

# Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen

**Työryhmän ehdotus**



# Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen

**Työryhmän ehdotus**

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 20 | 2013  
Ympäristöministeriö  
Hallintoyksikkö

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:  
[www.ym.fi/julkaisut](http://www.ym.fi/julkaisut)

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4200-0 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkosivustot)

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriön 2.5.2013 antaman toimeksiannon mukaisesti työryhmä on käsitellyt ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamista ja erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi sekä valtakunnallisesti merkittävien tehtävien mahdollisesta kokoamisesta yhteen yksikköön sekä kokoamisen vaikutuksista. Lisäksi työryhmä on käsitellyt ympäristöministeriön ja aluehallintoviranomaisten välistä toimivaltajakoa.

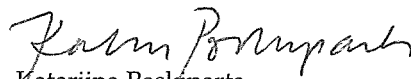
Työryhmän mietintöön sisältyy useita ehdotuksia ympäristöministeriön aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdistuvan substanssi- ja informaatio-ohjauksen vahvistamisesta sekä hallinnonalan virastojen toiminnan ja yhteistyön kehittämisestä. Ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa olevaa aluehallinnon ympäristövastuualueiden toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen tarkoitettua pysyvää kehittämisrahaa esitetään korotettavaksi vuositasolla 5 miljoonaan euroon. Työryhmä ei esitä valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamisesta yhteen yksikköön, koska yksikölle suunnitellut, pääasiallisesti hallinnolliset kehittämistehtävät eivät yksistään riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon asiantuntemusta eivätkä muodosta siten riittävää pohjaa valtakunnalliselle kehittämisyksikölle. Sen sijaan ympäristötehtävien valtakunnallista keskittämistä ja ympäristötehtäviin erikoistumista esitetään jatkettavaksi niihin aluehallintoviranomaisiin, joihin ne alueen olosuhteiden ja viraston osaamisen näkökulmasta ovat luontevasti sijoitettavissa. Ympäristöministeriön johtamisvastuuta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksessa on vahvistettava ja varmistettava ohjauksen kokonaisvaltainen ja läpinäkyvä käsittely. Kansliapäällikkö johtaisi ministeriön sisäisenä yhteistyöverkostona toimivaa ohjaus- ja kehittämistoimintoa.


Työryhmän puheenjohtaja toimi valtiosihteeri Katariina Poskiparta ympäristöministeriöstä ja jäsenenä hallitusneuvos Tarja Hyvönen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Päivi Laatikainen työ- ja elinkeinoministeriöstä, vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä, ylijohtaja Timo Tanninen ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Tuula Varis ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Juho Korpi ympäristöministeriöstä, hallintojohtaja Aino Jalonen ympäristöministeriöstä, kehittämisspäällikkö Pirkko Oilinki-Nenonen ympäristöministeriöstä, palvelujohtaja Harri Juvonen Suomen ympäristökeskuksesta, johtaja Risto Timonen Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta ja johtaja Tarja Savea-Nukala Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta. Työryhmän sihteerinä ja asiantuntijana toimi selvityshenkilö Riitta Rainio.

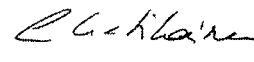
Työryhmä on kuullut asiantuntijoina oikeusministeriön lainsäädäntöjohtaja Sami Mannista ja lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusasta ministeriöiden ja aluehallintoviranomaisten välisestä toimivaltajaosta. Lisäksi työryhmän työtä on esitelty ja siitä keskusteltu ympäristöministeriön hallinnonalan yt-ryhmässä ja ELY-keskusten valtakunnallisessa yt-ryhmässä sekä ympäristöhallinnon johtajien neuvottelupäivillä. Työryhmä kokoontui neljä kertaa.

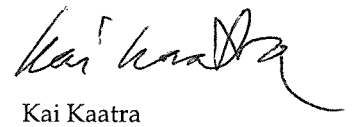
Työryhmän mietintö on yksimielinen.

Helsingissä 27.6.2013

  
Katariina Poskiparta

  
Tarja Hyvönen

  
Päivi Laatikainen

  
Kai Kaatra


  
Timo Tanninen

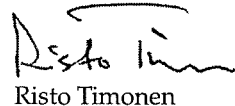
  
Tuula Varis

  
Juho Korpi

  
Aino Jalonen

  
Pirkko Oilinki - Nenonen

  
Harri Juvonen

  
Risto Timonen

  
Tarja Savea - Nukala

  
Riitta Rainio

## SISÄLLYS

<b>Ympäristöministeriölle</b> .....	3
<b>I Työryhmän toimeksianto ja sen tausta</b> .....	7
1.1 Toimeksianto .....	7
1.2 Toimeksiannon tausta.....	8
1.3. Toimivaltakysymyksistä.....	10
<b>2 Ympäristöhallinnon substanssiohjauksen sekä tuki- ja kehittämisesurssien vahvistaminen</b> .....	12
2.1 Substanssiohjauksen ja asiantuntijaosaamisen vahvistaminen .....	12
2.11 Nykytila .....	12
2.12 Substanssiohjauksen ja asiantuntijaosaamisen vahvistaminen ....	13
2.13 Toimintamallien kehittäminen.....	15
2.14 Valtakunnalliset erikoistumistehtävät .....	17
2.2 Kehittämisesurssit .....	20
2.21 Nykytila .....	20
2.22 Kehittämisesurssien vahvistaminen.....	21
<b>3 Ympäristöhallinnon valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoaminen yhteen yksikköön</b> .....	23
3.1 Aikaisemmat selvitykset .....	23
3.2 Koottavien tehtävien arviointia ja johtopäätös .....	24
3.3 Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen.....	25
<b>4 Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista</b> .....	28
<b>Kuvailulehti</b> .....	30
<b>Presentationsblad</b> .....	31





# 1 Työryhmän toimeksianto ja sen tausta

1.1

## Toimeksianto

Ympäristöministeriön toimeksiannon mukaisesti työryhmän tehtävänä on laatia toisaalta esitys ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamisesta ja erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi sekä toisaalta esitys valtakunnallisesti merkittävien tehtävien mahdollisesta kokoamista yhteen yksikköön sekä kokoamisen vaikutuksista. Lisäksi työryhmä arvioi ratkaisujen edellyttämiä lisäresurssitarpeita. Yksityiskohtaisemmin tehtävänä on laatia seuraavat esitykset ja suunnitelmat:

1. Esitys ympäristöhallinnon substanssiohjauksen sekä tuki- ja kehittämisresurssien vahvistamisesta (kehittämisraha, asiantuntijaosaaminen, yhteistyöverkostot, erikoistuminen)

- esitys suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen kehittämistoiminnan suuntaamisesta, suuntaamismenettelyistä, resursoinnista ja organisoinnista
- esitys poikkeuksellisten tilanteiden ja määräaikaisen kehittämis-, tuki- ja ohjaustoiminnan (kehittämisraha, erityisosaaminen) suuntaamisesta, suuntaamismenettelyistä, resursoinnista ja organisoinnista
- esitys erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien siirtämisestä valtakunnallisiksi
- esitys lisäresurssitarpeesta ja sen kohdentamisesta

2. Esitys ympäristöhallinnon valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön

- esitys tehtävistä ja resursseista, jotka siirrettäisiin mahdollisesti perustettavaan yksikköön aluehallinnosta ja Suomen ympäristökeskuksesta valtakunnallisesti hoidettavaksi
- esitys yksikön tehtävistä, organisoinnista, ohjauksesta, toimivallasta, resursseista ja toimintamallista
- arvio vaikutuksista siirrettäviä tehtäviä hoitaviin organisaatioihin ja toimivaltaan sekä vastuisiin
- suunnitelma yksikön perustamistoimenpiteistä, kustannuksista ja aikataulusta
- esitys lisäresurssitarpeesta ja sen kohdentamisesta.

Työryhmän raportissa poikkeuksellisella tilanteella tarkoitetaan normaalin vuosisuunnittelun ulkopuolelle jäävää ennalta -arvaamatonta tilannetta, joka edellyttää toimenpiteitä. Poikkeusoloihin varautuminen kuuluu valmiussuunnittelun piiriin.

## Toimeksiannon tausta

Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittämistä koskevassa raportissa (YM raportteja 25/2012) esitetään yhtenä organisaatiovaihtoehtona ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustamista. Selvityksen mukaan ohjausyksikön perustaminen vahvistaisi yhä vaativammaksi muuttuvien ympäristötehtävien laadukasta ja tehokasta hoitoa ja lisäisi mahdollisuuksia koota voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyviin valtakunnallisiin kehittämistehtäviin. Ohjausyksikkö vastaisi valtakunnallisista ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyvistä kehittämistehtävistä ja aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toiminnallisesta ja resurssiohjauksesta ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön linjausten mukaisesti. Ministeriöille kuuluisi edelleen aluehallintoviranomaisten strateginen ohjaus. Ohjausyksikköön voitaisiin siirtää eräitä ELY-keskusten valtakunnallisia tehtäviä sekä eräitä valtakunnallisia kehittämis- ja viranomaistehtäviä Suomen ympäristökeskuksesta (SYKE). Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset vastaisivat edelleen alueellisista ympäristötehtävistä. Lisäksi aluehallintoviranomaisten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä olisi uudistettava ja kevennettävä.

Lisäksi selvityksessä esitetään ympäristöministeriön käyttöön varattavaksi riittävän suuri kehittämisraha, jota voidaan käyttää aluehallintoviranomaisten ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja tehostamiseen. Lisäksi kehittämismäärärahaa tarvitaan etsittäessä ratkaisuja vaativiin ympäristöongelmiin ja niiden ennaltaehkäisemiseen.

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämisyksikön perustamista koskevassa selvityksessä (YM raportteja 11/2013) todetaan, että ympäristöhallinnossa on ilmeinen tarve vahvistaa voimavaroja ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksessa ja vaativissa kehittämistehtävissä. Ohjaus- ja kehittämisyksikön perustamisen lähtökohdista on, että se vastaisi valtakunnallisesta ympäristölainsäädännön toimeenpanon ohjauksesta ja siihen liittyvästä kehittämisestä.

Selvityksessä kartoitettiin ohjaus- ja kehittämisyksikköön mahdollisesti siirrettäviä tehtäviä ympäristöministeriöstä, Suomen ympäristökeskuksesta ja ELY-keskuksista. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän uudistaminen tarkoittaa sitä, ettei enää ole tarkoituksenmukaista siirtää tulos- ja resurssiohjausta ministeriöstä ohjaus- ja kehittämisyksikölle, kuten aikaisemmassa raportissa (YM raportteja 25/2012) ehdotettiin.

Raportin mukaan ohjaus- ja kehittämisyksikön 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 riittävää asiantuntemusta sen käyttöön. Yksikön asiantuntijavoimavarat olisi tarkoitus koota ensisijaisesti siirrettäviä tehtäviä hoitavista henkilöistä. Yksikön toiminta voisi ainakin jossain määrin olla verkostomaista, jolloin kaikkia toimintoja ei tarvitse koota samaan paikkaan. Ohjaus- ja kehittämisyksikkö olisi kooltaan pieni ja toimintoiltaan ketterä. Sen henkilökuntatarpeeksi on arvioitu noin 30-40 htv, joista uusia henkilöitä olisi arvion mukaan noin 10 htv. Yksikön perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ovat karkeasti arvioiden vähintään noin 1 miljoonaa euroa. Ohjaus- ja kehittämisyksiköllä tulee lisäksi olla riittävästi kehittämisrahaa käytettäväksi ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen kehittämishankkeisiin ja vaativiin asiantuntijatehtäviin. Kehittämisrahan tasoa esitettiin nostettavaksi 5 miljoonaan euroon nykyisestä 2,6 miljoonasta eurosta.

Toisena vaihtoehtona ympäristöministeriön ohjauksen vahvistamiseksi selvityshenkilön raportissa esitettiin ministeriön ohjaus- ja kehittämistehtävien kokoamista

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.

Lisäksi raportissa esitettiin, että ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden valtakunnalliset erikoitumistehtävät tulee arvioida ja tehdä sen perusteella johtopäätökset. Uusia erikoitumisia ei tule myöntää ennen yhteisen toimintamallin luomista. Tällöin tavoitteena tulee olla valtakunnallinen erikoistuminen nykyistä laajempiin tehtäväkokonaisuuksiin.

Eduskunnalle 27.2.2013 annettuun aluehallintouudistuksen toimeenpanoa ja toteuttamista koskevaan valtioneuvoston selontekoon (VNS 1/2013 vp) (ALKU-selonteko) sisältyvät seuraavat aluehallinnon ohjausta ja johtamista, toimivaltaa sekä tehtävien ja resurssien tasapainottamista koskevat kehittämisselonteokset:

- Ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Määrärahapuitteet ja henkilöstökehyykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin. Selvitetään tarve päätoimisiin ylijohtajiin ELY-keskuksissa.
- Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimivaltaa muutetaan osassa tehtäviä valtakunnalliseksi.
- Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamäärärahat mitoitetaan siten, että toiminta ja määrärahat vastaavat toisiaan.

Iskukykyinen ELY-keskus hankekokonaisuuden projektin ”ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen” tavoitteena on kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siirtyminen vuonna 2016. Projekti toimii yhteistyössä valtiovarainministeriön, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän kanssa.

Hallituksen kehysneuvottelussa 21.3.2013 päätettiin, että ympäristöhallinnon ohjauksen vahvistamiseen ja valtakunnallisten tehtävien hoidon kehittämiseen varataan 2 milj. euron määräraha koko kehyskaudelle ja että määräraha käytetään aluehallintoviranomaisten ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja tehostamiseen. Lisämääräraha perustui alustavaan arvioon välittömästä kehittämistarpeesta eikä siis kata selvityshenkilön esittämää kokonaisuutta. Koko kehittämistarpeen rahoitus jäi - perustettavan työryhmän jatkovalmistelun pohjalta - hallituksen arvioitavaksi.

Eduskunnan hallintovaliokunta on 6.6.2013 antanut mietintönsä (HaVM 8/2013) ALKU-selonteosta. Mietinnössä todetaan, että alueellisen ympäristöhallinnon tehtävissä merkittävä osa asioista on oikeusharkintaisia, lakiin perustuvia lupa-asioita sekä valvonta- ja hallintopakkoasioita, joissa on kysymys asianosaisten välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta. Usein kysymys on myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia, monimutkaisia ja usein ristiriitaisiakin. Päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin normaalia enemmän odotuksia ja paineita.

Lisäksi mietinnössä viitataan ympäristövaliokunnan lausuntoon, jossa todetaan, että olennaisin ongelma ympäristöasioiden laadukkaan hoitamisen kannalta on resurssien pysyvä pieneneminen. Ympäristöhallinnossa resurssivaje on merkinnyt muun muassa valvontakäyntien vähentymistä. Myös valvonnan tavoitteita on jouduttu alentamaan. Tuottavuusohjelman toteuttamisen lisäksi resursointiin vaikuttavat osaltaan myös asiantuntevan henkilöstön eläköityminen ja rekrytointikielto. Resurssivaje vaikuttaa valvonnan lisäksi myös lupa-asioiden käsittelyyn. Hallintovaliokunta on vuoden 2013 valtion talousarvioesityksen yhteydessä korostanut tarvetta nostaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten määrärahatasoa, jotta ne pys-

tyvät myös jatkossa huolehtimaan lakisääteisistä tehtävistään (HaVL 14/2012 vp), ja hallintovaliokunta painottaa edelleenkin riittävien resurssien ja asiantuntemuksen varmistamista ympäristöhallinnon tehtävissä.

Hallintovaliokunta yhtyy myös ympäristövaliokunnan näkemykseen siitä, että ympäristölupien ja niiden valvonnan käsittelyn erottaminen on ollut perustelua. Hyvänä ratkaisuna ei ole pidetty sitä, että sama viranomainen toimii ristiriitaisissa asioissa sekä luvan myöntäjänä että valvojana, mahdollisesti myös luvan hakijana. Hallintovaliokunta yhtyy näihin näkemyksiin ja korostaa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja oikeusturvanäkökohtien turvaamista ympäristöhallintoa kehitettäessä.

Selonteon mukaan aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on tarpeen tarkastella uusia mahdollisuuksia määritellä viraston toimivalta joissakin tehtävissä alueellisen jaotuksen sijaan valtakunnalliseksi toimivallaksi. Parhaillaan valmistellaan ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön. Ympäristövaliokunta pitää tavoitetta erittäin hyvänä katsoen, että tämä olisi keino resurssien joustavampaan käyttöön, asiantuntemuksen turvaamiseen tiettyjen kriittisten tehtävien hoitamisessa sekä yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi koko maassa. Lähtökohtaisesti kysymyksessä tulisi olla paremminkin joustava tukitoiminto kuin valtakunnallisen viraston perustaminen. Hallintovaliokunta korostaa, että asia tulee selvittää yhteistyössä eri ministeriöiden kesken, koska tulosohjauksen on pysyttävä selkeänä.

1.3.

## Toimivaltakysymyksistä

Ministeriön ja aluehallintoviranomaisten välisestä toimivaltajaosta on säädetty asianomaisessa lainsäädännössä. Alueellinen toimivalta ja ratkaisovalta voi olla vain yhdellä viranomaisella. Ratkaisut tehdään esittelystä ja esittelijälle kuulu esittelijän vastuu ratkaisusta. Ministeriöiden yksittäistapauksittaista päätösvaltaa hallintoasioissa on siirretty yhä enemmän aluehallintoviranomaisille ja kunnille. Ministeriön pääasialliseen toimivaltaan kuuluvat oman hallinnonalan lainsäädännön valmistelu, strateginen suunnittelu, ohjaus ja valvonta sekä kansainväliset tehtävät. Ministeriön tehtävät ovat pääosin strategisia. Toimeenpanoon liittyvät tehtävät kuuluvat aluehallintoviranomaisille. Ministeriö eikä ministeri voi ottaa itselleen päätösvaltaa asiassa, joka on lainsäädännössä säädetty muun viranomaisen, esimerkiksi aluehallintoviranomaisten tehtäväksi. Tämä vahvistaa aluehallintoviranomaisten puolueettomuutta ja riippumattomuutta päätöksentekijänä.

Aluehallintovirastoissa ja erityisesti ELY-keskuksissa voi eri vastualueiden välille syntyä ristiriitaisia tilanteita. Näiden tilanteiden varalta aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevassa lainsäädännössä on useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on jo hallintomenettelyvaiheessa turvata asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturvan toteutuminen. Aluehallintovirastoista annetun lain 15 §:ään ja ELY-keskuksista annetun lain 20 §:ään sisältyvät säännökset sellaisten tapausten varalta, joissa viraston puolueettomuus voi vaarantua. Jos aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että virasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, viraston on, jolle asian puolueetonta käsittelyä voidaan keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettävä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto tai ELY-keskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia.

Aluehallintovirastoista annetun lain 21 § ja ELY-keskuksista annetun lain 24 § sisältävät valtion edustamista koskevan erityissäännöksen. Niiden mukaan aluehallintovirasto ja ELY-keskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee. Aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen oikeudesta käyttää asianomistajan puhevaltaa säädetään erikseen. Jos keskuksen toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman keskuksen toimialuetta, toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö päättää valtiota edustavasta aluehallintovirastosta tai ELY-keskuksesta.

Lainsäädännössä on toimivaltaa eräissä tapauksissa jaettu kahden viranomaisen kesken. Kysymyksessä voi olla:

- päätöksen alistaminen toisen viranomaisen vahvistettavaksi, jolloin päätös voidaan hylätä tai hyväksyä, mutta ei muuttua.
- ratkaisuvallan pidättäminen, jolloin yleensä saman viraston sisällä esimiehellä on oikeus pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka muutoin kuuluisi hänen alaiselleen.
- ylemmän viranomaisen otto-oikeus. Tämä erityisesti kunnallishallinnossa käytössä oleva otto-oikeus tarkoittaa ylemmän viranomaisen oikeutta ottaa päätettäväkseen alemman viranomaisen, yleensä virkamiehen jo ratkaisema asia ja päättää eri tavalla.

Toimivallan jakaminen edellä mainituin tavoin on poikkeus siitä pääsäännöstä, että kussakin asiassa on vain yksi asiallisesti, alueellisesti ja asteellisesti toimivaltainen viranomainen. Ympäristöministeriön hallinnonalalla on lainsäädännössä säädetty yksi poikkeus toimivaltaa koskevasta pääsäännöstä. Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n nojalla maakunnanliiton hyväksymä maakuntakaava on alistettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Ministeriön on jätettävä kaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jollei kaava täytä sille laissa asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös muutoin on lainvastainen. Muussa tapauksessa päätös on vahvistettava.

Ympäristöministeriön, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välinen nykyinen toimivaltajako on tarkoituksenmukainen ja turvaa ympäristöasioiden puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn.

## 2 Ympäristöhallinnon substanssi-ohjauksen sekä tuki- ja kehittämisresurssien vahvistaminen

### 2.1

#### **Substanssiohjauksen ja asiantuntijaosaamisen vahvistaminen**

### 2.11

#### **Nykytila**

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmään kuuluvat säädös- eli normiohjaus ja sitä täydentävät ohjauksen muodot, kuten strateginen ohjaus (hallitusohjelma, strategia-asiakirjat), rahoitusohjaus (TAE, määrärahat, hanke- ja erillisrahoitus), tulosohjaus (tulosneuvottelut, -sopimus ja – seuranta) ja informaatio-ohjaus (ohjeet, oppaat, suositukset, toimintamallit, asiantuntijaverkostot, neuvottelupäivät ja koulutustilaisuudet). Valtion virastojen ohjaus perustuu tulosohjaukseen, jossa ministeriö ja virasto keskinäiseen vuorovaikutukseen ja neuvotteluun perustuen saavuttavat yhteisymmärryksen käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Neuvottelun tulos kirjataan tulossopimukseen. Substanssiohjauksella tarkoitetaan sisällöllistä toimintaa koskevaa ohjausta eli ohjausta, jolla ministeriö ohjaa alaista hallintoa ministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa, kuten ympäristönsuojelussa, luonnonsuojelussa, maankäytön suunnittelussa, asumisessa ja rakentamisessa.

Aluehallintovirastojen yleisohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja ELY-keskusten työ- ja elinkeinoministeriölle. Ympäristöasioiden toiminnallinen eli substanssiohjaus kuuluu ympäristöministeriölle ja vesivaratehtävien maa- ja metsätalousministeriölle. Aluehallintoviranomaisten tulosohjaus toteutuu yleisohjauksesta ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja virastojen välisenä yhteistyönä. Substanssiministeriölle kuuluu vastuu hallinnon resursseista ja tehtävistä/tekemisistä. Vastuun tulee olla selkeä ja avoin. Aluehallintoviranomaisten voimavarat ja osaaminen ympäristötehtävissä vähenevät. Tämä tarkoittaa sitä, ettei niillä ole riittävästi voimavaroja ja asiantuntemusta ympäristökysymysten riittävän nopeaan ja tehokkaaseen hoitamiseen eikä kehittämistehtäviin. Voimavarojen ja asiantuntemuksen heikentyminen on tullut esille paitsi ennalta arvaamattomissa eli poikkeuksellisissa tilanteissa myös normaalissa toiminnassa muun muassa siinä, että tulossopimusten suoritavoitteita on jouduttu alentamaan. Erityisesti ELY-keskusten osalta toiminnallisesta ohjauksesta vastaavilla ministeriöillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tavoitteiden ohella myös niiden toteuttamiseen tarvittaviin voimavaroihin.

Aluehallintouudistuksen jälkeen ympäristöministeriön aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdistuva ohjaustoiminta on selvästi painottunut hallinnolliseen resurssiohjaukseen. Uudistukseen toimeenpanoon liittyvä kehittämissuunnitelma ja moniportainen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä ovat vieneet voimavaroja substanssiohjaukselta.

Viimeaikainen kehitys on johtanut myös siihen, että ympäristöministeriössä koetaan yhteyden aluehallintoviranomaisiin etäänntyneen. Aluehallintoviranomaiset kokevat, etteivät he saa riittävästi asiantuntija-apua ministeriöltä lainsäädännön toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä. Asiantuntija-avun pyytäminen Suomen ympäristökeskukselta on myös kangerrellut. Myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välinen keskinäinen yhteistyö on heikentynyt.

Ympäristöministeriö johtaa hallinnonalansa toimintaa ja vastaa hallinnonalansa strategisesta suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta, säädösvalmistelusta sekä kansainvälisistä tehtävistä. Ympäristölainsäädännön valmisteluvastuu ja asiantuntemus on ministeriössä. Ympäristölainsäädäntö on pitkälti EU-sidonnasta. Uuden lainsäädännön suuri määrä edellyttää tehtävien priorisointia hyväksytyin strategian mukaisesti. Lisäksi on entistä paremmin ennakoitava ja suunniteltava tulevan lainsäädännön ja sen toimeenpanon edellyttämät uudet tehtävät ja niiden vaatimat voimavarat. Ministeriön voimavarat on kohdennettu ensisijassa lainvalmisteluun, mikä on heikentänyt toimeenpanon ohjausta. Aluehallinnon substanssiohjaukseen, kuten ohjeiden valmisteluun, neuvontaan, tulkintaan ja koulutukseen ei ole viime aikoina ollut riittävästi voimavaroja.

Suomen ympäristökeskus antaa tarvittaessa ministeriölle asiantuntija-apua sekä lainsäädännön valmistelussa että toimeenpanossa. Asiantuntijatuki on yksi Suomen ympäristökeskuksen ydintehtävistä. Se on integroitu yhä kiinteämmin Suomen ympäristökeskuksen tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Lainsäädännön asiantuntijatuesta sovitaan ministeriön kanssa ja sen määrä riippuu kulloinkin vireillä olevista hankkeista. Ministeriön osallistumisesta asiantuntija-avun kustannusten kattamiseen on ollut eriäviä näkemyksiä. Suomen ympäristökeskusta tulosohjatessaan ministeriön tulee sopia riittävän pitkällä aikajänteellä ministeriötä ja aluehallintoa palvelevasta kehittämistyöstä ja siihen kohdennettavista voimavaroista.

## 2.12

### Substanssiohjauksen ja asiantuntijaosaamisen vahvistaminen

Keskushallinnon ja aluehallinnon ympäristötehtävissä toimivien viranomaisten voimavarat ja asiantuntemus ovat viime aikoina heikentyneet. Nykyiset voimavarat riittävät juuri perustehtävien hoitoon. Asiantuntemuksen tarve on korostunut erityisesti poikkeuksellisissa tilanteissa. Aluehallintoviranomaiset tarvitsevat ministeriön substanssiohjausta ja asiantuntija-apua ensisijaisesti lainsäädännön toimeenpanoon liittyvissä tehtävissä sekä muissakin vaativissa ympäristötehtävissä. Myös Suomen ympäristökeskukselta kaivataan asiantuntija-apua. Muun muassa parhaillaan valmisteltavana oleva uusi ympäristönsuojelulaki, jolla EU:n teollisuus päästödirektiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, edellyttää ministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja aluehallintoviranomaisten osallistumista toimeenpanon valmisteluun.

Ympäristöministeriön strategian tarkistaminen on käynnistynyt. Ministeriön tulee vahvistaa rooliaan hallinnonalansa johtajana ja kiinnittää entistä enemmän huomiota aluehallintoviranomaisten substanssi- ja informaatio-ohjauksen kokonaisvaltaiseen johtamiseen. Ohjauksen kokonaisuutta tulee käsitellä ministeriössä nykyistä kokonaisvaltaisemmin eikä osasto- ja yksikkökohtaisesti. Olemassa olevaa käyttökelpoista tietoa ja hyväksi havaittuja prosesseja tulee käyttää hyväksi. Ohjaustoiminnassa tulee kiinnittää huomiota myös ennakointiin ja asioiden priorisointiin, jolloin joudutaan luopumaan joistakin tehtävistä. Annettujen ohjeiden noudattamista on myös valvottava. Ministeriön substanssiohjaukseen käytettävissä olevat voimavarat eivät tällä hetkellä riitä laajojen ja merkittävien lainsäädäntöuudistusten toimeenpanon asianmukaiseen ohjaukseen.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten on itsekkin huolehdittava oman asiantuntemuksen ylläpidosta ja vahvistamisesta. Heillä on paras alueellinen asiantuntemus.

Vähenevät voimavarat ja henkilöstön eläköityminen asettavat erityisiä haasteita asiantuntemuksen ylläpidolle ja vahvistamiselle. Erityisesti niissä tehtävissä, joiden volyymi ELY-keskuksessa on pieni, joudutaan tarvittavan erityisasiantuntemuksen osalta usein turvautumaan muihin ELY-keskuksiin tai asianomaiseen tehtäväalueeseen erikoistuneeseen ELY-keskukseen. Substanssiohjauksesta vastaavien ministeriöiden tulee huolehtia siitä, että voimavarat vastaavat asetettuja tavoitteita. Myös tehtävien tarpeellisuutta tulee arvioida ja tarvittaessa luopua tarpeettomista tehtävistä myös lainsäädäntöä muuttamalla.

Ohjaavien tahojen on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteistyöverkostojen vahvistamiseen ja suoran vuorovaikutuksen lisäämiseen aluehallinnossa toimivien kanssa. Myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten vastuualueiden välistä yhteistyötä ja synergiaa tulee lisätä ja tätä kautta vahvistaa virastojen asiantuntemusta. Ministeriöiden tulee käyttää nykyistä enemmän aluehallintoviranomaisten erityisasiantuntemusta muun muassa lainsäädännön valmistelussa. Näin voidaan ennakoida lainsäädännön toimeenpanoon mahdollisesti liittyviä ongelmia ja voimavaratarpeita. Toimiva vuorovaikutus ministeriön ja aluehallinnon ympäristövuorovaikutusalueiden välillä edistää lainsäädännön toimeenpanoa ja tuo esille lainsäädännön kehittämistarpeita.

Aluehallintoviranomaisten maksupolitiikan yhtenäisen kehittäminen on ajankohdasta. ALKU -selonteossa todetaan, että sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten maksupolitiikkaa tulee yhtenäistää ja määritellä kaikilla vastuualueilla maksut yhtenäisin perustein. Lisäksi suoritteiden kustannusvastaavuutta nostetaan tulojen lisäämiseksi. Maksullista toimintaa kehitettäessä selvitetään tapa, jolla lisääntyvä tulo-rahoitus saadaan vahvistamaan toiminnan voimavaroja niissä tehtävissä, joihin asianomaiset tulot kohdentuvat. Eduskunnan hallintovaliokunta pitää mietinnössään tarpeellisena ympäristölupamaksukäytäntöjen kehittämistä. Ympäristölupa-asiat koskevat hyvin erityyppisiä ja erikokoisia hankkeita. Myös lupahakemusten käsittelyn vaatima työmäärä vaihtelee. Valiokunta katsoo, että ympäristölupamaksukäytäntöjä tulee selvittää ja sen pohjalta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Iskukykyinen ELY-keskus hankekokonaisuuden projekti ”ELY-keskusten maksupolitiikan tarkistaminen” valmistelee ALKU-selonteon linjausten pohjalta ehdotusta ELY-keskusten maksupolitiikaksi ja tukee työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmistelua uuden maksuasetuksen 2014 laatimiseksi.

Ympäristölupien käsittelystä aluehallintovirastot saavat tuloja. Ympäristölupien valvonta tulee myös maksulliseksi uuden ympäristönsuojelulain myötä. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden tulokertymä on vuosittain ollut arvioitua suurempi. Budjetoitua suurempia ympäristölupatuloja ei ole ”korvamerkitty” ympäristölupavastuualueille, vaan ne menevät aluehallintovirastojen yhteisiin tuloihin ja käytetään koko viraston menojen kattamiseen. Lisätulojen saaminen ainakin osaksi asianomaisen vastuualueen käyttöön motivoisi henkilökuntaa parempiin suorituksiin. Ympäristölupien valvonnan tullessa maksulliseksi on huolehdittava siitä, että tulot kohdentuvat aiheutuneiden kustannusten suhteessa ELY-keskusten ympäristövuorovaikutusalueille. Lisärahoituksella voitaisiin myös vahvistaa vastuualueen henkilöstön erityisasiantuntemusta kunkin viraston kannalta merkittävillä toimialueilla. Sitä voitaisiin hyödyntää muun muassa uuden lainsäädännön toimeenpanossa, kehittämistyössä, ruuhkien purussa ja poikkeuksellisissa tilanteissa.

Talvivaaraselvityksessä (YM raportteja 2/2913) kiinnitettiin huomiota ympäristölupahakemusten puutteellisuuteen ja ehdotettiin muun muassa, että lupaviranomainen voisi velvoittaa hakijan täydentämään hakemusta tai hankkimaan tarvittava selvitys tai tutkimus omalla kustannuksellaan uhalla, että lupaviranomainen hankkii sen hakijan kustannuksella. Asiaa koskeva säännös on tarkoitettu ottaa uuteen ympäristönsuojelulakiin. Sillä turvattaisiin lupaviranomaiselle riittävä asiantuntemus tilanteissa, jossa asian käsittely vaatii sellaista erityisasiantuntemusta ja osaamista, jota lupaviranomaisella ei ole käytettävissään eikä ole tarkoituksenmukaista pysy-



västi hankkia. Myös ympäristölupien valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus hankkia erityisasiantuntemusta vaativia selvityksiä ja tutkimuksia toiminnanharjoittajan kustannuksella. Hallintovaliokunnan mietinnössä ALKU -selonteosta todetaan, että ympäristövaliokunta on tuonut esiin ympäristölupa-asioiden käsittelyn joutuisuuteen liittyvän aiheellisen näkökohdan asiakkaan roolista lupahakemusprosessissa. Saadun selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että selvitetään, miten lainsäädäntöä, ohjeistusta, käytäntöjä ja yleistä tietoisuutta voidaan tältä osin parantaa ja lupahakemusten tasoa nostaa, sekä ryhdytään sen perusteella tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin.

- ▶ *Ympäristöministeriön asemaa hallinnonalansa johtajana tulee vahvistaa ja ministeriön kokonaisvaltaista substanssi- ja informaatio-ohjausta tehostaa.*
- ▶ *Substanssiohjauksesta vastaavalla ministeriöllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tehtäviin käytettäviin voimavaroihin eli substanssiohjauksen ja resurssiohjauksen tulee kulkea "käsi kädessä".*
- ▶ *Ympäristöhallinnon virastojen (YM, SYKE, aluehallintovirastot ja ELY-keskukset) tulee lisätä ennakkoivaa toimintaa sekä saumatonta ja avointa yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa ja kehittämisessä.*
- ▶ *Aluehallintoviranomaiset vastaavat oman osaamisensa kehittämisestä ja asiantuntemuksen vahvistamisesta. Hankittu erityisosaaminen tulee olla koko hallinnonalan käytössä.*
- ▶ *Maksullisen toiminnan tulojen lisäyksen kohdentaminen aiheutuneiden kustannusten suhteessa ympäristötehtävien hoitoon vahvistaa aluehallinnon ympäristövastuualueiden henkilöstön asiantuntemusta ja voimavaroja.*
- ▶ *Aluehallintoviranomaisten ympäristövastuualueilla tulee olla oikeus hankkia luvanhakijan, toiminnanharjoittajan tai muun asiakkaan kustannuksella asian käsittelyssä tarvittavat erityisasiantuntemusta vaativat selvityksiä tai tutkimuksia.*

2.13

## Toimintamallien kehittäminen

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamallityö pohjautuu aiempaan laaturyhmien työhön. Ympäristövastuualueille on perustettu toimintamalliryhmät, jotka määrittävät vastuualueiden tehtävien hoitamiseen yhtenäiset toimintamallit/prosessit, parhaat käytännöt, kuvaukset, ohjeistukset, dokumenttipohjat ja mallivastaukset. Toimintamallityöllä on keskeinen rooli aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toiminnan kehittämisessä ja yhdenmukaistamisessa sekä asiantuntijaosaamisen vahvistamisessa. Toimintamalleilla varmistetaan asiakkaiden valtakunnallisesti tasapuolinen ja laadukas palvelu, luodaan yhtenäiset toimintakäytännöt ja turvataan toiminnan jatkuvuus ja laadukkuus henkilöstön vaihtuessa ja vähentyessä sekä parhaiden käytäntöjen tehokas leviäminen. Toimintamallien kautta voidaan myös ministeriöiden ja aluehallintoviranomaisten välistä substanssiohjausta vahvistaa.

Toimintamalleja kehitettäessä on keskeisessä asemassa sähköisten prosessien kehittäminen ja monikanavaisen asiakaspalvelun edellytysten huomioonottaminen eli virastoissa tehtävän työn ohessa verkkosivujen sisällön kehittäminen ja sähköisen asioinnin lisääminen. Myös ympäristövastuualueiden vähenevät voimavarat ja

asiantuntemus on kehittämistyössä otettava huomioon. Toimintamalleja kehitettäessä tulee normaalin toimeenpanon ohella kiinnittää huomio toiminnan kehittämiseen ja poikkeuksellisten tilanteiden hoitoon.

Toimintamalliryhmissä on jäseniä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten edustajien lisäksi ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen edustajia. Ministeriön edustajien ensisijainen tehtävä on varmistaa mahdollisten tulkintojen lainmukaisuus ja täten edistää lainsäädännön yhdenmukaista täytäntöönpanoa valtakunnallisesti ja viedä ryhmästä saatu palaute lainsäädännön toimivuudesta ja mahdollisista muutostarpeista lainsäädännöstä vastaavien tietoon. Lisäksi ryhmät voivat toimia poikkeuksellisissa tilanteissa osaamisverkostona toimivaltaisen viranomaisen tukena. Jokaisella toimintamalliryhmällä on ”kummina” aluehallintoviranomaisen ympäristövastuualueen johtaja, jonka tehtävänä on ryhmi- en yhdenmukaisen työn tukeminen ja toteuttamiskelpoisuuden varmistaminen erityisesti huomioon ottaen voimavarojen vähenemisen vaikutukset toimintamallityöhön.

Aluehallintoviranomaisten ympäristövastuualueiden tehtävissä on 1.9.2012 lähtien toimineet seuraavat toimintamalliryhmät:

#### Ympäristönsuojelu

- Ympäristönsuojelulain mukaisten lupa-asioiden toimintamalliryhmä
- Ympäristönsuojelu- ja jätelain valvonta-asioiden toimintamalliryhmä
- Vesilain mukaisten lupa-asioiden toimintamalliryhmä
- Vesilain mukaisten valvonta-asioiden toimintamalliryhmä

#### Vesihuolto

- Vesihuollon toimintamalliryhmä

#### Vesivarojen hoito ja käyttö

- Patoturvallisuuden toimintamalliryhmä
- Tulvariskien hallinnan toimintamalliryhmä
- Peruskuivatuksen ja ojitustoimitusten toimintamalliryhmä

#### Tuottajanvastuu

- Tuottajavastuun toimintamalliryhmä

#### Luonnonsuojelu

- Luonnonsuojeluohjelmien toimintamalliryhmä
- Suojeltujenlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen toimintamalliryhmä

#### Kulttuuriympäristön hoito ja suojelu

- Kulttuuriympäristön hoidon ja suojelun toimintamalliryhmä

#### Alueidenkäyttö

- Alueiden käytön kehittämiskeskustelujen ja viranomaiskeskustelujen sekä kuntien MRL:n mukaisten päätösten seurannan toimintamalliryhmä
- Poikkeamislupakäsittelyn toimintamalliryhmä

#### Vesi- ja ympäristöhankkeet

- Hankesuunnittelun maastomittauksen toimintamalliryhmä
- Hankkeen läpiviennin ja suunnittelun toimintamalliryhmä
- Rakentamisen toimintamalliryhmä
- PIMA -kunnostusten toimintamalliryhmä
- Vesistöhankeiden ylläpidon toimintamalliryhmä.

Uusien toimintamalliryhmien perustamista koskevia ehdotuksia on tehty ryhmien toimintaa koordinoivalle ohjausryhmälle, lähinnä aluehallinnosta. Ennen uusien toimintamalliryhmien perustamista on tarpeen arvioida nykyisten ryhmien toiminta. Tavoitteena tulee olla nykyistä laaja-alaisemmat ja ympäristövastuualueiden koko toimialan kattavat ryhmät. Ryhmien työtä tulee kehittää entistä systemaattisemmaksi. Toimintamalliryhmien työn kokonaisuus kuuluu ministeriöille.

- ▶ *Toimintamallityöllä on keskeinen asema aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toiminnan kehittämisessä, yhdenmukaistamisessa ja asiantuntijaosaamisen vahvistamisessa. Toimintamallit tehostavat ja vahvistavat myös ministeriöiden substanssiohjausta.*
- ▶ *Ministeriöiden roolia toimintamalliryhmien työn kokonaisohjauksessa on vahvistettava.*
- ▶ *Toimintamalliryhmien toiminta on arvioitava ennen uusien ryhmien asettamista ja luotava yhtenäinen toimintamalli ryhmille. Tavoitteena ovat ympäristövastuualueiden koko toimintakentän kattavat, nykyistä laaja-alaisemmat toimintamalliryhmät.*
- ▶ *Toimintamalleja kehitettäessä on otettava huomioon sähköisten prosessien kehittäminen, monikanavaisen asiakaspalvelun vaatimukset, asiakasnäkökulman vahvistaminen sekä voimavarojen väheneminen.*
- ▶ *Poikkeuksellisten tilanteiden varalta tulee laatia toimintamalli riittävään tiedonkulun ja yhteistyön varmistamiseksi aluehallinnon ja keskushallinnon välillä.*
- ▶ *Ministeriöiden tulee varmistaa toimintamallien käyttöönotto aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueilla.*

2.14

### **Valtakunnalliset erikoistumistehtävät**

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten alueellisesta toimivallasta on säädetty aluehallintovirastosta annetussa laissa (896/2009) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta koskevassa laissa (897/2009). Mainittujen lakien nojalla aluehallintovirasto ja ELY-keskus voivat hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa muun muassa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää kielellisten vähemmistöjen oikeuksien toteutumista taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukaista muun vastaavan syyn vuoksi, kuten esimerkiksi erityisasiantuntemuksen saatavuuden turvaamiseksi. Toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tällä järjestelyllä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten valtakunnallisia ja alueellisia erikoistumistehtäviä on koottu tehtäviin erikoistuneille virastoille tai edesautettu työn tasaamista niiden kesken. Tehtävien keskittäminen tarkoittaa toimivallan siirtämistä, mikä edellyttää asiaa koskevaa lainsäädäntöä, koska alueellinen toimivalta voi olla vain yhdellä viranomaisella. Tällaisilla tilanteissa aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille on lainsäädännössä annettu toimialuettaan laajempi ratkaisuvallta

ELY-keskusten ympäristövastuualueilla hoidetaan jokaisessa ainakin yhtä valtakunnallista erikoistumistehtävää. Ympäristöministeriön hallinnonalan valtakunnalliset erikoistumiset ovat syntyneet eriaikoina ja erilaisista lähtökohdista. Lisäksi ne ovat sisällöltään ja voimavaroiltaan erilaisia. Niistä osa on hyvin pieniä. Osa on syntynyt paikallisista ja alueellisista lähtökohdista. Pieninä kokonaisuuksina ne ovat jääneet toisistaan irrallisiksi. Niistä osa perustuu lainsäädäntöön, osa ympäristöministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön päätöksiin tai niistä on sovittu tulossopimuksissa. Aluehallintovirastoista vain Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupa-vastuualueella hoidetaan valtakunnallista erikoistumistehtävää, talousvyöhykelain mukaista vesirakentamista koskevia lupa-asioita.

ELY-keskusten ympäristövastuualueiden 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.

ELY-keskusten vuoden 2012 tulossopimuksiin on kirjattu seuraavat ELY-keskusten ympäristövastuualueiden valtakunnalliset ja alueelliset erikoistumistehtävät:

- UUD-ELY: Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät (1 htv) ja vesienhoidon koordinointi (1 htv), yhteensä 2 htv.
- VAR-ELY: Kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät (0,5 htv), Saaristomeren biosfäärialue (1 htv), merenhoidon koordinointi (1 htv) ja vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi sekä tulva- ja kuivuusriskien hallinnan erillistehtävät (1,5 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 tuottajavastuuvalvonta (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 juokсутusten 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 asiantuntijatehtävät (1 htv) ja valtion patojen ja muiden vesirakenteiden omistajan ylläpito- ja velvoitetehtävien asiantuntijatehtävät (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 asiantuntijatehtävät (0,5 htv), yhteensä 4,5 htv.
- KAI-ELY: Kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävät (1,5 htv), patoturvallisuusviranomaisen tehtävä ja patoturvallisuuden asiantuntijatehtävät (3,5 htv), yhteensä 5 htv.
- LAP-ELY: arktisen ympäristöyhteistyön asiantuntijatehtävät (1,2 htv), vesienhoidon koordinointi (1 htv) valtakunnalliset rajavesistöjen säännöstely- ja juokсутustehtävät ja tulvariskien hallinta (3,1 htv), yhteensä 5,3 htv.

Vuoden 2012 ja 2013 tulosneuvotteluissa oli esillä uusina erikoistumisalueina muun muassa: jätesuunnittelu, monikanavainen asiakaspalvelu, maatalouden ympäristönsuojelu, luonnonsuojelulain eliölajien suojelua koskevat poikkeusluvut, YVA-yhteysviranomaisen tehtävät, virtavesikunnostukset, pohjavesiasiat, ympäristörikostehtävät, ilmastoasiat ja kestävä luonnonvaratalous. Asioiden valmistelu on vielä kesken.

Useissa viimeaikaisissa selvityksissä on aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten erikoistumista valtakunnallisiin tehtäviin pidetty oikeasuuntaisena kehittämisslinjana asiantuntemuksen vahvistamisen ja voimavarojen järkevän käytön kannalta. Myös ALKU- selonteossa todetaan, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimivaltaa muutetaan osassa tehtäviä valtakunnalliseksi. Tämä mahdollistaisi muun muassa resurssien joustavamman käytön ja lisäksi toiminnan yhdenmukaisuutta ja kansalaisten yhdenvertaisuutta. Menettely mahdollistaisi myös resurssien ja asiantuntemuksen turvaamisen tiettyjen priorisoitujen ja kriittisten tehtävien hoitamiseen. Hallintovaliokunnan mietinnössä viitataan ympäristövaliokunnan kannanottoon koskien selvitystä ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön, kuten edellä kohdassa 1.2 on esitetty.

Iskukykyinen ELY-keskus -hankekokonaisuuden projektin ”ELY-keskusten erikoistuminen ja tehtävien keskittäminen” tavoitteena on luoda yhteiset erikoistumisten periaatteet ja aikataulutettu erikoistumissuunnitelma. Projektissa on alustavasti keskusteltu, mitä keskittämällä ja erikostumisella tarkoitetaan. Lähtökohtana on pidetty, että tehtävien keskittämisessä on kyse toimivallan keskittämisestä yhdeltä tai useammalta ELY-keskukselta yhdelle tai useammalle ELY-keskukselle. Tämä edellyttää, että tehtävä on lainsäädännössä annettu ELY-keskuksen hoidettavaksi. ELY-keskusasetuksessa määrättäisiin toimivalta keskitetyssä tehtävässä tietyn/tiettyjen ELY-keskusten hoidettavaksi. Erikoistuminen olisi tietyn erikoisosaamisen keskittämistä yhteen tai useampaan ELY-keskukseen ilman toimivaltasiirtoja. Erikoistumisesta (sisältö ja resurssit) sovittaisiin tulossuunnittelu-/-sopimusmenettelyssä. Erikoistunut ELY-keskus palvelee toisia ELY-keskuksia ilman ratkaisovaltaa ja valmisteleo, esittelee ja/tai hoitaa kyseistä asiakokonaisuutta. Tavoitteena on, että keskittämistä ja erikostumista voidaan suunnitella, toteuttaa ja tarvittaessa myös purkaa vuosisuunnittelun rytmissä ministeriöiden ohjauksessa.

Ympäristöministeriön hallinnonalan valtakunnalliset erikoistumiset ovat pääasiassa asiantuntijatehtäviä, joten ministeriön ja ELY-keskusten väliset toimivaltakysymykset eivät ole tulleet esille. Ympäristötehtävien valtakunnalliset erikoistumiset tulee arvioida ja mahdollisesti myös perata. Tavoitteena tulee olla valtakunnallinen erikoistuminen nykyistä laajempiin ja tarkoituksenmukaisempiin tehtäväkokonaisuuksiin. Myös toimivallan keskittämistä tulee selvittää. Tehtävien keskittämistä tai uusia erikoistumisia ei tule laajassa mitassa myöntää ennen asiaa valmistelevan hanke-ryhmän linjausten valmistumista. Valtakunnallinen erikoistuminen ja/ tai tehtävien keskittäminen on varteen otettava ratkaisu aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristöalan asiantuntemuksen vahvistamiseksi ja voimavarojen turvaamiseksi.

- ▶ *Tehtävien keskittämistä ja tehtäviin erikoistumista tulee jatkaa nykyistä suunnitelmallisemmin.*
- ▶ *Tehtävien keskittäminen ja erikoistuminen nykyistä laajempiin ympäristöasioiden kokonaisuuksiin vahvistaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristöalan asiantuntemusta ja voimavaroja.*
- ▶ *Ympäristöministeriön asemaa keskittämisestä ja erikoistumisista päättäessä tulee vahvistaa.*
- ▶ *Ympäristötehtävien keskittäminen ja niihin erikostuminen edellyttävät yhteistä toimintamallia.*
- ▶ *Nykyiset erikoistumiset tulee arvioida ja perata.*

## Kehittämisesurssit

### Nykytila

Ympäristöhallinnossa on vireillä useita pitkäjänteisiä ja suunnitelmallisia aluehallintoon kohdistuvia kehittämistoimia, joista monet perustuvat keväällä 2012 päättyneen ns. keventämishankkeen toimenpide-ehdotuksiin. Toimintamalliryhmien työ käynnistettiin uudelleen syksyllä 2012 ja niiden toimintaa ollaan laajentamassa. Tulosneuvotteluissa on kiinnitetty huomiota erikoistumisten lisäämiseen. Monikanavaista asiakaspalvelua ja valtakunnallista asiakaspalvelukeskusta rakennetaan omana hankkeena. Keventämishankkeen jälkeen lisää kehittämistarpeita on listattu VaTu - (vaikuttavuus ja tuloksellisuus-) ja YTA - (ydintoimintoanalyysi-) prosesseissa vuoden 2012 aikana. Myös tukipalveluiden osalta on vireillä useita kehittämishankkeita.

Ympäristöministeriön käytössä on määräraha (mom. 35.10.22, Eräät ympäristömenot), jolla on voitu rahoittaa hallinnonalan virastojen määräaikaista substanssitoimintaan liittyvää kehittämistä ja vastata poikkeuksellisista tilanteista johtuviin yllättäviin rahoitustarpeisiin. Suurimpina käyttökohteina ovat olleet Talvi-vaaran kaivoksen ongelmien korjaamiseen jälkitöihin, luparuuhkien purkamiseen, seurantaan ja laboratoriot toimintaan liittyvät lisärahoitustarpeet. Määrärahasta on varattu 1 miljoonaa euroa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan kehittämishankkeisiin. Määrärahaa on käytetty ELY-keskusten ympäristötehtävien keventämishankkeeseen, toimintamallityöhön, monikanavaisen asiakaspalvelun kehittämiseen, valtakunnallisen asiakaspalvelukeskuksen rakentamiseen, koulutustoimintaan ja muuhunkin ympäristölainsäädännön toimeenpanoa edistävään kehittämistoimintaan.

Aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa vireille tulleiden laajojen ja työläinen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi, lupahakemusten käsittely ja lupien valvonta ovat viivästyneet ja ruuhkautuneet ympäristövastualueiden heikentyneen voimavaratilanteen johdosta. Ympäristöministeriö on vuoden 2013 talousarviossa saanut uutta kertaluonteista rahoitusta eräisiin ympäristötehtäviin. Laajojen kaivoshankkeiden jouduttamiseen on osoitettu lisävoimavaroja 1 milj. euroa Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle lupakäsittelyyn ja Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskuksille valvontaan. Myös tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutusten arviointien ruuhkan purkamista Varsinais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskuksissa rahoitetaan 0,6 milj. euron lisämäärärahalla. Lisärahoitusta on myönnetty myös aluehallintovirastojen luparuuhkien purkamiseen erillisprojektilla. Akuuttien ympäristökysymysten asianmukainen ja tehokas hoito on edellyttänyt viime aikoina yhä suuremmassa määrin ympäristöministeriön erillisiä rahoitusta.

## Kehittämisesurssien vahvistaminen

Useissa viimeaikaisissa selvityksissä on esitetty, että ympäristöministeriön käyttöön olisi saatava lisää kehittämisrahaa, jota voitaisiin käyttää aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja tehostamiseen. Lisäksi kehittämismäärärahaa tarvitaan projektiluonteisiin hankkeisiin etsittäessä ratkaisuja vaativiin ympäristöongelmiin ja niiden ennaltaehkäisemiseen. Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämyksikön perustamista koskevassa selvityksessä aluehallintoviranomaisten ympäristötehtäviä koskeviin kehittämishankkeisiin ja vaativiin asiantuntijatehtäviin tarvittavan pysyvän kehittämisrahan tarpeeksi arvioitiin 5 miljoonaa euroa. Määrärahatarvetta arvioitaessa ei ole otettu huomioon poikkeuksellisten tilanteiden vaatimaa lisärahoitusta, vaan lähinnä normaalin toiminnan tehostaminen ja kehittäminen.

Hallituksen kehyspäättöksen mukaisesti ympäristöhallinnon ohjauksen vahvistamiseen ja valtakunnallisten tehtävien hoidon kehittämiseen varataan 2 milj. euron määräraha koko kehyskaudelle. Määräraha käytetään aluehallintoviranomaisten ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja tehostamiseen.

Aluehallinnon ympäristötehtäviin saatu 2 miljoonan euron lisämääräraha on määräaikainen eli vuoden 2015 loppuun ja vastaa suuruudeltaan aikaisemmin lisäbudjetissa saatua lisärahoitusta eräiden poikkeuksellisten tilanteiden hoitoon (kaivosten ympäristöluvat ja -valvonta sekä tuulivoimahankkeiden YVA -hakemukset). Tämä määräraha ei riitä aluehallintoviranomaisten ympäristötehtävien käytännön hoidon tehostamiseen eikä kehittämiseen. Kehittämisrahan lisäyksen tulee olla pysyvä, koska erillisarhoitusta tarvitaan jatkossakin. Pysyvän kehittämismäärärahan tarpeeksi arvioidaan vähintään edellä mainittua 5 miljoonaa euroa. Tämä määräraha tarvitaan normaalin toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen, joten poikkeukselliset tilanteet edellyttävät tapauskohtaista lisärahoitusta.

Kehittämisrahan avulla voidaan hankkia myös määräaikaista projektiluonteista asiantuntija-apua aluehallintoviranomaisiin vaativien ympäristötehtävien hoitoon. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden tulee osallistua kehittämisrahan käytön suunnitteluun. Asiantuntija-avun tarve lisääntyy määräaikaaisesti muun muassa uuden lainsäädännön toimeenpanovaiheessa, sykleittäin toistuvissa prosesseissa kuten vesien- ja merenhoidon suunnittelussa ja direktiivien raportoinnissa sekä erilaisissa erityistilanteissa. Esimerkiksi ympäristönsuojelutehtävien osalta lisävoimavaroja ja asiantuntemusta tarvitaan uuden ympäristönsuojelulain toimeenpanon edellyttämiin tehtäviin, jotka liittyvät ympäristönsuojelun luvitukseen ja valvontaan, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen kehittämiseen kansallisesti ja EU-jäsenmaiden kanssa sovellettavaksi sitovana ympäristölupamenettelyssä. Kehittämisrahaa tarvitaan substanssilainsäädännön toimeenpanon lisäksi myös sähköisen asioinnin kehittämiseen, etenkin sähköisen lupajärjestelmän käyttöönottoon ja kehittämiseen. Myös parhaiden käytäntöjen hyödyntämistä lisäävä toimintamallityö edellyttää kehittämisrahaa. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointiin liittyvässä selvitystyössä (YM raportteja 4/2013) pidettiin tärkeänä kehittämisrahan suuntaamista myös ELY-keskusten eri vastuualueiden välistä yhteistyötä lisääviin hankkeisiin. Tätä kautta voitaisiin lisätä alueiden käytön ohjauksen vaikuttavuutta. Kehittämisrahaa voidaan käyttää asiantuntemuksen hankkimiseen ja vahvistamiseen hallinnonalan virastojen kesken, esimerkiksi erityisasiantuntemusta omaava asiantuntija rekrytoidaan kehittämisrahalla määräaikaiseen kehittämistehtävään ja hänen tilalleen voidaan palkata toinen henkilö. Lisäksi sitä voidaan käyttää asiantuntemuksen hankintaan hallinnonalan ulkopuolelta.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamäärärahojen jaossa on nykyistä paremmin ennakoitava myös tulevat voimavaaratarpeet, erityisesti uuden lainsäädännön toimeenpanossa. Tällaisissa tilanteissa ei tulisi yksinomaan turvautua substanssiministeriöiden kehittämismäärärahoihin, vaan substanssiministeriön tulee huolehtia, että nämä tarpeet tulevat ennakolta vuosisuunnittelussa riittävästi huomioonotetuksi tulostavoitteita asetettaessa ja voimavaroja jaettaessa. Myös Suomen ympäristökeskuksen tutkimustyötä ja sen tuloksia tulisi voida hyödyntää lainsäädännön toimeenpanoon liittyvässä kehittämistyössä nykyistä paremmin.

- ▶ *Ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa olevaa pysyvää kehittämisrahaa tulee vuositasonostolla nostaa 5 miljoonaan euroon. Poikkeuksellisiin tilanteisiin tarvitaan tilanteen mukaan lisärahoitusta.*
- ▶ *Kehittämisrahaa käytetään aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toiminnan tehostamiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen sekä poikkeuksellisten tilanteiden hoitoon.*
- ▶ *Kehittämisrahaa voidaan käyttää määräaikaisen asiantuntemuksen hankintaan ja vahvistamiseen sekä hallinnonalan sisältä että myös sen ulkopuolelta.*



# 3 Ympäristöhallinnon valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoaminen yhteen yksikköön

3.1

## Aikaisemmat selvitykset

Ympäristöhallinnon pienen ja ketterän ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamisen tarkoituksena oli vahvistaa valtakunnallisten ympäristöasioiden ohjaus- ja kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa sekä käytettävissä olevan asiantuntemuksen ja voimavarojen kokonaisvaltaista hallintaa. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten voimavarat ja osaaminen ympäristötehtävissä vähenevät eikä niillä ole riittävästi voimavaroja vaativien ympäristöongelmien nopeaan ja tehokkaaseen hoitamiseen eikä kehittämiseen. Toisaalta ohjausyksikön perustaminen ministeriön alaisuuteen merkitsisi uuden viraston perustamista ympäristöhallintoon. Ohjaavien tahojen lisääntyminen toisaalta vahvistaisi ohjausta, mutta se voi myös lisätä toimivaltaepäselvyyksiä ja päällekkäistä työtä ohjausyksikön ja ministeriön kesken. Myös ministeriön substanssiohjaus aluehallintoon etäännyisi ja kohdistuisi lähinnä strategiaan kysymyksiin (YMn raportteja 25/2012 ja 11/2013).

Yhtenä kehittämisvaihtoehtona on tuotu esiin vaativien ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoaminen yhteen yksikköön, joka olisi paremminkin joustava tukitoiminta kuin valtakunnallinen virasto. Valtakunnallisen ohjaus- ja kehittämissyksikön perustaminen yhden ELY-keskuksen yhteyteen on myös ollut esillä. Ympäristölupien kokoamista valtakunnalliseen virastoon on selvitetty ennen ALKU-uudistusta.

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamista koskevassa selvityksessä todetaan, että aluehallintoviranomaisten ohjausjärjestelmän keventäminen merkitsee sitä, ettei ole tarkoituksenmukaista siirtää tulos- ja resurssiohjausta ministeriöstä valtakunnalliselle ohjaus- ja kehittämissyksikölle. Tämän johdosta yksikön perustamisen pohja on muuttunut. Ohjaus- ja kehittämissyksikölle kaavailtuista tehtävistä toimivina substanssikonaisuuksina voitaisiin raportin mukaan pitää vaativia YVA -tehtäviä, kansainvälisiä YVA - ja SOVA -tehtäviä, jätehuollon tuottajavastuuasioita, alueellisten jätesuunnitelmien kehittämis-, ohjaus- ja seurantatehtäviä, jätteiden kansainväliä siirto-ilmoituksia ja kemikaalien vienti-ilmoituksia sekä ympäristövahinkojen torjuntatehtäviä, ympäristöonnettomuuksiin varautumista sekä öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittämistä ja valtakunnallista varallaoloa. Tehtäväkokonaisuuteen sopisivat hyvin myös ympäristöhallinnon yhteinen viestintä ja koulutus- ja ympäristökasvatustehtävät samoin kuin eräät kehittämistehtävät, jotka painottuvat pääosin hallinnollisiin kehittämistehtäviin. Eräät valtakunnalliset erikoistumistehtävät voisivat kuulua myös ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtäväkenttään. Edellä mainittuihin tehtäviin arvioitiin nykyisin käytettävän noin 30–40 htv, mutta ne ovat jakautuneet huomattavasti useammalle henkilölle.

## Koottavien tehtävien arviointia ja johtopäätös

Ohjaus- ja kehittämissyksikölle kaavailtuja tehtäviä arvioitaessa voidaan ensinnäkin todeta, että öljyvahinkojen torjuntatehtävät, ympäristöonnettomuuksiin varautuminen sekä öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittäminen ja valtakunnallinen varallaolo ovat luonteeltaan puhtaasti operatiivisia tehtäviä, joten ne eivät sovellu ohjaus- ja kehittämissyksikön toimialaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto selvittää parhaillaan ympäristövahinkojen torjunnan nykytilaa ja organisointia.

Vaativien YVA- tehtävien siirtäminen ELY-keskuksista ohjaus- ja kehittämissyksikköön ei pidetä tarkoituksenmukaisena, koska tehtävien hoidon edellyttämä alueellinen asiantuntemus heikkenisi. Kansainvälisten YVA- ja SOVA- tehtäviä hoitavat henkilöt vastaavat ministeriössä myös asianomaisen lainsäädännön valmistelusta ja kehittämisestä. Näin ollen näidenkään tehtävien siirtämistä ohjaus- ja kehittämissyksikköön ei puolleta.

Jätehuollon tuottajavastuutehtävät on lainsäädännössä keskitetty Pirkanmaan ELY-keskukselle valtakunnallisena tehtävänä eivätkä ne luonteeltaan sovi ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtäviin. Alueellisten jätesuunnitelmien kehittämis-, ohjaus- ja seurantatehtäviä suunnitellaan parhaillaan annettavaksi alueellisena erikoistumistehtävänä myös muillekin ELY-keskuksille kuin Pirkanmaan ELY-keskukselle.

Jätteiden kansainvälisten siirtoilmoitusten ja kemikaalien vienti-ilmoitusten käsittelyä ei siirretä pois Suomen ympäristökeskukselta.

Edellä esitettyjen substanssitehtävien jääminen pois ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävistä tarkoittaa yksikön tehtäväkentän kaventumista selvityksessä esitetyistä pääasiassa hallinnollisiin kehittämistehtäviin, ympäristöhallinnon yhteiseen koulutukseen ja ympäristökasvatustehtäviin. Monikanavaisen asiakaspalvelun sopivuus ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtäväkenttään ei ole itsestään selvää. Selvitettäviin kysymyksiin kuuluvat myös ympäristöhallinnon yhteinen viestintä ja verkkopalvelut, jota koskeva selvitystyö on parhaillaan vireillä. Ympäristötehtävien keskittämistä aluehallinnossa ja /tai aluehallintoviranomaisten erikoitumista tiettyihin virastolle soveltuviin tehtäviin selvittää sen mukaan kuin edellä kohdassa 2.14 on todettu.

Valtakunnallisen kehittämissyksikön asiantuntemuksen ja tehokkaan toiminnan kannalta peruskysymys on, muodostavatko sinne siirrettäväksi esitetyt tehtävät sellaisen ympäristöasioiden kokonaisuuden, jonka pohjalle voidaan rakentaa laaja-alaista ja asiantuntevaa ympäristölainsäädännön toimeenpanon ja kehittämisen ohjausta. Edellä mainitut yksikköön mahdollisesti siirrettävät tehtävät ovat pääasiassa hallinnollisia kehittämistehtäviä, joka eivät riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon substanssiasiantuntemusta eivätkä vastaa ohjaus- ja kehittämissyksikön perustamistarpeeseen.

Yhä vaativammaksi muuttuvat ympäristökysymykset ja poikkeukselliset tilanteet edellyttävät aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueilta myös sellaista erityisosaamista, jota ei ole tarkoituksenmukaista hankkia jokaiseen virastoon. Tällaisten tilanteiden varalta on erityisosaamista keskitettävä tai virastojen on erikoistuttava tiettyihin ympäristökysymyksiin. Keskitettävät tehtävät ja erikoistumiset tulee sijoittaa niihin aluehallintoviranomaisiin, joihin ne alueen olosuhteiden ja virastossa olevan osaamisen näkökulmasta ovat luontevasti sijoitettavissa. Näin keskittäminen ja erikoistuminen parhaiten vahvistavat ympäristötehtävien asiantuntemusta ja voimavaroja aluehallinnossa. Tätä toimintatapaa on kehittävä edellä mainittujen ehdotusten mukaisesti sekä otettava huomioon ne linjaukset, joita keskittämisestä ja erikoistumisesta sovitaan työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa kehittämishankkeessa. Tehtävien keskittäminen tai niihin erikoistuminen voidaan toimeenpanna myös niin, ettei se välttämättä tarkoita henkilöiden siirtoja virastojen

kesken, vaan tehtävät voidaan hoitaa ainakin osittain verkostomaisesti. Näin taataan myös alueellisen asiantuntemuksen ylläpito. Valtakunnallisesti merkittävien ympäristötehtävien verkostomainen hoito edellyttää aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toimintatavan uudistamista sekä avoimen ja toimivan yhteistyön lisäämistä. Myös aluehallintoviranomaisten ympäristövastuualueiden ja Suomen ympäristökeskuksen yhteistyötä on kehittävä ja samalla varmistettava riittävän asiantuntemuksen ylläpito.

Ympäristötehtävien keskittäminen ja tehtäviin erikoistuminen turvaavat osaltaan riittävät voimavarat ja asiantuntemuksen myös valtakunnallisesti merkittävien ympäristötehtävien hoitoon. Myös poikkeuksellisissa tilanteissa näin vahvistettu asiantuntemus tulee olla käytettävissä. Kehittämisrahaa voidaan käyttää näissä tilanteissa voimavarojen määräaikaiseen lisäämiseen.

► *Erilliselle ohjaus- ja kehittämissyksikölle suunnitellut, pääasiallisesti hallinnolliset kehittämistehtävät eivät riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon asiantuntemusta eivätkä muodosta riittävää pohjaa ympäristöhallinnon valtakunnalliselle kehittämissyksikölle.*

► *Ympäristötehtävien valtakunnallista keskittämistä ja ympäristötehtäviin erikoistumista jatketaan niihin aluehallintoviranomaisiin, joihin ne alueen olosuhteiden ja viraston osaamisen näkökulmasta ovat luontevasti sijoitettavissa. Täten turvataan parhaiten riittävät voimavarat myös erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Keskittäminen ja erikoistuminen voidaan toimeenpanna myös verkostomaisesti.*

► *Valtakunnallisesti merkittävien ympäristötehtävien verkostomainen hoito edellyttää aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toimintatavan uudistamista sekä avointa ja toimivaa yhteistyötä.*

### 3.3

## **Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen**

Aluehallinnon ohjaus ja valvonta on ympäristöministeriön perustehtäviä. Se edellyttää ministeriöltä nykyistä selvempää johtamisvastuuta. Aluehallinnon ohjauskokonaisuuteen kuuluvat substanssiohjauksen ohella myös tulosohtaus ja informaatio-ohjaus, kuten ohjeet, oppaat, suositukset, toimintamallit, koulutus, ympäristöjohtajien ja asiantuntijoiden yhteistyöverkostot, neuvottelupäivät ja kokoukset. Aluehallinnon ohjaus on nykyisin hajanaista. Ohjauksen kokonaisuutta ei hahmoteta riittävästi. Ohjauksen tehokkuus ja tuloksellisuus edellyttävät ministeriössä toimintatapojen muutosta ja ohjauskokonaisuuden nykyistä tarkempaa määrittelyä sekä selkeää johtamista, vastuunjakoa ja vastuunkantoa sen eri osista. Näin varmistetaan myös ohjauksen kokonaisvaltainen ja läpinäkyvä käsittely ministeriössä.

Johtamisen ja toimintatapojen uudistamisen lisäksi aluehallintoviranomaisten ympäristövastuualueiden toiminnan tehostaminen ja asiantuntemuksen vahvistaminen nykyisestä edellyttävät, että ministeriöllä on käytettävissään riittävän suuri pitkäjänteiseen kehittämistoimintaan varattu määräraha. Päätösvalta aluehallinnon kehittämistoimintaan osoitetun määrärahan jaosta aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille kuuluu ympäristöministeriölle. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset tekevät kehittämisrahan käyttöä koskevia esityksiä ministeriölle. Kehittämistoimintaan varatun määrärahan käytön suunnittelu ja päätöksenteko ministeriössä tulee uudistaa. Ke-

hittämisrahan käytön suunnittelu tulee kytkeä osaksi aluehallinnon vuotuista tulos-suunnittelua. Määrärahan käyttöä koskevat päätökset tekee kansliapäällikkö. Ennen päätöksentekoa saadut esitykset ja määrärahan jakoehdotus käsitellään ministeriön johtoryhmässä. Työjärjestyksen mukaan määrärahan käytön koordinointi kuuluu hallintoyksikölle. Poikkeukselliset tilanteet edellyttävät ministeriössä vastaavanlaista yhteistä käsittelyä, joka on toimeenpantava kunkin tilanteen vaatimassa nopeassa aikataulussa.

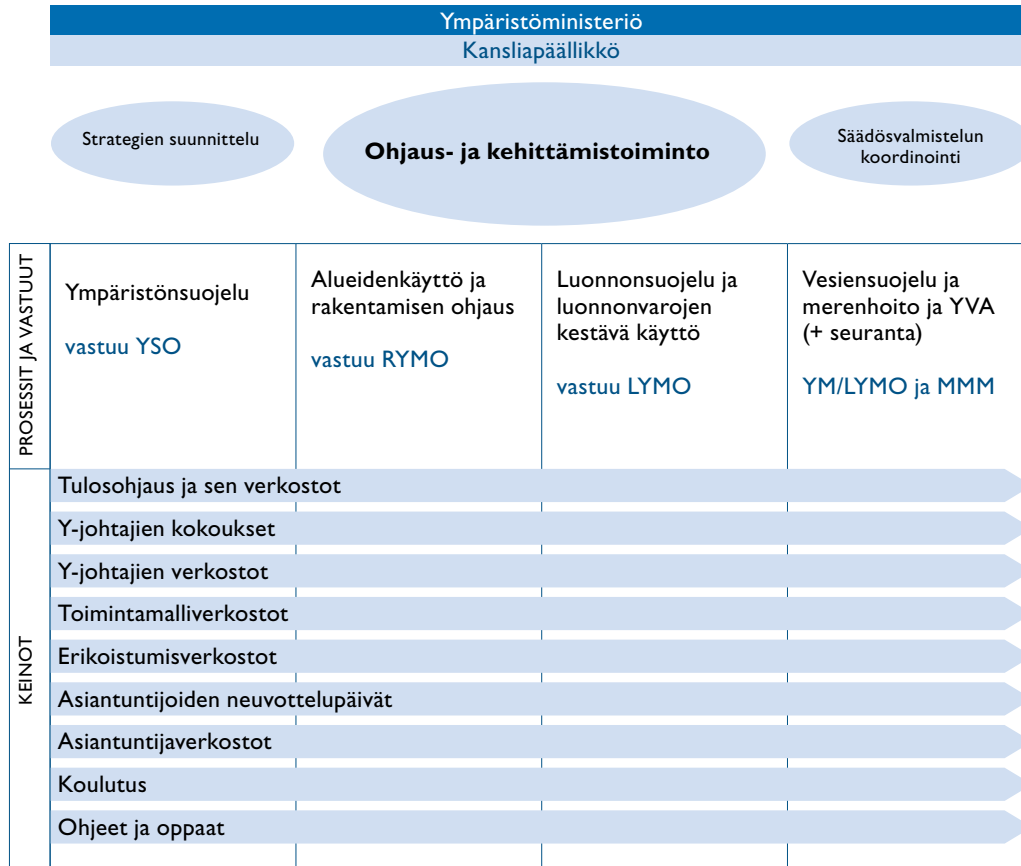
Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistoimintaa on vahvistettava ja tehtävä hallinnossa näkyväksi. Kansliapäällikölle kuuluu kokonaisvastuu ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistoiminnasta. Lisäksi kansliapäällikkö vastaa ministeriön strategisesta suunnittelusta ja hänen alaisuudessa toimii myös säädösvalmistelun koordinointi. Näin ollen ministeriön keskeisimpien ohjauskeinojen osalta noudatettaisiin samanlaista menettelyä. Tehtävän nimeäminen ympäristöministeriön ohjaus- ja kehittämistoiminnaksi lisää sen tunnettavuutta ja näkyvyyttä. Toiminto on yhteistyöverkosto, jota kansliapäällikkö johtaa. Ohjaus- ja kehittämistoiminnon kokonaisuuteen kuuluvat ministeriön ostojen vastuulla oleva substanssiohjaus ja informaatio-ohjaus sekä osastojen ja yksiköiden yhteistyönä toimeenpantava aluehallinnon tulosohjaus. Ministeriön strategian valmistelu on parhaillaan vireillä. Siinä yhteydessä tulee käsitellä myös ministeriön ohjaus- ja kehittämistoiminnon mahdollinen pidemmälle menevä organisoituminen.

► *Ympäristöministeriön johtamisvastuuta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksessa on vahvistettava ja varmistettava ohjauksen kokonaisvaltainen ja läpinäkyvä käsittely ministeriössä.*

► *Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämistoiminta on tehtävä ministeriössä näkyväksi ja tunnetuksi. Ohjaus- ja kehittämistoiminto on ministeriön sisäinen yhteistyöverkosto.*

► *Ohjaus- ja kehittämistoimintoa johtaa kansliapäällikkö. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös osastojen vastuulla oleva substanssiohjaus ja informaatio-ohjaus sekä osastojen ja yksiköiden yhteistyönä toimeenpantava aluehallinnon tulosohjaus.*

Seuraavassa on havainnollistettu ympäristöministeriön ohjaus- ja kehittämistoimintoa:



## 4 Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti käsitellyt ja tehnyt ehdotuksia ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamisesta ja erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollisesta siirtämisestä valtakunnallisiksi sekä valtakunnallisesti merkittävien tehtävien mahdollista kokoamista yhteen yksikköön. Lisäksi työryhmä on käsitellyt ministeriön ja aluehallintoviranomaisten välistä toimivaltajako ympäristöasioissa. Työryhmän käsityksen mukaan ympäristöministeriön sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten nykyinen toimivaltajako on tarkoituksenmukainen ja turvaa ympäristöasioiden puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn.

Ympäristöministeriön aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdistuvaa ohjausta sekä hallinnonalan virastojen toimintaa tulee kehittää seuraavien ehdotusten mukaisesti:

- ▶ *Ympäristöministeriön asemaa hallinnonalansa johtajana tulee vahvistaa.*
- ▶ *Ministeriön kokonaisvaltaista substanssi- ja informaatio-ohjausta tulee tehostaa.*
- ▶ *Substanssiohjauksesta vastaavalla ministeriöllä tule olla mahdollisuus vaikuttaa tehtäviin käytettäviin voimavaroihin.*
- ▶ *Ympäristöhallinnon virastojen tulee lisätä ennakoivaa toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa ja kehittämisessä.*
- ▶ *Aluehallintoviranomaiset tulee vastata oman osaamisensa kehittämisestä ja asiantuntemuksen vahvistamisesta. Hankittu erityisosaaminen tulee olla koko hallinnonalan käytössä.*
- ▶ *Toimintamallityötä jatketaan ja kehitetään yhtenäisen toimintamallin mukaisesti.*
- ▶ *Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden tehtävien keskittämistä ja erikoistumista nykyistä laajempiin ympäristöasioiden kokonaisuuksiin jatketaan nykyistä suunnitelmallisemmin.*

Ympäristöministeriön käytössä olevien kehittämisresurssien osalta ehdotetaan, että ministeriön suorassa ohjauksessa olevaa pysyvää kehittämisrahaa tulee vuositasolla nostaa 5 miljoonaan euroon. Kehittämistoimintaan varatun määrärahan käytön suunnittelu ja päätöksenteko ministeriössä tulee uudistaa. Kehittämisrahaa on tarkoitettu aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden toiminnan tehostamiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen sekä poikkeuksellisten tilanteiden hoitoon. Sitä voidaan käyttää myös määräraikaisen asiantuntemuksen hankintaan ja vahvistamiseen sekä hallinnonalan sisältä että myös sen ulkopuolelta.

Työryhmä on arvioinut ehdotuksia valtakunnallisesti merkittävien tehtävien koamisesta yhteen yksikköön ja tullut siihen johtopäätökseen, että erilliselle ohjaus- ja kehittämissyksikölle suunnitellut, pääasiallisesti hallinnolliset kehittämistehtävät eivät riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon asiantuntemusta eivätkä muodosta riittävää pohjaa ympäristöhallinnon valtakunnalliselle kehittämissyksikölle. Sen sijaan ympäristötehtävien valtakunnallista keskittämistä ja ympäristötehtäviin erikoistumista tulee jatkaa niihin aluehallintoviranomaisiin, joihin nämä tehtävät ovat alueen olosuhteiden ja viraston osaamisen näkökulmasta luontevasti sijoitettavissa. Keskittäminen ja erikoistuminen voidaan toimeenpanna myös verkostomaisesti, joka edellyttää ympäristövastuualueiden toimintatavan uudistamista sekä avointa ja toimivaa yhteistyötä.

Ympäristöministeriön johtamisvastuuta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksessa on vahvistettava ja varmistettava ohjauksen kokonaisvaltainen ja läpinäkyvä käsittely ministeriössä. Ministeriön ohjaus- ja kehittämistoimintoa johtaa kansliapäällikkö. Toiminto on ministeriön sisäinen yhteistyöverkosto. Ohjaus- ja kehittämistoiminnon kokonaisuuteen kuuluvat myös osastojen vastuulla oleva substanssiohjaus ja informaatio-ohjaus sekä osastojen ja yksiköiden yhteistyönä toimeenpantava aluehallinnon tulosohjaus.

## KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Hallintoyksikkö	Julkaisu-aika Kesäkuu 2013
Tekijä(t)	Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen -työryhmä Puheenjohtaja valtiosihteeri Katariina Poskiparta	
Julkaisun nimi	<b>Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen</b>	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 20/2013	
Julkaisun teema		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriön 2.5.2013 antaman toimeksiannon mukaisesti työryhmä on käsitellyt ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamista ja erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi sekä valtakunnallisesti merkittävien tehtävien mahdollisesta kokoamisesta yhteen yksikköön sekä kokoamisen vaikutuksista. Lisäksi työryhmä on käsitellyt ympäristöministeriön ja aluehallintoviranomaisten välistä toimivaltajakoa.</p> <p>Työryhmän mietintöön sisältyy useita ehdotuksia ympäristöministeriön aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdistuvan substanssi- ja informaatio- ohjauksen vahvistamisesta sekä hallinnonalan virastojen toiminnan ja yhteistyön kehittämisestä. Ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa olevaa aluehallinnon ympäristövastuualueiden toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen tarkoitettua pysyvää kehittämisrahaa esitetään korotettavaksi vuositasona 5 miljoonaa euroon. Työryhmä ei esitä valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamisesta yhteen yksikköön, koska yksikölle suunnitellut, pääasiallisesti hallinnolliset kehittämistehtävät eivät yksistään riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon asiantuntemusta eivätkä muodosta siten riittävää pohjaa valtakunnalliselle kehittämisyksikölle. Sen sijaan ympäristötehtävien valtakunnallista keskittämistä ja ympäristötehtäviin erikoistumista esitetään jatkettavaksi niihin aluehallintoviranomaisiin, joihin ne alueen olosuhteiden ja viraston osaamisen näkökulmasta ovat luontevasti sijoitettavissa. Ympäristöministeriön johtamisvastuuta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksessa on vahvistettava ja varmistettava ohjauksen kokonaisvaltainen ja läpinäkyvä käsittely. Kansliapäällikkö johtaisi ministeriön sisäisenä yhteistyöverkostona toimivaa ohjaus- ja kehittämistoimintaa.</p>	
Asiasanat	aluehallintovirasto, ELY-keskus, toimivalta, substanssiohjaus, informaatio-ohjaus, tulosohtaus, erikoistuminen, tehtävien keskittäminen, kehittämisraha, ohjaus- ja kehittämistoiminto	
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
	ISBN 978-952-11-4200-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokoj.)
	Sivuja 31	Kieli suomi
		Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a> > Raportteja	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013	



## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Förvaltningsenheten	Datum	Juni 2013
Författare	Arbetsgruppen för styrning och utveckling inom miljöförvaltningen Ordförande: statssekreterare Katariina Poskiparta		
Publikationens titel	<b>Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen</b> (Stärkande av styrningen och utvecklingen inom miljöförvaltningen)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 20/2013		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Arbetsgruppen har i enlighet med miljöministeriets uppdrag den 2 maj 2013 behandlat frågan om att stärka styrningen och utvecklingen inom miljöförvaltningen och eventuellt överföra de uppgifter som kräver specialkompetens till nationell nivå, liksom även frågan om att nationellt betydande uppgifter skulle sammanföras till en enhet och de konsekvenser detta har. Arbetsgruppen har dessutom diskuterat befogenhetsfördelningen mellan miljöministeriet och regionförvaltningsverken.</p> <p>Arbetsgruppens promemoria innehåller flera förslag på hur miljöministeriets substans- och informationsstyrning av regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) kunde stärkas och hur verksamheten och samarbetet vid ämbetsverken inom förvaltningsområdet kunde utvecklas. Det föreslås att det permanenta utvecklingsanslag som är avsett för att effektivisera och utveckla verksamheten inom ansvarsområdet för miljö inom regionförvaltningen, och som direkt styrs av miljöministeriet, ska höjas till 5 miljoner euro på årsnivå. Arbetsgruppen föreslår inte att nationellt betydande uppgifter förs samman till en enhet, eftersom de huvudsakligen administrativa utvecklingsuppgifterna som planerats för enheten inte som sådana räcker till för att stärka sakkunskapen inom miljöförvaltningen och därmed inte heller utgör en tillräcklig grund för en riksomfattande utvecklingsenhet. Däremot föreslås det att miljöuppgifterna på riksnivå ska koncentreras till, och specialiseringen i uppgifterna fortgå vid, de regionförvaltningsmyndigheter där dessa uppgifter naturligt kan placeras med tanke på förhållandena i området och ämbetsverkets kompetens. Miljöministeriet bör få större ansvar i styrningen av regionförvaltningsverken och NTM-centralerna, och det bör säkerställas att styrningen behandlas på ett övergripande och genomskinligt sätt. Det föreslås att kanslichefen ska leda den styr- och utvecklingsfunktion som ska verka som ett internt samarbetsnätverk vid ministeriet</p>		
Nyckelord	regionförvaltningsverk, NTM-central, befogenhet, substansstyrning, informationsstyrning, resultatstyrning, specialisering, centralisering av uppgifter, utvecklingsanslag, styr- och utvecklingsfunktion		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4200-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 31	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a> > Raportteja		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013		

Työryhmän mietintöön sisältyy useita ehdotuksia ympäristöministeriön aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdistuvan substanssi- ja informaatio- ohjauksen vahvistamisesta sekä hallinnonalan virastojen toiminnan ja yhteistyön kehittamisestä. Ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa olevaa aluehallinnon ympäristövastuualueiden toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen tarkoitettua pysyvää kehittämisrahaa esitetään korotettavaksi. Työryhmä ei esitä valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamisesta yhteen yksikköön, koska yksikölle suunnitellut, pääasiallisesti hallinnolliset kehittämistehtävät eivät yksistään riitä vahvistamaan ympäristöhallinnon asiantuntemusta eivätkä muodosta siten riittävää pohjaa valtakunnalliselle kehittämisyksikölle. Sen sijaan ympäristötehtävien valtakunnallista keskittämistä ja ympäristötehtäviin erikoistumista esitetään jatkettavaksi. Ympäristöministeriön johtamisvastuuta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksessa on vahvistettava ja varmistettava ohjauksen kokonaisvaltainen ja läpinäkyvä käsittely. Kansliapäällikkö johtaisi ministeriön sisäisenä yhteistyöverkostonä toimivaa ohjaus- ja kehittämistoimintoa.



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4200-0 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)