

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen

Eri vaihtoehtojen vertailu

Riitta Rainio

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen

Eri vaihtoehtojen vertailu

Riitta Rainio



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA II | 2013
Ympäristöministeriö
Hallintoyksikkö

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4161-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkosivustot)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriön 28.2.2013 antaman toimeksiannon mukaisesti olen selvittänyt mahdollisuutta koota osa ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistehtävistä ja osa alueellisista ympäristötehtävistä perustettavaan valtakunnalliseen ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikköön (YM 030:00/2012).

Selvitystyön taustana ovat ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtoja koskenut selvitystyö (YM raporteja 25/2012) ja eduskunnalle 27.2.2013 annettu valtioneuvoston selonteko aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteuttamisesta (VNS 1/2013 vp.). Selonteossa todetaan, että ympäristöministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa jatkovalmisteleo ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön.

Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamisen lähtökohtana on, että se vastaisi valtakunnallisesta ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksesta ja siihen liittyvistä kehittämistehtävistä. Yksikköön siirrettävien tehtävien tulee muodostaa toimiva kokonaisuus. Yksikön laadukas ja tehokas toiminta edellyttää riittävää asiantuntemusta. Ympäristöhallinnossa on ilmeinen tarve vahvistaa voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksessa ja vaativissa kehittämistehtävissä. Ohjaus- ja kehittämissyksikkö olisi luonteva ratkaisu asiantuntemuksen vahvistamiseksi. Olennainen kysymys on muodostavatko ohjaus- ja kehittämissyksikköön siirrettäväksi esitetyt tehtävät ja voimavarat riittävän perustan tehokkaalle ja laadukkaalle ohjaustoiminnalle.

Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen edellyttää lisämäärärahaa, karkeasti arvioiden vähintään noin 1 miljoonaa euroa. Tämä lisämääräraha on edellytys ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamiselle. Lisäksi ympäristöministeriön käyttöön varatun kehittämismäärärahan tasoa esitän korotettavaksi 5 miljoonaan euroon nykyisestä 2,6 miljoonasta eurosta.

Muina vaihtoehtoina selvityksessä olen käsitellyt ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamista Suomen ympäristökeskukseen tai ympäristöministeriöön. Suomen ympäristökeskukseen yhteyteen perustettava ohjaus- ja kehittämissyksikkö ei ole tutkimus- ja asiantuntijalaitoksen nykyisen kehittämislinjan mukainen. Ministeriön ohjaustoiminnan tehostamiseksi ja vahvistamiseksi esitän, että hallinnonalan virastojen ohjauksesta vastaavat henkilöt kootaan kansliapäällikön alaisuudessa toimivaan ohjaus- ja kehittämissyksikköön.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden valtakunnalliset erikoitumistehtävät tulee arvioida ja tehdä sen perusteella johtopäätökset. Uusia erikoitumisia ei tule myöntää ennen yhteisen toimintamallin luomista. Tavoitteena tulee olla valtakunnallinen erikoistuminen nykyistä laajempiin ympäristöhallinnon asiantuntijatehtäviin. Tämä voisi luoda myös edellytyksiä nykyistä laajempaan ympäristötehtävien keskittämiseen yhteen tai useampaan aluehallintoviranomaiseen.

Lämmin kiitos työni aikana käymistäni keskusteluista ja saamistani kommentteista ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten virkamiehille.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2013



Riitta Rainio

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
1 Johdanto	7
2 Ympäristöhallinnon ohjausyksikköä koskeva selvityshenkilön esitys (YM raportteja 25/2012)	8
3 Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikkö	10
3.1 Vireillä olevia kehittämishankkeita	10
3.2 Ohjaus- ja kehittämissyksikön tavoitetila	11
3.3 Ohjaus- ja kehittämissyksikölle suunniteltuja tehtäviä	11
3.31 ELY-keskuksista siirrettäväksi esitettyjä tehtäviä.....	11
3.32 Suomen ympäristökeskuksesta siirrettäväksi esitettyjä tehtäviä ..	14
3.33 Ympäristöministeriöstä siirrettäväksi esitettyjä tehtäviä	15
3.4 Ohjaus- ja kehittämissyksikön yksikön tehtävien ja voimavarojen arviointia	16
4 Muut vaihtoehdot ympäristöhallinnon ohjaustoiminnan tehostamiseksi	19
4.1 Kehittämisrahan lisääminen	19
4.2 Ohjaus- ja kehittämissyksikkö Suomen ympäristökeskukseen.....	20
4.3 Ympäristöalan asiantuntijaosaamisen keskittäminen yhteen tai useampaan ELY-keskukseen ja aluehallintovirastoon	21
4.4 Ympäristöministeriön substanssiohjauksen vahvistaminen	22
Kuvailulehti	23
Presentationsblad	24

1 Johdanto

Tämän selvitystyön taustalla on ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtoja koskenut selvitystyö, jossa yhtenä vaihtoehtona esitetään ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustamista ympäristöministeriön alaisuuteen (YM raportteja 25/2012). Eduskunnalle 27.2.2013 annetussa valtioneuvoston selonteossa aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteuttamisesta (VNS 1/2013 vp.) todetaan, että ympäristöministeriö (YM) yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja valtiovarainministeriön (VM) kanssa jatkovalmistelee ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön. Päätökset tästä kokonaisuudesta tehdään kevään aikana.

Ympäristöministeriön toimeksiannon 28.2.2013 mukaan selvityshenkilön tehtävänä on selvittää, mitä tehtäviä ja mitä resursseja voitaisiin siirtää ympäristöministeriön alaisuuteen perustettavaan ohjaus- ja kehittämissyksikköön aluehallinnosta ja Suomen ympäristökeskuksesta valtakunnallisesti hoidettavaksi. Lisäksi arvioidaan, mikä olisi kehittämistyöhön varattava riittävä kehittämisresurssi. Selvitystyön määräaika on 21.3.2013.

Lopputuloksena syntyy esitys ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävistä, organisaatiosta, resursseista ja toimintamallista, arvio vaikutuksista siirrettäviä tehtäviä hoitaviin organisaatioihin sekä suunnitelma yksikön perustamisen toteuttamisen edellyttämistä toimenpiteistä ja aikataulusta.

2 Ympäristöhallinnon ohjausyksikköä koskeva selvityshenkilön esitys (YM raportteja 25/2012)

Ympäristöministeriön raporttiin 25/2012 sisältyy seuraava esitys ympäristöhallinnon ohjausyksiköstä:

Ympäristöasiat monimutkaistuvat ja vaativat entistä laaja-alaisempaa osaamista. Ympäristönsuojelulainsäädäntö on hyvin EU-lainsäädäntösidonnaista. Myös tämä näkökohta lisää asiantuntemuksen tarvetta lainsäädännön toimeenpanossa. Aluehallintouudistuksen johdosta ympäristöministeriön mahdollisuudet vaikuttaa ELY-keskusten voimavaroihin ja niiden laatuun ovat heikentyneet. ELY-keskuksilla ei ole riittävästi voimavaroja vaativiin kehittämistehtäviin. Valtakunnallisesti merkittävien ympäristöasioiden hoidon tehostamiseksi yhtenä vaihtoehtona on pienen ja tehokkaan asiantuntijaviraston, ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen ympäristöministeriön alaisuuteen. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaisivat virastoa oman toimialueensa osalta.

Ohjausyksikkö vastaisi valtakunnallisista ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyvistä kehittämistehtävistä. Tehtävässä onnistuminen edellyttää, että ohjausyksikön käyttöön varataan erillinen kehittämismääräraha ympäristöministeriön pääluokkaan. Ohjausyksikön tehtäviin kuuluisi edellä mainittujen vaativien kehittämistehtävien lisäksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristöasioita hoitavien vastuualueiden toiminnallinen ja resurssiohjaus ministeriöiden antamien linjausten mukaisesti. Ministeriöille kuuluisi edelleen aluehallintoviranomaisten strateginen ohjaus.

Ohjausyksikön perustaminen mahdollistaisi ELY-keskuksissa nyt hoidettavien valtakunnallisten tehtävien kokoamisen sinne. Lisäksi sinne voitaisiin siirtää Suomen ympäristökeskuksesta eräitä valtakunnallisia kehittämistehtäviä ja viranomaistehtäviä, kuten esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (YVA-lain) mukaisia tehtäviä, ympäristövahinkojen torjuntatehtäviä, parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) mukaisia tehtäviä sekä säädösvalmistelun ja säädösten täytäntönpäön asiantuntijatukeen liittyviä tehtäviä. Ympäristöministeriöstä ohjausyksikköön siirtyisivät aluehallintoviranomaisten substanssi- ja resurssiohjaus ministeriön asettamissa puitteissa. Lisäksi olisi selvitettävä muidenkin tehtävien siirtomahdollisuuksia.

Ohjausyksikkö olisi itsenäinen virasto, jota johtaisi sen päällikkö. Ohjausyksikkö olisi suhteellisen pieni (noin 20–30 htv). Ohjausyksikön henkilökunta koottaisiin pääosin yksikköön siirrettäviä tehtäviä nykyisin hoitavista henkilöistä. Yksikön toiminta olisi verkostomaista, joten osa sen henkilökunnasta voisi toimia nykyisillä toimipaikoillaan aluehallinnossa joko aluehallintovirastoissa tai ELY-keskuksissa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtäviä hoitavat vastuualueet hoitaisivat nykyisiä tehtäviään lukuun ottamatta ohjausyksikköön siirtyviä tehtäviä. Virastojen hallinnollinen asema säilyisi entisellään kuitenkin niin, että ELY-keskusten osalta olisi toteutettava raportissa kohdassa 2.23 esitetyt yleisohjausta, resurssiohjausta ja suunnittelujärjestelmää koskevat muutokset. Tämä vaihtoehto ei merkitsisi henkilöstön pelkäämiä suuria muutoksia nykyiseen aluehallintoon. Ministeriölle

kuuluisi aluehallintoviranomaisen strateginen ohjaus ja se tulohajautais ohjausyksikköä. Ohjausyksikkö vastaisi ministeriön ohjauksessa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnallisesta tulohajautuksesta ja resurssiohjauksesta.

Ohjausyksikköön aluehallinnosta siirtyvän henkilöstön palkkaus ja muut toimitamannot siirrettäisiin ympäristöministeriön pääluokkaan aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia yleisohjaavien ministeriöiden pääluokista. Myös ympäristöhallinnon sisällä tehtäisiin tarvittavat määrärahasiirrot ministeriöistä ja SYKE:stä. Ohjausyksikön tehokas toiminta edellyttää riittävää kehittämismäärärahaa sen käyttöön. Ohjausyksikön perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset voidaan ajan mittaan kattaa toiminnan tehostamisesta aiheutuvilla kustannussäästöillä.

Tämä vaihtoehto takaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaativien valtakunnallisten kehittämistehtävien tehokkaaseen ja asiantuntevaan hoitoon. Lisäksi se vahvistaisi käytettävissä olevan asiantuntemuksen ja voimavarojen kokonaisvaltaista hallintaa. Ohjausyksikön perustaminen, vaikkakin hyvin pienenä ja verkostomaisesti hoidettuna, merkitsisi uuden viraston perustamista ympäristöhallintoon. Ohjaavien tahojen lisääntyminen toisaalta vahvistaisi ohjausta, mutta siihen voi liittyä myös toimivaltaepäselvyyksiä ja päällekkäistä työtä ohjausyksikön ja ministeriön kesken, ellei vastuunjako määritellä selvästi. Myös ministeriön ohjausote aluehallintoon etäännyisi ja kohdistuisi lähinnä strategiaan kysymyksiin.

3 Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämisyksikkö

3.1

Vireillä olevia kehittämishankkeita

Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisoinnin eri vaihtoehtoja koskeneen selvitystyön ja ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toiminnan sopeuttamista toimintamenokehyykseen koskeneen selvitystyön (TEM raportteja 31/2012) valmistuttua on eduskunnalle annettu aluehallintouudistuksen toimeenpanoa ja toteutumista koskeva selonteko (VNS 1/2013vp.). Siihen sisältyy muun muassa aluehallintoviranomaisten ohjauksen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista koskeva ehdotus. Siirrytään kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Kaksiportaisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi tehtävä strategia-asiakirja ja tulossopimus. Strategia-asiakirja laaditaan seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille. Kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle laaditaan hallituskaudeksi vain yksi tulossopimus. Uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin. ELY-keskusten johtoryhmän roolia on tarkoitus vahvistaa sekä toimivaltaa ja kokoonpanoa tarkistaa, joka selkeyttäisi keskusten ohjausta sekä vahvistaisi ohjaavien ministeriöiden roolia ELY-keskusten yleishallinnollisessa ja strategisessa ohjauksessa. Määrärahapuitteet ja henkilöstökehyykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla kuusi hanke-ehdotusta selvityshenkilöiden ehdotusten toteuttamiseksi. Hankkeet ovat:

1. Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen
2. Toiminnan ja palveluiden sähköistäminen
3. ELY-keskusten ja TE -toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintoyksikkö
4. Asiakaspalvelun toimintamalli
5. Erikoistumiset
6. Maksupolitiikan tarkistaminen

Ohjaus- ja kehittämissyksikön tavoitetta

Ohjausyksikön perustamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on turvata nykyistä laajempi ympäristöasioiden asiantuntemus yhä monimutkaistuvampien ja vaativimpien ympäristökysymysten ratkaisemisessa sekä riittävät voimavarat ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden (Y-vastuualueiden) kehittämissyöhen. Ympäristölainsäädäntö on yhä enenevässä määrin EU-sidonnaista, mikä edellyttää laaja-alaista osaamista lainsäädännön toimeenpanossa. Ympäristöhallinnon virastojen välistä saumatonta ja avointa yhteistyötä asiantuntijatehtävissä sekä oikea-aikaista ja ennakoivaa toimintaa tarvitaan yhteisen päämäärän, hyvän ympäristötilan ylläpitämiseksi. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten voimavarat ja osaaminen ympäristötehtävissä vähenevät. Tämä tarkoittaa sitä, ettei niillä ole riittävästi voimavaroja vaativien ympäristöongelmien nopeaan ja tehokkaaseen hoitamiseen eikä myöskään kehittämistehtäviin. Voimavarat tuskin riittävät perustehtävien hoitamiseen.

Ohjaus- ja kehittämissyksikölle suunniteltuja tehtäviä

Selvityshenkilön ehdotuksessa ohjausyksikölle kaavailtuja tehtäviä on kuvattu yleispiirteisesti edellä kohdassa 2. Seuraavassa käsitellään ELY-keskuksista, Suomen ympäristökeskuksesta sekä ympäristöministeriöstä ja maa- ja metsätalousministeriöstä kehittämis- ja ohjausyksikköön siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä ja niihin nykyisin käytettyjä voimavaroja.

ELY-keskuksista siirrettäväksi esitetyt tehtävät

► *Erityisosaamista vaativat ympäristövaikutusten arvioinnit ja yhteysviranomaisen tehtävät.*

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (YVA -lain) 6 §:n nojalla ELY-keskus tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta laissa tarkoitettuun hankkeeseen. Päätös on tehtävä viipymättä, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun ELY-keskus on saanut hankkeesta riittävät tiedot. Jos hanke sijoittuu useamman ELY-keskuksen toimialueelle tai ELY-keskus vastaa hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta, ympäristöministeriö määrää, mikä ELY-keskuksista tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta. YVA -lain 6 a §:n nojalla lain mukaisena yhteysviranomaisena toimii ELY-keskus. Hankkeesta vastaavan on toimitettava arviointiohjelma yhteysviranomaiselle suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Yhteysviranomaisen on huolehdittava arviointiohjelman tiedottamisesta ja siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Yhteysviranomaisen tulee antaa yhden kuukauden määräajassa lausuntonsa arviointiohjelmasta. Hankkeesta vastaava selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Arviointiselostus toimitetaan yhteysviranomaiselle, joka tulee kahden kuukauden määräajassa antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä.

ELY-keskuksissa YVA-tehtäviin käytetään yhteensä noin 13 htv. Tehtävät jakautuvat kuitenkin useammalle asiantuntijalle tehtävän edellyttämän asiantuntemuksen mukaan. Erityisesti uusia toimialoja koskevien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi ja yhteysviranomaisen tehtävät vaativat ELY-keskuksista uudenlaista osaamista, mikä edellyttää asiantuntijavoimavarojen kohdentamista näihin tehtäviin. Erityisosaamista vaativien YVA-tehtävien kokoaminen yhteen yksikköön luo edellytyksiä laaja-alaisen asiantuntijaosaamisen varmistamiseen ja asioiden laadukkaaseen hoitamiseen. Tämä mahdollistaa myös voimavarasäästöjä. Alueellisen osaamisen varmistamisesta on kuitenkin huolehdittava samoin riittävien asiantuntijavoimavarojen kokoamisesta. Verkostomainen asioidenhoito helpottaisi jossain määrin tilannetta.

► *Valtakunnallisia tehtäviä ja valtakunnallisia erikoistumistehtäviä.*

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset huolehtivat niille säädettyjen tehtävien hoidosta omalla toimialueellaan. Molemmat aluehallintoviranomaiset voivat hoitaa tehtäviä myös omaa aluettaan laajemmin, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta ja turvata erityisasiantuntemuksen saatavuutta.

Aluehallintovirastojen (AVI) yhteisiä erikoistumisyksiköitä ovat toiminnan kehittämisyksikkö (Etelä-Suomen AVI), tietohallintoyksikkö (Lapin AVI), työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö (Itä-Suomen AVI), hankintatoimen ja toimitilahallinnon valtakunnalliset tehtävät ja sisäisen tarkastuksen yksikkö (Lounais-Suomen AVI). Erikoistumisyksiköillä on valtakunnallinen toimivalta. Lisäksi jokaisella aluehallintovirastoilla on erikoistumistehtäviä. Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on ainoa ympäristöalan erikoistumistehtävä eli se hoitaa talousvyöhykelain mukaiset vesirakentamista koskevat lupa-asiat.

ELY-keskusten valtakunnallisesti merkittävällä erillistehtävällä tarkoitetaan tehtäviä, joita ELY-keskus hoitaa koko maan alueella muiden ELY-keskusten puolesta tai tehtäviä, jotka ELY-keskus hoitaa ministeriön toimeksiannosta tai lainsäädännön pohjalta. Nämä otetaan määrärahaossa huomioon euromääräisenä. ELY-keskusten valtakunnallisesti merkittävänä erikoistumistehtävänä otetaan huomioon kaikki vähintään yhden henkilövuoden työllistävät erikoistumistehtävät silloin, kun niitä on yhdellä ELY-keskuksella yhteensä vähintään kolmen henkilötyövuoden verran (TEM toimintamenokriteereitä pohtinut työryhmä).

ELY-keskusten Y-vastuualueilla erikoistumistehtävät kuuluvat joko ympäristöministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Näihin tehtäviin käytetään yhteensä noin 50 htv. ELY-keskukset saavat näiden tehtävien menoihin toimintamäärärahaa 60 000 €/ htv eli yhteensä noin 3 miljoonaa euroa. Tämä määräraha otetaan ns. ”päältä pois”-periaatteella ELY-keskusten toimintamäärärahasta.

Vuonna 2011 ELY-keskusten Y-vastuualueet hoitivat seuraavia valtakunnallisia tehtäviä tai erikoistumistehtäviä:

- UUD-ELY: Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät (1 htv) ja vesienhoidon koordinointi (1 htv), yhteensä 2 htv.
- VAR-ELY: Kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät ja Saaristomeren biosfäärialue (1,5 htv), vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi sekä tulva- ja kuivuusriskien hallinnan erillistehtävät (1,5 htv) ja merenhoidon koordinointi (1 htv), yhteensä 4 htv.
- HAM-ELY: Patoturvallisuusviranomaisen (3,2 htv) ja vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi (0,5 htv), yhteensä 3,7 htv.
- PIR-ELY: Jätehuollon tuottajavastuuvälvonta (5,3 htv), alueellisten jätesuunnitelmien kehittämis-, ohjaus- ja seurantatehtävät (1 htv) ja ympäristörakennuttaminen (2 htv), yhteensä 8,3 htv.

- KAS-ELY: metsä- ja kemianteollisuuden ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät (3 htv) ja valtakunnalliset rajavesistöjen säännöstely- ja juoksutusten hoito ja tulvariskien valvonta (4 htv), yhteensä 7 htv.
- ESA-ELY: Ympäristörakennuttaminen (2 htv), vesienhoidon koordinointi (1 htv), Saimaannorpan suojeleminen (1 htv) ja Saimaan syväväylän öljyntorjunnan yhteistoimintasuunnittelu (0,25 htv), yhteensä 4,25 htv.
- POS-ELY: vesistöjen syvyyskartoituksen koordinointi (0,5 htv)
- POK-ELY: Pohjois-Karjalan biosfäärialueen hallinnointi (1,1 htv)
- KES-ELY: ympäristökasvatuksen yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät (1 htv)
- EPO-ELY: Vesienhoidon koordinointi (2 htv), öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittäminen ja valtakunnallinen varallaolo (2 htv), peltojen vesitalouden hallintaan, maankuivatukseen ja ojitustoimituksiin liittyvät valtakunnalliset asiantuntijapalvelut (1 htv) ja valtion patojen ja muiden vesirakenteiden omistajan ylläpito- ja velvoitetehtävien asiantuntijapalvelutehtävät (0,5 htv), yhteensä 5,5 htv.
- POP-ELY: turvetuotannon ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävät (1 htv), vesienhoidon koordinointi (1 htv), ympäristörakennuttaminen (1,5 htv), vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi (0,5 htv) ja valtion patojen ja muiden vesirakenteiden omistajan ylläpito- ja velvoitetehtävien asiantuntijapalvelut (0,5 htv), yhteensä 4,5 htv.
- KAI-ELY: Kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävät (1,5 htv), patoturvallisuusviranomaisen tehtävä ja patoturvallisuuden asiantuntijapalvelutehtävä (3,5 htv), yhteensä 5 htv.
- LAP-ELY: arktisen ympäristöyhteistyön asiantuntijatehtävät (1,2 htv), vesienhoidon koordinointi (1 htv) valtakunnalliset rajavesistöjen säännöstely- ja juoksutustehtävät ja tulvariskien hallinta (3,1 htv), yhteensä 5,3 htv.

Vuoden 2012 ja 2013 tulosneuvotteluissa oli esillä uusina erikoistumisalueina muun muassa: jätesuunnittelu, monikanavainen asiakaspalvelu, lajisuojaus, maatalouden ympäristönsuojaus, suojelualueiden tutkimuslupien myöntäminen, luonnonsuojelun lajisuojelun poikkeusluvut, YVA-yhteysviranomaisen tehtävät, vesihuollon kehittäminen, vesistökuunnostukset, ympäristölakitehtävät, ilmastoasiat ja kestävä luonnonvaratalous. Päätöksiä ei toistaiseksi ole tehty.

► *Rakennusperinnön hoitoavustukset*

Rakennusperinnön hoitoavustuksia koskevat päätökset tehdään ELY-keskuksissa. Vuonna 2011 rakennusperinnön hoitoavustuksiin myönnettiin 1,35 miljoonaa euroa ja ELY-keskukset tekivät yhteensä 548 avustuspäätöstä. Ympäristöministeriö osoittaa ELY-keskuksille tarvittavan määrärahan avustusten maksamiseen. ELY-keskuksissa avustushakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon käytettiin vuonna 2012 noin 6 htv. Ympäristöministeriössä tähän tehtävän käytetään vuosittain muutama työpäivä.

Selvitysmies Auvo Haapanala on 15.2.2013 luovuttamassaan selvityksessä esittänyt rakennusperinnön hoitoavustusten suuntaamista nykyistä suurempina avustuksina harvempiin kohteisiin ja hoitoavustusten maksatuksen keskittämistä (YM raportteja 6/2013)

Suomen ympäristökeskuksesta siirrettäviksi esitettyjä tehtäviä

► *Valtakunnallisia viranomais- ja kehittämistehtäviä.*

SYKE on ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka tukee kestävän kehityksen tavoitteiden ja keinojen arviointia ja valintaa sekä ympäristöpolitiikan toimeenpanoa. SYKE hoitaa myös MMM:n toimialaan kuuluvia vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä tehtäviä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan SYKE erityisesti:

1. tutkii ja arvioi ympäristössä, alueiden käytössä ja vesivaroissa tapahtuvia muutoksia ja niiden syitä sekä kehittää keinoja haitallisten ympäristömuutosten ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa;
2. tuottaa asiantuntijapalveluja ympäristöministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, ELY-keskuksille sekä aluehallintovirastoille;
3. seuraa ja arvioi ympäristön tilaa ja kuormitusta sekä alueiden käyttöä ja vesivaroja sekä huolehtii niihin liittyvistä raportointivelvoitteista;
4. ylläpitää ja kehittää toimialan tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja tietopalveluja;
5. osallistuu tehtäviinsä liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön;
6. edistää ympäristötietoisuutta ja tuottaa toimialansa koulutuspalveluja.

Suomen ympäristökeskus harjoittaa omalla toimialallaan monitieteellistä merentutkimusta ja vastaa merialueiden tilan seurannasta sekä tuottaa niihin perustuvia asiantuntijapalveluja. Suomen ympäristökeskus hoitaa lisäksi muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät (laki Suomen ympäristökeskuksesta 1 §).

Suomen ympäristökeskukselle on lainsäädännössä annettu useita viranomais-tehtäviä, joista laaja-alaisin on ympäristövahinkojen torjunta ja sen kehittäminen. SYKE vastaa 24/7 ympäristövahinkopäivystyksestä ja merellisten torjuntatoimien johtamisesta. Lisäksi SYKEen tehtävänä on toimia jätteiden kansainvälisten siirtojen lupa- ja valvontaviranomaisena (Baselin sopimus), hoitaa uhanalaisten kasvien ja eläinten kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) mukaiset lupasiat ja hoitaa EU:n EMAS-asetuksen mukaiset rekisteröinnit. SYKELLE kuuluu elohopean (Hg) vientikieltoon, otsonikerrosta heikentäviin aineisiin (ODS)-kaasuihin, pysyviin orgaanisiin yhdisteisiin (POP) ja vaarallisiin kemikaaleihin (PIC) liittyviä viranomais-tehtäviä samoin kuin F-kaasu-asetuksen 459/2009 mukaiset toimivaltaisen viranomaisen tehtävät eli asetuksen 6 §:n mukaiset pätevyyden toteamiset.

Ympäristöministeriön ja SYKE:n välisen tulossopimuksen strategisten linjausten mukaisesti SYKE turvaa ministeriön ja aluehallinnon toimintaa tukevan asiantuntija-avun ja -palvelut erityisesti kansallisen ja EU-lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa sekä keskeisten strategioiden ja ohjelmien valmistelussa ja toimeenpanossa. SYKE koordinoi ympäristöhallinnon koulutusohjelman valmistelua ja huolehtii koulutustilaisuuksien järjestelyistä. Lisäksi SYKE vastaa ympäristö.fi- verkkopalvelun kehittämisestä ja ympäristöhallinnon yhteisestä viestinnästä. SYKE ylläpitää ja kehittää ympäristöalan tietojärjestelmiä ja tietopalvelua. Lisäksi SYKE huolehtii erilaisista ilmansuojelun raportointitehtävistä.

SYKEstä siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien arvioidut voimavarat ovat:

- ympäristö(öljy)vahinkojen torjunta ja ympäristöonnettomuuksiin varautuminen (noin 6 htv) ,
- kansainvälisten jätteiden siirtoilmoitukset ja kemikaalien vienti-ilmoitukset (noin 4 htv)
- cites-luvat (noin 3 htv)

- EMAS- rekisteröinti (noin 0,5 htv),
- GMO-arvioinnit (noin 0,1 htv)
- BAT-valmistelu (yhteyskustetävä)(noin 1 htv)
- ympäristöhallinnon toimintamalli- ja laatutyö (1 htv)
- koulutuksen järjestäminen (noin 2 htv)
- ympäristöhallinnon yhteinen viestintä (noin 7 htv)
- asiantuntijatuki (esim. ympäristölle riskejä aiheuttavien toimintojen ohjeistaminen ja toiminnanharjoittajien ohjeistaminen)
- säädösvalmistelun asiantuntijatuki (vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnit, oppaat, ohjeet)

Asiantuntijatuki ja säädösvalmistelutuki ovat osa SYKE:n ydintoimintaa, joka on pyritty integroimaan entistä enemmän tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Asiantuntijatukeen käytettävä henkilömäärä riippuu kulloisestakin tilanteesta ja tarpeesta. Esimerkiksi Talvivaaraan liittyen eri viranomaiset saivat tarvitsemaansa asiantuntijatukea henkilöiltä, joka muuten tekevät tutkimusta. Lainsäädännön asiantuntijatuen määrä riippuu vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista ja siitä on sovittu erikseen ministeriön kanssa.

3.33

Ympäristöministeriöstä siirrettäviksi esitettyjä tehtäviä

Toimeksiantoa laajentaen seuraavassa käsitellään ympäristöministeriöstä ohjausyksikköön siirrettäviksi esitettyjä tehtäviä. Niitä ovat:

- ▶ *aluehallinnon toiminnallinen ja resurssiohjaus,*
- ▶ *kansainväliset YVA- ja SOVA-tehtävät,*
- ▶ *kehittämistehtäviä ja*
- ▶ *valtionavustustehtäviä*

Ympäristöministeriö vastaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta, jotka koskevat yhdyskuntia, rakennettua ympäristöä, asumista, luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä ympäristönsuojelua. Lisäksi ministeriö vastaa hallinnonalansa strategisesta suunnittelusta, ohjauksesta ja voimavaroista, säädösvalmistelusta ja kansainvälisestä yhteistyöstä.

YM:stä siirrettäviksi esitettyjen tehtävien arvioidut voimavarat ovat:

- aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnallinen ja resurssiohjaus ministeriöiden (YM:n ja MMM:n) linjausten mukaisesti (yhteensä noin 3 htv). Ministeriöillä säilyisi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strateginen ohjaus.
- rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan Espoon sopimuksen ja siihen liittyvän SOVA-pöytäkirjan mukaiset kansainväliset tiedottamis- ja neuvottelutehtävät (kansainväliset YVA- ja SOVA-tehtävät) (noin 2 htv)
- monikanavaisen asiakaspalvelun kehittäminen (nettisivut, asiakaspalvelu ja asiantuntijapalvelu) sekä prosessien ja asiakaspalvelun sähköistäminen (1 htv),
- ympäristöhallinnon toimintamallityön ja laatutyön koordinaatio sekä ostopalvelujen kehittäminen (noin 0,25 htv)
- poikkialueellinen kehittäminen (tilanteen mukaan)
- määrärahan osoittaminen rakennus- ja ympäristösuojeluavustuksiin (muutama htpv vuodessa)
- järjestöavustusten valmistelu (noin 0,1 htv).

Ohjaus- ja kehittämissyksikön yksikön tehtävien ja voimavarojen arviointia

Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamisen lähtökohtana on, että se vastaisi valtakunnallisesta ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksesta ja siihen liittyvästä kehittämisestä. Yksikköön siirrettävien tehtävien tulee muodostaa toimiva kokonaisuus. Ohjaus- ja kehittämissyksikön laadukas ja tehokas toiminta edellyttää riittävän asiantuntemuksen saamista sen käyttöön. Yksikön asiantuntijavoimavarat on tarkoitus koota ensisijaisesti siirrettäviä tehtäviä hoitavista henkilöistä. Yksikön toiminta voi ainakin jossain määrin olla verkostomaista, jolloin kaikkia toimintoja ei tarvitse koota samaan paikkaan. Ohjaus- ja kehittämissyksiköllä tulee lisäksi olla riittävästi kehittämisrahaa käytettäväksi ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen kehittämishankkeisiin ja vaativiin asiantuntijatehtäviin.

Ympäristölainsäädännön valmistelun asiantuntemus on ympäristöministeriössä. Lisäksi ministeriölle kuuluu vastuu lainsäädännön toimeenpanon ohjauksesta. Suomen ympäristökeskus antaa tarvittaessa asiantuntija-apua sekä lainsäädännön valmistelussa että toimeenpanossa. Asiantuntijatuki on yksi SYKEN ydintehtävistä. Se on integroitu yhä kiinteämmin SYKEN tutkimus- ja kehittämistoimintaan, joten sen irrottaminen tästä kokonaisuudesta on ongelmallista. Lainsäädännön asiantuntijatuesta sovitaan ministeriön kanssa ja sen määrä riippuu kulloinkin vireillä olevista hankkeista. Ministeriön osallistumisesta asiantuntija-avun kustannusten kattaminen on ollut erilaisia näkemyksiä. Tämä on aiheuttanut tyytymättömyyttä ministeriössä, jolla ei myöskään ole riittävästi voimavaroja ohjata aluehallinnon virastoja lainsäädännön toimeenpanossa. Aluehallintoviranomaiset kokevat, etteivät he saa riittävästi asiantuntija-apua keskushallinnosta lainsäädännön toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä. Riittävän suurta kehittämismäärärahaa pidetään välttämättömänä asiantuntemuksen turvaamiseksi erityisesti ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Ympäristöhallinnossa on ilmeinen tarve vahvistaa voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksessa ja vaativissa kehittämistehtävissä. Ohjaus- ja kehittämissyksikkö olisi luonteva ratkaisu asiantuntemuksen vahvistamiseksi.

Tarkasteltaessa edellä kohdassa 3.3 esitettyjä ohjaus- ja kehittämissyksikölle suunniteltuja tehtäviä voidaan todeta ensinnäkin, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmä keventäminen ja siirtyminen yhteiseen strategia-asiakirjaan ja yhteen virastokohtaiseen, hallituskauden pituiseen strategiapainotteiseen tulosopimukseen merkitsee sitä, ettei enää ole tarkoituksenmukaista siirtää tulos- ja resurssiohjausta ministeriötä ohjaus- ja kehittämissyksikölle kuten aikaisemmassa selvityshenkilön raportissa ehdotettiin. Sen ohella ministeriön tulee vahvistaa aluehallintoviranomaisten substanssiohjausta erityisesti lainsäädännön toimeenpanon varmistamiseksi. Näyttää siltä, että ympäristöministeriön ohjaus erityisesti ELY-keskusten osalta on viime aikoina entistä enemmän painottunut yleishallinnollisiin kysymyksiin. Useat vireillä olevat ELY-keskuksia koskevia kehittämishankkeet ovat vieneet voimavaroja muulta ohjaustoiminnalta.

Ohjaus- ja kehittämissyksikölle kaavailuista tehtävistä toimivan kokonaisuuden voisivat muodostaa seuraavat tehtävät:

- ympäristövahinkojen torjuntatehtävät (SYKE) ja öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittäminen ja valtakunnallinen varallaolo (EPO-ELY),
- vaativat YVA- tehtävät ja kansainväliset YVA- ja SOVA -tehtävät (ELYt ja YM),
- jätehuollon tuottajavastuuasiat, alueellisten jätesuunnitelmien kehittäminen, ohjaus- ja seurantatehtävät sekä jätteiden kansainväliset siirto-ilmoitukset ja kemikaalien vienti-ilmoitukset (PIR-ELY ja SYKE),

- eräät valtakunnalliset erikoistumistehtävät (ELYt)
- cites-luvat ja EMAS- rekisteröinti (SYKE),
- rakennusperintöavustukset ja muut valtionavustukset(ELYt ja YM),
- ympäristöhallinnon koulutus ja ympäristökasvatustehtävät (SYKE ja KES-ELY),
- hallinnon kehittämistehtävät (YM, SYKE) (esim. monikanavaisen asiakaspalvelun, ympäristöhallinnon toimintamallityön ja laatutyön sekä ostopalvelujen kehittäminen),
- ympäristöhallinnon yhteinen viestintä (SYKE),
- poikkihallinnollinen kehittäminen (YM),
- eräitä valtakunnallisia erikoistumistehtäviä (ELYt).

Edellä mainittu tehtäväkokonaisuus vaikuttaa hajanaiselta. Riittävinä substanssikonaisuuksina voidaan pitää vaativia YVA-tehtäviä, kansainvälisiä YVA- ja SOVA-tehtäviä, jätehuollon tuottajavastuuasioita, alueellisten jätesuunnitelmien kehittämis-, ohjaus- ja seurantatehtäviä, jätteiden kansainvälisiä siirto-ilmoituksia ja kemikaalien vienti-ilmoituksia sekä ympäristövahinkojen torjuntatehtäviä, ympäristöonnettomuuksiin varautumista sekä öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittämistä ja valtakunnallista varallaoloa. Myös ympäristöhallinnon yhteinen viestintä ja koulutus- ja ympäristökasvatustehtävät sopisivat hyvin ohjaus- ja kehittämysyksikköön. Muut tehtävät ovat hyvin pieniä kokonaisuuksia. Kehittämistehtävissä painottuu hallinnollinen kehittämistyö. Valtiontalouden tarkastusvirasto selvittää parhaillaan ympäristövahinkojen(öljyn)torjunnan nykytilaa ja organisointia. Asiaa koskeva selvitys valmistuu kesään mennessä.

ELY-keskusten valtakunnalliset erikoistumistehtävät ovat syntyneet eriaikoina ja toisistaan erillään pääasiassa ennen aluehallintouudistusta. Ne liittyvät hyvin läheisesti alueellisiin erikoispiireisiin. Erikoistumistehtävät ovat pieniä kokonaisuuksia. Näihin tehtäviin on ELY-keskuksissa varattu pääsääntöisesti varsin vähäiset voimavarat (0,25–2 htv/ ELY-keskus).

Edellä mainittuihin ohjaus- ja kehittämysyksikköön siirrettäviksi ehdotettuihin tehtäviin arvioidaan nykyisin käytettävän noin 30–40 htv. Useat henkilöt hoitavat mainittuja tehtäviä muiden tehtävien ohella, joten tehtävät ovat jakautuneet huomattavasti useammalle henkilölle.

Ohjaus- ja kehittämysyksikön asiantuntemuksen ja tehokkaan toiminnan kannalta avainkysymys on, muodostavatko sinne siirrettäväksi esitetyt tehtävät sellaisen ympäristöasioiden kokonaisuuden, jonka pohjalle voidaan rakentaa laaja-alaista ja asiantuntevaa ympäristölainsäädännön toimeenpanon ja kehittämisen ohjausta. Lisäksi yksikön perustaminen edellyttää, että saadaan riittävät voimavarat tehtävien hoitoon. Ohjaus- ja kehittämysyksikön henkilökuntatarpeeksi voidaan arvioida noin 30–40 htv. Tavoitteena on, että pääosa henkilökunnasta saadaan nykyisin näitä tehtäviä hoitavista henkilöistä, jolloin heidän palkkaus- ja muut toimintamenot siirtyvät tehtäviä nyt hoitavista virastoista. Uusia henkilöitä joudutaan palkkaamaan jonkin verran, enimmillään arviolta noin 10 htv. Ohjaus- ja kehittämysyksikön perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ovat karkeasti arvioiden vähintään noin 1 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi ohjaus- ja kehittämysyksikön käyttöön varattavan kehittämisrahan tasoa esitetään jäljempänä kohdassa 4.1 nostettavaksi 5 miljoonaan euroon nykyisestä 2,6 miljoonasta eurosta.

Ohjaus- ja kehittämysyksikön perustaminen, vaikkakin pienenä ja verkostomaisesti hoidettuna, merkitsee uuden viraston perustamista ympäristöhallintoon. Ohjaavien tahojen lisääntyminen toisaalta vahvistaa ohjaus- ja kehittämistoimintaa, mutta siihen voi liittyä myös toimivaltaepäselvyyksiä ja päällekkäistä työtä keskushallinnon ja aluehallinnon kesken. Eri toimijoiden toimivaltasuhteet ja vastuujaako on määriteltävä selvästi.

ELY-keskusten johto ja Y-vastuualueiden johto vastustavat tehtävien ja voimavaroja siirtoa alueelta. Heidän näkemyksensä mukaan valtakunnallisen keskusyksikön perustamisen sijaan tulee kehittää ELY-keskusten erikoistumista ja työnjakoa. Ohjausyksikön perustamiseen liittyy heidän käsityksensä mukaan monenlaisia ongelmia lähtien resurssikysymyksistä, toimivallasta ja vastuukysymyksistä. Lisäksi he toteavat, että nykyiset voimavarat on kohdennettava perustehtävien hoitoon eikä niitä riitä yleiseen ohjaukseen ja kehittämiseen.

Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen edellyttää noin 1 miljoonan euron lisärahoitusta. Mikäli tätä lisärahoitusta ei saada, edellytyksiä erillisen ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamiseen ministeriön alaisuuteen ei ole.

4 Muut vaihtoehdot ympäristöhallinnon ohjaustoiminnan tehostamiseksi

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten lainsäädännön toimeenpanoon liittyvän ohjaus- ja kehittämistoiminnan tehostamiseksi on erillisen ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamisen vaihtoehtoina tuotu esille:

- ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen Suomen ympäristökeskuksen yhteyteen,
- ympäristötehtävien asiantuntijaosaamisen keskittäminen yhteen tai yseampaan aluehallintoviranomaiseen,
- YM:n substanssiohjauksen vahvistaminen

Kaikkiin esillä oleviin vaihtoehtoihin sisältyy lisäksi ehdotus kehittämismäärärahan tason nostamisesta.

4.1

KehittämISRahan lisääminen

Ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyvän ohjaus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen samoin kuin ennalta arvaamattomiin tilanteisiin varautuminen edellyttävät ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa olevan kehittämismäärärahan lisäämistä. Tällä hetkellä ympäristöministeriön pääluokassa momentilla 35.10.22 eräät ympäristömenot on varattu 1 miljoonaa euroa ympäristötehtäviin liittyviin yhteisiin kehittämishankkeisiin ja koulutuksen järjestämiseen. Lisäksi vuoden 2013 talousarviossa on tällä momentilla 1 miljoonan euron määräraha kaivosteollisuuden ympäristövalvonnan ja kaivosten lupakäsittelyn toimintaedellytysten turvaamiseen sekä toiminnassa olevien kaivosten ja kaivosyhtiöiden toimintaedellytyksiä ja ympäristökriteerin täyttämistä tähtääviin kartoituksiin, ns. stressitesteihin. Tällä määrärahalta varmistetaan kaivosten ympäristövalvontaresurssien ja asiantuntemuksen riittävyys ELY-keskuksissa Pohjois-Suomessa sekä vahvistetaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lupakäsittelyn edellyttämiä voimavaroja. Tätä määrärahaa on varattu yhteensä 800 000 euroa Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskuksille ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle käytettäväksi yhteensä 10 htv palkkaamiseen kaivosteollisuuden valvonta- ja lupakäsittelyn voimavarojen vahvistamiseen vuosina 2013–2015. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa momentilla 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenoihin on varattu 600 000 euroa tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin kertaluonteisena menona. Määrärahaa on osoitettu Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Lapin ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksille korvamerkittynä tuulivoimaan liittyviin YVA-tehtäviin. Järjestelyn tavoitteena ELY-keskusten tuulivoimaan liittyvän asiantuntemuksen lisääminen ja sen laajentaminen myös muihin ELY-keskuksiin.

Tarve ympäristötehtäviin osoitettavan kehittämisrahan lisäämiseen on perusteltua. Viimeaikaiset tapahtumat osoittava, että on jouduttu turvautumaan erityisjärjestelyihin lisämäärärahan saamiseksi akuuttien ympäristökysymysten hoitamiseksi. Ympäristöministeriön ohjauksessa olevan kehittämisrahan tason nosto vähintään 5 miljoonaan euroon turvaisi myös toiminnan pitkäjänteisemmän suunnittelun.

Ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa olevan kehittämisrahan tasoa esitetään nostettavaksi vähintään 5 miljoonaan euroon. Määrärahaa tarvitaan lisää sekä aluehallinnon ohjauksen ja lainsäädännön toimeenpanon vahvistamiseksi että ennalta arvaamattomien tilanteiden hoitoon.

4.2

Ohjaus- ja kehittämisyksikkö Suomen ympäristökeskukseen

Suomen ympäristökeskus (SYKE) on ympäristöministeriön alainen tutkimus- ja asiantuntijalaitos. SYKE tekee monitieteellistä tutkimusta sekä tarjoaa asiantuntijapalveluja ministeriöille ja alueelliselle ympäristöhallinnolle. SYKEN kuusi teemakeskusta vastaavat SYKEssä tehtävästä ympäristöalan tutkimuksesta sekä oman aihepiirinsä asiantuntija-, kehittämis- ja viranomaistehtävistä. Keskusten toiminta-alue kattaa luonnontieteellisen ja yhteiskunnallisen sekä näitä yhdistävän monitieteisen ympäristöntutkimuksen ja asiantuntijapalvelut. Kansainväliset ympäristökysymykset ja niihin liittyvä yhteistyö ovat tärkeä osa keskusten tehtäväkenttää. Myös ympäristön seuranta, tietohuolto ja raportointi ovat osa tutkimus- ja asiantuntijatyötä.

Suomen ympäristökeskusta on viime vuosina määrätietoisesti kehitetty valtakunnalliseksi tutkimus- ja asiantuntijalaitokseksi. SYKE hoitaa sille kuuluvat viranomais- ja asiantuntijatehtävät ja antaa mahdollisuuksien mukaan asiantuntijatukea ministeriölle ja aluehallinnolle. Sen sijaan SYKELLE ei enää kuulu aluehallinnon ohjaustehtäviä ja sitä koskeva osaaminen on poistunut. Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämisyksikön perustamista SYKEen puoltaa vahva ja laaja-alainen ympäristöasioiden asiantuntemus ja kehittämisosaaminen. Toisaalta ohjaus- ja kehittämisyksikön perustaminen SYKEN yhteyteen olisi vastoin nykyistä SYKEN kehittämislinjaa ja merkitsisi osittain paluuta entiseen, jolloin sille keskusvirastona kuului aluehallinnon ohjaus. Lisäksi se voisi heikentää SYKEN asemaa riippumattomana tutkimus- ja asiantuntijalaitoksena.

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämisyksikköä ei tule perustaa Suomen ympäristökeskuksen yhteyteen. Se olisi vastoin nykyistä SYKEN kehittämislinjaa tutkimus- ja asiantuntijalaitoksena.

Ympäristöalan asiantuntijaosaamisen keskittäminen yhteen tai useampaan ELY-keskukseen ja aluehallintovirastoon

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset voivat jo nykyisin hoitaa tehtäviä myös omaa toimialuettaan laajemmin, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa viraston toimintaa ja voimavarojen käyttöä, parantaa palveluja ja turvata erityisasiantuntemuksen saatavuus. ELY-keskusten Y-vastuualuilla hoidetaan jokaisessa ainakin yhtä valtakunnallista tehtävää tai valtakunnallista erikoistumistehtävää. Y-vastuualueiden erikoistumistehtävät ovat pääosin syntyneet alueellisista lähtökohdista ja ovat pieninä kokonaisuuksina jääneet toisistaan irrallisiksi. Niistä osa perustuu lainsäädäntöön ja osa YM:n ja MMM:n päätöksiin tai niistä on sovittu tulossopimuksissa. Aluehallintovirastoista vain Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella hoidetaan valtakunnallista erikoistumistehtävää, talousvyöhykelain mukaisia vesirakentamista koskevia lupa-asioita.

Useissa viimeaikaisissa selvityksissä on aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten erikoistumista valtakunnallisiin tehtäviin pidetty oikeasuuntaisena kehittämisslinjana asiantuntemuksen vahvistamisen ja voimavarojen järkevän käytön kannalta. Myös eduskunnalle annetussa selonteossa aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteuttamisesta todetaan, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimivaltaa muutetaan osassa tehtäviä valtakunnalliseksi. Tämä mahdollistaisi voimavarojen nykyistä joustavamman käytön ja lisäksi toiminnan yhdenmukaisuutta. Muun muassa aluehallintoviranomaisten hallinnolliset tehtävät ja niitä hoitavat yksiot kootaan yhteen aluehallintovirastoon ja yhteen ELY-keskukseen henkilöstön työskennellessä kuitenkin alueellisesti hajautettuna.

Ympäristöministeriön hallinnonalan valtakunnalliset erikoistumiset tulee arvioida ja mahdollisesti niitä perata. Ennen uusien erikoitumisien myöntämistä tulee luoda yhteinen toimintamalli erikoitumiskysymysten hoitoon. Tässä yhteydessä tulee myös selvittää, miten voitaisiin vahvistaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristöalan asiantuntemusta erityisesti lainsäädännön toimeenpanotehtävissä ja olisiko valtakunnallinen erikoistuminen tiettyihin asiantuntijatehtäviin oikea ratkaisu asiantuntemuksen vahvistamiseen ja voimavarojen turvaamiseen. Tämä toimintamalli edellyttää myös riittävää kehittämisrahaa ympäristöministeriön suoraan ohjaukseen.

Tässä yhteydessä tulee myös selvittää voitaisiinko SYKEssä nykyisin hoidettavia valtakunnallisia viranomaistehtäviä siirtää aluehallintoviranomaisille valtakunnallisena erikoistumistehtävänä.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden valtakunnalliset erikoistumistehtävät tulee arvioida ja tehdä sen perusteella johtopäätökset. Uusia erikoistumisia ei tule myöntää ennen yhteisen toimintamallin luomista. Tällöin tavoitteena tulee olla valtakunnallinen erikoistuminen nykyistä laajempiin ympäristöhallinnon asiantuntijatehtäviin.

Ympäristöministeriön substanssiohjauksen vahvistaminen

Aluehallintouudistuksen jälkeen ympäristöministeriön aluehallintoon kohdistuva ohjaustoiminta on selvästi painottunut hallinnolliseen resurssiohjaukseen. Aluehallintouudistukseen toimeenpanoon liittyvä kehittämistyö ja moniportainen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä ovat vieneet voimavaroja substanssiohjaukselta. Tämä on vaikuttanut myös ympäristöministeriön hallinnonalan muiden virastojen ohjaustoimintaan. ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän uudistaminen merkitsee toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön strategisen ohjauksen vahvistumista.

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausta myös substanssitehtävissä on tehostettava. Ministeriön ja SYKEN on myös lisättävä yhteistyötä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten osaamisen vahvistamisessa ja asiantuntijaohjauksessa, erityisesti lainsäädännön toimeenpanotehtävissä ja akuuteissa erityistilanteissa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten samoin kuin muiden ympäristöministeriön hallinnonalan virastojen ohjaus- ja kehittämistoiminnan tehostamisen kannalta olisi perusteltua koota ministeriön ohjaus- ja niihin liittyvät kehittämistehtävät kansliapäällikön alaisuudessa toimivaan ohjaus- ja kehittämissyksikköön. Yksiköllä tulee olla riittävä toimivalta ministeriön sisällä ja suhteessa ohjattaviin virastoihin. Ohjaus- ja kehittämissyksikkö vastaisi myös ministeriön kehittämismäärärahan käytön ohjauksesta.

Ohjaus- ja kehittämissyksikön voimavarat koottaisiin ministeriön osastoissa ja hallintoyksikössä näitä tehtäviä hoitavista virkamiehistä. Myös tutkimusjohtaja ja mahdollisesti lainsäädäntöjohtaja voisivat kuulua ohjaus- ja kehittämissyksikköön, koska heidän tehtävänsä liittyvät läheisesti ohjaus- ja kehittämistoimintaan. Yksikön perustamisesta ei aiheudu lisäkustannuksia, mikäli yksikön voimavarat saadaan kohdennettua nykyisestä henkilökunnasta. Riittävän tiivis yhteistyö ministeriön substanssiosastojen kanssa tulee myös varmistaa asiantuntijaohjauksen lisäämiseksi.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksessa tulee huolehtia myös avoimesta ja hyvästä yhteistyöstä muiden ministeriöiden ohjaavien yksiköiden kanssa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan virastojen ohjausta tulee vahvistaa kokoamalla nämä tehtävät kansliapäällikön alaisuuteen ohjaus- ja kehittämissyksikköön, jolla tulee olla riittävä toimivalta. Erityisesti asiantuntijaohjauksen vahvistamiseen tulee kiinnittää huomiota.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Hallintoyksikkö		Julkaisu-aika Maaliskuu 2013	
Tekijä(t)	Riitta Rainio			
Julkaisun nimi	Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen. Eri vaihtoehtojen vertailu			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 11/2013			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan ympäristöhallinnon ohjaus- ja perustamisyksikön perustamisvaihtoehtoja. Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamisen lähtökohtana on, että se vastaisi valtakunnallisesta ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksesta ja siihen liittyvistä kehittämistehtävistä. Yksikköön siirrettävien tehtävien tulee muodostaa toimiva kokonaisuus. Yksikön laadukas ja tehokas toiminta edellyttää riittävää asiantuntemusta. Selvityksessä on käsitelty ympäristöministeriöstä, Suomen ympäristökeskuksesta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikköön mahdollisesti siirrettäviä tehtäviä. Ympäristöhallinnossa on ilmeinen tarve vahvistaa voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksessa ja vaativissa kehittämistehtävissä. Ohjaus- ja kehittämissyksikkö olisi luonteva ratkaisu asiantuntemuksen vahvistamiseksi. Olennainen kysymys on muodostavatko ohjaus- ja kehittämissyksikköön siirrettäväksi esitetyt tehtävät ja voimavarat riittävän perustan tehokkaalle ja laadukkaalle ohjaustoiminnalle.</p> <p>Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen edellyttää lisämäärärahoja, karkeasti arvioiden vähintään noin 1 miljoonaa euroa. Tämä lisämääräraha on edellytys ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamiselle. Lisäksi ympäristöministeriön käyttöön varatun kehittämismäärärahan tasoa esitetään korotettavaksi 5 miljoonaan euroon nykyisestä 2,6 miljoonasta eurosta.</p> <p>Muina vaihtoehtoina selvityksessä on käsitelty ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamista Suomen ympäristökeskukseen tai ympäristöministeriöön. Suomen ympäristökeskukseen yhteyteen perustettava ohjaus- ja kehittämissyksikkö ei ole tutkimus- ja asiantuntijalaitoksen nykyisen kehittämissarjan mukainen. Ministeriön ohjaustoiminnan tehostamisvaihtoehtona esitetään hallinnonalan virastojen ohjauksesta vastaavien henkilöiden kokoamista kansliapäällikön alaisuudessa toimimaan ohjaus- ja kehittämissyksikköön.</p> <p>Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueiden valtakunnalliset erikoistumistehtävät tulee arvioida ja tehdä sen perusteella johtopäätökset. Uusia erikoistumisia ei tule myöntää ennen yhteisen toimintamallin luomista. Tavoitteena tulee olla valtakunnallinen erikoistuminen nykyistä laajempiin ympäristöhallinnon asiantuntijatehtäviin. Tämä voisi luoda myös edellytyksiä nykyistä laajempaan ympäristötehtävien keskittämiseen yhteen tai useampaan aluehallintoviranomaiseen.</p>			
Asiasanat	Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikkö, aluehallintovirasto, ELY-keskus, Suomen ympäristökeskus, ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä, yleisohjaus, asiantuntijaohjaus, kehittämisraha			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4161-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkoy.)	
	Sivuja 24	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja –sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Förvaltningsenheten	Datum Mars 2013
Författare	<p> Riitta Rainio </p>	
Publikationens titel	<p> Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen. Eri vaihtoehtojen vertailu (Inrättande av en enhet för styrning och utveckling inom miljöförvaltningen. Jämförelse av olika alternativ) </p>	
Publikationsserie och nummer	<p> Miljöministeriets rapporter 11/2013 </p>	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p> I utredningen granskas olika alternativ för inrättande av en enhet för styrning och utveckling inom miljöförvaltningen. Utgångspunkten är att den enhet som inrättas ska svara för den riksomfattande styrningen av genomförandet av miljölagstiftningen och för tillhörande utvecklingsuppgifter. De uppgifter som överförs till enheten bör bilda en fungerande helhet. För att enheten ska kunna fungera högklassigt och effektivt måste expertisen vara tillräcklig. I utredningen diskuteras vilka uppgifter som eventuellt kunde överföras från miljöministeriet, Finlands miljöcentral och närings-, trafik- och miljöcentralerna till en enhet för utveckling och styrning inom miljöförvaltningen. </p> <p> Inom miljöförvaltningen finns det ett uppenbart behov av att stärka resurserna för styrning av genomförandet av miljölagstiftningen och för krävande utvecklingsuppgifter. En enhet för styrning och utveckling vore en naturlig lösning på hur man kan stärka expertisen. En central fråga är om de uppgifter och resurser som enligt förslaget ska överföras på enheten för styrning och utveckling tillsammans utgör en tillräcklig grund för en effektiv och högklassig styrning. </p> <p> För att en enhet för styrning och utveckling ska kunna inrättas krävs ett tilläggsanslag, och en grov uppskattning är att det skulle behövas ungefär 1 miljon euro. Detta tilläggsanslag är en förutsättning för att en enhet ska kunna inrättas. Därutöver föreslås det att nivån på det utvecklingsanslag som reserverats för miljöministeriet ska höjas till 5 miljoner euro från nuvarande 2,6 miljoner euro. </p> <p> Andra alternativ som tas upp till behandling i utredningen är att enheten för styrning och utveckling skulle inrättas vid Finlands miljöcentral eller miljöministeriet. Att inrätta en enhet för styrning och utveckling i anslutning till Finlands miljöcentral är dock inte förenligt med forsknings- och sakkunniginrättningens nuvarande utvecklingslinje. Som ett alternativ till hur ministeriets styrning kunde effektiviseras föreslås att de personer som ansvarar för styrningen av ämbetsverken inom förvaltningsområdet samlas i en enhet för styrning och utveckling som skulle lyda under kanslichefen. </p> <p> De riksomfattande specialiseringsuppgifterna inom ansvarsområdena för miljö vid regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna bör utvärderas, och därefter ska slutsatser dras. Nya specialiseringsinriktningar ska inte beviljas innan det har skapats en gemensam verksamhetsmodell. Målet bör vara riksomfattande specialisering på sådana sakkunniguppgifter inom miljöförvaltningen som är mer vittsyftande än i dagens läge. Detta kan också skapa förutsättningar för en större koncentration av miljöuppgifter vid en eller flera regionförvaltningsmyndigheter. </p>	
Nyckelord	<p> Enhet för styrning och utveckling inom miljöförvaltningen, regionförvaltningsverk, NTM-central, Finlands miljöcentral, planerings- och styrsystem, allmän styrning, sakkunnigstyrning, utvecklingsanslag </p>	
Finansiär/ uppdragsgivare	<p> Miljöministeriet </p>	
	<p> ISBN 978-952-11-4161-4 (PDF) </p>	<p> ISSN 1796-170X (online) </p>
	<p> Sidantal 24 </p>	<p> Språk Finska </p>
		<p> Offentlighet Offentlig </p>
Beställningar/ distribution	<p> www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja –sarja </p>	
Förläggare	<p> Miljöministeriet </p>	
Tryckeri/tryckningsort och -år	<p> Helsingfors 2013 </p>	

Selvityksessä tarkastellaan ympäristöhallinnon ohjaus- ja perustamisyksikön perustamisvaihtoehtoja. Siinä käsitellään YMstä SYKEstä ja ELY-keskuksista ohjaus- ja kehittämissyksikköön mahdollisesti siirrettäviä tehtäviä. Ympäristöhallinnossa on ilmeinen tarve vahvistaa voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksessa ja vaativissa kehittämistehtävissä. Ohjaus- ja kehittämissyksikkö olisi luonteva ratkaisu asiantuntemuksen vahvistamiseksi. Olennainen kysymys on muodostavatko ohjaus- ja kehittämissyksikköön siirrettäväksi esitetyt tehtävät ja voimavarat riittävän perustan tehokkaalle ja laadukkaalle ohjaustoiminnalle. Ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen edellyttää karkeasti arvioiden noin 1,1 miljoonan euron lisämäärärahaa. Myös ympäristöministeriön käyttöön varattua kehittämismäärärahaa on lisättävä. Muina vaihtoehtoina käsitellään ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamista SYKEen tai YMöön.

Aluehallintoviranomaisten erikoistumistehtävät ja valtakunnallinen erikoistuminen on arvioitava, tavoitteena valtakunnallinen erikoistuminen nykyistä laajempiin ympäristöalan tehtäväkokonaisuuksiin.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4161-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)