

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014 Ympäristöterveydenhuolto

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Ympäristöterveydenhuolto-tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena oli ympäristöterveydenhuolto. Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on ehkäistä ja poistaa terveyshaittoja elinympäristöstä. Sillä on monia toimintamuotoja, ja sitä säätelevät useat lait. Ympäristöterveydenhuollosta vastasivat tarkastuksen julkaisun aikaan vuonna 2014 sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriöiden ohella kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa ohjaavat keskusvirastot ja aluehallintovirastot. Varsinainen kenttätyö on pääosin kuntasektorin vastuulla.

Jälkiseurannan toteutus poikkesi olennaisesti suunnitellusta. Alun perin jälkiseuranta oli tarkoitus toteuttaa keväällä 2017. Pääministeri Sipilän hallitus valmisteli kuitenkin tuolloin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, johon myös ympäristöterveydenhuolto kytkeytyi, ja jälkiseurantaa päätettiin lykätä syksyyn 2019. Pääministeri Sipilän hallitus erosi keväällä 2019, ja samalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus raukesi. Pääministeri Rinteen hallitus aloitti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun uudelleen syksyllä 2019, ja tätä valmistelua on jatkanut pääministeri Marinin hallitus. Tarkastusvirastossa päätettiin, että jälkiseuranta toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun keskeneräisyydestä huolimatta, mutta kuitenkin niin, että valmistelu ehtii kunnolla käyntiin. Jälkiseuranta päätettiin tehdä osin siksi, että valmistelussa olevassa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei toistaiseksi olla sisällyttämässä hyvinvointialueen tehtäviin. Tehtävien siirtoa hyvinvointialueille selvitetään myöhemmin monialaisen valmistelun yhteydessä.

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä 22.4.2020 sosiaali- ja terveysministeriölle selvityspyyntö, jossa sitä pyydettiin vastaamaan alla lueteltuihin kysymyksiin. Lisäksi tarkastusvirasto toivoi, että sosiaali- ja terveysministeriö voisi esitellä suunnitelmiaan tai käsityksiään siitä, kuinka ympäristöterveydenhuolto tulevaisuudessa tullaan järjestämään.

- Miten ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämisvastuun kehittämistarpeet on huomioitu tai tullaan huomioimaan lähitulevaisuudessa?
- Miten valvontavelvoitteiden ja käytettävissä olevien voimavarojen tasapainoa on pyritty parantamaan?
- Onko ympäristöterveydenhuollon keskushallinnon johtosuhteita selkiytetty ja aluehallintotason tarpeellisuutta selvitetty tai miten niitä on tarkoitus selkiyttää jatkossa?
- Onko ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden riskejä kartoitettu yhteismitallisesti ja toimintaa ohjattu tämän perusteella?

- Onko ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmiä kehitetty siten, että sekä keskusvirastojen että paikallishallinnon tarpeet tulee huomioitua ja millaisia suunnitelmia on tietojärjestelmien kehittämiseksi?
- Onko selvitetty elintarvikevalvonnan ja harmaan talouden torjunnan yhteistyömahdollisuuksia harmaan talouden toimintaohjelmaa täydennettäessä?

Koronavirusepidemian keväisen tilanteen vuoksi tarkastusvirasto ja ministeriö sopivat, että ministeriö toimittaa selvityksen jälkiseurantaa varten kesälomakauden 2020 jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli jälkiseurannan selvityksen yhdessä maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran kanssa. Selvityksen lisäksi tarkastusvirasto on hyödyntänyt jälkiseurannassa pääministeri Marinin hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

2 Jälkiseurannan havainnot

Ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämisvastuun kehittäminen

Tarkastuksen julkistamisen aikaan vuonna 2014 ympäristöterveydenhuollon johtaminen jakautui kolmelle hallinnonalalle. Tehtävistä vastasi kolme ministeriötä ja kolme keskusvirastoa. Tarkastuksessa havaittiin, että ympäristöterveydenhuollon organisointi eri kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla vaihteli sen mukaan, mille hallintosektorille toiminto sijoittuu. Vastaavasti vaihtelua oli myös siinä, minkä kunnallispoliittisen toimijan alaisuuteen ympäristöterveydenhuolto kullakin alueella kuuluu. Tarkastuksessa suositeltiin, että ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämisvastuun kysymykset tulisi kytkeä tiiviisti kuntarakenteen sekä valtion keskus- ja aluehallinnon uudistuslinjauksiin. Valtioneuvoston tulisi olla asiassa aloitteellinen ja vastuuministeriöiden (STM, MMM, TEM) tulisi aktiivisesti tukea tavoitetta.

Jälkiseurannan selvityksessä kuvataan pääministeri Sipilän hallitusohjelman sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita sekä aluehallinnon uudistamiseen liittyviä tavoitteita. Näiksi mainitaan palvelujen horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio, järjestäjien kantokyvyn vahvistaminen ja julkisen aluehallinnon järjestämisen yksinkertaistaminen. Lisäksi mainitaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskäytäntö perustuisi kuntaa suurempiin itsehallintoalueisiin.

Sipilän hallitus linjasi syksyllä 2015, että itsehallintoalueille osoitettaisiin mahdollisesti myös ympäristöterveydenhuolto. Ympäristöterveydenhuollon kuuluminen itsehallintoalueiden tehtäviin varmistui keväällä 2016. Tällöin todettiin, että itsehallintoalueelle eli maakunnalle kuuluisivat ympäristöterveydenhuollon järjestäminen ja elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan tehtävät. Nämä siirtyisivät maakunnille kunnista, aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista. Samalla kuitenkin linjattiin, että kunta voisi sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä kunnalle laissa säädettävien kriteerien mukaisesti.

Hallituksen esityksen tavoitteena oli, että ympäristöterveydenhuolto järjestettäisiin pääosin maakunnallisena tai riittävän suuressa kunnassa tai kunnissa ympäristöterveydenhuollon tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi. Maakunta- ja sote-uudistus raukesi pääministeri Sipilän hallituksen eron 8.3.2019.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että ympäristöterveydenhuollon järjestäminen selvitetään osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Selvitys toteutettiin loppuvuonna 2019. Pääministeri Marinin hallituksen sote-ministerityöryhmä linjasi sen perusteella, että ympäristöterveydenhuollon tehtävien valmistelua ei toistaiseksi sisällytetä maakunnan tehtäviin (myöhemmin hallituksen esitysluonnoksessa 15.10.2020 maakunnista käytetään hyvinvointialue-termiä). Tehtävien mahdollista siirtoa hyvinvointialueille selvitetään myöhemmin.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ympäristöterveydenhuollon organisointia ja järjestämisvastuuta kehitettiin tarkastuksen jälkeen pääministeri Sipilän hallituskaudella osana muuta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Pääministeri Marinin hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseksi on tulossa eduskuntaan vuoden 2020 lopulla. Esityksen mukaan ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei siirrettäisi hyvinvointialueille, mutta asian selvitystyö jatkuu. Näin ollen ympäristöterveydenhuollon tuleva organisointi ja järjestämistapa ovat edelleen avoimina.

Tulevaa järjestämistapaa käsitellään yksityiskohtaisemmin jälkiseurantaraportin osiossa ”Ympäristöterveydenhuollon järjestämistä koskevia suunnitelmia ja käsityksiä”.

Valvontavelvoitteiden ja voimavarojen tasapaino

Tarkastuskertomuksen päähavainnoissa todettiin, että ympäristöterveydenhuollon ohjauksessa on selkeästi nähtävissä kunta–valtio-suhdetta yleisesti rasittava sisältöohjauksen ja resurssiohjauksen epäsuhta. Havainnoissa todettiin, että kunnallista ympäristöterveydenhuoltoa ohjataan epärealistisilla valvontatavoitteilla ja että valtakunnallisen ohjauksen voidaan katsoa osin irronneen kuntasektorin käytännöistä ja resursseista. Tarkastuskertomuksessa suositettiin, että vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen tulee varmistaa, että kunnille annetut valvontavelvoitteet ja niiden käytössä olevat voimavarat ovat tasapainossa.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteena oli tasapainottaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Tähän pyrittiin muun muassa karsimalla kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Jälkiseurannan selvityksessä todetaan, että eräs tavoite lupa- ja valvontaviranomaistoiminnassa oli siirtyä kohti kustannusvastaavuutta. Tarkoituksena on ollut lisätä kuntien strategista ohjausta yksityiskohtaisen ohjauksen sijaan. Kuntien toimintavapautta palvelujen järjestämisessä on lisätty siten, että yksityiskohtaisesta resurssien ohjaamisesta on siirrytty tavoiteltujen tulosten ohjaamiseen. Terveysturvallisuuden mukaista ilmoitusmenettelyä ja suunnitelmallista valvontaa kevennettiin vuoden 2016 lopulla voimaan tulleella terveydensuojelulain muutoksella.

Selvityksessä kerrotaan, että ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisia valvontaohjelmia on päivitetty. Myös ympäristöterveydenhuollon yhteistä valvontasuunnitelmaa on muutettu strategisempaan suuntaan. Suunnitelmassa korostetaan kuntien omaan riskinarviointiin perustuvan valvontasuunnitelman roolia. Lisäksi toiminnanharjoittajien omavalvontaa toimintansa aiheuttamista riskeistä on korostettu samalla, kun elintarvikelain muutoksella luovuttiin pieniä toimijoita kuormittaneesta vaatimuksesta laatia kirjallinen omavalvontasuunnitelma. Elintarviketietojen julkistaminen on selvityksen mukaan yhdenmukaistanut valvonnan vaatimuksia valvontayksiköiden sisällä ja välillä, samalla kun julkiset tarkastusraportit ovat tarjonneet tarkastustyökalun, joka ei kuormita valvontaa hallinnollisesti samalla tavalla kuin elintarvikelain pakkokeinojen käyttöönotto. Selvityksessä todetaan myös, että kuntiin on perustettu uusia valvontaeläinlääkäreiden virkoja, millä pyritään hoitamaan lisääntyneitä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontatehtäviä. Valtio korvaa tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset eläinlääkintähuoltolain mukaisesti.

Pääministeri Sipilän hallituksen eräänä tavoitteena oli karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Tämä koski myös ympäristöterveydenhuoltoa. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että kuntien ympäristöterveydenhuollon velvoitteita on onnistuttu jossain määrin keventämään. Kuntien omaa riskinarviointia ja toiminnanharjoittajien omavalvontaa on korostettu. Pienten toimijoiden taakkaa on myös kevennetty.

Ympäristöterveydenhuollon johtosuhteiden selkeys ja aluehallinnon rooli

Tarkastushavaintojen mukaan millään ministeriöllä ei ole ympäristöterveydenhuollon johtamisvastuuta. Havainnoissa todettiin, että eriytyneen hallintomallin myötä keskusvirastojen paikallisviranomaisille suunnattujen ohjaussyötteiden kokonaismäärä oli muodostunut mittavaksi eikä ohjausta ole sovittu riittävästi yhteen. Tarkastuksessa suositettiin, että odotettavissa olevista uudistuksista

riippumatta valtioneuvoston tulee selvittää ympäristöterveydenhuollon keskushallinnon johtosuhteet sekä aluehallintotason tarpeellisuus.

Keskushallinto

Jälkiseurannan selvityksessä todetaan, että keskushallinnossa ympäristöterveydenhuolto jakautuu sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille. Muutosta on siis tapahtunut, sillä tarkastuksen antamisen aikaan myös työ- ja elinkeinoministeriöllä oli vastuuta ympäristöterveydenhuollossa kuluttajaturvallisuuslain osalta. Kuluttajaturvallisuuslakia muutettiin vuonna 2015 siten, että silloinen kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta valtiollistettiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon (Tukes). Aluehallintovirastojen kuluttajaturvallisuusvalvontaa koskeva ohjaustehtävä poistettiin ja kuluttajaturvallisuusvalvonta irrotettiin kuntien ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta. Muutos tuli voimaan keväällä 2016.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus jakautuu siis nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa terveydensuojelu- ja tupakkalain mukaista toimintaa ja maa- ja metsätalousministeriö elintarvike- ja eläinlääkintähuoltolain sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien lakien mukaista toimintaa. Jälkiseurannan selvityksen mukaan yhteistyö näiden kahden ministeriön välillä on toiminut hyvin. Tästä esimerkkinä mainittiin pääministeri Sipilän hallituskauden maakuntaudistuksen valmistelu ja pääministeri Marinin hallituksen työn tukeminen ympäristöterveydenhuollon osalta.

Kuluttajaturvallisuuslain muutoksen jälkeen keskusvirastoista ympäristöterveydenhuoltoa ovat ohjanneet Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira (STM) ja Ruokavirasto (MMM). Ruokavirasto aloitti toimintansa vuoden 2019 alussa, kun Elintarviketurvallisuusvirasto, Maaseutuvirasto ja osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikkapalveluista yhdistettiin yhdeksi virastoksi. Kentän ohjausta on keskushallinnossa siis keskitetty tältäkin osin.

Selvityksessä kerrotaan, että Valvira ja Ruokavirasto ovat viime vuosina tiivistäneet yhteistyötään. Selvityksen mukaan virallisempaa yhteistyötä edustavat erilaiset työryhmät, joita on perustettu sekä säännöllistä tiedonvaihtoa että yksittäisiä hankkeita varten. Käytännön päivittäistä yhteistyötä tehdään asiantuntijatasolla tarpeen mukaan matalalla kynnyksellä. Selvityksessä todetaan, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudelle tämä tarkoittaa entistä yhtenäisempää ohjausta.

Aluehallintovirastot

Pääministeri Sipilän hallitus linjasi kesällä 2018, että maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä 1.1.2021 perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova osana uudistuksen kokonaisuutta.

Selvityksen mukaan Luova olisi ollut uudenlainen, monialainen virasto, johon oli tarkoitus koota valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä monelta eri viranomaiselta. Näitä olivat aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, KEHA-keskus (ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto), Valvira ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela. Valviran ja aluehallintovirastojen terveydensuojelu- ja tupakkalain mukaiset tehtävät oli tarkoitus keskittää lupa- ja valvontavirasto Luovaan.

Selvityksessä todetaan, että tehtävien yhdistämisellä Luovaan olisi mahdollistettu virastorakenne, joka olisi tehostanut viranomaisresurssien käyttöä ja tällä tavoin turvannut voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyyttä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa. Tehtävien kokoamisen myötä aluehallintovirastot ja Valvira olisivat päättäneet toimintansa siten, että ympäristöterveydenhuollon ohjausrakenteesta olisi poistunut yksi hallinnon taso mahdollistaen tehokkaamman ja vaikuttavamman ohjauksen.

Selvityksessä kerrotaan, että aluehallintovirastojen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävät olisi uudistuksen myötä siirretty pääsääntöisesti maakuntiin (toimeenpanotehtävät), mutta joiltakin osin myös Ruokavirastoon (ohjaustehtävät sekä eräät keskittämistehtävät).

Luova-hanke keskeytyi pääministeri Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistuksen rauettua.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ympäristöterveydenhuollon johto keskushallinnon tasolla on tiivistynyt. Kun aiemmin toimintaa johti kolme ministeriötä ja kolme keskusvirastoa, on molempia jäljellä nyt kaksi. Aluehallinnon tasolla pääministeri Sipilän hallituksen tavoite oli koota muun muassa ohjaus- ja valvontatehtävät uuteen virastoon, mutta hanke raukesi, ja aluehallinnon rooli täsmenyy myöhemmin.

Riskien yhteismitallinen kartoitus ja toiminnan ohjaus

Tarkastuksen päähavainnoissa todettiin, että ympäristöterveydenhuollon toimialakohtaisten valvontatavoitteiden määrittely perustui keskusvirastokohtaisiin riskianalyyseihin ja niiden perusteella tehtyihin tarveanalyyseihin. Riskiarvioita tehtiin vaihtelevin menetelmin, ja virastojen välinen vuorovaikutus riskien arvioinnissa jäi olemattomaksi. Havainnoissa todettiin, että linjauksia ympäristöterveydenhuollon toimialojen välisistä painopistejaoista on mahdollista tehdä ainoastaan hallinnonalarajat ylittävällä riskianalyyseillä ja sen perusteella määritellyillä valvontatarpeilla. Tarkastuksessa suositettiin, että vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen tulee yhteistyössä varmistaa, että ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden riskit kartoitetaan yhteismitallisesti ja toimintaa ohjataan tämän perusteella.

Jälkiseurannan selvityksessä todetaan, että ympäristöterveydenhuollon viranomaistehtävistä säädetään terveydensuojelulaissa, elintarvikelaissa, tupakkalaissa ja eläinlääkintähuoltolaissa. Useilla ympäristöterveydenhuollon toimialoilla on yhteiset vaatimukset kaikkialla Euroopan unionissa. Selvityksen mukaan erityisen tarkasti EU säätelee sitä, mitkä ovat elintarvikevalvonnan virallisen valvonnan perusteet ja miten valvontaa suoritetaan elintarvikkeiden turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin varmistamisessa. EU-lainsäädännöllä säädelään myös tupakkaa, talousvettä ja uimarantavettä. Selvityksen mukaan EU edellyttää tietyillä osa-alueilla yksityiskohtaisesti harmonisoitua valvontaa ja seuranta.

Jälkiseurannan selvityksessä arvioidaan, että ympäristöterveydenhuollon riskien yhteismitallinen kartoittaminen on monitahoinen asia, sillä siinä on kyettävä vertaamaan erilaisten riskien hallintaa. Selvityksen mukaan tarkastuksen jälkeen yhteismitallisuutta on parannettu useilla eri toimenpiteillä. Valvonnan ohjauksessa on entistä vahvemmin painotettu sitä, kuinka ympäristöterveydenhuollossa kaikkea valvontaa on tehtävä pääsääntöisesti riskiperusteisesti. Kun riskiperusteisuus on kaikkien ympäristöterveydenhuollon toimialojen valvonnan keskiössä, riskejä sovitetaan yhteen valvontaa soveltavan kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikössä. Selvityksessä arvioidaan, että tällaista paikalliset olot huomioivaa tarkastelua voidaan pitää jossain määrin yhteismitallisena. Riskinarviota sovelletaan paikallistuntemuksen perusteella, eikä valtakunnallisesti yleispätevää yhteismitallista riskinarviota pitäisi ilman sitä tehdä.

Selvityksen mukaan tarkastuksen jälkeen valvontaa ja muita viranomaistehtäviä on entistä enemmän pyritty ohjaamaan yhtenäisesti, jos vain mahdollista. Ympäristöterveydenhuoltoa ohjaavien keskusvirastojen, Valviran ja Ruokaviraston, vuoropuhelua ja yhteistyötä on tiivistetty entisestään. Vuoden 2019 alusta käyttöön otetun keskitetyn VATI-tietojärjestelmän ansiosta ympäristöterveydenhuollon viranomaisilla on tulevaisuudessa käytössään yhteinen valtakunnallinen valvontatoiminnan tietojärjestelmäkokonaisuus. Selvityksessä kerrotaan, että se mahdollistaa tehokkaan ja ajantasaisen viranomaistoiminnan sekä tehokkaan yhteistyön ja tiedonvaihdon yli viranomaisrajojen. VATI tukee ympäristöterveydenhuollon yhtenäisiä toimintaprosesseja. Selvityksessä mainitaan, että eläinlääkintähuolto ei sisälly VATI-tietojärjestelmään.

Jälkiseurannan selvityksestä, kuten itse tarkastuksestakin, ilmenee se, kuinka hankalaa ympäristöterveydenhuollon riskien yhteismitallinen kartoittaminen on. Sääteleviä lakeja on useita, minkä lisäksi EU säätelee valvontaa monilta osin. Selvityksen perusteella yhteismitallisuudessa on kuitenkin päästy eteenpäin huomioimalla paremmin paikalliset olot ja tiivistämällä keskusvirastojen yhteistyötä.

Tietojärjestelmien kehittäminen

Tarkastuksen päähavainnoissa todettiin, että kuntia ei otettu suoraan mukaan keskusvirastoille rakennettuihin uusiin tietojärjestelmiin. Yhteys kuntien järjestelmistä keskitettyihin järjestelmiin toteutettiin rajapintaratkaisuna. Ratkaisu osoittautui epäonnistuneeksi. Kokonaisuuden käyttö tuli kalliiksi, tiedon siirrossa oli ongelmia eivätkä kunnat saaneet uusista järjestelmistä tarvitsemiaan tietoja. Tarkastusvirasto suositti, että ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmissä tulisi päästä aidosti yhteisiin järjestelmiin, joissa huomioidaan sekä keskusvirastojen että paikallishallinnon tarpeet. Suosituksissa todettiin, että keskusvirastojen tulisi olla asiassa aloitteellisia.

Jälkiseurannan selvityksessä kerrotaan, että ympäristöterveydenhuollon keskitetyn toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmän (VATI) toteutus aloitettiin vuonna 2016. VATI kattaa elintarvike-, terveydensuojelu- ja tupakkalain mukaiset viranomaistehtävät. Sillä korvattiin kuntien aiemmin käyttämät järjestelmät sekä KUTI ja YHTI. KUTI-tietojärjestelmällä rekisteröitiin elintarvikevalvontaa ja YHTI-tietojärjestelmällä terveydensuojelulain, kuluttajaturvallisuuslain ja tupakkalain mukaista valvontaa.

Selvityksen mukaan VATIn ensimmäiset vaiheet otettiin käyttöön vuonna 2019. Kehitystyötä jatketaan Ympäristöterveydenhuollon valvontajärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen -hankkeessa (YTVK-hanke) vuosina 2020–2021. Järjestelmään tulee mukaan enemmän sähköistä asiointia sekä osuus, jolla katetaan kuntien tarpeet eläinten hyvinvoinnin viranomaistehtävissä. Järjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä vastaavat keskusvirastot Ruokavirasto ja Valvira. Kehittämiseen osallistuvat myös kunnalliset valvontayksiköt, jotka tuovat mukaan käyttäjien tarpeita ja kokemuksia.

Selvityksen mukaan eläinlääkintähuollossa otettiin vuonna 2014 käyttöön ELVI-tietojärjestelmä, jota käytetään aluehallintovirastojen ja tarkastuseläinlääkärien suorittamissa eläinsuojeluvalvonnoissa (maatilat ja eläinten kuljetus). Parhailaan on kehitteillä eläinten terveyden hallinnan tietojärjestelmä ELTE, joka on tarkoitus ottaa vaiheittain käyttöön vuosina 2021–2022. Järjestelmä kattaa eläintautitausten ja -epidemioiden hallinnan, eläinten terveyden ja lääkitsemisen valvonnan sekä mikrobilääkekäytön tiedonkeruun. Järjestelmän käyttäjiä ovat Ruokavirasto, aluehallintovirastot, kunnat ja kunnan-eläinlääkärit.

Selvityksessä kerrotaan, että YTVK-hankkeen yhteydessä toteutetaan tietojärjestelmä kunnaneläinlääkärin vastuulla olevia eläinsuojeluvalvontoja varten. Järjestelmä valmistuu vuonna 2022, ja se sijoittuu ELTE-tietojärjestelmän yhteyteen. Selvityksessä mainitaan myös, että lisäksi on suunnitteilla hanke hallinnoimaan eläintoimialan ilmoituksia, lupia ja hyväksymisiä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tietojärjestelmiä on kehitetty aktiivisesti tarkastuksen julkaisun jälkeen. Kehitystyötä myös jatketaan edelleen, ja suunnitteilla on parannuksia siihen, miten kuntien tarpeet voidaan ottaa huomioon.

Harmaan talouden torjunta

Tarkastuksessa todettiin, että elintarvikevalvonnassa ravintoloiden myymien tuotteiden alkuperää ei pääsääntöisesti jäljitetä tositteiden avulla. Kun asiaa oli koeluontoisesti vaadittu ravintoloilta, niillä ei ollut esittää kuormakirjaa, kuittia tai vastaavaa tositetta jopa puolesta myynnissä olevista elintarvikkeista. Tarkastusvirasto suositti, että elintarvikevalvonnan ja harmaan talouden torjunnan yhteistyömahdollisuuksia tulisi selvittää harmaan talouden toimintaohjelmaa täydennettäessä. Tuotteiden parempi jäljitettävyyttä parantaisi elintarvikkeiden turvallisuutta ja samalla ehkäisisi harmaan talouden toimintamahdollisuuksia ravintola-alalla.

Jälkiseurannan selvityksessä kerrotaan, että Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (tuli osaksi Ruokavirasto vuoden 2019 alusta) liittyi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman (2016–2020) hankkeisiin kuuluvaan tilannekuvatoiminnon toimituskuntaan vuonna 2017.

Lisäksi selvityksessä kerrotaan, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman vuosien 2021–2024 hankkeissa Ruokavirasto on mukana aikaisempaa tiiviimmin. Evira ja Harmaan talouden selvitysyksikkö tekivät yhteistyössä vuosina 2017–2018 selvityksen, jossa elintarvikealan yritysten elintarvikevalvonnan OIVA-tulokset ja velvoitteidenhoitoselvitysten (Harmaan talouden selvitysyksikön eri viranomaisilta kokoamat tiedot) tiedot yhdistettiin toisiinsa. Selvitys osoitti, että huonoimpia OIVA-valvontatuloksia saaneilla yrityksillä oli keskimäärin enemmän ongelmia julkisoikeudellisten maksuvelvoitteiden hoitamisessa kuin yrityksillä, jotka saivat parempia arvosanoja. Tulosten perusteella elintarvikelakiin lisättiin vuoden 2020 alusta elintarvikealalla toimimisen edellytykseksi niin sanottu luotettavuusvaatimus.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että harmaan talouden torjunta on tullut osaksi myös ympäristöterveydenhuollon tehtäväkenttää.

Ympäristöterveydenhuollon järjestämistä koskevia suunnitelmia ja käsityksiä

Kuten edeltä on ilmennyt, ympäristöterveydenhuolto on osa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja siten edelleen muutoksen tilassa. Tarkastusvirasto toivoikin jälkiseurannan selvityspyyntönsä, että sosiaali- ja terveysministeriö voisi esitellä suunnitelmiaan tai käsityksiään siitä, kuinka ympäristöterveydenhuolto tulevaisuudessa tullaan järjestämään.

Selvityksessä kerrottiin, että pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan ympäristöterveydenhuollon järjestäminen osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta selvitetään. Sote-ministeriryhmän vuoden 2019 loppupuolella tekemän päätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö teki yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa asiasta selvityksen 10.11.2019–15.12.2019.

Ministeriöiden sote-ministeriryhmän päätöksestä tekemän selvityksen tavoitteena oli arvioida ympäristöterveydenhuollon tulevaisuuden järjestämisen vaihtoehtojen toteutettavuus. Vaihtoehtoina olivat seuraavat:

- Ympäristöterveydenhuolto järjestetään kuntarakenteissa kuntien välisenä yhteistyönä yhteistyössä esimerkiksi kuntien ympäristönsuojelun ja/tai rakennusvalvonnan kanssa (nykytilanteen kaltainen).
- Ympäristöterveydenhuolto järjestetään maakunnissa osana sosiaali- ja terveydenhuollon ja/tai pelastustoimen rakenteita.

Ministeriöt toteuttivat selvityksensä siten, että ne lähettivät ympäristöterveydenhuollon yhteistointiminta-alueille, aluehallintovirastoille, keskusvirastoille ja keskeisille ministeriöille sekä Kuntaliitolle Webropol-kyselyn järjestämisen toteuttamisvaihtoehtojen soveltavuudesta tulevaisuudessa. Ne kokosivat selvitykseensä lisäksi yhteenvedon muista tuoreista aiheista koskevista selvityksistä.

Ministeriöiden selvityksen ja sen yhteydessä toteutettu kyselyn mukaan kunnissa, aluehallintovirastoissa, keskusvirastoissa sekä ministeriöissä nähdään molemmissa vaihtoehtoissa sekä haasteita että mahdollisuuksia. Molempia vaihtoehtoja koskevat perustelut olivat ymmärrettäviä, mutta ympäristöterveydenhuollon sijoittuminen jatkossakin kuntarakenteisiin sai enemmän kannatusta. Jälkiseurantaa varten laaditussa selvityksessä todetaan, että ohjausjärjestelmän kehittämiseksi ja toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi olisi rakenteellisten vaihtoehtojen selvitystyötä tarkoituksenmukaista jatkaa vielä myöhemmin.

Kysely ei sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tuonut paljon uutta siihen, mitä ympäristöterveydenhuollon keskeisistä yhteistyöpinoista tiedetään ja mikä yhteistyön merkitys on ympäristöterveydenhuollon toimintaan. Kyselyyn vastanneet perustelivat kattavasti ja laajasti sekä sitä, miksi ympäristöterveydenhuolto voisi jatkaa kuntarakenteissa esimerkiksi ympäristönsuojelun ja/tai

rakennusvalvonnan kanssa, että sitä, miksi se voisi siirtyä sosiaali- ja terveydenhuollon mukana maakuntiin. Tämä osoittaa ministeriön mukaan sen, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudella on erittäin laajat yhteistyöpinnat kunnan sisällä sekä myös ulospäin.

Pääministeri Marinin hallituksen sote-ministeriryhmä linjasi, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei tässä vaiheessa sisällytetä maakunnan/hyvinvointialueiden tehtäviin. Tehtävien siirtoa hyvinvointialueille selvitetään myöhemmin monialaisen valmistelun yhteydessä. Samalla ministeriryhmä totesi, että ympäristöterveydenhuollon järjestelyt vaihtelevat eri puolilla Suomea. Esimerkiksi Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla toimintoja on koottu laajoille, kuntaa suuremmille alueille. Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö tukevat näiden alueellisten erityispiirteiden säilyttämistä.

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö on käynnistynyt kesällä 2020, ja työn tulee olla valmis vuoden loppuun mennessä. Keskeisenä tavoitteena on selvittää, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirretään maakunnille. Myös Valviran ja aluehallintovirastojen sote-palvelujen valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt selvitetään samassa yhteydessä. Parlamentaarisen työn valmistuttua hallitus valmistelee lainsäädännön.

Jälkiseurannan selvityksessä todetaan, että aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen ryhmä arvioi sote-ministeriryhmän päätöksen mukaisesti myös sen, siirretäänkö ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu kuntia suuremmille alueille. Selvityksen mukaan syksyllä 2020 sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö tukevat parlamentaarista työtä tältä osin aktiivisesti. Lisäksi ministeriöt tekevät yleiset arviot siitä, mitä vaikutuksia siirrolla olisi ja mitä toimenpiteitä siirto edellyttäisi. Lisäksi ministeriöt arvioivat tarvittavat toimenpiteet, jos ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu jää kuntiin.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Ympäristöterveydenhuoltoa koskeneessa tarkastuksessa tarkastusvirasto kiinnitti huomiota hajautuneeseen organisaatorakenteeseen ja johtosuhteisiin, resurssien ja vastuiden epätasapainoon, riskien yhteismitalliseen kartoittamiseen, tietojärjestelmäongelmiin ja harmaan talouden torjuntaan. Tarkastusvirasto suositteli, että ympäristöterveydenhuoltoa kehitettäessä kysymykset järjestämisvastuusta kytetään tiiviisti uudistuksiin, keskushallinnon johtosuhteet selvitetään ja ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden riskit kartoitetaan yhteismitallisesti. Tarkastusvirasto kehotti myös huolehtimaan siitä, että kuntien ympäristöterveydenhuoltoa koskevat valvontavelvoitteet ja resurssit ovat tasapainossa ja että tietojärjestelmät ovat aidosti yhteisiä ja niissä huomioidaan sekä keskusvirastojen että paikallishallinnon tarpeet. Lisäksi tarkastusvirasto katsoi, että elintarvikevalvonnan ja harmaan talouden torjunnan yhteistyömahdollisuuksia tulisi selvittää.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ympäristöterveydenhuoltoa on kehitetty tarkastuksen jälkeen useilla tahoilla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten valmistelujen yhteydessä. Toisaalta tämä ympäristöterveydenhuollon tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttava uudistus on yhä kesken, mikä näkyy myös jälkiseurannan selvityksen vastauksissa. Esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon tuleva organisointi ja järjestämistapa ovat edelleen avoimia.

Velvoitteiden ja resurssien epäsuhtaan korjaamisessa on jossain määrin edistytty, kun kuntien ympäristöterveydenhuollon velvoitteita on onnistuttu hieman keventämään. Myös ympäristöterveydenhuollon johto keskushallinnon tasolla on tiivistynyt. Selvityksen perusteella hankalassa riskien yhteismitallistamisessa on edistytty huomioimalla paremmin paikalliset olot ja tiivistämällä keskusvirastojen yhteistyötä. Tietojärjestelmiä on viime vuosina kehitetty, ja kehitystyötä on tälläkin hetkellä käynnissä. Myös harmaan talouden torjuntaan ympäristöterveydenhuollossa on kiinnitetty huomiota, ja siihen osallistutaan keskusvirastotasolla.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö yhdessä muiden ympäristöterveydenhuollon toimijoiden kanssa ovat huomioineet tarkastuksen suositukset kehittäessään ympäristöterveydenhuoltoa. Erillistä jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Ympäristöterveydenhuollon kehitystä on kuitenkin aiheellista edelleen seurata sosiaali- ja terveydenhuollon ja hallinnollisten uudistusten yhteydessä.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Juho Nurminen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Sosiaali- ja terveysministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Ruokavirasto
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto