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, miten asetetut tuotokset ja/tai tavoitteet voitaisiin saavuttaa mahdollisimman pienin panoksin. Tarkastuksessa ei ollut mahdollista arvioida suoraan kustannustehokkuutta, koska:

⁹⁶ Sekä Keski- että Kaakkois-Suomessa kaikki tuetut vesihuoltohankkeet käyttävät pohjavettä.

⁹⁷ Laskelmassa vesihuoltohankkeen investointikustannuksia verrattiin maksuhallukkuuteen. Laskelmassa oletettiin, että liittymä vesihuollossa palvelee kahta henkilöä. Laskelman aikaperspektiivi perustettiin VTT:n laskelmiin (Välisalo ym. 2006): *AssetVesi-tutkimushankkeen mukaan vesihuoltoverkostojen tekninen käyttöikä on keskimäärin 40–60 vuotta; laskelmassa käytettiin verkoston käyttöikä 50:tä vuotta. Diskonttokorkokannaksi oletettiin 6 %.*

⁹⁸ Ahtialan (2008) mukaan menetelmän virhetyyppeinä voivat olla yleistysvirheet, mittausvirheet ja julkaisuvalikoitumisvirheet. Monissa tulostensiirron validiteettia koskevissa tutkimuksissa on laskettu tulosten siirtämisen aiheuttama siirtovirhe. Siirtovirheet ovat vaihdelleet muutamasta prosentista jopa satoihin prosentteihin. Suomessa tulostensiirtomenetelmää on käytetty vain kolmessa ympäristöhyödykkeisiin liittyvässä tutkimuksessa.

- kaikkien hakkeiden tulosten raportointi (FIMOS) ei anna mahdollisuuksia päätellä, mitä tavoitteita aiheutuneilla kustannuksilla on saavutettu tai tullaan saavuttamaan
- käytössä ei ollut riittävästi vertailuaineistoa erilaisten panosten ja toimien kustannustasoista.

Tarkastuksessa kustannustehokkuutta arvioitiin epäsuorasti tuettujen hankkeiden kustannusarvioiden toteutumisen perusteella suhteessa asetettuihin tuotostavoitteisiin sekä kustannusarvioiden ylittämisen vaikutuksia valtion tukiosuuksiin.

Keski-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tukemissa kaikissa hankkeissa budjetti ylittyi tai alittui 10 % joka kolmannessa (noin 36 %) rahoitetussa hankkeessa. Budjetti alittui lähes joka neljännessä (n. 23 %) ja ylittyi joka kuudennessa (noin 13 %) hankkeessa. Suurin budjetin ylitys oli 147 % (teollisen kulttuuriympäristön kunnostushanke). Suurin alitus oli 77 % (jätteenpolttolaitos).

Suurin budjetin euromääräinen ylitys oli noin 520 000 euroa (jätevedenpuhdistamo, 27 % budjetista). Budjetin ylitykset ovat johtuneet joko epärealistisista rahoitussuunnitelmasta (kustannustehokkuusodotuksista) tai työnaikaisista suunnitelmien muutoksista varsinkin vanhojen kulttuurihistoriallisten rakennusten kunnostamishankkeissa erilaisten rakennevikojen takia. Ylitystapauksissa voidaan sanoa toiminnan olleen kuitenkin valtiontalouden näkökulmasta riittävän tehokasta, koska tarkastuksen perusteella yhdessäkään budjetin ylittämistapauksessa ei ole käytetty valtion tai EU:n rahoitusta vajeen kattamiseksi ja olennaiset tuotokset on saatu aikaan.

Keski-Suomessa suurin hankebudjetin euromääräinen alitus oli noin 330 000 euroa (jätteenkäsittelykeskus, 20 % budjetista). Tässä tapauksessa suurin osa kustannussäästöstä (noin 80 %) kohdentui kunnalle.⁹⁹ Syinä budjettialituksiin olivat lähinnä suunniteltua pienemmät kustannukset tiettyjen kustannuserien poisjäännin takia. Asetetut tuotostavoitteet kuitenkin saavutettiin budjettialituksista huolimatta.

Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen rahoittamissa hankkeissa budjetti ylittyi tai alittui 10 % lähes joka toisessa hankkeessa (noin 47 %).¹⁰⁰ Budjetti alittui joka neljännessä (noin 27 %) ja ylittyi joka viidennessä (noin 20 %) hankkeessa. Suurin prosentuaalinen ylitys oli 50 %

⁹⁹ Tässä hankkeessa syntyi kallion louhinnan yhteydessä mursketta, josta syntyi tuottoja, joita ei ollut ennakoitu rahoitussuunnitelmassa. Murskeesta saatu tuotto huomioitiin maksatuserissä tukea vähentävänä eränä.

¹⁰⁰ Länsi-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmasta tuetuissa hankkeissa budjetti ylittyi tai alittui yli 10 % joka neljännessä (23 %) hankkeessa.

(ammattikorkeakoulun kestävä kehityksen ohjelmahanke) ja suurin alitus 67 % (kulttuurimatkailun tuotteistamishanke).¹⁰¹

Suurin budjetin euromääräinen ylitys oli Kaakkois-Suomen tukemissa hankkeissa noin 287 000 euroa (Haminan historiallisen keskuksen kehittäminen, 12 % budjetista). Yli 100 000 euron ylityksiä oli kolme kappaletta. Budjetin ylitykset ovat johtuneet joko epärealistisista rahoitussuunnitelmasta (kustannustehokkuusodotuksista) tai työnaikaisista suunnitelmien muutoksista varsinkin rakennusten kunnostamishankkeissa. Ylitystapauksista joka neljäs oli vesihuoltohanke.¹⁰²

Ylitystapauksissa voidaan toiminnan katsoa valtiontalouden näkökulmasta olleen riittävän tehokasta, koska tarkastuksen perusteella tuotostavoitteet saavutettiin ja yhdessäkään ylittämistapauksessa ei ole käytetty valtion tai EU:n lisärahoitusta vajeen kattamiseksi.

Suurin hankebudjetin euromääräinen alitus Kaakkois-Suomen alueellisen ympäristökeskuksen hankkeissa oli noin 560 000 euroa (vesihuoltohanke, 52 % budjetista). Tässä tapauksessa suurin osa kustannussäästöistä (noin 60 %) kohdentui yksityiselle taholle. Syinä budjettialituksiin olivat lähinnä suunniteltua pienemmät kustannukset tietyissä kustannuserissä. Alituksista peräti 38 % koski vesihuoltohankkeita.¹⁰³ Budjetin alittaneissa hankkeissa saavutettiin asetetut tuotostavoitteet.

3.3.8 Tuettujen hankkeiden muut kuin tavoitellut vaikutukset

Keski-Suomen ja Kaakkois-Suomen ympäristökeskusten rahoittamilla hankkeilla on ollut hyvin ympäristömyönteiset tavoitteet ja kaikki hankkeet on FIMOS-rekisterissä merkitty ympäristöpositiivisiksi.

¹⁰¹ Tämä koskee suuria hankkeita. Yhdessä pienessä hankkeessa alitusprosentti oli 86.

¹⁰² Vesihuoltohankkeiden kustannusten arvioiminen on monivaiheinen prosessi. Tukihakemukset perustuvat yleissuunnitelmaan. Tarkentavassa rakennussuunnitelmassa kustannuksiin vaikuttaa esimerkiksi mahdollinen pumppaamojen määrän muutos. Rakennussuunnitelmassa tarkentuvat myös maaperätutkimukset, ja nämä tulokset taas vaikuttavat louhinnan määrään. Lopulliset hankekustannukset voidaan vasta todeta urakkakilpailituksen jälkeen. Tähän taas vaikuttaa yleinen talouden ja rakentamisen tilanne.

¹⁰³ Vesihuoltohankkeissa budjetin alitukset voivat johtua esimerkiksi siitä, että suunnitteluvaiheessa putkimateriaali on laskettu standardihinnoin eikä laskelmassa ole otettu huomioon mahdollisia alennuksia.

Suurten fyysisten hankkeiden ympäristövaikutuksia pyritään hallitsemaan lupamenettelyllä, ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä (YVA) ja ns. Natura-vaikutusarvioinneilla.

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus on tukenut tavoite 2 -ohjelmasta 11:tä lupaa edellyttävää hanketta. Kaakkois-Suomessa hankkeita on ollut kolme. Ympäristöluvassa¹⁰⁴ annetaan määräyksiä muun muassa toiminnan laajuudesta, päästöistä, niiden vähentämisestä ja tarkkailusta. Koska luvan myöntämisen edellytyksenä on, että toiminnasta ei saa aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, voidaan olettaa, että keskusten tavoite 2 -ohjelmasta tuetut lupahankkeet eivät ilmeisesti tule aiheuttamaan ei-tavoiteltuja, merkittäviä negatiivisia ympäristövaikutuksia.

Keski- ja Kaakkois-Suomen alueellisten ympäristökeskusten rahoittamissa hankkeissa ei ole ollut sellaisia, joista olisi tullut tehdä ympäristövaikutusten arviointi.¹⁰⁵ Näin lähtökohtaisesti voidaan siten edelleen olettaa, että tuetut hankkeet eivät ilmeisesti tule aiheuttamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Keski- ja Kaakkois-Suomen alueelliset ympäristökeskukset eivät ole myöskään tukeneet sellaisia hankkeita, joilla voisi olla haitallisia vaikutuksia Natura-alueisiin.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Ympäristönsuojelulaille (86/2000) säännellään ympäristön pilaantumista aiheuttavaa toimintaa. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Ympäristöluvan tarvitsevat toiminnot on lueteltu ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000). Vesistöä muuttaville ja ympäristöä pilaaville toiminnoille tarvitaan usein vesilain tai ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Vesilaissa (261/1961) on lueteltu hankkeita, joihin lupa on aina haettava. Jos hankkeen toteuttaminen vaatii luvan sekä ympäristönsuojelu- että vesilain perusteella, riittää yksi hakemus ja hankkeelle annetaan yksi lupa. Molempien lakien mukaan lupa saatetaan tarvita sellaiseenkin hankkeeseen, jota ei ole laissa tai asetuksessa mainittu mutta jolla on haitallisia ympäristövaikutuksia. Joidenkin hankkeiden toteuttaminen voi edellyttää myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), kemikaalilain (744/1989) ja/tai jätelain (1072/1993) mukaisia lupia.*

¹⁰⁵ *Vuonna 1994 voimaan tullutta lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994), YVA-lakia, sovelletaan suuriin fyysisiin hankkeisiin, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Arvioitavat hankkeet on lueteltu lakia täydentävässä valtioneuvoston asetuksessa (713/2006). Tavallisemmin ne ovat ympäristölupaa edellyttäviä hankkeita. Alueellinen ympäristökeskus voi päättää YVA-menettelyn soveltamisesta myös muihin hankkeisiin, mikäli niistä voisi aiheutua asetuksessa mainittuihin hankkeisiin rinnastettavia merkittäviä vaikutuksia.*

¹⁰⁶ *Natura-arviointi on kevyempi kuin ympäristövaikutusten arviointimenettelylain (468/1994) tarkoittama arviointi. Natura-arvioinnin edellytetään selvittävän*

Vaikka rahoitettujen hankkeiden joukossa ei ole ollutkaan sellaisia, joista olisi ollut mahdollista välittömästi aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, voivat jotkin tuetut hankkeet kuitenkin aiheuttaa lievempiä haitallisia ympäristövaikutuksia, koska hankkeiden todellisia vaikutuksia rahoituspäätöksen jälkeen ei seurata. Esimerkiksi matkailun edistämishankkeilla saattaa olla haitallisia vaikutuksia ympäristöön, jos matkailijoiden määrät lisääntyvät huomattavasti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt valtion tonttipolitiikkaa ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevassa tarkastuksessa¹⁰⁷ huomiota siihen, että rahoitustukea saavat vesihuoltohankkeet voivat aiheuttaa haitallista yhdyskuntarakenteen hajautumista. Maankäytön ohjausjärjestelmän näkökulmasta ongelmana on erityisesti se, että ajaututaan sellaiseen tilanteeseen, jossa vesihuoltohankkeiden toteuttaminen asettuu ohjaamaan maankäytön suunnittelua ja estää näin tavoitteellisen suunnittelun.

Tämän tarkastuksen ympäristökeskuskäyntien aikana keskusteltiin tavoite 2 -ohjelmasta tuettujen vesihuoltohankkeiden mahdollisista yhdyskuntarakennetta hajauttavista vaikutuksista. Ympäristökeskusten edustajat olivat tietoisia tästä ongelmasta, ja sen tietoista huomioonottamista osoittaa se, että hankepäätöksiä valmistelemissä ryhmissä oli vahva keskustusten maankäytön edustajien osuus.

Kaakkois-Suomessa, jossa on tuettu monia osuuskuntamuotoisia vesihuoltohankkeita, oli selvänä tietoisena tavoitteena tukea vesihuoltovarmuuden lisäksi samalla nimenomaisesti olemassa olevan kyläyhteisörakenteen tiivistymistä. Tämä pystyttiin osoittamaan tarkastajalle sekä kartalla että maastossa.

Keski-Suomessa taas oli tuettu kuntien hankkeita, joten voidaan olettaa, että näissä kunta oli lähtökohtaisesti suunnitellut yhdyskuntarakennettaan. Lisäksi ympäristökeskuksessa katsottiin, että sen tavoite 2 -ohjelmasta tukemat vesihuoltoon kuuluvat kuntien jätevedenpuhdistamot ovat jopa kiinteyttäneet yhdyskuntarakennetta, koska ne ovat koonneet asutusta kuntien reuna-alueilla.

ainoastaan Natura-alueen valinnan perusteena olleita luonnonarvoja eikä esimerkiksi sosiaalisia vaikutuksia. Natura-arvioinnissa ei myöskään lähtökohtaisesti tarvita vaihtoehtotarkastelua. Natura-arviointi on kuitenkin luonteeltaan sitovampi kuin ympäristövaikutusten arviointi: merkittävää heikennystä aiheuttava hanke tai suunnitelma voidaan sallia vain poikkeustilanteessa Natura-arvioinnin jälkeen, kun taas ympäristövaikutusten arviointi lähinnä lisää päätöksen tietopohjaa.

¹⁰⁷ VTV (2009).

4 Tarkastusviraston kannanotot

Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettiin varoja kolmen tavoiteohjelman toteuttamiseen ohjelmakaudella 2000–2006. Kuusi ympäristöministeriön hallinnonalan alueellisista ympäristökeskuksista osallistui hankkeiden rahoittajaviranomaisina ja osin myös hanketoteuttajina Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmien toteuttamiseen ohjelmakaudella 2000–2006.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää alueellisten ympäristökeskusten rooli ja toiminta tavoite 2 -ohjelman toteuttajana. Tarkastus toteutettiin keskittymällä ohjelmatyöhön liittyvien strategisten tavoitteiden toteuttamisen sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioimiseen. Strategioiden toteuttamista koskeva päätarkastuskysymys jaettiin kahteen osakysymykseen ympäristökeskusten roolin perusteella:

a) Miten hyvin alueellisten ympäristökeskusten tukemat hankkeet ovat toteuttaneet maakunnan aluekehityspolitiikkaa?

b) Miten hyvin alueellisten ympäristökeskusten rahoittamat hankkeet ovat toteuttaneet alueen ympäristöpolitiikkaa?

Toisena päätarkastuskysymyksenä arvioitiin sitä, miten tuloksellista ja vaikuttavaa ohjelmatyö on ollut.

Aluekehitys- ja ympäristöpolitiikan toteuttaminen

Tarkastuksessa ympäristökeskusten aluekehityspolitiikan toteuttamista arvioitiin vertaamalla ohjelmasta tuettuja hanketyyppejä ja niiden määrää aluesuunnittelujärjestelmän tuottamien eritasoisten ohjelmien, suunnitelmien ja sopimusten tavoitteisiin ja painotuksiin ajallisesti. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että kokonaisuutena arvioiden alueelliset ympäristökeskukset ovat tavoite 2 -ohjelmatyössään toteuttaneet varsin hyvin aluekehityspolitiikkaa, kun tarkastuskriteerinä oli hankerahoituksen kohdentuminen aluekehityssuunnitelmissa määritetyille strategia-alueille. Ympäristökeskusten aluepolitiikan toteuttamisen onnistuminen ilmentänee eri tahojen hyvää alueyhteistyötä maakunnan kehittämisessä.

Ympäristöpolitiikan toteuttamista arvioitiin vertaamalla keskuksen ohjelmasta tuettuja hanketyyppejä ja niiden määrää ympäristöpoliittisiin ohjelmiin ja suunnitelmiin sekä ympäristökeskuksen toimintaa ohjaavien suunnitteluasiakirjojen tavoitteisiin ja painotuksiin. Kokonaisuutena arvioiden ympäristökeskukset ovat toteuttaneet myös ympäristöpolitiikkaa varsin hyvin. Tarkastuksessa on kuitenkin todettu, että ympäristökeskus-

ten toiminta- ja taloussuunnitelmat eivät ole olleet kovinkaan ohjaavia tavoite 2 -ohjelman suhteen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan niiden ohjausvaikutusta tulisi kehittää. Myös alueellisia ympäristöohjelmia tulisi kehittää niin, että niistä voidaan paremmin lukea eri tavoitteiden painotuksia ja tärkeysjärjestyksiä hankerahoitus päätöksenteon perustaksi. Tämä lisäisi omalta osaltaan hankerahoituksen läpinäkyvyyttä.

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Ympäristökeskusten tukemat hankkeet ovat olleet lähinnä rakentamis- ja infrahankkeita. Niillä on pyritty tavoite 2 -ohjelmassa erityisesti aluerakenteen, yhdyskuntien, elinympäristön ja vetovoimatekijöiden kehittämiseen. Selvä pääpaino hankerahoituksessa on ollut erilaisilla vesihankkeilla: talous- ja jäteveden teknisen huollon hankkeilla ja vesistöjen kunnostushankkeilla. Kulttuurihistoriallisten kohteiden kunnostamista ja matkailuhankkeita on myös tuettu paljon. Näiden hankkeiden tukeminen on ollut perusteltua muun muassa maakunnan yhteistyöasiakirjojen ja ohjelmatoimien näkökulmista. Ympäristöteknologisia hankkeita on tuettu vähän; tätä mahdollisuutta tavoite 2 -ohjelma-asiakirjat eivät ole kuitenkaan lähtökohtaisesti rajoittaneet.

Rahoitustuki on kohdentunut suurelta osin kunnille ja kuntien yrityksille. Tarkastusvirasto katsoo, että jatkossa uudella ohjelmakaudella hanke-toiminnassa tulisi pyrkiä entistä aktiivisempaan hankeideointiin myös yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Hankerahoitusta tulisi myös suunnata entistä innovatiivisempiin ympäristönsuojelun kehittämistoimiin. Tämä saattaa edellyttää tiiviimpää yhteistyötä yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa.

Ympäristökeskukset ovat vaihtelevasti tukeneet omia hankkeitaan tavoite 2 -ohjelmasta. Tarkastuksen perusteella on voitu todeta, että rahoitus on ollut perusteltua ja keskuksen omien hankkeiden takia ei ole tehty rahoittamatta jättämispäätöksiä ns. hyvistä hankkeista. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että omien hankkeiden tukemiselle tulisi jatkossa laatia ympäristökeskuksia koskevat pelisäännöt, esimerkiksi rahoituksen enimmäismäärä.

Tarkastuksen perusteella ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelmasta tuetuissa hankkeissa määritellyt tuotokset on saatu aikaan valtaosin suunnitelmien mukaisesti. Fyysisten infrahankkeiden lisäksi rahoitustuella on voitu kehittää myös erilaisia yhteistoimintamalleja. Valtaosa tuettujen infrahankkeiden tuotoksista ja yhteistoimintamalleista on taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäviä: hankkeiden toteutusorganisaatiot ovat pääosin sellaisia pysyviä organisaatioita, jotka jatkavat toimintaansa hankkeiden pää-

tyttyä, koska hankkeissa rakennetun infrastruktuurin tai toimintatavan ylläpitoon on olemassa selkeät järjestelmät. Tarkastuksessa ei ole tullut esille, että rahoitetuissa hankkeissa olisi sellaisia, joiden voitaisiin todeta olevan täysin kestävämmällä pohjalla.

Uusista työpaikkatavoitteista on saavutettu noin kolmasosa. Toisaalta on huomattava, että erilaiset rakentamis- ja infrahankkeet ovat luoneet hankkeen aikaisia työpaikkoja. Lisäksi on ilmeistä, että monet hankkeet ovat välillisesti parantaneet myös yritystoiminnan mahdollisuuksia. Rahoitustukijärjestelmän sisäänrakennettuna ongelma on se, että hankehallinnan menettelytapoihin ei kuulu seurata työpaikka- ja yritystietojen pysyvyyttä eikä ylipäättään vaikutuksia. Tarkastusvirasto katsoo, että tähän epäkohtaan tulisi kiinnittää huomiota.

Tasa-arvotavoitteita toteuttavia hankkeita on keskuksissa tuettu varsin vähän. Tällaisten hankkeiden tukeminen on kuitenkin sekä rakennerahasto- että kotimaisen lainsäädännön näkökulmasta tärkeää. Tarkastusvirasto katsoo, tasa-arvoa toteuttavia hankkeita tulisi jatkossa mahdollisuuksien mukaan tukea enemmän.

FIMOS-rekisterin perustuloksiin ei kuulu ympäristötavoitteiden kirjausta. Tavoitteiden saavuttaminen voidaan kuitenkin merkitä rekisterissä tulostoteumakuvakseen. Tarkastuksessa on voitu todeta, että tulostoteumakuvauksessa ei aina ollut otettu kantaa ympäristötavoitteiden saavuttamiseen – vaikka hankkeiden loppuraporteissa tavoitteiden saavuttamista oli kuvattu ja arvioitu. Lisäksi näyttää siltä, että keskuksissa on ollut pääpaino hankkeiden tuotosten toteamisella tavoitteiden saavuttamisen arvioimisen jäädessä vähemmälle huomiolle. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että jatkossa tuettujen hankkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseen kiinnitetään enemmän huomiota ja tavoitteiden saavuttaminen dokumentoidaan keskitetysti.

Tarkastukseen kohteena olevat alueelliset ympäristökeskukset ovat tavoite 2 -ohjelmasta rahoittaneet eniten vesihuolto-, veneily- ja veneilymatkailu- sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden kunnostushankkeita. Tarkastuksessa tehdyn asiantuntijakyselyn perusteella voitiin todeta, että Suomessa ei ole tehty tämän tyyppisiä hankkeita koskevia valtion- tai yhteiskuntataloudellisia kustannus-hyötylaskelmia. Ympäristö- ja infrahankkeiden kustannus-hyötysuhteen, edullisuuden, arviointi on vaikeaa siksi, että kaikki hankkeiden vaikutukset eivät ilmene markkinoilla hintamekanismin piirissä. Taloustieteen alalla on kuitenkin kehitelty erilaisia menetelmiä ottaa huomioon myös markkinamekanismin ulkopuolisia vaikutuksia. Tarkastusvirasto katsoo, että ympäristöministeriön tulisi tukea ja käynnistää sellaista ympäristötaloudellista tutkimustoimintaa, jonka perusteella voitaisiin nykyistä paremmin tehdä erilaisten ympäristö-

hankkeiden valtion- ja yhteiskuntataloudellista edullisuuden arviointia päätöksenteon perustaksi.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on käytetty hankevalmistelussa hankkeiden hyvyyden arvioimisessa erilaisia pisteyttäviä ja painottavia tarkastelutapoja. Ne ovat toimineet myös tarkistuslistoina varmistamassa, että hankkeiden arvioimisessa on otettu riittävästi huomioon eri tekijöitä. Tarkastusvirasto katsoo, että jatkossa ympäristöministeriön tulisi arvioida näiden edullisuudenarviointitapojen käyttökelpoisuus ja ryhtyä mahdolliseen arviointitavan yhdenmukaistamiseen.

Ympäristökeskusten rahoittamilla hankkeilla on ollut hyvin ympäristömyönteiset tavoitteet ja kaikki hankkeet on FIMOS-rekisterissä merkitty ympäristöpositiivisiksi. Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että tuetut hankkeet eivät tule aiheuttamaan merkittäviä ei-tavoiteltuja ympäristövaikutuksia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt valtion tonttipolitiikkaa ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevassa tarkastuksessa huomiota siihen, että rahoitustukea saavat vesihuoltohankkeet voivat aiheuttaa haitallista yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tarkastusvirasto katsoo tärkeäksi, että tämä seikka otetaan huomioon tulevassakin hankepäätöksenteossa.

Tarkastusviraston suorittama tarkastus kohdistui rakennerahasto-ohjelmakauden 2000–2006. Virasto katsoo, että sen edellä esittämät suositukset ovat sovellettavia myös uudella ohjelmakaudella 2007–2013. Tuleva aluehallinnon uudistus ei viraston näkemyksen mukaan vaikuta sen esittämien suositusten toteuttamismahdollisuuksiin.

Lähteet

1. Normilähteet

Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602.

Asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 30.12.1999/1354.

Euroopan unioni (2002): Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan Yhteisön perustamissopimuksen konsolidoidut toisinnot (2002/C 325/01).

HE (140/1999): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.

Jätelaki 3.12.1993/1072.

Kemikaalilaki 14.8.1989/744.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 30.12.1999/1353.

Laki vesihuollon tukemisesta 30.7.2004/686.

Laki ympäristöhallinnosta 24.1.1995/55.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468.

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Neuvoston asetus (EY) n:o 1260/1999, annettu 21. päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä.

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21. päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppeiden sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2. päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

Rakennerahastolaki 29.12.2006/1401.

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä 19.12.2002/1224.

Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla 11.6.2003/542.

Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 11.8.2006/713.

Vesilaki 11.6.1961/264.

Ympäristönsuojeluasetus 18.2.2000/169.

Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86.

2. Virallislähteet

Kansanterveyslaitos (2008): Vesiepidemiat. [Http://www.ktl.fi/portal/3098](http://www.ktl.fi/portal/3098).

Komission tiedonanto (2000): Kohti sukupuolten tasa-arvoa koskevaa yhteisön puitestrategiaa (2001–2005), annettu 7. päivänä kesäkuuta 2000. KOM(2000) lopullinen.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2008): Vesiosuuskunnat haja-asutusalueiden kuituverkkojen rakentajina. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 7/2008.

Maa- ja metsätalousministeriö (2001): Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia, uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö. MMM:n julkaisuja 8/2001.

Maa- ja metsätalousministeriö (2004): Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategia 2005–2008 ja siihen liittyvä taustamuistio. Työryhmämuistio MMM 2004:3.

Maa- ja metsätalousministeriö (2005): Vesivarastrategia, painotukset vuoteen 2010. Maa- ja metsätalousministeriö.

Merenkululaitos (2005): Veneilyn määrä ja taloudelliset vaikutukset Suomessa. Merenkululaitoksen julkaisuja 5/2005.

Museovirasto (von Martens) (2007): Rakennusperinnön hoitoon suunnattujen avustusten seurantakysely. Museovirasto, Rakennushistorian osasto, 31.3.2007.

Seurantakomitea (2005): Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006, väliarvioinnin ajantasaistus, loppuraportti, 9.12.2005.

Sisäasiainministeriö (2004): Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet – Rikstäckande mål för regionutveckling. Alueiden kehittäminen 18/2004.

Suuntana menestyvä maakunta (2001). Suomen ympäristö 514.

Tietoyhteiskuntaohjelma (2007): Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007–2015. Uudistuva, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen Suomi. Valtioneuvoston kanslia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009): Valtion toimet tonttitarjonnan lisäämisessä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä. Tarkastuskertomusluonnos.

Varsinais-Suomen liitto (Esa Höglom) (2005): Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarvioinnin ajantasaistus 2005.

Ympäristöministeriö (1998): Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005. Suomen ympäristö 226.

Ympäristöministeriö (2002): Suomen Itämeren suojeluohjelma, valtioneuvoston periaatepäätös. Suomen Ympäristö 569.

Ympäristöministeriö (2004): Ympäristöhallinnon aluekehittämissuunnitelma. Ympäristöministeriön moniste 124.

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

Ympäristöministeriö (2007): Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015, valtioneuvoston periaatepäätös. Suomen ympäristö 10/2007.

3. Kirjallisuus

Ahtiainen, H. (2008): Vesistöjen tilan parantamisen hyötyjen arvottaminen. Suomen Ympäristö 7/2008.

Hasler, B., Lundhede, T., Martinsen, L., Neye, S.T. & Schou, J.S. (2005): Economic assessment of the value of drinking water management in Denmark by groundwater protection and purification of polluted groundwater. Discussion paper for the seminar on environmental services and financing for protection and sustainable use of ecosystems. Geneve, 10–11 October 2005.

Kauppila, O-P. (2008): Strategia innovaatio- ja asiakasorientaatio: Tarkastelu liiketoimintaympäristön ja organisaation konteksteissa. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1/08, s. 33–76.

Laakso, S., Kilpeläinen, P., Kuisma, H., Ritsilä, J., Itkonen, K., & Littunen, H. (2003): Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006, väliarviointi, loppuraportti 30.10.2003.

LTT-Tutkimus Oy, Oulun yliopisto, Suomen Aluetutkimus FAR, Suomen Itsesuunnittelu Oy, Vaasan yliopisto & Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (2003): Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006, väliarvioinnin loppuraportti.

Mourato, S. & Mazzanti, M. (2002): Economic valuation of cultural heritage: evidence and prospects. Teoksessa: Assessing the values of cultural heritage. Research report, The Getty Conservation Institute, Los Angeles.

Navrud, S. & Ready, R.C. (2002): Valuing cultural heritage. Applying environmental valuation techniques to historical buildings, monuments and artefacts. Edward Elgar Publishing, UK.

Noonan, D. (2002): Contingent valuation studies in the arts and culture: an annotated bibliography. The cultural policy center at the university of Chicago. Working Paper February 2002.

Nypan, T. (2007): Cultural heritage monuments and historical buildings as value generators in a post-industrial economy. Teoksessa: Lehtovuori, P. & Schmidt-Thomé, K. (2007): Economics and built heritage. TemaNord 2007:525.

Pagiola, S. (1996): Economic analysis of investments in cultural heritage: insights from environmental economics. Washington: Environmental Department, World Bank.

Ponnikas, J., Nevalainen, S., Mustonen, V., Korhonen, S. & Vainio, A. (2007): Etelä-Karjalan tavoite 2 -ohjelman vaikuttavuuden arviointi. Oulun yliopisto, Kajaanin yliopistokeskus, Lönnrot-instituutti.

Suutari, T. & Heiskanen, U.-M. (2007): Innovatiivisuus yhteisöjen paikallisessa kehittämisessä. Helsingin yliopisto, Ruralia instituutti, Raportteja 23.

Turtiainen, M., Salminen, P. & Leskinen, A. (2003): Lounais-Suomen ympäristökeskuksen tavoite 2 -ohjelmatyön (2000–2006) väliarviointi. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen moniste 17/2003.

Välisalo, T., Räikkönen, M. & Lehtinen, E. (2006): Asset Management vesihuollossa, kirjallisuustutkimus. VTT Working papers 61.

4. Kyselyt

Elokuussa 2008 lähetettiin teemamuotoinen sähköpostikysely 11:lle vesi-, ympäristö- ja kulttuuritalouden asiantuntijalle. Kaikki asiantuntijat vastasivat. Kysymykset koskivat tavoite 2 -ohjelmasta eniten tuettujen hanke-tyyppien hyöty-kustannusanalyysijä (asiaan liittyvää kirjallisuutta, esimerkkitaupauksia ja ideoita analyysin tekemiseksi).

5. Haastattelut ja keskustelut

Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus 20.–21.10.2008, yhteensä 13 henkilöä.

Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus 28.–29.10.2008, yhteensä 8 henkilöä.

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

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

- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely – *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely – *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulohajautuksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-082-0 (nid.)