

Selvitys ELY-keskusten ympäristötehtävien järjestämisvaihtoehdoista

Loppuraportti
luonnos 9.2.2012
Eeva-Riitta Puomio

Sisällys

1. Toimeksianto
2. Lähtökohdat
3. Y-vastuualueiden tehtävät, resurssitilanne, keventämistoimet ja -suunnitelmat
4. ELY-keskusten toimintaa ohjaavia ohjelmia ja kehittämishankkeita
 - 4.1 Hallitusohjelma ja sen strateginen toimeenpanosuunnitelma
 - 4.2 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma
 - 4.3 ELY-keskukset vuonna 2015 –selvitys ja ELY-keskusten ohjauksen ja toiminnan kehittämisen rakenteiden uudistaminen
 - 4.4 Ydinprosessien määrittely
 - 4.5 CAF-hanke
 - 4.6 ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen
 - 4.7 Ympäristön tilan seurantojen kehittämishanke
 - 4.8 Hallinnollisten tehtävien kehittämishanke (HALLIS)
 - 4.9 ELY-keskusten tiedonhallinnan hankkeita
 - 4.9.1 ELY-keskusten palveluiden sähköistämisen kehittämisohjelma (eELY)
 - 4.9.2 Sähköisiä palveluja ja asianhallintaa tukevien järjestelmäratkaisujen kehittämisen AVEEisa ja ELYissä (SPA-hanke)
 - 4.9.3 Asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittämishanke (ASYH)
 - 4.10 Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hankkeita
5. Ympäristötehtävien keventämiskeinoja
 - 5.1 Priorisointi
 - 5.2 Toimintatapojen ja prosessien kehittäminen
 - 5.3 Erikoistuminen ja tehtävien hoidon keskittäminen
 - 5.4 Yhteistyö ja synergia
 - 5.5 Sähköiset palvelut
 - 5.6 Ostopalvelut
6. Keventämisehdotuksia tulosalueittain
 - 6.1 Ympäristönsuojelu
 - 6.2 Alueidenkäyttö ja rakentamisen ohjaus
 - 6.3 Luonnonsuojelu
 - 6.4 Vesivarojen käyttö ja hoito
 - 6.5 Selvitykset ja seuranta
 - 6.6 Yleiset ympäristötehtävät
 - 6.7 Tilauspalvelut ja rakentamis-, kone- ja kuljetuspalvelut
7. Jatkohanke-esitykset
 - 7.1 Asiakaspalvelukeskus
 - 7.2 Parhaat käytännöt ja toimintamallit
 - 7.3 Säädösvalmistelun kehittäminen

- 7.4 Ohjeistus ja pelisäännöt
- 7.5 Tehtävien keskittäminen ja uudelleen järjestäminen
- 7.6 TAIKA-järjestelmän kehittäminen
- 7.7 Sähköiset työkalut
- 7.8 Koulutus
- 7.9 Riskinarviointi ja seuranta

8. Yhteenveto

Lähdeluettelo

Liite 1. Y-vastuualueiden työaika v. 2011

Liite 2. Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hankkeet v. 2012

1. Toimeksianto

Ympäristöministeriö asetti toimikaudeksi 10.6.2011 - 31.3.2012 hankkeen, jossa on selvitetty, miten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristöministeriön toimialan tehtäviä sekä maa- ja metsätalousministeriön vesivaratehtäviä voidaan järjestää, jotta varmistetaan ydintehtävien hoito ja selviydytään uusista tehtävistä voimavarojen vähentyessä. Valtionhallinnon vähenevät henkilövoimavarat ja toimintameno määrärahat yhdessä muuttuvan lainsäädännön tuomien uusien tehtävien kanssa edellyttävät ELY-keskusten tehtävien priorisointia, uusien toimintatapojen käyttöönottoa ja toiminnan uudelleen järjestämistä.

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden johtajat ovat laatineet vuonna 2010 ehdotuksia toiminnan keventämiseksi. Työn taustana on ollut asiantuntijapalveluiden keskittämistä ja yhteistoiminnan lisäämistä koskeva ympäristöhallinnon tuottavuusohjelmaan kuuluva esiselvitys (Teräsvirta & Timonen 2006). Myös muita ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden toiminnan keventämiseen vaikuttavia hankkeita ja selvityksiä on valmistunut tai vireillä. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen toiminnan kehittäminen ja tehtävien keventäminen liittyvät kiinteästi myös muuhun käynnissä olevaan ELY-keskusten toiminnan kehittämiseen sekä tuleviin strategisiin linjauksiin.

Hankkeen tavoitteena on koota ympäristötehtäviä koskevat tuottavuus- ja kehittämishankkeet ja arvioida niihin sisältyvien ehdotusten toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä tulevia muutoksia ennakkoiden tehdä ehdotus tehtävien priorisoinnista sekä sopia keventämistoimien jatkovalmistelusta ja täytäntöönpanosta.

Hanketta on ohjannut ohjausryhmä, jossa on ollut edustus ympäristöministeriön (YM) eri osastoilta, maa- ja metsätalousministeriöstä (MMM), työ- ja elinkeinoministeriöstä (TEM) TEM:stä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen (Y-vastuualue) johtajista. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi hallintojohtaja Aino Jalonen ja ryhmän jäsenenä ylijohtaja Pekka Jalkanen, ylijohtaja Helena Säteri, ylijohtaja Timo Tanninen ja kehittämisspäällikkö Pirkko Oilinki-Nenonen ympäristöministeriöstä, vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Elina Isoksela työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Heikki Aronpää Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta, ylijohtaja Ari Niiranen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta ja johtaja Risto Timonen Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Ohjausryhmän sihteerinä ja hankkeen projektipäällikkönä toimi Eeva-Riitta Puomio Uudenmaan ELY-keskuksesta. Ohjausryhmä kokoontui 5 kertaa. Työn aikana on kuultu asiantuntijoita ja asianosaisia sekä esitelty työtä henkilöstölle.

2. Lähtökohdat

ELY-keskusten henkilömäärä muun valtionhallinnon tavoin vähenee. Valtion vanha tuottavuusohjelma, syksyllä 2011 asetettu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, toiminnan tehostamisohjelmat ja budjettitaloudesta johtuvat leikkaukset aiheuttavat ELY-keskuksille voimakkaita säästöpaineita. Tällä hetkellä tiedossa olevat menosäästöt ELY-keskuksille vuosina 2012-2015 ovat yhteensä n. 30 M€. Koska ELY-keskusten menoista 85 % koostuu palkkakustannuksista, vaadittavia säästöjä ei saada

aikaan ilman henkilömäärän vähentämistä. Ikärakenteen vuoksi vähennykset ovat tois-
taiseksi hoidettavissa eläköitymisen ja muun henkilöpoistuman avulla, kun poislähte-
vien tilalle ei rekrytoida uutta väkeä. Voimavarojen kohdentaminen vaikuttavimpiin
tehtäviin on kuitenkin näin toimien ongelmallista.

Y-vastuualueilla on jo niiden edeltäjäorganisaation ajalta kokemusta kehittämistoiminnasta tuottavuuden parantamiseksi. Keskeisiä toimia ovat olleet rakentamis- ja laboratoriotoininnan kehittäminen. Ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan kehittämishanke RAKE:n puitteissa ympäristöhallinnon rakentamistoiminnan pysyvää henkilöstöä supistettiin vuosina 1982 - 2007 toimintamenomomentin osalta 160 henkilöstä 60 henkilöön ja työmäärärahojen osalta 540 henkilöstä 60 henkilöön. Ympäristökeskusten ja myöhemmin ELY-keskusten omista laboratorioista on luovuttu ja siirretty analyysipalveluiden ostoon.

Y-vastuualueen keskeinen lainsäädäntö on muutosten alla. Ympäristönsuojelulain uudistus on käynnissä. Luonnonsuojelulain kokonaistarkastelu on valmistunut ja maankäyttö ja rakennuslain kokonaistarkastelu on alkamassa. Vesihuoltolainsäädännön uudistus on valmisteilla. YVA-lain tarkastelu valmistui v. 2010. Uusi vesilaki on toimeenpanovaiheessa, samoin vesien- ja merenhoitolaki sekä tulvariskien hallinnan uusi lainsäädäntö. Jätelaki on uusittu. Toisiksi uudet säädökset ovat lähes poikkeuksetta tuoneet uusia tehtäviä ELY-keskuksille.

Hallinnon uudistuksen myötä Y-vastuualueiden kuten muidenkin on pitänyt oppia uudet toimintatavat ja uuden hallinnon toimintakulttuurit. Erityisesti alkuhankaluudet tukipalvelujen järjestämisessä ovat rasittaneet substanssitehtävien hoitoa ja vieneet osaltaan voimavaroja vastuualueen päätehtäviltä.

Vastuualueiden välinen yhteistyö ELY-keskuksissa on orastamassa. Synergiaetujen löytäminen ja hyödyntäminen vie kuitenkin aikaa. Kehittämistyötä haittaa resurssien niukkuus suhteessa tehtävämäärään kaikilla tulosalueilla sekä vastuualueiden väliset toimintakulttuurien ja tavoitteiden erot. ELY-keskuksen yhteisiä tavoitteita kehitettäessä tulee varmistaa niiden toteuttamiseen tarvittavien resurssien tehokas käyttö yli vastuualuerajojen.

TEM on käynnistänyt useita ELY-keskusten toiminnan kehittämishankkeita, joilla on vaikutusta Y-vastuualueiden tehtäviin ja toimintatapoihin. Myös ELY-keskusten lukumäärä ja rakenne saattavat muuttua lähivuosina. Konserniajattelun vahvistuminen koko valtionhallinnossa ja työelämän muutos edellyttävät uusia työtapoja ja johtamiskäytäntöjä sekä ohjaavilta ministeriöiltä että ELY-keskuksilta. Muutokset heijastuvat vahvana ELY-keskuksiin tulohajauksen ja TEM:n johdolla käynnistettyjen kehittämisprojektien kautta mutta myös suoraan toimintaympäristön ja toimialueen kautta.

Keskeinen Y-vastuualueen sidosryhmä kunnallishallinto on muutosten alla. Kuntarakenteen muutos tulee vaikuttamaan ELY-keskusten työhön ja tehtäviin.

3. Y-vastuualueiden tehtävät, resurssitilanne, keventämistoimet ja -suunitelmat

ELY-keskusten tehtävä on säädetty laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009). Ympäristöministeriön toimialan sekä maa- ja metsätalousministeriön

vesivaratehtävistä laissa on mainittu seuraavat toimialat: ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito (3 §). Tehtäviksi luetellaan 3 §:ssä lisäksi yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesiasioissa, ympäristöä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen sekä ympäristötietoisuuden parantaminen, ympäristövahinkojen ja –haittojen ehkäisy ja torjunta, valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista huolehtiminen sekä ympäristö-, vesihuolto- ja vesitöiden toteuttamisesta huolehtiminen. ELY-keskuksissa hoidettavista ympäristötehtävistä on säädetty lisäksi lukuisissa laeissa ja asetuksissa, joista monet pohjautuvat EU-direktiiveihin.

Ympäristötehtäviin käytettyä työaika on tarkasteltu TAIKA-järjestelmän vuoden 2011 työaikakirjausten avulla. (taulukko 1, liite 1)

Taulukko 1. ELY-keskusten ympäristötehtäviin käytetty työaika (htv) tulosalueittain v. 2011.

Tulosalue	UUD	VAR	HAM	PIR	KAS	ESA	POS	POK	KES	EPO	POP	KAI	LAP	YHT
Ympäristönsuojelu	34,0	31,1	17,2	22,5	18,2	10,9	14,9	15,9	17,8	28,2	22,3	8,6	13,1	254,6
Luonnonsuojelu	7,6	19,0	9,7	7,0	8,4	10,2	6,7	7,6	12,1	16,8	11,8	11,0	16,6	144,2
Alueidenkäyttö	13,0	9,0	7,5	8,9	7,5	7,4	6,9	5,2	8,7	10,7	8,3	4,5	8,2	105,6
Vesivarojen käyttö ja hoito	11,4	13,7	12,7	10,6	14,0	5,5	9,4	5,4	12,5	74,0	24,4	6,7	22,8	223,0
Seuranta ja selvitykset	8,4	8,1	3,4	6,4	7,5	7,0	5,9	6,7	5,6	14,1	5,6	6,2	12,1	97,0
Yleiset ympäristötehtävät	7,6	3,8	2,2	6,1	1,7	4,0	2,5	1,2	3,0	5,1	6,6	0,9	4,1	48,6
Tilaspalvelut	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0	1,7
Rakentamis-, kone- ja kulj.palv	1,1	0,4	0,0	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0	0,7	5,3	0,3	3,1	0,0	13,3
yht.	83,3	85,0	52,6	62,4	58,0	45,8	46,2	42,0	61,2	154,4	79,2	40,9	77,0	887,9

Luvut sisältävät kaiken kirjatun työajan, ei pelkästään toimintamomentilta palkattuja henkilöitä. Poissaoloker-toimena on käytetty 1,25:ttä. Luonnonsuojelun tehtävänumerolle kirjautuvat rakennussuojelulain mukaiset tehtävät (3261) ja rakennusperinnön hoitoavustukset (3262) on laskettu mukaan alueidenkäytön työaikaan.

Eniten työaika käytetään ympäristönsuojelun ja vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviin. Luonnonsuojelussa ja vesivarojen käytössä ja hoidossa palkkaukseen on ollut käytettävissä muita tulosalueita enemmän muuta kuin toimintamomentin rahaa.

Ympäristötehtäviin käytetty henkilötyövuosimäärä v. 2011 vähentyi 125 htv (12 %) verrattuna vuoteen 2010. Luvussa on mukana kaikilla määrärahoilla palkattua henkilöstöä. Kaakkois-Suomen ja Etelä-Savon ELY-keskuksia lukuun ottamatta henkilötyövuodet ympäristötehtävissä vähentyivät kaikissa muissa ELY-keskuksissa. Tulosalueittain tarkasteltuna ainoastaan yleisiin ympäristötehtäviin on käytetty jonkin verran (7 %) enemmän työaika kuin v. 2010. Kaikilla muilla tulosalueilla henkilövoimavaroja on vähemmän kuin v. 2010.

Tiukka resurssitilanne on leimannut Y-vastualueiden toimintaa viime vuosina. ALKU-hankkeen myötä tilanne ei ole parantunut. Y-johtajien yhteinen pohdinta on osaltaan virittänyt toiminnan keventämistä ja kehittämistä ja sen suunnittelua ELY-keskuksissa. Vuoden 2012 tulossuunnitelma-asiakirjoihin pyydettiin ehdotuksia toiminnan keventämisestä ja kehittämisestä sekä erikoistumistehtäviin liittyvistä asioista. Tilannetta selvitetiin myös Y-johtajille suunnatulla kyselyllä syyskuussa 2011.

Kaikilla Y-vastuualueilla on jo jouduttu keventämään toimintaa ja uusia suunnitelmia töiden priorisoinnista on vireillä. Koska voimavarat tehtävien määrään nähden ovat pienet kaikilla tulosalueilla, uudelleen kohdentamisen mahdollisuus on ollut hyvin pieni tai olematon. Toimintatapojen ja prosessien kehittämisessä ELY:t ovat eri vaiheissa.

Useimmilla ELY-keskuksilla on valtakunnallisia koordinoititehtäviä ja tehtäviä, joita hoidetaan omaa toimialuetta laajemmalla alueella. Erikoistumiseen, tehtävien keskittämiseen ja yhteistyön lisäämiseen ollaan valmiita, jos tehtävät resursoidaan. Keskitettyä asiakaspalvelua pääsääntöisesti kannatetaan. Kaikki Y-vastuualueet tekevät keskenään yhteistyötä ja kaikilla on toimivaa yhteistyötä myös alueen muiden sidosryhmien kanssa. Vuorovaikutus ja yhteistyö vastuualueiden välillä on lisääntynyt.

Kaikki ELY-keskukset ostavat palveluita. Ostopalvelut maksetaan pääosin erillismäärärahoilla. Ostopalveluiden lisäämistä suunnitellaan. Omista autoista ollaan luopumassa valtakunnallisen linjauksen mukaisesti. Pääosa ostaa huoltopalvelut ulkoa

Tulosohjaus on keskeisin työkalu priorisoitaessa ja karsittaessa toimintaa. Tulosohjaus on kehittynyt positiiviseen suuntaan, mutta erityisesti tehtävien priorisointi vaatisi ELY-keskusten mielestä kehittämistä. Substanssiohjauksesta vastaavien ministeriöiden olisi linjattava Y-vastuualueen tehtävien priorisointi kokonaisuutena. On myös otettava huomioon, että korkeallekin priorisoitu tehtävä voidaan hoitaa muutoin kuin omin resurssein kuten esim. kumppanuuksia ja ostopalvelujen käyttöä lisäämällä.

Muita ELY-keskusten tulossuunnitteluasiakirjoissa esille nostettuja toimintaa keventäviä kehittämiskohteita ovat mm. sähköisten palveluiden lisääminen, keskitetty asiakaspalvelu, tehtävien karsiminen säädösvalmistelun tasolla, kuntien ja ELY-keskusten työnjako, tehtävien keskittäminen ja erikoistuminen, ostopalveluiden lisääminen sekä sidosryhmien ja niille tarjottavia palveluiden priorisointi ja karsiminen.

4. ELY-keskusten toimintaa ohjaavia ohjelmia ja kehittämishankkeita

ELY-keskusten toimintaa ohjaavissa ohjelmissa ja suunnitelmissa on esitetty toiminnan ja kehittämisen painopisteitä. Kehittämishankkeilla tehostetaan myös Y-vastuualueiden toimintatapoja.

Vireillä on myös useita ELY-keskusten toiminnan kehittämishankkeita. Lähes kaikissa hankkeissa on tavoitteena toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen. Selkeitä toteutettavissa olevia Y-tehtävien keventämistoimia ne eivät yleensä kuitenkaan sisällä, lukuun ottamatta ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen –hanketta. Siinä on myös arvioitu saatavia säästöjä.

Keskeinen kehittämiskohde on edelleen sähköisten palveluiden ja järjestelmien kehittäminen. Tietojärjestelmät tulevat valmistuttuaan tuomaan kevennystä toimintaan, mutta hyödyt eivät ole saavutettavissa vielä lähivuosina. Myös tietojärjestelmien tietosisältöjä, niiden tarpeellisuutta ja päällekkäisen tiedon keräämistä eri järjestelmiin tulisi arvioida kriittisesti.

4.1 Hallitusohjelma ja sen strateginen toimeenpanosuunnitelma

Kataisen hallituksen ohjelmassa lähtökohtana on ympäristöhallinnon aseman vahvistaminen ja ympäristöministeriön koordinaatiovastuun lisääminen. Ympäristöpolitiikan tavoitteena hallituskaudella ovat ympäristön ja vesistöjen tilan parantaminen, luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja ilmastotoimien vaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden varmistaminen. Kestävän kehityksen mukaiset tavoitteet otetaan huomioon kaikilla hallinnonaloilla.

Julkisen talouden vakauttaminen on yksi hallitusohjelman painopistealueita. Sen keskeisimpiä osa-alueita on julkisten menojen vähentäminen. Vahvoihin peruskuntiin perustuva kunta-palvelurakennemuutos on yksi myös ympäristötehtäviin vaikuttava tavoite.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen (AVI) ohjausjärjestelmää tehostetaan ja toimintaa kehitetään niiden nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta.

Hallitusneuvotteluissa saatiin lisäresursseja mm. luonnonsuojelualueiden hankintaan, metsähallituksen luontopalveluiden toimintaan sekä Itämeren suojelua koskeviin toimenpiteisiin. Rakennusten korjaustoiminnan ja vesihuollon tukemisen rahoitus kuitenkin väheni. Toimintamenojen leikkaaminen jatkuu.

Yksi ohjelman kolmesta painopistealueesta on kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistaminen. Tavoitteena on Suomi, joka on maailman eturintamassa ympäristöystävällisessä, resurssi- ja materiaalitehokkaassa taloudessa sekä kestävien kulutus- ja tuotantotapojen kehittäjänä. Monet toimeenpanosuunnitelmaan kirjatut toimenpiteet ovat YM:n ja MMM:n vastuulla ja heijastuvat myös ELY-keskusten Y-vastuualueiden tehtäviin.

Y-vastuualueen tehtävissä on huomioitava ainakin seuraavat toimenpiteet:

- Valmistellaan kansallinen merenhoitosuunnitelma ja sen seuranta- ja toimenpideohjelma.
- Turvataan vesienhoitosuunnitelmien toimeenpano poikkihallinnollisen yhteistyön kautta.
- Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus.
- Metsälainsäädännön kokonaisuudistus.
- Ympäristölle haitalliset tuet kartoitetaan ja suunnataan uudelleen.

4.2 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelma korvattiin valtiovarainministeriön 1.11.2011 asettamalla vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma –hankkeella. Ohjelma toimeenpannaan vuosina 2012 - 2015.

Hankkeen tavoitteena on julkisten menojen kasvun hillintä kehittämällä ja parantamalla toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Ohjelmassa tullaan mm. tekemään hallinnonaloittain ydintoiminta-analyysi Menoja rajataan myös yksittäisten toimintojen ja

tehtävien tarpeellisuutta arvioimalla. Mittaluokaltaan toiminnan tehokkuuden lisäämiselle asetetut taloudelliset tavoitteet säilyvät ennallaan. Taloudellisten tavoitteiden soveltaminen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen ovat haasteellisia tavoitteita ja vaativat toimia monella eri tasolla.

4.3 ELY-keskukset 2015 –selvitys ja ELY-keskusten ohjauksen ja toiminnan kehittämisen rakenteiden uudistaminen

ELY-keskukset vuonna 2015 –selvitys valmistui konsulttityönä syksyllä 2010 ja selvityksen jatkotoimia pohdittiin ELY-johtoryhmän toimeksiannosta TEM:n koolle kutsussa työryhmässä.

ELY-keskuksen ohjauksen parantamiseksi oli mm. esitetty ohjaavien tahojen yhteistoiminnan kehittämistä sekä strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen selkeyttämistä, strategisen tulossopimuksen ja toiminnallisten tulossopimusten välisen jatkumon ja rajapinnan määrittelyä sekä toiminnallisten tulossopimusten vähentämistä ja yhtenäistämistä. Tavoitteena oli tehdä vain yksi toiminnallinen tulossopimus/ ohjaava ministeriö tai vastuualue. Y-vastuualueen osalta tavoitteeseen päästiin, kun YM:n ja MMM:n kanssa tehtävät toiminnalliset tulossopimukset yhdistettiin v. 2011.

Palveluiden kehittämiseksi ja toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi ELY-keskusten kehittämisen painopisteiksi strategiakaudella 2012-2015 ehdotettiin palveluprosessin kehittämistä, yhtenäistämistä ja sähköistämistä. ELY-keskusten palveluita sähköistetään osana SPA ja SADe-hankkeita SPA:ssa luodun kokonaisarkkitehtuurin mukaisesti.

Kehittämiskohteena on myös vastuualueiden välinen synergia ja ELY-keskusten erikoistuminen. Näillä voidaan parantaa tuottavuutta, asiakaslaatua, ELY-keskusten sisäistä toimintaa ja ELY-keskusten välistä ja ELY-keskusten ja AVI-virastojen yhteistyön muotoja. Johtamiseen, toimintakulttuuriin ja henkilöstön osaamisen ja rakenteen kehittämiseen panostetaan. Synergiatyötä jatketaan. ELY-keskusten välistä erikoistumistyötä jatketaan osaamis- ja resurssivahvuuksiin pohjautuen.

Vuoden 2012 alusta ELY-keskusten ohjausrakennetta muutettiin siten, että ELY-johtoryhmän alaisuuteen perustettiin aiempien valmisteluryhmien kolme valmisteluryhmää: ohjauksen kehittäminen (OHJUS), toiminnan kehittäminen (TOKKA) ja henkilöstö- ja hallintoasioiden kehittäminen (HAUIS). Valmisteluryhmien alaisuuteen voidaan perustaa jaostoja valmistelemaan valmisteluryhmissä käsiteltäviä asioita.

4.4 Ydinprosessien määrittely

ELY-keskusten ydinprosessit määriteltiin vuoden 2011 aikana TEM:n asettamassa työryhmässä ja hyväksyttiin ELY-johtoryhmässä 15.11.2011. Ydinprosessilla tarkoitetaan prosesseja, jotka palvelevat ulkoisia asiakkaita ja muita sidosryhmiä ja tuottavat ne palvelut, joita varten organisaatio on olemassa. Prosessien tunnistaminen ja määrittely luo edellytykset toiminnan kehittämiseksi, ohjauksen parantamiselle sekä tehtävien priorisoinnille ja resurssien suuntaamiselle. Ydinprosessien lisäksi prosessityössä määriteltiin ydinprosessin mahdollistavat ja organisaation sisäisiä asiakkaita palvelevat tukiprosessit sekä ohjausprosessit, jotka ovat toiminnan suunnittelun, johtamisen ja seurannan työkaluja.

ELY-keskusten ydinprosesseiksi nimettiin alueen kestävä kehittäminen, hyvien elinolojen varmistaminen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten varmistaminen. Kaikkien ydinprosessien alaprosesseissa on Y-vastuualueen tehtäviin kuuluvia prosesseja.

Jatkohankkeissa määritellään tarkemmin ydinprosessien sisältöä alempien tasojen prosesseissa. Työn tässä vaiheessa tunnistetut alaprosessit eivät vielä ohjaa Y-vastuualueen tehtävien priorisointia.

4.5 CAF-hanke

ELY-keskukset ovat vuosina 2010 ja 2011 arvioineet toimintaansa ja sen vahvuuksia kehittämistarpeitaan käyttäen CAF-viitekehystä. Toiminnan kehittämiseksi on menellään tai alkamassa paljon hankkeita, joilla on vaikutusta myös tehtävien hoitamiseen Y-vastuualueella.

TEM:n lokakuussa 2011 järjestämässä valtakunnallisessa CAF-työpajassa ELY-keskusten toiminnan kehittämistarpeiksi nousivat ainakin prosessien määrittely, palvelujen sähköistäminen, www-sivujen ja intran sekä asianhallinnan kehittäminen, tehtävien keskittäminen ja ostopalvelut. Henkilöstön ydinosaamisen määrittely ja laadullisen henkilöstösuunnitelman laatiminen sekä esimiesosaamisen parantaminen on koettu tarpeelliseksi. Johto ja ohjaus tarvitsevat mm. rakenteiden ja kokonaiskuvan kehittämistä.

CAF-työn pohjalta on valmisteltu ELY-keskusten kehittämisohjelmaa vuosille 2012-2013 uusien toiminnan ohjauksen valmisteluryhmien työtä varten.

4.6 ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen

Keskeinen ympäristörakentamistehtäviin liittyvä kehittämishanke on ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen (Infra-hankintojen kehittäminen). Sen ensimmäinen vaihe valmistui kesäkuussa v. 2011. Infrahankinnoilla tarkoitetaan ELY-keskusten tie-, vesi ja ympäristörakentamisen, kunnossapidon, suunnittelun ja niihin liittyvien konsultti- ja asiantuntijapalveluiden hankintaa.

Y-vastuualueilla on siirrytty omajohtoisesta työstä pääosin rakennuttamiseen. Rakennuttamisaste oli v. 2009 yli 90 %. Rakentamistoiminnassa työskenteli 107 henkilöä. Työryhmän arvion mukaan ELY-keskuksissa on mahdollista toteuttaa infraan liittyvä tuotanto- ja hankintatoiminta 20 – 25 % nykyistä pienemmillä henkilöresursseilla kehittämällä hankintatoimintaa ja organisointia suositusten mukaan.

Kehittämisprojektin loppuraportissa määriteltyjen päälinjausten mukaan infraan liittyvissä hankkeissa siirrytään pääosin tilaajaorganisaatioksi. ELY-keskuksissa hankitaan kokonaisratkaisuja, valmiita infratuotteita ja palveluja. Tuotannollisesta toiminnasta luovutaan pääosin vuoteen 2015 mennessä. Hankinnan vastuulle kuuluu hankintatoinmenpiteiden toteutus sisältäen esi-, toteutus- ja rakennussuunnittelun, kilpailutuksen, toteutuksen ja laadun valvonnan, kohteen vastaanoton ja takuuvaihtojen toteutuksen valvonnan.

Liikenneviraston johdolla kehitetään yhdessä ELY-keskusten ja SYKEN kanssa infrahankintojen toimintajärjestelmäosio, joka sisältää tarvittavat menettelyohjeet ja asiakirjamallit. Toimintajärjestelmäosio otetaan käyttöön v. 2013 loppuun mennessä ja sen ylläpidosta vastaa Liikennevirasto.

Tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintatehtävät kootaan yhdeksään kolmen vastualueen ELY-keskuksen johtamaan hankintatoimintoon. Hankintatoiminnon johtaminen ja kehittäminen sekä pääosin hankintaa hoitavat henkilöt sijoitetaan näissä ELY-keskuksissa erilliseen yksikköön. Hankinnan vetäjä raportoi ELY-keskuksen ylijohtajalle. Yhden tai kahden vastualueen ELY-keskuksissa hankintatehtäviä hoitavien henkilöiden hankintatehtävät ja siihen käytettävä työaika määritellään ja ao. henkilöiden hankintoihin käyttämää työpanosta johdetaan keskitettyjä hankintatehtäviä hoitavasta ELY-keskuksesta.

Hankinnan vetäjät toimivat yhteistyössä Liikenneviraston ja muiden ohjaavien tahojen kanssa kehittämis- ja ohjausverkostona, joka koordinoi yhteisten hankintamenettelyjen ja infrahankinnan toimintajärjestelmäosion käyttöönottoa ja parantamista.

Jatkotyö käynnistyi syksyllä 2011. TEM on asettanut jatkotyölle ohjausryhmän, joka varmistaa, että kaikissa ELY-keskuksissa edetään kohti asetettuja linjauksia yhtenäisin periaattein ja aikatauluin sekä seuraa ja arvioi hankintalinjausten ja organisoinnin toimivuutta. ELY-keskusten infratoiminnan tuotteistus sekä eri tuotekategorioiden ja kilpailuttamisen toimintalinjat määritellään v. 2012. Lisäksi on käynnistetty kehittämishanke, jossa ELY-keskusten kaikkia hankintoja tarkastellaan kokonaisuutena vuoteen 2015 mennessä.

4.7 Ympäristön tilan seurantojen kehittämishanke

Ympäristöministeriön valmisteleva uusi ympäristön tilan seurannan strategia valmistui kesäkuussa 2011. Se määrittelee ympäristötiedon keruulle, varastoiselle ja hyödyntämiselle strategiset tavoitteet, niiden toteuttamisen keinot ja toimenpiteet vuoteen 2020. Strategiakauden keskeisin tavoite on korvata työvoimavaltaisia menettelyjä ajallisesti ja alueellisesti kattavilla menetelmillä uusia teknologioita täysmääräisesti hyödyntäen ja mahdollistaa säädöksiä edellyttämä tiedon tuotanto nykyistä vähäisemmällä voimavaroilla. Seurantojen kehittäminen strategian linjausten mukaisesti ja uuden seurantaohjelmakauden valmistelu jatkuu SYKEN johdolla 1.10.2011 käynnistyneessä ympäristön tilan seurantojen kehittämishankkeessa.

4.8 Hallinnollisten tehtävien kehittämishanke (HALLIS)

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti lokakuussa 2010 ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien ja hallintoyksikön työn kehittämistä selvittävän työryhmän. Työryhmän toimikausi oli 7.10.2010 – 31.12.2011. Hankkeen loppuraportti valmistui 22.12.2011. Toisessa väliraportissa esitettiin kehittämisuosituksia, joiden pohjalta ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa käynnistetään jatkotoimenpiteitä v. 2012.

Eri hallinnonalojen palveluorganisaatioiden ja elinkeino-, ympäristö- ja liikenneasioiden uudelleen järjestämisessä syntynyt hallinnollisten tehtävien päällekkäisyydet puretaan ja työkäytännöt sekä tehtävien mitoitus yhtenäistetään viimeistään vuoden 2012 aikana. Projektin aikana havaitut päällekkäisyydet sekä työkäytäntöjen muuttamista edellyttäviä toimenpiteitä on jo käynnistetty sitä mukaa, kun niistä on tehty havaintoja ja saatu ohjausryhmän päätös.

Hanke esittää mm. seuraavia, myös Y-vastuualueita koskevia suosituksia: toimintamenojen tiliöinnin keskittäminen hallintoyksikköön ja muiden ostolaskujen tiliöinnin keskittäminen vastuualueille, matkalaskujen asiatarakastuksen keskittäminen hallintoyksikköön, esimiesten määrän vähentäminen, hallinnollisten tehtävien organisoinnin ja mitoituksen yhtenäistäminen ja henkilöjohtamisosaamisen kehittäminen. Hallinnollisten tehtävien resurssitarve voi vähentyä kun hallinnollisia tehtäviä yhtenäistetään, tehostetaan ja keskitetään. Toimintatavat ovat kuitenkin olleet erilaisia eri ELY:ssä, joten vaikutuksetkin vaihtelevat ELY-keskuksittain. Mikäli hallinnollisten tehtävien hoito ja Palkeet-palvelukeskuksen toiminta sujuvoituvat ja työnjako selkiytyy, vaikutukset ydintehtävien hoitoon ovat suurempia, kuin millä em. suositukset toteuttamalla päästään.

4.9 ELY-keskusten tiedon hallinnan hankkeita

4.9.1 ELY-keskusten palveluiden sähköistämisen kehittämisohjelma (eELY)

Hanke on osa työ- ja elinkeinoministeriön laaja-alaista, monivuotista eTEM2.0 – sähköisen hallinnon toimenpideohjelmaa, jonka tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla varmistetaan palveluiden ja toiminnan horisontaalisesti koordinoitu, kokonaisvaltainen sekä toimintaa ja palveluprosesseja uudistava ja yhdenmukaistava kehittäminen. Taustalla ovat TEM hallinnonalan sähköistämissuunnitelman linjaukset.

eELY:n valmistelutyöryhmä asetettiin 3.10.2011. Sen tavoitteena on valmistella ELY-keskuksille kehittämisohjelma, joka sisältää tavoitetilan, linjaukset sekä konkreettisen etenemissuunnitelman ELY-keskusten palveluiden ja toiminnan sähköistämiseksi. Tavoitteena on toiminnan ja palveluiden kehittäminen sekä tuottavuuden lisääminen. Kyse ei ole vain teknologiaratkaisuista vaan ennen kaikkea palveluiden ja toiminnan kehittämisestä, jota tuetaan sähköisillä välineillä. Työssä huomioidaan myös muiden hallinnonalojen, mm. YM:n ja MMM:n sähköistämissuunnitelmat. Valmisteluryhmä saa työnsä valmiiksi helmikuun 2012 loppuun mennessä.

Jos hanke vie eteenpäin palvelujen sähköistämistä, sillä on positiivisia vaikutuksia toiminnan tehostamiseen ja keventämiseen.

4.9.2 Sähköisiä palveluja ja asianhallintaa tukevien järjestelmäratkaisujen kehittäminen AVEissa ja ELYissä (SPA-hanke)

Hankkeen tavoitteena on luoda sähköisen asioinnin kokonaisarkkitehtuuri ja yleinen ympäristö. Ympäristöä kokeillaan pilottihankkeilla, joista kaksi koskee ELY-keskuksia, mutta ei Y-vastuualueen tehtäviä (tienpidon luvat ja palkkaturva). SPA-hankkeen neljä osaprojektia ovat julkaisujärjestelmät ja verkkopalvelut, asiointipalveluratkaisut, asianhallinta sekä integraatiot, rajapinnat ja tunnistaminen.

Tulevaisuudessa myös ympäristötehtävissä voidaan hyödyntää hankkeessa kehitettäviä järjestelmäratkaisuja. Ympäristötehtävien saaminen mukaan jo pilotointivaiheessa olisi tärkeää.

4.9.3 Asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittämishanke (ASYH)

ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiakasyhteydenottojen hallintaa tavoitteineen ja rakenteineen on kehitetty vuoden 2011 lopussa työnsä päättäneessä asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittäminen - hankkeessa (ASYH). Hankkeessa on määritelty, miten keskitettyä asiakaspalvelu voitaisiin organisoida käsittäen myös Y-vastuualueen asiakaskontaktien hoidon. Asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittämistä ohjaavia tavoitteita ovat asiakkaiden yhdenvertaisuus, palvelun laadun parantaminen, yhtenäiset toimintatavat, tuottavuus ja kustannustehokkuus.

Hanke liittyy kiinteästi www-palveluiden uudistamiseen. Tavoitteena on, että asiakas saa mahdollisimman paljon tarvitsemiaan palveluita itsepalveluna verkossa. Kun itsepalvelu ei riitä, asiakas ohjataan asiakaspalvelukeskukseen joko puhelimen tai sähköpostin välityksellä. Syvempää asiantuntemusta ja pitempiä aikaista asioiden hoitoa vaativat yhteydenotot ohjataan ensikontaktien jälkeen asiantuntijalle. ASYH-hankkeen loppuraportti viedään keväällä 2012 ELY-keskusten johtoryhmään tarvittavien kehittämislinjausten tekemiseksi.

ELY-keskusten asiakaspalvelutehtäviä hoidetaan nykyisin kolmessa asiakaspalvelukeskuksessa (työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksessa, liikenteen asiakaspalvelukeskuksessa ja Vipu-palvelussa). ASYH-raportissa ehdotetaan, että asiakaspalvelusta muodostetaan yksi yhtenäinen ELY-keskusten erikoistumisyksikkö, joka toimii yhden johdon alla, yhtenäisin toimintamallein ja teknisin ratkaisuin. Yksikkö voi muodostua erillisistä asiakaspalvelukeskuksista. Järjestelmän strategisesta tavoite- ja tulosohjauksesta vastaa TEM, joka osoittaa palvelujärjestelmän resurssit. Yhteisellä kehittämisellä ja hallinnolla haetaan korkea- ja tasalaatuista asiakaspalvelua sekä tehokkuutta toimintaan mm. kaikille yhteisin teknisin ratkaisuin. Substanssia ohjaavat tahot ohjaavat asiakaspalvelukeskusta substanssin osalta.

4.10 Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan hankkeita

Ympäristöhallinnon tiedon hallintaa kehitetään vuodet 2009 – 2012 kattavan tiedon hallinnan strategian mukaisesti. Siinä pääpaino on sopeutumisessa merkittäviin muutoksiin julkisessa hallinnossa sekä tuottavuuden ja vaikuttavuuden vaatimus. Uusi strategia laaditaan vuoden 2012 aikana. Strategiayötä ohjaa keskeisesti 1.9.2011 voimaan astunut julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta koskeva laki, joka painottuu julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisäämiseen. Tämän toteutumiseksi laki edellyttää julkisen hallinnon viranomaisten käyttävän yhtenäistä kokonaisarkkitehtuuria ja yhteisiä palveluita sekä järjestelmien olevan yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten mukaisia. Uudessa tiedon hallinnan strategiassa kokonaisarkkitehtuurityö tulee olemaan keskeisessä asemassa.

Tiedon hallinnan hankkeita rahoitetaan YM:n ja MMM:n rahoituksella sekä VM:n tuottavuusrahoituksella. YM:n tuottavuusohjelmaan sisältyvissä hankkeissa tuottavuutta parannetaan kehittämällä tietojärjestelmiä ja/tai sähköisiä palveluita. Tuottavuusrahoitusta saaneet hankkeet ovat: luonnonsuojeluhallinnon suojelualueita koske-

van tiedon hallinnan kehittäminen –hanke (SALTI), lupahallinnon järjestelmäuudistus (LUPA) sekä ympäristötietovarantojen käytön kehittämishanke (TIVA 2). Tuottavuusrahoitusta ollaan hakemassa myös MMM:n vesihuollon tiedonhallinnan kehittämishankkeelle.

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmakokonaisuuteen (SADe) kuuluu YM:n vetovastuulla oleva Rakennettu ympäristö ja asuminen –palvelukokonaisuus ohjelma. Sen tavoitteena on tuottaa ja mahdollistaa asumiseen ja rakentamiseen liittyviä asiointi-, neuvonta- ja rajapintapalveluja. Palvelukokonaisuuden toteutus on parhaillaan käynnissä ja se on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2014 alkupuolella.

Käynnissä olevat hankkeet on esitetty kuvissa 1 ja 2. Tarkemmat kuvaukset hankkeista on esitetty liitteessä 2. Niiden lisäksi on käynnissä Vesihuollon yhteiskäyttöisen tietojärjestelmän kehittäminen (v. 2011- 2016) ja Vesitilanne- ja tulvavaroituspalvelun kehittäminen (v. 2012- 2014).

Kuva 1 Tiedon hallinnan strategian hankekartalla olevat käynnissä olevat hankkeet (Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan vuoden 2012 kehittämisohjelma. YM/ tietohallinto, versio 13.12.2011)

Hanke	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Karttapalveluiden uudistaminen						
Kokonaisarkkitehtuuri (sis. tietoarkkitehtuurin)						
Luonnonsuojeluhallinnon suojelualueita koskevan tiedon hallinnan kehittäminen (SALTI)						
Ympäristöhallinnon verkkopalveluiden uudistaminen						
Ympäristölupatietojärjestelmä (LUPA)						
Ympäristötietovarantojen käytön kehittäminen, vaihe 2 (TIVA2)						

Kuva 2. Muut käynnissä olevat tiedon hallinnan hankkeet ((Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan vuoden 2012 kehittämisohjelma. YM/ tietohallinto, versio 13.12.2011)

Hanke	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alg@line/Algabase						
Hydrologisen palvelun tietojärjestelmät						
Käyttäjähallinta, käyttöoikeudet ja tunnistautuminen IIDA						
INSPIRE-direktiivin velvoitteiden toteuttaminen ympäristöhallinnossa						
Patoturvallisuuden tietojärjestelmän uudistaminen						
Tulvatietojärjestelmän uudistaminen						
VAHTI-järjestelmän kehittäminen						
Valtakunnallinen maaston korkeusmalli						
Valuma-aluejaon uudistaminen (Vaihe 2)						
Vedenalainen elinympäristötietojärjestelmä, VEHAB vaihe I - vesikasvitietojärjestelmä						
Vesienhoidon tiedonhallinta						
Vesihuollon tietojärjestelmän kehittäminen (esiselvitys)						

5. Ympäristötehtävien keventämiskeinoja

5.1 Priorisointi

ELY-keskuksen ympäristötehtävät on määritelty ELY-laissa ja -asetuksessa sekä lukuisissa substanssilaeissa ja -asetuksissa. Voimavarojen tiukennuttua tehtäviä on jo jouduttu karsimaan eikä uusia merkittäviä resurssisäästöjä saada, ellei tehtäviä karsita ja hallinnollisia menettelyitä yksinkertaisteta säädösten tasolla. [Vaikuttavuuteen perustuva](#) ympäristötehtävien läpikäynti ja karsinta säädöksissä onkin priorisoinnin kannalta keskeinen ja kiireellinen tehtävä. Ympäristötehtäviä koskeva keskeinen lainsäädäntö on muutosvaiheessa ja tarjoaa hyvän mahdollisuuden priorisointitarkasteluun.

ELY-keskusten toimintaa ohjaavissa ohjelmissa ja linjauksissa tehtävät ja tavoitteet on esitetty yleensä niin yleisellä tasolla, että ne eivät anna selkeitä vastauksia priorisointiin. Valtion talousarviossa myönnettyt erillismäärärahat ohjaavat osaltaan toimintaa ja sen priorisointia. Esim. METSO-ohjelman toteuttaminen ja Itämeren suojeleminen on tästä näkökulmasta priorisoitu.

Tulosohjaus on keskeinen työkalu tehtävien priorisoinnissa. Tulosohjausta tulisi tehdä yli tulosalueiden koko Y-vastuualueen tehtäväkentästä siten että tulosohjaajien näkemys priorisoitavista ja karsittavista tehtävistä on selkeä ja oikeassa suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Toiminnan suunnittelussa ja tulosten seurannassa käytettävät indikaattorit saattavat osaltaan ohjata toimintaa: "sitä tehdään mitä mitataan". Indikaattorityötä jatkettaessa tulee kehittää erityisesti sellaisia indikaattoreita, jotka kuvaavat haluttujen toiminnan tulosten kannalta vaikuttavimpia tehtäviä.

Koska voimavaroja tehtävien määrään nähden on niukasti kaikilla tulosalueilla, uudelleen kohdentamisen mahdollisuus tulosalueelta toiselle on ollut hyvin pieni tai olematon. Kohdentamista on tehty mm. vähentämällä henkilövoimavaroja joltain tehtäväalueelta vähemmän kuin muilta. Viranomastehtäviä on jouduttu hoitamaan projekti- ja työllisyysvaroin. Pieniä kohdentamisia on tehty mm. kaivosasioiden ympäristönsuojeluun, vesilain valvontatehtäviin, ympäristölupien valvontaan, vesienhoitoon, alueiden käytön ohjaukseen, suojeleohjelmien toteuttamiseen sekä tulvariskien hallintaan. Kohdentamista on tehty vähentämällä resursseja mm. T&K-tehtävistä ja ympäristön tilan seurannasta. Muutamiin erikoistumistehtäviin on saatu lisäresursseja.

5.2 Toimintatapojen ja prosessien kehittäminen

Koska tehtävien karsiminen lainsäädännöstä johtuen on vaikeaa, Y-vastuualueilla on jouduttu keventämään toimintatapoja. Mm. lausuntojen antamista ja valvontakäyntejä on vähennetty, puuttumiskynnystä on nostettu, käsittelyajat ovat pidentyneet, ympäristön tilan seurantaohjelmia on kevennetty. Toiminnan keventäminen saattaa aiheuttaa riskejä ja teettää lisätyötä myöhemmin. Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi asioiden hoidon yhtenäinen minimitaso pitäisi määrittellä keskeisten tehtävien osalta koko maassa.

Toimintatapojen kehittämisessä keskeinen toimija on ELY-keskus. Useilla Y-vastuualueilla on vireillä toimintatapojen kehittämistä tai kehittämishankkeita. Saavutettavia säästöjä niissä ei ole juurikaan arvioitu eikä kokemuksia saavutetuista säästöistä ole vielä saatavissa. Infrahankintojen kehittämishankkeessa esitettyjen muutosten toimeenpanoon ollaan valmiita. Merkittävä tuottavuuspotentiaali sisältyy siirtymiseen valtion työn muodossa tapahtuvasta tukemisesta avustusmuotoiseen tukemiseen.

ELY-keskuksissa on kehitteillä myös sähköisiä paikkatietopohjaisia työkaluja tehtävien hoidon keventämiseksi. Toimivat työkalut pitäisi saada kaikkien hyödynnettäväksi.

YM on asettamassa ympäristöhallinnon toimintamallien ylläpitoon työryhmät. Järjestelmiä tulee kehittää huomioiden ELY-keskusten henkilömäärän voimakas väheneminen.

5.3 Erikoistuminen ja tehtävien hoidon keskittäminen

ELY-keskukset huolehtivat niille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Y-vastuualue on 13 ELY-keskuksessa. Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen tehtävät oman toimialueensa lisäksi Satakunnan ELY:n alueella ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella.

ELY-keskukset voivat hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden ELY-keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa keskusten toimintaa ja voimavarojen käyttöä, parantaa palveluiden saatavuutta ja turvata erityisasiantuntemuksen saatavuutta. Useimmilla ELY-keskuksilla on valtakunnallisia koordinoitavia ja tehtäviä, joita hoidetaan omaa toimialuetta laajemmalla alueella. Keskittämistä on tehty erityisesti vesivaratehtävissä. Asioista on säädetty ja sovittu eri tavoin. Myös resursointi vaihtelee. Erikoistumiseen, tehtävien keskittämiseen ja yhteistyön lisäämiseen ollaan valmiita, jos tehtävän hoitoon osoitetaan tarvittavat voimavarat.

Toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista tarkistettiin vuonna 2011 ja uusi asetus astui voimaan 1.1.2012. Ympäristötehtävien keskittämisestä ja erikoistumisesta asetuksessa on esitetty seuraavat tehtäväkokonaisuudet: Pirkanmaan ELY-keskus hoitaa Hämeen ELY-keskuksen alueella, Etelä-Savon ELY-keskus Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen alueella ja Pojois-Pojanmaan ELY-keskus Kainuun ELY-keskuksen alueella vesihuollon tukemisesta annetun lain (686/2004) ja jätelain (1072/1993) mukaiset sekä muut ympäristönhoito-, vesihuolto-, vesistö- ja jätehuoltotöiden toteuttamiseen liittyvät tehtävät. Kaakkois-Suomen ELY-keskukseen on keskitetty kaikkien ELY-keskusten ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoon liittyvät metsäteollisuuden ja siihen liittyvän kemian teollisuuden ympäristökeskusten asiantuntijatehtävät. Keski-Suomen ELY-keskukseen on keskitetty ympäristökasvatusta tukevat kansalliset ELY-keskuksille kuuluvat yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät siten kun ympäristöministeriö tarkemmin määrittelee.

Patoturvallisuuslaissa tarkoitettujen patoturvallisuusviranomaisen tehtävissä voi MMM määrätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimimaan patoturvallisuusviranomaisena toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella (patoturvallisuuslaki 494/2009, 5§). Patoturvallisuusviranomaisina toimivat Hämeen ELY-keskus (alueella UUD, VAR, SAT, HÄM, PIR, KAS ja KES), Kainuun ELY-keskus (alueella ESA, POS, POK, EPO, POH ja KAI sekä kaikki kaivos- ja jätepadot) sekä Lapin ELY-keskus alueellaan. KK

Muista keskitetyistä hoidettavista tehtävistä on sovittu tulosneuvotteluissa, YM:n tai MMM:n päätöksellä tai ELY-keskusten välisillä sopimuksilla. Näissä tehtävissä ei kuitenkaan ole siirretty päätösaioita muiden ELY-keskusten ratkaistavaksi. Erilainen käytäntö sopia yhteistyöstä on johtanut myös eroihin tehtävien resursoinnissa.

Vuotta 2012 koskeviin YM:n, MMM:n ja ELY-keskusten välisiin tulossopimuksiin kirjattiin seuraavat erikoistumistehtävät, joiden lisäksi on vireillä vielä muitakin tehtävien keskittämiseen ja erikoistumiseen liittyviä asioita:

UUD	- meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät	1 htv
VAR	- kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät	1 htv
	- Saaristomeren biosfäärialueen hallinnointi	1 htv
	- vesienhoidon koordinointi	1 htv
	- vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi	0,5 htv
HAM	- patoturvallisuusviranomaisen tehtävä	3,2 htv
	- vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi	0,5 htv
PIR	- jätehuollon tuottajavastuuvallonta	5,3 htv

	- ympäristörakennuttaminen	2 htv
KAS	- metsäteollisuuden ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät	3 htv
	- valtakunnalliset rajavesistöjen säännöstely- ja juokсутusten hoitotehtävät sekä tulvariskien hallinnan koordinointi	4 htv
ESA	- ympäristörakennuttaminen	2 htv
	- saimaannorpan suojelu	1 htv
	- vesienhoidon koordinointi	1 htv
	- Saimaan syväväylän öljyntorjunnan yhteistoimintasuunnittelu	0,25 htv
POS	- vesistöjen syvyyskartoituksen koordinointi	0,5 htv
POK	- Pohjois-Karjalan biosfäärialueen hallinnointi	1 htv
KES	- ympäristökasvatuksen yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät	1 htv
EPO	- öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittäminen ja valtakunnallinen varallaolo	2 htv
	- vesienhoidon koordinointi	2 htv
	- peltojen vesitalouden hallintaan, maankuivatukseen ja ojitus-toimituksiin liittyvät tehtävät	1 htv
	- valtion patojen ja muiden vesirakenteiden omistajan ylläpito- ja velvoitetehtävien asiantuntijapalvelut	0,5 htv
POP	- turvetuotannon ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävä	1 htv
	- ympäristörakennuttaminen	1,5 htv
	- vesienhoidon koordinointi	1 htv
	- vesistön tulvariskien hallinnan koordinointi	0,5 htv
	- valtion patojen ja muiden vesirakenteiden omistajan ylläpito- ja velvoitetehtävien asiantuntijapalvelut	0,5 htv
KAI	- kaivannaistoiminnan ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävät	1,5 htv
	- patoturvallisuusviranomaisen tehtävä ja patoturvallisuuden asiantuntijapalvelutehtävät	3,5 htv
LAP	- arktisen ympäristöyhteistyön asiantuntijatehtävät	1,2 htv
	- vesienhoidon koordinointi	1 htv
	- rajavesistöjen säännöstely- ja juokсутusten hoitotehtävät sekä tulvariskien hallinta	3,1 htv

Tehtävien keskittämisen ja ELY:jen erikoistumisen katsotaan keventävän toimintaa ja saatavien säästöjen arvioidaan olevan 10% (Teräsvirta & Timonen 2006). Tämä ei kuitenkaan riitä kattamaan tiedossa olevia säästötarpeita. Henkilöstön vähentyessä erityisasiantuntemusta ei myöskään pystytä ylläpitämään kaikissa ELY-keskuksissa, mikä lisää yhteistyön ja keskittämisen tarvetta.

Keskitettyä asiakaspalvelua pääsääntöisesti kannatetaan. Ympäristötehtävien keskitetyn asiakaspalvelukeskuksen toiminnan aloittaminen pilottihankkeena olisi mahdollista aloittaa v. 2012. Hankkeessa esitetään edettäväksi TEM:n ASYH-hankkeen (asiakasyhteydenottojen hallinta –hanke) valmistelemalla mallin ja arkkitehtuurin mukaisesti. Alkuvaiheessa asiakaspalvelukeskus vastaa rajattua tehtäväkokonaisuutta koskeviin

puheluihin ja sähköposteihin. Saatujen kokemusten perusteella toimintaa laajennettaisiin. Vesistöön rakentamisen ohjaus ja ruoppausneuvonta koettiin sopivimmaksi alkuvaiheessa keskitettävistä neuvontatehtävistä.

Tehtävien keskittämistä valmistellaan yhteistyössä TEM:n kanssa ja suunnitelmat hyväksytetään ELY-keskusten johtoryhmässä. Virat (kokonaiset henkilötövuodet) siirretään eri ELY-keskuksista palkkausmäärärahoineen keskitettyyn yksikköön. Pääsääntöisesti keskittämiseen lähdetään siellä, missä on valmiiksi eniten asiantuntemusta. Y-vastuualueella on paljon suhteellisen vähän työaikaa/ ely-keskus vieviä lupa-, ilmoitus-, rekisteri- ym. tehtäviä, jotka olisi tuottavuuden kannalta mielekästä keskitää yhteen tai muutamaaan ELY-keskukseen.

5.4 Yhteistyö ja synergia

Kaikki Y-vastuualueet tekevät keskenään yhteistyötä sekä viranomaistehtävissä että hankkeissa ja uusia yhteistyösuunnitelmia on vireillä. Erityisen aktiivista yhteistyö on ollut jätesuunnittelussa, ympäristönsuojelulain (YSL) valvontatehtävissä ja vesienhoidon (VHS) tehtävissä. Yhteistyökumppanina ovat naapuri-ELY-keskuksen lisäksi lähialueen ELY-keskukset, kuten eteläiset, itäiset, pohjoiset jne. ELY-keskukset. Kaikilla ELY-keskuksilla on toimivaa yhteistyötä myös alueen muiden toimijoiden kanssa.

Hallinnonuudistuksen tavoitteena oli lisätä ELY-keskuksen vastuualueiden yhteistyötä ja löytää synergiaetuja. Y-vastuualueille tehdyn kyselyn mukaan ELY-keskukset ovat tarkastelleet synergiamahdollisuuksia ja vuorovaikutus ja yhteistyö vastuualueiden välillä ovat lisääntyneet. Synergiahyödyt ovat kuitenkin vielä vähäisiä ja vaikeasti laskeutavissa, eikä htv-säästöjä arvioida vielä saavutetun. Liikenteen ja maankäytön yhteistyö oli useimmissa ELY-keskuksissa jo hyvin toimivaa. Maatalouden tukiasiat, ympäristötukien valvonta ja eläinsuojien valvonta ovat tehtäviä, joissa yhteistyön kehittämistä pidettiin tarpeellisena. Jo alkanutta yhteistyötä kalatalous- ja vesiasioissa pidettiin tarpeellisena kehittää. Esimerkiksi maa- ja metsätalouden ympäristönsuojelun sekä vesitaloudellisten toimenpiteiden ja niiden tukemisen kehittäminen tarjoaisi yhteistyö- ja synergiamahdollisuuksia Y- ja E-vastuualueiden välillä. Työ onkin osittain käynnistynyt perustetun peruskuivatus- ja ojitustoimitusverkoston myötä.

5.5 Sähköiset palvelut

Keskeisenä keventämiskeinona pidetään ELY-keskuksissa sähköisten palveluiden pikaista kehittämistä ja käyttöönottoa sekä toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämistä. Sähköiset palvelut ja toimivat tietojärjestelmät mahdollistavat uusien työtapojen käyttöönoton ja kehittymisen sekä vähentävät toimintaan liittyviä riskejä, jotka liittyvät suurten aineistomäärien manuaaliseen hallintaan.

Lukuisia hankkeita on käynnissä, mutta niiden hyödyt saadaan vasta muutamien vuosien kuluttua. Parhaimmillaan saadaan toimintaa keventäviä ja nopeuttavia työkaluja ja toimivia tietojärjestelmiä, joiden ylläpidon hoitaa tiedon tuottaja.

5.6 Ostopalvelut

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukai-

seksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Raja julkisen vallan käytön suhteen on ollut kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen. YM on laatimassa ohjetta ostopalveluiden käytömahdollisuuksista. Ohje valmistuu vuoden 2012 alussa.

Kaikki ELY-keskukset ostavat palveluita. Laboratoriopalvelut hankitaan kaikkialla ostopalveluina. Muita keskeisiä ostopalveluita ovat lajisuojeluun, luonnonsuojelualueiden merkintään, METSO-kohteiden arviointiin, suunnitteluun, rakentamiseen ja maaperätutkimuksiin ja mittauksiin liittyvät työt. Ostopalvelut maksetaan pääosin erillismäärärahoilla. Ostopalveluiden lisäämistä suunnitellaan, mm. luonnonsuojelualueiden merkintöjen ja näytteenoton ostamista suunnitellaan.

Kilpailuttamista pidetään työläänä ja kilpailutuksen ja tilaajaosaamisen keskittämistä kannatetaan. Tilausten laatuun ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Laboratoriopalveluiden kilpailuttaminen on tuonut säästöjä. Muilta osin säästöjä ei ole arvioitu, niiden arvioimista pidetään vielä ennenaikaisena tai niitä ei katsota saavutetun. Usein syynä ostopalveluiden käyttöön on ollut esim. osaamisvaje.

Autoista ollaan luopumassa. Kolme Y-vastuualuetta on jo siirtynyt kokonaan leasing- ja vuokra-autojen käyttöön, muilla on vielä jonkin verran omia autoja. Pääosa ostaa huoltopalvelut. Omaa kalustoa on mm. näytteenottotehtäviin. Jokaisella ELY-keskuksella on venekalustoa, josta ei ole tarkoitus luopua. Veneitä tarvitaan mm. näytteenotto ja suunnittelutehtävissä. V. 2012 näytteenottoon varusteltuja avomeriveneitä on ainoastaan Kaakkois-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksissa.

Palvelujen ostaminen ulkoa lisää toiminnan joustavuutta. Ulkoistaminen sopii sesonkiluonteisiin tehtäviin, koska volyymin muuttaminen on silloin helppoa. Erilaisten tukipalveluiden tarve vähenee ja ulkoistaminen voi myös selkeyttää Y-tehtäväkokonaisuutta. Ulkoistamisen haittana on, että osaamisen väheneminen Y-vastuualueella. Riittävää tilaajaosaamista on kuitenkin pidettävä yllä. Kilpailutus vaatii osaamista ja aikaa. Keskittämisestä ja erikoistumisesta olisi etua joidenkin hankintojen tilaamisessa. Ulkoinen palvelu voi olla myös kallista eikä toimintamallilla aina ole saavutettu taloudellisia säästöjä. Hankinnan avaaminen vapaalle kilpailulle alentaa kuitenkin pääsääntöisesti kustannuksia.

Esimerkkejä ELY-keskusten Y-vastuualueiden toimintamomentilla tai projekti-rahoituksella ostamista ja ostopalveluina hoidettavaksi suunnitelluista tehtävistä:

- laboratoriopalvelut
- rakentamispalvelut ja muut vesistön ja ympäristön hoito- ja kunnostuspalvelut
- selvitysluonteisia tehtäviä (lajisuojaus, seurannat)
- pohjavesitutkimukset
- luonnonsuojelualueiden merkintä
- luonnonsuojelukohteiden arvioinnit, hankinta- ja hintaneuvottelut sekä rajausehdotukset
- Lumo-yleissuunnitelmat
- näytteenotto
- näytteenoton kuljetuspalvelut
- maastomittaukset
- hydrologiset mittaukset

- Valtion vastuulla olevat velvoitetarkkailut ja –toimenpiteet
- Investointihankkeiden hankesuunnittelu
- suunnittelupalvelut
- vesirakenteiden kunnossapito- ja korjaustyöt
- syvyyskartoitukset
- Autojen, koneiden, laitteiden huolto

6. Keventämisehdotuksia tulosalueittain

6.1 Ympäristönsuojelu

Ympäristönsuojelun tulosalueen keskeisiä tehtäviä ovat ympäristönsuojelulain, vesilain ja jätelain mukaiset valvonta- ja edistämistehtävät sekä ympäristön kunnostamiseen ja valtion vesihuoltotoihin liittyvät tehtävät. Ympäristönsuojelutehtäviin käytettiin v. 2011 työaikaa yhteensä 255 htv (29 % Y-vastualueen kokonaistyöajasta). Valvonnan osuus ympäristönsuojeluun käytetystä työajasta on lähes puolet, 125 htv. Alueellisista eroista johtuen valvontatyöhön vaadittavat resurssit ja osaaminen vaihtelevat maan eri osissa (liite 1).

Merkittävimmät kevennykset saadaan, kun kevennetään eniten työaikaa vievien tehtävien prosesseja ja lainsäädäntöä. Valvonta on kuitenkin yksi Y-vastualueen toiminnan painopisteistä ja jo nykyisinkin niukkojen resurssien leikkaaminen saattaa aiheuttaa ympäristön kannalta merkittävää heikkennystä. Resurssien vähentyessä puuttumiskyky nousee, tietopohja heikkenee henkilöstön määrän vähentyessä ja kiireen myötä inhimillisten erehdysten ja sairauspoissaolojen määrä kasvaa. Myös sijaisuuksien järjestäminen tuottaa ongelmia. Näitä riskejä voidaan vähentää mm. valtakunnallisella erikoistumisella, järjestämällä valvontaa AVI-alueilla ja parantamalla sähköisiä paikkatietopohjaisia työkaluja.

Vaikuttavuudeltaan edistämistehtävät ovat ympäristönsuojelutehtävissä kuten muidenkin tulosalueiden tehtävissä ympäristön kannalta keskeisiä ja toiminnan keventäminen siksi ongelmallista. Myös valvontatehtävään sisältyy edistämistehtäväksi katsottavaa toimintaa ja rajanveto on siksi hankalaa.

Valtaosa ympäristönsuojelun resursseista käytetään tehtäviin, joiden tekemättä jättäminen edellyttää joko lainsäädännön muutoksia tai hallinnon linjauksia. Säädosmuutosten lisäksi kevennystä on saatavissa lisäämällä edelleen yhteistyötä, järjestämällä tehtävien hoitoa ja kehittämällä valvonnan työkaluja.

Ympäristönsuojelulain uudistamistyö on käynnissä. Lakiuudistuksen keskeisiä asioita ovat ympäristölupien valvonnan kehittäminen ja yhtenäistäminen, lain rakenteellinen selkiyttäminen sekä ympäristönsuojelulain ja muun keskeisen ympäristölainsäädännön vaikuttavuuden arviointi ja yhteensovittaminen. Uusia selvitettäviä asioita ovat luontoarvojen huomioiminen ympäristölupien myöntämisen yhteydessä sekä valvonnan maksullisuuden toteuttaminen. Uudistaminen tapahtuu hallituskauden aikana kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa keskeinen tavoite on saattaa voimaan EU:n uusi teollisuuspäästädirektiivi, toiminnan keventäminen on esillä toisessa vaiheessa.

Valvonnan kehittämisestä ja keventämisestä valmistui työryhmätyönä kattava suunnitelma v. 2010: Ympäristönsuojelun valvonnan kehittämistyöryhmän (VALSU) ehdotukset valvonnan kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Ehdotusten toimeenpano on keskeisin valvonnan keventämiskeino. Osa VALSU-toimenpidesuosituksista on jo toimeenpantu ELY-keskuksissa. Säästöjä syntyi jos esim. eteläisten ELYjen kevennetty valvontamalli otettaisiin valtakunnalliseksi malliksi. Myös ympäristönsuojelulain uudistamisessa tulisi ottaa huomioon VALSU-työryhmän esitykset. Säädösvalmistelutyössä on huolehdittava yleisestikin kevennettyjen hallinnollisten menettelyjen edistämisestä.

Työryhmässä on valmisteltu myös esityksiä AVI- virastojen ja ELY-keskusten yhteistyöstä (Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueiden yhteistyö ympäristö- ja vesilupien (YSL ja VL) käsittelyssä ja valvonnassa, ns. YLVA-työryhmän loppuraportti 2011).

Myös vesilain valvonta on muutosten alla uuden vesilain ollessa toimeenpanovaiheessa. Uuden lain myötä ELY-keskusten hoidettavaksi tulevien asioiden määrä lisääntyy. Uusi jätelaki ja keskeiset asetukset tulevat voimaan 1.5.2012. Myös ne tuovat uusia tehtäviä ELY-keskuksille. Vaarana on, että lain toimeenpanosta ei selvitä.

Valvonnan keskeisen tietojärjestelmän VAHTI-rekisterin uusi versio saadaan käyttöön v. 2013. Sähköisen asioinnin osio avataan keväällä 2012. Järjestelmä on linkitetty Yrityssuomi.fi palveluun. Sähköinen asiointi ja järjestelmien kehittäminen tuovat työaikasäästöjä

Ympäristön kunnostustehtäviä kehitetään infrahankinta -työryhmän linjausten mukaisesti. Kunnostuksissa ELY:llä on jatkossa asiantuntijarooli ja toteutus hoidetaan avustuksin.

Toimenpide-ehdotuksia

- Tehtävien priorisoinnissa ja valvonnan kehittämisessä edetään valtakunnallisen valvonnan kehittämistyöryhmän (VALSU-työryhmä) loppuraportissa esitettyjen toimenpide-ehdotusten mukaisesti. (YM, ELY)
- Valvontayhteistyön, keskittämisen ja erikoistumisen suunnittelua varten karotetaan nykyiset resurssit, resurssimuutokset, toimintatavat ja lisätarpeet v. 2015 asti. (YM)
- ELY-keskusten alueellista valvontayhteistyötä lisätään. Selvitetään mahdollisuudet järjestää YSL:n ja vesilain valvontaa AVI-alueittain sekä selvitetään näiden järjestelyjen vaikutukset (YM).
- Tehtävien keskittämistä ja ELY-keskusten erikoistumista lisätään. Selvitetään mm. erityisosaamista edellyttävien, lukumäärältään vähäisten valvontakohteiden (esim. kaivokset, lentokentät, moottoriradat) valvonnan, vesilain mukaisen ojitustoimitusten ja MARA- ja jätekuljetusilmoitusten tallennustehtävien keskittämismahdollisuuksia. (YM, TEM, ELY)

- Alueellisten jätesuunnitelmien toimeenpano- ja seurantatehtävät keskitetään. V. 2012 lähtien Etelä-Suomen jätehuoltosuunnitelman kehittäminen ja ohjaus hoidetaan Pirkanmaan ELY-keskuksessa. Saatujen kokemusten perusteella keskittämistä jatketaan. (TEM, ELY)
- VALSU-toimenpide-ehdotukset laitetaan voimaan YSL:n uudistamistyössä (YM)
- AVI-ELY –yhteistyötä kehitetään VALSU- ja YLVA-työryhmien esittämien suuntaviivojen mukaisesti. (YM)
- Vesistökuunnostusten operatiivisista tehtävistä luovutaan. Kunnostuksissa ELY:llä on asiantuntijarooli ja toteutus hoidetaan avustuksin. Erityisasiantuntemusta keskitetään. (ELY:t, TEM)
- Yleisneuvontatehtäviä keskitetään asiakaspalvelukeskukseen (TEM, YM)

Henkilöstövaikutukset

VALSU-toimenpide-ehdotusten toimeenpanolla säästetään resursseja. VALSU-työryhmän raportissa ei ole kuitenkaan pystytty arvioimaan ehdotusten henkilöstövaikutuksia. Arviointi edellyttäisi tarkennuksia työajan kirjausjärjestelmään. Tehtävien keskittämällä arvioidaan saatavan 10 % säästö. Toiminnan laatutavoitteiden optimoinnilla 10 % säästöä pidetään myös mahdollisena (Teräsvirta & Timonen 2006). Koska VALSU-toimenpide-ehdotusten toteuttamistilanteesta ELY-keskuksissa ei ole koottua tietoa, jäljellä olevia säästömahdollisuuksia ei pystytä arvioimaan. Muuttunut lainsäädäntö on myös tuomassa uusia tehtäviä jo v. 2012, joten voimavaratarve tulee samanaikaisesti kasvamaan.

Valtion vesihuoltotöihin, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen sekä vesien ja muun ympäristön kunnostamiseen käytettiin työaikaa 35 htv v. 2011. Operatiivisista tehtävistä luopuminen säästää osan em. henkilötyövuosista. Infrahankintatyöryhmän raportissa on esitetty säästettävän 20-25 % nykyistä henkilöresursseista kehittämällä hankintaintoa ja organisointia suositusten mukaisesti. Säästö olisi n. 7 htv. Töitä on tehty osittain erillismäärärahoihin, joten säästöt eivät niiltä osin kohdistu toimintamenomomentille.

6.2 Alueiden käyttö ja rakentamisen ohjaus

Alueidenkäytön tehtäviin kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, ohjaus, seuranta ja valvonta, ELY-keskuksen toimivallassa olevien rakentamisen poikkeamispäätösten ratkaiseminen sekä rakennussuojeluun, kulttuuriympäristön hoitoon, muinaismuistoihin ja maisema-asioihin liittyvät asiat.

V. 2011 alueidenkäytön tehtäviin käytettiin 106 htv (12 % ympäristötehtäviin käytetystä kokonaistyöajasta). Eniten työaikaa käytettiin kaavaohjaukseen ja maksullisiin MRL:n mukaisiin poikkeamispäätöksiin (liite 1).

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimivuuden tarkastelu on käynnistymässä. Työn yhteydessä selvitetään mm. eri toimijoiden roolit ja voimavarat. Mahdolliset muutokset ELY-keskusten MRL:n mukaisiin tehtäviin ajoittuvat tuleviin vuosiin eikä merkittäviä säästöjä ole lähiaikoina saatavissa.

Poikkeamislupien käsittely vie 14 % alueidenkäytön tehtäviin käytetystä työajasta. Osa päätöksistä tehdään kunnissa pohjautuen nelivuotiseen kokeilulakiin, joka tuli voimaan vuoden 2011 alusta ja jonka tarkoituksena on hankkia rajatulla alueella kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. MRL:n tarkastelun yhteydessä ELY-keskusten ja kuntien työnjaon toimivuutta tulee arvioida ja tarkastella mahdollisuutta siirtää poikkeamislupien käsittely kokonaan kuntien tehtäväksi. Vaikka seuranta jäisi ELY-keskukselle, saavutettaisiin säästöjä.

Kaavaohjaus on vaikuttavuudeltaan keskeinen tehtävä. Eniten työaikaa menee asemakaavoituksen ohjaamiseen. MRL:n tarkastelussa tulisi tarkastella yleis- ja asemakaavan roolia ja ELY-keskuksen roolia näiden kaavojen ohjauksessa. Hyvät ja ajantasaiset yleiskaavat helpottavat monella tavalla yksityiskohtaisemman suunnittelun ohjaamista ja vähentävät sen tarvetta.

MRL:n mukaisten kuntien kehittämiskeskusteluihin käytetty työaika on vähentynyt. ELY-keskukset ovat kokeilleet keskustelujen käymistä kuntaryhmien kanssa ja keskusteluita on järjestetty yhteistyössä L-vastuualueen kanssa, jolloin alueidenkäytön työaikaa on säästynyt. Lainsäädännön uudistamisessa olisi tarkasteltava joustavampaa käytäntöä nyt vuosittain käytäville keskusteluille. Keskustelujen harventaminen säästäisi työaikaa, mutta vaikutukset jäisivät melko vähäisiksi. Viranomaisneuvotteluita keskeisistä asioista käydään kuitenkin kuntien kanssa.

Rakentamisen ohjaukseen käytettiin työaikaa 3 htv v. 2011. Koulutustilaisuuksien järjestäminen kunnille on ollut yksi keskeinen ELY-keskusten tehtävä. Rakentamisen ohjaus nykyisessä muodossaan on koettu vaikuttavaksi ja oleellisesti alueidenkäytön ohjaukseen liittyväksi, mutta tässä voimavaratilanteessa ELY-keskusten roolia ei tule lisätä. Tekninen asiantuntemus ja ohjaus ovat kunnassa, ELY-keskukset tarkastelevat asiaa kaavoituksen ja juridiikan näkökulmasta. Toimintaa voitaisiin tehostaa ja säästää jonkin verran voimavaroja keskittämällä aihepiiriin liittyviä tehtäviä aiempaa enemmän, esim. koulutusmateriaalien valmisteluja ja tilaisuuksien järjestämistä.

Rakennussuojeluasioita tehdään yhteistyötä museoviranomaisten kanssa. Osa ELY-keskuksista ja YM pitävät rakennussuojeluavustusten jakoa tärkeänä ja säilyttämisen arvoisena tehtävänä, vaikka jaettava rahamäärä onkin pienentynyt. Samassa yhteydessä voidaan ohjata korjauksia. Tehtävän hoitoa voitaisiin jonkin verran keventää keskittämällä avustusten maksatus ELY:n maksatusyksikköön tai yhteen ELY-keskukseen. Etuja olisi saatavissa myös Museoviraston kanssa yhteisen tietojärjestelmän luomisesta.

Laissa rakennusperinnön suojelemisesta (LaRS) on osittain samankaltaisia tehtäviä sekä ELY-keskuksella että Museovirastolla. ELY:lle kuuluvien tehtävien siirto kokonaan Museovirastolle toisi säästöjä. Tämä edellyttäisi kuitenkin Museoviraston alueorganisaation vahvistamista, mikä tässä tilanteessa ei vaikuta realistiselta.

Kuntien maisematyölupien seuranta on tehtävä, jonka karsimista ELY-keskusten tehtävistä voitaisiin harkita vaikuttavuuden suuresti kärsimättä. Maisematyölupia tulee seurattavaksi ELY-keskuksille n. 1000 kpl/ vuosi. Vain pieni osa luvista on vaikuttavuudeltaan niin merkittäviä, että ELY-keskusten on perusteltua seurata niitä.

V. 2012 pilotointivaiheessa oleva SADe hanke mahdollistaa sähköisen asioinnin alueidenkäyttöasioissa. Kaavasalkku-hankeella on lisätty paikkatietoaineistojen käyttöä ja tehostettu toimintaa, mutta työaikasäästöjä sillä ei ole toistaiseksi saatu. Sähköisten, määrämuotoisten kaavaselostusten kehittäminen ja käyttöönotto sujuvoittaisi toimintaa ja toisi resurssisäästöjä.

Kaikissa ELY-keskuksissa on toimivaa yhteistyötä L-vastuualueen ja Y-vastuualueen alueidenkäyttöyksiköiden välillä. Synergiaetuja on mahdollisesti saatavissa lisää yhteistyön kehittyessä. Päällekkäistä työtä ei kuitenkaan tehdä eikä suuria säästöjä ole savutettavissa.

Toimenpide-ehdotuksia

- MRL:n toimivuuden tarkastelussa käydään läpi ELY-keskusten tehtävät, niiden vaikuttavuus ja resurssitarpeet. Tehtävät sopeutetaan säädöksiä muuttamalla niukkeneviin voimavaroihin. (YM)
- Poikkeamislupien käsittely siirretään kuntien hoidettavaksi. (YM)
- Luovutaan pääosin maisematyölupien seurannasta (YM)
- MRL:n mukaisia määrämuotoisia kuntien kehittämiskeskusteluita joustavoitetaan ja tilannekohtaista harkintaa lisätään. (YM)
- ELY:lle kuuluvien LaRS:n mukaisten tehtävien sisältöä ja työnjakoa Museoviraston kanssa tarkastellaan molempien resurssit huomioon ottaen. (YM)
- Rakennussuojeluavustusten maksatustehtävät keskitetään. (TEM)
- Yhteistyötä rakentamisen ohjauksessa ELY-keskusten kesken kehitetään ja lisätään. (ELY)
- Sähköiset työkalut otetaan käyttöön niiden valmistuttua. Kehitetään sähköisten, määrämuotoisten kaavaselostusten käyttöä. (YM, ELY)

Henkilöstövaikutukset

Suurin osa toimenpide-ehdotuksista vaatii säädösten muuttamista ja on sidoksissa MRL:n toimivuuden tarkasteluun ja sen jälkeiseen säädösvalmistelun aikatauluun. Säädösmuutoksin saavutettavat säästöt ovat merkittävämpiä kuin toimintatapojen muuttamisella ja yhteistyön lisäämisellä saatavat.

Poikkeamislupien käsittelyyn käytettiin työaikaa 14,3 htv v. 2011. Siirtämällä lupien käsittely kunnan tehtäväksi arvioidaan säästettävän 10 htv työaikaa.

Kaavaohjaukseen käytettiin työaikaa n. 30 htv v. 2011. Tästä 58 % käytettiin asema-kaavoituksen ohjaamiseen. Tarkoituksenmukainen ja ajantasainen yleiskaavoitus helpottaisi yksityiskohtaisemman suunnittelun ohjaamista ja vähentäisi resurssitarvetta ELY-keskuksissa.

Avustusten maksatuksen keskittäminen ja esim. sähköisten, määrämuotoisten kaavaselostusten kehittäminen ja käyttöönotto ovat toteutettavissa säädöksiä muuttamatta ja ne toisivat jonkin verran säästöjä. ELY:jen yhteistyön ja tehtävien järjestämisen ja keskittämisen suunnittelua ja toteuttamista kannattaa jatkaa.

6.3 Luonnonsuojelu

Luonnonsuojeluhallinnon työnjaon kehittämisestä valmistui tuottavuusohjelmaan liittyvä esiselvitys v. 2006 (Kaakinen 2006). Työtä jatkettiin projektiryhmissä. Toimintaa on kehitetty esiselvityksen toimenpide-ehdotusten suuntaisesti: ELY-keskukset vastaavat hallinnollisista ratkaisuista ja viranomaistehtävistä lukuun ottamatta maanhaltijan rooliin kuuluvia päätösasioita, suojelualueiden hoidon operatiiviset tehtävät kuuluvat Metsähallitukselle. Kaakisen mukaan työnjakoa selkiyttämällä, toimintaa ja tulosoajasta yhtenäistämällä, menettelyjä keventämällä, tutkimusta ja asiantuntijapalveluita tarkemmin kohdentamalla ja tietojärjestelmiä kehittämällä voidaan saavuttaa yhteensä 40 htv tuottavuussäästöt koko luonnonsuojeluhallinnossa.

ELY-keskusten luonnonsuojelutehtäviin käytettiin vuonna 2011 työaikaa 144 htv. Luvussa on mukana myös projektirahoin ja ympäristötyömäärärahoihin palkattua henkilöstöä. Eniten, yhteensä noin kolmannes työajasta on käytetty suojeluohjelmien ja METSO-ohjelman toteuttamiseen. (liite 1).

Luonnonsuojeluohjelmien toteutus alkaa olla loppusuoralla. Painopiste on siirtymässä METSO-ohjelman toteutukseen, joka on yksi tulosalueen painopisteistä. Luonnon monimuotoisuuden säilymisen kannalta merkittäviä tehtäviä ovat myös luonnonsuojelun edunvalvonta esim. kaavaohjauksessa ja ympäristönsuojelun tehtävissä, suojelualueiden hoitoon ja käyttöön sekä laji- ja luontotyypisuojeeluun liittyvät tehtävät.

Luonnonsuojelulain kokonaistarkastelu on valmistunut ja lain uudistaminen on alka-massa. Uudistamistyössä tulisi tehdä vaikuttavuustarkastelu ELY-keskusten tehtävistä, työnjaosta ja hallinnollisista menettelyistä huomioiden ELY-keskusten niukkenevat henkilöresurssit. Lainsäädännön muutoksessa tulisi selvittää ja yksinkertaistaa mm. lajisuojeeluun liittyviä poikkeamislupamenettelyjä.

ELY-keskukset huolehtivat n. 300:n ympäristöministeriön hallinnassa olevan vaihtokiinteistön hallinnoinnista. Tehtävään kuuluu mm. metsästysvuokrasopimukset ja rakennusten vuokrasopimukset ja isännöintitehtävät. Vuokrasopimusten osalta ELY-keskusten toimintatavoissa on eroja. Valtion kiinteistöomaisuutta koskevan lain ja asetuksen sekä metsästyslain muutoksilla näitä hallinnointitehtäviä olisi mahdollista keventää.

Työnjako Metsähallituksen kanssa vaatii vielä selkeyttämistä. Vaikka yksityisten suojelualueiden hoito on siirretty Metsähallituksen tehtäväksi, ELY-keskuksissa tehdään edelleen operatiivisia maastotehtäviä kuten suojelualueiden hoitoa, rakenteiden kunnossapitoa ja suojelualueiden merkintää. Pääosin työhön käytetään kuitenkin muuta

kuin toimintamenomomentin rahoitusta. Erityisesti laji- ja luontotyyppisuojeluun liittyvien selvitysten ja inventointien sekä hoitotoimien, suojelualueiden merkinnän sekä lintuvesien ja perinnebiotooppien hoidon osalta työnjakoa voisi vielä tarkastella.

Yksityisten suojelualueiden merkintä on operatiivinen tehtävä, joka tulisi tuottavuusohjelmaselvitysten mukaan siirtää Metsähallitukselle. Merkintätilanne on ELY-keskuksissa erilainen ja nykyisten alueiden merkintöjen kuntoon saattaminen on vuosien työ. Osa ELY-keskuksista on ostanut merkintäpalveluja. Vanhojen suojelualueiden rauhoituspäätöksiin sisältyy usein tulkinnanvaraisia karttoja, joten operatiivisen maastotyön lisäksi merkintöjen kuntoon saattaminen vaatii viranomaistyötä rajojen tarkistamisessa. Menettelyä ja merkintäkäytäntöjä olisi tarkasteltava säädös- ja ohjeistustasolla.

Laji- ja luontotyyppisuojelun tehtävät ovat lisääntymässä. Sekä uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamisesta että lajisuojelusta on valmistunut toimintaohjelmat v. 2011. Ohjelmia toimeenpantaessa ELY-keskusten tehtävät on sovittava niukkenevaan määräraha-kehikseen, mikä edellyttää selkeää ohjeistusta uusien tehtävien sijasta pois jätettävistä tehtävistä.

Lajisuojeluun liittyvien poikkeamislupien keskittäminen toisi tuottavuushyötyjä. Osa päätöksistä ei edellytä paikallistuntemusta tai paikalla käyntiä ja olisi keskitettävissä. Resurssisäästöjä saadaan myös, jos luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelussa olisi käytössä aiempaa enemmän rajaamispäätöksiä kevyempiä menettelytapoja.

Sähköisistä työkaluista SALTI-järjestelmän kehittäminen on pitkällä ja tuo uusia työkaluja luonnonsuojelutehtäviin. Yksityisiin suojelualueisiin liittyvät päätösdokumentit rauhoitusmääräyksineen ja rajauksineen tulisi saada yhteiskäyttöisiin tietojärjestelmiin ja vanhojen tietojen saaminen järjestelmiin tuo lisätoita.

Perinnebiotooppien suojelussa ja maatalouden erityistukiasioiden hoidossa Y-vastuualueet ovat löytäneet synergiaetuja E-vastuualueen kanssa. Erityistuilla on merkittävä osuus perinnebiotooppien hoidossa ja suojelussa. Yhteistyötä on ollut L-vastuualueen kanssa maanhankintaan ja lajisuojeluun liittyvissä tehtävissä. Synergiaetujen etsintää kannattaa jatkaa huomioiden jo löydetty yhteistyömahdollisuudet.

Toimenpide-ehdotuksia:

- Luonnonsuojelulaissa olevat ELY-keskusten tehtävät käydään läpi ja karsitaan vaikuttavuudeltaan vähäiset tehtävät. (YM)
- Operatiivisista maastotehtävistä (mm. suojelualueiden hoitotoimet, rakenteiden korjaamien, suojelualueiden maastoon merkintä) luovutaan ja siirrytään ostopalveluihin. Hankinnat maksetaan erillismäärärahoihin. (ELY)
- Päätöksentekoa tukevat laji – ym. selvitykset ostetaan. (ELY)
- Valmistellaan säädösmuutoksia Liito-oravasuojelun menettelyiden keventämiseksi (YM)

- Lajisuojaeluun liittyvien poikkeamislupien käsittely ja yksityisten suojelualueiden tutkimusluvut keskitetään. (YM, TEM, ELY)
- Rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvausasioiden hoito keskitetään ympäristöministeriöön tai yhteen ELY-keskukseen. (YM)
- Lajirekisterin tallennustehtävät keskitetään SYKEen tai muutama ELY-keskukseen. (YM, TEM)
- Erityistukiasioissa, perinnebiotooppien hoitoasioissa, maanhankinnassa ja lajisuojeluasioissa kehitetään yhteistyötä E- ja L-vastualueiden kanssa. (ELY:t)
- Yksinkertaistetaan säädösmuutoksin vaihtokiinteistöjen vuokrasopimuskäytäntöjä. Luovutaan vaihtohuoneistojen ja –rakennusten käytöstä vaihtomaisuutena ja siirretään ne Metsähallitukselle myytäväksi. (YM, ELY:t)
- Selvitetään ja pyritään mahdollistamaan mom. 351063 käyttöä METSO-ohjelman toteuttajien palkkaukseen. (YM)

Henkilöstövaikutukset

Luonnonsuojelulain muutosten lisäksi ehdotuksissa on useita melko nopeasti toteutettavia toimintatapojen muutoksia. ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu useita luonnonsuojelulain mukaisia lupa-asioita, joista osa olisi hoidettavissa keskitetysti. Tehtävien keskittämisellä ei saavuteta suuria säästöjä, mutta keskittäminen yhdenmukaistaa tulintoja. Keskittäminen voi vähentää tehtävien hoidon haavoittuvuutta ja siten parantaa osaltaan myös asiakaspalvelua

Luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen oli pitkällinen tehtävä. Toteuttamista hidasti henkilöstön puute, ei käytettävissä olevat hankinta- ja korvausrahat. METSO-ohjelman hehtaaritavoitteet ovat mittavia ja edellisen ohjelmakauden kokemusten perusteella on nähtävissä, että entisellä toimintamallilla niitä ei tulla saavuttamaan sovitussa aikataulussa. Tulisikin selvittää ja mahdollistaa pikaisesti METSO-raham käyttö myös ohjelman toteuttamisen edellyttämiin henkilö- ym. kuluihin ELY-keskuksissa Ostopalvelujen mahdollisimman laaja käyttömahdollisuus METSO-ohjelman toteuttamiseen kuuluvissa tehtävissä selvitetään, ohjeistetaan ja otetaan käyttöön. Operatiivista tehtävistä luopuminen tuo merkittäviä säästöjä. Vaihtokiinteistöjen hallinnointi kevenee, kun vaihto-omaisuutena ei käytetä huoneistoja ja rakennuksia, joiden vuokra-, isännöinti yms. tehtävien hoito vie työaikaa.

Päätösvallan siirtäminen ELY-keskuksille, erikoistuminen ja menettelytapojen yksinkertaistaminen olisi perusteltua myös rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisessa. Nyt korvaushakemukset lähetetään ELY-keskuksiin, jotka lähettävät ne ympäristöministeriöön ratkaistavaksi. Korvausten maksaminen hoidetaan ELY-keskuksissa.

6.4 Vesivarojen käyttö ja hoito

Vesivarojen käytön ja hoidon tehtävissä huolehditaan vesistöjen ja pohjavesien käyttöön ja hoitoon sekä vesihuoltoon liittyvistä tehtävistä. Uusi vesitalousstrategia toiminnan suuntaamiseksi v. 2011-2020 valmistui syksyllä 2011. Toiminnan keskeisiä päämääriä ELY-keskusten tehtäväalueella ovat varautuminen muuttuviin ilmasto- ja vesioloihin, vesien käytön ja hyvän tilan tavoitteiden yhteen sovittaminen valuma-alueilla sekä kumppanuuksiin perustuvat asiakaslähtöiset toimintatavat.

Keskeisiä tehtäviä strategiassa ovat tulvariskien hallinta (mm. tiedon tuottaminen riskeistä ja vesitilanteesta, alueiden käytön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttaminen, tulva- ja kuivuusvahinkojen minimoiminen säännöstelyssä, patoturvalisuus), energiatehokas ja toimintavarma vesihuolto, valuma- ja hulevesien hallinta, ravinnekuormituksen vähentäminen paikallisin ratkaisuin ja pohjavesitutkimuksiin panostaminen. Vesistöjen hoidossa ja kunnostamisessa sekä kuivatushankkeiden ja pienten vesihuoltolaitosten ylläpidossa edistetään paikallisyhteisöjen vastuunottoa ja ostopalveluihin perustuvia toimintamalleja.

Työaikaa vesivarojen käytön tehtäville kirjattiin v. 2011 yhteensä 223 htv. (liite 1). Henkilöstöstä n. 25 – 30 % on palkattu muulla kuin toimintamenomomentilla. Eniten työaikaa käytettiin kunnossapitovelvoitteisiin ja maa- ja vesirakenteiden peruskorjaukseen (n.26 htv).

ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoimisen kehittämishankkeen esitysten toimeenpano vaikuttaa merkittävästi vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviin ja vähentää niissä tarvittavia henkilöresursseja. Tosin vain osa saatavista säästöistä kohdistuu toimintamenomomentille.

Osa ELY-keskuksista on jo luopunut pääosin silta- ja rumpalausuntojen antamisesta. Jotta näin voitaisiin tehdä ilman vahingollisia seurauksia, on ulkopuolisilla toimijoilla oltava käytössä ajantasainen mitoitusopas ja muu lausuntojen antamisessa tarvittava tieto. Oppaan ja muun aineiston tulee sisältää uusimmat arviot mitoitusadannasta sekä ELY-keskusten hallussa olevat vesistökohtaiset tiedot ja aikaisemmat mitoitus-suunnitelmat.

Toimenpide-ehdotuksia

- Infra-hankintojen järjestämisessä edetään asiaa selvittäneen kehittämistyöryhmän esitysten mukaisesti. Valtion vastuulla olevien vesistöhankkeiden ja pääosin myös kunnossapitohankkeiden valmistelussa ja toteutuksessa siirrytään vuoteen 2015 mennessä ja mahdollisuuksien mukaan nopeamminkin omasta suunnittelusta ja omajohtoisesta työstä valmiiden tuotteiden ja palveluiden tilaamiseen (TEM, ELY, MMM, YM)
- Muissa kuin valtion vastuulla olevissa vesistö- ja vesihuoltotoimenpiteissä ELY-keskuksella on asiantuntijarooli ja mahdollinen valtion tuki myönnetään avustuksina (ELY, MMM).
- Siirrytään 2012 peruskuivatushankkeiden tukemisessa avustusten käyttöön ja luovutaan hankkeiden toteuttamisesta valtiontyönä. Selvitään peruskuivatushankkeiden käsittelyn keskittämistä. (ELY)

- Pohjavesiselvitykset hoidetaan avustuksin ja ostopalveluina. Maaperätutkimusten ja pohjavesitietojen hankintaan ja yhteiskäyttöiseen pohjatutkimustiedonhallintaan luodaan yhtenäinen toimintamalli liikennevastualueen kanssa ELY-keskusten infrahankintojen kehittämishankkeen osana. (TEM, LVM, MMM, YM, Livi, ELY)
- Vesirakenteiden luvanhaltijan tehtäviä siirretään toiminnanharjoittajille (MMM, ELY:t).
- Saatetaan loppuun valtion tarkkailu- ja hoitovelvoitteiden ulkoistaminen (ELY, MMM).
- Vähennetään ELY-keskuksissa vesihuoltolaitostiedon keräämiseen kuluva työmäärä vesihuollon tiedonhallintaa tehostamalla mm. kehittämällä yhteiskäyttöinen vesihuollon tietojärjestelmä (MMM, YM, SYKE, ELY, vesihuoltolaitokset).
- Silta- ja rumpalausuntojen antamisesta muille kuin lupaviranomaisille luovutaan. (ELY) .

Henkilöstövaikutukset

Omasta suunnittelusta ja omajohtoisesta työstä luopuminen ja siirtyminen ostopalveluiden käyttöön ja avustusmuotoiseen toteuttamiseen säästää Infra-hankinta työryhmän raportin mukaan 20 – 25 % nykyisestä henkilöressursista.

Vedenhankinnan pohjavesiselvityksiin käytettiin työaikaa n. 16 htv v. 2011. Selvityksiä hoidetaan jo nyt pääosin avustuksin, mutta jonkin verran säästöjä saattaa vielä olla saavutettavissa.

Vesirakenteiden luvanhaltijatehtävien siirtoa toiminnanharjoittelijoille on valmisteltu syksyllä 2011. Säästöä voi olla jonkin verran saavutettavissa.

Uusi vesihuollon tietojärjestelmä toisi toteutuessaan suunnitellussa muodossaan ELY-keskuksille 30 % työajan säästön arvioituun 37 htkk:n nykyjärjestelmän vaatimaan työaikaan. Vapautuvia voimavaroja olisi siirrettävissä esim. vesihuoltolain toimeenpanon valvontaan.

Silta- ja rumpalausuntojen antamisesta on vähennetty tai lausuntojen antamisesta on luovuttu useissa ELY-keskuksissa. Jatkossakin joudutaan antamaan lausuntoja lupaviranomaiselle. Muille tahoille annettavat lausunnot tulisi hinnoitella kustannuksia vastaavasti. Saatavat säästöt jäävät kokonaisuudessaan vähäisiksi (n. 2 htv). Yksittäisessä ELY-keskuksessa saatavalla työaikasäästöllä on kuitenkin merkitystä, koska tehtävät kohdentuvat useimmiten samoille henkilöille kuin vesilain valvonta v. 2012 lisääntyvine tehtävineen.

6.5 Selvitykset ja seuranta

Ympäristön tilan seurannan tehtävät perustuvat ELY- lain ja asetuksen lisäksi kansainvälisiin sopimuksiin tai säädöksiin. Seurantatieto tukee päätöksentekoa, vastaa

asiakkaiden tietotarpeisiin ja luo kokonaiskuvan Suomen ympäristön tilasta ja sen muutoksista. ELY-keskusten itse toteuttama ympäristöseuranta painottuu vesistöseurantoihin. Muissa seurannoissa ELY-keskusten rooli on vähäisempi ja ne toimivat lähinnä tiedon kokoajina ja käyttäjinä. Vesipolitiikan puitedirektiivi on nykyisten vesistöseurantaohjelman kannalta keskeinen ja vaikuttaa merkittävästi myös pohjavesiseurantoihin. Puitedirektiivin vaatimukset on otettu huomioon ympäristöhallinnon seurantaohjelmissa.

Ympäristön seurannan ja raportoinnin kehittäminen oli yksi valtion tuottavuusohjelman ympäristöhallinnon kehittämishankkeista. Samanaikaisesti EU:n lainsäädäntö edellytti uusien seurantojen aloittamista tai entisten laajentamista. Tavoitteeksi asetettiin voimavarojen karsiminen 10 % vähennys SYKEstä ja alueellisista ympäristökeskuksista vuoden 2006 tasosta vuoteen 2011 mennessä. Vaikka tavoitteiden tarkasteluun liittyy epävarmuuksia, tuottavuusohjelman tavoitteet henkilötyövuosien vähentämisessä on ylitetty ELY-keskuksissa. Vuonna 2006 tulosalueelle käytettiin ympäristökeskuksissa 182 htv työtä, vuonna 2011 ELY-keskuksissa 103 htv. Vähennys vuodesta 2006 on 43 %. Merkittäviä htv-säästöjä saatiin, kun luovuttiin omista laboratorioista ja siirryttiin ostopalveluihin (43 htv). Tutkimustoiminta siirtyi v. 2007 SYKE:n tehtäväksi (13 htv).

Eniten työtä vie kokonaisuudesta näytteenotto (34 htv) , pintavesien seuranta (18 htv) ja maastomittauksia sisältävä hydrologinen seuranta (16 htv) (liite 1).

EU-lainsäädäntö on edellyttänyt ja edellyttää lähitulevaisuudessakin lisää seurantavelvoitteita. Pahiten jäljessä tavoitteista ollaan vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisissa biologisissa seurannoissa, haitallisten aineiden seurannoissa ja biodiversiteettiseurannoissa. Uusi meristrategiadirektiivi kattaa sekä rannikko- että avomeren ja asettaa uusia velvoitteita meriseurannoille v. 2014. Tulvariskien hallinta ja siihen liittyvä tulvaroituspalvelu edellyttävät toisaalta hydrologista seurantaerityisesti tunnistetuilla tulvariskialueilla. Myös maaperän seurantaan saattaa olla tulossa uusia velvoitteita maaperädirektiivin mahdollisen hyväksymisen myötä. Nykyisillä toimintatavoilla ei uusista haasteista selvittäisi ilman huomattavia resurssilisäyksiä.

Uusi seurantaohjelmakausi alkaa v. 2013. Ohjelma vuosille 2013- 2015 laaditaan SYKE:n johdolla ottaen huomioon seurantastrategian linjaukset, uudet seurantavelvoitteet ja vähenevät määräraha-kehitykset. Tavoitteena on uudistaa seurantaohjelma 2016-2020 seurantastrategian mukaiseksi. Uusia seurantamenetelmiä otetaan käyttöön pilotteina ja erillisrahoituksella tutkimushankkeissa.

ELYlle tulee edelleen seurantatietoa paperimuodossa, jonka syöttäminen manuaalisesti tietojärjestelmiin on aikaa vievä ja tarpeeton työ. Ongelma koskee mm. pohjavesitietoja. Turha tiedonsyöttö olisi vältettävissä uudistamalla tiedonkeruujärjestelmiä ja tiedontoimittajien kanssa tehtyjä sopimuksia.

Näytteenotto

Nykyinen seurantatoiminta edellyttää runsaasti manuaalista näytteenottoa. Vuonna 2010 näytteenottotyöhön käytettiin työtä ELY-keskuksissa yhteensä n. 34 htv. Työ edellyttää myös vene- ja näytteenottokaluston ylläpitoa. Hydrologiseen seurantaan käytettiin työtä 16 htv, mikä työ sisältää myös paljon kenttätöitä.

Pääosa näytteenotosta hoidetaan nykyisin omana työnä. Muiden toimijoiden kanssa tehdään yhteistyötä ja osa näytteenottopalveluista on ostettu. Varsinais-Suomen ELY on kokeillut näytteenoton kilpailuttamista ja palvelun ostoa Satakunnan alueella. Omaan työhön verrattuna saatiin säästöjä. Näytteenoton ostopalveluiden osalta ei ole muissa ELY-keskuksissa tehty kustannusvertailuja. Näytteenoton ja maastomittausten sertifiointijärjestelmä mahdollistaa tilattavan työn laadun määrittämisen. Näytteenottopalveluiden tarjonta vaihtelee kuitenkin eri osissa maata, eikä nopea siirtyminen ostopalveluihin ole mahdollista

Seurantojen kehittämishankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti seurantojen resurssitarve ei saa kasvaa lisääntyneistä velvoitteista huolimatta. Tiedonkeruumenetelmien kehittämistyötä tehdään hankerahoituksella, ja tavoitteena on, että näytteenotto-työn tarve tulee vähenemään viimeistään v. 2016 alkavalla seurantaohjelmakaudella. Näytteenottopalveluiden tarve uudella ohjelmakaudella 2013-2015 selviää seurantaohjelman valmistelun edetessä vuoden 2012 aikana.

Ympäristön tilan seurannan strategiassa 2020 esitetään näytteenoton kehittämisestä seuraavaa: "Koordinoidaan ja integroidaan näytteenottoa eri toimijoiden välillä sekä optimoidaan (esimerkiksi keskittäminen ja ulkoistaminen) ja vaiheistetaan näytteenottoa kustannustehokkuuden lisäämiseksi. Näytteenoton järjestelyt voidaan suunnitella sen jälkeen kun eri ympäristön tilan seurantaverkot on tiedon tarpeiden pohjalta uudistettu."

SYKE on päättänyt luopua vesistöjen systemaattisesta syvyyskartoituksesta vuoteen 2015 mennessä. ELY-keskusten näkemykset tehtävän jatkamisesta vaihtelevat suuresti. Vaihtoehtoja on selvitetty SYKE:n, Pohjois-Savon (POS) ja Etelä-Savon (ESA) ELY-keskusten edustajista koostuvassa työryhmässä.

Kartoituskuluja on maksettu erillismäärärahoihin, mutta pääosa palkkakuluista on maksettu toimintamenomomentilta. Ainakin Etelä-Savossa ja Kainuun alueella luotaustöihin on saatu rahoitusta työllisyysperusteisista avustuksista sekä kunnilta ja kalastusalueilta. ELY-keskuksissa työhön käytetään vuosittain n. 3-4 htv. SYKE:ssä on käytetty työaika syvyystietojen hankintaan 2 htv, mikä työ olisi siirtymässä ELY-keskusten tehtäväksi.

Alueellisesti luotaustilanne vaihtelee. Luotaamatonta vesipinta-alaa on kuitenkin lähes pelkästään pienehköissä järvissä. Vielä tarvittavat luotaukset tulisi selvittää ottaen huomioon välttämättömät tarpeet ja alueellinen tasapuolisuus. Yhteistyötä maanmittauslaitoksen (MML) kanssa ja palveluiden hankkimista ulkopuolisilta toimijoilta selvitetään. Myös uusien tekniikoiden mahdollisuuksia syvyyskartoitukseen on tarpeen seurata. Syvyystietojen käsittely ja hallinnointi sekä uusien teknisten menetelmien kehittäminen syvyyskartoitukseen sopisi luontevasti MML:n tehtäväksi.

Toimenpide-ehdotuksia

- Ympäristön tilan seurantoja ja näytteenottoa uudistetaan 1.10.2011 käynnistyneen kehittämishankkeen linjausten mukaisesti. Vuonna 2013 alkavalla seurantaohjelmakaudella uudet seurantavelvoitteet sisällytetään nykyisiin resurssipuitteisiin. (SYKE, ELY)

- Laboratoriopalveluiden osto perustuu kilpailutettuihin sopimuksiin. Kilpailutuksessa ELY-keskukset tekevät yhteistyötä. (ELY)
- Yhteistyötä biologisen seurannan järjestämisessä ja näytteenotto- ja analysointipalveluiden tilaamisessa lisätään. Selvitetään toimintojen keskittämismahdollisuuksia. (ELY, TEM, YM, SYKE)
- Näytteenotossa ja muissa seurannan kenttätöissä lisätään yhteistyötä ELY:n vastuualueiden, ELY-keskusten, tutkimuslaitosten, kuntien, vesiensuojeluyhdistysten, merivoimien, merivartioston, varustamoiden ym. ulkopuolisten tahojen kanssa sekä tarvittaessa lisätään näytteenottopalveluiden ostoa. (ELY)
- Syvyyskartoitukset keskitetään ja niistä luovutaan siirtymäajan kuluttua. Jäljellä olevat luotaamattomat kohteet, jotka on tarkoituksenmukaista syvyyskartoittaa luotaamalla, kartoitetaan Pohjois-Savon ELY-keskuksen koordinoimina lähivuosina. (MMM, POS)
- Manuaalisesta tiedonsyötöstä ELYissä luovutaan uudistamalla toiminnanharjoittajien ja laboratorioiden kanssa tehdyt sopimukset siten, että tieto saadaan niistä suoraan tietojärjestelmiin. (ELY)

Henkilöstövaikutukset

Mikäli seurantojen kehittämishankkeelle asetetut tavoitteet saavutetaan, laajentuva seurantakenttä voidaan hoitaa nykyistä vähemmillä henkilöresursseilla. Kenttätöiden tarve vähenee ja palveluiden ostamista ulkoa lisätään.

Laboratoriopalveluiden ostossa saatetaan saada säästöjä kilpailutuksen myötä. Yhteistyö kilpailutuksessa ja hankinnoissa säästää resursseja. YM:n tulee selvittää SYKEN rooli laboratoriopalveluiden tuottajana ja ELY-keskusten rooli SYKEN vertailulaboratoriotoiminnan tukijana, ennen kuin nykyisiä SYKEN tarjoamia laboratoriopalveluita lähdetään kilpailuttamaan.

Syvyyskartoituksista luopuminen tuo ELY-keskuksissa 3- 4 htv:n säästöt ja säästöjä kaluston ylläpidossa.

6.6 Yleiset ympäristötehtävät

Yleisiin ympäristötehtäviin kuuluvat kuuluvat laaja-alaiset ympäristösuunnittelutehtävät, YVA- ja SOVA –tehtävät, vesienhoidon järjestäminen, ympäristökasvatus ja katselmukset. Tulosalueelle on kirjattu 48,6 htv vuonna 2011. Eniten työaika käytetään YVA- ja SOVA -tehtäviin (21 htv) ja vesienhoidon järjestämiseen (13 htv).

YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi valmistui v. 2010. YVA-lain tavoitteet on saavutettu hyvin ja yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyn ohjaajana ja laadunvarmistajana on toimiva. Kehittämiskohteiksi todettiin mm. YVA-menettelyn vaikuttavuuden kehittäminen lupapäätöksenteossa ja sektorilakien kehittäminen siten, että arvioinnin tulokset kyetään ottamaan paremmin huomioon. YVA-menettelyn ja kaa-

voituksen yhteensovittamista tullaan tarkastelemaan myös MRL:n toimivuuden tarkastelutyössä ja yhteyttä ympäristölupamenettelyyn YSL:n uudistamistyössä.

YVA-tehtävien hoidossa on ollut pilottihanke, joissa kuulemista on hoidettu sosiaalisen median avulla. Toimintatapojen kehittäminen ja tehtävien mahdollinen keskittäminen saattaisivat tuoda säästöjä.

Vesienhoidon järjestämiseen käytetyssä työajassa on merkittäviä eroja eri vuosina riippuen työn vaiheesta. Vesienhoitoon olennaisesti liittyvät vesien tilan seurantatehtävät kirjataan selvitykset ja seuranta –tulosalueelle. Merienhoidon suunnittelu tulee tuomaan lisää tehtäviä erityisesti rannikkoalueiden ELY-keskuksille. Varsinais-Suomen ELY-keskus tulee koordinoimaan ELY-keskusten merienhoidon suunnittelua. Vesienhoidon tehtävät on säädetty yksityiskohtaisesti laissa. Toimintatapojen keventäminen, yhteistyömenettelyiden kehittäminen ja erikoistumisen lisääminen voisivat tuoda säästöjä. Vesienhoitoalueittainen työskentely on jo edellyttänyt kiinteää ELY-keskusten yhteistyötä.

Ympäristökasvatustehtävien merkitys ja tärkeys tunnustetaan, mutta tehtävälle on kirjattu työaika alle 3 htv v. 2011. Keski-Suomen ELY-keskus on erikoistunut ympäristökasvatustehtävään. Ympäristötietoisuuden lisääminen on osa kaikkea Y-vastuualueen toimintaa, joten tavoitteen saavuttamiseen käytetään myös muihin tehtäviin kirjattua työaika. Www-sivut ja niiden kehittäminen ovat keskeinen osa ympäristötietoisuuden lisäämistä ja ympäristökasvatusta.

6.7. Tilauspalvelut ja rakentamis-, kone- ja kuljetuspalvelut

Tilauspalveluihin ei käytetä merkittävästi työaika ELY-keskuksissa (2 htv). Kone- ja kuljetuspalveluihin käytettävä työaika on vähenemässä, kun on siirrytty vuokra- ja leasingautojen ja –laitteiden käyttöön. Teknisten varikoiden toimintoja on lopetettu. Kooltaan suurin jäljellä oleva yksikkö toimii Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa Kokkolassa (5,3 htv).

7. Jatkohanke-esitykset

7.1 Asiakaspalvelukeskus

Keskitetyn asiakaspalvelun keskittäminen aloitetaan pilottihankkeella v. 2012 aikana ASYH-hankkeen suuntaviivojen mukaisesti. Keskus sijoitetaan PIR:n tai ESA:n yhteyteen synergiaetujen saavuttamiseksi muiden asiakaspalvelukeskusten kanssa (tekninen tuki, vertaistuki, asiakaspalveluosaaminen ja mahdollisesti myös tuki ruuhka- huippujen purkamisessa).

Asiantuntijoiden työajasta kuluu merkittävä osa puhelimessa ja sähköpostiyhteydenottoihin vastatessa. Neuvontapalveluita keskittämällä asiantuntijoiden työaika säästyy, työn pirstaloituminen vähenee ja menettelytavat yhdenmukaistuvat. Www-sivujen hyvä sisältö vähentää neuvontapalveluiden tarvetta, joten sivujen nopea kehittäminen muun asiakaspalvelun kehittämisen rinnalla on tärkeää.

Neuvontapalveluiden keskittäminen parantaa asiakaspalvelun laatua TEM:n hallinnon alan tavoitteiden mukaisesti, mikä ei ilman keskittämistä ole mahdollista. Merkittäviä htv-säästöjä ei alkuvaiheessa todennäköisesti kuitenkaan saada. Toiminnan vaikiinnuttua asiantuntijatyöaika säästyy. Keskittäminen edellyttäisi kuitenkin myös asiantuntijajoukon osallistumista. Palveluita on pystyttävä tarjoamaan ainakin sekä suomen että ruotsin kielellä.

Keskittävien neuvontatehtävien rajaaminen suunnitellaan pilottihankkeessa. Keskitettyä asiakaspalvelua aletaan kokeilla ainakin uuden vesilain toimeenpanoon liittyvissä yleisneuvontatehtävissä. Y-vastuualueille tulee vuosittain n. 7000 puhelua ruoppaus-, laitur-, vesistöналitus jne. kysymyksistä. Näistä osa voitaisiin hoitaa asiakaspalvelukeskuksessa, osa edellyttää alueellista asiantuntemusta ja käsittelyä. Uuden lain toimeenpano tulee todennäköisesti lisäämään puheluiden määrää. Myös aihepiiriä koskevia sähköposteja tulee merkittäviä määriä.

7.2 Parhaat käytännöt ja toimintamallit

Kootaan ELY-intraan hyviä käytäntöjä, toimintatapoja ja vastuualueiden välisiä synergiamahdollisuuksia, joilla on saavutettu resurssisäästöjä ja pystytty tehostamaan toimintaan. Keventämishanke vastaa sivuston perustamisesta alkuvuodesta 2012 ja ylläpidosta vastaavat ELY-keskusten Y-vastuualueet. Asiaa valmistellaan keventämishankkeen loppuseminaarissa maaliskuussa 2012. (ELY)

Ympäristöministeriö nimeää työryhmät ylläpitämään ja kehittämään hallinnon toimintamalleja. Työ aloitetaan v. 2012 käymällä laatujärjestelmät/mallit läpi tavoitteena ELY-keskusten toiminnan keventäminen. Huolehditaan mallien käyttöönotosta ja seurataan saavutettuja säästöjä. (YM, ELY)

Tiivistetään ELY-keskusten välistä tulosaluekohtaista yhteistyötä (ELY).

7.3 Säädosvalmistelun kehittäminen

Säädosvalmistelun ohjeistukseen liitetään ELY-keskusten resurssivaikutustarkastelu. Tulevissa lainsäädännön uudistuksissa otetaan huomioon ELY-keskusten vähenevät voimavarat. Vaihtoehtona tarkastellaan ELY-keskusten tehtävien keskittämistä jollekin ELY:lle/ osalle ELY:istä ja viranomaisen mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä ostopalveluina.

YM huolehtii, että ELY-keskusten tehtäviin vaikuttavien säädöshankkeiden valmisteluryhmissä on ELY-keskusten edustus. Edustajan velvollisuus on välittää valmisteluryhmiin kaikkien Y-vastuualueiden näkemys ja tieto voimavaroista. Säädosvalmistelun tueksi järjestetään tulosaluekohtaisia työseminaareja ELY-keskusten vastuuhenkilöille. (YM)

7.4 Ohjeistus ja pelisäännöt

YM laatii ohjeen ELY-keskuksille ostopalveluiden käyttömahdollisuuksista yhteistyössä TEM:n ja MMM:n kanssa.

Tehtävien keskittämisen ja erikoistumisen järjestämisestä, toimintatavoista ja resurssoinnista laaditaan ohjeet. (TEM)

Varmistetaan Y-vastuualueen tiedon välittyminen TEM-vetoiisiin kehittämissprojekteihin. Kun ELYjen edustajina toimivat ylijohtajat, strategiapäälliköt ja asiakkuuspäälliköt riskinä on, että Y-vastuualueen käytännön tieto ei välity kehittämisprosesseihin. Myös YM:n edustajan tulee välittää valmisteluryhmiin Y-vastuualueiden näkemyksiä ja tietoja voimavaroista. (TEM, YM).

7.5 Tehtävien keskittäminen ja uudelleen järjestäminen

Tehtävien keskittämisen valmistelua jatketaan siten, että asiasta voidaan sopia syksyn 2012 tulosneuvotteluissa. Aihe on esillä keventämishankkeen loppuseminaarissa maaliskuussa 2012. Tarkastelussa otetaan huomioon maaliskuussa valmistuvat ELY-keskusten henkilöstösuunnitelmat. Keskittämismahdollisuudet käydään läpi ainakin seuraavissa tehtävissä: MARA- ja jätekuljetusilmoitusten vienti rekisteriin, erikoistuminen valtakunnallisesti (mm. kaivostoiminta, lentoasemat, öljynjalostamot), YSL:n valvonta, ojitustoimitukset, rakentamisen ohjaus, avustusten maksatus, vakuuksien valvonta, valvontatehtävien keskittäminen AVIalueittain, rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvausasiat, lajisuojeluun liittyvät poikkeusluvut, lajisuojelurekisterin ylläpito, biologisen seurannan kilpailutus ja asiantuntijatehtävät.

7.6 TAIKA-järjestelmän kehittäminen

TAIKA järjestelmän kehittämistä jatketaan siten, että se on toimiva työkalu myös keventämistoimien vaikutusten seurannassa (TEM yhteistyössä YM:n kanssa).

Työajan kirjaamisohjetta selkeytetään ja henkilöstöä koulutetaan tavoitteena yhdenmukainen tulkinta ja käytäntö työajan kirjaamisessa (TEM yhteistyössä YM:n kanssa, ELY:t).

7.7 Sähköiset työkalut

Laaditaan malli sähköisestä, määrämuotoisesta kaavaselostuksesta ja otetaan se käyttöön. (YM, ELY-RYMO-yhteistyöryhmä)

Kehitetään nykyisiä tietokantoja hyödyntävä paikkatietopohjainen "arkityökalu" valvojille. Työkalu edistää paperitonta valvontaa, mahdollistaa sijaistamisen oman alueen ulkopuolella ja helpottaa varautumista ja reagointia onnettomuustilanteisiin. Työkalua on valmisteltu ja kokeiltu projektityönä Uudenmaan ELY-keskuksessa. (YM, ELY)

7.8 Koulutus

Lisätään koulutuksella ELY-keskusten henkilöstön perusvalmiuksia tietokoneohjelmien ja tietojärjestelmien käytössä. (SYKE, ELY)

Lisätään esimiesten, sihteerien ja projektivastaavien osaamista kustannusten laskennassa ja seurannassa. (Tilivirasto, ELY)

7.9 Riskinarvionti ja seuranta

Maaliskuun lopussa valmistuvien ELY-keskusten henkilöstösuunnitelmien 2012 - 2015 pohjalta tehdään riskinarviointi ympäristötehtävien tavoitteiden saavuttamisesta ja leikkausten ympäristövaikutuksista. Arviointia varten nimetään ryhmä, jossa on YM:n, MMM:n, TEM:n ja ELY-keskusten Y-vastuualueen edustus (TEM, YM).

8. Yhteenveto

Ympäristöministeriö asetti ELY-keskusten ympäristötehtävien (YM:n toimialan ja MMM:n vesivaratehtävien) keventämishankkeen kesäkuussa 2011. Hankkeen lähtökohdiana on ympäristö- ja luonnonvarat –vastuualueiden johtajien v. 2010 ja 2011 laatimat ehdotukset toiminnan keventämiseksi. Keventämisellä tarkoitetaan ympäristötehtävien hoidon järjestämistä siten, että ELY-keskukset selviävät ydintehtävistään henkilövoimavarojen vähentyessä voimakkaasti. Selviäminen edellyttää tehtävien priorisointia, vaikuttavuudeltaan vähäisten tehtävien karsimista, nykyistä tuottavampien ja sujuvampien toimintatapojen omaksumista sekä töiden ja työnjaon uudelleen järjestämistä.

Hankkeen puitteissa on käyty läpi ELY-keskuksia koskevia kehittämishankkeita ja ohjelmia ja tarkasteltu niiden vaikutuksia ympäristötehtävien hoitoon ja töiden järjestämiseen. Y-vastuualueiden johtajien aiemmissa raporteissaan selvittämiä toiminnan tehostamiskeinoja on tarkasteltu. Tulosalueittain on tarkasteltu tehtävien hoidon tilannetta, esitetty toimenpide-ehdotuksia ja arvioitu niiden vaikutuksia. Keventämistoimia toteutetaan jatkohankkeissa, joista on tehty ehdotuksia.

Ympäristötehtävät perustuvat suurimmaksi osaksi lainsäädäntöön ja siksi tehtävien karsimista ja hallinnollisten menettelyiden keventämistä on tehtävä säädöstasolla. Sääöksin toimeenpannaan EU direktiivejä, mikä tuo omat rajoituksensa säädösvalmisteluun. Keventämisenäkökulma ja ELY-keskusten heikkenevät mahdollisuudet toimeenpanna lainsäädäntöä on kuitenkin otettava pikaisesti huomioon säädösvalmistelutyössä.

Tehtävien järjestäminen, keskittäminen ja ELY-keskusten erikoistuminen on käynnissä. Tätä työtä tulee jatkaa huomioiden henkilömäärän ja osaamisen kaventuminen ELY-keskuksissa. Aktiivinen yhteistyö alueen muiden toimijoiden kanssa, kumppanuussopimukset ja tehtävien hoitaminen avustuksin ja ostopalveluina on otettava huomioon suunniteltaessa töiden järjestämistä jatkossa.

ELY-keskukset toimivat erilaisilla alueilla ja niiden toiminnan painotuksissa on eroja johtuen erilaisesta toimintaympäristöstä. Hankkeessa esitettyjä säästötoimia on osassa ELY-keskuksista jo toteutettu ja siksi saatavat säästöt vaihtelevat. Yhteinen tehtävien hoidon minimitaso ja asiakaspalvelun taso tulee sopia ja taata koko maassa. Tämä edellyttää resurssien jakoa siten, että voimavarat ovat oikeassa suhteessa tulostavoitteisiin.

Raportissa on esitetty jatkohankkeita, joilla keventämistoimia saataisiin toteutettua. Osa toimenpiteistä jää tulosohjauksen ja osa ELY-keskusten omien toimien varaan.

Lähteitä:

Tuottavuustavoitteet ja toiminnan kehittäminen, väliraportti 2010. Y-johtajien yhteinen esitys jatkovalmistelun pohjaksi 22.9.2010.

Alueellisten ympäristökeskusten asiantuntijapalveluiden keskittäminen ja yhteistoiminnan lisääminen. Teräsvirta & Timonen 2006. Ympäristöministeriön raportteja 11/2006.

Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys. Kaakinen 2006. Ympäristöministeriön raportteja 13/2006.

Näkymättömästä näkyväksi, Tiehallinnon asiakaspalvelun kehittäminen 2000-luvulla. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 45/2009.

ELY-keskusten asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittäminen 2012 ->, Työ- ja elinkeinoministeriö, työryhmäraportin luonnos versio 0.5+

Ympäristön tilan seurannan strategia 2020. Ympäristöministeriön raportteja 23/2011.

Vesitalousstrategia 2011 – 2020. Maa- ja metsätalousministeriö. 2011

Sisävesien syvyyskartoitusten uudelleen järjestämisen työryhmän raportti 28.11.2011.

Toimintasuunnitelma uhanallisten luontotyyppien tilan parantamiseksi. Suomen ympäristö 15/2011.

YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Jantunen Hokkanen 2010. Suomen ympäristö 18/2010.

Ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueen toiminnan tehostaminen – joustavasti ja tasapuolisesti – työryhmän raportti. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011.

Tehtävien hallittu keventäminen ja sähköiset palvelut. VARELY-Y/ nuorten ideariihii 2011.

ELY prosessimäärittely. Esiselvitysvaiheen raportti. Työryhmän esitys 26.9.2011.

ELY-keskusten ohjauksen tilannekatsaus 29.9.2011.

ELY-keskusten asiakkuusstrategia 2015. Työ- ja elinkeinoministeriö 24.2.2011.

TEM-konsernin palvelustrategia. TEM/1301/00.04.02/2010

Ympäristönsuojelun valvonnan kehittämistyöryhmän (VALSU) ehdotukset valvonnan kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Valvonnan kehittämistyöryhmän (VALSU) loppuraportti 14.12.2010.

Aluehallintovirastojen ympäristönlupavastuualueiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueiden yhteistyö ympäristö- ja vesilupien (YSL ja VL) käsitellyssä ja valvonnassa. Ns. YLVA-työryhmän loppuraportti 14.4.2011.

Ympäristönsuojelun neuvottelupäivät SYKE:ssä 25.5.2011. Luentomateriaalit.

Ympäristönsuojelulain uudistamisen linjauksista. Työryhmämuistio 12.5.2011. Ympäristöministeriö.

ELY-RYMO-yhteistyö. Raporttiluonnos 25.2.2010. Ympäristöministeriön työryhmä.

ELY-keskusten seurantavastaavien tapaaminen 26.9.2011. Luentomateriaalit.

Pohjatutkimusten hankinta ja pohjatutkimustiedon hallinta ELY-keskuksissa. MMM/YLO/ vesitalousyksikkö Vasama K. & Liikennevirasto Investoinnit Perttula T. Muistio 11.10.2011.

VARELYn synergiaprojektien loppuraportit (lyhennelmä). 16.9.2011.

Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan vuoden 2012 kehittämisohjelma. YM/ tietohallinto. Versio 13.12.2011.

ELY-keskukset 2015. Selvitys ELY-rakenteen kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista. Loppuraportti. Tieto 2010.

ELY-keskukset vuonna 2015 – selvitys työryhmän ehdotukset jatkotoimista.

ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen. Nykytilaselvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Konserni 3/2011.

ELY-keskusten tie-, vesi- ja ympäristörakentamisen hankintamenettelyjen ja organisoinnin kehittäminen. Väliraportti 2. 8.4.2011.

ELY-keskusten maasto- ja kenttätyöt keskustelutilaisuus 17.8.2011. Esittelymateriaalit.

Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Similä, Raunio, Hilden, Anttila 2010. Suomen ympäristö 27/2010.

Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia ja toimintaohjelma 2006-2016. Heikkinen 2007. Suomen ympäristö 35/ 2007.

Esitys eliölajien suojelun tuottavuuden parantamiseksi. Luonnonsuojeluhallinnon eliölajien suojelun tuottavuutta parantavan projektiryhmän (LAJI) loppuraportti 12.2.2008).

Luonnonsuojelun alueellinen työnjako. Ympäristöministeriö. Työryhmäraportti 16.11.2007.

Lajisuojelun toimintaohjelma- sidosryhmäseminaari 26.10.2011. SYKE. Luentomateriaalit.

Hydrologisen palvelun kehittäminen ja SYKE-ELY yhteistyö. Yhteenveto keskusteluista ELY-keskuksissa syksyllä 2010 ja keväällä 2011. Markku Puupponen SYKE 25.7.2011.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelma 2011.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma. kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

ELY-keskusten strategiset tulossuunnitelmaesitykset ja toiminnalliset tulossuunnitelmaesitykset ympäristö- ja luonnonvarat vastualueen tehtävistä 2012