



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## **Ympäristöterveydenhuolto**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Ympäristöterveydenhuolto**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (nid.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-264-0 (nid.)  
ISBN 978-952-499-265-7 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2014

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 226/54/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen ympäristöterveydenhuoltoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralle, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista maa- ja metsätalousministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralla, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesilla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2017.

Helsingissä 24. päivänä kesäkuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen  
Johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen  
Tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä  
Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

ympäristöterveydenhuolto, organisointi, ohjaus, tietojärjestelmät,  
harmaa talous

# Sisällys

<b>Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot</b>	<b>5</b>
<b>1 Tarkastuksen tausta</b>	<b>11</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>13</b>
2.1 Tarkastuskohde	13
2.2 Ympäristöterveydenhuollon taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys	16
2.3 Tarkastuskysymykset	18
2.4 Tarkastuskriteerit	20
2.5 Tarkastuksen rajaukset, aineistot ja menetelmät	21
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>23</b>
3.1 Ympäristöterveydenhuollon organisointi	23
3.1.1 Ympäristöterveydenhuollon johtovastuu epäselvä	23
3.1.2 Aluehallintovirastojen merkitys vähentynyt	27
3.1.3 Kuntien yhteistoiminta-alueet parantaneet toiminnan laatua	32
3.1.4 Järjestämisvastuuta tulisi arvioida laaja-alaisesti ympäristöterveydenhuollossa	38
3.2 Ympäristöterveydenhuollon ohjaus	43
3.2.1 Ympäristöterveydenhuollon säädöspohja hajanainen	44
3.2.2 Valtakunnallisessa valvontaohjelmassa hyvää ja huonoa	48
3.2.3 Velvoitteet ja voimavarat epätasapainossa	57
3.2.4 Monikanavaisen ohjauksen koordinoinnissa puutteita	59
3.3 Tietojärjestelmien yhteensovittaminen epäonnistui	64
3.4 Vaatimus paremmasta jäljitettävyydestä ehkäisisi harmaata taloutta	67
Liitteet	70
Lähteet	83





# Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot

## Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on ehkäistä ja poistaa elinympäristössä olevia terveyshaittoja. Sen vanhimmat toimintamuodot juontuvat 1800-luvulta, mutta toiminta on erityisesti viime vuosikymmeninä laajentunut ja muuttanut muotoaan erityisesti Euroopan unionin ja sisämarkkinoiden vaatimusten myötä.

Ympäristöterveydenhuolto käsittää monia toimintamuotoja, ja sitä sääteleviä lakeja on useita. Yksittäistä ympäristöterveydenhuollon järjestämislakia ei kuitenkaan ole. Toiminnasta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Vastuun jakautuminen usealle ministeriölle osoittaa, miten erilaisia toimintamuotoja ympäristöterveydenhuoltoon kuuluu.

Ministeriöiden ohella kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa ohjaavat keskusvirastot ja aluehallintovirastot. Varsinainen kenttätyö on pääosin kuntien vastuulla. On vaikea selvittää ympäristöterveydenhuoltoon käytettävien resurssien kokonaisuutta tai edes valtion osuutta siitä. Jälkimmäinen on kuitenkin varovaisestikin arvioiden kymmeniä miljoonia euroja. Ympäristöterveydenhuollon resurssit ovat varsin vaatimattomat esimerkiksi perusterveydenhuoltoon käytettyihin voimavaroihin verrattuna. Ympäristöterveydenhuolto on kuitenkin rahamääräistä kokoaan merkittävämpi toiminto, sillä sen keinoin kyetään ehkäisemään suuria terveydellisiä ja taloudellisia haittoja.

Tarkastuksessa perehdyttiin ympäristöterveydenhuoltoon kokonaisuutena kiinnittäen erityistä huomiota viranomaistoiminnan organisointiin ja ohjaukseen. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko ympäristöterveydenhuollon hallinnointi toimivaa.

## Laaja ja heterogeeninen organisaatorakenne vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa

Ympäristöterveydenhuollon johtaminen jakaantuu valtion keskushallinnossa kolmelle eri hallinnonalalle, joista jokaisella on oma johtonsa ja omat suunnittelukäytäntönsä. Ylimmällä tasolla tehtävistä vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Keskusvirastotasolla tehtävät kuuluvat puolestaan Sosi-

aali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle, Elintarviketurvallisuuksivirasto Eviralle ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesille. Toiminnan koordinoimiseksi ministeriöiden ja keskusvirastojen välillä on luotu virallisia ja epävirallisia yhteistyömenettelyjä. Tarkastushavaintojen mukaan minkään toimintaan osallistuvan ministeriön ei voi sanoa selkeästi johtavan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Samalla keskusvirastot korostavat edelleen omia tehtäviään ja roolejaan. Toiminnan johtamisen kokonaisvastuuta ei ole osoitettu yhdelle vastuulliselle toimijalle. Eriytyneen hallintomallin myötä keskusvirastojen paikallisviranomaisille suunnattujen ohjaussyötteiden kokonaismäärä on muodostunut mittavaksi eikä ohjausta ole sovitettu riittävästi yhteen.

## Paikallisorganisaation kehittäminen on johtanut aluetason suhteellisen heikentymiseen

Aluehallintoviranomaisten rooli ympäristöterveydenhuollossa on tarkastuksen havaintojen valossa useimmilla toimialoilla vähäinen, eikä se ole ainakaan vahvistunut lääninhallitusten ajoista. Ainoastaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla aluehallintoviranomaisella on edelleen merkittävä rooli. Aluehallintovirastojen antama tuki vaihtelee ja on sidoksissa yksittäisten viranhaltijoiden aktiivisuuteen. Aluehallintovirastojen heikentynyt ohjausrooli ympäristöterveydenhuollossa johtuu pitkälti kunnallisten yhteistoiminta-alueiden myötä lisääntyneestä kuntatoimijoiden osaamisesta ja erikoistumisesta. Yhteistoiminta-alueiden perustaminen on siis johtanut aluehallintoviranomaisten suhteellisen aseman heikkenemiseen. Tilanteen kehittymistä nykyisenkaltaiseksi ei osattu ennakoida yhteistoiminta-alueita suunniteltaessa, eikä ympäristöterveydenhuollon aluetason näivetykseen ole reagoitu. Kaikkiaan tilanne vaikuttaa tarkastuksen perusteella sellaiselta, ettei kolmiportainen organisaatorakenne ympäristöterveydenhuollossa ole enää tarpeen sen enempiä kuntien kuin keskushallinnonkaan näkökulmasta.

Vuoden 2013 alusta lukien kunnan tuli kuulua ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen, ellei se pystynyt osoittamaan ympäristöterveydenhuollon järjestämiseen vähintään kymmenen henkilötyövuoden resursseja. Yhteistoiminta-alueiden perustaminen oli seurausta siitä, että ympäristöterveydenhuollon valvonnan vaatimusten kiristyessä valtaosa kunnista ei kyennyt enää järjestämään sitä yksinään. Tarkastushavainnot yhteistoiminta-alueiden perustamisen vaikutuksista olivat pääsääntöisesti positiivisia. Resurssit ympäristöterveydenhuollon kuntaorganisaatioissa koko maan tasolla eivät ole niinkään lisääntyneet, mutta kunnallisista organisaatioista on tullut suurempia ja siten vähemmän haavoittuvia. Samal-

la henkilöstölle on tullut mahdollisuus erikoistua. Kuntapohjaisista yhteistoiminta-alueista on tullut jo monilta osin aluehallintovirastojen osaamistason ylittäviä asiantuntijaorganisaatioita. Keskusvirastoista on tullut kunnallisille viranomaisille luonteva kumppani monissa asiantuntijuutta vaativissa kysymyksissä. Niinpä kunnat yhä useammin ohittavat aluehallintotason tarvitessaan apua tai neuvoja.

## **Järjestämisvastuukysymys vaatii tarkkaa ja kokonaisvaltaista harkintaa**

Ympäristöterveydenhuollon organisointi eri kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla vaihtelee sen mukaan, mille hallintosektorille toiminto sijoittuu. Vastaavasti vaihtelua on myös siinä, minkä kunnallispoliittisen toimijan alaisuuteen ympäristöterveydenhuolto alueellaan kuuluu. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että sen enempää hallintosektorilla kuin lautakunnallakaan ei ole suurta merkitystä ympäristöterveydenhuollon toiminnan sujuvuudelle ja onnistumiselle. Ympäristöterveydenhuollon poliittinen ohjaus kuntatasolla on vähäistä.

Ympäristöterveydenhuollon valvontatehtävät ovat monitahoinen asiakokonaisuus, joka vaatii valvojilta hyvää osaamista ja perehtyneisyyttä. Kunnallisen valvonnan keskittämisaatimukset liittyvät juuri siihen, että vaatimusten kiristyessä osa kunnista ei ole kyennyt enää järjestämään valvontaa yksinään. Toisaalta tarkastuksen haastatteluissa ja kyselyssä toimintojen valtiollistaminen ei saanut kannatusta kuin joidenkin toimintojen osalta eikä niissäkään varauksettomasti.

Osa ympäristöterveydenhuollon valvontatehtävistä on jo vakiintunut valtion vastuulle, ja viime vuosina valtio on saanut vastuulleen uusiakin tehtäviä. Tarkastuksen perusteella tämän hetkinen tehtävänjako kuntien ja valtion välillä näyttäisi olevan jokseenkin toimiva. Järjestämisvastuukysymys on moniulotteinen, ja toisilleen täysin vastakkaisia näkemyksiä on mahdollista perustella uskottavasti. Niin toiminnan valtiollistamiseen, tehtävien yksityistämiseen kuin nykyiseen kuntapohjaiseen järjestelyyn liittyy sekä huonoja että hyviä puolia. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisvastuun määrittelyssä tulisi edetä maltillisesti ja seurata, miten yhteistoiminta-alueiden toiminta muotoutuu ja vakiintuu. Ympäristöterveydenhuollon järjestämistapa tulisi ratkaista osana kuntauudistusta.

## **Säädöspohja on vaikeasti hallittavaa**

Ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen lainsäädännön terminologiaa ja rakenteita on pyritty yhdenmukaistamaan viime vuosina. Tästä huoli-

matta kansallisten lakien ja EU-säädösten sisällöllinen tarkkuustaso ja sitovuus vaihtelevat suuresti eri toimialojen välillä. Lainsäädännön erot heijastuvatkin suoraan kuntien järjestämän toiminnan painopisteisiin ja resursseihin ja sitovat samalla muun ohjauksen liikkumavaraa.

Käytännön valvontatyötä tekevien näkökulmasta ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön keskeisimpänä ongelmana pidetään jatkuvia säädösmuutoksia, joiden seuraaminen ja huomioiminen vievät aikaa perustyöltä. Ympäristöterveydenhuollon säädösvalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön selkeyteen ja yksiselitteisyyteen. Lisäksi valmistelussa tulisi tukeutua hyvän säädösvalmistelun mukaisiin kuulemismenettelyihin, jotta säädösten ongelmakohdat tulisivat esiin jo valmisteluvaiheessa. Samoin uusista säädöksistä olisi tärkeää laatia soveltamisohjeet jo ennen lain voimaantuloa ja tiedottaa näistä lain käyttäjille ja soveltajille.

## Monikanavainen ohjaus on ongelma

Valtakunnallinen valvontaohjelma on lainsäädännön ohella keskeisin ympäristöterveydenhuollon valvontaa suuntaava ohjausväline. Ohjelma onkin jäsentänyt ja yhdenmukaistanut kunnallista suunnittelua ja seurantaa sekä lautakuntakäsittelyjä. Ohjelma on mittava ja siihen on kirjattu runsaasti yleisiä ja toimialakohtaisia tavoitteita. Nämä saivat ristiriitaisen vastaanoton käytännön valvoilta. Paikallisviranomaisten näkökulmasta useita ohjelmaan kirjattuja tavoitteita pidettiin epärealistisen vaativina ja monilta osiltaan huonosti perusteltuina. Ohjelman ei nähty suuntaavan toimintaa kaikilta osin olennaisiin asioihin. Kuntatoimijat pitävät myös ohjelman raportointivaatimuksia liiallisina ja osin tarpeettomina.

Ympäristöterveydenhuollon toimialakohtaisten valvontatavoitteiden määrittely perustuu keskusvirastokohtaisiin riskianalyysihin ja niiden perusteella tehtyihin tarveanalyysihin. Riskiarvioita tehdään vaihtelevin menetelmin, ja virastojen välinen vuorovaikutus riskien arvioinnissa on jäänyt olemattomaksi. Kunnallisten viranomaisten näkökulmasta valtakunnalliselta valvontaohjelmalta toivottaisiin linjauksia nimenomaan ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen välisiin painopistejakoihin. Tähän tavoitteeseen päästään ainoastaan hallinnonalarajat ylittävällä riskianalyysillä ja sen perusteella määritellyillä valvontatarpeilla.

Tarkastuksessa havaittiin eroja myös ohjauksen yhdenmukaisuudessa. Keskusvirastot korostavat ohjauksessaan edelleen omia vastuualueitaan yhteistyömenettelyistä huolimatta. Keskusvirastojen välisten ohjauserojen lisäksi kuntien viranomaisia voivat hämmentää keskusvirastojen ja ministeriöiden väliset linjauserot. Tarkastuksessa kävi ilmi, että joissakin yksit-

täistapauksissa ministeriö on linjannut valvonnan periaatteita keskusvirastojen käytännöistä poikkeavasti. Ohjauksen ongelmana pidettiin myös sitä, että vastausten saaminen keskusvirastoille esitettyihin kysymyksiin kestää toisinaan liian kauan. Tällöin paikallistasolla joudutaan tekemään omia tulkintoja akuuteista asioista, mikä puolestaan lisää valvonnan käytäntöjen kirjavuutta eri kuntien ja alueiden välillä.

## **Velvoitteet ja voimavarat ovat epätasapainossa**

Ympäristöterveydenhuollon ohjauksessa on nähtävissä erittäin selkeästi kunta–valtio-suhdetta yleisemminkin rasittava sisältöohjauksen ja resurssiohjauksen epäsuhta. Kuntasektorin ohjaukseen yleisesti liittyvä ja tunnistettu ongelma korostuu erityisesti ympäristöterveydenhuollon ohjauksessa, sillä keskushallinnon eriytyneen hallintomallin myötä kunnat saavat ohjaussyötteitä monesta eri ministeriöstä ja keskusvirastosta. Tarkastushavaintojen perusteella voidaan sanoa, että kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa ohjataan epärealistisilla valvontatavoitteilla. Ohjauksen uskottavuuden ja siihen sitoutumisen kannalta on ongelmallista, jos ohjauksen kohteiden ja toimeenpanijoiden resurssit ovat jo lähtökohtaisesti riittämättömät suhteessa normi- ja informaatio-ohjauksen vaatimuksiin. Tämä onkin johtanut ohjauksen uskottavuus- ja legitimiteettiongelmiin paikallistasolla. Resurssipuutteista huolimatta paikallistason valvonta ei vaikuta kriisiytyneeltä, sillä paikallisesti laaditut riskiperusteiset valvontasuunnitelmat kyetään toteuttamaan kohtuullisen hyvin. Valtakunnallisen ohjauksen voidaankin nähdä irronneen jossain määrin kuntasektorin käytännöistä ja resursseista.

## **Tietojärjestelmien yhteensovittamisessa on epäonnistuttu**

Ympäristöterveydenhuollossa on käytössä kaksi keskeistä, eri toimijat yhdistävää tietojärjestelmää: elintarvikevalvonnassa Eviran ylläpitämä KUTI ja muussa valvonnassa Valviran ja Tukesin ylläpitämä YHTI. Keskusvirastojen järjestelmiä rakennettaessa kuntia ei otettu suoraan mukaan uusiin järjestelmiin. Yhteys kuntien järjestelmistä keskitettyihin järjestelmiin toteutettiin rajapintaratkaisuna, jossa tietoa siirretään kuntien järjestelmistä keskitettyihin järjestelmiin. Ratkaisu on osoittautunut epäonnistuneeksi. Kokonaisuuden käyttö on tullut kalliiksi, tiedon siirrossa on ollut ongelmia eivätkä kunnat saa uudesta järjestelmästä tarvitsemiaan tietoja. Järjestelmätoimittajien lukuisuus haittaa myös ongelmien ratkaisemista ja hidastaa uudistusten toteuttamista tietojärjestelmissä.

## Tuotteiden jäljitettävyys elintarvikevalvonnassa ehkäisisi harmaata taloutta

Elintarvikevalvonnassa ravintolan myymien tuotteiden alkuperää ei pääsääntöisesti jäljitetä tositteiden avulla. Kun asiaa on koeluontoisesti vaadittu ravintoloilta, niillä ei ole ollut esittää kuormakirjaa, kuittia tai vastaavaa tositetta jopa puolesta myynnissä olevista elintarvikkeista. Yksittäisen ravintolan osalta ongelma on pieni, mutta tuotteiden toimittajina voi olla jo merkittävämpiä tekijöitä. Parempi jäljitettävyys parantaisi myös elintarviketurvallisuuden tilaa. Käytännön valvontatyössä tositevaatimusta on pidetty työläänä, ja myös osaamispuutteen on katsottu vaikeuttavan asian valvontaa.

### Tarkastusviraston suositukset

1. Ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämisvastuun kysymykset tulee kytkeä tiiviisti kuntarakenteen sekä valtion keskus- ja aluehallinnon uudistuslinjauksiin. Valtioneuvoston tulee olla aloitteellinen asiassa ja vastuuministeriöiden (STM, MMM, TEM) tulee aktiivisesti tukea tätä tavoitetta.
2. Kuntaudistuksesta riippumatta valtioneuvoston tulee selvittää ympäristöterveydenhuollon keskushallinnon johtosuhteet sekä aluehallintotason tarpeellisuus.
3. Vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen tulee yhteistyössä varmistaa, että ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden riskit kartoitetaan yhteismitallisesti ja toimintaa ohjataan tämän perusteella.
4. Vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen tulee varmistaa, että kunnille annetut valvontavelvoitteet ja niiden käytössä olevat voimavarat ovat tasapainossa.
5. Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmissä tulee päästä aidosti yhteisiin järjestelmiin, joissa huomioidaan sekä keskusvirastojen että paikallishallinnon tarpeet. Keskusvirastojen tulee olla aloitteellisia asiassa.
6. Elintarvikevalvonnan ja harmaan talouden torjunnan yhteistyömahdollisuuksia tulisi selvittää harmaan talouden toimintaohjelmaa täydennettäessä. Parempi tuotteiden jäljitettävyys parantaisi elintarvikkeiden turvallisuutta ja samalla ehkäisisi harmaan talouden toimintamahdollisuuksia ravintola-alalla.

# 1 Tarkastuksen tausta

Ympäristöterveydenhuollon keinoin pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja poistamaan elinympäristössä esiintyviä terveyshaittoja. Terveyttä edistetään terveydensuojelun ohella huolehtimalla elintarvikkeiden, kemikaalien, tupakoinnin, kuluttajaturvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta. Ympäristöterveydenhuollolla on pitkät perinteet, sillä nykymuotoinen lainsäädäntöön, lautakuntajärjestelmään ja säännölliseen valvontaan perustuva ympäristöterveydenhuolto on alun perin muotoutunut 1800-luvun lopussa.

Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on alusta alkaen ollut ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä. Vuosikymmenten kuluessa toiminnan painopisteet ovat muuttuneet paljon, mutta ympäristöterveydenhuolto perustuu edelleen paikallisviranomaisten toimintaan, ja kaikissa merkittävässä laeissa toimeenpanovaltaa käyttää kunnallinen viranomainen. Lainvalmistelun, toiminnan valvonnan ja ohjaamisen kautta ympäristöterveydenhuoltoon liittyy kiinteästi neljä ministeriötä, kolme keskusvirastoa, aluehallintovirastot ja tutkimuslaitoksia. Toimijoiden määrä on siis huomattavan suuri ja toimintakenttä monimutkainen.

Ympäristöterveydenhuollon tehtäväkenttä on laajentunut ja monimutkaistunut jatkuvasti, ja erityisesti Euroopan unionin jäsenyyden myötä velvoitteita on tullut selvästi lisää. Vaatimustason noustessa toimintaa on pyritty kehittämään. Kunnallisorganisaatioita on vahvistettu luomalla usean kunnan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita.

Ympäristöterveydenhuolto arvioitiin potentiaaliseksi tarkastusaiheeksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaryhmän vuoden 2010 riskianalyysissä. Ongelmakohteiksi katsottiin monimutkainen organisointitapa sekä kunnallisen valvonnan riittämättömät voimavarat suhteessa säädös- ja informaatio-ohjauksen tavoitteisiin. Aihe otettiin valtionalouden tarkastusviraston vuosia 2012–2015 koskeneeseen tarkastussuunnitelmaan teema-alueelle D ”Laadukas lainsäädäntö osana valtionaloudellista päätöksentekoa”.

Elintarviketurvallisuus on puolestaan noussut riskikohteeksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan riskianalyysissä jo vuonna 2008. Alkuperäisen, elintarviketurvallisuuteen liittyvän näkökulman lisäksi aiheen on sittemmin katsottu kuuluvan yleiseen kansalaisten ympäristöturvallisuutta koskevaan teemaan. Elintarviketurvallisuus – tai lähinnä elintarvikeketjun valvonta – kattaa suuren osan ympäristöterveydenhuollosta, jos asiaa mitataan toimintaan käytetyillä euroilla.

Ympäristöterveydenhuoltoa koskeva tarkastus käynnistyi helmikuussa 2013. Loppuvuodesta 2013 valmistui puolestaan elintarviketurvallisuutta koskenut esiselvitys. Tuolloin päätettiin, että elintarviketurvallisuus raportoidaan aiemmin alkaneen tarkastuksen osana.

Ympäristöterveydenhuoltoa on tarkastusvirastossa aiemmin käsitelty elintarvikevalvontaan<sup>1</sup> ja tuoteturvallisuusvalvontaan<sup>2</sup> kohdistuneissa tarkastuksissa.

---

<sup>1</sup> *Valtiontalouden tarkastusvirasto (1997).*

<sup>2</sup> *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004).*



## 2 Tarkastusasetelma

Luvussa 2 kuvataan ympäristöterveydenhuollon toimijat ja toiminta, sää-dösuperusta, resurssit ja rahoitus. Tämän jälkeen luvussa käsitellään tarkas-tuksen pääkysymys ja osakysymykset sekä tarkastuskriteerit. Lopuksi esi-tellään käytetty aineisto ja tarkastusmenetelmät.

### 2.1 Tarkastuskohde

Tarkastus kohdistuu ympäristöterveydenhuollon hallintaan, joka on laaja kokonaisuus. Toiston välttämiseksi tarkastuskohde on tässä kuvattu varsin tiiviisti ja sitä avataan tarkemmin luvussa 3.

Ympäristöterveydenhuollon ylin valvontavastuu jakautuu sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkei-noministeriön kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa yksin tervey-densuojelulaista (763/1994) ja laista ympäristöterveydenhuollon yhteis-toiminta-alueesta (410/2009) sekä yhdessä muiden kanssa tupakkalaista (693/1976), kemikaalilaista (599/2013), säteilylaista (592/1991) ja geeni-tekniikkalaista (377/1995). Maa- ja metsätalousministeriön vastuulle kuu-luvat elintarvikelaki (23/2006) ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009). Ku-luttajaturvallisuuslaista (920/2011) vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Li-säksi ympäristöministeriön vastuulle kuuluvat ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja jätelaki (646/2011), jotka liittyvät läheisesti ympäristötervey-denhuollon toimintakenttään. Ympäristöministeriön vastuulle kuuluvat asiakokonaisuudet on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle.

Ympäristöterveydenhuollon vastuut jakautuvat ministeriöiden tehtävä-alueiden mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle kuuluvat siten terveydensuojelun johtaminen, kemikaalivalvonta, geeniteknologia, bio-tekknologia, nanomateriaalit ja -tekniikka, säteily sekä ympäristötervey-denhuollon kunnallisen toiminnan koordinointi (ks. tarkemmin luku 3.1.1).

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ympäristöterveydenhuol-lon tehtävät koskevat elintarvikkeita ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Kyseiset tehtävät ovat kuuluneet ympäristöterveydenhuollon alaan jo pit-kään. Ministeriön keskeisiin elintarvikkeisiin liittyvä tehtävä on elintarvi-kelain toimeenpano.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu kuluttajaturvallisuus, jota voidaan luonnehtia ympäristöterveydenhuollon uudeksi toiminta-alueeksi.

Ensimmäinen kuluttajaturvallisuutta koskenut laki oli vuodelta 1987, ja nyt voimassa oleva laki on vuodelta 2011. Kuluttajaturvallisuuslaki säätelee asioita yleisellä tasolla, eikä siinä ole tarkkoja määräyksiä esimerkiksi raja-arvoista tai mittaustiheydestä, kuten esimerkiksi elintarvikelaissa.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan valtakunnallisesta ohjauksesta vastaavat ministeriöiden ohella keskusvirastot eli Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Viime vuosina keskusvirastojen yhteistyö ja ohjeistuksen koordinointi ovat lisääntyneet, minkä seurauksena on laadittu ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma. Ohjelmalla pyritään ohjaamaan ympäristöterveydenhuollon laaja-alaista valvontaa kunnissa ja muissa ympäristöterveydenhuollon viranomaisissa. Resurssiohjaamisen mahdollisuutta ei keskusvirastoilla ole. Ohjauksen ohella keskusvirastoille kuuluu myös valvontatehtäviä.

Eviran valvonta ja ohjaus koskevat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaa, eli sille kuuluvat elintarvikkeisiin sekä eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät asiat, joita säätelee tarkasti Euroopan unioni. Evira antaa lainsäädäntöä koskevia ohjeita, mutta pitkälti ohjaus perustuu informaation jakamiseen: virasto järjestää koulutusta ja tuottaa informaatiota kuntien toiminnan tueksi.

Valvira valvoo terveydensuojelua ja tupakkalakia, jotka kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueeseen. Myös Valviran rooli on ensisijaisesti ohjaava. Tukes puolestaan vastaa kulutustavaroiden markkinavalvonnasta sekä alue- ja paikallistason valvonnan ohjauksesta. Lisäksi Tukесille kuuluu kemikaalivalvonta.

Aluehallintovirastot toimivat kolmiportaisessa organisaatiossa keskushallinnon ja kuntien välissä. Ne ohjaavat, valvovat ja arvioivat kunnan ympäristöterveydenhuollon viranomaisia ja hoitavat valvontaa kunnissa myös itse. Aluehallintovirastoja on kuusi, ja niiden toimialueet jakautuvat maantieteellisesti.<sup>3</sup> Aluehallintovirastoja edelsivät lääninhallitukset.

Ympäristöterveydenhuollossa kunnallinen viranhaltija käyttää kaikkiin ympäristöterveydenhuoltolakeihin liittyvissä asioissa merkittävää toimeenpanovaltaa, sillä kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön velvoitteita noudatetaan kunnan alueella.

---

<sup>3</sup> Aluehallintovirastot ovat seuraavat: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, päätoimipaikka Hämeenlinnassa, toimipaikat Helsingissä ja Kouvolassa; Lounais-Suomen aluehallintovirasto, päätoimipaikka Turussa; Itä-Suomen aluehallintovirasto, päätoimipaikka Mikkelissä, toimipaikat Joensuussa ja Kuopiossa; Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, päätoimipaikka Vaasassa, toimipaikat Tampereella ja Jyväskylässä; Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, päätoimipaikka Oulussa; Lapin aluehallintovirasto, päätoimipaikka Rovaniemellä.

Kunnan vastuulla olevat ympäristöterveydenhuollon tehtävät voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- toiminnanharjoittajien neuvonta ja ohjaus
- suunnitelmallinen valvonta valtakunnallisen valvontaohjelman mukaisesti
- valvontakohteiden toimintaa koskevien ilmoitusten tai hakemusten käsittely ja niistä tehtävät päätökset
- valvontakohteisiin tehtävät säännölliset tarkastukset sekä tarvittaessa näytteenotto ja tutkimukset
- lainsäädännön noudattamatta jättämisestä tai ilmeistä terveyshaittaa aiheuttavasta toiminnasta johtuvien määräysten antaminen tai pakkokeinojen asettaminen
- epidemioiden selvittäminen<sup>4</sup>.

Toiminta kunnissa perustuu monijäsenisen toimielimen, kuten lautakunnan tai jaoston, päätöksentekoon. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta edellyttää, että kuntien on järjestettävä ympäristöterveydenhuolto sellaisissa yksiköissä, joissa tehtävän hoitamiseen on vähintään kymmenen henkilötyövuoden resurssit.<sup>5</sup> Tämän vuoksi suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta kuntien on käytännössä pakko toimia yhteistyössä naapureidensa kanssa. Yhteistoiminta-alueiden tuli olla toiminnassa viimeistään vuoden 2013 alussa.

Hallinnonalojen välisiä rajapintoja ja tehtävämuutoksia koordinoidaan sosiaali- ja terveysministeriön vetämässä ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmässä (YTH-ryhmä), jonka toiminnassa ovat mukana ministeriöiden, keskusvirastojen, aluehallintovirastojen ja Kuntaliiton edustajat. Valtakunnallisen valvonnan suunnittelussa ja siihen liittyvän valvontaohjelman valmistelussa keskeinen asema on puolestaan ympäristöterveydenhuollon keskusvirastojen välisellä työryhmällä (Ymppi-työryhmä).

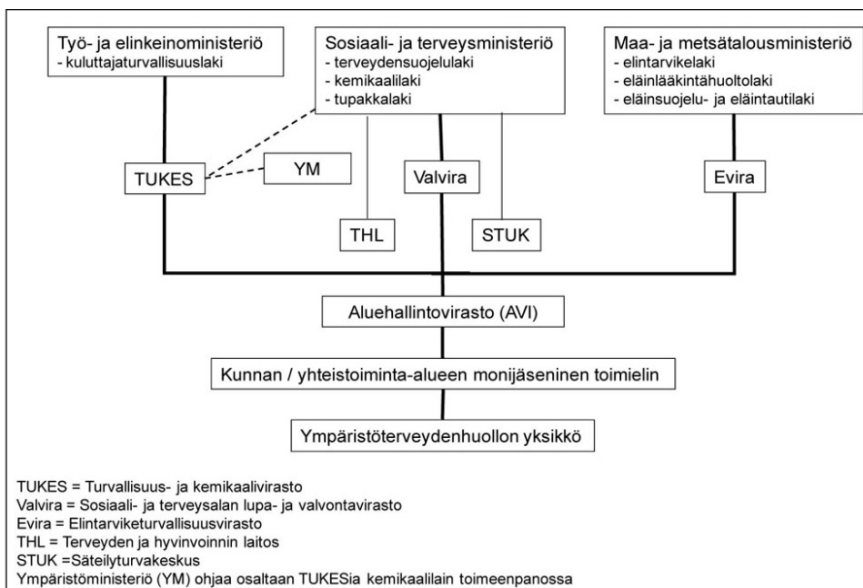
Ympäristöterveydenhuollon toimintaa tukevat Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos ja Säteilyturvakeskus tutkimus- ja kehittämistoiminnallaan.

Kuviossa 1 on esitetty ympäristöterveydenhuollon toimijat tiivistetysti.

---

<sup>4</sup><http://www.kunnat.net/ft/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistoterveydenhuolto/tehtavat/Sivut/default.aspx>, lainattu 10.3.2014.

<sup>5</sup> L 410/2009.



KUVIO 1. Ympäristöterveydenhuollon organisointi Suomessa<sup>6</sup>

## 2.2 Ympäristöterveydenhuollon taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys

Ympäristöterveydenhuoltoon käytettyjen voimavarojen määrää ja kehitystä ei ole yksinkertaista selvittää. Tarkasti yksilöityä tietoa ympäristöterveydenhuollon tehtäväkohtaisista resursseista ei ole saatavissa esimerkiksi keskusvirastojen toimintasuunnitelmista tai seurannan asiakirjoista. Myöskään talousarvion määrärahojen perusteella ei ole helppoa erotella ympäristöterveydenhuollon resursseja. Käytettävissä olevien tietojen valossa voidaan päätyä erisuuruisiin resurssiarvioihin.

Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että panostus ympäristöterveydenhuoltoon on varsin vähäistä muuhun terveydenhuoltoon verrattuna. Suomen Kuntaliiton julkaiseman ympäristöterveydenhuollon maksullisuutta käsittelevän raportin<sup>7</sup> mukaan tehtäväalueen kustannukset muodostavat vain pienen osan kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenoista. Pääsääntöisesti ympäristöterveydenhuollon osuuden arvioi-

<sup>6</sup><http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys/vastuut/organisointi>. Lainattu 10.3.2014.

<sup>7</sup> Hartikainen ym. (2012).

daan olevan alle prosentti sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksista.

Koska myös resurssiasiaa käsitellään laajemmin kappaleissa 3.1.1–3.1.3, tässä esitetään vain hyvin tiivis kooste eri organisaatiotasojen arvioiduista voimavaroista. Kunnissa toimi vuonna 2012 noin 900 ympäristöterveydenhuollon asiantuntijaa. Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon resurssien kehittymisestä viime vuosina ei ole käytössä luotettavaa dataa. Se on tiedossa, että resurssit vähenivät 1990-luvun kuluessa selvästi.<sup>8</sup> Tähän oli todennäköisesti syynä vuosikymmenen alkupuolen talouslama. Viime vuosien kuntatalouden ongelmien takia on myös todennäköistä, että kuntasektorin ympäristöterveydenhuollon voimavarat eivät ole selvästi ainakaan vahvistuneet.

Aluehallintotasolla ympäristöterveydenhuollon asiantuntijoita on noin 70. Keskusvirastoissa ympäristöterveydenhuollon suorissa ohjaustehtävissä on useita kymmeniä henkilöitä, joista suurin osa Evirassa. Tukesin ja Valviran resurssit ovat selvästi Eviraa pienemmät. Keskusvirastoista myös Säteilyturvakeskuksessa (STUK) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa (Tukes) käytetään merkittävästi resursseja ympäristöterveydenhuoltoon säteilyn käytön valvonnassa ja kemikaalivalvonnassa. Ministeriöiden henkilökuntamäärä ympäristöterveydenhuollossa on joitakin kymmeniä eli pienempi kuin keskusvirastoissa. Suurimmat resurssit on maa- ja metsätalousministeriöllä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat pääsääntöisesti ennalta ehkäisevää valvontatyötä. Kuntasektorin järjestämän ennalta ehkäisevän toiminnan taloudellisia hyötyjä on vaikeaa ja jopa mahdotonta arvioida tarkasti, mutta jokainen vältetty ongelma tai ajoissa katkaistu epidemia vähentää julkistaloudelle aiheutuvia kuluja.<sup>9</sup> Toimiva ympäristöterveydenhuolto vähentää onnettomuuksia ja sairastumisia, mikä puolestaan heijastuu kansalaisten hyvinvointiin, terveydenhuollon palveluiden kuormitukseen sekä käytettävissä olevaan työpanokseen.

Konkreettinen esimerkki ympäristöterveydenhuollon valvonta-alueelle kuuluvasta ja julkistaloudelle erittäin merkittävästä kokonaisuudesta ovat kosteus- ja homevauriot. Näistä aiheutuvia kustannuksia syntyy muun muassa rakennusten korjaustoimenpiteistä, rakennusten käyttäjien terve-

---

<sup>8</sup> *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2001.*

<sup>9</sup> *Terveyden edistämisen taloudellinen arviointi on haastavaa. Ongelmia tuottaa esimerkiksi se, ettei työpanoksista ja kustannuksista ole saatavilla vertailukelpoista tietoa. Taloudellisen arvioinnin systemaattisella käytönotolla voidaan kuitenkin lisätä mm. terveyden edistämisen kustannustietoisuutta ja palvelujärjestelmän läpinäkyvyyttä. Ks. Hakamäki ym. (2011).*

ysongelmista sekä terveysvaikutuksiin liittyvistä työpanos- ja tuottavuusmenetyksistä. Myös elintarvikevälikkeiset sairaudet ja epidemiat ovat merkittävä kansanterveydellinen uhka. Esimerkiksi listeria- tai EHEC-epidemiat voivat pahimmillaan aiheuttaa kuolemantapauksia. Edelleen eläintautien torjunnalla on merkittävä kansantaloudellinen vaikutus.

Tuore esimerkki ympäristöterveydenhuollon merkityksestä julkistaloudelle on epäonnistunut talousveden valvonta Nokialla. Valvonnan tavoitteena on huolehtia siitä, että vettä toimittavan laitoksen veden laatu täyttää lainsäädännössä asetetut laatuvaatimukset, ja siten ehkäistä talousvesivälikkeisten epidemioiden syntyminen. Suomessa esiintyy vuosittain noin 2–6 vesiepidemiaa, joiden kustannukset voivat suurimmillaan nousta useisiin miljooniin euroihin.<sup>10</sup> Esimerkiksi vuonna 2007 tapahtuneen Nokian vesiepidemian kustannukseksi on arvioitu noin 4–5 miljoonaa euroa, jonka lisäksi valtio osallistui kustannuksiin miljoonan euron valtionavustuksella ja vakuutusyhtiöt noin 0,5 miljoonan euron korvauksilla.<sup>11</sup> Nokian tapauksessa kulut aiheutuivat muun muassa puhtaan veden toimittamisesta, vesijohtoverkon puhdistamisesta ja terveydenhuollon menoista. Vesikriisi aiheutti yli 8 000 ihmisen sairastumisen sekä yhden kuolonuhrin.<sup>12</sup>

## 2.3 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymys on seuraava:

### **Onko ympäristöterveydenhuollon hallinnointi toimivaa?**

Pääkysymystä arvioidaan seuraavien osakysymysten ja niiden alakysymysten avulla:

1. *Onko ympäristöterveydenhuollon viranomaisten toiminta organisoitu tarkoituksenmukaisesti?*

---

<sup>10</sup> Artikkelin ”Kunnallinen ympäristöterveydenhuolto”.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/terveyspalvelut/ymparistoterveidenhuolto/Documents/kunnallinen-ymparistoterveidenhuolto.pdf>

<sup>11</sup> *Ilta-Sanomien verkkouutinen: Nokian vesikriisin hinta jopa 5 miljoonaa euroa, 14.5.2008.*

<sup>12</sup> *Helsingin sanomien verkkouutinen: Nokian vesikriisistä tuomittu valitti hoviin, 27.9.2011.*

- 1.1. Onko ympäristöterveydenhuollon eri tasoilla toimivien viranomaisten vastuut jaettu asiantuntemuksen perusteella ja onko heidän tehtävänsä määritelty selkeästi?
  - 1.2. Onko ympäristöterveydenhuollon voimavarojen jako eri tehtävien välillä toteutettu tarveanalyysin pohjalta (esimerkiksi riskiperusteisesti)?
  - 1.3. Onko ympäristöterveydenhuollon johtaminen toimivaa?
2. *Onko ympäristöterveydenhuollon ohjaus tasapainoista?*
    - 2.1. Onko keskushallinnon ohjaus suunnitelmallista ja miten se on kohdennettu?
    - 2.2. Toimiiko ympäristöterveydenhuollon monikanavainen ohjaus?
    - 2.3. Ovatko ympäristöterveydenhuollon velvoitteet ja voimavarat tasapainossa?
  3. *Miten tietojärjestelmät tukevat ympäristöterveydenhuollon järjestämistä?*
  4. *Miten elintarvikevalvontaa hyödynnetään harmaan talouden torjunnassa?*

Osakysymys 4 tulee elintarviketurvallisuutta koskeneen tarkastuksen esiselvityksestä. Kyseinen tarkastus päätettiin yhdistää tähän ympäristöterveydenhuoltoon koskevaan tarkastukseen. Elintarviketurvallisuus on ympäristöterveydenhuollon merkittävin osa julkisten varojen käytöllä mitattuna. Elintarviketurvallisuustarkastus päätettiin toteuttaa ympäristöterveydenhuoltotarkastuksen osana, koska kaksi erillistä tarkastusta olisivat olleet suurelta osin päällekkäisiä. Näin ollen elintarviketurvallisuudesta on tarkasteltu ainoastaan yhtä osa-aluetta erillään ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta. Elintarviketurvallisuuden valvonnassa ravintoloilla on keskeinen merkitys. Ravintola-ala on arvioitu myös merkittäväksi harmaan talouden sektoriksi. Tämän vuoksi tarkastuksessa päätettiin arvioida harmaan talouden valvonnan ja elintarvikevalvonnan yhteistyön mahdollisuuksia.

## 2.4 Tarkastuskriteerit

Ensimmäisen osakysymyksen ja sen alakysymysten tarkastuskriteerit ovat seuraavat:

- Toiminnan tulee olla sen viranomaisen vastuulla, jolle se luontevimmin kuuluu esimerkiksi asiantuntemuksen perusteella.
- Viranomaisyhteistyön tulee olla suunnitteluun perustuvaa ja koordinoitua.
- Viranomaistoiminnan tulee olla yhdenmukaista.
- Viranomaistoiminnassa ei tule olla päällekkäisyyttä eikä katvealueita.
- Voimavarojen jakaantumista tulee olla mahdollista muuttaa, mikäli toimintaympäristön muutokset antavat tällaiseen aihetta.
- Kuntien yhteistoiminnan tulee tehostaa valvonnan järjestämistä mm. erikoistumisen myötä.
- Johtamisen tulee olla vastuutettua ja suunnitelmallista.

Näiden kriteerien perusteet pohjautuvat niihin lähtökohtiin ja tavoitteisiin, joita on selvitetty ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä, valtakunnallisessa valvontaohjelmassa, yhteistoiminta-aluetta koskevassa hallituksen esityksessä<sup>13</sup>, Tuloksellisuustarkastuksen ohjeessa<sup>14</sup>, ohjausjärjestelmätarkastuksen malleissa<sup>15</sup> sekä Kunnallisanalan kehittämissäätöön kuntajohtamista käsittelevässä tutkimuksessa<sup>16</sup>.

Toisen osakysymyksen ja sen alakysymysten tarkastuskriteerit ovat puolestaan seuraavat:

- Alaa koskevan lainsäädännön tulee olla yhdenmukaista sekä viranomaisten toimintaa tukevaa.
- Ohjauksen tulee perustua suunnitteluun ja sitä tulee kohdentaa riskiperusteisesti.
- Ohjauksen tulee olla yhdensuuntaista ja läpinäkyvää.
- Ohjauksen tulee kehittää valvonnan keinoja sekä tehostaa ja seurata niiden käyttöä ja varmistaa valvonnan laatua.

---

<sup>13</sup> HE 51/2009

<sup>14</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita (2010). Tuloksellisuustarkastuksen ohjeessa johtamista on käsitelty muun muassa tuloksellisuusketjussa, s. 25.

<sup>15</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) 26.4.2012, Dnro: 323/54/2011 sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013) 3.1.2013, Dnro: 323/54/2011.

<sup>16</sup> Manka ym. (2013).



- Ohjauksessa tulee huomioida kuntien resurssit.
- Ohjauksen tulee tukea paikallisviranomaisten toimintaa ja osaamista.
- Ohjaajien roolien ja tehtävien tulee olla selvät.

Näiden kriteerien pohjana ovat edellä mainitut lähteet sekä lisäksi valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti<sup>17</sup>.

Kolmannen osakysymyksen kriteereinä on arvioida, tukevatko keskushallinnon uudet tietojärjestelmät toimintaa ja ovatko ne kustannustehokkaita. Neljännen osakysymyksen kriteerinä on tarkastaa, onko elintarvikevalvonnan ja harmaan talouden torjunnassa synergiaa ja hyödynnettäänkö sitä.

## 2.5 Tarkastuksen rajaukset, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kohteena oli ympäristöterveydenhuollon monitasoisen hallintomallin toimivuus sekä toiminnan ohjaus. Siten tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen erityiskysymykset sekä maksullinen toiminta. Monitasoisessa ohjauksessa tarkasteltiin valtion keskushallinnon ja aluehallinnon sekä kunnallisen paikallishallinnon kokonaisuutta. Sen vuoksi säteilyn käyttöön, kulutustavaroiden turvallisuuden valvontaan ja kemikaalivalvontaan liittyvät täysin valtiolliset toiminnot eivät olleet varsinaisen tarkastuksen kohteena, vaikka ne kuuluvatkin ympäristöterveydenhuoltoon.

Perusaineistoon kuuluvia asiakirjoja ovat keskusvirastojen valtakunnallinen valvontaohjelma sekä erilaiset ajankohtaiset tutkimukset, hallinnon tuottamat selvitykset ja kehittämisraportit sekä luonnollisesti toimintaa ohjaava säädöspohja.

Tarkastuksen osana toteutettiin haastattelukierros kymmenessä kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon kuntatoimijoille. Haastateltavana oli aina yhteistoiminta-alueen terveystarkastaja ja muita asiantuntijoita, kuten eläinlääkäreitä tai terveystarkastajia. Kunta-haastattelujen kohteeksi valikoitui kuntia tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita maan eri osista ja erisuuruisista väestöpohjista.

Tarkastuksen tiedonhankintaan kuului myös Webropol-kysely. Se lähetettiin kaikkiin ympäristöterveydenhuollon Manner-Suomen kuntaorganisaatioihin (kuntien oma organisaatio tai yhteistoiminta-alue). Kyselyn

---

<sup>17</sup> Valtiovarainministeriö (2012a).

avulla saatiin tietoa useammasta kunnasta tai yhteistoiminta-alueelta kuin pelkillä haastatteluilla olisi saatu. Kysely lähetettiin 70 organisaatioon ja vastaus saatiin 46:lta. Vastausprosentti oli siten noin 66, jota voidaan pitää verrattain hyvänä. Vastaajat olivat yhteistoiminta-aluetta johtavia viranhaltijoita (terveysvalvonnan johtaja tai vastaava). Kysely on liitteenä 1.

Osana tiedonhankintaa haastateltiin myös keskusvirastojen asiantuntijoita Evirassa, Valvirassa ja Tukesissa. Esiselvityksen ja varsinaisen tarkastuksen aikana toteutettiin haastatteluja myös aluehallintovirastoissa, ministeriöissä ja kunnissa.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Ympäristöterveydenhuollon organisointi

Luvussa 3.1 käsitellään ympäristöterveydenhuollon viranomaistoiminnan organisointia. Aluksi käsitellään keskushallinnon viranomaiset, näiden vastuut ja keskinäinen yhteistyö. Tämän jälkeen kuvataan aluehallintotasoa ja sen jälkeen paikallistaso. Lopuksi käsitellään ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisproblematiikkaa.

### 3.1.1 Ympäristöterveydenhuollon johtovastuu epäselvä

#### *Keskushallinnon toimijat ja tehtävät*

Ympäristöterveydenhuollon keskushallinto muodostuu sosiaali- ja terveysministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä ja näitä hallinnonaloja vastaavista keskusvirastoista eli Valvirasta, Evirasta ja Tukesista. Hallinnon ylätaso on siis laaja ja jakautuu kolmelle hallinnonalalle. Erot tehtävien laajuudessa sekä määrässä ja siten myös voimavaroissa ovat hallinnonalojen välillä huomattavat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

- johtaa terveydensuojelua ja vastaa terveydensuojelulainsäädännön kehittamisestä
- vastaa tupakkalainsäädännön kehittamisestä ja valvonnan johtamisesta
- koordinoi ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kunnissa.<sup>18</sup>

Hallinnonalan keskusvirasto on Valvira, jonka ohjausosaston yhtenä tehtävänä on kunnallisen ympäristöterveydenhuollon valvontatoiminnan ohjaaminen. Käytännössä suurin osa ohjauksesta kohdistuu terveydensuojeluun ja tupakkavalvontaan. Tarkastushaastattelujen perusteella ympäristöterveydenhuoltoon liittyvistä tehtävistä ohjaus vie Valvirassa suurimman osan työajasta. Ohjaus kohdistuu pääsääntöisesti suoraan kuntiin näiden

---

<sup>18</sup> <http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys>, lainattu 17.2.2014. Samassa yhteydessä ministeriön ympäristöterveyden tehtävinä mainitaan lisäksi geeniteknologian, bioteknologian, nanomateriaalien ja –teknologian sekä säteilyn käytön valvonta.

kysyessä neuvoa – vähäisemmässä määrin kuntia ohjataan aluehallintovirastojen kautta. Erityisen paljon kuntien ohjauksen tarve korostuu lainmuutosten yhteydessä. Muita Valviran ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ovat esimerkiksi lupahallinnon tehtävät sekä YHTIn ja valtakunnallisen valvontaohjelman kehittäminen. Valvontaohjelman valmistelu vie paljon työaikaa erityisesti silloin, kun valmistellaan uutta ohjelmakautta<sup>19</sup>.

Valviran ympäristöterveydenhuollon resurssit ovat niukat, joten yksittäisille virkamiehille keskittyy paljon vastuita. Tämä tekee organisaatiosta haavoittuvaisen esimerkiksi poissaolotapauksissa. Toisaalta haastatteluisa kuvattiin, että tiivis yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön mahdollistaa tuen saamisen. Yhteistyökumppaneina on myös sektoritutkimuslaitoksia, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos ja Säteilyturvakeskus. Valviran ympäristöterveydenhuollon resurssit eivät ole viime vuosina muuttuneet merkittävästi.

Maa- ja metsätalousministeriö ja Evira vastaavat ympäristöterveydenhuollossa eläinten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä elintarvikevalvonnasta. Nämä ovat ympäristöterveydenhuollossa suuria toimialoja, ja niihin menee noin kaksi kolmasosaa kuntien käytössä olevista ympäristöterveydenhuollon resursseista.

Elintarvikkeiden turvallisuuteen sekä eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä Eviran toimintamenoja ja henkilötyövuosia on jaoteltu talousarvioehdotuksessa erikseen. Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen mukaan elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvien tehtävien määrärahat olivat vuonna 2013 Evirassa 23,5 miljoonaa euroa, ja työvoimaa tähän toimintaan oli käytettävissä yli 300 henkilötyövuotta. Vastaavasti eläinten terveyteen ja hyvinvointiin oli Evirassa käytettävissä 21,5 miljoonaa euroa ja noin 224 henkilötyövuotta. Toisaalta tulossopimuksessa esitetään aivan toisenlaisiakin lukuja. Sen mukaan Eviralla oli vuonna 2013 eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ohjaukseen noin 64 henkilötyövuoden resurssit ja elintarviketurvallisuuden ohjaukseen puolestaan noin 72 henkilötyövuoden resurssit.<sup>20</sup>

Elintarvikkeita koskevat asiat ovat varsin EU-sidonnaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suunnitelmilta, seurannalta ja raportoinnilta edellytetään määrämuotoisuutta. Lisäksi elintarvikkeita koskeva lainsäädäntö on huomattavasti muuta ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä yksi-

---

<sup>19</sup> Seuraava ohjelmakausi koskee vuosia 2015–18.

<sup>20</sup> Luvut maa- ja metsätalousministeriön ja Eviran välisestä vuoden 2013 tulossopimuksesta. Lukuihin on vyörytetty mm. hallintopalveluja. Esimerkiksi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin varsinaiseen ohjaukseen käytettävien resurssien suuruudeksi arvioitiin 24 htv (haastattelu Evirassa 8.1.2014).

tyiskohtaisempaa. Kansallista säätelyä on edelleen EU-lainsäädännön ohella, mutta sen määrää on pyritty vähentämään.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ohjaus poikkeaa muusta ympäristöterveydenhuollosta, sillä siinä aluehallintovirastojen rooli on yhä merkittävä. Evirassa kuntien kyselyihin ei vastata suoraan, vaan kuntia kehoitetaan ottamaan ensin yhteyttä aluehallintovirastoon. Poikkeuksena ovat kuitenkin kiireelliset ja epätavanomaiset tapaukset. Elintarvikevalvonnassa aluehallintoviranomaisilla ei ole yhtä tärkeää roolia. Aluehallintovirastoihin palataan tarkemmin luvussa 3.1.2. Valviran tapaan Evirassa huomattava osa ympäristöterveydenhuoltoon käytetystä ajasta menee ohjaukseen, joko aluehallintoviranomaisten kautta tai suoraan kuntiin. Myös Evirassa lainsäädännön tarkentava tulkinta tuottaa paljon työtä.

Ympäristöterveydenhuollon pienin toimintakokonaisuus, kuluttajaturvallisuus, on työ- ja elinkeinoministeriön ja keskusvirastotasolla Tukesin vastuulla. Tukesissa ohjaustyöhön osallistuu 3–4 henkilöä, ja ohjausta annetaan vuositasolla noin 1,5–2 henkilötyövuotta.

Kuluttajaturvallisuuksilainsäädäntö ei tarjoa sellaista konkreettista tukea valvontaviranomaiselle kuin esimerkiksi elintarvikelainsäädäntö. Tukesin ohjaus onkin ollut tärkeää kunnille sen niukoista resursseista huolimatta. Kunnista esitetään usein toiveita kuluttajaturvallisuutta koskevista tarkemmista ohjeista, mutta tarkkoja raja-arvoja voidaan vain harvoin asettaa ja käytännössä aina on tehtävä tapauskohtaista riskinarviointia. Tukes on kuitenkin laatinut kunnille esimerkiksi tarkastuslistoja lainsäädännön tueksi. Tukesin näkemyksen mukaan kunnat arastelevat oman harkintansa käyttämistä valvonnassa, mikä osin johtuu resurssien niukkuudesta. Tällöin ei pääse muodostumaan sellaista ammatillista osaamista, joka antaisi rohkeutta omaan harkintaan. Kuntien osaamisvajeen seurauksena Tukesin ohjaukseen käytettyjen resurssien suhde varsinaiseen kunnissa tapahtuvan valvontaan on melko suuri – vaikka sinällään muihin toimialoihin verrattuna pieni.

### *Keskushallinnon yhteistyön organisointi*

Sektoreihin jakautuneen ohjauksen yhdenmukaisuutta on pyritty parantamaan keskushallinnon yhteistyömenettelyillä. Ympäristöterveydenhuollon vastuuministeriöiden sekä keskusvirastojen toiminnan koordinoimiseksi on perustettu virallinen yhteistyöryhmä (YTH-ryhmä). Se koostuu sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Eviran, Valviran ja Tukesin sekä myös Kuntaliiton ja aluehallintovirastojen edustajista. YTH-ryhmää johtaa sosiaali- ja terveysministeriö. Yhteistyöryhmässä muun muassa koordinoidaan ympäristöter-

veydenhuollon ohjausta, ja ryhmässä on tehty myös lainsäädännön yhdenmukaistamistyötä. Ryhmän työskentely on tarkastushaastattelujen perusteella ollut toimivaa. Toimivuutta edesauttaa sekin, että organisaatioiden pienuuden seurauksena henkilöt tuntevat hyvin toisensa.

Keskusvirastoilla on YTH-ryhmän ohella oma, keskinäinen yhteistyön organisaatio, Ympäri-ryhmä. Se on toistaiseksi epävirallinen, mutta statuksen muuttamisesta on käyty keskustelua.<sup>21</sup> Ryhmän toiminnan tavoitteena on se, että keskusvirastot muodostaisivat yhden ohjaajan kuntien suuntaan. Ryhmän puheenjohtajuus on kiertävä, mikä tarkastushaastattelujen mukaan helpottaa pienempien keskusvirastojen (Tukes ja Valvira) mahdollisuutta tuoda omaa näkökulmaansa ryhmässä esiin. Ympäri-ryhmän rooli on perustunut käytännön yhteistyön tarpeeseen, ja se osallistuu aktiivisesti esimerkiksi Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman laadintaan ja päivittämiseen.

Keskusvirastojen yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan ja sitä päivitetään vuosittain. Ohjelmalla keskusvirastot pyrkivät ohjaamaan laaja-alaista valvontaa kunnissa ja muissa ympäristöterveydenhuollon viranomaisissa<sup>22</sup>. Tarkastushaastattelujen perusteella valvontaohjelmaa pidetään kunnissa hyödyllisenä. Valvontaohjelman sisältöä käsitellään luvussa 3.2.2.

### *Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden johtamisessa puutteita*

Sosiaali- ja terveysministeriön asemaa ympäristöterveydenhuollossa toimivien organisaatioiden joukossa korostaa se, että se toimii YTH-ryhmän puheenjohtajana ja koordinoi ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kunnissa. Toisaalta suurimman osan ympäristöterveydenhuoltoon käytetyistä kokonaisresursseista vievät eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä elintarvikevalvonta. Tämä puolestaan vahvistaa maa- ja metsätalousministeriön asemaa ympäristöterveydenhuollon toimijana.

Tarkastuksen havaintojen perusteella mikään organisaatio ei johda selkeästi ja yleisesti tunnustetusti ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Periaatteessa tämä rooli kuuluu yhteistyöryhmälle, mutta viime kädessä resurssien ja toiminnan suuntaamisesta puhuttaessa vastakkain ovat eri tehtäväalueet. Siiloutuneen organisaatorakenteen tehtäväalueet kilpailevat samoista resursseista, jolloin omien etujen varjelu on ymmärrettävää. Va-

---

<sup>21</sup> Tämän hetkisen tiedon mukaan YTH-ryhmä on asettamassa Ympäri-ryhmän virallisesti. Ympäri-ryhmän puheenjohtajuus pysyisi kiertävänä ja se raportoi jatkossa YTH-ryhmälle.

<sup>22</sup> Evira, Tukes ja Valvira (2013).

litettavasti tämä usein johtaa kokonaisuuden kannalta huonoon lopputilanteeseen. Tehtäväalueiden painottaminen, riskien yhteismitallistaminen, suunnittelu ja resurssien suuntaaminen eivät kohdistu keskushallinnossa koko ympäristöterveydenhuoltoon vaan yksittäisiin sektoreihin. Eräs tarkastushaastattelussa esitetty mielipide oli, että Ymppi-ryhmä voisi tehdä hallinnonalojen rajat ylittäviä riskianalyysejä ja resurssiohjausta.

Keskusteluyhteys ja yhteistyön sujuvuus ovat tarkastuksen tiedonkeruun perusteella hyviä niin ministeriöiden ja keskusvirastojen kuin niissä toimivien henkilöidenkin välillä.

### 3.1.2 Aluehallintovirastojen merkitys vähentynyt

#### *Aluehallintoviranomaisen tehtävät ja resurssit*

Ympäristöterveydenhuollon alueellisena viranomaisena toimii aluehallintovirasto. Se ohjaa ja arvioi ympäristöterveydenhuollon kunnallisten valvontayksiköiden toimintaa, valvoo itse sekä toimii eräiden lupien ja ilmoitusten käsittelijänä alueellaan. Aluehallintoviranomaisten vastuulle kuuluu sama ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus kuin keskushallinnollekin eli elintarvikevalvonta, eläinten terveys ja hyvinvointi, kuluttajaturvallisuusvalvonta, terveydensuojeluvalvonta ja tupakkalain valvonta. Aluehallintovirasto lisäksi käsittelee kunnallisten ympäristöterveydenhuollon viranomaisten toiminnasta tehdyt valitukset ja kantelut.<sup>23</sup> Aluehallintovirastoja on kuusi ja ne jakaantuvat maantieteellisesti Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastoihin. Kolmella aluehallintovirastolla on päätoimipaikan ohella muitakin toimipaikkoja. Joissakin aluehallintovirastoissa ympäristöterveydenhuollon toimialan eri tehtävät jakautuvat eri toimipaikkojen välille.

Aluehallintovirastoissa ympäristöterveydenhuollon valvontatyötä tekee tai tukee sosiaali- ja terveysministeriön mukaan yhteensä noin 65 henkilöä, joista pieni osa on osa-aikaisia ja puolet eläinlääkäreitä. Eläinlääkäriresursseja on lisätty eläinlääkintähuoltolain uudistamisen yhteydessä, jolloin tehtäväalueelle osoitettiin 15 uutta läänineläinlääkärin virkaa. Muissa eläinlääkintähuollon, elintarvikevalvonnan ja terveydensuojelun valvontaja asiantuntijatehtävissä resurssit ovat noin 20 henkilötyövuotta. Kuluttajaturvallisuuteen liittyviä tehtäviä on aluehallintovirastoissa varsin niukasti, sillä tehtäväalueeseen on osoitettu niissä yhteensä vain kahden henkilön

---

<sup>23</sup><http://www.avi.fi/web/avi/ymparistoterveys.jsessionid=B8285E3431C06C21F35ED664D90F0DF7>, lainattu 20.2.2014.

vuosittainen työpanos. Edellä mainittujen lisäksi aluehallintovirastoissa työskentelee muutamia henkilöitä ympäristöterveydenhuoltoa tukevissa tai sivuavissa tehtävissä, kuten sihteeri- ja lupahallintotehtävissä.<sup>24</sup>

Maa- ja metsätalousministeriön tilaamassa selvityshenkilötyössä on arvioitu, että aluehallintovirastojen resurssit eläinten terveyden- ja hyvinvoinnin valvontaan ovat noin 50 henkilötyövuotta ja vastaavasti elintarvikkevalvontaan noin 10 henkilötyövuotta.<sup>25</sup> Näyttää siltä, että aluehallintoviranomaisten ympäristöterveydenhuollon resursseista on hieman toisistaan poikkeavia tietoja, mutta suuruusluokka on kuitenkin selvillä. Resurssit vaihtelevat aluehallintovirastojen välillä karkeasti alueen väkiluvun mukaan.

Tarkastuksen haastatteluissa ja kyselyssä aluehallintovirastoihin kohdistui kovaa kritiikkiä. Aluehallintovirastojen kyky ohjata ja arvioida kunnallista viranomaista tai toimia valtion operatiivisen toiminnan alueellisena tasona onkin tarkastuksen valossa puutteellinen, eikä tilanne ole ainakaan kehittynyt parempaan suuntaan viime vuosien aikana. Ongelmien perimmäinen syy on se, että valtiolla ei ole mahdollisuutta panostaa riittävästi aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuollon toimintaan. Näin ollen aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuollon resurssit ovat tavoitteisiin ja velvoitteisiin nähden liian niukat.

#### *Aluehallintoviranomainen kunnallisen valvonnan tukena*

Paikallisviranomaisten haastatteluissa ilmeni selvästi tyytymättömyys aluehallintoviranomaisen heikkoon toiminnalliseen panokseen ympäristöterveydenhuollon alalla. Eri aluehallintovirastojen alueella sijaitsevien yhteistoiminta-alueiden välillä ei ollut merkittävää eroa, joten niukkuus vaikuttaa maanlaajuiselta. Asiantila heijastuu konkreettisesti kuntien suuntaan esimerkiksi siten, että aluehallintoviranomainen ei ehdi arvioimaan ja kommentoimaan kuntien valvontasuunnitelmia riittävän ajoissa, jotta kommenteista olisi hyötyä seuraavan valvontasuunnitelman teossa. Aluehallintoviranomainen ei joissain tapauksissa ole tehnyt auditointeja vuosiin alueensa kunnissa. Edelliset auditoinnit ovat viime vuosikymmeneltä lääninhallituksen ajalta. Joidenkin haastateltujen käsitys oli se, että tilanne on muuttunut huonompaan suuntaan lääninhallitusten lakkauttamisen jälkeen. Esitettiin myös näkemys, että ympäristöterveydenhuollon toiminnan

---

<sup>24</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 26.11.2012: Ympäristöterveydenhuollon valvontaa tekevä henkilöstö.*

<sup>25</sup> *Hirn (2011).*



hajaantuminen useaan toimipisteeseen yhden aluehallintoviraston sisällä on kuntien näkökulmasta haitallista.

Haastatellut kunnalliset viranomaiset suhtautuivat vaihtelevasti siihen, miten nykytilanteessa tulisi edetä ja miten aluehallintoviranomaisen asemaa tulisi kehittää. Esitettiin toiveita resurssien vahvistamisesta, mutta yleisempää kuitenkin oli se, että kyseenalaistettiin aluehallintoviranomaisen tarve nykyjärjestelmässä kokonaan. Tarkastuksen osana suoritetussa verkkokyselyssä lähes 60 prosenttia kuntien tai yhteistoiminta-alueiden ympäristöterveydenhuollon johtajista oli ainakin osin samaa mieltä sellaisen väitteen kanssa, että aluehallintoviraston ohjaus ja toiminta tulisi yhdistää osaksi keskusvirastojen toimintaa. Ainakin osin vastakkaista mieltä oli noin neljännes vastaajista, ja muiden kanta asiaan oli neutraali. Kysymykseen annettujen vastausten perusteella mikään kuudesta aluehallintovirastosta ei selvästi noussut esiin erityisen hyvänä tai huonona.

Mahdollisesti aluehallintovirastoihin ja kolmiportaiseen järjestelmään kohdistettu epäluottamus johtuu myös siitä, että sinänsä realistisesti katsotaan, ettei lisäresurssien saanti aluetasolle ole todennäköistä valtion nykyisessä taloustilanteessa. Aluehallintoviraston tarpeellisuutta on ilmeisesti pohdittu kunnallisten viranomaisten kesken aiemminkin, sillä silmiinpistävän usein aluehallintoviranomaista kuvailtiin haastatteluisissa hyvin samoin termein ”postilaatikoksi” tai ”hitaaksi postilaatikoksi” tarkoittaen sen edellytyksiä lähinnä välittää keskushallinnon informaatiota ilman omaa todellista panosta toimintaan.

Samaan aikaan, kun aluehallintoviranomaiselle on tullut lisää tehtäviä ja sen resurssit ovat pysyneet jokseenkin samoina (pl. valvontaeläinlääkärit), paikallisviranomaisten osaamistaso on noussut. Yhteistoiminta-alueiden perustaminen ja kuntien velvoite kuulua niihin tiettyjen ehtojen vallitessa ei tarkastuksen valossa varsinaisesti ole lisännyt resursseja, mutta muodostetut suuremmat kuntaorganisaatiot ovat mahdollistaneet erikoistumisen ja sen seurauksena aluehallintoviranomaisten mahdollinen aiempi osaamisylivoima kuntiin verrattuna on kadonnut. Niinpä kunnissa usein tuntuukin mielekkäältä ottaa yhteyttä suoraan keskusvirastoon, kun tarvitaan neuvoa tai ohjausta. Tätä yhteistoiminta-alueiden perustamisesta seurannutta tilannetta ja sen pidemmän aikavälin merkitystä aluehallintotasolle ei ilmeisesti pohdittu kuntaorganisaation uudistuksesta päätettäessä. Olisi ollut järkevää arvioida yhteistoiminta-aluepäättöksen yhteydessä, miten aluehallintotasoa kehitetään muuttuneessa tilanteessa.

Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että aluehallintotason tarve paikallisviranomaisille on vähentynyt lääninhallitusten lakkauttamisen ja yhteistoiminta-alueiden perustamisen jälkeen. On silti todettava, että haastatteluisissa kerrottiin myös aluehallintoviranomaisten hyödyllisyydestä. Sen lisäksi haastattelujen perusteella voi todeta, että joissain tapauksissa aktiiv-

vinen viranhaltija aluehallintovirastossa on suureksi hyödyksi alueensa kunnille.

Myös ympäristöterveydenhuollon eri toimintojen välillä on eroa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa aluetasolla on edelleen tärkeä asema.

#### *Aluehallintoviranomaisen ohjaajana ja kanteluiden käsittelijänä*

Aluehallintoviranomaisen tulee sekä ohjata kuntia että käsitellä kuntalaisten valituksia ja kanteluita. Tarkastuksen haastatteluissa kerrottiin, että joissain tapauksissa aluehallintoviranomaiselle on kanneltu kunnallisen viranomaisen toiminnasta, jota aluehallintoviranomainen on ohjeistanut samassa asiassa. Tällainen jääviystilanne kertonee siitä, että ympäristöterveydenhuollon organisaatiota ja ohjausta ei ole suunniteltu kokonaisuutena, mikä on johtanut kansalaisen oikeusturvan kannalta ei-hyväksyttävään asetelmaan.

#### *Aluehallintoviranomaisen keskushallinnon näkökulmasta*

Keskusvirastoissa näkemys aluehallintoviranomaisen tilasta ympäristöterveydenhuollossa oli hyvin samankaltainen kuin kunnissakin. Tarkastushaastatteluissa resurssit todettiin pieniksi ja mainittiin myös se, että niiden maantieteellinen jakautuminen on epätasaista. Osaamisessakin koettiin olevan vaihtelua. Alueellista epätasa-arvoa onkin pyritty korjaamaan siirtämällä resursseja aluehallintovirastojen välillä. Niukkojen resurssien riippotelemista ympäri maata kritisoitiin.

Yhteistoiminta-alueiden myötä kuntien vahvistunut osaaminen nähtiin myös keskusvirastoissa siten, että tilanne on aluehallintoviranomaisten kannalta muuttunut ja että kolmiportaisuuden tarpeellisuutta tulisi pohtia. Toisaalta Eviran haastattelussa ilmeni, että eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla aluehallintotasoa tarvitaan ehdottomasti paikallisviranomaisten ohjaamiseen. Tosin tälläkin toimialalla aluehallintoviranomaisen suoriutumisen katsottiin heikentyneen vuosi vuodelta, ja lisäresursoinnille olisi selkeä tarve. Näin siitäkkin huolimatta, että juuri tälle ympäristöterveydenhuollon toimialalle on viime vuosina suunnattu lisäresursseja.

Aluehallintoviranomaisen tehtävien siirtoa keskusvirastoon tai järjestämistä uudestaan on jo pohdittu. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäs-

sä<sup>26</sup> on selvitelty terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävien keskittämistä. Keskittämällä terveydensuojelun ja tupakkalain valvontaan liittyvät tehtävät ja virat joko yhden aluehallintoviraston tai Valviran alaisuuteen saataisiin ympäristöterveydenhuollon asiantuntemus koottua yhteen ja valvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus paranisi. Asia päätetään keskus- ja aluehallinnon kokonaisuudistuksen yhteydessä.<sup>27</sup>

### *Kolmiportaisen organisaation tarve*

Aluehallinnon merkitys ympäristöterveydenhuollossa on siis muiden toimijoiden mielestä vähentynyt. Aluehallintoviranomaisen asettaman toiminta-ajatuksen mukaan se ”... toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa.”<sup>28</sup> Edellä kuvattujen tarkastushavaintojen pohjalta on kyseenalaista, kykeneekö aluehallintoviranomainen kohtuudella saavuttamaan näitä tavoitteita ympäristöterveydenhuollossa. Noin 40 prosenttia tarkastuksessa toteutetun verkkokyselyn vastaajista epäili aluehallintoviranomaisen kykyä edistää ja tukea valvonnan alueellista yhdenmukaisuutta. Alueellista yhdenvertaisuutta olisi mahdollista viedä eteenpäin esimerkiksi auditointien ja valvontasuunnitelmien arviointien avulla, mutta niihin ei kaikissa aluehallintovirastoissa näytä riittävän aikaa. Kuten edellä todettiin, tarkastushaastatteluissa nousi esiin tapauksia, joissa aluehallintoviranomainen on ohjannut kuntaa ja samassa asiassa käsitellyt kuntalaisen kantelua. Tilanne ei ole kuntalaisen oikeusturvan kannalta suotava.

Olisi tarpeen arvioida, mikä rooli aluehallintoviranomaisella on ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden perustamisen jälkeen ja miten aluehallintotasoa olisi mahdollista kehittää. Arviointia ei kuitenkaan tule tehdä erillisenä projektina vaan siten, että kaikki ympäristöterveydenhuollon toiminnot ja hallinnon tasot arvioidaan samassa yhteydessä. Yhteistoiminta-alueiden perustaminen on oiva esimerkki siitä, miten kokonaisuuden yhtä osaa muuttamalla saadaan kyllä kyseistä osaa kehitettyä, mutta aiheutetaan samalla ennalta arvaamattomia seurauksia muualla (aluehallintotason merkityksen näivettyminen). Tavoitteena tulee olla kokonaisuuden huomioiva toimenpide-ehdotus. Luonnollista olisi toteuttaa

---

<sup>26</sup> *Asiaa koskeva sosiaali- ja terveysministeriön muistio julkaistiin 28.5.2014, Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö (2014).*

<sup>27</sup> *Jari Keinäsen sähköpostitiedonanto 8.4.2014.*

<sup>28</sup> <http://www.avi.fi/web/avi/aluehallintovirastot;jsessionid=57DA78A17DE888E7BD1C3CD9C7B4CEF3>, lainattu 21.2.2014.

arviointi valtion keskus- ja aluehallintouudistuksen sekä kuntauudistuksen yhteydessä.

Aluehallinnon ongelmat on tunnustettu myös itse aluehallinnossa. Ongelmien lähteeksi on todettu juuri resurssien puute. Aluehallintoviranomaiset ovat korostaneet toisaalta sitä, että kaikki ohjausresurssit eivät voi keskittyä keskusviranomaiselle, sillä ympäristöterveydenhuollossa paikallistuntemus on tärkeää.

### 3.1.3 Kuntien yhteistoiminta-alueet parantaneet toiminnan laatua

#### *Yhteistoiminta-alueiden perustaminen*

Ympäristöterveydenhuollon kuntaresurssien koostumukseen ammattiryhmittäin vaikuttaa erityisesti kunnan tai yhteistoiminta-alueen elinkeinorakenne. Resurssien arveltiin tarkastushaastatteluissa vähentyneen – tai ainakin tehtävien lisääntyneen resurssien muuttumatta. Ympäristöterveydenhuoltoonkin kohdistui julkishallinnon voimakas supistustarve 1990-luvun laman aikana. Joidenkin arvioiden mukaan resurssien kokonaismäärä on jatkanut vähenemistä myös sen jälkeen aivan viime vuosiin asti.

Myös kuntien resurssien kehittymisestä on hankalaa saada luotettavaa tietoa, mutta suuruusluokan voi selvittää. Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien ympäristöterveydenhuollon toimintamenot olivat vuonna 2010 noin 89 miljoonaa euroa. Eläinlääkintähuollon osuus kokonaiskustannuksista on yli 40 prosenttia, elintarvikevalvonnan noin 30 prosenttia ja terveydensuojelun noin 20 prosenttia. Loput kustannukset jakaantuvat tupakka-, kemikaali- ja kuluttajaturvallisuusvalvonnan kesken. Kustannukset ovat nousseet viime vuosina muutaman miljoonan euron vuosivauhdilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kuntasektorin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä työskentelee noin 900 henkilöä. Merkittävoin osa henkilöstöstä työskentelee eläinlääkäripalveluiden, elintarvikevalvonnan ja terveydensuojelun parissa. Alla olevassa taulukossa on yksilöity kuntasektorin valvontayksiköiden henkilöstön lukumäärät aluehallintovirastojen alueellisen jaon mukaisesti.

**TAULUKKO 1. Kuntasektorin valvontayksiköiden henkilöstömäärät alueittain.<sup>29</sup>**

	Itä-Suomen avi	Pohjois- Suomen avi	Lapin avi	Lounais- Suomen avi	Länsi- ja Sisä- Suomen avi	Etelä- Suomen avi	Koko maa
Terveysturvallisuuden valvonta	21,12	19,86	7,21	25,21	42,55	84,94	200,89
Tupakkalain valvonta	4,11	3,78	1,11	5,83	6,53	10,40	31,76
Kemikaalivalvonta	1,19	0,99	0,28	2,10	2,49	5,20	12,25
Kuluttajaturvallisuus	4,77	4,13	1,69	6,33	7,66	12,57	37,14 <sup>30</sup>
Elintarvikevalvonta	28,82	24,28	12,69	44,06	61,62	117,06	288,53
Eläinlääkäripalvelut	47,40	53,83	18,68	44,32	69,04	58,67	291,94
Eläinsuojeluvalvonta	2,51	3,10	0,59	3,68	4,97	8,72	23,57
Eläintautivalvonta	2,23	1,38	0,35	2,07	2,44	4,33	12,80 <sup>31</sup>
Yhteensä	112,15	111,53	42,59	133,60	197,30	301,89	898,88

Ympäristöterveydenhuollon tehtäväkenttä on muuttunut monitahoisemmaksi ja vaatii entistä enemmän erikoistumista. Varsinkin elintarviketurvallisuuteen liittyvät vaatimukset ovat kasvaneet Euroopan unionin ja kansainvälistymisen myötä. Aiemmin pienissä kunnissa ympäristöterveydenhuollon käytössä oli yhdistelmävirkoja, joissa viranhaltija hoiti useamman sektorin tehtäviä samanaikaisesti ja joissain tapauksissa useamassa kuin yhdessä kunnassa.<sup>32</sup>

Jo 1990-luvulla havaittiin, ettei tällainen järjestely enää toimi. Kuntien asiantuntemus ja resurssit eivät riittäneet laajan tehtäväkentän hoitamiseen. Vuonna 2003 tehtiin periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Tavoitteena oli muodostaa paikallistasolle aiempaa suurempia toimintayksiköitä, jotka kokoavat resurssit yhteen ja mahdollistavat henkilöstön eri-

<sup>29</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 26.11.2012: Ympäristöterveydenhuollon valvontaa tekevä henkilöstö.

<sup>30</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kunnalliseen kuluttajaturvallisuusvalvontaan käytetään yo. taulukossa ilmaistuja pienempiä voimavaroja. Tukesin mukaan kunnalliseen kuluttajaturvallisuusvalvontaan käytettiin vuonna 2011 yhteensä 19,1 henkilötyövuotta.

<sup>31</sup> Evira toteaa lausunnossaan 3.6.2014, että taulukon luvut eivät pidä paikkaansa eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonnan osalta. Eviran mukaan kunnissa valvontaan käytettiin 2011 yhteensä 54,3 htv:tä (taulukossa 36,4 htv).

<sup>32</sup> Aronen (2013).

koistumisen. Yksikön tuli koostua kuntien ja kuntayhtymien valvontayksiköistä ja olla yhteisen johdon alaisuudessa. Käytännössä periaatepäätös tuli sovellettavaksi myös muuhun ympäristöterveydenhuoltoon kuin elintarvikevalvontaan.<sup>33</sup> Valtio tuki kuntia rahoittamalla yhteistoimintakokeiluja YTAKE I- ja II -hankkeiden<sup>34</sup> puitteissa.

Vuonna 2009 hyväksyttiin laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista, jonka mukaan kunnassa tai kuntien muodostamalla yhteistoiminta-alueella tulee olla vähintään 10:tä henkilötyövuotta vastaavat henkilöstöresurssit valvonnan järjestämiseen. Lain tavoitteena oli muodostaa koko maahan suurempia ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuksia ja koota paikallistasolla tapahtuva ympäristöterveydenhuollon valvonta aiempaa suurempiin toimintayksiköihin. Yhteistoiminta-alueiden tuli lain mukaan olla toiminnassa viimeistään 1.1.2013.

Lain tavoite on toteutunut varsin hyvin, ja vuonna 2014 oli toiminnassa 64 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita. Ympäristöterveydenhuollon yksiköiden vähentyminen on ollut varsin nopeaa, sillä vuonna 2003 niitä oli vielä 277 ja kuluvan vuosikymmenen alussakin miltei kaksinkertainen määrä nykytilanteeseen verrattuna.<sup>35</sup> Tarkastuskyselyyn vastanneista yhteistoiminta-alueista puolet toimii alueilla, jonka väestö on alle 60 000 henkeä ja 65 prosenttia alueilla, joiden väestö on 25 000–100 000 henkeä. Tarkastuksessa saatu vaikutelma on se, että kymmenen henkilötyövuoden minimisääntö täyttyy yleisesti. Toisaalta lähes neljä vastaajaa viidestä oli sitä mieltä, että heidän alueensa resurssit eivät riitä valtakunnallisen valvontaohjelman tavoitteiden saavuttamiseen.

#### *Yhteistoiminta-alueiden asema kunnallisessa organisaatiossa*

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostamisen lähtökohta oli se, että osa kunnista ei kykene täyttämään ympäristöterveydenhuollon valvonnan minimitasoa. Vuonna 2003 annettiin valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä (tarkennettu vuonna 2007). Periaatepäätöksen mukaan yhteistoiminta-alueiden perustamisessa tulee noudattaa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain

---

<sup>33</sup> Emt.

<sup>34</sup> *Ympäristöterveydenhuollon aluekokeilu -hankkeet.*

<sup>35</sup> *Jari Keinänen sähköpostitiedonanto 8.4.2014 sekä Keinänen ja Forss: Kunnallinen ympäristöterveydenhuolto; <http://www.ymparistojaterveys.fi/wp-content/uploads/2009/03/ythesitee.pdf>*

periaatteita.<sup>36</sup> Periaatepäätöksessä todetaan, että yhteistoiminta-alueita muodostettaessa tulee erityisesti huomioida kuntien välinen yhteistyö perusterveydenhuollossa ja muillakin tehtäväalueilla. Ympäristöterveydenhuollolle tärkeitä kunnallisia yhteistyöorganisaatioita perusterveydenhuollon lisäksi ovat muun muassa rakennusvalvonta, pelastustoimi, ympäristönsuojelu ja kiinteistötoimi. Yhteydenpidon merkitys eri yhteistyöorganisaatioiden kanssa vaihtelee kunnittain riippuen muun muassa kunnan elinkeinorakenteesta ja koosta.<sup>37</sup>

Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen mukaan ympäristöterveydenhuolto on sijoitettu yleisimmin ympäristönsuojelun yhteyteen. Toisaalta tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella tavallisinta on, että ympäristöterveydenhuolto on sijoitettu organisatorisesti sosiaali- ja terveydenhuollon yhteyteen. Myös ympäristötoimen tai teknisen toimen osana oleminen oli melko yleistä. Liki kaikki vastaajat pitivät nykyistä organisoitintapaa kunnassaan toimivana. Muutamassa tapauksessa viitattiin riippumattomuusongelmiin. Tällainen tilanne muodostuu esimerkiksi silloin, kun teknisen toimen hallintokunnan osana oleva ympäristöterveydenhuolto valvoo saman hallintokunnan vastuulla olevia rakennuksia. Tarkastushavaintojen perusteella mitään organisoitintapaa ei voi nostaa muita selvästi paremmaksi ja pikemminkin vaikuttaa siltä, että asialla ei pääsääntöisesti ole suurta merkitystä toiminnan kannalta.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ei ole ollut yhdenmukaista muun alueellisen palvelurakenteen kehittämisen kanssa. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet eivät ole aina samoja kuin esimerkiksi perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet, mikä saattaa heikentää yhteistyötä joissain tapauksissa ympäristöterveydenhuollon, ympäristönsuojelun ja perusterveydenhuollon kesken. Ympäristöterveydenhuollon järjestäytymisellä yhteistoiminta-alueisiin ei näytä olleen olennaista vaikutusta yhteistyöhön muiden hallintokuntien viranomaisten kanssa. Asiaa koskeneessa selvityksessä todettiin, että pääsääntöisesti yhteistyö ei ole ollut organisoitua, vaan sitä on tehty tilanteen vaatiessa.<sup>38</sup> Mahdollisesti yksi syy tähän on se, että ympäristöterveydenhuolto tunnetaan huonosti niin suuren yleisön kuin kunnallisen viranomaisorganisaation keskuudessa. Asiointitilaa viitattiin usein tarkastuksen haastatte- luissa.

---

<sup>36</sup> *Ks. tarkemmin Valtioneuvoston periaatepäätös 30.10.2003 annetun elintarvikkevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta.*

<sup>37</sup> *Pönkä (2013).*

<sup>38</sup> *Lepistö-Mäkivaara (2013).*

### *Poliittinen ohjaus vähäistä*

Ympäristöterveydenhuoltoa valvova toimielin vaihtelee yhteistoiminta-alueiden ja kuntien välillä. Usein ympäristöterveydenhuolto kuuluu ympäristölautakunnan vastuulle, mutta myös rakennuslautakunta tai näiden yhdistelmä on tavallinen. Myös sellaisia yhteistoiminta-alueita on, joissa ympäristöterveydenhuoltoa valvoo vain sen asioihin keskittynyt lautakunta. Usein myös valvova elin on jonkun lautakunnan alainen jaos.

Tarkastuksessa ei erottunut mitään muita parempaa kunnallisen valvonnan organisointitapaa. Sekä haastatteluissa että kyselyssä mainittiin se, että ympäristöterveydenhuolto on kunnallisessa organisaatiossa niin pieni toimiala, ettei siihen juuri kiinnitetä huomiota. Ympäristöterveydenhuolto on valtuutetuille hankala alue, jonka tuntemus vaatisi perehtymistä, eikä siihen tunnu olevan aikaa tai kiinnostusta. Näin ollen usein tilanne on se, että lautakunnassa tai jaoksessa ei juuri asioista äänestetä vaan vain hyväksytään virkamiesten esitykset. Toimialan pienuuden haittapuolena pidettiin sitä, että resurssijaossa ympäristöterveydenhuolto on usein heikoilla.

Yleiskuva työskentelystä eri hallintosektorien lautakuntien alaisuudessa oli kuitenkin tarkastushavaintojen valossa positiivinen. Selvä enemmistö kertoi yhteistyön lautakunnan tai jaoksen kanssa sujuvan hyvin riippumatta erityisesti siitä, minkä hallintosektorin päätöksentekoeelin kyseessä oli. Myöskään se, että lautakunnassa on jäseniä yhteistoiminta-alueen eri kunnista ja joissain tapauksissa voimasuhteet eroavat toisistaan (esim. isoilla kunnilla on kaksi ääntä ja pienillä yksi), ei tarkastuksen perusteella vaikuta ongelmalliselta.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat löytäneet paikansa kuntien organisaatioissa, eikä suuria ongelmia hallintosektoreilla tai lautakunnissa ole. Tätä havaintoa voinee pitää melko yllättävänäkin, sillä osa yhteistoiminta-alueista on organisaatioina varsin tuoreita. Kaikissa niissä on useampi kunta osanottajana ja maksajana, mikä helposti tuottaa erimielisyyksiä esimerkiksi kustannusten jaosta. Ehkä yhteistoiminta-alueiden menestys ja suhteellisen ongelmaton toiminta kertoo osaltaan siitä, että todellinen tarve vahvemmalle organisaatiolle ja kuntien väliselle yhteistyölle ympäristöterveydenhuollossa ovat yleisesti hyväksytyjä asioita kunnissa.

### *Kokemuksia yhteistoiminta-alueista*

Yhteistoiminta-alueilla tehdyissä haastatteluissa perussävy oli positiivinen, kun asiantuntijat arvioivat yhteistoiminta-alueiden toimintaa ja muutosta entisiin käytäntöihin nähden. Tarkastushavaintojen perusteella alueet



toimivat hyvin ja niiden perustamista pidettiin parannuksena entiseen. Toiminnasta on tullut suunnitelmallisempaa ja ryhdikkäämpää, kun se joidenkin näkemysten mukaan oli aiemmin liiankin vapaata. Haastatteluihin kerrottiin myös siitä, että toimintaan on tullut jopa hieman lisää resursseja. Tämä ilmeisesti on ollut lähinnä poikkeus tai väliaikaista, sillä koko maan tasolla resurssitilanteen selkeästä kohentumisesta ei ole viitteitä. Vaikka ympäristöterveydenhuollon kunnalliset voimavarat eivät lienekään olennaisesti muuttuneet, seudullisten yksiköiden muodostaminen on koonnut resurssit yhteen, mikä taas on mahdollistanut henkilöstön erikoistumisen. On ilmeistä, ettei nykyisenkaltaiseen erikoistumiseen olisi ollut mahdollisuuksia aiemmissa yksiköissä.

Kuntien viranomaisille suunnatussa tarkastuskyselyssä saatiin samanlaisia vastauksia eli alueet saivat paljon kiitosta, mutta eivät varauksetonta kiitosta. Vastauksissa todettiin, että isompi organisaatio tuo mahdollisuuden erikoistumiseen, organisaatio ei ole enää niin haavoittuva, valvonta yhtenäistyy ja toiminta tehostuu. Huonoina puolina pidettiin valvontamatojen pidentymistä, paikallistuntemuksen heikkenemistä sekä alkuvaiheessa ilmenneitä yhdistymisestä johtuvia ongelmia, kuten tietojärjestelmien yhteensopimattomuutta.

Erikoistumisen toteutumista on selvitetty hiljattain sosiaali- ja terveysministeriössä. Selvityksen mukaan valvontahenkilökunta piti erikoistumista pääosin positiivisena. Siitä katsottiin olevan hyötyä sekä viranhaltijalle että yksikölle. Valvontakulttuuri on tullut laadukkaammaksi, valvonnan kattavuus on lisääntynyt ja työn mielekkyys on parantunut. Esiin nousi myös edellä mainittu valvonnan yhdenvertaisuuden parantuminen valvontayksikön sisällä. Toisaalta selvityksen mukaan erikoistuminen voi johtaa valvontayksikön tarkastajien eriarvoistumiseen. Kokonaisuutena erikoistumisen hyödyt nähtiin haittoja suurempina.<sup>39</sup>

Sekä aluehallintotasolla että keskushallinnossa suhtautuminen yhteistoiminta-alueisiin oli lähtökohtaisesti positiivista, mutta myös pettymyksiä tai ongelmia nousi esiin. Yhteistoiminta-alueilla erikoistumisen myötä noussut osaamistaso on pantu merkille, ja toiminnan katsottiin myös tehostuneen. Osaamisen katsottiin olevan jo parempaa kuin aluehallintovirastoissa. Samoin haastatteluihin arvioitiin, että muodostetut suuremmat kokonaisuudet ovat järkeviä sekä työnjohdon että toiminnan suunnittelun kannalta.

Toisaalta esiin nostettiin se, että yhteistoiminta-alueiden muodostumisessa on ollut ongelmia. Käytössä ei ole ollut mitään yhtenäistä organisointimallia, vaan yhdistymiset on toteutettu pitkälti kuntien tai yksittäis-

---

<sup>39</sup> *Partanen ja Partanen-Podduikin (2013).*

ten henkilöiden intressien mukaan. On havaintoja siitä, että kuntarakenne on vaikeuttanut alueiden muodostamista ja pelko kuntaliitoksista on häilynyt taustalla. Kaikkiaan keskusvirastojen arvio yhteistoiminta-alueista oli melko positiivinen.

Yhteistoiminta-alueilla tehdyissä haastatteluissa kerrottiin myös siitä, että yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ei ole ollut täysin kivutonta. Yhdistymisprosessi on vienyt voimavaroja varsinaiselta valvontatoiminnalta, kun erilaisten toimintatapojen ja -muotojen yhdistäminen on kestänyt jopa vuosia. Ääritapauksissa yhteistoiminta-aluetta ei ole saatu edes muodostettua alun perin tarkoitettussa muodossa kuntapolitiikoinnin takia. Tarkastushaastatteluissa ilmeni, että valvonnan yhtenäistymisestä huolimatta eroja on yhä koko valtakunnan tasolla. Usealla eri paikkakunnalla toimivat yritykset ovat ihmetelleet erilaisia käytäntöjä maan eri osissa.

Yhteistoiminta-alueet tulivat ikään kuin etuajassa, sillä kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen on edelleen kesken. Haastateltujen ympäristöterveydenhuollon asiantuntijoiden näkemykset vaihtelivat laidasta toiseen siinä, miten tulevien linjausten arvioitiin vaikuttavan yhteistoiminta-alueisiin. Jotkut olivat sitä mieltä, että mitään vaikutuksia ei tule, kun taas toiset arvioivat rakenneuudistusten varmasti vaikuttavan yhteistoiminta-alueisiin.

Ympäristöterveydenhuollon organisaatiota olisi selvitettävä kokonaisuutena, kuten luvussa 3.1.2 todettiin. Olisi toivottavaa, että mahdolliset kuntatasoa koskevat muutokset kyettäisiin toteuttamaan siten, ettei yhteistoiminta-alueiden perustamisen yhteydessä tehty työ valuisi hukkaan. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden resurssit ovat niin niukat, ettei tarpeettomiin muutoksiin ja kehittämistöimiin olisi varaa.

Kokonaisuutena arvioiden yhteistoiminta-alueet ovat eräistä puutteistaan huolimatta parantaneet merkittävästi ympäristöterveydenhuollon paikallistason toimintaa. Toiminnan vakiintuessa ja yhdistymisajan ohimenevien ongelmien ratkettua seudulliset organisaatiot todennäköisesti toimivat yhä tehokkaammin ja parantavat valvonnan laatua ja tasoa. Yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen laitettua työpanosta voidaan pitää perusteltuna.

### 3.1.4 Järjestämisvastuuta tulisi arvioida laaja-alaisesti ympäristöterveydenhuollossa

*Järjestämisvastuu on moniulotteinen kokonaisuus*

Kysymys ympäristöterveydenhuollon toimintojen luonteesta järjestämisvastuusta on ollut ajankohtainen jo pitkään. Kyse on sen arvioinnista,

minkä tahon olisi järkevintä huolehtia ympäristöterveydenhuollosta tai eräistä sen osa-alueista. Olisiko valtion otettava vastuulleen kaikki ympäristöterveydenhuollon tehtävät tai ainakin suurempi osa niistä, vai pitäisi-  
kö tehtäviä siirtää yksityiselle sektorille? Vai olisiko sittenkin jatkettava nykyisellä, pääasiassa kuntien toimintaan pohjautuvalla järjestämisvas-  
tuulla?

Parasta järjestämisvastuutapaa arvioitaessa on helppo löytää kelvollisia argumentteja hyvinkin erilaisille vaihtoehdoille. Tämä koskee erityisesti ympäristöterveydenhuoltoa, jossa on sisällöltään hyvin erityyppisiä tehtäväl-  
välueita. Osa tehtävistä on selkeästi julkishyödykkeiden kaltaisia, kuten esimerkiksi talousveden laadun valvonta. Näiden tehtävien tarjoaminen julkisena palveluna on perusteltua. Toisaalta osa tehtävistä on luonteeltaan selkeästi yksityishyödykkeitä, kuten esimerkiksi eläinten terveydenhoi-  
toon liittyvä eläinlääkäripraktiikka. Myös yksityishyödykkeiden tarjoa-  
mista julkisena palveluna voidaan perustella eri syillä, kuten tehokkuudel-  
la, tasa-arvolla tai positiivisilla ulkoisvaikutuksilla.<sup>40</sup> Ylipäätään näke-  
mykset julkisen toiminnan ”oikeasta” laajuudesta sekä yksityisen ja julki-  
sen toiminnan luonnollisista rajalinjoista ovat muuttuneet historiassa use-  
asti.<sup>41</sup> Julkisten palveluiden järjestämiseen liittyy kiinteästi myös palve-  
luiden tuottamistavan kysymykset, mutta tämän laaja-alaisen asiakokonai-  
suuden pohdinta on jätetty pitkälti tämän tarkastuksen ulkopuolelle. Asiaa  
kuitenkin sivutaan lyhyesti tämän luvun lopussa laboratoriotoimintaa kos-  
kevassa osiossa.

Julkisten palveluvelvoitteiden purkamisen perusteluna käytetään usein tavoitetta saavuttaa julkisen talouden kustannussäästöjä.<sup>42</sup> Palveluvelvoit-  
teiden purkamista voidaan perustella myös sillä, että se mahdollistaa pal-  
veluiden järjestämisen joustavammin tai että toiminto ei ole sen luonteista,  
että se kuuluu viranomaisen vastuulle. Ympäristöterveydenhuollon kun-  
nallista järjestämisvelvollisuutta puoltaa monen tarkastuksessa haastatel-  
lun asiantuntijan mukaan se, että paikallistuntemus ja alueellisesti organi-  
soitunut toimijaverkosto on tehtäväl-  
alueella olennaisen tärkeää. Toisaalta laajojen ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostami-  
sen voi katsoa vähentävän paikallistuntemusta. Toiminnan keskittämisen  
eli valtiollistamisen puolesta puhuu taas esimerkiksi se, että siten ympäris-  
töterveydenhuollon valvontaa saadaan yhdenmukaistettua maan eri osissa.

Järjestämisvastuuta käsitellään pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen  
ohjelmassa elintarvikevalvonnan sekä kuluttajapalveluiden turvallisuuden

---

<sup>40</sup> *Suoniemi, Tanninen ja Tuomala (2003).*

<sup>41</sup> *Valtioneuvoston kanslia (2011).*

<sup>42</sup> *RAPO (2013).*

valvonnan osalta. Elintarvikevalvonnan osalta todetaan suoraan, että selvitetään sen kokoamista valtion viranomaiselle, esimerkiksi Eviralle. Kuluttajapalveluiden osalta muotoilu ei ole yhtä tiukka: ”Selvitetään kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan uudelleenjärjestämistä”.<sup>43</sup>

Hallitusohjelman mukaisia selvityksiä on tehty vuosina 2011 ja 2013. Vuonna 2013 arvioitiin kuluttajaturvallisuuden valvontaa<sup>44</sup>, ja jo pian hallitusohjelman valmistumisen jälkeen vuoden 2011 lopulla tehtiin elintarviketurvallisuuden valvontaa koskeva selvitys<sup>45</sup>. Molemmissa selvityksissä päädyttiin samankaltaisiin johtopäätöksiin. Ensi alkuun olisi tarpeen seurata, miten ympäristöterveydenhuollon kehittämishankkeet onnistuvat ja miten yhteistoiminta-alueiden toiminta käynnistyy. Mikäli havaittu valvonnan kehitys ei ole myönteistä, tulisi siirtyä kohti keskitetympää järjestelmää.

Elintarvikevalvontaa käsitelleessä selvityksessä ehdotettiin laajapohjaisen seurantaryhmän asettamista, jonka tehtävänä olisi arvioida ympäristöterveydenhuollon kehittämishankkeiden onnistumista. Tämän ryhmän tulisi toimia vuosina 2011–2015. Seurantaryhmän tehtävänä oli valmistella ympäristöterveydenhuollon kehittämis-, keskittämis- ja tehostamishanke tai vaihtoehtoisesti elintarvikevalvonnan kehittämis-, keskittämis- ja tehostamishankkeen kokeiluna ympäristöterveydenhuollon kehittämiselle. Viimeisessä vaiheessa, hallituskaudella 2015–2019, olisivat vuorossa ympäristöterveydenhuollon keskittäminen ja kehittäminen.

Kuluttajaturvallisuutta käsitelleessä selvityksessä ehdotetaan, että toistaiseksi kuluttajapalveluiden valvonta jatkaa vuoden 2014 loppuun asti osana kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa. Tämän jälkeen tehdään johtopäätöksiä vuosien 2012–2014 kuluttajaturvallisuuspalveluiden valvonnan tulosten perusteella. Lähiajan tavoitteina (vuoden 2014 jälkeen) selvityksessä mainittiin muun muassa kohdennettu koulutus nimetyille valvontaa suorittaville viranhaltijoille sekä valtakunnallisen valvontaohjelman päivitys siten, että se ottaa tasapuolisesti huomioon eri osa-alueiden tavoiteasettelut ja määrittää painopistealueet. Jos kunnallinen valvonta ei kehity positiivisesti, tulisi kuluttajaturvallisuusvalvonta siirtää kokonaan Tukesille tai vaihtoehtoisesti aluehallintoviranomaisille Tukesin ohjaukseen.

---

<sup>43</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.*

<sup>44</sup> *Karuvaara (2013).*

<sup>45</sup> *Hirn (2011).*

*Järjestämävastuun muutoksille tukea vain eräillä  
ympäristöterveydenhuollon osa-alueilla*

Ympäristöterveydenhuollon valvonta ei ole nykyiselläänkään täysin kuntien vastuulla. Eräät toimintakokonaisuudet ovat olleet perinteisesti valtion tehtäviä, kuten Säteilyturvakeskuksen vastuulle kuuluva säteilyturvan valvonta. Tämän lisäksi viime aikoina ympäristöterveydenhuollon eräitä tehtäviä on siirretty kunnalliselta viranomaiselta valtion hoidettavaksi. Syynä on ollut esimerkiksi se, että valvonta on arvioitu niin vaativaksi, ettei kunnallisella viranomaisella ole katsottu olevan resursseja ja osamista tehtävän hoitamiseen. Lisäksi joillakin toiminta-alueilla valvontatehtävät ovat jakautuneet epätasaisesti kuntien välillä. Kunnilta valtiolle siirrettyjä toimintakokonaisuuksia ovat esimerkiksi kemikaalivalvonta<sup>46</sup> sekä elintarvikkeiden valvonnassa ensisaapumiserien<sup>47</sup> ja lihantarkastuksen<sup>48</sup> valvonta. Eläinsuojeluvalvonta on eläinlääkintähuoltolain, eläinsuojelulain ja eläinkuljetuslain perusteella valtion tehtävä, mutta kunnaneläinlääkäri on säädetty yhdeksi valvontaviranomaiseksi. Parhailtaan valmisteilla on uusi eläinsuojelulaki, ja samalla selvitetään eläinsuojeluvalvonnan siirtämistä kokonaan valtion tehtäväksi.<sup>49</sup>

Ympäristöterveydenhuollon järjestämävastuun muutokset eivät yleisesti ottaen saaneet suurta kannatusta sen enempää tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kuin kyselyssä. Toisaalta eräissä ympäristöterveydenhuollon osatoiminnoissa toisenlainen järjestämistapa nähtiin hyvinkin suotavana. Tämä koski erityisesti kunnallista eläinlääkäritoimintaa, jonka järjestämistapa on perua ajalta, jolloin Suomi oli vielä hyvin maatalousvaltainen yhteiskunta. Eläinlääkäritoiminnan järjestämävastuu olisikin eräiden haastateltujen asiantuntijoiden näkemysten mukaan päivitettävä vastaamaan paremmin nyky-yhteiskuntaa. Näkemys oli siis se, että eläinlääkäritoiminta olisi hoidettava yritystoimintana.

Tarkastuskyselyssä yli 40 prosenttia vastaajista katsoi, että kiireellinen pieneläinpraktiikka tulisi järjestää yksityisenä toimintana. Kunnallisena toimintana sen pitäisi noin 35 prosenttia vastaajista, ja loput siirtäisivät

---

<sup>46</sup> *Kemikaalivalvonta siirrettiin Tukesin vastuulle syyskuussa 2013.*

<sup>47</sup> *Eviran ohje paikalliselle ensisaapumisvalvontaviranomaiselle ensisaapumisvalvonnan suorittamisesta. Ohje 18400/2. 1.4.2013.*  
[http://www.evira.fi/files/attachments/fi/elintarvikkeet/tuonti\\_ja\\_vienti/ensisaapumisvalvo ta/ohje\\_valvojille\\_ensisaapumisvalvonnan\\_suurittamisesta\\_06052013\\_netissa.pdf](http://www.evira.fi/files/attachments/fi/elintarvikkeet/tuonti_ja_vienti/ensisaapumisvalvo_ta/ohje_valvojille_ensisaapumisvalvonnan_suurittamisesta_06052013_netissa.pdf)

<sup>48</sup> <http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/valmistus+ja+myynti/elintarvikelainsaadanto/lihantarkastus/>

<sup>49</sup> *Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 10.3.2014.*

sen valtiolle. Ei-kiireellisen pieneläinpraktiikan järjestämistä yksityisenä kannatti vielä useampi, jopa 54 prosenttia vastaajista. Reilu 40 prosenttia pitäisi sen kunnallisena toimintana ja loput siirtäisivät tehtävän valtiolle. Kolmas kokonaisuus, jossa järjestämisvastuun siirtoa kannatettiin merkittävästi, oli kuluttajaturvallisuuden valvonta. Noin 35 prosenttia vastaajista katsoi, että sen valvonnan tulisi olla valtion vastuulla. Loput 65 prosenttia pitäisi toimen kunnallisena. Edellä mainituissa luvuissa ”valtio” käsittää kyselyssä annetut vaihtoehdot ”valtion keskushallinto” ja ”valtion aluehallinto”.

Tarkastuksessa tehdyissä kuntahaastatteluissa etenkin erityisosaamista vaativien asioiden valtiollistamista pidettiin järkevänä. Siksi kemikaalivalvonnan siirtoa valtiolle pidettiinkin yleisesti hyvänä asiana. Haastatteluissa tuotiin esiin myös se näkemys, ettei ympäristöterveydenhuollon järjestäminen kunnallisesti ole mikään itseisarvo. Eräs haastateltu asiantuntija totesi, että ympäristöterveydenhuolto on niin tarkasti säädeltyä toimintaa, ettei kunnallisella tasolla voida siihen vaikuttaa. Näin ollen sen voisi tällä periaatteella valtiollistaa.

Enemmistö haastatelluista paikallistason asiantuntijoista piti valtiollistamista kuitenkin huonona ajatuksena. Pelkona oli se, että valtiollistamisen myötä valvonta vähenisi tai joidenkin näkemysten mukaan joillain aloilla jopa loppuisi. Monet haastatellut korostivat, että tehtävät sopivat kuntasektorille juuri siksi, että toiminnassa tarvitaan paikallistuntemusta. Valtion keskusvirastoissa tehdyissä haastatteluissa näkemykset olivat pitkälti samanlaisia: jos valvonta menee hierarkkisesti korkealle tasolle tai maantieteellisesti kauas, se todennäköisesti vähenee. Myös keskusvirastoissa huomautettiin paikallistuntemuksen ja alueellisen verkoston tarpeesta valvontatehtävässä. Yleisesti ottaen tarkastuksen haastatteluissa ei noussut esiin sellaisia voimakkaita tarpeita, joiden vuoksi ympäristöterveydenhuollon tehtävien valtiollistamista tulisi arvioida juuri nyt suuressa mittakaavassa. Toisaalta soveliaimman järjestämisvastuun arviointi olisi ehdottomasti sisällytettävä koko ympäristöterveydenhuollon organisaation kehittämiseen, joka tulee tehdä samassa yhteydessä kuntauudistuksen kanssa.

### *Laboratorioverkon harveneminen tuottaa ongelmia*

Eräs ympäristöterveydenhuoltoon, erityisesti elintarvikevalvontaan, läheisesti liittyvä toimi on laboratoriotointi. Ennen 1990-luvun alun lamaa Suomen kunnallinen laboratorioverkko oli olennaisesti kattavampi kuin nykyään. Vielä 1990-luvun alussa laboratorioita oli noin 50, mutta nyt niitä on enää alle 20. Syitä tähän kehitykseen on useita. Laboratorioiden laa-

tuvaatimuksia kiristettiin 1990-luvulla ja saman vuosikymmenen talouslama pakotti julkishallinnon etsimään säästöjä. Lisäksi ajateltiin, että kunnallisen valvonnan riippumattomuuden kannalta olisi suotavaa, että laboratorio ei kuuluisi samaan kunnan organisaatioon kuin valvontatoimi. Kunnallisten laboratorioiden tilalle onkin tullut yksityisiä palveluntarjoajia.

Laboratorioverkon harvenemisella ja toiminnan markkinaehtoistumisella on useita seurauksia. Tarkastushaastatteluissa ilmeni, että tutkimusvalikoima on muutoksen myötä heikentynyt. Erityisesti elintarvikeanalytiikka on ongelma Pohjois-Suomessa. Tarkastushaastatteluissa laboratorioverkon harvenemista pidettiin huolestuttavana. Toisaalta usein todettiin myös, että kaupallisten laboratorioiden kanssa on tultu hyvin toimeen ja palveluita on helposti saatavilla myös erikoistilanteissa. Joissain tapauksissa on saatu aikaan myös säästöjä.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisen yhteydessä valtion keskushallinto ei arvioinut tai kehittänyt laboratoriotoimintaa ja -verkkoa. Laboratorioverkon harveneminen saattaa olla riski poikkeustilanteissa. Kuntien valvontaviranomaisten tulee toiminnassaan varautua erityistilanteisiin ja laatia niitä koskeva suunnitelma. Viranomaisten valvontanäytteitä tutkivan laboratorion tulee olla Eviran hyväksymä. Evira myös seuraa laboratorioverkon kattavuutta, ja sen tekemän uusimman selvityksen mukaan Suomen laboratorioverkko on toistaiseksi riittävän kattava.<sup>50</sup> Tarkastuksen haastatteluissa kuitenkin kerrottiin, että tutkimuksia tehdään nykyään vähemmän kuin ennen. Joissain tapauksissa näytön ja analytiikan puutteessa ei ole ollut mahdollista ryhtyä pakkokeinoihin.

## 3.2 Ympäristöterveydenhuollon ohjaus

Luvussa 3.2 käsitellään ympäristöterveydenhuollon viranomaistoiminnan valtakunnallista ohjausta ja sen toimivuutta yhdenmukaisen ja kattavan valvonnan turvaajana. Säädösohjauksen kokonaisuutta arvioidaan käymällä läpi keskeinen lainsäädäntö. Informaatio-ohjausta tarkastellaan ensisijaisesti ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman toimivuuden kannalta. Lopuksi arvioidaan ympäristöterveydenhuollon veloitteiden ja voimavarojen suhdetta sekä monikanavaisen ohjauksen toimivuutta.

---

<sup>50</sup> *Evira (2008).*

### 3.2.1 Ympäristöterveydenhuollon säädöspohja hajanainen

Ympäristöterveydenhuollon toimintaa ja sisältöjä ohjaa monitahoinen ja usean eri ministeriön valmisteluvastuulle jakautuva lainsäädäntö. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon toimialoja velvoittaa ylikansallinen EU-lainsäädäntö. Ympäristöterveydenhuollosta ei ole säädetty erillistä yleis- tai järjestämislakia, jossa toiminnan hallinnointi ja tehtäväjaot olisi määritelty kootusti. Sen sijaan tehtävät on määritelty kunkin toimialueen erityislainsäädännössä.

Ympäristöterveydenhuollon käsitettä ja siihen sisältyvää säädöspohjaa on avattu yleisellä tasolla terveydenhuoltolain 21 §:ssä, jonka mukaan kunnan on järjestettävä ympäristöterveydenhuollon palvelut alueellaan sen mukaan, mitä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annettussa laissa (410/2009) säädetään. Saman lainkohdan 2 momentissa on lueteltu myös ympäristöterveydenhuollon keskeisimmät erityislait: terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tupakkalaki (693/1976), kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011) ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009).

Laissa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) on kuvattu suppeasti ympäristöterveydenhuollon sisältöä kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta. Lain soveltamisalaa kuvaavaan 1 §:ään kirjattu ympäristöterveydenhuollon määritelmä<sup>51</sup> on monitulkintainen, sillä siinä rinnastetaan yksioikoisesti terveydensuojelua koskevat tehtävät ja ympäristöterveydenhuolto. Terveydensuojelun toimialueesta on kuitenkin säädetty erillisillä ja sen mukaan terveydensuojelu on vain yksi ympäristöterveydenhuollon osa-alue, joka käsittää lähinnä juomaveteen, sisäilmaan ja hygieniaan liittyviä tehtäviä.

Edellä mainitut lainkohdat ovat ainoat säädöksiin kirjatut ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta kuvaavat määrittelyt. Näissäkin on tulkinallista epäselvyyttä muun muassa sen takia, että terveydensuojelulaki näyttäisi olevan jonkinlainen kattolaki, vaikka se ei todellisuudessa sellainen ole. Myös terveydenhuoltolaissa ilmaistu ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus on kuvattu vain yleisellä tasolla ja viittaamalla toiseen yleiseen muotoon laadittuun säädökseen.

---

<sup>51</sup> ”lakia sovelletaan terveydenhuoltolain 21 §:n 2 momentissa luetelluissa laeissa tarkoitettujen yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevien tehtävien (ympäristöterveydenhuolto) järjestämiseen kunnissa tai kuntien välisenä yhteistyönä”.



Ympäristöterveydenhuollon paikallisviranomaisille suunnatuista lainsäädännön velvoitteista vastaa alueilla pääsääntöisesti yksi hallinnollinen toimija, kunta tai yhteistoiminta-alue. Valtion keskushallinnossa toiminnan ohjauksesta ja johtamisesta vastaavat kolme ministeriötä ja kolme keskusvirastoa. Näiden tehtävistä ja toimialueista on säädetty kunkin hallinnonalan useissa erityislaeissa. Ympäristöterveydenhuollon lait muodostavatkin laaja-alaisen ja hankalasti hahmottuvan kokonaisuuden. Hajautunut säädöspohja näkyy eri toimialueiden lakien sisällöissä ja velvoitteissa. Esimerkiksi elintarvikevalvonnassa sääntely on tiukkaa, yksityiskohtaista ja ylikansallista, jolloin myös kuntasektorilla toimintaa suunnataan tämän tehtäväalueen hoitamiseen. Toisaalta kuluttajaturvallisuuden valvonnan lainsäädäntö on yleisluonteista ja tulkinnanvaraista turvaverkkolainsäädäntöä, jolloin kuntasektorin voimavaranostukset valvontaan ovat huomattavasti elintarvikevalvontaa niukemmat. Lainsäädännön erot heijastuvat siis suoraan kuntien järjestämän toiminnan painopisteisiin ja resursseihin.

### *Keskushallinnon tavoitteena yhdenmukainen säädöspohja*

Ympäristöterveydenhuollon tehtävistä vastaavat ministeriöt ovat kiinnittäneet huomiota hajanaiseen sääntelyyn ja pyrkineet yhdenmukaistamaan säädöksiä. Tarkastuksen esiselvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluisa ilmeni, että ympäristöterveydenhuollon erityislakien sisältöjä on pyritty yhdenmukaistamaan eri hallinnonalojen välillä viime vuosina. Harmonisointityötä on tehty esimerkiksi valvonnan käsitteissä sekä toiminnan suunnitteluelvoitteissa. Myös maksullisuuden periaatteita on yhdenmukaistettu.<sup>52</sup> Vaikka lainsäädännön kehittämistoimia on tehty, kuntakyselyssä kiinnitettiin edelleen huomiota nykyisten toimialakohtaisten lakien sisällön eroihin esimerkiksi ilmoitus- ja lupakäytännöissä sekä valvonnan maksullisuuden toteuttamistavoissa. Ympäristöterveydenhuollon lakien yhdenmukaistaminen on hitaasti ja vaiheittain tapahtuva prosessi, ja esimerkiksi keväällä 2014 on meneillään sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmätyö, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa ympäristöterveydenhuollon lakien maksullisuuden periaatteita siten, että suoriteperusteisista maksuista siirryttäisiin vuosittain perittäviin valvontamaksuihin.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ks. esimerkiksi HE 53/2006 vp.

<sup>53</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön hanke: STM007:00/2014. Ympäristöterveydenhuollon eräät lait; maksullisuutta koskevien säännösten muuttaminen, hallituksen esityksen valmistelu.

Ympäristöterveydenhuollon valvontatehtävistä vastaaville paikallisviranomaisille hajanainen lainsäädäntö tuottaa ylimääräistä työtä. Kunta-toimijoille suunnatussa haastattelussa ja kyselyssä kritiikkiä kohdistettiin erityisesti säädöspohjan ja säädöksistä tehtyjen tulkintaohjeiden jatkuviin muutoksiin. Näiden seuraaminen ja muutosten huomioiminen vievät aikaa perustyöltä. Lisäksi viitattiin lainsäädännön tulkinnanvaraisuuteen, joka hankaloittaa säädösten soveltamista ja toisaalta johtaa ratkaisukäytäntöjen eroihin. Erityisen hankalaksi monessa haastattelussa koettiin elintarvikelaki, jonka sisältöä kuvattiin hankalaksi ja sekavaksi. Ylipäätään elintarviketalon säädöspohjaa pidettiin kokonaisuudessaan varsin pirstaleisena lukuisine kansallisen ja EU-tason säädöksineen. Myös terveydensuojelulakia kritisoitiin. Sitä kuvattiin sisällöltään yleiseksi ja vanhentuneeksi. Vastaavasti eläinlääkintähuoltolakiin kiinnitettiin huomiota sen vuoksi, että sen luoma hallinnollinen malli monimutkaisine tehtäväjakoineen ei ole nykymuodossaan selkeä. Ongelmia aiheutuu esimerkiksi kuntien ja AVIen välisestä työnjaosta valvontatehtävissä sekä kuntien ja valtion välisten laskutusmallien toimivuudesta ja kattavuudesta.

Ympäristöterveydenhuollon säädösvalmistelussa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että lainsäädäntö olisi yksiselitteistä. Valmistelussa tulisi tukeutua hyvän säädösvalmistelun mukaisiin vaikutusarviointi- sekä kuulemismenettelyihin<sup>54</sup>, jotta valmisteltavan asian soveltamiseen liittyvät ongelmat tulisivat esiin jo valmisteluvaiheessa. Samoin uusista säännöksistä olisi tärkeää laatia soveltamisen ohjeet jo ennen lain voimaantuloa ja myös tiedottaa näistä lain käyttäjille ja soveltajille.

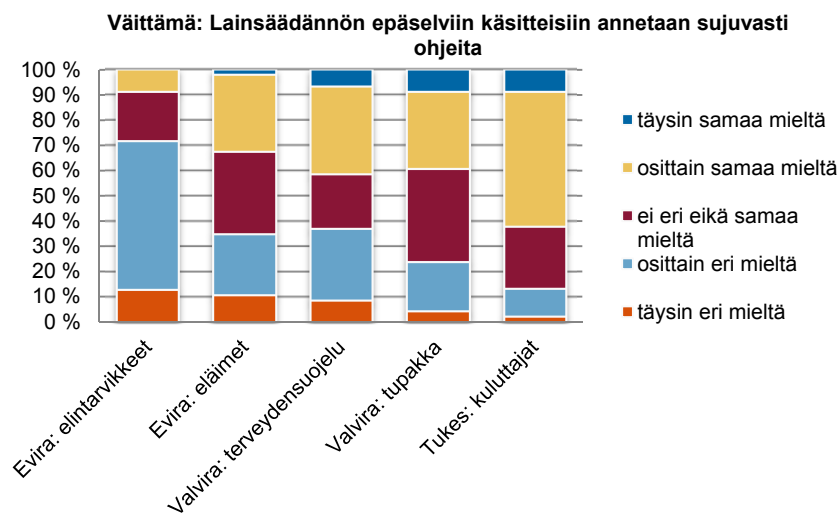
Myös keskusvirastojen haastatteluissa ilmeni, että lakimuutokset ja erityisesti tulkinnanvaraisiin säädöksiin liittyvät ongelmat heijastuvat suoraan niiden toimintaan. Keskusvirastot joutuvat yleensä tulkitsemaan lakeja ja antamaan niistä tulkintaohjeita, jotta kentällä osattaisiin toimia yhdenmukaisesti. Tällaiseen toimintaan näyttää ainakin joissakin virastoissa kuluvan valtaosa työajasta. Keskusvirastot kokivat olevansa ainakin joidenkin lakien suhteen hankalassa välikädessä, jos laki on kirjoitettu tulkinnanvaraisesti eikä siihen ole sisällytetty asetuksenantomahdollisuutta. Tällaisessa tilanteessa hankalat asiat jätetään viraston linjattavaksi pehmeillä ohjauksineilla, jolloin säädöksellä tavoiteltu asiointi jää helposti saavuttamatta. Lisäksi haastattelussa keskusvirastot nostivat esiin tiettyjä yksittäistapauksia, joissa lainsäädäntöä on muutettu nopealla aikataululla

---

<sup>54</sup> [www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi) > *Lainvalmistelun kehittäminen*  
<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajataavoitteet/lakiensaataminen/parmpisaantely.html>

ja kevyillä perusteilla. Tällaisia tapauksia pidettiin hankalina, ja jossain tapauksissa muutokset ovat olleet jopa EU-säädösten vastaisia<sup>55</sup>.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin kuntatoimijoiden näkemyksiä siitä, miten keskusvirastoista saa ohjausta eri toimialojen lainsäädännön epäselviin käsitteisiin ja kohtiin. Parhaiten lainsäädännön ongelmakohtiin sai tukea kuluttajaturvallisuusasioissa, sillä yli 60 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin sitä mieltä, että Tukes antaa sujuvasti vastauksia lainsäädännön epäselvyyksiin. Muilla toimialoilla lainsäädännön epäselviin käsitteisiin ja kohtiin arvioitiin saatavan huomattavasti huonommin tulkintaohjeita. Heikoimmaksi tässä asiassa arvioitiin elintarvikevalvonnan säädöspohjaan saatu tuki, sillä yli 70 prosenttia vastaajista oli täysin tai osittain sitä mieltä, ettei Evirasta saa sujuvasti tulkintoja elintarvikelainsäädännön epäselvyyksiin.



**KUVIO 2. Keskusvirastojen antama tuki lainsäädännön soveltamiseen.**

Joidenkin näkemysten mukaan nykyisen lainsäädännön sekavuus ja hajanaisuus sekä järjestämislain puute vaikuttavat ympäristöterveydenhuollon

<sup>55</sup> Eviran haastattelussa ilmeni, että esimerkiksi poliittinen linjaus ruoka-apuun luovutettavista elintarvikkeista on EU-säädösten vastainen. Asiasta on laadittu erillinen Eviran ohje (Evira 2013a). Samantyyppisenä tapauksena nostettiin esiin raaka-maitoon liittyvät valvonnan ongelmat, jotka johtuivat tarvittavan asetuksen puuttumisesta.

heikkoon yleiseen tunnettuuteen ja resursointiin.<sup>56</sup> Kuntahaastatteluissa järjestämislain tarve ei tuntunut olevan kuitenkaan polttavin kysymys. Asiaa kommentoineilla asiantuntijoilla oli sen tarpeesta erilaisia näkemyksiä. Lain eduksi arvioitiin se, että siinä voitaisiin määritellä ympäristöterveydenhuollon käsitteet, hallintomenettelyt sekä maksullisuuden periaatteet, jolloin ne olisivat samat koko sektorilla. Samoin ympäristöterveydenhuollon järjestämislailta voitaisiin selkiyttää rajavetoa muihin kuntien tehtäväalueisiin, kuten esimerkiksi ympäristönsuojeluun. Toisaalta nykyiselläkin lainsäädännöllä koettiin tultavan toimeen.

### 3.2.2 Valtakunnallisessa valvontaohjelmassa hyvää ja huonoa

Valtakunnallisen valvontaohjelman esipuheessa todetaan, että se on laadittu laaja-alaisen valvonnan ohjaamiseksi kunnissa ja muissa ympäristöterveydenhuollon viranomaistahoissa. Valtakunnallinen valvontaohjelma jakaantuu kahteen osaan siten, että ensimmäisessä osassa on kuvattu ohjelman yhteiset periaatteet, kunnan valvontasuunnitelmaan sisällytettävät asiat sekä kunnan valvontasuunnitelman käsittely aluehallintovirastossa. Ohjelman toinen osa koostuu viidestä toimialakohtaisesta valvontaohjelmasta<sup>57</sup>.

Valtakunnallinen ohjelma laaditaan keskusvirastojen yhteistyönä siten, että valmisteluvastuu kiertyy. Ohjelma laadittiin ensimmäisen kerran vuonna 2007, minkä jälkeen se on laadittu vuosille 2008–2010 sekä vuosille 2011–2014. Usealle vuodelle kohdistuvat ohjelmat päivitetään vuosittain. Tässä tarkastuksessa tarkasteltiin ensisijaisesti vuosille 2011–2014 tehdyn ohjelman päivytystä vuodelle 2013. Toimialakohtaisista ohjelmista säädetään tarkemmin ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista val-

---

<sup>56</sup> Pönkä (2013).

<sup>57</sup> *Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman (Evira, Tukes ja Valvira 2013) toimialakohtaiset ohjelmat:*

- *Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (EVO)*
- *Valtakunnallinen kemikaalilain valvontaohjelma*
- *Kuluttajaturvallisuusvalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelma*
- *Valtakunnallinen terveydensuojelun valvontaohjelma*
- *Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma*
- *Valtakunnallinen ohjelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista (EHO).*

vontaohjelmista annetussa asetuksessa<sup>58</sup> sekä kunkin toimialan erityislainsäädännössä.

### *Valtakunnallisen ohjelman yhteinen osa*

Valtakunnallisen ohjelman keskeisenä tavoitteena on ollut sekä yhdenmukaistaa valtakunnallista ohjausta että lisätä valvonnan suunnitelmallisuutta kuntasektorilla. Toimintaa on pyritty yhtenäistämään määrittelemällä keskusvirastojen yhteiset painopisteet valvonnan kehittämiseksi ja ohjaamiseksi. Kuntasektorin toimintaa on ohjattu yhtenäisten valvontasuunnitelmien laatimiseen kirjaamalla ohjelmaan kunnallisilta suunnitelmilta edellytettävät asiat.<sup>59</sup> Valtakunnallisessa ohjelmassa on edelleen pyritty korostamaan ympäristöterveydenhuollon painoarvoa siten, että kunnalliset valvontasuunnitelmat sekä niiden toteutuminen käsitellään tehtäväalueesta vastaavassa kunnan monijäsenisessä toimielimessä. Samoin korostetaan laatutyön merkitystä toiminnan kehittämisessä. Tarkastuksen tiedonhankinnassa edellä kuvattujen yleisten seikkojen havaittiin toteutuneen kohtuullisen hyvin: paikallisviranomaiset ovat jo lähes poikkeuksetta laatineet yhtenäisen valvontasuunnitelman ja hyväksyttäneet sen lautakunnassa tai vastaavassa toimielimessä. Myös toiminnan seuranta näyttäisi toimivan kuntasektorilla kohtuullisen hyvin.

Valtakunnallisen valvontaohjelman yhteisessä osassa korostetaan, että valvonnan tavoitteena on toimia kattavasti keskus-, alue- ja paikallistasolla siten, että vastuut ja tehtävät on määritelty selkeästi eri tasoilla ja sektoreilla toimiville valvontaviranomaisille ja että eri valvontaviranomaiset toimivat yhteistyössä keskenään. Lisäksi tuodaan esiin, että ministeriöiden tehtävänä on vastata valvonnan yleisestä johdosta, suunnittelusta ja ohjauksesta. Tässä yhteydessä on mainittu myös eri ministeriöiden toimialueet toiminnan johtamisessa. Ympäristöterveyden kokonaisuuden johtamisesta ei ole kuitenkaan mainittu mitään.

Valtakunnallisen ohjelman yhteisessä osiossa painotetaan riittäviä resursseja. Ohjelmaan onkin kirjattu, että valvontaviranomaisella on oltava palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissä riittävä määrä pätevää ja riittävän kokemuksen omaavaa henkilöstöä. Kunnallisessa valvontasuunnitelmassa tulisikin arvioida resurssien riittävyyttä suhteessa

---

<sup>58</sup> *Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (78/2011).*

<sup>59</sup> *Kunnallisen valvontasuunnitelman laatimisesta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006).*

valvontasuunnitelman vaatimuksiin. Jos voimavarat eivät vastaa valvonnan tarvetta, tulisi suunnitelmassa olla selostus siitä, miten valvontavelvoitteet aiotaan hoitaa. Tarvittaessa tulee esittää toimenpiteitä lisähenkilöstön hankkimiseksi.

Valtakunnallisen ohjelman yhteisessä osassa viitataan myös laatujärjestelmien tärkeyteen. Asiaa korostetaan vuosien 2011–2014 painopistealueena koko ympäristöterveydenhuollossa. Lisäksi elintarvikevalvonnan toimialakohtaisessa ohjelmassa tuodaan esiin, että valvontaviranomaisen tulee laatia toimintaansa ja paikallisiin olosuhteisiin sopiva laatujärjestelmä. Tässä viitataan myös elintarvikelakiin sekä EY-säädöksiin, jotka velvoittavat laatujärjestelmän luomiseen. Valtakunnallisen ohjelman yhteisessä osiossa keskusviranomaiset korostavat myös sitä, että laatujärjestelmät on syytä laatia koko ympäristöterveydenhuoltoa koskeviksi.

Laatujärjestelmien käyttöä tiedusteltiin tarkastuksen yhteydessä tehdysä kuntakyselyssä. Saatujen vastausten perusteella laatu työn käytännöt vaihtelevat kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla. Laatu järjestelmiä on yleisimmin käytössä elintarvikevalvonnassa ja terveydensuojelussa, mutta joka kolmannessa tapauksessa näilläkin toimialueilla ei ole käytössä laatu työn sovelluksia. Harvinaisempaa laatu järjestelmien käyttö oli puolestaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa sekä eläinlääkäripalveluissa. Laatu työhön liittyvät tavoitteet ovat osa keskushallinnon kuntasektorille antamaa ohjausta. Myös laatu työhön liittyville tavoitteille on tyyppillistä, ettei kaikkiin keskushallinnon ohjausvaatimuksiin ole kyetty vastaamaan.

### *Toimialakohtaiset ohjelmat*

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnalliseen valvontaohjelmaan sisältyvät toimialakohtaiset ohjelmat on laadittu erikseen niistä vastaavissa keskusvirastoissa. Toimialakohtaisissa ohjelmissa kuvataan yleensä toiminnan lähtökohdat ja tavoitteet. Tässä yhteydessä viitataan yleensä myös toiminnan säädösperustaan. Samoin on voitu tuoda esiin toimialakohtaisia erikoisuuksia. Esimerkiksi elintarvikevalvonnasta mainitaan se, että valvontaohjelmat ja -suunnitelmat on laadittava siten, että myös EY-säädösten valvontaan liittyvät toimenpiteet sisältyvät niihin. Toimialakohtaisissa ohjelmissa on myös vaihtelevasti liitemateriaalia ja viittauksia muihin asiakirjoihin.

Toimialakohtaisten ohjelmien keskeinen sisältö liittyy yleensä valvonnan järjestämisperiaatteisiin ja -käytäntöihin. Yleensä käsitellään esimerkiksi hyväksymis- ja ilmoitusmenettelyjä, tarkastuksen suunnitteluun ja toteutukseen liittyviä seikkoja sekä valvonnan raportointia, tietokantoja ja

rekistereitä sekä toiminnan seuranta. Toimialakohtaisiin ohjelmiin on kuvattu myös ohjeiden ja tarkastuslistojen tasolla tarkastusten kulkua ja sisältöä. Samoin on kuvattu valvontakohtetyyppien riskinarviointia, riskiluokitteluja sekä tarkastustiheyksiä. Edellä mainittujen asioiden esittämistavoissa on kuitenkin vaihtelua. Joissakin tapauksissa viitataan erikseen annettuihin yleisohjeisiin tai valvontakohtetyypeittäin annettuihin valvontaohjeisiin ja tarkastuslistoihin. Ohjelmiin on kirjattu myös ympäristöterveydenhuollon sektorin ulkopuolelta tulevia, suunnitelmiin sisällytettäviä asioita<sup>60</sup>.

Toimialakohtaisten ohjelmien sisällön rakenteet ja asioiden esittämistavat poikkeavat toisistaan. Ohjelmiin sisältyvät valvonnan vaatimukset on ilmaistu usein eri tavoilla. Koska valvontakohteet poikkeavat toisistaan, ei vaatimuksia voida edes teoriassa kirjata samalla tavalla. Toisaalta mahdollisuuksia yhdenmukaistamiseen olisi kuitenkin olemassa. Esimerkiksi valvontakohteiden tyypit, riskiluokitukset ja tarkastustiheydet on esitetty vaihtelevasti eri ohjelmissa. Asioiden yhdenmukaisempi esittämistapa jäsentäisi koko valtakunnallisen ohjelman rakennetta. Nykymuodossaan asioita on voitu esitellä ohjelman tekstiosiossa tai sen joissakin liitteissä tai näiden yhdistelminä.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä eläinlääkäripalveluista annetussa ohjelmassa on eroteltu erityisen hyvin lakisääteiset vaatimukset kirjaamalla ne harmaalla pohjavärillä eroteltuihin laatikoihin. Viestit on vielä eroteltu värikoodeilla siten, että kuntien tehtävät on kirjattu sinisellä ja AVI:n tehtävät punaisella fontilla. Tällaiset esitystekniset seikat selkeyttävät ohjelman sisältöä, mutta samalla esittämistapojen tulisi olla käytössä yhdenmukaisesti kaikilla valtakunnallisen ohjelman toimialoilla. Nykytilanne on kuitenkin se, että esimerkiksi tekstin korostaminen laatikoilla ei viittaa muissa ohjelmissa lakisääteisyyteen. Tämän tyyppiset esitystekniset seikat pitäisi toteuttaa yhdenmukaisesti koko valtakunnallisessa ohjelmassa, etenkin kun vaatimus lakisääteisten ja ohjeellisten osien erottamisesta on kirjattu ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista annetun asetuksen 5 §:ään<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> *Esimerkiksi terveydensuojelun valvontaohjelmaan on kirjattu ympäristöterveydenhuollon ulkopuolelta tuleva tehtävävaatimus koulu-yhteisön ja opiskeluympäristön terveellisyyden tarkastamisesta, joka tulee tehdä kolmen vuoden välein. Vaatimus perustuu valtioneuvoston asetukseen neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta ja nuorten suun ehkäisevästä terveydenhuollosta (380/2009).*

<sup>61</sup> *Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (78/2011, 5 §).*

Joissakin toimialaohjelmissa on korostettu erikseen oman tehtävääalueen resurssitarpeita ja niiden lisäämistä.<sup>62</sup> Samoin on korostettu sitä, että toimialakohtainen valvontaohjelma pitää laatia valvontatarvelähtöisesti, ei resurssilähtöisesti. Tämänäyttöiset vaatimukset herättävät kummastusta yhdenmukaisuutta tavoittelevassa ohjelmassa, kun kuitenkin tiedetään, että kuntasektorin resurssien ja valtakunnallisen ohjelman vaatimusten välillä on merkittävä kuilu.

Valvontaohjelmassa on myös tuotu tiiviisti esiin erityistilanteisiin varautumista. Vaikka asiasta on vain lyhyt maininta ohjelmassa, tätä vaativaa tehtävää on muilta osin ohjattu niin säädös- kuin informaatio-ohjauksen keinoin, ja myös tähän kokonaisuuteen liittyy merkittäviä suunnitteluvelvoitteita.

### *Valtakunnallinen valvontaohjelma käytännön valvontatyössä*

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä selvitettiin kuntien ja yhteistoiminta-alueiden terveysturvallisuuden johtajien näkemyksiä ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman ja siihen sisältyvien toimialakohtaisten ohjelmien toimivuudesta ohjausvälineinä. Saatujen vastausten mukaan ohjelmissa on pystytty suhteellisen hyvin määrittelemään keskeisimmät valvontakohteet. Parhaiten valvontakohteet ilmenivät kuluttajaturvallisuus- ja tupakkavalvonnan sekä terveydensuojelun valvontaohjelmissa. Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että niissä ohjelmien keskeisimmät valvontakohteet on määriteltävä selkeästi, ja vastaavasti vain pieni osa piti valvonnallisten tavoitteiden määrittelyä epäselvinä. Eniten ongelmia keskeisten valvontakohteiden määrittelyssä nähtiin elintarvikevalvontaohjelmassa, jonka määrittelyjä noin kolmasosa vastaajista piti ainakin jossain määrin epäselvinä. Toisaalta puolet vastaajista piti myös elintarvikevalvonnan ohjelman kohteiden määrittelyä selkeinä. Eniten epätietoisuutta vastaajilla oli eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ohjelman sisällöllisten määrittelyjen onnistuneisuudesta, mikä kertonee siitä, että eläinten terveyden ja hyvinvoinnin kysymykset eivät kuulu kaikkien vastaajien osaamisalueeseen, ja tällöin kysymykseen on vastattu neutraalisti.

Terveydensuojelun johtajia pyydettiin arvioimaan myös valtakunnalliseen ohjelmaan sisällytetyjä riskiarvioita annetuilla väittämillä. Valtakunnallisen ohjauksen ja paikallisten valvojien näkemykset riskipainotuk-

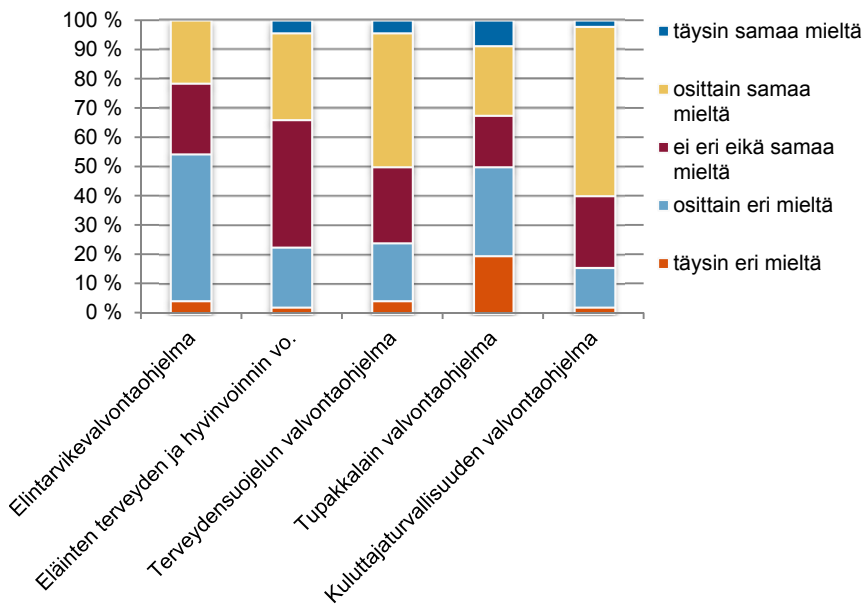
---

<sup>62</sup> *Tämänäyttöisiä kirjauksia on kuluttajaturvallisuuden, terveydensuojelun sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaohjelmissa, jotka sisältyvät ympäristöterveydenhuollon valtakunnalliseen valvontaohjelmaan vuosille 2011–2014, päivitys vuodelle 2013 (Evira, Tukes ja Valvira (2013)).*



sista erosivat eniten elintarvikevalvontaohjelmassa ja tupakkalain valvontaohjelmassa. Elintarvikevalvonnasta lähes 55 prosenttia vastaajista oli ainakin jossain määrin sitä mieltä, että valtakunnalliset riskipainotukset eivät vastaa kunnallisten valvojien näkemyksiä keskeisistä riskeistä. Myös tupakkalain valvonnan riskit nähtiin eri tavalla kunnissa kuin keskusvirastossa. Kuntien ja valtion näkemykset keskeisistä riskeistä olivat lähimpänä toisiaan kuluttajaturvallisuuden ja terveydensuojelun valvonnassa. Erityisesti kuluttajaturvallisuusvalvonnan riskiarvioiden sisällöt nähtiin yhteneväisinä, sillä 60 prosenttia vastaajista koki riskit vähintään jossain määrin samalla tavalla ja vastaavasti vain noin 15 prosenttia vähintään jossain määrin eri tavalla.

**Väittämä: toimialakohtaisen ohjelman riskipainotukset vastaavat paikallisviranomaisten näkemyksiä keskeisistä riskeistä**



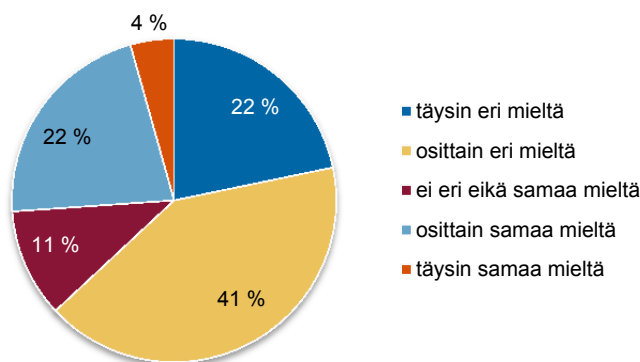
**KUVIO 3. Keskusvirastojen ja paikallisviranomaisten riskipainotusten erot.**

Valtakunnallisen valvontaohjelman riskinäköyksiin perustuvien valvontatavoitteiden heikko toteutuminen konkretisoituu toimialakohtaisten ohjelmien valtakunnallisissa seurantaraporteissa sekä kunnallisissa valvontasuunnitelmien seurantaraporteissa. Esimerkiksi elintarvikevalvonnan valtakunnalliset tavoitteet on saavutettu viime vuosina vain noin 50-

prosenttisesti.<sup>63</sup> Myös muilla toimialueilla toteumaprosentit ovat jääneet yleisesti 50 ja 70 prosentin välille.<sup>64</sup> Myös kuntahaastatteluisissa kritisoitiin valtakunnallisen valvontaohjelman riskiluokitteluja ja valvontavaatimuksia. Paikallisviranomaiset esittivät kritiikkiä erityisesti siitä, että ohjelma ei tue valvonnan suuntaamista eri toimialojen välillä eikä aina edes sektorin sisällä. Valtakunnallisen ohjauksen riskipainotusten heikkoja perusteita kritisoitiin paljon ja poikkeuksetta kaikissa haastatteluisissa. Esimerkiksi tarkastustiheyksien määrittelyjen kuvattiin olevan osittain ”hatusta vedettyjä”.

Kuntatoimijoilta kysyttiin myös mielipiteitä valtakunnallisen valvontaohjelman muodostamasta kokonaisuudesta. Yli puolet eli 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että nykymuodossaan eri keskusvirastojen ohjausvaatimukset eivät muodosta yhdenmukaista kokonaisuutta. Vastaavasti joka neljäs vastaaja oli sitä mieltä, että ohjelma muodostaa ainakin jossain määrin yhdenmukaisen kokonaisuuden. Täysin yhdenmukaisena kokonaisuutena valtakunnallista ohjelmaa piti vain 5 prosenttia vastaajista.

**Väittämä: keskusvirastojen ohjausvaatimukset muodostavat yhdenmukaisen kokonaisuuden**



**KUVIO 4. Valtakunnallisen valvontaohjelman yhdenmukaisuus.**

Myös ympäristöterveydenhuollon raportointivelvoitteita pidettiin liian suurina käytössä oleviin resursseihin nähden. Tämä tuli esiin kaikessa tarkastuksen tiedonhankinnassa. Esimerkiksi kyselyssä lähes 85 prosenttia

<sup>63</sup> Evira (2013b).

<sup>64</sup> Evira, Tukes ja Valvira (2012).

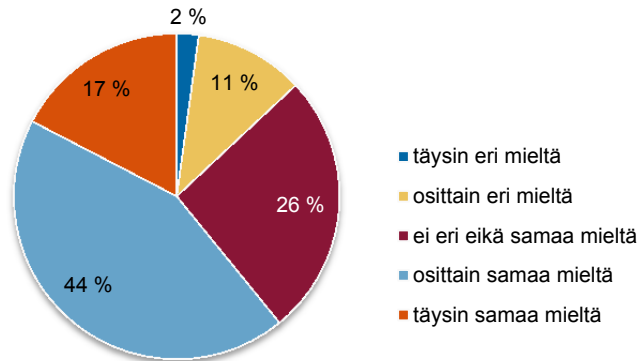
terveysvalvonnan johtajista piti valtakunnallisen valvontaohjelman raportointivaatimuksia ainakin jossain määrin liiallisina ja vain pieni osa vastaajista piti nykyisiä vaatimuksia sopivina. Esimerkiksi elintarvikevalvonnan raportointivaatimuksia piti liiallisina neljä vastaajaa viidestä. Myös terveysvalvonnan raportointivelvoitteet nähtiin yleisesti liian vaativina resursseihin suhteutettuna, ja sama koski vähäisemmässä määrin myös muita toimialueita. Myös avovastauksissa ja tarkastuksen yhteydessä tehdyissä kuntahaastatteluissa tuotiin voimakkaasti esiin nykyisten raportointivaatimusten määrää ja niiden aiheuttamaa työtä.

Raportointivaatimusten lisääntymisen ajateltiin johtuvan sekä lainsäädännön ja ohjeistuksen lisääntyvistä vaatimuksista että valvontakohteiden määrän lisääntymisestä. Kuntatoimijat viittasivat myös suoraan siihen, että keskusvirastot antavat uusia raportointivaatimuksia ilman, että ne arvioivat tiedon tuottamisen ja kirjaamisen vaatimaa lisätyötä ja sitä, mihin näitä tietoja voidaan käyttää. Kunnat kritisoivat myös sitä, että ne eivät itse kykene hyödyntämään raportoimiaan tietoja. Usein raportoinnin vaatiman ajan lisääntyminen yhdistettiin myös tietojärjestelmä uudistuksiin.

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallista ohjelmaa pidetään laajana kokonaisuutena. Vajaa puolet kuntakyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että ohjelma alkaa olla liiankin laaja-alainen hallittavaksi. Vastaavasti vain vajaa kymmenesosa vastaajista koki nykymuotoisen ohjelman olevan täysin hallittavissa. Tarkastelussa ollut ohjelma onkin yhteensä 235 sivua pitkä asiakirja, johon on koottu kolmen keskusviraston ohjaussyötteet kuudesta erityyppisestä toimintakokonaisuudesta. Toimialakohtaisten valvonnallisten tavoitteiden lisäksi ohjelman alun yhteisessä osiossa on kaikkia toimialueita koskevia yleisiä tavoitteita. Tällaisia ovat esimerkiksi laatutyötä ja viestintää koskevat tavoitteet. Valtakunnalliseen ohjelmaan onkin ladattu suuri määrä eriasteisia ja keskenään priorisoimattomia tavoitteita, joiden toteuttamiseen paikallisviranomaisten voimavarat eivät riitä. Vallitseva tilanne ei edesauta ympäristöterveydenhuollon valvonnan tuloksellista toteuttamista paikallistasolla.

Valtakunnallisen ohjelman nähtiin puutteistaan huolimatta tukevan kunnallista suunnittelua melko hyvin. Yli 17 prosenttia vastaajista oli täysin ja yli 43 prosenttia osittain sitä mieltä, että valtakunnallinen ohjelma tukee kunnallista suunnittelua. Vastaavasti vain kaksi prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei ohjelma tue kunnallista suunnittelua ollenkaan.

**Väittämä: valtakunnallinen valvontaohjelma tukee kunnallista suunnittelua**



**KUVIO 5. Valtakunnallisen valvontaohjelman tuki kunnalliselle suunnittelulle.**

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen ohjelman hyvänä puolena pidettiin myös sitä, että se kokoaa kaikki ohjaussyötteen yhteen. Samoin valtakunnallinen ohjelma on pakottanut paikallisviranomaiset jäsentämään omaa suunnitteluaan ja kirjaamaan asiat yhteen asiakirjaan. Valtakunnallinen valvontaohjelma määrittääkin useimmiten kunnallisen suunnitelman rakenteen. Myös toiminnan läpinäkyvyys on lisääntynyt tarkemman suunnitelmallisuuden myötä, sillä kuntalaisetkin voivat hyötyä julkisesti saatavilla olevasta suunnitelmasta. Valtakunnallisen ohjelman koettiin suuntaavan toimintaa myös siinä mielessä, että siitä katsotaan toiminnan painopistealueet ja projektit.

Erityisen hyödyllisenä valtakunnallista ohjelmaa pidetään keskusvirastoissa. Niiden mukaan eri hallinnonalojen ohjaussyötteen on tärkeää koota yhteen. Samalla valtakunnallisen ohjelman keskeinen tehtävä on antaa kunnallisille terveystalvonnann johtajille tukea vuorovaikutukseen lautakunnan kanssa. Keskusvirastojen näkemyksen mukaan valtakunnallista valvontaohjelmaa tulee kehittää edelleen, sillä sen muodostama kokonaisuutta pidetään liian massiivisena. Ilmaisun tulisi olla tiiviimpää ja toistoa pitäisi poistaa, vaikka sivumäärän lyhentäminen ei voikaan olla itsetarkoitus. Myös ohjelman tiukat vaatimukset on tiedostettu keskushallinnossa, mutta tässä asiassa pyritään tasapainottelemaan ohjelman uskottavuuden ja valvonnallisten tarpeiden välillä. Uutta valvontaohjelmaa laaditaan parhaillaan keväällä 2014.

Keskusvirastojen haastatteluissa ilmeni, että valtakunnallisen ohjelman uudistamiseen liittyy keskusvirastojen erilaisia näkemyksiä, jotka voivat pahimmillaan hajottaa ohjelman yhdenmukaisuutta nykyisestään.<sup>65</sup> Eviran lähtökohtana ovat viraston suunnitteluasiakirjojen muutokset, joiden myötä VASU on vahvistettu toimialan pääasialliseksi suunnitteluasiakirjaksi. Tämä asettaa Eviralle haasteen sisällyttää kahden aiemman toimialakoh- taisen ohjelman (EVO ja EHO) sisällöt osaksi uutta VASUa. Muutos pakottaa Eviran mukaan arvioimaan uudelleen myös valtakunnallisen oh- jelman sisältöä, tavoitteita ja aikataulua. Eviran mukaan valtakunnalliseen ohjelmaan ei tulisi jatkossa sisällyttää suoraan toimialakohtaisia valvonta- ohjelmia. Sen sijaan valtakunnallisen ohjelman tulisi jatkossa rakentua koko ympäristöterveydenhuoltoon koskevalle yleiselle ja yhteiselle tasolle. Erityisen tärkeitä alueita olisivat ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden huomioiminen ohjauksessa, hyvien käytäntöjen jakaminen, verkostoi- tuminen, koulutusyhteistyö sekä raportoinnin yhtenäistäminen ja yksin- kertaistaminen.

### 3.2.3 Velvoitteet ja voimavarat epätasapainossa

Tarkastuksessa tehdyn kuntakyselyn mukaan lähes 80 prosenttia terveys- valvonnan johtajista piti oman valvontayksikkönsä resursseja riittämättö- minä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määriteltyjen vaatimusten täyttämiseen. Vaikka tarkastushavaintojen mukaan valtakunnallinen val- vontaohjelma suuntaa kunnallisten valvojien toiminnan suunnittelua ja it- se valvontaa, keskushallinnon ohjauksella antamien velvoitteiden ja kun- tasektorin käytössä olevien voimavarojen epätasapaino tuli esiin kaikessa tarkastuksen tiedonhankinnassa. Epätasapaino ilmenee lukuisista ympäris- töterveydenhuollon seurantaraporteista<sup>66</sup> sekä esimerkiksi aluehallintovi- rastojen vuoden 2011 peruspalveluiden arviointiraporteista<sup>67</sup>.

Käytännön valvontaa toimeenpanevien paikallisviranomaisten velvoit- teiden ja voimavarojen epäsuhta on suurin elintarvikevalvonnassa, jossa valvontavaatimusten koetaan olevan huomattavassa ristiriidassa käytössä olevien voimavarojen kanssa. Lähes 60 prosenttia terveysterveystoiminnan johta- jista oli täysin eri mieltä ja 30 prosenttia osittain eri mieltä siitä, että elin-

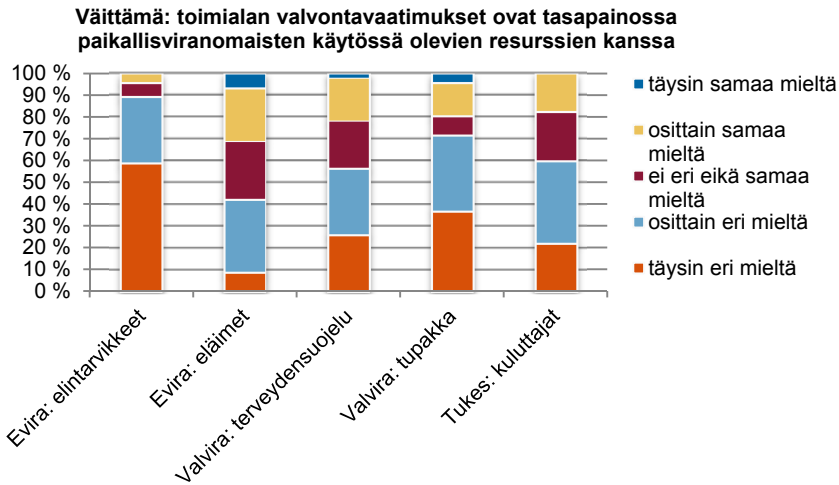
---

<sup>65</sup> *Ympäristöterveydenhuollon neuvottelu ministeriöt ja keskusvirastot, 9.12.2013, pöytäkirja, sosiaali- ja terveysministeriö.*

<sup>66</sup> *Ks. esimerkiksi Evira, Tukes ja Valvira (2012) ja Etelä-Suomen aluehallintovi- rasto (2014).*

<sup>67</sup> *Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2012).*

tarvikevalvonnan valvontavaatimukset ovat tasapainossa kuntasektorin resurssien kanssa.



**KUVIO 6. Keskusvirastojen valvontavaatimukset ja kuntien resurssit.**

Myös muilla toimialoilla valvonnan vaatimuksia pidettiin liian suurina resursseihin nähden. Ongelmaa pidettiin merkittävimpänä elintarvikevalvonnan jälkeen tupakkavalvonnassa, terveydensuojelussa ja kuluttajaturvallisuuden valvonnassa. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden terveysvalvonnan johtajilta kysyttiin myös suoraan sitä, mille ympäristöterveydenhuollon toimialalle resurssipuutteet kohdistuvat erityisesti. Selkeimmin resurssipuutteet kohdistuvat elintarvikevalvontaan ja terveydensuojelun valvontaan. Myös muut toimialat saivat mainintoja, mutta huomattavasti harvemmin.

Kyselyn avovastauksissa toistui näkemys siitä, että valtakunnallisen valvontaohjelman tavoitteet ovat epärealistisia ja että niitä pitäisi tarkastella kriittisesti. Valvonnan korkealle asetettuja ja kuntasektorin resurssipuutteita alleviivaavia tavoitetasoja pidettiin monilta osin aikansa eläneinä, sillä kuntatalouden tilan ei uskottu millään tavalla mahdollistavan resurssien lisäämistä. Valtakunnallisten tavoitteiden ja kunnallisten mahdollisuuksien epäsuhtaan ohella kritiikkiä sai myös ympäristöterveydenhuollon eri tehtäväalueiden ohjausvaatimusten epäyhtenäisyys. Samoin haastatteluissa tuotiin esiin keskusvirastojen ja käytännön valvonnasta vastaavien paikallisviranomaisten välistä ”ymmärryksen” kuilua. Kysely- ja haastatteluaineistojen perusteella voidaan sanoa, että paikallisviran-

omaisten näkökulmasta valtakunnallinen ohjaus on ainakin jossain määrin irronnut kuntasektorin käytännöistä ja resursseista.

Valtakunnalliseen valvontaohjelmaan sisältyvien toimialakohtaisten ohjelmien tavoitteiden asetanta perustuu keskusvirastoissa tehtyihin riskianalyysseihin ja niiden perusteella tehtyihin tarveanalyysseihin. Keskusvirastojen haastatteluisissa tiedusteltiin riskianalyyysien toteuttamisen periaatteista. Haastattelujen perusteella jäi kuva, että riskejä arvioidaan pitkälti vanhojen käytäntöjen mukaisesti ja ilman virastojen välisiä yhteneväisiä menetelmiä. Keskusvirastojen välinen yhteistyö ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen riskinarvioinnissa arvioitiin kaikissa haastatteluisissa vähäiseksi tai olemattomaksi. Eri toimialueiden riskien yhteismitallistamista on pidetty niin hankalana, ettei tällaisia keskusteluja ole käyty. Keskusvirastot toivat kuitenkin esiin, että ympäristöterveydenhuollon riskit pitäisi kyetä arvioimaan yhteismitallisesti ja valvonta pitäisi suunnata tämän mukaisesti. Myös terveysturvallisuuden johtajien selkeä näkemys oli, että ympäristöterveydenhuollon riskit sekä valvontakohteet ja -tiheydet tulisi arvioida valtakunnallisesti koko ympäristöterveydenhuollon tasolla.

Valvonnan resurssipuutteista huolimatta ympäristöterveydenhuollon paikallistason valvonnan kokonaiskuvasta ei syntynyt kriisiytynyttä vaikutelmaa. Kuntakyselyn useissa vastauksissa toistui se, että paikallisesti laaditut riskiperusteiset valvontasuunnitelmat kyetään toteuttamaan, mutta valtakunnallisista tavoitteista jäädytään jälkeä. Avovastauksissa kyseenalaistettiin myös eräiden vähäriskisten valvontakohteiden suunnitelmallisen valvonnan tarve. Tällaisia olivat muun muassa viljatilojen elintarvikelain mukaiset tarkastukset, kuluttajaturvallisuus ja eräät terveydensuojelulain mukaiset valvontakohteet, kuten kampaamot, kosmetologit, kuntosalit ja hautausmaat.

### 3.2.4 Monikanavaisen ohjauksen koordinoinnissa puutteita

Ympäristöterveydenhuollon ohjauksen kokonaiskuva on runsas ja hajainen, vaikka kokonaisuutta on pyritty keräämään yhteen valtakunnallisella valvontaohjelmalla. Käytännön valvontatyötä tekevien paikallisviranomaisien näkökulmasta ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta ohjataan liikaa ja epärealistisin tavoittein. Tämä on jo nykytilanteessa johtanut ohjauksen uskottavuus- ja legitimitteettiongelmiin paikallistasolla.

Tarkastuksen perusteella ympäristöterveydenhuollon ohjauksen keskeisimmät ongelmat voidaan jakaa kahteen osaan, jotka limittyvät toisiinsa. Ensinnäkin tehtäväkokonaisuutta ohjataan yli käytettävissä olevien resursseiden ja toiseksi sitä ohjataan eri toimialojen muodostamista silloista. Mo-

nikanavaisen ohjauksen ongelmat voidaan tiivistää alla olevan taulukon mukaisesti.

**TAULUKKO 2. Ympäristöterveydenhuollon ohjauksen keskeisimmät ongelma-alueet**

---

Ympäristöterveydenhuoltoa ohjataan ”yli resurssien”

---

- Mittavat tavoitteet ovat keskusvirastojen tietoinen valinta
  - Asiantuntijaohjauksen (yksittäisiä) syötteitä ei rajoiteta riittävästi
  - Riskinhallinnassa ja priorisoinneissa on puutteita toimialojen sisällä
  - Ohjaus ja resurssit ovat eri käsissä
- 

Ympäristöterveydenhuoltoa ohjataan hajautuneesti

---

- Keskusvirastot korostavat omia toimialueitaan ja tehtäviään
  - Riskiarviot ja valvonnan tavoitteiden määrittelyt ovat siiloutuneet
  - Kuntasektorille suunnatun ohjauksen kokonaismäärää ei ole rajoitettu
  - Vaikutusmahdollisuudet EU-tason ohjausvaatimuksiin ovat rajalliset
  - Aluehallintovirastojen merkitys ohjauksessa on epäselvä
- 

*Ympäristöterveydenhuoltoa ohjataan ”yli resurssien”*

Kuntasektorille osoitettujen mittavien valvontatavoitteiden asettaminen on keskusvirastojen valitsema tietoinen ratkaisu. Keskusvirastojen haastatte- luissa pohdittiin avoimesti nykykuotoisten korkealle asetettujen valvon- tavaatimusten hyviä ja huonoja puolia. Lähtökohtaisesti valvontatarpeen ei voitu nähdä määräytyvän kuntien valvontaresurssien perusteella, mutta toisaalta myös korkealle asetettujen tavoitteiden nähtiin turhauttavan kent- tää ja laskevan sen motivaatiota. Keskusvirastot pitävät kuitenkin tiukasti kiinni omista riskiarvioistaan ja tarkastustiheyksistä, vaikka paikallisvi- ranomaisten suunnitelman mukaisten tarkastusten toteumaprosentit ovat jo vuosia jääneet huomattavasti alle tavoitetasojen.

Paikallisviranomaiset kritisoivat voimakkaasti keskusvirastojen määrit- telemiä valvontavaatimuksia. Erityisesti kritiikki kohdistuu valvontatihe- yksiin, mutta osittain myös valvontakohteiden valintaan. Valtakunnallisen valvontaohjelman riskiperusteisuutta ei pidetä toimivana, sillä ohjelma ei tue kuntanäkökuulmasta valvonnan suunnittelua ja toimeenpanoa eri toimi- alueiden välillä eikä edes toimialojen sisällä. Erään terveysvalvonnan joh- tajan mukaan tilannetta kuvaa se, että omaan riskiajatteluun perustuva tar- kastustiheys saavutetaan 80–90-prosenttisesti, mutta valtakunnallisen val- vontaohjelman tavoitteet vain 50–60-prosenttisesti. Monissa valvontayk- siköissä ei päästy lähellekään valvontaohjelman tavoitteita. Haastattelu- ja kyselytiedoista ilmenee, että terveysvalvonnan johtajat ovat pyrkinet



viestimään keskusvirastoille työkokouksissa valtakunnallisen valvontaohjelman puutteista.

Kuntatoimijat arvostavat keskusvirastojen asiantuntemusta, mutta samalla valvontavaatimusten taustalla uskottiin toisinaan olevan yksittäisten asiantuntijoiden omaan erityisalaan pohjautuvat tavoitteet. Puhtaasti substanssin näkökulmasta vaatimuksia pidettiin sinänsä hyvinä ja kannatettavina, mutta samalla niiden sovittamisessa käytännön valvontatyöhön nähtiin ongelmia. Keskusvirastojen toiminnan koettiin jopa vieraantuneen kuntatoimijoiden toteuttamasta käytännön valvonnasta. Keskusvirastojen ohjaukseen kaivattiin enemmän kuntanäkökulmaa ja vastuunottoa tehdyistä linjauksista.

Myös keskusvirastojen asiantuntijat näkivät kuntaohjauksessa kehittämisen mahdollisuuksia. Eivirassa pohdittiin kuntaohjauksen toteuttamista ja organisoimisen kehittämismahdollisuuksia viraston sisällä esimerkiksi määrittelemällä ohjauksesta vastaaviin yksiköihin yhteyshenkilöt. Samoin eri yksiköiden ohjausmalleissa nähtiin yhdenmukaistamisen mahdollisuuksia. Keskusvirastojen haastatteluissa tuli ilmi, että kuntaohjauksen kehittäminen on jäänyt vähälle huomiolle, koska aiemmin kuntaohjaus on kuulunut selkeästi AVI:n vastuulle.

#### *Ympäristöterveydenhuollon ohjaus hajautunutta*

Ympäristöterveydenhuollon ohjauksen koordinoimattomuus näkyy selkeimmin keskusvirastojen välillä. Asiointi on edelleen tämä, vaikka ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta on pyritty ohjaamaan yhtenäisemmin monilla toimilla. Valtakunnallinen valvontaohjelma voidaan nähdä ehdottoman positiivisena kehityksenä, samoin lainsäädännön yhdenmukaistamisen toimenpiteet.

Keskusvirastojen haastatteluissa ilmeni, että vaikka ympäristöterveydenhuollossa yhteistyötä tehdään hyvässä hengessä esimerkiksi Ympäri-ryhmässä, samalla sektoreiden välistä resurssien ja kokonaisuuden johtamisen keskustelua on käyty vain vähän. Keskusvirastot esittivätkin toisistaan poikkeavia näkemyksiä esimerkiksi siitä, minkä toimialueiden tehtäviä on ohjauksessa painotettu viime aikoina muita enemmän. Keskusvirastojen haastatteluissa tuli esiin myös se, että ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen välillä vedetään edelleen omiin suuntiin, kun kokonaisuutta ei johda kukaan. Tämän voidaan arvioida lisänneen kuntiin suuntautuneita ohjaussyötteitä. Ympäristöterveydenhuollon ohjausta käsiteltäessä on myös huomattava, että tietyillä toimialoilla huomattava osa toimintaan ja valvontaan liittyvistä velvoitteista tulee ylikansalliselta EU-tasolta. Kan-

sallisten viranomaisten vaikutusmahdollisuudet näiden veloitteiden määrään ja kohdentumiseen ovat rajalliset.

Keskusvirastojen yhteisenä toiveena on koko ympäristöterveydenhuoltoa koskeva riskikartoitus, jolla voitaisiin jäsentää ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden ja tehtävien painoarvoja. Tällaista arviointia pidettiin haastavana mutta toisaalta mahdollisena toteuttaa. Myös tarkastuksen kuntakyselyssä ja -haastatteluissa tuotiin selkeästi esiin, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta tulisi ohjata yhtenäisemmin siten, että eri toimialojen tehtävät saataisiin priorisoitua valtakunnallisesti.

Tarkastushavaintojen mukaan ympäristöterveydenhuollon ohjauksen koordinoimattomuutta on ollut myös keskusvirastojen ja ministeriöiden välillä. Tarkastuksessa ilmeni, että maa- ja metsätalousministeriö on linjannut yksittäistapauksissa valvonnan periaatteita keskusvirastojen käytännöistä poikkeavasti. Joissakin tapauksissa puhuttiin myös suoranaisesti siitä, että ministeriön linjaukset ovat olleet jopa lainvastaisia. Myös kuntahaastatteluissa ilmeni, että joissain tapauksissa ministeriöstä saatu tieto on poikennut keskusviraston linjauksista. Esiin nousseet linjauserot ovat liittyneet yleensä yksittäisiin elintarvikevalvonnan kysymyksiin<sup>68</sup>, mutta ne ovat sekoittavat sitäkin enemmän kunnallisten valvojien toimintaa ja suhdetta valvottaviin. Kunta- ja keskusvirastohaastatteluissa nostettiin esiin myös lainsäädäntöön kevyillä perusteilla tehdyt muutokset, jotka työllistävät valvontaviranomaisia ja samalla hankaloittavat valvonnan jatkuvuutta ja tasapuolista toteutusta.

Aluehallintovirastojen merkitys ympäristöterveydenhuollon ohjauksessa on nykyisin useimmilla toimialoilla vähäinen. Aluehallintovirastojen antaman tuen määrä vaihtelee alueittain ja on sidoksissa yksittäisten viranhaltijoiden aktiivisuuteen. Kokonaisuudessaan aluehallintovirastojen antama tuki arvioitiin vähäiseksi. Tuen määrän arvioitiin heikentyneen huomattavasti lääninhallitusten ajoista. Esimerkiksi aluehallintoviranomaisten palautteet kunnallisista valvontasuunnitelmista tulevat usein niin myöhään, ettei niistä ole hyötyä seuraavan vuoden toiminnan suunnittelussa. Aluehallintovirastojen heikkenevä ohjausrooli ympäristöterveydenhuollon sektorilla johtuu niukoista resursseista sekä toisaalta samaan aikaan kunnallisten yhteistoiminta-alueiden myötä lisääntyneestä kuntatoimijoiden osaamisesta ja erikoistumisesta.

---

<sup>68</sup> *Tämäntyppisinä kysymyksinä nousivat esiin muun muassa raakamaitoon sekä ruoka-apuun liittyvät säädöspohjan ristiriidat. Ks. tarkemmin s. 50.*

Ympäristöterveydenhuollon tehtävälueen ohjauksen kokonaisuus voidaan suhteuttaa myös laaja-alaisemmin kuntien resursseista ja tehtävistä käytävään keskusteluun. Osa ympäristöterveydenhuollon tehtävistä oli esillä jo vuonna 2012 valtiovarainministeriön toteuttamassa *Kuntien tehtävien kartoitus* -hankkeessa, jossa pohdittiin yleisellä tasolla näiden siirtämistä valtiolle.<sup>69</sup> Myös pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa mainitaan elintarvikevalvonnan ja kuluttajaturvallisuusvalvonnan organisoimallin selvittäminen. Hallituksen marraskuussa 2013 julkaisemassa rakennepoliittisessa toimeenpano-ohjelmassa<sup>70</sup> on useita ympäristöterveydenhuollon tehtäviin liittyviä linjauksia, joiden tarkoituksena on kuntien tehtävien ja velvoitteiden keventäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön mukaan rakennepoliittiseen ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden toimeenpano aiotaan sisällyttää jo käynnissä olevaan työryhmätyöhön, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä ja toiminnan maksullisuuden periaatteita.<sup>71</sup>

Ympäristöterveydenhuollon ohjauksessa on nähtävissä erittäin selkeästi kunta–valtio-suhdetta yleisemminkin rasittava sisältöohjauksen ja resursiohjauksen epäsuhta. Tämä kuntien järjestämien palveluiden ohjaukseen yleisesti liittyvä ja tunnistettu ongelma korostuu erityisesti ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudessa, jossa kuntiin suuntautuu yksityiskohtaisia ohjaussyötteitä monelta eri toimijalta ja niiden keskinäisessä koordinoinnissa on puutteita. Ohjauksen uskottavuuden ja siihen sitoutumisen kannalta onkin hankalaa, jos ohjauksen kohteiden ja toimeenpanijoiden resurssit ovat jo lähtökohtaisesti riittämättömät suhteessa normi- ja informaatio-ohjauksen vaatimuksiin.

Valtion ohjauksessa tulee huomioida perustuslain 121 §:n perusteella määräytyvä ns. rahoitusperiaate, jonka mukaan valtion tulisi antaa kunnille uusia tehtäviä ainoastaan lailla ja samalla pitää varmistaa kunnan tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet suoriutua näiden tehtävien hoitamisesta.<sup>72</sup> Rahoitusperiaate liittyykin ennen kaikkea kunnan oikeuteen päättää omasta taloudestaan. Kääntäen asia voidaan nähdä myös siten, että kun toiminnan ohjaus ja rahoitus ovat eri käsissä, toimivan valvontajärjestel-

---

<sup>69</sup> *Valtiovarainministeriö (2011) ja (2013).*

<sup>70</sup> *RAPO (2013).*

<sup>71</sup> *Keinänen ja Niemi (2014) ja Terveysvalvonnan johdon neuvottelupäivät 10.4.2014, Kuntatalo, Helsinki.*

<sup>72</sup> *Valtiovarainministeriö (2012).*

män luominen hankaloituu. Tällöin toimintaa joudutaan sääntelemään hyvin yksityiskohtaisesti, mikä puolestaan sopii huonosti yhteen kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän poliittisen päätöksenteon kanssa. Jos ohjauksen kokonaisuus on sisällöllisesti ja resurssinäkökulmasta tiukka ja jättää vain vähän paikallista liikkumavaraa, olisi syytä arvioida avoimesti sitä, miltä osin ympäristöterveydenhuolto ylipäätään soveltuu kunnalliseksi tehtäväksi ja miltä osin sen tehtäviä pitää siirtää keskushallinnolle tai muille toimijoille.

Tarkastuksen perusteella näyttäisi siltä, että aiemmat ympäristöterveydenhuollon kunnallisten tehtävien siirrot valtiolle ovat olleet perusteltuja. Samalla tämänhetkiset tehtäväjaot valtion ja kuntien välillä näyttäisivät olevan kohtuullisen toimivat, varsinkin kun paikallisviranomaisten osaminen on parantunut yhteistoiminta-alueiden myötä. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisvastuun kysymyksessä tulisi edetä tällä hetkellä maltillisesti ja seurata, miten yhteistoiminta-alueiden toiminta muoutuu ja vakiintuu. Tilanteen seuraamista puoltaa myös kuntarakenteen ja sote-rakenteiden kehittämisen epäselvä tilanne, sillä ympäristöterveydenhuollon tulisi kytkeytyä tiiviisti tuleviin kunta- ja palvelurakenteen ratkaisuihin. Ympäristöterveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuun säilyttäminen nykymuodossaan kuntatoimijoilla vaatii kuitenkin vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen entistä parempaa sitoutumista yhdenmukaisen ja kuntaresursseihin sopivan ohjauksen aikaansaamiseksi. Samalla keskushallinnon tulisi ilmaista selkeämmin eri tehtäväalueiden ja valvonta-kohteiden painotukset koko ympäristöterveydenhuollon tasolla.

### 3.3 Tietojärjestelmien yhteensovittaminen epäonnistui

Ympäristöterveydenhuollon alalla on käytössä kaksi keskitettyä tietojärjestelmää, joilla ylläpidetään rekisteriä toimijoista ja valvonnoista sekä tuotetaan seurantatietoa. Keskusvirastojen rakentamia järjestelmiä ovat Eviran KUTI elintarvikevalvonnassa ja Valviran ja Tukesin YHTI kyseisten virastojen toimialojen valvonnassa. Kunnilla oli näitä luotaessa omia järjestelmiä, joista kaksi hallitsee markkinoita.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Digian Tarkastajalla ja TeraKuun TerveKuulla on Kuntaliiton kyselyn perusteella yhteensä noin 95 prosentin markkinaosuus, ja lisäksi CGI Suomi Oy:n Fac-talla on pieni osuus. Kuntaliiton kysely kuntien ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmistä 2013.

Keskusvirastojen järjestelmiä rakennettaessa kuntia ei haluttu pakottaa uusiin järjestelmiin mukaan. Kuntien itsehallinnon vuoksi keskusvirastoissa päädyttiin ns. rajapintaratkaisuun. Tiedonsiirto toteutetaan siten rajapinnan kautta kuntien järjestelmistä valtakunnallisiin järjestelmiin. Se, että päädyttiin rajapintaratkaisuun ja erillisiin järjestelmiin, on aiheuttanut kuntien näkökulmasta paljon ongelmia, eikä asia ole ollut keskusvirastojenkaan näkökulmasta ongelmaton.

Valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeissa on aiemminkin havaittu merkittäviä ongelmia. Sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeiden valtionavustuksia käsitelleessä taannoisessa valtionalouden tarkastusviraston tarkastuksessa ilmeni monien muiden ongelmien ohella, että tietojärjestelmiä ei pystytty integroimaan toisiinsa rajapintamäärittelysten puutteen tai rajapintojen korkean hinnoittelun vuoksi.<sup>74</sup>

### *Ongelmat kuntien näkökulmasta*

Erityisesti kuntien kannalta rajapintaratkaisu on osoittautunut huonoksi. Sekä haastatteluissa että tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä nostettiin säännönmukaisesti esiin samoja ongelmia. Myös Kuntaliiton kyselyssä ja kuntien terveysvalvonnan johtajien kommentteissa samat murheenaiheet nousivat esiin. Seuraavassa esitetään keskeiset ongelmat kuntien näkökulmasta.

Kunnat kritisoivat sitä, että yhteiset tietojärjestelmät KUTI ja YHTI on luotu keskushallinnon käyttöön eikä niistä saa kaikkea kuntien tarvitsemää (kuntakohtaista) tietoa. Yksi esille nostettu esimerkki oli yhteistoiminta-alueen jakaminen kuntatiedoksi. Yhteistoiminta-alueilla tämä olisi usein hyödyllistä, jotta toiminnan kustannukset saataisiin jaettua oikein. Kuntien omia järjestelmiä käytetään myös laskutukseen, työajan seurantaan ja ympäristönsuojelun valvonnan kirjaamiseen. Kuntaliiton tekemän kyselyn mukaan noin 70 prosenttia käytti järjestelmää johonkin muuhun tarkoitukseen, jota yhteiset järjestelmät eivät tukeneet.<sup>75</sup> Toiveissa oli myös saada käyttöön valtakunnallisia yhteenvetoraportteja johtamisen ja organisoimisen kehittämiseksi.

Yhteisistä tietojärjestelmistä varsinkin KUTI on tietojen syötön kannalta hidas ja raskas. YHTIä puolestaan arvosteltiin monimutkaisesta luokittelusta ja siitä, että kerättävä tieto on tarpeettoman yksityiskohtaista. Valvontakohteiden luokittelu YHTI:ssä sai niin ikään kritiikkiä monimutkaisuudestaan. Varsin yleinen kokemus oli se, että raportointi vie enemmän

---

<sup>74</sup> Valtionalouden tarkastusvirasto (2012b).

<sup>75</sup> Kuntaliiton kysely kuntien ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmistä 2013.

aikaa kuin itse tarkastaminen tai ainakin raportointiin käytettävä aika on noussut suhteettoman suureksi. Eli käytännössä tietojärjestelmäongelma vähentää tarkastusresurssia kenttätyöstä. Tämä ongelma nostettiin esiin varsin monessa kuntahaastattelussa.

Kunnissa herättää närkästystä se, että ne joutuvat maksamaan omien järjestelmiensä sopeuttamisesta yhteisen järjestelmän rajapinnan toimivuuteen. Kuntien näkökulmasta valtio sysää kustannuksia kunnille. Kuntien on pakko osallistua kokonaisuuteen ja ostaa omiin järjestelmiinsä päivityksiä, jotta ne toimisivat yhteisten järjestelmien kanssa. Edellä mainitussa Kuntaliiton kyselyssä, johon osallistui 25 kuntaa tai yhteistoiminta-aluetta, toimijat arvioivat järjestelmien ylläpitokustannusten nousseen vuoden 2011 230 000 eurosta 391 000 euroon vuonna 2012. Kustannuksia oli vaikea ymmärtää kunnissa siksikin, että yhteiset tietojärjestelmät, joita varten kuntien ohjelmistoja päivitetään, ovat tulossa nimenomaan ja ainoastaan keskushallinnon käyttöön.

Kunnat eivät ole myöskään motivoituneita tietojen syöttämiseen järjestelmään, koska ne eivät pidä kaikkea kerättävää tietoa tarpeellisena. Kuntien näkökulmasta on siis vaikea ymmärtää, miksi kerätään yksityiskohtaisia tietoja, joiden syöttäminen järjestelmään vie aikaa. Kunnat eivät ole erityisen tietoisia kansallisesta raportointivelvoitteesta.

Lisäksi kunnat kritisoiivat kuntien viranomaisille järjestämää koulutusta keskusviranomaisten tietojärjestelmistä. Käytössä on ollut tapa, jossa ongelmia on koetettu ratkoa yleisön edessä keskusvirastojen ja ohjelmatoimittajien edustajien avulla. Vastauksia ei aina ole saatu ja koulutettavat ovat turhautuneet. Haastatteluissa nousi lisäksi esiin huoli tietosuojasta. Ihmeteltiin, onko tietosuojalain mukaista laittaa YHTIin henkilötunnusta tai Y-tunnusta.

### *Ongelmat keskusvirastojen näkökulmasta*

Keskusvirastojenkaan näkökulmasta yhteiset järjestelmät eivät ole täysin ongelmattomia, vaikka ne ovatkin helpottaneet seurannan ja raportoinnin järjestämistä. Yhteisten järjestelmien rakentaminen on ollut raskas työ virastoille, varsinkin kun tietojärjestelmien rakentaminen ei ole kyseisten virastojen varsinaista osaamisaluetta. Kaikissa keskusvirastohaastatteluissa kerrottiin, että kuntien tietojärjestelmiä koskevat kyselyt vievät paljon voimavaroja. Usein kysytään myös kuntien omien ohjelmien toiminnasta, mihin keskusvirastoilla ei ole mahdollisuuksia antaa neuvoja.

Keskusvirastoillekin tietojärjestelmien rajapintaratkaisu aiheuttaa omia ongelmia. Kokonaisuus ja sen hallinta on raskas prosessi – varsinkin järjestelmien päivittäminen on hidasta. Muutosten toteuttamiseen esimerkiksi

si ohjeiden uusimisen myötä menee vähintään puoli vuotta. Vasta tällöin ne ovat sekä keskitetyssä järjestelmässä että kuntien järjestelmissä.

#### *Yhteiset ongelmat ja ratkaisuvaihtoehdot*

Keskusvirastojen ja kuntien yhteinen ja nykyjärjestelmässä todennäköisesti ratkeamaton ongelma on, että tietojärjestelmätoimittajat siirtävät vastuun toimimattomuuksista ja ongelmista aina muille toimittajille. Ongelmien ilmaantuessa vian löytäminen on asiakkaalle mahdotonta ja vastuuta siirretään toisille järjestelmätoimittajille. Apua ei voi tämän vuoksi välttämättä saada tai se tulee kalliiksi. Edes syy ongelmaan ei aina selviä.

KUTI:ssa on ollut myös yleinen tiedonsiirto-ongelma, eli Evirassa ei ole kaikkea tietoa, joka kunnista on syötetty järjestelmään. Tämä on vääristänyt raportointia ja toiminnan seuranta.

Ongelman ratkaisu vaatisi aidosti yhtenäisten tietojärjestelmien tai -järjestelmän rakentamista. Käytännössä keskusvirastojen tulisi olla asiassa aktiivisia, koska kuntien on mahdotonta saada aikaan yhtenäistä järjestelmää. Ongelma on niin hyvin tiedostettu, että siihen tulisi löytää tyydyttävä ratkaisu. Ministeriöt ovat tehneet yhteistyötä ongelman ratkaisemiseksi ja hakeneet rahoitusta aloittaakseen kehittämissuunnitelman keskitetyn ja valtion ylläpitämän järjestelmän luomiseksi. Tämä tulee viemään huomattavasti resursseja.

### **3.4 Vaatimus paremmasta jäljitettävyydestä ehkäisisi harmaata taloutta**

#### *Majoitus- ja ravitsemusalan harmaa talous*

Elintarvikevalvonnassa yhtenä kohteena ovat ravintolat. Majoitus- ja ravitsemusalan tilastoitu tilinpäätöstietojen mukainen liikevaihto vuonna 2012 oli 6,0 miljardia euroa, ja tästä ravitsemistoiminnan osuus oli 4,6 miljardia euroa.<sup>76</sup> Vuonna 2008, jolloin alan tuotannon arvo oli 6,1 miljardia euroa, Viranomaisyhteistyön kehittämissuunnitelman (VIRKE) keräämien tietojen mukaan piilotalouden eli pimeän liikevaihdon määrä oli 670 miljoonaa euroa. Harmaa talous arvioitiin alalla noin neljä kertaa yleisemmäksi kuin taloudessa keskimäärin. Tyypillisintä harmaata taloutta alalla

---

<sup>76</sup> [http://www.stat.fi/til/matipa/2012/matipa\\_2012\\_2014-02-13\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/matipa/2012/matipa_2012_2014-02-13_tie_001_fi.html)

on kassan ohi myynti ilman kuittia, pimeiden palkkojen maksaminen ja pimeiden voittojen nostaminen.

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) toteutti 2010–2011 hankkeen, jossa tilastollisin menetelmin etsittiin mahdollisia harmaan talouden yrityksiä alkoholin myynnissä. Hanke tehtiin yhteistyössä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virken kanssa. Hanke oli hyvin onnistunut, sillä luvanhaltijoiden hintatietoihin perustuvat laskennalliset tuloutuspuutiedot täsmäsivät 90 prosentin tarkkuudella tilastollisen puutearvion kanssa.<sup>77</sup> Hanke osoitti, että valvonnan tehokkuutta on mahdollista parantaa.

### *Elintarvikevalvonta*

Elintarvikevalvonnassa ravintoloiden myynnissä olevien tuotteiden alkuperää ei säännöllisesti jäljitetä tositteilla. Aluehallintoviranomaisten haastatteluissa tuli ilmi, että asiaan on kiinnitetty huomiota valvonnan auditoinneissa. Haastatteluissa tositteiden vaatimista pidettiin liian työläänä. Myös osaamispuute voi olla osin syynä siihen, ettei tuotteiden jäljitettävyydessä mennä tälle tasolle.

Asiaan liittyy kaksi puolta: harmaan talouden torjunta ja elintarvikkeiden aito jäljitettävyys. Elintarvikevalvonnan kannalta jälkimmäinen on keskeisessä asemassa. Tuotteiden ostojen varmentaminen laillisiksi parantaisi myös elintarviketurvallisuutta ja ehkäisisi esimerkiksi laittomasti maahan tuotujen elintarvikkeiden myyntiä ravintoloissa.

Yhdellä haastatellulla yhteistoiminta-alueella oli koeluontoisesti vaadittu tositteita ravintolassa myynnissä olevista elintarvikkeista. Varastoihin kohdistetussa tarkastuksessa noin puolesta elintarvikkeista ei tarkastushetkellä löytynyt kuormakirjaa, kuittia tai vastaavaa tositteita. Kuitittomasta tavarasta näytettiin usein kännykästä puhelinnumeroa tai viestiä. Näissä taas toistuivat samat toimijat.

Yksittäisen ravintolan harjoittaman harmaan talouden merkitys on elintarvikkeissa taloudellisesti melko vähäistä. Tuotteiden toimittajat voivat kuitenkin olla jo merkittävämpiä tekijöitä. Myös kilpailun kannalta harmaa talous on ongelma, varsinkin kun kyseisellä alalla kilpailu on muutenkin kovaa, alalietulokynnys on matala ja lopettavien yritysten määrä on suuri.

---

<sup>77</sup> *Valvira (2011).*



### *Valvonnan tehostamisen edut*

Paremmalla jäljitettävyyksivaatimuksella olisi ilmeisiä etuja elintarvikevalvonnassa ja harmaan talouden torjunnassa. Tositteisiin perustuvalla jäljitettävyyksivaatimuksella voitaisiin ehkäistä epämääräisten elintarvikkeiden joutumista käyttöön ravintolaruoan yhteydessä. Epämääräisiä elintarvikkeita voi tulla useammasta lähteestä, esimerkiksi laillisen tuotteen ylikäisyyden johdosta tai harmaan tuonnin kautta. Samalla tositteisiin perustuva jäljitettävyys ehkäisisi ravintoloiden harmaata taloutta ja vaikeuttaisi kassan ohi myyntiä. Verottaja on käsitellyt majoitus- ja ravitsemusalaa ilmiöselvityksessään 2011/3<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> *Vero Skatt, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2011).*

# Liitteet

---

## Liite 1. Webropol-kysely ympäristöterveydenhuollosta kuntien viranomaisille



### **Ympäristöterveydenhuolto**

#### **Kysely ympäristöterveydenhuollosta kuntien viranomaisille**

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on meneillään tuloksellisuustarkastus, jossa selvitetään ympäristöterveydenhuollon hallinnon toimivuutta. Tavoitteena on arvioida laaja-alaisesti tehtävälleen nykyistä organisointitapaa sekä erityisesti siihen kohdistettua valtion ohjausta. Tarkastuksessa ei arvioida yksittäisen kunnan tai yhteistoiminta-alueen toimintaa.

Tämä kysely on osa tarkastuksen tiedonhankintaa. Kysely on lähetetty noin 70 kunnan tai yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuollon johtamisesta vastaavalle henkilölle. Tavoitteena on saada vastaus mahdollisimman monelta ympäristöterveydenhuollon johtajalta, jotta tarkastuksessa saataisiin luotettava kuva toiminnan nykytilasta.

Toivomme, että vastaatte kyselyn kaikkiin kohtiin. Pääosa kysymyksistä perustuu valmiisiin vaihtoehtoihin ("rasti ruutuun") ja kyselyyn sisältyy vain muutama avokysymys. Aikaa vastaamiseen menee noin 20 minuuttia. Mikäli koette, että ette voi kokemuksenne perusteella vastata johonkin kysymykseen, sivuuttakaa se ja siirrykää seuraavaan. **Vastauksia pyydetään 14.11.2013 mennessä.**

Vastaajien yhteystiedot on saatu Viranomaistoimijatietojärjestelmästä

(VTO). Kyselyllä saatuja tietoja käytetään vain tarkastuksessa ja yksittäisiä vastauksia ei käsitellä julkaistavassa tarkastuskertomuksessa tunnistettavasti. Tietosuojaselosteen saa pyydettäessä Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Lisätietoja tarkastuksesta ja kyselystä antavat johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen, sähköposti juho.nurminen@vtv.fi, puh. (09) 432 5732 sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen, sähköposti mikko.koskinen@vtv.fi, puh. (09) 432 5810.

## 1. Taustatiedot

Kunta tai yhteistoiminta-alue

---

Vastaajan nimi

---

Virka-asema

---

Tutkinto tai koulutustausta

---

## **Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen paikallistasolla**

### 2. Ympäristöterveydenhuollon valvonta-alueenne väestöpohja on

- alle 20 000 asukasta
- 20 000 - 39 999 asukasta
- 40 000 - 59 999 asukasta
- 60 000 - 99 999 asukasta
- 100 000 - 149 999 asukasta
- 150 000 asukasta tai enemmän

**3. Mille hallintosektorille/hallintokunnalle ympäristöterveydenhuolto on organisoitu?**

Esim. terveyspalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut, tekninen toimi, rakennustoimi, ympäristötoimi, ympäristönsuojelu jne.

---

**4. Miten luonnehtisitte nykyisen organisaatiomallin toimivuutta?**

---

---

---

**5. Mikäli ympäristöterveydenhuolto järjestetään seudullisena yhteistoimintana, miten arvioisitte yhteistoiminnan hyötyjä tai haittoja?**

---

---

---

**6. Ovatko organisaationne resurssit riittävät, jotta ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa?**

Kyllä

Ei

En osaa sanoa

**7. Mikäli resurssipuutteita on, millä tehtävälueilla ne ovat merkittävimpiä?**

---

**8. Käytetäänkö organisaation tukena ostopalveluita?**

Ei

Kyllä, määritellä merkittävimmät ostopalvelut

\_\_\_\_\_

**9. Merkitkää ne ympäristöterveydenhuollon tehtäväalueet, joissa teillä on käytössä toiminnan tavoitteita ja käytäntöjä ohjaava laatujärjestelmä**

Elintarvikevalvonta

Eläinlääkäripalvelut

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta

Kuluttajaturvallisuus

Terveysturvallisuus

Tupakkavalvonta

**Valtion viranomaisten ohjaus**

**10. Arvioikaa Eviran toteuttamaa elintarvikevalvonnan ohjausta annetuilla väittämillä**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

1 2 3 4 5

Valtakunnallisessa elintarvikevalvontaohjelmassa on määritelty keskeisimmät valvontakohteet selkeästi

Elintarvikevalvontaohjelman painotukset vastaavat kunnallisten valvojen näkemyksiä keskeisistä riskeistä

Elintarvikevalvonnan valvontavaatimukset ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa

- Elintarvikevalvonnan raportointivelvoitteet ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa
- Elintarvikelainsäädännön epäselviin käsitteisiin ja kohtiin annetaan sujuvasti tulkintaohjeita
- Elintarvikevalvonnan projektit ja seurantaohjelmat ovat tarpeellisia kuntakentän näkökulmasta
- Eviran ohjaus tukee elintarviketurvallisuuden toteutumista maan eri osissa

**11. Arvioikaa Eviran toteuttamaa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan ohjausta annetuilla väittämillä**

1=täysin eri mieltä, 2=osittain eri mieltä, 3= ei eri eikä samaa mieltä, 4=osittain samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä

- |   | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Valtakunnallisessa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaohjelmassa on määritetty keskeisimmät valvontakohteet selkeästi     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaohjelman painotukset vastaavat kunnallisten valvojien näkemyksiä keskeisistä riskeistä | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan vaatimukset ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa                         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan raportointivelvoitteet ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan lainsäädännön epäselviin käsitteisiin ja kohtiin annetaan sujuvasti tulkintaohjeita  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan projektit ja seurantaohjelmat ovat tarpeellisia kuntakentän näkökulmasta             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eviran ohjaus tukee eläinten terveyden ja hyvinvoinnin toteutumista maan eri osissa   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**12. Arvioikaa Valviran toteuttamaa terveydensuojeluvalvonnan ohjausta annetuilla väittämillä**

1=täysin eri mieltä, 2=osittain eri mieltä, 3= ei eri eikä samaa mieltä, 4=osittain samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Valtakunnallisessa terveydensuojelun valvontaohjelmassa on määritelty keskeisimmät valvontakohteet selkeästi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveydensuojelun valvontaohjelman painotukset vastaavat kunnallisten valvojien näkemyksiä keskeisistä riskeistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveydensuojelun valvonnan vaatimukset ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveydensuojelun valvonnan raportointivelvoitteet ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveydensuojelun lainsäädännön epäselviin käsitteisiin ja kohtiin annetaan sujuvasti tulkintaohjeita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveydensuojelun valvonnan projektit ja seurantaohjelmat ovat tarpeellisia kuntakentän näkökulmasta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valviran ohjaus tukee terveydensuojelun tavoitteiden toteutumista maan eri osissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13. Arvioikaa Valviran toteuttamaa tupakkalain valvonnan ohjausta annetuilla väittämillä**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Valtakunnallisessa tupakkalain valvontaohjelmassa on määritelty keskeisimmät valvontakohteet selkeästi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tupakkalain valvontaohjelman painotukset vastaavat kunnallisten valvojien näkemyksiä keskeisistä riskeistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tupakkalain valvontavaatimukset ovat kunnallisten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

resurssien kanssa tasapainossa

Tupakkalain valvonnan raportointivelvoitteet ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa ○ ○ ○ ○ ○

Tupakkalain valvonnan epäselviin käsitteisiin ja kohtiin annetaan sujuvasti tulkintaohjeita ○ ○ ○ ○ ○

Tupakkalain valvonnan projektit ja seurantaohjelmat ovat tarpeellisia kuntakentän näkökulmasta ○ ○ ○ ○ ○

Valviran ohjaus tukee tupakkalain valvonnan tavoitteiden toteutumista maan eri osissa ○ ○ ○ ○ ○

**14. Arvioikaa Tukesin toteuttamaa kuluttajaturvallisuusvalvonnan ohjausta annetuilla väittämillä**

1=täysin eri mieltä, 2=osittain eri mieltä, 3= ei eri eikä samaa mieltä, 4=osittain samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä

1 2 3 4 5

Valtakunnallisessa kuluttajaturvallisuuden valvontaohjelmassa on määritelty keskeisimmät valvontakohteet selkeästi ○ ○ ○ ○ ○

Kuluttajaturvallisuuden valvontaohjelman painotukset vastaavat kunnallisten valvojien näkemyksiä keskeisistä riskeistä ○ ○ ○ ○ ○

Kuluttajaturvallisuuden valvontavaatimukset ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa ○ ○ ○ ○ ○

Kuluttajaturvallisuuden valvonnan raportointivelvoitteet ovat kunnallisten resurssien kanssa tasapainossa ○ ○ ○ ○ ○

Kuluttajaturvallisuuden lainsäädännön epäselviin käsitteisiin ja kohtiin annetaan sujuvasti tulkintaohjeita ○ ○ ○ ○ ○

Kuluttajaturvallisuuden valvonnan projektit ja seurantaohjelmat ovat tarpeellisia kuntakentän näkökulmasta ○ ○ ○ ○ ○

Tukesin ohjaus tukee kuluttajaturvallisuusvalvonnan tavoitteiden toteutumista maan eri osissa ○ ○ ○ ○ ○



**15. Arvioikaa ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman kokonaisuuden toimivuutta seuraavien väittämien perusteella**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Keskusvirastojen ohjausvaatimukset muodostavat nyky muodossaan yhdenmukaisen kokonaisuuden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtakunnallinen valvontaohjelma tukee kunnallista suunnittelua	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtakunnallinen valvontaohjelma on laajuudeltaan hallittavissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtakunnallinen valvontaohjelma sisältää liikaa raportointivelvoitteita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16. Perustuvatko ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden (esim. terveydensuojelu, elintarvikevalvonta) nykyiset resurssipainotukset**

- Enimmäkseen perinteisiin ja vakiintuneisiin käytäntöihin
- Enimmäkseen aitoon ja ajan tasalla olevaan riskiarviointiin
- Johonkin muuhun periaatteeseen, mihin
- \_\_\_\_\_
- En osaa sanoa

**17. Tulisiko ympäristöterveydenhuollon eri tehtävälueiden (valvonnan) painopisteitä muuttaa nykytilanteeseen verrattuna?**

1 = painotusta tulisi vähentää huomattavasti, 2 = painotusta tulisi vähentää hieman, 3 = painotus on sopiva, 4 = painotusta tulisi lisätä hieman, 5 = painotusta tulisi lisätä huomattavasti

	1	2	3	4	5
Elintarvikevalvonnan elintarvikehuoneistojen ja laistosten valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Elintarvikevalvonnan alkutuotantopaikkojen valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Eläinlääkäripalveluiden tuotantoeläinpraktiikka	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Eläinlääkäripalveluiden kiireellinen pieneläinpraktiikka	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Eläinlääkäripalveluiden ei-kiireellinen pieneläinpraktiikka	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Kuluttajaturvallisuuden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun asumisterveyden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun talousveden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun uimaveden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun ilmoituksenvaraisten toiminnanharjoittajien valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Tupakkavalvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>

**18.** Mille hallintotasolle tai toimijalle alla olevien ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuu soveltuisi mielestänne parhaiten?

1 = valtion keskushallinto, 2 = valtion aluehallinto, 3 = kuntasektori, 4 = yksityinen sektori

	1	2	3	4
Elintarvikevalvonnan elintarvikehuoneistojen ja laitosten valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elintarvikevalvonnan alkutuotantopaikkojen valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eläinlääkäripalveluiden tuotantoeläinpraktiikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eläinlääkäripalveluiden kiireellinen pieneläinpraktiikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eläinlääkäripalveluiden ei-kiireellinen pieneläinpraktiikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuluttajaturvallisuuden valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Terveydensuojelun asumisterveyden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun talousveden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun uimaveden valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Terveydensuojelun ilmoituksenvaraisten toiminnanharjoittajien valvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Tupakkavalvonta	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>

**19. Arvioikaa seuraavia alueenne aluehallintoviranomaista koskevia väittämiä**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
AVI edistää ja tukee valvonnan suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
AVI edistää ja tukee valvonnan alueellista yhdenmukaisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
AVI edistää ja tukee kunnallisten valvontaviranomaisten osaamista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
AVI tukee ja koordinoi erityistilanteisiin varautumista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
AVI varmistaa valvonnan laatua ohjaamalla laatujärjestelmien kehittämistä ja auditoimalla kuntasektorin toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
AVI kehittää toimintaa antamalla lausuntoja kuntasektorin laatimista suunnitelmista ja niiden toteutum tiedoista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
AVIn ohjaus ja toiminta tulisi yhdistää osaksi keskusvirastojen toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20. Arvioikaa oman alueenne aluehallintoviranomaisen voimavaroja, erikoistumista ja osaamista suhteessa kuntasektorin vastaaviin**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Aluehallintoviranomaisella on riittävät resurssit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aluehallintoviranomaisen osaaminen täydentää kuntien tai yhteistoiminta-alueiden osaamista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aluehallintoviranomaiselta saa neuvoja hankaliin kysymyksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21. Arvioikaa oman alueenne aluehallintoviranomaisen antaman tuen tasoa seuraavilla tehtäväalueilla**

1 = tuki on täysin riittämätöntä, 2 = tukea saa vähäisessä määrin, 3 = tuen määrä on tyydyttävää, 4 = tukea saa hyvin, 5 = tuki on erittäin hyvää

	1	2	3	4	5
Elintarvikevalvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eläinlääkäripalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuluttajaturvallisuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveydensuojelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tupakkavalvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmät**

**22. Arvioikaa KUTI-tietojärjestelmän käyttöönottoa ja sen toimivuutta kuntasektorin näkökulmasta seuraavien väittämien perusteella**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
KUTI-tietojärjestelmä on rakenteeltaan selkeä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KUTI-tietojärjestelmän valmistelussa on kuultu kuntien näkemyksiä tiedon keräämisestä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KUTI-tietojärjestelmän valmistelussa on varmistettu yhteensopivuus kuntien keräämien tietojen kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

KUTI-tietojärjestelmän käyttöönotto on ohjeistettu  
keskusviraston taholta hyvin ○ ○ ○ ○ ○

KUTI-tietojärjestelmän käyttöönotto ei ole lisännyt  
raportointiin käytettävää työaika ○ ○ ○ ○ ○

KUTI-tietojärjestelmän raportointiominaisuudet  
hyödyttävät kuntasektorin toiminnan suunnittelua ja  
seurantaa ○ ○ ○ ○ ○

**23. Arvioikaa YHTI-tietojärjestelmän käyttöönottoa ja sen toimivuutta  
kuntasektorin näkökulmasta seuraavien väittämien perusteella**

1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei eri eikä samaa mieltä, 4 =  
osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

YHTI-tietojärjestelmä on rakenteeltaan selkeä ○ ○ ○ ○ ○

YHTI-tietojärjestelmän valmistelussa on kuultu kun-  
tien näkemyksiä tiedon keräämisestä ○ ○ ○ ○ ○

YHTI-tietojärjestelmän valmistelussa on varmistettu  
yhteensopivuus kuntien keräämien tietojen kanssa ○ ○ ○ ○ ○

YHTI-tietojärjestelmän käyttöönotto on ohjeistettu  
keskusviraston taholta hyvin ○ ○ ○ ○ ○

YHTI-tietojärjestelmän käyttöönotto ei ole lisännyt  
raportointiin käytettävää työaika ○ ○ ○ ○ ○

YHTI-tietojärjestelmän raportointiominaisuudet  
hyödyttävät kuntasektorin toiminnan suunnittelua ja  
seurantaa ○ ○ ○ ○ ○

**24. Arvioikaa käytössänne olevien ympäristöterveydenhuollon tieto-  
järjestelmien toimivuutta ja käytettävyyttä (täsmentäkää vastaukses-  
sanne mihin järjestelmään viittaatte)**

---

---

---

## **Yleiset kommentit**

**25.** Muita yleisiä kommentteja ja havaintoja ympäristöterveydenhuollosta. Mikäli täydennätte jotain edellä olleista kysymyksistä, viitatkaa kommentissanne kysymykseen sen numerolla.

---

---

---

Vahvista vastausten lähetys

# Lähteet

---

## 1. Säädökset ja muut valtiopäiväasiakirjat

A 665/2006. Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta.

A 380/2009. Valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta.

A 78/2011. Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista.

HE 53/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

HE 51/2009 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta sekä elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta

L 693/1976. Tupakkalaki.

L 763/1994. Terveydensuojelulaki.

L 247/1996. Eläinsuojelulaki.

L 23/2006. Elintarvikelaki.

L 410/2009. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta.

L 765/2009. Eläinlääkintähuoltolaki.

L 920/2011. Kuluttajaturvallisuuslaki.

## 2. Kirjalliset lähteet

Aronen Kauko (2013): Valitse keinot tavoitteiden mukaan! Ympäristöterveydenhuollon uudistuksen arviointi IV. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2013.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2014): Raportti terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan toteutumisesta Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden suunnitelmallisessa valvonnassa vuosina 2011 ja 2012. ESAVI/1113/05.14.02/2014.

Evira (2008): Eviran laboratorioselvitys 2008. Eviran julkaisuja 6/2008.

Evira (2013a): Ruoka-apuun luovutettavat elintarvikkeet. Ohje/versio 16035/1, 21.5.2013.

Evira, Tukes ja Valvira (2013): Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011–2014, päivitys vuodelle 2013. Helsinki 2012.

Evira, Tukes ja Valvira (2012): Raportti ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman 2008–2010 toteumasta. Eviran, Tukesin ja Valviran työryhmäraportti 2012, Helsinki.

Evira (2013b): Raportti Suomen elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman toteutumisesta vuonna 2012, Evira/2908/0411/2013.

Hakamäki Pia, Perttilä Kerttu, Hujanen Timo, Ståhl Timo (toim.) (2011): Terveiden edistämisen taloudellinen arviointi kunnissa. Teva-hanke. THL-raportti 11/2011. Helsinki 2011.

Hartikainen Tarja, Lehtonen Sanna, Mehtonen Mikko ja Tyni Tero (2012): Ympäristöterveydenhuollon kustannukset ja maksullisuus. Katsaus 2011–2012. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2012.

Hirn Jorma (2011): Päämääränä koottu ja tehokas ympäristöterveydenhuolto. Helsinki 2011.

Karuvaara Matti (2013): Kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonnan kehittäminen ja uudelleenorganisointi. TEM raportteja 3/2013. Työelämä- ja markkinaosasto 9.1.2013.



Keinänen Jari ja Niemi Veli-Mikko (2014): Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma ja ympäristöterveydenhuolto. Artikkelit Ympäristö ja terveyslehdessä 1/2014.

Lepistö-Mäkivaara Sirpa (2013): Ympäristöterveydenhuollon ja kunnan muiden toimijoiden yhteistyö yhteistoiminta-alueella. Opinnäytetyö YAMK – Kestävä yhdyskunta. Mikkelin ammattikorkeakoulu, maaliskuu 2013.

Maa- ja metsätalousministeriö tiedote 10.3.2014: Eläimen itseisarvo halutaan kirjata uuteen eläinsuojelulakiin.

Manka Marja-Liisa, Brodi Laura ja Heikkilä-Tammi Kirsi (2013): Perusasioista pieniin ihmeisiin – kuntajohtamisen kuva. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 88. Vammala kirjapaino Oy, Sastamala 2013.

Oulasvirta Lasse, Ohtonen Jukka ja Stenvall Jari (2002): Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19, Helsinki.

Partanen Hanne, Partanen-Podduikin Jaana (2013): Erikoistuminen ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä. Opinnäytetyö, Ympäristötekniikka YAMK. Mikkelin ammattikorkeakoulu, huhtikuu 2013.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2012): Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011, Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja, Oulu 2012.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Pönkä Antti (2013): Kunnat ympäristöterveydenhuollon toimijoina, julkaisematon selvitys, versio 17.1.2013.

RAPO (2013): Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Ympäristöterveydenhuollon toimintaedellytykset. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:10. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2001.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014): Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:24. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2014.

Suoniemi Ilpo, Tanninen Hannu ja Tuomala Matti (2003): Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:5.

Valtioneuvoston kanslia (2011): Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja niiden vaikutusten arviointia. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1997): Elintarvikevalvonta. Tarkastuskertomus 3/1997.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004): Tuoteturvallisuusvalvonta. Tarkastuskertomus 69/2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012a): Ohjausjärjestelmätarkastus, osien kuvaus. Taustamuistio: tulosohejaus. 26.4.2012, Dnro: 323/54/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012b): Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa. Tarkastuskertomus 1/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013): Ohjausjärjestelmätarkastus, osien kuvaus. Taustamuistio: säädösvalmistelu. 3.1.2013, Dnro: 323/54/2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita (2010): Tuloksellisuustarkastuksen ohje. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

Valtiovarainministeriö (2011a): Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet. Normihanke-työryhmän ehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011.

Valtiovarainministeriö (2012a): Kohti strategisempaa, kevyempää, poikikihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohejausta. Tulosohejauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Juvenes Print, Tampereen yliopistopaino Oy 2012.

Valtiovarainministeriö (2012b): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, osa I. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.

Valtiovarainministeriö (2013): Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.

Valvira (2011): Taloudellisen luotettavuuden edellytysten valvonta 2011.

Vero Skatt, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2011): Majoitus- ja ravitsemusalan yritykset Suomessa 2011, ilmiöselvitys 2011/3.

### 3. Verkkolähteet

Aluehallintovirastot. Lainattu 21.2.2014.

<http://www.avi.fi/web/avi/aluehallintovirastot;jsessionid=57DA78A17DE888E7BD1C3CD9C7B4CEF3>

Aluehallintovirasto – Ympäristöterveys. Lainattu 20.2.2014.

<http://www.avi.fi/web/avi/ymparistoterveys;jsessionid=B8285E3431C06C21F35ED664D90F0DF7>

Artikkeli ”Kunnallinen ympäristöterveydenhuolto” 28.1.2013:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/terveyspalvelut/ymparistoterveydenhuolto/Documents/kunnallinen-ymparistoterveydenhuolto.pdf>

Evira – Lihantarkastus ja siihen liittyvä valvonta. Lainattu 22.4.2014

<http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/valmistus+ja+myynti/elintarvikkelainsaadanto/lihantarkastus/>

Eviran ohje 18400/2 – Ohje paikalliselle ensisaapumisvalvontaviranomaiselle ensisaapumisvalvonnan suorittamisesta. Lainattu 22.4.2014.

[http://www.evira.fi/files/attachments/fi/elintarvikkeet/tuonti\\_ja\\_vienti/ensisaapumisvalvonta/ohje\\_valvojille\\_ensisaapumisvalvonnan\\_suurittamisesta\\_06052013\\_netissa.pdf](http://www.evira.fi/files/attachments/fi/elintarvikkeet/tuonti_ja_vienti/ensisaapumisvalvonta/ohje_valvojille_ensisaapumisvalvonnan_suurittamisesta_06052013_netissa.pdf)

Helsingin sanomien verkkouutinen: Nokian vesikriisistä tuomittu valitti hoviin, julkaistu 27.9.2011.

<http://www.hs.fi/kotimaa/Nokian+vesikriisist+%C3%A4+tuomittu+valitti+hoviin/a1305546032490>

Iltta-Sanomien verkkouutinen: Nokian vesikriisin hinta jopa 5 miljoonaa euroa, julkaistu 14.5.2008.

<http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288336803013.html>

Kunnat.net – Kunnan tehtävät ympäristöterveydenhuollossa. Lainattu 10.3.2014.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistoterveydenhuolto/tehtavat/Sivut/default.aspx>

Oikeusministeriö – Lainvalmistelun kehittäminen. Lainattu 11.3.2014.

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaatanen/parempisaantely.html>

Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut – Ympäristöterveydenhuollon organisointi. Lainattu 10.3.2014

<http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys/vastuut/organisointi>

Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut – Ympäristöterveys. Lainattu 17.2.2014.

<http://www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys>

Tilastokeskus – Majoitus- ja ravitsemistoiminnan kannattavuus heikkeni vuonna 2012.

[http://www.stat.fi/til/matipa/2012/matipa\\_2012\\_2014-02-13\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/matipa/2012/matipa_2012_2014-02-13_tie_001_fi.html)

Valtioneuvoston periaatepäätös 30.10.2003 annetun elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen muuttamisesta.

[http://www.mmm.fi/attachments/mmm/tiedotteet/5na1h7p5E/VN\\_periaatepaatos\\_elintarvikevalvonta.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/tiedotteet/5na1h7p5E/VN_periaatepaatos_elintarvikevalvonta.pdf)

Ympäristö ja terveys -lehti. Jari Keinänen ja Pertti Forss: Kunnallinen ympäristöterveydenhuolto.

<http://www.ymparistojaterveys.fi/wp-content/uploads/2009/03/ythesitee.pdf>

#### 4. Muut lähteet

Kuntaliiton kysely kuntien ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmistä 2013. PowerPoint-esitys.

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 26.11.2012: Ympäristöterveydenhuollon valvontaa tekevä henkilöstö.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä johtaja Jari Keinäseltä saatu sähköpostitiedonanto 8.4.2014.

## 5. Haastattelut

### *Esiselvityksen haastattelut*

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 19.11.2012, kolme haastateltavaa

Helsingin kaupungin ympäristökeskus 26.11.2012, yksi haastateltava

Työ- ja elinkeinoministeriö 4.10.2012, kolme haastateltavaa

Maa- ja metsätalousministeriö 5.10.2012, kaksi haastateltavaa

Suomen Kuntaliitto 18.10.2012, yksi haastateltava

Sosiaali- ja terveysministeriö 19.10.2012, yksi haastateltava

Keski-Uudenmaan ympäristökeskus 31.10.2013, yksi haastateltava

### *Tarkastuksen haastattelut*

Lahden kaupunki, ympäristöterveydenhuolto, kaksi haastateltavaa, 23.4.2013

Pirkkalan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkö Pirteva, kaksi haastateltavaa, 25.4.2013

Vantaan kaupunki, ympäristöterveydenhuolto, kaksi haastateltavaa, 7.5.2013

Imatran seudun ympäristötoimi, viisi haastateltavaa, 15.5.2013

Lappeenrannan seudun ympäristötoimen ympäristöterveydenhuolto, neljä haastateltavaa, 16.5.2013

Liedon kunnan ympäristöterveyspalvelut / seudullinen valvontayksikkö, yksi haastateltava, 20.5.2013

Kuopion kaupunki, ympäristöterveydenhuolto, kaksi haastateltavaa, 30.5.2013

Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymän ympäristöterveydenhuolto, neljä haastateltavaa, 31.5.2013

Rovaniemen kaupunki (seutukunnallinen yksikkö, ml. Ranua, Pello, Ylitornio ja Kolari), ympäristöterveydenhuolto, neljä haastateltavaa, 5.6.2013

Koillis-Lapin ympäristöterveydenhuollon kuntayhtymä, kolme haastateltavaa, 6.6.2013

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, tuote- ja laitteistovalvontayksikkö, kolme haastateltavaa, 3.12.2013

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, ohjausosasto, kolme haastateltavaa, 19.12.2013

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, eläinten terveys ja ti-toimintakokonaisuus, viisi haastateltavaa, 8.1.2014

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, elintarviketurvallisuuden toimintakokonaisuus, kuusi haastateltavaa, 8.1.2014

Lounais-Suomen aluehallintovirasto, yksi haastateltava, 4.2.2014

Turun kaupunki, ympäristöterveydenhuolto, yksi haastateltava, 4.2.2014

## 6. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, 3.6.2014, 4225/0004/2014

Maa- ja metsätalousministeriö, 3.6.2014, 1164/413/2014

Sosiaali- ja terveysministeriö, 30.5.2014, STM/2023/2014

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, 2.6.2014, 3931/00/2014

Työ- ja elinkeinoministeriö, 3.6.2014, TEM/965/00.06.01/2014

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, 4.6.2014,  
4052/00.03.07/2014

## Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

### Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliittikaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus



- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

#### Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaisso-  
pimukset vuosina 2009–2011

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toi-  
meenpano
- 2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyva-  
hinkojen hallinta ja vastuut
- 3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja  
terveydenhuollossa
- 4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen  
muutokset
- 5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu
- 6/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suhdanneluonteinen korja-  
usavustus
- 7/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ympäristöterveydenhuolto

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-265-7 (PDF)