



Terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan ohjaus – tulevaisuuden järjestämismahdollisuuksien arviointi

Outi Lepistö
Matti Karuvaara
28.11.2016



Sisällysluettelo

1.	Tiivistelmä	3
2.	Hankkeen tausta ja tavoitteet	4
3.	Tausta-aineisto	5
4.	Valvontayksiköiden edustajien näkemykset	8
5.	Aluehallintovirastojen edustajien näkemykset	12
6.	Keskusvirastojen edustajien näkemykset	15
7.	Ministeriöiden edustajien näkemykset	21
8.	Yhteenveto ja johtopäätökset	27
9.	Haastatellut tahot	30
10.	Liitteet	32
11.	Lähteet	36

1. Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö selvittivät terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan keskusvirastotason ohjauksen organisointivaihtoehtoja osana tulevaa maakuntauudistusta. Selvitys toteutettiin 24.10-30.11.2016 ja sen tavoitteena oli kartoittaa näiden toimialojen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä ja arvioida tulevia organisointivaihtoehtoja. Selvitys toteutettiin haastattelemalla toimialan edustajia kunta-, keskusvirasto- ja ministeriötasolla.

Haastatellut tahot olivat yksimielisiä siitä, että ympäristöterveydenhuollon ohjaus kaipaa uudistamista. Myös aiemmissa selvityksissä on päädytty samankaltaisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Suurimpina ongelmina ohjauksessa pidetään eri sektoreiden keskinäistä epäyhtenäisyyttä ja tiedon kulun ja vuorovaikutuksen puutteita. Myös tutkimustiedon ja kansanterveydellisen vaikuttavuuden puute päätöksenteon taustalla sekä ohjauksen kyvyttömyys selkeästi linjata toiminnan tavoitteet ja niiden keskinäinen tärkeysjärjestys koetaan epäkohtina.

Organisointitavasta ja hallinnollisesta sijainnista riippumatta vastaajat pitävät tärkeimpinä ohjauksen yhdenmukaistamista, ohjaavan tahon henkilöstön käytännön työhön liittyvän osaamisen varmistamista ja linjausten ja priorisoinnin selkeyttä.

Tausta-aineistoon ja haastatteluihin perustuen suositeltavimpana vaihtoehtona pidetään selvityksen toimeksiannon vaihtoehtoa numero 3: ”Ohjaus siirtyy Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL:lle terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan osalta ja säilyy edelleen Evirassa elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon osalta.”

THL voisi tulevaisuudessa olla vahva sosiaali- ja terveysministeriön alainen toimija, joka tarjoaa sekä asiantuntijuutta että strategista, kansanterveysnäkökulmaan perustuvaa ohjausta. Vuoropuhelu maakuntien kanssa tulisi todennäköisesti toimimaan hyvin, koska yhteistyö valvontayksiköiden kanssa on nyt jo tiivistä. THL ja Evira olisivat jatkossa omien toimialojensa tasavertaiset toimijat, joilla molemmilla on sekä asiantuntija – että ohjaustehtäviä.

Muista annetuista vaihtoehtoista parhaana pidettiin vaihtoehtoa, jossa ohjaus siirtyy tulevalle Valviralle tai Luovalle terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan osalta ja säilyy edelleen Evirassa elintarvike- ja eläinlääkintähuollon osalta.

Mikäli syntyy STM:n toimialan valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto, olisi luontevaa, että tupakkavalvonnan ja terveydensuojelun ohjaus olisi samassa virastossa. STM:n alaisten virastojen epäselvä tulevaisuus kuitenkin vaikeuttaa näiden vaihtoehtojen arviointia ja tämä kokonaisratkaisu tulee vaikuttamaan huomattavasti tilanteeseen.

2. Hankkeen tausta ja tavoitteet

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö selvittivät terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan keskusvirastotason ohjauksen organisointivaihtoehtoja osana tulevaa maakuntauudistusta. Selvitys toteutettiin 24.10-30.11.2016. Selvityshenkilöinä toimivat Matti Karuvaara ja Outi Lepistö.

Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa näiden toimialojen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä ja arvioida tulevia organisointivaihtoehtoja. Selvitystyössä huomioitiin kunnallisen ympäristöterveydenhuollon sekä ohjauksen eri tasojen edustajien näkemyksiä. Lisäksi hyödynnettiin aiempia, aiheeseen liittyviä selvityksiä ja maakuntauudistuksen aineistoa. Taloudellisia vaikutuksia ei arvioitu.

Hanke jakaantui seuraaviin osa-alueisiin

Terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan keskusvirastotason ohjauksen järjestämisen vaihtoehtojen arviointi. Vaihtoehtoina olivat seuraavat organisointitavat

1. Ohjaus säilyy nykyisen kaltaisena Valvirassa ja Evirassa. Aluehallintovirastojen tupakka- ja terveydensuojeluresurssit (9 htv) siirretään Valviraan
2. Ohjaus siirtyy kokonaan Eviraan ja aluehallintovirastojen (9 htv) + Valviran (5 htv) terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan resurssit siirretään Eviraan
3. Ohjaus siirtyy THL:lle terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan osalta (aluehallintovirastojen ja Valviran resurssit) ja säilyy edelleen Evirassa elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon osalta.
4. Ohjaus siirtyy kokonaisuudessaan THL:lle. Aluehallintovirastojen ja Valviran terveydensuojelu- ja tupakkaresurssit ja Eviran osalta maakunnan suora ohjausresurssi siirretään THL:lle.
5. Ohjaus siirtyy kokonaisuudessaan tulevalle valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto Luovalle. Aluehallintovirastojen ja Valviran tupakka- ja terveydensuojeluresurssi sekä Eviran osalta maakunnan suora ohjausresurssi siirretään Luovaan.

Eri tahojen näkemykset esitettyjen vaihtoehtojen

- vahvuuksista suhteessa toiminnan järjestämiseen ja ohjaukseen
- heikkouksista suhteessa toiminnan järjestämiseen ja ohjaukseen
- vaikutus yhteistyöhön läheisten toimijoiden kanssa

Yhteenveto ja selvityshenkilöiden näkemys kahdesta parhaasta vaihtoehdosta

3. Tausta-aineisto

Maa- ja metsätalousministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö käynnistivät keväällä 2015 **esiselvityksen** ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen vaikutuksista (Nevas & Lepistö 2015). Esiselvitysaineistossa ei noussut esille selkeää tarvetta tai toiveita toimialan valtiollistamiselle. Suurin osa vastaajista kannatti ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilyttämistä samassa organisaatiossa.

Erityisesti valvonnan tehokkuuden ja sujuvuuden nähtiin voivan lisääntyä, jos valtiollistamisen myötä ohjaus tehostuu ja yhdenmukaistuu ja ”ylimääräiset” väliportaavat jäävät pois. Tämän hetkistä valvontayksiköiden ongelmista esille nousevat resurssien epätasainen jakautuminen ja yhdenmukaisuuden puute valvonnan vaatimuksissa ja maksuissa.

Valvontayksiköiden johtajat ovat merkittävässä asemassa valvonnan laadun ja turvaamisessa. Haastavan toimintakokonaisuuden johtaminen vaatii entistä laaja-alaisemman substanssiosaamisen lisäksi myös ammattitaitoista johtamisosaamista. Yksiköiden johtajille suunnattua tukea ja syventävää koulutusta tulisikin pyrkiä lisäämään.

Esiselvityksessä johtopäätöksinä todetaan muun muassa, että

- Ohjausketjuja tulisi lyhentää ja selkeyttää, jolloin ohjaus saadaan yhdenmukaistettua paikallistasolle saakka.
- Valvonnan tarpeisiin tulisi olla käytössä yhdenmukainen tietojärjestelmä, joka vähentäisi kohtuutonta raportointiin käytettävää työaika.
- Seutuyksiköiden kokoa voitaisiin vielä nykyisestään kasvattaa. Erityistä osaamista vaativien, harvinaisten tai usean kunnan alueelle ylettyvän toiminnan valvonta voitaisiin suorittaa erikoistuneiden, valtakunnallisesti tai alueellisesti toimivien valvojien toimesta.
- Mahdollisia valtiollistettavia osa-alueita voisivat olla eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä elintarvikevalvonta. Mikäli osa ympäristöterveydenhuollosta valtiollistettaisiin, tulisi huolehtia erityisesti kuntiin jäävien sektoreiden riittävästä resursoinnista ja osaamistasosta. Ennaltaehkäisevä kansanterveysnäkökulma tulee tällöin säilyttää toiminnan lähtökohtana ja erityisesti elintarvike- ja vesivälitteisiin epidemioihin sekä zoonooseihin liittyvä osaaminen ja resursointi varmistaa myös paikallistasolla.
- Aineiston pohjalta nousi esiin voimakkaasti ristiriitaisia näkemyksiä aluehallintovirastojen roolista paikallisen valvonnan tukena ja yhteistyökumppanina. Jatkotoimena tulisikin uudelleen arvioida avoimille asetettuja tehtäviä ja niiden toteutumista sekä pohtia avien roolia osana valvonnan kokonaisuutta. Selvityksen mukaan tulisi pohtia avien resurssien siirtämistä valvontayksiköihin lisäten samanaikaisesti niiden laajuutta ja kehittämällä osaamistasoa entisestään.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa selvitti syksyllä 2015 ympäristöterveydenhuollon **ohjauksen uudistamiseen** tarvittavia vaihtoehtoja. Selvitysmies Matti Karuvaara päätyi ehdottamaan muun muassa seuraavia toimenpiteitä.

- Nykyistä lakia ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista voitaisiin laajentaa koskemaan myös ympäristöterveydenhuollon järjestämistä, johtamista, ohjaamista sekä muuta yhteistoimintaa koskevaksi laiksi.
- Nykyisten yhteistyömuotojen (YTH- ryhmä sekä Ymppi- ryhmä) status ja tehtävät voitaisiin määritellä lain muutoksen yhteydessä, jolloin niiden velvollisuudeksi tulisi yhdenmukaistaa kaikkea ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen vaikuttavaa suunnittelua ja ohjausta.
- Edellä ehdotetun lisäksi voitaisiin ympäristöterveydenhuollon johtovastuuta täsmentää nimeämällä yksi ministeriö johtamaan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Kun nykyisellään ympäristöterveydenhuollon koordinaatiosta vastaa sosiaali- ja terveysministeriöllä, olisi varsin perusteltua, ottaen huomioon ympäristöterveydenhuollon kaikkien toimialojen luonteen ihmisten, ravinnon, eläinten sekä elinympäristön terveydensuojellisuuden turvaajana sekä edistäjänä, että ympäristöterveydenhuollon ylin johtovastuu voitaisiin antaa sosiaali- ja terveysministeriöllä.
- Yhdistetään kahden keskusviraston ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävät. Tämä tarkoittaisi Valviran ja Eviran ympäristöterveydenhuollon tehtävien yhdistämistä jompaankumpaan keskusvirastoon.
- Aluehallintovirastoissa ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävät sekä ympäristöterveydenhuollon ohjaustehtävissä aluehallintovirastoissa toimivat viranhaltijat siirretään Valviran ja Eviran resursseiksi.
- Yhteisen tietojärjestelmän lisäksi tarvitaan ympäristöterveydenhuollon käyttöön yhteinen sähköinen foorumi tiedon välittämiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan todennut, että ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämisvastuun kysymykset tulee kytkeä tiiviisti kuntarakenteen sekä valtion keskus- ja aluehallinnon uudistuslinjauksiin. Kuntauudistuksesta riippumatta tulee selvittää ympäristöterveydenhuollon keskushallinnon johtosuhteet sekä aluehallintotason tarpeellisuus.

Tarkastusvirasto antoi kertomuksessa yhteensä kuusi suositusta, joista kolme liittyi suoraan tai välillisesti ympäristöterveydenhuollon paikallisvalvonnan ohjaukseen. Nämä suositukset olivat:

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. Kuntauudistuksesta 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

Maakuntauudistuksen valmistelu ympäristöterveydenhuollossa on käynnissä ja muutoksen edellyttämät erityislakien muutokset ovat valmistelussa valtiovarainministeriön johdolla. Erityislakien valmistelussa tehdään pääosin teknisiä muutoksia siten, että kunnan ympäristöterveydenhuollon tehtävät muutetaan maakunnan tehtäviksi.

Hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaan ympäristöterveydenhuolto järjestetään jatkossa maakunnissa, mutta maakunta voisi siirtää sopimuksella järjestämisvastuun tietyt edellytykset täyttävälle kunnalle. STM ja MMM valmistelevat yhdessä lakia edellytyksistä, joiden mukaisesti maakunta voisi siirtää ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun kunnalle.

4. Valvontayksiköiden edustajien näkemykset

Nykytilanne

Valvontayksiköiden edustajien näkökulmasta ohjauksessa pitäisi ennen kaikkea olla yksi, selkeä linja, joka ei vähän väliä vaihdu. Heidän mielestään eri tahojen ohjaus vaikuttaa välillä suorastaan kilpailulta vaatimusten, kirjausten ja ajankäytön suhteen. Ohjausta kuitenkin tarvitaan ennen kaikkea asettamaan toiminnan tavoitteet.

Suurin haaste on löytää ohjaukseen henkilöitä, jotka oikeasti kykenevät katsomaan kokonaisuutta. Ohjaustahosta riippumatta käytännön kokemus kenttätason toiminnasta on oleellista.

Tärkeintä on tunnistaa, mitä ohjauksessa tarvitaan ja kuka ohjaa? Nyt ohjaus on enemmänkin toivomusta, koska sanktiot puuttuvat eikä ole rajoja, joiden sisällä on pysyttävä.

Valviran ohjaus koetaan pääosin maanläheiseksi ja järkeväksi. Kokonaisuutena ohjaus siis toimii hyvin, mutta joitain linjauksia on jouduttu odottamaan. Ylipäänsä terveydensuojelun ohjaus toimii paremmin, koska ohjaajia on vähemmän ja se on siksi suoraviivaisempaa. Huomionarvoista nykytilanteesta on, että alalla on myös ulkopuolisia toimijoita (mm Ympäristö ja terveys -lehti), joilla on suuri rooli ohjauksessa yhdessä STM:n kanssa.

Eviran ja aluehallintovirastojenkin ongelmaksi koetaan se, että nämä eivät itsekään aina tiedä, kuka vastaa mistäkin. Tämä näkyy kuntiin sekamelskana; kuin olisi yksi joukkue pelaamassa ja sillä viisi valmentajaa. Evirassa tarvitaan suuri joukko erityisasiantuntijoita, mutta ohjaavan tason pitäisi suodattaa tämä asiantuntijatieto ja kertoa, mikä milloinkin on oleellista. Nyt koetaan, että Eviran puolelta ei oikeastaan ole ohjausta, ainoastaan erilaisia asiantuntijoita. Nykyinen valvontasuunnitelmakaan ei varsinaisesti ohjaa vaan on enemmänkin nykytilanteen kuvaus. Oiva-järjestelmän ohjausteho on huono, koska ohjeet muuttuvat ja sisäisestikään ei Evirassa ole näistä yksimielisyyttä.

Aluehallintovirastojen osalta on koettu mm. elintarvikevalvonnan osalta kuntakokemuksen puutteen heikentävän mahdollisuutta saada kuntien tarvitsemaa asianmukaista ohjausta. Aluehallintovirastojen osalta alueelliset erot ovat suuria johtuen viranhaltijoiden henkilökohtaisesta aktiivisuudesta sekä ”ohjausotteesta”. Myös ajoittainen heikko tavoitettavuus on ollut ongelma.

Kuntatasolla on odotuksia siitä, että Evirassa sisäisesti ohjaustoiminta otettaisiin haltuun. Valviran vähäisestä resurssista huolimatta ohjaus siellä on ollut toimivaa ja kehittynyt ajan saatossa. Tupakkavalvonnan ohjaus ja koulutus kuten muukin Valvira/STM ohjaus ja tuki on myös ollut toimivaa.

Kentällä koetaan, että aina ministerin vaihtuessa muuttuu myös Eviran ohjauslinja kokonaan. Tämä tekee työskentelyn todella hankalaksi ja linjan poukkoilevaksi asiakkaiden suuntaan. Yksi terveydensuojelupuolen koulutus voi antaa enemmän kuin Eviran monipäiväiset koulutukset, jotka

ovat täynnä pieniä erityisasiota tai lakien ja ohjelmien suoraan lukemista. Näistä koulutuksista puuttuu se, että joku pureskelisi tiedon käytännön tasolle sovellettavaksi.

Eviralla on tällä hetkellä voimakkaasti asiakas (yritys) keskiössä ja paikallinen viranomaisen on hieman oman onnensa varassa. Eviran mielestä Evira tekee ja selvittää ja kunta on vain kohde, johon kohdistetaan kaikki toimenpiteet. Eviran pitäisi uudistua kokonaan ja tehdä ohjaukseen selvä organisaatio. Evirassa on paljon hyvää osaamista, kunhan se vain kanavoitetaan oikein.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehtoista

1. Tässä vaihtoehdossa ohjausportaavat vähentyisivät, joten se olisi parempi kuin nyt. Kaksi ohjaavaa ministeriötä koetaan hyväksi, koska ne voivat tasapainottaa toisiaan. STM:ssä on ihmisten terveys voimakkaasti mukana mutta MMM:llä tämä ei kuulu keskeisiin arvoihin, vaan ennemminkin ruoka ja suomalaisen elintarviketuotannon tukeminen. Tämä olisi toimiva ratkaisu, vaikka ohjaus tulisikin kahdesta virastosta. Resurssivahvistus tukisi maakuntien ohjausta.
2. Pelkona tässä vaihtoehdossa on, että kaikki ohjaus menee "Evira-kaaokseen" ja nykyinen hyvä ohjaus menetetään. Miten Valviran pienille resursseille kävisi? Vähintään Evirassa pitäisi olla ohjaukseen oma vahva yksikkö, johon olisi selkeät pätevyysvaatimukset. Parasta olisi, että ohjaus pysyy erillään. Jos Evira ei saa omaa ohjaustaan toimimaan, miten käy muulle ohjaukselle. Haastatteluissa korostetusti todettiin, että maakuntien ohjaus Evirassa pitää todella uudelleen "virittää" kenttää palvelevaksi tehtäväksi. Pelätään myös ns. mammuttiorganisaation mahdollisuutta palvella maakuntia hyvin. Suunniteltu Eviran ja Mavin yhdistäminen nähdään osin ympäristöterveydenhuollosta etäännyttävänä ratkaisuna. Pienempänä ongelmana nähdään kaksi ohjaavaa tahoja. Suurempi pelko on se, että terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnalle ei saataisi riittävää asemaa Evirassa. Tämä ei ole kuitenkaan kokonaan poissuljettu vaihtoehto, koska silloin valvonta tulisi yhdestä paikasta. STM:n ohjaus ja ihmisten terveysnäkökulman on säilyttävä ohjauksessa oleellisesti mukana.
3. THL on vielä vahvemmin tutkijaorganisaatio kuin Evira. Mielikuvana positiivinen: osaamista ja asiantuntemusta on jo valmiiksi. Mahdollisuuksia tässä olisi paljon, mm. saataisiin valtakunnallinen tilastointi ja tutkimus paremmin käyttöön. Nähdään paljon positiivista mahdollisuutta yhdistää tutkimus ja ohjaus. Muodostaisi tasavertaisen (tutkimus-ohjaus) parin Eviran kanssa. Kansanterveyteen liittyvä yhteys nähdään etuna tässä vaihtoehdossa.
4. Tässä vaihtoehdossa olisi ihmisten terveys selkeästi mukana. Kuitenkin jos koko nykyinen rakenne kadotetaan ja siirretään kokonaan toiseen organisaatioon voi tästä tulla ongelmia. On vaikea nähdä että toiminta paranisi sillä, että toiminta siirretään kokonaan uuteen organisaatioon, joka ei ole ikinä tehnyt ohjausta tai ollut viranomaisen. THLstä voi tulla "uusi avi", joka ei tiedä, miten tulee toimia, vaan kysyy Evirasta. Edellistä vaihtoehtoa (nro 3) pidetään parempana eli Evira huolehtisi edelleen omasta ohjaustehtävästään.

5. Luova-vaihtoehdossa kolmiportaisuus vähenisi STM:n toimialan osalta, mutta Eviran osalta säilyisi edelleen. Maakuntien näkökulmasta voisi olla hyvä ja selkeä vaihtoehto, että olisi yksi yhteinen ohjaava virasto. Kuntiin jäävän ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon ja valtion välinen vuoropuhelu voisi selkiytyä.
- Iso valtion organisaatio kuulosta kuitenkin pelottavan raskaalta ja toimimattomalta. Toimiala olisi niin pieni osa, että helposti hukkuisi muuhun. On myös vaikea nähdä niin suurta synergiaa, josta olisi hyötyä.
- Luovaan liittyy vielä varsin paljon avoimia kysymyksiä, joihin on vaikea ottaa kantaa. Tärkeintä on saada ohjausta ja neuvoa asiantuntevasti, nopeasti ja käytännönläheisesti tulipaismistä tahansa organisaatiosta. Ehkä uudenlainen Valvira olisi kuitenkin parempi ratkaisu terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan kannalta. Jos Luova tulee olemaan luonteeltaan puhdas lupa- ja valvontavirasto, niin ympäristöterveydenhuollon näkökulmasta palataan taaksepäin eli pyrkimys enemmän ”valvojasta valmentajaksi” taantuu.

Tulevaisuus

Maakunnat eivät enää tarvitse niin yksityiskohtaista ohjausta kuin nyt, vaan voivat ottaa vastaan yleisen tason ohjausta. Pelkona kuitenkin on, että osa maakunnista jää edelleen liian pieniksi ja osaaminen liian heikoksi. Toivottavasti osaaminen kuitenkin lisääntyy ja myös lääketieteellistä asiantuntemusta on jokaisessa yksikössä. Teknisellä osaamisella terveyshaitan arviointi on todella vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Tässä asiassa ministeriöohjaus on tärkeää.

Maakuntiin siirryttäessä toivotaan, että ohjaukseen tulee aito vuorokeskustelu maakuntatoimijan ja keskustason kanssa. Ohjaavan viranomaisen tulisi voida hyödyntää maakuntien osaamista omassa ohjauksessaan. Pitäisi siis olla työryhmiä tai muulla tavoin hyvät kontaktit käytännön työhön ja kentälle.

Ohjauksen pitäisi myös olla huomattavasti pitkäjänteisempää. Tällä hetkellä toiminta on niin hektistä, että tiedolla johtamisella ei ole merkitystä. Kukaan poliitikko ei ehdi muodostaa tosiasioihin perustuvaa kantaa.

Yhdestä ohjaavasta portaasta luopuminen ja vapautuvien resurssien uudelleen kohdentaminen on uudistuksen parhainta antia. Ympäristöterveydenhuollon ratkaisut voidaan tehdä myös sote-yhteydestä riippumattomina. Vuoropuhelun järjestäminen maakuntien ja keskushallinnon välille on välttämätön. Näin kentän toimintamahdollisuudet, resurssit ja tavoiteasettelu voidaan valtakunnallisesti yhdessä asettaa realistiselle tasolle.

Nykytilanne

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisen myötä yksiköiden omat vahvuudet ovat kasvaneet huomattavasti. Lisäksi poikkihallinnollista vahvuutta on saatu ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan ollessa monesti samassa yksikössä.

Keskusvirastojen ja avien ohjauksen ongelmat liittyvät niiden ohueen ja vähäiseen resurssiin. Ohjaus pitkälti henkilöityy ja siksi avien väliset erot koetaan suuriksi eri ympäristöterveydenhuollon osa-alueilla. Yhteistoiminta Valviran ja avien kanssa on kuitenkin toimivaa. Ongelmana pidetään kahden ministeriön/hallinnonalan kilpailua valvontayksiköiden resursseista, mikä heijastuu mm. valvontaohjelmien tavoiteasetteluissa.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehdoista

1. Esitetyllä vaihtoehdolla on mahdollista jatkaa, vaikka edelleen jatkuisi kahden ministeriön välinen resurssikilpailu. Positiivista olisi avien henkilöresusseilla vahvistaa Valviraa ja yhden ohjausportaan poistuminen.
2. Ei lainkaan kannatusta ehdotukselle. Nähdään terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan katoavan Eviran mammuttiin, epäilyjä miten sinne voisi syntyä jonkinlainen ympäristöterveydenhuollon ohjauksen yksikkö.
3. Tupakavalvonnan ja terveydensuojelun osalta hyvinkin kannatettava ratkaisu. Terveydensuojelu ja tupakka ovat luonteva osa THL:n toimikenttää. Perinteistä yhteistoimintaa kuntien kanssa on ollut vesiepidemiaselvittelyissä, ruokamyrkytystapauksissa sekä asumisterveyteen liittyvissä kysymyksissä. Olemalla samassa organisaatiossa voitaisiin paremmin hyödyntää tutkimusta ja sen soveltamista käytännön neuvonta- ja ohjaustyössä.
4. Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden sijoittumista THL:een puoltaisi laitoksen vahva osaaminen ravitsemukseen ja epidemioihin liittyvissä asioissa.
5. Vielä selkiytymätön tilanne Luovan osalta. Terveydensuojelun näkökulmasta synergiaetuja olisi esim. ympäristölupa-asioissa.

Tulevaisuus

Ympäristöterveydenhuollon siirtäminen maakuntien tehtäväksi purkaa osaltaan niiden yhteistoiminta-alueiden rakenteita, joissa samassa yksikössä on ollut ympäristöterveydenhuollon lisäksi ympäristönsuojelu sekä rakennusvalvonta. Näiden viimeainittujen tehtävien jäädessä kuntiin, joudutaan maakunnissa etsimään uudenlaisia yhteistyömuotoja, jotta se synergiaetua, mikä nyt on saavutettu, jälleen löydetään.

5. Aluehallintovirastojen edustajien näkemykset

Nykytilanne

Aveissa koetaan, että tämänhetkinen ohjaus on hyvää ja toimivaa. He ovat saaneet valvontayksiköistä hyvää palautetta ajo-käynneistä ja kunnan viranomaiset viestivät, että avi vastaa ja auttaa. Yhteistyö valvontayksiköihin siis toimii hyvin.

Nykyjärjestelmässä hankaluuksia aiheutuu kuitenkin jonkin verran ohjaavien tahojen yhteistyön ja tiedonvälityksen puutteista. Kunnista voidaan esimerkiksi kysyä linjauksia suoraan Valvirasta, eikä tieto tästä ole aina kulkenut aveihin.

Myös ohjaavien tahojen resurssit ovat epäsuhtaiset. Kärjistäen voidaan sanoa, että Evira on niin suuri ettei sieltä siksi aina saa vastausta ja Valvira taas niin pieni, että sieltäkään ei aina saa vastausta.

Terveydensuojelu- ja tupakkavalvontaa tekevien viranhaltijoiden näkemyksen mukaan riittävien terveydensuojelu- ja tupakkavalvontaresurssien turvaaminen edellyttää nykyisten aluehallintovirastojen ja Valviran ao. tehtäviin käytettävien resurssien kokoamista samaan organisaatioon. Olennainen osa vahvaa ohjausta ovat ohjaavan viraston henkilöstön sijainti alueellisesti, jotta ohjauksessa voidaan huomioida alueelliset erityispiirteet. Kahden eri ministeriön toimialan mukainen substanssiasioiden ohjaus ja riittävä resurssointi on varmistettava jatkossa, riippumatta siitä sijaitseeko ympäristöterveydenhuollon ohjaus yhdessä vai kahdessa ohjausvirastossa.

Henkilöstön hyvinvoinnin näkökulmasta tärkeää on resurssien turvaaminen, alueellinen yhteistyö ja läsnäolo alueella sekä tehtävien sijoittaminen organisaatioon, joka arvostaa työtehtäviä ja ymmärtää elinympäristön terveyteen liittyvän kokonaisuuden.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehdoista

1. Tämä olisi järkevää vain, jos myös sotevalvonta kokonaisuutena pysyisi Valvirassa. Soteyhteys täytyy säilyttää myös terveydensuojelu- ja tupakkaohjauksessa. Tämä vaihtoehto kokoaisi kansanterveyteen liittyvän hallinnollisen osaamisen samaan virastoon, mikäli toteutuisi STM:n oma valtakunnallinen virasto Valviran pohjalle. Terveydensuojelu tulisi näkyä omana tulosalueena, jolloin sen vaikuttamismahdollisuudet tehostuvat. Myös yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa voidaan tehostaa. Tiedolla johtaminen tulee saada toimimaan ja siinä tarvitaan yhteistyötä etenkin STM:n alaisten tutkimuslaitosten kanssa. STM:n hallinnonala kuitenkin muodostaa oman konsernikokonaisuuden, joten yhteistyökuvioiden luominen ei liene ongelma, päinvastoin kokonaisuutena vahvuus.

Valvira vaihtoehtona on kuitenkin epäselvä, koska tällä hetkellä ei tiedetä sen tulevaisuutta. Tässä vaihtoehdossa ilmeisesti säilyisi toimipisteitä, joiden merkitystä lähempänä maakuntia korostettiin avien näkökulmasta. Maakunnan tuntemusta pidetään erityisen tärkeänä valmiusasioiden suunnittelussa ja varautumisessa.

2. Maakunnan näkökulmasta parasta olisi, että ohjaus tulee yhdestä paikasta. Evira on vakaa ja suuri kokonaisuus ja osoittanut laaja-alaisuutensa ja sillä on tarjota monenlaisia palveluita, kuten laboratoriot, ruokamyrkytys-epidemioiden ilmoittaminen, kansainvälinen yhteistyö. On paljon erityisosaamista, joiden ainoat asiantuntijat löytyvät Evirasta. Valvontayksiköt ovat tuoneet esiin äkemyksen, jonka mukaan ohjausta toivotaan joko yhdestä paikasta tai yhteen sovitettuna. Nimenomaan riskiperusteisuutta toivotaan keskusvirastotasolta. Asiaa on mietittävä nimenomaan ohjauksen kohteen näkökulmasta ja että valvonta tulisi yhtenäiseksi myös asiakkaille ja kuntalaisille päin. Eviran toiminta ja osaaminen ovat vähäistä terveydensuojelu- ja tupakkapuolella. Myös lainsäädännön tasoissa on eroavaisuuksia, kun elintarvikepuolella EU-normisto on tärkeä, kun taas terveydensuojelua säädelään kansallisesti.
3. THL on asiantuntija- ja tutkimusorganisaatio, eikä siellä ole ohjauksen kulttuuria. THL on kuitenkin saanut viime aikoina uudentyyppisiä tehtäviä ja sen rooli on muuttumassa. Tutkimustieto olisi tässä vaihtoehdossa lähellä toimialan kehittämiseksi ja ohjauksen taustatietona. THL:ssä on paljon terveyden edistämiseen ja tupakoinnin vähentämiseen liittyvää tutkimusta, joten tässä olisi ehdoton synergiaetu tupakkaohjaukseen. THL mielletään kunnissa vahvasti asiantuntijalaitokseksi ja tässä vaihtoehdossa voitaisiin ajatella, että ohjaavat tahot siirtyvät erityisasiantuntijoiksi ja varsinainen ohjausrooli jää pois. Jo tällä hetkellä kuntien ympäristöterveydenhuolto hakee ohjausta asioiden käsittelyyn avin lisäksi THL:stä (mm. lausunnot, asiantuntijakannanotot). THL:n lisäksi säteilyturvakeskus (Stuk) on tärkeä yhteistyökumppani. Suoraan ohjaava ministeriö (STM) olisi kansanterveydestä muutoinkin vastaava ministeriö, joten synergiaetu myös ministeriötason keskushallintoon olisi suora.
4. Tämä vaihtoehto kokoaisi kansanterveyteen liittyvän ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudeksi ja kansanterveydestä vastaavan ministeriön alle. THL osallistuu substanssiin ja myös sinne ollaan kunnista suoraan yhteydessä. Epidemiatilanteissa kunnat saavat suoraa ohjausta ja muussa ohjauksessa asiantuntijuutta. Kuulostaa kuitenkin kaukaiselta, että Evirasta pystyttäisiin irrottamaan maakuntien ohjausresurssi muusta asiantuntijatyöstä.
5. Luova on luontevin ratkaisu erityisesti terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan näkökulmasta. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että myös sotevalvonta tulee mukaan. Luova olisi paras ratkaisu, jos kerran tulee virasto, johon on tarkoitus kerätä kaikki ohjaus. Tämä vaihtoehto kokoaisi ohjaukseen liittyvän ympäristöterveydenhuollon hallinnon kokonaisuutena valtakunnallisesti toimivaan yhteen virastoon, jolla on alueellisia toimipisteitä.

Tulevaisuus

Tulevat maakunnalliset yksiköt ovat vahvoja, joten myös ohjaavalta taholta edellytetään nykyistä vahvempaa ohjausta. Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna avien edustajat pitävät hyvänä, että ohjaus tulisi yhdestä organisaatiosta, jolloin ohjausta voitaisiin yhdenmukaistaa nykyiseen tilanteeseen verrattuna. On myös mahdollista, että ohjaavia tahoja on kaksi, mutta se asettaa näiden tahojen yhteistyölle, erityisesti koko ympäristöterveydenhuoltoa koskevien asioiden osalta, erityisiä haasteita. Kahden viraston mallissa ohjauksen yhtenäistäminen tulisi tehdä erityisesti asiakasnäkökulma huomioiden.

Tulevaisuudessa tiedolla johtaminen korostuu ja ohjauksen on vastattava nimenomaan siihen. Yleinen tavoite on ohjeistuksen vähentäminen ja se, että lainsäädäntö kirjoitetaan selkeäksi ja yksiselitteiseksi.

Maakunnissa tullaan todennäköisesti erikoistumaan vielä enemmän terveydensuojelu- ja tupakkavalvontaan kuin mitä nykyisillä yhteistoiminta-alueilla. Esimerkiksi maakunnassa voisi olla muutama spesiaalisti asumisterveys- tai vesilaitosvalvontaan.

Kynnyskysymys on se, mikä on tulevaisuuden valtion ohjauksen rooli? Kehittäminen ja edistäminen perustuen tietoon joustavasti ja tehokkaasti, vai hallinnollinen? Tärkeintä olisi, että ohjaus tulee yhdestä paikasta ja yhtenäisenä, paikasta riippumatta. Tärkeintä on se, mikä on tarkoituksenmukaista eikä se, mikä on hallinnollinen sijainti. Yhtenäisyys on tärkeää ja myös alhaalta ylöspäin tehtävää valvonnan kehittämistyötä.

6. Keskusvirastojen edustajien näkemykset

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL

Nykytilanne

THL tekee tiivistä yhteistyötä monien ympäristöterveyteen liittyvien tahojen kanssa. Valviran kanssa yhteistyötä on mm asumisterveys-, melu- ja pienhiukkasasioissa, kaavoituksessa, viheralueissa ja uimavesiasioissa. Asumisterveydessä on parhaillaan meneillään STM:n rahoittamia hankkeita, joiden tavoitteena on kehittää ohjausta kuntiin esimerkiksi koulujen sisäilmaongelmien käsittelyn osalta.

Yhteydenottoja kunnista tulee lähinnä yksittäisiltä kuntalaisilta. Välillä näihin lausutaan suoraan, mutta yleensä ohjataan Valviraan. Talous- ja uimavesiasioissa yhteistyöhön kuuluvat mm ohjeet, oppaat ja kuntien tukeminen akuuteissa vesiepidemiatilanteissa. Uimavesi- ja talousvesitulokset raportoidaan yhdessä avien kanssa EUlle, mutta muuten yhteistyö avien kanssa on vähäistä.

Kemian puolella THL:llä on kiinteä yhteys Eviraan. THL toimii kansallisena referenssilaboratoriona ja toteuttaa tutkimushankkeita yhteistyössä Eviran kanssa (mm ruoan kontaminantit, Itämeri-hanke jne). Asumisterveysasioissa yhteistyö Eviran kanssa on välillä vaikeaa, koska Evirassa ei tällä hetkellä ole tähän asiantuntemusta.

Infektiotautien torjuntayksikön tehtäviin kuuluvat mm zoonoosien seuranta ja torjuntatyö. Eviran kanssa tehdään paljon yhteistyötä myös ohjauksen suunnittelussa etenkin zoonoosien ja epidemiaselvitysten osalta ja esimerkiksi Zoonoosikeskus on Eviran ja THL:n yhdessä ylläpitämä tietopankki. Suoraa ohjausta valvontayksiköihin on erityisesti epidemiatilanteissa. Kolmasosassa epidemia-ilmoituksia tarvitaan jossain vaiheessa THL:n apua. THL:n yhtenä tehtävänä on kehittää epidemiaselvityksen prosesseja ja tämä tehdään tiiviissä yhteistyössä Eviran kanssa.

Yleisesti ottaen yhteistyö eri tahojen kanssa sujuu hyvin. Avit tosin jäävät sivuun ja niiden rooli ohjauksessa ja kehittämisessä on hieman hämäämpi. Ministeriön kanssa yhteistyö sen sijaan on kiinteää. Heijasteet toimintaan tulevat pääasiassa terveystarkastajilta tai ministeriöstä mutta eivät aveista, kuten ei myöskään linjauksia tärkeistä asioista.

THL:ssä koetaan, että heillä on ymmärrys siitä, mitä kunnan viranomaiset kaipaavat. Sidoryhmäkyselyjen mukaan valvontayksiköt ovat olleet tyytyväisiä saamaansa apuun ja tietävät, kehen ottaa yhteyttä. Kyselyistä on myös saatu hyviä kehitysehdotuksia.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehtoista

1. Tämä vaihtoehto ainakin selkiyttäisi nykytilannetta, kun ohjauksen toimijoiden määrä vähenisi. Tällöin kaikilla tahoilla olisi helpompaa hahmottaa ohjauksen kokonaisuus ja tehdä yhteistyötä. Vaihtoehto olisi lähellä nykytilannetta mutta hieman selkiytettynä.

2. Tämä vaihtoehto ei ole kannatettava, koska Eviran pääasiallinen osaaminen keskittyy toisaalle. Asumisterveysasiat ja muu terveydensuojelu helposti hukkuisivat laajaan massaan, eikä Evirassa välttämättä olisi riittävää motivaatiota hoitaa asioita samalla intensiteetillä kuin nyt. Käytännössä vaikuttaisi olevan etäisin vaihtoehto. Kahden ministeriön ohjaus tuntuisi myös hieman keinotakoiselta vaihtoehdolta.
Ohjauksen kannalta toki olisi hyvä asia, jos kaikki ohjaus tulee samasta paikasta, mutta substanssin kannalta ei niin hyvä. Eviralla on oma voimakas agenda, ruoka ja eläimet, ja painotus toiminnoissa enemmän näihin.
3. Yhteistyömahdollisuudet paranisivat huomattavasti, jos ohjaus olisi samassa laitoksessa. Tällöin olisi mahdollista luoda kokonaan uusia toimintatapoja. THL:n osaaminen tulisi myös paremmin hyödynnettäväksi. Kentältä tulisi tutkimustarpeita, joilla päästäisiin paremmin vaikuttamaan ohjaukseen, valvontaan ja lainsäädäntöön. Myös rahoituksen kannalta olisi hyvä saada kentältä syötteitä siitä, mitä kannattaisi tutkia.
Nykyisen Valviran ohjauksen osalta tämä vaihtoehto voisi olla luontevaa, yhteistyö tiivistyisi ja välimuodot häviäisivät, samoin vuoropuhelu nykyisten avien henkilöstön kanssa tiivistyisi. Olisi mahdollista järjestää esim yhteisiä kehittämispäiviä ja suunnitella, miten voidaan yhteensovittaa kentän ja tutkimuksen näkökulmia.
4. THL:llä ei tällä hetkellä ole osaamista elintarvikevalvonnasta epidemiatilanteita lukuun ottamatta. Tämä vaihtoehto tuntuu yhtä kaukaiselta kuin kaiken ohjauksen siirto Eviraan. Tilanne muuttuu erilaiseksi, jos poistetaan kokonaan sekä Evira-, Valvira- että THL-nimikkeet ja yhdistetään kaikki yhdeksi, yhteiseksi laitokseksi.
5. Luova-vaihtoehto kuulostaa vähemmän ketterältä. Tämä virasto tulee toimiakseen tarvitsemaan todella hyvä johdon. Kuitenkin tämäkin vaihtoehto olisi parempi kuin siirto kokonaan Eviraan tai THL:ään. Vaarana tässä on, että substanssi häviää ja sen rooli supistuu suuressa mammuttivirusvirastossa.

Tulevaisuus

THL:n näkökulmasta maakuntauudistus on hyvä ja luo uusia mahdollisuuksia. Jos pystytään rakentamaan vahvat maakunnat, valvonta jäntevöityy ja yhdenmukaistuu ja ohjaustarve kevenee. Oleellista on saada hyvät johtajat maakuntiin. Yksittäisen terveystarkastajan rooli helpottuu, kun tuki ja erikoistumismahdollisuudet lisääntyvät. Yksiköt ovat aiempaa keskittyneempiä, suurempia ja osaavampia.

Lähinnä askarruttaa yhteys rakennusvalvontaan erityisesti koulu- ja päiväkotipuolella. Samoin ympäristönsuojelun kanssa mm kaavoitus- ja ilmansaasteasioissa.

Toivottavasti yhteistyö THL:ään tiivistyy joka tapauksessa, jolloin olisi nykyistä paremmat keinot järjestää tutkimuksen ja kentän yhteistyö.

Ohjauksen ja yhteistyön osalta voi tulla kokonaan uudenlaisia tarpeita, kun maakunnissa on aiempaa enemmän osaamista. Jatkossa tullaan enemmän kaipaamaan apua laajoihin kokonaisuuksiin, mikä haastaa myös nykyisiä ohjaus- ja yhteistyötahoja.

Valvira

Nykytilanne

Tupakkavalvonnan ja terveydensuojelun ohjaus on vähistä resursseista huolimatta ja aluehallintovirastojen kanssa tehtävällä yhteistyöllä ollut toimivaa kuntien suuntaan. Ohjeiden valmistelua on tehty yhteistyössä THL:n ja STM:n kanssa erityisesti vesi- ja asumisterveysasioissa. Lainmuutosten asettamaan haasteeseen on kohtuudella pystytty vastaamaan ohjauksen keinoin. Kuntiin suunnattu ohjaus, koulutus ja neuvonta ovat vakiintuneita toimintatapoja ja ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden hallinnassa yhteistyö Eviran kanssa on keskeisessä asemassa. Samoin yhteistyö ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmien kehittämisessä Eviran kanssa on merkittävää.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehtoista

1. Tämä vaihtoehto on pitkään odotettu uudistus, joka vahvistaa Valviran resursseja aveilta vapautuvilla henkilöillä.
2. Tässä vaihtoehdossa ei nähdä mitään positiivista. Siinä menetettäisiin STM:n hallinnonalan yhteys, mikä kuitenkin on tärkeä näkökulma sekä terveysvalvonnassa että tupakkavalvonnassa. Toimiala myös etäännyisi tutkimustoiminnasta.
3. Terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan mahdollisuudet hyödyntää tutkimustoimintaa olisivat kiistatta etu. Toisaalta voisiko yhteistoiminta olla nykyistä parempaa myös vaikka oltaisiin edelleen erillään. THL:n viranomaistoiminta on vähäistä, samoin kuin ohjaus, ja siksi on hieman epäilyksiä THL:n uusista rooleista ohjauksen ja valvonnan suhteen.
4. Mahdollinen ratkaisu, mutta vahvoja epäilyksiä sen suhteen miten Eviran ohjaus voitaisiin siirtää THL:n tehtäväksi.
5. Mahdollinen ratkaisu, mutta parempana pidetään STM:n alan omaa valtakunnallista lupa- ja valvontavirastoa, mikä rakentuisi nykyisen Valviran pohjalta.

Tulevaisuus

Valviran osalta suuret ratkaisut ovat tekemättä. Valmistelua tehdään nykyisen Valviran pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen lupa- ja turvallisuusviraston rakentamiseksi. Vaihtoehtoinen ratkaisu olisi Luova, jossa sote- asiat olisivat yksi tehtäväala. Terveydensuojelun ja

tupakkavalvonnan osalta voitaisiin seurata sote- ratkaisuja, mutta olisi myös mahdollista tehdä omat järjestelyt kuitenkin ensisijaisesti niin, että oltaisiin STM:n hallinnonalalla konsernissa.

Maakuntiin siirtyminen vaatii uudellenarviointia ohjauksen suhteen. Maakuntien omat suuremmat resurssit mahdollistavat sisäiset konsultoinnit ja ratkaisujen löytymiset ja näin vain vaikeimmat sekä valtakunnallisia linjanvetoja vaativat ratkaisut/ohjeet olisivat keskusviraston tehtävänä.

Ekira

Nykytilanne

Tällä hetkellä yhteistyökuvio ohjauksessa on melko monimutkainen. Perusongelma on se, että prosessin toisessa päässä eli kunnassa toimijat ovat samoja, mutta ohjaus on erilaista eri ohjaavilta tahoilta.

Ohjauksen yhdenmukaistamisen työkaluja tällä hetkellä ovat ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmä ja yhteinen valvontaohjelma. Virkamiestasolla yhteistyö toimii hyvin ja ohjauksessa on helppoa toimia eri hallinnonalojen välillä. Kun kuitenkin 75-80% toimialaan liittyvistä asiakokonaisuuksista on Evirassa, kokoero aiheuttaa ongelmia.

Valvonnan ohjaus kuntiin on ollut heikkoa vuosikaudet. Kulttuuri on ollut se, että molemmat tahot hoitavat omat tehtävänsä. Nyt Evirassa onkin aloitettu prosessimuutos, jonka tavoittena on se, että vastataan koko viranomaistoiminnan tuloksesta. Toimintaa ei toki edelleenkään tuoteta yksin vaan yhteistyössä kuntien kanssa. Evirassa kuitenkin otetaan vastuuta, ollaan kiinnostuneita ja autetaan. Erityisesti painopisteenä ovat toiminnan tulokset, jotka voidaan saavuttaa vain yhdessä.

Valvontasuunnitelmaan on nyt rakennettu yhtenäinen toimintatapa, joka perustuu jatkuvan parantamisen ajatukseen. Vastaava, jatkuvan parantamisen rakenteiden sisältämä toimintatapa olisi myös terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan ohjauksessa hyödyllinen. Ohjauksen laadun pitäisi nousta ja olla hyödyllisempää maakunnille. Sen pitäisi tulla yhdeltä taholta ja yksinkertaistua.

Seuraava haaste on asiakkaan ottaminen mukaan prosessiin. Lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi täytyy pystyä kommunikoimaan myös asiakkaan kanssa. Tässä lippulaivana on Oiva-järjestelmä. Se on prosessin ohjausväline, joka ikään kuin pakottaa tekemään oikein, eikä miettimään sitä, kuka tekee oikein ja kuka väärin. Uusi haaste syntyy yksiköiden siirtyessä osaksi maakuntaa, että ajatus yhteisestä prosessista tällöin säilyy ja vahvistuu.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehdoista

1. Tässä vaihtoehdossa säilyisi edelleen huomattava kokoero ohjauksessa. Ohjauksen ja sen resurssien pitäisi olla 1:1. Valvira tukeutuu ohjauksessaan paljon aveihin ja nykyinen ohjaus on kombinaatio näistä. Tämä tulisi selkiytymään tässä vaihtoehdossa.
2. Tätä mallia on ehdotettu jo aikaisemmin. Kolme neljäsosaa tulevien maakunnan ympäristöterveydenhuollon yksiköiden toiminnan sisällöstä on jo valmiiksi Evirassa, joten

yksi neljäsosa mahtuu hyvin mukaan. Ohjauksen vastaanottajan eli valvontayksikön kannalta tämä olisi loogisempi vaihtoehto. Eviralla on voimavaroja ja resursseja, jotka saataisiin hyödynnettyä kokoamalla kaikki ohjaus yhteen.

Tällä hetkellä Evirassa kuntien ohjaus on kahden toimialajohtajan alaisuudessa. Nämä toimialat ovat selkeitä kokonaisuuksia ja tulevaisuudessa täytyy pohtia, mistä löytyisi paras synergiaetu. Terveysturvallisuus on lähellä elintarvikevalvontaa, tupakkavalvontaa taas enemmän kuluttajaturvallisuutta. Ravitsemisasiat eivät nekään ole kaukana tupakkavalvonnasta. Kuitenkaan ohjauksen organisointi ei ole tärkeää vaan tulos. Eviran työ on osa kokonaisprosessia (ministeriöt, keskustaso ja maakunnat). Tässä vaihtoehdossa voitaisiin hyödyntää kattavasti nykyistä prosessijattelua ja luoda maakuntiin yksi prosessi useiden sijaan.

Uutta olisi se, että STM:n tulosohejaus olisi vahvempaa kuin nyt. Tämä muutos olisi tervetullutta.

3. Tämä saattaa olla todennäköisin vaihtoehto Valviran purkamisen jälkeen. Varmasti tilanne olisi parempi kuin nyt. THL:llä ei kuitenkaan ole mitään kokemusta valvonnan ohjauksesta. Todennetusti THL:n toimintatapa ei ole valvonnan ohjauksesta vaan informaation tuottamista. Valvonnan ohjaus on kokonaan uusi funktio THL:lle. Informaatio-ohjaus on tärkeää mutta lainsäädännön toimeenpano sisältää paljon muutakin.
4. Vaihtoehto ei kuulosta järkevältä, mutta ei ole mahdoton skenaario kuitenkaan. Enemmän voisi olla järkevää pohtia Eviran ja THL:n fuusioitumista. Evira on selkeästi koko yhteiskunnan eikä vain ohjaavan ministeriön palveluksessa ja tämä näkökulma tulee säilymään tulevaisuudessakin. Prosessit ovat paljon tärkeämpiä kuin se, minkälainen hallinto luodaan ja mitä tahoja ohjausjärjestelmään tulee mukaan.
5. Tämä vaihtoehto tarkoittaisi Eviran pilkkomista. Tällöin mm laboratoriopalvelut ja niihin liittyvä asiantuntemus erotettaisiin toisistaan ja EU:n valvonta-asetuksen mukainen kokonaisuus pilkkoutuisi. Tämänhetkinen kokonaisuus tulisi joka tapauksessa säilyttää, jos halutaan tehokasta ja edullista toimintaa.

Tulevaisuus

Ohjauksen portaiden vähentämistä on tavoiteltu vuosikaudet. Kun toiminta vielä kootaan maakuntiin ja valvontayksiköiden määrä vähenee, kohdistuu tähän todella suurilla odotuksilla. Asiantuntemus maakunnissa lisääntyy, jolloin myös toiminnan tehokkuus ja laatu paranevat.

Hallinnollisena asiana on selvää, että näin pienen toimialan ohjauksesta ei kannata tehdä erikseen. Kaikessa toiminnassa tavoite on kuitenkin tärkein, eivät keinot tai toiminnan hallinnollinen sijoittelu. Kaikessa tulisi koko ajan arvioida, mikä on paras ja tehokkain tapa saavuttaa tulokset. Vanhat keinot eivät enää toimi ja niistä pitää osata luopua. Eviran toimialalla tavoitteena on kannustaa kaikkia tekemään vielä paremmin, eikä tyytyä siihen, että lainsäädännön vaatimukset täyttyvät.

Eviran tehtävänä on myös elinkeinon edistäminen. Tätä tehtävää toteutetaan niin, että hyviä yrityksiä kannustetaan vielä paremmiksi ja haasteita omaavia neuvotaan riittävästi tai tarvittaessa karsitaan pois.

Maaseutuviraston yhdistäminen Eviraan on Eviran näkökulmasta vain yksi uusi prosessi muiden joukossa. Hyötynä tässä on se, että näillä tahoilla on paljon yhteisiä asiakkaita, jolloin asiakas saa jatkossa palvelun ns yhdeltä luukulta. Terveysturvallisuuden ja tupakkavalvonnan ohjauksen asiakkaat taas eivät ole samoja, joten prosessit pysyvät erillään ja riippumattomina toisistaan. Eviran toiminnassa riippumattomuus on tuttua jo ennestään ja oleellinen osa toimintaa esimerkiksi laboratoriopalvelujen akkreditointien kautta.

7. Ministeriöiden edustajien näkemykset

Sosiaali- ja terveysministeriö

Nykytilanne

Ympäristöterveydenhuollon osakokonaisuudet poikkeavat toisistaan merkittävästi. Terveysturvajelu on osa-alueista laajin ja kattaa vaikuttamisen elinympäristön terveellisyyteen laajasti ja poikkihallinnollisesti (esim. alueiden käytön suunnittelu). Vain pieni osa terveysturvajelua on tarkastuksina tehtävää valvontakohteiden olosuhdevalvontaa. Elintarvikevalvonta taas on pääosin erilasten elintarvikehuoneistojen valvontaa tai niiden olosuhteiden valvontaa. Tupakkalain mukaisessa valvonnassa on elementtejä sekä terveysturvajelusta että elintarvikevalvonnasta. Merkittävältä osaltaan tupakkavalvonta on myynnin tai tupakkakieltojen valvontaa, mutta siihen liittyy osaltaan myös terveysturvää edistävä kokonaisuus. Eläinlääkintähuolto on pääosin eläinten terveysturvahuoltoa eli praktiikka, jota tekevät kunnan eläinlääkärit tai yksityiset eläinlääkärit praktikoillaan. Eläinlääkintähuoltoon liittyy pieneltä osin myös eläinsuojelutehtäviä ja eläintautilien valvontaa, mutta kokonaisuutena eläinlääkintähuolto on hyvin erilainen kokonaisuus kuin muut valvontatehtävät ympäristöterveydenhuollossa.

Yhteistoiminta-alueiden toimintaa koskevissa selvityksissä on todettu niiden toimivan erittäin hyvin. Laajamittainen viranhaltijoiden erikoistuminen on ollut kuitenkin vähäistä erityisesti pienillä yhteistoiminta-alueilla, mistä johtuen ministeriöt ovat informaatio-ohjauksella pyrkineet edistämään yhteistoiminta-alueiden laajenemista. Hallituksen linjaus siirtää ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuu kunnilta 18 maakunnalle tukee edellä mainittua laajentumisperiaatetta sekä tehostaa ja yhdenmukaistaa ympäristöterveydenhuollon tehtävien toimeenpanoa.

Edellä mainitulla toimenpiteellä on toimeenpantu VTV:n suositus 1

Hallituksen linjauksen mukaisesti varsinainen aluehallintotaso poistuu Suomessa ja tehtävät siirretään joko maakuntiin tai uuteen valtakunnalliseen lupa- ja valvontavirastoon tai muihin keskusvirastoihin. Ympäristöterveydenhuollon osalta tämä tarkoittaa sitä, että aluehallintovirastoissa olleet ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirretään elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon osalta maakuntiin ja osin Eviraan ja terveysturvajelun sekä tupakkavalvonnan osalta Valviran vastaavien tehtävien kanssa yhteen keskusvirastoon.

Näillä toimenpiteillä on toimeenpantu VTV:n suositus 2 ja osin suositukset 3 ja 4

Kunnan suunnitteluvälvoitteita on ympäristöterveydenhuollossa kevennetty siten, että yksityiskohtaiset kunnan valvonnan suunnittelua ja keskusvirastojen (Evira ja Valvira) valvonnan ohjausta koskeneet valtioneuvoston asetukset on kumottu. Edellä mainituista asioista säädetään jatkossa vain lakitasolla yleisesti, jolloin kunnille (jatkossa maakunnille) ja keskusvirastoille jää

enemmän liikkumavaraa ottaa nykyistä ketterämmin huomioon kunkin osa-alueen erityispiirteitä. Lainsäädännöstä ei kuitenkaan purettu keskusvirastojen velvollisuutta tehdä yhdessä kuntien ympäristöterveydenhuoltoa ohjaava valvontaohjelma, jolloin valvonnan ohjaus on mahdollista tehdä yhteismitallisesti ja riskiperusteisesti. Tällöin myös kuntien ohjaus on mahdollista toteuttaa siten, että voimavarat ja toiminta ovat tasapainossa.

Tällä toimenpiteellä toimeenpannaan VTV:n suositus 3 ja 4

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehdoista

1. Valviran pohjalta on mahdollisuus jatkaa. Lisäresurssit aiheista ovat tarpeen, jotta voidaan vahvistaa nykyisiä varsin ohuita resursseja. Vaihtoehto ei tuo oleellista muutosta nykytilaan paitsi yhden ohjausportaan poistumisen.
2. Hallitusohjelma ja hallituksen maakunta- ja aluehallintoa koskevat linjaukset ja niiden toimeenpano ministeriöissä toteuttavat VTV:n ympäristöterveydenhuoltoa ja sen ohjausta koskevat suositukset ilman, että on tarvetta yhdistää maakunnan ohjausta yhteen virastoon. Ohjauksen yhdistäminen yhteen virastoon edellyttäisi joka tapauksessa eri valvonnan sektorien tasapuolisuuden koordinoitua. Ohjauksen keskittäminen esimerkiksi Eviraan tarkoittaisi kuitenkin sitä, että terveydensuojelun ja tupakkalain valvonnan ohjaus jäisivät elintarvike- ja eläinlääkintähuollon jalkoihin, koska Evirassa olisi vain elintarvikkeisiin ja eläinlääkintään liittyvää tutkimusta ja ylipäätään suuremmat resurssit. Elintarvikevalvonnan ja terveydensuojelun sekä tupakkavalvonnan ideologinen perusta on erilainen. Elintarvikevalvonta on enemmänkin elinkeinopoliittinen ja terveydensuojelu ja tupakkavalvonta taas pohjaavat terveyden turvaamiseen ja ovat siksi ennen kaikkea ennaltaehkäisevää kansanterveystyötä.
3. Terveydensuojelun ja tupakkalain valvonnan ohjauksen keskittäminen THL:n tehtäväksi mahdollistaisi tasapuolisemman aseman valvonnan eri sektorien koordinoinnissa. Toimintaympäristön ja toiminnan tuleva muutos erityisesti terveydensuojelussa tarkoittaa sitä, että maakuntien valvonnan ohjauksen tulee olla kiinteässä yhteydessä ympäristöterveyden soveltavaan tutkimukseen ja asiantuntemukseen, joka on keskittynyt THL:ään. Parhaiten tämä kiinteä yhteys toteutuisi, jos maakunnan terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan ohjaus olisi osa THL:n toimintaa. Yhteys olisi mahdollista toteuttaa myös, jos terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan ohjaus olisi STM:n hallinnonalalla toisessa virastossa, mutta mahdotonta, jos valvonnan ohjaus olisi toisen hallinnonalan virastossa, esimerkiksi Evirassa. Terveydensuojelu ja tupakkavalvonta ovat kokonaisuudessaan merkittävää ennaltaehkäisevää kansanterveystyötä. Myös elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto ovat osaltaan kansanterveystyötä, mutta niihin liittyy merkittävästi myös elinkeinotoiminnan edistämistä myös Eviran osalta. Edelliseen viitaten terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan ohjauksen siirtämisessä Eviraan on vaarana se, että kansanterveystyön merkitys kaventuu nykyisestä varsinkin, kun terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan osuus olisi erittäin pieni Eviran kokonaisuudessa.

Ympäristöterveydenhuollon johtavat viranhaltijat kunnissa pitävät THL:n liittämistä osaksi tulevan maakunnan ohjausta erittäin tärkeänä.

4. Ympäristöterveydenhuollon ohjauksen siirtäminen kokonaan THL:n tehtäväksi olisi kansanterveysnäkökulmasta tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttäisi Evirasta irroitettavaksi nykyiset kuntiin kohdistuvat ohjausresurssit. Tällöin maakuntien ympäristöterveydenhuollon ohjaajana olisi yksi taho. Toisaalta menettäisiin tutkimuksen ja ohjauksen yhteys, mikä nyt on rakentunut Eviraan.
5. Lupa- ja valvontavirasto Luovan tehtävät ja luonne ovat vielä varsin selkiintymätön tätä arviointia tehtäessä. Sillä voisi olla joitakin vahvuuksia edellä esitettyihin vaihtoehtoihin nähden, kuten toimipaikkojen runsaus, jolloin maakunnalliset erityispiirteet voidaan paremmin huomioida toiminnassa.

Tulevaisuus

Hallitusohjelmassa todetaan, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä kustannuksia tulee vähentää siten, että kuntien kustannukset pienenevät yhdellä miljardilla. Ympäristöterveydenhuollossa on lähdetty liikkeelle siten, että kuntien suunnitteluvaihtoehtoja ja ennakkovalvontamenettelyä on kevennetty sekä suunnitelmallista valvontaa vähennetty. Tarkastuksia tehdään jatkossa nykyistä harvempiin kohteisiin tiukan riskiperusteisesti. Myös omavalvonnan merkitystä on korostettu toiminnanharjoittajille.

Tällä valvontaan liittyvällä muutoksella on merkittävä vaikutus myös siihen, miten maakunnan suorittamaa muuttunutta terveydensuojelua tulee jatkossa ohjata. Ennaltaehkäisevä terveydensuojelu (terveydensuojelu kaikessa suunnittelussa) edellyttää nykyistä laajemmin THL:ssä tehtävän soveltavan tutkimuksen ja vahvan ympäristöterveyden asiantuntemuksen hyödyntämistä kunnissa ja jatkossa maakunnissa. Tähän asti kuilu THL:n asiantuntemuksen ja kentän välillä on ollut liian suuri ja sitä pysyttäisiin madaltamaan, jos valvonnan ohjaus olisi mahdollisimman lähellä tätä osaamista eli THL:ssä siten kuin elintarviketurvallisuuteen ja eläinlääkintään liittyvää tutkimusta ja valvonnan ohjausta tehdään Evirassa.

Tupakkavalvonnan ja terveydensuojelun ohjaus jatkossakin tulee perustua asiantuntemukseen ja tietoon. THL:n tutkimustiedon hyödyntäminen ohjauksen ja neuvonnan suunnittelussa on ensiarvoisen tärkeää. Tässä suhteessa edistymistä onkin tapahtunut ja olemalla samassa organisaatiossa tutkimusta ja ohjausta voidaan paremmin integroida palvelemaan maakuntia ja mahdollistaa resurssien tarkoituksenmukaisen käyttö myös akuuteissa valvontatilanteissa.

Nykytilanne

Tällä hetkellä ympäristöterveydenhuollon ohjausjärjestelmä muistuttaa viisivuotissuunnittelua. Pääpaino on suunnittelussa eikä toteutuksessa, eikä valvontayksiköiltä esimerkiksi edellytetä väliraportointia. Tärkeää on miettiä, ohjataanko toimintaa jatkossa strategisesti vai yksityiskohtaisin tavoittein? Mikäli ohjataan strategisesti, jää vastaanottajalle paljon enemmän pelivaraa.

Valvonnan ohjaus ei tällä hetkellä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Katkoksia tulee esimerkiksi keskusviraston ja valvontayksiköiden välillä ja ohjauksen tahtotila katkeaa ministeriö – keskusvirasto – kunnat -välillä. Mitä tapahtuu valvontayksiköissä saattaa olla jo hyvin kaukana siitä, mitä on alun perin haluttu.

Tässä suhteessa tarvittaisiin kokonaan uusi toimintatapa. Ministeriön näkökulmasta ohjausmahdollisuudet ovat kuitenkin melko abstraktilla tasolla. Ohjausta selkiyttäisi, jos strategiat olisivat kompakteja niillä olisi konkreettisempi tulostavoite.

Valviran toiminnassa on ajoittain näkyvissä jonkinlaista hitautta ja jämähäköiden puutetta yleisellä, koko virastoa koskevalla tasolla. Tässä suhteessa Eviralla on parempi imago ja he ottavat elintarviketurvallisuuden tosissaan. Lähes kaikki kuluttajatkin tietävät, mitä Evirassa tehdään. Kellään ei sen sijaan oikein ole käsitystä mitä Valvira tekee, koska kansallinen lainsäädäntö on niin vahva, että ei ole tarvetta vahvalle keskusvirastolle.

Evirassa on paljon vahvaa osaamista, mutta usein osaaminen on niin kapea-alaista, että kokonaisuuden hallinta jää puuttumaan. Tämä näkyy esimerkiksi annetuissa ohjeissa. Vielä toiminnassa on jonkin verran näkyvissä vanhojen sektoreiden rajoja, esimerkiksi elintarvikkeet ja rehut ovat erillään. Uuden valvonta-asetuksen valossa soisi, että nämä raja-aidat kaadettaisiin.

Tutkimusta tehdään paljon, mutta käytännön hyödynnettävyys ja näkyvyys eivät aina ole kovin suuria. Tällä hetkellä Eviran riskinarviointiyksikkö ei palvele ministeriön tarpeita tai käytäntöä. Tutkimusote on tähän liian tieteellinen ja aikaa vievä.

Kaikkea toimialalla tehtävää tutkimusta olisi hyvä tarkastella kokonaisuutena ja varmistaa, että ei synny päällekkäisyyttä. Myös tutkimustiedon hyödynnettävyys tulisi varmistaa. Synergiaetuja ja yhteistä tutkimusta voisi löytyä vielä nykyistä enemmän Luken, THL:n, Eviran, Syke:n välillä.

Ylipäänsä toimialan ohjauksesta puuttuu selvästi kommunikoitu tahtotila siitä, mihin ympäristöterveydenhuolto kokonaisuutena on menossa esimerkiksi kansanterveysnäkökulmasta. Mihin pitäisi satsata ja panostaa? Koska resurssit ovat tiukilla, mitä ensisijaisesti pitäisi tehdä? Kokonaisuuden hallinta, priorisointi ja vaikuttavuus ovat puutteellisia.

Omalla alueellaan, kuten epidemiaselvityksissä, THL on varsin hyvä ja pidetty ja yhteistyö toimii hyvin. Asiantuntijatahona THL toimii erittäin hyvin. Kuitenkin jos on tarkoitus tehdä tiukka valvontaelin sotepuolelle, tämä vaatii todella kovia panostuksia. THL:n resurssit on vedetty todella tiukille ja monia toimintoja on lakkautettu. Toiveena varmasti on uusien toimintojen kautta saada myös uusia resursseja.

Mielipiteet esitetyistä vaihtoehdoista

1. Tavallaan tämä olisi helpoin tapa, mutta tässä vaihtoehdossa menetetään maakuntauudistuksen tuoma mahdollisuus muuttaa rakenteita ja uudistaa ohjausta
2. Tämä olisi paras vaihtoehto, jolla saataisiin ohjaus keskitettyä ja toiminta rakennettua kokonaan uudestaan. Osa Valviran resurssista tulisi valvonnan kehittämiseen ja osa muualle. Kuitenkin jos Valviran tehtävät siirtyisivät Eviraan, se edellyttäisi Eviran juuri käyttöön otettujen prosessien uudelleentarkastelua, jotta valvonnan ohjaus olisi mahdollisimman tehokasta ja toimivaa ja yhteydessä Eviran keskeisiin prosesseihin. Edellytys valvonnan ohjauksen toiminnalle on, että luodaan kokonaan uusi valvonnan kehittämisen organisaatio, joka pystyy kuuntelemaan kaikkia osapuolia.
3. Jos on mahdollisuus yhdistää koko ympäristöterveydenhuollon ohjaus yhteen paikkaan, on edellinen vaihtoehto (nro 2) paras kuntien ja tulevien maakuntien näkökulmasta.
4. Osa valvonnasta on niin spesiaalia ja vain eläinlääkäreiden hallinnassa, että tämä vaihtoehto tuntuu kaukaiselta. Se myös katkaisisi linkin alkutuotantoon. Soteuudistuksen yhteydessä THLn rooli tulee kuitenkin muuttumaan.
5. Arvioinnin tekee haasteelliseksi se, että Luovaa ollaan vasta suunnittelemassa. Ennakkokäsitys on, että se ei olisi hyvä ratkaisu eikä oikea koti ympäristöterveydenhuollon ohjaukselle. Ei myöskään voida ajatella, että Eviran muut tehtävät siirtyisivät Luovaan ja Evira lakkautettaisiin. Tämän hetken ongelmat johtuvat vääristä rakenteista eikä osaamisen puutteesta.

Tulevaisuus

Valvonta pitäisi järjestää kokonaan uudelleen ja selvittää, millä ympäristöterveydenhuollon valvonnalla todellisuudessa on kansanterveydellistä merkitystä ja vaikuttavuutta. Sen pohjalta voisi lähteä myös uusi valvonnan ohjauksen organisointi.

Nyt jo on tietoa siitä, että tietynlainen valvonta on melko turhaa. Resursseja voidaan suunnata enemmän esimerkiksi rikollisuuden torjuntaan, mutta onko tämäkään todella vaikuttavaa ja onko sillä kansanterveyden kannalta merkitystä? Toimintaa tulisi suunnata todellisen kansanterveydellisen vaikuttavuuden mukaan. Ympäristöterveydenhuollon ohjauksen perustaksi tarvitaan selvitystä tästä ja ajantasaista, luotettavaa tietoa.

Elintarvikevalvonnan keskittäminen on positiivista. Synergiaedut ja erikoistuminen tulevat lisääntymään maakunnissa. Ohjauksen näkökulmasta 18 johtajan ja yksikön ohjaaminen ja saavuttaminen on helpompaa. Tärkeää on myös luoda järjestelmä, jossa maakuntien valvontayksiköiden johtajat säännöllisesti kokoontuvat keskustason ohjauksen kanssa ja pohtivat

yhdessä asioita. Nykyinen koulutustapa, jossa asiat tulevat ns valmiina, mutta silti niistä puuttuu käytännön näkökulma, ei ole rakentava. Vuoropuhelua tarvitaan nykyistä paljon enemmän.

Vaarana on, että nopean toiminnan ja isojen uudistusten keskellä huomataan vasta myöhemmin, että valittu malli ei ollut paras mahdollinen tapa. Siksi on tärkeää säilyttää valmius muuttaa rakenteita, jos huomataan, että jossain mennään pieleen. Kuitenkin uudistus kokonaisuutena on hieno mahdollisuus saada asiat järjestettyä uudelleen ja todella hyvin.

8. Yhteenveto ja johtopäätökset

Selvitystyössä haastatellut tahot ovat yksimielisiä siitä, että ympäristöterveydenhuollon ohjaus kaipaa uudistamista. Tässä suhteessa tulevaa maakuntauudistusta ja ohjauksen väliportaiden vähenemistä pidetään erittäin positiivisena. Myös aiemmissa selvityksissä on päädytty samankaltaisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Maakuntiin siirtymisen uskotaan lisäävän erikoistumista ja asiantuntemusta valvontayksiköissä. Tämän nähdään vaikuttavan ohjauksen tarpeisiin niin, että yksityiskohtaisen ohjauksen tarve vähenee ja vastaavasti linjausten, priorisoinnin ja strategisen ohjauksen tarve kasvaa.

Tämän hetken suurimpina ongelmina ohjauksessa pidetään eri sektoreiden keskinäistä epäyhtenäisyyttä ja tiedon kulun, avun saannin ja vuorovaikutuksen puutteita ohjaus- ja toimintaketjussa. Myös objektiivisen tutkimustiedon ja kansanterveydellisen vaikuttavuuden puute päätöksenteon taustalla sekä ohjauksen kyvyttömyys selkeästi linjata toiminnan käytännön tason tavoitteet ja niiden keskinäinen tärkeysjärjestys koetaan epäkohtina.

Vaikka ympäristöterveydenhuollon eri sektoreiden keskinäinen epäyhtenäisyys nähdään ongelmallisena, eivät haastatellut tahot kuitenkaan selkeästi puoltaneet ohjauksen kokoamista yhteen – Eviraan, THL:lle tai Luovaan. Tähän vaikuttavat erityisesti Valviran ja Luovan tulevaisuuden tämänhetkinen epäselvyys ja Eviran ohjauksessa ja ohjauksen organisoinnissa havaitut ongelmat sekä toiminnan suuntautuminen entistä selvemmin ruoantuotannon edellytysten turvaamiseen. Ympäristöterveydenhuollon eri sektoreiden ohjauksen vaatiman erityisosaamisen ja asiantuntijuuden koetaan parhaiten toimivan kunkin toimialan omassa virastossa. Esimerkiksi Eviran erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä nähdään olevan vaikea erottaa ohjaustehtävistä ilman, että ajantasainen tiedon välittäminen kentälle vaarantuu.

Yhteisenä toiveena esille nousee koko ympäristöterveydenhuollon ja valvonnan uudelleentarkastelu yhteiskunnan ja ympäristön muutosten sekä uusimman tutkimustiedon ja kansanterveydellisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Maakuntauudistuksen osalta taas tärkein huomioitava seikka on toimivan, systemaattisen vuoropuhelun järjestäminen maakuntien ja ohjaavien tahojen välille.

Organisointitavasta ja hallinnollisesta sijainnista riippumatta vastaajat pitivät tärkeimpinä eri sektoreiden ohjauksen yhdenmukaistamista ja synkronointia, ohjaavan tahon henkilöstön käytännön työhön liittyvän osaamisen varmistamista ja linjausten ja priorisoinnin selkeyttä.

Ohjauksen järjestämisen vaihtoehdot

Vaihtoehto 1:

Tausta-aineistoon ja haastatteluihin perustuen suositeltavimpana vaihtoehtona pidetään selvityksen toimeksiannon **vaihtoehtoa numero 3**: ”Ohjaus siirtyy THL:lle terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan osalta (avien ja Valviran resurssit) ja säilyy edelleen Evirassa elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon osalta.”

Perustelut:

THL nähdään selkeästi ympäristöterveydenhuollon asiantuntijalaitoksena. Valvontayksiköt kokevat saavansa THL:stä jo tällä hetkellä runsaasti apua, ohjausta ja asiantuntemusta mm elintarvike- ja vesivälitteisissä epidemiatilanteissa ja sisäilma-asioissa. THL myös osallistuu jo nyt ohjauksen suunnitteluun asiantuntijatahona, joka on mukana mm ohjeiden laadinnassa ja koulutuksessa.

Tulevaisuudessa tiedolla johtamisen tarve korostuu ja tässä THL palvelisi tarjoamalla laajaa, kansainvälistä ja objektiivista tutkimustietoa toimialalta. Samassa organisaatiossa toimiminen mahdollistaisi tutkimuksen ja ohjauksen paremman keskinäisen yhteistyön ja tiedon hyödyntämisen molempiin suuntiin – tutkimuksesta kentälle mutta myös kentältä ajankohtaisten syötteiden muodossa tutkimukselle. Tämä voi luoda pohjan toimivalle vastavuoroisuudelle myös ohjauksen näkökulmasta.

THL voisi tulevaisuudessa olla vahva sosiaali- ja terveysministeriön alainen toimija, joka tarjoaa sekä asiantuntijuutta että strategista, kansanterveysnäkökulmaan perustuvaa ohjausta. Vuoropuhelu maakuntien kanssa tulisi todennäköisesti toimimaan hyvin, koska yhteistyö valvontayksiköiden kanssa on nyt jo tiivistä. THL ja Evira olisivat jatkossa omien toimialojensa tasavertaiset toimijat, joilla molemmilla on sekä asiantuntija – että ohjaustehtäviä. Myös yhteistyön tiivistäminen Luken, Syken ja STUK:n kanssa on huomioitava.

Erityisesti pohjoisessa Suomessa ohjauksen siirtyminen kokonaan yhteen toimipaikkaan koetaan kuitenkin ongelmallisena. Valtakunnallisesti muutaman, paikallisen toimipisteen järjestäminen poistaisi tämän ongelman. Myös varautumisen näkökulmasta useampi toimipaikka on perusteltua.

Vaihtoehto 2:

Muista annetuista vaihtoehtoista parhaana pidettiin vaihtoehtoa, jossa ohjaus siirtyy tulevalle Valviralle tai Luovalle terveydensuojelu- ja tupakkavalvonnan osalta (avien ja Valviran resurssit) ja säilyy edelleen Evirassa elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon osalta.

Perustelut:

Mikäli syntyy STM:n toimialan valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto, olisi luontevaa, että tupakkavalvonnan ja terveydensuojelun ohjaus olisi samassa virastossa. Tällöin ohjaukseen jäisi todennäköisesti myös useampia toimipisteitä. STM:n alaisten virastojen epäselvä tulevaisuus kuitenkin vaikeuttaa näiden vaihtoehtojen arviointia ja tämä kokonaisratkaisu tulee vaikuttamaan huomattavasti tilanteeseen.

Uudessa Valvirassa etuina nähdään nykytilanteen selkiytyminen ja ohjauksen tiivistyminen. Toisaalta tämä vaihtoehto sulkee pois nyt tarjolla olevat uudistumisvaihtoehdot, joista tutkimuksen ja kenttätöiden yhteensovittaminen ja hyödyntäminen ohjauksessa nähdään selkeänä etuna. Luovaa pidetään hyvänä vaihtoehtona erityisesti silloin, jos sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus kerätään samaan virastoon. Toisaalta ympäristöterveydenhuollon pienenä toimialana epäillään hukkuvan syntyvään suureen mammuttivilastoon.

9. Haastatellut tahot

Maa- ja metsätalousministeriö

Marjatta Rahkio
Sebastian Hielm

Sosiaali- ja terveysministeriö

Jari Keinänen
Kari Paaso

Valvira

Jussi Holmalahti
Kari Kunnas
Reetta Honkanen
Kaisa Mäntynen

Evira

Matti Aho

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ruska Rimhanen-Finne
Ilkka Miettinen
Anne Hyvärinen
Hannu Kiviranta

Kuntaliitto

Tarja Hartikainen

Tampereen kaupunki

Tuula Sillanpää

Keski-Uudenmaan ympäristökeskus

Miia Suurkuukka
Risto Mansikkamäki

Mikkelin seudun ympäristöpalvelut

Maria Närhinen
Jarno Laitinen
Niina Gynther

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto

Andréas Smeds
Kimo Aaltonen
Teija Pitkäkangas

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Satu Koskela
Eila Kaliste
Erja-Riitta Tarhanen

Kimmo Ilonen
Sini Mustakallio
Arja-Leila Fagerholm
Kirsi Hyvönen

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Erja Alanen

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Marko Pukkinen
Matti Nyberg
Pia Ratilainen
Merja Rinta-Koski

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Ulla Ahonen
Aino Sivonen

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Aila Halonen
Sinikka Siniluoto-Heikkinen
Raisa Romppanen
Pekka Juntunen

Lapin aluehallintovirasto

Keijo Mattila

10. Liitteet

TERVEYDENSUOJELULAKI: viranomaiset ja niiden tehtävät

Valvira	AVI
terveydensuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten toimeenpanon ohjaus ja valvonta (TsL 4§)	terveydensuojelun ohjaus ja valvonta toimialueellaan sekä kuntien terveydensuojelun valvontasuunnitelmien ja niiden toteutumisen arviointi (TsL 5§)
valtakunnallisen terveydensuojelun valvontaohjelman laatiminen ja tarkastaminen vähintään 3 vuoden välein lain valvonnan toimeenpanon ohjaamiseksi ja yhteensovittamiseksi (TsL 4a§)	-
talousvesihygieenisten osaamistestien järjestäjien valvonta ja todistusten antaminen (TsL2ob§, 59a§) sekä testiajien hyväksyminen (TsL 59a§)	-
-	määräaikaisen poikkeuksen myöntäminen talousveden 21 §:n nojalla säädetyistä laatuvaatimusten täyttämistä, jos talousveden toimittamista ei voida hoitaa kyseisellä alueella millään muulla kohtuulliseksi katsottavalla tavalla eikä poikkeamisesta aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle (TsL 17§)
lausuntojen antaminen tutkimuslaboratorioista Eviralle (TsL 49§)	-
	mahdollisten lausuntojen antaminen kunnan terveydensuojeluviranomaiselle talousvettä toimittavien laitosten hyväksymishakemuksista (TsA 7§)
suunnitelman laatiminen talousveden laadun turvaamiseksi onnettomuuksissa tai vastaavissa muissa erityistilanteissa (TsL 8§)	-
-	kunnan terveydensuojeluviranomaisen suorittaman EU-talousvesilaitosten valvontatutkimustulosten tietojen tarkastaminen, yhteenvedon laatiminen ja tietojen toimittaminen THL:lle ((STM a (442/2014) 16§)
-	kunnan terveydensuojeluviranomaisen laatiman isojen uimarantojen

	uimarantaluettelon tarkastaminen ja uimarantaluettelon toimittaminen THL:lle sekä kunnan terveysuojeluviranomaisen suorittaman uimavesivalvonnan tietojen tarkastaminen ja tietojen toimittaminen THL:lle (STM a (117/2008) 12§)
-	lausuntojen antaminen tarvittaessa kunnan terveysuojeluviranomaiselle vesilaitoksen valvontatutkimusohjelmista (STM a (442/2014) 8§)
-	lausunnon antaminen kunnan terveysuojeluviranomaiselle tarvittaessa erityistilannesuunnitelmasta talousveden laadun turvaamiseksi (STM a (442/2014) 11a§)
-	kunnan viranomaisen valvonta talousveden erityistilanteiden ja epidemioiden hoidossa kunnan terveysuojeluviranomaisen tekemän ilmoituksen jälkeen (TsL 20a§, STM a (442/2014) 14c§)
-	virka-avun antaminen kunnan terveysuojeluviranomaiselle terveysuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa (TsL 48§)
Määräysten antaminen laaja-alaisissa tai erityisen merkityksellisissä terveyshaitta-asioissa TsL 52§ (Milloin 51 §:ssä tarkoitettu terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto toimialueellaan voi antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi.)	Määräysten antaminen laaja-alaisissa tai erityisen merkityksellisissä terveyshaitta-asioissa TsL 52§ (Milloin 51 §:ssä tarkoitettu terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto toimialueellaan voi antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi.)
-	Aluehallintovirasto voi tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai että toiminta keskeytetään tai kielletään TsL 53 §

-	Tietojen toimittaminen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle pyynnöstä Valviran määräämällä tavalla koskien tarkastuksia, valvontatoimenpiteitä, valvontahenkilöstöä, maksuja sekä valvontaa koskevia muita tietoja terveydensuojelulain mukaisen valvonnan ohjausta, seurantaa, raportointia ja tilastointia varten (TsL 47§)
---	---

Tupakkavalvonta viranomaiset ja niiden tehtävät

Valvira	AVI
<p>TupL 14 § tupakkalain valvonta ja ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> - ohjaa aluehallintovirastoja ja kuntia niille lain perusteella kuuluvien tehtävien hoitamisessa. - tupakkatuotteiden koostumuksen valvonta, laadunvalvonta, testauslaboratorioita sekä myyntiä ja mainontaa koskevien tupakkalain säännösten noudattamisen valvonta 	<p>TupL 14 § kuntien ohjaus lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten toimeenpanossa toimialueellaan sekä kuntien tupakkalain valvontasuunnitelmien ja niiden toteutumisen arviointi</p>
<p>TupL 14 § valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman laatiminen lain valvonnan toimeenpanon ohjaamiseksi ja yhteensovittamiseksi sekä valvontaohjelman tarkistaminen tarvittaessa, vähintään kuitenkin kolmen vuoden välein</p>	-
	<p>TupL 23§ yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa: 1) huolehdittava valtakunnallisesta ja alueellisesta toiminnasta tupakoinnin vähentämiseksi; 2) järjestettävä muille valtion viranomaisille ja kunnille terveyskasvatusohjelmia sekä muuta aineistoa tupakoinnin aiheuttamista terveysvaaroista ja -haitoista; 3) annettava erityisesti lasten ja nuorten parissa toimiville henkilöille, terveydenhuoltoalan ammattihenkilöille, julkisuuden henkilöille, työnantajille ja joukkotiedotusvälineiden toimittajille ohjeita tupakoinnin välttämiseksi ja vähentämiseksi</p>

	suositeltavista menettelytavoista
TupL 6a§, 6b§ testauslaboratorioiden hyväksyminen ja valvonta sekä hyväksytyjen laboratorioiden luettelon ylläpitäminen sekä luvan peruuttaminen ja laboratorion toiminnan keskeyttäminen	-
TupL 6c§ tupakkatuotteiden valmistajilta edellytetyjen tietojen vastaanottaminen ja huolehtiminen siitä, että tiedoista tiedotetaan kuluttajia	-
TupL 10c§ tupakkatuotteiden vähittäismyyntirekisterin ylläpitäminen ja tietojärjestelmän toimivuudesta vastaaminen	-
myyntikiellot tai markkinoilta poistaminen tupakkatuotteen tai tupakointivälineen valmistajalle tai maahantuojalle tai muun luovuttamisen kieltäminen tietyissä tapauksissa TupL 18§ kieltojen antaminen em. tapauksissa, jotka vaativat kiireellisiä toimenpiteitä TupL 19§ oikaisutoimien määrääminen em. tapauksissa + uhkasakot ja teettämisuhat TupL 20§	-
TupL 31b§ lausuntojen antaminen syyttäjälle tupakan markkinointirikkomuksissa tai markkinointirikoksissa vastineen/lausunnon antaminen tuomioistuimelle	-
	TupL 28 a § tietojen toimittaminen Valviralle sen määräämällä tavalla koskien tarkastuksia, valvontatoimenpiteitä, valvontahenkilöstöä, maksuja sekä valvontaa koskevia muita tietoja lain mukaisen valvonnan ohjausta, seurantaa, raportointia ja tilastointia varten

11. Lähteet

Aluehallintovirasto. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien tulevaisuus. Muistio 3.11.2014

Aluehallintoviraston kannanotto Osmo Soininvaaralle

Hanhilahti, Heimo, Heinonen, Riitta, Lounela, Hanna, 2016. Selvitys elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston yhdistämisestä

Karuvaara, Matti, 2015. Selvitys ympäristöterveydenhuollon ohjauksen uudistamisesta. STM 2015

Nevas, Mari ja Lepistö, Outi, 2015. Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke. MMM julkaisuja 9/2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Jari Keinänen. Maakuntien terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan ohjaus tulevaisuudessa. Muistio 17.10.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2014. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014, Ympäristöterveydenhuolto sekä tarkastuskertomuksesta annetut lausunnot ja niiden yhteenveto

Valtiovarainministeriö: Uusi valtion lupa- ja valvontavirasto. Aluehallintovirastojen uudistamista valmistelevan työryhmän Power point –esitys 28.6.2016

Ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö: Ympäristöterveydenhuollon, ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan välinen yhteistyö maakuntauudistuksessa