

Ympäristönsuojelun, ympäristöterveyden ja eläinlääkintähuollon tehtävät, tuotteiden määrittely ja kustannusperusteet

Loppuraportti

Hiiden alueen kunnat
Hämeenlinnan seudullinen ympäristötoimi
Lahden kaupunkiseutu
Oulun seudun ympäristövirasto

15.9.2006

Efeko Oy



Kuulumme FCG-konserniin

Sisältö

1. JOHDANTO.....	3
1.1 TAUSTAA	3
1.2. HANKKEEN TOTEUTUS	3
1.2. HANKKEEN TAVOITTEET	4
1.3. TUOTTEISTAMINEN	4
2. KUNNAN YMPÄRISTÖTOIMEEN KUULUVAT TEHTÄVÄT	5
2.1. YMPÄRISTÖNSUOJELU.....	6
2.2. YMPÄRISTÖTERVEYS	7
2.3. ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO	8
2.4. TEHTÄVÄ JA LAATU	8
3. TYÖAJANSEURANTA	9
3.1. TOTEUTUS.....	9
3.2. TULOSTEN LUOTETTAVUUS JA TARKKUUS	9
3.3. Tulokset	10
3.3.1. Ympäristönsuojelu.....	11
3.3.2. Ympäristöterveys.....	13
3.3.3. Eläinlääkintähuolto	15
3.4. TYÖAJANSEURANNAN KOKEMUKSET - MIKÄ ONNISTUI JA MIKÄ EI?	15
4. KUSTANNUSTENJAON PERUSTEITA	16
4.1. KUNTAAN KÄYTETYN TYÖAJAN JA ASUKASLUVUN VERTAILU	16
4.1.1. Ympäristönsuojelu.....	16
4.2.2. Ympäristöterveys.....	17
4.2. KUSTANNUSTENJAKO JA TYÖAIKA	17
5. TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	19
6. KEHITTÄMISTARPEET JA SUOSITUKSET	21

LIITTEET

Liite 1	Ympäristönsuojelun tehtäväkuvaukset
Liite 2	Ympäristöterveyden tehtäväkuvaukset
Liite 3	Eläinlääkintähuollon tehtäväkuvaukset
Liite 4	Työajanseuranta ohje
Liite 5	Esimerkki työajanseurantataulukosta

1. Johdanto

1.1 Taustaa

Hankkeeseen osallistuivat seuraavat organisaatiot:

Hiiden alueen kunnat

(Lohja 36 200 as., Vihti 25 500 as., Karkkila 8 800 as., Siuntio 5 300 as., Nummi-Pusula 5 900 as., Sammatti 1 200 as. ja Karjalohja 1500 as.). Alueen asukasmäärä on 84 400 asukasta.

Hämeenlinnan seudullinen ympäristötoimi

(Hattula 9 200 as., Hauho 3 900 as., Hämeenlinna 47 100 as., Kalvola 3 400 as. ja Renko 2 300 as.). Alueen asukasmäärä on 65 900.

Lahden kaupunkiseutu

(Lahti 98 300 as., Hollola 21 000 as. ja Nastola 14 800 as.). Seudun alueen kuntien asukasmäärä on 134 100.

Oulun seudun ympäristövirasto

(Oulu 127 200 as., Kempele 14 000 as., Kiiminki 11 800 as., Liminka 7 000 as., Muhos 8200 as., Tyrnävä 5 600 as., Oulunsalo 9 200 as., Lumijoki 1 800 as., Hailuoto 1 000 as. ja Ylikiiminki 3 300 as.). Alueen asukasmäärä on 189 100.

1.2. Hankkeen toteutus

Hanke alkoi tammikuussa 2006. Hankkeen rahoittivat siihen osallistuneet kunnat.

Hankkeen ohjausryhmän muodostivat Oulun seudun ympäristövirastosta ympäristöjohtaja *Pekka Vuononvirta* ja ympäristönsuojelusuunnittelija *Marketta Karhu*, Hiiden alueelta projektipäällikkö/ympäristövalvontapäällikkö *Jaana Lehtonen*, Lahden kaupunkiseudulta Lahden kaupungin Valvonta- ja ympäristökeskuksesta ympäristöjohtaja *Kari Porra* ja terveystoimen johtaja *Pekka Patrikka* sekä Hämeenlinnan seudullisesta ympäristötoimesta ympäristötoimen johtaja *Sara Syyrakki*.

Hankkeen konsulttina toimi Efeko Oy. Efekossa hankkeesta vastasi tulosityksikön johtaja *Eila Kenni* ja hankkeen projektipäällikkönä toimi konsultti *Satu Hyrkkänen*. Hankkeen asiantuntijakonsultteina toimivat ympäristönsuojelun osalla projektipäällikkö *Jaana Lehtonen* apunaan projektipäällikkö *Katja Harle* Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnosta, ympäristöterveydenhuollon osalla tulosaluejohtaja *Maria Närhinen* Mikkelin ammattikorkeakoulusta sekä eläinlääkintähuollon osalta ympäristötoimen johtaja *Sara Syyrakki*. Hankkeessa saatiin ohjausta myös mm. seuraavilta asiantuntijoilta: kehittämispäällikkö *Jorma Valve* Efeko Oy, ympäristöasiantuntija *Vesa Valpasvuo* ja sosiaali- ja terveystoimen johtaja *Tuula Taskula* Suomen Kuntaliitosta.

Hankkeen työtapoina olivat yhteiset kokoukset, seminaarit sekä kokoontumisten välillä tapahtunut mielipiteiden vaihto osallistuvien organisaatioiden ja konsulttien välillä. Seminaareihin osallistui ohjausryhmän jäsenten ja konsulttien lisäksi hankkeessa mukana olevien organisaatioiden asiantuntijoita. Aloitusseminaariin 9.1.06 osallistui 17 henkilöä, Workshop:iin 10.3.06 osallistui 15 henkilöä ja loppuseminaariin 29.5.06 osallistui 22 henkilöä. Edellisten tapaamisten lisäksi ohjausryhmä kokoontui kolme kertaa.

1.2. Hankkeen tavoitteet

Projektin tavoitteena oli **ympäristötoimen tehtävien tuotteistaminen ja kuntien väliseen yhteistyöhön soveltuvan kustannusjaon perusteiden määrittely**.

Tätä varten projektin tavoitteena oli kartoittaa ja määritellä ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon viranomaistehtävät/-tuotteet sekä löytää niille oleelliset kustannustekijät. Kun tuotteet on selkeästi määriteltä, on helpompaa keskustella kuntien päättäjien kanssa lainsäädännön edellyttämästä palvelutasosta ja sen resursoinnista. Tuotteistaminen auttaa päättäjiä arviomaan saamaansa palvelua sekä sen kustannuksia.

1.3. Tuotteistaminen

KESKEISET KÄSITTEET

Tuote:

"Tuote voi olla aineeton tai aineellinen: palvelu, tavara, tietotuote tai näiden yhdistelmä" (Melin). Kunnallishallinnossa tuote voi olla esim. päätös tai hallintotoimi. Tuote voi olla joko yksittäinen toimenpide tai laaja palvelukokonaisuus.

Tuotteistaminen:

Tuotteistaminen on toiminnan/palvelujen jäsentämistä ja määrittelyä. Kunnan kaikki tehtävät, myös viranomaistehtävät, voidaan "tuotteistaa", eli määritellä.

Kustannuslaskenta:

Kustannuslaskennassa kustannukset kohdennetaan sille asialle (yksikölle/tehtävälle), joka ne aiheuttavat. Kustannuslaskennan tarkoitus on selvittää, paljonko palvelun tuottaminen organisaatiolle "maksaa". Tätä tietoa käytetään toiminnan johtamiseen ja kehittämiseen sekä palvelujen hinnoitteluun.

Tuotteistamisen ja kustannusten määrittely tässä hankkeessa

Tuotteistamista tehdään, koska tarvitaan selkeitä määrittelyjä palveluille. Kun palvelut/tehtävät on määriteltä, voidaan arvioida palvelujen kustannuksia, laatua ja tuloksia.

Koska "tuote" mielletään usein lähinnä liiketoiminnan käsitteeksi, viranomaistehtäviä määriteltäessä se voidaan kokea vieraaksi. Tästä syystä projektissa päädyttiin käyttämään käsitettä "tehtävä". Käsitteen "tehtävä" valintaa puolsi myös se, että Kuntaliiton asiantuntijat toivat esiin huolensa siitä, että "tuote" käsitettä käytettäessä, voidaan saada väärä mielikuva siitä, että viranomaistehtävä olisi hankittavissa vapaasti mistä vain (tarkemmin luku 2.)

Tuotteistamiseen liittyvä tuote-/tehtäväkohtainen kustannuslaskenta edellyttää, että kustannukset pystytään kohdentamaan tehtäville. Tässä projektissa siihen ei ollut mahdollisuutta, koska kirjanpidosta ei ollut kaikista organisaatioista saatavissa tietoja riittävällä tarkkuudella ja kohtuullisella työpanoksella. Projektissa päädyttiin selvittämään suurinta kustannustekijää, joka on henkilötyö, työajanseurannan avulla.

Tehtäväkohtainen kustannuslaskenta ja kuntien välinen kustannustenjako ovat eri asioita. Kustannuslaskenta kertoo paljonko tehtävän tuottaminen maksaa, mutta kustannuslaskenta ei kerro, miten organisaation kustannukset jaetaan kuntien kesken.

2. Kunnan ympäristötoimeen kuuluvat tehtävät

Kunnan tehtävät on tässä hankkeessa jaettu kolmeen kokonaisuuteen:

- **ympäristönsuojelu**
- **ympäristöterveys**
- **eläinlääkintähuolto**

Jokaisen kokonaisuuden kohdalla on määritelty erikseen **viranomaistehtävät** ja **muut kunnalle kuuluvat tehtävät**. Nämä on edelleen jaettu **tehtäväryhmiin** ja **tehtäviin**. Tehtäväryhmien tarkoitus on jäsenellä/ryhmitellä samantyyppisiä tehtäviä saman otsikon alle.

Raportin tekstiosassa tehtävät on esitetty otsikkotasolla ja tarkat **tehtäväkuvaukset** ovat raportin liitteenä. Tehtäväkuvaukset eivät ole yleispäteviä, koska tehtävät voivat olla eri kunnissa eri tavalla painottuneita tai hieman eri tavalla järjestettyjä. Tarkoitus on, että jokainen organisaatio voi jatkossa muokata ja tarkentaa näistä tehtäväkuvauksista alueeseensa soveltuvan määrittelyn.

Tehtäväkuvauksen perusrakenne:

- Tehtävän nimi (esim. ”neuvonta ja tiedottaminen”)
- Tavoite (esim. ehkäistä terveystilanteen syntymistä)
- Sisältö (esim. laeista)
- Toiminnot (asiat/työvaiheet, joista tehtävä koostuu esim. suunnittelu, tarkastus, matkustus)

Huom! Työajanseurannassa käytetyt tehtäväkuvaukset eivät ole aivan samat kuin tämän raportin liitteistä löytyvät, koska tehtäväkuvauksia täsmennettiin työajanseurannan kokemusten perusteella.

Viranomaistehtävät - jakamaton kokonaisuus:

Ympäristönsuojelun, ympäristöterveyden ja eläinlääkintähuollon viranomaisen tehtävät muodostavat kaksi ns. *jakamatonta kokonaisuutta*: ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon viranomaisen tehtävät. Ympäristöterveydenhuolto sisältää ympäristöterveyden ja eläinlääkintähuollon.

Tämä tarkoittaa sitä, että esim. ympäristönsuojeluviranomaiselle yleis- ja erityislaeissa säädetyt tehtävät tulee aina antaa samalle viranomaistaholle, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Tehtäviä hoitavalla elimellä on viranomaispäätösten osalta itsenäinen asema suhteessa muuhun kunnan hallintoon. Viranomaispäätöksiä tehdään virkavastuulla eikä niitä voida antaa yksityisen hoidettavaksi. Niitä ei voi hoitaa yhdessä toisen kunnan kanssa yksityisoikeudellisessa muodossa tai kilpailuttaa. Päätösten valmistelua voidaan hankkia ulkopuolisilta, mutta kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisten on käytettävä itse. Hallinnollinen valmistelu, esittely ja päätöksenteko on suoritettava kunnan omassa tai kuntalain mukaisen kuntayhteistyön organisaatiossa. ”(Lähde: Kuntaliiton muistio 29.9.2005). Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimii kunnassa yleisimmin ympäristölautakunta, mutta tehtävien hoito voidaan järjestää myös esim. kuntien yhteistoimintana kuntalain 76 tai 78 §:n mukaisesti.

Kunnan ympäristöviranomaisella voi olla myös muita tehtäviä esim. maa-aineslain tai lääkelain tehtäviä.

2.1. Ympäristönsuojelu

Kunnan ympäristönsuojelun tehtävät:

a) KUNNAN YMPÄRISTÖNSUOJELUVIRANOMAISEN TEHTÄVÄT

YMPÄRISTÖNSUOJELUN EDISTÄMINEN JA PILAANTUMISEN ENNALTAEHKÄISY

- Neuvonta ja tiedottaminen
- Lausunnot ja asiantuntijatehtävät
- Maankäytön suunnittelun asiantuntijatehtävät

LUVAT, ILMOITUKSET JA PÄÄTÖKSET

- Ympäristöluvut
- Muut ympäristönsuojelulain ilmoitukset ja päätökset
- Vesilain ja vesihuoltolain päätökset
- Maastoliikennelain ja vesiliikennelain päätökset

VALVONTA

- Valvontasuunnitelmat
- Valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat
- Muu valvonta
- Valvontakartoitukset

YMPÄRISTÖN TILAN SEURANTA

- Ympäristön tilan seuranta
- Ilmanlaadun tarkkailu
- Raportointi

b) MUUT KUNNALLE KUULUVAT TEHTÄVÄT

MAA-AINESLAIN TEHTÄVÄT

ULKOILULAIN TEHTÄVÄT

LUONNONSUOJELULAIN TEHTÄVÄT

JÄTELAIN TEHTÄVÄT

KUNNAN YMPÄRISTÖNSUOJELUN EDISTÄMISTEHTÄVÄT

- Kestävän kehityksen edistäminen
- Hanketoiminta
- Muut edistämistehtävät

Tarkat ympäristönsuojelun tehtäväkuvaukset ovat liitteessä 1

2.2. Ympäristöterveys

Kunnan ympäristöterveyden tehtävät:

a) KUNNAN YMPÄRISTÖTERVEYDEN VIRANOMAISTEHTÄVÄT

ENNALTAEHKÄISY JA TERVEYDEN EDISTÄMINEN

Neuvonta, ohjeet ja tiedottaminen

Lausunnot

Asiantuntijatehtävät

Varautuminen

LUVAT, ILMOITUKSET JA PÄÄTÖKSET

Terveydensuojelulaki

Elintarvikelaki

VALVONTA

Valvontasuunnitelman mukaiset tarkastukset

Muut valvontatarkastukset

Valvontasuunnitelman mukainen näytteenotto

Muu näytteenotto

ELINYMPÄRISTÖN TILAN SEURANTA

Seurantaprojektit

b) MUUT TEHTÄVÄT

VIRANOMAISTYÖ - LÄÄKELAKI

ASiantuntijatehtävät

Tarkat ympäristöterveyden tehtäväkuvaukset ovat liitteessä 2

2.3. Eläinlääkintähuolto

Kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät:

a) KUNNAN VIRKAELÄINLÄÄKINTÄTEHTÄVÄT

Alkutuotannon valvonta
Eläintautien vastustaminen ja ennakolta estäminen
pienteurastamojen ja lihankäsittelylaitosten valvonta ja luonnonvaraisen riistan
lihantarkastus
Eläinperäisten elintarvikkeiden ensisaapumistoimijavalvonta
Muu laitosvalvonta
Eläinsuojelu
Muut virkaeläinlääkintätehtävät

b) PERUSELÄINLÄÄKINTÄPALVELUT (PRAKTIIKKA JA PÄIVYSTYS)

Kunnan peruseläinlääkintäpalvelut tiloilla 24 h/vrk
Kunnan peruseläinlääkintäpalvelut vastaanotolla

Tarkat eläinlääkintähuollon tehtäväkuvaukset ovat liitteessä 3

2.4. Tehtävä ja laatu

Laatu voidaan määritellä yksittäiselle tehtävälle/tuotteelle, sen työprosessille, yksittäiselle toiminnolle tai resurssille. Tässä hankkeessa ei määritely tarkkoja laatutekijöitä/-kriteereitä, mutta hahmoteltiin joitakin mahdollisia laatutekijöitä.

Alla esimerkkejä asioista, jotka vaikuttavat laatuun:

- **Henkilökunta:** osaaminen, koulutus, organisaatiokulttuuri, henkilökunnan mitoitus, päätösten asianmukaisuus jne.
- **Aika ja ajantasaisuus:** tavoitettavuus, hakemusten ja ilmoitusten käsittelyaika jne.
- **Välineet ja tarvikkeet:** työvälineet, tilat, atk-ohjelmat, säännölliset huollot ja kalibroinnit jne.

3. Työajanseuranta

3.1. Toteutus

Työajanseurannan tavoitteena oli löytää tietoa, jota voi käyttää kustannusten kohdentamisen perusteeksi. Koska suurin osa ympäristötoimen kustannuksista on palkkakustannuksia, niiden kohdentaminen eri tehtäville ja eri kunnille kuvaa hyvin kustannusten jakautumista. Työajanseurannan avulla mukana olevat organisaatiot voivat vertailla kustannuksiaan ja saada tietoa jatkokehittämistarpeistaan. Seurannan avulla voitiin arvioida myös tehtäväkuvauksien toimivuutta.

Työajanseuranta toteutettiin ajalla 20.3.–13.4.2006 samanlaisena kaikissa hankkeeseen osallistuneissa organisaatioissa. Seurantajakso sisälsi 19 työpäivää. Kuukaudessa on normaalisti keskimäärin 21 työpäivää, joten seurantajakso oli lähes kuukauden työaika.

Tarkoituksena oli, että seurantaan osallistuvat kaikki organisaation työntekijät, toimistohenkilöstö mukaan lukien.

Kaikille työajanseurantaan osallistuneilla lähetettiin sama materiaali: ohje (liite 4), tehtäväkuvaukset (liitteet 1-3) ja työajanseurantalomakkeet (liite 5).

Huom! Työajanseurannassa käytetyt tehtäväkuvaukset eivät ole aivan samat kuin tämän raportin liitteistä löytyvät, koska tehtäväkuvauksia täsmennettiin työajanseurannan kokemusten perusteella.

3.2. Tulosten luotettavuus ja tarkkuus

Tulosten tulkintanäkökohtia:

- Luvut kertovat, mikä tilanne oli ajalla 20.3.–13.4.2006
- Kunnat ovat erilaisia asukasmäärän, pinta-alan ja luonnonolosuhteiden osalta. Esim. pintavesien tarkkailun määrä riippuu siitä minkä verran vesistöjä kunnassa on
- Ostopalveluna hankittu työ ei näy työajanseurannan tuloksissa. Esim. ilmanlaaduntarkkailu on ulkoistettu Lohjalla ja peruseläinlääkäripalvelut Lahdessa, eivätkä nämä näin ollen näy työajanseurannassa.
- Joitakin töitä tehdään jaksoittain/projektiomaisesti esim. tietyt kartoitukset ja valvontanäytteen otot
- Lomien merkitseminen aiheutti jonkin verran epäselvyyttä. Lomien merkitsemistä taulukkoon ei ollut ohjeistettu riittävän hyvin. Lomien vaikutusta tuloksiin oli ylipäänsä vaikea arvioida ja lomien kokonaisvaikutus jäi osittain epäselväksi.
- "Tehtäviin kohdentumaton aika" otsikon alle piti merkitä työaika, jota ei voi kohdentaa millekään tietylle tehtävälle, vaan se koskee esim. koko yksikköä tai monia aihealueen tehtäviä. Alakohtina olivat: hallinto, koulutus, suunnittelu ja kehittäminen, esimiestehtävät, matkat, lautakunta, poissaolot.
- Ohjeen mukaan matka-aikoja ei merkitty tehtävälle, vaan erilliseen "matkat" kohtaan "tehtäviin kohdentumaton aika" - otsikon alle.

Yleisesti ottaen työajanseuranta onnistui odotettua paremmin, mutta pääasiäslomien vaikutus oli ennakoitua suurempi.

3.3. Tulokset

Työajanseurannan tuloksista tehtiin yhteenvedot seuduittain. Lisäksi laskettiin seutujen keskiarvot. Työajan jakaantuminen selvitettiin karkealla tasolla siten, että tulokset jaettiin kolmeen kokonaisuuteen: viranomaistehtäviin, muihin kunnalle kuuluviin tehtäviin ja tehtäviin kohdentumattomaan aikaan. Työajan jakaantuminen näihin kolmeen kokonaisuuteen on esitetty kuvaajissa 1,2, 3 ja 4. Lahden ja Hämeenlinnan kohdalla on laskettu kaksi palkkia/yhteenvedoa: toisessa on kaikkien työntekijöiden työajat ja toisessa vain vakituisten työntekijöiden työajat. Koska molemmilla seutukunnilla tehdään paljon ns. hanketoimintaa, joka painottuu pääsääntöisesti ryhmään ”Kunnan muut tehtävät”, haluttiin eriyttää vakituisten työntekijöiden osuus ja siten saada vertailun kannalta käyttökelpoisempaa tietoa.

Viranomaistehtävät ovat seutujen kesken melko samankaltaisia, mutta kunnat ja seutukunnat eroavat siinä, miten paljon ja minkälaisia muita tehtäviä organisaatiolle on annettu, ja miten näitä tehtäviä on painotettu. Näitä ovat ympäristönsuojelussa esimerkiksi ”maa-ainesasiat” ja ympäristöterveydenhuollossa ”muut asiantuntijatehtävät”.

Taulukossa 1 on esitetty ympäristönsuojelun viranomaistehtävien työajan prosentuaalinen jakaantuminen. Taulukossa 2 on esitetty ympäristöterveyden viranomaistehtäviin ja muihin tehtäviin käytetty aika prosentteina.

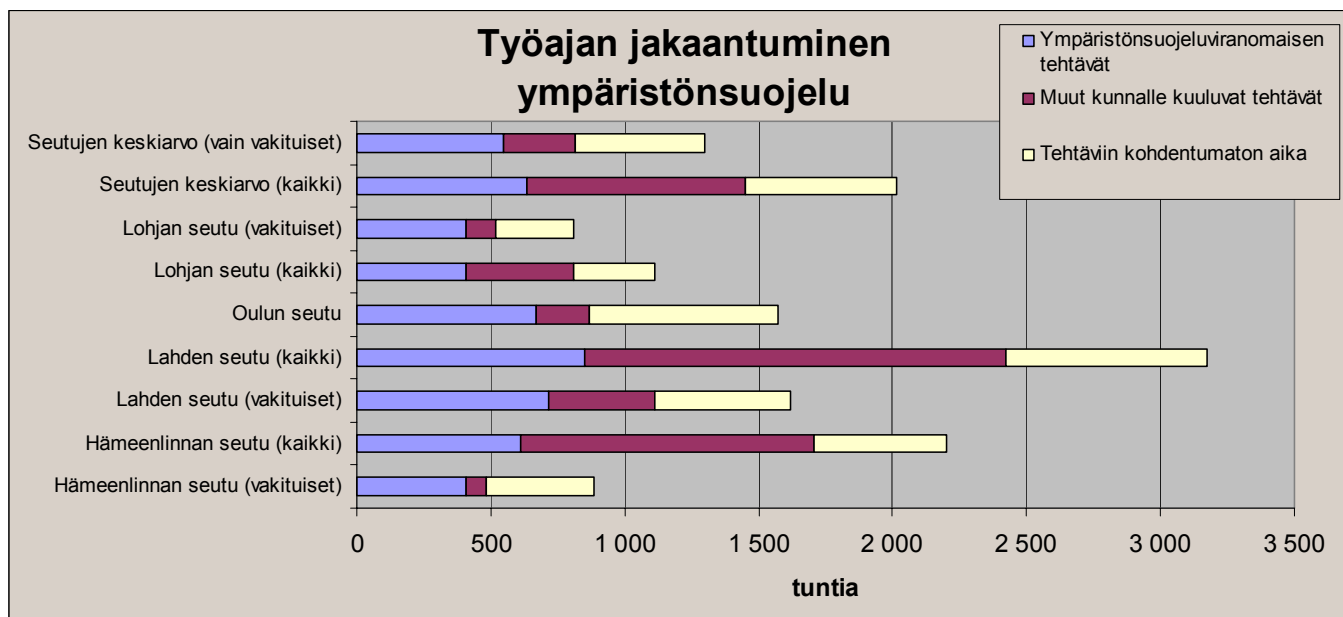
Työajanseurannassa seurattiin eri tehtäviin käytettyä/kohdentunutta työaika kunnittain ja/tai ”seudun yhteistä työaika”. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että työntekijät eivät tehneet vain yhden kunnan tehtäviä, vaan samoja tehtäviä tehtiin useammalle kunnalle yhtä aikaa. Hämeenlinnan ja Oulun seuduilla, joissa seudulliset organisaatiot jo ovat toiminnassa, seudun yhteistä työaika oli noin puolet kaikesta työajasta. Tämä saattaa merkitä sitä, että seudullisessa organisaatiossa voidaan esim. samalla valmistelutyöllä palvella useita kuntia ja saavuttaa siten synergiahyötyjä.

”Tehtäviin kohdentumaton aika” osuus oli yllättävän suuri, mutta sille ei löytynyt yhtä selkeää syytä. Ohjeen mukaan matka-aikoja ei merkitty tehtävälle, vaan erilliseen *matkat* kohtaan *tehtäviin kohdentumaton aika* otsikon alle. Tämä selittää osittain, miksi tehtäviin kohdentumatonta aikaa oli melko paljon.

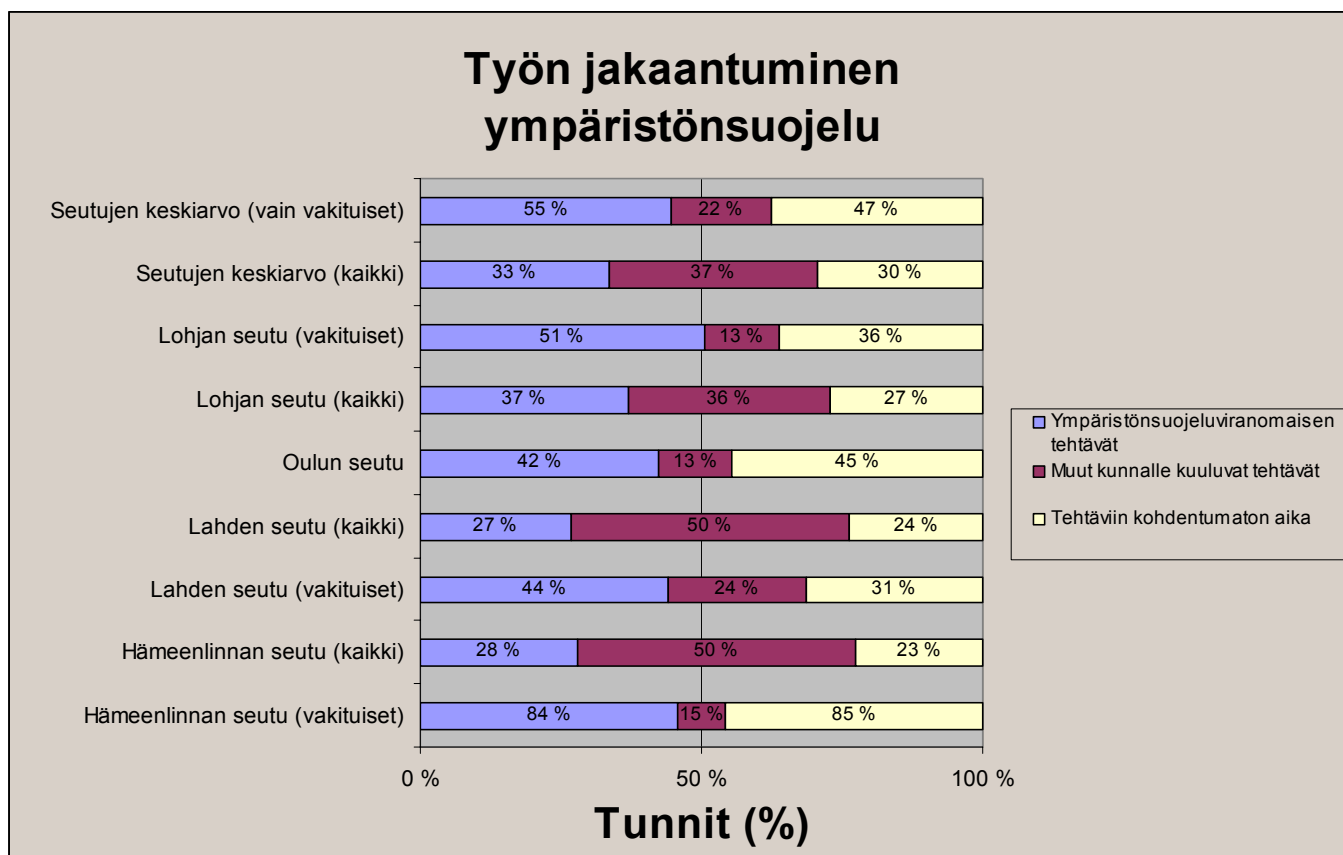
Taulukoissa 5 ja 6 ”Seudun yhteinen työaika” jyvitettiin kunnille samassa suhteessa kuin niille oli tehty kuntakohtaista työaika. Samoin ”tehtäviin kohdentumaton työaika” jaettiin kuntakohtaisen työajan suhteessa.

Joihinkin kuntiin kasautui jaksolla normaalia enemmän lupia. Myös poikkeavan suuri hanke tms. näkyi seurantatuloksissa, esim. Lahdessa seurantajaksolle sattui seutuprojekti, joka lisäsi ”tehtäviin kohdentumaton työaika”/”hallinto” -tehtävän työtunteja normaaliin tilanteeseen verrattuna.

3.3.1. Ympäristönsuojelu



Kuva 1. Työajan jakaantuminen ympäristönsuojelussa viranomaistehtäviin, muihin kunnalle kuuluviin tehtäviin ja tehtäviin kohdentumattomaan aikaan (hallinto jne.) tunteina ajalla 20.3.–13.4.2006.



Kuva 2. Työajan jakaantuminen ympäristönsuojelussa viranomaistehtäviin, muihin kunnalle kuuluviin tehtäviin ja tehtäviin kohdentumattomaan aikaan (hallinto jne.) prosentteina ajalla 20.3.–13.4.2006.

Hämeenlinnan ja Lahden kohdalla on kaksi palkkia: ”kaikki” ja ”vakituiset”. ”Vakituiset” luvuissa on mukana vakituisen henkilöstön työaika. ”Kaikki” luvuissa on mukana sekä virkamiesten/vakituisen että hanke/projektityöntekijöiden työaika.

Taulukko 1. Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin käytetty aika (%) ajalla 20.3.–13.4.2006.

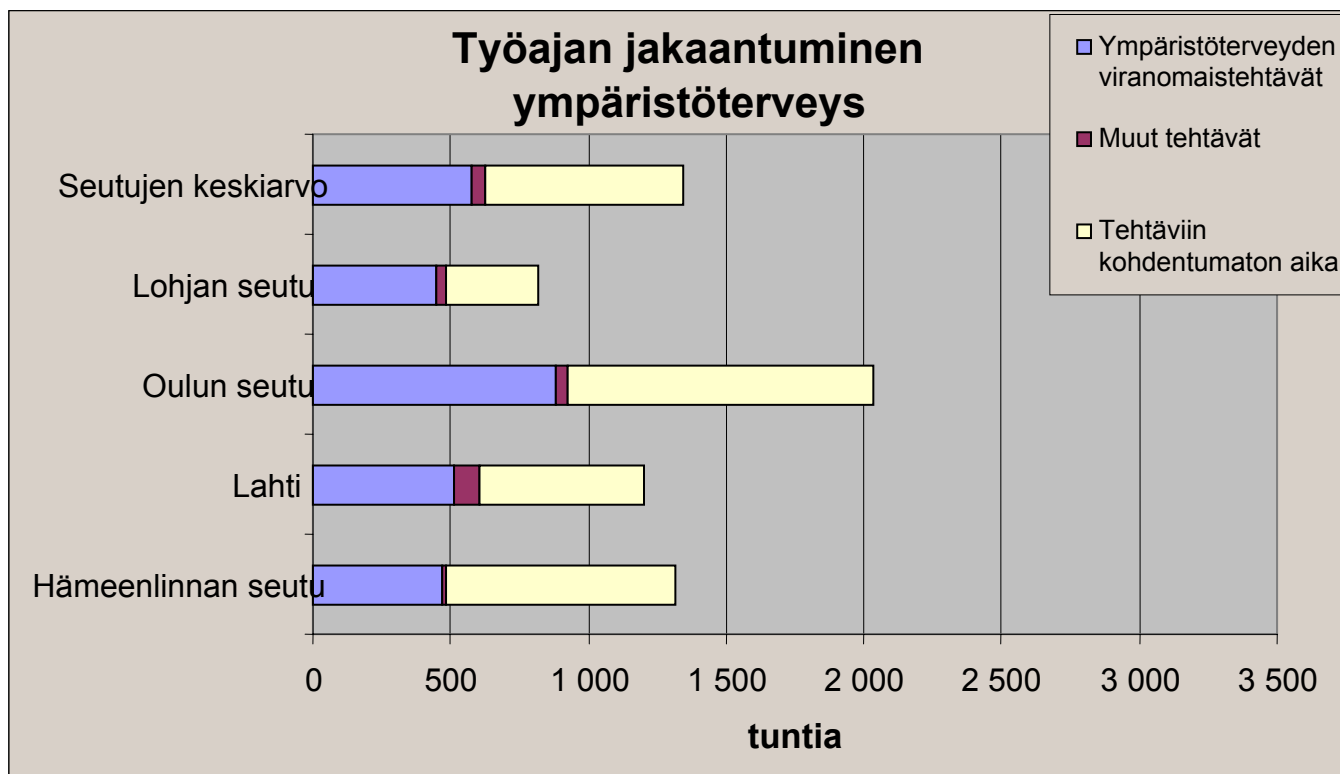
	Hämeenlinna	Lahti	Lohja	Oulu	Seutujen keskiarvo
Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät					
YMPÄRISTÖNSUOJELUN EDISTÄMINEN JA PILAANTUMISEN ENNALTAEHKÄISY	33 %	34 %	41 %	31 %	34 %
Neuvonta ja tiedottaminen	16 %	11 %	15 %	9 %	12 %
Lausunnot	8 %	3 %	21 %	8 %	8 %
Asiantuntijatehtävät	8 %	21 %	5 %	14 %	13 %
LUVAT, ILMOITUKSET JA PÄÄTÖKSET	23 %	21 %	38 %	33 %	27 %
Ympäristöluvat	19 %	15 %	34 %	17 %	20 %
Muut ympäristönsuojelulain ilmoitukset ja päätökset	3 %	2 %	4 %	12 %	5 %
Vesilain ja vesihuoltolain päätökset	1 %	1 %	0 %	3 %	1 %
Maastoliikennelain ja vesiliikennelain päätökset	0 %	2 %	0 %	0 %	1 %
VALVONTA	25 %	19 %	19 %	15 %	19 %
Valvontasuunnitelmat	3 %	0 %	0 %	1 %	1 %
valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat	2 %	6 %	7 %	5 %	5 %
Muu valvonta	2 %	11 %	12 %	8 %	8 %
Valvontakartoitukset	19 %	2 %	0 %	1 %	5 %
YMPÄRISTÖN TILAN SEURANTA	20 %	25 %	2 %	20 %	19 %
Ilmanlaadun tarkkailu	1 %	11 %	0 %	19 %	9 %
Pintavesien seuranta	3 %	2 %	1 %	0 %	2 %
Muu ympäristön tilan seuranta	1 %	4 %	1 %	0 %	2 %
Raportointi	15 %	6 %	0 %	1 %	6 %
Muu	0 %	2 %	0 %	1 %	1 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Yllä olevassa taulukossa on vertailtu vain viranomais tehtäviä, koska seutujen tehtävärakenteet eroavat toisistaan (muiden tehtävien osalta).

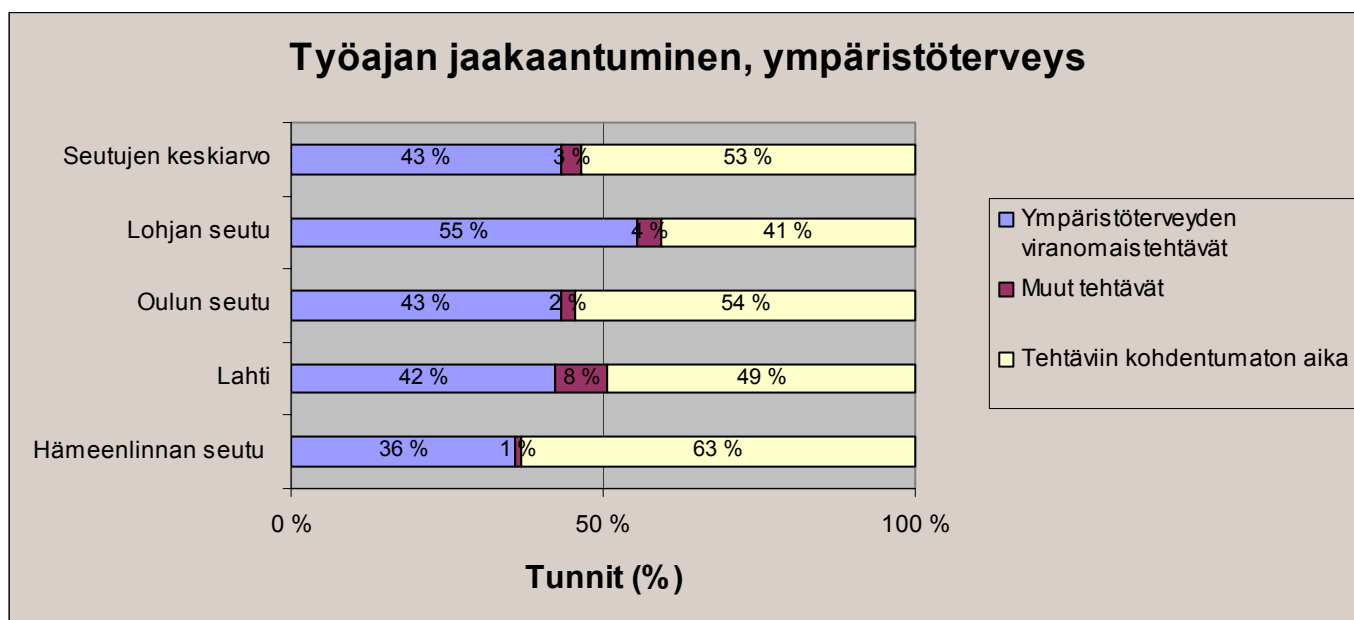
Havainnot:

- Niissä organisaatioissa, jotka ovat jo nyt seutuorganisaatioita (Oulu ja Hämeenlinna), oli merkitty paljon aikaa ”tehtäviin kohdentumaton aika” otsikon alle. Vaihtelut saattavat johtua hallinnollisista hankkeista, eroista kirjaamistavassa tms. Esim. Hämeenlinnassa käynnissä olleeseen organisaation muutosprosessiin sitoutunut työaika on merkitty tämän otsikon alle.
- Ympäristötilan seuranta*: tämän kohdan alle kuuluvia töitä tehdään monesti projektimaisesti tai ostopalveluna. Esim. Lohjalla ympäristön tilan seuranta tehdään myös hankkeiden kautta. Vuoden ajalla työajasta suurin osa saattaa näkyä tästä syystä esim. vain yhden kuukauden kohdalla.
- Matka-aikoja ei tässä seurannassa merkitty tehtäville, vaan matka-ajat merkittiin ”tehtäviin kohdentumaton aika” kohtaan. Koska esim. *valvonta* –kohdassa taulukossa ei ole matka-aikoja, valvontaan käytetty työaika on todellisuudessa merkittävästi suurempi.

3.3.2. Ympäristöterveys



Kuva 3. Työajan jakaantuminen ympäristöterveydessä viranomaistehtäviin, muihin tehtäviin ja tehtäviin kohdentumattomaan aikaan (hallinto jne.) tunteina ajalla 20.3.–13.4.2006



Kuva 4. Työajan jakaantuminen ympäristöterveydessä viranomaistehtäviin, muihin tehtäviin ja tehtäviin kohdentumattomaan aikaan (hallinto jne.) prosentteina ajalla 20.3.–13.4.2006

Taulukko 2. Ympäristöterveyden viranomaistehtäviin ja muihin tehtäviin käytetty aika (%) ajalla 20.3.–13.4.2006. (* Huom! Lohjan seudun luvuissa ei ole mukana Siuntiota eikä Karjalohjaa, koska ko. kunnat eivät osallistuneet työajanseurantaan).

	Hämeenlinna	Lahti	Lohja *	Oulu	Keskiarvo
Ympäristöterveyden viranomaistehtävät	98 %	86 %	93 %	95 %	93 %
ENNALTAEHKÄISY JA TERVEYDEN EDISTÄMINEN	20 %	32 %	16 %	18 %	22 %
Neuvonta, ohjeet ja tiedottaminen	17 %	22 %	7 %	12 %	15 %
Lausunnot	0 %	4 %	1 %	4 %	3 %
Asiantuntijatehtävät	1 %	1 %	8 %	2 %	3 %
Varautuminen	1 %	4 %	0 %	1 %	2 %
LUVAT, ILMOITUKSET JA PÄÄTÖKSET	8 %	7 %	18 %	19 %	13 %
Terveysturvallisuuslaki	4 %	4 %	11 %	7 %	6 %
Elintarvikelaki	4 %	3 %	7 %	12 %	7 %
VALVONTA	56 %	45 %	46 %	55 %	51 %
Valvontasuunnitelma	45 %	30 %	14 %	43 %	34 %
Valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat	11 %	15 %	32 %	12 %	17 %
ELINYMPÄRISTÖN TILAN SEURANTA	13 %	2 %	11 %	2 %	6 %
Talousvesi	8 %	1 %	9 %	1 %	4 %
Uimavesi	6 %	1 %	2 %	0 %	2 %
Säteily	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Seurantaprojektit	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Muu	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %
Muut tehtävät	2 %	14 %	7 %	5 %	7 %
VIRANOMAISTYÖ					
Lääkelaki	0 %	12 %	3 %	5 %	6 %
ASiantuntijatehtävät	0 %	0 %	3 %	0 %	1 %
Muu	2 %	3 %	0 %	0 %	1 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Havainnot:

- Ympäristöterveydessä on viranomaisille on osoitettu vähemmän *muuta tehtäviä* kuin ympäristönsuojelussa
- Suurin osa ajasta menee *valvonta* tehtäviin
- Merkittävimmät erot seutujen välillä näkyvät siinä, kuinka paljon aikaa käytetään suunnitelmalliseen työhön ja kuinka paljon ns. palokuntatyöhön (Kts. *Valvonta*)
- Tuloksiin ja vertailtavuuteen vaikuttaa se, ottaako näytteitä terveystarkastaja vai hankitaanko näytteidenotto ostopalveluna (ostopalvelut eivät näy työajanseurannan tuloksissa)
- Yksikin iso lupakäsittely tms. näkyi tuloksissa. Esim. *Lääkelaki* kohta: Lahdessa seurantajakson aikana tuli käsittelemään paljon nikotiinivalmisteiden vähittäismyynnin lupia, mikä selittää muista poikkeavan tuloksen.
- *Elinympäristötilan seuranta*: tämän kohdan alle kuuluvia töitä tehdään monesti projektinomaisesti. Sen takia esim. yhden vuoden ajalla työajasta suurin osa saattaa näkyä esim. vain yhden kuukauden kohdalla.

3.3.3. Eläinlääkintähuolto

Eläinlääkintähuollon tehtävät, virkaeläinlääkärintehtävä ja varsinkin peruseläinlääkintäpalvelut päivystyksineen, ovat luonteeltaan hyvin itsenäisiä. Tästä syystä työajanseuranta ei tämän hankkeen aikana onnistuttu toteuttamaan riittävässä laajuudessa.

3.4. Työajanseurannan kokemukset - mikä onnistui ja mikä ei?

Onnistumiset:

- Yleisesti ottaen työajanseuranta onnistui ennakoitua paremmin
- Positiiviseksi koettiin se, että jokainen joutui arvioimaan omaa työtään, sen tarkoitusta ja katsomaan sitä osana suurempaa kokonaisuutta
- Koettiin hyväksi se, että seuranta ei ollut liian hienojakoinen. Toisaalta jotkut kokivat että, ohjeistettu 30 minuutin tarkkuus seurannassa oli liian karkea etenkin pienten kuntien asioita hoidettaessa.
- Tietojen täyttäminen suoraan Excel tiedostoihin helpotti tulosten purkamista ja onnistui hyvin.

Kehitettävää:

- Lomakkeiden ja ohjeiden testaamista olisi pitänyt tehdä enemmän ennen seurannan aloittamista
- Eläinlääkintähuollon seuranta ei onnistunut

Onnistumisen kannalta tärkeää on johdon sitoutuminen ja esimerkki. Työajanseuranta on ennen kaikkea johtamisen väline. Sen avulla voidaan raportoida ajankäytöstä toiminta-alueen kunnille ja saada siten lisää läpinäkyvyyttä toimintaan. Raportointi antaa tietoa kuntien välisten yhteistyösopimusten ja niihin liittyvien kustannusten määrittelyperiaatteiden luomisessa. Esimiestyössä ja lautakunnan toiminnanohjaustehtävässä työajanseurannan perusteella voidaan optimoida resurssien tarvetta ja suuntaamista. Työntekijöille seurannasta on hyötyä, kun sitä käytetään oman työn ja ajankäytön suunnittelussa. Kaikki seurantaan osallistuneet organisaatiot aikovat jatkaa ja kehittää työajanseurantaa.

4. Kustannustenjaon perusteita

4.1. Kuntaan käytetyn työajan ja asukasluvun vertailu

Kustannuksia voidaan jakaa kuntien kesken eri periaatteilla esim.

- asukasluvun suhteessa
- käytetyn työajan suhteessa
- erilaisten suoritteiden suhteessa esim. lupien, valvontakohteiden määrät
- kunnan ominaisuuksien suhteessa esim. pinta-ala, luonne (vesistöt, kulkuyhteydet, elinkeinorakenne)

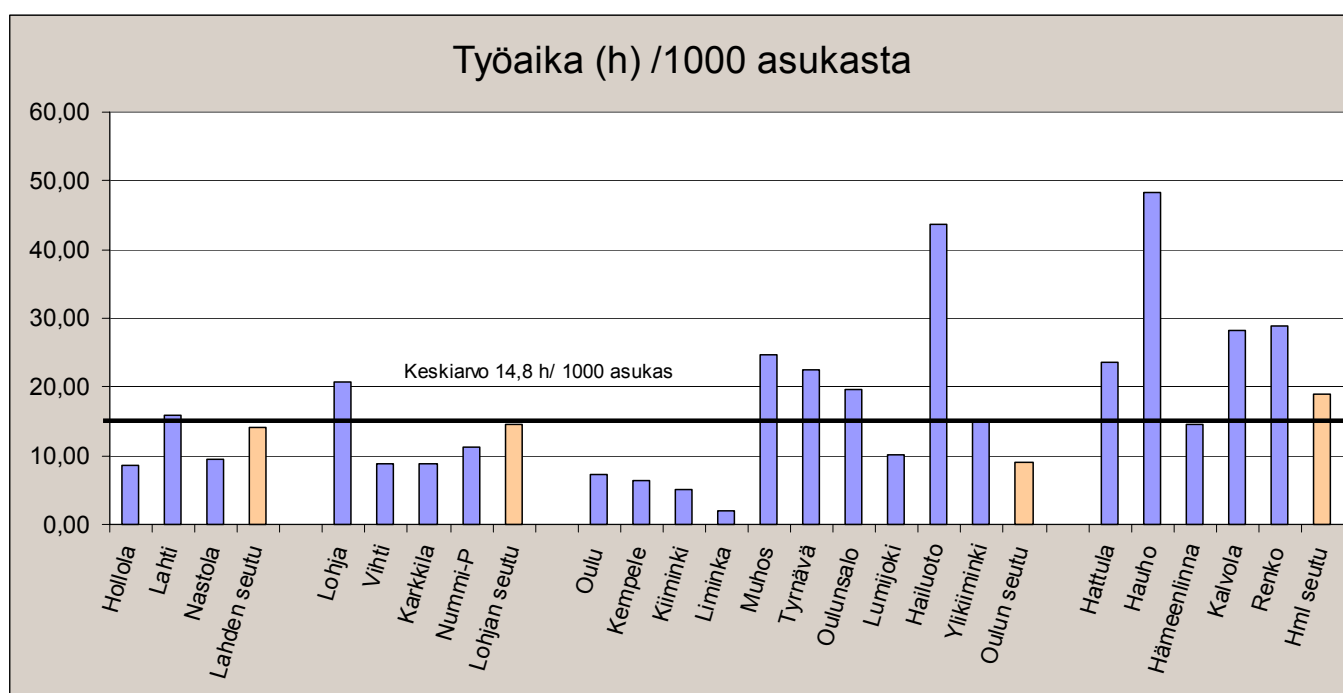
Tässä vertailussa on tarkasteltu sitä, miten kuntaan käytetty työaika suhtautuu kunnan asukaslukuun. Työaika per 1000 asukasta on laskettu (20.3.–13.4.2006) käyttäen työajanseurannan tunteja.

Koska seurantajakso oli lyhyt, eikä kattanut koko työvuotta, voidaan olettaa, että tulokset poikkeaisivat, jos työajanseuranta olisi tehty jonakin toisena ajankohtana. Lisäksi, mitä pienempi kunta on kyseessä, sitä epävarmempi kuntakohtainen tulos on. Tulos on kuitenkin suuntaa antava.

Tuloksissa käytetyt asukasluvut on Tilastokeskuksen tilastosta vuodelta 2005 (asukastilanne 31.12.2005).

4.1.1. Ympäristönsuojelu

Tässä vertailussa on mukana yhteensä 22 kuntaa. Lohjan seutuun kuuluvat Siuntio, Karjalohja ja Sammatti eivät ole vertailussa mukana.

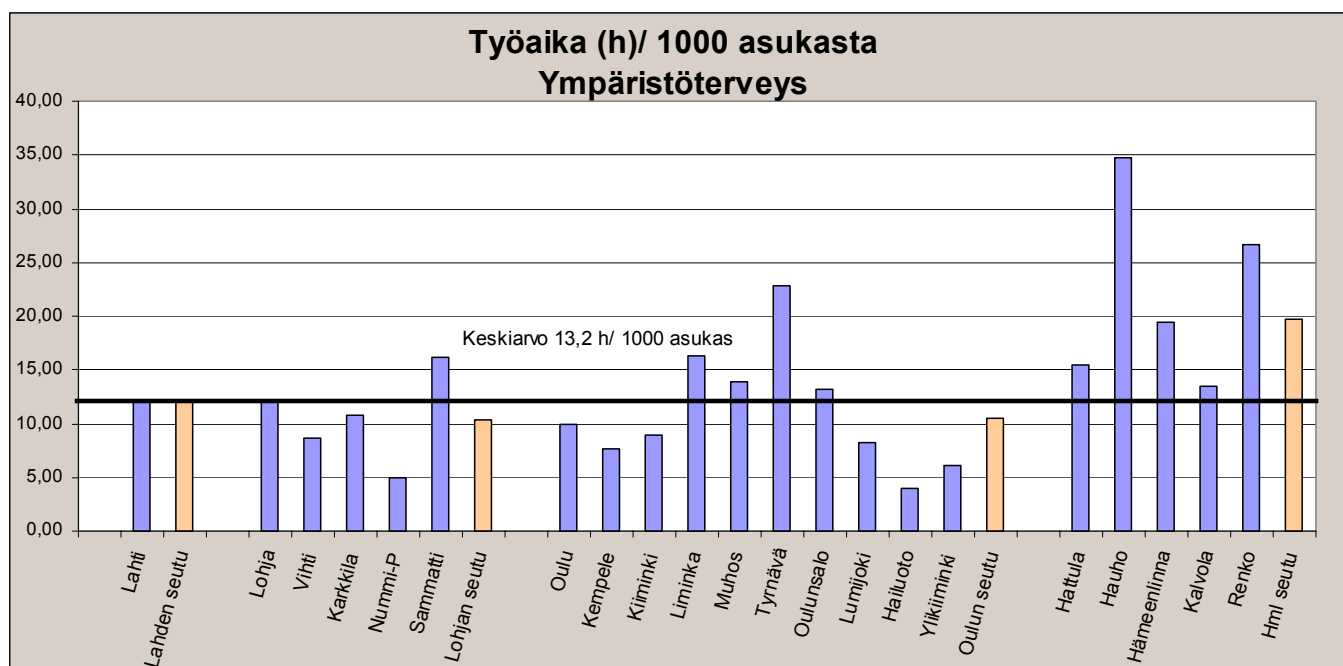


Kuva 5. Työaika per 1000 asukasta

Tämän koelaskennan mukaan asukasluku ja työaika eivät vastaa. Suurin ero asukasluvun ja kuntaan käytetyn ajan välillä on Hauhon ja Hailuodon kuntien kohdalla. Esim. Hailuodon kohdalla tämä saattaa johtua siitä, että Hailuodossa on paljon kohteita suhteessa pieneen asukasmäärään.

4.2.2. Ympäristöterveys

Vertailussa on mukana 21 kuntaa. Lohjan seutuun kuuluvat Siuntio ja Karjalohja eivät ole vertailussa mukana.



Kuva 6. Työaika per 1000 asukasta

Tämän laskennan mukaan näyttäisi siltä, että ympäristöterveydessä kuntaan käytetty työaika ja kunnan asukasluku eivät vastaisi, mutta erot eivät ole aivan yhtä suuria kuin ympäristönsuojelussa.

4.2. Kustannustenjako ja työaika

Projekti osoitti, että työaika olisi mahdollista käyttää kustannustenjakoperusteena. Työajanseuranta näytti, että työaika on mahdollista kohdentaa määritellyille tehtäville tehtäväkuvausten perusteella. Suurin osa kustannuksista on nimenomaan palkkakustannuksia.

Jos työaika käytetään kustannustenjakoperusteena:

- Työajan seurannan tulee olla kattava ja koskea koko henkilökuntaa
- Seuranta tulee ohjeistaa niin selkeästi ja yksiselitteisesti, että kirjaukset tulevat oikein
- Ohjeet ja seurantalomakkeet täytyy testata ennen varsinaista käyttöönottoa
- Paras vaihtoehto on jatkuva työajan seuranta. Jos sitä ei voida tehdä, niin otannassa tulee huomioida tehtävien painottuminen eri vuodenaikoina
- Henkilöstön on sitouduttava seurantaan (johtamiskysymys)

Hyödyt:

- Kustannukset voidaan kohdentaa oikein

- Jakoperusteena totuudenmukaisempi kuin asukasluku
- Työajanseuranta toimii johtamisen välineenä
- Yhteistyösopimuksissa sovittua resurssienkäyttöä voidaan seurata ja saada siitä tietoa

Mahdolliset ongelmat/riskit:

- Työajanseurantaa on valvottava, koska ohjeistuksesta huolimatta saatetaan tehdä virhekirjauksia
- Tehtäviin kohdentumattoman ajan kirjaamisperiaatteen ja jakoperiaatteen on oltava selkeä, jottei synny ”kaatokohtia”
- Johtamistyöllä on varmistettava, että tehtävään käytettävä aika on suhteessa tehtävän vaativuuteen
- Johtamistyöllä on varmistettava, että organisaation resurssit on mitoitettu oikein suhteessa tehtävämääriin
- Johtamistyöllä on varmistettava, että kaikki seudun kunnat saavat samantasoisien palvelun (työajankäytön), ellei sopimuksissa ole erikseen sovittu perustasoa paremmasta laatusosasta

Kustannustenjakomallin ei välttämättä tarvitse perustua yhteen tekijään esim. asukaslukuun tai työaikaan, vaan se voi olla myös yhdistelmä. Lähtökohtaiseksi jakoperusteeksi voidaan sopia esimerkiksi asukasluku, mutta maksuosuus tarkistetaan määräajoin kuntaan käytetyn toteutuneen työajan perusteella.

5. Tulokset ja johtopäätökset

Tehtäväkuvaukset

Hankkeen tuloksena ovat tehtäväkuvaukset, joissa kunnan viranomaistehtävät on avattu ja määritelty. Tehtäväkuvauksia ei kuitenkaan ole tarkoitettu käytettäväksi sellaisenaan, vaan jokainen organisaatio voi muokata niistä itselleen soveltuvat kuvaukset.

Tehtäväkuvauksia voidaan käyttää:

- *organisaation johtamisen ja toiminnan kehittämisen apuvälineenä* esim. resurssitarpeen arvioinnissa, kuntien yhteistyösopimuksia laadittaessa, johtosääntöjä muokattaessa, henkilöstön tehtäväkuvauksia laadittaessa, kehityskeskusteluissa tai tehtäviin perehdyttämisessä.
- *kuntien väliseen vertailuun* esim. eri tehtävien määrän, henkilöstömäärien, työmäärien tai osaamistarpeiden vertailussa.
- *tiedottamisen apuvälineenä* kertomaan esim. luottamushenkilöille, kuntalaisille tai tiedotusvälineille, mitä kunnan/seudun ympäristöorganisaatio tekee ja miten lainsäädäntö määrittelee kunkin viranomaistehtävän.
- *osoittamaan kuntien työtehtäviä sidosryhmille* esim. valtion viranomaisille tai yksityisille yrityksille.

Työajanseuranta

Työajanseurannan tuloksissa näkyi seutujen välisiä eroja tehtäviin käytetyissä ajoissa: Esim. ympäristönsuojelun viranomaistehtävissä lausuntoihin, asiantuntijatehtäviin, raportointiin ja ilmanlaadun tarkkailuun käytetty työaika erosi eri organisaatioissa seurantajakson aikana. *Tietojen vertailuun ja johtopäätösten tekemiseen tarvittaisiin kuitenkin pidempi seuranta-aika*, jotta näkyisi, miten paljon eri tehtävät vaativat työaikaan vuositasona.

Tuloksissa näkyvät seutujen väliset erot viranomaistehtävien ja muiden kunnalle kuuluvien tehtävien välillä johtuvat pääsääntöisesti organisaatioiden erilaisista tehtäväkokonaisuuksista. Viranomaistehtävät ovat seutujen kesken melko samankaltaisia, mutta eroja on siinä, miten paljon ja minkälaisia muita tehtäviä organisaatiolle on annettu (esim. ympäristönsuojelussa ”maa-ainesasiat”). Tuloksissa näkyy, että seuduilla (Hämeenlinna, Oulu), joissa on jo toimiva seutuorganisaatio, vakituinen henkilöstö tekee lähes yksinomaan ympäristönsuojelun ja ympäristöterveyden viranomaistehtäviä ja todella vähän kunnassa muille hallintokunnille kuuluvia muita tehtäviä. Ympäristöterveydessä yleensäkin tehdään äärimmäisen vähän muita kuin viranomaistehtäviä.

Seudullisissa organisaatioissa tehtäviin kohdentumatonta aikaa on enemmän kuin muissa. Ympäristönsuojelussa tulokset ovat: seudulliset organisaatiot n. 45-46% ja muut 27-31%. Ympäristöterveydessä tulokset ovat: seudulliset organisaatiot n. 54-63% ja muut 41-49%. Tehtäviin kohdentumaton aika sisältää mm. hallintoon, yleiseen suunnitteluun, koulutukseen ja matkoihin käytetyn työajan. Koska seudulliset organisaatiot ovat toimineet vasta vähän aikaa, on alkuvaiheessa luonnollisestikin keskimääräistä enemmän tarvetta kehittää toimintaa ja luoda yhteisiä toimintatapoja. Tulos selittyy myös sillä, että seudullisessa organisaatiossa voidaan samalla valmistelutyöllä hoitaa useampaa tehtävää ja/tai palvella useita kuntia ja saavuttaa siten synergiahyötyjä.

Kustannukset

Hankkeessa määriteltiin tehtävät, mutta ei tehty tarkkaa tehtäville kohdistettua kustannuslaskentaa. Viranomaistehtävien kohdalla tarkkaa, tehtäväkohtaista kustannuslaskentaa tärkeämpää on kuntien välisen kustannustenjaon periaatteiden selkeyttäminen. Suurin osa ympäristötoimen kustannuksista on palkkakustannuksia, joten hankkeessa päädyttiin seuraamaan työajan käyttöä eri tehtäviin ja eri kuntiin, sillä työajanseuranta antaa riittävän kuvan tehtävien kustannuksista ja niiden kohdentumisesta. Tarkkaa kustannuslaskentaa ei koettu tarpeelliseksi myöskään siksi, että kustannustietojen selville saaminen olisi ollut hankkeen aikataulu huomioon ottaen sekä kuntien erilaisista kirjanpitojärjestelmistä johtuen vaikeaa ja aikaa vievää.

Tarkempaa tehtäväkohtaista kustannuslaskentaa on kuitenkin tarpeen kehittää ainakin niiden tehtävien kohdalla, joista on tulevaisuudessa mahdollisuus periä asiakkailta ns. "kustannusvastaava maksu". Myös sellaiset tehtävät tai jopa "osatehtävät"/toiminnot, jotka on mahdollista hankkia ostopalveluna, on todennäköisesti tarpeen tuotteistaa ja niiden kustannukset laskea tarkemmin.

Kustannusten jaon perusteet

Työajanseuranta osoitti että työaika voidaan kohdentaa määritellyille tehtäville sekä eri kunnille. Työaika kertoo kunkin kunnan saaman työpanoksen suuruuden.

Lakisääteiset viranomaistehtävät on aina hoidettava lainsäädännön edellyttämällä tavalla, eikä niitä voida jättää tekemättä. Yksittäinen kunta voi kuitenkin haluta panostaa esimerkiksi kestävän kehityksen edistämiseen, erilaisten selvitysten tekemiseen tai laadukkaaseen tiedottamiseen enemmän kuin naapurikunta ja siitä voidaan sopia erikseen. On myös mahdollista sopia, että kuntaa koskeviin suunnitelmiin tai ennaltaehkäisyyn panostetaan enemmän tiettyinä vuonna, jotta seuraavina vuosina selvittään vastaavasti pienemmillä resursseilla.

Sopimusneuvotteluissa voidaan tehtävänkuvauksia apuna käyttäen selkeyttää sitä, mitä tehtäviin sisältyy ja miten tehtävät kunkin kunnan osalta hoidetaan. Peilaamalla kuntaan käytettyä työaika tehtävänkuvauksissa määriteltyihin viranomaistehtäviin, kukin kunta voi arvioida, haluaako enemmän tai laadukkaampaa ympäristötoimialan palvelua ja onko se valmis maksamaan siitä. Tämä on mahdollista, kun kustannuksia voidaan työajan seurannan avulla kohdentaa palvelun halunneelle kunnalle.

6. Kehittämistarpeet ja suositukset

Alla on esitetty hankkeen aikana esiin nousseita kehittämistarpeita ja kehittämissuosituksia:

Tehtäväkuvauksia tulee päivittää ja kehittää jatkuvasti

Tehtäväkuvaukset tulisi päivittää aina silloin, kun toiminnassa, lainsäädännössä jne. tapahtuu oleellisia muutoksia. Tehtäväkuvaukset olisi hyvä integroida myös laatujärjestelmään, prosessikuvauksiin, toimintaohjeisiin jne.

Työajanseuranta

Työajanseuranta kannattaa toteuttaa ensisijaisesti jatkuvana toimintana tai ainakin useampana otantana. Sopivan työajanseurannan tarkkuustason määrittäminen riippuu työn luonteesta, raportointiin tarvittavasta ja haluttavasta tarkkuustasosta sekä siitä, minkä tarkkuustason työntekijät kokevat järkeväksi. Etenkin alussa on tärkeämpää kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmä toimii ja että työaika merkitään ylipäätään oikealle tehtävälle ja kunnalle.

Työajanseurannan tietojärjestelmän kehittäminen

Jatkuva työajanseuranta vaatii atk järjestelmien kehittämistä. Tässä hankkeessa työajanseuranta toteutettiin Excel-taulukoilla, joiden heikkoutena on aikaavievyys. Atk-järjestelmän pitää olla mahdollisimman helppokäyttöinen ja vähän työtä vaativa sekä monikäyttöinen.

Toiminnan seuranta ja arviointi tarvitsee välineen

Jotta voidaan arvioida ja seurata ympäristötehtäviä, tarvitaan mittarit tehtävien tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaan. Työajanseurannan lisäksi kunnat haluavat tietää, mitä organisaatiot saavat aikaan.

Laatutyötä tulisi kehittää

Tehtäväkuvaukset tulisi liittää organisaation laatutyöhön ja jokaiselle tehtävälle tulisi kehittää laatukriteerit jne.

Sisäisen kustannuslaskennan kehittäminen

Kirjanpidon (ja erityisesti sisäisen laskennan) tehtävä on tuottaa taloudellista, numeerista tietoa organisaation toiminnasta. Kustannuslaskenta on mahdollista, jos kirjanpidon sisältö (kustannuspaikat jne.) kuvaavat/vastaavat määriteltyjä tuotteita/tehtäviä jne. Siksi kirjanpidon kustannuspaikkatiedot ja tilikartta olisi hyvä tarkastaa/muokata niin, että ne ovat sisällöllisesti vastaavia.

Kuntaan käytetty työaika ja kuntien maksusuodet

Kuntaa käytettyä työaika olisi hyvä seurata pidemmän aikaa ja seurata sitä, miten kuntaan käytetty työaika kehittyy. Voi olla tarvetta selvittää, miten työaika suhtautuu kunnan asukaslukuun tai miten eri tehtäviin tarvittavat resurssit tai tarpeet muuttuvat (esim. lainsäädäntö, toimintaympäristö)