

# TEM raportteja

## 3/2013

---

### Kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonnan kehittäminen ja uudelleenorganisointi

Selvitysmies Matti Karuvaara

Työelämä- ja markkinaosasto

9.1.2013



# Sisällysluettelo

1	Toimeksianto ja siihen liittyvät taustat .....	3
2	Kuluttajapalvelujen turvallisuusvalvonnan nykytilan kuvaus .....	3
3	Toiminnan resurssit ja valvonnan tulos raporttien mukaan .....	5
3.1	Valtion resurssit kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonnan ohjauksessa .....	5
4	Vaihtoehtoiset ratkaisumallit .....	6
4.1	Valvonnan valtiollistaminen.....	6
4.1.1	Täydellinen keskittäminen Tukesiin .....	6
4.1.2	Osittainen keskittäminen .....	6
4.1.3	Osaksi työsuojeluvalvontaa.....	7
4.1.4	Valvonnan maksullisuudesta.....	7
4.2	Kunnallisena toimintana jatkamisen vaihtoehtoista .....	7
4.2.1	Haastattelut ja neuvottelut.....	8
5	Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmistä .....	9
6	Toimintaympäristössä tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset .....	9
7	Johtopäätökset edellisistä.....	10
8	Selvitysmiehen ehdotukset.....	11
8.1	Lähiajan tavoitteet .....	11
8.2	Seuraavat tavoitteet .....	12
8.3	Kuluttajaturvallisuusvalvonnassa siirrytään valtiolliseen valvontaan.....	12
9	Summa summarum .....	13
	Liite Selvitysmiehen käymät neuvottelut ja haastattelut.....	14

# 1 Toimeksianto ja siihen liittyvät taustat

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011) on seuraava kirjaus palvelujen turvallisuuden valvonnan järjestämiseen: ”Selvitetään kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan uudelleenjärjestämistä”.

Valtioneuvoston hyväksymä Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012–2015 osaltaan edellyttää kuluttajaturvallisuusvalvonnan järjestämisvaihtoehtojen selvittämistä. Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä tarkoituksenmukaisin tapa selvittää eri vaihtoehtoja on asettaa tätä tehtävää varten erityinen selvityshenkilö.

Selvityshenkilön tehtävänä olisi selvittää:

- palveluiden kuluttajaturvallisuusvalvonnan toteuttamisvaihtoehtoja, niiden vaikutuksia ja toteuttavuutta (erityisesti resurssien osalta)
- valvonnan rahoitusta ja maksullisuuden mahdollisuuksia
- ympäristöterveydenhuollon yleisen tietojärjestelmän (YHTI) hyödynnettävyys eri organisointivaihtoehdoissa
- paikallistason kuluttajaturvallisuusvalvontaan vaikuttavat muut hankkeet.

Selvityshenkilön tehtävänä olisi erityisesti punnita ja selvittää yksityiskohtiaan myöten eri järjestämis- ja kehittämismallivaihtoehtoja. Selvitystyö edellyttää muun muassa eri tahojen, kuten asianomaisten ministeriöiden ja keskusvirastojen, aluehallintovirastojen, paikallisen ympäristöterveydenhuollon toimijoiden sekä eri etutahojen kuulemista laajalti.

Lähtökohtana on, että selvitys ja siihen sisältyvät ehdotukset ovat käytettävissä vuoden 2012 aikana. Tämän jälkeen voidaan selvityshenkilön ehdotuksista järjestää lausuntokierros.

## 2 Kuluttajapalvelujen turvallisuusvalvonnan nykytilan kuvaus

Kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) mukaisia valvontaviranomaisia ovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes (13 §), tullilaitos (14 §), aluehallintovirastot (15 §) sekä kunnat (16 §).

Valvonnassa vakiintuneesti noudatettavan työnjaon mukaan Tukes vastaa kulutustavaroiden turvallisuuden valvonnasta. Tullilaitoksen valvontatehtävät liittyvät tavaroiden tuontiin ja vientiin.

Kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonta on määrää toteuttaa paikallistasolla kunnissa. Aluehallintovirastot ohjaavat kuntien toimintaa. Niillä on myös valvonnan raportointiin liittyviä tehtäviä. Tukes ohjaa palveluiden valvontaa, muun muassa järjestämällä alue- ja paikallishallinnon valvontayksiköille ja viranhaltijoille koulutusta ja valvontaprojekteja sekä laatimalla ohjeita ja tarkastuslistoja valvonnan suorittamiseen. Käytännössä Tukes myös avustaa ja neuvoo kunnan valvontaviranomaisia haasteellisissa valvontatehtävissä.

Ympäristöterveydenhuollon käsittekokonaisuuteen kuuluu nykyisen lainsäädännön mukaan myös kuntien vastuulla oleva kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta.

Kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon osa-alueiden valvonnan kokoaminen yhteisen käsitteen alle on ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tällöin samantyyppiset valvonnat, joissa lisäksi yhteisten valvontakohteitten määrä on suuri, on annettu saman valvontayksikön tehtäväksi.

Ympäristöterveydenhuollosta vastaavat ministeriöt sekä keskusviranomaiset ovat viimevuosien aikana saavuttaneet yhteisen tahtotilan, miten kunnallista toimintaa tulisi kehittää suunnitelmallisemmaksi kuin aiemmin oli. Samoin pyrkimys keskityttyyn raportointijärjestelmään keventäisi kunnilta vaadittua toiminnan raportointia keskusvirastojen suuntaan. Ympäristöterveydenhuollosta vastaavat ministeriöt ja keskusvirastot ovat sangen suurin panostuksin kehittäneet yhteisiä ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmäratkaisuja (KUTI, YHTI) sekä hyödyntäneet Viranomaistoimijatietojärjestelmää (VTO) valvontayksikkörekistereineen.

Samoin mittava hanke kunnallisten ympäristöterveydenhuollosta vastaavien yksiköiden määrän vähentämiseksi kokoamalla kuntien olemassa olevat resurssit yhteistoiminta-alueiden yksiköihin on saavuttamassa asetetun tavoitteen. Valvontayksiköiden määrä on vähentynyt vuoden 2003 277 yksiköstä vuoden 2013 alussa arvioituun 65 yksikköön.

Vuodesta 2002–2003 alkanut prosessi kuntien ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintakokeiluineen (YTAKE) ja sen jälkeen jatkunut vapaaehtoinen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on saavuttamassa siis päätösvaiheen. Takarajan tälle kehitykselle asettaa laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009), jonka mukaan uusien yhteistoiminta-alueiden on aloitettava toimintansa viimeistään 1.1.2013 ja sillä tulee olla ympäristöterveydenhuollon tehtäviä varten vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit.

Ympäristöterveydenhuollon toimintojen suunnitelmallisuutta on lisännyt huomattavasti keskusvirastojen sekä yhteiset että toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmat, jotka ohjaavat kuntien valvontatoimintaa. Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on osaltaan johtanut resurssien suunnitellumpaan ja ohjatumpaan käyttöön kunnissa ja samalla mahdollistanut uudenlaiset työnjaot viranhaltijoiden osalta.

Selvitysmiehen tekemissä kuntatahojen haastatteluissa on selkeästi havaittavissa, että viranhaltijoiden vastuuttamista myös kuluttajaturvallisuusvalvonnan osalta on tapahtunut selkeämmin kuin aiemmin.

Paikallistason ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ohjaa kolme valtionhallinnon keskusvirastoa: maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimiva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistyötä koordinoidaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toimivassa ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmässä. Edellä mainitut kolme keskusvirastoa ovat vuoden 2008 alusta lukien koordinoineet kuntien ohjausta perustamansa Ympäri- yhteistyöryhmän avulla.

Paikallistason kuluttajaturvallisuusvalvonnassa ongelmana on, että käytettävissä olevat resurssit ympäristöterveydenhuollon valvontaan kokonaisuudessaan ovat riittämättömiä. Kuluttajapalvelujen turvallisuuden valvontaa suorittavan henkilöstön tietämys ja osaaminen riskin aiheuttavista kuluttajapalveluista on puutteellista.

Paikallistason ympäristöterveydenhuollossa keskitytään pitkälti aikaisempien valvontakokemusten ja vakiintuneen valvontakäytännön mukaisesti voimakkaasti ensi sijassa elintarviketurvallisuuteen ja toissijaisesti terveydensuojelun kysymyksiin. Kuluttajapalvelujen turvallisuuden valvonta kuluttajaturvallisuuslainsäädännön perusteella jää monissa paikallistason valvontayksiköissä taka-alalle tai jopa kokonaan sivuun. Tämä on pääteltävissä siitä, että Tukesin tietojen mukaan vuonna 2010 yhteensä 21 valvontayksikköä tuolloin kaikkiaan 113 paikallistason yksiköstä ei osallistunut yhteenkään Tukesin tai aluehallintovirastojen tuona vuonna järjestämään palvelujen turvallisuutta koskevaan valvontaprojektiin. Tilanteeseen näyttäisi tulevan parannusta sillä vastaavasti vuonna 2011 10 valvontayksikköä 88 yksiköstä ei ollut osallistunut edellä mainittuihin valvontaprojekteihin.

### **3 Toiminnan resurssit ja valvonnan tulos raporttien mukaan**

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-aluetta koskevan lain (410/2009) mukaan kuntien tuli ilmoittaa sosiaali- ja terveysministeriölle yhteistoiminta-alueen kunnat sekä ympäristöterveydenhuollon resurssit ja miten ne jakaantuvat eri ympäristöterveydenhuollon osa-alueille. Ilmoitukset kerättiin Viranomaistoimija-tietojärjestelmään (VTO). Saatujen ilmoitusten mukaan kuluttajaturvallisuusvalvontaan kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla on tuolloin osoitettu henkilöresursseja noin 37 henkilötyövuotta.

Toisaalta valvontayksiköiden Tukesille toimitetuista toimintakertomuksista vuoden 2011 toiminnasta ilmenee, että kuluttajaturvallisuusvalvontaan on käytetty kuitenkin vain vajaat 20 htv, mikä määrä koostuu noin 280 viranhaltijan työpanoksesta.

Vertailtaessa vuosien 2010 ja 2011 lukuja voitaneen jossain määrin nähdä myönteistä kehitystä yhteistoiminta-alueilla tapahtuneesta toimintojen ja työnjakojen täsmentymisenä sekä erikoistumisen lisääntymisenä. Tätä vahvistaa myös kuntien omat arvioinnit toimintakertomuksissaan.

Paikallistasolla - kunnallisissa valvontayksiköissä - tehtiin vuonna 2010 yhteensä 6 120 ja vuonna 2011 6 644 tarkastusta, jotka kohdistuivat kuluttajapalveluiden tarjoamiseen.

#### **3.1 Valtion resurssit kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonnan ohjauksessa**

Kuntien vastuulla olevan kuluttajaturvallisuusvalvonnan (kuluttajapalveluiden valvonta) ohjauksessa vastaa työ- ja elinkeinoministeriön tukena Tukes ja väliportaana hallinnossa aluehallintovirastot.

Kaikkiaan tähän ohjaustoimintaa on käytetty henkilöresursseja valtiolla noin 3,5 htv (TEM 0,2, Tukes, 1,2 ja aluehallintovirastot 2 htv).

Mikäli kunnallinen valvonta edelleen pysyy osana ympäristöterveydenhuoltoa, on jatkossakin valtion panostuksen oltava ainakin nykyisellä tasolla. Toisaalta, jos kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta siirtyy valtion vastuulle, vapautuu kuntien ohjaukseen käytetty voimavara uudelleen kohdennettavaksi.

## 4 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Vaihtoehtojen tarkastelu voidaan jakaa kahteen päälinjaan, ensinnäkin kuluttajaturvallisuusvalvonnan keskittäminen ja valtiollistaminen kokonaan tai osittain ja toisekseen jatkaminen kunnallisena toimintana joko nykyisen ympäristöterveydenhuollon yhteydessä tapahtuvana toimintana tai mahdollisesti pelastustoimen tehtävänä.

### 4.1 Valvonnan valtiollistaminen

Tarkasteltaessa valtiollistamisen mahdollisuuksia ja valvonnan sijoittumista eri organisaatioihin ja hallinnon tasoille voidaan asiaa lähestyä useasta näkökulmasta.

1. täydellinen keskittäminen
2. alueellisen toiminnan säilyttäminen
3. työnjako kunnan kanssa

Lähemmin tarkastellut vaihtoehdot kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonnan valtiollistamisessa ovat:

- a. valvonnan keskittäminen kokonaan Tukesiin
- b. tehtävän anto aluehallintovirastolle

#### 4.1.1 Täydellinen keskittäminen Tukesiin

Tähänastisten kokemusten perusteella vaikuttaisi siltä, että kuluttajapalvelujen turvallisuuden valvonta tulisi järjestää kokonaan uudella tavalla. Tästä syystä tarkastelu kohdistuu vaihtoehtoihin, joissa kuluttajaturvallisuusvalvonta ainakin palvelujen turvallisuuden valvonnan osalta irtautuisi nykyisestä kytkennästä ympäristöterveydenhuollon viitekehykseen. Tarkasteltavia perusvaihtoehtoja voisivat olla valvonnan valtiollistaminen ja resurssien keskittäminen joko keskushallintoon Tukesiin taikka vaihtoehtoisesti aluehallintovirastoihin (6 kpl).

Uudistamalla kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonta, voitaisiin nykyisellä määrällä resursseja saada aikaan enemmän ja ennen kaikkea laadukkaampaa valvontaa. Tästä hyötyisivät niin kuluttajat elinympäristönsä turvallisuustason paranemisena kuin myös toiminnanharjoittajat (yritykset ja yhteisöt) parempana ohjauksena ja yhteneväisinä toimintaolosuhteina. Erityisen haasteet tuottanevat mahdolliset esitettävät resurssisiirrot eri hallinnontasojen ja organisaatioiden välillä (erityisesti kunta – valtio rajapinta).

#### 4.1.2 Osittainen keskittäminen

Kuluttajapalveluiden kirjon ollessa nykyisen laajuinen on varsin ymmärrettävää, että kunnallisen valvonnan piiriin voi tulla hyvinkin harvinaisia ja ainutkertaisia palvelumuotoja, joiden valvonnasta ei ole aiempaa kokemusta eikä vertailun mahdollisuutta juurikaan ole. Tällaisissa tapauksissa kunnan viranhaltija joutuu tukeutumaan joko aluehallintoviraston tai Tukesin kuluttajaturvallisuusvalvonnan ohjauksesta vastaaviin viranhaltijoihin.

Eräs vaihtoehtoinen kuluttajaturvallisuusvalvonnan kehittämisen mahdollisuus olisi jakaa valvontakohteita kunnan ja valtion kesken. Vaikeutena tässä ratkaisussa on kuitenkin löytää tarkoituksenmukainen tapa jakaa valvontakohteet. Jakoperusteena voisi olla toimialakohtainen jako esimerkiksi

siten, että kuluttajaturvallisuuslain 6 §:n mukaiset ilmoitusvelvolliset palvelut (ns. painopistealueet) olisivat kokonaan tai osittain valtion valvonnassa ja osa näistä kohteista sekä muut lain tarkoittamat palvelut jäisivät kunnan valvonnan piiriin. Tämä jako ei kuitenkaan huomioisi sitä, että kohdetyypin sisällä on hyvin erikokoista ja -muotoista (esim. elämyspalvelut) toimintaa eikä usein liene helppoa tehdä rajanvetoa palvelun kapasiteetin tai volyymin perusteella.

Harkittavaksi jääkin, olisiko keskusviraston resurssia kasvatettava sellaisin asiantuntijoin, jotka voisivat entistä paremmin tukea ja avustaa kuntia erityisten, uusien ehkä ainutkertaisten kuluttajapalveluiden ilmestyessä valvonnan piiriin.

#### **4.1.3 Osaksi työsuojeluvalvontaa**

Vaihtoehto, jossa kuluttajaturvallisuusvalvonta annettaisiin osaksi työsuojeluvalvontaa tuli varsin selkeästi torjutuksi sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa käydyssä neuvottelussa. Työsuojeluapuoli vetoaa vahvasti ILO:n yleissopimukseen, jonka mukaan työsuojeluvalvojalle ei voida antaa sellaisia tehtäviä, jotka vaarantaisivat varsinaisen työsuojeluvalvonnan. Lisäksi oli havaittavissa myös eräänlainen periaatteellinen ristiriita siinä, että työsuojeluvalvonta kohdentuu työnantajan velvollisuuksien täyttämiseen kun kuluttajaturvallisuusvalvonta kohdentuu selkeästi toiminnanharjoittajan antamien palveluiden asiakasturvallisuuteen. Vaihtoehdon lähempi tarkastelu osoittautui siten tässä vaiheessa tarpeettomaksi.

#### **4.1.4 Valvonnan maksullisuudesta**

Kun ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista ohjelmista sekä kuntien suunnitelmallisesta valvonnasta säädettiin, samalla yhtenäistettiin valvonnan maksullisuutta koskevat säädökset eri ympäristöterveydenhuollon laeissa siten, että kunnan suorittamasta valvontasuunnitelman mukaisesta valvonnasta peritään kunnan taksan mukainen maksu.

Vuoden 2011 toimintakertomusten mukaan valvontayksiköt olivat keränneet kuluttajaturvallisuusvalvonnassa valvontamaksuja noin 222 000 euroa. Valvontasuunnitelmien mukaan valvontamaksuja olisi voitu periä lähes 605 000 euroa, mikäli valvontayksikkö olisi voinut toteuttaa kaikki suunnitelmien mukaiset valvontatarkastukset.

Mikäli kuluttajaturvallisuusvalvonta valtiollistetaan, tulisi valvonnan edelleen olla maksullista toimintaa. Tämä edellyttää lainsäädännön vastaavaa muuttamista ja maksuperustelain mukaisten maksujen määrittämistä. Valtion toimesta suoritettuna valvonnan maksu tulisi olemaan yhtenäinen koko valtakunnassa, kun nyt valvontamaksujen suuruus vaihtelee kuntien taksojen mukaan. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta tämä lisäisi yhdenvertaisuutta. Toisaalta valtion perimä tarkastusmaksu olisi varmaankin korkeampi kuin kuntien perimät ja tulisi varmemmin perittyä kuin nyt kunnissa tehdään.

Valvontamaksut tulisivat myös paremmin valvonnan kehittämiseen ja resursointiin kuin mitä kunnissa nyt tapahtuu.

## **4.2 Kunnallisena toimintana jatkamisen vaihtoehtoista**

Ympäristöterveydenhuollon lisäksi voidaan tarkastella mallia, jossa palveluiden turvallisuuden kenttävalvonta pidettäisiin kuntien vastuulla, mutta valvonta toteutettaisiin pelastuslaitosten toimesta, joko ostopalveluna tai osoittamalla resursseja pelastuslaitoksille.

## 4.2.1 Haastattelut ja neuvottelut

### Yleistä kuntatoimijoiden taholta:

Riippuen haastateltavan omasta ”kiinnostuksesta” suhtautuminen valtiollistamiseen oli vaihteleva:

- ”ei missään tapauksessa valtiolle, mistä valtiolle tarkastajat?”
- ”joutaa valtiolle kuten kemikaalivalvonta”

Enimmäkseen kuitenkin haluavat pitää kuluttajaturvallisuusvalvonnan kunnan toimintana ja ympäristöterveydenhuollon yhteydessä. Näkevät paljon synergiaetuja yhteisten valvontakohteiden ja muun valvonnan kanssa sekä korostavat valvojan läheisyyden merkitystä.

Tarkasteltaessa vaihtoehtoa, että kuluttajaturvallisuusvalvonta siirettäisiin pelastustoimen tehtäväksi kävi ilmeiseksi esimerkiksi Kuntaliiton kanssa käydyissä keskusteluissa, ettei sellaista ratkaisua pidettäisi tarkoituksenmukaisena. Sama näkökanta vahvistui myös sisäasianministeriön pelastusosaston kanssa käydyssä neuvottelussa. Pelastustoimi näkee erityisen tärkeänä kyllä kuluttajaturvallisuusvalvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa tiivistyvän viranomaisyhteistyön kehittämisen.

Kuntaliitto näkee työnjaon (palvelut/tavarat) selventämisen tärkeänä ja suhtautuu valvontakohteen (palveluiden) jakamiseen valtion kanssa myönteisesti, mutta korostaa nykyistä selkeämpää työnjakoa kunta/valtio akselille (lainsäädäntöön).

### Muiden tahojen näkemyksistä:

Ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoitujen yhteistoiminta-alueiden ja niissä tehtyjen toimenkuvien muutoksista ei vielä riittäviä näyttöjä ja kokemuksia, jotta nopeita muutoksi kannattaisi esittää.

Valtion ja kuntien tehtävät parhaillaan selvityksessä ja tällä on vaikutuksia myös tälle toimialalle.

Toiminnanharjoittajat odottavat tasapuolista ja asiantuntevaa valvontaa sekä tiettyä valvonnan läheisyyttä, jolloin neuvonta ja ohjaus paremmin saavutettavissa. Samoin toivotaan keskusvirastolta jämäkkää ohjausotetta valvojiin ja riittävän tasapuolisen valvonnan takaamista ohjauksen ja suunnitelmien kautta.

### Vaihtoehtoista

Selkeä ratkaisu olisi keskittää valvonta Tukesiin - ongelmana nähdään valvontaresurssien riittävyys alueelliseen toimintaan - Tukesilla vain 3 toimipistettä.

Keskittäminen kuuteen aluehallintovirastoon (kaikkiaan 12 toimipistettä) olisi vastaavanlainen selkeä ratkaisu, mutta alueellisesti kattavampi.

Viranhaltijat voisivat olla aluehallintoviraston tai Tukesin.

Kuntavalvonnan jatkaminen edellyttää muutoksia valvonnan tehokkaampaan toteuttamiseen:

- täsmäkoulutuksen lisääminen (esim. sitoutettava koulutettava tarkastuksiin ja projekteihin, tämä tietenkin ennen kaikkea terveysturvallisuuden johtajan tehtävä valvontayksikössä)



- nimikotarkastajat kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvontaan (saatava listaus VTO- järjestelmään)
- Tukesilta enemmän tukea vaikeisiin ja uudentyyppisiin valvontakohteisiin
- mahdollisesti kohdejako kuntien ja valtion valvontavastuista

### **Resursseista ja rahoituksesta**

Koko ympäristöterveydenhuollon toimintamenot vuonna 2010 olivat Kuntaliiton selvityksen mukaan noin 89 Me. Saman selvityksen mukaan kuluttajaturvallisuusvalvonnan osuudeksi arvioidaan 1-2 Me.

VTO- järjestelmään kunnat ilmoittivat henkilötövuosiresurssit eri ympäristöterveydenhuollon osaluille ja kuluttajaturvallisuusvalvontaan oli osoitettu 37 htv, tältä pohjalta sen kustannusosuus 89 Me:sta olisi 3,6 Me. Tarkempi kuluttajaturvallisuusvalvonnan kustannusosuus kunnista tarvittaisiin lopulliseen laskelmaan.

Mikäli kuluttajaturvallisuusvalvonta palveluiden osalta valtiollistetaan, olisi kunnilta siirrettävissä nykyistä kuluttajaturvallisuusvalvontaa koskeva osuus valtiolle. Tällöin kyseessä olisi noin 2-3,5 Me rahoitusosuuden siirto kunnilta. Valtiovarainministeriön mukaan se olisi mahdollista tehdä kustannusneutraalisti valtionosuuksien ja valtionosuusprosentin muutoksilla siten, ettei erityisempiä menolisiä syntyisi valtion budjettiin.

Valtiollistamien yhteydessä vapautuisi lisäksi kuntaohjauksesta n. 3-4 htv valtiolta uudelleen kohdennettavaksi.

## **5 Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmistä**

Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmien kehittäminen käynnistyi 2000- luvun alkupuolella, kun kävi selväksi, ettei silloinen erillislomakkeilla kerätty kuntien toiminnan tieto vastannut nykyajan vaatimuksia. Ympäristöterveydenhuollon ministeriöt ja keskusvirastot käynnistivät ympäristöterveydenhuollon tietohankeen, jonka tavoitteena oli tarjota kunnille selkeä, yhtenäinen liittymäpinta kansalliseen keskitettyyn tietovarastoon, johon siis kerättäisiin sekä kohdetieto että niihin kohdistuva valvontatieto. Näin toimien yksinkertaistettaisiin kunnissa tapahtuvat tietoja kirjaaminen ja vällyttäisiin asioiden useaan kertaan käsittely eri raportointi- ja ohjaustarpeisiin.

Kehitystyö on ollut pitkä ja alkaa viimein toteutua, niin että kohdetietojärjestelmä on jo rakentunut ja kuntien käytössä.

Jatkossa kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta voi hyödyntää tehtyjä ratkaisuja siinäkin tapauksessa, että valvonta keskitettäisiin valtiolle. Se kuitenkin edellyttää järjestelmän kehittämistä valtiollisen valvojan näkökulmasta, sillä nythän järjestelmää on kehitetty kunnallisen ympäristöterveydenhuollon toimintaa ajatellen.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken näkemyksen mukaan tehdyt ratkaisut taipuisivat uudenkin valvojan tarpeisiin.

## **6 Toimintaympäristössä tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset**

Erityisesti ympäristöterveydenhuoltoa koskevat:

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011) on sivulla 40 seuraava kirjaus palvelujen turvallisuuden valvonnan järjestämiseen: ”Selvitetään kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan uudelleenjärjestämistä”.

Hallitusohjelman sivulla 52 on elintarvikevalvontaan liittyvä kirjaus: ”Varmistetaan elintarvikevalvonnan ohjauksen toimivuus ja toimijoiden yhdenvertaisuus. Selvitetään elintarvikevalvonnan koaminen valtion viranomaiselle, esimerkiksi Eviralle”. Koska kuluttajaturvallisuusvalvonta ja elintarvikevalvonta ovat kumpikin osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta, on ilmeistä että nämä kaksi hanketta ovat ainakin jollakin tavalla sidoksissa toisiinsa.

Valtiovarainministeriö asetti 24.11.2011 työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää kuntien tehtävät ja niihin liittyvät uudistustarpeet sekä hallitusohjelman mukaisesti arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita. Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Anna-Kaisa Ikonen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän on satava ehdotuksensa valmiiksi 30.5.2014 mennessä. Työryhmän on tehtävä kokonaisarvio kuntien nykyisistä tehtävistä ja siitä, tulisiko kuntien tehtäviä vähentää ja muuttaa osana kuntauudistusta.

Selvityshenkilö Jorma Hirn laati maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta vuonna 2011 esiselvityksen paikallistason elintarvikevalvonnan kehittämistä ( ”Päämääränä koottu ja tehokas ympäristöterveydenhuolto”).

Raportissa todettiin, että ympäristöterveydenhuollon organisoituminen on liian moniportaista. Raskas organisoituminen aiheuttaa raskaan sopimusjärjestelmän, epäselvyyksiä toimivallassa sekä alueellista ja paikallista epätasa-arvoisuutta. Hirn esitti, että jatkossa ympäristöterveydenhuolto tulisi keskittää yhdelle ministeriölle ja yhdelle keskusviranomaiselle.

Hirn esitti, että yhteistoiminta-alueiden toimintaa seurattaisiin ja tuloksia arvioitaisiin laajapohjaisessa työryhmässä. Mahdollinen ympäristöterveydenhuollon uudistaminen ajoitettaisiin hallituskaudelle 2015–2019, jotta voidaan ensin arvioida nykyisten uudistusten vaikutukset. Tämän selvityksen voitaneen katsoa olevan ainakin osittain sidoksissa Kataisen hallitusohjelman kirjaukseen elintarvikevalvonnan kokoamisesta valtion viranomaiselle.

Parhaillaan on selvittelyissä valtion hallinnossa mm. valtion tuloksellisuushanke sekä arvioidaan myös aluehallintouudistuksen toteutumista ja mahdollista kehittämistä. Näillä on merkitys myös ympäristöterveydenhuollon ohjauksen näkökulmasta, joten tässäkin suhteessa on syytä odottaa näiden hankkeiden tuloksia.

## **7 Johtopäätökset edellisistä**

Edellä olevasta toimintaympäristön muutoksista voidaan todeta, että tällä hetkellä on monia asioita selvitysten, muutosten ja arvioinnin piirissä. Tämä johtaa siihen pohdintaan, että näillä kaikilla edellä kuvatuilla on myös selvä kosketuspinta kunnan ja valtion työnjakoon ja siten myös ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen sekä eräiltä osin siihen erityisesti (esim. mahdollinen elintarvikevalvonnan valtiollistaminen). Onkin varsin perusteltua selvitysmiehen näkökulmasta esittää eräänlaisen ”aikalisän” ottamista. Seuraavat ehdotuksen perustuvatkin tämän ajankohdan suureen epävarmuuteen kehityshankkeiden vaikutusten osalta.

## 8 Selvitysmiehen ehdotukset

### 8.1 Lähiajan tavoitteet

Edellä esitettyyn viitaten selvitysmiehen lähiajan ehdotukset ovat:

**1. Kuluttajaturvallisuusvalvonta kuluttajapalveluiden osalta jatkaa osana kunnan ympäristöterveydenhuoltoa ja näin mahdollistetaan yhteistoiminta-alueiden toimintojen kehitys ja vakauttaminen lähempien vuosien aikana. Selvitysmies ehdottaa, että vuosien 2012–2014 kuluttajaturvallisuusvalvonnan tulosten perusteella tehdään jatkopäätökset.**

Perusteluna tähän todetaan, että kunnat ovat vuodesta 2003 lähtien muodostaneet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita ja niiden lakisääteinen muodostuminen ja toiminnan käynnistyminen kokonaisuudessaan varmistuu vuoden 2013 alusta. Vuoden 2012 aikana on saavutettu lähes lopullinen tavoite, joten toimintavuotena se voidaan ottaa huomioon jo uudenlaisen rakenteen toteuttajana.

Näillä uusilla yhteistoiminta-alueilla (n.65 aluetta, vuodelle 2013 arvio) on mahdollisuus entistä paremmin kohdentaa erikoistumisen myötä resursseja nykyistä tehokkaammin myös kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvontaan. Tätä näkemystä tukee myös kuntien viranhaltijoiden (tarkastajien ja yksikön johtajien) kanssa käydyt haastattelut ja keskustelut. Yhteistoiminta-alueiden muodostuessa on koko ympäristöterveydenhuollon resurssit jouduttu arvioimaan ja kohdentamaan uudelleen ympäristöterveydenhuollon eri osa-alueilla.

Suunnittelu- ja raportointijärjestelmät ovat uusia ja niiden ”sisäänajo” osin vielä käynnissä, mikä kuntien toimintakertomuksissa on tuotu esille resursseja vaatineena ylimääräisenä kehitys- ja muutostyönä. Valvonnan suunnitelmallisuus antaa kuitenkin entistä paremman pohjan tasapainoiseen valvontatyöhön ja muutosprosessit on saatu kutakuin loppuun vuoden 2012 päättyessä.

Resurssien uudelleenkohdentaminen ja valvonnan vastuuttaminen viranhaltijoille täsmentää myös valvontaa suorittavien henkilöiden määrää siten, ettei vastaisuudessa enää esim. kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvontaa suorita yli 280 viranhaltijaa, vaan voidaan olettaa sen määrän pienentyvän uusien työnjakojen myötä. Tällöin myös ammattitaidon ylläpitämiseen liittyvä ohjaus ja koulutus voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin kuin nyt.

**2. Kunnan kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvontaa suorittavat viranhaltijat nimetään ja heidän yhteystietonsa ilmoitetaan VTO- järjestelmään.**

**3. Tukes ja aluehallintovirastot jatkossa kohdentavat koulutuksen ja ohjauksen tietojärjestelmään ilmoitetuille viranhaltijoille.**

**4. Ympäristöterveydenhuollon keskusvirastot päivittävät toimialakohtaiset valtakunnalliset valvontaohjelmansa niin, että ne tasapuolisesti ottavat huomioon eri osa-alueiden tavoiteasettelut ja sopivat suunnitelmakaudelle joustavat painopisteasettelut osa-alueille kuntien valvontasuunnitelmin toteutettaviksi.**

**5. Ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden johtajien neuvottelu- ja koulutuspäivillä korostetaan ympäristöterveydenhuollon tasapainoisen valvonnan toteuttamisen tärkeys ja työjärjestelyjen tasa-arvoinen riskiperusteinen jakaminen eri valvonnan osa-alueille.**

## **8.2 Seuraavat tavoitteet**

Mikäli toiminnan arvioinneissa havaitaan, että yhteistoiminta-alueiden muodostuminen ja niissä tehdyt erikoistumiseen perustuneet työjärjestelyt vakuuttavat, että on edelleen tarkoituksenmukaista ja myös tuloksellista jatkaa kunnallisen kuluttajaturvallisuusvalvonnan tiellä, niin selvitysmies ehdotta ympäristöterveydenhuollon keskusvirastojen toiminnan kehittämisenä ja yksinkertaistamisena seuraavaa:

### ***Kuluttajapalvelujen turvallisuusvalvonnan ohjaus siirretään Tukesista Valviran tehtäväksi.***

Ympäristöterveydenhuollon yhtenäisen ohjauksen eräänä ongelmana voidaan nähdä sen sijoittuminen kolmeen keskusvirastoon. Tämä merkitsee yhteisten näkemysten muodostamisessa tasapainoilua ja sovittamista usean lainsäädännön asettamien vaatimusten ja tavoitteiden suhteen. Ratkaisuna tähän olisi vähentää ohjauksesta vastaavien keskusvirastojen määrää siirtämällä Tukesista Valviraan kuluttajapalveluiden valvonnan ohjaus.

Tällöin kunnan ympäristöterveydenhuollon ohjaajina jatkossa toimisivat vain Valvira ja Evira, mikä osaltaan yksinkertaistaisi valtakunnallisten ohjelmien ja suunnitelmien laatimista sekä päätösten tekoa esimerkiksi tietohallintohankkeiden toteuttamiseksi ja rahoittamiseksi.

Siirtoa Valviraan perustelen myös sillä, että kuluttajatarvikkeiden ja kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta on käytännössä siinä määrin selkeästi erotettu toisistaan, että palvelujen valvonnan ohjauksen siirto Tukesista Valviraan ei aiheuttaisi merkittävää menetystä Tukesin toimintaan.

Valvirassa erityisesti terveydensuojeluun liittyvät valvontakohteet ja kuluttajaturvallisuusvalvonnan kohteet varsin usein ovat samoja. Näin saavutettaisiin valvonnan ohjauksessa ja valvonnan valtakunnallisessa suunnittelussa ja arvioinneissa helposti synergiaetuja. Yhtenäinen ohjaus näiden kohteiden osalta lisäisi myös yhteistarkastusten parempaa soveltamista.

Siirron toteuttaminen edellyttäisi lainsäädäntöön muutoksia, joilla ohjaus siirrettäisiin Valviralle. Samoin vastaavasti ohjauksesta vastaavat henkilöresurssit tulisi siirtää Valviraan.

Selvitysmiehen ehdotus koskee ensisijaisesti vain kuluttajapalveluiden kunnalliseen valvontaan liittyvän ohjauksen siirtoa.

Ongelmaksi siirrossa voi muodostua kuluttajaturvallisuusvalvonnan osalta se, että olisiko Tukesilla ja aluehallintovirastolla edelleen toimivaltaa kunnissa mm. hallinnollisissa pakkokeinoissa sekä kuluttajaturvallisuuslaissa mainituissa tehtävissä vai siirretäänkö siltäkin osin päätösvalta Valviraan. Lainsäädännön valmistelu tältä osin vaatisi erillisen selvityksen. Mikäli ratkaisu kokonaisuuden kannalta muodostuisi monimutkaiseksi hallinnolliseksi kuvioksi, on nykyinen ratkaisu siltäkin toimivampi ja on siten tarkoituksenmukaista odottaa ehdotetun ympäristöterveydenhuollon kokonais selvityksen tuloksia.

## **8.3 Kuluttajaturvallisuusvalvonnassa siirrytään valtiolliseen valvontaan**

Mikäli edellä esitettyä kunnallisen valvonnan positiivista kehitystä ei saavuteta selvitysmies ehdottaa:

### ***a. Kuluttajaturvallisuusvalvonta kokonaisuudessaan keskitetään Tukesin toiminnaksi.***

Tätä varten kuntien tämän hetken peruspalveluiden valtionosuuksista siirretään Tukesin kehykseen kunnallisen kuluttajaturvallisuusvalvonnan toteuttamiseen käytetty osuus ja sen valtionosuusprosenttiin vaikuttava osuus. Tällä rahoituksella voidaan rekrytoida tarvittavaa valvontahenkilöstöä kuluttajapalveluiden valvontaan. Lisäksi nykyisestä kuntien ohjauksesta vapautuisi henkilöresursseja sekä Tukesista että aluehallintovirastoista varsinaisiin valvontatehtäviin.

Valvontaa voidaan alueellistaa Tukesin kolmeen alueelliseen yksikköön.

Valvonnan maksullisuus jatkuisi, mutta valtion maksuperusteiden mukaisesti.

***b. Vaihtoehtoinen ratkaisu valtion valvonnassa olisi Tukesin ohjaus ja aluehallintovirastoille annettava kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta.***

Tällöin aluehallintovirastoihin rekrytoitaisiin kuntien toiminnasta vapautuvalla resurssilla tarvittavaa valvontahenkilöstöä. Alueellinen toiminta olisi lähempänä toiminnanharjoittajia, kun aluehallintovirastoja on kuusi ja niillä kaikkiaan 12 toimipistettä, joita voitaisiin hyödyntää kuluttajaturvallisuusvalvonnassa.

Jos muut kuntien vastuulla olevat ympäristöterveydenhuollon osa-alueet jatkuisivat kunnallisena toimintana, olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa aluehallintovirastoissa kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta samaan yksikköön, mikä ohjaisi edelleen kuntien muuta ympäristöterveydenhuoltoa. Näin voitaisiin säilyttää saavutetut ympäristöterveydenhuollon synergiaedut.

Valvonnan maksullisuus jatkuisi kuten edellä todettu valtion maksuperusteiden mukaisesti.

## **9 Summa summarum**

Yhteenvedona selvitysmies toteaa, että ajankohta on hankala lopullisten yksiselitteisten ehdotusten tekemiseen, sillä vireillä on nyt niin monia sellaisia selvitys- ja muutoshankkeita, jotka väistämättä vaikuttavat ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen ja siten eittämättä kuluttajaturvallisuusvalvontaan erityisesti kuluttajapalveluiden kunnallisen valvonnan osalta.

Tällaisia muutoshankkeita ovat mm. kuntien ja valtion työnjakoa selvittävän työ, varsinkin jos se päättyy sellaiseen tulokseen, että ympäristöterveydenhuollon kaltainen valvontatoimi olisikin siirrettävä valtiolle.

Selvitysmiehen ehdotukset, jotka koskevat aluehallintovirastoja ympäristöterveydenhuollon ohjaajina ja/tai valvojina, voivat muuttua sen myötä millaiseen tulokseen aluehallinnon kehittämishankkeen jatko johtaa.

Milloin ympäristöterveydenhuolto nyt on osa kunnallisen terveydenhuollon rakenteita, niin tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisut voivat aiheuttaa jossain määrin muutoksia ympäristöterveydenhuollon nykyiseen rakenteeseen.

Kuntauudistuksen vaikutus ympäristöterveydenhuoltoon liene vähäinen, koska kunnat ovat jo rakentaneet yhteistoiminta-alueet ja mahdolliset kuntaliitokset todennäköisesti sattuvat yhteistoiminta-alueen jäsenkuntiin eikä siten juurikaan muuta ympäristöterveydenhuollon jo vakiintunutta toimintaa.

## Liite

### Selvitysmiehen käymät neuvottelut ja haastattelut

#### Neuvottelut yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön edustajien kanssa

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto (27.9.2012)

Sisäasianministeriön pelastusosasto (1.10.2012)

Valtiovarainministeriön budjetti- ja kuntaosasto (1.11.2012)

#### Selvitysmiehen haastattelut

Johtaja Jari Keinänen, STM (1.10.2012)

Elintarviketurvallisuusjohtaja Veli-Mikko Niemi, MMM (10.10.2012)

Ylijohtaja Seppo Ahvenainen, Tukes (12.10.2012)

Johtaja Tuiri Kerttula, Tukes (12.10.2012)

Ryhmäpäällikkö Anna Pukander, Tukes (12.10.2012)

Ylitarkastaja Kaarina Kärnä, Tukes (11.10.2012)

Ryhmäpäällikkö Ulla Poutiainen, Evira (12.11.2012)

Ryhmäpäällikkö Kaisa Mäntynen, Valvira (10.10.2012)

Ylijohtaja Elli Aaltonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto (13.11.2012)

Ylitarkastaja Raisa Romppanen, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (20.9.2012)

Kuntaliitto (12.11.2012)

Sosiaali- ja terveysjohtaja Tarja Myllärinen, lakimies Jean-Tibor IsoMauno, lakimies Leena Hoppu, erityisasiantuntija Anne Vornanen, pelastustoimen kehittämisspäällikkö Jussi Rahikainen

Kainuun ympäristöterveydenhuolto (16.10.2012)

Tulosalueen johtaja Päivi Nykänen, terveystarkastaja Raija Moilanen, terveystarkastaja Maarit Partanen

Terveystarkastaja Päivi Wahlman, Helsingin kaupunki (21.11.2012)

Ympäristötarkastaja Niina Kupiainen, Helsingin kaupunki (21.11.2012)

Tietoarkkitehti Tiina Vuolteenaho, MMM Tike (12.10.2012)

Tietojärjestelmävastaava Anna Toivonen, MMM Tike (12.10.2012)

Lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (21.11.2012)

#### Selvitystyön muu informointia

Ympäristöterveydenhuollon alueelliset koulutuspäivät (Rovaniemi 19–20.9, Jyväskylä 10–11.10, Turku 7-8.11.2012))

Ympäristöterveydenhuollon koulutuspäivät (FCG, Helsinki) (26.10.2012)

Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry:n työvaliokunta, Jyväskylä (10.10.2012)

Selvitysmies Jorma Hirn (22.11.2012)