

Kuntien ympäristönsuojelu – mukana muutoksissa

Kunnissa on tehty lakisääteisesti töitä ympäristönsuojelun eteen 30 vuotta. Perinteistä, päättäjiensä asenteista ja arvoista riippuen ympäristöä ja luontoa on suojeltu ja kestävä kehitys edistetty kunnissa toimielimen tai viranhaltijoiden toimesta jo pidempään. Noina vuosikymmeninä kuntien ympäristönsuojelutyö on muuttunut alkuaikojen luonnonsuojelupainotteisesta toiminnasta EU:n myötä paisuneen säädösmäärän valvontaan ja kokonaisvaltaiseen, talouteenkin nojautuvaan kestäväan kehitykseen, ilmastotyöhön ja resurssiviisaiden toimintatapojen edistämistehtäviin, joissa vastuuta kantaa pikkuhiljaa koko kunta. Kunnan hallinnon alana ympäristönsuojelu on varsin nuori vaikkapa toistasata vuotta vanhaan terveydensuojeluun verrattuna, mutta ura-mielessä kehityksen voidaan sanoa olleen nopea ja nousujohteinen. Ympäristönsuojelun korostuvaan asemaan kunnan päätöksenteossa lienevät johtaneet muun ympäristötietoisuuden kasvun ohella niin työnsä tavoitteille omistautuneet, aktiiviset, korkeasti koulutetut viranhalti-

jat kuin monipuolisen työkalupakin työlle tarjonnut laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (KYHL). Laki mahdollistaa ja velvoittaaakin ympäristönsuojelun edistämiseen kunnassa poikkihallinnollisella yhteistyöllä, aloitteilla ja kannanotoilla ja laillisuusvalvonnan keinoin.

Paitsi muutokset ympäristön tilassa, ympäristönsuojelun erityislainsäädännössä ja kuntien roolissa ilmastonmuutoksen torjuna, merkitsee myös käynnissä oleva maakuntauudistus jälleen tarvetta pohtia kunnan ympäristönsuojelun sisältöjen ja hallintorakenteiden kehittämistä erilaisissa kunnissa.

Ympäristönsuojelu- asiantuntemuksen tarve kunnassa kasvaa

Ympäristönsuojeluviranomainen on vakiinnuttanut kunnan maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa paikkansa terveellisen elinympäristön, monimuotoisen luonnon ja luonnonvarojen kestäväan käytön puolestapuhujana. Kuntalaiset ja



kuntien virkistyskäyttäjät ovat kovin tietoisia oikeuksistaan ympäristöhaittojen käsittelyssä ja huolestuneita ympäristön muuttuvasta tilasta. Nyt luonnonvarojen ehtyessä ja ilmastonmuutoksen realisoituessa resurssiviisaat, luonnonvaroja (ja kustannuksia) säästävät toimintatavat ohjaavat entistä vahvemmin myös elinkeinoelämän valintoja. Nämä tekijät yhdessä ovat johtaneet siihen, että hyvä ympäristö ja kunnan ympäristöystävälliset toimintatavat nähdään enenevässä määrin kunnan vetovoimatekijöinä. Kun poliittinen tahto on vielä lisätä kuntien toimivaltaa laillisuusvalvontatehtävissä, tarvitaan ympäristönsuojelun asiantuntemusta kunnissa entistä enemmän.

Kuntien ympäristöllisten viranomaistoimintojen uudelleen organisointia vuonna 2016 tutkineen hankkeen (VIRVA -hanke) aineiston ja teorian pohjalta ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan optimaalisimmaksi sijainniksi osoittautui paikallinen taso. Tutkimuksen mukaan viranomaistoimintojen yhteistyö hyödyttää toimialojen omien tehtävien suorittamista

ja kunnan kehittämistä kokonaisuutena. Erityisesti rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun rooli kunnan maankäytön tukena osoittautui keskeiseksi. Terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön rakentamisessa toimialojen asiantuntijat toimivat myös tärkeänä kumppanina kuntatekniikalle. Kuntien ilmastotyössä ja ylipäätään kestävä kehityksen edistämässä erityisesti ympäristönsuojelulla on VIRVA-tutkimuksen mukaan vahva yhteys kunnan strategiseen johtoon. Viranomaistoimintojen sijoittuminen kunnassa yhteiseen yksikköön tarjoaa mahdollisuudet yhden luukun palveluihin lähellä asiakasta. Ympäristötavoitteiden edistäminen on ollut vaikuttavaa kunnassa juuri siksi, että sama toimija (kunta) on vastannut yhdyskunnan ja elinympäristön suunnittelusta, toteutuksesta ja ylläpidosta ja lopulta itse hyötynyt sen hyvinvointia ja luonnonvarojen kestävä käyttöä edistävästä ratkaisusta. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä tämä asetelma joiltain osin muuttuu ja kannustimia kuntien hyvinvointityöhön on etsittävä uudelleen.

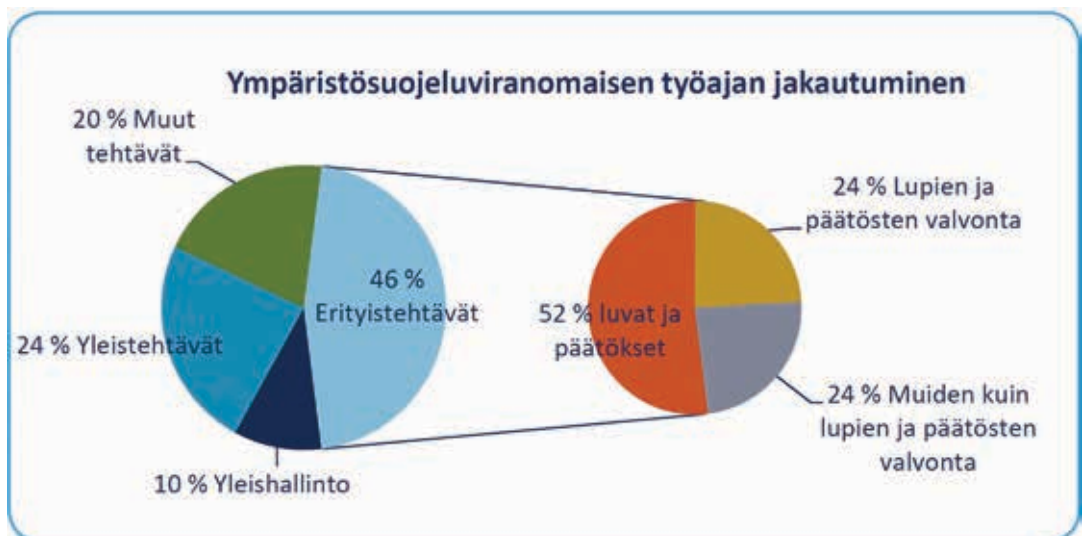
Ympäristönsuojeluhallinnon rakenteet ja toiminta kunnissa ja kehittämistarpeet

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät koostuvat ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävistä sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun edistämistä ja kehittämistehtävistä. Tehtäväkokonaisuudesta säädetään ylätasolla laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (1986/64) sekä täsmentäen lukuisissa erityislaeissa, kuten ympäristönsuojelu-, jäte-, maa-aines- ja vesihuoltolaissa ja niiden nojalla annetuissa kymmenissä asetuksissa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on toimia paikallistason yleisen ympäristönsuojelun edun valvojana.

Lakisääteiseksi ympäristönsuojeluviranomainen tuli kuntiin vuonna 1986. Alkuun tehtävät painottuivat yleiseen luonnon ja ympäristönsuojelun edistämiseen, ympäristön tilan seurantaan ja asiantuntijana toimimiseen. Sittenkin Suomen EU:iin liittymisen myötä lupa- ja valvontatehtävien osuus on kasvanut vieden nykyisel-

län keskimäärin noin puolet toimialan resursseista. Tässä laillisuusvalvontatehtävässään kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii erityislainsäädännön perusteella itsenäisessä ja riippumattomassa asemassa. Edistämistä ja kehittämistyössä painottuvat tällä hetkellä ilmastonmuutokseen ja muuhun ympäristön- ja luonnonsuojeluun ja luonnon varojen kestävään käyttöön liittyvä tavoitteellinen ohjelmatyö sekä maankäytön suunnittelun elinympäristöön ja luontoon liittyvät asiantuntija- ja edistämistehtävät. Ympäristön tilan seuranta-tehtäviä kunnissa tehdään enenevässä määrin ostopalveluina sekä usean kunnan yhteistyönä.

Kunnan ympäristönsuojelutyö edellyttää vahvaa paikallisten olojen tuntemusta niin kunnan yhdyskuntarakenteen kuin ympäristön- ja luonnon olojen osalta. Työn tavoitteiden toteuttaminen edellyttää joka päiväistä vuoropuhelua erityisesti maankäytön suunnittelun, rakennusvalvonnan ja terveydensuojelun kanssa. Tehtävät si- vuavat keskeisesti myös alueen jätehuoltoa ja vesihuoltoa.



Kuva 1. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työajan jakautuminen vuonna 2013 (Kuntaliitto).

Pienten kuntien tai viranomaisyksien yhteistyö tarpeen

Nykyinen kuntapohja ei mahdollista riittävän laadukkaita viranomaispalveluita ja tyydyttäviä työolosuhteita kaikissa pienimmissä kunnissa, yksiköt jäävät liian pieniksi, viranhaltijan toimenkuva voi muodostua osaamisen näkökulmasta liian laajaksi ja asioiden henkilöitymisen ongelmat voivat haitata työtä. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon siirtyminen maakuntaan hajottaa useita nykyisiä hyvin toimivia kuntien yhteisiä viranomaisyksiköitä. Näissä kunnissa on etsittävä yhteistyömalleja, joilla turvataan riittävät ympäristönsuojelun palvelut. VIRVA -tutkimus esittää ratkaisuksi tähän pienten kuntien seudulliseen yhteistyöhön pohjautuvaa mallia. Myös maakunnallinen organisointi nähdään perustelluksi alueilla, jossa yhdyskuntarakenne ja vakiintuneet toimintatavat puoltavat tätä. Ympäristönsuojelun luonteva ja nykyisinkin tyypillisin yhteistyökumppani kunnassa on rakennusvalvonta, jolloin hyvänä tavoitteena pienten kuntien ja -yksiköiden kehittämisessä voitaisiin nähdä ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan yhteiset yksiköt.

Kunnissa tehokas ympäristönsuojelun laillisuusvalvonta

Tiivis yhteys kunnan muihin viranomaisiin ja asiakkaaseen sekä reaaliaikainen tieto paikallisista olosuhteista ja maankäytön suunnitelmista on mahdollistanut laillisuusvalvontatehtävissä tehokkaan luvituksen toimialan vaihtelevilla resursseilla. Kunnissa koko ympäristönsuojelun tehtäväkokonaisuutta hoitaa arviolta 600 henkilöä. Kun lupien ja päätösten tekemiseen arvioidaan käytettävän noin neljännes työajasta, voidaan karkeasti arvioida, että kunnissa tehdään noin 150 henkilön

voimin 750 uutta ympäristölupapäätöstä ja 4 000 muuta erityislainsäädännön mukaista päätöstä vuosittain. Kuntien keskimääräinen lupien käsittely aika on noin 4–6 kk. Vastaavasti valtio eli aluehallintovirastot käsittelevät tuoreimman arvion mukaan noin 730 lupaa vuosittain noin 115 henkilön voimin ja lupien käsittelyaika on tuoreimman arvion mukaan 17,2 kk. Kuntien tekemiin muihin kuin ympäristölupapäätöksiin sisältyvät paitsi ympäristönsuojelu-, jäte-, vesi-, vesihuoltolain mukaiset päätökset, myös työmäärältään ympäristölupiin verrattavissa olevat maa-ainesluvut, joiden määrä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työkentässä on vielä lisääntynyt em. vuodelta 2013 kootuista luvuista, kun 1.7.2016 maa-ainesviranomaisen toimivalta siirrettiin kokonaisuudessaan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Valvonnan työmäärä ja painopisteet ovat muutoksen kohteena. Samalla kun suunnitelmallinen ja maksullinen valvonta on vakiintumassa voivat meneillään olevat lainsäädännön muutokset johtaa painopisteen hakeutumiseen taas jälkivalvonnan suuntaan. Ympäristölainsäädännön nykysuuntauksen valossa, kun ennakoivaltavonnasta enenevästi luovutaan tai siirrytään luvista hallinnollisesti kevyempiin, ennakoarviointia supistaviin menettelyihin, kuten ilmoituksiin tai rekisteröinteihin, voidaan jälkivalvonnan määrän arvioida kasvavan. Tämä lienee väistämätöntä kun toimintojen ympäristövaikutukset pysyvät ennallaan eikä ympäristönsuojelun tasosta haluta luopua. Tämä näkyy ennen kaikkea kunnissa, jonne yhä tiedostavampien haitankärsijöiden ensimmäiset yhteydenotot tyypillisesti tulevat.

Kuntien ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen rooli ilmastotavoitteiden toimeenpanijoina

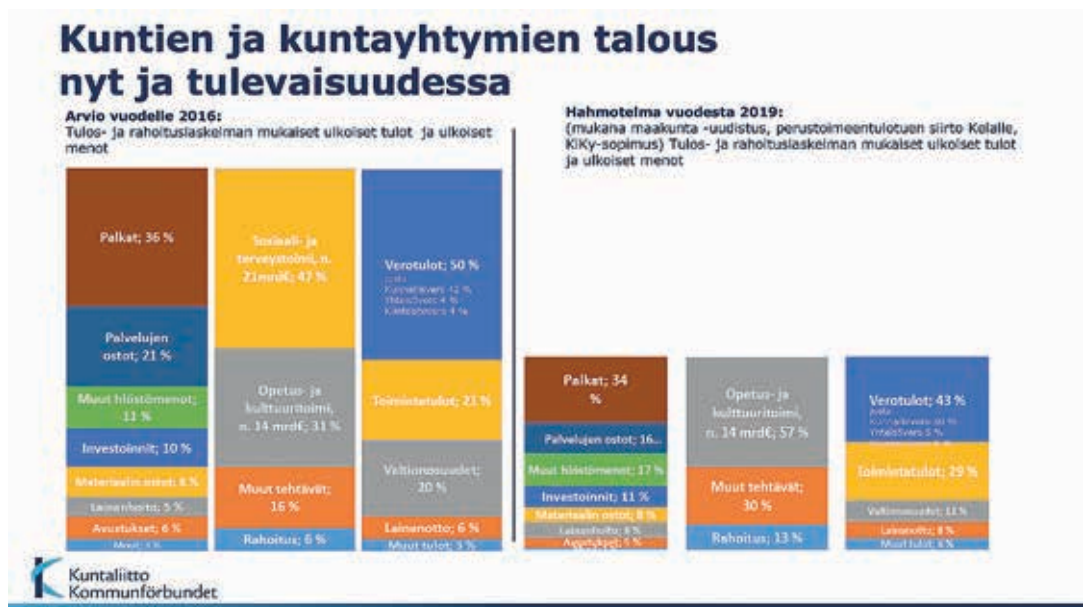
Kuntien merkitys kansallisten ja kansain-

välisten ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toimeenpanijoina on lopultakin tunnustettu näkyvästi. Ilmasto-, kiertotalous- ja luonnonvarakysymysten nousu politiikan keskiöön on korostanut tätä tehtävää erityisesti kuluvalla hallituskaudella. Suomessa talouskasvua haetaan korostuvasti puhtaista ja älykkäistä ratkaisuista ja maamme halutaan nähdä mm. kiertotalouden edelläkävijänä. Kunnallisen ympäristönsuojeluviranomaisen rooli on ollut merkittävä paikallisen tavoitteellisen ja tuloksekkaan ilmastotyön ja muun strategisen ympäristönsuojelun edistäjänä ja ollut omiaan lisäämään alueensa toimijoiden sitoutumista siihen. Yli puolet Suomen kunnista on paljolti ympäristönsuojeluviranomaisen koordinoimana laatinut jonkin ympäristöjohtamisen strategia-asiakirjan, kuten esimerkiksi ilmastostrategian, ympäristö- ja/ tai luonnonmonimuotoisuusohjelman tai muun vastaavan ympäristötavoitteita edistävän asiakirjan, ja raportoi vuosittain tai talousarviokausittain ympäristötavoitteidensa toteutumisesta päätöksentekijöilleen. Monet kunnat ovat asettaneet itselleen ta-

voitevuoden hiilineutraaliuden saavuttamiseksi ja voidaan väittää, että jokaisessa kunnassa tehdään päivittäin päätöksiä ja muita valintoja ympäristömyönteisin perustein, näitä tekoja erikseen listaamatta. Viimevuosina kuntien ilmastotyön tueksi on syntynyt lukuisia verkostoja, joiden kautta ilmastotyön toivotaan etenevän kunnan päätöksenteossa ja toiminnassa. Verkostoja on jopa niin paljon ja syntyy jatkuvasti lisää, että on tullut ajankohtaiseksi arvioida, tuovatko alati syntyvät uudet verkostot edelleen lisäarvoa ilmastotyölle vai hajautuuko rahoitusta liikaa niiden hallintaan, ja syövätkö verkostojen raportointi ja viestintä resursseja itse tekemiseltä.

Maakuntaudistuksen vaikutukset kuntien ympäristönsuojeluun

Meneillään oleva maakuntaudistus ravistelee jälleen hallintorakenteita. Ympäristönsuojelu on pysymässä uudistusten myötäkin kunnassa yhdessä sen keskeisimpien yhteistyökumppanien rakennusvalvonnan, kaavoituksen, kuntatekniikan ja kunnan



Kuva 2. Kuntien ja kuntayhtymien talous nyt ja tulevaisuudessa (Kuntaliitto).

strategisen johdon kanssa, mutta tulevaisuuden kunta ja sen tärkeiden sidosryhmien sijainti vuonna 2019 poikkeavat melkoisesti nykyisestä.

Kuntien tehtäväkentän muutosta voidaan kuvata konkreettisesti talouslukujen valossa. Noin puolet kuntien toimintamenoista on siirtymässä maakuntiin soite-sektorin poistumisen myötä. Käytännössä kuntien toimintamenojen osuuksissa opetus- ja kulttuuritoimi ottaa soten paikan suurimpana, mutta aiemmasta poiketen muiden tehtävien, kuten teknisen ja ympäristösektorin, osuus tulee kasvamaan ollen lähes puolet toiminnasta.

Vaikka kuntien talouden muutokset johtavat toki valtionosuusjärjestelmän muutoksiin, voidaan positiivisesti ajatella, että kuntien mahdollisuudet hakea toimintaansa ja strategiaan linjauksiinsa painotuksia yhdyskunta- ja elinkenoraken-

teensa ja kuntalaisten tarpeiden perusteella laajenevat. Alkavatko kunnat profiloitua kiihtyvällä tahdilla terveellisen ja viihtyisän elinympäristön tarjoajina tai vaikkapa kiertotalouden ja hiilineutraaliuden edelläkävijöinä, jää tulevien kuntavaalien jälkeen nähtäväksi. Kuntien keskeisimmiksi tehtäväkokonaisuuksiksi nähdään joka tapauksessa kuntalainkin pohjalta kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden sekä kunnan elinvoiman edistäminen. Näissä molemmissa kokonaisuuksissa ympäristönsuojelulla on tärkeä rooli niin terveellisen ja viihtyisän elinympäristön kehittäjänä kuin resurssiviisaisten toimintatapojen käyttöön oton tukijana kunnan omassa toiminnassa, kuntalaisten palveluissa ja yritys yhteistyössä. Tulevaisuuden kuntien tehtäväkenttä tulee olemaan moninainen (kuva 3) ja elinympäristöroolin merkityksen voidaan uskoa nykyisestä korostuvan.



Kuva 3. Tulevaisuuden kunnan tehtävät (Kuntaliitto).

Kunnan ympäristönsuojelun ja maakunnan yhdyspinnat

Maakuntiin on siirtymässä ely-keskusten y-vastualueilta mm. vesien ja merenhoidon kehittämistehtävät, ympäristön tilan seuranta ja ympäristötiedon tuottaminen sekä nyt joulukuisen hallituksen linjauksen mukaan myös luonnonsuojelun edistämistehtävät. Karkeasti arvioiden elyjen y-vastualueen resursseista noin puolet on siirtymässä maakuntiin. Myös maakunnan liitoista siirtyy ympäristötehtäviä maakuntiin. Nämä pitävät sisällään paitsi maakuntakaavoitukseen liittyvät ympäristöasiat myös maakunnan liitoissa vaihtelevalla resursoinnilla tehdyn kuntien ilmastotyön ja sen hankerahoituksen koordinoinnin.

Kunnan ympäristönsuojelulla tulee olemaan yhdyspintoja maakuntien kanssa ennen kaikkea sen edistämisen ja kehittämistehtävissä. Maakunnista toiveissa olisi nyt maakunnan ja elyjen edistämistehtävien yhdistyessä saada aiempaa vahvempaa tukea ja koordinoitua kuntien ilmasto-, resurssiviisauksen-, luonto- ja vesienhoitotyölle. Myös pitkään hajallaan ja heikoissa kantimissa ollut energianeuvonta ja hyvin keskeiseksi kestävä kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa noussut kestävien hankintojen edistäminen, sosisivat hyvin tähän kokonaisuuteen.

Maakuntiin on myös siirtymässä kuntien ympäristöterveyden kokonaisuus eli terveydensuojelu, elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto. Näistä osa-alueista VIRVA-tutkimus osoitti etenkin terveydensuojelun ja ympäristönsuojelun yhteyden toisiinsa. Yhdyspintaa tehtävissä löytyy mm. melu-, pöly- ja muissa ilmanlaatuasioissa sekä talousvesiasioissa. Ympäristöterveys on ympäristösuojeluun verrattuna ollut hyvin vahvasti valtion ohjaamaa ja toiminta on ohjauksestaikin johtuen painottunut lähes yksinomaan valvontaan. Toimialan raportointivelvollisuuksista johtuen toiminnan

tuloksellisuutta on määritelty paljolti esimerkiksi tarkastusten lukumäärien kautta. Aivan viime vuosina toimiala on ottanut varovaisia askelia alkaakseen painottaa toiminnassaan terveydensuojelulakiin kirjattua terveydensuojelun edistämistehtäväänsä. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt antamaan kunnan terveydensuojeluviranomaiselle tähän työkaluja esimerkiksi edellyttämällä ympäristönsuojelulakiin ympäristöterveyden lausuntoa ympäristöluvista ja teettämällä opasmateriaalia terveysvaikutusten huomioon ottamiseksi kunnan päätöksenteossa (Kuntaliitossa toteutettu TEMARA -hanke). Melko yleistä tähän asti on ollut, että ympäristönsuojeluviranomainen on huolehtinut esimerkiksi kaavayhteistyössä terveellisen elinympäristön toteutumisesta, tämä ilmeni mm. TEMARA -hankkeen kuntahaastatteluuissa. Terveydensuojeluviranomaisen näkökulma voi kuitenkin olla hieman toinen, ja sillä olisi tarpeellinen tehtävä maankäytön terveysvaikutusten arvioinnissa ja haittojen ehkäisyssä. Nyt terveydensuojelun siirtymässä toiseen organisaatioon, pois kunnasta, riskinä on, että yhteydenpidosta kuntaan tulee muodollisempaa ja se vähenee, eli niin kutsutut byrokraiahaitat lisääntyvät. Näin näyttää käyneen muutoin onnistuneena pidetyssä ympäristöterveyden yhteistoiminnassa. Yhteydenpidon muihin kuin isäntäkuntiin on koettu vähentyneen tai jopa loppuneen. Vaikuttaisi väistämättömältä, että vaikka yhteydenpitokanavia kunnan ja maakunnan välille rakennettaisiin, kunnassa terveydensuojelun asiantuntemusta tulee kehittää jollain toisella toimialalla, todennäköisesti sitten ympäristönsuojelussa.

Kunnan ympäristönsuojelun ja valtion lupa- ja valvontaviraston yhdyspinnat

Valtion lupa- ja valvontavirastoon kootaan nykyisten aluehallintovirastojen (AVIt) lupa-

sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) y-vastuualueiden valvontatehtävät. Ympäristönsuojelulain mukaisten lupa- ja valvontatehtävien ohella myös vesilain mukaiset lupa- ja valvontatehtävät siirtyvät elyistä ja aveista valtion virastoon. Kemikaalivalvonnan osalta ympäristövalvontaan kiinteästi liittyvät Tukesin viranomaistehtävät pysyvät edelleen TUKESissa, joka säilyttää itsenäisen asemansa.

Näin ollen kunnan ympäristönsuojelun laillisuusvalvontatehtävissä yhdyspintoja tulee jatkossa olemaan valtion lupa- ja valvontavirastoon. Valtion lupa- ja valvontatehtävien yhdistämistä voidaan pitää paitsi resurssien tehokkaamman käytön myös kuntien ja valtion yhteistyön kannalta pääosin hyvin myönteisenä ratkaisuna. Edellisen aluehallintouudistuksen myötä AVIen etäännyminen ja elyjen niukentuneiden resurssien johdosta valtion aluehallinnon yhteydenpito ja asiantuntijatuki kuntiin on kuihtunut paikoittain lähes olemattomiin. On tyypillistä, että resurssien niukentuessa kukin organisaatio priorisoi toimintansa omien tulipalojensa sammutteluihin ja tulostavoitteet määrittellen tämän mukaisesti. Huolimatta siitä, että ely- ja ympäristönsuojelulait velvoittavat elyjä tukemaan kuntien ympäristönsuojelua, on tämä tehtävä jouduttu priorisoinneissa jättämään vähäiselle panostukselle. Uusi virasto palauttaa yhteen elyjen ja avien asiantuntemuksen ja kokoaa valtion lupa- ja valvontaresurssit. Toiveikkaana voikin odottaa paluuta vanhoihin hyviin aluekeskusaikoihin, jolloin kuntien ja valtion aluehallinnon yhteydenpito oli tiiviimpää ja kunnille annettava asiantuntijatuki ei ollut vain lain tyhjä kirjain. Maakuntalain kirjaukset yhteistyöstä ovat hyvin ylimalkaisia ja tämän yhteistyön toteutuminen vaatii asian tiedostamista ja yhteistyökanavien rakentamista ja resursointia. Kuntaliitto ja ympäristöministeriö ovatkin jo aloittaneet keskustelut tavoista



Kuntien keskeisimmiksi tehtäväkokonaisuuksiksi nähdään joka tapauksessa kuntalainkin pohjalta kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden sekä kunnan elinvoiman edistäminen. Näissä molemmissa kokonaisuuksissa ympäristönsuojelulla on tärkeä rooli.

luoda pysyviä yhteistyörakenteita valtion viraston ja kuntien viranomaisen välille. Esimerkiksi elyissä toimineet toimintamalliryhmät yhdistäen nyt myös kuntien ja valtion viranomaisia aihe-alueittain, voisivat olla hyvä tapa edistää tiedonvaihtoa ja paljon perään kuulutettujen yhtenäisten laintulkintojen löytymistä.

Ympäristönsuojelun siirtomahdollisuus maakuntaan ja kuntien näkemyksiä ympäristöhallinnon nykkehityksestä

Eduskunnan käsittelyssä oleva maakuntalaki sisältää hallituksen joulukuisen linjauksen mukaisesti kirjauksen kunnan ympäristötoimen siirtomahdollisuudesta maakuntaan. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkokonaisuus voitaisiin siirtää kunnasta maakunnan hoidettavaksi, jos kaikki maakunnan kunnat niin maakunnan kanssa sopivat. Tehtävän siirtyessä kuntien olisi myös osoitettava tehtävälle rahoitus. Maakuntien liittojen johtamat valmisteluorganisaatiot ja ELY-keskukset ovat tiedustelleet alueensa kuntien halukkuutta käyttää tätä siirtomahdollisuutta.

Keski-Pohjanmaan, Etelä-Karjalan ja Kainuun maakunnissa asiaa arvioidaan joissain kunnissa, muualla kuntien halu hoitaa itse tämä tehtäväkokonaisuus myös tulevaisuudessa näyttäisi olevan selvää. Tällä hetkellä näyttäisi kaiken kaikkiaan melko epätodennäköiseltä, että missään maakunnassa kaikkien kuntien yksimielisyyttä tehtävän siirtoon olisi löytyvässä. Kuntaliiton kuntien johtaville ympäristöviranhaltijoille tekemän kyselyn mukaan ympäristönsuojelu nähdään tärkeänä ja kiinteänä osana kunnan kehittämistä ja päätöksentekoa, ja sen halutaan pysyvän kunnassa. Joidenkin pienten tai keskikoisten kuntien ympäristönsuojelusta vastaavat viranhaltijat arvioivat, että maakunnallisissa yksiköissä etuja voisi tulla esimerkiksi ympäristön tilan seurannalle, vesienhoidolle ja maa-ainesasioiden hoidolle, laillisuusvalvontatehtävien resursoinnille sekä lainsäädäntöasiantuntemukselle.

Mikäli siirtoon jossain maakunnassa päädytään, on sopimisen yhteydessä sovittava tarkoin paitsi siirtyvistä resursseista, myös siirrettävän tehtäväkokonaisuuden sisällöstä ja laatutasosta. Tärkeää on niin ikään sopia, millä tavoin kunnan tarvitsema ympäristönsuojelun asiantuntemus on tehtävänsiirron jälkeen kunnan käytössä. Esimerkiksi maankäytön suunnitteluun, jätehuoltoon, vesihuoltoon, ilmasto- ja luonnonsuojelutyöhön liittyvät yhteistyöryhmät, tarvittavat lausunnot ja muut toimivat ja tarpeelliset yhteistyökäytännöt hoidetaan jatkossa. Tästä on tarpeen sopia, koska lainsäädännössä ei tällaisesta yhteistyöstä ole tähän asti ollut tarpeen säätää.

Maakuntaudistuksessa kuntien ympäristöjohtoa huolettavat mm. asioiden käsittelyn etäännyminen kuntalaisesta, uudistuksen valmistelun aliresursointi ja jo ennestään pienten luonnonsuojeluresursien hajaantuminen.

Ympäristöhallinnon aiempien muutosten valtiontasolla nähdään heikentäneen ympäristöhallintoa. ELY-keskuksista ker-

rotaan lähteneen osaavaa, aluetta tuntevaa henkilöstöä muualle. Ympäristönsuojelun kehittämiseen tarkoitettujen määrärahojen riittävyyden koetaan näyttävän entistä heikommalta. Ympäristöhallinnon koetaan joutuneen murentamisen, hajoita ja hallitse-menttaliteetin kohteeksi eikä kuntien ympäristöhallintoa haluta sotkettavan tähän.

Tehokkuutta yhteistyöstä maakuntaudistuksesta huolimatta tai sen myötä

Kunnat ovat tottuneet hallintouudistuksiin eivätkä näytä tai voikaan odottaa kaikissa ratkaisuisaan maakuntaudistuksen lopputulemaa. Vaikuttaisi siltä, että kunnissa on meneillään varsinainen organisaatiouudistusbuumi. Kuntien organisaatiouudistuksille leimallista näyttää olevan hallinnontasojen vähentäminen, toimialojen ja toimielinten yhdistäminen. Ratkaisuisa yhtenä tavoitteena on halu vahvistaa paikallista demokratiaa.

Niin maakuntaudistuksessa kuin kuntien sisäisissäkin organisaatiouudistuksissa tavoitellaan tehokkuutta lisäämällä viranomaisten yhteistyötä ennen kaikkea siihen ohjaavilla hallintorakenteilla. Vastaavana erityislainsäädännön kehittämisen esimerkkinä ympäristöministeriön hallinnon alalla on tällä hallituskaudella sen keskeisimmäksi uudistukseksi rankattu yhden luukun hanke, joka muun ohella tähtää sekin viranomaisten keskinäisen ja asiakkaan kanssa käytävän vuorovaikutuksen lisäämiseen.

Kunnissa, joissa ympäristölliset viranomaiset sijoittuvat samaan toimintayksikköön, asiakkaan palvelu yhdeltä luukulta, hankkeisiin liittyvät ennakkoneuvottelut ja muu vuorovaikutus asiakkaan kanssa ovat arkipäivää. Valtionkin yksi luukku näyttäisi nyt syntyvän uuteen lupa- ja valvontavirastoon. Siten ensisijaisen tärkeäksi yhden luukun toteuttamisessa nousee sähköisen luukun rakentaminen. Käyttökelpoisen

sähköisen asioinnin ja siihen yhteydessä olevien tietojärjestelmien yhteensopivuus edellyttää kaikkien käyttäjien mukaan ottoa niiden kehittämiseen.

Muutosten tahti huolettaa, mutta ympäristönsuojelun tulevaisuudessa valoakin

Muuttuva ympäristö, hallintorakenteet ja lainsäädäntö pitävät toki kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen virkeänä, mutta työrauhaa ja suvantoakin edes jollain osalla alueella kaivattaisiin. Hieman hankalaa on arvioida muutosten vaikutuksia, kun tavatonta tällä hallituskaudella ei näytä olevan, että pykäliä muutetaan jo ennen edellisten muutosten voimaantumista.

On toivottavaa, että tulevat hallintorakenteet tukevat vaikuttavaa paikallista ympäristönsuojelutyötä. Ympäristötavoitteiden toteutumisen kannalta lohdullista kuitenkin on, että kävipä nyt miten tahansa hallintorakenteille, on voimakkaasti kasvanut kuluttajien ympäristötietoisuus johtanut siihen, eikä vähiten kiitos paikallisen ympäristönsuojelutyön, että rahakin hakeutuu kuntien ympäristömyönteisiin investointeihin. Tämän todistaa esimerkik-

si kansainvälisten sijoittajien keskuudessa suuren suosion saaneet Kuntarahoituksen liikkeelle laskemat vihreät bondit. Kukapa yksinäinen ympäristöviranhaltija olisi uskonut tätä todeksi vuonna 1986, kun tuhannenkin markan sijoitus ympäristöinvestointiin tuntui olevan liikaa.

Lähteet

- Attila, M., Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto, Ympäristöministeriön raportteja, Ympäristöministeriö, 2.3.2017.
- Parviainen J., Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013, Suomen Kuntaliitto ry, 2013.
- Parviainen J., Suuntaviivoja rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisoinnille, VIRVA -hankkeen väliraportti, Suomen Kuntaliitto ry, 2016.
- Parviainen J., Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat. Raportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017 Valtioneuvoston kanslia, 1.2.2017. ■