

Matti Karuvaara

Selvitys

YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON OHJAUKSEN UUDISTAMISESTA

Selvityshenkilöraportti

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	10.12.2015
Tekijät	Toimeksiantaja
Karuvaara Matti	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimitilimen asettamispäivä

Muiston nimi
Selvitys ympäristöterveydenhuollon ohjauksen uudistamisesta

Tiivistelmä

■ Ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpano kunnassa käsittää tällä hetkellä elintarvike-, eläinlääkintähuolto-, tupakka- sekä terveydensuojelu- että kuluttaja- ja tuoteturvallisuuslain mukaisen valvonnan toimeenpanon. Kuntien valvonnan ohjaus on sekä aluehallintovirastojen että ympäristöterveydenhuollon keskusvirastojen (Evira, Valvira sekä Tukes) tehtävä.

Sipilän strategisen hallitusohjelman liitteessä kolme todetaan kuntien ohjauksen ja valvonnan osalta, että hallitus käy läpi kaikki kuntien ja valtion kuntiin kohdistamat ohjaavat ja valvovat prosessit.

Valtion talouden tarkastusviraston ympäristöterveydenhuoltoon koskevassa tarkastuskertomuksessa (7/2014) ympäristöterveydenhuollon valvonnan ohjauksen monikanavaisuus todettiin ohjauksen yhtenäisyyden kannalta merkittäväksi haasteeksi.

Edellä esitettyjen ympäristöterveydenhuoltoon koskevien ongelmien ratkaisemiseksi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa käynnisti selvityksen erityisesti ympäristöterveydenhuollon ohjauksen uudistamiseksi.

Selvitysmiehen tehtävänä oli tehdä aiempien selvitysten pohjalta ehdotuksia vaihtoehtoista kunnallisen ympäristöterveydenhuollon ohjauksen uudistamiseksi valtion hallinnossa.

Selvitysmies haastatteli useita ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen ja toiminnan tasoja edustavien henkilöitä sekä eri sidosryhmiä edustavia henkilöitä.

Keskeisimmät ehdotukset kohdistuvat ympäristöterveydenhuollon ohjauksen moniportaisuuden vähentämiseen, yhteistoiminnan parantamiseen ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken sekä valvontaohjelmien sekä riskinarvioinnin kehittämiseen. Ehdotuksiin sisältyy aluehallintovirastojen ohjausresurssin siirtäminen keskusvirastotasolle moniportaisuuden vähentämiseksi. Ehdotukset kohdentuvat myös valvontaa suorittavien henkilöiden työohjauksen ja koulutuksen varmistamiseen kuin myös kentän ja sitä ohjaavien tahojen vuoropuhelun vakiinnuttamiseen sekä yleisemmin ympäristöterveydenhuollon tietohuollon ja informaation kehittämiseen.

Asiasanat

Elinympäristö, terveydenhuolto, terveydensuojelu, ympäristö, ympäristöterveydenhuolto

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2015:46

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkójulkaisu)
ISBN 978-952-00-3684-3
URN:ISBN:978-952-00-3684-3
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3684-3>

Kokonaissivumäärä
18

Kieli
Suomi

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	10.12.2015
Författare	Uppdragsgivare
Karuvaara Matti	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel

Utredningen om reformera styrningen inom miljö- och hälsoskyddet

Referat

■ Tillsynen över verkställigheten av miljö- och hälsoskyddet i kommunerna omfattar för närvarande tillsynen över verkställigheten i enlighet med livsmedelslagen, veterinärvårdslagen, tobakslagen samt hälsoskyddslagen, konsumentlagen och produktsäkerhetslagen. Tillsynen i kommunerna styrs av både regionförvaltningsverken och centrala ämbetsverk inom miljö- och hälsoskyddet (Evara, Valvira och Tukes).

I bilaga tre till statsminister Sipiläs strategiska regeringsprogram konstateras det att regeringen går igenom alla kommunala och statliga styrnings- och tillsynsprocesser som riktas mot kommunerna.

Enligt Statens revisionsverks revisionsberättelse (7/2014) om miljö- och hälsoskyddet är den största utmaningen med tanke på en enhetlig styrning av tillsynen över miljö- och hälsoskyddet de många kanalerna i styrningen.

För att lösa de ovan presenterade problemen inom miljö- och hälsoskyddet har social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet startat en särskild utredning för att reformera styrningen inom miljö- och hälsoskyddet.

Utredaren fick i uppgift att utifrån tidigare utredningar lägga fram förslag till alternativ för att se över styrningen av det kommunala miljö- och hälsoskyddet inom statsförvaltningen.

Utredaren intervjuade flera personer från olika branscher och verksamhetsnivåer inom miljö- och hälsoskyddet samt företrädare för olika intressenter.

De viktigaste förslagen går ut på att minska de många nivåerna i styrningen av miljö- och hälsoskyddet, att förbättra samarbetet mellan ministerierna och de centrala ämbetsverken och på att utveckla tillsynsprogrammen och riskbedömningen. Det föreslås också att regionförvaltningsverkens styrningsresurs överförs till de centrala ämbetsverken i syfte att minska de många nivåerna i styrningen. En del av förslagen riktas på att säkerställa arbetshandledningen och utbildningen av dem som sköter styrningen, att etablera en dialog mellan fältet och dem som styr verksamheten och på ett allmännare plan på att utveckla informationsförsörjningen och informationen inom miljö- och hälsoskyddet.

Nyckelord

Livsmiljö, hälsovård, hälsoskydd, miljö, miljö- och hälsoskydd

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015:46

Övriga uppgifter
www.stm.fi/svenska

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)
ISBN 978-952-00-3684-3
URN:ISBN:978-952-00-3684-3
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3684-3>

Sidoantal
18

Språk
Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

1	Selvityksen tausta.....	5
1.1	Tausta	5
1.2	Selvityksen kulku	5
1.3	Toimintaympäristön muutokset ja raportin rakenne.....	6
2	Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden johtovastuuta yhteistyö.....	7
3	Valvonnan ohjauksen monikanavaisuus	8
4	Valvonnan ohjauksen moniportaisuus.....	9
5	Ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelmat	11
6	Vuoropuhelun tärkeys	12
7	Koulutus ja työkokoukset sekä tiedonvälitys ohjauksen välineinä	13
8	Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmä	14
9	Valvonnan riskiperusteisuus	15
10	Saatteeksi.....	16

1 SELVITYKSEN TAUSTA

1.1 TAUSTA

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpano kunnassa käsittää tällä hetkellä elintarvikelain, eläinlääkintähuoltolain, tupakkalain sekä terveydensuojelulain että kuluttaja- ja tuoteturvallisuuslain (tältä osin muutos vireillä HE 46/2015) mukaisen valvonnan toimeenpanon. Kuntien valvonnan ohjaus on sekä aluehallintovirastojen että ympäristöterveydenhuollon keskusvirastojen (Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes) tehtävä.

Sipilän strategisen hallitusohjelman liitteessä kolme todetaan kuntien ohjauksen ja valvonnan osalta, että hallitus käy läpi kaikki kuntien ja valtion kuntiin kohdistamat ohjaavat ja valvovat prosessit. Päällekkäisyydet tullaan karsimaan.

Samassa yhteydessä todetaan, että VIRSU -hankkeessa on tunnistettu, että päällekkäisyyksiä on mm. elintarvikevalvonnassa, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa, tupakkalain säädösten toteuttamisessa ja valvonnassa sekä terveydensuojelussa.

Valvonnan ohjauksen päällekkäisyyttä on havaittu kaikkien ympäristöterveydenhuollon lakien osalta. Tupakka- ja terveydensuojelulain osalta Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) osin päällekkäinen valvonnan ohjauksen toimivalta on todettu myös STM:n asettaman Valviran ja Aluehallintovirastojen yhteistyötä koskevan työryhmän raportissa (STM:n raportteja ja muistioita 2014:24).

Valtion talouden tarkastusviraston ympäristöterveydenhuoltoa koskevassa tarkastuskertomuksessa (7/2014) ympäristöterveydenhuollon valvonnan ohjauksen monikanavaisuus todettiin ohjauksen yhtenäisyyden kannalta merkittävimmäksi haasteeksi.

Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshankkeen loppuraportissa todetaan, että selvityksessä ei noussut esille selkeää tarvetta ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon valtiollistamiseen. Toimialan uudistamisessa tulisi sen sijaan lähteä liikkeelle ensisijaisesti keskustason ohjausjärjestelmän uudistamisesta.

Edellä esitettyjen ympäristöterveydenhuoltoa koskevien ongelmien ratkaisemiseksi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa käynnisti selvityksen erityisesti ympäristöterveydenhuollon ohjauksen uudistamiseen tarvittavien vaihtoehtojen löytämiseksi.

1.2 SELVITYKSEN KULKU

Selvitysmies on käynyt useita haastatteluja ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen ja toiminnan tasoja edustavien henkilöiden sekä eri sidosryhmiä edustavien henkilöiden kanssa (Liite). Keskusteluissa on pyritty löytämään ohjaukseen liittyviä ongelmakohtia sekä kehitysehdotuksia erityisesti kuntiin suuntautuvan ohjauksen parantamiseksi.

Selvitysmies on laatinut olemassa olevien selvitysten sekä suoritettujen haastattelujen pohjalta ehdotuksia kunnallisen ympäristöterveydenhuollon ohjauksen uudistamiseksi valtion hallinnossa.

1.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET JA RAPORTIN RAKENNE

Selvitykseen vaikuttavista muutoksista mainittakoon, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen nyt liittyvistä toimialoista kuluttajaturvallisuuslainsäädännön muutos on Eduskunnassa käsiteltävänä. Hallituksen esityksen HE 46/2015 mukaan nykyisin kuntien vastuulla oleva kuluttajaturvallisuusvalvonta valtiollistetaan 1.5.2016 lähtien. Tämä tarkoittaa tämän selvityksen näkökulmasta, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta ohjaavat jatkossa sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö alaisinaan keskusvirastot Valvira ja Evira sekä aluehallintovirastot.

Tässä selvityksessä ei siten enää ole tarkasteltu kuluttajaturvallisuusvalvonnan ohjausta.

Kun tällä hetkellä on vireillä useita laajoja muutoshankkeita (sote, aluehallinnon uudistus ym.), on selvitysmies joutunut asettamaan joitain reunaehtoja ja rajauksia.

Lähtökohtaisesti ympäristöterveydenhuollon valtion ohjaus jatkossakin tulee kohdistumaan kunnalliseen ympäristöterveydenhuollon valvontaan, jota nyt toteuttavat 62 yhteistoiminta-aluetta.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta on tarkasteltu sen nykyisessä muodossa, kuitenkin niin, että kuluttajaturvallisuuteen vielä liittyvää kunnallista toimintaa ei ole enää huomioitu raportissa.

Ohjauksen ylin johto tulee olemaan ministeriö(ide)n ja keskusvirasto(je)n vastuulla ja toimeenpanon ohjauksesta vastaa asianomainen keskusvirasto(t).

Nykyisten aluehallintovirastojen roolia ohjaajana tullaan erityisesti arvioimaan.

Selvitysmiehen ehdotukset jakaantuvat kahdenlaisiin ehdotuksiin:

1. Ehdotuksia, joita ensisijaisesti tulisi tehdä muiden hankkeiden toteutumisesta huolimatta.
2. Eräiltä osin ehdotuksiin sisältyy vaihtoehtoisia ratkaisuja.

2 YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON KOKONAISUUDEN JOHTOVASTUUTA YHTEISTYÖ

Ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä kunnissa säädetään laissa Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009). Kunta voi huolehtia ympäristöterveydenhuollosta itse, jos sillä on käytettävissä tähän toimintaa vähintään 10 henkilötyövuotta vastaava henkilöresurssi. Muussa tapauksessa kuntien on muodostettava yhteistoiminta-alue, jossa on vähintään vastaava henkilöresurssi ympäristöterveydenhuollon tehtäviä varten. Tällä hetkellä maassa on 62 ympäristöterveydenhuollosta vastaavaa yksikköä.

Valtiontalouden tarkastusviraston ympäristöterveydenhuollon tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (7/2014) on todettu ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden johtovastuun olevan määrittelemättä. Tämä heijastuu myös kuntiin suuntautuvan ohjaukseen kahden ministeriön ja kahden keskusviraston vastatessa kukin toimialansa ohjauksesta sekä aluehallintovirastojen suorittamaan ohjaukseen.

Nykyisin ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta pyritään koordinoimaan kahdella yhteistyökuviolla. Ensinäkin ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmä (YTH-ryhmä). Sosiaali- ja terveysministeriön asettamaa ryhmää johtaa sosiaali- ja terveysministeriö jäsenenä maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, keskusvirastojen Valviran ja Eviran, aluehallintoviraston sekä Kuntaliiton edustajat. Ryhmän tehtävänä on mm. koordinoida ympäristöterveydenhuollon ohjausta sekä yhtenäistää ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä.

Keskusvirastojen yhteistyötä toteuttaa ns. Ymppi-ryhmä. Ryhmän tärkein tehtävä on Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman laatiminen ja toimialakohtaisten valvontaohjelmien keskinäinen koordinointi. Ryhmän puheenjohtajuus kiertää vuosittain keskusvirastojen kesken.

Selvitysmiehen ehdottaa:

Nykyistä lakia ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista voitaisiin laajentaa koskemaan myös ympäristöterveydenhuollon järjestämistä, johtamista, ohjaamista sekä muuta yhteistoimintaa koskevaksi laiksi.

Nykyisten yhteistyömuotojen (YTH-ryhmä sekä Ymppi-ryhmä) status ja tehtävät voitaisiin määritellä lain muutoksen yhteydessä, jolloin niiden velvollisuudeksi tulisi yhdenmukaistaa kaikkea ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen vaikuttavaa suunnittelua ja ohjausta.

YTH- yhteistyöryhmän status tulisi nostaa ministeriöiden väliseksi kansliapäällikötasolla toimivaksi ryhmäksi. Samoin Ymppi-ryhmän tehtävät voitaisiin määritellä muutetavassa yhteistoimintaa koskevassa laissa

Edellä ehdotetun lisäksi voitaisiin ympäristöterveydenhuollon johtovastuuta täsmentää nimeämällä yksi ministeriö johtamaan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Kun nykyisellään ympäristöterveydenhuollon koordinaatiosta vastaa sosiaali- ja terveysministeriöllä, olisi varsin perusteltua, ottaen huomioon ympäristöterveydenhuollon kaikkien toimialojen luonteen ihmisten, ravinnon, eläinten sekä elinympäristön terveydensuojellisuuden turvaajana sekä edistäjänä, että ympäristöterveydenhuollon ylin johtovastuu voitaisiin antaa sosiaali- ja terveysministeriöllä.

3 VALVONNAN OHJAUKSEN MONIKANAVAISUUS

Edellä esitetyt ratkaisut ympäristöterveydenhuollon johtovastuista ja yhteistyöjärjestelyistä osittain vastaavat ohjauksen monikanavaisuutta kohtaan esitettyyn kritiikkiin. Monikanavaisuuden ongelmana on ollut myös se, että ohjausta valvojille kuin valvottavillekin on tapahtunut ”ohi ja yli” ohjauksesta ja/tai valvonnasta varsinaisesti vastaavan tahon.

Selvitysmies ehdottaa:

Ministeriöiden ja keskusvirastojen välille on sovittava toimiva vuoropuheluyhteys asioissa, joissa linjataan kunnallista valvontaa koskevia tulkintoja ja linjauksia yksittäisissäkin tapauksissa ja joista muodostuu koko maata kattavaa valvontakäytäntöä.

Samoin sellaisista hallinnon rajapinnoilla olevista asioista, joiden suhteen valvojilla ja/tai toiminnanharjoittajilla on epäselvyyttä, tulee keskusvirastojen sopia selkeät pelisäännöt, joilla ohjataan valvojia sekä valvottavia.

Ympäristöterveydenhuollon kahden keskusviraston yhteistyön merkitys ympäristöterveydenhuollon yhtenäisten käytäntöjen edistäjänä korostuu. Nykyiselle Ympyriryhmälle tulisi antaa selvä mandaatti tähän tehtävään valvontaohjelmien laadinnan ja koordinaation lisäksi.

Vaihtoehtoinen ratkaisu:

Yhdistetään kahden keskusviraston ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävät. Tämä tarkoittaisi Valviran ja Eviran ympäristöterveydenhuollon tehtävien yhdistämistä jompaankumpaan keskusvirastoon. Yhdistäminen nykyisiin keskusvirastoihin ei kuitenkaan sinänsä takaisi ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden kirkastumista isossa organisaatiossa, vaan sielläkin pitäisi jonkinlainen ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta vastaava yksikkö rakentua keskusviraston sisälle. Valviran/Eviran tulosohjauksesta vastaisi näin ollen sekä maa- ja metsätalousministeriö että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

4 VALVONNAN OHJAUKSEN MONIPORTAISUUS

Ympäristöterveydenhuollon ohjauksen moniportaisuuden vähentämiseen on olemassa tosiasiallisesti vain yksi vaihtoehto. Se tarkoittaisi aluehallintovirastoissa olevien ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävien ja niiden parissa työskentelevien viranhaltijoiden siirtoa keskusvirastojen resurssiksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston raportti sekä Ympäristöterveydenhuollon valtiolistamisen esiselvityshankkeen raportti kumpikin toteaa, että aluehallintovirastojen osalta olisi tarpeen harkita niiden roolia ja mahdollisesti käyttää niissä olevia resursseja paremmin tukemaan kuntien valvontatoimia. Selvitysmiehen haastatteluissa ilmeni sama huomio kuin esiselvitysraportissa, alueelliset vaihtelut olivat suuria siinä suhteessa millaista yhteistyö aluehallintovirastojen kanssa oli ollut. Mitä etäämpänä oltiin keskusvirastoista, sen arvokkaammiksi kunnissa todettiin aluehallintovirastoilta saatu ohjaus ja tuki.

Aluehallintoviraston tehtävänä on ympäristöterveydenhuollon eri toimialoilla valvoa ja ohjata kuntien toteuttamaa valvontatointia sekä arvioida valvontayksiköiden valvonnan suunnittelua ja toteutumista. Nämä tehtävät ovat myös toteutettavissa keskusvirastotasolta tietyin edellytyksin.

Nykyiset 62 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat lukumäärältään kohtuullisen kokonaisuuden valtion ohjauksen ja seurannan kannalta. Näin ollen nykyisin aluehallintovirastolle kuuluvat tehtävät voitaisiin perustellusti antaa keskusvirastojen tehtäviksi. Aluehallintovirastojen muodostamisen aikaan kunnallisia valvontayksiköitä oli vielä lähes 200, joten aluehallintovirastojen tehtävät ohjaajana ja valvojana olivat vielä tarkoituksenmukaista. Ohjattavien yksiköiden vähentyminen ei sinänsä ole vähentänyt aluehallintovirastojen ohjausta vaan ohjauksen luonne on enneminkin muuttunut vaativampia ongelmia koskeviksi.

Erityisen hyödyllisinä pidettiin aluehallintovirastojen järjestämiä työnojaustilaisuuksia ja siten syntynyttä vuoropuhelua kentän ja ohjaavien tahojen välillä. Haastatteluissa korostui erityisesti aluehallintoviraston mahdollisuus jalkautua alueille sekä alueiden erityispiirteiden tuntemus. Hyödyllisinä pidettiin myös valvontayksiköihin tehdyt arviointi- ja ohjauskäynnit. Resurssivajeen todettiin vähentäneen aluehallintovirastojen mahdollisuuksia tukea kuntia. Aluehallintoviranomaisilta kunnalliset valvojat odottivat yhä useammin juridista apua vaikeutuneisiin valvonta- ja tulkintatapauksiin. Toisaalta vastaavaa apua odottivat aluehallintovirastot myös keskusvirasto- ja ministeriötasoilta.

Selvitysmies ehdottaa:

Aluehallintovirastoissa ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävät sekä ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävissä aluehallintovirastoissa toimivat viranhaltijat siirretään Valviran ja Eviran resurssiksi.

Perusteita henkilöresurssien siirrolle keskusvirastoihin on aluehallintovirastojen todettu vähentyneet ohjaukseen käytettävissä olevat henkilöresurssit kuin myös osin keskusvirastoissa koettu henkilöstövajaus. Näin keskusvirastoille saatava lisäresurssi vahvistaa ja mahdollistaa niiden tehokkaamman ja joustavamman käytön myös kuntien ohjaukseen.

Kuitenkin niin, että maahan pitäisi jäädä sellainen toimipisteverkosto, jolla taataan riittävä kattavuus yhteistoiminta-alueiden tukemiseen ja palvelemiseen sekä muuhun vaikuttamiseen alueella ympäristöterveydenhuollon näkökulmien huomioimiseen ja edistämiseen.

5 YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALVONTAOHJELMAT

Valtakunnallisella ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelmalla sekä toimialakohtaisilla ohjelmissa on ollut suuri merkitys kuntien tekemän valvonnan suunnitelmallisuuden vakiinnuttamisessa. Valvontaohjelmia pidetään edelleen hyvänä ohjauskeino-
na, mutta niiden toivotaan myös uudistuvan ja kehittyvän. Erityisesti elintarvikevalvonnan ohjelmaa pidetään haastavana sen suhteen mitkä ovat kunnan tehtävät elintarvikevalvonnassa. Ratkaisuna nähtiin, että VASU:sta pitäisi koostaa selkeämpi kuntien valvontaa koskeva osuus.

Valvontaohjelmia pidetään jossain määrin yliohtavina kunnan omaan riskinarviointiin perustavaan valvonnan suunnitteluun. Toimialakohtaiset valvontaohjelmat koetaan myös ristiriitaisiksi riskinarvioinnin osalta.

Valvontaohjelmien yleinen keventäminen on tarpeen sekä valvonnan suuntaaminen pelkästään tarkastuksista enemmän valvonnan vaikuttavuuden suuntaan, mikä tulisi olla myös toteutuman raportoinnin ja arvioinnin perusta.

Selvitysmies ehdottaa:

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen ja toimialakohtaiset monivuotiset valvontaohjelmat ovat edelleen tarkoituksenmukaiset ohjausvälineet kuntien valvonnan ohjauksessa. Valvontaohjelmien kehittämisen eräs olennainen kysymys on niiden velvoittavuus kuntien valvonnan suunnittelussa.

Valvontaohjelmissa hyvänä todettujen teema- valvontaprojektien ja niiden hyvä ohjeistaminen on kannatettavaa. Näillä saadaan myös valvonnan yhtenäisyyteen kohdistuneet huomautukset vähenemään.

Ohjelmien tulisi mahdollistaa aiempaa laajemmin kunnan omaan riskinarviointiin ja käytössä oleviin resursseihin perustuvan valvonnan suunnittelu ja valvonnan toteutumisen seurannassa asian selvittäminen.

6 VUOROPUHELUN TÄRKEYS

Haastatteluissa on korostunut eri ympäristöterveydenhuollon toimijoiden sekä toiminnanharjoittajien toive parantaa keskinäistä vuoropuhelua. Tämä koskee niin valvojien ja ohjaajien välistä vuoropuhelua kuin toiminnanharjoittajien ja valvojien sekä lainsäätäjien kesken.

Valvonnan ohjauksen ja on todettu osin olevan etäällä arkivalvonnasta ja tieto sekä kokemus käytännön valvontatilanteista eivät välity riittävästi ohjeistuksen laadinta-prosesseihin.

Haastatteluissa ilmeni, että varsin monilta osin yhteistyö keskusvirastojen ja sidosryhmien kanssa oli toimivaa, mutta osin oli sen parantamiseen odotuksia. Kaiken kaikkeaan vuoropuhelun merkitys korostuu niin valvojien, toiminnanharjoittajien kuin sidosryhmien kesken. Sidosryhmien ja ministeriöiden välinen vuoropuhelu oli vaihtelevampaa kuin keskusvirastojen.

Selvitysmies ehdottaa:

Luodaan vakiintuneet ja toimivat yhteistyömenettelyt ministeriöiden sekä keskusvirastojen välille ympäristöterveydenhuollon kysymyksiä varten sekä tarpeen mukaan asianomaiset sidosryhmätahot otetaan mukaan vuoropuheluun.

7 KOULUTUS JA TYÖKOKOUKSET SEKÄ TIEDONVÄLITYS OHJAUKSEN VÄLINEINÄ

Ohjauksen eräänä merkittävänä toimintamuotona on pidettävä valvontahenkilöstölle suunnattua koulutusta sekä työhjausta. Näiden merkitys korostuu lainsäädännön ja säännösten muuttuessa sekä varsinkin valvontamenetelmiä ja -käytäntöjä uudistettaessa. Aluehallintovirastojen resurssivaje on heikentänyt niiden mahdollisuutta toimia työhjauksessa riittävästi valvontayksilöiden tukena.

Selvitysmies ehdottaa:

Valvontayksiköille suunnattu työhjaustoiminta vakiinnutetaan säännölliseksi ohjauksen välineeksi ja se tulee riittävästi resursoida.

Koko ympäristöterveydenhuoltoa koskevien koulutus- ja neuvottelupäivien lisäksi tulee keskusvirastoilla olla mahdollisuus järjestää teemakoulutusta tarpeellisissa määrissä.

Yhteisen tietojärjestelmän lisäksi tarvitaan ympäristöterveydenhuollon käyttöön yhteinen sähköinen foorumi tiedon välittämiseen. Tiedonvälityksessä tulisi huomioida valvojien lisäksi toiminnanharjoittajat sekä kansalaiset yleisemmän ympäristöterveydenhuollon informaation kohteena.

8 YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON TIETOJÄRJESTELMÄ

Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmien kehittämiseen on asetettu suuria odotuksia. Yhteisellä tietojärjestelmällä odotetaan saavutettavan huomattavia resurssisäästöjä kaikilla tasoilla. Tämän lisäksi saadaan järjestelmästä nopeammin palautetta valvonnan ohjauksen sekä painopisteiden uudelleenkohdentamiseen.

Selvitysmies ehdottaa:

Vireillä olevan VATI hanke saatetaan valmiiksi mahdollisimman nopealla aikataululla. Toteuduttuaan järjestelmä vapauttaa erityisesti raportointiin ja niiden varmistamiseen käytettyä työaika varsinaiseen valvontaan sekä sen ohjaamiseen. Tietojärjestelmä palvelee kaikkia ympäristöterveydenhuollon toimijatasoja.

Tietojärjestelmästä saatu tieto voidaan hyödyntää nopeammin uutta valvontaohjelmaa laadittaessa sekä valvonnan painopisteitä ja teemoja harkittaessa.

9 VALVONNAN RISKIPERUSTEISUUS

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tulee olla riskiperusteista. Ongelmaksi on koettu se, etteivät keskusvirastot ole selkeästi osoittaneet valvontaohjelmissaan riskinarvioinnin perusteita, jotta kunnatkin voisivat omassa arvioinnissaan käyttää samaan periaatteeseen perustuvaa omaa riskinarviointia.

Selvitysmies ehdottaa:

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintaryhmän toimesta laaditaan yhteinen ympäristöterveydenhuollon riskinarvioinnin opas/työkalu, mikä toimisi myös kunnan valvonnan apuna omaa riskinarviointia tehtäessä. Samassa yhteydessä tulisi ohjeistaa kuntia siitä miten valvonnan suunnittelussa käytettävissä olevat resurssit sovitetaan riskiperusteisen valvonnan toteutukseen.

10 SAATTEEKSI

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen organisoinnin selvittämisen tavoitteena on arvioida tehokkain ja sujuvin tapa hallinnoida ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus. Aluehallinnon ja keskusvirastojen päällekkäiset tehtävät poistetaan ja yhdistetään voimavarat käytettäväksi valtakunnallisesti, jolloin viranomaisten välinen raportointi poistuu ja toimintaa voidaan tehostaa mm. viranhaltijoiden erikoistumisella. Tällä parannetaan mm. ohjauksen laatua.

Uuden lisäelementin ympäristöterveydenhuollonkin osalta muodostaa ne järjestelyt, joita tullaan tekemään itsehallintoalueiden ja sote-alueiden muodostamisen yhteydessä. Näillä voi olla myös ympäristöterveydenhuollon organisoinnin kannalta merkitystä. Selvityksessä ei ole lähdetty arvioimaan näitä muutoksia ja niiden vaikutuksia ympäristöterveydenhuoltoon.

Tämän selvityksen ehdotukset valtion ohjauksen uudistamiseksi tulisi joka tapauksessa toteuttaa, sillä jatkossakin tulee olemaan ympäristöterveydenhuollon valvontaa suorittava ja sitä ohjaava taho.

Mikkelissä 25.11.2015

Matti Karuvaara
selvitysmies

HAASTATTELUT

Maa- ja metsätalousministeriö

Jaana Husu-Kallio
Anne Haikonen

kansliapäällikkö
lainsäädäntöneuvos

Sosiaali- ja terveysministeriö

Veli-Mikko Niemi
Jari Keinänen

osastopäällikkö
johtaja

Valvira

Marja-Liisa Partanen
Reetta Honkanen
Kaisa Mäntynen

ylijohtaja
ylitarkastaja
ryhmäpäällikkö

Evira

Matti Aho
Leena Räsänen
Ulla Poutiainen

pääjohtaja
johtaja
yksikönjohtaja

Tukes

Jaakko Kuustonen
Marilla Lahtinen

tuoteturvallisuuspäällikkö
ryhmäpäällikkö

Itä- Suomen AVI

Elli Aaltonen
Paula Junnilainen
Anneli Liljeroos
Anne-Kaarina Lyytinen

ylijohtaja
lääneläinlääkäri
ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja
ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja

Etelä Suomen AVI

Eila Kaliste

ympäristöterveydenhuollon yksikön päällikkö

Helsingin ympäristökeskus

Pertti Forss

ympäristöterveyspäällikkö

Vantaan ympäristökeskus

Kirsi Hiltunen

1. kaupungineläinlääkäri

Keski-Uudenmaan ympäristökeskus

Risto Mansikkamäki
Miia Suurkuukka

ympäristökeskuksen johtaja
terveysvalvonnan päällikkö

Ympäristöpalvelut Helmi

Harri Heikkilä

ympäristöpalvelupäällikkö

Peruspalvelukuntayhtymä Selänne

Jorma Turunen

va. kuntayhtymän johtaja

Keurusselän ympäristön- ja terveydensuojelutoimisto

Anne Vornanen ympäristöterveyspäällikkö

Kuntaliitto

Tarja Hartikainen erityisasiantuntija

Eläinlääkäriliitto

Kirsi Sario puheenjohtaja

Ympäristöterveyden asiantuntijat ry

Teemu Holmén puheenjohtaja

KTK TEKNIKAN ASiantuntijat RY

Keijo Houhala puheenjohtaja

Päivittäistavarakauppa ry PTY

Marja Söderström asiantuntija

Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry MaRa

Veli-Matti Aittoniemi varatoimitusjohtaja

Sami Hämäläinen lakimies

Elintarviketeollisuusliitto ry ETL

Marleena Tanhuanpää johtaja

Elisa Piesala toimialapäällikkö