

VIRTAVESIKUNNOSTUKSEN HAASTEET

VALTION ALUEHALLINNON- JA VIRANOMAISTOIMINNAN
ROOLIN MUUTOKSESSA

ESIMERKKINÄ LAPPI



JARMO HUHTALA

Ympäristö- ja yhteiskuntavastuun koulutusohjelma Lapin Yliopisto 2016.

Kehittämistehtävä

Sisällys

1. Johdanto	2
2. Miksi virtavesikunnostushankkeet ovat tarpeen?.....	3
3. Poliittikkaa ja valtion ympäristöaluehallinnon kehittämistä	5
3.1 Alueellisen valtion ympäristöhallinnon Alku, Virsu ja päätös	6
4. Virtavesikunnostuksista Lapin ELY - keskuksessa	9
5. Paikallinen vastuunotto kunnostushankkeissa?.....	11
6. Lapin ELY- keskus kunnostuspalveluiden kehittäjänä.	14
7. Pohdintaa.....	16
8. Tiivistelmä.....	18
Kiitokset	21
Viitteet	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.

1. Johdanto

Suomalaiset arvostavat vesistöjään ja niiden sisältämää monimuotoista vesiluontoa. Virtavesien kalakantojen hyvinvointia kohtaan tunnetaan suurta kiinnostusta. Vaelluskalakantojen palauttaminen rakennettuihin vesistöihin on kuuma puheenaihe niin julkisuudessa kuin kalamiesten ja – naisten keskuudessa eri seminaareissa ja muissa kokoontumisissa. Suomi on tunnettu myös maailmalla puhtaista ja kalaisista vesistöistään. Suomen valtio onkin sitoutunut kansainvälisin sopimuksin ylläpitämään vesiluonnon monimuotoisuutta niin järvi- kuin virtavesialueillaan. Näitä sitoumuksiaan Suomen valtio pyrkii toteuttamaan mm. virtavesienkunnostuksiin liittyvillä eri keskushallinnon tasoilla hyväksytyjen strategioidensa avulla. Em. strategiat sisältävät paljon valtion viranomaisten toimintaa ohjaavaa informaatio-ohjausta kunnostuskohteiden priorisoinnista ja muista käytännön seikoista, mutta myös ohjeita kunnostustyön toteuttamisen järjestämistavoista. Konkreettisesti valtio vaikuttaa virtavesikunnostusten toteuttamismahdollisuuksiin kohdistamalla budjettinsa kautta resursseja viranomaisille käytettäväksi virtavesikunnostuksiin. Luonnollisesti myös valtion aluehallinnon rakenteellinen kehittäminen vaikuttaa osaltaan viranomaisten mahdollisuuksiin edistää toimialueellaan virtavesikunnostuksia. Lapissakaan valtion aluehallinto ei voi kohdentaa virtavesikunnostushankkeisiin resursseja oman mielensä mukaan. Virtavesikunnostushankkeisiin kohdennetaan valtion varoja vain jos kunnostuskohde sisältyy alueellisen vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelmaan. Vesienhoitosuunnitelmat¹ ja niitä täsmentävät toimenpideohjelmat tarjoavat kaksipuolaisen yleistason suunnittelukehyksen, johon tarpeelliset virtavesikunnostukset on Lapissakin sijoitettava.

Virtavesien kunnostamista ohjaavia strategioita on laadittu vuosien myötä useita. Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti kansallisen kalatiestrategian valmistelun 2.10.2009. Strategiatyön käynnistämisen taustalla olivat vesienhoitosuunnitelmien laadinnassa esille nousseet kehittämistarpeet, sitoutuminen vesienhoidon tilatavoitteiden saavuttamiseen sekä tiedot lukuisten vaelluskalakantojemme heikosta tai edelleen heikkenevästä tilasta. Strategia valmistui joulukuussa 2011. Vuonna 2013 valmistui kansallinen vesien kunnostusstrategia, jossa määritellään toimenpiteitä vesien tilan parantamiselle.

¹ Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2009 ensimmäiset Suomen vesienhoitosuunnitelmat. Suomessa ensisijainen vastuu vesientilan parantamistoimien toteuttamisesta on niillä yksityisillä ja valtion organisaatioiden toimijoilla (mm. toiminnanharjoittajat, kansalaiset, järjestöt), jotka vaikuttavat toimillaan vesien tilaan. Monet vesiensuojelua edistävät toimet perustuvat vapaaehtoisuuteen ja eri tahojen yhteistyöhön ja valmiuteen kehittää ja osallistua niiden rahoitukseen ja toimeenpanoon. Myös monet ohjauskeinot perustuvat vapaaehtoisuuteen. Vastaavasti Ruotsissa vesiensuojelua edistävät toimet ovat viranomaisia ja yksityisiä toimijoita velvoittavia.

Erillinen pienvesien suojelu- ja kunnostusstrategia päätettiin hyväksyä vuonna 2015, koska pienvesiä on paljon, ne eroavat ominaispiirteiltään isommista vesistä ja niiden tilan parantamisen keinot ovat osin erilaisia. Kunnostusten toteuttamisen kannalta erittäin tärkeän linjauksen sisältää Maa- ja metsätalousministeriön ”Vesitalousstrategia 2011–2020”, joka linjaa vesistöjen kunnostusten osalta, että vesistöjen kunnostuksen tulisi jatkossa pohjautua paikalliseen vastuunottoon ja ostopalveluihin perustuvaan toimintamalliin. Strategia linjaa, että valtion tarjoamien palvelujen sijaan edistetään vesialan ylläpito- ja konsulttipalveluiden tarjonnan kehittymistä. Tässä kehittämistehtävässäni, joka sisältyy Lapin Yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen ”Ympäristö- ja yhteiskuntavastuun koulutusohjelmaan”, pyrin hahmottelemaan niitä haasteita, joita vesitalousstrategian mukainen uudelleen muotoutuva viranomaistoiminta virtavesikunnostushankkeissa tuo mukanaan. Samalla luon lyhyen katsauksen valtion ympäristöhallinnon kehittymisen historiaan sekä virtavesikunnostuksista Lapissa. Ilman historian tuntemusta ei voi ymmärtää nykypäivän tapahtumia. Tehtävä on kirjoitettu Lapin ELY – keskuksen Y – vastuualueen näkökulmasta ruohonjuuritason virkamiehen positiosta.

2. Miksi virtavesikunnostushankkeet ovat tarpeen?

Vesistön ekologinen tila määrittelee vesistökuunnostushankkeiden tarpeen. Vesienhoidon tavoitteena on pintavesien hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan sekä pohjavesien hyvän kemiallisen ja määrällisen tilan saavuttaminen, vesien erinomaisen ja hyvän tilan ylläpito sekä tilan heikkenemisen estäminen. Vesienhoitosuunnitelmat ja niiden toimenpideohjelmat laaditaan vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) ja vesienhoidosta annetun asetuksen (1040/2006) nojalla. Näillä on pantu Suomessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY ja sen perusteella pohjavesiensuojelusta (2006/118/EY) ja prioriteettiaiaineista (2013/39/EU) annetut direktiivit. Vesienhoito kattaa kaikki rannikkovedet, jotka on määritetty vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 2 §:n kohdassa 4, lähes kaikki yli 0,5 km²:n kokoiset järvet ja valuma-alueeltaan yli 100 km²:n joet. Vesienhoitosuunnitelmissa tarkastellaan vesien tilaa ja vesiin kohdistuvia paineita sekä vesienhoitoalueen keskeisiä vesiensuojelukysymyksiä. Lisäksi määritellään ympäristötavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet ja näiden kustannukset sekä toimenpiteiden pääasialliset vastuutahot. Lapissa Suomen puoleisella Tornionjoen vesienhoitoalueella 7 jokea, jotka muodostavat 6 % jokien pituudesta, luokiteltiin hyvää huonompaan tilaan (Lap ELY raportteja 88 s. 143).

Kemijoen vesienhoitoalueella hyvää huonompaan tilaan luokittui kahdeksan jokea, jotka muodostavat noin 4 % jokien pituudesta (Lap ELY raportteja 89 s. 137). Teno- Näättämö- Paatsjoen vesienhoitoalueella vain Akujoki luokittui hyvää huonompaan tilaan (Lap ELY raportteja 87 s. 65). On kuitenkin muistettava, että kaikki jokea pienemmät virtaavat vedet ovat vielä ekologiselta tilaltaan luokittelematta. Pienvesistä suuri osa on hyvin todennäköisesti hyvää huonommassa tilassa Tornionjoen - ja Kemijoen vesienhoitoalueiden alueilla, koska maankäytön, kuten metsätalous, vaikutukset näkyvät ensisijaisesti alle 100 neliökilometrin valuma-alueiden pikkujoissa ja puroissa. Edellä mainituista syistä Lapin virtavesien kunnostamistoimia on syytä jatkaa, jotta Suomea velvoittavan vesipuidedirektiivin tavoitteet saavutetaan maamme pohjoisimmassakin maakunnassa. Lapissa, kuten muuallakin Suomessa, virtavesikunnostusten yleisenä biologisena tavoitteena on palauttaa kunnostustoimenpitein virtavesien monipuolinen ranta- ja jokiympäristö. Erityistä huomiota on kiinnitettävä arvokalojen lisääntymiselle ja pienpoikastuotantoon soveltuvien alueiden riittävyteen kunnostetuilla virta-alueilla. Monipuolinen jokiympäristö tarjoaa arvokaloille lisääntymis-, poikastuotanto-, talvehtimis- ja virtasyvännealueita. Myös virtavesien kasvillisuus ja muu vesieliöstö hyötyvät kunnostuksista.

Usein käsite virtavesikunnostus mielletään synonyymiksi käsitteelle kalataloudellinen kunnostus. "Kalataloudellinen kunnostus² on vesistöön vaikuttava aktiivinen ja ajallisesti rajattu toimenpide, joka tehdään kalatalouden tarpeista ja joka parantaa kala- ja rapukantojen tilaa, kalastus- ja ravustusmahdollisuuksia sekä vesistön ekologista tilaa. Virtavesien kunnostuksilla parannetaan erityisesti kalojen lisääntymisalueita ja vaellusmahdollisuuksia. Virtavesiä kunnostetaan, jotta niiden kalakannoilla olisi mahdollista säilyä monimuotoisina tulevaisuudessa. Monimuotoisilla vesiekosysteemeillä on paremmat mahdollisuudet sopeutua mm. ilmastomuutokseen". Lapin virtavesien nykyinen kunnostamistarve aiheutuu pääosin aikanaan uiton helpottamiseksi tehdyistä virtavesiuomien perkauksista, jotka aiheuttivat moninaista vahinkoa uoman morfologialle ja luonnon moninaisuudelle. Nämä uomien perkaukset tehtiin useimmiten valtion varoin yleisen edun nimissä. Lisäksi metsä- ja suo-ojitukset ovat aiheuttaneet suurta luonnontaloudellista vahinkoa Lapin virtavesille.

Vesistöjen kunnostaminen tukee myös Suomen talouden kehittymistä. Kuten Metsähallituksen ylitarkastaja Mika Laakkonen toteaa "Sininen biotalous sisältää laajasti ottaen kaiken veteen ja vesiin liittyvät resurssit, joita ihminen tavalla tai toisella hyödyntää toiminnassaan.

² Virtavesien kunnostamisesta on tehty erinomainen opas. Anssi Eloranta 2010. Virtavesien kunnostus. Kalatalouden keskusliitto. Julkaisu nro 165.

Sinisen biotalouden osalta tulee helposti ensimmäisenä mieleen kalat. Vesien ja kalakantojen tilan parantamisen eteen voitaisiin kuitenkin tehdä rohkeampia ratkaisuja ja täten luoda edellytyksiä sinisen biotalouden kasvulle. Erityisesti vaelluskalojen osalta Suomessa olisi paljon tehtävää ja opittavaa ulkomailta, mutta myös runsaasti mahdollisuuksia. Suomessakin olisi aika ymmärtää sinisten luonnonvarojemme kokonaisarvo ja huikea potentiaali. Tänä päivänä Suomessa olisi mahdollista sovittaa yhteen vaelluskalojen luontainen elinkierto, kestävästi tuotettu vesivoima sekä kalastus. Siinä muutamia keihäänkärkiä siniseen biotalouteen, jonka kokonaishyötyjä olisivat alueiden taloudet, kalakannat, kalastajat ja heidän hyvinvointi sekä myös voimatalous (Laakkonen 2016).”

3. Poliittikkaa ja valtion ympäristöaluehallinnon kehittämistä

Rauno Sairisen (Koivulehto & Leino 2012 s. 69) mukaan puolueiden valtasuhteet ja poliittinen kulttuuri ovat merkittävästi vaikuttaneet ympäristöhallinnon kehittymiseen sekä erilaisten ympäristöohjauskeinojen käyttöönottoon. Yhteiskunnallinen ajan henki on näkynyt selvästi esimerkiksi ympäristöhallinnon laajenemisessa. Ympäristöasioiden yhteiskunnallinen noususuhdanne 1990-luvulla selittää ympäristökeskusten perustamisen mahdollistumisen silloisen poliittisen ja hallinnollisen yhteisymmärryksen myötä (Koivulehto & Leino 2012 ref. Juntunen 2010: 145–146). Nykyistä ympäristöhallinnon alueellista uudistamista koskevia linjauksia ja periaatteita on helppo ymmärtää, kun tarkastelee ympäristöhallinnon kehittämisen historiaa. Varsinkin ympäristöministeriön perustamista koskeva poliittinen historia on hyvin valaisevaa, kun tarkastelee viimeaikaisten hallitusten toimia ympäristöhallinnon kehittämisen suhteen. Ympäristöministeriö perustettiin pitkän poliittisen valmisteluprosessin jälkeen. Eduskunta käsitteli ja hyväksyi ympäristöministeriön perustamista koskevat lakiesitykset marraskuussa 1982. Toisen käsittelyn päättyessä 26.11. perustuslakivaliokunnan ehdotus ns. laaja-alaisesta ministeriöstä voitti äänestyksen äänin 124 - 51. Enemmistöön kuuluivat kokoomuksen, SDP:n ja SKDL:n eduskuntaryhmät kokonaisuudessaan sekä neljä keskustaryhmän liberaaliedustajaa, vähemmistöön puolestaan keskustapuolueen, ruotsalaisen kansanpuolueen ja maaseudun puolueen edustajat sekä Kristillisen Liiton eduskuntaryhmän enemmistö.

Poliittista puolueista etenkin Keskustalle ympäristöministeriön ja ympäristöhallinnon kehittäminen on ollut aina vastustusta herättävä asia. Ministeriöistä ympäristöministeriön perustamista vastusti ankarasti maa- ja metsätalousministeriö, jonka mielestä se oli ”kummallinen, omalaatuinen, täysin asiaton, hämärä, ja keinotekoinen”. (YM 2003 s. 6)

Myös MTK ja teollisuuden edustajat vastustivat kiivaasti ympäristöministeriön perustamista. Mielestäni edellä kuvattua yhteiskunnallista prosessia, joka liittyy ympäristöhallinnon järjestämiseen, kuvaa ytimekkäästi väitöskirjassaan Pekka Jantunen (2010):” Poliittisten puolueiden kiinnostus hallinnon kehittämiseen ja puolueiden kannat uudistuksiin ovat monesti kiinni siitä, miten kulloinenkin uudistus vaikuttaa puolueiden väliseen valtopoliittikkaan ja -asetelmiin. Hallinnonuudistuksista vastaavien virkamiesten toimintaan liittyy puolestaan keskushallintolähtöisyyttä sekä oman hallinnonalan reviirien ja oman sektorin puolustamista. Mitä enemmän uudistuksissa on kyse vallasta ja resursseista, sitä poliittisemmäksi uudistukset muodostuvat.” Viime vuosien myötä alueellista ympäristöhallintoa, kuten muutakin valtion aluehallintoa, on kehitetty hyvin pitkälti uusliberalististen periaatteiden mukaisesti.

Uusliberalismi viittaa ajattelutapaan, joka kannattaa vapaata ja itseohjautuvaa markkinataloutta ja vastustaa niitä valtiollisia tai ylikansallisia institutionaalisia toimia, joiden avulla markkinoiden kehitystä pyritään ohjaamaan yhteiskunnassa (Räsänen 2015). Johdannossa mainittu vesitalousstrategiassaan vuoteen 2020 antama ohjeistus ”vesistöjen kunnostuksen tulisi jatkossa pohjautua paikalliseen vastuunottoon ja ostopalveluihin perustuvaan toimintamalliin. Valtion tarjoamien palvelujen sijaan edistetään vesialan ylläpito- ja konsulttipalveluiden tarjonnan kehittymistä” ilmentää hyvin vallalla olevaa poliittisen ja valtion hallinnon eliitin ajattelutapaa ympäristöhallinnon kehittämisen osalta.

3.1 Alueellisen valtion ympäristöhallinnon Alku, Virsu ja päätös

Valtion aluehallintoa uudistettiin Vanhasen hallituksen linjaamalla laajalla kokonaisuudistuksella vuoden 2010 alusta lukien³. Suuri osa valtion aluehallintoviranomaisista, mukaan lukien kolmetoista vuonna 1995 toimintansa aloittanutta alueellista ympäristökeskusta ja kolme toimintansa vuonna 2000 aloittanutta ympäristölupavirastoa, lakkautettiin, ja niiden toiminnot siirrettiin kahteen uuteen aluehallinnon suuryksikköön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus) sekä aluehallintovirastoon (AVI). Uudistuksessa suurta huolta herätti ympäristöhallinnon työntekijöiden keskuudessa se, kuinka uudistus vaikuttaa ympäristöhallinnon kykyyn hoitaa tehtäviään ja kuinka käy työpaikkojen? Syytä huoleen olikin ja on edelleen. Valtion aluehallinnon uudelleen järjestely tapahtui rinnakkain valtion tuottavuusohjelman kanssa. Tuottavuusohjelman tarkoituksena oli valtion henkilötövuosien eli henkilöstön määrän vähentäminen.

³ ALKU-uudistuksen keskeiset tavoitteet ja valmistelulle määritetyt peruslinjaukset on löydettävissä pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmasta (2007, 69-70)

Kaiken kaikkiaan uusiin aluehallintoviranomaisiin kohdistuva tuottavuustavoite eli henkilöstön määrän vähentäminen oli vuosina 2010 - 2015 yhteensä 1 136 henkilötyövuotta. Lapin kannalta tilanteen tekee erityisen ongelmalliseksi se, että 2000-luvun aikana valtionhallinnon henkilöstö on vähentynyt erityisesti alue- ja paikallishallinnossa. Aluehallinnon osuus valtion henkilöstöstä on laskenut 2000-luvun aikana 33,8 prosentista 29,2 prosenttiin.. Samaan aikaan keskushallinnon henkilöstön osuus on noussut 23 prosentista 25 prosenttiin (HE 59/2009, 18).

Valtion aluehallinnon uudistuksen julkilausuttuna, virallisena tavoitteena oli selkeyttää valtion aluehallinnon viranomaisten asemaa, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoja sekä parantaa aluehallinnon kansalais - ja asiakaslähtöisyyttä, tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp, 28) ALKU-uudistusta perustellaan uusien viranomaisten muodostamisen myötä saavutettavilla synergioilla ja näin uudistuksessa luodaan edellytykset palvelutason parantamiselle. Itse palvelutason parantamiseen ei uudistuksessa kuitenkaan sitouduttu, vaan se esitetään lähinnä tavoitteena, jolle uudistuksella luodaan edellytyksiä. Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyrittiin mm. lakkauttamalla valtion virastoja ja vähentämällä valtion henkilöstön määrää. Keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta selvitettiin edelleen valtiovarainministeriön VIRSU-hankkeessa 11.4.2014 – 28.2.2015. Tavoitteena selvityksellä oli yhtenäistää hallinnon rakenteita siten, että virastoja on helpompi ohjata ja toiminnasta saadaan tehokkaampaa sekä turvata palvelujen saatavuus koko maassa, vaikka rahaa on käytettävissä entistä vähemmän. Tavoitteena on sopeuttaa aluehallinto tuleviin toimintaympäristönsä muutoksiin.⁴ Virsu hankkeessa määritelty valtion aluehallinnon asiakaslähtöinen toimintamalli perustuu julkisen hallinnon asiakkuusstrategian periaatteille. Strategian yhtenä periaatteena on, että asiakas saa helppokäyttöiset ja esteettömät palvelut. Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen kanava on asiakkaalle houkuttelevin. Viranomaisten tulee määrätietoisesti tukea asiakkaiden siirtymistä sähköiseen palveluun. (VM 2015)

Ympäristöministeriön arvion mukaan ympäristöhallinnon voimavarat vähenevät 15 % vuoteen 2018 mennessä (vuoden 2015 tasosta). Sopeuttaminen on tarkoitus toteuttaa järjestämällä tehtäviä uudelleen, lisäämällä tehtävien hoidon keskittämistä ja erikoistumista (ELY- keskusten välillä), siirtämällä ja ulkoistamalla tehtävien hoitoa sekä sähköistämällä ja tehostamalla toimintamalleja eri tehtäväalueilla. Myös ostopalveluiden käyttöä lisätään. (YM/8(704/2016) Lapin ELY – keskuksen Y – vastuualueella aluehallinnon muutokset vuoden 2010 jälkeen ovat konkreettisesti ilmenneet ruohonjuuritasolla mm. henkilöstömäärän vähennyksinä sekä toimintojen ulkoistuksina.

⁴ Valtion aluehallinnon kannalta merkityksellisiä toimintaympäristötekijöitä ovat erityisesti yleinen taloudellinen kehitys, valtion keskushallinnon tehtävien ja rakenteen muutos, alueiden sosiaalinen ja taloudellinen kehitys, kuntarakenteen muutos ja metropolihallinto sekä asiointikanavien muutokset

Pitkäaikaisia työyhteisön jäseniä on poistunut organisaatiosta, viihtyisät omat työhuoneet ovat vaihtuneet häiriötekijöille alttiisiin maisemakonttoreihin. Toimintojen alasajot ovat tapahtuneet Maa- ja metsätalousministeriön sekä Ympäristöministeriön ja Lapin ELY – keskuksen välisissä tulosneuvotteluiden sekä Y-vastuualueen toimintaa ohjaavien hallinnollisten määräysten ja ohjeiden avulla. Esimerkkinä sopeuttamistoimista voidaan mainita Lapin ELY-keskuksen oman vesilaboratorio- ja vesinäytteenotto toiminta lopettamisen. Tehtäviä hoitaneista henkilöistä kuusi ulkoistettiin, kaksi siirtyi eläkkeelle ja yksi henkilö siirrettiin uusiin tehtäviin.

On myös huomioitava, että Y – vastuualueelta eläköityneiden työntekijöiden tilalle ei ole otettu uusia työntekijöitä. Näin työntekijöiden määrää on saatu vähennettyä enemmän kuin valtion tuottavuusohjelma olisi saanut aikaan. Jo ennen nykyistä valtion aluehallinnon tehostamistoimia on valtion omaa rakentamis- ja suunnittelutoimintaa ajettu suunnitelmallisesti alaspäin 1980 – luvulta lähtien. Siirtyminen voimakkaasta omajohtoisesta rakentamisesta rakennuttamiseen on edellyttänyt valtion aluehallinnolta voimakkaita sopeutumistoimia. Lapin ELY – keskuksen Y-vastuualuetta edeltäneen Lapin ympäristökeskuksen palveluksessa oli rakentamisorganisaatiossa 1990 – luvun alussa vielä 70 henkilöä, 2002 enää 25 henkilöä (Rake selvitys 2002)⁵. Nykyisin Lapin ELY-keskuksella ei ole omaa rakentamisorganisaatiota, rakennuttamisaste on nykyisin 100 %. Lisäksi ELY – keskuksen oma varikko- ja korjaamotoiminta lakkautettiin vuonna 2015. Alueellista ympäristöhallintoa on määrätietoisesti vuosien myötä mm. henkilöstöresursseiltaan supistettu. Tällä on ollut luonnollisesti oma vaikutuksensa Lapin ympäristöhallinnon kapasiteettiin suunnitella ja toteuttaa virtavesikunnostushankkeita.

”Sipilän hallitus on sopinut perustuslaissa 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille itsehallintoalueille - maakunnille - osoitettavista tehtävistä. Ratkaisu toteuttaa hallituksen 7.11.2015 antamat linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen jatkovalmistelusta ja itsehallintoalueiden aluejaosta. Maakunnat vastaavat 1.1.2019 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Valtio vastaa puolestaan oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta” (hallituksen linjaus 2016). Pääosa ELY – keskusten tehtävistä siirretään maakunnille.

⁵ Lapin ympäristökeskuksella oli vuoteen 1995 asti 9 raskasta kaivinkonetta ja 13 kuljettajaa. Osa jokikunnostuksista tehtiin valtion omilla kaivinkoneilla ja kaivinkoneen kuljettajilla. Vuoden 1995 jälkeen kaivinkoneet kuljettajineen tulivat urakoitsijoiden kautta.

Tehtävät, joissa on kyse oikeusharkintaisista tehtävistä ilman alueellista näkökulmaa, valtion tai yleisen edun valvonnasta taikka vaikutuksiltaan valtakunnallisista tehtävistä, organisoidaan valtionhallintoon. ELY -keskukset ja TE -toimistot lakkautetaan.

Virtavesien kunnostustoiminnan osalta erityisen merkityksellisiä ovat maakuntalakiehdotuksen 6 §:n alla lueteltujen momenttien mukaiset tehtäväalat:

Maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla:

8 mom. kala- ja vesitalous

19 mom. Vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta

20 mom. vesien ja meriensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu.

Vesilaisissa tarkoitettujen valvontaviranomaisen tehtävien järjestämisen täsmällinen poliittinen linjaus puuttuu (tilanne 16.11.2016). Tehtävän järjestäminen maakunnan ja uuden AVI:n kesken avoimna (Tammi 2016). Vuoden 2019 alusta valtion alueellista ympäristöhallintoa ei siten enää ole olemassa.

4. Virtavesikunnostuksista Lapin ELY - keskuksessa

Lapissa vesilain mukainen uiton jälkeinen uittosääntöjen kumoamissuunnittelu aloitettiin 1970-luvun alussa ja suunnitelmien mukaiset velvoitetyöt vuonna 1976 Ounasjokeen laskevalta Sinettäjoelta. Aluksi nämä nk. velvoitetyöt sisälsivät lähinnä vesistöjen käytölle vaaraa ja haittaa aiheuttaneiden uiton teknisten laitteiden ja rakenteiden, kuten uittopatojen poistamisia, mutta 1980-luvun alusta lähtien velvoitetyöt alkoivat sisältää enenevässä määrin perattujen virtavesialueiden kunnostuksia. 1990-luvun puolivälissä jokikunnostusten suunnittelu ja toteutuksen organisointi olivat kehittyneet Lapissa nykyiseen muotoonsa. ⁶Uittosääntöjen kumoamiseen liittyneet työt olivat ympäristöhallinnolle velvoitteellisia.

⁶ Koskialueita, joilta uittosääntö on kumottu ja mahdollisia velvoitekunnostuksia on suoritettu, on Lapissa 1 200 – 1 300 hehtaaria.

Vuosien myötä Lapin ELY – keskuksen kerääntyi runsaasti virtavesikunnostuksen liittyvää niin käytännön kuin teoreettisen tason osaamista, niin hiljaista ja kuin näkyvää osaamista (Huhtala 2008).

Tämä monialainen ELY – keskuksen Y – vastuualueen virtavesikunnostustoimintaan liittyvä osaaminen tulee hyvin esille esimerkiksi erään virtavesikunnostussuunnitelman johdanto-osan suunnitelman laadintaa koskevassa kuvauksessa.

”Virta-alueiden alustavat kunnostusohjeet on laatinut iktyonomi Timo Lettijeff. Suunnitelma-alueen sähkökoekalastukset on suorittanut Lapin Vesitutkimus Oy ja Ahma Oy. Selvitykset suunnitelma-alueen uhanalaisista lajeista ja suojelu- ja Natura 2000-alueista sekä vedenlaadusta on tehnyt biologi Maria Alanne. Suunnitelma-alueen omistajaselvityksen on tehnyt Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisteripaikkatietokannoista toimistos sihteeri Merja Tähtisaari, rakennusmestari Kaisa Puolamaa on laatinut kunnostusalue- ja tilakartat ja paikkatietosuunnittelija Riku Elo on laatinut kunnostettavien alueiden yleis - ja valuma-aluekartan. Insinööri Juha-Petri Kämäräinen on tuottanut suunnitelman hydrologiset tiedot. Tekstin on oikolukenu toimistos sihteeri Anneli Penttinen. Ylitarkastaja Jarmo Huhtala on ohjannut suunnittelutyötä, laatinut pääosin suunnittelun alueen kalataloutta koskevat kappaleet sekä viimeistellyt hankesuunnitelman.”

Lisäksi Lapin ELY – keskuksessa laaditut kunnostussuunnitelmat käsitellään Y – vastuualueen hanketyöryhmässä, jossa alueiden käytön- ja luonnonsuojelun yksiköiden asiantuntijat tarkistavat suunnitelman. Suunnitelman vaikutusalueen mahdolliset kaavamääräykset sekä alueella mahdollisesti esiintyvät luonnonsuojelulain perusteella rauhoitetut kasvi- ja eläinlajien esiintymät tarkistetaan ja varmistetaan, että suunnitelmassa em. asiat on oikein huomioitu. Edellä kuvattua virtavesien kunnostuksen suunnitteluun liittyvää asiantuntemusta löytyy edelleen Lapin ELY-keskuksesta. Vuoteen 2005 asti virtavesikunnostussuunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan oli riittävästi resursseja, koska uiton jälkeiset velvoitekunnostukset olivat lakimääräisenä velvoitteena silloiselle Lapin ympäristökeskukselle. Vuoden 2005 jälkeen tarvittavia jokikunnostuksia toteutettiin kalataloudellisina kunnostushankkeina, joissa vesioikeudellisen luvan hakijana toimi kalatalousviranomaisen ja Lapin Ympäristökeskus vastasi hankesuunnittelusta ja kunnostustöiden toteuttamisesta yksityisten urakoitsijoiden avulla. Rahoitusta kunnostushankkeille saatiin kalatalousviranomaisen osittain kalataloudellisen kunnostamisvaroin sekä Lapin ympäristökeskuksen hankkeelle osoittain harkinnanvaraisin varoin. Edellä mainitut rahoituskanavat saivat rahoituksensa MMM:n eri momenttien kautta. Virtavesikunnostushankkeisiin oli mahdollista palkata henkilöstöä määräaikaisiin työsuhteisiin hankkeelle osoitetuilla erillismäärärahoilla. Vuoden 2010 jälkeen se ei ole ollut mahdollista, mikä on vienyt resursseja erityisesti virtavesikunnostusten suunnittelusta ja seurannasta.

Lapin ELY – keskus Y-vastuualue on toteuttanut vuoteen 2017 asti virtavesikunnostukset omajohtoisena työkohteena. Tällöin kunnostuskohteen työnjohdosta ovat vastanneet Lapin ELY – keskuksen Y- vastuualueella työskennelleet vastaavat työmaamestarit. Vuonna 2017 virtavesikunnostuskohteilla ELY – keskuksen omajohtoinen todennäköisesti työmaatoiminta päättyy viimeisen vastaavan työmaamestarin siirtyessä eläkkeelle. Jatkossa työmaan hallinnosta vastaa kunnostustyöstä vastaava urakoitsija. ELY- keskus vastaa edelleen kunnostustyömaan asiantuntijaohjauksesta ja töiden suorittamisen valvonnasta. Huomionarvoista on, että Lapin ELY – keskuksen on kehittynyt vahvaa osaamista liittyen virtavesikunnostushankkeiden rakennuttamiseen ja siihen liittyvään yksityisen sektorin toimijoiden kilpailuttamiskäytäntöihin. Erityisen hyvin Lapin ELY – keskus on voinut hyödyntää isoissa virtavesikunnostushankkeissa EU- Life- ja Interreg - rahoituskanavia⁷. Kansallisena vastinrahana on käytetty kalataloudellisia kunnostamismäärärahoja. Näin toimien kunnostushankkeiden avulla on saatu huomattavasti lisää positiivisia ympäristövaikutuksia. Yhteistyössä eri asiantuntijaorganisaatioiden, kuten GTK, Luke, Metsäkeskus, Metsähallitus, on huomiota hankkeiden yhteydessä voitu kiinnittää myös kunnostuskohteiden valuma-alueille. Lisäksi kansainvälinen yhteistyö vesistöjen kunnostustoiminnassa on ollut mahdollista näiden EU – osarahoitteisen projektien myötä.

5. Paikallinen vastuunotto kunnostushankkeissa?

Vesistökuunnostusstrategian mukaisesti vesistöjen kunnostuksen tulisi jatkossa pohjautua Lapissakin paikalliseen vastuunottoon ja ostopalveluihin perustuvaan toimintamalliin. Vesistökuunnostusstrategia koskee myös järvikunnostushankkeiden toteutusta, mutta tässä tehtävässä tarkastellaan vain virtavesiin kohdistuvia kunnostamishankkeita. Paljon riippuu virtavesikunnostushankkeen laajuudesta, onko hankkeelle löydettävissä paikallista vastuunottajaa. Mikäli hanke on ympäristövaikutuksiltaan sen luonteinen, ettei hankkeelle tarvita vesilain (3 luku 2 § luvanvaraisuus) mukaista ympäristölupaa ja kunnostuskohde sijaitsee maantieteellisesti suhteellisen rajatulla alueella, on hankkeelle mahdollista löytää Lapissakin paikallinen vastuunottaja. Lapin ELY – keskus E – vastuualueen kalatalouspalveluyksikkö myöntää virtavesikunnostushankkeisiin avustuksia asetuksen ”Vesistöjen ja vesiympäristön tilaa ja käyttöä parantavien toimenpiteiden avustamisesta” (714/2015) mukaisesti.⁸

⁷ Esim. Simojoki – Life toteutettiin 2002 – 2006. Siinä kunnostettiin noin 120 ha Simojoen koskialueita.

⁸ Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Lapin ELY – keskuksen Y – vastuualue ei voi myöntää em. asetuksen mukaisesti avustuksia momentilta 35.10.61 (vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen) hankkeille, jotka edistävät virkistyskäyttöä

Avustuksen osuus saa olla enintään 50 prosenttia 5 §:ssä tarkoitetuista hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Avustuksen osuus voi kuitenkin olla tätä suurempi silloin, kun:

- 1) hanke edistää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman sekä niitä toimeenpanevien toimenpideohjelmien toteuttamista;
- 2) hanke sisältyy tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaiseen tulvariskien hallintasuunnitelmaan;
- 3) hanke vahvistaa uhanalaisten tai vaarantuneiden vaelluskalakantojen elinvoimaisuutta;
- 4) hanke edistää vesiluonnon monimuotoisuutta luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 tai 77 §:ssä tarkoitettuun suojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella; tai
- 5) kyse on 4 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetusta valtion tuella aiemmin toteutettuun toimenpiteeseen liittyvästä hankkeesta.

Lapin ELY – keskus on myöntänyt avustuksia pienimuotoisten virtavesikunnostusten toteuttamiseen. Myös Lapin ELY – keskuksen asiantuntijat ohjaavat ja neuvovat näiden virtavesikunnostushankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Näin ollen voidaan todeta, että Lapin ELY – keskus toimii aktiivisesti vesistökuunnostusstrategian tavoitteiden mukaan. Pienimuotoisten virtavesikunnostushankkeiden paikallisina vastuunottajina ovat toimineet yksityiset henkilöt ja osakaskunnat. Kunnat⁹ eivät ole Lapissa toteuttaneet omajohtoisesti virtavesikunnostushankkeita, mutta kunnat ovat olleet mukana yhteistyössä rahoittamassa Lapin ELY – keskuksen toteuttamia virtavesikunnostushankkeita. Mikäli virtavesikunnostushanke on ympäristövaikutuksiltaan niin merkittävä, että hanke vaatii ympäristöluvan hakemista Lapin aluehallintovirastolta, niin paikallista ko. hankkeen vastuunottajaa onkin vaikeampi löytää ja syitä ilmiöön on useita. Ensimmäinen merkittävä syy on hankkeen vaativa lupahakemusprosessi. Vesilain mukaan vesitaloushankkeen, mikä virtavesikunnostushanke on, suunnittelijan on täytettävä tietyt pätevyysvaatimukset (11 luku 4 §). Näin lupaviranomainen voi varmistua siitä, että lupahakemus on asianmukaisesti tehty ja hakemuksen sisältämät selvitykset (11 luku 3 §) ovat luotettavia ja annettava lupapäätös velvoitteineen perustuu relevanttiin tietoon.

Näin ollen lupahakemus on todennäköisesti tilattava alan konsultilla ja hankkeen suunnittelukustannukset ovat siten huomattavia. Virtavesikunnostushankkeen vaatimat kalastus selvitykset, muinaismuisto- ja kulttuurihistoria inventoinnit, vedenlaatu tutkimukset ja muu aineiston hankinta nousee kustannuksiltaan helposti kymmeneen tuhansiin euroihin. Itse kunnostuksen toteuttaminen vaatii myöskin huomattavaa rahallista panostusta hankkeen vetäjältä.

tai kalastuksen tavoitteiden edistämistä. Koska yleensä virtavesikunnostushankkeet tähtäävät kalataloudellisen hyödyn saamiseen, ei Y – vastuualue voi avustaa ko. hankkeita (YM8//2016)

⁹ Posio Kitkaan Lapin alueella laskevat joet, Pello ja Ylitornio Miekajärven alueen jokien kunnostukset

Edellä mainituista syistä johtuen paikallisia vastuuottajia vesioikeudellista lupaa vaativissa virtavesikunnostushankkeissa Lapista on vaikea löytää. Kenties ainoa vesialueen omistaja Lapissa, joka kykenee kunnostamaan omana hankkeenaan virtavesialueitaan, on Metsähallitus. Metsähallituksen organisaatiosta löytyy kunnostussuunnitelmien laadintaan vaadittavaa osaamista. Erityisesti pienvesien kunnostamiseen liittyvää erityisosaamista löytyy Metsähallituksella Pohjois-Pohjanmaan yksiköistä. Lisäksi Metsähallitus voi halutessaan ja eduskunnan niin salliessa, osoittaa riittäviä resursseja virtavesien kunnostushankkeiden toteuttamiseen. Toivottavaa onkin, että Metsähallitus ottaisi Lapissa enemmän vastuuta hallinnassaan olevien virtavesien kunnostuksista.

Toinen merkittävä syy, miksi paikallisia vastuuntahoja virtavesikunnostushankkeiden toteuttamiseen on vaikea löytää, on se tosiasia, että yleisesti on tiedossa, että virtavesien kunnostustarve johtuu hyvin usein valtion toimesta tehdyistä virtavesiuomien perkauksista. Suomen ympäristölainsäädännön yksi peruseriaatteista on ”aiheuttaja maksaa” – periaate. Paikallisilla toimijoilla ei ole motivaatiota ottaa vastuulleen toisen toimijan aiheuttaminen ympäristövahinkojen korjaamista. Tosin Metsähallitukseen jälkimmäinenkään syy ei ole täysin sovellettavissa. Metsähallitus on aikanaan itse toteuttanut paljon jokiuomien perkauksia ja jokiuittoa Lapin virtavesialueilla. Metsähallitus on ollut suuri hyödynsaaja jokiuomien perkauksista, sillä paljon on metsävaltion puita uitettu Lapin jokiuomia pitkin jatkojalostukseen. Lisäksi on syytä huomioida, että Lapin virtavesikunnostushankkeet kattavat useimmiten laajan maantieteellisen alueen. Vesialueen omistajia on useita ja lupahakuprosessi vaatisi heiltä todennäköisesti järjestäytymistä, jotta luvanhakuprosessi saataisiin ylipäättään vireille. Laajojen vesistökuunnostushankkeiden vetäminen hakuprosesseineen vaatii ammattimaista otetta ja osaamista monella eri substanssilla. Vesistökuunnostusstrategiassa toivotaan yrityssektorin ottavan vastuuta virtavesien kunnostushankkeista. Lapin virtavesienkunnostuksen osalta tämä on aivan relevantti vaade. Yleisen edun vuoksi valtio on rahoittanut Lapin virtavesien mittavat perkaukset uiton helpottamiseksi. Uitto on puolestaan toimittanut puuta paperi- ja sahateollisuudelle. Olisi jo aika alan yhtiöiden osittaa rahoitusta Lapin virtavesien kunnostukseen. Huomioon otettava seikka on myös se, että Lapin virtavesikunnostushankkeet usein kohdistuvat laajalle, usean osakaskunnan tai kunnan alueelle. Näille hankkeille on käytännössä erittäin vaikeaa saada valtion hallinnon ulkopuolista vastuunkantajaa.

Paikallista vastuunottoa korostetaan vesistökuunnostusstrategiassa myös siten, että strategiassa suorastaan vaaditaan että hankkeissa, joihin valtio osallistuu, tulee aina olla sitoutuneita yhteistyökumppaneita pitkäjänteiseen työhön sekä tahoja, jotka vastaavat kunnostuksen pysyvyydestä ja hoidosta hankkeiden jälkeen.

Virtavesikunnostushankkeiden osalta tämä vaade on huomioitu Lapissa mm. siten, että kunnostuskohteiden kalastusjärjestelyiden tulee tukea kunnostuksen kalataloudellisten tavoitteiden toteutumista¹⁰. Edellä esitetyistä seikoista johtuen allekirjoittanut on täysin samaa mieltä kuin Jouni Tammi (2016) esitelmässään ”ELY- keskus tulevat entistä enemmän keskittymään sellaisiin yleiseltä kannalta kaikkein merkittävimpiin kunnostushankkeisiin, joihin ei löydy muita toimijoita. Niissä ELY- keskusten rooli voi olla laaja ja sisältää tarvittaessa kaikki hankkeiden toteutukseen liittyvät tehtävät. Muissa kohteissa ELY- keskusten rooli rajoittuu lähinnä asiantuntija-apuun tai rahoitukseen” (vrt. vesistökuunnostusstrategia 2012 s). Näin ollen ELY- keskus voi sen tehtävistä annettujen säädösten sekä valtion talousarvion perusteella edelleen vastata asetuksessa (714/2015) määritellyjä tavoitteita palvelevasta vastaavanlaisesta valtion toteuttamasta virtavesikunnostushankkeesta, jos kyse ei ole tuesta ja jos toteuttamiseen on perusteltu syy”. Perustellut syyt voivat olla luonnonsuojelullisia, luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen tai lisäämisen perustuvia, kuten uhanalaisten kalalajien elinvoimaisuuden vahvistamista kunnostamalla meri- ja järvitaimenen sekä lohen lisääntymis- ja poikastuotantoalueita.

6. Lapin ELY- keskus kunnostuspalveluiden kehittäjänä.

Ympäristön aluehallinnon kehittäjillä on toiveena, että virtavesien kunnostusten suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa ELY – keskus käyttävät ulkopuolisia palvelutuottajia. Vesistökuunnostusstrategiassa asia todetaan siten, että mm. kunnostuksen tulisi jatkossa pohjautua ostopalveluihin perustuvaan toimintamalliin. Tässä mallissa on vaarana, että aikaa myöten kunnostusosaaminen kertyy kokonaisuudessaan palveluiden tuottajapuolelle. Kunnostuksella ymmärretään tässä yhteydessä kunnostuksen suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Lapin ELY – keskus on käyttänyt kunnostustehtävissä jo ennen vesistökuunnostusstrategian hyväksymistä varsin paljon kunnostukseen liittyviä ostopalveluita. Esimerkiksi virtavesien kunnostusten käytännön työt on tehty yksityisten yrittäjien koneilla jo vuodesta 1995.

Virtavesikunnostustyöt kilpailutetaan asiaa koskevien säännösten mukaisesti. Lapin ympäristöhallinnon virtavesikunnostusten suunnittelun resurssit ovat pienentyneet huomattavasti vuoden 2010 jälkeen. Suunnittelutyötä on tehty ja organisoitu pääosin yhden virkamiehen voimin. Suunnittelutyössä onkin käytetty harkiten hyväksi alan ostopalveluita. Vesilaki määrittelee luvanvaraisen virtavesikunnostushankkeen suunnitelman sisällön (vesilaki 11 luku 3 §).

¹⁰ Esimerkiksi Kitkaan laskevat kunnostetut järvitaimenen lisääntymisjoet Riisi-, Tolvan-, Kirintö- ja Suonnanjoki ovat rauhoitettuja kalastukselta.

Suunnitteluun kuuluvat kalastus selvitysten maastotyöt on tilattu alan konsulteilta ja tulosten analysointi ja synkronointi kunnostussuunnitelman sisältöön on tapahtunut virkatyönä. Myös kohteiden muinaismuisto- ja kulttuurihistoria selvitykset on tilattu alan konsulteilta. Yhdessä hankkeessa konsultilta on tilattu koskialueen kunnostussuunnitelma, koska tarkoituksena oli kouluttaa ko. konsulttia kyseiseen suunnittelutehtävään¹¹. Koskikohtaisten kunnostussuunnitelmien laadinnassa ja kunnostusten seurantatehtävissä on ostettu palveluita Lapissa toimivalta osuuskunnalta¹². Muutoin kunnostussuunnitelmien sisältä on tuotettu pääsoin Lapin ELY – keskuksen Y-vastuualueella. Lisäksi Lapin ELY – keskus voi hyödyntää vesistö rakenteiden ja kunnostusten suunnittelun puitesopimusta vuosina 2016 – 2018.

Kuten edellä käy ilmi, Lapin ELY – keskus on aktiivisesti kehittänyt virtavesikunnostusten palveluiden kehittymistä Lapin alueella. Osa kunnostussuunnitteluun liittyvistä tehtävistä on tarkoituksenmukaista ja kustannustehosta hankkia yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta, mutta toisaalta osa suunnitteluaineistosta voidaan kustannustehokkaasti edelleen laatia Lapin ELY – keskuksessa, kuten kunnostussuunnitelman kokoaminen, hankkeen osallisten osallistaminen suunnitteluun, koskikohtaiset kunnostussuunnitelmat, kustannusarvion laadinta, kartta-aineisto, hankealueen veden laadun ja hydrologiset asiantuntijalausunnot, tiedottaminen yms. Edellisessä kappaleessa esitettiin useita perusteita, miksi Lapin ELY – keskuksen tulee jatkossakin toimia tarvittaessa virtavesikunnostushankkeiden vesioikeudellisen luvan hakijana. Tällöin on olennaisen tärkeää, että Lapin ELY – keskuksessa säilyy vähintään nyt olemassa oleva virtavesikunnostushankkeiden toteuttamiseen liittyvä asiantuntijaosaaminen. Vesistö kunnostusstrategian mukaan ELY – keskusten tehtävänä tulee olla aktivoida, ohjata ja antaa asiantuntijaohjausta muille virtavesikunnostustoimijoille. On muistettava, että Lapin ELY – keskus on vastuussa myös kunnostustoimintaan valtion avustusta saaneiden hankkeiden ja toimijoiden kunnostustöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Edellä mainituista syistä Lapin ELY – keskuksella on syytä olla virtavesikunnostusten suunnitteluun, ohjaukseen, hankerahoitusneuvontaan ja valvontaan liittyvää alan substanssiosaamista.

¹¹ Raudanjoen Mustakosken kutualuekunnostussuunnitelma tilattiin Ahma Oy:tä. Suunnitelman tekoa ohjattiin voimakkaasti Lapin ELY – keskukselta.

¹² Osuuskunta Virtatiimi, joka toimii Simon kunnassa.

7. Pohdintaa

Lapin ELY-keskusten Y – vastuualueen rooli virtavesikunnostushankkeiden toteutuksessa muuttui merkittävästi 2 000 – luvun aikana. Uiton jälkeisten velvoitteisten virtavesikunnostusten päätyttyä Lapissa vuonna 2005 Y – vastuualue ei ole toiminut enää hankkeiden vesioikeudellisen luvan hakijana. Nykyisin harkinnanvaraisten virtavesikunnostushankkeiden vesioikeudellisen luvan hakijan toimii E – vastuualueen kalatalouspalveluyksikkö ja Y – vastuualue on toiminut kunnostushankkeiden suunnittelijana ja kunnostustöiden järjestäjänä. Tämä käytäntö on ollut erittäin toimiva ja yhteistyö ELY – keskuksen sisällä on ollut saumatonta. Ulkopuolisille toimijoille edellä kuvattu organisaation sisäinen työnjako lienee melko tuntematon ja näkymätön asia. Edelleen Lapin ELY-keskuksella on keskeinen rooli toimialueellaan luvanvaraisten virtavesikunnostushankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja rahoituksessa eikä näköpiirissä ole lähitulevaisuudessa muutoksia tähän asiantilaan. Kuitenkin myös luvanvaraisten hankkeiden toteutukseen Lapissa etsitään yhteistyökumppaneita hankkeiden toteutukseen. Erityisesti Metsähallinnon toivotaan aktivoituvan virtavesikunnostusten osalta Lapissa. Yhteistyö alueen kuntien ja virtavesikunnostusten asianosaisten kesken on kuitenkin lisääntynyt Lapin maakunnassa kunnostustoimintaa ohjaavien strategioiden mukaisesti.

Pienten virtavesikunnostushankkeiden osalta, jotka eivät vaadi raskasta ympäristölupakäsittelyä, Lapin ELY – keskuksen rooli ja toimintatapa on muuttunut yhteistyöksi, kumppanuudeksi muiden toimijoiden kesken sekä muiden toimijoiden kunnostustoiminnan asiantuntijaneuvojaksi ja -ohjaajaksi. Lisäksi Lapin ELY - keskuksen tulee etsiä ja aktivoida mahdollisia muita toimijoita virtavesikunnostustoimintaan. Näin ollen Lapin ELY – keskuksen rooli virtavesikunnostushankkeissa on moninainen. Rooli muuttuu mm. virtavesikunnostushankkeen ominaisuuksien myötä. Jos Lapin ELY – keskuksen viranomaisrooli virtavesikunnostuskontekstissa vaihtelee toimintaympäristön ominaisuuksien mukaan niin vastaavasti myös virtavesikunnostustoimintaa käytännön työssään tekevien henkilöiden rooli ja työtehtävät vaihtelevat. Rooli vaihtelee ympäristölupavirastolle kunnostussuunnitelmaa virkavastuulla laativasta virkamiehestä kansalaisia virtavesikunnostustoimintaan innostavaan mediapersoonaan. Myös hankerahoituksesta sopiminen on tärkeä osa työtä. Jotta virtavesikunnostustoimintaa edistävää työtä voi tehdä mahdollisimman tehokkaasti, on ko. henkilöllä oltava mandaatti organisaatiolta tehtävänsä ja mandaatin tulee olla tiedossa niin organisaation sisällä kuin organisaation ulkopuolisille toimijoille.

Vesienhoitoa tehdään vaikuttavimmalla tavalla epäilemättä ympäristölainsäädännön ja – sääntelyn avulla. Sääntely antaa vesistöjen käytölle ja käytön vaikutuksille tietyt raamit, jonka kehyksissä toimijoiden on pysyttävä. Näitä vesien ja vesistöjen käytön puitteita koskevan sääntelyn kehittämisen tavoitteena on, että EU:n vesipuitteidirektiivin kautta tulevat tavoitteet Suomen vesienhoidolle aikanaan täyttyvät. Luonnollisesti edellä mainittu sääntely kohtelee kaikkia toimijoita yhdenvertaisesti kaikkialla siellä missä Suomen lainsäädäntö on voimassa. Lisäksi vesistöjen ja vesien käyttöä ohjataan mm. verotuksen, ympäristöjohtamisen (sertifikaatit), neuvonnan ja ohjauksen keinoin.

Mutta näiden koko maata kattavien toimien lisäksi, tarvitaan paikallisesti tehtäviä konkreettisia vesistöjen kunnostamistoimenpiteitä. Onkin syytä kysyä, onko ELY – keskuksen oltava virtavesikunnostuskontekstissa kaikkialla Suomessa samassa roolissa, erityisesti vesioikeudellisen luvan vaativissa hankkeissa. Siellä missä virtakunnostushankkeisiin löytyy ELY – keskuksen ulkopuolinen luvanhakija sekä kunnostuksiin on käytettävissä runsaasti yksityisen ja kolmannen sektorin voimavaroja siellä ELY – keskuksen rooli toimijana voi olla toinen kuin siellä missä em. resursseja ja halukkaita hankkeiden toteuttajia on käytettävissä niukasti. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että ELY – keskuksissa tulee olla riittävät inhimilliset voimavarat suoriutua virtavesikunnostushankkeiden toteuttamista alueellisten vesienhoidon suunnitelmien ja niiden toimenpideohjelmien mukaisesti, sillä koskevathan Suomea velvoittavat vesienhoidon tavoitteet yhdenvertaisesti koko maata. Laajojen vesioikeudellisen luvan edellyttämien virtavesikunnostushankkeiden suunnittelu ja hallinnointi hakuprosesseineen, kilpailutuksineen sekä alueellisen virtavesikunnostustoiminnan asiantuntijarooli vaativat ammattimaista otetta ja asiantuntemusta ja tätä osaamista ei ole syytä kadottaa Lapin ELY – keskukselta. Lopuksi on syytä todeta, että Lapin maakunnan tehtävien järjestämisessä tulee erityisesti huolehtia siitä, että asiakkaiden tasapuolisen palvelun edellytykset on varmistettu järjestämällä tehtävissä tarvittava erityisosaaminen ja vesistöalueen olosuhteiden riittävä tuntemus. Lisäksi tehtävien hoito on järjestettävä siten, että siinä hyödynnetään kalatalouden, vesitalouden, vesien hoidon ja merenhoidon, vesilain mukaisten tehtävien, maankäytön suunnittelun keskinäisiä yhteyksiä.

8. Tiivistelmä

Tässä kehittämistehtävässäni, joka sisältyy Lapin Yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen Ympäristö- ja yhteiskuntavastuun koulutusohjelmaan hahmottelin haasteita, joita vesitalousstrategian mukainen uudelleen muotoutuva viranomaistoiminta virtavesikunnostushankkeissa tuo mukanaan. Vesitalousstrategiassaan vuoteen 2020 antama ohjeistus ”vesistöjen kunnostuksen tulisi jatkossa pohjautua paikalliseen vastuunottoon ja ostopalveluihin perustuvaan toimintamalliin. Valtion tarjoamien palvelujen sijaan edistetään vesialan ylläpito- ja konsulttipalveluiden tarjonnan kehittymistä” ilmentää hyvin vallalla olevaa poliittisen ja valtion hallinnon eliitin ajattelutapaa ympäristöhallinnon kehittämisen osalta.

Vesistön ekologinen tila määrittelee vesistökuunnostushankkeiden tarpeen. Lapissa Suomen puoleisella Tornionjoen vesienhoitoalueella 7 jokea, jotka muodostavat 6 % jokien pituudesta, luokitui hyvää huonompaan tilaan (Lap ELY raportteja 88 s. 143). Kemijoen vesienhoitoalueella hyvää huonompaan tilaan luokitui kahdeksan jokea, jotka muodostavat noin 4 % jokien pituudesta (Lap ELY raportteja 89 s. 137). Teno- Näätäjä- Paatsjoen vesienhoitoalueella vain Akujoki luokitui hyvää huonompaan tilaan (Lap ELY raportteja 87 s. 65). On kuitenkin muistettava, että kaikki jokea pienemmät virtaavat vedet ovat vielä ekologiselta tilaltaan luokittelematta. Edellä mainituista syistä Lapin virtavesien kunnostamistoimia on syytä jatkaa, jotta Suomea velvoittavan vesipuitedirektiivin tavoitteet saavutetaan maamme pohjoisimmassakin maakunnassa.

Lapin ELY – keskus on hyödyntänyt isoissa virtavesikunnostushankkeissa EU- Life- ja Interreg - rahoituskanavia¹³. Kansallisena vastinrahana on käytetty kalataloudellisia kunnostamismäärärahoja. Näin toimien kunnostushankkeiden avulla on saatu huomattavasti lisää positiivisia ympäristövaikutuksia. Yhteistyössä eri asiantuntijaorganisaatioiden, kuten GTK, Luke, Metsäkeskus, Metsähallitus, on huomiota hankkeiden yhteydessä voitu kiinnittää myös kunnostuskohteiden valuma-alueille. Lisäksi kansainvälinen yhteistyö vesistöjen kunnostustoiminnassa on ollut mahdollista näiden EU – osarahoitteisen projektien myötä.

¹³ Esim. Simojoki – Life toteutettiin 2002 – 2006. Siinä kunnostettiin noin 120 ha Simojoen koskialueita.

Paljon riippuu virtavesikunnostushankkeen luonteesta ja laajuudesta, onko hankkeelle löydettävissä paikallista vastuunottajaa. Mikäli hanke on ympäristövaikutuksiltaan sen luonteinen, ettei hankkeelle tarvita vesilain (3 luku 2 § luvanvaraisuus) mukaista ympäristölupaa ja kunnostuskohde sijaitsee maantieteellisesti suhteellisen rajatulla alueella, on hankkeelle mahdollista löytää Lapissakin paikallinen vastuunottaja. Lapin ELY – keskus myöntää virtavesikunnostushankkeisiin avustuksia asetuksen ”Vesistöjen ja vesiympäristön tilaa ja käyttöä parantavien toimenpiteiden avustamisesta” (714/2015) mukaisesti.¹⁴

Mikäli virtavesikunnostushanke on ympäristövaikutuksiltaan niin merkittävä, että hanke vaatii ympäristöluvan hakemista Lapin aluehallintovirastolta, niin paikallista ko. hankkeen vastuunottajaa onkin vaikeampi löytää ja syitä ilmiöön on useita. Ensimmäinen merkittävä syy on hankkeen vaativa ja kallis lupahakemusprosessi. Vesilain mukaan vesitaloushankkeen, mikä virtavesikunnostushanke on, suunnittelijan on täytettävä tietyt pätevyysvaatimukset (11 luku 4 §). Näin lupaviranomainen voi varmistua siitä, että lupahakemus on asianmukaisesti tehty ja hakemuksen sisältämät selvitykset (11 luku 3 §) ovat luotettavia ja annettava lupapäätös velvoitteineen perustuu relevanttiin tietoon. Näin ollen lupahakemus on todennäköisesti tilattava alan konsultilla ja hankkeen suunnittelukustannukset ovat siten huomattavia. Virtavesikunnostushankkeen vaatimat kalastus selvitykset, muinaismuisto- ja kulttuurihistoria inventoinnit, vedenlaatu tutkimukset ja muu aineiston hankinta nousee kustannuksiltaan helposti kymmeneen tuhansiin euroihin. Itse kunnostuksen toteuttaminen vaatii myöskin huomattavaa rahallista panostusta hankkeen vetäjältä.

Kenties ainoa vesialueen omistaja Lapissa, joka kykenee kunnostamaan omana hankkeenaan virtavesialueitaan, on Metsähallitus. Metsähallituksen organisaatiosta löytyy kunnostussuunnitelmien laadintaan vaadittavaa osaamista. Erityisesti pienvesien kunnostamiseen liittyvää erityisosaamista löytyy Metsähallituksella Pohjois-Pohjanmaan yksiköistä. Lisäksi Metsähallitus voi halutessaan ja eduskunnan niin salliessa, osoittaa riittäviä resursseja virtavesien kunnostushankkeiden toteuttamiseen. Toivottavaa onkin, että Metsähallitus ottaisi Lapissa enemmän vastuuta hallinnassaan olevien virtavesien kunnostuksista.

¹⁴ Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Lapin ELY – keskuksen Y – vastuualue ei voi myöntää em. asetuksen mukaisesti avustuksia momentilta 35.10.61 (vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen) hankkeille, jotka edistävät virkistyskäyttöä tai kalastuksen tavoitteiden edistämistä. Koska yleensä virtavesikunnostushankkeet tähtäävät kalataloudellisen hyödyn saamiseen, ei Y – vastuualue voi avustaa ko. hankkeita (YM8//2016)

Toinen merkittävä syy, miksi paikallisia vastuuntahoja virtavesikunnostushankkeiden toteuttamiseen on vaikea löytää, on se tosiasia, että yleisesti on tiedossa, että virtavesien kunnostustarve johtuu hyvin usein valtion toimesta tehdyistä virtavesiuomien perkauksista. Suomen ympäristölainsäädännön yksi perusperiaatteista on ”aiheuttaja maksaa” – periaate. Paikallisilla toimijoilla ei ole motivaatiota ottaa vastuulleen toisen toimijan aiheuttaminen ympäristövahinkojen korjaamista. Tosin Metsähallitukseen jälkimmäinenkään syy ei ole täysin sovellettavissa. Metsähallitus on aikanaan itse toteuttanut paljon jokiuomien perkauksia ja jokiuittoa Lapin virtavesialueilla. Metsähallitus on ollut suuri hyödynsaaja jokiuomien perkauksista, sillä paljon on metsävaltion puita uitettu Lapin jokiuomia pitkin jatkojalostukseen. Lisäksi on syytä huomioida, että Lapin virtavesikunnostushankkeet kattavat useimmiten laajan maantieteellisen alueen. Vesialueen omistajia on useita ja lupahakuprosessi vaatisi heiltä todennäköisesti järjestäytymistä, jotta luvanhakuprosessi saataisiin ylipäättään vireille. Laajojen vesistö-kunnostushankkeiden vetäminen hakuprosesseineen vaatii ammattimaista otetta ja osaamista monella eri substanssilla.

Osa kunnostussuunnitteluun liittyvistä tehtävistä on tarkoituksenmukaista ja kustannustehosta hankkia yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta, mutta toisaalta osa suunnitteluaineistosta voidaan kustannustehokkaasti edelleen laatia Lapin ELY – keskuksessa, kuten kunnostussuunnitelman kokoaminen, hankkeen osallisten osallistaminen suunnitteluun, koskikohtaiset kunnostussuunnitelmat, kustannusarvion laadinta, kartta-aineisto, hankealueen veden laadun ja hydrologiset asiantuntijalausunnot, tiedottaminen yms. Tällöin on olennaisen tärkeää, että Lapin ELY – keskuksessa säilyy vähintään nyt olemassa oleva virtavesikunnostushankkeiden toteuttamiseen liittyvä asiantuntijaosaaminen. Edellä mainituista syistä, Lapin ELY- keskus (kuten muutkin ELY-keskukset) tulevat entistä enemmän keskittymään sellaisiin yleiseltä kannalta kaikkein merkittävimpiin kunnostushankkeisiin, joihin ei löydy muita toimijoita. merkittävässä kunnostushankkeissa Lapin ELY- keskusten rooli voi olla laaja ja sisältää tarvittaessa kaikki hankkeiden toteutukseen liittyvät tehtävät. Muissa kohteissa Lapin ELY- keskusten rooli rajoittuu lähinnä asiantuntija-apuun tai rahoitukseen.

Lapin maakunnan vesistö-kunnostuksiin liittyvien tehtävien järjestämisessä tulee huolehtia siitä, että asiakkaiden tasapuolisen palvelun edellytykset on varmistettu järjestämällä tehtävissä tarvittava erityisosaaminen ja vesistöalueen olosuhteiden riittävä tuntemus. Lisäksi tehtävien hoito on järjestettävä siten, että siinä hyödynnetään kalatalouden, vesitalouden, vesien hoidon ja merenhoidon, vesilain mukaisten tehtävien, maankäytön suunnittelun keskinäisiä yhteyksiä niin maakuntien kuin valtion hallinnon kesken.

Kiitokset

Suuret kiitokset esitän työni ohjauksesta apulaisprofessori Matti Hepolalle sekä yliopiston lehtorille Leena Suopajärvelle. Kiitokset myös Lapin ELY – keskuksen vesivarayksikön päälliköille Arto Seppälälle ja ympäristö- ja luontoyksikön päälliköille Jari Pasaselle, jotka ovat antaneet aineistoa työni pohjaksi.



Pellon ART Oranki ulkoilma-ateljeen sähkökoekalastusvälineillä tuunattu taideteos.

Kirjallisuus

Huhtala, Jarmo 2008: Jokiuitosta kalataloudellisiin kunnostuksiin. Eräiden uiton jälkeisten velvoitekunnostusten kalataloudellisesta vaikuttavuudesta. Lapin ympäristökeskus, Suomen ympäristö 29/2008:1- 105.

Juntunen Pekka 2010. Politikointia ja reviiiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Acta Universitatis Lapponiensis 195. Lapin

Karppi Ilari & Al. 2010. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu 16/2010.

Koivulehto Miska ja Leino Helena 2012. Alku vai alasajo?. Aluehallintouudistus ja ympäristöhallinnon politisoituminen. Alue ja ympäristö 41:1 ss 68 – 81.
yliopistokustannus: Rovaniemi 2010. ISBN 978-952-484-398-0. ISSN 0788-7604.

Lapin ELY – keskus. Vesien tila hyväksi. Teno- Näätämö- Paatsjoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016 – 2021. raportteja 87/2015.

Lapin ELY – keskus. Vesien tila hyväksi. Tornionjoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016 – 2021. raportteja 88/2015).

Lapin ELY – keskus. Vesien tila hyväksi. Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016 – 2021. raportteja 89/2015).

Maa- ja metsätalousministeriö 2004. Kalataloudellisten kunnostusten kehittämistyöryhmän raportti. Työryhmämuistio MMM 2004: 9.

Maa- ja metsätalousministeriö 2012. Kansallinen kalatiestrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Työryhmän selvitys 2002. Lapin ympäristökeskuksen rakentamistoiminnan kehittäminen. Lapin Ympäristökeskus

Ympäristöministeriö 2003. Ympäristöministeriö 1983 – 2003 juhlaulkaisu.

Muut lähteet

MMM:n päätös 25.1.2016 dnro 817/031/2015 Valtion vuoden 2016 talousarvion luonnonvaratalouden määrärahojen myöntäminen

MMM 2011. Vesitalousstrategia 2011 – 2020. Maa- ja metsätalousministeriö. ISBN 978-952-453-669-1

Ympäristöministeriö 2015. ELY:n sopeuttamistoimet ympäristöhallinnon tehtävissä. Ohje 24.3.2015. YM/069/2015

Ympäristöministeriö 2016. Tarkennuksia talousarvion momentin 35.10.61 vesienhoidon määrärahojen käyttöön. YM8/409/2016

Valtiovarainministeriö 2016. Valtion aluehallinto. <http://vm.fi/aluehallinto>

Internet

Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Neuvottelutulos 5.4 2016.

<http://vnk.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%>

[Laakkonen Mika 2016 Metsähallitus. http://www.biotalous.fi/sininen-biotalous-katse-kaloihin/](http://www.biotalous.fi/sininen-biotalous-katse-kaloihin/)

Räsänen Petri 2015. Uusliberalismi. <http://filosofia.fi/node/7006>

Esitelmää

Tammi Jouni 2016. Kunnostusvarojen käyttö. MMM

Yrjänä Timo 2015. Valtion vesienhoitoavustusten suuntaaminen tulevaisuudessa. POPELY