

TULEVAN MAAKUNNAN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMINEN

- etenkin vesien- ja merenhoidon suunnittelussa

Koskinen Mirja

TULEVAN MAAKUNNAN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMINEN

-etenkin vesien- ja merenhoidon suunnittelussa

Maakuntaudistus on Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukainen reformi, jonka tarkoituksena on elvyttää valtion taloutta. Maakuntaudistuksen suunnittelu on käynnissä ja uudet maakunnat aloittavat toiminnan 1.1.2019. Mielenkiinnon kohteena tässä opinnäytetyössä on erityisesti maakuntasuunnittelun, alueiden käytön, luonnonvaratehtävien ja ympäristötiedon tulevaisuus uudessa maakunnassa.

Suunnittelua varten on lähtötiedoiksi koottu Varsinais-Suomen liiton, Satakuntaliiton ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nykyiset henkilöresurssit ja rahoitukset sekä lyhyt kuvaus nykyisistä tehtävistä. Lisäksi on arvioitu muutokseen liittyviä epävarmuuksia.

ELY-keskuksen alueiden käytön ja luonnonvaratehtäviä on maakuntalakivalmistelussa käsitelty toistaiseksi keskeneräisten linjausten pohjalta. Ympäristötehtävien sijoittuminen ja kokonaisuudet eri organisaatioissa muuttuvat nykyisestä. Tämä johtaa tarpeeseen tunnistaa ja luoda aivan uusia toimintamalleja, jotka tukevat yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

Maakuntalakiluonnos antaa mahdollisuuden järjestää tehtäviä uudella tavalla. Toteuttamismuodoiksi on esitetty oman työn lisäksi mahdollisen liikelaitoksen käyttö ja konsulttitoimeksiannot. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voi ulkoistaa vaan ne tulee hoitaa viranomaistyönä. Julkisen vallan käyttöä on arvioitava järjestämismahdollisuuksia ajatellen ja sitä varten on tarpeen kehittää toimintamalli. Tarkempaan tarkasteluun on valittu vesien- ja merenhoidon suunnitteluprosessi.

Vesien- ja merenhoidon suunnitteluprosessin tarkastelun perusteella on tehty tehtävien järjestämisehdotus, jossa on tunnistettu ulkoistamismahdollisuuksia. Synergioilla ja tehtävien uudenaikaisilla järjestelyillä on ehkä mahdollista laajentaa tehtäväkenttää muuhunkin maakunnan kannalta keskeiseen tekemiseen.

ASIASANAT:

Hallinnon uudistus, maakuntaliitot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työn organisointi

Koskinen Mirja

ORGANIZATION OF TASKS IN THE NEW PROVINCE

- especially water and marine management planning process

The regional government reform is a part of the Finnish government's and its prime ministers, Juha Sipilä's, governmental program. The aim of the program is to revive the nation's economy. The preparations for the regional government reform are currently in progress and the reform is supposed to be applied on the 1st of January 2019. This thesis concentrates on how regional planning, land use, natural resources planning and environmental research will be organized in the new province after the regional government reform has taken place.

The topic of this thesis has been discussed by assessing the current work assignments, human resources and funding in the regional councils of Southwest Finland and Satakunta as well as the Centre for Economic Development, Transport and the Environment of Southwest Finland (ELY-centre). Also the uncertainties related to the regional government reform have been studied.

The legislation of the regional government reform is currently under work and it has not yet been aligned how ELY-centres current tasks will be divided between the state and the regional governments in the future. However, the environmental tasks will not remain divided in their current entities but will be distributed in a new way. Due to the redistribution of the environmental actions, a need to identify and create new approaches that support interaction and cooperation within different parties is generated.

The preparation of the regional government reform enables organizing environmental actions in the public sector in a new way. In addition of carrying out some tasks within the public sector, in the future it is also possible to use private companies. However, actions that require use of significant public policy will still be executed by public offices and a model for using public policy must be created. In this thesis especially the role of public policy in water and marine management planning is discussed.

Based on the findings of the water and marine management planning process a suggestion of how the environmental tasks should in the future be organized, has been made. By synergies and reorganizing tasks it may be possible to broaden the task to other fields of importance in the region.

KEYWORDS:

Administrative reform, Regional Councils, Centers for Economic Development and Environment, work organization

SISÄLTÖ

KÄYTETTY SANASTO	6
1 JOHDANTO	7
2 SUUNNITTELU, YMPÄRISTÖ JA LIIKENNETEHTÄVÄT NYKYTILANTEESSA	8
2.1 Satakuntaliiton ja Varsinais-Suomen liiton tehtävät	8
2.2 Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät	10
2.3 Nykyiset resurssit ja määrärahat	12
3 EPÄVARMUUKSET JA RISKIT TULEVAN MAAKUNNAN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISESSÄ	14
3.1 Ministeriöiden keskittämissuunnitelmat	14
3.2 Substanssiohjauksen loppuminen	15
3.3 Työajan käytön ja rahoituksen seurannan puutteet	16
3.4 Edistämistoiminnan rahoitusmahdollisuuksien turvaaminen	16
3.5 Varsinais-Suomen ELY-keskuksen nykyisten alueiden käytön ja vesipalveluiden resurssien jakaminen kahteen maakuntaan	17
3.6 Tulevan maakunnan alueiden käytön, luonnonvara- ja ympäristötehtävät	17
3.7 Osaamisen riittäminen ympäristötehtävissä	19
3.8 Sisäisen ja ulkoisen yhteistyön tarpeet	20
4 TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISMAHDOLLISUUDET JULKISEN VALLAN KÄYTÖN NÄKÖKULMASTA	21
5 ULKOISTAMINEN VESIEN- JA MERENHOIDON SUUNNITTELUN JÄRJESTÄMISMAHDOLLISUUTENA	23
5.1 Vesien- ja merenhoidon suunnittelun ulkoistamisen mahdollisuudet ja tarkoituksenmukaisuus	23
5.1.1 Paineiden arviointi	25
5.1.2 Ominaispiirteiden tarkastelu	26
5.1.3 Tilan arviointi	27
5.1.4 Vesien- ja merenkäytön taloudellinen analyysi	28
5.1.5 Tilan seuranta	29
5.1.6 Toimenpiteiden toteutuksen seuranta	29
5.1.7 Suunnittelualueiden määrittäminen	30

5.1.8 Paineiden vähentämistavoitteet	31
5.1.9 Merenhoidon uusien ja vesienhoidon täydentävien toimenpiteiden tarve	32
5.1.10 Toimenpiteiden mitoitus ja suunnittelu	33
5.1.11 Sosioekonomiset vaikutukset ja suunnittelun vaikutusarviointi	34
5.1.12 Poikkeamien määrittely ja nimeäminen	35
5.1.13 Toimenpideohjelman laadinta	35
5.1.14 Prosessiin liittyvät horisontaaliset tehtävät	36
5.2 Vesien- ja merenhoidon tehtävien järjestämisehdotukset	37
5.3 Ehdotus muiden tehtävien ulkoistamismahdollisuuksien arviointimalliksi	38
6 YHTEISTYÖLLÄ ONNISTUEN KOHTI TULEVAA MAAKUNTAA	40
LÄHTEET	42

KÄYTETTY SANASTO

ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Hydro-morfologinen tila	Vesistön vedenkorkeuden tai virtaamien, rantojen tai uoman muuttuneisuudesta aiheutuva vesien tilaa heikentävä vaikutus verrattuna luonnontilaiseen tilanteeseen.
Ihmistoiminnasta aiheutuvat paineet	Ihmisten toiminta, joka aiheuttaa vesien tilan heikkenemistä kuten vesiä kuormittava toiminta, vesien säännöstely ja rakentaminen ja vesien tilaan vaikuttava vedenotto. Termiä käytetään vesien- ja merenhoidon suunnittelussa.
Luokittelu	Vesien tila luokitellaan ihmistoiminnasta aiheutuvien muutosten perusteella erinomaiseen, hyvään, tyydyttävää, välttävään tai huonoon tilaan. Luokitteluperusteena on biologinen tai kemiallinen tila.
Tarasti Lauri	Selvityshenkilö, ministeri Lauri Tarasti laati vuodenvaihteessa 2015–2016 selvityksen valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistuksesta ja yhteensovituksesta. Selvitystä on hyödynnetty merkittävästi maakuntauudistuksen jatkosuunnittelussa ja linjauksissa.
Tuleva maakunta	Nykyisiä kuntia suurempi itsehallintoalue, joka aloittaa toiminnan täysimääräisesti vuoden 2019 alusta. Tuleva maakunta hoitaa jatkossa merkittävän määrän nykyisin alueella eri virastoissa hoidettavia tehtäviä.
Valtion lupa- ja valvontavirasto	Valtakunnallinen virasto, joka perustetaan nykyisten aluehallintovirastojen uudistamisen yhteydessä. Viraston tehtäviksi ELY-keskuksista siirtyvät ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtävät.
Voimakkaasti muutettu vesistö	Hydro-morfologiset ominaisuuksia on muutettu niin paljon, että hyvän ekologisen tilan saavuttaminen ei ole mahdollista, jolloin tavoitteeksi asetetaan paras saavutettavissa oleva tila.

1 JOHDANTO

Maakuntauudistus on yksi suurimmista toteutettavista hallinnon uudistuksista. Uudistus koskee non sote tehtävissä maakuntien liittoja, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, aluehallintovirastoja, TE-keskuksia, aluepelastuslaitoksia ja kuntia. Maakuntauudistus koskee kokonaisuudessaan sadoissa eri organisaatiossa yli 200 000:ta työntekijää. Palvelujen järjestämisen muuttuminen tulee koskemaan kaikkia suomalaisia. (www.alueuudistus.fi)

Ensimmäiset asiasta tehdyt selvitykset ovat Lauri Tarastin Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen -lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön Alustavat ehdotukset sote ja maakuntauudistuksen lainsäädännöksi sekä perustelumuiot. Tiedottamista hoidetaan valtakunnallisessa internet-sivustossa (www.alueuudistus.fi), josta löytyy kaikki hallinnon uudistukseen liittyvä materiaali. Myös maakuntien liitot ylläpitävät internet-sivustoja. Tiedot ovat parasta käytettävissä olevaa tietoa, mutta uudistuksen toteutuminen käytännössä voi muuttua nyt esitetystä merkittävästikin poliittisessa päätöksenteossa.

ELY-keskusten nykyisistä ympäristötehtävistä maakuntiin siirtyvät vesipalvelut ja alueiden käytön tehtävät (Tarasti 2016, 13, 40–42). Maakuntien liittojen tehtävät siirtyvät sellaisenaan (Tarasti, 2016 43). Suunnittelun lähtötiedoiksi on koottu nykytilanne tehtävistä, henkilöresursseista ja rahoituksista.

Lopuksi on arvioitu nykyisen toiminnan sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön laatimalla arviointimalli lakisääteisen tehtävän julkisen vallan käytön ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen määrittämiseksi. Tavoitteena on arvioida konsulttitoimeksiantojen käyttömahdollisuuksia, mutta rajoitteena on julkisen vallan käyttö, jota ei saa siirtää ulkopuolisille toimijoille. Esimerkkinä on tarkastelu vesien- ja merenhoidon suunnitteluprosessia.

Opinnäytetyö on tehty tukemaan maakuntauudistuksen suunnittelua. Työtä ovat ohjanneet Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta Risto Timonen, Satakuntaliitosta Päivi Liuska-Kankaanpää ja Varsinais-Suomen liitosta Heikki Saarento. Lisäksi työtä ovat ohjanneet tai kommentoineet Anne Savola Satakuntaliitosta sekä Pauli Rajala ja Sanna Kipinä-Salokannel Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta.

2 SUUNNITTELU, YMPÄRISTÖ JA LIIKENNETEHTÄVÄT NYKYTILANTEESSA

Tehtyjen linjausten mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja maakuntien liittojen alueiden käytön, liikennesuunnittelun ja kulttuuriympäristön hoidon sekä ympäristö- ja luonnonvaratehtävät siirtyvät tuleviin maakuntiin (maakuntalakiluonnos 27.6.2016). Suunnittelun lähtöaineistoksi on koottu tiedot maakuntaan siirtävistä nykyisistä tehtävistä, henkilöresursseista ja käytössä olevista rahoituksista.

2.1 Satakuntaliiton ja Varsinais-Suomen liiton tehtävät

Maakuntasuunnitelma ja -ohjelma ovat osa maakunnan identiteettiä ja maakuntastrategiaa, jotka muodostavat maakunnan kehityksen suuntaviivat. Maakuntien liitoissa laaditaan maakuntasuunnitelmat, joissa muodostetaan maakunnan aluerakenteen visio ja kehityskuva, sekä laaditaan maakuntaohjelma. Maakuntastrategiaa täydentävät teemakohtaiset strategiat ja ohjelmat.

Maakuntakaavoissa sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja maakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maakuntakaavojen toteutumista edistetään, ne pidetään ajan tasalla ja niitä kehitetään sekä täydennetään vaihemaakuntakaavoilla. Maakuntien liitoissa laaditaan maakuntakaavoihin ja suunnitteluun tarvittavia selvityksiä ja analyyskejä. Edistämisen työkaluja ovat eri teemoja työstävät foorumit ja yhteistyöryhmät. Maakunnan suunnittelua, maakuntakaavoitusta ja kuntien alueiden käytön tehtäviä tehdään yhteistyössä sidosryhmien, muiden viranomaisten ja kaavoittajien kanssa. Liitot osallistuvat muutoinkin aktiivisesti sidosryhmätoimintaan.

Maakuntien liitot laativat strategioita myös ajankohtaisille teemoille, joille erityisesti halutaan asettaa tavoitteet ja edistää toteutumista. Satakuntaan on laadittu esimerkiksi ilmasto- ja energiastrategia, kulttuuristrategia, edunvalvontastrategia ja liikennestrategia. Varsinais-Suomen alueelle on laadittu liikennestrategia, ilmasto- ja energiastrategia, kulttuuriympäristöohjelma ja Valonian ohjelma 2020. Tällä hetkellä ajankohtainen teema on luonnonvarat ja niiden kestävä käyttö.

Uutena lakisääteisenä tehtävänä maakuntien liitoille on osoitettu merialuesuunnittelu, johon myös ELY-keskus osallistuu. Merialuesuunnittelu tukee merialueen pitkäjänteistä kehittämistä ja edistää sinistä kasvua sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua sovittamalla alueellisesti näiden tarpeita ja tavoitteita yhteen ja luo edellytykset meripolitiikan toteuttamiselle (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999).

Maakuntien liitot vastaavat maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla (Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnasta 7/2014). Maakuntien liitoissa liikennesuunnittelua ohjaa liikennejärjestelmäsuunnitelma, jonka kehittämistavoitteiden saavuttamista edistetään maakunnallisessa liikennejärjestelmätyössä, maakuntakaavoituksessa, edunvalvonnassa, muiden organisaatioiden suunnitelmissa sekä kuntien maankäytön ja katusuunnittelussa ja ELY-keskuksen teiden suunnittelussa. Liikennesuunnitteluun kuuluu ylimaakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuuden turvaaminen.

Maakuntien liitoille kuuluu ulkoilureittitehtäviä sekä retkeily- ja virkistysalueyhdistystoimintaa.

Maakuntien liitot vastaavat alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristön koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa (Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnasta 7/2014). Lounaistieto kerää ja tuottaa paikkatietoaineistoja ja karttamateriaalia.

Varsinais-Suomen liiton kuuluvan Valonian toiminta-ajatus on edistää laaja-alaisesti kestävästä kehityksestä ja toimia neuvontaorganisaationa energia-asioissa, kuluttamisessa, jätevesiasioissa ja vesistökuunnostuksissa. Valoniale kuuluu kestävästä liikkumisesta maakunnallinen kehittäminen. Valonia tekee ympäristökasvatustyötä, järjestää kampanjoita ja tapahtumia, viestii kestävästä kehityksestä asioista ja tarjoaa ympäristöasioiden konsulttipalveluja yrityksille. Valonian toiminnan rahoitus koostuu toiminnassa mukana olevien kuntien rahoitusosuuksista sekä hankerahoituksista.

2.2 Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

ELY-keskuksen lakisääteiset tehtävät on säädetty Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-laki 897/2009). Sekä alueiden käytön että vesipalvelutehtävät kuten myös vieraslajeihin liittyvät tehtävät ovat lakisääteisiä.

Alueiden käyttö

Alueiden käytön suunnittelu ja kaavoitus ovat perusta kuntien ja maakuntien toimintojen ja rakentamisen suunnitelmalliselle järjestämiselle. ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja ohjata kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskus valvoo suunnittelua valtakunnallisesti merkittävissä asioissa sekä muiden rakennustoimen hoitoa koskevien säädösten noudattamista ja huolehtii valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamista. Valvonnassa paino on ennakkovalvonnalla. (ELY-laki 897/2009)

Alueiden käytön ohjaus tehdään yhteistyössä kuntien kaavoittajien ja muiden viranomaisten kanssa. ELY-keskus käy kuntien kanssa viranomaisneuvotteluja merkittävistä kaavoista ja rantoja koskevista kaavoista sekä Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kehittämiskeskustelut. Maakuntien liitot osallistuvat neuvotteluihin. Alueiden käytön suunnitteluun ja kaavoitukseen tarvitaan vesi-, luonto- ja ympäristönsuojeluosaamista ja liikenneasioiden hallintaa, joka alueiden käytön suunnittelussa kootaan ELY-keskuksen yhteiseksi kannanotoksi. (ELY-laki 897/2009)

Kulttuuriympäristön hoitoa ja suojelua edistetään mm. jakamalla avustuksia rakennusperinnön hoitoon ja tekemällä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisia päätöksiä. ELY-keskus vastaa myös kulttuuriympäristöryhmien toiminnasta. (ELY-laki 897/2009)

ELY-keskuksen alueiden käytön edistämistehtäviin kuuluu valtakunnallinen tuulivoiman neuvontatehtävä.

Vesipalvelut

Vesihuollon ja vedenhankinnan tehtävät ovat yhteiskunnan toiminnan kulmakiviä. ELY-keskuksen tehtävänä on vesihuoltolain valvonta sekä vesihuollon ja vedenhankinnan edistäminen ja alueellisen yhteistyön rakentaminen. (ELY-laki 897/2009)

Tulvariskien hallinnan suunnittelu tehdään yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Suunnitelmat muodostavat tulvasuojelutyön toimenpiteiden toteutuksen tiekartan. Säännöstelyjen kehittämistyön tavoitteena on vesienhoidon toteutuksen edistäminen vesitilanteita, vedenlaatua ja esimerkiksi kalan kulua parantamalla. ELY-keskus panostaa myös rakennettujen vesistöjen luonnonmukaistamiseen. Valtion ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen vesioikeudellisten lupien luvanhaltijan tehtäviä on erityisesti Satakunnan alueella. Tehtäviin kuuluu lupien hakeminen ja velvoitteiden hoitaminen ml säännöstelyjen käyttö ja ohjaus sekä vesistö rakenteiden kunnossapito. Tehtävien hoitamiseen tarvitaan toimialueen kattava hydrologinen seurantaverkosto. Reaaliaikaista tietoa tarvitaan erityisesti tulvantorjuntatilanteissa. Tulvariskien hallintaan ja säännöstelyjen kehittämiseen liittyy ilmastonmuutokseen sopeutuminen. (ELY-laki 897/2009) Olosuhteiden muuttumiseen on panostettu sekä vesitaloudessa että maatalouden vesiensuojelussa. Ojituslaitoksissa ELY-keskuksen rooli on muuttumassa ohjaavaksi. Ravinteiden käytön ja kierrätyksen edistäminen on kiertotalouden ja vesien tilan parantamisen mahdollisuus, josta on tarkoitus rakentaa ympäristön ja talouden kannalta sekä sosiaalisesti toimiva brändi.

Vesienhoidon, ml pohjavesiasiat, ja merenhoidon suunnittelu tehdään laajassa yhteistyössä niin sidosryhmien kuin vesienhoitoalueen ELY-keskusten kesken. Vesienhoidon, merenhoidon ja tulvariskien hallinnan suunnittelusta kuullaan alueen kansalaisia, sidosryhmiä ja toimijoita. Tehtäviin sisältyvät vesien tilan seuranta ja tila-arvioinnit, vesien- ja merenhoitosuunnitelmien laatimiseen osallistuminen ja hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden suunnittelu ja toteutuksen edistäminen. Toteutuksia edistetään myöntämällä rahoitustukea ympäristö-, vesihuolto- ja vesistö kunnostuksiin sekä asiantuntijapalveluilla. (ELY-laki 897/2009) Satavesi ja Pro Saaristomeri -ohjelmilla edistetään käytännössä vesienhoidon tavoitteita.

ELY-keskus osallistuu valtakunnallisella tasolla erityisesti maatalouden vesiensuojelun tehokkuuden ja vesien tilan seurantojen kehittämiseen. Seurantojen kehittämisessä siirrytään askel eteenpäin satelliittikuvien käyttömahdollisuuksien kartoittamiseen.

Erityistehtävänä hoidetaan Kiina-yhteistyötä ja vesiosaamisen vientiä. Kiina -yhteistyön pilottikohteina ovat Turun ja Porin rankkasadetulvariskit. Biosfäärialuetoiminta on Unescon Man and the Biosphere -ohjelman mukaista toteutusalueena Saaristomeri.

Muut palvelut

Monikanavaisella ympäristötiedon tuottamisella parannetaan ympäristötietoutta ja edistetään ympäristökasvatusta. Ympäristöohjelmassa asetetaan alueen ympäristötehtäville tavoitteita ja painopisteet. Ympäristöohjelmassa esitetään priorisoituja ympäristönsuojelun toimenpiteitä sekä Varsinais-Suomen että Satakunnan alueille. Paikkatieto kokoaa ja kohdentaa ympäristötiedon maantieteellisesti.

ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu vieraslajeihin liittyvät valvontatehtävät ja hävittämispäätökset. Vuonna 2016 laaditaan vieraslajeihin liittyvä koulutuspaketti. ELY-keskus vahvistaa kuntien ulkoilureittipäätöksiä ja hoitaa ulkoilureitteihin liittyviä tehtäviä. Tehtäviin kuuluu myös maastoliikenteen valvonta ja erityisluvut. Saariston kehitystä edistetään myöntämällä saariston ympäristöhoitoavustuksia. (ELY-laki 897/2009)

2.3 Nykyiset resurssit ja määrärahat

Varsinais-Suomen liitossa suunnitteluvastuualueella (maankäyttö-, liikenne- ja ympäristötehtävät) on kahdeksan vakituista henkilöä ja 1-2 määräaikaista henkilöä. Substanssimäärärahaa on vajaat 100 000 €/vuosi.

Satakuntaliitossa alueiden käytön tehtävissä on 5,4 htv:tä ja liikennetehtävissä 1 htv. Määräaikaisia henkilöitä on yksi sekä yksi henkilö CB-hankkeessa.

ELY-keskuksessa alueiden käyttö- ja kaavoitustehtäviä hoitaa alueiden käytön yksikössä kahdeksan vakituista henkilöä. Määräaikaisia henkilöitä on 1-2 henkilöä (esim. tuulivoimaneuvontatehtävä). Substanssimäärärahaa on vajaat 100 000 €/vuosi.

Vesiyksikköön kuuluu tällä hetkellä 19 vakituista henkilöä. Erillisrahoituksilla palkattuja määräaikaisia henkilöitä on kahdeksan. Vesipalveluita hoidetaan 17 htv:n työpanoksella (vuoden 2019 arvio 19 htv:tä). Vesiyksikkö on edelleen yt-prosessin vaikutuksen alainen. Säästötoimenpiteinä tehdyt henkilöjärjestelyt jatkuvat vielä pitkälle ensi vuoteen. Vesiyksikkö saa ministeriöistä erillisrahoituksia, joihin liittyy myös määrärahan

käyttötarkoitus. Ympäristöministeriöstä on vuonna 2016 saatu 1,26 milj. € ja maa- ja metsätalousministeriöstä 1,63 milj. €. Rahoituksista merkittävä osa käytetään avustuksiin, mutta myös hanketoiminnan ja muun kehittämis- ja edistämistoiminnan kulut katetaan erillisrahoista. Henkilötyökiintiötä rahoituksiin sisältyy noin 11 htv:n verran.

Ympäristötietotehtävään käytetään työaikaa noin 2,2 htv:tä. Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakuntaudistuksen suunnittelussa ympäristön tilan seurantaan käytetty työaika sisältyy substanssiin. Epävarmuutta tarvittavan työajan käyttöön tuo vasta alussa oleva vieraslajeja koskevan lainsäädännön toimeenpano.

Valonian toiminta perustuu suurelta osin hankerahoituksiin, joita se hakee aktiivisesti sekä kansallisista rahoitusohjelmista että EU:n rahoitusohjelmista. Perusrahoitusta, jota se käyttää omarahoitusosuutena, se saa kuntarahoituksista. Tällä hetkellä Valoniassa työskentelee 14 henkilöä, mutta henkilömäärä vaihtelee hankkeiden tilanteen mukaan.

3 EPÄVARMUUDET JA RISKIT TULEVAN MAAKUNNAN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISESSÄ

Tulevan maakunnan tehtävien järjestämiseen liittyy vielä monia epävarmuuksia. Ministeriöillä on omia tavoitteita tehtävien järjestelyjä ajatellen ja erityisesti mahdolliset tehtävien keskittämiset ja henkilöstöjärjestelyt saattavat vaikuttaa merkittävästi tehtävien hoitamiseen. Toinen epävarmuustekijä on toiminnan rahoitus: tulevan maakunnan toiminnan rahoittaminen ja mahdollisuudet hankerahoitusten hakemiseen. Rahoituksen saamiseen vaikuttaa ennen kaikkea maakuntaidentiteetti ja maakunnan poliittinen tahtotila. Kolmantena asiana voidaan mainita henkilöstön mahdollinen jakaantuminen kahteen maakuntaan, siihen liittyvä osaamistarve ja nykyisen työajan ja rahoitusten seurannan puutteet.

3.1 Ministeriöiden keskittämissuunnitelmat

Maa- ja metsätalousministeriö on parin viimeisen vuoden aikana keskittänyt oman toimialansa tehtävien hoitamista suuralueille (mm kalatalous) tai valtakunnallisesti (mm patoturvallisuustehtävät, vesistö rakenneomaisuus). Vesistötehtävien keskittämistä on selvitetty useissa eri tehtäväkokonaisuuksissa (vesihuolto, säännöstelyt ja säännöstelyjen kehittäminen, tulvariskien hallinnan tehtävät), mutta esityksiä keskittämiseksi ei tehdä, vaan tulevat maakunnat sopivat järjestelyistä. Ministeriön tavoitteena on kuitenkin säädöksin edellyttää yhteistyön sopimisesta suuralueittain ottaen huomioon vesistöaluekokonaisuudet.

Ympäristöministeriössä tehtävien järjestäminen on jätetty maakunnan ratkaistavaksi. Vesienhoidossa kuitenkin tullaan esittämään yhteistyötä maakuntien kesken nykyisillä vesienhoitoalueilla.

Jo tehtyjen keskittämisten säilyminen on epävarmaa kuten myös suunnitteilla olevien keskittämisten toteutuminen. Keskitetyt rakennerahastotehtävät on jo sovittu purettavaksi ja hoidettavaksi jokaiseen maakuntaan. Samoin epävarmaa on, miten maakunnat suhtautuvat ”yhteistyöpakotteisiin”.

3.2 Substanssiohjauksen loppuminen

Ohjaavien ministeriöiden (maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö) nykyisen kaltainen substanssiohjaus päättyy maakuntien aloittaessa toiminnan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei ministeriöiden kanssa enää neuvotella ja tehdä tulossopimuksia. Maakunnat ovat itsehallinnosta huolimatta ”valtion virastoja” ja käyvät valtiovarainministeriön johdolla neuvottelumenettelyn, jossa arvioidaan kustannuksia ja kustannuskehitystä. Valtiovarainministeriössä tehtävää suunnittelua varten ohjaamisesta vastaavat ministeriöt valmistelevat toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. (Maakuntalakiluonnos 27.6.2016) Arvioinnin tekemiseksi on ministeriöiden joka tapauksessa käytävä maakuntien kanssa keskustelua maakunnan asettamista tehtävätavoitteista ja niiden kustannuksista. Tässä yhteydessä ministeriöt todennäköisesti myös esittävät maakunnan tehtäviin lisättäväksi omia toiveita ja tarpeita. Vaikka tulostavoitteet asetetaan maakunnassa itsenäisesti, näyttää melko todennäköiseltä, että ministeriöt maakuntauudistuksen ”itsehallintohengestä” huolimatta ohjaavat toimintaa voimakkaasti esim. valtiovarainministeriöön toimitettavilla tehtävien ja kustannusten arvioinneilla.

Maakunnan itsenäistä toimintaa rajaa ja tehtäviä osaltaan ohjaa lakisääteisten tehtävien hoitaminen. Tehtävien järjestämistä ja toteutusta on kuitenkin mahdollista miettiä uudella tavalla. Keskustelua on käyty myös lakisääteisten tehtävien vastuujakojen vaikutuksista maakuntien ohjaustarpeeseen. Vesiasioiden EU-raportoinneissa vastuu on viime kädessä ministeriöillä. Tehtäviä ja suunnittelua hoidetaan maakunnissa, joten raportointitietojen kokoaminen on haastavaa, jos suunnitteluprosessit tai etenkin suunnittelutyön arvioinnit ja suunnitelmat eriytyvät omanlaisikseen maakunnittain. Tarve maakuntien väliseen yhteistyöhön on suuri samoin kaikkien maakuntien yhteiseen toiminnanohjaukseen, vaikka maakunnille jätettäisiinkin omaa harkintavaltaa.

Monien tehtävien hoitamisessa on nykyisin vahva valtakunnallinen ohjaus ja toimintaa ja päätöksiä linjataan jatkuvasti ELY-keskusten kesken asioiden yhdenmukaisen käsittelyn varmistamiseksi. Toiminnan hajaantuminen maakuntiin vaarantaa asioiden käsittelyn yhdenmukaisuuden säilymisen ja siten kansalaisten ja toimijoiden yhdenvertaisuuden eri puolella Suomea. Tehtävät, joissa tarvitaan yhdenmukaiset linjaukset, tulee tunnistaa ja varmistaa yhtenäiset käytännöt ja ratkaisuperiaatteet.

3.3 Työajan käytön ja rahoituksen seurannan puutteet

Maakuntaudistuksen suunnittelussa käytössä olevat resurssit sekä työajan ja rahoituksen jakautuminen eri tehtäviin ovat peruslähtötietoja. Käytössä olevat nykyiset henkilöresurssit pystytään laskemaan ja henkilöstösuunnitelman pohjalta voidaan tehdä arvio vuoden 2019 henkilöresursseista (huom. MMM:n keskittämishankkeet voivat vaikuttaa henkilöstösuunnitelmaan). Työajan kohdentamisessa seurantajärjestelmiin on puutteita ja virheitä, joten oikeaa tietoa työajan jakaantumisesta tehtäviin ei ole saatavissa. Työajan käytön arvioinnissa yksittäisen vuoden tiedot ja arviot eivät ole käyttökelpoisia, koska työtehtävät ja tehtäviin tarvittavat työmäärät vaihtelevat merkittävästi vuosittain. Nykytilanteessakin tehtävien järjestämisessä on ollut ongelmia esimerkiksi vesien- ja merenhoidon suunnittelujen ruuhka-aikoina asiantuntijoiden vähyyden takia.

ELY-keskuksen käytössä olevista tietojärjestelmistä ei saa koottua maakuntakohtaista tietoa työajan tai rahoitusten käytöstä. Koska henkilöstö hoitaa tehtäviä maakuntarajan yli ja työmäärät vaihtelevat vuosittain, on edes suurin piirtein oikean arvioinninkin tekeminen vaikeaa.

3.4 Edistämistoiminnan rahoitusmahdollisuuksien turvaaminen

ELY-keskuksen toteuttama edistämis- ja kehittämistoiminta on aiemmin rahoitettu hankkeilla, jotka on rahoitettu EU:n rahoitusohjelmista. Nykyisen ohjelmakauden 2014–2020 alkaessa TEM teki linjauksen, että ELY-keskukset eivät voi hakea rahoitusta ELY-keskuksen hallinnoimista rahoitusohjelmista. Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR) sekä Maaseuturahasto jäivät pois ELY-keskusten rahoitusmahdollisuuksista.

Varsinais-Suomen liitto toimii Central Baltic 2014–2020 -ohjelman hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisena. CB-ohjelman hallinnointi on eriytetty liiton toiminnasta, joten maakuntien liittojen on mahdollista hakea CB-ohjelman rahoitusta.

Ministeriöt myöntävät ELY-keskuksille erillisrahoitusta substanssihankeille ja ohjaus- ja kehittämistoimintaan. Erillisrahat ovat taloudellisesta tilanteesta johtuen vähentyneet ja erillisrahojen tulevaisuus on hallinnonuudistuksessa uhattuna. Erillisrahat saatetaan yhdistää yhteen isoon maakuntiin myönnettävään rahakiintiöön, jonka käytöstä

maakunnat päättävät itsenäisesti. Tällöin maakunnat voivat päättää, että ympäristöasioihin liittyvää edistämistä ja kehittämistoimintaa ei rahoiteta. Erillistehtävien rahoitus pitäisi ”korvamerkitä”, jos toiminnan jatkuminen halutaan varmistaa.

Maakuntauudistuksen tehtävien sijoittumisesta tehdyissä linjauksissa ELY-keskusten ja maakuntien liittojen rakennerahastotoiminnan ohjaus siirtyy maakuntiin (Maakuntalakiluonnos 27.6.2016). Hallinnon uudistuksen valmistelussa on otettava huomioon ja säilytettävä maakuntien mahdollisuus hanketoiminnalla toteutettavaan edistämiseen eriyttämällä EU-rahoitusohjelmien hallinnointi muusta maakuntien toiminnasta.

3.5 Varsinais-Suomen ELY-keskuksen nykyisten alueiden käytön ja vesipalveluiden resurssien jakaminen kahteen maakuntaan

Nykyisellä toiminnan ja talouden seuranta järjestelmällä ei ELY-keskuksessa ole mahdollista jakaa käytettyä työmäärää tai rahoituksia maakunnittain. Henkilöresurssit voidaan jakaa valitsemalla jokin jakoperuste esim. asukasluku, toimintojen määrä tai kehittämällä laskennallinen indikaattori tai arvioimalla työmääriä maakunnittain. Työmäärien arviointi on haasteellista, koska tehtävät vaihtelevat vuosittain ja eri tehtävät painottuvat eri tavalla maakuntiin. Jos henkilöt jaetaan kahteen maakuntaan, työmäärien vaihtelun hallinta tulee nykyistä vaikeammaksi, koska järjestelymahdollisuuksia ei juurikaan jää henkilöiden vähyyden ja tehtävien osaamisvaatimuksien takia.

Haasteellista on myös se, että useimmat työntekijät hoitavat tehtäviä molempien maakuntien alueella ja useimpia tehtäviä hoitaa vain yksi henkilö. Tehtäviä ei ole osoitettu henkilöille hallinnonaloittain vaan tehtäväkokonaisuuden toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli henkilöstö jaetaan maakuntiin, ongelmaksi muodostuu osaamisen loppuminen kesken. Jakaminen lisää myös työmääriä, koska nykyinen tehtävien toteutuksen synergia menetetään.

3.6 Tulevan maakunnan alueiden käytön, luonnonvara- ja ympäristötehtävät

Ympäristönsuojelutehtävien tulevaisuus on uhattuna, joten tulevan maakunnan alueiden käytön, luonnonvara- ja ympäristötehtävien kokonaisuuden suunnittelu on aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Suunnittelulla on pyrittävä vaikuttamaan

maakunnan identiteettiin ja strategiaan ympäristötehtävien vahvistamiseksi ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi aktiivisella viestinnällä pitää varmistaa ympäristöasioiden positiivinen näkyminen.

Lakisääteiset tehtävät ovat maakunnan ympäristötehtävän minimitaso, koska ne on joka tapauksessa järjestettävä. Luonnoksessa maakuntalaiksi (päivätty 27.6.2016) on 6 §:ssä on esitetty tulevalle maakunnalle maakuntien liitoista ja ELY-keskuksista siirtyvät tehtävät, joista on koottu ote.

Maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla (ote):

- 8) kalatalous ja vesitalous (huom. opinnäytetyössä ei käsitellä kalataloutta)
- 11) maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus
- 12) kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen
- 13) kulttuuriympäristön hoito
- 14) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun (huom. liikennejärjestelmää käsitellään jatkotyössä)
- 19) vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta
- 20) vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu
- 21) ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen

Maakunta voi lisäksi hoitaa:

- 5) maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä
- 6) muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä.

Ympäristötehtäviä ajatellen lakiluonnoksen keskeinen ongelma on yksioikoinen ELY-keskusten nykyisten tehtävien jakaminen maakuntiin ja valtion lupa- ja valvontavirastoon. Maakuntiin siirtyvät alueiden käytön tehtävät ja vesipalvelut sekä

ympäristötietotehtävät. Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvät ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun tehtävät. Maakuntien liitojen tehtävät siirtyvät tuleviin maakuntiin sellaisenaan. Kahtiajakoperiaatteella tehdyllä valmistelulla ei ole mahdollista esittää maakunnille eheää ympäristöasioiden tehtävää vaan katvealueisiin jää merkittäviä kokonaisuuksia. Katvealueen tehtävien hoitaminen tulee nojaamaan muiden lakien ja tehtävien hoitamisen tai esimerkiksi alueiden käytön suunnittelun ja kaavoitustyön tuomiin mahdollisuuksiin. Katvealuetehtäviä ovat esimerkiksi ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun ml. kiertotalouden ja resurssitehokkuuden edistäminen.

Maakunnille tulee rakentaa tarkoituksenmukaiset, haluttavat ja maakuntia kiinnostavat ympäristötehtävät. Yhteistyö ja yhteinen näkemys tulevien maakuntien alustavien ympäristötehtävävisioiden ja -kokonaisuuksien hahmottamiseksi on tarpeen.

3.7 Osaamisen riittäminen ympäristötehtävissä

Maakuntauudistuksessa ELY-keskusten tehtävät jakaantuvat valtion lupa- ja valvontavirastoon ja maakuntaan, mikä tarkoittaa Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen nykyisten noin 60 henkilön jakaantumista ja näistä maakuntiin siirtyvien noin 30 henkilön jakaantumista Varsinais-Suomen maakuntaan ja Satakunnan maakuntaan.

Nykytilanteessa useimpia vesipalvelutehtäviä hoitaa vain yksi henkilö kahden maakunnan alueella. Mikäli nyt koottuja tehtäväkokonaisuuksia lähdetään jakamaan hoidettavaksi kahteen maakuntaan ja siten useammalle henkilölle, työmäärät kasvavat merkittävästi verrattuna nykyiseen tehtävittäin keskitettyyn toimintamalliin. Tehtävien jakaminen kahteen maakuntaan ja siitä johtuva työmäärien kasvu tulee vaatimaan lisärekrytointeja. Osaamista tehtävien hoitamiseen kahdessa eri organisaatiossa ei riitä ilman merkittävää osaamisen kehittämistä.

Alueiden käytön tehtävät ja vastuut on jaettu henkilöille alueittain. Tällä hetkellä tehtäviä hoitaa neljä henkilöä, mutta yksi rekrytointi on käynnissä. Työyhteisö on monialainen ja toimii tiiminä siten, että kuhunkin asiaan on käytettävissä paras mahdollinen asiantuntemus. Useimmat kaavatarkastajat toimivat oman erityisosaamisalueensa asiantuntijoina koko ELY-keskuksen toimialueella.

Mikäli maakunnissa halutaan hoitaa eheää ympäristötehtävien kokonaisuutta eikä ympäristön- tai luonnonsuojelutehtäviä hoitavaa henkilöstöä siirry maakuntiin,

henkilöresurssit on irrotettava maakuntiin siirtyviä tehtäviä tai mahdollisesti muita tehtäviä hoitavasta henkilöstöstä. Tämä taas edellyttää osaamisen kehittämistä ja muissa tehtävissä uusien toimintatapojen kehittämistä ja omaksumista. Henkilöstölle haaste tulisi olemaan suuri, mutta toisaalta se on mahdollisuus kehittää omaa osaamista ja tehtävänkuvaa.

3.8 Sisäisen ja ulkoisen yhteistyön tarpeet

Yhteistyön ja yhteisen työskentelyn rakentaminen tulevien maakuntien sisällä on hyvä aloittaa mahdollisimman pian vaikka yhteisillä keskusteluilla, yhteisellä suunnittelulla ja tavoitteiden asettamisella. Esimerkiksi liikennetehtävät ja -suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa ja tehtäviä pitää sovittaa yhteen. Myös merialuesuunnittelu ja merenhoidon suunnittelu ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Yhteistyötavoista sopiminen valtion lupa- ja valvontaviraston ja tulevien maakuntien kesken on välttämätöntä esimerkiksi tarvittavan osaamisen varmistamiseksi. Kannanottojen antamiseen esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisiin lupahakemuksiin pitää kehittää näppärit digitaaliset toimintakanavat. Yhteistyö tulevien Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien kesken on edellytys tehtävien hoitamiselle nykyisillä resursseilla. Yhteistyötä maakuntien kesken tarvitaan vielä laajemmalla mitalla erityisesti vesipalveluiden järjestämisessä. Kuntien ja tulevien maakuntien tehtäville tulee tehdä rajapintatarkastelu ja arvioida yhteistyötarpeet ja -menettelyt sekä kartoittaa kuntien tarpeet maakuntien tekemisen suhteen. Myös tulevien maakuntien sisäinen yhteistyö tulee järjestää sujuvaksi.

4 TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISMAHDOLLISUUDET JULKISEN VALLAN KÄYTÖN NÄKÖKULMASTA

Maakuntiin on siirtymässä merkittävä määrä lakisääteisiä alueiden käyttö, ympäristötieto- ja vesipalvelutehtäviä. Tehtäviin kuuluu laillisuusvalvontatehtäviä, mutta pääosin ne ovat tehtäviä, joissa tehdään julkisoikeudellisia vaikutuksia sisältäviä suunnitelmia, esityksiä ja päätöksiä. Julkisen vallan käyttö ja sen määrä vaikuttavat tehtävien hoitamisen järjestämismahdollisuuksiin (Perustuslaki 731/1999).

Maakuntalakiluonnoksen 8 § Tuottaminen (27.6.2016) antaa mahdollisuuden harkita eri vaihtoehtoja maakunnalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi maakunnan kuitenkin ollessa vastuussa tuottamisesta. Edellytyksenä on tarkoituksenmukaisuus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten säilyminen. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Maakunta voi tuottaa palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Muita palvelun tuottajia voivat olla osakeyhtiö, jonka maakunta on perustanut tai jossa se on osakkaana, tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö. Maakunta voi hankkia palveluita valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. (Maakuntalakiluonnos 27.6.2016)

Tehtävien järjestämisessä on otettava huomioon julkisen vallan käytön vastuun jakamisen rajoitus: maakunta voi antaa julkisen hallinnon tehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Maakunnan toimivaltaa voi käyttää vain maakunta tai maakunnan palvelulaitoksen viranomainen eikä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä siten voi hankkia yksityiseltä tuottajalta. (Maakuntalakiluonnos 27.6.2016)

Hyvälle hallinnolle on asetettu periaatteita, joita sen tulee noudattaa:

- Lainsäädäntöön perustuminen on julkisen vallan käytön peruseriaate. Viranomaistoiminnan tulee tapahtua lain mukaisesti ja tulosten tulee olla lain vaatimukset täyttäviä. Julkista valtaa käytetään erityisesti silloin, kun päätökset vaikuttavat yksityisiin oikeuksiin ja ne tehdään yksipuolisesti. (Heuru 2003, 154)

- Objektiivinen ja puolueeton julkisen vallan käyttö on ulkoisista tekijöistä riippumaton ja myös tunnistaa esteellisyyden. Esitysten tulee olla perusteltavissa ja puolustettavissa myös harkinnanvaraisessa esityksessä ja päätöksenteossa. (Heuru 2003, 197-198, 203)
- Yhdenvertaisuus eli yleinen oikeudenmukaisuus on säädetty perustuslaissa. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Periaate koskee myös olosuhteiden ja alueellista yhdenvertaisuutta. (Heuru 2003, 225, 237)
- Julkisuus on hallinnossa edellytys demokratian ja tasa-arvon toteutumiseksi sekä puolueettomuuden ja luotettavuuden todentamiseksi. Asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia ja jokaisella on oikeus saada tietoa (huom. yksityisyysuoja). (Heuru 2003, 243)
- Toiminnan tarkoituksenmukaisuutta on hyvä arvioida kansalaisten näkökulmasta, jolloin palvelualltius ja joustavuus, asiakkaan neuvonta, asioiden käsittelynopeus ja asianmukaisuus sekä viranomaisten välinen yhteistyö ovat tehtävien järjestelyissä keskeisessä asemassa. (Heuru 2003, 295-297, 300, 307)
- Luottamuksensuoja tuo yksilölle suojaa julkista valtaa ja hallintoa vastaan. Luottamussuoja muodostuu esimerkiksi viranomaisen toiminnan oikeellisuudesta ja virheettömyydestä ja hallintopäätöksen ennustettavuudesta. (Heuru 2003, 320, 323)
- Hallinnolliseen päätöksentekoon kuuluu valmisteluja, neuvotteluja ja vaikutusmahdollisuuden varaaminen sekä päätöksen julkipano. Prosessin aikana asianosaisilla on mahdollisuus tulla kuulluksi ja päätöksen antamisen jälkeen valittaa päätöksestä. (Heuru 2003, 341-342, 362)
- Vastuu tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta hallinnollisissa tehtävissä kuuluu viranomaisille ja viime kädessä virkamiehille. Vastuuseen kuuluu edellä kerrottujen periaatteiden mukainen toiminta ja hyvä hallintotapa. (Heuru 2003, 396-397)

Siitä, missä kohtaa valtaa käytetään julkista valtaa sisältävän tehtävän hoitamisessa, voidaan spekuloida. Laajimmillaan voidaan ajatella koko tehtävän hoitamisen olevan julkisen vallan käyttöä, mutta pienimmillään se saatetaan nähdä asiaan liittyvän päätöksen tekemisenä. Päätökseen tai lausuntoon liittyvät mittaukset, selvitykset, arvioinnit tai lausunnon tai suunnitelman kirjoitustyö eivät välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä, vaan vallan käyttö kapeimmillaan on tehdyn konsulttityön tulosten tulkinta, arviointi ja hyväksyminen, lausunnon tai päätöksen esittely tai hyväksyminen.

5 ULKOISTAMINEN VESIEN- JA MERENHOIDON SUUNNITTELUN JÄRJESTÄMISMAHDOLLISUUTENA

Järjestämisvaihtoehdoista tehtävien ulkoistamismahdollisuuden arviointiin on valittu vesien- ja merenhoidon suunnitteluprosessit, jotka ovat tuleviin maakuntiin siirtyviä lakisääteisiä tehtäviä. Vesienhoidon suunnittelukierros (kuusi vuotta) on tehty jo kahteen kertaan ja merenhoidon suunnittelukin on toteutettu kokonaisuudessaan kerran ja nyt uudet suunnittelukierrokset ovat alkamassa tai jo alkaneet. Suunnittelut vaativat paljon työaikaa, joten työmäärien vähentämiseksi, työruuhkien tasoittamiseksi ja etenkin henkilöresurssien vapauttamiseksi maakuntien kannalta muiden tarkoituksenmukaisten ympäristötehtävien hoitamiseen on tarpeen puntaroida eri toteutusvaihtoehtoja.

Vesien ja merenhoidon tehtäviä koskevat säädökset ovat Laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä 30.12.2004/1299 (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004), Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä 30.11.2006/1040 (Vesienhoitoasetus 1040/2006) ja Valtioneuvoston asetus merenhoidon järjestämisestä 25.8.2011/980 (Merenhoitoasetus 980/2011).

Järjestämismahdollisuuksien arvioinnissa on tarpeen arvioida ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuutta, julkisen vallan käyttöä ja hyvän hallintotavan toteutumista koko prosessissa, osaprosesseissa ja osatehtävittäin.

5.1 Vesien- ja merenhoidon suunnittelun ulkoistamisen mahdollisuudet ja tarkoituksenmukaisuus

Laissa vesien- ja merenhoidon järjestämisestä säädetään valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten velvollisuudesta ottaa soveltuvien osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston hyväksymät vesien- ja merenhoidon tavoitteet, joten esimerkiksi aluehallintovirastojen on ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa päätöksissä otettava tavoitteet huomioon. Myös monissa erityislainsäädöksissä (yhteensä 16 eri säädöstä) on velvoitteita ottaa huomioon vesien- ja merenhoidon suunnittelussa asetetut tilatavoitteet.

Säädösten mukaisesti vesien tila luokitellaan, vesien tilalle asetetaan hyvän tilan tavoite ja määritetään tarvittavat vesien tilaa parantavat toimenpiteet. Lainsäädäntö antaa myös

mahdollisuuden poiketa lain edellyttämästä hyvän tilan tavoitteesta, asettaa lievennettyjä ympäristötavoitteita tai esimerkiksi pidentää asetettuja määräaikoja. Tehtävät sisältävät siis harkintavaltaa. Asetetut tavoitteet ja myönnettävät poikkeukset vaikuttavat muun muassa vaikutusalueella tapahtuvaan toimintaan, uuden toiminnan suunnitteluun, lupapäätöksiin ja ihmistoiminnasta aiheutuvien vaikutusten vähentämistarpeeseen. Vesien tilan parantamistavoite koskee vaikutusalueella kaikkia ja kaikkea toimintaa.

Vesienhoidon perustoimenpiteet ja merenhoidon nykytoimenpiteet muodostuvat nykyisistä vesien tilaan vaikuttavista säädöksistä ja sopimuksista. Mikäli perustoimenpiteet eivät riitä, esitetään vesienhoidon täydentäviin ja merenhoidon uusiin toimenpiteisiin tavoitteiden saavuttamista edistäviä ohjauskeinoja: määräyksiä, ohjeita tai maksuja. Täydentävien ja uusien toimenpiteiden edistämällä saatetaan aiheuttaa merkittäviä vaikutuksia, jotka koskevat kansalaisia, toimijoita, yhteisöjä tai muita tahoja.

Lainsäädännön ja suunnittelun toteutukset käyttävät merkittävästi julkista valtaa, mutta prosessin sisältäessä selvitysten tekemistä ja suunnitelmien kirjoittamista voidaan alustavasti todeta, että prosessien kaikissa vaiheissa ei valtaa kuitenkaan käytetä. Koska tehtäviä on hoidettu omana työnä jo pitkään, ei ulkoistaminen ehkä kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista johtuen omasta asiantuntemuksesta ja hyvistä toimintamalleista tai esimerkiksi viraston oman julkisuuskuvan ja vastuun ottamisen takia.

Ulkoistamismahdollisuuksien hyödyntämiseksi on arvioitava osaprosesseja ja niiden toteuttamista. Vesien- ja merenhoidon suunnitteluprosessi on valtakunnallisessa suunnittelun etenemisen tiekartassa jaettu 13 osaprosessiin (Keto Antton, Vesien- ja merenhoitopäivät, 31.8.2016). Lisäksi tarkastellaan muutamia horisontaalisia tehtäviä erikseen.

Vesien- ja merenhoidon suunnittelun yhdistetyn prosessin osaprosessit ovat:

1. Paineiden arviointi
2. Ominaispiirteiden tarkastelu
3. Tilan arviointi
4. Vesien- ja merenkäytön taloudellinen analyysi
5. Tilan seuranta
6. Toimenpiteiden toteutuksen seuranta
7. Suunnittelualueiden määrittäminen
8. Paineiden vähentämistavoitteiden asettaminen

9. Merenhoidon uusien ja vesienhoidon täydentävien toimenpiteiden tarve
10. Toimenpiteiden mitoitukset ja suunnittelu
11. Sosioekonomiset vaikutukset ja suunnittelun vaikutusarviointi
12. Poikkeamien määrittely ja nimeäminen
13. Toimenpideohjelmien laadinta

Kun suunnittelu toteutetaan valtakunnallisen ohjeistuksen ja tiekartan mukaan, suunnittelu toteutuu lain mukaisesti, suunnitelmat ja toimenpide-esitykset täyttävät laillisuuden kriteerit sekä julkisuudelle ja avoimuudelle esitetyt vaatimukset. Julkisuus ja yhteistoiminta sidosryhmien kanssa ovat suunnittelun hyväksyttävyyden ja toimenpiteiden toteutuksen kannalta merkittäviä edistämiskeinoja. Velvoitteita ja toimenpiteitä esitetään kaikille ihmistoiminnasta paineita aiheuttaville toimintasektoreille ja toimenpiteiden määrät mallinnetaan, joten objektiivisuus ja tasavertaisuus toteutuvat.

Prosessiin kuuluu hallinnolliset päätökset, jotka tehdään ympäristöministeriön esittelystä valtioneuvostossa. ELY-keskukset järjestävät lakisääteiset kuulemiset, jotka otetaan huomioon suunnittelussa ja esittelymateriaalissa. Päätöksestä voi valittaa päätöksen mukana annettavien ohjeiden mukaisesti. Edellä kerrottu menettely täyttää päätöksenteolle asetetut hyvät hallintotavan kriteerit.

5.1.1 Paineiden arviointi

Vesienhoidon suunnittelussa paineiden arviointiin kootaan tiedot pinta- ja pohjavesiin vaikuttavasta ihmistoiminnasta sekä arvioidaan ihmistoiminnasta aiheutuvien paineiden vaikutukset. Samalla arvioidaan sosiaaliset vaikutukset ja kerätään tietoja ekonomista tarkastelua varten. Merenhoidon suunnittelussa kerätään tiedot meriympäristön tilaan vaikuttavasta toiminnasta ja tehdään meriympäristöön vaikuttavan toiminnan vaikutusarviointi. Arviointeja tehtäessä kerätään vesien käytöstä ja sen huonontumisesta aiheutuvia sosiaalisia vaikutuksia ja kustannuksia sosioekonomista arviointia varten. (Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011)

Ihmistoiminnasta aiheutuvan paineiden tunnistaminen ja tietojen kerääminen sosioekonomista arviointia varten ovat tiedonkeruuta nykytilanteesta tapahtuvasta toiminnasta. Paineiden tunnistus on osa tila-arviota. Koska merkittävien paineiden arviointi vaikuttaa tila-arviointiin ja siten myös paineiden vähentämistavoitteisiin, sillä on vaikutusta alueella tapahtuvaan toimintaan ja uuden toiminnan aloittamiseen sekä

vesien tilaa parantavien toimenpiteiden asettamiseen. Tehtävään liittyy harkinnanvaraisuutta ja julkisen vallan käyttöä, joten työ tulee tehdä viranomaistyönä.

5.1.2 Ominaispiirteiden tarkastelu

Vesienhoidon suunnittelussa ominaispiirteiden tarkastelu sisältää tyypittelyn, hydro-morfologisen tarkastelun, pohjavesialueiden rajaukset ja luokat, erityisalueiden määrittelyn ja vertailuolosuhteiden määrittelyn. Vesimuodostumat tyypitellään maantieteellisten ja luonnontieteellisten ominaispiirteiden mukaan. Hydro-morfologisen muuttuneisuuden tarkastelu kartoittaa ihmisen tekemiä muutoksia uoman muotoon tai vesitilanteisiin. Pohjavesialueiden rajausten tarkistukset perustuvat pohjavesialueen maa- ja kallioperän ominaisuuksiin ja pohjavesiluokat määritetään vedenhankintaan soveltuvuuden ja suojelutarpeen mukaan. Erityisalueiksi määritetään vesimuodostuma, jolla on erityinen käyttötarkoitus kuten esimerkiksi uimavedeksi määritelty alue. Tarkastelu käsittää vertailuolosuhteiden määrittelyn: eri tyyppiä edustavat mahdollisimman luonnontieteelliset kohteet. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006)

Merenhoidon suunnittelussa ominaispiirteiden tarkastelu sisältää meriympäristön olennaisten piirteiden ja ominaisuuksien tarkastelun sekä hyvän tilan määrittelyn. Suunnittelussa tarkastellaan merivesien fysikaalisia ja kemiallisia ominaisuuksia. Biologiseen tarkasteluun sisältyy elinympäristötarkastelu. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Merenhoitoasetus 980/2011)

Ominaispiirteiden tarkastelussa arvioidaan vesimuodostuman olemassa olevia ominaisuuksia. ELY-keskuksissa tarkastelu tehdään valtakunnallisesti määritettyjen kriteerien mukaan. Arviointitulokseen vaikuttavat erityisesti valtakunnallisesti määritetyt arviointikriteerit. Tietojen puuttuessa tehdään harkinnanvaraisia asiantuntija-arvioita. Vertailuolosuhteiden määrittelytulos ja vesimuodostuman tyyppi vaikuttavat vesimuodostumalle asetettavaan tilatavoitteeseen.

Keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi nimeäminen tehdään valtakunnallisten ohjeiden mukaisesti ja osittain harkintavaltaa käyttävinä asiantuntija-arvoina. Arviointitulokseen vaikuttavat erityisesti valtakunnallisesti määritetyt arviointikriteerit. Nimeäminen vaikuttaa vesimuodostumalla asetettavaan tilatavoitteeseen.

Pohjavesialueiden rajaukset vaikuttavat merkittävästi maankäyttöön. Rajausten tekemisessä pyritään noudattamaan valtakunnallisia linjauksia, mutta alueella tehtävät päätökset ovat asiantuntija-arvioita, joten rajausten määrittäminen sisältää harkintavaltaa. Pohjavesialuerajaukset ja pohjavesiluokat vaikuttavat käyttörajoituksiin ja myös toiminnan sijoittamiseen alueelle mahdollisen pohjaveden pilaantumisriskin takia.

Merenhoidon suunnittelussa ominaispiirteiden tarkastelu ja hyvän tilan määrittäminen vaikuttavat vastaavalla tavalla meriympäristölle asetettavaan tilatavoitteeseen ja toimenpidetarpeeseen.

Koska ominaispiirteiden määrittely vaikuttaa vesimuodostuman tilatavoitteeseen, sillä on merkittävä vaikutus julkisen oikeuden toteutumiseen esimerkiksi toiminnanharjoittajan suunnittelemassa uuden toiminnan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Pohjavesialuerajaus ja pohjavesiluokka vaikuttavat toimintaa rajoittaviin määräyksiin ja suojelumääräyksiin, jotka vaikuttavat toiminnan harjoittajiin ja kansalaisten oikeuksiin.

Ominaispiirteiden tarkastelun sisältäessä julkisen vallan käyttöä, merkittäviä vaikutuksia julkisen oikeuden toteutumiseen ja yhdenvertaisuuteen, harkintavaltaa ja vertailukelpoisuusvaatimuksia on tarkastelun tekeminen viranomaistyönä perusteltua. Vesienhoidon suunnittelussa vastaava ominaispiirteiden tarkastelu on tehty ennenkin, joten myös toteutuksen kannalta työ on tarkoituksenmukaista tehdä omana työnä. Vastuu tehtävän toteuttamisesta kannattaa säilyttää maakunnilla. Merenhoidon suunnittelussa tarkastelu on tehty Suomen ympäristökeskuksessa, mikä on jatkossakin kannatettava vaihtoehto.

5.1.3 Tilan arviointi

Vesienhoidon suunnittelussa tehdään pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan luokittelut. Pohjavesille tehdään määrällisen tilan ja kemiallisen tilan luokittelu. Tilan arviointi sisältää poikkeuksellisen luonnonolosuhteen tai onnettomuuden aiheuttaman vesien tilan tilapäisen huonontumisen merkityksen ympäristötavoitteiden kannalta. (Vesienhoitoasetus 1040/2006)

Merenhoidon suunnittelussa tila-arvioinnissa on otettava huomioon merivesien olennaiset piirteet ja ominaisuudet, paineet ja vaikutukset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät ja merensuojeluyhteistyön puitteissa tehdyt sopimukset. Myös merenhoidon suunnittelussa arvioidaan meren tilan tilapäistä huononemista ja sen vaikutuksia

ympäristötavoitteisiin. Tilapäisessä huononemisessa otetaan huomioon maiden rajat ylittävät vaikutukset ja kansainvälisten toimien puute. (Merenhoitoasetus 980/2011)

Vesimuodostuman tilan arviointiin ja luokitteluun vaikuttavat tyypittely ja vertailuolosuhteet. Tila-arvioinnissa noudatetaan valtakunnallisia ohjeita ja raja-arvoja. Luokittelut perustuvat vedenlaadun seurantatietoihin mutta niitä tehdään myös asiantuntija-arvioina ja osaksi luokittelussa käytetään vesimuodostumien ryhmittelyjä. Tila-arvioinneissa käytetään harkintavaltaa. Arviointitulos vaikuttaa vesimuodostumalle asetettuun tilatavoitteeseen ja kuormitus- ja muiden tekijöiden vähennys- tai parannustavoitteisiin.

Vesien tilan parantamistavoitteilla on merkittävä vaikutus julkisen oikeuden toteutumiseen esimerkiksi toiminnanharjoittajan suunnittelemassa uuden toiminnan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Koska tila-arviointi sisältää vaikutuksia julkisen oikeuden toteutumiseen, julkisen vallan käyttöä ja harkintavaltaa, tarkastelu tulee tehdä viranomaistyönä. Oma työ on myös tarkoituksenmukaista, koska arvioinnit ovat jatkossa edellisten arviointien tarkastuksia, ja samalla säilytetään suunnittelun tulosten yhdenvertaisuus.

5.1.4 Vesien- ja merenkäytön taloudellinen analyysi

Vesienhoidon suunnittelussa taloudellinen analyysi sisältää arvioinnin veden käyttötarkoitusten taloudellisesta merkityksestä, veden hankinnan ja tarpeen pitkän ajan ennusteesta, vesipalvelujen taloudellisen selvityksen sekä vedenkäytön kustannustehokkaimmat yhdistelmät toimenpideohjelmaa varten. Merenhoidon suunnittelussa taloudellinen selvitys sisältää tietoa vesien käytöstä ja meriympäristön tilan huononemisesta johtuvista kustannuksista. (Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011)

Taloudellisessa selvityksessä tarkastellaan myös vesipalveluiden kustannusten kattamisen periaatetta sekä kootaan kustannustehokkaimpia toimenpideyhdistelmiä toimenpideohjelmaa varten. Selvityksellä on vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksiin, oikeusturvaan ja hyvään hallintotapaan. Vesipalveluiden kustannusten kattamisen periaatteessa saattaa olla merkittäviä poikkeamia kuten esimerkiksi ylihinnoiteltuja palveluita, joilla paikataan kuntataloutta. Kustannusten kattaminen tarkoittaa kulujen kattamista käyttömaksuin, mutta ylihinnoitteluakaan ei pidetä suotavana. Tehtävässä

arvioidaan olemassa olevia tietoja, joten selvityksiä on mahdollista teettää konsulttitoimeksiantoina. Julkisen vallan käyttö saattaa kuitenkin ylittää merkittävän vallankäytön rajan, joten analyysistä ja selvityksistä tehtävät johtopäätökset tulee tehdä viranomaistyönä.

5.1.5 Tilan seuranta

Vesienhoidon suunnittelussa vesien tilan seuranta sisältää seurantaohjelman laatimisen. Seurantaohjelmassa määritetään seurannan tarpeet (seurantapaikat ja -tiheys, seurattavat tekijät sekä laatuvaatimukset). Seurannan tavoitteena on tuottaa tietoa ihmistoiminnan vaikutusten ja vesien tilatavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi. (Vesienhoitoasetus 1040/2006)

Meren tilan seuranta sisältää meriympäristöön ja mereen vaikuttavan toiminnan seurannan tarpeiden määrittelyn, seurantaohjelman laatimisen ympäristötavoitteiden saavuttamisen seuraamiseksi ja merivesien jatkuvaa kokonaisvaltaista seurantaa varten. Seurantaohjelma sisältää seurattavat tekijät, seuranta-alueet ja -tiheyden. (Merenhoitoasetus 980/2011)

Seuranta todentaa nykyisen vesien tilan, vesien tilan kehittymisen ja mahdolliset puutteet kehityksessä. Seurantaohjelma sovitetaan yhteen viranomaisten kesken. Seurantaohjelmalla on merkittävä vaikutus käytössä olevaan tilatietoon ja myös tavoitteiden asettamiseen. Ohjelman laatimisessa käytetään julkista valtaa ja merkittävästi harkintavaltaa, jolla saattaa olla vaikutusta yksilön oikeuksiin. Ohjelman laatiminen tulee säilyttää viranomaistyönä. Vesien tilan seurantaan liittyvillä näytteenotoilla ei ole vaikutusta julkisen oikeuden toteutumiseen eikä se sisällä julkisen vallan käyttöä. Näytteenottotehtävät voidaan ulkoistaa konsultille ja näin on jo tehtykin.

5.1.6 Toimenpiteiden toteutuksen seuranta

Vesien- ja merenhoidon suunnittelussa toteutuksen seuranta sisältää toimenpiteiden toteutustilanteen kartoituksen. Kartoitukseen voidaan sisällyttää myös muita kuin suunnittelun mukaisia toimenpiteitä, jos niillä on vesien tilaa parantava vaikutus. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011)

Toimenpiteiden toteutuksen seuranta on siis olemassa olevan tilanteen kartoitusta ja toteamista. Kartoitustyöllä ei ole vaikutusta julkisen oikeuden toteutumiseen eikä se sisällä julkisen vallan käyttöä. Johtopäätösten tekeminen toimenpiteiden toteutustilanteesta ja siitä tehtävät jatkotoimenpide-esitykset sisältävät kuitenkin julkisen vallan käyttöä. Selvitystyö voidaan teettää konsulttityönä, mutta johtopäätösten tekeminen tulee säilyttää viranomaistyönä.

5.1.7 Suunnittelualueiden määrittäminen

Vesienhoidon suunnittelussa vesienhoitoalue koostuu yhdestä tai useammasta vesistöalueesta. Nykyiset vesienhoitoalueet ja vesienhoitotyötä koordinoivat ELY-keskukset on säädetty asetuksella 1303/2004. Vesienhoitosuunnitelma laaditaan vesienhoitoalueelle ja sen kokoa koordinoiva ELY-keskus. Toimenpideohjelmat voivat koostua yhdestä tai useammasta vesistöalueesta. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004)

Merenhoidon suunnittelussa Suomeen laaditaan yksi merenhoitosuunnitelma. Toimenpideohjelmia voidaan laatia useita ja sellainen voidaan laatia myös jollekin ominaisuudelle tai toiminnalle. Suunnittelualueet (sopiva merialuejako Suomenlahti, Saaristomeri jne.) voidaan sopia kansallisesti. Tavoitteita asetetaan merialueille ja toimenpiteet kohdistetaan mantereelle vesistöalueittain. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004)

Vesien- ja merenhoidon suunnittelussa suunnittelualueet määritetään valtakunnallisten ohjeiden mukaisesti. Suunnittelualueilla saattaa olla vaikutusta ympäristötavoitteiden asettamiseen ja toimenpiteiden määrään, vaikka toimenpiteet mallinnetaan tilatavoitteiden perusteella. Ympäristön tilan kriteerit ovat samat kaikilla alueilla suunnittelurajoista riippumatta. Suunnitteluprosessi on myös alueesta riippumaton. Suunnittelualueiden määrittäminen sisältää julkisen vallan käyttöä sekä harkintavaltaa ja niillä on merkittävä vaikutus töiden tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen. Suunnittelualueet on jo määritetty eikä niissä yleensä ole merkittävässä määrin muutoksia, joten alueet on tarkoituksenmukaista edelleen määrittää omana työnä.

5.1.8 Paineiden vähentämistavoitteet

Vesienhoidon suunnittelussa tavoitteena on, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja niiden tila on vähintään hyvä, keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi nimettyjen vesimuodostumien tila ei heikkene ja ne ovat hyvässä saavutettavissa olevassa tilassa ja pohjavesimuodostumia pilaavien aineiden pitoisuuksien pysyvää ja merkittävää kasvamista ehkäistään. Paineiden vähentämistavoite asetetaan hyvän ja tyydyttävän tilan rajalle ja vertailussa käytetään vastaavan tyyppisen vesimuodostuman mahdollisimman luonnonmukaisessa tilassa olevaa vesimuodostumaa (vertailuolosuhteet). Tilatavoitteet tulee saavuttaa vuonna 2015, ongelmatapauksissa on mahdollista esittää aikatavoitteeksi vuotta 2021 ja poikkeuksellisen ongelmallisissa tapauksissa vuotta 2027.

Vähentämistavoitteet asetetaan kaikille toimintasektoreille ja tavoitteen suuruudessa sektorista syntyvä kuormituksen määrä otetaan huomioon, eli toisin sanoen kaikki osallistuvat vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen ainakin joillakin toimintasektoreilla. Paineiden vähentämistavoitteista neuvotellaan ja tavoite pyritään sopimaan yhteistyössä toimijoiden kanssa.

Merenhoidon suunnittelussa määritetään meriympäristön hyvää tilaa osoittavat yleiset tavoitteet. Ravinnekuormituksen vähennystavoitteet sovitaan yhteistyössä HELCOMin kanssa. Hyvä tilan saavuttamisen seurannan ja arvioinnin tekemiseksi suunnitellaan mitattavat tavoitteet ja indikaattorit. Merenhoidossa asetetut ympäristötavoitteet tulee saavuttaa vuoden 2020 loppuun mennessä ja poikkeustapauksissa vuonna 2027.

Vähentämistavoite riippuu hyvän tilan ja vesimuodostuman nykyisen tilan erotuksesta ja määräys sisältää harkintavaltaa. Koska paineiden vähentämistavoite vaikuttaa vesimuodostuman, valuma-alueen tai merialueen käyttöön, sillä on merkittävä vaikutus julkisen oikeuden toteutumiseen esimerkiksi toiminnanharjoittajan mahdollisesti suunnittelemassa uuden toiminnan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Koska osaprosessilla on merkittävä vaikutus yksilöön etuun ja velvoitteisiin, tavoitteet tulee asettaa tasapuolisesti (objektiivisuus ja yhdenvertaisuus/tasapuolisuus) ja varmistaa hallinnon luottamus tekemällä tavoiteasetanta viranomaistyönä kuten myös siihen liittyvä sidosryhmäyhteistyö tavoitteiden sopimisessa.

5.1.9 Merenhoidon uusien ja vesienhoidon täydentävien toimenpiteiden tarve

Vesienhoidon toimenpideohjelmissa esitetään perustoimenpiteet, jotka käytännössä sisältyvät voimassa oleviin EU- ja kansallisiin lainsäädäntöihin, ja täydentävät toimenpiteet (esim. uudet lainsäädännölliset keinot, ohjauskeinot, sopimukset ja ohjeet, ennallistamiset ja kunnostukset, koulutus, tutkimus ja kehitys, pilotointi), toimenpiteet poikkeuksellisten tilanteiden varalle sekä kustannustehokkaat toimenpiteiden yhdistelmät. Nykyiset toimenpiteet listataan ja niiden määrä arvioidaan. Täydentäviä toimenpiteitä tarvitaan, mikäli perustoimenpiteet eivät riitä vesien hyvä tilan saavuttamisen tai asetettujen paineiden vähentämistavoitteita ei muutoin saavuteta suunnittelun mukaisessa aikataulussa. Täydentäviä toimenpiteitä on esitetty ja hyväksytty kaikille sektoreille, joissa ihmistoiminta aiheuttaa paineita. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006)

Jos merenhoidon suunnittelussa tilatavoitetta ei saavuteta olemassa olevilla ja aiemmin päätetyillä kansallisilla tai unionin tai kansainvälisillä toimenpiteillä, voidaan asettaa tarvittavat lisätoimenpiteet. Merenhoidon suunnittelussa on arvioitu, että nykyiset toimenpiteet eivät riitä, vaan tarvitaan lisätoimenpiteitä, joita on esitetty ja hyväksytty hyvän meriympäristön tavoitteiden saavuttamiseksi. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Merenhoitoasetus 980/2011)

Perustoimenpiteet ovat jo voimassa olevaa sääntelyä ja sopimuksiin perustuvia sitoumuksia, jotka jo vaikuttavat toimintaan. Perustoimenpiteillä ei ole olemassa olevaan toimintaan enempää vaikutusta oikeuksiin kuin, mitä toimenpiteillä on muutoinkin. Nykyisten toimenpiteiden keräämisessä ei käytetä julkista valtaa, joten työn voi teettää konsulttitoimeksiantona. Vesien- ja merenhoidon tavoitteet tulee ottaa huomioon useiden lakisäädösten ja lupapäätösten soveltamisessa ja toimeenpanossa, joten uuteen tai muuttuvaan toimintaan laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä vaikuttaa.

Lisätoimenpiteiden ja uusien toimenpiteiden tarpeella on merkittävä vaikutus paikalliseen toimintaan ja alueen käyttöön, mutta vaikutus saattaa ylittää toimenpiteiden luonteen takia huomattavasti yksittäistä vesimuodostumaa laajemmallekin. Ohjauskeinoja edistettäessä ja käytettäessä vaikutus saattaa ylittää kaikkiin kansalaisiin ja toimintaan koko maan laajuudessa.

Uusien ja täydentävien toimenpiteiden tarpeen toteaminen vaikuttaa merkittävästi julkisen oikeuden toteutumiseen ja asettaa rajoituksia ihmistoiminnasta sallituille paineille ja siten alueiden käytölle ja toiminnoille. Osaprosessilla on merkittävä vaikutus yksilöön etuun ja velvoitteisiin, tavoitteet tulee asettaa tasapuolisesti (objektiivisuus ja yhdenvertaisuus/tasapuolisuus) ja myös hallinnon luottamukseen. Uusien toimenpiteiden tarve tulee tunnistaa ja määrittää viranomaistyönä. Nykytoimenpiteiden listaus ja määrien arviointi sen sijaan on olemassa olevan tilanteen toteamista ja voidaan toteuttaa konsulttitoimeksiantona.

5.1.10 Toimenpiteiden mitoitus ja suunnittelu

Vesienhoidon suunnittelussa toimenpiteiden suunnittelulla ja mitoituksella on tarkoitus rakentaa kustannustehokkaat toimenpideyhdistelmät, joilla pystytään parantamaan vesien tilaa niin, että hyvä tila saavutetaan aikataulun mukaan. Lähtökohtana ovat perustoimenpiteet ja, jos ne eivät riitä, esitetään lisätoimenpiteitä. Vesienhoidon suunnittelussa toimenpiteiden mitoitukseen käytetään useita erilaisia mallinnuksia, joissa eri toimenpiteille on tallennettu arvioitu vaikutus vesien tilaan. Eri mallinnuksien tuloksista ja eri toimenpideyhdistelmistä etsitään kustannustehokkaimpia vaihtoehtoja. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011)

Viime kädessä toimenpiteiden mitoitus hiotaan lopulliseen muotoonsa sidosryhmäyhteistyön kautta. Tämä on toimenpiteiden suunnittelun tärkein vaihe, sillä samalla sidosryhmät hyväksyvät heille asetetut toimenpidetavoitteet ja heidät sitoutetaan samalla toimenpiteiden toteutukseen. Lopullinen suunnitelma tehdään avoimen ja rakentavan sidosryhmäkeskustelun ja yhteistyön kautta. Tässä yhteydessä on nimenomaan mahdollisuus painottaa maakunnallisia erityispiirteitä ja prioriteetteja.

Merenhoidon suunnittelussa vesienhoidon toimenpiteet muodostavat perustoimenpiteiden kokonaisuuden. Merenhoidon suunnitteluun kuuluu tarkasteltavia asiakokonaisuuksia, joita ei ole vesienhoidossa, ja osittain vesienhoidon toimenpiteet eivät riitä meren hyvän tilan saavuttamiseen. Myös merenhoidon toimenpiteiden riittävyden arviointiin käytetään mallinnuksia ja toimenpiteistä kootaan kustannustehokkaat yhdistelmät.

Koska arviointeja tehdään osittain harkinnanvaraisina asiantuntija-arvioina ja mallinnuksin, joissa vaikutuksien laskennassa käytetään arvioita, tarkastelun tekemistä ei pidä ulkoistaa. Toimenpiteiden mitoituksella saattaa olla vaikutuksia asetetuista tavoitteista poikkeamiseen. Koska paineiden vähentämistavoite sisältää julkisen vallan käyttöä, vaikutuksia julkisen oikeuden toteutumiseen ja harkintavaltaa, on perusteltua, että tehtävä toteutetaan viranomaistyönä. Tehtävän hoitaminen omana työnä on perusteltua myös tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen, yksilöiden ja toimijoiden yhdenvertaisuuden sekä hallinnon luottamuksen ja vastuun kannalta.

5.1.11 Sosioekonomiset vaikutukset ja suunnittelun vaikutusarviointi

Vesienhoidon ja merenhoidon suunnitelmissa esitetään arvio toimenpideohjelman taloudellisista vaikutuksista sekä mahdollisista rahoituslähteistä. Sosioekonomiseen arviointiin kuuluu vaikutusarvio kotitalouksiin, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin. Käytännössä vaikutukset yltyvät kaikkeen toimintaan, mutta useimmat toimenpiteet, niistä aiheutuvat kustannukset ja muut vaikutukset ovat muutoinkin käynnissä. (Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011)

Vesien- ja merenhoitosuunnitelmiin sovelletaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) koskevaa lainsäädäntöä. Vesienhoitosuunnitelman osana on esitettävä lain vaatimukset täyttävä ympäristöselostus. Ympäristöselostuksessa esitetään tiedot suunnitelmasta ja tarkastelluista toimenpidevaihtoehdoista sekä arvio niiden ympäristövaikutuksista.

Tarkasteluilla arvioidaan valittujen toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia ympäristöön sekä sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset. Selostuksen laatiminen on kooste suunnittelussa tehdyistä valinnoista eikä laatimisvaiheessa käytetä merkittävästi julkista valtaa. Ympäristöselostuksesta kuullaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja siinä yhteydessä kaikilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä esityksestä. Mielipiteet tulee käsitellä ja ottaa huomioon suunnitelman täydennyksessä. Johtopäätösten tekeminen laadituista selvityksistä on kuitenkin säilytettävä viranomaistehtävänä.

5.1.12 Poikkeamien määrittely ja nimeäminen

Vesienhoidon suunnittelussa ympäristötavoitteista voidaan poiketa uuden merkittävän hankkeen vuoksi, ympäristötavoitteita voidaan lieventää lainsäädännön antamilla mahdollisuuksilla ja määräaikoja voidaan pidentää perustellusti. Merenhoidon suunnittelussakin ympäristötavoitteista voidaan poiketa lainsäädännön mukaisilla perusteilla. Tavoiteaikataulusta voidaan tapauskohtaisesti poiketa, jos luonnonolosuhteista johtuen tavoitetta ei saavuteta. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011)

Voimakkaasti muutetuksi nimeämisellä, poikkeamien käsittelyllä ja arvioinnin lopputuloksella on merkittävä vaikutus sallittuun toimintaan ja kuormituksen vähennystavoitteeseen. Arvioinnit perustuvat osittain mitattuun tietoon ja osittain asiantuntija-arvioihin. Arviointikriteerien raja-arvot vaikuttavat lopputulokseen. Poikkeamien määrittely vaikuttaa merkittävästi kansalaisten ja toimijoiden oikeuksiin esimerkiksi luvanvaraisen toiminnan lupaharkinnassa. Osaprosessilla on merkittävä vaikutus yksilöön etuun ja velvoitteisiin ja tavoitteet tulee asettaa tasapuolisesti (objektiivisuus ja yhdenvertaisuus/tasapuolisuus). Julkisen vallan käytön, harkintavallan käytön ja hallinnon luottamuksen varmistamiseksi tulee poikkeamien määrittely tehdä viranomaistyönä.

5.1.13 Toimenpideohjelman laadinta

Vesienhoidon suunnittelussa toimenpideohjelmassa on esitettävä vesienhoidon perustoimenpiteet ja täydentävät toimenpiteet, toimenpiteet poikkeuksellisten tilanteiden varalle ja vaihtoehtoisia toimenpideyhdistelmiä. Toimenpideohjelmat laaditaan tarkoituksenmukaisille aluekokonaisuuksille. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006)

Myös merenhoidon suunnittelussa ELY-keskukset valmistelevat toimenpideohjelman toimialueellaan. Merenhoidon toimenpideohjelmassa määritetään meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi tai ylläpitämiseksi tarvittavat nykyiset toimenpiteet ja uudet toimenpiteet. Toimenpideohjelmassa esitetään taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, kestävä kehityksen vaatimukset sekä toimenpiteiden vaikutus ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Toimenpideohjelma voidaan laatia koskemaan koko merialuetta tai

jotain sen ominaisuutta tai toimintaa. (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Merenhoitoasetus 980/2011)

Toimenpideohjelman laadinta ja kirjoittaminen eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä vaan suunnitelmaan kootaan aiempien osaprosessien selvityksiä, arvioita ja tuloksia valtakunnallisesti (tai vähintään vesienhoitoalueella sovittuun) yhdenmukaiseen muotoon kirjoitettavaksi toimenpideohjelmaksi. Toimenpideohjelma ei sisällä uusia elementtejä. Tehtävä voidaan teettää konsulttitoimeksiantona.

5.1.14 Prosessiin liittyvät horisontaaliset tehtävät

Viestintä on toiminnan julkisuuden ja avoimuuden kulmakivi. Vesien ja meren tilasta ja niihin liittyvistä suunnitteluista annetaan tiedotteita ja kerrotaan erilaisissa tilaisuuksissa. Vesien- ja merenhoidon suunnittelussa keskeiset viestintäkanavat ovat yhteistyöryhmien kokoukset ja keskustelutilaisuudet sekä kuulemiset.

Yhteistyöryhmät ovat koko prosessin toteutuksessa lakisääteinen sidosryhmäyhteistyövelvoite (Vesien- ja merenhoitolaki 1299/2004, Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011). Yhteistyöryhmissä sovitaan tavoitteet ja toimenpiteet alueen toimijoiden kanssa. Lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskus toteuttaa yhteistoimintaa kolmessa alatyöryhmässä, jotka ovat maatalous-, metsätalous- ja pohjavesiryhmä. Lounais-Suomessa toimii myös vesistöalueryhmät, jotka käsittelevät vesien- ja merenhoitoasioita, edistävät toimenpiteiden toteutusta ja keskustelevat ajankohtaisista asioista sekä alueella käynnissä olevasta hanketoiminnasta. Yhteistyö täyttää lainsäädännön vaatimukset ja jopa ylittää ne. Yhteistyöryhmätoiminta on prosessin keskeinen laillisuus-kriteeri ja toiminnalla osoitetaan hallinnon vastuun ottaminen, varmistetaan toiminnan avoimuus ja hyvän hallintotavan kriteerien täytyminen.

Kuulemiset ovat vesien- ja merenhoidon suunnittelussa menettely, jolla kerätään kaikilta kansalaisilta näkemyksiä ja kannanottoja laadittuihin suunnitelmiin (Vesienhoitoasetus 1040/2006, Merenhoitoasetus 980/2011) Lakisääteiset kuulemiset järjestetään ennen vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman valtioneuvoston käsittelyjä. Saatu palaute käydään läpi ja otetaan huomioon suunnitelmissa. Kuulemiset varmistavat hyvän hallinnon mukaisen julkisuus- ja luottamusperiaatteen. Kuulemismenettelyjen järjestäminen maakunnan viranomaistyönä on tarkoituksenmukaista.

Tietojärjestelmään tallennetaan vesimuodostumista kaikki tieto: ominaispiirteet, vesien tilatiedot, vesimuodostumiin kohdistuvat paineet ja niiden vähentämistarpeet sekä toimenpiteet. Tietojärjestelmä on julkisen vallan käytön kannalta merkittävä, koska sieltä kerätään tiedot EU-raportointia varten. Tietojen tallentaminen rekisteriin on hyvä tapa varmistaa tietojen oikeellisuus ja samalla organisaatio ottaa asianmukaisen vastuun tehtävän tuloksista ja johtopäätöksistä, joten tallennustyö on hyvä pitää viranomaistyönä.

5.2 Vesien- ja merenhoidon tehtävien järjestämisehdotukset

Merenhoidon suunnittelu on nykytilanteessa käytännössä keskitetty ministeriöön ja Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Jos maakuntaudistuksen jälkeen suunnittelu jatkuu nykyisellä menettelyllä, se on kannatettavin vaihtoehto, mutta, jos suunnittelu jakaantuu kaikkiin rannikko-ELY-keskuksiin, voidaan suunnittelua toteuttaa konsulttityönä vastaavissa osaprosesseissa kuin vesienhoidon suunnittelussakin. Suunnittelu vaatii Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa työaikaa enimmillään lähes 2 htv:tä / vuosi ja vähimmillään alle 1 htv:n/ vuosi, mutta muissa rannikko-ELY-keskuksissa vain vajaan yhden htkk:n verran. Kuten vesienhoidossa myös merenhoidossa kuuleminen, yhteistyö sekä suunnittelun yhteensovittaminen ovat tehtävinä sen luonteisia, että niiden tulee kuulua maakunnissa hoidettaviin viranomaistehtäviin.

Vesienhoitosuunnitelman laatimisen tulevaisuus maakunnissa on vielä avoin. Nykyisin suunnitelmat laaditaan vesienhoitoalueen työtä koordinoivassa ELY-keskuksessa, mutta tulevien maakuntien näkökanta tehtävän järjestelyissä ei vielä ole tiedossa. Mikäli vesienhoitosuunnitelman kirjoittaminen hajaantuu kaikkiin maakuntiin, se lisää työmääriä, joten järjestäminen kannattaa arvioida tarkoin. Vesienhoitosuunnitelman kirjoittamista ei tässä arvioinnissa ole käsitelty.

Konsulttitoimeksiannoilla säästetään omaa työaikaa noin puoli henkilötyövuotta, jota olisi mahdollista käyttää muiden tarkoituksenmukaisten ympäristötehtävien hoitamiseen. Säästyvä aika jakaantuu pieniin osiin, mikä hankaloittaa säästävän ajan hyödyntämistä. Vähintään yhtä tärkeää on vaikuttaa työn valtakunnalliseen ja vesienhoitoalueella tehtävään ohjaukseen suunnittelutyön määrien ja aikataulujen hallitsemiseksi ja erityisesti painopisteen siirtymiseksi suunnittelusta toimenpiteiden toteutukseen. Vesienhoidon suunnitteluprosessin järjestämisehdotus on taulukossa 1.

Taulukko 1. Vesienhoidon suunnitteluprosessin järjestelyehdotus.

Osaprosessi	Osaprosessin toteutus	Tarkennuksia
Ominaispiirteiden tarkastelu	Viranomaistyö	Tarkoituksenmukaisuus, julkisen vallan käyttö
Paineiden arviointi	Viranomaistyö	Tarkoituksenmukaisuus, julkisen vallan käyttö, tehdään tila-arvioinnin yhteydessä ja vaikuttaa arviointitulokseen
Tilan arviointi	Viranomaistyö -kemiallinen tila keskitetysti, viranomaistyössä työajan säästö noin 1htkk	Merkittävä julkisen vallan käyttö, tarkoituksenmukaisuus, kemiallisen tilan arviointi noudattaa raja-arvoja eikä sisällä harkintavaltaa
Vesien- ja merenkäytön taloudellinen analyysi	Konsulttitoimeksianto, ei tehdä nykyisinkään viranomaistyönä (työajan säästö prosessilta 1-2 htkk)	Johtopäätökset viranomaistyönä
Toimenpiteiden toteutuksen seuranta	Konsulttitoimeksianto, viranomaistyössä työajan säästö noin 1 htkk	Tarkoituksenmukaisuus, johtopäätökset viranomaistyönä
Suunnittelualueiden määrittäminen	Viranomaistyö	Vallan käyttö, tarkoituksenmukaisuus
Paineiden vähentämistavoitteiden asettaminen	Viranomaistyö	Merkittävä julkisen vallan käyttö
Merenhoidon uusien ja vesienhoidon täydentävien toimenpiteiden tarve	Uusien toimenpiteiden tarvearvioinnit viranomaistyönä, nykytoimenpiteiden arvioiminen konsulttitoimeksiantona, viranomaistyössä työajan säästö 1-2 htkk	Uudet toimenpiteet: merkittävä julkisen vallan käyttö, johtopäätökset viranomaistyönä
Toimenpiteiden mitoitus ja suunnittelu	Viranomaistyö	Vallan käyttö, sidosryhmäyhteistyö
Sosioekonomiset vaikutukset ja suunnittelun vaikutusarvio	Konsulttitoimeksianto (työajan säästö prosessilta 1-2 htkk)	Johtopäätökset viranomaistyönä
Poikkeamien määrittely ja nimeäminen	Viranomaistyö	Merkittävä julkisen vallan käyttö
Toimenpideohjelmien laadinta	Konsulttitoimeksianto, viranomaistyössä työajan säästö 2-3 htkk	Ei sisällä julkisen vallan käyttöä
Horizontaaliset tehtävät; viestintä, kuulemiset, yhteistyö, suunnittelun yhteensovittaminen ja tietojärjestelmät	Viranomaistyö	Julkisen vallan käyttö, tarkoituksenmukaisuus, hyväksyttävyyys

5.3 Ehdotus muiden tehtävien ulkoistamismahdollisuuksien arviointimalliksi

Tehtävien ulkoistamismahdollisuuksien arvioinnin tekeminen lähtee liikkeelle koko prosessin arvioinnista ja etenkin tehtävän ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastelusta, vallan käytön määrän ja laadun tarkastelusta ja hyvä hallintotavan periaatteiden toteutumisen varmistamisesta. Tarkastelu etenee koko prosessin tarkastelusta osaprosessien ja tehtävien tarkoituksenmukaisen järjestämisen arviointiin,

julkisen vallan käytön ja vaikutuksien tunnistamiseen sekä hyvän hallintotavan periaatteisiin. Horisontaaliset tehtävät kannattaa tunnistaa erikseen ja arvioida niiden merkitystä prosessissa. Horisontaalisilla tehtävillä on painoarvoa etenkin viranomaisen vastuu oton osoittamiseen, julkisuuskuvaan ja toimeenpanon sujuvoittamiseen.

Taulukko 2. Prosessin ulkoistamismahdollisuuksien arviointi tehtävien järjestelymahdollisuuksia kartoitettaessa.

Arviointiprosessi	Mitä pitää ottaa huomioon?
1. Arvioi alustavasti, onko tehtävän ulkoistaminen tarkoituksenmukaista?	Mitä ulkoistamisella saavutetaan (työajan ja kustannusten säästö, lisäarvo)? Oma työtilanne? Toimeksiannon ohjaus? Hankinnan rahoitus?
2. Arvioi prosessin / säädöksen julkisen vallan käytön vaikutuksia.	Mihin tahoihin ja toimintaan prosessin tulokset vaikuttavat? Miten prosessi vaikuttaa? Onko vaikutus merkittävä? Missä muissa lainsäädännöissä prosessi vaikuttaa päätöksiin?
3. Tarkastele prosessia hyvän hallinnon kriteereiden täyttymisen kannalta.	Vaarantuuko prosessin laillisuus tai hyvä hallintotapa ulkoistuksessa joiltain osin? Missä prosessin vaiheessa käytetään julkista valtaa? Minkälainen ja kuinka suuri on tehtyjen päätösten ja esitysten vaikutus yksilön tai toimijoiden etuuksiin tai velvoitteisiin?
4. Onko tarkoituksenmukaista arvioida prosessia tarkemmin tehtävien järjestämismahdollisuuden kannalta?	Onko osaprosesseissa merkittäviä työmääriä sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, joita on lukumäärällisesti paljon ja ne toistuvat usein? Kuuluuko osaprosesseihin selvitysten laatimista tai mittauksia?
5. Jaa prosessi toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaisesti osaprosesseihin.	Onko olemassa valtakunnallinen toimintamalli, jossa prosessi on jaettu osaprosesseihin? Vaarantuuko laillisuus ulkoistuksessa? Kokoa horisontaaliset tehtävät (esim. viestintä, kuulemiset, tietojärjestelmät, yhteistyö jne).
6. Määritä osaprosessin keskeiset tehtävät.	Onko valtakunnallisessa toimintamallityössä prosessi jaettu tehtävätasolle? Onko lainsäädännössä määritetty prosessi tehtävätasolle?
7. Arvioi osaprosessien keskeisten tehtävien julkisen vallankäytön merkittävyyttä ja vaikutuksia.	Onko keskeisillä tehtävillä vaikutuksia yksilöön ja toimijoihin? Minkälaista vallan käyttöä tehtävät sisältävät? Vaarantuuko yhdenvertaisuus?
8. Tunnista osaprosessin toteutukseen liittyvät hyvän hallinnon periaatteet ja arvioi niiden toteutuminen.	Onko ulkoistamisella vaikutuksia julkisen vallan käyttöön ja hyvän hallintotavan periaatteiden toteutumiseen: laillisuus, objektiivisuus, yhdenvertaisuus, julkisuus, tarkoituksenmukaisuus, luottamussuoja, hallinnollinen päätöksenteko ja vastuu.
9. Tee johtopäätökset ja arvioi konsulttitoimeksiantomahdollisuudet.	Onko ulkoistaminen mahdollista julkisen vallan käytön ja hyvän hallintotavan kannalta? Tarvitaanko ulkoistamiseen liittyviä alustavia rajauksia ja reunaehtoja?

6 YHTEISTYÖLLÄ ONNISTUEN KOHTI TULEVAA MAAKUNTAA

Ympäristötehtävien tulevaisuus on tulevan organisaatiomuutoksen myötä murroksessa ja uhattuna tehtävien pirstoutuessa eri organisaatioihin. Vastaukseksi epävarmuuteen ja hajaantumiseen on tulevien maakuntien uusien ympäristötoimintojen hahmottaminen ja rakentaminen aloitettava ennakoiden ja yhteistyössä ELY-keskuksen ja maakuntien liittojen kesken laatimalla tulevien maakuntien ympäristötehtäville alustavat visiot ja muodostamalla nykyisistä siirtyvistä tehtävistä ja tarvittavista uusista tehtävistä alustavien visioiden tavoitteita tukevat ja maakuntia kiinnostavat ympäristötehtäväkokonaisuudet. Alustava visio tulee laatia osallistavalla menettelyllä, jotta henkilöstö sitoutuu uusiin tehtäviin ja tavoitteisiin.

Tulevien maakuntien ympäristötehtävien tavoitteiden ja tuloksellisuuden kannalta keskeistä on näkyminen maakuntien identiteeteissä ja maakuntastrategioissa. Näkyvyyden ja jalansijan varmistamiseksi tulevissa maakunnissa on nyt ajankohtaista panostaa suunnitelmallisesti näkyvyyteen ja erityisesti positiiviseen näkymiseen. Näkyvyys voidaan varmistaa viestinnällä sekä ajankohtaisissa asioissa että pidemmän ajan viestintäsuunnitelmalla, joka sovitetaan yhteen maakuntien liittojen viestinnän kanssa.

Ympäristötehtävien tehtäväkokonaisuuden toteuttamisessa keskeiseksi ongelmaksi muodostuu käytössä olevien resurssien (rahoitus, osaaminen ja työaika) riittävyys. Ympäristötehtävän hoitamisessa on harkittava nykyisten siirtyvien tehtävien järjestämistä esimerkiksi konsulttitoimeksiantoina. Järjestelyillä on mahdollista jonkin verran irrottaa työaikaa mutta jatkossa tulee tarkastella myös synergiat ja arvioida niistä saavutettavat hyödyt. Prosesseihin sisältyviä tehtäviä ja sisältöjä tulee priorisoida tarkoituksenmukaisiksi jo prosessin ohjausvaiheessa. Tehtävien uudenlainen järjestäminen voidaan nähdä ja esittää positiivisena asiana, koska se tarjoaa henkilöstölle mahdollisuuksia oman toiminnan kehittämiseen ja uusien tehtävien hoitamiseen.

Epävarmuudet ja riskit vaikuttavat tulevan maakunnan suunnittelutyön etenemiseen ja niihin tuleekin pyrkiä vaikuttamaan ja tuomaan esiin omat näkökannat. Erityisesti osaaminen ja osaamistarpeiden muuttuminen tulevat nousemaan esiin. Osaamisen

kehittämiseen tulee varautua ajoissa. Virastoissa tulee tehdä osaamiskartoitus kehittämistarpeiden tunnistamiseksi. Osaamista tarvitaan myös uudenlaisen toimintaympäristön hallitsemiseen. Uutta tulevien maakuntien sisäistä hallinnointia ja toimintatapaa olisi hyvä harjoitella jo etukäteen etenkin ELY-keskuksissa.

Yhteistyön kehittämisellä saadaan ratkaisuja moniin ongelmiin. Yhteistyön rakentaminen vaatii jäsentelyä ja esimerkiksi toimintakanavien puutteiden esiin nostamista. Jatkossa tuleekin sisäisen yhteistyön kehittämisessä tehtävien yhteensovittamiseen panostaa, jotta sujuva siirtyminen uuteen hallintoon varmistetaan. Ulkoisen yhteistyön kehittämisessä tulee aloittaa keskustelu heti, kun se on mahdollista. Yhteistyötarpeet tulee kartoittaa ja esittää maakuntauudistuksen suunnitteluun jo ennakkoon, jotta lähtötilanne maakunnissa on selvillä yhteistyökeskustelujen alkaessa.

Tulevan maakunnan suunnittelu tulee jatkumaan aina vuoden 2019 alkuun ja sen jälkeenkin todennäköisesti löytyy suunnittelusta aukkoja, joita ei ole osattu ennakoida. Yhteistyöllä, hyvällä suunnittelulla ja positiivisella asenteella on kuitenkin mahdollista rakentaa tuleviin maakuntiin hyvä ja kiinnostava ympäristötehtäväkokonaisuus.

LÄHTEET

Eduskunnan päätös. Laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004. Annettu Helsingissä 30.12.2004. Muutettu 272/2011. Annettu Helsingissä 25.3.2011. Saatavilla sähköisesti ajantasaisena <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041299>.

Heuru, Kauko. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy, 2003. ISBN 951-37-3942-2.

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnasta 7/2014. Annettu Helsingissä 17.1.2014. Saatavilla sähköisesti <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140007>.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009. Annettu Helsingissä 20.11.2009. Saatavilla sähköisesti <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Annettu Helsingissä 5.2.1999. Saatavilla sähköisesti <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtiovarainministeriö. 2016. Maakuntalaki -keskeneräinen luonnos 27.6.2016. Saatavilla sähköisesti <http://alueuudistus.fi/documents>.

Tarasti, Lauri. 2016. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen -lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016. ISBN 978-952-251-751-7 (pdf), ISSN 1798-9714 (pdf).

Valtioneuvosto 2016. Hallitusohjelman toteutus > reformit > maakuntaudistus Hallitusohjelman reformit. <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/reformit>

Valtioneuvoston asetus merenhoidon järjestämisestä 980/2011. Annettu Helsingissä 25.8.2011. Saatavilla sähköisesti <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110980>.

Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä 1040/2006. Annettu Helsingissä 30.11.2006. Saatavilla sähköisesti <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061040>