

Hanke 1.

**Kuntien viranomaistarkastusten yhtenäistäminen ja
tarkastustiedon hyödyntäminen omavalvonnan tietopankissa.**

Loppuraportti

8.2.2010

1. Hankkeen tavoitteet

Kuntaliiton hankkeen tavoitteena oli yhtenäistää valvontakäytäntöjä ja saada Päivittäistavarakaupan omavalvontatietopankki keskustelemaan viranomaisten tietojärjestelmän kanssa siten, että viranomaiset voivat tehdä myymälöiden omavalvontatietojärjestelmään ns. virtuaalitarkastuksia internetin kautta.

Viranomaistarkastuksien yhtenäistäminen suunniteltiin toteutettavaksi yhteisellä tarkastuspöytäkirjamallilla, joka integroitaisiin kunnissa käytössä oleviin valvontaohjelmiin. Hankkeen tavoitteena on liittää tarkastuspöytäkirjaan riskinarviointi, jolla määritetään valvontakäyntien tarve.

Tavoitteena oli määritellä sähköisesti siirrettävälle tiedolle yhteiset rajapinnat ja sanomakuvaukset, jotka mahdollistavat tiedonsiirron omavalvontatietopankin, kunnan valvontaviranomaisen ja Eviran välillä. Tavoitteena on että kuntien valvontatietojen raportointi Eviraan muuttuisi mahdollisimman nopealla aikataululla manuaalisesti täytettävistä paperilomakkeista sähköiseksi tietohauksi. Hankkeessa huomioitiin Eviran KUTI-hankkeet.

Hankkeen tavoitteena oli myös käynnistää valtakunnallinen tarkastajarekisteri, johon koottaisiin kaikkien kuntien tarkastajatiedot.

Tavoitteet lyhyesti

1. Tarkastusraporttimalli
 - Määritellään ja toteutetaan yhtenäinen tarkastusraporttimalli kunnille päivittäistavarakaupan myymälöiden tarkastamista varten.
2. Riskinarviointi ja riskiluokat
 - Määritellään ja toteutetaan kunnille myymälöiden yhtenäinen riskinarviointi perustuen yhtenäiseen tarkastusraporttimalliin.
3. Tietojärjestelmien sanoma- ja rajapintamäärittelyt
 - Määritellään kuntien käyttämille tarkastustietojärjestelmille vaadittu tietosisältö tarkastusraporttimallin mukaisesti sekä tarkastussäännöt yhtenäisen mallin toteuttamista varten.
 - Määritellään sanomakuvaus kuntien tietojärjestelmien ja omavalvonnan tietopankin välille.
4. Tarkastajarekisteri
 - Kootaan kuntien tarkastajatiedot.
 - Määritellään ja toteutetaan tarkastajatietojen ja omavalvonnan tietopankin käyttäjäoikeuksien ylläpitojärjestelmä, jossa kunnat voivat ylläpitää rekisteriä

2. Hankeosapuolet ja yhteistyö

Ohjausryhmä

Maa- ja metsätalousministeriö nimesi "Viranomaistarkastusten yhtenäistämisen" - hankkeelle ohjausryhmän, joka toimi myös tiedonsiirtoa koskevan hankkeen ohjausryhmänä:

Ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet:

Maa- ja metsätalousministeriö
Evira,
Päivittäistavarakauppajärjestys ry

Hielm Sebastian (pj)
Wallin Harriet (varalla Eeva Fieandt)
Salminen Anna 31.7.2009 saakka (varalla Ilkka Nieminen)
Söderström Merja 1.8.-31.12.2009
Antti Pönkä 30.4.2009 saakka (varalla Leea Kultanen)

Helsinki

Porvoo	Kultanen Leea 1.5.2009 alkaen (varalla Antti Pönkä)
Vantaa	Himanen Elias
	Järvinen Kirsti 30.5.2008 saakka (varalla Nirvinen Tarja)
	Nirvinen Tarja 1.6.2008 alkaen
Rauma	Nironen Saara
Jyväskylä	Ridell Jouko 31.12.2008 saakka
	Rossi Virpi 1.1.2009 alkaen
Tampere	Merivirta Tuire (varalla Virtanen Merja)
Tike	Penttilä Pirjo-Liisa 30.4.2009 saakka
	Mäkinen Juha 1.5.2009 alkaen
Ruoka-Suomi hanke	Valtari Heidi
Suomen Kuntaliitto ry	Kopra Pekka 28.2.2009 saakka
Suomen Kuntaliitto ry	Hartikainen Tarja (siht.)
Asiantuntijat:	
Suomen Kuntaliitto	Tanner Simo
ETL	Heiskanen Seppo
MARA	Söderström Merja 1.8.2009 saakka
TeraKuu	Panula Leena
	Jukka-Pekka Kinnunen
Digia	Lahma Marko
Evira	Laihonen Mari

Ohjausryhmä on kokoontunut hankkeen aikana yhteensä 11 kertaa ja viimeinen kokous sovittiin pidettävän sähköisenä. Ohjausryhmän lisäksi hankkeessa on pidetty pienempien työryhmien kokouksia, joihin on kutsuttu asiantuntijoita tarpeen mukaan.

Hankkeessa on tehty erittäin kiinteää yhteistyötä osapuolten välillä. Ohjausryhmä on työssään ottanut huomioon Eviran KUTI-hankkeet sekä riskinarivoinnin kehitystyön. Hankkeen aikataulun sovittaminen yhteistyökumppaneiden aikatauluihin on ollut haasteellista ja tästä syystä hankkeelle on jouduttu hakemaan jatkoaikaa kahdesti.

3. Hankkeen vaiheet lyhyesti

Hankkeen tavoitteista osa oli toisistaan riippuvaisia. Sanoma- ja rajapintamääritykset edellyttävät olemassa olevaa tarkastusraporttimallia (tarkastuslomake). Tarkastusraporttimallissa täytyy pystyä ottamaan huomioon riskitekijät, joita tulee sitten pystyä hyödyntämään lopullisessa riskinarvioinnissa. Tarkastajarekisteri oli oma itsenäinen kokonaisuutensa.

3.1 Tarkastuslomake (tarkastusraporttimalli)

Hankesuunnitelman toteutumisen kannalta keskeiseksi todettiin kaikille yhteisten tarkastuslomakkeen laatiminen ja samalla nähtiin tärkeäksi, että kaikilla tulevilla käyttäjillä on mahdollisuus kommentoida lomaketta.

Lomaketta työstettiin vertaamalla käytössä olevia kuntakohtaisia lomakkeita ja Eviran KUTI 1 ja 2 hankkeissa tekemiä linjauksia. Lomaketta työstettiin palaverissa, joihin osallistui ohjausryhmän jäseniä ja ohjausryhmässä mukana olevien kuntien tarkastajia sekä ohjelmantoimittajia. Kuntien lähestymistavat myymälävalvontaan olivat hyvin erilaiset ja lomakkeen työstäminen oli runsaasti keskustelua herättävä prosessi. Samanaikaisesti lomakkeelle laadittiin täyttöohjetta.

Lomake ja täyttöohje lähetettiin kesäkuun puolella välissä lääninhallitusten ja Tapio Välikylän sähköpostilistan kautta kaikkiin kuntiin koekäyttöön. Lomakkeesta pyydettiin antamaan palautetta lyhyen sähköisen Webropol-kyselyn kautta elokuun loppuun mennessä. Hankekuvaus, lomake, täyttöohje ja Webropol-kysely löytyivät myös Kuntaliiton

nettisivuilta. Elokuun lopussa kuntiin lähetettiin vielä muistutus koekäytöstä. Palauteaikaa jatkettiin viikolla. Lomakkeesta saatiin 24 arviointia, joista suuri osa (8 kpl) tuli pääkaupunkiseudulta.

Lomaketta työstettiin saadun palautteen perusteella pienryhmässä. Ohjausryhmä hyväksyi kokouksessaan 3.11.2008 lomakkeen käyttöön otettavan version. Lomakkeen täyttöohjeen viimeistelytyö ostettiin ulkopuoliselta konsultilta.

Tarkastuslomakkeen kertaalleen päätetty sisältö jouduttiin avaamaan KUTI 2 määrittelyjen ilmestymisen jälkeen (maaliskuu 2009). Sisältö lyötiin lukkoon uudelleen (kesäkuu 2009) ja sanomakuvaukset ja rajapintamääritykset jouduttiin päivittämään uudelle sisällölle. Lomakkeen päivittäminen oli välttämätöntä, sillä KUTI 2 tieto on pakollista. Tavoitteena on saada kuntien käyttöön yksi lomake, joten tietojen yhtenäistäminen oli selkeintä tehdä tässä vaiheessa, vaikka se aiheuttikin Kuntaliiton hankkeiden viivästyminen. Kuntaliiton hankkeille jouduttiin hakemaan jatkoaikaa vuoden 2009 loppuun saakka.

Lomakkeen päivittäminen johti myös kertaalleen laaditun täyttöohjeen päivitystarpeeseen. Täyttöohjeen päivittämisessä käytettiin hyväksi Eviran asiantuntemusta.

3.2 Riskinarviointi ja riskiluokat

Riskinarvioinnin lähtökohdaksi haluttiin hankkeessa laadittu tarkastuslomake. Hankkeen edetessä on todettu, että riskinarvioinnissa tullaan tarvitsemaan Eviran asiantuntemusta. Hankkeen ohjausryhmä antoi Kuntaliitolle valtuuden (ohjausryhmän kokoukset 1.6.2009 ja 14.9.2009) tilata hankesuunnitelman edellyttämä myymälävalvonnan riskinarviointi Evirasta, jossa kehitetään valtakunnalliseen käyttöön Risk Sheriff-ohjelmaa. Hankerahoituksella tuettiin ohjelman kehitystä myymälävalvontaan sopivaksi, siten että arvioinnin lähtökohtana ovat tarkastuslomakkeessa kysyttävät asiat.

3.3 Tietojärjestelmien sanoma- ja rajapintamäärittelyt

Tarkastuslomakkeen tietosisällöstä päätettiin ensimmäisen kerran vuoden 2008 lopussa. Tämän jälkeen määriteltiin tietosisältöä vastaavat sanomakuvaukset ja rajapinnat. Toteutuksesta käytiin neuvottelut kahden ohjelmatoimittajan välillä. Ohjelmatoimittajien välillä päästiin sopimukseen, jossa Digia teki määrittelyt ja kuvaukset, jonka jälkeen Terakuu arvioi Digian työn toteutettavuuden.

Koska lomake jouduttiin avaamaan KUTI 2 määrittelyjen julkistamisen jälkeen keväällä 2009, myös sanomakuvaukset ja rajapintamääritykset jouduttiin uudistamaan. Työ saatiin päätökseen syksyllä 2009.

3.4 Tarkastajarekisteri

Tarkastajarekisterityön käynnistämiseksi Kuntaliitto kutsui koolle työryhmän, jossa oli edustajia MMM:stä, MMMtikestä, Evirasta sekä Päivittäistavarakauppa ry:stä (PTY). Ryhmää laajennettiin ensimmäisen kokouksen jälkeen STM:n ja ohjelmatoimittajien sekä Ympäristö- ja terveystieteiden edustajilla. Työryhmä päätti ensimmäisessä kokouksessaan (17.4.2008) tilata rekisterityön vaatimusmäärittelyn esiselvityksen, jossa kartoitettiin rekisterin tarpeellisuutta ja käyttäjiä ympäristöterveydenhuollossa.

Ajantasaista viranhaltijarekisteriä todettiin tarvittavan erilaisiin palveluihin tunnistautumiseen sekä tiedottamiseen. EY-valvonta-asetus edellyttää, että viranomaisella (Eviralla) tulee olla tiedossa henkilöstön pätevyys. Suurimmat tarpeet viranomaisten tunnistamiseen oli Eviralla, mutta paineita yhtenäisen tunnistaumisen organisointiin tulee myös valvontakentältä. PTY:n Tietopankin käyttö edellyttää tarkastajien ja näiden vastualueiden tunnistamista, jotta asiattomat eivät pääse omavalvontatietoihin käsiksi.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmiin on perinteisesti tehty käyttövaltuushallinnan ratkaisut järjestelmäkohtaisesti. Erilaisten tunnistusjärjestelmien viidakko ja siitä johtuvat taloudelliset ja toiminnalliset ongelmat on todettu mm. valtioneuvoston tarkastusviraston tunnistusta koskevassa tarkastuskertomuksessa. Vaikka ponnistuksia yhtenäisten kansallisten tunnistusjärjestelmien ja julkisen hallinnon yhteisen luottamusverkoston edistämiseksi on tehty, näyttää edelleen siltä, että erilaisissa tietokannoissa päädytään järjestelmäkohtaisiin ratkaisuihin.

Kuntien kannalta olisi ollut toivottavaa, että tässä vaiheessa olisi päästy yhteen rekisteriin, eikä hallintoon muodostuisi erilaisia tunnuksia ja käyttöjärjestelmiä sisältäviä useita erillisiä rekistereitä. Tavoitteena oli avata viranhaltijoille yhden rekisterin kautta pääsy keskusvirastojen pelkästään viranomaiskäyttöön tarkoitetuille sivustoille, mutta tältä osin tavoitetta ei projektissa saavutettu.

4. Tulokset ja niiden arviointi

Hankkeen aikana luotiin tarkastuslomakemalli, jossa kartoitetaan myymälävalvonnassa lain edellyttämät ja riskinarvoinnin kannalta keskeiset tekijät. Tarkastuslomakkeella kerättävä tieto on yhdenmukaista KUTI-hankkeissa (Kuntatiedon keruu) tarvittavan tiedon kanssa. Tarkastuslomake toimii täytettynä myös tarkastuskertomuksena.

Tarkastuslomakkeelle/kertomukselle luotiin hankerahoituksella sanomakuvaukset ja rajapintamäärittelyt tiedon siirtämiseksi valvontaohjelmista tietopankkiin. Tiedonsiirtohankeeseen saadulla rahoituksella toteutettiin tekninen tiedon siirtyminen kuntien valvontaohjelmista omavalvonnan tietopankkiin.

Hankkeen lopputuloksena tarkastuslomake on integroitu sekä kuntien valvontaohjelmiin että PTY:n omavalvonnan tietopankkiin. Integrointi tulee lisäämään lomakkeen käyttöä ja siten yhtenäistämään tarkastuksia. Hankkeessa on luotu edellytykset myös ns. virtuaalitarkastuksille, joissa valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksen omavalvontaan sähköisesti ja tallentaa sitä koskevan tarkastuskertomuksen suoraan omavalvonnan tietopankkiin.

Tarkastuslomakkeen pohjalta voidaan käyttää myös myymälävalvontaan kehitettyä riskinarviointiohjelmaa Risk Sheriffiä, joka tämän hankkeen rahoituksella on toteutettu myymälöiden riskinarviointiin sopivaksi. Ohjelma antaa myymäläkohtaisen riskiluvun, jonka avulla voidaan päätellä myymälän tarkastusten tarve sekä vertailla myymälöiden välisiä riskejä.

Hankerahoituksella laadittua tarkastajarekisteriä koskevaa esiselvitystä on hyödynnetty Tikessä (Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus), jossa kehitetään vuoden 2009 lopussa viranomaistoimijatietojärjestelmää (VTO). VTO ei ole kuitenkaan vielä luonteeltaan tarkastajarekisteri, jonka kautta voitaisiin tunnistaa viranomaistoimijoita. Jatkossa VTO mahdollisesti kehittyä tällaiseksi porttaaliksi, jonka kautta viranomaiset voivat päästä suoraan vain viranomaisille tarkoitettuihin tietojärjestelmiin. Toistaiseksi viranomaisen käyttämiin tietojärjestelmiin joudutaan edelleen luomaan käyttäjäkohtaisia tunnuksia ja salasanoja.

5. Jatkotoimet

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuntaliitto ja Päivittäistavarakauppayhdistys ry (PTY) toteuttavat yhdessä nyt päättyvän hankerahoituksen tulosten käytäntöön viemiseksi pilottiprojektin, jonka tavoitteena on luoda uusi tietojärjestelmiä hyväksikäyttävä omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan yhteistyön toimintamalli.

Pilotti käynnistyi 1.11.2009 ja siihen on ilmoittautunut 15 kunnallista valvontayksikköä koekäyttämään uusia työkaluja ja valvontamenetelmiä.

Tietojärjestelmistä mukana pilotissa ovat PTY:n omavalvonnan tietopankki, kaksi kuntien valvontatietojärjestelmää (Terve Kuu, Tarkastaja) sekä Eviran Risk Sheriff -ohjelma.

Pilotissa testataan eri tietojärjestelmien toimivuutta yhdessä sekä Kuntaliiton projektissa luotua myymälöiden tarkastuslomakemallia ja Risk Sheriff-ohjelmalla tehtävää riskinarviointia.

Pilotin aikana kerätään palautetta sekä kunnallisilta valvontaviranomaisilta että myymälöiltä. Sähköistä toimintamallia kehitetään pilotista saatujen kokemusten perusteella ja sen jälkeen koulutetaan sekä viranomaiset että myymälät sen käyttöön. Laatuketju on jo myöntänyt rahoitusta PTY:lle pilotin tulosten perusteella tehtävään kehitystyöhön.

TIIVISTELMÄ

Elintarviketalouden laatuketjun rahoitti Suomen Kuntaliiton hankkeita, joissa yhtenäistettiin päivittäistavaramyymälöiden viranomaisvalvontaa ja luotiin samalla uusia sähköisiä tarkastusmahdollisuuksia sekä toteutettiin sähköinen valvontatiedon siirto valvontatietojärjestelmästä PTY:n kehittämään ja ylläpitämään omavalvonnantietopankkiin.

Hankkeessa suunniteltiin tarkastuslomake, joka integroitiin kunnissa käytössä oleviin valvontaohjelmiin sekä PTY: omavalvontatietopankkiin. Näin mahdollistetaan lomakkeen käyttöönotto kaikissa valvontayksiköissä, mikä tulee yhtenäistämään valvontaa. Täytetty tarkastuslomake toimii tarkastuskertomuksena ja se on jatkossa siirrettävissä sähköisesti kuntajärjestelmästä tietopankkiin. Tarkastuslomakkeessa otettiin huomioon Eviran tiedonkeruuhankkeiden (KUTI) vaatimukset. Hankkeessa edistettiin Eviran Risk Sheriff-ohjelman kehitystä myymälöiden riskinarviointiin sopivaksi.

Hankkeen tuloksia testataan parhaillaan käytännössä. Pilotoinnissa on mukana 15 valvontayksikköä eri puolilta Suomea. Tarkastajat testaavat lomakkeen toimivuutta, sähköistä seuranta ja valvontatiedon siirtämistä sähköisesti sekä Risk Sheriff-ohjelman toimivuutta riskinarvioinnissa. Pilotista kerättävän palautteen avulla kehittämistyö jatkuu edelleen yhteistyössä kuntien, Kuntaliiton, PTY:n ja Eviran kanssa.