



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Keskus- ja aluehallinnon virastospelvityshankkeessa (VIRSU) määritelty kuntien ja valtion työnjaon selvitys koskien eräitä tehtäviä

Valtiovarainministeriön muistio

---

11.5.2014

## Sisältö

|      |                                                                                     |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1    | JOHDANTO .....                                                                      | 2  |
| 2    | SELVITETYT TEHTÄVÄT .....                                                           | 3  |
| 3    | SELVITYSKYSYMYKSET .....                                                            | 4  |
| 4    | MINISTERIÖIDEN TEKEMÄ TEHTÄVIEN SIIRRON VAIKUTUSTEN<br>ARVIOINTI .....              | 6  |
| 4.1  | Ministeriöiltä saadut vastaukset .....                                              | 6  |
| 4.2  | Maataloustukihallinnon tehtävät (MMM) .....                                         | 6  |
| 4.3  | Elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta (MMM)<br>..... | 6  |
| 4.4  | Tupakkalain mukaiset tehtävät (STM) .....                                           | 7  |
| 4.5  | Nikotiinivalmisteiden myyntiluvat ja myynnin valvonta (STM) .....                   | 9  |
| 4.6  | Ympäristön tilan seuranta (YM) .....                                                | 11 |
| 4.7  | Jätelain valvonta (YM) .....                                                        | 13 |
| 4.8  | Ympäristöluvut (YM) .....                                                           | 14 |
| 4.9  | Ympäristövalvonta (YM) .....                                                        | 16 |
| 4.10 | Vesilain 5. luvun asiat, ns. ojitusasiat (OM) .....                                 | 17 |
| 4.11 | Vesilain valvonta (OM) .....                                                        | 18 |
| 5    | YHTEENVETO .....                                                                    | 20 |

# 1 JOHDANTO

Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke (VIRSU –hanke) totesi helmikuussa 2015 valmistuneessa koontiraportissaan, että

*”[v]altion ja kuntien tehtävänjaon rajapintaa tarkasteltaessa on tehdyissä selvityksissä voitu havaita, että kunnille on säädetty monia sellaisia ohjaus- ja valvonta-tehtäviä, joissa tehtävän toteuttaminen on sidottu oikeusharkintaan ja on valtion ohjaamaa ja se on toteutettava yhdenmukaisesti koko maassa sekä tehtävän hoito on osassa tapauksia veloitettu toteutettavaksi peruskunnan ulkopuolella laajemmalla alueella. Tehtävien hoitaminen vaatii usein paikallisesti suoritettavaa ns. kenttätöitä.*

*Kyseisten tehtävien mukaiseen toimintaan kohdistuu tehdyn selvityksen mukaan vuosittain kuluja yhteensä yli 220 miljoonaa euroa. Tehtävien valtiollistamista tulisi selvittää jatkotyössä valtiovarainministeriön koordinoimana asianomaisten hallinnonalojen yhteishankkeena. Tavoitteellisesti uudelleenjärjestelyjen kautta haettaisiin 1/3 säästöjä kyseisissä tehtävissä.”*

Valtiovarainministeriö on järjestänyt asian valmisteleminen kolme kokousta. Kokouksiin osallistuneiden ministeriöiden kanssa sovittiin yhteisesti, että jatkoselvitys toteutetaan virkatyönä, eikä sen tekemiseksi perusteta virallista työryhmää tai hanketta. Selvitysprosessi määriteltiin lisäksi toteutettavaksi tarkemmin siten, että valtiovarainministeriö laati yhteisen arviointilomakkeen, jossa esitettyjen kysymysten perusteella kukin selvitetäväksi otettu tehtävä arvioidaan asianomaisen tehtävän lainsäädännöstä vastaavassa ministeriössä 17.4.2015 mennessä. Tässä muistiossa esitetään yhteenveto arvioinnin tuloksista.

Selvitys on tehty ja muistio kirjoitettu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Työhön on lisäksi osallistunut virkamiehiä maa- ja metsätalousministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ympäristöministeriöstä, oikeusministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä.

## 2 SELVITETYT TEHTÄVÄT

Selvitettäväksi VIRSU –hankkeessa tehdyn pohjatyön perusteella valitut tehtäväkokonaisuudet olivat seuraavat (suluissa vastuuministeriö):

- Maataloustukihallinnon tehtävät (MMM)
- Elintarvikevalvonta (MMM)
- Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta (MMM)
- Tupakkalain mukaiset valvontatehtävät (STM)
- Nikotiinituotteiden luvat ja valvonta (STM)
- Ympäristön tilan seuranta (YM)
- Jätelain valvonta (YM)
- Ympäristöluvut (YM)
- Ympäristövalvonta (YM)
- Vesilain 5 luvun mukaiset asiat (OM)
- Vesilain valvonta (OM)

Lisäksi VIRSU -hankkeessa selvitettyyn tehtäväkokonaisuuteen kuului kuluttajaturvallisuusvalvonnan tehtäväkokonaisuus. Kyseisen tehtävän suhteen muodostui jo hankkeen toiminta-aikana yhteisymmärrys siitä, että se tulisi valtiollistaa ja keskittää TUKESin hoitettavaksi. Tästä johtuen siitä ei ole tehty tässä jatkoselvityksessä enää tarkempia selvityksiä, vaan asiasta on käynnistetty hallituksen esityksen valmistelu työ- ja elinkeinoministeriössä.

### 3 SELVITYSKYSYMYKSET

Selvityksen keskeiseksi näkökulmaksi sovittiin tehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksien arvioiminen suhteessa seuraaviin aluehallinnon eri rakennemalleihin:

- **Aluehallinnon rakennemalli B:** Aluehallintovirastot, maistraatit, ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdistetään valtion aluehallinnon viranomaisiksi. Viranomaisilla on omat kunta- tai maakuntajakoon perustuvat, nykyistä olennaisesti laajemmat toimialueet ja tarvittava määrä alueellista läsnäoloa vaativia toimintayksiköitä. Näiden viranomaisten joitakin tehtäviä voidaan asetuksella säätää hoidettaviksi keskitetysti viranomaisten toimialuejaosta riippumatta. Näitä organisaatioita olisi 3-5.
- **Aluehallinnon rakennemalli C:** Aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi AVI), jonka toimialue on koko maa sekä ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi ELY-keskus), jonka toimialue on koko maa. Viraston virkamiehet ovat molemmissa virastoissa viraston yhteisiä (pl. työsuojelun tehtäviä hoitavat virkamiehet) ja virkamiehillä on valtakunnallinen toimivalta. Tehtäviä hoidetaan edelleen alueilla ja molemmilla viranomaisilla on tarvittava määrä alueilla olevia toimintayksiköitä. Toimintayksiköille voidaan delegoida alueellista toimivaltaa joko asetuksella tai viraston työjärjestyksellä.
- **Aluehallinnon rakennemallin C variaatio 1,** jossa aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi AVI), jonka toimi-alue on koko maa. Uuden AVI-viraston virkamiehet ovat viraston yhteisiä (pl. työsuojelun tehtäviä hoitavat virkamiehet) ja virkamiehillä on valtakunnallinen toimivalta. Toimintayksiköille voidaan delegoida alueellista toimivaltaa joko asetuksella tai viraston työjärjestyksellä. ELY-keskukset ja TE-toimistot puolestaan jatkavat alueellisina viranomaisina ja ne yhdistetään uusiksi ELY-keskuksiksi, joita olisi yhdeksän alueellisen toimivallan virastoa. Sekä uudessa AVI:ssä että uusissa ELY-keskuksissa tehtäviä hoidetaan edelleen alueilla ja molemmilla viranomaisilla on tarvittava määrä alueilla olevia toimintayksiköitä. Samanaikaisesti edellä kuvatun rakenneuudistuksen kanssa toteutetaan tehtäväsiirto, jossa ympäristötehtävät ja maatalousvalvonnan tehtävät siirretään ELY-keskuksista uuteen valtakunnallisen toimivallan AVI:in.
- **Aluehallinnon rakennemallin C variaatio 2,** jossa aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi AVI), jonka toimialue on koko maa. Uuden AVI-viraston virkamiehet ovat viraston yhteisiä (pl. työsuojelun tehtäviä hoitavat virkamiehet) ja virkamiehillä on valtakunnallinen toimivalta. Toimintayksiköille voidaan delegoida alueellista toimivaltaa joko asetuksella tai viraston työjärjestyksellä. ELY-keskukset ja TE-toimistot puolestaan jatkavat alueellisina viranomaisina ja ne yhdistetään uusiksi ELY-keskuksiksi, joita olisi yhdeksän alueellisen toimivallan virastoa. Sekä uudessa AVI:ssä että uusissa ELY-keskuksissa tehtäviä hoidetaan edelleen alueilla ja molemmilla viranomaisilla on tarvittava määrä alueilla olevia toimintayksiköitä. Samanaikaisesti edellä kuvatun rakenneuudistuksen kanssa toteutetaan tehtäväsiirto, jossa ympäristölupatehtävät siirretään valtakunnalliseksi muutettavasta aluehallintovirastosta alueellisina viranomaisina säilyviin ELY-keskuksiin.

- **Aluehallinnon rakennemalli D**, jossa valtion aluehallinnolle kuuluvat alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät siirretään maakuntien liitoille ja valtiolle jäävät aluehallinnon tehtävät organisoidaan yhteen viranomaiseen. Maakunnille pitäisi siirtää tässä mallissa myös kunnilta niiden yhteistoiminnassa hoitamamat tehtävät. Valtion aluehallinnon viranomaisella voisi olla 3-5 toimialuetta tai sillä olisi valtakunnallinen toimivalta. Maakunnilla ja valtion aluehallintoviranomaisella tulisi olla läheinen yhteistyö toimialoillaan, koska osa substansseista jakautuisi niiden kesken toiminnan luonteen (kehittäminen, valvonta, ohjaus) mukaan. Maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot liitettäisiin valtion aluehallintoon. Maakuntien liittojen määrää vähennettäisiin nykyisestä noin kymmeneen. Tehtävien mukana maakuntien liitoille siirrettävät henkilötövuodet olisivat noin 300–320 henkilötövuotta.

Lisäksi sovittiin, että arviointi tehdään yhteisistä näkökulmista / kysymyksin kustakin mallista. Arviointikysymyksiksi sovittiin:

#### **Toimivallan organisointi**

- Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?

#### **Toiminnalliset vaikutukset**

- Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista kyseisellä tavalla olisi?
- Mitä toiminnallisia haittoja tehtäväkokonaisuuden organisoinnista kyseisellä tavalla olisi?
- Mitä toiminnallisia riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista kyseisellä tavalla olisi?

#### **Tuottavuusvaikutukset**

- Missä määrin tehtäväkokonaisuuden organisoimisella kyseisellä tavalla voitaisiin saavuttaa tavoitteena oleva 1/3 kustannusten säästö koko julkisen hallinnon tasolla?
- Mikä ovat keskeiset keinot ja tekijät säästöjen saavuttamisen kannalta?
- Mitkä tekijät estävät säästöjen toteuttamista?

## 4 MINISTERIÖIDEN TEKEMÄ TEHTÄVIEN SIIRRON VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

### 4.1 Ministeriöiltä saadut vastaukset

Sovittuun määräaikaan 17.4.2015 mennessä vastaukset saatiin kaikilta selvitystyöhön osallistuneilta ministeriöiltä (oikeusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, sosi-  
aali- ja terveysministeriöltä ja ympäristöministeriöltä).

### 4.2 Maataloustukihallinnon tehtävät (MMM)

Kyseistä tehtävää ei ole maa- ja metsätalousministeriössä arvioitu arviointilomakkeen mukaisella menetelmällä.

Maa- ja metsätalousministeriö on todennut vastauksenaan, että ministeriö on asettanut 23.3.2015 Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryh-  
män. Työryhmän tehtävänä selvittää ja arvioida neliportaisen maatalous- ja maaseutu-  
hallinnon tehtävien organisointi- ja rahoitusvaihtoehdot sekä valmistella esitykset ehdo-  
tusten edellyttämistä säädös- ja budjettimuutoksista.

Maatalous- ja maaseutuhallinnon työryhmän väliraportti valmistuu 31.5.2015. Työ on  
valmis 30.9.2015.

### 4.3 Elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta (MMM)

Kyseisiä tehtäviä ei ole maa- ja metsätalousministeriössä arvioitu lomakkeen mukaisella  
menetelmällä.

Maa- ja metsätalousministeriö on todennut vastauksessaan, että maa- ja metsätalous-  
ministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat alkukeväästä 2015 käynnistäneet ympä-  
ristöterveydenhuollon valtiollistamista koskevan esiselvityksen. Esiselvityksen tavoittee-  
na on arvioida valtiollistamiseen liittyviä vaikutuksia ja määrittää niitä kysymyksiä, joita  
tulisi ratkaista varsinaisessa selvitysvaiheessa, ennen mahdolliseen organisaatiomu-  
tokseen ryhtymistä. Tehtyjen havaintojen perusteella voidaan myös päättää varsinaisen  
selvitystyön tekemisestä. Esiselvitystyössä tullaan huomioimaan paikallisen valvonnan  
henkilöstön näkemyksiä, valvontaan liittyviä taloudellisia seikkoja sekä mahdollisia vai-  
kutuksia resursseihin. Lisäksi hyödynnetään aiempia, aiheeseen liittyviä tutkimuksia  
sekä perehdytään kokemuksiin vastaavista muutosprosesseista ympäristö-  
terveydenhuollossa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä on selvitetty eläinsuojeluvalvonnan  
järjestämisen vaihtoehtoja tulevaisuudessa. Antti Nurmisen laatima selvitys valmistui  
marraskuussa 2014.

Alustavia tuloksia ympäristöterveydenhuollon esiselvityksestä on käytettävissä kesä-  
kuussa 2015. Esiselvitys on valmis syyskuun loppuun mennessä 2015.

Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen ohjausryhmä ei ole vielä ottanut kantaa siihen, miten eläinsuojeluvalvonta tulisi jatkossa järjestää. Ohjausryhmässä asiaa käsitellään syksyllä 2015.

#### 4.4 Tupakkalain mukaiset tehtävät (STM)

**Tehtäväkokonaisuus**

**Tupakkalain mukainen tupakan myynnin ja tupakointikieltojen valvonta**

**Vastuuministeriö**

**STM**

##### **Tehtäväkokonaisuuden perustiedot**

|                         | <b>Valtion keskushallinto</b> | <b>Valtion aluehallinto</b> | <b>Kuntakenttä</b> |
|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| <b>Henkilötyövuodet</b> | 2,5                           | 2,5                         | 32                 |
| <b>Menot</b>            | 0,25 milj. euroa              | 0,22 milj. euroa            | 2,2 milj. euroa    |

Kunnissa tupakkalain mukainen valvonta kytkeytyy tiiviisti muuhun ympäristöterveydenhuollon valvontaan. Tupakkavalvontaa tehdään pääsääntöisesti terveydensuojelulain mukaisen valvonnan ja elintarvikevalvonnan yhteydessä - ei erikseen, koska valvonta-kohteet ovat samoja. Tupakkalain mukainen myynnin ja tupakointikieltojen valvonta edellyttää kohteissa tehtäviä tarkastuksia (olosuhdevalvontaa). Valvonnan yhdistämisestä edellä mainitulla tavalla tulee merkittävää synergiaetua ja säästöjä. Tehtävänjako kuntien ja Valviran välillä on perusteltu. Tupakkavalvonta on jatkossakin tehokkainta toimeenpanna ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella (410/2009). Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet tulivat täysipainoisesti voimaan vuoden 2014 aikana, mikä tarkoittaa sitä, että kyseessä on tuore järjestelmä. Vaikka järjestelmä on tuore, Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) arvioi ympäristöterveydenhuoltoa koskevassa tarkastuskertomuksessaan vuonna 2014, että valvonta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella on kustannustehokasta.

**Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?**

- STM:n arvion mukaan, mikäli tehtävä päädyttäisiin valtiollistamaan, tulisi se siirtää keskushallinnon virastolle (eli nykyrakenteessa Valviralle), jossa osa valvonnasta (muun muassa mainonnan ja muun myynninedistämistoiminnan valvonta) on jo tällä hetkellä. Samassa yhteydessä aluehallintovirastojen kuntien tupakkavalvonnan ohjaukseen käyttämä resurssi tulisi STM:n näkemyksen mukaan siirtää Valviraan.
- STM:n arvion mukaan yksi valtakunnallinen aluehallintovirasto olisi tupakkalain valvonnassa päällekkäinen organisaatio suhteessa Valviraan, joten valvontaa olisi tarkoituksenmukaista keskittää Valviraan.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta tupakkavalvonnan siirtämisellä valtiolle ei olisi saavutettavissa toiminnallisia hyötyjä.

## **Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta asiakkaiden palvelu (ohjaus ja neuvonta/terveyden edistämistyö) heikkenisi, kun paikanpäällä valvontakohteissa tapahtuvat tarkastukset vähenisivät tai loppuisivat kokonaan. Synergiaetu valvonnan toimeenpanossa terveydensuojelun ja elintarvikevalvonnan kanssa menetettäisiin, mikä toisi lisäkustannuksia ja heikentäisi valvonnan vaikuttavuutta.

## **Tuottavuusvaikutukset**

- Mallista riippumatta tehtävien siirto valtiolle heikentäisi lain toimeenpanoa edellä toiminnalliset vaikutukset -osiossa kuvatulla tavalla. Jos samassa yhteydessä valvonnasta säästettäisiin yksi kolmasosa, vaikutukset saattaisivat näkyä vakavasti kansanterveyden heikkenemisenä.
- Tupakkavalvonnan kustannukset muodostuvat lähes yksinomaan henkilöstökuluista ja kuntavalvonnan volyymin pienuus huomioon ottaen merkittäviä säästöjä on lähes mahdoton saavuttaa tupakkavalvontaa supistamalla. Tupakkavalvonnan säästöt ovat tulleet ja tulevat jatkossakin koko yhteiskunnan tasolla valvonnan vaikuttavuudesta eli siitä, että tupakointi vähenee erityisesti nuorten keskuudessa ja passiivinen tupakointi vähenee entisestään. Tätä kautta terveydenhuollon kustannukset pienenevät. Tupakointi aiheuttaa vuosittain Suomessa noin 2000 keuhkosyöpätapausta. Yhden keuhkosyövän hoito maksaa yhteiskunnalle kymmeniä tuhansia euroja ja tupakoinnista aiheutuvat sekä suorat että välilliset kustannukset ovat arviolta yhteensä noin 1,5 miljardia euroa vuodessa.

## **Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset**

- Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat alkuvästä 2015 käynnistäneet ympäristöterveydenhuollon valtiollistamista koskevan esiselvityksen. Esiselvityksen tavoitteena on arvioida valtiollistamiseen liittyviä vaikutuksia ja määrittää niitä kysymyksiä, joita tulisi ratkaista varsinaisessa selvitysvaiheessa, ennen mahdolliseen organisaatiomuutokseen ryhtymistä. Tehtyjen havaintojen perusteella voidaan myös päättää varsinaisen selvitystyön tekemisestä. Esiselvitystyössä tullaan huomioimaan paikallisen valvonnan henkilöstön näkemyksiä, valvontaan liittyviä taloudellisia seikkoja sekä mahdollisia vaikutuksia resursseihin. Lisäksi hyödynnetään aiempia, aiheeseen liittyviä tutkimuksia sekä perehdytään kokemuksiin vastaavista muutosprosesseista ympäristöterveydenhuollossa Ruotsissa Norjassa ja Tanskassa.
- Alustavia tuloksia esiselvityksestä on käytettävissä kesäkuussa 2015 ja esiselvitys on valmis syyskuun loppuun mennessä 2015.

## 4.5 Nikotiinivalmisteiden myyntiluvat ja myynnin valvonta (STM)

Tehtäväkokonaisuus

Nikotiinivalmisteiden myyntiluvat ja myynnin valvonta

Vastuuministeriö

STM

### Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

|                  | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä   |
|------------------|------------------------|----------------------|---------------|
| Henkilötyövuodet | -                      | -                    | 4             |
| Menot            | -                      | -                    | 200 000 euroa |

Läkelain 54 §:n mukaan nikotiinivalmisteita saa myydä tupakkaa myyvissä vähittäiskaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla sekä ravitsemisliikkeissä myyntipaikan sijaintikunnan myöntämän vähittäismyyntiluvan perusteella. Kunnan tulee omasta aloitteestaan ja tehtyjen ilmoitusten perusteella tarkastaa nikotiinivalmisteiden varastointi- ja myyntipaikkoja sekä valvoa nikotiinivalmisteiden myyntiä. Nikotiinivalmisteita saa myydä ainoastaan 18 vuotta täyttäneille. Kunta voi periä nikotiinivalmisteiden vähittäismyyntiluvan hakijalta vähittäismyyntiluvasta maksun. Lisäksi kunta voi periä vähittäismyyntiluvan haltijalta valvontaan liittyvistä toimenpiteistä vuosittaista valvontamaksua.

Kunnissa lääkelain mukainen nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta on keskitetty ympäristöterveydenhuollon yksikköön eli käytännössä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueille. Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta kytkeytyy tiiviisti muuhun ympäristöterveydenhuollon valvontaan - erityisesti elintarvikevalvontaan. Nikotiinivalmisteiden myyntipaikat ovat käytännössä aina myös elintarvikehuoneistoja, joten niiden valvontaa tehdään pääsääntöisesti elintarvikevalvonnan yhteydessä - ei erikseen, koska valvontakohteet ovat samoja. Myyntiluvat myönnetään tietenkin aina silloin, kun toimenharjoittaja niitä hakee - erikseen. Nikotiinivalmisteiden myynnin ja valvonta edellyttää kohteissa tehtäviä tarkastuksia (olosuhdevalvontaa). valvonnan yhdistämisestä edellä mainitulla tavalla tulee merkittävää synergiaetua ja säästöjä. Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta on jatkossakin tehokkainta toimeenpanna ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella (410/2009). Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet tulivat täysipainoisesti voimaan vuoden 2014 aikana, mikä tarkoittaa sitä, että kyseessä on tuore järjestelmä. Tästä huolimatta Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) arvioi ympäristöterveydenhuoltoa koskevassa tarkastuskertomuksessaan vuonna 2014, että valvonta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella on kustannustehokasta.

**Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?**

- Rakennemallista riippumatta nikotiinivalmisteiden myynnin valvontaa ei ole sen pieni volyymi huomioon ottaen tarkoituksenmukaista tehdä erikseen missään organisaatiossa - oli sitten kyseessä kuntien tai valtion organisaatio. Tehtävä on toimeenpantava yhdessä sen valvontaviranomaisen kanssa, joka valvoo elintarvikehuoneistoja. Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonnassa ei tehdä eikä ole tarvetta tehdä yhteistyötä ELY-keskusten kanssa.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta nikotiinivalmisteiden myynnin ja valvonnan siirtämisellä valtiolle ei olisi saavutettavissa toiminnallisia hyötyjä.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta asiakkaiden palvelu (ohjaus ja neuvonta/terveyden edistämistyö) heikkenisi, kun paikanpäällä valvontakohteissa tapahtuvat tarkastukset vähenisivät tai loppuisivat kokonaan. Synergiaetu valvonnan toimeenpanossa terveydensuojelun ja elintarvikevalvonnan kanssa menetettäisiin, mikä toisi lisäkustannuksia ja heikentäisi valvonnan vaikuttavuutta.

**Tuottavuusvaikutukset**

- Mallista riippumatta tehtävien siirto valtiolle heikentäisi lain toimeenpanoa edellä toiminnalliset vaikutukset -osiossa kuvatulla tavalla. Jos samassa yhteydessä valvonnasta säästettäisiin yksi kolmasosa, saattaisi valvonta loppua kokonaan, mikä saattaisi aiheuttaa nikotiinin aiheuttamia terveyshaittoja.
- Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonnan kustannukset muodostuvat lähes yksinomaan henkilöstökuluista ja kuntavalvonnan volyymin pienuus huomioon ottaen säästöjä ei voida saavuttaa valvontaa supistamalla. Nikotiinivalmisteiden valvonnan säästöt ovat tulleet ja tulevat jatkossakin koko yhteiskunnan tasolla valvonnan vaikuttavuudesta eli siitä, että tupakointi vähenee erityisesti nuorten keskuudessa, mutta samalla ehkäistään tehokkaasti nikotiinin aiheuttamat terveyshaitat nikotiinivalmisteiden kautta. Tätä kautta terveydenhuollon kustannukset pienenevät.

**Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset**

- Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat alkukeväästä 2015 käynnistäneet ympäristöterveydenhuollon valtiolistamista koskevan esiselvityksen.
- Alustavia tuloksia esiselvityksestä on käytettävissä kesäkuussa 2015 ja esiselvitys on valmis syyskuun loppuun mennessä 2015.

## 4.6 Ympäristön tilan seuranta (YM)

**Tehtäväkokonaisuus**

**Vastuuministeriö**

**Muut arviointiin osallistuneet ministeriöt**

**Ympäristön tilan seuranta**

**YM/MMM**

**LVM**

### Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

|                         | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä |
|-------------------------|------------------------|----------------------|-------------|
| <b>Henkilötyövuodet</b> | 75                     | 84                   | 162         |
| <b>Menot (M€)</b>       | 9,7                    | 9,6                  | 17,1        |

Yllä esitetyt tiedot ympäristön tilan seurannan henkilötyövuosista ja menoista sisältävät arvionvaraisuutta rajanvedossa erityisesti kuntakentän menoihin sisältyvässä ostopalveluiden käytössä. Lisäksi ne on esitetty erittelemättä seurantoja eivätkä ne siksi kuvaa resurssien käytön jakaantumista erityyppisten ympäristöseurantojen välillä ja niistä puuttuu Ilmatieteen laitos, jossa seurantoihin käytetään huomattavan paljon resursseja. Eniten resursseja ilmanlaadun seurantaan käytetään kuntakentällä, mutta seurantojen määrä ja toteutustapa vaihtelee paljon kuntien välillä. Tarvitaankin tarkempi selvitys kuntien toteuttamasta ympäristön tilan seurannasta.

**Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?**

- Mallista riippumatta niin ilmanlaadun, melun kuin vesienkin tilan seurannassa tulisi säilyttää nykyinen vastuunjako, sillä tehtävät ovat elimelliset osat kuntien omaa yhdyskuntasuunnittelua. Myös luontoselvityksissä/seurannoissa tulisi säilyttää nykyinen vastuunjako, sillä selvitykset palvelevat suurelta osin paikallista alueiden käytön suunnittelua.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta, tehtävien organisoinnista valtion tehtäviksi ei ole löydetävissä toiminnallisia hyötyjä. Nykyisellä vastuunjaolla hyödynnetään tehokkaasti paikallistuntemusta ja huomioidaan paikalliset tiedontarpeet.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta riskinä on resurssien väheneminen sekä kunta- että alue-tasolla.
- Ilmanlaatusurantojen siirtäminen aluehallinnolle edellyttäisi uuden seuranta-verkoston/verkostojen perustamista ja mitä ilmeisimmin kokonaan uusien tietojärjestelmien kehittämistä aluehallinnon käyttöön. Lisäksi tiedot pitäisi koota aluehallintoviranomaisten järjestelmistä kansalliseen yhteen tietojärjestelmään mm. EU:lle raportointia varten.

## **Tuottavuusvaikutukset**

- Ilmanlaadun seurannassa ei ole päällekkäisyyksiä. Ilmatieteen laitos vastaa tausta-alueiden seurannasta ja kunnat tarvittavasta yhdyskuntailman seurannasta usein yhteistyössä lupavelvollisten laitosten kanssa (velvoitetarkkailu). Kustannussäästöjä olisi organisointitavasta riippumatta mahdollista saavuttaa luopumalla joistakin ilmanlaadun mittauksista alueilla, missä ilmanlaatu on hyvä ja mittalaitteet ovat lähellä käyttöikänsä loppua. Kustannussäästöistä ei kuitenkaan ole olemassa tarkkaa tietoa.
- Rakennemallista riippumatta kunnallisten ympäristöseurantojen siirtäminen aluehallinnolle ei nykyisessä resurssitilanteessa tehostaisi toimintaa. Kuntien toteuttamat melu-, vesistö-, ilmanlaatu- ja lajistoseurannat ja selvitykset palvelevat monilta osin kuntien omaa maan- ja alueiden käytön suunnittelua (esimerkiksi kaavoitusta, virkistysalueiden kehittämistä, rakentamista jne.). Siksi on hyvin mahdollista, että tehtävien siirto kunnilta aluehallintotasolle itse asiassa vähentäisi toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta, ja etäännyttäisi tehtävien hoidon ja toteutuksen paikallistasolta, eikä siten palvelisi kuntien ja kuntalaisten tarpeita, Toiminnan tehostamiseen tulee pyrkiä ensisijaisesti kuntien yhteistyötä lisäämällä.
- Aluehallinnon toteuttamaan ympäristön tilan seurantaan kohdistuu parhaillaan voimakkaat säästöpaineeet valtionhallinnon palvelurakennemuutoksen takia ja siksi aluehallinnossa ollaan parhaillaan siirtymässä ostopalveluiden käyttöön oman tiedon tuotannon sijaan. ELY-keskuksissa ja Ilmatieteen laitoksella toteutetaan parhaillaan irtisanomisiin johtavaa yt-toimintaa, ja sama uhkaa myös asiantuntijalaitoksia (LUKE, SYKE jne.). Siksi seurantavelvoitteiden siirtäminen kunnilta aluehallinnolle on tämän hetkisessä tilanteessa epärealistista.

## **Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset**

- Valtakunnallisten ympäristön tilan seurantojen tarkistaminen ja kustannusten supistaminen (ELY-yt-toiminnan sopeutustoimi). Valmistuu vuoden 2015 aikana.
- Ympäristömeludirektiivin kustannustehokkuusselvitys (EU REFIT). Valmistuu vuoden 2016 aikana.
- Ilmanlaadun seurantojen laatu ja kustannukset (Ilmatieteen laitos). Valmistuu vuoden 2015 aikana.

## 4.7 Jätelain valvonta (YM)

Tehtäväkokonaisuus  
Vastuuministeriö

Jätelain valvonta  
YM

| Perustiedot      |                        |                      |             |
|------------------|------------------------|----------------------|-------------|
|                  | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä |
| Henkilötyövuodet | 4,6                    | 30,6                 | 46,5        |
| Menot            | 0,6 milj. €            | 2,2 milj. €          | 4,8 milj. € |

**Toimivallan organisointi:** Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?

- Mallista riippumatta tulisi säilyttää nykyinen vastuunjako.

**Toiminnalliset vaikutukset:** Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?

- Jätelain valvonta ei valtakunnallisesti tarkasteltuna ole kaikissa tapauksissa yhdenmukaista ja asiantuntemuksen ja valvontaan käytettävien resurssien taso vaihtelee. Mikäli valvontaviranomaisia olisi vain yksi valtakunnallinen toimija (rakennemallin C variaatio 1), valvonta olisi tasalaatuisempaa ja tasavertaisempaa.

**Toiminnalliset vaikutukset:** Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?

- Osa valvontatehtävistä edellyttää hyvää paikallistuntemusta ja läsnäoloa, jota on nykyisessä järjestelmässä vain kunnan viranomaisilla. Kansalaisilla ja toiminnanharjoittajilla on lyhyet asiointimatkat ja kynnys olla yhteydessä viranomaisiin pysyy matalana, kun viranomainen on lähellä. Toiminnan valtiollistaminen voisi muodostaa riskin suhteessa näihin tekijöihin.

### Tuottavuusvaikutukset

- Rakennemallista riippumatta säästöjä ei synny pelkästään siirtämällä tehtävä viranomaiselta toiselle. Aluehallintoviranomainen ei nykyresursseilla kykene vastaanottamaan lisää tehtäviä.
- Rakennemallista riippumatta keskeistä toiminnan tuottavuuden parantamisen kannalta on yhteistyön lisääminen eri viranomaisten välillä sekä yhteisten tietojärjestelmien kehittäminen/käyttäminen.
- Rakennemallista riippumatta tehtävä vaatii henkilöresursseja suorituspaikasta riippumatta. Mikäli valvonta keskitetään kauemmaksi kentältä, kulukorvaukset (matkustustarve) kasvavat. Aluehallinnon viranomaisilla on korkeammat palkat kuin kunnan viranomaisilla, mikä aiheuttaa riskin henkilöstökustannusten kasvusta.

### Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset

- Näitä ei ole tällä hetkellä vireillä.

## 4.8 Ympäristöluvat (YM)

Tehtäväkokonaisuus

Ympäristö- ja vesiluvat (alatyöryhmän jaot-  
telun mukaan)

Vastuuministeriö

YM

### Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

|                  | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä          |
|------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| Henkilötyövuodet | 0                      | 146                  | 169                  |
| Menot            | 0                      | 13,1 miljoonaa euroa | 17,5 miljoonaa euroa |

**Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?**

- Kunnille kuuluvia laitoksia ei voida YM:n näkemyksen mukaan tällä hetkellä siirtää valtion luvitettavaksi ottaen huomioon aluehallintovirastojen voimavarat. Luvitusta on muutoinkin tarkasteltava laajempänä kokonaisuutena ja siihen kohdistuvat ratkaisut tehtävä ottaen huomioon muutosten ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset. Muutoksia ei voida perustaa yhteen kapeaan näkökulmaan, joka lähtee tehtävän valtiollistamisesta.
- Jos luvitus kuitenkin päätettäisiin siirtää kokonaisuudessaan valtiolle tulisi tehtävät sijoittaa eri rakennemalleissa seuraavasti:
  - Rakennemalli B: kuhunkin 3-5:stä aluehallinnon virastosta
  - Rakennemalli C: Uusi AVI
  - Rakennemallin C variaatio 1: Uusi AVI
  - Rakennemallin C variaatio 2: Uusi ELY-keskus

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Rakennemalleissa B ja C:n variaatiossa 2 ympäristöluvat käsiteltäisiin yhdenmukaisemmin koko valtakunnassa. Samankaltaisen asiantuntemuksen ylläpidon tarve eri viranomaisissa vähenisi. Keskittäminen antaisi mahdollisuuden asiantuntemuksen syventämiseen.
- Rakennemalleissa C ja sen variaatiossa 1 edellä todettujen hyötyjen lisäksi myös toiminnan ohjaus ministeriöstä helpottuisi.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Mallista riippumatta uudelleenorganisointi valtion ja kuntien välillä aiheuttaisi joka tapauksessa merkittävän rekrytointitarpeen valtion viranomaisessa.
- Mallista riippumatta riskinä olisi, että muutosvaiheessa tehtävät ruuhkautuisivat.

## **Tuottavuusvaikutukset**

- Rakennemallista riippumatta tuottavuusvaikutuksia on vaikea arvioida.
- Rakennemallista riippumatta positiivista kehitystä edistäisi se, että tukitehtäviä tekevää henkilöstöä tarvitaan vähemmän ja tietojärjestelmiä tarvitaan vähemmän.
- Rakennemallista riippumatta riskin negatiivisesta kehityksestä aiheuttaisivat henkilöstösiirrot tai -rekrytoinnit, uudet toimitilat sekä uudet työkalut ml. atk-verkot ja -laitteet.

## **Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset**

- Ympäristönsuojelun uudistamisen 3. vaihe. Työssä arvioidaan:
  - lupakynnysten korottamista ja lupamenettelyn korvaamista rekisteröintimenettelyllä tai muilla yksinkertaisemmillä menettelyillä joidenkin toimintojen osalta sekä aluehallintoviraston ja kunnan toimivallan muutoksia;
  - eläinsuojien luvituksen keventämistä;
  - lupamenettelyn kehittämistä erityisesti asianosaisten kuulemisen ja yleisten osallistumisoikeuksien osalta.
- Samassa yhteydessä käydään toimintojen luvanvaraisuusluetteloa läpi ja arvioidaan erityisesti sitä, miten laaja luettelon on oltava ja miten työmäärä heijastuu aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja kuntien toimintaan. Erityisen merkittävässä asemassa selvitystyössä tulee olemaan eläinsuojien luvituksen keventämistä koskevat toimenpiteet ottaen huomioon eläinsuojien määrä ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa (noin 40 prosenttia luvitettavista toiminnoista).
- Hanke päättyy ja esitysten tulee olla valmiina viimeistään 30.11.2015.

## 4.9 Ympäristövalvonta (YM)

### Tehtäväkokonaisuus

Ympäristövalvonta (kuten alatyöryhmän raportissa)

### Vastuuministeriö

YM

### Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

|                  | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä        |
|------------------|------------------------|----------------------|--------------------|
| Henkilötyövuodet | 0,5                    | 106                  | 151                |
| Menot            | 0,1 miljoonaa euroa    | 8,5 miljoonaa euroa  | 16 miljoonaa euroa |

**Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?**

- Tarkoituksenmukaisinta olisi säilyttää nykyinen vastuunjako. Ympäristönsuojelulain uudistamisen edetessä tarkastellaan mm. lupatoimivallan jakamista. Valvontavastuu ja –toimivalta määräytyy sen mukaisesti.
- Jos valvonta kuitenkin päätettäisiin siirtää kokonaisuudessaan valtiolle, tulisi tehtävät sijoittaa eri rakennemalleissa seuraavasti:
  - Rakennemalli B: aluehallinnon virastoihin
  - Rakennemalli C: Uusi ELY-keskus
  - Rakennemallin C variaatio 1: Uusi AVI
  - Rakennemallin C variaatio 2: Uusi ELY-keskus

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Rakennemallista riippumatta, siirtämällä toimivalta valtiolle toimintatavat ja toiminnanharjoittajien kohtelu yhdenmukaistuisivat. Mahdollisuudet asiantuntemuksen jakamiseen ja syventämiseen paransivat.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Rakennemallista riippumatta paikallistuntemus huononisi ja tarkastusmatkat pitenisivät. Myös toiminnanharjoittajien ja kansalaisten mahdollisuudet asioida käymällä viranomaisessa huononisivat.
- Ilmeisenä riskinä on, että rakennemallista riippumatta valtion aluehallintoviranomainen ei selviäisi valvontatehtävistä, vaikka niitä voimakkaasti priorisoidisiin ja karsittaisiin. Valtion puolella tehtävää nykyisen hoitavilla ELY-keskuksilla on jo nyt vaikeuksia selvitä valvontatehtävistään. Valtion viranomaiselle tulisi suunnata lisävoimavaroja lähes sama määrä kuin kunnissa tällä hetkellä vastaavissa tehtävissä on.

### Tuottavuusvaikutukset

- Rakennemallista riippumatta tuottavuusvaikutuksia on vaikea arvioida.
- Rakennemallista riippumatta positiivista kehitystä edistäisi se, että tukitehtäviä tekevää henkilöstöä tarvitaan vähemmän ja tietojärjestelmiä tarvitaan vähemmän.

- Rakennemallista riippumatta riskin negatiivisesta kehityksestä aiheuttavat uudelleenorganisoidumisesta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset.

#### **Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset**

- Ympäristönsuojelun uudistamisen 3. vaihe. Hanke päättyy ja esitysten tulee olla valmiina viimeistään 30.11.2015.

#### **4.10 Vesilain 5. luvun asiat, ns. ojitusasiat (OM)**

Tehtävällä on erittäin tiiviit liittymäkohdat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan sekä ympäristöministeriön hallinnonalaan.

##### **Tehtäväkokonaisuus**

**Vastuuministeriö**

**Muut arviointiin osallistuneet ministeriöt**

##### **Vesilain 5 luvun asiat (ojitus)**

**OM**

**YM, MMM**

##### **Tehtäväkokonaisuuden perustiedot**

|                         | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä |
|-------------------------|------------------------|----------------------|-------------|
| <b>Henkilötyövuodet</b> | 0                      | 1                    | 1,5         |
| <b>Menot</b>            | 0                      | 0,1                  | 0,2 milj. € |

**Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?**

- Yleisesti kaikkia malleja koskien voidaan todeta, että valtakunnallinen toimivalta olisi joustavin ratkaisu tehtävien organisoinnin kannalta. Tehtävä on siten paikallisesti hoidettava, että sitä hoitavalla viranomaisella tulisi olla toimipisteitä eri puolilla maata.
- Tehtävä tulisi organisoida rakennemallista riippuen seuraavasti:
  - Rakennemalli B: Aluehallinnon tehtäväksi
  - Rakennemalli C: Uusi ELY-keskus
  - Rakennemalli C, variaatio 1: Uusi AVI
  - Rakennemalli C, variaatio 2: Uusi ELY-keskus

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Yleisesti kaikkia malleja koskien voidaan todeta, että asiantuntemus ja kokemus todennäköisesti lisääntyisivät, joka yhdenmukaistaisi säännösten soveltamista.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Kaikissa vaihtoehtoissa etäisyydet hakemuksen kohteisiin pidentyvät ja haittana on päätöksenteon etäytyminen sen kohteista sekä viranomaisten paikallistuntemuksen menettäminen.

- Kaikissa vaihtoehdoissa riskinä on käsittelyaikojen pidentyminen.
- Rakennemallien B sekä rakennemallin C variaatioiden 1 ja 2 mukainen yhden viranomaisen malli merkitsisi vesilain mukaisten lupa- ja valvontatehtävien keskittämistä yhdelle hallinto-organille. Viranomaisjärjestelmän perusteet muuttuisivat näin olennaisesti, kun erityyppisten tehtävien eriyttämisestä luovuttaisiin. Viranomaisen sisälle tulisi mahdollisesti rakentaa itsenäiset alaorganit. Viranomaisrakenteen uudelleenjärjestelyn myötä myös toiminnan menettelyjä jouduttaisiin tarkistamaan.

### Tuottavuusvaikutukset

- Tuottavuusvaikutuksia on hankala arvioida.
- Positiivisten vaikutusten saavuttamisen kannalta keskeinen tekijä olisi tehtävästä vastaavan organisaation nykytilaan verrattuna lisääntyneen osaamisen myötä toiminnan tehostuminen ja päätösten laadun parantuminen.
- Negatiivisia vaikutuksia saattaisi aiheuttaa lisääntynyt matkustustarve, sillä tehtävien hoitaminen valtion viranomaisen toimesta edellyttäisi edelleen paikalla käyntiä.

### Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset

- Näitä ei ole vireillä tällä hetkellä.

## 4.11 Vesilain valvonta (OM)

### Tehtäväkokonaisuus

#### Vastuuministeriö

#### Muut arviointiin osallistuneet ministeriöt

### Vesilain valvonta

#### OM

#### YM, MMM

### Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

|                  | Valtion keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä |
|------------------|------------------------|----------------------|-------------|
| Henkilötyövuodet | 1                      | 66                   | 23,6        |
| Menot            | 0,1 milj. €            | 4,1 milj. €          | 2,5 milj. € |

### Toimivallan organisointi: Mille valtion tasolle ja minkä valtion organisaation tehtäväksi tehtäväkokonaisuus olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida rakennemallin mukaisessa rakenteessa?

- Yleisesti kaikkia malleja koskien voidaan todeta, että valtakunnallinen toimivalta olisi joustavin ratkaisu tehtävien organisoinnin kannalta. Tehtävä on siten paikallisesti hoidettava, että sitä hoitavalla viranomaisella tulisi olla toimipisteitä eri puolilla maata.
- Tehtävä tulisi organisoida rakennemallista riippuen seuraavasti:
  - Rakennemalli B: Aluehallinnon tehtäväksi
  - Rakennemalli C: Uusi ELY-keskus
  - Rakennemalli C, variaatio 1: Uusi AVI
  - Rakennemalli C, variaatio 2: Uusi ELY-keskus

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia hyötyjä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Yleisesti kaikkia malleja koskien voidaan todeta, että asiantuntemus ja kokemus todennäköisesti lisääntyisivät, joka yhdenmukaistaisi säännösten soveltamista.

**Toiminnalliset vaikutukset: Mitä toiminnallisia haittoja tai riskejä tehtäväkokonaisuuden organisoinnista rakennemallien mukaisella tavalla olisi?**

- Kaikissa vaihtoehdoissa etäisyydet hakemuksen kohteisiin pidentyvät ja haittana on päätöksenteon etääntyminen sen kohteista sekä viranomaisten paikallistuntemuksen menettäminen.
- Kaikissa vaihtoehdoissa riskinä on käsittelyaikojen pidentyminen. Lisäksi riskinä on tarkastusten priorisoinnin kautta tapahtuva niiden määrän laskeminen.
- Rakennemallien B sekä rakennemallin C variaatioiden 1 ja 2 mukainen yhden viranomaisen malli merkitsisi vesilain mukaisten lupa- ja valvontatehtävien keskittämistä yhdelle hallinto-organille. Viranomaisjärjestelmän perusteet muuttuisivat näin olennaisesti, kun erityyppisten tehtävien eriyttämisestä luovuttaisiin. Viranomaisen sisälle tulisi mahdollisesti rakentaa itsenäiset alaorganit. Viranomaisrakenteen uudelleenjärjestelyn myötä myös toiminnan menettelyjä jouduttaisiin tarkistamaan.

**Tuottavuusvaikutukset**

- Tuottavuusvaikutuksia on hankala arvioida.
- Positiivisten vaikutusten saavuttamisen kannalta keskeinen tekijä olisi tehtävästä vastaavan organisaation nykytilaan verrattuna lisääntyneen osaamisen myötä toiminnan tehostuminen ja päätösten laadun parantuminen.
- Negatiivisia vaikutuksia saattaisi aiheuttaa lisääntynyt matkustustarve, sillä tehtävien hoitaminen valtion viranomaisen toimesta edellyttäisi edelleen paikalla käyntiä.

**Muut tehtävää koskevat meneillään olevat selvitykset**

- Näitä ei ole vireillä tällä hetkellä.

## 5 YHTEENVETO

### Organisointi

Työhön osallistuneet ministeriöt pitävät lähes poikkeuksetta nykyisen toimivaltajaon säilyttämistä – ja siten tehtävien säilyttämistä kuntien tehtävinä – kokonaisuutena katsoen parhaana ratkaisuna tehtävien hoidon kannalta. Eräitä tehtäviä koskien (erityisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävät) on kuitenkin parhaillaan vireillä selvitystöitä, joissa käsitellään mm. toimivaltajaon kehittämistä. Näissä tapauksissa mahdollisia linjauksia asiasta tehdään vasta selvitystöiden valmistuttua.

Jos tässä käsiteltyjä tehtäviä päädyttäisiin valtiollistamaan, ei aluehallinnon rakennemallilla pääosin nähdä olevan merkitystä organisoinnin suhteen. Aluehallinnon organisointimalli koetaan merkitykselliseksi kysymykseksi kuitenkin eräiden tehtävien osalta seuraavista näkökulmista:

- Eräissä tehtävissä tehtävien kokoaminen saman organisaation hoidettavaksi edellyttäisi ns. palomuuriratkaisujen rakentamista organisaation sisälle tehtävien riippumattoman hoidon takaamiseksi (esim. ympäristön yleisen edun valvontatehtävä).
- Eräissä tehtävissä (vesilain valvonta, vesilain 5. luvun asiat) valtakunnallinen toimivalta nähdään joustavimpana ratkaisuna tehtävien hoidon kannalta. Tehtävää hoitavalla viranomaisella tulisi kuitenkin olla toimipisteitä ympäri maata.

### Toiminnalliset vaikutukset

Toiminnallisissa vaikutuksissa ei muodostunut isoja eroja tarkastellusta aluehallinnon rakennemallista riippuen.

Selkeimpänä positiivisena vaikutuksena tunnistetaan toiminnan yhdenmukaisuuden parantaminen valtiollistamisen myötä. Myös mahdollisuuksien asiantuntemuksen säilyttämiseen ja syventämiseen katsotaan eräissä tehtävissä parantuvan.

Valtiollistamisen haittoina ja riskeinä korostuivat seuraavat tekijät:

- paikallistuntemuksen heikkeneminen;
- toimipisteverkon harventuminen ja tästä aiheutuva asiakkaiden asiointimahdollisuuksien heikkeneminen sekä työntekijöiden matkustustarpeen lisääntyminen;
- ympäristöterveydenhuollon tehtävissä yhteyden katkeaminen kuntien hoidettavana oleviin muihin tehtäväkokonaisuuteen kuuluviin tehtäviin.

### Tuottavuusvaikutukset

Tuottavuusvaikutuksissa ei muodostunut isoja eroja tarkastellusta aluehallinnon rakennemallista riippuen.

1/3 toiminnan tehostamistavoitteen nähdään useissa tapauksissa aiheuttavan ison riskin toiminnalle. Mahdollisen valtiollistamisen yhteydessä tapahtuvaan tehtävien sisällön ja prosessin uudistamiseen tuottavuuden parantamiseksi ei esitetty keinoja, vaan tehtävien oletettiin siirtyvän nykyisessä muodossaan toisen viranomaisen vastuulle. Eräissä tehtävissä (ympäristöluvut ja -valvonta) nähdään kuitenkin mahdollisuuksia toiminnan

tehostamiseen asiantuntemuksen kokoamisen kautta sekä tukitehtäviin kuluvan resurssin vähentämiseen ja tietojärjestelmien määrän tiivistämiseen.

Valtiollistamisvaihtoehdossa riskeinä negatiiviselle kehitykselle nähdään erityisesti muutokustannukset ja matkustustarpeen lisääntyminen.