



Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys –  
hanke (VIRSU)

Valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja  
kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän  
muistio

## Sisältö

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 Työryhmän tehtäväksianto ja työn rajausta.....                                                      | 3  |
| 2 Tehtävänjako valtion aluehallinnon, maakuntien liittojen ja kuntien kesken .....                    | 6  |
| 2.1 Yleiskuva .....                                                                                   | 6  |
| 2.2 Valtion aluehallinnon tehtävät .....                                                              | 7  |
| 2.3 Maakuntien liittojen tehtävät .....                                                               | 8  |
| 2.4 Kuntien tehtävät .....                                                                            | 11 |
| 3 Työryhmän kartoittamat kuntien tehtävät, niiden analyysi sekä työryhmän kannanotot.....             | 14 |
| 3.1 Aineisto.....                                                                                     | 14 |
| 3.2 Arviointikysymykset .....                                                                         | 15 |
| 3.3 Analyysi ja kannanotot.....                                                                       | 15 |
| 3.3.1 Maataloustukihallinnon tehtävät .....                                                           | 15 |
| 3.3.2 Elintarvikevalvonta.....                                                                        | 18 |
| 3.3.3 Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta.....                                                | 21 |
| 3.3.4 Tupakkalain säädösten toteuttaminen ja valvonta.....                                            | 25 |
| 3.3.5 Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta.....                                                     | 28 |
| 3.3.6 Terveystensuojelu .....                                                                         | 30 |
| 3.3.7 Kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta .....                                                     | 33 |
| 3.3.8 Terveystensuojellon tehtävien valvonta (kunnille nimenomaisesti säädetyt valvontatehtävät)..... | 35 |
| 3.3.9 Sosiaalihuollon tehtävien valvonta (kunnille nimenomaisesti säädetyt valvontatehtävät) .....    | 39 |
| 3.3.10 Julkisen liikenteen järjestäminen.....                                                         | 42 |
| 3.3.11 Ympäristövalvonta.....                                                                         | 45 |
| 3.3.12 Ympäristö- ja vesilupahakemusten ratkaiseminen .....                                           | 48 |
| 3.3.13 Ympäristön tilan seuranta .....                                                                | 53 |
| 3.3.14 Jätelain valvonta .....                                                                        | 57 |
| 3.3.15 Vesilain valvonta .....                                                                        | 60 |
| 3.3.16 Vesilain 5. luvun päätösaasiat .....                                                           | 63 |

Liite 1. Kartoitus tehtävistä ja prosesseista, joissa jotakin osaa samasta tehtävästä tai prosessista hoidetaan useammalla hallinnon tasolla (keskushallinnossa / aluehallinnossa / kunnissa)

## 1 Työryhmän tehtäväksianto ja työn raja

Valtiovarainministeriö asetti 3.7.2014 Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen aluehallinnon selvitysryhmän alaisuuteen valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän. Työryhmän toimikausi on 3.7.-30.10.2014. Työryhmän tulee laatia työstään loppuraportti 15.10.2014 mennessä.

Työryhmän tavoitteeksi asetettiin selvittää miten valtion ja kuntien välinen työnjako tulisi muodostaa aluehallinnon selvitysryhmän sille osoittamissa eri vaihtoehtoisissa periaatetason organisoimismalleissa, jotta saavutetaan hankkeen tavoitteen mukaisesti valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien tarkoituksenmukainen ja taloudellinen työnjako ja tarvittavat yhteistyömenettelyt ottaen myös huomioon metropolialueen erityistarpeet.

Työryhmän tehtäväksi annettiin

1. kuvata valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon sekä kuntien työnjaon nykytila
  - tehtäväkokonaisuustasolla hallinnonaloittain; sekä
  - tehtävätasolla koskien niitä tehtäviä, toimintoja, prosesseja ja tehtäväkokonaisuuksia, joita hoidetaan useammalla kuin yhdellä hallinnon tasolla (valtiollinen tai kunnallinen aluehallinto tai kunta)
2. laatia aluehallinnon selvitysryhmän määrittelemiä periaatetason eri organisoimismalleihin perustuvat vaihtoehtoiset skenaariot työnjaosta valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon sekä kuntien välillä; sekä
3. arvioida hankkeen asettamispäätöksessä todetuista näkökulmista eri skenaarioiden vaikutuksia.

Työryhmän tulee tehtäväksiantonsa kaikkia osia koskien ottaa huomioon tarvittavat yhteistyömenettelyt ja metropolialueen erityistarpeet.

Työryhmän puheenjohtaja oli lainsäädäntöneuvos Sami Kouki valtiovarainministeriöstä ja jäsenet finanssineuvos Hannele Savioja valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Mika Kättö sisäministeriöstä (varajäsen hallitusneuvos Tarja Oksanen), kulttuuriasiainneuvos Hannu Sulin opetus- ja kulttuuriministeriöstä (varajäsen erityisasiantuntija Seija Kähkönen), elintarviketurvallisuusjohtaja Veli-Mikko Niemi maa- ja metsätalousministeriöstä (varajäsen johtaja Taina Aaltonen Elintarviketurvallisuusvirastosta), neuvotteleva virkamies Marjo Lavikainen sosiaali- ja terveysministeriöstä (varajäsen neuvotteleva virkamies Mikko Nygård), neuvotteleva virkamies Ari-Pekka Manninen liikenne- ja viestintäministeriöstä (varajäsen johtaja Mirja Noukka Liikennevirastosta), hallitusneuvos Tuula Manelius työ- ja elinkeinoministeriöstä (varajäsen työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth) ylitarkastaja Anu Kerkkänen ympäristöministeriöstä (varajäsen ylitarkastaja Juha Lahtela), ylijohtaja Elli Aaltonen Itä-Suomen aluehallintovirastosta, ylijohtaja Leena Vestala Pirkanmaan ELY-keskuksesta, johtava lakimies Kirsi Mononen Suomen Kuntaliitosta, maakuntajohtaja Matti Viialainen Etelä-Karjalan liitosta (varajäsen maakuntajohtaja Asko Peltola Etelä-Pohjanmaan liitosta) toimialajohtaja Päivi Niemi-Laine JHL ry:stä henkilöstöjärjestöjen yhteisenä edustajana (25.8.2014 alkaen sopimustoimitsija Sami Matikainen) (1. varajäsen asiamies Jaakko Korpisaari, JUKO ry:stä 2. varajäsen neuvottelujohtaja Harri Sirén,

Pardia ry:stä). Työryhmän jäsen ja sihteeri oli ylitarkastaja Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä.

Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen aluehallinnon selvitysryhmä päätti toteuttaa selvitystyönsä tehtävälähtöisesti. Tästä johtuen aluehallinnon selvitysryhmän alaisen valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän käytössä ei ole ollut toimeksiannossa tarkoitettuja organisaatiomallivaihtoehtoja työryhmän työn aikana. Tästä johtuen myös alatyöryhmän työ on toteutettu tehtävälähtöisesti tarkastellen valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa. Alatyöryhmä ei ole tehnyt ehdotuksia koskien valtion sisäistä tehtävänjakoa vaan tältä osin arviointi tehdään VIRSU-hankkeen aluehallinnon työryhmässä. Alatyöryhmän käytössä ei myöskään ole ollut lopullista linjausta metropolihallinnon tulevista tehtävistä.

Työryhmän työtä koskevien linjausten osalta työryhmässä todettiin, että pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmassa 24.6.2014 on linjattu, että ”hallitus pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavan suuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisista tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kevään kehyspäätökseen nähdessä uusiin hankkeisiin.” Lisäksi hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013 on todettu, että ”kunnilla on runsaasti valvontatehtäviä, jotka pohjautuvat mm. terveydenhuoltolakiin, terveydensuojelulakiin, ympäristöterveydenhuollosta annettuun lakiin, tupakkalakiin, alkoholilakiin, kuluttajaturvallisuuslakiin ja jätehuoltolakiin. Monista valvontatehtävistä voidaan periä maksu. Kunnan valvontatehtävät selvitetään kattavasti. Tavoitteena on karsia kuntien valvontatehtäviä. Valvontatehtäviä voidaan siirtää suuremmille kuntayksiköille tai valtion vastuulle. Selvityksessä arvioidaan valvontatehtävistä aiheutuvat kuntien kustannukset.”

Työryhmä laati työnsä toteuttamiseksi työsuunnitelman, joka käsiteltiin ja hyväksyttiin työryhmän työtä ohjanneen aluehallinnon selvitysryhmän kokouksessa 3.9.2014. Työryhmän rajasi työnsä ensisijassa niihin tehtäviin, joissa jotakin osaa samasta tehtävästä, toiminnosta, prosessista tai tehtäväkokonaisuudesta hoidetaan sekä valtiolla että kunnissa. Lisäksi työryhmä katsoi arvioinnin kannalta olevan merkityksellistä hahmottaa tehtävän nykyinen asemointi suhteessa peruskuntaan; ts. tehtävän itsenäisyys ja irrallisuus peruskunnan päätöksenteosta. Arvioinnin keskeisenä näkökulmaksi otettiin seuraava kysymys: Minkälainen organisaatorakenne olisi tehtäväkokonaisuuden tuloksellisen hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaisin? Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kriteereinä pidettiin sovellettavin osin VIRSU-hankkeen asettamis päätöksessä todettuja aluehallinnon selvitysryhmän tavoitteita. Näistä näkökulmista arvioiden vaihtoehdot tehtävänjaon uudistamiseksi kutakin tehtävää tai tehtäväkokonaisuutta koskien olivat työryhmän työssä:

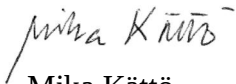
- tehtävän tai tehtäväkokonaisuuden siirtäminen kunnilta valtion tehtäväksi;
- tehtävän tai tehtäväkokonaisuuden siirtäminen yksityisen tai kolmannen sektorin tehtäväksi;
- tehtävästä tai tehtäväkokonaisuudesta luopuminen;
- tehtäväkokonaisuuden mahdollinen muu kehittäminen; sekä
- hyvin perustelluissa ja hallitusohjelman reunaehdot täyttävissä tapauksissa tehtävän siirtäminen valtiolta kunnille.

Saatuaan työnsä valmiiksi valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävä alatyöryhmä jättää loppuraporttinsa kunnioittavasti valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 23.10.2014



Sami Kouki



Mika Kättö



Hannu Sulin



Taina Aaltonen



Marjo Lavikainen



Ari-Pekka Manninen



Hannele Savioja



Anu Kerckänen



Elli Aaltonen



Leena Vestala



Kirsi Mononen



Matti Viialainen



Tuula Manelius



Sami Matikainen



Mikko Saarinen

## 2 Tehtävänjako valtion aluehallinnon, maakuntien liittojen ja kuntien kesken

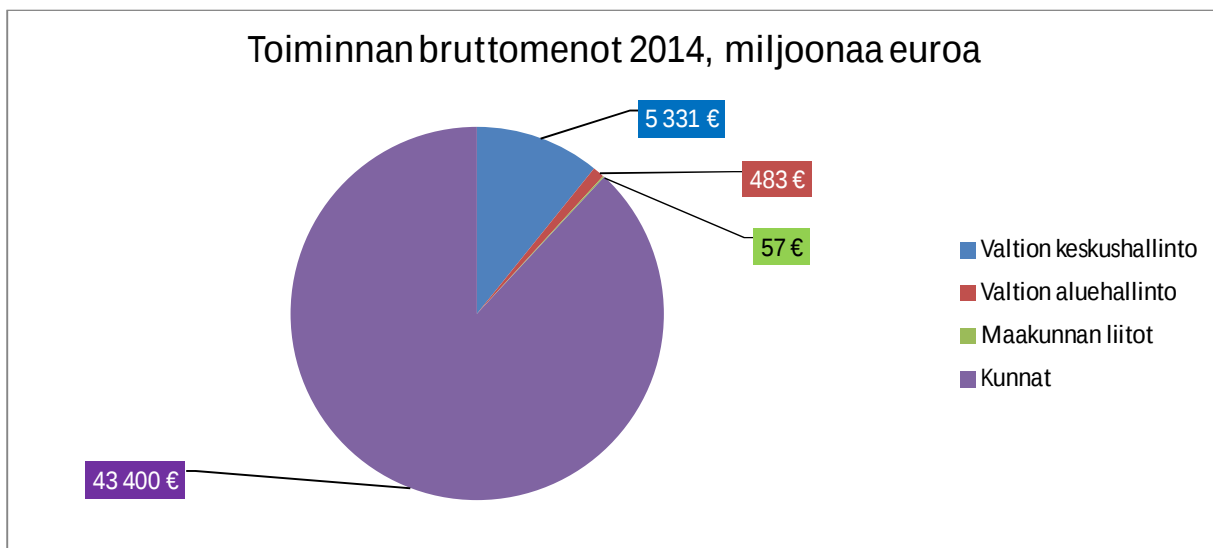
### 2.1 Yleiskuva

Työryhmä on rajannut työssään valtion aluehallinnon käsitteen koskemaan VIRSU-hankkeessa muutenkin sovelletun mukaisesti seuraavia virastoja: aluehallintovirastot, ELY-keskukset, maistraatit ja TE-toimistot.

Valtion aluehallinto, maakuntien liitot ja kuntakenttä (ml. kuntien yhteistoiminta) muodostavat keskinäisen vertailun kannalta hyvin erilaiset ja erisuuruiset kokonaisuudet. Valtion budjettitalouden virastot vastaavat toimintamenoiltaan hieman reilua 10 %:ia kuntien yhteenlasketuista toiminnan bruttomenoista. Valtion aluehallinto puolestaan vastaa niin henkilötöyvuosimäärältään kuin toimintamenoiltaan noin 10 % valtion budjettitalouden virastojen toimintamenoista. Maakuntien liittojen henkilötöyvuosimäärä ja toimintamenot ovat puolestaan tällä hetkellä vain hieman reilu 10 % valtion aluehallinnon kokonaisuuteen verrattuna.

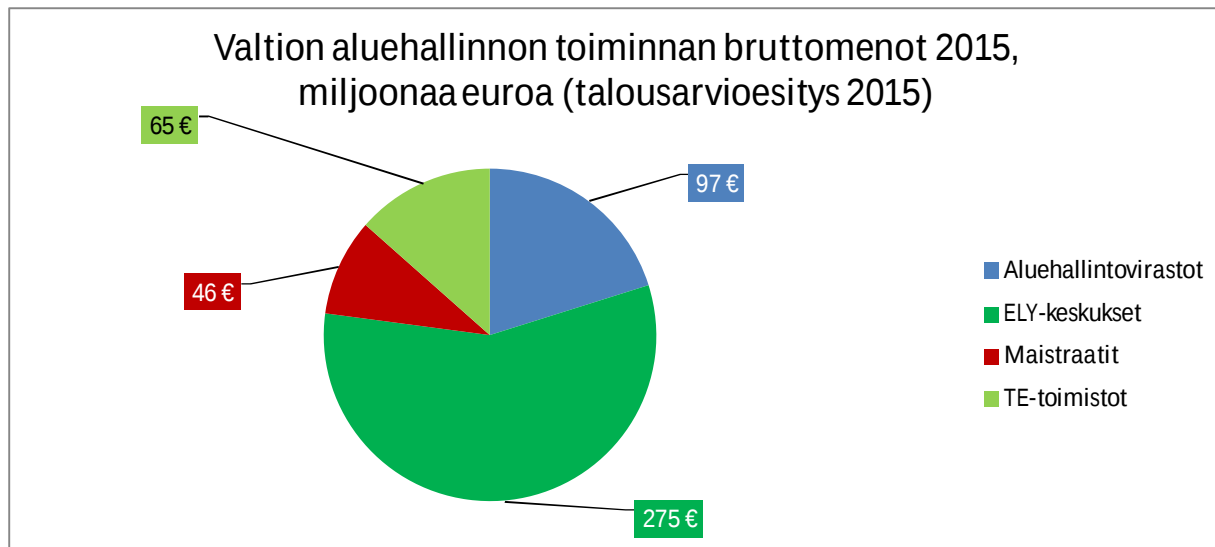
Kunnat ovatkin monella tapaa keskeisin julkishallinnon toimija Suomessa. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut vuosittaiset toiminnan bruttomenot ovat noin 43,4 miljardia euroa. Lisäksi, toisin kuin valtion aluehallinto ja maakuntien liitot, kunnat ovat kansalaisten kannalta keskeisimpien peruspalvelujen järjestäjiä ja tuottajia (esim. sosiaali- ja terveystalvet ja opetus- ja kulttuuritoimen talvet).

Oheisissa kuvioissa 1 ja 2 on hahmotettu toiminnan bruttomenojen eroja hallinnon tasojen välillä. Luvut ovat suuntaa antavia eivätkä täysin suoraan keskenään verrannollisia<sup>1</sup>, mutta ne antavat kuitenkin varsin selkeän ja havainnollisen kuvan suuruusluokista ja hallinnon tasojen välisistä suhteista.



<sup>1</sup> Kuviossa 1 keskushallinnon luvut perustuvat vuoden 2013 tilinpäätöksiin sekä tarkasteluun, jossa keskushallinnoksi on katsottu kaikki muut valtion virastot paitsi Aluehallintovirastot, ELY-keskukset, maistraatit ja TE-toimistot. Aluehallinnon luvut perustuvat vuoden 2013 tilinpäätöksiin ja kattavat kaikki virastojen käytössä olleet momentit. Maakuntien liittojen luvut perustuvat tietoon henkilötöyvuosimäärästä sekä laskennalliseen yhden henkilötöyvuoden kustannukseen. Kuntien luvut perustuvat tietoon kuntien ja kuntayhtymien menoista vuonna 2013 ja lukuna on käytetty bruttomenoluku (sis. toimintamenot, korkomenot ja investoinnit). Kuviossa 2 esitetyt luvut perustuvat talousarvioesitykseen 2015 ja toimintamenomomenttikohtaiseen tarkasteluun.

Kuvio 1. Toiminnan bruttomenot 2014



Kuvio 2. Valtion aluehallinnon toiminnan bruttomenot 2014 (talousarvioesitys 2015)

## 2.2 Valtion aluehallinnon tehtävät

Valtion aluehallintoon katsotaan kuuluvaksi aluehallintovirastot, ELY-keskukset, maistraatit ja TE-toimistot<sup>2</sup>. Aluehallintovirastoja on Manner-Suomessa 6, ELY-keskuksia 15, maistraatteja 11 ja TE-toimistoja 15. Ahvenanmaalla vastaavana aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto. Aluehallintovirastot ja maistraatit ovat valtiovarainministeriön ja ELY-keskukset ja TE-toimistot työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastoja. Virastoja ohjataan valtionhallinnon tulosoajausmallin mukaisesti. Koska virastot ovat monialaisia osallistuvat ohjaukseen myös ne muut ministeriöt, joiden hallinnonalan tehtävien toimeenpanosta aluehallintovirastot ja ELY-keskukset vastaavat.

Valtion aluehallintoviranomaisten toimintamenomomenttien yhteenlasketut bruttomenot<sup>3</sup> ovat valtion vuoden 2015 talousarviossa noin 483,5 miljoonaa euroa ja bruttotulot noin 104,8 miljoonaa euroa. Aluehallinnon toimintamenojen yhteenlaskettu nettomääräraha vuoden 2015 talousarviossa on siten noin 378,6 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion aluehallinnon kautta kanavoitui vuonna 2012 yhteensä noin 4,7 miljardin euron verran rahoitusta muille toimijoille, kuten kunnille ja yksityiselle sektorille. Henkilöstöä virastoissa on noin 8 300 henkilötyövuotta.

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ja maistraatit ovat monialaisia viranomaisia. Aluehallintovirastojen tehtävät koostuvat sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, sisäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalojen tehtävistä. ELY-keskusten tehtävät koostuvat puolestaan liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen tehtävistä. Maistraattien tehtävät koostuvat valtiovarainministeriön, oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen tehtävistä.

<sup>2</sup> VIRSU-hankkeessa sovellettu raja

<sup>3</sup> Virastojen toimintamenomomentteihin perustuva tarkastelu

Toiminta-ajatuksensa mukaisesti aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Tässä roolissa aluehallintovirasto toimii usein ja monella toimialalla alueensa kuntien toiminnan lainmukaisuutta valvovana tahona. Monissa tapauksissa valvontarooli kohdistuu kuitenkin myös yksityiselle sektorille yrityksiin esim. lupa- tai rekisteröintimenettelyjen muodossa tai aluehallintovirastolle säädettyinä elinkeinotoiminnan valvontatehtävänä. Osin tehtäviin liittyy kuitenkin myös pelkän valvontaroolin rinnalla ohjausrooli.

ELY-keskukset puolestaan toiminta-ajatuksensa mukaisesti edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. ELY-keskuksen rooli onkin kuntakenttään nähden monissa tapauksissa kumppanin ja yhteistyö- sekä kehittäjätahon rooli. Toisaalta ELY-keskuksilla on myös valvonta- ja lupatehtäviä. Näissä tehtävissä valvonnan tai lupamenettelyn kohde on kuitenkin useimmiten yksityinen sektori.

Maistraatit ovat Itä-Suomen aluehallintoviraston alaisia paikallishallinnon viranomaisia. Maistraattien tehtäviin kuuluvat muun muassa rekisterihallinnon ja holhousviranomaisen tehtävät. Maistraattien palvelukokonaisuuksia ovat tietohuolto ja tietopalvelu, todistajapalvelut, vihkiminen ja parisuhteenrekisteröinti, henkilöoikeudelliset palvelut, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut, kuluttajaneuvontapalvelut, yhteisöoikeudelliset palvelut sekä holhoustoimen edunvalvontapalvelut. Maistraattien palveluiden kohderyhmiä ovat muun muassa kansalaiset, maahanmuuttajat ja elinkeinonharjoittajat.

TE-toimistot ovat ELY-keskusten alaisia työvoimahallinnon paikallisviranomaisia. TE-toimistojen tehtävänä ovat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen.

## 2.3 Maakuntien liittojen tehtävät

Maakuntien liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä, joissa maakunnan alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakuntien liittojen perustehtävät ovat alueiden kehittäminen, maakunnan suunnittelu ja edunvalvonta.

Maakuntien liittojen henkilöstömäärä vuonna 2014 on noin 680 henkilöä. Maakuntien liittojen toiminnan yhteenlasketut menot ovat suuntaa-antavan laskelman mukaan vuonna 2014 noin 57 miljoonaa euroa<sup>4</sup>. Lisäksi maakuntien liittojen kautta kanavoitui vuonna 2013 yhteensä noin 85 miljoonan<sup>5</sup> euron verran rahoitusta muille toimijoille.

Maakunnan liitto vastaa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014, myöhemmin ALKE-laki) 17 §:n mukaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja siinä tehtävässä:

1. vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten, alueen keskustaupunkien ja muiden kuntien, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä mui-

<sup>4</sup> Arvio on laskettu kaavalla  $(70\,000 \text{ euroa/htv} + 20 \% \text{ muihin menoihin/htv}) \times \text{henkilöstömäärä}$

<sup>5</sup> Summassa on huomioitu rakennerahastovarot (myös tavoite 3 ja ENPI CBC) sekä maakunnan kehittämisraha, joka on jaettu lähes kokonaan liittojen käyttöön.

- den alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa; yhteistyöstä voidaan laatia yhteistyösopimuksia;
2. kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet;
  3. osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen laatimiseen sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi;
  4. vastaa alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakkoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua;
  5. vastaa kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta osana maakuntaohjelman toteuttamista;
  6. vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla;
  7. vastaa alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa;
  8. laatii kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hanke-esitysten kiireellisyysjärjestyksen seuraavaa neljää vuotta koskevaan rahoitussuunnitelmaan, lukuun ottamatta liikunnan koulutuskeskusten hankkeita;
  9. asettaa alueelliset liikuntaneuvostot;
  10. edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan;
  11. vastaa ennakkoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa, arvioi ja seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä sekä kehittämistoiminnan vaikuttavuutta;
  12. edistää kuntien ja maakunnan välistä yhteistyötä, hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä; sekä
  13. hoitaa muut alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädetyt tehtävänsä.

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat ALKE-lain 6 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 25§:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma.

Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntakaava puolestaan sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Hyväksytty maakuntakaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Asianomaisen ministeriön tulee hankkia maakuntakaavasta niiden muiden ministeriöiden lausunnot, joita asia koskee. Asianomaisen ministeriön on jätettävä kaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jollei kaava täytä sille 28 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös muutoin on lainvastainen. Muussa tapauksessa päätös on vahvistettava. Jos ministeriöiden kannat oleellisilta osin ovat eriävät, asianomaisen ministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitelllessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maakuntien vapaaehtoisista tehtävistä sovitaan perustamissopimuksessa. Esimerkiksi kaksi maakuntaa on sopinut hoitavansa palo- ja pelastustoimen ja kesäyliopisto on joidenkin maakuntien hoidossa. Lisäksi kulttuurin edistäminen on kirjattu moniin perussopimuksiin. Maakuntien liitoilla on myös muita alueensa edunvalvontaan liittyviä tehtäviä.

Alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä vastaa ALKE-lain 5 §:n mukaan kussakin maakunnassa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Lain 17 §:ssä lueteltujen tehtävien lisäksi maakuntien liitot vastaavat maakuntaohjelmien laatimisesta ja muiden alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien laatimisesta. Valmistelu tehdään aina yhteistyössä muiden viranomaisten ja alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden kanssa. Maakunnan liitto johtaa myös maakunnan yhteistyöryhmän toimintaa maakunnassaan. Näistä tehtävistä säädetään ALKE-laissa ja tarkemmin toimintaa ohjataan valtioneuvoston asetuksilla. Alueiden kehittämisen keskeisin ohjauväline ovat valtioneuvoston hallituskauden alussa päättämät alueiden kehittämisen painopisteet (aluekehittämispäätös). Valtioneuvoston päätös ohjaa myös maakuntien liittojen alueiden kehittämistä. Maakuntien liittojen on otettava aluekehittämispäätös huomioon ja edistettävä sen toteutumista muun muassa kun ne valmistelevat maakuntaohjelmia tai muita alueiden kehittämiseen liittyviä ohjelmia.

Maakunnan liiton keskeisin yhteistyökumppani on alueiden kehittämisessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, joka edistää alueellista kehittämistä hoitamalla sille säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan.

Maakuntien liitot toimivat rakennerahasto-ohjelman välittävinä toimieliminä ja Euroopan alueellisen yhteistyön sekä ulkorajayhteistyön ohjelmissa niillä on myös hallinto- ja todentamisviranomais-tehtäviä. Hallinto- ja todentamisviranomaisina ne hoitavat ohjelmiin liittyviä tehtäviä suoraan Euroopan komission, Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden ohjelmien toimintaan liittyvien valtioiden kuten Norjan ja Venäjän federaation kanssa.

Välittävän toimielimen tehtäviin kuuluu tuen myöntämiseen, maksamiseen, hallinnointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Rakennerahasto-ohjelman välittävän toimielimen tehtävistä osa on koottu neljään koordinoivaan liittoon. Maakuntien liitoilla on lisäksi vielä käytössään kansallista

maakunnan kehittämisrahaa, josta ne myös tekevät tukipäätökset, maksatukset ja niihin liittyvän valvonnan sekä järjestävät tarvittavat ulkopuoliset tarkastukset. Sekä rakennerahastovaroja että kansallisia varoja koskevasta tukimenettelystä säädetään alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetussa laissa.

Maakuntien liittoja ohjataan varojen myöntämiseen liittyvissä menettelyissä mainitulla rahoituslailla sekä yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältävillä valtioneuvoston asetuksilla, sekä varojen siirron yhteydessä annettavilla sitovilla varon käytön ehdoilla.

## 2.4 Kuntien tehtävät

Vuonna 2014 Suomessa on 320 kuntaa, joista 16 sijaitsee Ahvenanmaalla. Kunnat ovat itsehallinnollisia yhteisöjä, joissa ylin päätösvalta on asukkaiden valitsemalla valtuustolla. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut menot vuonna 2014 ovat noin 43,4 miljardia euroa ja kunnissa on yhteensä noin 432 000 työntekijää.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Yleiset säännökset kuntien tehtävistä, toimivallasta, toiminnan järjestämistä sisältyvät kuntalakiin (365/1995). Kuntalain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä. Kuntalain 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa pykälän 3 momentin mukaan sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädettyjä tehtäviä. Samoin voidaan sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä.

Kuntia on lainsäädännöllä velvoitettu yhä useammilla toimialoilla hoitamaan tehtäviään yhteistoimintaan perustuvalla palvelurakenteella. Perinteisiä lakisääteisiä kuntayhtymiä ovat sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot. Lisäksi kunnilla on lukuisa joukko vapaaehtoisia kuntayhtymiä kuten kansanterveystyön kuntayhtymiä ja koulutuskuntayhtymiä niin, että vuonna 2013 kuntayhtymiä oli yhteensä 155 ja niissä on henkilöstöä noin 130 000. Kuntayhtymien osuus kuntien menoista on noin 25 %. Kuntayhtymien ylin päätöksentekoa on usein valtuusto, jonka jäsenet ovat pääasiassa jäsenkuntien nimeämiä kunnanvaltuutettuja. Lakisääteiseen yhteistoimintaan (ilman velvoitetta hoitaa tehtävää kuntayhtymämuodossa) kunnat on velvoitettu myös muun muassa pelastustoimessa, ympäristöterveydenhuollossa ja maaseutuhallinnossa.

Kuntien toimiala voidaan jakaa yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat ne kunnan tehtävät, jotka kunta voi omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Kyse on itsehallinnon nojalla kunnan itselleen ottamista tehtävistä. Erityistoimialaan kuuluvat sen si-

jaan ne kunnan tehtävät, jotka kunnan on lakeihin sisältyvien säännösten nojalla hoidettava. Näitä tehtäviä kutsutaan kunnan lakisääteiksi tehtäviksi.

Kunnan tehtävät liittyvät asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseen, hyvään ympäristöön ja alueen elinvoiman kehittämiseen. Suurin osa kuntien tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön. Merkittävimmät lakisääteiset tehtävät liittyvät opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen sekä maankäytön suunnitteluun ja ympäristön hoitoon, valvontaan ja kehittämiseen.

Vuoden 2013 alussa valmistuneen kuntien tehtäväkartoituksen (Kuntien tehtävien kartoitus, valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013) mukaan kunnilla oli tuolloin 535 lakisääteistä tehtävää, jotka kuuluivat 10 ministeriön hallinnonalalle. Kuntien lakisääteisistä tehtävistä yli kolmasosa on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäviä. Seuraavaksi eniten lakisääteisiä tehtäviä tulee ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilta. Tehtäväkartoituksessa on huomioitu 15.8.2012 mennessä voimaan tullut lainsäädäntö. Tuon jälkeen kunnille on annettu uusia lakisääteisiä tehtäviä, muutettu aiemmin annettuja tehtäviä sekä lisätty kuntien rahoitusvastuuta aiemmin annetuissa tehtävissä. Kuntien tehtävät voidaan jaotella peruspalveluihin, muihin hyvinvointipalveluihin, infrastruktuurin kehittämiseen ja / tai ylläpitoon, yritys- ja kehittämisspalveluihin (elinkeinopalveluihin) ja hallinnon sisäiseen toimintaan.

Peruspalveluihin ja muihin hyvinvointipalveluihin luetaan muun ohella terveydenhuolto, toimeentulotuki, lasten päivähoito, esi- ja perusopetus sekä muu koulutus, kirjasto-, liikunta-, nuoris- ja kulttuuritoimen palvelut, lastensuojelun laitos- ja perhehoito, elatustuki, muut lasten ja perheiden palvelut, vanhusten laitospalvelut ja kotipalvelut, omaishoito- ja muut vanhuspalvelut, vammaishuollon laitospalvelut ja kuntotuttava työtoiminta, päihdehuollon palvelut, mielen-terveyspalvelut, ennaltaehkäisevä sosiaali- ja terveydenhuolto, maahanmuuttajien palvelut sekä ympäristöterveydenhuolto. Kunnilla on myös vastuu kohtuuhintaisen asumisen järjestämiseen.

Infrastruktuurin kehittämiseen liittyvät maakäytön, kaavoituksen, rakentamisen, vesi- ja jätehuollon palvelut sekä joukkoliikenteen ja muiden kuljetuspalvelujen järjestäminen.

Yritys- ja kehittämisspalveluihin kuuluvat kunnan tai kuntien yritysten tai elinkeinojen kehittämiseen, valvontaan tai rahoitukseen liittyvät tehtävät. Yritys- ja kehittämisspalvelutehtävät eivät usein ole lakisääteisiä vaan perustuvat kunnan yleiseen toimialaan.

Hallinnon yleisiin palveluihin kuuluvat eri toimialojen päätösten ja muiden asiakirjojen luovuttamiseen, asiakirjojen julkisuuteen, päätösten tiedoksiantoon ja muutoksenhakuun liittyvät tehtävät. Kuntien palveluista perittävät maksut perustuvat eri toimialojen erityislainsäädännön määräyksiin.

Kuntien lakisääteiset tehtävät luokiteltiin kuntiin kohdistuvan valtion ohjauksen periaatteita selvittäneen normihanketyöryhmän työssä (VM:n julkaisu 13/2011) viiteen eri kategoriaan. Kuntien tehtävien kartoituksessa käytettiin samaa luokittelua. Normihanketyöryhmä totesi, että kunnan lakisääteisten tehtävien sääntely voidaan toteuttaa lailla lähinnä seuraavien viiden sääntelyvaihtoehdon mukaisesti:

- a) Tehtävä on lakisääteinen, mutta kunnalle vapaaehtoinen. Toiminnan käynnistäminen on kunnan harkinnassa. Käynnistäminen saattaa kuitenkin edellyttää valtion viranomaisen järjestämis- tms. lupaa. Esimerkki: lukiokoulutus.
- b) Tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasidonnainen. Kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa. Määrärahasidonnaisuus tarkoittaa sitä, että toteutuksen laajuus riippuu kunnan siihen varaa- masta määrärahasta. Tähän kohtaan kuuluvat muun muassa useat tehtävät, jotka kuulu- vat peruspalveluiden valtionosuuden piiriin. Esimerkki: kirjastopalvelu
- c) Tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasta riippumaton. Kunnan on järjestettävä tehtävä määrärahasta riippumattomana subjektiivisena oikeutena. Esimerkki: lasten päivähoito
- d) Tehtävä on lakisääteinen ja tarvesidonnainen. Kunnan on järjestettävä tehtävä, jos laissa säädetyt tarvetta osoittavat perusteet täyttyvät. Esimerkki: kaavoitus
- e) Tehtävä on lakisääteinen toimeksiantotehtävä, jonka kunta voi ottaa sopimuksen nojalla hoitaakseen. Esimerkki: talous- ja velkaneuvonta.

Vireillä olevaan kuntauudistukseen kuuluvat kuntarakennemuutos, kuntien valtionosuusuudistus ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sote-uudistus, kuntien tehtävien arviointi sekä kaupunkiseutujen selvitystyö ja metropoliratkaisu.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen kokonaisuudistus tulee vaikuttamaan perustavanlaatui- sesti kuntien tehtäviin. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämislakiluonnoksen mukaan palvelujen järjestämisvastuu tulee olemaan vastaisuudessa viidellä sosiaali- ja terveystaloudella (sote-alue). Sote- alueen kuntayhtymä vastaa siitä, että sen alueella asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Sote-alueen tulee laatia järjestämis päätös joka neljäs vuosi. Järjestämis päätöksessä määritellään tuottamisvastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden tehtävät, rahoit- tuksen ja voimavarojen kohdentaminen, palvelurakenne ja periaatteet muualta hankittaville palve- luille (ostopalveluille), sote-palvelujen laatu- ja palvelutaso, yhtenäiset käytännöt ja kielellisten oi- keuksien toteuttaminen. Palvelujen tuottamisvastuu on kunnalla tai kuntayhtymällä. Tuottamisvas- tuun edellytykset määritellään uudessa laissa. Sote-alue tekee päätöksen siitä, mitkä kunnat ja kun- tayhtymät ovat tuottamisvastuussa. Ne voivat järjestämis päätöksen mukaisesti edelleen tuottaa pal- veluja itse tai hankkia palveluja myös muutoin, kuten järjestöiltä, yrityksiltä ja palveluseteliä käyt- tämällä. Samalla valtion ohjausta sote-palveluissa tullaan vahvistamaan nykyisestä. Sosiaali- ja ter- veystaloustalouteen perustetaan sote-neuvottelukunta ja ohjausyksikkö. Ministeriön ja sote-alueen välille luodaan neuvottelumenettely, jossa sovitaan palvelujen toteutuksesta ja seurannasta. Ministe- riö vahvistaa neuvottelumenettelyn yhteydessä sote-alueen järjestämis päätöksen. Tulosohtausneu- vottelu sote-alueen ja tuottamisvastuun välillä käydään vuosittain.

Myös toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteita ollaan uudistamassa. Ammatti- korkeakoulujen rahoitusvastuu siirtyy v. 2015 lähtien valtion vastuulle. Ammatillisen perus- ja lisä- koulutuksen järjestäjäverkon uudistamisen tavoitteena on, että järjestäjäverkko muodostuisi tulevai- suudessa pääasiassa monialaisista, koko ammatillisen koulutuksen palveluvalikoiman kattavista koulutuksen järjestäjistä ja toimintaedellytyksiltään vahvoista muun muassa aikuiskoulutukseen erikoistuneista koulutuksen järjestäjistä. Koulutuksen järjestäjällä tulisi olla palveluvalikoimassaan pääsääntöisesti kaikki koulutusalat. Lukiokoulutuksen järjestäjäverkko muodostuisi nykyistä suu- remmista ja vahvemmista koulutuksen järjestäjistä, jotka voisivat palvella yksittäisen kunnan lisäksi myös yhtä kuntaa laajempaa väestöpohjaa. Järjestäjäverkon muodostamisessa otettaisiin huomioon myös jatkokoulutukseen sekä opetuskieleen liittyvät koulutustarpeet. Vapaassa sivistystyössä tavoit- tellaan elinvoimaista ylläpitäjäverkkoa, jossa on nykyistä vähemmän ylläpitäjiä. Ylläpitäjäverkon

muodostumiseen vaikuttaisivat olennaisesti myös ammatillista koulutusta, lukiokoulutusta ja perusopetusta koskevat ratkaisut. Järjestämis lupien myöntämistä arvioitaisiin kokonaisuutena. Tavoitteena on, että kriteerit liittyisivät alueelliseen ja valtakunnalliseen koulutustarpeeseen, koulutuksen järjestäjän ammatillisiin ja taloudellisiin edellytyksiin sekä riittävään opiskelija- ja väestöpohjaan.

### 3 Työryhmän kartoittamat kuntien tehtävät, niiden analyysi sekä työryhmän kannanotot

#### 3.1 Aineisto

Työryhmä käytti työnsä pohjana aluehallinnon selvitysryhmän käynnistämää kartoitusta siitä, mitkä tehtävät ja prosessit ovat sellaisia, joissa jotakin osaa samasta tehtävästä tai prosessista hoidetaan useammalla hallinnon tasolla (keskushallinnossa / aluehallinnossa / kunnissa). Tehtäväkartoituksen tulokset on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä 1. Näistä aluehallintoryhmä valitsi tarkemmin tarkasteltaviksi seuraavat tehtävät:

| Tehtävä                                                                                                                                                  | Vastuuministeriö | Alustava arvio siitä, miltä osin kunnan tehtävä                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------|
| Maataloustukihallinnon tehtävät                                                                                                                          | MMM              | 30 - 40 %                                                        |
| Elintarvikevalvonta                                                                                                                                      | MMM              | 40 - 50 %                                                        |
| Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta                                                                                                              | MMM              | 30 - 40 %                                                        |
| Tupakkalain säädösten toteuttaminen ja valvonta                                                                                                          | STM              | 80 - 90 %                                                        |
| Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta                                                                                                                   | STM              | 90 - 100 %                                                       |
| Terveydensuojelu                                                                                                                                         | STM              | 90 - 100 %                                                       |
| Kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta                                                                                                                    | TEM              | 90 - 100 %                                                       |
| Terveydenhuollon tehtävien valvonta                                                                                                                      | STM              | 20 - 30 %                                                        |
| Sosiaalihuollon tehtävien valvonta                                                                                                                       | STM              | 20 - 30 %                                                        |
| Julkisen liikenteen järjestäminen                                                                                                                        | LVM              | ei alustavaa arviota                                             |
| Ympäristö- ja vesilupahakemusten ratkaiseminen                                                                                                           | YM               | 40 - 50 %                                                        |
| Edunvalvojan määrääminen ja toiminnan valvonta, yleinen edunvalvonta sosiaalitoimen tuki talousasioiden hoitamisessa, talous- ja velkaneuvonta, muu tuki | VM               | 20 - 30 % (sosiaali- ja terveystoimi, velkaneuvonta)             |
| Syntymän rekisteröinti, nimitiedot, isyyden tunnustaminen ja vahvistaminen, sopimus/ratkaisu lapsen huoltajuudesta ja vahvistaminen                      | VM               | 50 - 60 % (lastenvalvoja, sos.toimi, tulevaisuudessa terv.toimi) |

Lisäksi työryhmä laajensi tarkastelua ottamalla mukaan vielä seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

| Tehtävä                                                                                                  | Vastuuministeriö |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Ympäristövalvonta                                                                                        | YM               |
| Ympäristön tilan seuranta                                                                                | YM               |
| Jätelain valvonta                                                                                        | YM               |
| Vesilain valvonta                                                                                        | OM (YM, MMM)     |
| Vesilain 5 luvun päätösaasiat                                                                            | OM (MMM)         |
| Maahanmuuton rekisteröinti, maahanmuuton ja Suomen kansalaisten paluumuuton tukeminen, mm. kotouttaminen | VM               |

Yllä olevissa taulukoissa eritellyt maistraattien tehtävät (vastuuministeriö VM) osoittautuivat työryhmän tekemässä tarkemmassa selvitystyössä sisällöltään sellaisiksi, ettei niissä ollut samanlaista kuntanäkökulmaa kuin muissa selvitettyissä tehtävissä. Tästä johtuen niitä ei tässä raportissa käsitellä samalla tavoin kuin muita listattuja tehtäviä. Työryhmä kuitenkin toimittaa

selvitystensä perusteella muodostuneen ja näitä tehtäviä koskevan aineiston aluehallinnon selvitysryhmän käyttöön.

Tarkastelun kohteen oleviin tehtäviin kunnissa käytetyt määrärahat ja henkilöstöresurssit ovat niiden tehtävien osalta, joista on saatu kerättyä tiedot riittävän kattavasti (13 tehtävää 16:sta) noin 122 miljoonaa euroa ja noin 1 450 henkilötyövuotta. Tämä edustaa pientä osaa koko kuntakentän koko 43,4 miljardin toimintamenoista. Valtion aluehallinnon toimintamenoihin suhteutettuna summa on noin 25 % vuoden 2015 talousarvioesityksen mukaisista bruttomenoista ja maakuntien liittojen toimintamenoihin suhteutettuna yli kaksinkertaisesti liittojen arvioidut vuoden 2014 toiminnan bruttomenot.

### 3.2 Arviointikysymykset

Sen tarkasteluun, mikä on tehtävän organisoinnin nykytila ja soveltuuko tehtävä paremmin kunnan vai valtion aluehallinnon hoidettavaksi, työryhmä on soveltanut kuntien tehtävien arviointiin seuraavia arviointikysymyksiä:

- kuinka monen tason tehtävästä on kyse
- onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu
- missä tehtävissä kunnat ovat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita
- sisältääkö tehtävää pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa
- saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa
- onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä
- edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa
- kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon, tehdäänkö peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta

### 3.3 Analyysi ja kannanotot

#### 3.3.1 Maataloustukihallinnon tehtävät

|                  | Valtion keskushallinto<br>(MMM ja Mavi) | Valtion aluehallinto<br>(ELY-keskus) | Kuntakenttä          |
|------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| Henkilötyövuodet | 153                                     | 358                                  | 295                  |
| Menot            | 20,7 miljoonaa euroa                    | 22,2 miljoonaa euroa                 | 15,9 miljoonaa euroa |

Tehtävässä on kyse EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten maatalouden tukijärjestelmien ja kansallisten maataloustukijärjestelmien hallinnoinnista. Kunnat ovat järjestäneet maataloustukihallinnon tehtävät kuntien yhteistoiminta-alueilla (kuntien maaseutuhallinto).

Maa- ja metsätalousministeriö tekee selvityksen maataloustukihallinnon tehtävistä ja niiden organisoimisesta 30.1.2015 mennessä.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYS                                                                                                                                                                      | TYÖRYHMÄN ARVIO                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                                                                |                                  |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                                                                         | Yhteinen                         | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                        | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa   | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                   | Paikallinen vaihtelu sallittua   | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | Ei arviota                       | Ei arviota                                           |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Toimivalta on jaettu lainsäädännöllä.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Kunnat ovat järjestäneet maataloustukihallinnon tehtävät kuntien yhteistoiminta-alueilla maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa säädetyn lain (210/2010, 30.3.2010) mukaisesti (kuntien maaseutuhallinto). Kunnat ovat em. lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä on pääasiallisesti oikeusharkintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on sekä toimeenpanotehtävästä että ohjaus- ja valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa ja toimeenpanoa vai vaihtoehtoisesti alueellista läsnäoloa tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Tätä arviointikysymystä tullaan tarkastelemaan aiemmin mainitussa MMM:n erillisselvityksessä.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tehtävä toteutetaan yhteistoiminnassa.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

Työryhmä katsoo, että maataloustukihallinnon tehtävissä tapahtunut prosessien sähköistäminen on yksi peruste tarkastella uudelleen vuonna 2009 tehtyä ratkaisua tehtävien organisoinnissa.

**Suomen Kuntaliitto:** Maaseutuhallinnon organisointia pohdittiin edellisen kerran vuonna 2009 maaseutuhallinnon järjestämistä koskevan lain valmistelun yhteydessä. Tuolle laille oli lähtökohtana EU:n maksajavirastoasetus, mikä käytännössä edellytti hallinnon kokoamista riittävän suuriin yksiköihin. Jo tuolloin pohdittiin avoimesti mahdollisuutta siirtää tehtäväkokonaisuus valtiolle. Kuntaliitto kallistui tuolloin kuntapohjaisen järjestelmän kannalle seuraavista syistä:

- mahdollisuus yhdistää maaseudun kehittämistä osaksi maaseutuhallinnon tehtävissä toimivien henkilöiden toimenkuvaa
- tehtävien siirto valtiolle olisi esitetyn rahoitusmallin mukaan johtanut ylikompensatioon (kunnilta pois siirtyvä valtionapua olisi ollut kuntien kustannuksia suurempi)
- palveluiden saavutettavuus ja tuenhakijoiden joustava asiointi voitiin turvata näin parhaiten
- nykyisellä järjestelmällä on lisäksi paremmin voitu huomioida paikallinen osaaminen

Kuntaliitto on valmista tarkistamaan kantaansa valtion ja kuntien vastuujakoon tässä asiassa jos keskeisissä perusteissa tapahtuu oleellinen muutos vuoden 2009 tilanteesta.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Maataloustukihallinnon tehtävät sopisivat luonteeltaan myös valtion tehtäviksi. Sähköistetty tukihakemusprosessi ei edellytä nykyisenkaltaista organisointia. Tehtävän organisoinnissa on otettava huomioon myös valmisteilla oleviin Asiakaspalvelu 2014 –hankkeen julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin luotava mahdollisuus hyödyntää etäpalvelujärjestelmiä tehtävään liittyvän asiantuntijaneuvonnan antamisessa. Jatkoselvitystä vaatii vielä se missä määrin tehtävän toteuttaminen vaatii paikallistasolla tapahtuvaa operatiivista toimintaa. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun.

### 3.3.2 Elintarvikevalvonta

|                  | Valtion keskushallinto (MMM ja Evira) | Valtion aluehallinto (AVI) | Kuntakenttä             |
|------------------|---------------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Henkilötyövuodet | 171                                   | 16                         | 270 - 290               |
| Menot            | 13,1 miljoonaa euroa                  | 1,3 miljoonaa euroa        | 20 - 28 miljoonaa euroa |

Elintarvikevalvonnan tehtäviä hoidetaan neljällä tasolla valtion keskus- ja aluehallinnossa sekä kuntatasolla (MMM, Evira, Aluehallintovirastot, kunnat). Elintarvikevalvonnan yleinen suunnittelun ja valvonnan ohjaus kuuluu maa ja metsätalousministeriölle.

Evira vastaa elintarvikevalvonnassa valvonnan toimeenpanosta teurastamoissa tehtävän lihan-tarkastuksen ja teurastamoiden yhteydessä olevien laitosten sekä eläimistä saatavien elintarvikkeiden tuonti- ja sisämarkkinakaupan osalta. Lisäksi Evira vastaa valvonnan valtakunnallisesta ohjauksesta. AVIen tehtävänä on ohjata alueensa kuntia elintarvikevalvonnassa. AVIen tehtävänä on kuntien elintarvikevalvonnan ohjaus ja kouluttaminen, kuntien elintarvikevalvonnan arviointi ja ohjaus. AVIt käsittelevät myös kunnallisten viranomaisten toiminnasta tehdyt valitukset ja kantelut. Lisäksi Lapin AVilla on erikoistumistehtävänä lihan tarkastus ja laitosvalvonta poroteurastamossa.

Elintarvikevalvonta on osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, joita on Suomessa tällä hetkellä 64 kpl.

Kunnan tehtävänä on elintarvikevalvonta niissä kohteissa, joissa kunta on elintarvikelain mukainen toimivaltainen viranomainen. Näitä ovat elintarvikealan laitokset teurastamoita lukuun ottamatta, elintarvikkeiden valmistus-, varastointi- ja kuljetustilat sekä elintarvikkeiden tarjoilu- ja myyntitilat. Elintarvikevalvonta sisältää uusien laitosten hyväksymisen, muiden uusien elintarvikehuoneistojen ilmoitusten käsittelyn, toimijan muutosilmoitusten käsittelyn, suunnitelman mukaiset tarkastukset ja näytteidenoton ja tutkimukset sekä tarkastus- ja tutkimustuloksista johdettavat toimenpiteet, ruokamyrkytysten selvitykset ja mm. elintarvikevalitusten käsittelyn.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYS                                                               | TYÖRYHMÄN ARVIO                    |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                         | Neljän (MMM, EVIRA, AVI ja kunnat) |                    |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                  | Yhteinen                           | Jaettu             |
|                                                                                |                                    | X                  |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?  | Eivät ole                          | Ovat               |
|                                                                                |                                    | X                  |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa? | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa     | Oikeusharkintaa    |
|                                                                                |                                    | X                  |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua?                       | Paikallinen vaihtelu               | Toteutetaan yhden- |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| telua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                                                                      | sallittua                        | mukaisesti                                           |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Toimivalta viranomaisten välillä on periaatteessa lainsäädännössä määritelty ja siten selvästi jaettu, mutta se kaipaasi selkeyttämistä erityistilanteiden toimivaltuuksien osalta.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Kunnat ovat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita. Elintarvikevalvonta on osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, joita on Suomessa tällä hetkellä 64 kpl.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä sisältää pääasiallisesti oikeusharkintaa, sillä kunnan vastuulla olevan elintarvikevalvonnan tavoitteena on, että lainsäädäntöä sovelletaan mahdollisimman yhtenäisesti koko maassa ja laiminlyönneistä johtuvat seuraamukset annetaan samoin perustein valvontakohteissa. Tämä on tärkeää toimijoiden oikeusturvan vuoksi.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa. Kuntien on laadittava suunnitelma elintarvikevalvonnan järjestämisestä alueellaan. Suunnitelmassa on otettava huomioon valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma, joka on osa EU:n edellyttämää rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (nk. valvonta-asetus) (EY) No 882/2004 mukaista kansallista valvontasuunnitelmaa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on pääasiallisesti valvontatehtävästä, sillä kunnallisten elintarvikeviranomaisten tehtävänä on suorittaa tarkastuksia valvontakohteissa ja toimeenpanna valvontaa kuntatasolla kunnallisen valvontasuunnitelman mukaisesti.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Tehtävä edellyttää paikallista läsnäoloa, sillä tehtävä sisältää paljon elintarvikealan laitoksissa, vähittäiskaupoissa, ravintoloissa ja muissa valvontakohteissa tehtäviä tarkastuksia. Paikallinen läsnäolo välttämätöntä, jotta tarkastusmatkat eivät muodostu kohtuuttomiksi ja valvojilla on riittävä paikallistuntemus toiminnoista kunnan alueella.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tehtävä toteutetaan lakisääteisillä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla eikä tehtävällä ole tiivistä yhteyttä peruskuntaan. Elintarvikevalvonnassa toimivalta on kunnilla ja kunnan on laadittava elintarvikevalvontasuunnitelma valvonnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Suunnitelma hyväksytään siinä lautakunnassa, jonka tehtäviin ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus kuuluu. Myös toimivalta elintarvikevalvontaan liittyvässä päätöksenteossa on kunnalla. Ruokamyrkytys-epidemioiden selvityksessä elintarvikevalvonta toimii osana kunnallista epidemianselvitysorganisaatiota. Epidemiatapausten yhteydessä ja muissa kriisitilanteissa yhteys peruskunnan organisaatioon on merkityksellinen. Osana elämistä saatavien elintarvikkeiden tuotantoa elintarvikevalvonnalla on kiinteä yhteys myös eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan ja eläinlääkintähuoltoon.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

Kyseessä on neljälle hallinnon tasolle jakautunut prosessi, joka sisältää osin päällekkäistä ohjausta. Prosessin kokonaisrationalisoinnin tarkastelu on alatyöryhmän käsityksen mukaan tarpeen tehdä aluehallintoryhmässä.

**MMM/Evira:** MMM on käynnistämässä selvitystä ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä maassa ja johtopäätökset on syytä tehdä vasta tämän selvityksen jälkeen. Selvitys ei valmistu VIRSU-aikataulussa.

**Evira:** Tehtävän säilyttämistä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla puoltaa viime vuosina perustettujen kunnallisten ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden myötä saadut positiiviset kokemukset niiden vaikutuksista ja lisääntynyt kuntatoimijoiden osaaminen ja erikoistuminen yhteistoiminta-alueilla. Myös VTV:n tuloksellisuusraportissa todetaan, että ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisvastuun määrittelyssä tulisi edetä maltillisesti ja seurata, miten yhteistoiminta-alueiden toiminta muotoutuu ja vakiintuu, ja että järjestämistapa tulisi tehdä osana kuntauudistusta.

Ympäristöterveydenhuollon organisointia, johon elintarvikevalvontakin sisältyy, tulisi arvioida kokonaisuudessaan uudestaan eikä yksinomaan elintarvikevalvonnan kannalta. Ympäristöterveydenhuolto muodostaa kunnan tasolla kokonaisuuden, jossa osa viranomaisista hoitaa usean ympäristöterveydenhuollon toimialan tehtäviä. Samalla tulisi arvioida, kuinka monella hallinnon tasolla ympäristöterveydenhuollon tehtäviä on tarkoituksenmukaista ylipäänsä hoitaa ja mitkä nämä tasot olisivat ottaen huomioon kunnallisen aluehallinnon muodostumisen valtiollisen aluehallinnon rinnalle viime vuosina. Elintarvikevalvonnan säilyttäminen eläinten terveyden ja

hyvinvoinnin valvonnan ja muun eläinlääkintähuollon yhteydessä ja näiden tehtävien järjestäminen ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla olisi toimiva ratkaisu. Jos ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus säilytetään yhdessä, sen ohjaus tulisi keskittää yhdelle vastuuministeriölle ja keskusvirastolle (esim. Evira).

**STM:** Terveystensuojelu-, elintarvike- ja tupakkalain mukaisen ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden valvonnan tulee säilyä kuntien vastuulla ja järjestämisen tapahtua ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain mukaisesti ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla sote-uudistuksen vaikutukset huomioiden. Informaatio-ohjauksella ministeriöt pyrkisivät siihen, että yhteistoiminta-alueiden koko kasvaisi nykyisestä.

**Suomen Kuntaliitto:** Elintarvikevalvonnan taustalla on EU-lainsäädäntö raportointivelvoitteiden ja ohjaus valtion taholta on yksityiskohtaista ja tiukkaa. Valvonta on pääsääntöisesti oikeusharkintaa, siinä ei ole poliittista intressiä ja se voitaisiin hoitaa myös valtion toimesta, jolloin valvonta olisi yhtenäisempää eri puolilla Suomea. Kunnissa ei ole pysytty resursoimaan valvontaan valtion vaatimusten mukaisesti ja valvonnan kustannukset ovat jääneet pääosin kuntien maksettavaksi. Valvontaa tehdään pääasiassa riskiperusteisesti terveyshaittojen ehkäisemiseksi ja se vaatii paljon valvojia kentällä.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**AVI:** Uusien yhteistoiminta-alueiden toimivuutta tulee arvioida tähänastista pidemmällä aikaperspektiivillä. Nyt kunnallisesti ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla hoidettavien tehtävien yhteys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen tulee arvioida.

**VM:** Kuntien elintarvikevalvontatehtävät sopisivat luonteeltaan myös valtion tehtäviksi. Koska tehtävä on paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävän valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Valtiollistaminen johtaisi neliportaisen hallintojärjestelmän keventymiseen sekä ohjausjärjestelmän selkeytymiseen. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun.

### 3.3.3 Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta

|                  | Valtion keskushallinto<br>(MMM ja Evira) | Valtion aluehallinto<br>(AVI) | Kuntakenttä         |
|------------------|------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Henkilötyövuodet | 52                                       | 40                            | 60                  |
| Menot            | 7,8 miljoonaa euroa                      | 3,2 miljoonaa euroa           | 3,4 miljoonaa euroa |

Kunnan tehtävänä on eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontakokonaisuudessa seuraavat osa-alueet: Eläintautien ennaltaehkäisy ja torjunta, eläinsuojeluvalvonta, eläinten rekisteröinnin ja merkitsemisen valvonta, eläinten lääkitsemisen valvonta, eläinten ja niistä saatavien muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden sisämarkkinakaupan, tuonnin (Eviran apuna) ja viennin valvonta sekä eläimistä saatavien muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden (sivutuotteet) valvonta.

Kunnissa hoidettavat tehtävät ovat valtion toimeksiantotehtäviä, joissa kunta järjestää tehtävien hoidon edellytykset, mutta valtio korvaa tehtävien hoitamisesta aiheutuneet välittömät kustannukset kunnalle. Kuntatasolla hoidettavista tehtävistä vastaavat kunnaneläinlääkärit, jotka hoitavat erilaisia tarkastus- ja valvontatehtäviä liittyen yllä oleviin sektoreihin.

Kuntien tehtävänä on ylläpitää kunnaneläinlääkärin virkoja eläinlääkäripalvelujen lisäksi myös valvontatehtäviä varten. Kunnat ovat eläinlääkintähuoltolain voimaan tulon jälkeen perustaneet valvontatehtäviin erikoistuneiden valvontaeläinlääkäreiden virkoja ympäristöterveydenhuollon yhteis-toiminta-alueille. Osa valvontatehtävistä hoidetaan kuitenkin edelleen kunnan virassa ammatinharjoittajina toimivien eläinlääkäreiden toimesta.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa hoidetaan valtion keskus- ja aluehallinnossa sekä paikallistasolla (Evira, Aluehallintovirastot, kunnaneläinlääkärit). Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ja valvoo ylimpänä viranomaisena ja Evira keskushallinnon viranomaisena eläintautilain ja eläinsuojelulain täytäntöönpanoa ja noudattamista koko maassa. Aluehallintovirastot ohjaavat ja kouluttavat kunnaneläinlääkäreitä valvonnan toimeenpanossa sekä suorittavat itse valvontaa maatiloilla ja muissa valvontakohteissa erityisesti EU:n edellyttämän suunnitelmallisen eläinsuojeluvalvonnan ja maataloustukiin liittyvien täydentävien ehtojen valvonnan osalta. Lisäksi AVIt vastaavat pääosin erilaisista hyväksymisistä, luvista ja eläintautilain mukaisista hallintopäätöksistä ja valtion tehtävistä kunnille maksettavista korvausten ja eläintautilain mukaisien toimijoille lähetettävien maksujen käsittelystä.

Toimivallan jako viranomaisten välillä on uuden eläintautilain osalta selkeää, mutta eläinsuojelulaissa ei kaikilta osin. Eläinsuojelulain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, joita on Suomessa tällä hetkellä 64 kpl.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                   | TYÖRYHMÄN ARVIO                   |                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                | Neljän (MMM, Evira, AVIt, kunnat) |                             |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                         | Yhteinen                          | Jaettu                      |
|                                                                                                                       |                                   | X                           |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                         | Eivät ole                         | Ovat                        |
|                                                                                                                       |                                   | X                           |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa    | Oikeusharkintaa             |
|                                                                                                                       |                                   | X                           |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteutettua yhdenmukaisesti koko maassa? | Paikallinen vaihtelu sallittua    | Toteutetaan yhdenmukaisesti |
|                                                                                                                       |                                   | X                           |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpano-tehtävästä           | Ohjaus- ja valvonta-tehtävästä                       |
|                                                                                                                                                                                       | X (eläintautilaki)               | X (eläinsuojelulaki)                                 |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Toimivallan jako viranomaisten välillä on uuden eläintautilain osalta selkeää, mutta eläinsuojelulaissa ei kaikilta osin. Eläinsuojelulain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä.

Kunnissa hoidettavat tehtävät ovat valtion toimeksiantotehtäviä, joissa kunta järjestää tehtävien hoidon edellytykset, mutta valtio korvaa tehtävien hoitamisesta aiheutuneet välittömät kustannukset kunnalle. Kustannusten korvausjärjestelmä aiheuttaa merkittävästi hallinnollista taakkaa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan korvaukset eivät kata kaikkia kuluja.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Kunnat ovat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, joita on Suomessa tällä hetkellä 64 kpl.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvässä valvonnassa tavoitteena on, että lainsäädäntöä sovelletaan mahdollisimman yhtenäisesti koko maassa ja mahdollisista laiminlyönneistä johtuvat pakkokeinot ja seuraamukset määrätään samoin perustein valvontakohteissa. Tehtävät sisältävät siten lähinnä oikeusharkintaa. Eläintautilain osalta kunnaneläinlääkärin tehtävä ei sisällä kumpaakaan, koska kunnaneläinlääkäri ei tee päätöksiä, vaan hallintopäätökset tehdään AVIssa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Valtakunnallisella eläinlääkintähuollon ohjelmalla (EHO), joka on osa EU:n valvonta-asetuksen edellyttämää kansallista valvontasuunnitelmaa, pyritään ohjaamaan valvonnan toimeenpano mahdollisimman yhdenmukaiseksi koko maassa. Kuntien on laadittava suunnitelma järjestämistään eläinlääkäripalveluista sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä alueellaan ja otettava siinä huomioon valtakunnallinen ohjelma. Valvonta perustuu pääosin EU-lainsäädännössä asetettuihin, osin hyvin yksityiskohtaisiin, vaatimuksiin.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kunnaneläinlääkäreiden vastuulla on huolehtia eläintauti- ja eläinsuojeluepäilyihin perustuvista tarkastuksista valvontakohteissa sekä eräistä säännönmukaisista tarkastuksista lainsäädännössä erikseen määritellyissä valvontakohteissa (esim. sivutuotelaitosten valvonta tai eläinsuojelulain mukainen ilmoituksenvarainen toiminta). Eläintautilain mukaisissa tehtävissä kyse on pääosin toimeenpanotehtävästä, eläinsuojelulain osalta valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Koska tehtävä sisältää paljon valvontakohteissa (maatiloilla, laitoksissa jne.) tehtäviä tarkastuksia, on paikallinen läsnäolo välttämätöntä, jotta tarkastusmatkat eivät muodostu kohtuuttomiksi ja valvojilla on riittävä paikallistuntemus toiminnoista kunnan alueella.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Yhteys peruskunnan organisaatioon ei ole kovin tiivis, sillä eläintautien vastustamista ja eläinsuojelua koskevassa lainsäädännössä on valvonta säädetty valtion tehtäväksi siten, että kunnan tasolla hoidettavat tehtävät on osoitettu kunnaneläinlääkärille. Aluehallintovirastot ohjaavat kunnaneläinlääkäreitä näissä tehtävissä.

Kunnaneläinlääkäreiden vastuulla olevat valvontatehtävät ja niihin tarvittavat resurssit on sisällytettävä kunnan valvontasuunnitelmaan, joka hyväksytään siinä lautakunnassa, jonka tehtäviin ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus kuuluu.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on myös osa kansanterveystyöhön kuuluvaa ympäristöterveydenhuoltoa ja kunnaneläinlääkärit tekevät kunnissa tarpeen mukaan yhteistyötä kunnan muiden viranomaisten, muun eläinlääkintähuollon (eläinlääkäripalveluista vastaavien kunnaneläinlääkäreiden), elintarvike-, terveys- ja sosiaaliviranomaisten kanssa.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**MMM/Evira:** MMM on käynnistämässä selvitystä ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä maassa ja johtopäätökset on syytä tehdä vasta tämän selvityksen jälkeen. Selvitys ei valmistu VIRSU-aikataulussa. Parhaillaan on meneillään myös eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamista koskeva selvitys.

**Evira:** Tehtävän säilyttämistä valtion toimeksiantotehtävänä kunnaneläinlääkäreillä puoltaa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueille viime vuosina perustetut valvontaeläinlääkäreiden virat, jotka ovat merkittävästi tehostaneet eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa paikallistasolla. Toiminta on kuitenkin vielä osin vakiintumatta ja vaatisi kehittämistä (esim. valtion korvausten maksuprosessi). Osa valtion vastuulla olevista eläinten terveyden ja hyvinvoinnin tehtävistä tehdään edelleen kunnallisia eläinlääkäripalveluja tarjoavien kunnaneläinlääkäreiden toimesta ja toisaalta kuntien on ollut mahdollista käyttää valvontaeläinlääkäreiden virkoja myös kunnan vastuulla olevaan elintarvikevalvontaan. Tämä on tuonut joustavuutta ja tehokkuutta resurssien käyttöön.

Ympäristöterveydenhuollon organisointia, johon eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja kunnalliset eläinlääkäripalvelutkin sisältyvät, tulisi arvioida kuitenkin kokonaisuudessaan uudestaan. Jos kokonaisuus säilytetään yhdessä, ympäristöterveydenhuollon ohjaus tulisi keskittää yhdelle vastuuministeriölle ja keskusvirastolle (esim. Evira). Lisäksi tulisi arvioida kuinka monella hallinnon tasolla ympäristöterveydenhuollon tehtäviä on ylipäänsä tarkoituksenmukaista hoitaa ja mitkä nämä tasot olisivat ottaen huomioon kunnallisen aluehallinnon muodostuminen valtiollisen aluehallinnon rinnalle viime vuosina.

**Suomen Kuntaliitto:** Kunta hoitaa ns. valtion toimeksiantotehtävänä. Toimeksiannot tulevat aluehallintovirastosta myös suoraan kunnan valvontaeläinlääkärille ilman että kuntatyöntantajalla on tietoa toimeksiannosta. Kunnilla on ollut vaikeuksia saada täysimääräisiä korvauksia. Nykyisellä käytännöllä valtion tehtävien hoitamiseen liittyvä eläinlääkärien rekrytointiongelma on siirtynyt kunnille. Toimeksiantotehtävät (eläinsuojeluvalvonta + eläintautivalvonta) tulisi poistaa kunnalta ja siirtää suoraan valtion hoidettaviksi, jolloin voitaisiin luopua toimeksiantotehtävän monimutkaisesta laskutusjärjestelmästä keventäen hallinnollista taakkaa. Valvonnassa tarvitaan usein myös avustavaa henkilöä (turvallisuuskysymys, virka-apu), jonka käyttö voitaisiin koordinoita aluehallintoviraston tasolla, mikäli valtio vastaisi tehtävän hoitamisesta.

**AVI:** Tehtävän organisointi kunnan toimeksiantotehtävänä on nykyisellään hallinnollisesti raskas, sillä kustannusten korvausjärjestelmä aiheuttaa runsaasti hallinnollista työtä (AVI toimii korvausten maksajana).

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Kuntien eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyvät tehtävät sopisivat luonteeltaan myös valtion tehtäviksi. Koska tehtävät ovat paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Valtiollistaminen johtaisi neliportaisen hallintojärjestelmän sekä nykyisen hallinnollisesti raskaan kustannustenkorvausjärjestelmän keventymiseen. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun.

### 3.3.4 Tupakkalain säädösten toteuttaminen ja valvonta

|                  | Valtion keskushallinto<br>(STM, Valvira, THL<br>ja Tulli) | Valtion aluehallinto<br>(AVI) | Kuntakenttä         |
|------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Henkilötyövuodet | 3                                                         | 2,5                           | 32                  |
| Menot            | 0,3 miljoonaa euroa                                       | 0,2 miljoonaa euroa           | 2,2 miljoonaa euroa |

Tehtävään kuuluu tupakkalain valvonta ja valvonnan ohjaus. Tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen yleinen johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja valvonta ja sen ohjaus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastoja ja kuntia niille tupakkalain perusteella kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Aluehallintovirasto ohjaa kuntia tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten toimeenpanossa toimialueellaan sekä sen lisäksi arvioi

kuntien tupakkalain valvontasuunnitelmat ja niiden toteutumista. Kunta valvoo alueellaan tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                                                                                   | TYÖRYHMÄN ARVIO                     |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                                                                | Neljän (STM, Valvira, AVIt, kunnat) |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                                                                         | Yhteinen                            | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                                                                       | X                                   | X                                                    |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                           | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa      | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                   | Paikallinen vaihtelu sallittua      | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä               | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa    | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                   |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa           | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                   | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Kuntien ja valtion toimivalta muutoin selvästi jaettu, mutta mainonnan valvonta kuuluu sekä kunnille että keskushallinnolle eli Valviralle.

Kuntien valvonnan ohjauksen osalta Valviran ja AVI:n toimivalta yhteinen ja päällekkäinen.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Tupakkalain säännösten valvonta on ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, joita on Suomessa tällä hetkellä 64 kpl.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Pääasiallisesti oikeusharkintaa, mutta mainonnan valvonta on paljolti myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on ohjaus- ja valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Paikallista läsnäoloa, tehdään tarkastuskäyntejä pistokokein, riskianalyysiin perustuen.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

STM: Terveiden edistäminen on peruskunnan tehtävä, joten tässä mielessä on tiivis yhteys peruskunnan organisaatioon

Suomen Kuntaliitto: ei ole mitään yhteyttä kunnan perusorganisaatioon, toimii täysin tupakkalain säännösten mukaisesti ja STM:n hallinnonalan viranomaisten ohjauksessa.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**STM:** Ministeriön näkemyksen mukaan tehtävä hoidetaan tällä hetkellä kuntien yhteistoiminta-alueilla hyvin. Tehtävän tulisi säilyä kunnan tehtävänä ja yhteistoiminta-alueella hoidettavana. Ohjausjärjestelmä on nykyisellään varsin monitahoinen ja hyötyisi yksinkertaistamisesta.

**Suomen Kuntaliitto:** Tupakkavalvonta ja nikotiinivalmisteiden valvonta tehdään tällä hetkellä pääsääntöisesti elintarvikevalvonnan yhteydessä. Molemmat valvonnat olisi yhdistettävissä myös alkoholivalvontaan, jota tehdään tällä hetkellä AVI:ssa. Toisaalta tupakkavalvonnan kustannukset katetaan aika hyvin tupakan myyntilupien valvontamaksuilla. Tehtävä on pääasiassa oikeusharkintaa ja paikanpäällä tehtävää valvontaa. Voidaan siirtää valtiolle.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**AVI:** Tehtävässä on vähäiset ja haavoittuvat resurssit kaikilla hallinnon tasoilla. Valviran ja AVI:n toimivalta kuntien ohjauksessa on tällä hetkellä osin päällekkäinen. Tehtävä sopisi sinänsä hyvin myös AVI:lle.

**VM:** Tupakkalain valvontatehtävä sopisi luonteeltaan valtion tehtäväksi ja se vertautuukin monella tavoin alkoholivalvontaan. Koska tehtävät ovat paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyt-

täisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Valtiollistaminen johtaisi neliportaisen hallintojärjestelmän keventymiseen sekä ohjausjärjestelmän selkeytymiseen. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun.

### 3.3.5 Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta

|                  | Valtion keskushallinto (Fimea) | Valtion aluehallinto | Kuntakenttä             |
|------------------|--------------------------------|----------------------|-------------------------|
| Henkilötyövuodet | 1                              | -                    | 2-5                     |
| Menot            | 0,1 miljoonaa euroa            | -                    | 0,1-0,3 miljoonaa euroa |

Läkelain (395/1987) mukaan nikotiinivalmisteita saa myydä myös tupakkaa myyvissä vähittäiskaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla sekä ravitsemisliikkeissä myyntipaikan sijaintikunnan myöntämän vähittäismyyntiluvan perusteella. Kunnan tulee omasta aloitteestaan ja tehtyjen ilmoitusten perusteella tarkastaa nikotiinivalmisteiden varastointi- ja myyntipaikkoja sekä valvoa nikotiinivalmisteiden myyntiä.

Nikotiinivalmisteiden myynnin valvontaa toteutetaan tupakkavalvonnan yhteydessä.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                                        | TYÖRYHMÄN ARVIO                  |                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                     | Yhden (kunta)                    |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                              | Yhteinen                         | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                            |                                  | X                                                    |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                              | Eivät ole                        | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                            | X                                |                                                      |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                             | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa   | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                            |                                  | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                        | Paikallinen vaihtelu sallittua   | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                            |                                  | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                         | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                            |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                     | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                            | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |

|                                            |  |   |
|--------------------------------------------|--|---|
| kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? |  | X |
|--------------------------------------------|--|---|

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Puhtaasti kuntien tehtävä.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Eivät ole. Käytännössä tehtävä hoidetaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla tupakkavalvonnan yhteydessä.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Oikeusharkintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Paikallista läsnäoloa, tehdään tarkastuskäyntejä pistokokein, riskianalyysiin perustuen..

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Ei yhteyttä kunnan perusorganisaatioon.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**STM:** Tehtävää hoidetaan tällä hetkellä kuntien yhteistoiminta-alueilla hyvin. Tehtävää tehdään tupakkavalvonnan yhteydessä, joten kaikki tupakkavalvonnan suhteen tehtävät ratkaisut heijastuvat myös suoraan tähän tehtävään, eikä tehtävää ole toisaalta mielekästä käsitellä ja kehittää irrallaan tupakkavalvonnasta.

**Suomen Kuntaliitto:** Tehtävä olisi – samoin kuin tupakkavalvonta – yhdistettävissä alkoholi-valvontaan ja siten valtiollistettavissa ja siirrettävissä AVI:n tehtäväksi.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Nikotiinivalmisteiden myynnin valvontatehtävä sopisi luonteeltaan valtion tehtäväksi. Tehtävä on tarkoituksenmukaista pitää samassa kokonaisuudessa tupakkavalvonnan kanssa. Koska tehtävät ovat paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Tehtävään kohdistuvat resurssit ovat nykyisellään niin pienet, ettei ratkaisulla voida nähdä olevan merkittäviä säästö- tai kustannusvaikutuksia.

### 3.3.6 Terveysuojelu

|                  | Valtion keskushallinto<br>(STM ja Valvira) | Valtion aluehallinto<br>(AVI) | Kuntakenttä        |
|------------------|--------------------------------------------|-------------------------------|--------------------|
| Henkilötyövuodet | 5                                          | 7                             | 200                |
| Menot            | 0,4 miljoonaa euroa                        | 0,5 miljoonaa euroa           | 17 miljoonaa euroa |

Terveysuojelulla tarkoitetaan yksilön ja väestön ympäristön altisteiden aiheuttaminen terveyshaittojen ehkäisyä. Terveysuojeluun kuuluu sekä ympäristöterveyshaittojen riskinarviointia että erityisesti haittojen riskien hallintaa. Terveysuojelun toimeenpano on terveysuojelulla säädetty kuntien tehtäväksi.

Käytännössä tehtävään kuuluu muun muassa talous- ja uimavesien valvonta, asumisterveys, laissa säädettyjen julkisten ja yksityisten palveluiden terveydellisten olojen ennako ja jälkivalvonta, ympäristöterveyshaittojen arviointi erilaisissa suunnittelu- ja lupamenettelyissä, kuten ympäristö- ja rakennusluvat sekä maan käytön suunnittelu. Ympäristöterveyden häiriötilanteisiin (mm. vesiepidemiat) varautuminen on myös merkittävä osa terveysuojelun työtä. Kunnan terveysuojeluviranomainen yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten ja kunnan toimijoiden kanssa varautuu ennakolta siihen, miten erityistilanteiden aiheuttamia terveyshaittoja ehkäistään, selvitetään ja poistetaan.

Terveysuojelu on osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveysuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella, joita on Suomessa tällä hetkellä 64 kpl.

Kunnissa terveysuojeluun kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu toimielin (kunnan terveysuojeluviranomainen). Kunnan tulee laatia ja hyväksyä säännöllistä valvontaa koskeva terveysuojelun valvontasuunnitelma. Valvira laatii valtakunnallisen terveysuojelun valvontaohjelman, joka kunnan tulee ottaa huomioon valvontasuunnitelman laatimisessa. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveysuojelua alueellaan sekä arvioi kuntien terveysuojelun valvontasuunnitelmat ja niiden toteutumista.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                           | TYÖRYHMÄN ARVIO                   |                 |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                        | Neljän (STM, Valvira, AVI, kunta) |                 |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu? | Yhteinen                          | Jaettu          |
|                                                               | X<br>(valvonnan ohjaus)           | X<br>(valvonta) |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                        | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa   | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                    | Paikallinen vaihtelu sallittua   | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | X                                                    |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Toimivalta tehtävässä on selvästi jaettu eri toimijoiden kesken toimeenpanon osalta. Terveystoimintalain mukaan kunnalla on varsinainen toimeenpano, eli valvonta – ei muilla toimijoilla. Valvonnan ohjauksen osalta toimivalta on sen sijaan jaettu Valviran ja AVIn kesken.

Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?

Kunnat ovat velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita (Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009))

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Kunnan tehtävä sisältää osin oikeusharkintaa ja osin tarkoituksenmukaisuusharkintaa, tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuitenkin enemmän.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Valvonnan pääperiaate on, että valvonta on yhdenmukaista - vaatimukset yhdenmukaisia, mutta pientä tarkoituksenmukaisuusharkintaa pitää aina olla. Terveystoimintalain edistämiseksi (yleinen terveydensuojelu) harkinnan mahdollisuus on suurempi.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kunnan tehtävä on toimeenpanotehtävä. Valviran sekä AVin tehtävä on ohjaustehtävä

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Kunnan tehtävä edellyttää valvonnan osalta säännöllisiä tarkastuksia ja siten paikallista läsnäoloa. Yleistä terveydensuojelua koskien tehtävä edellyttää lisäksi paikallisten olosuhteiden tuntemista. Valviran ja Avin ohjaustehtävä ei edellytä paikallistuntemusta kuin vähäisessä määrin.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tehtävä toteutetaan yhteistoiminta-alueilla ja täten irrallaan peruskunnan organisaatiosta. Toiminnallisesti tehtävällä on kuitenkin rajapintoja muihin kunnan tehtäviin ja se edellyttää merkittävästi yhteistyötä ympäristönsuojelun (vesiasiat, ympäristöluvat jne.), rakennusvalvonnan (rakennusterveys), kaavoituksen (kaavaprosessi - ympäristöterveyshaittojen arviointi) sekä terveydenhuollon (epidemiat) kanssa.

Käytännön päivittäisessä työssä yhteistyö on tiiveintä kunnan ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan sekä teknisen toimen (vesihuoltolaitokset) kanssa, mistä johtuen terveydensuojelun yhteys kunnan muihin toimielimeen on ehkä tiiviimpää kuin muiden ympäristöterveydenhuollon toimintojen osalta. Uuden ympäristönsuojelulain mukaan kaikkien ympäristölupaviranomaisten tulee pyytää valmistelemistaan ympäristöluvista kunnan terveydensuojeluviranomaisen lausunto, mikä entisestään lisää tarvetta terveydensuojelun ja ympäristönsuojelun yhteistyöhön kunnassa.

Yhteys terveydenhuoltoon perustuu lähinnä varautumiseen (epidemiatyöryhmät) ja julkisten rakennusten sisäilmaongelmien selvittämiseen, jos terveydenhuollon edustus on niissä mukana. Jatkossa yhteistyötä tehtäisiin siis ensisijaisesti terveydenhuollon tuotanto-alueiden eikä sote-alueen kanssa tästä johtuen terveydensuojelun (tai koko ympäristöterveydenhuollon) liittämien osaksi sote-alueita ei ole tarkoituksenmukaista.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**STM:** Terveydensuojelu-, elintarvike- ja tupakkalain mukaisen valvonnan tulee säilyä kuntien vastuulla ja järjestäminen tapahtuu ympäristöterveyden huollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain mukaisesti ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla SOTE-uudistuksen vaikutukset huomioiden. Informaatio-ohjauksella ministeriöt pyrkisivät siihen, että yhteistoiminta-alueiden koko kasvaisi nykyisestä.

**Suomen Kuntaliitto:** Kuntalaisten terveellisen elinympäristön turvaaminen kuuluu kunnille. Tehtävä on osa muuta kunnan toimintaa ja suunnittelua ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta terveydensuojelulla on eniten yhteyksiä kunnan muihin toimialoihin.. Tehtävä on lähellä asukkaita toteutettavaa arkipäivän neuvontaa. Ympäristöterveyshaitat tulisi arvioida aina kunnallisessa päätöksenteossa. Turvallisen ja terveyttä edistävän elinympäristön turvaaminen ei saisi kuitenkaan olla pelkästään terveydensuojelun tehtävä. Terveydensuojelun asiantuntemus on seudullisten valvontayksiköiden myötä kasvanut ja sitä tulisi hyödyntää paikallisesti esim. sisäilmaongelmien selvittelyssä. Terveydensuojelussa tehdään paljon terveyshaittaepäilyjen selvittämistä ja valvontaa. Valvonnassa ei ole poliittista intressiä.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Tehtävä on – toisin kuin useimmat muut ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden tehtävät – ei puhtaan oikeusharkintainen ja se sopiikin sisältönsä puolesta hyvinkin luontevasti juuri kunnan tehtäväksi. Koska tehtävät ovat paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Tehtävän voidaan arvioida sopivan paremmin kunnan tehtäväksi. Tehtävän ohjausjärjestelmää olisi tarpeen selkeyttää ja yksinkertaistaa.

### 3.3.7 Kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta

|                  | Valtion keskushallinto (Tukes) | Valtion aluehallinto (AVI) | Kuntakenttä               |
|------------------|--------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Henkilötyövuodet | 2                              | 2                          | 22 - 37                   |
| Menot            | 0,2 miljoonaa euroa            | 0,2                        | 1,1 - 1,9 miljoonaa euroa |

Kuluttajaturvallisuuslain (920/2011, jäljempänä KuTuL) soveltamisala on varsin laaja ja sen piiriin kuuluu esimerkiksi erilaiset kuluttajille tarjottavat vapaa-ajanpalvelut kuten laskettelupalvelut, leikkikentät, uimarannat, uimahallit. Lain 16 §:ssä on kunnille säädetty valvontatehtävä. Yleensä kunnassa paikallinen terveystarkastaja hoitaa tehtävää. Muita kuluttajaturvallisuuslain viranomaisia ovat keskushallinnon viranomaisena Tukes, aluehallintovirastot alueellaan sekä Tullilaitos. Valvonnassa sovitun työnjaon mukaisesti Tukes valvoo valtakunnallisesti ensisijassa kulutustavaroita sekä ohjaa aluehallintovirastojen kanssa kuntia kuluttajapalvelujen valvonnassa. Kunnat keskittyvät kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaan paikallisesti. Kunnassa tehtävä kuluttajaturvallisuusvalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                 | TYÖRYHMÄN ARVIO                    |                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                              | Neljän (Tukes, Tulli, AVI, kunnat) |                               |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                       | Yhteinen                           | Jaettu                        |
|                                                                                                                     | X                                  | X                             |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                       | Eivät ole                          | Ovat                          |
|                                                                                                                     |                                    | X                             |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                      | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa     | Oikeusharkintaa               |
|                                                                                                                     |                                    | X                             |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa? | Paikallinen vaihtelu sallittua     | Toteutetaan yhdenmukaisesti   |
|                                                                                                                     |                                    | X                             |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                  | Toimeenpanotehtävästä              | Ohjaus- ja valvontatehtävästä |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Yhteinen.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Tehtävä hoidetaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Oikeusharkintaa

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee hoitaa yhdenmukaisesti.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Tehtävässä tehdään tarkastuskäyntejä, muttei vastaavalla tiheydellä kuin muissa ympäristöterveydenhuollon tehtävissä.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Toteutetaan yhteistoiminta-alueilla.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**TEM:** Tehtävä tulisi valtiollistaa Tukesiin. Resurssit siirrettäisiin kunnista kunnan valtionavusta leikkaamalla, kuten tehtiin kemikaalituotteiden markkinavalvonnan osalta vuonna 2013 ja AVI:ista (nyk. n. 2 htv) Tukesiin. Tullin tehtävään ei muutosta. Tullin työ liittyy kulutustavaroiden valvontaan, eri asiaa kuin nyt esillä oleva palveluiden turvallisuuden valvonta, jota tehdään kunnissa.

**STM:** Kuluttajaturvallisuuslain mukainen valvonta tulisi siirtää kokonaisuudessaan kunnista Tukesin vastuulle.

Suomen Kuntaliitto: Kuluttajaturvallisuusvalvonnassa kunnat vastaavat palvelujen turvallisuuden valvonnasta. Ongelmana nykyisessä järjestelmässä on se, että kymmenet ihmiset kunnissa joutuvat perehtymään valvontaan tehdäksensä sitä muutaman päivän vuodessa. Valvonnan koulutukseen menee suhteettoman paljon resursseja verrattuna kentällä tehtävään valvontaan. Mikäli valvonta siirrettäisiin valtion tehtäväksi ja keskitettäisiin esim. Tukesiin, valvonta voitaisiin tehdä yhdenmukaisemmin ja laadukkaammin pienemmällä henkilömäärällä (muutama henkilö valtakunnassa perehtyy ja valvoo useita kohteita). Monet valvontakohteista ovat valtakunnallisesti merkittäviä matkailukohteita, joita on vaikea sesonkiaikana valvoa paikallisilla valvontaresursseilla. Tehtävään liittyy tarkastuskäyntejä, muttei samalla tiheydellä kuin muissa em. tehtävissä. Tehtävällä ei kunnallisena tehtävänä lisäarvoa, voidaan siirtää valtion aluehallinnon tehtäväksi.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**AVI:** Tehtävän kokonaisresursointi on pieni ja hajallaan, tehtävien hoito olisi perusteltua koota ja tehtävä hoitaa joko suoraan Tukesista tai AVI:sta. Tehtävässä tulisi edellyttää vahvaa oma-valvontaa ja ottaa riskianalyysi osaksi valvontatoimintaa.

**VM:** Tehtävä sopisi luonteeltaan valtion tehtäväksi ja tehtävän vähäinen kokonaisresursointi puoltaisi tehtävän kokoamista. Tehtävä sisältää paikallista kenttätöitä, mikä tulisi huomioida tehtävän valtiolle siirtämistä harkittaessa. Valtiollistaminen johtaisi neliportaisen hallintojärjestelmän keventymiseen sekä ohjausjärjestelmän selkeytymiseen. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun.

### 3.3.8 Terveystieteiden tehtävien valvonta (kunnille nimenomaisesti säädetty valvontatehtävät)

|                  | Valtion keskushallinto<br>(STM ja Valvira)                       | Valtion aluehallinto<br>(AVI) | Kuntakenttä              |
|------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Henkilötyövuodet | 40<br>(sis. terveydenhuollon<br>ammattihenkilöiden<br>valvonnan) | 60                            | Ei arviota käytettävissä |
| Menot            | 2,8 miljoonaa euroa                                              | 5 miljoonaa euroa             | Ei arviota käytettävissä |

Kunnan valvontatehtävät terveydenhuollossa voidaan jakaa kunnan suorittamaan sen järjestämisvastuulla olevan toiminnan valvontaan, yksityisten palveluntuottajien valvontaan ja valtion viranomaisten suorittamaan ennakolliseen valvontaan osallistumiseen. Kunnan valvontavastuu koskee ensinnäkin kaikkea kunnan järjestämisvastuulla olevaa terveydenhuoltoa ja hankkimaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Tämän työryhmän työssä rajataan tarkastelun ulkopuolelle edellä mainittu kunnan järjestämisvastuuseen suoraan perustuva terveydenhuollon palveluiden valvonta ja tarkastellaan niitä

kunnan terveydenhuollon valvontatehtäviä, jotka perustuvat lakiin yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) ja joissa kyse on kunnan suorittamasta yksityisten palveluntuottajien valvonnasta tai kunnan osallistumisesta valtion viranomaisten suorittamaan ennakkolliseen valvontaan.

Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukaan yksityisen terveydenhuollon yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Laissa tarkoitettujen palvelujen ohjaus ja valvonta kuuluu aluehallintovirastolle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi yksityisen terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa sekä lupamenettelyissä. Lisäksi Valviralle kuuluu eräissä laissa säädetyissä tapauksissa yksityisen terveydenhuollon ohjaus ja valvonta. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii kansanterveyslain (66/1972) 6 §:ssä tarkoitettu monijäseninen toimielin. Terveyslautakunnan tulee ilmoittaa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle aluehallintovirastolle.

Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukaisia lupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, joiden välisestä toimivallan jaosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukaan kunnan on osallistuttava valtion viranomaisten suorittamaan yksityisen terveydenhuollon ennakkolliseen lupamenettelyssä suoritettavaan valvontaan siten, että palvelujen tuottajan on esitettävä terveydenhuollon palvelujen antamiseen käytettävät tilat ja laitteet sekä sairaankuljetusajoneuvo ja sen varustus toimintakunnossa terveyslautakunnan tarkastettaviksi ennen niiden käyttöönottoa (käyttöönottotarkastus). Terveyslautakunnan alaisen viranhaltijan tulee tarkastaa tilat ja laitteet sekä sairaankuljetusajoneuvo ja sen varustus sekä antaa tarkastuskertomus viipymättä palvelujen tuottajalle.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistus.

Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta 28.8.2014 on todettu kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen osalta, että yksityisen palveluntuottajan tilojen ja laitteiden tarkistamistehtävä siirretään kunnilta aluehallintovirastoille. Päätöksessä on edellytetty, että asiaa koskeva hallituksen esitys valmistellaan siten, että se voidaan antaa eduskunnalle syksyllä 2014. Kuntien kustannuksia tehtävän siirron on arvioitu vähentävän 0,55 miljoonaa euroa.

Lausuntokierroksella olevan sote-järjestämislain mukaan palvelujen järjestämisvastuu tulee olemaan vastaisuudessa viidellä sosiaali- ja terveystaloudella (sote-alue). Sote-alueen kuntayhtymä vastaa siitä, että sen alueella asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Sote-alueen tulee laatia järjestämis päätös joka neljäs vuosi. Järjestämis päätöksessä määritellään tuottamis vastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden tehtävät, rahoituksen ja voimavarojen kohdentaminen, palvelurakenne ja periaatteet muualta hankittaville palveluille (ostopalveluille), sote-palvelujen laatu- ja palvelutaso, yhtenäiset käytännöt ja kielellisten oikeuksien toteuttaminen. Järjestämis päätöksissä otetaan huomioon asukkaiden näkemykset palveluista.

Palvelujen tuottamisvastuu on kunnalla tai kuntayhtymällä. Tuottamisvastuun edellytykset määritellään uudessa laissa. Tuottamisvastuullisella tulee olla kyky vastata ehkäisevistä, korjaavista,

hoitavista, kuntouttavista ja muista sote-palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Nämä tehtävät edellyttävät omaa henkilöstöä ja muita voimavaroja. Sote-alue tekee päätöksen siitä, mitkä kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottamisvastuussa. Ne voivat järjestämisspätöksen mukaisesti edelleen tuottaa palveluja itse tai hankkia palveluja myös muutoin, kuten järjestöiltä, yrityksiltä ja palveluseteliä käyttämällä. Myös sote-alueella voi olla omaa tuottamisvastuuta tukipalveluista, ja vain poikkeustapauksessa joistakin muista palveluista.

Valtion ohjausta tullaan sote-järjestämislaissa vahvistamaan nykyisestä. Sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan sote-neuvottelukunta ja ohjausyksikkö. Ministeriön ja sote-alueen välille luodaan neuvottelumenettely, jossa sovitaan palvelujen toteutuksesta ja seurannasta. Ministeriö vahvistaa neuvottelumenettelyn yhteydessä sote-alueen järjestämisspätöksen. Tulosojausneuvottelu sote-alueen ja tuottamisvastuuden välillä käydään vuosittain. Uudessa laissa määritellään asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet palvelujen tuottamiseen

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                                                                                   | TYÖRYHMÄN ARVIO                     |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                                                                | Neljän (STM, Valvira, AVIt, kunnat) |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                                                                         | Yhteinen                            | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                                                                       | X (valvonta)                        | X (käyttöönottotarkastukset)                         |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                           | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       | X                                   | (X, Paras-puitelaki)                                 |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa      | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                   | Paikallinen vaihtelu sallittua      | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä               | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       |                                     | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa    | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                   |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa           | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                   | (X)                                                  |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Yksityisen terveydenhuollon valvonnassa valtion valvontaviranomaisten ja kuntien toimivalta on osin päällekkäinen, yksityisen terveydenhuollon käyttöönottotarkastukset tekee vain kunta

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Lähtökohtaisesti eivät ole. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden on kuitenkin tullut täyttää kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) mukaan vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien osalta. Valtioneuvostolla on toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki tuli voimaan 23.2.2007 ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun. 4.5.2011 voimaantulleella lailla (384/2011) puitelain sisältämien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimaantuloa jatkettiin vuoden 2014 loppuun. Edelleen lailla (490/2014) on jatkettu kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5, 5 a ja 5 b §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 5 a §:n tai 15 §:n 2 momentin nojalla määrittämien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2016 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää edellä mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettua yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut ko. lain voimaan tullessa.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä on pääsääntöisesti oikeusharkintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Paikallista läsnäoloa, kunnan valvonta sekä käyttöönottotarkastukset tehdään paikallisesti.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tehtävällä on tiivis yhteys peruskuntaan. Kunnan toimivaltainen viranomainen on terveyslautakunta ja käyttöönottotarkastukset tekee terveyslautakunnan alainen viranhaltija. Tehtävä on organisoitu joko peruskuntaan tai toteutetaan yhteistoiminnassa. Sote-järjestämislain myötä yhteys peruskuntaan vähenee.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**Työryhmän jäsenten yhteinen kannanotto pl. maakutien liitot:** Kuntien rooli yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa on tällä hetkellä osin epäselvä ja tehtävän toteuttamisessa on kuntakohtaista vaihtelua. Ottaen huomioon vireillä olevan sote-uudistuksen sekä yksityi-

sen sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädännön uudistuksen työryhmä katsoo, että kuntien yksityisen sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontatehtävien erillistarkastelu ei tällä hetkellä ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on jo tehty osin tehtäväkokonaisuutta koskevia linjauksia. Sähköisillä lupa- ja rekisteröintijärjestelmillä sekä lupa- ja rekisteröintimenettelyn ja niihin liittyvien tarkastusvelvoitteiden keventämisellä voidaan saada aikaan merkittäviä tuottavuushyötyjä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatoimintaan.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

### 3.3.9 Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien valvonta (kunnille nimenomaisesti säädetty valvontatehtävät)

|                  | Valtion keskushallinto (STM ja Valvira) | Valtion aluehallinto (AVI) | Kuntakenttä              |
|------------------|-----------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Henkilötyövuodet | Ei arviota käytettävissä                | 50                         | Ei arviota käytettävissä |
| Menot            | Ei arviota käytettävissä                | 4 miljoonaa euroa          | Ei arviota käytettävissä |

Vastaavasti kuin edellä terveydenhuollon osalta on todettu, myös sosiaalipalveluissa kunnan valvonta voidaan jakaa kunnan suorittamaan sen järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaan, yksityisten palveluntuottajien valvontaan ja valtion viranomaisten suorittamaan ennakkolliseen valvontaan osallistumiseen. Tämän työryhmän työssä rajataan tarkastelun ulkopuolelle edellä mainittu kunnan järjestämisvastuuseen suoraan perustuva sosiaalipalveluiden valvonta ja tarkastellaan niitä kunnan sosiaalipalveluiden valvontatehtäviä, jotka perustuvat lakiin yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja joissa kyse on kunnan suorittamasta yksityisten palveluntuottajien valvonnasta tai kunnan osallistumisesta valtion viranomaisten suorittamaan ennakkolliseen valvontaan.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan kyseiseen lakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo toimialueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Kunnan toimielin ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastoja niille tämän lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Ohjauksen tavoitteena on yhdenmukaistaa aluehallintovirastojen toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo palveluja erityisesti tietyissä laeissa erikseen säädettyissä tilanteissa. Lain mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan. Kunnan toimielimen on heti ilmoitettava valvonnassa tietoonsa tulleet puutteellisuudet tai epäkohdat asianomaiselle aluehallintovirastolle. Lisäksi kunnan toimielimen on ilmoitettava aluehallintovirastolle lain 17 §:n perusteella tekemistään tarkastuksista ja niitä koskevista johtopäätöksistään. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston on ilmoitettava 17–23 §:n perusteella toteuttamistaan valvontatoimista asianomaisille aluehallintovirastoille. Aluehallintoviraston on ilmoitettava edellä mainituista valvontatoimista Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, jos palvelujen tuottaja on saanut luvan tai hakenut sitä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja val-

valvontaviraston sekä aluehallintoviraston on ilmoitettava edellä mainituista valvontatoimistaan niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisia lupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot ja Valvira. Yksityiset sosiaalipalvelut ovat joko luvanvaraisia (ympäri vuorokautiset sosiaalipalvelut) tai ilmoituksenvaraisia. Luvanvaraisissa palveluissa aluehallintoviraston on tarkastettava ympäri vuorokautisia sosiaalipalveluja antava toimintayksikkö mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toiminnan aloittamista tai muuttamista koskeva lupahakemus on tullut vireille aluehallintovirastossa. Lisäksi aluehallintoviraston on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston pyynnöstä tarkastettava sellainen toimintayksikkö, jota koskeva lupahakemus on tullut vireille Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa. Tarkastukseen voi osallistua aluehallintoviraston pyynnöstä sen kunnan edustaja, jonka alueella sosiaalipalveluja on tarkoitus tuottaa.

Ilmoituksenvaraisissa palveluissa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Ilmoituksessa on mainittava vastaavat tiedot kuin lupahakemuksessa. Kunnan on toimitettava tiedot aluehallintovirastolle.

Valvontaviranomainen voi tarkastaa palvelujen tuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen. Lupaviranomainen voi lisäksi pyytää kunnan toimielintä perustellusta syystä tarkastamaan toimintayksikön.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistus. Mitä edellä on todettu terveydenhuollon kohdalla sote-järjestämislaista, koskee myös sosiaalihuoltoa.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                 | TYÖRYHMÄN ARVIO                     |                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                              | Neljän (STM, Valvira, AVIt, kunnat) |                               |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                       | Yhteinen                            | Jaettu                        |
|                                                                                                                     | X (valvonta)                        | X (luvat ja rekisteröinnit)   |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                       | Eivät ole                           | Ovat                          |
|                                                                                                                     | X                                   | (X Paras-puitelaki)           |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                      | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa      | Oikeusharkintaa               |
|                                                                                                                     |                                     | X                             |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa? | Paikallinen vaihtelu sallittua      | Toteutetaan yhdenmukaisesti   |
|                                                                                                                     |                                     | X                             |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                  | Toimeenpanotehtävästä               | Ohjaus- ja valvontatehtävästä |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | (X)                                                  |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa valtion valvontaviranomaisten ja kuntien toimivalta on osin päällekkäinen, lupa- ja rekisteröintitoimenpiteiden osalta toimivalta on jaettu.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Lähtökohtaisesti eivät ole. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden on kuitenkin tullut täyttää kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) mukaan vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien osalta. Valtioneuvostolla on toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettu laki tuli voimaan 23.2.2007 ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun. 4.5.2011 voimaantulleella lailla (384/2011) puitelain sisältämien sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimaantuloa jatkettiin vuoden 2014 loppuun. Edelleen lailla (490/2014) on jatkettu kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5, 5 a ja 5 b §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 5 a §:n tai 15 §:n 2 momentin nojalla määrittämien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2016 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää edellä mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettua yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut ko. lain voimaan tullessa.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä on pääasiallisesti oikeusharkintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävä tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Paikallista läsnäoloa, kunnan valvonta tehdään paikallisesti.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tällä hetkellä tiivis yhteys, sote-järjestämislain myötä tilanne muuttuu. Tehtävän organisointi vaihtelee kunnittain, tehtävä tehdään joko peruskunnassa tai yhteistoiminnassa (Paras-puitelaki).

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**Työryhmän jäsenten yhteinen kannanotto pl. maakuntien liitot:** Kuntien rooli yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa on tällä hetkellä osin epäselvä ja tehtävän toteuttamisessa on kuntakohtaista vaihtelua. Ottaen huomioon vireillä olevan sote-uudistuksen sekä yksityisen sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädännön uudistuksen työryhmä katsoo, että kuntien yksityisen sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontatehtävien erillistarkastelu ei tällä hetkellä ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on jo tehty osin tehtäväkokonaisuutta koskevia linjauksia. Sähköisillä lupa- ja rekisteröintijärjestelmillä sekä lupa- ja rekisteröintimenettelyn ja niihin liittyvien tarkastusvelvoitteiden keventämisellä voidaan saada aikaan merkittäviä tuottavuushyötyjä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatoimintaan.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

### 3.3.10 Julkisen liikenteen järjestäminen

|                  | Valtion keskushallinto<br>(LVM ja Liikennevirasto) | Valtion aluehallinto<br>(ELY-keskus) | Kuntakenttä              |
|------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| Henkilötyövuodet | 7                                                  | 35                                   | Ei arviota käytettävissä |
| Menot            | 68 miljoonaa euroa                                 | 31 miljoonaa euroa                   | 350 miljoonaa euroa      |

Liikennejärjestelmää ja liikenteen palveluja kehitetään kokonaisuutena, johon joukkoliikenne kuuluu olennaisena osana. Joukkoliikennelaisissa on määritelty 35 joukkoliikenteen toimivaltaista viranomaista, jotka järjestävät joukkoliikennepalvelut toimialueellaan. Myös kunnat voivat järjestää kunnan sisäistä liikennettä. Joukkoliikenteen järjestäminen ei ole lakisääteinen velvoite. Joukkoliikenteen järjestämisessä on kysymys toimivallan käytöstä ja sen jakautumisesta julkisille toimijoille. Joukkoliikenteen tehtävää hoidetaan neljällä tasolla (ministeriö, keskushallinto, valtion aluehallinto, kuntayhtymät ja kunnat). Ministeriön tehtäviin kuuluu junaliikenteen valtion ostot. Keskushallinto (Liikennevirasto) ei ole joukkoliikennelain mukainen toimivaltainen viranomainen, mutta suurten ja keski suurten kaupunkien valtionavustukset myönnetään Liikennevirastosta. Valtion aluehallinnolle (ELY-keskukset, 9 kpl) kuuluu peruspalvelutasoisen linja-autoliikenteen järjestäminen, markkinaehtoisien reittiliikenteen luvat (ei julkista tukea) sekä pienempien kaupunkien tuki ja ostot. Kaupungit tai kaupunkiseudut (26 kpl) ovat joukkoliikennelain nojalla toimivaltaisia viranomaisia.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                                                                                   | TYÖRYHMÄN ARVIO                             |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                                                                | Neljän (LVM, Liikennevirasto, ELYt, kunnat) |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                                                                         | Yhteinen                                    | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                                                                       |                                             | X                                                    |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                                   | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       | X                                           | X (HSL ja muut seudulliset viranomaiset)             |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa              | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       | X                                           | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                   | Paikallinen vaihtelu sallittua              | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       | X                                           |                                                      |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä                       | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       | X                                           |                                                      |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa            | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       |                                             | X                                                    |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa                   | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                           | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Joukkoliikenteen toimivalta on jaettu joukkoliikennelaissa selkeästi 35 viranomaisen kesken ja valtakunnan tasolla vastuu on liikenne- ja viestintäministeriöllä. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää koulu- sekä sosiaali- ja terveystoimen kuljetuksia. Lisäksi KELA korvaa suuren määrän mm. sairaanhoitoon liittyvistä kuljetuksista.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Kunnat eivät ole lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita, muuten kuin mitä joukkoliikennelaissa on määritelty seudullisten toimivaltaisten viranomaisten alueeksi. Alueet ovat muodostuneet kuntien päätösten pohjalta. Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymä (HSL) koskee oma laki. Jatkossa pääkaupunkiseudun joukkoliikenne järjestetään metropolihallinnossa.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä sisältää sekä tarkoituksenmukaisuus- että oikeusharkintaa. Merkille pantavaa on, että joukkoliikenteen järjestäminen ei ole lakisääteinen tehtävä. Toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on päättää palvelutasotavoitteista ja liikenteen järjestämistavasta (markkinaehtoinen vai palvelusopimusasetuksen mukainen). Toimivaltainen viranomainen myöntää reittiliikenneluvat markkinaehtoiselle liikenteelle sekä hankkii tuetun liikenteen joukkoliikennelain ja hankintalainsäädännön säädöksiä noudattaen.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tehtävässä päätökset tehdään aluekohtaisesti toimivaltaisten viranomaisten toimesta, mutta valtakunnalliseen yhtenäisyyteen pyritään esimerkiksi viranomaisten lippu- ja maksujärjestelmän (Waltti) avulla sekä Liikenneviraston ohjeistuksilla.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Joukkoliikennetehtävässä ELY-keskuksilla ja muilla toimivaltaisilla viranomaisilla kyse on toimeenpanosta, Liikennevirastolla ohjaus-, seuranta- ja kehittämistehtävästä ELY-keskusten ohjauksen osalta.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Joukkoliikennetehtävässä alueellinen läsnäolo on välttämätöntä, mutta alueet voivat olla suu-  
rempia kuin nykyiset.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tehtävää toteutetaan sekä peruskunnissa että yhteistoiminnassa. Yhteyttä peruskunnan organisaatioon tulee kaikin tavoin tiivistää, jotta avoin joukkoliikenne ja lakisääteiset henkilökuljetukset voitaisiin järjestää mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Ongelma on pienten peruskuntien vajavaiset resurssit ja osaamispuutteet henkilölogistiikassa. Nyt kuljetuksia suunnittelevat monissa kunnissa samat ihmiset ja organisaatiot, jotka järjestävät itse palvelun (esim. koulutoimi omansa, vanhuspalvelut omansa jne.). Tällöin kokonaisuus ei paras mahdollinen, eikä joukkoliikennepalveluita saada hyödynnettyä riittävästi muiden kuljetusten runkona. Samoin lakisääteiset kuljetukset voisivat toimia hallinnonalojen yli, jos kuljetukset järjestettäisiin esimerkiksi alueellisissa logistiikkakeskuksissa.

Kaikkien julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten ja avoimen joukkoliikenteen yhteistyötä tulee tiivistää. Julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten uudistaminen on käynnissä liikenne- ja viestintäministeriössä.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämisehdotuksiksi:*

**LVM:** Joukkoliikenteen järjestäminen nykyistä laajempina, esimerkiksi työssäkäyntialueiden mukaan määrittyvinä seudullisina kokonaisuuksina voisi olla tarkoituksenmukaista. Tällä hetkellä toimijoita on paljon, mutta asiakkaan kannalta tärkeintä on toimivat matkaketjut liikenteen järjestäjästä, palvelun-tarjoajasta tai liikennemuodosta riippumatta. Liikenne- ja viestintäministeriön vetämässä henkilökuljetusten uudistamishankkeessa edistetään kaikkien yhteiskunnan tukemien kuljetusten – lakisääteiset kuljetusten sekä avoimen joukko-liikenteen - keskitettyä hankintaa, suunnittelua ja rahoitusta. Hankkeen tavoitteiden toteutuessa henkilökuljetuksia hallinnoitaisiin ja hankittaisiin keskitetysti esimerkiksi poikkihallinnollisista logistiikkayksiköistä tai koordinoitusti kuntien eri hallintokuntien yhteistyönä.

**Suomen Kuntaliitto:** Kunnilla on lakisääteisiä kuljetuksiin liittyviä tehtäviä, joilla turvataan tiettyjen ryhmien liikkumismahdollisuuksia: perusopetuksen koululaiskuljetukset (perusopetuslaki), vammaisten liikkumiseen liittyvät tehtävät (vammapalvelulaki) sekä sosiaalihuoltolain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain kuljetussäädöksiin liittyvät tehtävät.

Muuten joukkoliikennepalvelujen järjestäminen ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä, mutta lähes kaikki kunnat ovat vapaaehtoisesti osallistuneet joukkoliikenteen järjestämiseen ja tukemiseen omalla alueellaan. Valtio on kuitenkin asettanut tavoitteita joukkoliikennepalvelujen kehittämiseksi, ja se edellyttää riittävää rahoitusta ja henkilöresursseja ELY-keskuksissa. Joukkoliikenteen peruspalvelun järjestäminen pitää olla selkeästi valtion vastuulla erityisesti maaseutukuntien osalta. Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kehittäminen edellyttää vahvaa valtion rahoitusta.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

### 3.3.11 Ympäristövalvonta

|                  | Valtion keskushallinto (YM) | Valtion aluehallinto (ELY-keskus) | Kuntakenttä        |
|------------------|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------|
| Henkilötyövuodet | 0,5                         | 106                               | 151                |
| Menot            | 0,1 miljoonaa euroa         | 8,5 miljoonaa euroa               | 16 miljoonaa euroa |

Ympäristövalvonnan tehtäviä hoidetaan lähinnä valtion aluehallinnossa ja kunnissa. Valtion keskushallinnossa ympäristöministeriölle kuuluu valvonnan ohjaus, seuranta ja kehittäminen. Aluehallinnossa ELY-keskukset ohjaavat ja edistävät ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettuja tehtäviä, valvovat säännösten noudattamista ja käyttävät osaltaan yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen huolehtii ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä ja käyttää osaltaan yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. ELY-keskus myös tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSIÄ                                                            | TYÖRYHMÄN ARVIO                |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                         | Kolmen (YM, ELYt ja kunnat)    |                 |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                  | Yhteinen                       | Jaettu          |
|                                                                                |                                | X               |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?  | Eivät ole                      | Ovat            |
|                                                                                | X                              |                 |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa? | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa | Oikeusharkintaa |
|                                                                                |                                | X               |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                    | Paikallinen vaihtelu sallittua   | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Valvonnan osalta toimivalta määräytyy pitkälti ympäristölupaviranomaisten toimivallan kautta. Lähtökohtaisesti viranomaisten ympäristönsuojelulakiin perustuva valvontatoimivalta on rinnakkaista. Valvontatehtävät on kuitenkin tarpeen jakaa eräiden tehtävien osalta, jotta mm. tehtävien päällekkäisyydeltä voidaan välttyä. YSL 189.1 §:n mukaan vastuu luvanvaraisen toiminnan valvonnasta kuuluu ELY -keskukselle, jos toiminnan ympäristöluvan myöntää aluehallintovirasto. Valvonta kuuluu vastaavasti kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jos se myöntää ympäristöluvan. Pykälässä tarkoitettuja valvontatehtäviä ovat luvanvaraisia toimintoja koskevan säännöllisen valvonnan järjestäminen valvontasuunnitelmiseen ja -ohjelmiseen (YSL 168 §) sekä toiminnan tarkastaminen onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa (YSL 169 §).

YSL 189.2 §:ssä säädetään rekisteröitäviä toimintoja koskevien valvontatehtävien jakamisesta. Kunta on lähtökohtaisesti vastuussa rekisteröitävän toiminnan valvonnasta.

Rekisteröitävän ja luvanvaraisen toiminnan valvonta on mahdollista yhdistää YSL 189.2 §:n nojalla silloin, kun luvanvarainen ja rekisteröitävä toiminta sijaitsevat samalla alueella. Samaan kokonaisuuteen kuuluvien toimintojen valvonta on tehokkainta ja tarkoituksenmukaisinta hoitaa yhtenä kokonaisuutena yhden valvontaviranomaisen toimesta, vaikka toiminnan aloittamista koskeva menettely olisi ollut kaksijakoinen. Valvonnan yhdistäminen on myös toiminnanharjoittajan edun mukaista, jos toimintoja valvoo vain yksi viranomainen ja useilta valvontakäynneiltä ja -maksuilta on mahdollista välttyä. Luvanvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan harjoittajaa ja viranomaista, jolle valvonta siirretään, on kuultava, jos valvonnasta vastaava viranomaisen tämän vuoksi vaihtuu.

Valvontaviranomaiset tekevät muutenkin tiivistä yhteistyötä keskenään. ELY-keskuksen tehtävänä on tukea kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa YSL 21.2 §:n nojalla. Lisäksi YSL 23 § edellyttää, että ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ilmoittavat toisilleen valvonnassa havaitsemistaan puutteista, jotta toimivaltainen valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi.

Lisäksi valvontaviranomaisten välinen yhteistyö esimerkiksi poikkeuksellisissa tilanteissa (onnettomuudet, häiriötilanteet) on viranomaisten nopean paikalle pääsyn kannalta suotavaa. Tällaisissa tilanteissa voi olla perusteltua, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen alkaa hoitaa

asiaa, vaikka valvottava toiminta kuuluisikin ensisijaisesti valtion valvontaviranomaisen toimivaltaan. ELY-keskus voi tarvittaessa pyytää toiminnanharjoittajalta lisäselvityksiä ja antaa tilanteen hoitamiseksi tarvittavat määräykset. Lisäksi tiedonvaihdon ja paikallisten olojen tuntemisen kannalta on perusteltua, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle varataan tilaisuus osallistua ELY-keskuksen suorittamille tarkastuksille.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on kuntien oman harkinnan varassa.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Ympäristövalvonnassa ei saa käyttää muita perusteita kuin mitä ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädetään, kyse on siis oikeusharkinnasta.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Valvontaviranomaisten on noudatettava ympäristönsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä ympäristövalvonnassa. Valvontaviranomaiset ovat velvollisia ympäristönsuojelulain nojalla laatimaan alueellaan säännöllistä valvontaa varten suunnitelman (valvontasuunnitelman) ja velvollisuus laajenee koskemaan kuntia vuonna 2017. Suunnitelmallisuuden lisäksi valvontaan liittyvällä ohjeistuksella pyritään valvontaviranomaisten mahdollisimman yhdenmukaiseen toimintaan. Kuitenkin valvonnassa saattaa esiintyä alueellisia ja paikallisia eroavaisuuksia, jotka johtuvat erilaisista ympäristöoloista ja valvontaresursseista suhteessa valvottavien kohteiden lukumäärään ja laatuun.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Valvontatehtävät jakautuvat ELY-keskusten ja kuntien välillä. Valvontaan kuuluva raportoinnin tarkastaminen ja yhteydenpito valvottaviin eivät edellytä läsnäoloa, mutta tarkastukset ja valvontakäynnit edellyttävät paikallista läsnäoloa. Paikallinen läsnäolo on myös tarpeellista, jos kyse on esim. poikkeuksellisesta tilanteesta (esim. onnettomuustilanne), jolloin välittömät toimenpiteet vahinkojen arvioimiseksi ja minimoimiseksi ovat tärkeitä.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii sekä lupaviranomaisen että valvojana. Yhteys kunnan perusorganisaatioon tulee budjettivallan kautta. Kunnan hallituksella ei ole toimivaltaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksiin, joten kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii itsenäisesti ja erillään. Toiminnallisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on kuitenkin tiiviissä yhteistyössä toimialan muiden viranomaisten, kuten rakennusvalvonta- ja ter-

veydensuojeluviranomaisen kanssa. Lisäksi ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumiseksi tärkeää on yhteistyö toimialan muiden toimijoiden kuten vesihuollon ja kaavoituksen kanssa.

Tehtävää ei ole mahdollista siirtää kokonaan irti viranomaisorganisaatiosta, sillä kyse on merkittävästä julkisen vallan käyttöä edellyttävästä tehtävästä. YSL 173 §:n mukaan valvontaviranomainen voi kuitenkin YSL 172 §:n mukaista suorittaessaan käyttää apunaan muutakin kuin virkamiehen tai viranhaltijan asemassa olevaa henkilöä edellyttäen että avustavalla henkilöllä on tehtävän luonteeseen nähden riittävä pätevyys.

#### *Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämisehdotuksiksi:*

Työryhmä toteaa, että toimivaltajako ympäristölupien käsittelyssä ja valvonnassa on tällä hetkellä lähtökohtaisesti sidottu toisiinsa siten, että kunnan myöntämien ympäristölupien valvonta kuuluu kunnalle ja valtion myöntämien ympäristölupien valvonta kuuluu valtiolle. Ympäristöluvituksen toimivaltajaoissa mahdollisesti tehtävät toimivaltamuutokset vaikuttavat siten valvonnan nykyrakenteella myös valvontatehtävien jakautumiseen.

**YM:** Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen toinen vaihe on parhaillaan vireillä eikä ministeriön mielestä ole perusteltua ottaa tästä irrallaan erikseen kantaa kunnan ja valtion toimivaltajakoon.

**Suomen Kuntaliitto:** Valtion ongelmana on samaan asiantuntijuutta vaativien resurssien jakautuminen kahteen viranomaiseen. Kuntien luvitus ja valvonta ovat osa samaa organisaatiota, joten synergiaedut ovat huomattavat. Kuntien osalta ei voikaan luvitusta ja valvontaa käsitellä erikseen vaan yhdessä vaan jos toista muutetaan vaikuttaa se väistämättä toiseen.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Rakenne on lähtökohtaisesti raskas / päällekkäinen ja samansisältöisiä ympäristönsuojelulain mukaisia valvontatehtäviä tehdään sekä kunnissa että valtiolla. Tehtävien siirto kuntien ja valtion välillä olisi sinänsä mahdollista. Koska tehtävät sisältävät paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan. Kunnissa ympäristönsuojelulain mukainen lupa- ja valvontatoiminta on samalla viranomaisella ja valtiolla ne on eriytetty AVI:lle (luvat) ja ELY-keskuksille (valvonta).

#### *3.3.12 Ympäristö- ja vesilupahakemusten ratkaiseminen*

|                  | Valtion keskushallinto<br>(YM) | Valtion aluehallinto<br>(AVI) | Kuntakenttä          |
|------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Henkilötyövuodet | 0                              | 146                           | 169                  |
| Menot            | 0                              | 13,1 miljoonaa euroa          | 17,5 miljoonaa euroa |

Luvituksessa kyse on valtion aluehallinnon ja kuntien tehtävästä. Toiminnan ohjaus ja kehittäminen kuuluvat ministeriölle. Aluehallintovirasto käsittelee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja muut hakemusasiat sekä tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Kunta ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset sekä

terveydensuojeluviranomaiset, ELY, ja tarvittaessa mahdolliset muut viranomaiset, kuten SYKE ja Tukes antavat lupahakemuksista lausunnot.

Kunnalle kuuluvista ympäristönsuojelulain mukaisista tehtävistä huolehtii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee sen toimivaltaan kuuluvat ympäristönsuojelulaissa ja ympäristönsuojeluasetuksessa määritellyt lupa- ja ilmoitusasiat.

Ympäristöministeriö asetti vuoden 2011 lopussa lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden asetusten uudistaminen. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus etenee vaiheittain. Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa tuotiin mm. teollisuuspäästödirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tehostettiin ympäristönsuojelun lupamenettelyä ja lupien valvontaa. Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) tuli voimaan 1.9.2014. Valtion ja kunnan lupaviranomaisten toimivallanjako säilyi ympäristönsuojelulain uudistuksessa pieniä muutoksia lukuun ottamatta ennallaan.

Ympäristönsuojelun kokonaisuudistus jatkuu edelleen. Lain uudistuksen toisessa vaiheessa tavoitteena on arvioida ympäristönsuojelulain ja sen mukaisten toimintojen samanaikaisesti sovellettavan muun ympäristölainsäädännön muutostarpeita, jotka koskevat ennakoivalvontamenettelyiden sekä lupien muutos- ja tarkistamismenettelyiden sujuvoittamista, maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden menettelyllistä yhdistämistä sekä luvanvaraisuuskynnyksiä ja lupaviranomaisten toimivaltaa. Mainituilla toimenpiteillä pyritään erityisesti tehostamaan, keventämään ja selkiyttämään lupamenettelyä. Luvanvaraisuuskynnysten ja lupaviranomaisten toimivaltajaon arvioimiseen liittyvät ensimmäiset muutokset kohdistunevat eläinsuojoihin. Eläinsuojia koskevat keventämis- ja tehostamistoimenpiteet ovat tarpeellisia ottaen huomioon valtion ympäristölupaviranomaisessa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltävien lupahakemusten määrät ja niiden toimialakohtainen jakautuminen. Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan uudistamisen toiseen vaiheeseen liittyvää hallituksen esitystä ympäristönsuojelulain muuttamisesta, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyn 2014 aikana.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                   | TYÖRYHMÄN ARVIO                |                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                | Kolmen (YM, AVIt ja kunnat)    |                             |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                         | Yhteinen                       | Jaettu                      |
|                                                                                                                       |                                | X                           |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                         | Eivät ole                      | Ovat                        |
|                                                                                                                       | X                              |                             |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa | Oikeusharkintaa             |
|                                                                                                                       |                                | X                           |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteutettua yhdenmukaisesti koko maassa? | Paikallinen vaihtelu sallittua | Toteutetaan yhdenmukaisesti |
|                                                                                                                       |                                | X                           |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpano-<br>tehtävästä       | Ohjaus- ja valvonta-<br>tehtävästä                   |
|                                                                                                                                                                                       | X (YM)                           | X (VM)                                               |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Ympäristölupien ratkaisemista koskeva toimivalta on jaettu valtion ympäristölupaviranomaisen eli aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken. Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja -asetuksessa (713/2014) säädetään lupaviranomaisten välisestä toimivallasta.

Aluehallintovirasto ratkaisee ympäristölupahakemuksen YSL 34 §:n nojalla, jos toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen aluehallintovirastossa on perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen. Myös sellainen toiminta, jonka ympäristövaikutukset saattavat kohdistua toiminnan sijaintikuntaa laajemmalle alueelle tai jos toimintaa koskeva lupahakemus edellyttää YSL 47 §:n mukaista yhteiskäsittelyä vesilain mukaisen hakemuksen kanssa, kuuluvat aluehallintoviraston toimivaltaan. Aluehallintoviraston on myös ratkaistava ympäristölupahakemus, jos toiminta liittyy jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on annettu yleinen lupatoimivalta muihin toimintoihin.

Aluehallintovirasto ratkaisee kuitenkin lupahakemuksen, jos toiminta sijaitsee usean ympäristönsuojeluviranomaisen toimialueella, kyse on sotilaskäyttöön tarkoitetusta toiminnasta tai jos lupa-asian yhteydessä ratkaistaan YSL 136 §:ssä tarkoitettu maaperän tai pohjaveden puhdistamista koskeva asia, eikä toimivaltaa ole siirretty kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Jos samalla toiminta-alueella sijaitsevien toimintojen lupa-asian ratkaisu kuuluu sekä aluehallintoviraston että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan, ja toimintoihin on niiden toiminnallisen ja teknisen yhteyden vuoksi haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella, lupa-asian ratkaisee tällöin aluehallintovirasto.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää tietyissä tilanteissa omaan toimivaltaan kuuluvan lupa-asian käsittelyn aluehallintovirastolle. Mikäli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa vireille pannun asian selvittämisen yhteydessä ilmenee, että toiminnasta voi aiheutua vesistön pilaantumista, on asia siirrettävä aluehallintoviraston ratkaistavaksi YSL 36 §:n nojalla. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on myös mahdollisuus yksittäistapauksessa siirtää omaan päätösvaltaansa kuuluva asia aluehallintoviraston ratkaistavaksi, jos asia edellyttää selkeää asiantuntemusta, jota kunnasta ei voi saada tai jos asian käsittely aluehallintovirastossa on tarkoituksenmukaista toiminnan sijainnin tai luonteen vuoksi.

YSL 36 §:n mukainen lupa-asian siirtäminen on syytä erottaa YSL 38 §:n mukaisesta tilanteesta, joka koskee toimivallan siirtoa lupa-asiaissa aluehallintovirastolta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ympäristöministeriöllä on mahdollisuus päättää, että YSL liitteen 1 taulukon 2 mukaisten toimintojen lupa-asioissa toimivaltaisena viranomaisena toimii aluehallintoviraston sijaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Toimivallan siirto voidaan tehdä joko toistaiseksi tai määräajaksi. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi hakea toimivallan siirtoa ja asiassa on ensin kuultava aluehallintovirastoa ja valtion valvontaviranomaisena toimivaa ELY-keskusta. Edellytyksenä toimivallan siirrolle on, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella tulee olla riittävä asiantuntemus tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi ja toimivallan siirron tulee parantaa toiminnan tehokkuutta tai aikaansaada tasapainoinen työnjako viranomaisten kesken. YSL 38 §:ssä on kuitenkin määritelty tietyt toiminnot, joissa lupa-asiaa ei voida siirtää aluehallintovirastoilta kunnille. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi turvetuotanto ja kaivostuotanto.

Ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 1 ja 2 §:ssä on jaoteltu, mitkä ympäristönsuojelulain liitteessä 1 määritellyt toiminnot kuuluvat valtion ympäristölupaviranomaisen ja mitkä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Pääsääntöisesti aluehallintovirasto luvittaa isot ja erityisasiantuntijuutta vaativat toiminnot (kaivokset, sellutehtaat yms.) ja kunta pienemmät toiminnot. Osa ympäristön pilaantumista aiheuttavista toiminnoista on vapautettu luvanvaraisuudesta, ne rekisteröidään kuntaan YSL 116 §:n nojalla.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on kuntien oman harkinnan varassa.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Ympäristölupaharkinnassa ei saa käyttää muita perusteita kuin mitä ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädetään eli kyse on oikeusharkinnasta.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Koska kyse on oikeusharkinnasta ja muutoksenhaku on eriytetty yhteen hallinto-oikeuteen, on ympäristöluvitus lähtökohtaisesti yhdenmukaista, joskin kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteet on otettava päätöksenteossa huomioon.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on valvontatehtävästä, sillä lupamenettely on ennakollista valvontaa. (VM)

Kyse on toimeenpanotehtävästä. (YM)

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Lupaviranomaisen käynti toiminta-alueella on tarpeen lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Pienet, paikalliset toiminnot luvitetaan kunnissa, isot ja erityisasiantuntijuutta vaativat hankkeet aluehallintovirastoissa.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Yhteys kunnan perusorganisaatioon tulee budjettivallan kautta. Kunnan hallituksella ei ole toimivaltaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksiin, joten kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii itsenäisesti. Tehtävää ei ole mahdollista siirtää kokonaan irti viranomaisorganisaatiosta, sillä kyse on merkittävästä julkisen vallan käyttöä edellyttävästä tehtävästä.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämissuhteiksi:*

Työryhmä toteaa, että toimivaltajako ympäristölupien käsittelyssä ja valvonnassa on tällä hetkellä lähtökohtaisesti sidottu toisiinsa siten, että kunnan myöntämien ympäristölupien valvonta kuuluu kunnalle ja valtion myöntämien ympäristölupien valvonta kuuluu valtiolle. Ympäristöluvituksen toimivaltajaoissa mahdollisesti tehtävät toimivaltamuutokset vaikuttavat siten valvonnan nykyrakenteella myös valvontatehtävien jakautumiseen. Kunnat eivät käsittele vesilupia.

**YM:** Koska lainvalmistelu, vaikutusarviointi ja muut selvitystyöt ovat vielä kesken, ei konkreettisia ehdotuksia valtion ja kuntien välisestä työnjaon uudistamisesta ympäristölupien osalta pitäisi eläinsuojien lupien osalta pystyä vielä esittämään. Eläinsuojiaikin koskevat ehdotukset ovat tässä vaiheessa suhteellisen suppeita. Lisäksi on syytä huomioda myös se, että sekä viranomaisen toimivaltakysymyksiä että luvanvaraisuuskynnyksiä koskeva selvitys- ja valmistelutyö jatkuu syksyllä annettavan hallituksen esityksen jälkeenkin.

**Suomen Kuntaliitto:** Tällä hallituskaudella on ollut paineita muuttaa toimivaltajakoa siten, että osa valtion toimivaltaan kuuluvista toiminnoista siirrettäisiin kuntien toimivaltaan. Paine johtuu monista syistä mm: valtion luvittaminen on ruuhkautunut; luvittaminen on toimijoille kalliimpaa valtiolla; kunnat haluavat edistää omaa elinkeinopolitiikkaansa luvittamalla; kuntien asiantuntijuus luvittamisessa on parantunut (vaikka resurssit suhteessa tehtäviin ei olekaan lisääntynyt). Ympäristölupaharkinnassa ei saa käyttää muita perusteita kuin mitä ympäristönsuojelulaissa tai sen perusteella säädetään eli kyse on puhtaasta oikeusharkinnasta. Koska kyse on oikeusharkinnasta ja muutoksenhaku on eriytetty yhteen hallinto-oikeuteen, on luvitus pääsääntöisesti yhdenmukaista. Kunta voi toiminnan resursoinnilla edistää omaa elinkeinopolitiikkaansa samoin kuin lupa- ja valvontamaksujen suuruudella.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Järjestelmän rakenne on lähtökohtaisesti raskas / päällekkäinen ja samansisältöisiä ympäristönsuojelulain mukaisia lupatehtäviä tehdään sekä kunnissa että valtiolla. Lupatehtävän luonne mahdollistaa sinällään toimivaltasiirrot kuntien ja valtion välillä. Prosessin keventämiseksi tulisi arvioida mahdollisuuksia siirtää joitain nykyisin lupamenettelyssä olevia toimintoja kevyempään rekisteröintimenettelyyn. Kunnissa ympäristönsuojelulain mukainen lupa- ja valvonta-

toiminta on samalla viranomaisella ja valtiolla ne on eriytetty AVI:lle (luvat) ja ELY-keskuksille (valvonta).

### 3.3.13 Ympäristön tilan seuranta

|                  | Valtion keskushallinto<br>(YM, SYKE ja RKTL) | Valtion aluehallinto<br>(ELY-keskus)                                              | Kuntakenttä                                                                        |
|------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Henkilötyövuodet | 75*<br>(pelkkä työ)                          | 84<br>(pelkkä työ)                                                                | 26 (pelkkä työ)<br>162 (sis. ostopalvelut)                                         |
| Menot            | 9,7 miljoonaa euroa*<br>(pelkkä työ)         | 6,6 miljoonaa euroa<br>(pelkkä työ)<br>9,6 miljoonaa euroa<br>(sis. ostopalvelut) | 2,7 miljoonaa euroa<br>(pelkkä työ)<br>17,1 miljoonaa euroa<br>(sis. ostopalvelut) |

\* Luvut eivät sisällä Ilmatieteenlaitoksen lukuja.

Tehtäväkokonaisuus kattaa laajan valikoiman ympäristön kemiallisen, biologisen, ekologisen, hygieenisen, lajistollisen, suojelullisen jne. tilan seurantoja. Ympäristön tilan seurantaan osallistuvat keskushallinto, valtion aluehallinto sekä kunnat. Ministeriölle kuuluu toiminnan yleinen ohjaus.

Ilmanlaatu: Kunnan ympäristönsuojelulain mukaisiin tehtäviin kuuluu muun ohella ympäristön tilan seuranta (YSL 143 §). Pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) kunnat huolehtivat ilmanlaadun seurannasta yhdessä. Ilmanlaatua seurataan usein ns. yhteistarkkailuna yhdessä muiden kuntien ja alueen teollisuusyritysten ja energiantuotantolaitosten kanssa. Kasvillisuuden muutoksiin perustuvat bioindikaattoriselvitykset ovat ELY-keskusten koordinoimia. Seurantatiedot julkaistaan ja niistä tiedotetaan. Jos ilmanlaatu heikkenee, on kunnan laadittava ilmansuojelusuunnitelma ja/tai lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma (YSL 145, 146 §). Ilmanlaadun seuranta-alueet on määriteltä valtionneuvoston asetuksessa ilmanlaadusta (VNA 38/2011) ja valtionneuvoston asetuksessa ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä hiilivedyistä (VNA 164/2007).

Melutilanne: Ympäristömeludirektiivi (2002/49/EY), jonka tavoitteena on Euroopan yhteisön yhteinen toimintamalli ympäristömelun aiheuttamien haittojen välttämiseen, ehkäisemiseen tai vähentämiseen, on Suomessa pantu täytäntöön ympäristönsuojelulain muutoksella 459/2004. Direktiivin edellyttämänä jäsenvaltiot laativat suurista väestökeskittymistä (yli 100 000 asukasta) sekä vilkkaista maanteistä (yli 3 miljoonaa ajoneuvoa / vuosi), rautateistä (yli 30 000 junaa / vuosi) ja lentokentistä (yli 50 000 lento-olähtöä ja laskeutumista / vuosi), meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat joka viides vuosi. Meluselvitykset on viimeksi laadittu vuonna 2012 ja toimintasuunnitelmat vuonna 2013 koskien pääkaupunkiseudun kuntia (Helsinki, Vantaa, Espoo, Kauniainen), sekä Turkua, Lahtea, Tamperetta ja Oulua. Liikennevirasto ja Finavia ovat toimittaneet liikennettä koskevat tiedot. Meluselvitys ja meluntorjunnan toimintasuunnitelma on julkaistava ja niistä on tiedotettava tarvittavassa laajuudessa. Niistä selvityksistä saadut tiedot sisällytetään kuntien meluselvitystietoihin.

Pinta- ja pohjavesien tilan seurannan päävastuu on ELY-keskuksilla (Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä, Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä). Kunnilla on velvollisuutenaan järjestää yleisten uimarantojen veden laadun ja -hygienian tarkkailu (sosiaali- ja terveysministeriön asetus yleisten uimarantojen uimaveden laatuvaatimuksista ja valvonnas-

ta). Lisäksi kuntien vastuulla on ympäristöluvista säädetyn tarkkailuvelvoitteen perusteella hoitaa kunnallisten jäteveden puhdistamojen, kaatopaikkojen ym. kuormitus- ja vaikutustarkkailu, sekä järjestää kunnallisten vedenottojen raakaveden laadun valvonta (tärkeä osa pohjavesien laadun seurantaa).

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYS                                                                                                                                                                      | TYÖRYHMÄN ARVIO                        |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                                                                | Neljän (YM, SYKE/RKTL, ELYt ja kunnat) |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                                                                         | Yhteinen                               | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                                                                       |                                        | X                                                    |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                              | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       | X                                      | X<br>(pääkaupunkiseudulla)                           |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa         | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       | X                                      |                                                      |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                   | Paikallinen vaihtelu sallittua         | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       | X                                      |                                                      |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä                  | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       | X                                      |                                                      |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa       | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X (YM)                                 | X (Kuntaliitto)                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa              | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                      | X                                                    |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Kunnan on alueellaan huolehdittava paikallisten olojen edellyttämästä tarpeellisesta ympäristön tilan seurannasta. Kunnalla on velvollisuus suurissa kaupungeissa mitata ilman laatua ja tehdä meluselvityksiä. Kunnan tulee tehdä meluselvitys ja meluntorjunnan toimintasuunnitelma yli 100 000 asukkaan väestökeskittymistä, joita asukastiheydensä perusteella voidaan pitää kaupunkimaisina alueina. Pääkaupunkiseudulla ilman laadun seurannasta huolehtivat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa yhdessä. Alueelliset ympäristön seurantatehtävät ja velvoitetarkkailun valvonta kuuluvat ELY-keskuksille. Ympäristöministeriö ohjaa ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) koordinoi ympäristöhallinnon valtakunnallista ympäristön tilan seurantaa.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Pääkaupunkiseudulla Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa ovat velvollisia seuraamaan yhdessä ilman laatua YSL 143 §:n nojalla. (Alle 2,5 mikrometrin suuruisten hiukkasten pitoisuutta

ilmassa on pääkaupunkiseudulla seurattava jatkuvatoimisesti yhdellä pysyvästi sijoitetulla kaupungin yleistä ilmanlaatua edustavalla kaupunkitausta-asemalla.)

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Kyse on tarkoituksenmukaisuusharkinnasta siltä osin kun kyse on ympäristön tilan seurannan tarpeen ja laajuuden arvioinnista. Oikeusharkinnasta on kyse siltä osin millä normit ja ELY-keskusten antamat määräykset kunnille seurannan toteuttamisesta ja raportoinnista ympäristön-suojelun tietojärjestelmään ohjaavat toimintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Ympäristön tilan seuranta on paikallisten olojen edellyttämää. Tässä kunnilla on mahdollisuus käyttää harkintaa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on toimeenpanotehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Kunnat huolehtivat alueellaan paikallisten olojen edellyttämästä tarpeellisesta ympäristön tilan seurannasta. Mittalaitteet ja niiden huolto ja seuranta on paikkaan sidottua toimintaa. Kunnat hoitavat ympäristön tilaan liittyvät seurantavelvoitteet. Syke ja ELY-keskukset vastaavat pääosin ympäristön tilan selvittämisestä. Lisäksi Ilmatieteen laitos vastaa ilman laadun tausta-alue seurannasta.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Ympäristön tilan seuranta tehdään nykyään kunnassa tai kuntien yhteistoimintana, joissakin tapauksissa myös ympäristöä kuormittavat teollisuuslaitokset osallistuvat kunnan järjestämään seurantaan. Käytännössä kunnat hoitavat tehtävää ostopalveluna.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämisehdotuksiksi:*

**YM:** Ympäristömeludirektiivin mukaisten meluselvitysten tekeminen edellyttää laajojen lähtötietojen hankintaa laskentaa varten. Lähtötiedot liittyvät mm. rakennusten sijaintiin, maaston muotoihin, liikennetiheyksiin ja asuinpaikkaan. Tietoja käytetään melupäästön (meluemissio), meluvyöhykkeiden (melutaso eli meluimissio) ja melulle altistuneiden määrän laskentaan.

Meluntorjunnan toimintasuunnitelmat edellyttävät tietoa meluvyöhykkeistä, altistuneiden määrästä ja yhdyskuntarakenteesta. Tietoja käytetään niiden kohteiden valintaan, joissa meluntorjunta on kustannustehokkainta ja joissa melulle altistuneiden määrää voidaan merkittävimmin pienentää.

Kuntien lisäksi myös valtionhallinnolla on erilaisia tehtäviä direktiivin toimeenpanoon liittyen. Selvitysten tekeminen edellyttää ohjeistusta, seurantaa, valvontaa ja raportointia, sekä yhteistyötä EU komission ja jäsenmaiden välillä.

Kunnat voivat hyödyntää ympäristömeludirektiivin mukaisia selvityksiä laajasti yhdyskuntasuunnittelussa. Kunnat saavat tietoa myös asukkailtaan, tiedottaessaan melutilanteesta ja meluntorjuntasuunnitelmista. Kuntatekniikka lehden numerossa 6/2013 on tarkasteltu direktiivin hyötyjä kunnan näkökulmasta.

Direktiivin toimeenpanosta on selvää hyötyä kunnille. Toimeenpano edellyttää tietoja, jotka ovat kunnilla käytössä. Meluntorjuntatoimenpiteet kohdistuvat toimiin, jotka kuuluvat kunnallisen päätäntävällän piiriin. Direktiivi koskee vain suurimpia kuntia ja edellyttää toimia vain joka viides vuosi. Edellä mainittu huomioiden nykyinen menettely, missä ympäristömeludirektiivin tehtävät on jaettu valtionhallinnon ja kuntien välillä on kustannustehokkain ja tarkoituksenmukaisin menettelytapa, eikä siitä tulisi luopua.

Ympäristömeludirektiivin toimeenpanoa on kehitetty YM:n seurantaryhmässä (kunnat ja muut selvitysvelvolliset) tehtyjen päätösten pohjalta. Käytännössä hyöty on näkynyt erityisesti kuntien ja valtionhallinnon välisessä yhteistyössä selvityksiä toteutettaessa. Ympäristömeludirektiiviä ja sen toimeenpanoa kehitetään jatkossa EU:n REFIT sääntelyyn liittyvällä arvioinnilla. Arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota direktiivin kustannustehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja koherenssiin yhteisön muun lainsäädännön kanssa.

**Suomen Kuntaliitto:** Käytännössä kunnat suorittavat seurannan ostotoimintana ELY-keskuksen ohjeiden mukaisesti. Kunnat voivat käyttää saatuja tietoja alueiden käytön suunnittelun apuna. Syke ja ELY-keskukset vastaavat pääosin ympäristön tilan selvittämisestä. Asiantuntemus on valtiolla. Toimivalta ELYjen kesken on jaettu, mutta kunnilla on edellä mainitut pakolliset seurannat. Seuranta on normeilla ja ELY-keskuksen määräyksillä hyvinkin ohjattua. Kyseessä on toimeenpanotehtävästä, jonka alkuperäiset velvoitteet tulevat ilmanlaadun ja melun seurannan osalta EU-lainsäädännöstä, mistä ne on delegoitu kunnille. Tulee harkita seurannan siirtoa valtiolle (esim. SYKE ja Ilmatieteen laitos) tai seudullisille yksiköille. Seurattavat kokonaisuudet eivät noudattele kuntien rajoja (esim. ilmanlaatu). Laajemmat seurantakokonaisuudet ovat seurattavaa parametria kohden edullisempia kuin pienet kuntakohtaiset. Säästöä yhteisresursseissa. Huolehdittava kuitenkin paikallisista seurantarpeista esim. vesistöisissä kunnissa nykyinen seurantaverkko on todettu paikallisesti tarpeelliseksi, luontoselvitysaineistot tarpeen kunnan maankäytön suunnittelussa. Em. seurantaverkot ovat vaarassa harventua valtiolle siirrettäessä. Eri toimijoilla (kunnat, ELYt, toiminnanharjoittajat) valtavasti seuranta-aineistoa, tarve yhteiselle tietovarastolle.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Tehtävä toteutetaan kunnissa pääsääntöisesti ostopalveluna, tehtävä sopisi ainakin ilmanlaadun ja melun seurannan osalta valtion tehtäväksi.

### 3.3.14 Jätelain valvonta

|                  | Valtion keskushallinto<br>(YM ja SYKE) | Valtion aluehallinto<br>(ELY-keskus) | Kuntakenttä         |
|------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|
| Henkilötyövuodet | 4,6                                    | 30,6                                 | 46,5                |
| Menot            | 0,6 miljoonaa euroa                    | 2,2 miljoonaa euroa                  | 4,8 miljoonaa euroa |

Jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) sekä kunnan ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Näille viranomaisille kuuluu jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta.

Jätelaissa ei ole pääsääntöisesti eritelty kunnan ja valtion viranomaisten valvontavastuita, molemmat toimivat yleisinä valvontaviranomaisina. Käytännössä valvontavastuu jakautuu siten, että ELY-keskus valvoo ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla valtion toimivaltaan kuuluvia toimintoja ja kunta muita. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat jätteen keräystoimintaa, jätehuoltomääräysten noudattamista, roskaamista sekä yhdyskuntajätehuoltoa ja sen järjestämistä. Ympäristöluvanvaraista toimintaa kunnat valvovat ympäristönsuojelulain työnjaon mukaisesti.

Ympäristöluvanvaraista toimintaa valvotaan ympäristönsuojelulain työnjaon mukaisesti. Ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaan sisältyy jätelain nojalla annettujen lupamääräysten noudattamisen valvonnan ohella myös jätelain yleisesti velvoittavien säännösten noudattamisen valvonta, kuten yleiset velvollisuudet (8 §, 12 §, 13 §, 15 §–18 §, 20 §), kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus (118–119 §), seuranta- ja tarkkailuvelvollisuus (120 §) sekä siirtoasiakirjavelvollisuus (121 §). Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat jätteen keräystoimintaa, jätehuoltomääräysten noudattamista, roskaamista sekä yhdyskuntajätehuoltoa ja sen järjestämistä.

Jätteen kuljettajien ja välittäjien toimintaa valvoo ensisijaisesti ELY-keskus, joka myös hyväksyy toiminnan jätehuoltorekisteriin. Jätteen kansainvälisiä siirtoja koskevien säännösten noudattamista valvoo Suomen ympäristökeskus. Pirkanmaan ELY-keskus valvoo tuottajavastuun valtakunnallisena viranomaisena tuottajavastuuta ja juomapakkausten palautusjärjestelmiä koskevien säännösten noudattamista.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYS                                                               | TYÖRYHMÄN ARVIO                       |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                         | Neljän (YM, SYKE, ELY-keskus, kunnat) |                 |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                  | Yhteinen                              | Jaettu          |
|                                                                                | X                                     |                 |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?  | Eivät ole                             | Ovat            |
|                                                                                | X                                     |                 |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa? | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa        | Oikeusharkintaa |
|                                                                                | X                                     | X               |

|                                                                                                                                                                                       |                                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                    | Paikallinen vaihtelu sallittua   | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristönsuojeluviranomaisten toimivalta jätelain valvonnassa on päällekkäinen. Kunnan jätehuoltoviranomaisella ei ole valvontatoimivaltaa.

Valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä jätelaissa ovat tarkastusoikeus ja tarkastusten tekeminen (JL 123 - 124 §), rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaiseminen (JL 126 §), teettämisen alaisen omaisuuden myynti (JL 130 §), laiminlyöntimaksun määrääminen (JL 133 §), toiminta rikosasiassa (JL 136 §) sekä valitusoikeus jätelain mukaisesta päätöksestä (JL 138 §).

ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ovat siivoamista koskevan määräyksen antaminen kunnalle (JL 75.2 §), lausunnon antaminen valmisteltavina olevista kunnan jätehuoltomääräyksistä (JL 92 §), toiminnan hyväksyminen jätehuoltorekisteriin (JL 96 §), jätehuoltorekisteriin hyväksymistä koskevan päätöksen muuttaminen sekä hyväksymisen peruuttamista ja raukeamista koskeva päätöksenteko (JL 97, 99 §) sekä asianomistajana toimiminen rikosasiassa, jos yleistä etua on loukattu (JL 136.2 §). Myös alueellisten jätesuunnitelmien laatiminen kuuluu ELY-keskuksille.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ovat siivoamista koskevan määräyksen antaminen siivousvelvolliselle (JL 75.1. §), jätteen ammattimaista keräystoimintaa koskevan ilmoituksen rekisteröinti (100 §) sekä yksittäisen määräyksen antaminen (JL 125 §).

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Kunnat voivat järjestää kunnan jätehuoltoviranomaisen tehtävät siten kuin kuntalaissa säädetään eli hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä (JL 26 §).

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä sisältää molempia.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.*

Kunnilla on laaja itsemääräämisoikeus, joten tehtävän toteutuksessa saa olla paikallista vaihtelua.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Tehtävässä on kyse pääasiallisesti ohjaus- ja valvontatehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa ja toimeenpanoa vai vaihtoehtoisesti alueellista läsnäoloa tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Tehtävä edellyttää sekä paikallista läsnäoloa ja toimeenpanoa (esim. roskaamisasiat) että alueellista läsnäoloa.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Yhteys peruskunnan organisaatioon on erittäin tiivis.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämis ehdotuksiksi:*

**YM:** Tarvetta tehtäväsiirtoihin tai tarkempaan säädösperusteiseen vastuunjakoon ei ole. ELY-keskusten ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten vastuunjakoa voidaan selventää ympäristöministeriön ohjauksella.

**Suomen Kuntaliitto:** Kuntien ja ELY-keskusten valvontatoimivalta on käytännössä johdettu tapauskohtaisesti käsiteltävästä asiasta riippuen. Monilla alueilla ELY-keskukset eivät ole aktivoituneet nimenomaan jätelain yleisessä valvonnassa. Tällä hetkellä on tunnistettavissa ELY-keskusten yleiselle valvonnalle tarvetta, koska uusi jätelaki synnytti mm. yhteiset alueelliset jätehuoltoviranomaiset, jotka on perustettava, jos jätehuolto hoidetaan ylikunnallisessa yhtiössä. Kunnallinen valvontaviranomainen ei ole lähtökohtaisesti alueellinen. Tapaukset, jotka vaativat yli kuntarajojen ulottuvaa valvontaa tai koskisivat kuntaa toimijana, sopisivat ELY-keskusten valvontavastuulle. Resursseja tuhlataan, mikäli usean kunnan erilliset ympäristönsuojeluviranomaiset panevat vireille samansisältöisen valvonta-asian suunnilleen yhtä aikaa. Asiointi usean eri viranomaisen kanssa lisää myös toiminnanharjoittajan kuormaa. Jätehuolto on tiukasti sidoksissa kunnan velvollisuuksiin ja omistajaohjaukseen. Valvontaan voi liittyä oikeusharkinnan lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, koska kunnat voivat järjestää jätehuoltonsa hyvinkin eri lailla kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Jätehuollon yleistä valvontaa helpottaisi, jos valvontatoimivaltaa olisi jaettu tarkemmin tai ELY-keskukselle olisi suoraan osoitettu yksinomaan sille kuuluvia jätelain yleisiä valvontavelvoitteita.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Tehtävän organisoinnin keskeinen kehittämistarve lienee tarkempi säädöspohjainen vastuunjakotuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ja ELY-keskusten välillä.

### 3.3.15 Vesilain valvonta

|                  | Valtion keskushallinto<br>(YM ja SYKE) | Valtion aluehallinto<br>(AVI ja ELY-keskus) | Kuntakenttä         |
|------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------|
| Henkilötyövuodet | 1*                                     | 66                                          | 23,5                |
| Menot            | 0,1 miljoonaa euroa*                   | 4,1 miljoonaa euroa                         | 2,5 miljoonaa euroa |

\* Eivät sisällä oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön lukuja.

Vesilakia hallinnoi oikeusministeriö. Toimintaa ohjaavat yhdessä ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.

Vesilain mukaisina valvontaviranomaisina toimivat valtion valvontaviranomainen eli ELY-keskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Laillisuusvalvontaa koskevissa asioissa näillä viranomaisilla on rinnakkainen ja toisistaan riippumaton toimivalta.

Yleinen hallintopakkotoimivalta vesiasioissa kuuluu aluehallintovirastolle ja valvontaviranomaisten tulee tarvittaessa tehdä aluehallintovirastolle hakemus hallintopakon määräämiseksi. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii kuitenkin hallintopakkoviranomaisena siltä osin kuin asiassa on kyse kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan vesilain 5 luvun 5 §:n nojalla kuuluvasta ojituksesta, ojan käytöstä tai ojan kunnossapidosta. Näissä asioissa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi käyttää hallintopakkoa määrätessään mahdollisista oikaisu-toimenpiteistä.

Uhkaavan vaaran välttäminen saattaa joissakin tilanteissa edellyttää joutuisampaa tai suorastaan välitöntä puuttumista toimintaan haittojen ehkäisemiseksi. Pääsääntönä oleva hallintopakkomettely ei silloin ole riittävän nopea tapa hoitaa asiaa. Valvontaviranomainen voi näissä tilanteissa jo ennen hallintopakkoasian käynnistämistä ryhtyä tarpeellisiin toimiin ehkäistäkseen turvallisuudelle, terveydelle tai tärkeälle yleiselle edulle taikka toisen omaisuudelle aiheutuvan haitan ja vaaran (14:10). Säännös koskee sekä ELY-keskusta että kunnan ympäristönsuojeluviranomaista. Tarvittavan toimenpiteen tai laiminlyönnin luonteesta riippuu, kumpi valvontaviranomaisista toimenpiteisiin ryhtyy. Vaikka viranomaisten toimivalta on päällekkäinen, kuuluu toimintavelvollisuus varsinkin laajoissa hankkeissa luontevammin ELY-keskukselle.

Käytännössä työnjako valtion ja kunnan valvontaviranomaisen välillä on jakautunut siten, että ELY-keskus valvoo laajempia luvanvaraisia hankkeita kuten esimerkiksi säännöstely-, vesivoima- tai vedenottohankkeita. Kunnan valvontavastuulla ovat yleisesti pienimuotoisemmat rakentamishankkeet, joilla on käytännössä myös usein yhteys maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen valvontaan.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                                                                                   | TYÖRYHMÄN ARVIO                  |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                                                                                                |                                  |                                                      |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                                                                                         | Yhteinen                         | Jaettu                                               |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                                                                                         | Eivät ole                        | Ovat                                                 |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                                                                                        | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa   | Oikeusharkintaa                                      |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?                                                                   | Paikallinen vaihtelu sallittua   | Toteutetaan yhdenmukaisesti                          |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                                                                                    | Toimeenpanotehtävästä            | Ohjaus- ja valvontatehtävästä                        |
|                                                                                                                                                                                       |                                  | X                                                    |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?                                                                                | Edellyttää paikallista läsnäoloa | Ei edellytä paikallista läsnäoloa                    |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? | Toteutetaan peruskunnassa        | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai kokonaan irrallaan |
|                                                                                                                                                                                       | X                                |                                                      |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Toimivalta on lainsäädännössä yhteinen, käytännössä tehtävänjakoa valtion ja kunnan valvontaviranomaisen välillä.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Eivät.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Oikeusharkintaa.

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Soveltamisen tulisi perustua lain yhdenmukaiseen tulkintaan paikalliset olosuhteet kuitenkin huomioon ottaen

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Valvontatehtävästä

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa ja toimeenpanoa vai vaihtoehtoisesti alueellista läsnäoloa tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Edellyttää usein käytännössä käyntiä valvontakohteessa.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

**YM:** Kunnan valvontavastuulla ovat yleisesti pienimuotoisemmat rakentamishankkeet, joilla on käytännössä myös usein yhteys maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen valvontaan muun muassa toimenpidelupaa edellyttävien vesirajalaitteiden (MRL 126 a § 1 momentin 5 kohta) ja vedenjohtamista ja ojitamista koskevien säännösten (MRL 161 a §) kautta. Yhteistyö kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja rakennusvalvontaviranomaisen välillä olisi näissä asioissa siten erityisen tärkeää.

**Suomen Kuntaliitto:** Kunnan organisaatioon ei vesilain valvonnalla ole sidoksia.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämisehdotuksiksi:*

**YM:** Ympäristöministeriö ei kannata vesilain valvontatehtävien siirtämistä aluehallinnolle, koska se vaatisi aluehallinnolta lisäresursseja, joita ei ole (esim. ajaminen maastokatselmuksiin pitkien matkojen päähän). Vesilain valvonnan toimintamalliryhmä valmistelee parhaillaan valvontaohjetta, jossa viranomaisten välistä työnjakoa on tarkoitus selvittää. Lisäksi oikeusministeriö on asettamassa lähiaikoina työryhmää vesilain uudistamiseen. Sen yhteydessä voidaan mahdollisesti miettiä menettelyiden keventämistä ja mm. valvontamaksun käyttöönottoa laajemmin.

**MMM:** On mahdollista, että kuntien vesilain valvontaviranomaistehtävien siirtäminen ELY-keskuksille olisi tarkoituksenmukaista ja parantaisi tuloksellisuutta ja tuottavuutta. Siirtämistä puoltaisi se, että ELY-keskuksilla on vesilain mukaisten viranomaistehtävien hoitamisessa tarvittavaa asiantuntemusta ja käytäntöjä, mikä yhtenäistäisi valvontaa ja turvaisi sen laatua. Lisäksi voi olla tilanteita, joissa kansalaisten oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun kannalta olisi perusteltua, että ELY-keskukset hoitaisivat valvontaa kunnan viranomaisen asemesta. Paikallistuntemuksesta on jouduttu jo muutoinkin tinkimään kuntaliitosten ja seudullisen -yhteistyön lisääntymisen myötä. Paikallistuntemus on myös jossain määrin korvattavissa kehittyvien paikka- ja ympäristötietojen avulla.

**Suomen Kuntaliitto:** Kunnalla ei ole vesilain mukaisia lupatehtäviä. Vesilain valvonta vaatii erityistä asiantuntijuutta. Käytännön tilanne on se, että ELY-keskukset vastaavat vesilain valvonnasta ja hoitavat yleensä myös paikalliset hallintopakot, mutta käyttävät tarkastuksissa apuna kuntien viranhaltijoita, varsinkin jos välimatkat ovat pitkät. Kunnat myös avustavat ja neuvovat vesilain tulkinnassa. Tilanne on ymmärrettävä, mutta johtaa turhaan päällekkäiseen toimintaan ja asiantuntijuuteen. Yleensä kunnat hoitavat kuitenkin vesilain 5 luvun ojitusasioiden valvonnan. Vesilain valvonta on puhtaasti oikeusharkintaa ja sen toteuttamista valvoo Vaasan HaO ja KHO. Kunnille valvontatehtävä näyttäytyy välillä ELY-keskuksen määräämänä toimeenpanotehtävänä. Toisaalta kyse kuntien osalta on vahvasti paikallisesta läsnäolosta, jota ei voi tehdä muut kuin viranomaiset. Valmius on siirtää tehtävä myös valtiolle.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Tehtävää hoidetaan nyt päällekkäisenä tehtävänä valtiolla ja kunnissa. Luonteeltaan tehtävä sopisi myös valtion kokonaan hoidettavaksi, koska kunnalle ei kuulu myöskään vesilupien luvitus. Koska tehtävät sisältävät paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävien valtiolistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan.

### 3.3.16 Vesilain 5. luvun päätösaasiat

|                  | Valtion keskushallinto (MMM) | Valtion aluehallinto (ELY-keskus) | Kuntakenttä         |
|------------------|------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Henkilötyövuodet | 0                            | 1                                 | 1,5                 |
| Menot            | 0                            | 0,1 miljoonaa euroa               | 0,2 miljoonaa euroa |

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee ojitusta koskevan erimielisyyden, joka ei edellytä vesitalouslupaa tai jota ei käsitellä ojitustoimituksessa (useampi kuin kolme edunsaajaa), jotka kuuluvat ELY-keskuksen määräämälle toimitusinsinöörille. Ojitusasiat vaativat erityistä kiinteistöoikeudellista osaamista. Ojitusasiat tulevat harvoin vireille ja kuormittavat asian tuntijuuden ja teknisen osaamisen suhteen huomattavasti. Lisäksi asioissa käsitellään maankäyttöön liittyviä korvausasioita.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan tehtäväkokonaisuuden piirteet voidaan valtio-kunta – tehtävänjaon näkökulmasta tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

| ARVIOINTIKYSYMYKSET                                                                                                 | TYÖRYHMÄN ARVIO                    |                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|
| Kuinka monen tason tehtävästä on kyse?                                                                              | Kolmen (MMM, ELY-keskus ja kunnat) |                                         |
| Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?                                                       | Yhteinen                           | Jaettu                                  |
|                                                                                                                     |                                    | X                                       |
| Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?                                       | Eivät ole                          | Ovat                                    |
|                                                                                                                     | X                                  |                                         |
| Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?                                      | Tarkoituksenmukaisuusharkintaa     | Oikeusharkintaa                         |
|                                                                                                                     |                                    | X                                       |
| Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa? | Paikallinen vaihtelu sallittua     | Toteutetaan yhdenmukaisesti             |
|                                                                                                                     |                                    | X                                       |
| Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?                                  | Toimeenpanotehtävästä              | Ohjaus- ja valvontatehtävästä           |
|                                                                                                                     | X                                  |                                         |
| Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?              | Edellyttää paikallista läsnäoloa   | Ei edellytä paikallista läsnäoloa       |
|                                                                                                                     | X                                  |                                         |
| Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää perus-                          | Toteutetaan peruskunnassa          | Toteutetaan yhteistoiminnassa tai koko- |

|                                                                                              |   |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---|----------------|
| kunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta? |   | naan irrallaan |
|                                                                                              | X |                |

*Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?*

Toimivalta on yksinomaisesti kunnissa, mutta asiantuntijuuden tarve on tavallaan jaettu.

*Ovatko kunnat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?*

Eivät ole.

*Sisältääkö tehtävä pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?*

Tehtävä sisältää pääosin oikeusharkintaa ja soveltamista ohjaa vesilaki sekä hallinto-oikeudet (Vaasan HaO ja KHO).

*Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?*

Tulee toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa.

*Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?*

Kyse on toimeenpanotehtävästä.

*Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa ja toimeenpanoa vai vaihtoehtoisesti alueellista läsnäoloa tai ei lainkaan läsnäoloa?*

Tehtävä edellyttää tiivistä paikalla olemista mm. tarkastusten ja katselmusten muodossa.

*Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Toteutetaanko tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?*

Tehtävän yhteys peruskuntaan löytyy ennen kaikkea sitä kautta, että kyse on usein yksittäisten kuntalaisten välisistä erimielisyyksistä. Lisäksi kunnissa hoidetaan MRL:n mukaisesti asema-kaavan ojitus-, hulevesi- ja muita kuivatusasioita, joihin tehtävä myös linkittyy.

*Työryhmän jäsenten kannanotot kehittämisehdotuksiksi:*

**MMM:** On mahdollista, että kuntien vesilain valvontaviranomaistehtävien siirtäminen ELY-keskuksille olisi tarkoituksenmukaista ja parantaisi tuloksellisuutta ja tuottavuutta. Siirtämistä puoltaisi se, että ELY-keskuksilla on vesilain mukaisten viranomaistehtävien hoitamisessa tarvittavaa asiantuntemusta ja käytäntöjä, mikä yhtenäistäisi valvontaa ja turvaisi sen laatua. Lisäksi voi olla tilanteita, joissa kansalaisten oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun kannalta olisi perusteltua, että ELY-keskukset hoitaisivat valvontaa kunnan viranomaisen asemesta. Paikallistuntemuksesta on jouduttu jo muutoinkin tinkimään kuntaliitosten ja seudullisen -yhteistyön lisääntymisen myötä. Paikallistuntemus on myös jossain määrin korvattavissa kehittyvien paikka- ja ympäristötietojen avulla. Vesilain 5. luvun päätösasioista kunnan ratkaistaviksi tulevat asiat

ovat yleensä kiinteistönomistajien välisiä ojituksiin liittyviä erimielisyyksiä. Päätöksen tekeminen edellyttää paikallisten olosuhteiden tuntemista ja lähes poikkeuksetta myös paikan päällä käyntiä. Kunnan ratkaistavaksi tulevien ojituserimielisyyksien tarkkaa lukumäärää ei ole saatavilla, mutta niitä on karkeasti arvioiden koko Suomessa 50 – 150 kappaletta vuodessa. Näin ollen tehtävä sitoo - tai vapauttaa uudelleen järjestettäessä – hyvin vähän resursseja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät ojituserimielisyyksien ratkaisijana olisi kuitenkin mahdollista siirtää ELY-keskuksille esimerkiksi osana muiden vesilain tehtävien uudelleenjärjestelyä. Etenkin silloin kun voitaisiin sopimalla tai muulla tavoin varmistaa, että kunta osallistuisi tarvittaessa erimielisyyksien ratkaisuun tarjoamalla asiantuntemusta paikallisista olosuhteista ja/tai käymällä paikalla.

**Suomen Kuntaliitto:** Ongelma on, että ojitusasiantuntijuutta ei ole kunnissa eikä ELYissä. Ojitusasiat vaativat erityistä kiinteistöoikeudellista osaamista. Ojitusasiat tulevat harvoin vireille ja kuormittavat asiantuntijuuden ja teknisen osaamisen suhteen huomattavasti. Lisäksi asioissa käsitellään maankäyttöön liittyviä korvausasioita. Toisaalta kunnissa hoidetaan MRL:n mukaisesti asemakaavan ojitus-, hulevesi- ja muita kuivatusasioita. Vastaavaa osaamista olisi maanmittaustoimistoissa, joihin tehtävän voisi siirtää.

**Maakuntien liitot:** Tämäkin tehtävä soveltuisi parhaiten kansanvaltaisen, yhteen kootun aluehallinnon tehtäväksi.

**VM:** Kyseessä on harvoin toistuva tehtävä, joka vaatii erityisasiantuntijuutta ja osaaminen on kuntatehtävänä organisoitaessa hyvin hajautunut. Luonteeltaan tehtävä sopisi valtion tehtäväksi. Koska tehtävät ovat paikallisesti tehtävää kenttätöitä, edellyttäisi tehtävien valtiollistaminen valtion aluehallinnolta sellaista organisoitumisen mallia, joka mahdollistaa tuottavalla tavalla paikallistasolla tapahtuvan operatiivisen toiminnan.

# Liite 1. Kartoitus tehtävistä ja prosesseista, joissa jotakin osaa samasta tehtävästä tai prosessista hoidetaan useammalla hallinnon tasolla (keskushallinnossa / aluehallinnossa / kunnissa)

| Tehtävä tai prosessi |                                                                              | Valtion<br>keskushallinto | Valtion<br>aluehallinto | Kunnat | Ministeriö | Alue-<br>hallinnon<br>virasto | Keskus-<br>hallinnon<br>virasto | Arvio tehtävän<br>kokonaisvolyymin<br>ta julkisessa<br>hallinnossa<br>(työmäärä, htv) | Arviot volyymin (työn<br>määrän, htv) jakautumista<br>hallinnon tasojen kesken |                              |          | Muuta huomioitavaa (esim. jos useampia<br>ministeriöitä tai aluehallinnon virastoja)                                                                                                               |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|--------|------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                                                                              |                           |                         |        |            |                               |                                 |                                                                                       | Valtion<br>keskus-<br>hallinto                                                 | Valtion<br>alue-<br>hallinto | Kunnat   |                                                                                                                                                                                                    |
| 1                    | Elintarvikevalvonta                                                          |                           |                         |        | MMM        | AVI                           | Evira                           | >100 htv                                                                              | 40-50 %                                                                        | <10 %                        | 40-50 %  | Muita valtion viranomaisia: Tulli, puolustusvoimat, Valvira                                                                                                                                        |
| 2                    | Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta                                  |                           |                         |        | MMM        | AVI                           | Evira                           | 10-100 htv                                                                            | 30-40 %                                                                        | 20-30 %                      | 30-40 %  | Aluehallinnossa tehtäviä myös ELY-keskuksilla                                                                                                                                                      |
| 3                    | Kasvintuotannon edellytysten ja kasvinterveyden valvonta                     |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    | Evira                           | >100 htv                                                                              | 70-80 %                                                                        | 10-20 %                      | <10 %    | Muita valtion viranomaisia: Tulli, Valvira, Tukes                                                                                                                                                  |
| 4                    | Maaseudun kehittämisen tehtävät                                              |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    | Maaseutuvirasto                 | >100 htv                                                                              | 20-30 %                                                                        | 70-80 %                      | 0 %      | Aluehallinnossa tehtäviä myös Aveilla (ympäristölupa-asiat)                                                                                                                                        |
| 5                    | Maataloustukihallinnon tehtävät                                              |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    | Maaseutuvirasto                 | >100 htv                                                                              | 10-20 %                                                                        | 40-50 %                      | 30-40 %  | Keskushallinnossa tehtäviä myös Eviralla                                                                                                                                                           |
| 6                    | Vesitalouden yleiset valvonta- ja viranomaistehtävät                         |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                          | 80-90 %                      | <10 %    |                                                                                                                                                                                                    |
| 7                    | Vesistöjen hallinta ja seuranta, säännöstely ja tulvariskien hallinta        |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    | SYKE                            | 10-100 htv                                                                            | 10-20 %                                                                        | 70-80 %                      | <10 %    |                                                                                                                                                                                                    |
| 8                    | Vesihuollon edistäminen ja valvonta                                          |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | 0 %                                                                            | 70-80 %                      | 20-30 %  | Kuuluu myös YM:n ja STM: ohjaukseen toimialueillaan                                                                                                                                                |
| 9                    | Kalataloustehtävät                                                           |                           |                         |        | MMM        | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                          | 90-100 %                     | 0 %      | MMM hoitaa vähäisiä EU-raportointi- ja tiedonhallintatehtäviä                                                                                                                                      |
| 10                   | Tupakkalain säädösten toteuttaminen ja valvonta                              |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira                         | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                          | <10 %                        | 80-90 %  | Avi ja Valvira ohjaavat kuntavalvontaa                                                                                                                                                             |
| 11                   | Alkoholijuomien lupahallinto ja valvonta                                     |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira                         | 10-100 htv                                                                            | 20-30 %                                                                        | 70-80 %                      | 0 %      |                                                                                                                                                                                                    |
| 12                   | Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta                                       |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Fimea                           | <10 htv                                                                               | <10 %                                                                          | 0 %                          | 90-100 % |                                                                                                                                                                                                    |
| 13                   | Terveydenhuollon tehtävien valvonta                                          |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira                         | >100 htv                                                                              | 20-30 %                                                                        | 40-50 %                      | 20-30 %  | VALVIRAssa vajaa 35 HTV:ta + ruuhkan purkuun 6 HTV:ta. AVI:n ja Kuntien osuudesta ei tietoa. HTV kokonaismäärä ja jakauma arvaus. Miten VALVIRAssa arviolta 4 htv:ta. AVI:ssa 75 htv:ta. Kunnissa? |
| 14                   | Sosiaalihuollon tehtävien valvonta                                           |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira                         | 10-100 htv                                                                            | 10-20 %                                                                        | 50-60 %                      | 20-30 %  |                                                                                                                                                                                                    |
| 15                   | Terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta                                 |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira                         | 10-100 htv                                                                            | 20-30 %                                                                        | 60-70 %                      | 0 %      |                                                                                                                                                                                                    |
| 16                   | Alkoholiohjelman ja terveydenedistämisen koordinoiti                         |                           |                         |        | STM        | AVI                           | THL                             | ei arviota                                                                            | ?                                                                              | ?                            | ?        |                                                                                                                                                                                                    |
| 17                   | Terveydensuojelu                                                             |                           |                         |        | STM        | AVI                           | THL, Valvira                    | >100 htv                                                                              | <10 %                                                                          | <10 %                        | 90-100 % | Avi ja Valvira ohjaavat kuntavalvontaa                                                                                                                                                             |
| 18                   | Kemikaalien valvonta                                                         |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira, THL, Tukes             | 10-100 htv                                                                            | 80-90 %                                                                        | 10-20 %                      | 0 %      | AVI:n työsuojelun vastualueet. Myös MMM ja YM.                                                                                                                                                     |
| 19                   | Tartuntatautiin vastustaminen                                                |                           |                         |        | STM        | AVI                           | Valvira, THL                    | >100 htv                                                                              | 10-20 %                                                                        | <10 %                        | 80-90 %  | Tartuntatautiin torjunta kunnissa integroituna muihin terveyspalveluihin. Ei eroteltavissamuista palveluista tai siirrettävissä keskushallinnon tasolle. Keskushallintoa                           |
| 20                   | Markkinavalvonta                                                             |                           |                         |        | STM        | AVI                           |                                 | ei arviota                                                                            | <10 %                                                                          | 90-100 %                     | 0 %      | Pakkokeinojen käyttö markkinavalvonnassa on STM:llä                                                                                                                                                |
| 21                   | Adoptio                                                                      |                           |                         |        | STM        | Maistraatti                   | VRK                             | <10 htv                                                                               | <10 %                                                                          | <10 %                        | 80-90 %  | Kolmas sektori mukana, mm. InterPedia ja PeLA. Perhe- ja sosiaalipalvelut- kokonaisuutta. Mm. Kunnat (sosiaalitoimi), oikeuslaitos, OM, VM                                                         |
| 22                   | Transseksuaalin sukupuolen vahvistaminen vastakkaisen sukupuoleen kuuluvaksi |                           |                         |        | STM        | Maistraatti                   | VRK                             | <10 htv                                                                               | <10 %                                                                          | <10 %                        | 80-90 %  | STM:llä lienee suurin ministeriötason tehtäväkenttä. Perhe- ja sosiaalipalvelut- kokonaisuutta, myös osa Terveys- ja ravinto- kokonaisuutta Mm. Kunnat                                             |
| 23                   | Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut                                         |                           |                         |        | TEM        | TE-toimisto                   |                                 | >100 htv                                                                              | 10-20 %                                                                        | 80-90 %                      | 0 %      | TE-hallinnon vastuulla olevat yrityksille ja työnhakijoille tarjottavat palvelut. TE-toimistot toimivat ELY-keskusten ohjauksessa. Kumppaneita ja palvelun tuottajia ovat                          |
| 24                   | Työvoimakoulutus                                                             |                           |                         |        | TEM        | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                          | 90-100 %                     | 0 %      | ELY-keskus hankkii koulutukset, TE-toimisto ohjaa työnhakijoita koulutukseen                                                                                                                       |
| 25                   | Palkkaturva                                                                  |                           |                         |        | TEM        | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                          | 90-100 %                     | 0 %      | ELY-keskus vastaa palkkaturva-asioista                                                                                                                                                             |
| 26                   | Aloittavan yrittäjän palvelut                                                |                           |                         |        | TEM        | TE-toimisto                   |                                 | ei arviota                                                                            | ?                                                                              | ?                            | ?        | Toimisto myöntää starttirahan, kunnat ja seudulliset toimivat lausunnonantajina                                                                                                                    |
| 27                   | Yrityksen kehittämispalvelut                                                 |                           |                         |        | TEM        | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                          | 90-100 %                     | 0 %      | TE-toimiston ohjaa palveluihin, tukea ELYStä, TEKES, Finnvera                                                                                                                                      |

|    | Tehtävä tai prosessi                                                                          | Valtion<br>keskushallinto | Valtion<br>aluehallinto | Kunnat | Ministeriö | Alue-<br>hallinnon<br>virasto | Keskus-<br>hallinnon<br>virasto | Arvio tehtävän<br>kokonaisvolyymin<br>ta julkisessa<br>hallinnossa<br>(työmäärä, htv) | Arviot volyymin (työn<br>määrän, htv) jakautumista<br>hallinnon tasojen kesken<br>(%) |                              |          | Muuta huomioitavaa (esim. jos useampia<br>ministeriöitä tai aluehallinnon virastoja)                                                                              |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|--------|------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                                               |                           |                         |        |            |                               |                                 |                                                                                       | Valtion<br>keskus-<br>hallinto                                                        | Valtion<br>alue-<br>hallinto | Kunnat   |                                                                                                                                                                   |
| 28 | Työvoimapolitiittien avustusten myöntäminen                                                   |                           |                         |        | TEM        | ELY-keskus                    |                                 | ei arviota                                                                            | <10 %                                                                                 | 90-100 %                     | 0 %      | ELY jakaa avustukset ja valvoo niiden käytön                                                                                                                      |
| 29 | Vuorotteluvapaa                                                                               |                           |                         |        | TEM        | TE-toimisto                   |                                 | ei arviota                                                                            | <10 %                                                                                 | 0 %                          | 90-100 % |                                                                                                                                                                   |
| 30 | Maahamuuttajien kotoutumisen edistäminen                                                      |                           |                         |        | TEM        | TE-toimisto                   |                                 | ei arviota                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?        | Myös maistraatit, kunnat, KELA, verohallinto, VM (mtiohjaus) , VRK (VTJ:n kehittäminen)                                                                           |
| 31 | EU:n rakennerahastojen välittävän toimielimen sekä hallinto- ja todentamisiviranomaistehtävät |                           |                         |        | TEM        | ELY-keskus                    |                                 | >100 htv                                                                              | <10 %                                                                                 | 60-70%                       | 20-30 %  | Tehtävää hoidetaan maakuntien liitoissa, ei kunnissa.                                                                                                             |
| 32 | Aluekehittämisen suunnittelutehtävät                                                          |                           |                         |        | TEM        | ELY-keskus                    |                                 | ei arviota                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?        | Tehtävää hoidetaan maakuntien liitoissa, ei kunnissa.                                                                                                             |
| 33 | Kilpailun valvonta ja edistäminen                                                             |                           |                         |        | TEM        | AVI                           | KKV                             | 10-100 htv                                                                            | 90-100 %                                                                              | <10 %                        | 0 %      | AVI suorittaa KKV:n toimeksiannosta erinäisiä kilpailulain mukaisia tehtäviä, jotka liittyvät KKV:ssä vireillä oleviin / käsiteltäviin asioihin.                  |
| 34 | Kuluttajansuojalain mukainen valvonta (hinnat, kuluttajaluoto)                                |                           |                         |        | TEM        | AVI                           | KKV                             | 10-100 htv                                                                            | 20-30 %                                                                               | 70-80 %                      | 0 %      | AVIlla rinnakkainen toimivalta hinnan ilmoittamisen sekä kuluttajaluotojen markkinoinnin osalta. Samaa valvontaa suoritetaan KKV:ssä (ei tee kuitenkaan)          |
| 35 | Mittaamislaitelain mukainen vakausvalvonta                                                    |                           |                         |        | TEM        | AVI                           | TUKES                           | <10 htv                                                                               | <10 %                                                                                 | 90-100 %                     | 0 %      | AVIlla ja TUKESilla rinnakkainen toimivalta ja TUKESilla ohjaustehtävä. Vakausvalvontaa suoritetaan molemmissa samansisältöisenä minkä lisäksi TUKES              |
| 36 | Kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta                                                         |                           |                         |        | TEM        | AVI                           | Tukes, Tulli                    | ei arviota                                                                            | 0 %                                                                                   | 0 %                          | 0 %      |                                                                                                                                                                   |
| 37 | Asunto-osakeyhtiön rekisteröiminen                                                            |                           |                         |        | TEM        | Maistraatti                   | Verohallinto , Maanmittau       | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 40-50 %                      | 40-50 %  | Myös VM (ohjaa mteja), OM (lainsäädäntövalmistelu), MMM (kiinteistön muodostus, lainhuodot ja kaupantahvistajien ohjaus), kunnat (rakennusluvat)                  |
| 38 | Yrityksen rekisteröiminen                                                                     |                           |                         |        | TEM        | Maistraatti                   | PRH                             | 10-100 htv                                                                            | 30-40 %                                                                               | 50-60 %                      | <10 %    | HUOM. Siirtymässä PRH:lle syksy 2015 ELY-keskukset (yritysjäyden kehittäminen ja tuki alueella), kunnat (yritysjäyden tuki, rahoitus)                             |
| 39 | Kuluttajaneuvonta a) Suomi b) rajat ylittävä kauppa. Kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta.   |                           |                         |        | TEM        | AVI                           | TUKES; Tulli, Kilpailu- ja      | 10-100 htv                                                                            | 60-70%                                                                                | 30-40 %                      | <10 %    | Maistraatit, Euroopan kuluttajakeskus, kunnat.                                                                                                                    |
| 40 | Liikennejärjestelmän toimivuus                                                                |                           |                         |        | LVM        | ELY-keskus                    | Liikennevira                    | >100 htv                                                                              | ?                                                                                     | ?                            | ?        |                                                                                                                                                                   |
| 41 | Liikenneturvallisuus                                                                          |                           |                         |        | LVM        | ELY-keskus                    | Liikennevira                    | 10-100 htv                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?        | Tehtävään liittyy myös Trafi ja Liikenneturva                                                                                                                     |
| 42 | Maanteiden pito                                                                               |                           |                         |        | LVM        | ELY-keskus                    | Liikennevira                    | >100 htv                                                                              | ?                                                                                     | ?                            | ?        |                                                                                                                                                                   |
| 43 | Julkisen liikenteen järjestäminen (sis. joukkoliikenteen)                                     |                           |                         |        | LVM        | ELY-keskus                    | Liikennevira                    | >100 htv                                                                              | ?                                                                                     | ?                            | ?        | Vahva kuntasektorin osuus.                                                                                                                                        |
| 44 | Polisin ja kunnan tehtävien rajapinnat tieasioissa                                            |                           |                         |        | LVM        | AVI                           | Liikennevirasto                 | ei arviota                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?        | Myös poliisilaitokset, ELY -keskukset ja SM                                                                                                                       |
| 45 | Ympäristön tilan seuranta                                                                     |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    | Syke                            | ei arviota                                                                            | 40-50 %                                                                               | 40-50 %                      | 0 %      | Kuntien osuudesta ei ole tietoa. Käynnissä useita selvitys/kehittämishankkeita ympäristötiedon tuotannosta.                                                       |
| 46 | Ympäristö- ja vesilupahakemusten ratkaiseminen                                                |                           |                         |        | YM         | AVI                           |                                 | >100 htv                                                                              | 0 %                                                                                   | 40-50 %                      | 40-50 %  | SYKellä ei ole roolia lupamennetelyssä.                                                                                                                           |
| 47 | Luonnon- ja maisemansuojelun edistäminen yms. luonnonsuojelulain mukaisia tehtäviä            |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    | Syke ja Mets                    | >100 htv                                                                              | <10 %                                                                                 | 80-90 %                      | 0 %      | Viranomaistehtäviä hoidetaan keskushallinnossa ympäristöministeriössä, Suomen ympäristökeskuksessa ja Metsähallituksen                                            |
| 48 | Rakennusperinnön hoidon ja ennallistamisen avustukset                                         |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    | Museovirasto                    | <10 htv                                                                               | 10-20 %                                                                               | 80-90 %                      | 0 %      | Avustuksia jakavat sekä YM että Museovirasto. YM:ään tulevan ketjun osalta hakemukset osoitetaan ELYlle. ELY tekevät myöntämisen- ja maksatuspäätökset.           |
| 49 | Rakennustuotteiden markkinavalvonta                                                           |                           |                         |        | YM         |                               | Tukes                           | <10 htv                                                                               | 70-80 %                                                                               | 0 %                          | 20-30 %  | TUKES ohjaa rakennustuotteiden markkinavalvontaa. YM-TEM koordinoi. VATU -hankkeessa ehdotettu ohjaus keskitettäväksi TEM:iin. Turhaa koordinaatiota              |
| 50 | Ympäristövalvonta                                                                             |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    |                                 | >100 htv                                                                              | 0 %                                                                                   | 50-60 %                      | 40-50 %  |                                                                                                                                                                   |
| 51 | Alueiden käytön edistäminen, ohjaus ja valvonta                                               |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 90-100 %                     | 0 %      | Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuntien on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta alueellaan. ELYt edistävät, ohjaavat ja valvovat kuntien suunnittelua. |
| 52 | Poikkeamispäätökset                                                                           |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    |                                 | 10-100 htv                                                                            | 0 %                                                                                   | 30-40 %                      | 60-70%   | Vuoden 2011 alussa voimaan tullella kokeilulaila on siirretty ELYlle kuuluvaa poikkeamispäätösten ratkaisutoimivaltaa 10 kaupungille.                             |
| 53 | Rakennussuojelu (MRL, LaRS)                                                                   |                           |                         |        | YM         | ELY-keskus                    | Museovirasto                    | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 10-20 %                      | 80-90 %  | Maankäyttö- ja rakennuslain perustuva rakennussuojelu tapahtuu kunnissa, rakennusperinnön suojelua koskevaan lakiin (LaRS) perustuvat päätökset                   |

| Tehtävä tai prosessi |                                                                                                                    | Valtion<br>keskushallinto | Valtion aluehallinto | Kunnat | Ministeriö | Alue-<br>hallinnon<br>virasto | Keskus-<br>hallinnon<br>virasto | Arvio tehtävän<br>kokonaisvolyymin<br>ta julkisessa<br>hallinnossa<br>(työmäärä, htv) | Arviot volyymin (työn<br>määrän, htv) jakautumista<br>hallinnon tasojen kesken<br>(%) |                              |         | Muuta huomioitavaa (esim. jos useampia<br>ministeriöitä tai aluehallinnon virastoja)                                                                                    |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------|--------|------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                                                                                                                    |                           |                      |        |            |                               |                                 |                                                                                       | Valtion<br>keskus-<br>hallinto                                                        | Valtion<br>alue-<br>hallinto | Kunnat  |                                                                                                                                                                         |
| 54                   | Kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuuden ja laadun seuraaminen ja arviointi sekä palvelujen edistäminen.           |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 20-30 %                                                                               | 70-80 %                      | 0 %     | OKM vastaa kansallisesta kirjastopolitiikasta, jota aluehallinto edistää alue- ja paikallistasolla. Kunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä. Kunnat vastaavat       |
| 55                   | Kirjastojen alueellisen ja paikallisen kokeilu- ja kehittämistoiminnan edistäminen                                 |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | <10 %                                                                                 | 90-100 %                     | 0 %     | OKM vastaa kansallisista kehittämishankkeista ja avien kautta jakaa valtionavustusta kansallisten suurtavivojen pohjalta (kansallista ohjausta) keskeisiin              |
| 56                   | Kirjastojen perustamishankkeet                                                                                     |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 20-30 %                                                                               | 70-80 %                      | 0 %     | Valtionavustukset siirrostä osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 1.1.2015 alkaen on päätetty.                                                                  |
| 57                   | Kirjastotoimen informaatio-ohjaus, koulutuspäivät ja tapahtumat                                                    |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 10-20 %                                                                               | 80-90 %                      | 0 %     | Avit järjestävät koulutusta, myös maakuntakirjastot ja keskuskirjasto järjestävät koulutusta.                                                                           |
| 58                   | Maakuntakirjastotoiminnan sekä muun alueellisen ja seudullisen kirjastotoiminnan seuraaminen ja                    |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 10-20 %                                                                               | 80-90 %                      | 0 %     | Osana rapoa maakuntakirjastojen määrän vähentäminen 1.1.2016. Asiasta on käynnissä selvitys. haetaan yhteensä 1 milj. euron säästöä. Huomioitava                        |
| 59                   | Kansainvälinen toiminta OKM:n hallinnonalalla                                                                      |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 90-100 %                                                                              | <10 %                        | 0 %     |                                                                                                                                                                         |
| 60                   | Nuorisotoimen käsitellyt hakemukset ja maksatukset                                                                 |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 20-30 %                                                                               | 70-80 %                      | 0 %     | Ministeriöllä strateginen ohjaus, aluehallintovirastoilla operatiivinen toiminta. Päätöksiä tehdään OKM:ssä ja Avissa, pitäisi järjkeistä, vrt. selkeämpi työnjako STM- |
| 61                   | Nuorisotoimen informaatio-ohjaus, koulutuspäivät ja tapahtumat                                                     |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 20-30 %                                                                               | 70-80 %                      | 0 %     |                                                                                                                                                                         |
| 62                   | Liikuntapaikkarakentaminen / vuositaitiset avustuskierrokset, rahoitussuunnitelmat ja                              |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 20-30 %                                                                               | 60-70 %                      | 0 %     | Prosessi on toimiva ja tarkoituksenmukainen, missä ei ole päällekkäistä toimintaa. Ministeriöllä strateginen ohjaus, aluehallintovirastoilla operatiivinen toiminta.    |
| 63                   | Lasten ja nuorten liikunnan kehittämishankkeet, aikuisten terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan            |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 20-30 %                                                                               | 60-70 %                      | 0 %     | Prosessi on toimiva ja tarkoituksenmukainen, missä ei ole päällekkäistä toimintaa. Ministeriöllä strateginen ohjaus, aluehallintovirastoilla operatiivinen toiminta.    |
| 64                   | Informaatio-ohjaus, koulutuspäivät ja -tapahtumat                                                                  |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 10-20 %                                                                               | 60-70 %                      | 0 %     | Prosessi on toimiva ja tarkoituksenmukainen, missä ei ole päällekkäistä toimintaa. Ministeriöllä strateginen ohjaus, aluehallintovirastoilla operatiivinen toiminta.    |
| 65                   | Liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämistoiminta                                                         |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | ?                                                                                     | ?                            | ?       | Valtakunnallinen erikoistumistehtävä; kokonais-htv on 0,8 (henkilöt yksi OKM:ssä ja yksi LSSAV:ssa)                                                                     |
| 66                   | Opetustoimen henkilöstökoulutus - Aluehallinnon toteuttama henkilöstön täydennyskoulutus                           |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | <10 htv                                                                               | 0 %                                                                                   | 90-100 %                     | 0 %     | Vastaava tehtävä kaikilla aluehallintovirastoilla, huolehtia toiminnasta omalla alueellaan.                                                                             |
| 67                   | Opetustoimen henkilöstökoulutus - Osaava-ohjelma                                                                   |                           |                      |        | OKM        | AVI                           | Opetushallitus                  | <10 htv                                                                               | 10-20 %                                                                               | 60-70 %                      | 10-20 % | Määräaikainen ohjelma 2010-2016 (2017)                                                                                                                                  |
| 68                   | Yksityisen ja kunnallisen päivähoiton ohjaus ja valvonta                                                           |                           |                      |        | OKM        | AVI                           | Valvira                         | <10 htv                                                                               | <10 %                                                                                 | 40-50 %                      | 40-50 % | Avit ja Valvira ovat valvontaviranomaisia. Valviran rooli minimaalinen. THL on asiantuntijavirasto                                                                      |
| 69                   | Opetustoimen ohjaus                                                                                                |                           |                      |        | OKM        | AVI                           | OPH                             | ei arviota                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?       | AVit toimivat kantelu- ja valitusviranomaisina                                                                                                                          |
| 70                   | Liikuntatoimen informaatio-ohjaus, koulutuspäivät ja tapahtumat                                                    |                           |                      |        | OKM        | AVI                           |                                 | ei arviota                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?       |                                                                                                                                                                         |
| 71                   | Oppilas- ja opiskelijahuolto                                                                                       |                           |                      |        | OKM        | AVI                           | Opetushallitus                  | ei arviota                                                                            | ?                                                                                     | ?                            | ?       | Laki tuli voimaan 1.8.2014 ja siinä säädetään valtakunnallisesta ohjauksesta, joka jakaantuu OPH:lle ja THL:lle (24 §) Opiskeluhuollon seurannasta ja                   |
| 72                   | Vaalien toimittamiseen liittyvät tehtävät                                                                          |                           |                      |        | OM         | Maistraatti                   | VRK                             | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 10-20 %                      | 70-80 % | AVin tulee asettaa vaalipiirilaatukunta, muuten valtion tehtävät VRK ja maistraatti. Ei samoja tehtäviä eri tahoilla vaan eri osat samaa prosessia.                     |
| 73                   | Valtion edunvalvonta                                                                                               |                           |                      |        | OM         | AVI                           | Valtiokonttori                  | <10 htv                                                                               | 90-100 %                                                                              | <10 %                        | 0 %     | AVin tulee hoitaa Valtiokonttorin toimeksiannosta eräitä valtion vahingonkorvausasioita, jotka pääsääntönä hoidetaan siellä (syttömästi vangitun/ pidätetyn             |
| 74                   | Yhdistystoiminta                                                                                                   |                           |                      |        | OM         | Maistraatti                   | VRK, PRH                        | <10 htv                                                                               | 90-100 %                                                                              | <10 %                        | 0 %     | Yhdistysten rekisteröinti siirtyy PRH:lle syksyllä 2015 myös asiakaspalvelun osalta-> Julkisen hallinnon yhteiset asiakaspalvelupisteet/kunnat!                         |
| 75                   | Esteiden tutkinta, vihkiminen/parisuhteen rekisteröinti, avioehtosopimuksen                                        |                           |                      |        | OM         | Maistraatti                   | VRK                             | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 90-100 %                     | 0 %     | Myös VM (ntiohjaus), VRK (VTJ:n kehittäminen), oikeusaputoimistot (avieon hakemisprosessi, ositus sopimus tai oikeusteitse), oikeuslaitos                               |
| 76                   | Rakennus- ja huoneistotietojen ylläpito                                                                            |                           |                      |        | VM         | Maistraatti                   | VRK                             | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 40-50 %                      | 40-50 % | Asuminen ja rakentaminen kokonaisuutta. Maistraatit ylläpitävät henkilöiden ja huoneistojen välisiä asumiseen liittyviä yhteyksiä. Kuntien                              |
| 77                   | Edunvalvojan määrääminen ja toiminnan valvonta, yleinen edunvalvonta sosiaalitoimen tuki talousasioiden            |                           |                      |        | VM         | Maistraatti                   |                                 | >100 htv                                                                              | <10 %                                                                                 | 60-70 %                      | 20-30 % | Laaja rajapinta valtio/kunnat. Myös OM, kunnat ( sosiaalitoimi, terveystoimi, talous- ja velkaneuvonta), KELA (toimeentulouki siirtymässä sille), oikeuslaitos,         |
| 78                   | Syntymän rekisteröinti, nimitiedot, isyyden tunnustaminen ja vahvistaminen, sopimus/ratkaisu lapsen huoltajuudesta |                           |                      |        | VM         | Maistraatti                   |                                 | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 40-50 %                      | 50-60 % | Samaa isompaa kokonaisuutta kuin rivillä 39 mainitut tehtävät. Myös oikeuslaitos ja OM, kunnat (lastenvalvojat ja sos.toimi), KELA (tuot).                              |
| 79                   | Kuolemansyn selvittäminen liittyvät tehtävät rekisteröinti, kuolleeksi                                             |                           |                      |        | VM         | Maistraatti                   | VRK, THL, Tilastokesk           | 10-100 htv                                                                            | <10 %                                                                                 | 40-50 %                      | 40-50 % | Myös STM (kuolemansyn selvittäminen), OM ja oikeusaputoimistot (perukirjan laatiminen, testamenttien                                                                    |
| 80                   | Pelastustoimen ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävät sekä varautumisen ja                                       |                           |                      |        | SM         | AVI                           |                                 | 10-100 htv                                                                            | 50-60 %                                                                               | 40-50 %                      | 0 %     | SM:ssä ja aluehallintovirastoissa yhteensä n. 70 htv:tä. Tämän lisäksi pelastustoimen kokonaisuuteen kuuluu 22                                                          |