

Ympäristöterveydenhuolto kaipaa lisää vaikuttavuutta ja vaikutusarvioinnin työkaluja

Jouni T. Tuomisto¹, Mikko Pohjola^{1,2}, Kimmo Ilonen³

1 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kuopio

2 Nordem Oy, Kuopio

3 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Hämeenlinna

Kuntien ympäristöterveydenhuolto kaipaa lisää vaikuttavuutta naapuritoimialojen suhteen esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiin tai kaavoitukseen. Lausunnot ovat nykyisin tärkein vaikuttamismuoto. Monissa asioissa lausuntokäytännöt toimivat hyvin, mutta osassa kunnista ja joissakin asioissa niitä pyydetään huonosti. Parannettavaa on erityisesti toimialojen välisessä yhteistyössä ja osallistumisessa esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointien suhteen.

Johdanto

Kuntien ympäristöterveydenhuollossa tehtiin organisaatiouudistus vuonna 2009, jolloin työ järjestettiin vähintään kymmenen henkilötyövuoden suuruisiin yksiköihin. Tarvittaessa muodostettiin yhteistoiminta-alueita kuntien kesken. Lain voimaantulon jälkeen kunnat ovat järjestäytyneet eri tavoin, ja ympäristöterveydenhuollon yksiköt ovat osana muuta kuntaorganisaatiota vaihtelevin järjestelyin. Nyt alkaa jo olla kokemusta näiden yksiköiden toiminnasta, joten on perusteltua tarkastella niiden toimivuutta.

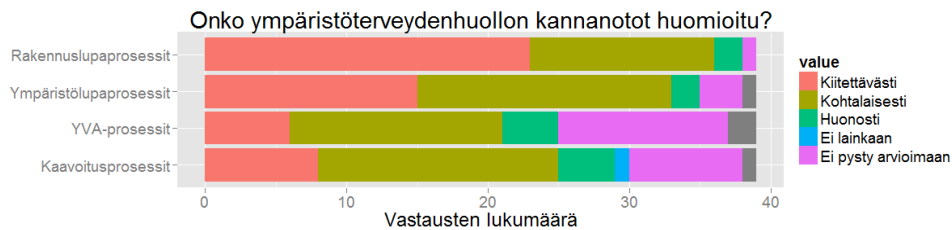
Ympäristöterveydenhuollon keskeinen tehtävä on tukea päätöksentekoa kunnan sellaisissa toimissa, joilla on vaikutusta ympäristön terveellisyyteen. Näitä ovat erityisesti kaavoitus, ympäristövaikutusten arviointi, ympäristöluvitukset ja rakennusluvitukset. Keväällä 2013 tehtiin kysely sen selvittämiseksi, toimiiko tämä päätöksenteon tuki käytännössä. Erityisesti kysyttiin terveysvaikutusten arviointien roolia, toimivuutta ja mahdollisuuksia käytännön työssä.

Menetelmät

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi Etelä-Suomen aluehallintovirastoa laatimaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköille kyselyn ympäristöterveysnäkökulman huomioimisesta kaavoitus-, lupa- ja ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -asioissa. Aluehallintovirastot laativat kyselyn päätösprosesseja koskevat kysymykset, ja vaikutusarviointien toteuttamista ja hyödyntämistä koskevat kysymykset laati Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kysely toteutettiin helmi-maaliskuussa 2013 nettikyselynä, josta lähetettiin sähköpostilla kyselyyn vievä linkki jokaiselle kunnalliselle ympäristöterveydenhuollon valvontayksikölle. Vastauksia kyselyyn saatiin 39, mikä on yli puolet kaikista valvontayksiköistä. Vastausaktiivisuutta voidaan pitää verrattain hyvänä.

Kyselyssä oli sekä monivalintakysymyksiä että avoimia kysymyksiä. Kysymykset ja yksityiskohtainen analyysi tuloksista löytyvät avoimesta verkkotyötilasta Opasnetista: http://fi.opasnet.org/fi/Kaava- ja_YVA-kysely.

Tulokset

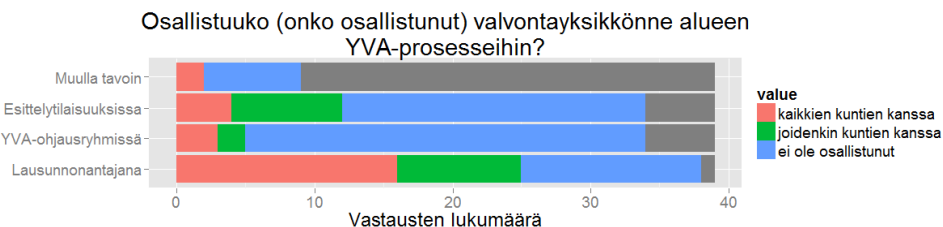


Kuva 1. Ympäristöterveydenhuollon vaikuttaminen tapahtuu yleensä lausuntojen kautta, ja niiden vaikuttavuutta pidetään hyvänä. Yllättävän moni ei osaa arvioida vaikuttavuutta YVA- ja kaavoitusasioissa, joskin osa sanoi ettei asia kuulunut heidän toimintansa piiriin.

Päätösprosessit

Kyselyssä selvitettiin ympäristöterveydenhuollon vaikuttavuutta ja sitä selittäviä tekijöitä. Pääsääntöisesti ympäristöterveydenhuollon kannanottojen koetaan vaikuttaneen vähintään kohtalaisesti kaavoituksessa ja ympäristövaikutusten arvioinneissa. Ympäristölupiin ja etenkin rakennuslupiin suurin osa vastaajista on voinut vaikuttaa, merkittävä osa jopa kiitettävästi. Useimmiten yhteistoiminta-alueiden muodostamisen koettiin parantaneen vaikutusmahdollisuuksia, tosin vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat jäsenkuntien välillä niiden erilaisten toimintatapojen vuoksi.

Vastauksissa kuntien eroavaisuudet yhteistyössä tulevat vahvasti esille. Tyypillinen tilanne on se, että yksi yhteistoiminta-alueen kunta pyytää lausuntoa esimerkiksi kaikista kaavoistaan, toinen ei yhdestäkään, muiden asettuessa tälle välille. Yhteistoiminta-alueiden kuntien välisiä eroja selitettiin vakiintuneilla toimintatavoilla, tietämättömyydellä, viranhaltijoista johtuvilla syillä ja jopa piittaamattomuudella.



Kuva 2. Ympäristöterveydenhuolto osallistuu YVA-prosesseihin yleensä lausunnonantajana, mutta muissa rooleissa osallistuminen on melko vähäistä.

Valvontayksiköt ovat päässeet kohtuullisesti mukaan toimialueidensa ympäristölupaprosesseihin. Kaikki vastanneet ovat antaneet lausuntoja ainakin jollekin toimialueensa kunnalle. Aluehallintoviraston ympäristölupaviranomaiselle oli antanut lausuntoja 86 % vastaajista, ja sidosryhmäneuvotteluihin oli osallistunut noin puolet vastanneista. Noin neljäsosa vastaajista oli harjoittanut valmisteluvaiheen yhteistyötä lupaviranomaisen kanssa.

Osallistuminen YVA-prosesseihin on ollut kaavoitusta heikompa. Silti kaksi kolmasosaa valvontayksiköistä on osallistunut YVAan lausunnonantajana ainakin jonkin toimialueensa kunnan kanssa. Ohjausryhmätyöskentelyyn oli osallistunut vain 15 % ja hankkeiden esittelytilaisuuksiin 32 % vastaajista. Kaavoitus- ja YVA-prosessien kehittämiseen ei olla juurikaan osallistuttu, kun taas ympäristö- ja rakennuslupien osalta tilanne kuvattiin paremmaksi. Arvio on siten samansuuntainen kuin vaikuttavuuden osalta.

Osa vastaajista arvosteli sitä, ettei aluehallintovirastosta saada lausuntopyyntöjä. Toisaalta eräs vastaaja kehui aluehallintouudistuksen jälkeen myös valtion ympäristölupaviranomaisen alkaneen pyytää lausuntoja kunnalliselta terveydensuojeluviranomaiselta. Erot yksiköiden välillä näyttävät tässäkin olevan suuret.

Kyselyssä selvitettiin myös ympäristöterveydenhuollon järjestäytymisen vaikutusta toimintaan. Yhteistoiminta-alueiden muodostumisen on arvioitu vaikuttaneen suotuisasti ympäristöterveydenhuollon osallistumiseen kaava-, YVA-, ympäristölupa- ja rakennuslupaprosesseihin. Useimmissa vastauksissa ympäristöterveyden roolin ja painoarvon koetaan vahvistuneen, mutta samalla toiminnan jossain määrin etäännyneen kunnista.

Valvontayksikön sijaintia muussa organisaatiossa selvitettiin myös. Yleisimmin valvontayksikön kanssa samassa organisaatiossa olivat ympäristönsuojelu (66 %) ja rakennusvalvonta (40 %), harvemmin terveydenhuolto (31 %). Organisaatorakenteiden erot tai läheiset suhteet organisaatiossa eivät yleensä ottaen näyttele kovin suurta osaa näihin asioihin vaikuttavien yhteistyökuvioiden synnyssä; yksittäisissä vastauksissa kerrottiin kuitenkin myös organisaatioon liittyvistä erityisongelmista. Jos organisaatiomallina oli vastuukunta, osallistuminen luvitus- ja YVA-prosesseihin sekä niiden kehittämiseen oli hieman vähäisempää.

Eräs organisaation vaikutus näyttää olevan, että kunnat eivät aina näytä erottavan ympäristönsuojelua ja ympäristöterveydenhuoltoa, etenkin jos ne toimivat saman toimielimen alaisuudessa. Tämä aiheuttaa ongelmia, koska kunnat saattavat kuvitella ympäristönsuojelun antaman lausunnon edustavan molempia toimialoja. Useasta vastauksesta kuvastuukin turhautuminen siihen, että ympäristöterveydenhuolto on unohdettu kaavavalmistelussa ja -päättöksenteossa.

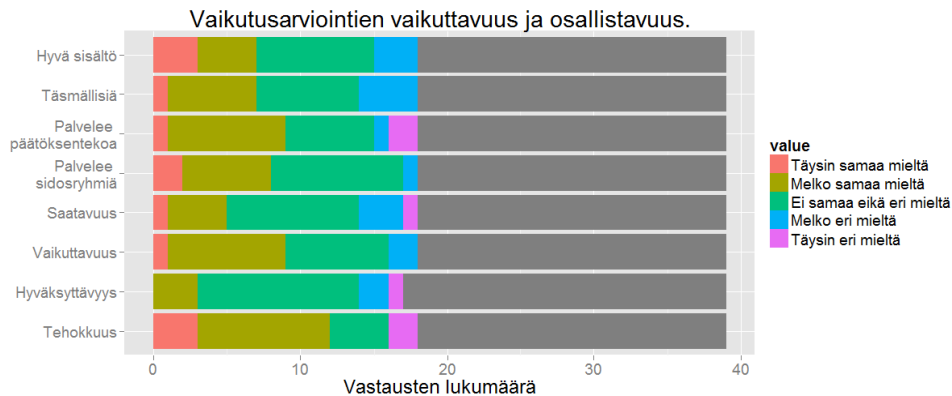
Kun vastaajia pyydettiin pohtimaan kehitystarpeita kannanottojen vaikuttavuuden parantamiseksi, vastauksissa korostui tarve ympäristöterveydenhuollon virkakunnan kouluttamiselle. Lausuntojen arvioitiin liikkuvan liian yleisellä tasolla, ja siihen koulutuksella ajateltiin voitavan vaikuttaa. Lisäksi kaivattiin lisää työvälineitä ihmisvaikutusten arviointiin. Hieman yllättäen kaikkein yleisin kommentti oli vaatimus lausuntopyyntöjen lisäämisestä. Voidakseen vaikuttaa lausunnoilla on toki päästävä lausumaan, mutta on huolestuttavaa, jos suurimmaksi ongelmaksi kannanottojen vaikuttavuudessa koetaan kannanottotilaisuuksien puute.

Vaikutusarvioinnit

Vaikutusarvioinnit ovat yksi lupaava keino vaikuttavuuden lisäämisessä, ja siksi niiden käyttöä selvitettiin erikseen. Vaikutusarviointien hyödyntäminen ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä on kuitenkin vähäistä pois lukien YVA-prosessit, joihin osallistuminen useimmiten tapahtuu lausunnonantajan roolissa (Kuva 2). YVAN lisäksi myös kaavoitukseen ja ilmastovaikutuksiin liittyvät vaikutusarvioinnit tunnistetaan, mutta varsin useissa tapauksissa vaikutusarviointeja ei hyödynnetä tai ainakaan niistä ei ole tietoa.

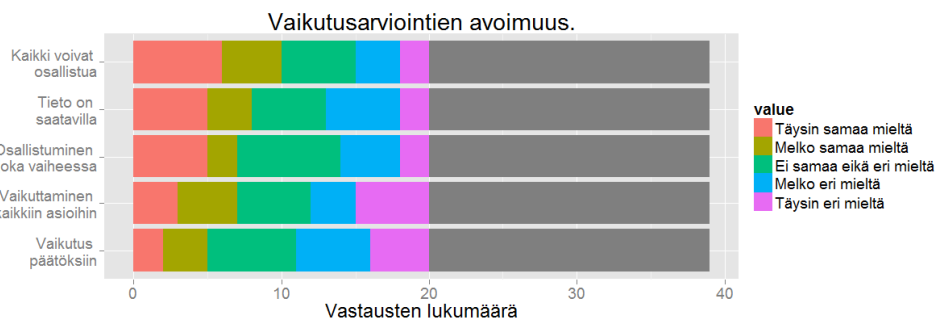
Ympäristöterveydenhuollon aktiivista roolia vaikutusarvioinneissa pääasiassa kannatetaan, mutta sitä pidetään myös hankalana. Erityisesti roolia vaikeuttavat ympäristöterveydenhuollon yksiköiden pieni koko sekä vaikutusarviointeihin tarvittavien resurssien ja asiantuntemuksen puute. Tieteelliseen tietoon pohjautuva vaikutusarviointi on ympäristöterveydenhuollon osalta ollut toistaiseksi ilmiönä varsinainen harvinaisuus. Ilmeisesti tästä syystä vain noin puolet

päätösprosesseja koskeviin kysymyksiin vastanneista osasi vastata myös vaikutusarviointeja koskeviin kysymyksiin.



Kuva3. Vaikutusarviointien vaikuttavuus. Monet eivät vastanneet lainkaan näihin kysymyksiin (harmaa alue).

Keskimäärin peräti 42 % vastanneista pitää vaikutusarviointeja vähintään jossain määrin vaikuttavana ja hyödyllisenä menetelmänä päätöksenteon tukemiseksi, kun taas täysin tai jossain määrin eri mieltä on keskimäärin 15 % vastaajista (Kuva 3). Suhtautuminen vaikutusarviointeihin on siis selvästi myönteinen, mikä on hyvä lähtökohta menetelmän kehittämiseksi.



Kuva 4. Vaikutusarviointien avoimuus.

Vaikutusarviointien avoimuuden suhteen näkemykset ovat hieman epäilevämpiä kuin vaikuttavuuden ja hyödyllisyyden kohdalla, mutta kovin huono ei vastaajien käsitys avoimuudesta kuitenkaan ole (Kuva 4). Eniten epäileväisiä ollaan osallistujien mahdollisuuksiin vaikuttaa arvioinnin tuloksiin ja niiden pohjalta tehtäviin päätöksiin. Arviointeja pidetään usein konsulttivetoisina, mikä toisaalta nähdään laajoissa hankkeissa myös asukkaita osallistavana tekijänä, verrattuna esimerkiksi pieniin kaavahankkeisiin. Vastauksissa ei nähty suuria eroja, kun vastaajat jaettiin kahtia organisaatiomallin mukaan.

Vastaajat kaipaavat lisää tietoa vaikutusarvioinneista ja osaamista niiden tekemiseen ja hyödyntämiseen ympäristöterveydenhuollossa. Tämä edellyttää ohjeistusta, koulutusta sekä uusia toimintamalleja. Lisäksi tarvitaan myös työkaluja, joiden avulla sosiaaliset ja terveydelliset vaikutukset voidaan huomioida osana laajempaa kokonaisuutta ja joiden tulokset olisivat myös luottamusmiesten ja päätöksentekijöiden sisäistettävissä. Kehityksen uhkana kuitenkin on resurssien eli ajan ja rahan puute, joka estää asioihin perehtymisen ja raskaiden vaikutusarviointien tekemisen tai teettämisen. Myös ympäristöterveyden ulkopuolisuus hallinnossa voi olla esteenä asian edistämiseksi.

Valvontayksiköt kaipasivat erityisesti konkreettisia, mieluiten yksinkertaisia, työkaluja vaikuttamisensa avuksi. Tällaisina esitetään esimerkiksi valmiita mallinnuksia ymmärrettävässä muodossa ja tarkastuslistoja huomioitavista asioista. Nykyistä osaamisen tasoa vaikutusarviointien suhteen kuvattiin valvontayksiköissä heikoksi.

Pohdinta

Ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköt kaipaavat tehokkaampaa osallistumista elinympäristön terveellisyyteen vaikuttavissa päätöksentekoprosesseissa. Useat vastaajat ilmaisivat ympäristöterveydenhuollon jääneen asiantuntijana syrjään ja vaille selkeää roolia, joskin tässä suhteessa kokemukset vaihtelivat. Tärkein vaikuttamistapa on lausuntojen antaminen. Silloin kun vaikutusmahdollisuus on tarjoutunut, on ympäristöterveydenhuollon kannanottojen koettu vaikuttaneen vähintään kohtalaisesti kaavoituksessa ja ympäristövaikutusten arvioinneissa sekä usein jopa kiitettävästi ympäristö- ja etenkin rakennusluvuissa.

Useimmiten yhteistoiminta-alueiden muodostamisen koettiin parantaneen vaikutusmahdollisuuksia. Yhteistoiminta-alueilla vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat jäsenkuntien välillä ilmeisesti kuntien erilaisten toimintatapojen vuoksi. Ympäristöterveydelliset tekijät huomioivien vaikutusarviointien toteuttamiseen suhtauduttiin myönteisesti. Kehitystarpeita tunnistettiin erityisesti kolmenlaisia. Ensiksi kaivattiin sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten parempaa huomioimista päätöksenteossa. Toiseksi ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden tietoa ja osaamista pitäisi lisätä ohjeistuksella ja koulutuksella. Kolmanneksi kaivattiin uusia toimintamalleja ja työkaluja valvontayksiköiden käyttöön. Kehityksen uhkana nähtiin resurssien eli ajan ja rahan, mutta myös osaamisen puute.

Kuntatalouteen kohdistuu lähivuosina lisäpainetta valtion tiukentuvien talouslinjausten myötä, ja toiminnan kehittämishankkeet ovat uhattuna. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon vaikutusarviointeihin liittyvät uudet toimintamallit. Resurssiongelmien on törmätty jo pelkästään vaikuttavuusarviointihankkeen pilottikohteita kartoitettaessa. Vaikutusarviointeja kehittävä hanke voisi kuitenkin toimia yhtenä lääkkeenä kroonisella laihdutuskuurilla olevalle kuntasektorille tarjoamalla käyttökelpoisia ja valmiita arviointityökaluja ympäristöterveydenhuollon asiantuntijoiden käyttöön. Tehokkuus paranee, jos samalla panoksella saadaan vaikuttavuutta monessa kunnassa. Ympäristöterveysnäkökohtien huomointi päätöksenteossa voisi tuoda myös välillisiä kustannussäästöjä terveyshyötyjen kautta.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ovat viime aikoina pyrkineet tuottamaan tukea vaikutusarviointien tekemiseen ja testaamaan toimivia käytäntöjä kunnissa. Kyselyn tulokset vahvistavat sitä käsitystä, että tähän onkin kentällä tarvetta ja kysyntää. Konkreettisia nettipohjaisia työkaluja on kehitetty esimerkiksi talousvesiriskien, pienhiukkasvaikutusten ja kaivosriskien vaikutusarviointiin. Työkalujen kehitystyö jatkuu, ja kuntien toivotaan osallistuvan työkalujen testaamiseen ja kommentointiin. Lisätietoja saa kirjoittajilta.

Linkkejä tausta-aineistoon

- http://fi.opasnet.org/fi/Kaava- ja_YVA-kysely
- http://fi.opasnet.org/fi/Avoin_päätöksentekokäytäntö
- <http://fi.opasnet.org/fi/Tekaisu>
- <http://fi.opasnet.org/fi/Minera>
- <http://fi.opasnet.org/fi/Vesiopas>