



# Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke

Julkaisun nimi:

Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke

Julkaisija:

Maa- ja metsätalousministeriö

Kannen kuvat:

Tapio Välikylä

978-952-453-919-7 (verkkojulkaisu)

1797-397X (verkkojulkaisu)

Graafinen suunnittelu: Z Design Oy

Taitto: Valtioneuvosto hallintoyksikkö

# Kuvailulehti

Julkaisija	Maa- ja metsätalousministeriö	Julkaisu-aika	Lokakuu 2015
Tekijä(t)	Mari Nevas ja Outi Lepistö		
Julkaisun nimi	Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke		
Tiivistelmä	<p>Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke toteutettiin maa- ja metsätalousministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteisrahoituksella. Tavoitteena oli arvioida valtiollistamiseen liittyviä vaikutuksia ja kysymyksiä, jotka tulisi ratkaista varsinaisessa selvitysvaiheessa. Selvitystyössä huomioitiin kunnallisen ympäristöterveydenhuollon henkilöstön näkemyksiä, aiempia tutkimuksia ja selvityksiä, pyydettiin kommentteja sidosryhmiltä sekä haastateltiin Norjan, Tanskan ja Ruotsin elintarvikevalvontaviranomaisia.</p> <p>Eselvityksen johtopäätöksiin on nostettu toimialalla todettuja ongelmakohtia ja näihin mahdollisia ratkaisuehdotuksia. Nämä ovat myös niitä haasteita, joihin tulisi löytää ratkaisut huolimatta siitä, edetäänkö varsinaiseen valtiollistamisen selvitysvaiheeseen tai itse valtiollistamiseen.</p> <p>Eselvityksen mukaan toimialan uudistamisessa tulisi lähteä liikkeelle ensisijaisesti keskustason ohjausjärjestelmän kehittämisestä. Tavoitteena tulisi olla selkeä, johdonmukainen ja käytännön työtä edistävä ohjaus. Ohjausketjuja tulisi lyhentää ja selkeyttää, jolloin ohjaus saadaan yhdenmukaistettua paikallistasolle saakka. Aluehallintovirastojen resurssien ja tehtävien suuntaaminen tulisi arvioida uudelleen nykytilanteeseen paremmin soveltuviksi. Kuntatason osaamisen hyödyntäminen on myös erittäin tärkeää. Toimialalla tulisi lisäksi olla käytössä yhdenmukainen tietojärjestelmä, joka vähentäisi kohtuutonta raportointiin käytettävää työaikaa.</p> <p>Seutu-yksiköihin siirtyminen on monin tavoin nostanut toiminnan tasoa ja niiden kokoa voitaisiin vielä nykyisestään kasvattaa. Tällöin yhtenä vaihtoehtona voisi olla toiminnan yhdistäminen sote-uudistukseen. Erityistä osaamista vaativienkohteiden valvonta taas olisi järkevää toteuttaa valtakunnallisesti tai alueellisesti toimivien valvojen toimesta.</p> <p>Asiakastyön haasteisiin tulisi pyrkiä vastaamaan lisäämällä koulutusta ja mahdollisuutta oikeudelliseen apuun. Yrityksille suunnattua neuvontaa tulisi samoin lisätä. Pelätty paikallistuntemuksen katoaminen valtiollistamisen myötä ei välttämättä ole uhka vaan voi lisätä valvonnan riippumattomuutta ja objektiivisuutta.</p> <p>Selvitysaineiston perusteella mahdollisia valtiollistettavia osa-alueita voisivat olla eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä elintarvikevalvonta. Mikäli osa ympäristöterveydenhuollosta säilyisi kunnilla ja osa kokonaisuudesta valtiollistettaisiin, tulisi huolehtia erityisesti kuntiin jäävien sektoreiden riittävästä resursoinnista ja osaamistasosta.</p>		
Asiasanat	ympäristöterveydenhuolto, elintarvikevalvonta, kunnat, valtiollistaminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 9/2015		
Julkaisun teema	ympäristöterveydenhuolto		
	ISSN 1797-397X (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-453-919-7 (verkkojulkaisu)	
	Sivuja 46	Kieli suomi	
	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta -	
Julkaisun myynti/ jakaja	Maa- ja metsätalousministeriö www.mmm.fi		
Julkaisun kustantaja	Maa- ja metsätalousministeriö		
Painopaikka ja -aika	-		
Muut tiedot	-		

# Presentationsblad

Utgivare	Jord- och skogsbruksministeriet	Publikationsdatum	October 2015
Handläggare	Mari Nevas och Outi Lepistö		
Publikationens titel	Förstudieprojekt om förstatligande av miljöhälsovården		
Sammanfattning	<p>Ett förstudieprojekt som gäller att förstatliga miljöhälsovården genomfördes med jord- och skogsbruksministeriets och social- och hälsovårdsministeriets samfinansiering. Målet var att bedöma effekter av förstatligandet och diskutera frågor som ska lösas under den egentliga utredningsfasen. I förstudiearbetet togs hänsyn till synpunkter från miljöhälsovårdens personal, tidigare undersökningar och utredningar, kommentarer från intressentgrupper och intervjuerna med de norska, danska och svenska livsmedelstillsynsmyndigheterna. Förstudiens slutsatser lyfter fram frågor som betraktas som problematiska inom sektorn och lägger fram förslag till möjliga lösningar. Dessa är också de utmaningar som man borde kunna svara på oberoende av om man går in på den egentliga utredningsfasen eller till själva förstatligandet.</p> <p>När det gäller att reformera sektorn ska man enligt förstudien ha utvecklingen av styrsystemet på centralnivå som utgångsläge i första hand. Målet ska vara en klar och logisk styrning som främjar arbetet i praktiken. Styrningsledet ska göras kortare och tydligare så att styrningen blir harmonisk längs hela vägen ända fram till lokal nivå. Regionförvaltningsverkens resurser och uppgifter ska bedömas på nytt så att de bättre motsvarar nuläget. Det är också mycket viktigt att man drar fördel av kompetensen på kommunnivå. Sektorn ska också ha ett kompatibelt datasystem som ska förkorta den orimligt långa arbetstiden som går åt till att rapportera.</p> <p>Övergången till regionenheter har på många sätt höjt verksamhetsnivån. Enheterna kunde vara ännu större än i dag. Ett alternativ är då att verksamheten kopplas till hälso- och socialvårdsreformen. Att övervaka objekt som kräver särskild kompetens är igen klokt att ordna med hjälp av övervakare som arbetar på lands- eller regionnivå.</p> <p>De utmaningar som gäller kundarbetet ska mötas genom ökad utbildning och möjlighet till rättslig hjälp. Rådgivning till företag ska också ökas. Att lokalkännedom går förlorad, som man fruktat, är inte nödvändigtvis något hot, utan kan förbättra övervakningens självständighet och objektivitet.</p> <p>Utifrån förstudiematerialet är djurens hälsa och välbefinnande samt livsmedelstillsynen delområden som eventuellt ska kunna förstatligas. Om en del av miljöhälsovården blir kvar i kommunerna och en del förstatligas, måste man se till att de sektorer som kommunerna sköter får tillräckliga resurser och att kompetensnivån är tillräckligt hög.</p>		
Ämnesord	miljöhälsovård, livsmedelstillsyn, kommuner, förstatligande		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationer av Jord- och skogsbruksministeriet 9/2015		
Publikationstema	miljöhälsovård		
	ISSN 1797-397X	ISBN 978-952-453-919-7 (Nätutgåva)	
	Sidor 46	Språk finska	
	Sekretessgrad Offentlig	Pris -	
Försäljning av publikationen/ distributör	Jord- och skogsbruksministeriet www.mmm.fi		
Publikationens förläggare	Jord- och skogsbruksministeriet		
Tryckort och -datum:	-		
Övriga uppgifter	-		

# Sisällys

1. Hankkeen kuvaus ja hankkeelle asetetut tavoitteet	7
2. Hankkeen tausta	7
3. Aineisto ja menetelmät	8
3.1 Kyselytutkimus paikallisten ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden johtajille (sekä viranhaltijoille)	8
3.2 Keskustelutilaisuudet valvontayksiköissä	8
3.3 Haastattelut koskien Tanskan, Norjan sekä Ruotsin elintarvikevalvontajärjestelmiä	8
3.4 Aiemman tutkimustiedon ja selvitysten tarkastelu	8
3.5 Sidosryhmien lausunnot	8
4. Tulokset	9
4.1 Kyselytutkimus paikallisten ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden johtajille	9
4.1.1 Kyselyyn vastanneiden taustatiedot	9
4.1.2 Ympäristöterveydenhuollon kustannukset sekä tuotot	9
4.1.3 Valvonnan eri osa-alueiden siirtäminen valtion tehtäväksi	10
4.1.4 Yksittäisten kohdetyyppien valvonnan siirtäminen valtion tehtäväksi	11
4.1.5 Yksittäisten valvonnan osa-alueiden siirtäminen valtion tehtäväksi	11
4.1.6 Yhteistyö ympäristöterveydenhuollossa	11
4.1.7 Valvontayksikön saama tuki	11
4.1.8 Tulevaisuuden haasteet ympäristöterveydenhuollon valvonnassa	13
4.1.9 Miten näet ympäristöterveydenhuollon toimialan sijoittuvan kunnallisessa tai alueellisessa organisaatiossa tulevaisuudessa?	13
4.1.10 Valtiollistamisen vaikutuksista	14
4.1.11 Olennaisimpia kysymyksiä ja huomioitavia seikkoja valtiollistamisen selvitystyössä	16
4.1.12 Suurimmat riskitekijät muutoksessa	16
4.1.13 Yhteenveto kyselyn tuloksista	17
4.2 Keskustelutilaisuudet valvontayksiköissä	18
4.2.1 Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus	19
4.2.2 Yhteistyö	20
4.2.3 Valtiollistamisen vaikutukset käytännön työhön, työnjakoon, erikoistumiseen?	21
4.2.4 Valtiollistamisen mahdolliset vaikutukset eläinlääkäripraktiikkaan, potilas- ja virkatyöhön?	22
4.2.5 Valtiollistamisen edut ja haitat	22
4.2.6 Valtiollistamiseen liittyvä prosessi	23
4.2.7 Nykytilanteen ja tulevaisuuden haasteet	24
4.2.8 Yhteenveto keskustelutilaisuuksista	25

4.3	Haastattelut koskien Tanskan, Norjan sekä Ruotsin elintarvikevalvontajärjestelmiä	25
4.3.1	Tanskan elintarvikevalvontajärjestelmä	25
4.3.2	Norjan elintarvikevalvontajärjestelmä	28
4.3.3	Ruotsin elintarvikevalvontajärjestelmä	30
4.3.4	Yhteenveto Tanskan, Norjan ja Ruotsin elintarvikevalvonnan järjestelmistä	34
4.4.	Aiempien selvitysten ja tutkimustiedon tarkastelu	35
4.4.1.	Aiempien selvitysten tarkastelu	35
4.4.2.	Tutkimustiedon koonti	39
4.5.	Sidosryhmien lausunnot	40
4.5.1.	Sidosryhmiltä tulleet lausunnot	40
4.5.2.	Yhteenveto sidosryhmälausunnoista	41
5	Tulosten pohdinta	42
6	Johtopäätökset	45
7	Lähdekirjallisuus	46

# 1. Hankkeen kuvaus ja hankkeelle asetetut tavoitteet

Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke tehtiin maa- ja metsätalousministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteisrahoituksella. Hanke käynnistyi jo 1.1.2015, mutta hankkeen lopullisista tavoitteista ja toteutuksesta päätti hankkeelle asetettu ohjausryhmä ensimmäisessä kokouksessaan 5.2.2015. Ohjausryhmän kokoonpano oli seuraava: Marjatta Rahkio, pj (MMM), Anne Haikonen (MMM), Jari Keinänen (STM), Leena Räsänen (Evira), Tarja Hartikainen (Kuntaliitto), Kirsi Hiltunen (Vantaan ympäristökeskus) sekä Matti Karuvaara (erityisasiantuntija, eläkkeellä). Hankkeen tuli valmistua 30.9.2015 mennessä. Ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana kolme kertaa.

Eselvityksen tavoitteena oli arvioida valtiollistamiseen liittyviä vaikutuksia ja määrittää niitä kysymyksiä, joita tulisi ratkaista varsinaisessa selvitysvaiheessa, ennen mahdolliseen organisaatiomuutokseen ryhtymistä. Tehtyjen havaintojen perusteella tulisi olla mahdollista päättää varsinaisen selvitystyön tekemisestä. Esiselvitystyössä huomioitiin paikallisen valvonnan henkilöstön näkemyksiä, hyödynnettiin aiempia, aiheeseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä, pyydettiin kommentteja ympäristöterveydenhuollon valvonnan sidosryhmiltä sekä haastateltiin Norjan, Tanskan sekä Ruotsin elintarvikevalvontaviranomaisia heidän valvontaorganisaationsa muutoksista ja nykytilasta.

# 2. Hankkeen tausta

Kataisen hallitusohjelmaan oli kirjattu, että "elintarvikevalvonnan ohjauksen toimivuus ja toimijoiden yhdenvertaisuus varmistetaan sekä selvitetään elintarvikevalvonnan kokoaminen valtion viranomaiselle, esimerkiksi Eviralle". Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke lähtee liikkeelle tästä tehtävästä.

Elintarvikevalvonta on kiinteä osa terveydenhuoltolaissa (1326/2010, 21 §) määriteltyä ympäristöterveydenhuollon (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto, tupakkalain valvonta) kokonaisuutta ja muodostaa siitä merkittävän osuuden taloudellisesti sekä käytännön valvonnan tasolla. Tämän vuoksi elintarvikevalvonnan mahdollisen valtiollistamisen arvioinnissa on tärkeää huomioida koko ympäristöterveydenhuollon toimiala. Ympäristöterveydenhuolto on ennaltaehkäisevää kansanterveystyötä ja sen merkitys väestön hyvinvoinnissa on ratkaiseva, vaikka toimialan osuus sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksista onkin pääsääntöisesti vain noin prosentin luokkaa. Tällä hetkellä eräitä suppeampia osia kyseisestä valvontakokonaisuudesta, kuten teurastamoiden valvonta sekä kemikaalivalvonta on jo määrätty valtion tehtäväksi. Lisäksi eräät tehtävät, kuten eläinsuojeluvalvonta sekä tarttuvien eläintautien valvonta toteutetaan valtion rahoituksella, mutta edelleen kunnallisen henkilöstön toimesta.

Ympäristöterveydenhuolto on ollut muutoksessa viimeisen 10 vuoden aikana. Ympäristöterveydenhuollon toimialan seudullistamiseen tähdänneessä hankkeessa valvontayksiköiden kokoa kasvatettiin ja samalla niiden lukumäärä väheni 277 yksiköstä 62 yksikköön. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan seudullistamisesta on ollut hyötyä ympäristöterveydenhuollon organisaatiolle. Tutkimuksen keinoin on myös todettu, että valvontayksiköissä ollaan selvästi tyytyväisiä yhteistoimintalueiden muodostamiseen, joskaan kaikki seudullistamiseen liitetyt edut eivät olleetkaan odotetulla tavoin toteutuneet (Tähkää ym. 2013).



## 3. Aineisto ja menetelmät

Selvitystyössä hyödynnettiin seuraavia aineistoja sekä tutkimusmenetelmiä:

### 3.1 Kyselytutkimus paikallisten ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden johtajille (sekä viranhaltijoille)

Selvitystyössä suunniteltiin ja toteutettiin sähköinen kysely paikallisten valvontayksiköiden (62 kpl) johtajille koskien heidän näkemyksiään valtiollistamisesta ja sen mahdollisista käytännön vaikutuksista. Kyselyn avulla saatiin tietoa niistä tekijöistä ja kysymyksistä, joita tulisi ratkaista ennen valtiollistamiseen ryhtymistä. Kyselyssä huomioitiin kattavasti koko ympäristöterveydenhuollon toimiala. Kyselyssä selvitettiin myös ympäristöterveydenhuollon valvonnasta kuntatasolla koituvia kustannuksia.

Hankkeen ohjausryhmä päätti lisäksi keväällä 2015, että tulisi toteuttaa toinen kysely koskien kaikkia valvontayksikön viranhaltijoita. Koska tämä ei kuulunut alkuperäiseen suunnitelmaan eikä aikatauluun, todettiin, että kyselytulokset voidaan analysoida ja hyödyntää myöhemmin, mikäli päätetään ryhtyä varsinaiseen valtiollistamisen selvitystyöhön. Kysely toteutettiin supistettuna versiona ensimmäisestä kyselystä. Viranhaltijoita koskevan kyselyn tuloksista päätettiin sittemmin selvityksessä ilmenneiden tarpeiden mukaan tarkastella viranhaltijoiden suhtautumista aluehallintovirastoon (AVI).

### 3.2 Keskustelutilaisuudet valvontayksiköissä

Valvontayksiköistä valittuun, noin 10 % otokseen toteutettiin käynti, jossa haastateltiin valvontayksiköiden henkilökuntaa heidän näkemyksistään valtiollistamisesta ja sen mahdollisista käytännön vaikutuksista. Otokseen valittiin mukaan sijainniltaan ja kooltaan mahdollisimman erilaisia valvontayksiköitä. Haastattelun avulla saadaan tietoa niistä tekijöistä ja kysymyksistä, joita tulisi ratkaista ennen valtiollistamiseen ryhtymistä. Haastattelussa huomioidaan kattavasti koko ympäristöterveydenhuollon toimiala. Haastattelut oli tarkoitus toteuttaa yksiköiden viranhaltijoille, ilman yksiköiden esimiesten läsnäoloa. Esimiesten mielipiteet kartoitettiin erillisellä kyselyllä.

### 3.3 Haastattelut koskien Tanskan, Norjan sekä Ruotsin elintarvikevalvontajärjestelmiä

Elintarvikevalvonta on järjestetty valtiollisesti Norjassa sekä Tanskassa. Näiden maiden elintarvikevalvontaviranomaisen edustajia haastatteleamalla kartoitettiin kyseisissä maissa valtiollistamisprosessiin liittyneet järjestelyt, niihin liittyneet haasteet sekä muutoksesta todetut edut ja mahdolliset haitat. Haastattelussa pyrittiin saamaan usean eri tahon näkökulma organisaatorakenteen toimivuudesta. Ruotsissa valtiollistamiseen ei ole ryhdytty, mutta tätä mahdollisuutta on kuitenkin selvitetty. Näin ollen Ruotsin viranomaisten kanssa keskusteltiin siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet päätökseen toimia nykyisessä elintarvikevalvonnan mallissa ja miten järjestelmän arvioidaan nykyisellään toimivan.

### 3.4 Aiemman tutkimustiedon ja selvitysten tarkastelu

Ympäristöterveydenhuollon sektorilla on viime vuosina toteutettu useita selvityksiä, jotka käsittelevät tätä toimialaa ja sen organisointia. Näitä selvityksiä tarkasteltiin osana aineistoa.

Maa- ja metsätalousministeriön Makera-hankerahoituksella suoritettu, syksyllä 2014 päättynyt kolmivuotinen tutkimushanke "Elintarvikevalvonnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus" tuotti tietoa paikallisen elintarvikevalvonnan yhdenmukaisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä valvonnan kustannuksista. Tätä tietoa käytettiin arvioitaessa valtiollistamisen mahdollisia vaikutuksia valvontatyön tehokkuuteen ja yhdenmukaisuuteen. Myös muita aiheeseen liittyviä tieteellisiä julkaisuja tarkasteltiin valtiollistamisen aiheuttamien muutosten näkökulmasta.

### 3.5 Sidosryhmien lausunnot

Valtiollistamisen oletetuista vaikutuksista pyydettiin lausuntoja seuraavilta, tehtäväalueeseen liittyviltä sidosryhmiltä: Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa, Elintarviketeollisuusliitto ETL, Päivittäistavarakauppajärjestys PTY, Eläintautien torjuntajärjestys ETT, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ja Vesilaitosyhdistys VVY.

# 4. Tulokset

## 4.1 Kyselytutkimus paikallisten ympäristö-terveydenhuollon valvontayksiköiden johtajille

Kysely suunnattiin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden (62 kpl) esimiehille ja se toteutettiin ajalla 23.3. – 10.4.2015. Yhteyshenkilöt saatiin sosiaali- ja terveysministeriöstä. Mikäli kyselyä lähettäessä saatiin automaattinen vastaus poisalosta, joka jatkui yli kyselyn keston, lähetettiin kysely myös suoraan valvontayksikön yleiseen sähköpostiin jatkolähetettäväksi yksikön sijaiselle. Kyselyn alkuperäinen päättymispäivä oli 7.4.2015, mutta vastausten määrän kasvattamiseksi kohderyhmälle lähetettiin muistutus ennen kyselyn päättymistä ja jatkettiin vastausaikaa kolmella päivällä. Yksittäisten vastausten ja täydennysten saamiseksi kysely avattiin tämän lisäksi vielä eräiksi yksittäisiksi päiviksi.

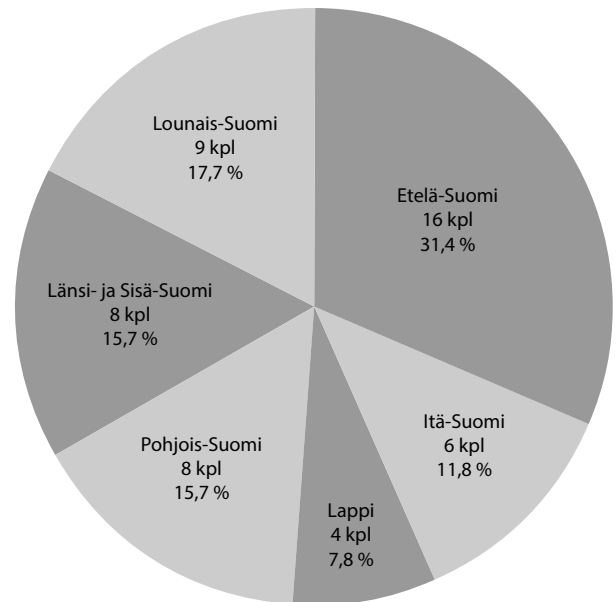
### 4.1.1 Kyselyyn vastanneiden taustatiedot

Kyselyyn vastasi yhteensä 51 valvontayksikön johtajaa. Valvontayksiköitä oli kyselyn toteutushetkellä 62 kpl, joten vastausprosenttia (82,3 %) voidaan pitää varsin korkeana.

Vastanneista 16 yksikköä (31,4 %) sijaitsi Etelä-Suomen AVIn alueella. Seuraavaksi eniten vastauksia tuli Lounais-Suomen AVIn alueelta, 9 (17,6 %) ja kolmanneksi eniten sekä Pohjois-Suomen että Länsi- ja Sisä-Suomen alueelta (8 kpl, 15,7 %). Vastausmäärät sekä prosenttiosuudet on esitetty aluehallintovirastoittain Kuvassa 1.

Kyselyyn vastanneet valvontayksiköt koostuivat 1-13 kunnasta tai kaupungista. Eniten (10 kpl) oli yksiköitä, jotka muodostuivat viidestä kunnasta/kaupungista. Asukasluvun mukaan vastanneet yksiköt voitiin jaotella seuraavasti (suluissa luokkaan kuuluvien yksiköiden määrä):

- 1 = < 40 000 (10 kpl)
- 2 = 40 000 – 60 000 (16 kpl)
- 3 = 60 001 – 100 000 (11 kpl)
- 4 = > 100 000 (14 kpl)



Kuva 1. Vastausten jakautuminen aluehallintovirastoittain.

### 4.1.2 Ympäristöterveydenhuollon kustannukset sekä tuotot

Kustannuskysymyksiin vastaamisessa oli selvää hajontaa siinä, mitä kuluja tai tuottoja kussakin yksikössä raportoitiin. Taloustuloksia voidaankin pitää hyvin karkeina ja niiden informaatioarvo selvitystä ajatellen ei siksi ole kovin merkittävä.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaiskustannukset vuodelta 2014 ilmoitti yhteensä 49 yksikköä. Annettujen lukujen perusteella keskimääräisiksi kokonaiskustannuksiksi valvontayksikköä kohti saatiin 1 344 921 €/yksikkö. Kun kustannukset jaettiin asukasluvun mukaan, tuli keskimääräisiksi asukaskohtaisiksi kustannuksiksi 20,2 €/asukas, mediaani 18,6 € ja vaihtelu yksiköiden välillä 6,3 – 47,9 €/asukas. Kysymykseen eläinlääkintähuollon kustannuksista vastasivat 47 yksikön edustajat. Eläinlääkintähuollon kustannukset olivat keskimäärin 713 122 €/ valvontayksikkö. Eläinlääkintähuollon asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat välillä 1,2 – 29,4 €/asukas, keskiarvon ollessa 11,6 €/asukas ja mediaanin 10,2 €/asukas. Elintarvikevalvonnan kustannuksia kartoittavassa kysymyksessä luvun ilmoitti vain kolme vastaajaa. Lisäksi muutamat arvioivat summan esim. htv luvun perusteella, mutta suurin osa ei tähän vastannut tai ilmoitti, että lukua ei voi eritellä. Näin ollen elintarvikevalvonnan kustannuksia ei kyselyn pohjalta voida lainkaan arvioida

Yksiköistä 50 ilmoitti tilinpäätöksen mukaiset maksutuotot. Keskiarvoinen tuotto/yksikkö oli 208 816,7 €, mutta koska luvuissa oli vaihtelevasti mukana eri osa-alueita, kuten eläinlääkintähuolto, ovat myös nämä luvut keskenään erittäin huonosti vertailukelpoisia. Asukaskohtaiseksi maksutuotoksi saadaan kuitenkin näillä luvuilla laskettuna keskimäärin 2,7 €/asukas, jossa vaihteluväli on 0,8 - 20,5 € ja mediaani 1,8 €.

### 4.1.3 Valvonnan eri osa-alueiden siirtäminen valtion tehtäväksi

Kyselyssä selvitettiin vastaajien näkemyksiä ympäristöterveydenhuollon valvonnan eri osa-alueiden sekä eri valvontakohteiden tai valvontatehtävien soveltumisesta valtion tehtäväksi. Tuloksia käsiteltäessä koodattiin "en osaa sanoa" -vastaukset puuttuvien vastausten kanssa samaan ryhmään, jolloin kaikkien yksittäisen kysymysten vastaajamäärä (51 yksikköä) on kaikissa sama.

Kyselyssä selvitettiin, onko nykyisessä kokonaisuudessa osa-alueita, joita vastaajan mielestä voitaisiin siirtää valtion tehtäväksi. Tulokset on esitetty yksityiskohtaisesti Taulukossa 1. Vastausta oli mahdollista tarkentaa lisäkommentein, jotka on koottu alla osa-alueittain.

#### Kuluttajaturvallisuus

Vastaajista suurin osa (61 %) oli sitä mieltä, että kuluttajaturvallisuutta ei voitaisi siirtää valtion tehtäväksi. Yhteensä 31 % kannatti tehtävien siirtoa valtiolle ja neljä vastaajista ei osannut ottaa tähän kantaa. Vapaissa kommentteissa tuotiin esiin mm., että valtiolle olisi mahdollista siirtää tietyt kohdetyypit, kuten valtakunnallisesti merkittävät kohteet. Toisaalta todettiin, että kuluttajapalveluiden valvonnassa tarvitaan paikallistuntemusta ja yhteyttä valvontakohteisiin. Lisäksi useissa vastauksissa tuotiin esiin, että kuluttajaturvallisuusvalvonta olisi järkevää hoitaa yhdessä terveydensuojelulainmukaisen valvonnan kanssa.

#### Tupakkavalvonta

Tupakkavalvonnan siirtämistä valtion hoidettavaksi ei pitänyt mahdollisena 76 % vastaajista. Vapaissa kommentteissa tupakkavalvonnan pitämistä paikallisena tehtävänä perusteltiin pääasiassa sillä, että tupakkavalvonnan suorittaminen samalla käynnillä elintarvike- ja terveydensuojeluvälön kanssa on järkevää ja kustannustehokasta. Lisäksi tuotiin esiin tupakkavalvonnasta saatavien maksujen taloudellinen merkitys kunnalle.

#### Elintarvikevalvonta

Elintarvikevalvonnan siirtämistä valtion hoidettavaksi ei pitänyt mahdollisena 73 %. Siirron vastustajat perustelivat mielipidettään elintarvikevalvonnassa tarvittavalla paikallistuntemuksella,

kohteiden suurella määrällä sekä sillä, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta ei tulisi rikkoa. Siirtoa perusteltiin tasapuolisuuden maksimoinnilla. Toisaalta eräät tarkensivat vastaustaan sillä, että valvonnan voisi siirtää tiettyjen erityisosaamista vaativien kohdetyyppien tai tehtävien osalta, kuten terveystuotteet ja kontaktimateriaalit. Mm. ensisaapumisvalvonnasta todettiin, että sen tulisi olla joko kunnalla tai valtiolla, sillä nykyjärjestelmä, jossa suurin osa ensisaapumisvalvonnasta ostetaan kunnilta, koetaan byrokraattisena.

#### Terveydensuojelu

Terveydensuojelun tehtävien siirtoa ei pitänyt mahdollisena 80 % vastaajista ja 10 % puolestaan koki tehtävien olevan siirrettävissä. Siirtoa vastustavat perustelivat vastaustaan mm. sillä, että valvonnassa tarvitaan paikallistuntemusta sekä tehdään yhteistyötä kunnan muiden toimijoiden kanssa. Tätä osa-aluetta ei myöskään haluttu irrottaa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta. Siirtoa perusteltiin jääviysaspektilla, kun kunta valvoo myös omia toimintojaan.

#### Eläinlääkintähuoltoon liittyvät virkatehtävät

Vastanneista 65 % oli sitä mieltä, että eläinlääkintähuoltoon liittyvät virkatehtävät olisi mahdollista siirtää valtion hoidettavaksi. Aiheeseen liittyvissä kommentteissa korostui nykyjärjestelmän kokeminen ongelmalliseksi ja hallinnollisesti raskaaksi. Maksujärjestelmän todettiin olevan työläs ja kaipaavan selkiytystä. Mikäli tehtävät siirrettäisiin valtiolle, tuotiin kuitenkin esiin riskinä koko kunnaneläinlääkärisysteemin ei-toivottu romahtaminen. Ehdotuksena mm. valvontaeläinlääkäreiden siirtäminen AVIn palvelukseen siten, että kunnaneläinlääkäreillä säilytettäisiin kuitenkin edelleen mahdollisuus ja velvollisuus virkatehtävien hoitoon.

#### Muu eläinlääkintähuolto

Muun eläinlääkintähuollon olisi valmis siirtämään valtion tehtäväksi vain noin kolmannes (31 %) vastaajista. Osa vastaajista näki päivytyjärjestelyt erityisesti ongelmaksi, mikäli tehtävä valtiollistettaisiin. Useat eläinlääkintähuollon siirtoa kannattaneet kokivat päivytyksen järjestämisen nykyisessä järjestelmässä haasteelliseksi; useat vastaajista olettivat, että päivytyksen järjestäminen yksinkertaistuisi ja järkevöityisi sekä toimintavarmuus paranisi kun vastuu olisi yhdellä toimijalla.

Taulukko 1. Onko nykyisessä kokonaisuudessa edelleen sellaisia osa-alueita, joita mielestäsi voitaisiin siirtää valtion tehtäväksi?

Valvonnan osa-alue	Kyllä		Ei		En osaa sanoa/puuttuva	
	n	%	n	%	n	%
Kuluttajaturvallisuus	16	31 %	31	61 %	4	8 %
Tupakkavalvonta	8	16 %	39	76 %	4	8 %
Elintarvikevalvonta	9	18 %	37	73 %	5	10 %
Terveydensuojelu	5	10 %	41	80 %	5	10 %
Eläinlääkintähuoltoon liittyvät viranomaistehtävät	33	65 %	13	25 %	5	10 %
Muu eläinlääkintähuolto	16	31 %	23	45 %	12	24 %

#### **4.1.4 Yksittäisten kohdetyyppien valvonnan siirtäminen valtion tehtäväksi**

Vastaajilta kysyttiin, olisiko joidenkin yksittäisten kohdetyyppien valvonta järkevämpää suorittaa keskitetysti, valvontayksikön tehtävien ulkopuolella. Tähän kysymykseen vastasi 37 yksikön johtajaa. Näistä kahdeksan (22 %) totesi, että tälle ei olisi tarvetta. Jotkut mainitsivat riittävän työnjaon tehdyn yksikön sisällä ja eräät eivät lähtökohtaisesti halua hajottaa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Yleisellä tasolla todettiin, että yksikön ulkopuolella voitaisiin suorittaa sellaisten kohteiden valvonta, jotka vaativat erityisosaamista ja jotka ovat yksittäisiä. Esimerkkeinä näistä: kuluttajaturvallisuuden puolelta mm. laskettelukeskukset sekä vaarallisia elämys- tai ohjelmalveluita tarjoavat toimijat. Myös kontaktimateriaalivalmistajat oli mainittu useissa vastauksissa. Lisäksi vastauksessa tulivat esiin makeutusainetehtaat, laitosten valvonta (mainittu muutamassa vastauksessa), terveydensuojelutarkastukset hoitolaitoksissa, sivutuotelaitokset, vesilaitokset, nettimyynti sekä ravinto- ja terveystuotteiden valvonta.

#### **4.1.5 Yksittäisten valvonnan osa-alueiden siirtäminen valtion tehtäväksi**

Kun vastaajia pyydettiin arvioimaan, olisiko joidenkin yksittäisten valvonnan osa-alueiden valvonta järkevämpää suorittaa keskitetysti, valvontayksikön tehtävien ulkopuolella, yhteensä 38 vastaajasta 11 mainitsi eläinlääkintähuoltoon liittyviä tehtäviä ja näistä kolme nimesi vastauksessaan koko eläinlääkintähuollon. Muut painottivat nimenomaan eläinsuojelu- ja tautivalvonnan tehtäviä. Vastaajista kymmenen ei pitänyt yksittäisten osa-alueiden siirtoa valtiolle toivottavana. Vastaajista kolme ehdotti kaikkien tehtävien valtiollistamista tai siirtämistä sote-alueiden johdon alle. Muita esitettyjä osa-alueita olivat: kuluttajaturvallisuus, sivutuotevalvonta, muna-alan valvonta, asumisterveys, ravintolisät, terveystuotteet, pakkausmerkinnät, kontaktimateriaalivalvonta, vesihuoltolaitokset. Kaiken kaikkiaan esitetyt yksittäiset/muutaman vastaajan nimeämät siirrettävät osa-alueet mukailivat paljon edeltävissä kysymyksessä annettuja vastauksia.

#### **4.1.6 Yhteistyö ympäristöterveydenhuollossa**

Valvontayksiköiden johtajilta kysyttiin tärkeimpiä yhteistyökumppaneita valvontayksikköön kuuluvien kuntien/kaupunkien organisaatioiden sisällä sekä ulkopuolella. Kysymykseen vastasi 50 henkilöä. Selvästi tärkeimpinä pidettiin teknistä toimea, ympäristönsuojelua sekä sosiaali- ja terveystoimea. Tekniset osastot/tekninen toimi mainittiin muissa paitsi kolmessa vastauksessa. Erityisesti kaavoitus ja rakennusvalvonta todettiin tällä osa-alueella merkittäväksi yhteistyökumppaniksi. Ympäristönsuojelu mainittiin 36 yksikön vastauksessa ja sosiaali- ja terveystoimi 34 yksikön vastauksessa. Näiden lisäksi vesi- ja viemärilaitos mainittiin erikseen 14 yksikön vastauksissa, sivistystoimi 10 yksikön, pelastuslaitos/pelastustoimi seitsemän yksikön sekä liikuntatoimi/vapaa-aikatoimi viiden yksikön vastauksissa. Kysymykseen ulkopuolisista yhteistyökumppaneista vastasi yhteensä 49 valvontayksikön edustajaa. Vastaajista 32 mainitsi aluehallintovirastot, 29 Eviran, 24 Valviran ja 19 TUKESin. Osassa vastauksista ei eritelty eri tahoja vaan mainittiin yhteisesti keskusviranomaiset. Vastaajista 21 ilmoitti muut ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköt/kollegat. Lisäksi 13 mainitsi palo/pelastuslaitoksen, 11 poliisin ja kuusi ELY-keskuksen. Neljä mainitsi yhteistyökumppaneina valvontakohteet, kolme vastaajaa vesilaitokset sekä ProAgrian ja kaksi THL:n sekä laboratoriot. Lisäksi vastauksissa nousivat esiin STM ja MMM, Kuntaliitto, MTK, ja ETT.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, miten tärkeinä he pitivät em. yhteistyön säilymistä tulevaisuudessa. Kysymykseen vastasi 47 henkilöä. Kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että yhteistyön säilyminen on tärkeää. Toisaalta kuudessa vastauksessa vastaajat toivat esiin, että yhteistyö on erittäin tärkeää, mutta totesivat, että tärkeystään huolimatta, yhteistyön säilyminen ei ole kiinni organisaatorakenteista.

#### **4.1.7 Valvontayksikön saama tuki**

Vastaajille esitettiin kyselyssä lista väittämiä, liittyen keskusvirastojen antamaan tukeen, valvontayksiköissä käytettäviin valvonnan tukityökaluihin sekä valvonnan toimimiseen osana kunnan organisaatiota. Väittämät ja vastausten tulokset on esitetty luvuun Taulukossa 2.

Yli 75 % vastaajista piti Valviraa ja TUKESia paikallisen valvonnan tärkeänä tukena. Vastaajista 64 % oli sitä mieltä, että Evira on paikallisen valvonnan tärkeä tuki ja 55 % vastaajista oli tätä mieltä aluehallintovirastoista. Muiden paitsi TUKESin kohdalla enemmistö vastaajista kannatti virastojen roolin vahvistamista paikallisen valvontatyön ohjauksessa, mutta kannatusluvut vaihtelivat; aluehallintovirastojen roolin vahvistamista toivoi 55 % vastaajista, Eviran 76 % ja Valviran 80 %.

Taulukko 2. Vastausten koonti koskien kysymystä 3.4: Miten suhtaudut seuraaviin väittämiin? Taulukossa on värjätty ne vastaukset, joissa vähintään 75 % vastaajista on valinnut saman kannan asiaan (samaa/eri mieltä).

Väittäjä	Täysin eri mieltä % (n)	Hieman eri mieltä % (n)	Ei samaa eikä eri mieltä % (n)	Hieman samaa mieltä % (n)	Täysin samaa mieltä % (n)	EOS/ puuttuva % (n)
AVI on paikallisen valvonnan tärkeä tuki.	<b>24</b> (12)	<b>18</b> (9)	<b>4</b> (2)	<b>33</b> (17)	<b>22</b> (11)	
AVI voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisen valvontatyön ohjauksessa.	<b>18</b> (9)	<b>12</b> (6)	<b>14</b> (7)	<b>24</b> (12)	<b>31</b> (16)	<b>2</b> (1)
Evira on paikallisen valvonnan tärkeä tuki.	<b>12</b> (6)	<b>20</b> (10)	<b>4</b> (2)	<b>35</b> (18)	<b>29</b> (15)	
Eviran ohjaus voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisessa valvontatyössä.	<b>6</b> (3)	<b>8</b> (4)	<b>10</b> (5)	<b>39</b> (20)	<b>37</b> (19)	
Valvira on paikallisen valvonnan tärkeä tuki.	<b>6</b> (3)	<b>12</b> (6)	<b>6</b> (3)	<b>41</b> (21)	<b>35</b> (18)	
Valviran ohjaus voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisessa valvontatyössä.	<b>2</b> (1)	<b>6</b> (3)	<b>12</b> (6)	<b>43</b> (22)	<b>37</b> (19)	
TUKES on paikallisen valvonnan tärkeä tuki.	<b>4</b> (2)	<b>10</b> (5)	<b>12</b> (6)	<b>49</b> (25)	<b>26</b> (13)	
TUKESin ohjaus voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisessa valvontatyössä.		<b>4</b> (2)	<b>22</b> (11)	<b>39</b> (20)	<b>33</b> (17)	<b>2</b> (1)
Valvontayksiköissä on paljon omia työkaluja (esim. lomakkeet, ohjeet) valvojien käyttöön.	<b>2</b> (1)	<b>10</b> (5)	<b>4</b> (2)	<b>31</b> (16)	<b>53</b> (27)	
Valvontayksiköissä laaditut työkalut ovat olleet osin käyttökelpoisempia kuin keskushallinnon laatimat.		<b>4</b> (2)	<b>12</b> (6)	<b>28</b> (14)	<b>53</b> (27)	<b>4</b> (2)
Kunnallispolitiikalla ja elinkeinostrategialla voi olla vaikutusta valvonnan päätöksentekoon ja linjauksiin.	<b>43</b> (22)	<b>16</b> (8)	<b>6</b> (3)	<b>16</b> (8)	<b>18</b> (9)	<b>2</b> (1)
Toimiminen tiiviinä osana kunnan organisaatiota on etu valvonnan suorittamisessa.	<b>6</b> (3)	<b>10</b> (5)	<b>14</b> (7)	<b>33</b> (17)	<b>37</b> (19)	
Toimiminen tiiviinä osana kunnan organisaatiota on etu terveellisen elinympäristön suunnittelussa ja turvaamisessa.	<b>2</b> (1)	<b>8</b> (4)	<b>2</b> (1)	<b>20</b> (10)	<b>67</b> (34)	<b>2</b> (1)

Vastauksia analysoitiin Kruskal-Wallis –testillä, jolla selvitetiin, onko eri aluehallintovirastojen alueella olevien yksiköiden vastausten välillä tilastollisia eroja liittyen mielipiteisiin AVIn roolista. Tilastollisesti merkitseviä alueiden välisiä eroja ei analysississä havaittu.

Vastaukset analysoitiin lisäksi vertaillen keskenään sekä suhteessa asukasluukuun Pearsonin korrelaatiota käyttäen, 95 % luottamustasolla. Tässä analyysissä käsiteltiin ”En osaa sanoa” –vastauksia puuttuvina.

Mitä pienemmästä valvontayksiköstä (asukaspohjaltaan) oli kyse, sitä enemmän vastaajat olivat samaa mieltä väitteen ”Valvira on paikallisen valvonnan tärkeä tuki” kanssa ( $p = 0.035$ ). Ne, jotka pitivät Valviraa paikallisen valvonnan tärkeänä tukena, pitivät myös AVIa paikallisen valvonnan tärkeänä tukena ( $p = 0.013$ ). Ne, jotka pitivät AVIa paikallisen valvonnan tärkeänä tukena, toisaalta myös kokivat, että AVI voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisen valvontatyön ohjauksessa ( $p = 0.001$ ). Samoin ne vastaajat, jotka pitivät Eviraa paikallisen valvonnan tärkeänä tukena, kokivat, että Evira voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisen valvontatyön ohjauksessa ( $p = 0.001$ ).

Vastaajat, jotka pitivät Eviraa paikallisen valvonnan tärkeänä tukena, ajattelivat samoin myös Valvirasta ( $p = 0.004$ ) ja TUKESista ( $p = 0.002$ ). Vastaajat, jotka kokivat, että Valviran ohjaus voisi olla vahvemmassa roolissa paikallisessa valvontatyössä, ajattelivat samoin myös Evirasta ( $p = 0.000$ ) ja TUKESista ( $p = 0.005$ ).

Valvontayksiköissä, joissa koettiin, että kunnallispolitiikalla ja elinkeinostrategialla voi olla vaikutusta valvonnan päätöksentekoon ja linjauksiin, nähtiin Evira paikallisen valvonnan tärkeänä tukena ( $p = 0.011$ ).

Niissä valvontayksiköissä, joissa oli paljon omia työkaluja (esim. lomakkeet ja ohjeet) koettiin, että yksiköissä laaditut työkalut ovat olleet osin käyttökelpoisempia kuin keskushallinnon laatimat ( $p = 0.002$ ).

Kokemus siitä, että toimiminen tiiviinä osana kunnan organisaatiota on etu valvonnan suorittamisessa, korreloi sen näkemyksen kanssa, että toimiminen tiiviinä osana kunnan organisaatiota on etu terveellisen elinympäristön suunnittelussa ja turvaamisessa ( $p = 0.000$ ).

Valvontayksiköiden johtajilta kysyttiin, mitä tukea he saavat kuntaorganisaatiosta. Kysymykseen vastasi 49 yksikön johtajaa. Näistä 26 sanoi saavansa tukea henkilöstöhallinnon ja muissa hallinnon tehtävissä sekä talousosaamista. Yhteistyön suoraan valvonta-asioihin liittyen nosti esiin 10 vastaajaa. Näissä maininnoissa esiintyivät mm. epidemiaselvitys, kaavoitus, rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja sisäilmatyöryhmät. Kuusi vastaajaa kuvasi vastauksessaan annetun tuen tasoa. Arviot vaihtelivat vähäisestä tuen määrästä tukeen, joka kattoi lähes kaiken tarvittavan.

Vastaajat saivat esittää toiveita valvontaa ohjaavien viranomaisten toimintaan liittyen. Tähän vastasi 48 yksikön johtajaa. Viranomaisilta toivotaan useissa vastauksissa selkeää ohjausta ja tulkinta-apua lakikysymyksiin sekä rohkeutta antaa käytännönläheisiä linjauksia. Nämä nousivat esiin yhteensä 16 vastauksessa. Toisaalta muutamassa vastauksessa todettiin viranomaisen myös panostaneen käyttökelpoisiin ohjeisiin.

Ohjauksen onnistumiseen liittyen peräänkuulutettiin käytännön tuntemusta ja kokemusta kuntavalvonnassa, rekrytoitaessa keskusvirastoon henkilöitä. Tulisi olla käsitys kentän tilanteesta ja haasteista. Valtakunnallisten valvontatietojentiedonkeruujärjestelmien saattamista toimiviksi ja kuntavalvontaa palveleviksi toivottiin sekä toisaalta esitettiin raportoinnin vähentämistä. Tulisi koota sellaista tietoa, joka olisi hyödynnettävissä, koska raportointiin kuuluu paljon resursseja. Toisaalta toimivan tietojärjestelmän kautta voitaisiin raportoinnin rasitetta pienentää. AVI sai ristiriitaisia arvioita. Toisaalta koettiin, että AVI on helposti lähestyttävä, mutta toisaalta kyseenalaistettiin tämän valvontaportaan tarve tai todettiin, että avun saaminen on ilmeisesti AVIn resurssipulasta johtuen heikkoa.

Ohjaavien viranomaisten toivottiin ohjaavan ennen kaikkea paikallisia viranomaisia, eikä antaa suoria ohjeita yksittäisille toimijoille, olematta yhteydessä valvontayksikköön.

Ohjaavien viranomaisten yhteistyötä peräänkuulutettiin useassa vastauksessa ja todettiin myös, että koko sektorin valtakunnallinen johtaminen puuttuu kun ministeriöt ja virastot tempovat eri suuntiin. Valvonnan yhdenmukaisuutta edellytettiin keskusvirastojen tasolla, kuten myös yhteistä strategiaa. Työrauhan antamista yksiköille myös painotettiin eräissä vastauksissa ja muutostilanteissa valmistelun tulisi olla hallitumpaa ja kuntakenttää tulisi kuulla. Jopa valvontaa ohjaavien virastojen ja ministeriöiden yhdistämistä toivottiin.

Yhdenmukaisuuden vahvistamiseksi toivottiin myös lisää yhteisiä koulutuksia, yhteistä tiedonhallintaohjelmaa sekä yhteistä laatuja järjestelmää.

#### **4.1.8 Tulevaisuuden haasteet ympäristöterveydenhuollon valvonnassa**

Kysymyksissä pyydettiin arvioimaan valvontayksikön tai koko toimialan suurimpia haasteita seuraavan viiden vuoden aikana. Tähän kysymykseen vastasi 48 henkilöä. Vastaajista 21 (44 %) nosti esiin suurimpina muutosten tuomat haasteet työn tehokkuuteen, tähän liittyen erityisesti kuntien rakennemuutokset ja sote-uudistus. Toivottiin työrauhaa ja mahdollisuutta kehittää toimintaa pitkäjänteisemmin nyt luodussa organisaatiossa. Myös työntekijöiden työssäjaksamisesta oltiin huolissaan, mikäli ei voida keskittyä varsinaiseen perustehtävään. Toisaalta mahdollisuus jäädä sote-organisaation ulkopuolelle herätti useassa vastauksessa huolta paitsi totuttujen verkostojen heikkenemisestä, myös koko ennaltaehkäisevän terveydenhuollon näkökulman katoamisesta ympäristöterveydenhuollosta. Yksittäisessä vastauksessa taas haasteena koettiin edelleenkin pienen yksikön haavoittuvuus.

Talous ja sen heikkeneminen nousi myös merkittävänä haasteena ja resurssien riittävyys suhteessa (järkeviin) valvontavelvoitteisiin, mikä tuli esiin 19 vastauksessa. Pohdittiin, miten voidaan säilyttää valvonnan taso tässä epävarmassa taloustilanteessa. Eläinlääkäripäivystyksen ylläpito sekä eläinlääkinnällisten palveluiden tarjoaminen, kun yksityinen toiminta lisääntyy.

Lisäksi mainittiin tehtävien priorisointi ja ennaltaehkäisevä toiminta ja valvonnan suuntaaminen sinne, missä on suurimmat riskit ihmisen terveydelle. Tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että ne palvelisivat valvontaa, eivätkä toisi lisää työtä.

Oman työn merkittävimpiä haasteita kuvasti 47 vastaajaa. Jatkuvasta muutoksesta, koskivat ne sitten lainsäädäntöä tai organisaatiota, ja siihen liittyvistä lieveilmiöistä, kuten henkilöstön jaksamisongelmat, oli huolissaan 16 vastaajista, joista eräs muotoili merkittävimmän haasteen seuraavasti: "ohjauksen tempoilu ja siitä johtuva kynnistyminen". Kymmenen vastaajaa kertoi resurssien vähäisyydestä sekä liiallisesta työmäärästä. Kuusi toi esiin eläinlääkintähuollon järjestämisen ja järjeistämisen haasteet. Lisäksi mainittiin haasteina mm. johtaminen ja henkilöstöhallinto, pätevien sijaisten löytäminen sekä valvonnan kehittämisessä vaikuttavammaksi ja tuottavuuden nostaminen.

#### **4.1.9 Miten näet ympäristöterveydenhuollon toimialan sijoittuvan kunnallisessa tai alueellisessa organisaatiossa tulevaisuudessa?**

Kysymykseen siitä, miten näet ympäristöterveydenhuollon toimialan sijoittuvan kunnallisessa tai alueellisessa organisaatiossa tulevaisuudessa vastasi 48 henkilöä. Osa vastaajista käsitteli kysymystä yksinomaan siitä näkökulmasta, minkä kunnallisen muun toimen yhteyteen toimiala tulisi sijoittaa, ja osa vastaajista pohti ympäristöterveydenhuollon sijoittumista alueellisessa organisaatiossa. Vastaajista 13 näki valvonnan kuuluvan suoraan kunnille ja toiminnan jatkuvan nykyisissä yksiköissä. Vastaajista

yhdeksän uskoi, että yksiköt tulevat jatkossa kuulumaan sote-organisaatioon tai vastaavaan laajempaan organisaatioon. Esitettiin jakoa mm. AVIn tai vanhan lääninjoon mukaan. Eriytymistä kunnan organisaatiosta tuki ajatus riippumattomasta valvonnasta. Toisaalta olisi säilytettävä paikallistuntemus. Useat vastaajat totesivat, että todennäköisesti yksikkökoot tulevat kasvamaan. Monet vastaajista toivat esille, että mikäli jäädään sote-valmistelun ulkopuolelle, tulisi ehdottomasti huomioida ympäristöterveydenhuollon yhteys muuhun kansanterveystyöhön. "Olisi tärkeää osata markkinoida oma työnsä ja sen perusteet (terveydenhuoltolaki) viisaasti". Toisaalta haluttiin myös säilyttää yhteydet tekniseen toimeen. Vastauksissa oli selvää yksiköiden välistä vaihtelua siinä, haluttiinko ympäristöterveydenhuolto tiiviiseen yhteyteen teknisen- tai ympäristötoimen kanssa, vai koettiin terveysvalvonta tärkeämmäksi.

#### 4.1.10 Valtiollistamisen vaikutuksista

Vastaajille esitettiin arvioitavaksi valtiollistamisen mahdollisia vaikutuksia erilaisiin tekijöihin. Arvioivat tekijät sekä vastaajien arviot on esitetty Taulukossa 3. Valvontayksikön toimintaan valtiollistamisen oletettiin vaikuttavan siten, että asiakaspalvelu, resurssit, työn sujuvuus sekä valvonnan tehokkuus heikkenisivät. Valtiollistamisella ei odoteta olevan vaikutusta valvonnan käytössä olevien työkalujen, kuten lomakkeiden ja ohjeiden, määrään, mutta niiden yhdenmukaista käyttöä valtiollistamisen oletetaan parantavan. Muutoksen myötä myös koko valvonnan yhdenmukaisuuden ja kansallisen ohjauksen oletetaan vahvistuvan. Monivalinta-arvion lisäksi jokaiseen vastaukseen oli mahdollista antaa vapaamuotoinen kommentti. Alla on eritelty tarkemmin vastauksia kuhunkin arvioitavaan tekijään.

##### Asiakkaiden saama palvelu

Vastaajista selkeästi suurin osa, 80 % epäili palvelun heikentävän valtiollistamisen myötä. Vain 6 % vastaajista oletti tässä tapahtuvan parannusta ja 10 % oli sitä mieltä, että palvelu ei parantuisi, mutta ei toisaalta heikkenisikään.

Valtiollistamisen epäiltiin heikentävän asiakaspalvelua mm. paikallistuntemuksen mahdollisen vähentymisen vuoksi. Neuvonnan ja ohjauksen vähenemistä epäiltiin ja toisaalta todettiin, että tätä vähenemistä on tapahtunut jo nyt. Erityisesti maaseutukuntien osalta pelättiin asiakaspalvelun romahtavan. Toisaalta useassa kommentissa tuotiin esiin, että palveluiden tason säilyminen riippuu palveluiden järjestämisestä. Ja mikäli valvontahenkilöstön säilyy samana, ovat vaikutukset todennäköisesti vähäisiä. Keskitetyssä valvonnassa myös asiakaspalvelukoulutus olisi keskitettyä ja puutteisiin voitaisiin tarttua samoin kriteerein.

##### Valvonnan yhdenmukaisuus

Valtiollistamista ei pidetty takeena yhdenmukaisuudesta, vaan edellytettiin ohjauksen parantumista. Toisaalta yhdenmukaisuuden oletettiin paranevan, mikäli valtiollistamisen kautta saataisiin sama ohjaus kaikille, mutta järkevää organisointia

peräänkuulutettiin yhdenmukaisuuden kehittämiseksi. Todettiin, että valvontaa suorittavien henkilöiden välillä olevista eroista johtuen yhdenmukaisuuden tavoite ei ole tavoitettavissa valtiollistamisella, ja jo nyt on olemassa paljon ohjeita ja koulutusta, joiden avulla yhdenmukaisuutta on voitu edistää. Toisaalta esitettiin, että vaikka valvontakäynnit saataisiin yhdenmukaistettua, tulisi kohteiden käyntimäärissä suuria eroja.

##### Valvonnan tehokkuus

Valvonnan tehokkuudenkin arvioitiin voivan riippua henkilöstön määrästä ja sijoittumisesta. Tehokkuuden nousua perusteltiin mm. sillä, että resurssit jakautuisivat tarpeiden mukaan. Toisaalta pelättiin synergiaetujen ja paikallistuntemuksen katoamista ja matkojen pidentymistä, kun taas toisaalta todettiin, että näitä mahdollisia haittoja voitaisiin kompensoida paremmilla tietojärjestelmillä sekä asiantuntemuksen lisääntymisellä. Muutoksen pelättiin tuovan mukanaan uusia byrokratiasoja ja toisaalta valvontamatkojen pidentyvän, joiden vaikutus tehokkuuteen olisi alentava. Erityisesti yksittäisten osa-alueiden valtiollistamisen nähtiin heikentävän. Useassa vastauksessa vedottiin tehtyihin valtiollistamisuudistuksiin ja niiden seurauksena koettuun tehokkuuden alenemiseen. Tarkastajien liiallinen erikoistuminen nähtiin uhkana tehokkuudelle. Toisaalta todettiin, että valvonta olisi mahdollista järjestää tehokkaasti suuremmissa toimintayksiköissä.

##### Kansallisen ohjauksen toimivuus

Ohjauksen oletettiin vahvistuvan, mutta 25 % vastanneista oli sitä mieltä, että tässä ei tapahtuisi muutosta. Näkökulmaa perusteltiin erityisesti sillä, että keskusvirastojen ohjaus ei ole riippuvainen ohjattavasta ryhmästä eikä se siksi parane organisaation muuttuessa. Tilanteen nähtiin kehittyvän parempaan suuntaan, mikäli organisaatiouudistus osattaisiin hyödyntää tässä tehokkaasti. Todettiin, että lisäresursseja tarvittaisiin, jotta tähän saataisiin parannusta.

##### Valvontahenkilöstön erikoistuminen

Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että valtiollistaminen vahvistaisi erikoistumista ja lähes kolmannes (27 %) oli sitä mieltä, että tässä ei tapahtuisi muutosta. Toisaalta useassa kommentissa todettiin, että lisäerikoistumiselle ei välttämättä ole tarvetta ja että erikoistuminen on riittävällä tavalla mahdollista jo nykyisissä yksiköissä. Liiallisen tehtävien eriyttämisen pelätään johtavan tehottomuuteen ja puutteisiin kokonaisuuden hahmottamisessa.

##### Työnkuvien laajuus

Kysymyksen jätti vastaamatta 24 % vastaajista. Vastanneista 25 % ei nähnyt valtiollistamisen vaikuttavan työnkuvien laajuuteen. Vapaissa kommentteissa todettiin työnkuvien kapenevan erikoistumisen myötä. Tämä nähtiin toisaalta positiivisena ja toisaalta negatiivisena. Asioiden hallinnan koettiin paranevan tehtävänkuvien supistumisen myötä ja toisaalta nähtiin toiminnan tehokkuuden kärsivän, kun pitkälle erikoistuneet henkilöt ajaisivat pitkiä matkoja tarkastuskäynneilleen hajanaisesti sijaitseviin kohteisiin. Todettiin myös, että resurssien pienentyessä työnkuvien laajuus voi puolestaan kasvaa.

Taulukko 3. Vastausten koonti koskien kysymystä 4.1: Miten ajattelisit valtiollistamisen vaikuttavan seuraaviin asioihin? Taulukossa on korostettu niitä vastaussuuntia (heikentää, ei vaikuta, vahvistaa), joiden osuus on ollut yhteenlaskettuna vastauksista yli 50 %.

Arvioitavat tekijät	Heikentäisi merkittävästi % (n)	Heikentäisi hieman % (n)	Ei vaikutusta % (n)	Vahvistaisi hieman % (n)	Vahvistaisi merkittävästi % (n)	EOS/puuttuva % (n)
Asiakkaiden saama palvelu	53 (27)	27 (14)	10 (5)	6 (3)	0 (0)	4 (2)
Valvonnan yhdenmukaisuus	2 (1)	2 (1)	29 (15)	45 (23)	22 (11)	0 (0)
Valvonnan tehokkuus	31 (16)	29 (15)	20 (10)	6 (3)	4 (2)	10 (5)
Kansallisen ohjauksen toimivuus	0 (0)	4 (2)	25 (13)	39 (20)	24 (12)	8 (4)
Valvontahenkilöstön erikoistuminen	2 (1)	0 (0)	27 (14)	29 (15)	35 (18)	6 (3)
Työnkuvien laajuus	18 (9)	22 (11)	25 (13)	10 (5)	2 (1)	24 (12)
Yhteistyö kunnan/valvontayksikköön kuuluvien kuntien sisällä	63 (32)	20 (10)	12 (6)	6 (3)	0 (0)	0 (0)
Valvonnan resurssit	24 (12)	33 (17)	20 (10)	6 (3)	0 (0)	18 (9)
Valvonnan käytössä olevien työkalujen (esim. lomakkeet ja ohjeet) määrä	4 (2)	0 (0)	51 (26)	20 (10)	10 (5)	16 (8)
Valvonnan käytössä olevien työkalujen (esim. lomakkeet ja ohjeet) laatu	2 (1)	8 (4)	43 (22)	29 (15)	8 (4)	10 (5)
Työkalujen (esim. lomakkeet, ohjeet) käytön yhdenmukaisuus	0 (0)	0 (0)	24 (12)	41 (21)	31 (16)	4 (2)
Työn sujuvuus	29 (15)	33 (17)	14 (7)	4 (2)	6 (6)	14 (7)

#### Yhteistyö kunnan/valvontayksikköön kuuluvien kuntien sisällä

Vastaajista 83 % epäili yhteistyön heikentyvän kuntien tai valvontayksikön sisällä. Tämän katsottiin liittyvän odotettavasti siihen, että valvonta kokonaisuudessaan etäänny kunnista ja yhteydenpito siksi vaikeutuisi.

#### Valvonnan resurssit

Vastaajista 20 % ei uskonut valtiollistamisen vaikuttavan valvonnan resursointiin millään lailla ja 18 % ei osannut sanoa. Resurssien heikentymiseen uskoi 57 % vastaajista, kun 6 % olettaisi niiden parantuvan. Avoimissa kommentteissa tuotiin esiin, että taloudellinen tilanne on merkittävämpi resurssien määrittäjä kuin organisaatiomalli, mutta useimmat kommentoivat, ettei lisäresursseja voi olla odotettavissa, kun todennäköisesti valtiollistamisen myötä tavoitellaan ennemminkin säästöjä. Osa uskoi, että resurssit kuitenkin jakautuisivat valtiollisessa mallissa tasaisemmin.

#### Valvonnan käytössä olevien työkalujen (esim. lomakkeet ja ohjeet) määrä

Suurin osa vastaajista (51 %) oli sitä mieltä, että valtiollistamisella ei olisi vaikutusta lomakkeiden ja ohjeistuksen määrään. Yhteensä 30 % oli puolestaan sitä mieltä, että määrä kasvaisi hieman tai merkittävästi ja vastaajista 16 % ei ottanut kantaa kysymykseen. Kommentteina väittämään todettiin, että ohjeet olisivat kaikilla samat, mutta niiden tämän hetkiseen määrään ei välttämättä edes kaivattu muutosta. Toisaalta vastaajat, jotka eivät olettaneet valtiollistamisella olevan tähän vaikutusta, täsmensivät, että näin oletettavasti käy, mikäli valvontaan ei tule lisäresursseja.

#### Valvonnan käytössä olevien työkalujen (esim. lomakkeet ja ohjeet) laatu

Valvonnan työkalujen laadulliseen kehittymiseen uskoi 37 % vastaajista ja 43 % ei uskonut muutoksella olevan tässä merkitystä. Todettiin, että yhtenäiset käytännöt kyllä tarkoittaisivat osin myös hyvää laatua. Hyviä työkaluja todettiin sen sijaan olevan nyt jo käytössä, omia tai keskusviraston laatimia. Muutoksella ei odotettu olevan merkitystä, mikäli valvontaan ei kohdenneta lisäresursseja.



## **Työkalujen (esim. lomakkeet, ohjeet) käytön yhdenmukaisuus**

Vastaajista 72 % uskoi työkalujen käytön yhdenmukaistuvan valtiollistamisen myötä. Yksikään vastaajista ei uskonut yhdenmukaisuuden heikentyvän, mutta 24 % epäili, ettei valtiollistamisella olisi tähän vaikutusta. Avoimissa kommentteissa todettiin, että opitut työtavat seuraisivat myös valtiolle ja toisaalta, että malliasiakirjat ja ohjeet ovat nyt jo olemassa ja käytössä. Erityisesti Oivan myötä olisivat valmiudet yhdenmukaisuuteen jo olemassa.

## **Työn sujuvuus**

Työn sujuvuuden epäili valtiollistamisen myötä heikentyvän 62 % vastaajista. Yhteensä 14 % uskoi, että valtiollistaminen ei tuo tähän muutosta ja 14 % ei vastannut kyseiseen kysymykseen lainkaan. Monet vastaajista totesivat, että vaikutukset työn sujuvuuteen riippuvat järjestelmästä. Heikentymiseen esitettiin vaikuttavan mm. matkojen pidentyminen sekä se, että pitkälle erikoistuneet tarkastajat kävisivät samoissa kohteissa tarkastamassa eri asioita. Positiivisina vaikutuksina mainittiin, että esimerkiksi sijaisjärjestelyt voisivat olla helpompia uudessa organisaatiossa sekä konsultaatiomahdollisuuksia ja vertaistukea voisi olla paremmin saatavilla. Työn sujuvuutta lisäisi myös yhtenäinen tietojärjestelmä. Onnistuneen muutoksen ja johtamisjärjestelmän seurauksena toiminnan todettiin voivan tehostuakin.

Vastausten jakaumat analysoitiin suhteessa asukaslukuun sekä alueeseen. Vastauksissa ei todettu eroja suhteessa asukaslukuun (Pearsonin korrelaatio), mutta tilastollisesti merkitsevä ero havaittiin eri aluehallintovirastojen alueilla olevien valvontayksikköjen välillä liittyen kysymykseen valtiollistamisen mahdollisesta vaikutuksesta työkuviin laajuuteen ( $p = 0,09$ ). Lähemmin tarkasteltuna tilastollista eroa oli Lounais-Suomen ja Pohjois-Suomen alueiden vastaajien välillä; Lounais-Suomessa epäiltiin työkuviin muutoksen myötä supistuvan, kun taas Pohjois-Suomessa oletettiin työkuviin laajuuden kasvavan (Kruskall-Wallis,  $p = 0,023$ ).

### **4.1.11 Olennaisimpia kysymyksiä ja huomioitavia seikkoja valtiollistamisen selvitystyössä**

Vastaajia pyydettiin myös itse esittämään mielestään olennaisimpia kysymyksiä ja huomioitavia seikkoja, mikäli valtiollistamisen toteuttamista lähdettäisiin selvittämään. Yhteensä 48 vastaajaa kuvasi näitä valtiollistamisen toteuttamisessa huomioitavia seikkoja. Näissä kommentteissa yhteensä 16:sta nousi esiin huoli paikallistuntemuksen katoamisesta, palveluiden saatavuudesta tai paikallisten ominaispiirteiden huomioimisesta. Ehdotettiin, että muutosprosessissa tulisi hyödyntää myös paikallista asiantuntemusta.

Vastaajista 16 mainitsi huolen resursseista, resurssien/valvonnan riittävydestä ja resurssien tarkoituksenmukaisesta jakamisesta. Yhteensä 14 vastaajaa toi esiin olennaisena kysymyksenä organisaatorakenteen sekä toimipisteiden sijoittelun ja alueiden

laajuuden sekä huolen henkilöstön asemasta ja sijoittumisesta uudessa organisaatiossa. Lisäksi asiaa käsiteltiin toiminnanharjoittajan näkökulmasta ja pohdittiin vaikutusta valvontataksoihin.

Ympäristöterveydenhuollon säilyttämistä yhtenä kokonaisuutena korosti kuusi vastaajista. Useissa vastauksissa kuitenkin tuotiin esiin perustelujen tärkeyttä, mikäli muutoksiin lähdetään. Mitään ei tulisi hajauttaa tai keskittää ilman kunnollisia perusteluita, vain muutoksen itsensä vuoksi.

Positiivisena asiana pohdittiin toisaalta resurssien mahdollisesti järkevämpää käyttöä, yhdenmukaistamista, uusien päivystysjärjestelyjen kehittämistä ja toivottiin panostusta sähköisen asioinnin ja tietojärjestelmien kehittämiseen.

### **4.1.12 Suurimmat riskitekijät muutoksessa**

Kysyttäessä, mitä vastaajat näkevät muutoksen kannalta suurimpana riskitekijänä, mikäli koko ympäristöterveydenhuollon tai sen osan valtiollistamiseen päätettäisiin ryhtyä, vastasi 49 henkilöä. Kysymyksessä tavoiteltiin enemmänkin muutosprosessia käsittelevää tietoa, mutta vastauksissa oli runsaasti pohdintaa siitä, mitkä olisivat valtiollistamisen toteutumiseen liittyvät uhkakuvat. Useat (19) vastaajista esittivät huolensa paikallistuntemuksen katoamisesta valtiollistamisen myötä ja palveluiden etäännyttämisestä kuntalaisista. Kustannusten nousun, resurssien määrän vähenemisen ja sitä kautta valvonnan laadun heikkenemisen toi esiin 20 vastaajaa. Osa näistä oli huolissaan erityisesti toimijalle aiheutuvien kulujen kasvusta.

Itse muutosprosessin onnistumiselle esitettyjä riskitekijöitä olivat kustannusten lisäksi mm. muutoksen johtaminen ja tavoitteen kirkastaminen, henkilöstön motivoiminen ja ”oikean” sijoituspaikan löytäminen valtion organisaatiosta. Samoin tuotiin esiin viestinnän merkitystä ja yhteistä näkemystä siitä, että edut ovat merkittäviä. Lisäksi mainittiin muutosvastarinta ja muutoksen pelko. Pystytäänkö valtiolla vihdoin asettamaan tavoitteet resursseja vastaavalle tasolle? Pelättiin vuosien myllerrystä ennen tilanteen normalisoitumista. Esitettiin, että kokonaisuus on liian suuri valtiollistettavaksi, eikä siksi tule pysymään hallinnassa. Vastuualueiden epäselvyys ja ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden hajoaminen tuotiin esiin useassa vastauksessa. Henkilöstöön ja sen asemaan liittyvät kysymykset otettiin esiin muutamassa tapauksessa.

Lopuksi vastaajilla oli mahdollisuus antaa avoimia kommentteja koskien valtiollistamista. Kommentteja antoi yhteensä 34 (67 %) vastaajista. Suurin osa toi esiin kriittisiä näkökulmia valtiollistamista kohtaan. Lähes kolmannes vastaajista (10) ilmaisi vahvasti toiveensa työrauhan antamisesta nykyisessä järjestelmässä ja jatkuvan muutoksen välttämistä. Vaikka valtiollistamista ei kannatettu, pidettiin yksikkökoon kasvattamista pienten yksiköiden kohdalla edelleen järkevä ja sote-alueeseen kuulumista tuotiin myös vaihtoehtona. Perusteena todettiin, että yhteys kuntiin säilyisi, mutta olisi silti objektiivinen näkökulma mm. tekniseen

toimeen. Muutama vastaajista ilmaisi, että valtiollistaminen voisi oikein ja hallitusti toteutettuna olla hyvä ajatus. Vastauksissa, niin positiivis- kuin negatiivissävytteisissä, haluttiin joka tapauksessa pitää ympäristöterveydenhuolto yhtenäisenä kokonaisuutena. Ainoa siitä irrotettavaksi esitetty osa oli eläinlääkintähuollon virkatehtävät, eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta. Neljä vastaajaa painotti suurta tarvetta näiden tehtävien todelliseen valtiollistamiseen. Toisaalta eräässä vastauksessa täsmennettiin, että olisi mietittävä, miten synergia kunnallisen eläinlääkintähuollon kanssa järjestettäisiin. Ehdotettiin esim. siirtoa AVIn alaisuuteen, toimipisteen silti säilyessä valvontayksikössä.

Vastauksissa tuotiin myös esiin tarve paikallisten erityispiirteiden huomioimiseen, sillä sama malli ei välttämättä toimi etelässä ja pohjoisessa. Eräissä vastauksista paheksuttiin voimakkaasti esiselvitystyön tekemistä tai varsinaisen selvitystyön aloittamista, koska se on signaali kuntapäätäjille olla panostamatta tähän osa-alueeseen, mikäli on odotettavissa, että tehtävät tullaan mahdollisesti siirtämään lähitulevaisuudessa valtiolle.

Myöhemmin keväällä, suunnitelman ulkopuolella toteutetun viranhaltijoille suunnatun kyselyn tuloksista päätettiin selvitystyön vahvistamiseksi analysoida osiot, jotka käsittelevät suhtautumista AVI:hin. Kyselyyn vastasi yhteensä 170 viranhaltijaa. Tulosten mukaan eri AVI:en alueella olevien valvontayksiköiden henkilökunnan mielipiteet siitä, onko AVI paikallisen valvonnan tärkeä tuki, vaihtelivat yksiköittäin tilastollisesti merkitsevästi (Kruskall-Wallis,  $p < 0.001$ ). Eräillä alueilla 60 % vastaajista oli eri mieltä väitteen ”AVI on paikallisen valvonnan tärkeä tuki” –kanssa, kun taas eräällä alueista noin 74 % oli väitteen kanssa täysin tai osittain samaa mieltä (Taulukko 4). Itä-Suomessa sekä Pohjois-Suomessa AVI koettiin paikallisen valvonnan tärkeäksi tueksi selvästi useammin kuin Etelä-Suomessa ( $p = 0.001$  ja  $p = 0.045$ , vastaavasti). Samoin Itä-Suomessa AVIn tuki koettiin tärkeämmäksi kuin Lapissa ( $p = 0.45$ ), josta vastaajamäärä oli tosin erittäin alhainen.

Yhteensä 153 viranhaltijaa vastasi avoimeen kysymykseen siitä, ketkä ovat tärkeimpiä valvontayksikön ulkopuolisia yhteistyökumppaneita. Näistä alle puolet (44 %) mainitsi vastauksessaan myös AVI:n. Eri AVI:en alueella toimivien yksiköiden välillä oli kuitenkin tilastollista eroa vastauksissa (Kruskall-Wallis  $p = 0.033$ ); Itä-Suomen alueen valvontayksiköiden henkilökunta mainitsi AVI:n tärkeäksi yhteistyökumppaniksi merkittävästi useammin kuin Etelä-Suomen AVI:n alueella toimivat valvontayksiköt ( $p = 0.040$ ).

Vastauksissa kysymykseen, tulisiko AVI:n roolin olla vahvempi paikallisen valvontatyön ohjauksessa, ei sen sijaan todettu tilastollisia eroja eri AVI:en alueella toimivien yksiköiden välillä (Kruskall-Wallis,  $p = 0.335$ ). Kysymykseen vastanneista 167 viranhaltijasta 59 % oli AVI:n roolin vahvistamisen kannalla, 28 % oli tällaista kehitystä vastaa ja 12 % ei osannut ottaa kantaa asiaan.

#### 4.1.13 Yhteenveto kyselyn tuloksista

Kyselytulosten perusteella vaikuttaa selvältä, että valtiollistamisajatuksen liittyä paljon epävarmuutta ja erityisesti huolta siitä, että muutoksia lähdetäisiin toteuttamaan kevein perustein tai hataran pohjatyön kautta. Toisaalta muutoksiin oltaisiin valmiita, mikäli voitaisiin olla varmoja siitä, että käytännön toiminta jollain tavoin helpottuisi ja tehostuisi hallitun muutoksen myötä.

Ympäristöterveydenhuollon säilyttämistä yhtenä kokonaisuutena puolsi suuri osa vastaajista ja yhtenäisyys nähtiin merkityksellisenä. Eläinlääkintähuoltoon liittyvät virkatehtävät koettiin vahvimmin sellaisina, jotka voitaisiin siirtää valtiollisesti tehtäväksi. Eräiden yksittäisten, erityisosaamista vaativien valvontakohteiden hoitaminen katsottiin myös mahdolliseksi hoitaa myös valtiollisen valvonnan kautta. Merkittävä osa vastaajista ei halunnut siirtää terveydensuojelun, elintarvikevalvonnan tai tupakkavalvonnan kokonaisuuksia valtion hoidettavaksi. Tehtävien säilyttämistä kuntatasolla perusteltiin erityisesti tarpeella säilyttää paikallistuntemus valvonnassa.

Taulukko 4. Aluehallintovirastoittain eriteltyt viranhaltijoiden vastaukset väittämään: ”AVI on paikallisen valvonnan tärkeä tuki” (N =170).

Aluehallintovirasto	Täysin eri mieltä n (%)	Hieman eri mieltä n (%)	Ei samaa eikä eri mieltä n (%)	Hieman samaa mieltä n (%)	Täysin samaa mieltä n (%)	En osaa sanoa/ puuttuva n (%)
Etelä-Suomi	11 (17)	11 (17)	8 (13)	17 (27)	16 (25)	1 (2)
Itä-Suomi	3 (9)	5 (14)	3 (9)	13 (37)	11 (31)	
Lappi	1 (20)	1 (20)		1 (20)	1 (20)	1 (20)
Lounais-Suomi	1 (11)	1 (11)	2 (22)	1 (11)	3 (33)	1 (11)
Länsi- ja Sisä-Suomi	7 (17)		4 (10)	13 (32)	15 (37)	2 (5)
Pohjois-Suomi	2 (13)	4 (25)	3 (19)	5 (31)	2 (13)	
Yhteensä	25 (15)	22 (13)	20 (12)	50 (29)	48 (28)	5 (3)

Yhteistyö kuntaorganisaation sisällä koettiin erittäin tärkeäksi ja esiin nostettiin erityisesti yhteistyö teknisen toimen, ympäristönsuojelun sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Toisaalta todettiin, että yhteistyön säilymisen ei tarvitse olla riippuvaista organisaatorakenteista. Mikäli ympäristöterveydenhuolto jää sote-uudistuksen ulkopuolelle, pelätään yhteyden sosiaali- ja terveystoimeen katkeavan ja toimialan merkityksen osana ennaltaehkäisevää kansanterveystyötä heikentävän.

Valtion keskusvirastoja pidetään paikallisen valvonnan tärkeänä tukena, mutta Erityisesti Eviran ja Valviran roolin paikallisen valvontatyön ohjaamisessa toivottiin edelleen vahvistuvan. Pienemmät yksiköt pitivät Valviran roolia paikallisen valvonnan tukena tärkeämpänä kuin suuret. Eviran tuki nähtiin tärkeänä erityisesti niissä yksiköissä, joissa koettiin, että kunnallispolitiikalla ja elinkeinostrategialla voi olla vaikutusta valvonnan päätöksentekoon. Valvontaa ohjaavilta viranomaisilta toivottiin selkeää ohjausta ja tulkinta-apua lakikysymyksiin sekä rohkeutta antaa käytännönläheisiä linjauksia. Viranomaisen panostusta ohjeistukseen toisaalta myös kiitettiin. Ohjauksen onnistumiseen liittyen toivottiin keskusviraston tasolle käytännön kokemusta ja tietämystä kuntavalvonnasta. Toimivia tietojärjestelmiä, raportoinnin järkiperaistamista sekä raportein kootun tiedon tehokasta hyödyntämistä toivottiin. Vaikka ohjauksen toivottiin tehostuvan, nousi vastauksista vahvasti esiin myös tarve virastojen paremmalle keskinäiselle yhteistyölle ja johdonmukaiselle valtakunnalliselle toimialan ohjaukselle.

Suurimpina tulevaisuuden haasteina koettiin muutoksen vaikutukset työn tehokkuuteen sekä työntekijöiden työssäjaksamiseen ja siksi toivottiinkin työrauhaa ja mahdollisuutta toiminnan kehittämiseen nykyisessä organisaatiossa. Henkilökohtaisella tasolla haasteiksi nousivat myös muutokseen liittyvät tekijät sekä vähäiset resurssit suhteessa työmäärään. Huolimatta toiveestaan saada keskittyä työhön nykyisissä yksiköissä, yksiköissä nähdään, että ne voisivat tulevaisuudessa kuulua myös nykyistä laajempaan organisaatioon, esimerkkinä AVI tai entiset läänien alueet.

Mikäli valtiollistamiseen ryhdyttäisiin, oli vastaajien oletuksena, että valvonnan yhdenmukaisuus ja kansallinen ohjaus paranisi. Ohjauksen paranemista sekä valvonnan järkevää organisointia esitettiin edellytyksenä yhdenmukaisuudelle. Sen sijaan asiakaspalvelun, resurssien, työn sujuvuuden sekä valvonnan tehokkuuden epäiltiin heikkenevän, vaikka näissä kaikissa esitettiin myös vastakkaisia odotuksia. Työn sujuvuuden epäili heikentyvän valtiollistamisen myötä 62 % vastaajista. Tähän pääasiallisena vaikuttajana mainittiin pidentyneet työmatkat ja tarkastajien kapea-alainen erikoistuminen. Toisaalta yhtenäisen tietojärjestelmän vaikutus työn sujuvuuteen olisi positiivinen. Olennaisina huomioitavina seikkoina, mikäli valtiollistamiseen lähdetäisiin, tuotiin esiin mm. toimipisteiden sijoittelu ja organisaatorakenne, resurssien riittävyys ja niiden tarkoituksenmukainen jakaminen, paikallistuntemuksen säilyttäminen sekä toimijoiden huomiointi. Lisäksi korostettiin muutoksen perusteluiden tärkeyttä.

AVI:en toiminnassa havaittiin viranhaltijoille osoitetun kyselyn tulosten perusteella vaihtelua, joka ei täysin vastaavalla tavalla noussut esiin johtajille suunnatussa kyselyssä. Viranhaltijoiden käsitykset siitä, onko AVI tärkeä yhteistyökumppani valvonnassa vai ei, ja onko AVI paikallisen valvonnan tärkeä tuki, vaihtelivat tilastollisesti merkitsevästi, riippuen siitä, minkä AVIn alueella heidän yksikkönsä sijaitti. Toisaalta lähes 60 % vastanneista viranhaltijoista oli sitä mieltä, että AVI voisi olla vahvemmassa roolissa valvontatyön ohjauksessa, mikä viestii ongelmista AVIn hyödyntämisessä kuntien tukena.

## 4.2 Keskustelutilaisuudet valvontayksiköissä

Osana hanketta toteutettiin keskustelutilaisuus ympäristöterveydenhuollon seutuyksiköiden henkilöstön kuulemista varten. Vierailu tehtiin seitsemään yksikköön (11 % yksiköistä). Otos valvontayksiköistä pyrittiin valitsemaan niin, että mukana oli sekä suurten kaupunkien että pienten kuntien muodostamia yksiköitä. Valinnassa korostettiin myös maantieteellisesti heterogeenistä otosta. Otoksessa oli mukana myös yksiköitä, joiden käytännön toimintaan vaikuttavat rakenteelliset reunaehdot, kuten poikkeuksellisen pitkät välimatkat (saaristo) sekä ruotsinkielisyys. Keskustelutilaisuudet pidettiin seuraavissa valvontayksiköissä:

- Espoon seudun ympäristöterveys
- Eteläkärjen ympäristöterveys
- Helsingin kaupungin ympäristökeskus
- Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto
- Liedon kunnan ympäristöterveys
- Pirkkalan kunnan ympäristöterveydenhuolto Pirteva
- Västkustens miljöenhet

Tilaisuuksien tarkoituksena oli keskustella avoimesti valvontaan osallistuvan henkilöstön kanssa mahdolliseen valtiollistamiseen liittyvistä seikoista ja mielipiteistä sekä pohtia muutosprosessissa huomioitavia seikkoja. Tavoitteena oli nostaa laajempaan pohdintaan erityisesti henkilöstön näkökulmasta asioita, jotka eivät nouse esille sähköisessä kyselyssä. Keskustelu toivottiin toteutettavaksi ilman yksikön johtajaa tai esimiestä. Kahdessa yksikössä johto kuitenkin halusi osallistua tilaisuuteen.

Keskustelutilaisuudet olivat antoisia ja keskustelu vireää ja avointa. Henkilöstö toi myös esille tyytyväisyytensä siihen, että tilaisuus keskustelulle varattiin ja heidän näkemyksensä kirjattiin ylös osaksi loppuraporttia. Keskustelu jakaantui seuraaviin aihepiireihin ja alustaviin keskustelunavauksiin:

#### 4.2.1 Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus

***Jos pohditaan valtiollistamista, tuleeko koko ympäristöterveydenhuoltoa käsitellä kokonaisuutena, vai voisiko siitä eriyttää joitain osia, kuten elintarvikevalvonta, eläinlääkintähuolto? Miten eriyttäminen vaikuttaisi muihin, kunnalle jääviin sektoreihin?***

Suurin osa yksiköiden henkilöstöstä piti tärkeänä, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus säilyy yhdessä, eikä elintarvikevalvontaa eriytetä. Tätä perusteltiin mm. sillä, että lukuisia valvontakohteita valvotaan edelleen samanaikaisesti useamman lainsäädännön nojalla (ns. yhteistarkastukset). Eriyttämisen koettiin hankaloittavan sekä valvojien työtä että valvontakohteiden toimintaa. Erityisesti saaristossa erikoistumista ei voida juuri-kaan noudattaa, vaan tarkastuksilla on käsiteltävä useampaa lainsäädäntöä samalla kertaa. Esitettiin myös huoli siitä, että pienet kohteet, joiden valvonta muutenkin on epäselvää, jäisivät lopulta kokonaan valvomatta.

Huomiota kiinnitettiin esimerkiksi epidemiatyöryhmän toimintaan, joka hankaloituisi, jos nykyiset organisaatiot eriyttäisiin toisistaan. Samoin todettiin muunkin käytännön valvonnan (erityisesti koulut ja päiväkodit) vaativan paljon yhteistyötä kunnan sisällä.

Keskusteluissa nousi esille tarve miettiä, mitä merkitystä hajauttamisella olisi kuntalaisille, yrityksille ja työntekijöille. Jos sektorit eriytetään, voidaanko enää puhua ympäristöterveydenhuollosta? Muutenkin toivottiin kokonaisuuden katsomista ja asiakasnäkökulman huomioimista.

Elintarvikevalvonnan eriyttämisen arveltiin myös näivettävän muun toimialan liian pieneksi ja näkymättömäksi kunnissa. Myös resurssien pelättiin tässä mallissa vähenevän oleellisesti. Kokonaisymmärryksen kansanterveysnäkökulmista arveltiin myös vähenevän. Pohdintaa herätti myös se, miten kohderekisterit, tietojärjestelmät jne. saataisiin keskustelemaan keskenään, jos osa yhteistyötä vaativasta valvonnasta olisi kunnalla ja osa valtiolla. Samoin katsottiin tukipalvelujen osuuden olevan nykypäivänä hyvin merkittävä (muun muassa henkilöstöhallinto, talous, atk-tuki). Eriyttämisen kahteen eri organisaatioon arveltiin näiden osalta lisäävän niin byrokratiaa, päällekkäisyyttä kuin kustannuksia.

Toisaalta katsottiin myös, että juuri elintarvikevalvonta voitaisiin eriyttää valtiolliseksi, koska nyt jo suuri osa toiminnasta on valtiollista ja ohjaus erityisesti Oivan kautta kiinteää. Koko sektorin valtiollistamisen arveltiin helpottavan ajoittain syntyviä jääviys-tilanteita sekä poistavan paikallisen politiikan ja päätöksenteon aiheuttamia ongelmia. Koettiin, että nyt tarkastetaan omia kiinteistöjä, jolloin taustalla on aina poliittinen päätöksenteko. Isäntäkunnalla koettiin olevan usein erityinen rooli, kun taas muille kunnille yksikkö näyttyy nyt jo enemmän ulkopuolisena tahona. Valtiollistaminen nähtiin erityisesti mahdollisuutena yhdenmukaistaa valvontaa, selkiyttää toiminta- ja komento- ketjuja ja keskittää raportointia. Tässä yhteydessä ehdotettiin myös toimialan eri ministeriöiden yhdistämistä tai ohjauksen kokoamista yhden ministeriön alle. Todettiin, että hallinnosta voisi pudottaa yhden portaan pois ja tehdä kuten työsuojelulle, joka siirrettiin kunnilta valtiolle yhden ministeriön alle.

Eriyisesti asunnontarkastusten hoitaminen valtion johdolla koettiin kuitenkin haastavaksi, koska työssä tarvitaan paikallistuntemusta, paikallista toimintaa ja päätöksiä.

Yleisesti ottaen todettiin toimialalla olevan tarve toiminnan järjeistämiseen, tehostamiseen ja yhdenmukaistamiseen. Todettiin kuitenkin tämän olevan kiinni enemmänkin toiminnan organisoinnista ja järjestämisestä kuin siitä, onko työnantaja kunta vai valtio. Ohjauksen kehittämisessä todettiin myös olevan vielä paljon tekemistä tulevasta taustaorganisaatiosta riippumatta.

***Onko sellaisia osa-alueita tai valvontakohteita, jotka voitaisiin hoitaa keskitetysti, yksikön ulkopuolelta?***

Seuraavien kohdetyyppien ja valvontakokonaisuuksien hoitamista tavalla tai toisella keskitetysti toivottiin:

- Kuluttajaturvallisuus, erityisesti harvinaisemmat kohteet, sekä kohteet, joilla on eri kuntien alueella sama toimija, mutta eri tarkastajat, kuten laskettelukeskukset, delfinaariorit, eläintarhat, sirkukset, tivolit, huvipuistot, Hoplopit
- Elintarvikevalvonta: kontaktimateriaalit ja pakkausmerkinnät, nettimyynti, virtuaalitoiminta, lähiruokapiirit, kaikki mikä leviää valtakunnallisesti, terveysväitteet, ravitsemusväitteet, ravintolisät (tietotaito on Evirassa mutta vastuu kunnilla), ensisaapumisvalvonta, pakkausmerkintöjen reseptilaskennat, allergeenit. Keskushallinto voisi tehdä omavalvonnat samantyyppisille toimijoille.
- Sivutuotevalvonnassa esim. eläinkrematoriorit ja raatojen polttolaitokset
- Tupakkavalvonnassa todettiin olevan ristiriita: edistetään terveyttä mutta kuitenkin myönnetään lupia. Valvonnan voisi hoitaa aina muun tarkastuksen yhteydessä.
- Asunnontarkastukset: tarkastuksiin sertifioitu, ulkopuolinen tarkastaja. Viranomaisen kävisi raportin läpi ja päättäisi tarvittavat jatkotoimenpiteet sen perusteella.
- Sosiaalialan laitokset, joissa nyt jo käy myös esim. Avin tarkastaja

#### 4.2.2 Yhteistyö

##### **Mitkä ovat merkittävimmät yhteistyötahot; omissa työssäsi/koko valvontayksikön näkökulmasta?**

Elintarvike- ja terveydensuojelutarkastajilla erityisesti tekninen sektori ja rakennusvalvonta, vesihuolto ja ruokahuolto, pelastuslaitos, palotarkastajat, alkoholitarkastajat, kaavoitus, ympäristönsuojelu, sosiaali- ja sivistystoimi. Epidemiatilanteissa terveydenhuolto, tartuntatautihoitajat ja lääkärit. Eläinlääkäreillä erityisesti AVI, THL, poliisi, tulli, yliopisto, eläinsuojelujärjestöt ja koirahoitolat.

##### **Mikä on AVIn rooli valvontayksikköosi nähden tällä hetkellä? Mitä toivoisit AVlen toiminnalta?**

Aluehallintoviraston rooli jakoi mielipiteet: osa koki roolin täysin turhaksi ja hyödyttömäksi, joissain tapauksissa jopa haitalliseksi. Osan mielestä AVI kuitenkin on jollain tapaa hyödyllinen ohjauksessa ja tuen saamisessa. Elintarvikevalvonnan osalta ohjauksen todettiin joissain yksiköissä toimivan hyvin, toisissa taas ei lainkaan. Terveydensuojelupuolella rooli oli vielä tätäkin vähäisempi. Enemmän toivottiin alueellisia linjauksia sekä aktiivisempaa roolia ruokamyrkytys-epidemiaselvityksissä tilanteissa, joissa epidemiat ylettyvät kuntarajojen yli.

AVIn todettiin voivan olla kovinkin hyödyllinen, koska työntekijät ovat lähellä ja tuntevat paikalliset olosuhteet, mutta heidät koettiin niin kiireisiksi, etteivät ehdi puuttua mihinkään. Paikoin heräsi suoranainen huoli AVIn työntekijöiden jaksamisesta, kun tiedettiin heillä olevan jopa kuukausien jono kriittisiin kohteisiin. Resurssien vähyydestä johtuen todettiin jopa jossain olevan täysin tarpeeton yksikön näkökulmasta. Kun valvontayksiköt nyt ovat isompia ja keskusvirastojen ohjaus suoraa, ei enää koettu olevan samanlaista tuen ja ohjauksen tarvetta kuin aikaisemmin.

Erityisesti valvontaeläinlääkäreiden työtehtäviin liittyvä laskutus herätti kiivaita ajatuksia ja tunteita ja se todettiin poikkeuksellisen hankalaksi ja monimutkaiseksi. Useassa yksikössä oma osaaminen laskutuksen oikeaan suorittamiseen ei riittänyt, vaan jouduttiin turvautumaan talousosaston apuun. Eläinlääkintähuollon virkatehtäviin liittyvä laskutus todettiin myös asiakkaille kohtuuttomaksi, kunnan laskujen kiertäessä AVIn kautta ja samalla moninkertaisuudessa. Asiakkaat olettavat lisäksi rahan päätyvän kuntiin. Myös yhtenäisten linjausten ja tulkintojen puute pyydetäessä todettiin hankalaksi. Joissain tilanteissa työntekijät kokivat, että heitä palloiteltiin paikasta toiseen (keskusvirasto kehotti kysymään AVI:lta, joka taas käänsi asian takaisin keskusvirastolle).

Eläinsuojeluvalvonnassa roolin todettiin olevan keskeinen ja toivottiin enemmänkin yhteistyötä. Toisaalta joissain kunnissa tälläkin sektorilla apu oli jäänyt lähes kokonaan saamatta. Joissain tapauksissa ohjeet ovat olleet ristiriitaisia tai jopa virheellisiä. Erityisesti oikeusopillista neuvontaa ja tukea kaivattiin nykyistä paljon enemmän. Todettiin, että kun työskennellään lain valvonnan ja soveltamisen parissa, pitäisi itsestään selvästi kaikilla virkamiehillä olla jatkuva lakimiehen konsultointimahdollisuus.

##### **Miten kuvaisit Eviran ja Valviran roolia paikallisen valvonnan näkökulmasta ja miten sitä tulisi kehittää?**

Keskusvirastojen koettiin olevan kaukana. Mitä isompi yksikkö, sitä pienempi merkitys todettiin niillä olevan. Kentälle jalkautumista toivottiin yhtenäisesti. Kaikkien keskusvirastojen koettiin olevan jo liian kaukana käytännön elämästä, työstä ja ongelmista.

##### **Evira:**

Aina ei ollut saatu vastauksia kysymyksiin ja usein työntekijät kunnissa eivät edes tienneet, keneltä kysyä. Ohjeiden tulon koettiin kestävän liian kauan ja saapuessaan ne voivat olla ristiriidassa sen kanssa, mitä on jo tehty kentällä. Ruotsinkielistä materiaalia todettiin olevan vain vähän ja sen tulon kestävän poikkeuksellisen kauan. Tämä hankaloitti joissain yksiköissä huomattavasti toimintaa asiakkaiden suuntaan.

Ongelmaksi koettiin myös se, että eri osastot eivät keskustele keskenään ja tästä syystä kuntaan saattaa tulla ristiriitaisia tulkintoja. Eviran roolin koettiin myös ajoittain olevan epäselvä toimiessaan kunnan ja yrittäjän "välissä" ja ottaessaan kantaa yrityksiin eikä valvojiin päin. Muuttuvista vastauksista johtuen todettiin, että joskus on parempi olla kysymättä lainkaan neuvoa. Usein oli myös saatu "kyllä te kunnissa osaatte"-vastauksia.

Hankalaksi koettiin myös saatu linjaus olla soittamatta Eviraan vaan keskustella Eviranetin keskustelupalstalla ja kysyä kollegoita. Ongelmallista oli myös toiminta Eviranetissä: kysymyksiin on luvattu vastata, mutta näin ei aina tapahdu. Yleisesti koettiin myös, että nykyään Evirassa ei enää edes oteta palautetta vastaan, vaan sekin on ulkoistettu. Vaikeimpiin kysymyksiin ei vastata ollenkaan mitään kautta. Eviran toivottiin myös tekevän enemmän oman roolinsa mukaista tutkimusta ja lisäävän tieteellistä osaamista.

##### **Valvira:**

Valviran virkamiesten koettiin vastaavan esitettyihin kysymyksiin ja he jopa kehottavat ottamaan yhteyttä. Valvirasta kysytäänkin paljon tulkintaohjeita hankalampiin linjauksiin (esim. sähkötu-pakka, vesipiippukahvilat jne). Kuitenkin koettiin, että Valvira ei uskalla lausua kantaansa ja että virkamiehet toimivat liikaa median paineen mukaan. Toimintaroheutta kaivattiin lisää. Todettiin myös, että organisaatio on aivan liian kevyt, vain muutama henkilö, jolloin heillä ei riitä resursseja auttaa ja ohjata kuntia. Usein päädyttiinkin kysymään neuvoa ja kokemuksia muista kunnista.

##### **Tukes**

Tukesista koettiin kuntien saavan hyvää informaatiota mm nettisivujen kautta. Kuitenkin todettiin, että jotain tiettyä asiaa kysyttäessä harvoin saatiin vastauksia ja siksi harvoin kysytään.

#### 4.2.3 Valtiollistamisen vaikutukset käytännön työhön, työnjakoon, erikoistumiseen?

Vaikutusten arveltiin olevan sekä positiivisia että negatiivisia. Yleisesti arveltiin valvonta-alueiden laajenevan, matkojen pite-  
nevän ja valvonnan harvene-  
van. Pienet kohteet voisivat jäädä kokonaan ilman valvontaa.

Toimipisteverkoston kattavuus, toiminnan paikallisuus sekä paikallistuntemus ja toimijoiden tuntemus katsottiin tärkeiksi säilytettäviksi arvoiksi, samoin asiakasläheisyys ja –lähtöisyys. Todettiin, että mahdollisen uudelleenorganisoinnin painopiste pitäisi olla siinä, että asiakkaalle toiminta olisi nopeampaa, helpompaa ja yksinkertaisempaa. Jos päätöksenteko katoaa liian kauas, toiminta kärsii ja sidosryhmät etäännyvät. Pelättiin myös, että operatiivinen toiminta häviää kulttuurien yhteentörmäyk-  
sessä ja muodostuu niin sanottu tekijät vs. pohtijat -jaottelu. Todettiin myös, että lähellä olevia esimiehiä tullaan kuitenkin tarvitsemaan jatkossakin. Ihmiset myös pääsääntöisesti haluavat tehdä töitä kotiseudullaan. Toisaalta ympäristöterveydenhuolto voisi saada enemmän auktoriteettia valtiollisena toimintana. Todettiin myös, että toimialalla lainsäädäntö ohjaa hyvin pit-  
källe toimintaa. Työ ei välttämättä muutu mitenkään, vaikka työnantaja vaihtuisikin.

##### Erikoistuminen

Työn mielekkyyden ja osaamisen arveltiin voivan kärsiä, jos sektorit kapenevat nykyisestä. Toisaalta keskittyminen tiettyihin sektoreihin helpottaa työtä. Useassa yksikössä oltiin sitä mieltä, että erikoistuminen on nyt toteutettu sopivasti yksikön sisällä.

Joissain yksiköissä kuitenkin maantieteelliset ja muut reunaehdot rajoittivat erikoistumismahdollisuuksia. Pohdittiinkin, että jos olisi enemmän mahdollisuuksia, erikoistuminen voitaisiin hoitaa niin, että eri henkilöt hoitaisivat eri sektoreita kokonaan. Esimerkiksi voitaisiin tehdä isommalla alueella yhteistyötä niin, että esimerkiksi yksi henkilö hoitaisi lihantarkastuksen, toinen laitostenvalvonnan jne. Tällöin työnjako voisi olla joustavampaa ja pelivaraa enemmän.

##### Yhdenmukaisuus

Todettiin kunnissa olevan nyt kovin erilaiset resurssit ja tulkin-  
nat. Valtiollistaminen voisi siis lisätä kohteiden samanarvoista kohtelua. Toisaalta valtion ohjaus koettiin nyt jo niin tiukaksi, että vaikka teknisesti yhteinen riskinarviointi voisi yhtenäistää valvontaa, käytännössä ehkä ei kuitenkaan.

Yhtenäinen näkemys oli, että ohjeet tulisi saada suoraan ylem-  
mältä taholta. Jos moniportaisuus poistuisi, ohjeistus voisi yhdenmukaistua. Nyt jokainen yksikkö tulkitsee omalla lain-  
säädäntöä omalla tavallaan ja Avi omalla tavallaan. Positiivista olisi, jos ohjeet, lomakkeet, riskinarviointi ja maksut todella yhtenäistyisivät.

##### Hallinto ja ohjaus

Hallinnon jakautuminen ja päällekkäisyys koettiin ehdottomasti ratkaistavaksi asiaksi. Muistutettiin Valtiontalouden tutkimus-  
viraston raportin kuudesta suosituskohdasta. Nyt tulisi miettiä, mitkä niistä poistuvat, jos toiminta valtiollistetaan? Kuten myös, miten saadaan painopistettä ennaltaehkäisyyn?

Valtiollistamisen edellytyksenä tulisi olla hallinnon selkeä li-  
tistytminen ja ohentuminen. Vastuuketjujen lyheneminen voisi lisätä toiminnan yhdenmukaisuutta ja suoraviivaisuutta. Asian-  
tuntemus myös lisääntyisi, jos maallikot (poliitikot) jäisivät pois päättämästä. Samoin käytännön työhön arveltiin voivan jäädä enemmän työaikaa, jos ylimääräiset portaat jäisivät pois. Ehdotettiin esimerkiksi mallia, jossa olisi elintarvikevalvonnassa 10 aluepäällikköä ja paikalliset tarkastajat kunnissa.

Toisaalta pelättiin, että valtiolla voi olla tiukempi valvonta ja työtahti sekä huomattavasti kovemmat tulostavoitteet. Ongel-  
maksi koettiin myös tietojärjestelmien toimimattomuus, virheet ja päällekkäisyys raportoinnissa. Tähän ongelmaan toivottiin yhteisesti ratkaisua.

##### Taksa

Maksutaksan arveltiin yhdenmukaistuvan. Valtiollistamisen yhtenä riskinä pidettiin kuitenkin sitä, että pienille yrittäjille muo-  
dostuvat kohtuuttomat kustannukset. Erityisesti yhden ihmisen yritykset ja sivutoimiset yrittäjät kärsivät nyt jo byrokratiasta ja liiallisista vaatimuksista. Taksan toivottiin olevan ennemmin kiinteä eikä työajan mukaan muodostuva. Nyt ohjeaikojen tarkastuksille koettiin olevan aivan liian alhaiset. Paremmaksi vaihtoehdoksi koettiin mm se, että maksut määräytyisivät tuo-  
tantomäärien eikä ajankäytön mukaan. Tupakkavalvonnassa koettiin erityisen positiiviseksi se, että maksujen määräytymisen perusteet on ohjattu tarkemmin kuin muilla sektoreilla.

Taksan suuruus jakoi mielipiteitä. Joissain yksiköissä oltiin eh-  
dottomasti sitä mieltä, että maksut eivät voi enää nousta. Toisissa taas koettiin, että taksa on nyt melko alhainen, ja voisi noustakin. Erityisesti maaseudulla pelättiin, että valtakunnallinen taksa ei enää huomioisi seudun alhaisempaa palkkatasoa, jolloin yhtenäiset maksut muodostuisivat kohtuuttomiksi joillain alueilla. Kuitenkin todettiin, että valtakunnallinen keskitaso varmasti löytyisi.

#### 4.2.4 Valtioistamisen mahdolliset vaikutukset eläinlääkäripraktiikkaan, potilas- ja virkatyöhön?

Valtioistamisen todennäköisimpänä vaihtoehtona pidettiin mallia, jossa praktiikka siirtyisi yksityisille ja virkatehtävät jäisivät valtiolle. Suurimpana haasteena tässä mallissa pidettiin päivystyksen turvaamista. Erityisesti syrjäseudulla ja pitkien etäisyyksien alueella yksityispraktiikka ei välttämättä kannata eikä tekijöitä ostopalvelulla löydy päivystyksiin. Suurten kaupunkien ja etenkin Etelä-Suomen alueella taas todettiin markkinoiden hoitavan tilanteen. Eläinsuojelutehtävien ja muiden akuuttien virkatehtävien hoitaminen päivystysaikaan koettiin myös ongelmalliseksi, mikäli praktiikka olisi kokonaan yksityistä. Osalla väestöä ei olisi varaa hoitaa lemmikkejään, jos toiminta olisi yksityistä. Yksityispuolelle siirtyvät eläinlääkärit voisivat myös viedä potilaat mennessään.

Potilastyön ulkoistaminen kokonaan yksityissektorille nähtiin kuitenkin mahdollisena. Uhkana tässä mallissa pidettiin myös hintatason nousua sekä palvelujen heikkenemistä ja karkaamista entistä kauemmaksi kuntalaisista toimipisteiden vähentymisen myötä. Todettiin kuitenkin, että tämä voisi tuoda synergiaetuja ja tehostaa toimintaa. Toisaalta nykytilannetta pidettiin erittäin kustannustehokkaana ja kokonaisuuden kannalta järkevänä. Kokonaistietämys omasta alueesta ja asiakkaista koettiin tärkeänä myös virkatehtävien kannalta.

Nykyinen, osittain ammatinharjoittamiseen perustuva kunnan-eläinlääkärijärjestelmä koettiin mahdottomaksi toteuttaa, mikäli eläinlääkintähuolto valtioistettaisiin. Väistämätön seuraus olisi kokonaispalkkaukseen siirtyminen esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti. Tällöin palkkataso olisi terveyskeskuslääkäreiden tasolla ja kustannukset nousisivat huomattavasti nykyisestä.

Eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan välinen yhteys koettiin tärkeäksi ja sen turvaamista jatkossakin pidettiin oleellisena. Myös yhteyden säilyttäminen kansanterveyteen ja terveydenhuoltoon koettiin tärkeäksi. Erityisesti eläintautivalvonta ja zoonoosit nähtiin osa-alueena, jolla on tiivis yhteys myös humaniterveydenhuoltoon. Tehtävien vaihtelua ja yhdistelyä pidettiin tärkeänä myös työssäjaksamisen ja mielekkyyden säilyttämisen kannalta.

Mikäli ainoa muutos olisi työnantajan vaihdos, ei tällä nähty olevan suurta vaikutusta käytännön työhön. Esille nousi myös ajatus erillisen eläinlääkintähuoltoyksikön perustamisesta suoraan Eviran alaisuuteen.

#### 4.2.5 Valtioistamisen edut ja haitat

##### *Mitä etua mahdollinen valtioistaminen toisi omaan työhösi tai yksikön toimintaan?*

Selkeimpänä etuna nähtiin mahdollinen valvonnan tasapuolistuminen ja yhdenmukaistuminen sekä valvonnan muuttuminen entistä enemmän ulkopuolisen, puolueettoman tahon toteuttamaksi. Tietojärjestelmien kehittäminen ja yhdenmukaistaminen koettiin keskeisimmäksi asiaksi, joka voisi tuoda sekä ajansäästöä että resurssien säästöä, jos esimerkiksi valvontakohteiden tiedot siirtyisivät suoraan paikasta toiseen.

Tällä hetkellä koettiin olevan liian monta ohjaavaa tahoa ja ohjauksen siksi olevan sekavaa. Kunnallista "väliporrasta" eli toimielinkäsittelyä ja muuta kuntatason päätöksentekoa ehdotettiin jätettäväksi kokonaan pois ja ohjausta siirrettäväksi alueelliseksi, jolloin yhdenmukaisuus lisääntyisi. Pohdittiin myös, että vastuuketjujen lyheneminen voisi suoraviivaistaa toimintaa, asiat nopeutuisivat ja tyhjäkäynti välistä jäisi pois. Tärkeimmäksi asiaksi koettiin se, että valvonnan linja tulisi "ylhäältä" ja kentällä joka puolella toteutettaisiin tätä linjaa yhdenmukaisesti. Tällöin myös valitukset kuntien erilaisista vaatimuksista poistuisivat.

Elintarvikevalvontaan ehdotettiin laajempia alueita, joilla olisi yhdenmukaiset suunnitelmat. Joissain asiakokonaisuuksissa voisi olla valtakunnalliset asiantuntijat. Keskittäminen voisi myös auttaa valvontatarpeen järkevässä määrittelyssä. Eläinlääkintähuollossa arveltiin yhteisvastaanottojen yleistyvän entisestään. Tässä kehityssuunnassa nähtiin olevan sekä hyviä että huonoja puolia.

Todettiin myös, että monessa maassa on hyvin toimiva valtiollinen systeemi. Eniten toimivuuden koettiin riippuvan siitä, kuinka paljon päätös- ja tulkintavaltaa jää edelleen kunnille.

##### *Minkä koet suurimmaksi uhaksi valtioistamisessa?*

Selvästi eniten pelättiin toimipaikkojen vähenemisen kautta syntyvää matkojen pitenemistä ja paikallistuntemuksen vähenemistä. Tämän katsottiin olevan haitallista sekä työntekijöille (enemmän aikaa matkoihin, työ tylsistyy) sekä asiakkaille (palvelut karkaavat ja paikallistuntemus heikkenee).

Pohdittiin myös, että kuntalaisten asiointi voi vaikeutua. Toiminta on kuitenkin todella lähellä arkielämää: päiväkotit ovat homeissa, jauheliha on huonoa jne. Paikallisia erityispiirteitä voi olla vaikea huomioida valtakunnallisesti. Myös aito lähidemokratia ja päätöksenteko koettiin tärkeiksi, samoin yhteistyöverkostojen säilyttäminen. Pelättiin myös, että lopulta voisi käydä kuin Kelalla jolloin asian käsittelijä voisikin olla ihan toisella puolella Suomea. Uhkakuvana nähtiin myös se, että eri sektorit eriyttäisiin omiin virastoihin ja tarkastettaisiin kohteita vain yhden viraston ja lain puitteissa liian kapea-alaisesti. Tällöin työ muuttuisi liian kapea-alaiseksi ja yksitoikkoiseksi.

Ylipäänsä todettiin minkä tahansa muutoksen jälkeen vievän aikaa, ennen kuin toiminta taas asettuu ja tulokset alkavat näkyä. Uuden systeemin saamisen toimintaan arveltiin vievän monta vuotta. Tähän ei oltu kovin halukkaita, sillä muutoksia on viime vuosina ollut toistuvasti. Oman työn säilymisestä oltiin huolissaan etenkin, kun säästöpainetta on joka puolella. Pelättiin, että henkilöresurssit voivat vähentyä, kun taloudelliset näkymät ovat huonot. Myös paikallisjohdon roolia pidettiin tärkeänä ja säilytettävänä. Suurta huolta aiheutti myös mahdollinen byrokratian lisääntyminen ja ns. turhan työn (kokoukset, palaverit, raportointi) lisääntyminen. Uhkana nähtiin myös veroviraston malli, jossa vuoden alussa täytyy tietää jokaisen työntekijän koko vuoden suunnitelma. Tarkastustavoitteiden radikaalia nousua pelättiin myös sekä päällekkäisyyksien syntymistä, kuten esimerkiksi ensisaapumisvalvonnassa.

Suurimpana ongelmana pidettiin tilannetta, jossa toiminta valtiollistetaan vain osittain. Tässä nousi jälleen esille tukipalvelujen kohtuuttoman laajaksi koettu rooli. Tukipalvelujen suuren osuuden koettiin syövän sekä ajallisia että taloudellisia resursseja varsinaiselta substanssilta. Osittaiseen valtiollistamiseen liittyen arveltiin kustannukset nousevan entisestään, jos tukipalvelut hajautetaan.

Eläinlääkintähuollon osalta suurimmaksi kysymykseksi nousi jälleen päivystyksen järjestäminen. Erityisesti pohdittiin kustannusten nousua osana muutosten mukanaan tuomaa tarvetta siirtyä kokonaispalkkaukseen sekä yksityiseläinlääkäreiden riittävyttä ja halukkuutta päivystyksiin.

#### 4.2.6 Valtiollistamiseen liittyvä prosessi

##### ***Mikäli valtiollistamista lähdetäisiin toteuttamaan, mitä tulisi erityisesti huomioida tässä prosessissa?***

Erityisen tärkeänä pidettiin realistista kustannusten huomioimista nyt ja tulevaisuudessa. Toivottiin myös syvällistä pohdintaa siitä, mitä muutos todella tarkoittaisi asiakkaille, kuntalaisille ja yrityksille? Miten kunnallinen itsehallinto ja perustuslaki suhteutetaan asiaan? Entä miksi työtä ylipäätään tehdään ja mikä merkitys käytännön valvonnalla todella on? Muistutettiin myös, että usein keskitytään liikaa pohtimaan rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia näiden kysymysten sijaan.

Paikallisten yhteistyötahojen säilymisestä huolehtimista pidettiin samoin tärkeänä, erityisesti nousivat esille ympäristönsuojelu, joka monessa kunnassa kuuluu samaan yksikköön sekä terveydenhuollon yhteys. Terveiden edistäminen ja ennaltaehkäisy nähtiin keskeisenä osana ympäristöterveydenhuoltoa verrattuna muihin ns. lupaviranomaisiin. Tätä näkökulmaa toivottiin tarkasteltavan erityisen huolellisesti.

Myös johdon roolin selvittäminen nähtiin oleellisena. Nyt koettiin toimialan johdon olevan hajautettua ja syötteitä tulevan monelta suunnalta. Liiallista hajauttamista ja eriyttämistä ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Palkkojen ja koulutusvaatimusten harmonisointi ja huomiointi nähtiin haastavana kokonaisuutena.

Paikallistuntemuksen, paikallisten toimipaikkojen ja työntekijöiden säilyttämistä pidettiin samoin tärkeänä. Yksiköt eivät saa kasvaa liian suuriksi tai olla liian kaukana, jolloin paikallisten viranhaltijoiden ääni ei enää kuulu. Käytännön toimipisteiden sijoittelu, maantiede ja välimatkat sekä kielikysymykset tulee myös huomioida. Tukipalvelujen saatavuus ja paikallistuntemus niiden osalta nähtiin myös tärkeänä. Toivottiin myös, että muutoksen tavoitteena olisi käytännön työn asettaminen ykkössijalle.

##### ***Minkä näet suurimmaksi riskitekijäksi muutostyölle?***

Ensimmäisenä huolena oli luonnollisesti se, miten omalle työle käy: mihin sijoitetaan, säilyykö työ, kuka on esimies, mitä tehdään ja missä? Tähän toivottiin erityisesti riittävän ajoissa annettua tietoa, vaikutusmahdollisuuksia ja työntekijöiden huomiointia prosessissa. Samoin todettiin, että resurssit, talous jne. on mietittävä etukäteen, koska kentälle tulee valtava myllerrys organisaatiouudistuksen myötä. Koettiin raskaana jatkuvat muutokset ja uudistukset tai niiden selvittäminen ja tämän vaikutukset käytännön työhön ja asiakkaisiin. Normaalityöntekijöiden palaamisen arvioitiin kestävän useita, jopa viisikin vuotta.

Byrokratian lisääntymistä pidettiin yhtenä pahimmista uhkista: jäädäänkö pieneksi palaseksi ja onohdutaan. Erilaisten toimintakulttuurien yhdistäminen nähtiin joka tapauksessa haastavana. Tärkeänä pidettiin, että jo suunnitteluvaiheessa on mukana riittävästi osaamista ja näkemystä käytännön työstä. Vaikutusmahdollisuudet omaan työhön tulisi myös säilyttää ja jättää myös riittävästi pelivaraa akuuttien tilanteiden, sairastumisten ynnä muiden vastaavien tilanteiden varalta. Toivottiin myös entistä enemmän joustoa työn tekemiseen, mm. etätömahdollisuutta.

Asiakkaiden riittävää tiedottamista pidettiin myös tärkeänä. Todettiin, että vieläkin asiakkaat eivät aina ymmärrä, miksi tullaan eri kunnasta. Eläinlääkintähuollon asiakkaille taas ei ole tärkeää mikä on taustaorganisaatio, vaan he haluavat tutun ja turvallisen eläinlääkärin ja mahdollisuuden valita hoitava eläinlääkäri. Myöskään tarkastaja ei saa samassa kohteessa vaihtua koko ajan.



## 4.2.7 Nykytilanteen ja tulevaisuuden haasteet

### *Mikä on haastavinta työssäsi tällä hetkellä?*

Yleisimmin suurimpana haasteena pidettiin kohtuuttomaksi koettua tiedonkeruuta ja raportointia. Erityisesti tietojärjestelmien toimimattomuus ja päällekkäisen tiedon keruu koettiin turhauttavaksi. Myös tiedonkeruun liiallinen yksityiskohtaisuus, kohtuuton työmäärä ja se, että kaikkea ei saa irti järjestelmistä vaan tiedot joudutaan keräämään käsin jälkikäteen, mainittiin ongelmallisina. Tiedonkeruujärjestelmiä pidettiin kotikutoisina ja epäiltiin, että keskushallinnon tasolla ei edes tiedetä, mitä järjestelmät vaativat tai antavat.

Suurena osassa haastateltuja yksiköitä haasteeksi nousi edelleen myös resurssipula ja liiallinen työmäärä. Koettiin suurta riittämättömyyttä ja yleisin toivomus oli, että ehtisi tehdä työnsä hyvin. Turhauttavaksi koettiin myös se, että tietää jo valmiiksi, ettei ole mahdollisuutta saavuttaa asetettuja tavoitteita. Asiakkaiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen kaivattiin myös enemmän aikaa. Ongelmien syyksi esitettiin mm sitä, että kukaan ei katso toimialan kokonaisuutta.

Suurena haasteena pidettiin myös keskushallinnon ohjaukseen liittyviä asioita. Ohjaus koettiin riittämättömäksi ja epäselväksi, ohjeet hankaliksi ja tulkinnanvaraisiksi. Viranhaltijoiden koettiin jäävän kunnissa liikaa yksin. Pohdittiin teollisuuden lobbauksen näkymistä väärinä kompromisseina, vaikka vastuu viimekädessä on aina kunnallisilla viranhaltijoilla. Myös AVlen laskutus ja siihen liittyvä paperityö koettiin turhauttavaksi ja liian työlääksi ja aikaa vieväksi. Ohjeiden lisäksi haastaviksi koettiin myös lainsäädännön runsaus ja jatkuvat muutokset sekä henkilökunnan osaamistason säilyttäminen. Julkisten asiakirjojen todettiin myös antavan liian ruusuisen kuvan todellisuudesta.

Suurta huolta aiheutti myös kohteiden ja yrittäjien epätasa-arvoisuus sekä vaihtelevien vaatimusten ja tulkintojen että erilaisten maksutaksojen ja resurssien jakautuminen. Erityisesti elintarvikevalvonnassa esimerkiksi Oivan suhteen todettiin olevan paljon erilaisia tulkintoja. Jopa siinä, kuuluuko joku kohde lainkaan valvonnan piiriin, todettiin olevan vaihtelua naapurikuntien välillä.

Asiakastyö koettiin myös joissain tilanteissa haastavaksi. Erityisesti ns. hankalat asiakkaat, lakimiesten kanssa toimiminen, oikeuskäsittelyt ja suuret taloudelliset vaikutukset koettiin haastaviksi etenkin sisäilma-asioissa. Hankalaksi todettiin myös se, että asiakaspalvelun ajoittain suurikin määrä ei näy missään, mutta vie silti paljon aikaa. Erityisesti asumisterveysasioissa toivottiin valtakunnallista neuvontapuhelinta. Paikallisia esille nousseita haasteita olivat mm muiden viranomaisten kanssa toimiminen, esimiestoiminta, kunnallinen päätöksenteko sekä tarve kirjoittamis- ja asiakirjojen lukemisrauhalle.

### *Mitkä näet ympäristöterveydenhuollon suurimpina haasteina viiden vuoden aikajänteellä?*

Asiakastyön luonteen muuttuminen koettiin merkittävämpänä tulevaisuuden haasteena. Asiakkaat ja erityisesti pienyritykset kaipaavat paljon nykyistä enemmän neuvontaa ja tukea. Samaan aikaan valvutuneiden kuluttajien määrä lisääntyy ja omista oikeuksista kiinnipitäminen voimistuu. Myös oikeudellisen neuvonnan ja muun tuen tarpeen arveltiin kasvavan kaikilla sektoreilla ja tätä kautta myös viranhaltijoilla, jotka eivät voi olla oikeudellisten asioiden asiantuntijoita. Tulevaisuudessa arveltiin myös olevan tarvetta tarvittaessa järjestettävälle kriisiavulle epidemioiden tai onnettomuuksien yhteydessä. Myös vastuukysymysten nähtiin korostuvan entisestään. Media ja julkisuus liittyivät myös tulevaisuuden lisääntyviin haasteisiin.

Säästöpainet ja resurssien väheneminen entisestään nähtiin myös selkeänä tulevaisuuden uhkakuvana. Kuntien kiristyneen talouden pelättiin johtavan siihen, että asukasluvun lisääntymässä henkilöstömäärä ei kuitenkaan lisäänty eikä virkoja voida täyttää. Suunnitelmallisen ja ennaltaehkäisevän työn osuuden pelättiin vähenevän ja ostopalvelujen ja ulkoistamisen lisääntyvän. Nähtiin myös tarvetta valvonnan priorisoinnille ja valtakunnallisesti yhtenäisen riskinarvioinnin kehittämiseksi, jolloin vähäriskiset kohteet voitaisiin avoimesti jättää valvonnan piiristä pois. Terveysvaarojen arveltiin tulevaisuudessa jakautuvan alueellisesti epätasaisemmin kuin nyt.

Merkittävänä tulevaisuuden kannalta nähtiin myös se, mihin lokeroon pieni nappula pudotetaan? Tämän nähtiin vaikuttavan siihen, mihin suuntaan työn sisältöä ohjataan (kansanterveys, ennaltaehkäisy vai sakotustyyppinen lupaviranomaistoiminta).

Seuraavat haasteet nähtiin toimialakohtaisesti:

#### **Terveydensuojelu:**

- Koulujen ja päiväkotien korjausvelka kasvaa koko ajan. Koulujen yhdistäminen ja ylitäyttö aiheuttavat entistä enemmän terveyshaittoja.
- Talousvesi on haavoittuva ja voi aiheuttaa äkillisiä ongelmia
- Lausunnot lisääntyvät koko ajan ja ovat kuitenkin maksuttomia,
- Valvonnan kohdentaminen niille osa-alueille, joissa on todettu/tutkittu aiheutuvan eniten terveyshaittaa.
- Sisäilmaongelmat muuttuvat yhä haastavimmiksi oikeuskäsittelyineen

#### **Elintarvikevalvonta:**

- Oivan ja muun valvonnan yhdenmukaistaminen
- Epidemiat ja sairastuvuus tulevat lisääntymään halpatuotteiden yleistymisen myötä, jolloin petokset ja huono laatu lisääntyvät.
- Lähiruoka-ajattelu laajenee ja riskialtis käyttäytyminen lisääntyy, jolloin valvontapaine kasvaa
- Vapaakauppasopimuksen tullessa voimaan yritysten vaikutusvalta lisääntyy

- Yksityiskohtainen valvonta heikentää todellisiin ongelmiin puuttumista, kun samaan aikaan joillain sektoreilla asiat ovat todella huonosti
- Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien osuus lisääntyy, asiakkaiden vaatimukset kasvavat
- Hygieniaoppi ei ole riittävä, tarvitaan lisää ja laajempaa koulutusta ja osaamista. Voimassaoloaika tulisi muuttaa rajalliseksi.
- Pienimuotoinen yrittäjyys tulee lisääntymään, valvonnan tarve niissä vähenee mutta osaamisen tarve lisääntyy

#### **Eläinlääkintähuolto:**

- Tuottajien määrä vähenee uhkaavasti, voi olla että elintarviketuotanto Suomessa jopa vaarantuu
- Yhdenmukaisten ja vertailtavien mittareiden laatiminen
- Hankalat asiakkaat ja tapausten mutkistuminen eläinsuojeluvalvonnassa aiheuttavat kuormituksen lisääntymistä

#### **4.2.8 Yhteenveto keskustelutilaisuuksista**

Yleisesti ottaen viranhaltijat suhtautuivat mahdolliseen organisaatiomuutokseen melko neutraalisti. Yhteinen toteamus oli, että organisointitavasta ja taustaorganisaatiosta riippumatta ratkaisevaa on, miten toiminta on järjestetty. Toistuvasti muutoksiin on jo jollain tavalla totuttu, eikä mahdollista uutta muutosta pidetty mahdottomana toteuttaa, vaikka sen toteutuessaan arveltiin heikentävän toiminnan laatua ja tehokkuutta useiden vuosien ajaksi. Kuitenkin koettiin, että toiminta kentällä on nyt olosuhteisiin nähden sujuvaa ja tehokasta, eikä kenttätöiden muutokselle nähty varsinaisesti mitään tarvetta.

Pääosa viranhaltijoista toivoo, että ympäristöterveydenhuoltoa käsiteltäisiin kokonaisuutena, koska käytännön yhteistyö ja siitä saatavat synergiaedut ovat kuitenkin huomattavia. Mahdollisen eriyttämisen katsottiin hajottavan toimiva yhteistyö ja hankaloitettavan kuntiin jäljelle jäävien, pienempien sektoreiden toimintaa. Paikallisuuden säilyttämistä pidetään tärkeänä. Paikallisuus nähdään etuna sekä lyhyiden välimatkojen että paikallistuntemuksen (asiakkaat, olosuhteet, yhteistyösuhteet) osalta. Myös johtamisessa tulee säilyttää riittävä paikallistuntemus.

Mahdolliseen organisaatiomuutokseen lähdetessä tärkeänä nähdään riittävän realistinen ja käytännönläheinen osaaminen jo suunnitteluvaiheessa. Toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointiin halutaan selkeitä lukuja ja dataa. Myös toimialan ohjaukseen kaivataan enemmän käytännönläheistä osaamista. Suurimmat pelot kohdistuvat omaan työhön (työn säilyminen, sijoituspaikka, vaikuttamismahdollisuudet, työnkuvan kaventuminen, matkojen piteneminen), asiakaspalvelun heikkenemiseen (valvonnan vähentyminen, pitkät välimatkat, liian kaukainen ohjaus ja päätöksenteko) sekä turhan byrokratian lisääntymiseen. Muutoksessa nähdään myös mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen. Erityisesti mahdollisuudet toiminnan yhdenmukaistamiseen, ohjauksetjujen suoraviivaistamiseen, erikoistumisen

lisäämiseen sekä tietojärjestelmäongelmien poistamiseen koetaan positiivisina. Kuitenkin näihin toivotaan muutoksia joka tapauksessa, vaikka toiminnan organisointi säilyisikin ennallaan. Pääasiallisten ongelmien siis koetaan olevan muualla kuin kenttätöiden tasolla.

Suurimmiksi haasteiksi työssä koetaan tällä hetkellä keskushallinnon, toiminnan ohjauksen ja tiedonkeruun ongelmat. Näiden koetaan kuormittavan työntekijöitä kohtuuttomasti. Myös riittämättömät resurssit, kiire ja asiakastyön lisääntyvät haasteet ovat merkittäviä kuormitustekijöitä. AVlen tuki- ja ohjausrooli koetaan ristiriitaisena ja riittämättömänä kun taas keskusvirastojen nähdään olevan jo liian kaukana käytännön työn tekemisestä.

### **4.3 Haastattelut koskien Tanskan, Norjan sekä Ruotsin elintarvikevalvontajärjestelmiä**

Haastatteluvierailut Tanskaan, Norjaan ja Ruotsiin tehtiin keväällä maaliskuun ja huhtikuun 2015. Tavoitteena oli Norjan ja Tanskan osalta selvittää motiivit valtiollistamisprosessiin lähtemiseen, muutosprosessin haasteet ja tärkeimmät huomioitavat seikat sekä nykyjärjestelmän toimivuus. Ruotsissa oli tarkoituksena keskustella tämän hetkisen valvontaorganisaation toimivuudesta sekä siitä, miksi koko elintarvikevalvonnan valtiollistamiseen ei ole Ruotsissa päädytty ryhtyä, vaikka asiaa on selvitetty ja siitä on käyty keskustelua.

#### **4.3.1 Tanskan elintarvikevalvontajärjestelmä**

Tanskassa, 20.3.2015, vierailukohteena oli Fødevarestyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet ja haastateltuina Finn Clemmensen sekä Kenny Larsen.

##### **Motiivit uudistukselle**

Tanskassa motiivina elintarvikevalvonnan uudistukselle oli, että paikallisen tuotannon laajetessa, oli valvonnankin mukaututtava kattamaan laajemmalle leviävä elintarviketuotanto ja -jakelu. Valtiollisen valvonnan kautta pystyttiin mahdollistamaan kokonaisuuden hallinta ja pääsemään eroon paikallispolitiikan vaikutuksesta valvontatyöhön, jolloin valvonta myös tasapuolistui. Ennen uudistusta myös laboratorionäytteiden tutkiminen oli eritasoista, sillä kunnallisten laboratoriorien analyysimahdollisuudet olivat hyvin vaihtelevia. Koettiin, että valvojien lainsäädännön tuntemus oli vaihtelevaa, joten myös valvonta itsessään oli hyvin epätasaista. Hallintomenettelyssä oli suuria puutteita ja siten myös päätösten pitävyydessä oli ongelmia. Valvonnan ongelmia voitiin hahmottaa esimerkiksi elintarvikevälitteisiin epidemioihin liittyvissä tapauksissa, joissa samankaltaisissa tapauksissa toimenpiteet vaihtelivat toimijalle annetuista suullisista huomautuksista rikosilmoituksiin. Elintarviketurvallisuuteen liittyvät skandaalit ja yhteistyön puutteet lisäsivät painetta uudistaa järjestelmää. Maksujen keräämisessä oli myös merkittävää vaihtelua.

Tanskassa oli alun perin 32 valvonta-alueita. Jo tuolloin oli tarjolla kurseja ja ohjeistusta kansallisella tasolla, mutta tällä ei saatu haluttua vaikutusta toiminnan yhdenmukaistamiseksi. Ongelma ei ollut niinkään resurssien riittävydessä, vaan siinä, että valvojen työpanosta ei saatu kohdennettua oikein. Valvontaa ohjeistavana tahona oli tuolloin kolme eri ministeriötä, mikä osaltaan hankaloitti toimintaa ja ohjeistusta. Toimijoidenkin puolelta alettiin lopulta vaatia valtiollistamista.

Muutosta alettiin ajaa 1980-luvun loppupuolella ja 1990 alkoi muutoksen varsinainen työstäminen. Poliitikoille toimi motiivina se, että sekä tuottajat, toimijat ja kuluttajat vaativat uutta, tehokkaampaa ja yhdenmukaista järjestelmää.

### **Valtiollistamisprosessi**

Valtiollistaminen koski koko elintarvikeketjua, pois lukien kalastusalueet. Muutoksen alkuvaiheessa rehuvalvonta ei ollut mukana valtiollistamisprosessissa, mutta sekin liitettiin tähän myöhemmin. Valtiollistaminen oli kokonaisuudessaan laaja poliittinen prosessi, joka kesti kaiken kaikkiaan noin kymmenen vuotta. Hankkeen alkuvaiheessa järjestettiin useita yleisiä keskustelutilaisuuksia ja työstettiin raportteja sekä teollisuuden puolelta. Kunnat olivat olleet Tanskassa erittäin vahvassa asemassa, joten valtiollistamiseen ei niiden taholta suhtauduttu lähtökohtaisesti positiivisesti. Muutoksen mahdollisti kuitenkin poliittinen päätös valtiollistamisesta. Alkujaan valtiollistamisesta tehty päätös koski valvonnan uudelleenjärjestämistä 11 yksikössä. Organisaatiouudistusta valmistelevalta taholta oli tuolloin esittänyt toiminnan järjestämistä vain kuudessa yksikössä. Koska osa laboratorioista jäi uudistuksen myötä kuntiin osana muuta ympäristöterveydenhuoltoa, jouduttiin muutosvaiheessa myös investoimaan uusien laboratorioiden rakentamiseen. Tämä oli erittäin kallista ja osoittautui sittemmin huonoksi investoinniksi, kun laboratorioiden määrä väheni seuraavina vuosina, päätyen nykytilanteeseen vain kahteen kansalliseen laboratorioon.

Uudistus aloitettiin vuonna 1998 ja toiminta käynnistyi vuonna 2001, tuolloin vuoden myöhässä tavoitellusta ajankohdasta.

Koska elintarvikevalvonta siirtyi muun ympäristöterveydenhuollon jäädessä kuntiin, jaettiin työntekijät tehtävien mukaan niihin, jotka siirtyivät valtiolle ja niihin, jotka jäivät kuntiin. Kunnan ja valtion välillä oli eroja palkan suuruudessa, kunnalla palkkaus oli parempi, mikä hankaloitti käytännössä osaltaan henkilöiden siirtoa. Työntekijät saivat kuitenkin jatkaa entisellä palkallaan ja oletus oli, että viiden vuoden sisällä erot joka tapauksessa tasaantuisivat.

Muutoksessa oli tarkoitus panostaa yhteiseen tietojärjestelmään, mutta taloudellisen tilanteen vuoksi tätä varten sovittu rahoitus ei toteutunut odotetulla tavalla, joten tietojärjestelmän kehittäminen ei ollut niin ajantasaista muutoksen kanssa, kuin oli alun perin suunniteltu.

### **Organisaatiouudistuksen alkuvaiheet**

Aluksi valvonta hoidettiin 11 yksikössä, joissa jokaisessa oli oma johtajansa. Tehtävät jakautuivat kolmeen osa-alueeseen; eläinlääkintähuoltoon, elintarvikevalvontaan sekä laboratorioon. Yksiköissä oli toteutettava keskushallinnon ohjeistusta ja alueilta tulleet valitukset siirrettiin suoraan keskushallinnon käsiteltäviksi. Yksiköiden johtajilla oli kuitenkin mahdollisuus tehdä itsenäisiä päätöksiä. Yksiköiden johtajat tapasivat keskushallinnon kanssa kerran kuussa. Myöhemmin perustettiin myös oma yksikkö valituksille, joka on tiiviisti yhteydessä keskusviranomaiseen. Jokaiseen yksikköön palkattiin myös lakimies, joka toimi tarpeen mukaan valvontahenkilöstön tukena.

Organisaatiota vahvistettiin kuukausittaisen informaatiolehdellä avulla. Tämän lisäksi järjestettiin paljon kurseja ja eri elintarvikeryhmiä koskevia tilaisuuksia, ja tarkastajilta myös vaadittiin tietyn kurssimäärän suorittamista. Keskusvirastosta kierrettiin ohjeistamassa ja audittoimassa yksiköitä sekä keskusteltiin valvonnan toteuttamisesta. Valvontaa yhtenäistämään julkaistiin 10 tekijän lista toimintamalliksi, jota jokaisen valvojan tulisi valvontatyössään noudattaa. Myös näytteenotolle kuvattiin vastaavasti 10 periaatetta. Näiden toimien myötä voitiin todeta valvonnan alkavan yhtenäistyä. Yhtenä merkittävimmistä tekijöistä alkuvaiheessa oli se, että kaikki valvontaan liittyvät päätökset toimitettiin keskushallintoon, jossa voitiin niiden perusteella arvioida yksiköiden toimintaa ja yhdenmukaisuutta eri yksiköiden välillä.

### **Toiminta tänään**

Organisaatio on jaoteltu tällä hetkellä kolmeen toimialaan; elintarvikkeet ja rehut, eläinlääkintähuolto ja liha. Organisaatiossa työskentelee noin 1700 henkilöä. Koko maan elintarvikevalvontaa käsittelevä ryhmä keskustelee viikoittain; ryhmässä edustettuna organisaatiot National Veterinary and Food Administration, National Hygiene Association, Technical University sekä Health Ministry.

Laboratorioita vähennettiin asteittain 10-15 vuoden aikana. Vuonna 2014 niitä oli kolme ja vuonna 2015 enää kaksi. Valvontayksiköiden määrä väheni samoin; tällä hetkellä yksiköitä ("offices") on elintarvikepuolella viisi, eläinlääkintähuoltoyksiköitä kolme, lihantarkastuksessa yksi sekä rajavalvonnassa yksi. Näiden lisäksi on kaksi nopean toiminnan yksikköä ("task force").

Elintarvikevalvonnan käytössä on yhteinen tietokonejärjestelmä, josta voidaan tarkistaa tarvittava valvontatiheys. Järjestelmä on viety tarkkuudessaan yksittäisten toimijoiden tasolle. Järjestelmästä on tarkastajien saatavissa elektroninen suunnitelma, joka kertoo, mitkä kohteet tulisi tarkistaa seuraavaksi, sekä määrittää optimoidun ajoreitin näille tarkastuksille. Tarkastusten määrät ovat suurimmillaan Kööpenhaminassa, jossa tehdään 400-500 tarkastusta/tarkastaja/vuosi. Tarkastajat voivat lähteä kotoa käsin valvontakäynneille, ja heidän on käytävä toimistolla kerran kahdessa viikossa. Yhtenäinen tietojärjestelmä mahdollistaa sen, että tarkastuskäynneillä tiedot kirjataan suoraan koneelle

ja kotiin tultuaan tarkastajat laittavat koneen telakkaan, jolloin tieto siirtyy keskushallintoon. Näin tehtyjä suoritteita voidaan seurata yksikössä tai keskusvirastossa jopa päivittäin. Valvontayksikkö kerää datan ja sitä käytetään tehokkaasti valvonnan kehittämiseen.

Smiley- järjestelmän tarkastuksissa tavoitteena on tehdä "huonon hymyn" saaneisiin kohteisiin uusintatarkastus kahden kuukauden sisällä edellisestä, mikäli tehtävät muutokset eivät vaadi tämän pidempää aikaa. Tällä hetkellä noin 16 % annetuista hymy-tuloksista on huonoja.

Elintarvikevälitteisiä epidemioita käsittelee yksi yhteinen ryhmä, joka tiedottaa paikallistasolle. Laboratorioiden välillä on tietojärjestelmä, jonka kautta tieto epidemioihin ja epidemiaan liittyviin mikrobikantoihin liikkuu tehokkaasti.

### **Vaikutukset paikallisella tasolla**

Paikallistuntemuksen säilymistä tai sen menettämistä ei ole koettu ongelmaksi. Paikallistuntemusta ei ylipäätään ole käsitelty tarpeena vaan taakkana. Perusteena on, että kyse ei ole vain paikallisesta valvonnasta, vaan sekä ihmiset että elintarvikkeet liikkuvat joka tapauksessa paljon. Lisäksi, mikäli paikallisen tason toimijoihin on tiivis yhteys, voi se vaikuttaa päätöksentekoon ja asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan, mikä voi vaikuttaa jopa häiritsevästi kilpailutilanteeseen. On myös hyvä vaihtaa kohteen tarkastajaa välillä. Valvonnassa on ohjeena, että tarkastajan tulee tutustua kahden vuoden ajalta tarkastuskohteen valvontahistoriaan ennen ensimmäistä tarkastuskäyntiä uutena tarkastajana. Valvonnan yhteneväisyys tarkastetaan puolestaan sisäisellä auditoinnilla.

Valvonnassa on myös säilynyt paikallistasolla yhteys muuhun ympäristöterveydenhuoltoon ja se toimii hyvin. Valvonnassa on nykyään parempi yhteistyö myös poliisin kanssa. Ainoastaan pienet yritykset ovat voineet kokea muutoksen heikennyksenä, mikäli ovat kokeneet hyötynsä henkilökohtaisesta suhteesta valvojiin, valvonnan ollessa kunnallista.

Valvonnassa työskentelee tällä hetkellä 4-5 henkilöä jatkuvasti petoksiin liittyvien asioiden kanssa. Petoksia on paljon; laitonta maahantuontia, teurastusta yms. koskien sekä pieniä että isoja yrityksiä.

### **Uudistuksen taloudelliset vaikutukset**

Muutosvaihe oli kallis, laboratorioiden rakentaminen vei rahaa, eikä tietojärjestelmiin investoitu tarvittavaksi katsottua rahamäärää. Tällä hetkellä valvonnan kustannukset ovat vähentyneet ja kustannusten seuranta parantunut. Aiemmin kunnat päättivät rahan käytöstä eri valvontasektoreille ja elintarvikevalvontaan suunnatut taloudelliset resurssit siksi myös vaihtelivat paljon kuntien välillä. Nyt taloudelliset resurssit jakaantuvat valvonnassa tasapuolisesti.

### **Uudistuksen hyötyjen ja valtiollistamisprosessin arviointi**

Elintarvikevalvonnan koetaan kaiken kaikkiaan parantuneen uudistuksen myötä. Valvontaketjussa on nyt vähemmän päättäjiä ja järjestelmä on suoraviivaisempi. Sekä entisessä järjestelmässä yksiköiden esimiehinä toimineet henkilöt että elintarvikealan edustajien organisaatiot ovat antaneet positiivista palautetta valvonnan toimivuudesta. Myös kuluttajaorganisaatio näkee muutoksen hyvänä. Lisäksi valvontahenkilöstö on tyytyväisempää työhönsä, koska kokevat saavansa aikaan muutoksia ja työssään enemmän arvostusta. Paikallistasolla heikot pienet toimijat ja ravintolat olisivat tyytyneet alkuperäiseen järjestelmään, ilmeisesti siksi, että tuttujen valvojen kanssa oli ollut mahdollista sopia joistakin toimijakohtaisista erityisjärjestelyistä. Muutosta työstäneet henkilöt kokivat, että alun perin olisi ollut hyvä siirtyä suoraan yhden tason järjestelmään. Tuohon aikaan haluttiin kuitenkin jakaa vastuuta. Myös usean paikallisen organisaation luominen on heidän näkemyksensä mukaan turhaa, koska matkustaminen on helppoa. Heidän näkemyksensä mukaan on parempi, että valvonnassa on keskitetysti asiantuntevaa porukkaa, jonka on mahdollista liikkua, kuin että osaamaton valvontahenkilöstö tekee valvontaa paikallisesti. Talousasiat vaativat erityistä panostusta ja päätöksentekijöiden tulisi huomioida, kuinka paljon muutos toteutusvaiheessaan tulee maksamaan. Tiedon levittäminen on erittäin tärkeää ja jalkautuminen yksiköihin kehittämään toimintaa.

Tehokas valvontatiedon keruu yhtenäisen tietojärjestelmän kautta mahdollistaa tiedon tehokkaan hyödyntämisen valvonnan suunnittelussa. Vuosikello tämän tiedon keräämisessä, prosessoinnissa ja hyödyntämisessä suunnitteluun on toimiva: Edellisen valvontavuoden tiedot analysoidaan seuraavan vuoden maaliskuuhun mennessä. Yksiköiltä kysytään maaliskuu-kesäkuun aikana, onko havaittavissa kenties jotain, joka tulisi huomioida seuraavan vuoden suunnitelmissa. Tämän jälkeen tehdään priorisointi ja kirjoitetaan suunnitelma. Nämä suunnitelmat lähetetään marraskuun ensimmäisenä päivänä elintarvike- ja rehupuolen yksiköihin, jolloin ne ovat yksiköiden käytössä hyvissä ajoin seuraavalle vuodelle.

Tulevaisuuden kehityskohteisiin liittyen tällä hetkellä pohditaan sitä, tarvitaanko kaikkia nykyisiä tarkastuksia ja mikä on tarkastusten teho? Organisaatio itsessään toimii hyvin, mutta datan hyödyntäminen voisi olla keskusvirastossa vielä tehokkaampaa. Myös teollisuudella on paljon tietoa; mitä jos valvonta saisi myös tämän tiedon käyttöönsä, vähenisikö tarkastusten määrä?

### 4.3.2 Norjan elintarvikevalvontajärjestelmä

Norjassa, 9.4.2015, vierailukohteena olivat Landbruks- og matdepartementet (Ministry of Agriculture and Food) sekä Mattilsynet. Näissä haastateltiin henkilöitä: Dag Halvorsen, Harald Gjein, Harald Ribe, Gunnar Hagen, Gudbrand Bakken, Kirstin Faerden sekä Rolf Gran.

#### Motiivit uudistukselle

Päämotiivina uudistukselle oli valvonnan kohdistaminen koko pelloilta pöytään -elintarvikeketjuun ja koko valvontaprosessin ja tehtävijaon selkeyttäminen. Norjan oli täytettävä EU:n lainsäädännön vaatimukset, jotta kaupankäynnille ei olisi esteitä. Toisaalta haluttiin myös luoda tehokkaampi ja yhdenmukaisempi järjestelmä. Paikallisella tasolla tarkastajien toiminta oli hyvin epäyhtenäistä; jotkut toimivat enemmän neuvonantajan roolissa kun taas toiset selkeästi viranomaisina. Valvonnasta tulneiden valitusten käsittely ei ollut yhdenmukaista ja kuntien resurssit valvonnan toteuttamiseen poikkesivat toisistaan. Paikallispolitiikalla oli mahdollista vaikuttaa valvonnan päätöksentekoon ja aiheuttaa osaltaan epäyhtenäisyyttä valvontatyöhön. Yhtenäisen ohjeistuksen toteuttaminen koettiin vaikeaksi, kun paikallisesti toimi yli 80 yksikköä ja 8 aluetta. Jo aiemmin oltiin eräät toiminnot, kuten lihantarkastus, tehty valtion maksamina mutta silti kunnallisella työvoimalla, mutta nämäkin haluttiin saada suoraan valtion tehtäviksi.

Elintarvikkeisiin, nimenomaan tuotantoketjun alkupäähän sekä rehuihin, liittyi kriisejä, jotka korostivat koko ketjun huomioimisen tärkeyttä. Valvontaa oli uudistettu jo 1980-luvun lopulla, mutta tällöin oli keskitytty nimenomaan elintarvikeketjun loppupäähän kohdistetun valvonnan hallinnolliseen muokkaamiseen.

Organisaatiossa haluttiin myös vähentää laboratorioden määrää, joita oli ennen uudistusta noin 70. Tavoitteena oli, että siirryttäisiin käyttämään kaupallisia laboratorioita sekä yleisiä valvontalaboratorioita. Varsinaisten organisaatiomuutosten lisäksi perustettiin nk. tieteellinen komitea päätöksenteon tueksi.

#### Valtiollistamisen prosessi ja tehdyt uudistukset

Uudistuksen toteuttamista varten ministeriöön palkattiin puolen vuoden ajaksi töihin henkilö, jolla oli työkokemusta sekä kunnan hallinnosta että valvontayksikön johdosta. Tällä henkilöllä oli hyvät suhteet paikallistasolle ja hän kävi puhelimitse keskusteluja tulevasta muutoksesta kaikkien 85 kunnan edustajan kanssa. Kunnan valvontahenkilöstön joukosta äänestetyt, valvojien yhdistyksen edustajat (3-4 hlöä) toimivat valvojien äänitorvena muutoksessa. He osallistuivat uudistuksen edistämiseen kun asiasta oli tehty poliittinen päätös. Haastatellut henkilöt korostivat, että ei riitä, että kyseisen tasoista muutosta valmistellaan työryhmissä, vaan tämä on tehtävä selkeänä poliittisena päätöksenä, ja saatava sille hallinnossa laaja kannatus.

Aiemmin oli ollut mahdollista valita kuntatasolla, miten valvontatyö hoidettiin ja yleensä toimittiin "lääkäri ympärillä". Kun uudistuksen yhteydessä oltiin perustamassa yhtä ohjaavaa organisaatiota (Mattilsynet), puhuttiin vielä terveysvalvonnan kokonaisuuden säilyttämisestä, mutta päädyttiin kuitenkin irrottamaan elintarvikevalvonta tästä omakseen, mikä koettiin sittemmin hyväksi ratkaisuksi.

Muutoksen yhteydessä tehtiin 3,5 valtion laitoksen yhdistäminen. Ohjaavia ministeriöitä oli aiemmin useita, mutta muutoksessa niiden määrä vähentyi kolmeen. Elintarvikelaboratoriotoiminta siirrettiin pois kunnista, mutta laboratoriotoiminta kuitenkin jatkui eräissä näistä mm. ympäristönäytteiden tutkimuksessa. Muutoksessa olikin jaoteltava työntekijät niihin, jotka siirtyisivät valtiolle ja niihin, jotka jäisivät kuntaan. Tutkittujen näytteiden määrä väheni samalla, kun omista laboratorioista luovuttiin. Tämä voi viitata siihen, että kunnallisia laboratorioita saatettiin ylläpitää ottamalla mahdollisesti ylimääräisiäkin näytteitä. Nyt laboratoriotutkimukset tehdään kansainvälisten yritysten laboratoriossa, ja näiden lisäksi on käytettävissä muutama kansallinen tutkimuslaitos.

Muutoksen yhteydessä perustettiin nk. tieteellinen komitea mm. hallinnon päätöksenteon tueksi. Komiteaan valitaan hakuprosessin kautta ja siinä voi olla myös ulkomaisia edustajia. Tutkimuslaitokset, jotka puolestaan saavat rahaa ministeriöltä, tuottavat tietoa tieteellisen komitean käyttöön.

Muutoksessa oli tarkoitus päästä 10 % säästöihin ja tällä näkökulmalla muutos voitiin myös perustella poliitikoille. Järjestelmän alkuvaiheessa syntyneitä kuluja katettiin erilaisin keinoin, mm. laitosten hyväksymiskustannuksin sekä erilaisin uusin veroin (mm. lihalle), jotka sittemmin poistettiin vuonna 2012. Kun valvonta siirrettiin valtiolle, vähennettiin kuntien rahoitusta noin 200 miljoonaa kruunua. Virastojen yhteenliittämiseen investoitiin 351 milj. kruunua. Investoidut summat on sittemmin siirretty pois elintarvikevalvonnasta. Koska alkuperäisenä tavoitteena oli parantaa tuottavuutta 10 %, valvonnasta vähennettiin 100 miljoonaa kruunua suhteellisen lyhyen ajan kuluessa valtiollisen toiminnan alkamisesta.

Yhteensä 13 eri lakia sulautettiin muutoksessa yhdeksi laiksi. Eläinten hyvinvointia käsittelevä lainsäädäntö pidettiin edelleen erillään.

Norjassa tehtiin perusteellinen pohjatyö muutoksen suunnittelussa. Vuotta aiemmin, kun muutos oli tarkoitus toteuttaa, alettiin käytännössä valmistella uutta organisaatiota. Vuoden aikana rakennettiin sisäinen organisaatio sekä IT-järjestelmät valmiiksi sekä luotiin uusi tehtävänjako. Kesäkuussa 2000 tehtiin päätös antaa toimivalta ryhmälle, joka työsti uudistusta. Tämä jakautui kuuteen eri osa-alueella työstävään alaryhmään, joka valmisteli muutokseen liittyvät asiat. Poliittinen prosessi alkoi noin vuonna 2001.

## Nykytilanne

Muutoksessa saatiin luotua yksi organisaatio, joka hallinnoi koko elintarvikeketjua; eläimiä, kasveja, rehua. Nykyisessä järjestelmässä on vahvemmin yhdistetty kansanterveyspuoli sekä eläinlääketieteellinen osaaminen, mikä korostuu mm. kansallisen tason elintarvikevälitteisten epidemioiden selvitystyössä.

Kolme ministeriötä hallinnoi tätä ketjua: Ministry of Health on vastuussa elintarvikkeista sen jälkeen, kun ne on prosessoitu. Sitä ennen tehtävää ohjaa Ministry of Agriculture and Food, mikäli on kyse maataloudesta ja Ministry of Trade, Industry and Fisheries, mikäli on kyse kalataloudesta. Kolmen ministeriön järjestelmä tuntuu tällä hetkellä toimivalta, vaikka rajanveto voi tietyissä kohdissa olla hankalaa ja aiheuttaa keskustelua. Poliittisesti tähän ei kuitenkaan haluta muutosta. Kokonaisuutta koordinoiva ryhmä tapaa kerran viikossa, mikäli on tarpeen. Yhteistyö on hyvää ja avoimuutta asioiden hoitamisessa pidetään erittäin tärkeänä.

Ennen vuotta 2004 oli olemassa alueellisia eläinlääkäreitä joiden työstä osa koostui eläinten hyvinvoinnin valvonnasta, mutta jotka tekivät myös yksityistä praktiikkaa, koska työtä ei ollut riittävästi täysiaikaista virkamiestyötä ajatellen. Uudistuksessa nämä eläinlääkärit otettiin Mattilsynetin työntekijöiksi, huolimatta virkamiestyön aiemmasta osa-aikaisuudesta. Nykyään kaikki eläinlääkäripraktiikkaa tekevät eläinlääkärit ovat yksityisiä. Päivystysaikaan on tavoitettavissa 120-160 eläinlääkärinä. Kunnalla on velvollisuus järjestää eläinlääkäripäivystys ja valtio subventoi tätä kunnille. Nämä eläinlääkärit tekevät päivisin töitä yksityispraktikkoina.

Alueen roolina on koordinoita ja järjestää tarkastusten tekeminen, auttaa keskusvirastoa tekemään ohjeistusta sekä toimia tiedonlähteenä. Alueiden henkilöstö, jolla on erityisosaamista, esim. kalataloudessa, voi olla tukena muille valvontaa tekeville henkilöille ja toimintaa tukee se, että tietyt tehtävät hoidetaan tiimeittäin. Alueet lisäksi keskustelevat keskenään vaikeista valvontatapauksista. Keskusviranomaisen käsittelee kaikki valitukset, mikä lisää tasapuolisuutta toimijaa kohtaan. Mattilsynetin pääjohtaja myös tapaa alueiden johtajat kerran kuussa Paikallisesti käytössä olevat erilaiset tietojärjestelmät saatiin yhtenäistettyä, kun vuonna 2010 otettiin käyttöön MATS-tietojärjestelmä, mikä on ollut erittäin tärkeä työkalu yhdistämässä valvontaa. MATS-järjestelmä on yhtenäinen tietokanta, johon menevät tiedot kaikista tarkastuksista. Tietojen saatavuutta hyödynnetään valvonnan suunnittelussa ja seurannassa jonkin verran, mutta silti koetaan, että kehitystarvetta vielä on. Laboratoriotiedot eivät tällä hetkellä päädy järjestelmään, mutta asian kanssa työskennellään parhaillaan, sillä kaikkien valvontaa koskevien tietojen saaminen yhtenäisesti järjestelmään olisi erittäin hyödyllistä.

Kaikki tarkastuksista saadut maksutuotot menevät ministeriöön. Tarkastuksista laskutetaan pari kuukautta jälkikäteen. Laskutuksen kohteina ovat lihan tarkastus, rajatarkastus, sekä uusinta- ja hyväksymistarkastukset. Laskutetaan vain lihan tarkastuksesta,

rajatarkastuksista, uuselintarvikkeista, uusintatarkastuksista sekä hyväksymistarkastuksista. Maksuilla katetaan valvonnan kuluista noin 10 % tai alle.

Etäisyys valvontakohteisiin kasvoi muutoksen myötä vain hieman. Aiemmassa järjestelmässä oli yli 80 yksikköä ja alueelliset eläinlääkärit. Poliitikot halusivat säilyttää ainakin 65 yksikköä. Muutos alkoi vähentämällä yksiköt ensin 70:een ja tällä hetkellä yksiköitä on noin 50. Paikallistuntemus säilyi siis organisaatiomuutoksesta huolimatta.

## Muutos vuonna 2015

Norjassa toteutettiin kansallinen elintarvikevalvonnan auditointi vuonna 2012, jossa todettiin, että lainsäädännön täytäntöönpano ei ole edelleenkaan tasapuolista. Tämä johti siihen, että helmikuussa 2015 muutettiin organisaatio kahteen tasoon siten, että paikalliset valvontatyöntekijät ovat suoraan alueen alaisuudessa. Myös alueiden määrää vähennettiin kahdeksasta viiteen. Haastatteluaikaan, keväällä 2015 oli vielä havaittavissa hieman käynnistysvaikeuksia, mutta yleinen näkemys oli, että muutos saataisiin toimimaan sujuvasti. Alueiden määrää oli aiemmin pidetty liian suurena, minkä vuoksi muutos on otettu vastaan hyvin. Alueille on nyt pyritty antamaan lisää vastuuta. On todettu, että alueilla osaavat usein tehdä mm. parempia ohjeistuksia.

## Huomioita nykytilasta

Nykyisessä järjestelmässä on yhdenmukainen näkökulma kaikkien yritystyyppien tasolla ja valvonnassa huomioidaan nyt koko tuotantoketju. Valvontajärjestelmä on myös joustava; valvontaa voidaan ohjata eri tasojen välillä ja suunnata sitä esimerkiksi joissain kohtaa enemmän rehuihin kuin elintarvikkeisiin. Organisaatioiden välillä yhteistyö on hyvä, mutta voisi olla vielä parempikin.

Mattilsynetin toiminta on tällä hetkellä hyvin luotettua. Koska Mattilsynetin toimiala on erittäin laaja, voi toimintojen priorisoinnissa olla kuitenkin haasteita. Laajasta tehtävänkuvasta johtuen eräillä osa-alueilla ei ole voitu vielä tehdä mm. riskin arviointia, vaikka valvonnan tulisikin olla riskiperusteista.

Laboratoriosta luopuminen on koettu hyväksi, mutta negatiivisena vaikutuksena on huomattu, että laboratoriotaitojen puuttuminen paikallistasolta aiheuttaa sen, että valvojien olla vaikeaa tulkita laboratorioista saatavia tutkimustuloksia ja toisaalta voi olla myös vaikeaa päättää, mistä ja mitä tutkimuksia tehdään. Työntekijät ovat olleet kohtuullisen tyytyväisiä muutokseen. Osa tarkastajista on kokenut uuden MATS-järjestelmän hieman työlääksi käyttäen, mutta sen on kuitenkin todettu toimivan. Toimijat ovat olleet nyt valvontaan tyytyväisempiä. Keskusvirastosta nähden on myös helpompi työskennellä organisaatiossa, jossa on suora yhteys tarkastajiin, tai alueille, joilla tarkastajat toimivat. Kaikki osapuolet ovat olleet sitä mieltä, että muutos on ollut hyvä ja suunta oikea. Muutos on myös toteutettu sujuvasti ja hyvässä yhteistyössä. Edelleen tulee kuitenkin valitukseja valvonnan yhdenmukaisuuden puolesta. Kaikki valitukset ja muut

käytännön asiat hoidetaan Mattilsynetissä, eikä ministeriö ole esim. teollisuuden vaikutettavissa.

Muutoksen myötä vaatimukset viranomaisten koulutusvaatimukseen eivät sinänsä ole muuttuneet, mutta koulutukseen on panostettu vahvasti. On mm. perustettu Mattilsynsskole (elintarvikevalvonnan koulu), jossa koulutetaan alasta kiinnostuneita ja jossa on kursseja eri ammattiryhmille. Eläinlääketieteellisessä on myös perustettu valvonnan ja lainsäädännön alueelle tohtorikoulutettavan paikka.

Edelleen on aivan viime aikoina uudistettu eri toimialojen jaottelua Mattilsynetissä. Aiemmin esim. säädösasioita ja valvontaa käsiteltiin yhdellä osastolla kaikkien tuotantomuotojen osalta, mutta nyt järjestelmää on edelleen muutettu siten, että tehtävät on jaoteltu viiteen osa-alueeseen; ruoka ja vesi, eläimet, kala ja vesiviljely, kasvit ja kosmetiikka. Tätä muutosta varten henkilöstö jouduttiin jaottelemaan uudelleen, mutta paikalliselle valvojalle on nyt helpompaa löytää oikea viranomainen, johon ottaa yhteyttä.

Muutoksen tuloksena on saatu yhdenmukaisempi valvontajärjestelmä. Valvonnan laatu on myös parantunut. Valitukset käsitellään yhdessä yksikössä, jolloin niiden kautta saadaan paitsi tietoa paikallisen tason valvontatoimista, taataan myös yhtenäinen linja toimintaan valitustapauksissa. Aiemmin valitukset käsiteltiin alueellisesti yksiköissä, jotka eivät juuri keskustelleet keskenään ja joiden toimenpiteissä oli eroja. Resurssit jakautuvat nyt tasaisemmin paikalliseen valvontaan. Yhdenmukaisuutta voitaisiin edelleen parantaa lisäämällä yhteistä ohjeistusta ja järjestämällä kursseja.

#### **Muutosprosessin arviointi**

Huomiona valtiollistamisen prosessista muutoksessa mukana olleet henkilöt toivat esiin, että poliittinen ja toiminnallinen prosessi tulisi hoitaa selkeästi erikseen. Vuoden mittainen valmistelu edelsi muutoksen toimeenpanoa, minkä koettiin toimineen hyvin. Ei ollut syytä pitkittää prosessia, jotta ei menetettäisi tuottavuutta, eivätkä henkilöt kärsisi epävarmuudesta työnsä suhteen. Muutokselle asetettu aikataulu koettiin kokonaisuudessaan lyhyeksi ja rahoitus myös tiukaksi.

Suurimmat haasteet organisaatiomuutoksen toteuttamisessa oli osan henkilöstöstä tietyllä tapaa jääräpäinen asennoituminen ja siten kiinnittyminen vanhaan sekä epäilevä suhtautuminen kansallisen organisaation toimintaan. Kuitenkin alun perinkin suuri osa koki muutoksen hyväksi. Paikallistasolla poliitikkojen suurimpana huolena oli paikallisten toimipisteiden siirtyminen omasta kunnasta. Palkkojen harmonisaatio oli uudistuksessa suuri asia, mutta siitä ei käyty kansallisella tasolla yhtenäisiä keskusteluita vaan järjestelyitä oli erilaisia.

Vaati kovaa työtä ja noin kymmenen vuotta saada poliittinen päätös aikaiseksi. Toimipisteiden sijoittaminen herätti paljon keskustelua ja hankkeessa mukana olleet esittävätkin, että olisi ollut hyvä olla vahvempi esitys ja selkeämpi näkemys tulevista

yksiköistä ennen kun tehtiin poliittisia päätöksiä, muuten poliitikkojen intresseillä voi olla liikaa vaikutuksia asiaan. Eli tulisi olla erittäin selkeät linjat ennen päätöksentekoa. Viranomaisten tekemässä esityksessä yksiköitä olisi ollut alkujaan vähemmän. Muutoksen aluksi keskityttiin tukitoimien kehittämiseen (IT etc.), ei niinkään ihmisiin ja kulttuuriseen muutokseen.

Muutoksessa, kuten muussakin toiminnassa haastatellut korostivat panostusta päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja siitä huolehtimiseen, että myös asiantuntijoiden ja tieteen edustajien mielipiteet ovat avoimesti nähtävissä, myös silloin, kun ne poikkeavat tehdyistä päätöksistä. Laboratorioiden irrottaminen päätöksenteon yhteydestä lisää luotettavuutta. Tieteellisen komitean olemassaolo takaa myös tutkimuksen käytön päätösten tukena.

#### **4.3.3 Ruotsin elintarvikevalvontajärjestelmä**

Ruotsissa, 25.3.2015, vierailukohteena olivat Livsmedelsverket, jossa haastattelutilaisuudessa olivat läsnä: Rauni Niskanen, Alexander Sobestiansky, Leo Jager, Sölvi Sörgjerd, Susanne Lundqvist ja Victoria Wahlman

#### **Elintarvikevalvonnan organisointi Ruotsissa**

Ruotsissa elintarvikevalvonta ja muu terveydensuojelu ovat tiiviisti nivottu yhteen jo lainsäädännössä ja näillä on yhteinen valvontasuunnitelma. Paikallistasolla asiat ovat myös saman lautakunnan alaisena ja siellä onkin paljon yhteistyötä esimerkiksi rakennus- ja ympäristövalvonnan kanssa. Rakennustarkastusten kautta saadaan elintarvikevalvonnan puolelle tietoa mm. rakenteilla olevista ravintoloista kun taas ympäristöpuolen kanssa toimitaan erityisesti silloin, kun tehdään suunnitelmia alueiden käytöstä.

Elintarvikevalvonta on jakautunut kuntien muodostamaan paikallistasoon, läänien tasoon, sekä kansalliseen tasoon, jossa valvontaa ohjaa Livsmedelsverket. Valvontatyössä korostetaan sitä, että kunta on vastuussa valvonnan järjestämisestä alueellaan. Paikallistasolla toteutetaan myös keskusviraston ohjeistamia valvontaprojekteja, jotka ovat vapaaehtoisia. Läänin valvonnassa ovat teurastamot, vuodesta 2009 alkaen alkutuotantopaikkojen viranomaisvalvonta ja vuodesta 2010 alkaen eläinsuojelu. Läänin valvontaviranomainen ja Livsmedelsverket arvioi kuntia ja Livsmedelsverket arvioi puolestaan läänin valvontaviranomaista. Paikallistasolta raportoidaan Livsmedelsverkeihin, jossa nämä tiedot kootaan raporteiksi ja mahdollisuuksien mukaan hyödynnetään valvonnan toteuttamisen arvioinnissa ja suunnittelussa. Valvontatiedon jatkohyödyntäminen on kuitenkin toistaiseksi ollut vielä vähäistä.

Kaikki eläinperäisten elintarvikkeiden hygieniasta annetun EU asetuksen 853/2004 kattamat elintarvikealan laitokset ovat valtiollisesti valvottuja. Tämä muutos lähti yritysten toiveesta; erityisesti pienet yritykset eivät kokeneet saavansa valvonnalta riittävästi, ja koska valvojat vaihtuivat usein, yritykset kokivat joutuvansa "kouluttamaan" aina uuden valvojan. Lisäksi yh-

denmukaisuuden ja kilpailukyvyn toteutumisen kannalta nähtiin paremmaksi, että kyseiset laitokset olisivat valtiollisesti valvotuja. Myös FVO oli lausunut, että asiassa oli puutteita. Näissä laitoksissa tehdään nykyään yhteistarkastuksia, ja kierrätetään tarkastajia.

Maksujen keräämisessä on käytössä riskiluokitus, joka on vapaaehtoinen, mutta lähes jokainen kunta on ottanut sen kuitenkin käyttöön. Riskiluokituksessa mainitaan summa, joka erityyppisiltä toimijoilta tulisi valvonnasta laskuttaa. Hinnat arvioidaan luokitusten pohjalta ja lasku lähetetään etukäteen vuosittain. Maksullisuus on tarkoin säädeltyä, ja kuntapuolen ohjaavat viranomaiset auttavat kuntaa määrittämään nämä maksut, mutta kuntien välillä saattaa silti olla eroa laskutuksen suuruudessa, sillä kuntien erilaiset rakenteet ja kustannukset aiheuttavat vaihtelua maksuihin. Nykyään maksut nähdään yhteisestä järjestelmästä ja kuntien välisiä eroja voidaan paremmin arvioida. Maksullisuus toimii myös voimakkaana, riskinarviointiin ohjaavana työkaluna. Koska maksu kerätään etukäteen, ohjaa järjestelmä myös tekemään riittävästi valvontaa, sillä yritykset valittavat herkästi, mikäli eivät saa kaikkea sitä palvelua, josta ovat maksaneet. Minimissään maksu yhdeltä on yritykseltä 500 kr (vuonna 2013).

Elintarvikeväliaineista epidemiaa epäiltäessä kunta on veloitettu aloittamaan selvitystyön, mikäli havaitaan kaksi tartuntaa mahdollisesti samasta lähteestä. Lääneittäin työskentelee tartuntatautilääkäri. Folkhälsomyndighet ja Livsmedelsverket auttavat yhdessä selvitystyössä, mikäli kyseessä on laaja epidemia. Kun epidemia havaitaan, se täytyy raportoida välittömästi Livsmedelsverketille.

#### **Ehdotus valvonnan valtiollistamisesta**

Elintarvikevalvonnan organisaatiota ja sen kehittämistarpeita arvioitiin vuonna 1998 maatalousministeriön asettaman komitean toimesta. Komitean selonteossa esitettiin, että valvonnan vastuut voitaisiin jatkossakin säilyttää ennallaan, siten, että kunnilla on edelleen päävastuu valvonnan toteuttamisesta (SOU 1998). Vastineena tälle selvitykselle Livsmedelsverket kuvasi elintarvikevalvonnan tilaa ja sen puutteita vuonna 2000 kirjoittamassaan raportissa (Livsmedelsverket 2000). Tässä raportissa esitettiin myös ajatus elintarvikevalvonnan uudelleen organisoinnista valtiollistamalla, mikä mahdollistaisi raportissa esiin nostetut vakavat valvonnan puutteet.

Livsmedelsverketin oman raportin (2000) mukaan valvontaan käytettävät henkilöresurssit olivat erittäin puutteelliset; paikallistasolta puuttui noin kolmannekselta yksiköistä elintarvikevalvontasuunnitelma ja kun kyseessä oli pieni, alle 10 000 asukkaan kunta, puuttui se yli puolelta. Noin kolmannekselta puuttui myös valvonnan seuranta. Valvontaan vaikuttivat näin ollen vahvasti ilmenevät, akuutit tehtävät sekä valvojan oma mielenkiinto tiettyyn valvonta-alueeseen. Valvonta koettiin suuressa osassa valvontayksiköistä myös aliresursoiduksi. Eräissä yksiköissä voitiin valvoa vuoden aikana vain 10-20 % alueella toimivista yrityksistä, jolloin kohteet tarkastettiin keskimäärin kerran 5-10

vuoden aikana. Tavoitteena oli tehdä vähintään yksi tarkastus jokaiseen yritykseen vuosittain, mistä tavoitteesta jäätin selvästi (Livsmedelsverket 2000). Myös osaavan henkilökunnan puute nostettiin esiin 2000 kirjoitetussa elintarvikevalvonnan kuvauksessa (Livsmedelsverket 2000).

Vuonna 2000 vain 71 %:ssa (205/288) valvontayksiköistä oli enintään yksi henkilötyövuosi käytettävissä elintarvikevalvontaan ja 44 %:ssa henkilötyövuosia oli enintään puolikas. Riippumatta siitä, tekikö henkilö koko- vai osa-aikaisesti elintarvikevalvontaa, tarve pitää huolta osaamisestaan ja ajankohtaisesta tietotaidosta oli sama ja tähän kuluu arviolta 10 % tarkastajan työajasta. Lisäksi eräät kohteista vaativat erityistä perehtymistä. Oli siis selvää, että valvonnassa ilmeni selkeitä puutteita, eikä yrityksiä kohdeltu yhdenmukaisesti. Kun kunnassa on vain yksi elintarvikevalvontaa tekevä henkilö, on järjestelmä valvonnan suhteen myös hyvin haavoittuvainen. Myös kollegojen tuki puuttuu, mikäli vain yksi henkilö hoitaa elintarvikevalvonnan tehtäviä. Komission tekemissä tarkastuksissa tuotiin myös esiin valvonnan puutteet ja kunnallisesta itsehallinnosta aiheutuvat ongelmat kehittää valvontaa keskushallinnosta käsin.

Ehdotuksissaan elintarvikevalvonnan tehostamisesta Livsmedelsverket esitti, että kokonaisvastuu elintarvikevalvonnan toteuttamisesta siirrettäisiin Livsmedelsverketille. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että paikallisessa valvonnassa keskitytään tarkastuksiin ja että valvontamenetelmien kehittäminen tapahtuisi kansallisella tasolla, yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa. Kansalliselle tasolle vastuun siirtoa puollettiin mm. sillä, että paikallisen elinkeinopolitiikan vaikutus vähenee, läheinen yhteys sekä kansalaisyhteiskuntaan että valvontakohteisiin voidaan ylläpitää siten, että valvontaa hoitaa tietty määrä alueellisia yksiköitä. Esityksen mukaan alueellisilla organisaatioilla olisi vastuu kaikista elintarvikevalvontakohteista, kun taas keskusvirastolla olisi vastuullaan ohjeistuksen työstäminen, tulkinat, tiedotus, tuki, seuranta sekä eräät kansalliset valvontaan liittyvät tehtävät. Muutoksen toimeenpanoon esitettiin kolme vaihtoehtoa; 1) perustetaan tietty määrä alueellisia yksiköitä, jotka toimivat itsenäisesti, Livsmedelsverketistä irrallaan, 2) vastuu on 21 lääninviranomaisessa, tai 3) perustetaan tietty määrä alueellisia yksiköitä, jotka toimivat Livsmedelsverketin alaisuudessa. Viimeisessä vaihtoehdossa vastuu on yhdellä viranomaisella, eli kyse on valtiollisesta järjestelmästä. Etuina tässä mallissa todettiin mm. tehokas ohjaus, joustava organisaatio, lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen sekä viranomaistoiminnan riippumattomuus. Livsmedelsverketin tehtäväksi kaavailtiin jäävän uudistuksessa resurssien jako ja alueellisten yksiköiden ohjaus, tuen antaminen valvontamenetelmissä sekä säädösten soveltamisessa, valvonnan priorisointi, alueellisen henkilöstön kehittäminen sekä toiminnan seuranta ja arviointi. Alueellisten yksiköiden lukumääräksi ehdotettiin noin kymmentä. Alueellinen organisaatio oli tarkoitus rakentaa kunnallisista elintarvikevalvontatarkastajista, lihantarkastushenkilökunnasta sekä keskusviranomaiseen sijoitetuista tarkastajista. Kaiken kaikkiaan oli arvioitu, että riittävän valvonnan tason saavuttaminen tarkoittaisi resurssien lisäämistä, mutta kuitenkin



selvästi pienemmässä mittakaavassa, kuin jos valvonnan taso olisi nostettu riittävästi tasolle nykyisessä organisaatiossa. Muutoksessa saataisiin luotua yhtenäinen organisaatio, mutta silti säilytettyä yhteys valvontakohteisiin, eli paikalliselle tasolle. Tarve läänien rinnakkaiselle elintarvikevalvontaorganisaatiolle poistuisi, mikäli toiminta keskitettäisiin alueille.

Koko elintarvikevalvonnan valtiolistamiseksi ei Livsmedelsverketin ehdotuksen pohjalta kuitenkaan lähdetty. Valvonnan haasteet säilyivät ennallaan ja elintarvikevalvonnan vuosittaisessa raportissa vuodelta 2004 käyvätkin edelleen ilmi samat puutteet valvontahenkilöstön määrässä ja raportoinnin puutteellisuudessa; 15 paikallista viranomaista ei tehnyt vuosiraporttia lainkaan ja osa kunnista antoi niin summittaisia tietoja, että niiden koostaminen oli vaikeaa (Livsmedelsverket 2005). Kuntien väliset suuret erot elintarvikevalvonnan suorittamisesta nostettiin kuitenkin tässäkin raportissa esiin. Vuonna 2004, uuden EU-lainsäädännön myötä panostus paikallisen elintarvikevalvonnan kehittämiseen kuitenkin lisääntyi Livsmedelsverketin toimesta.

#### **Kansallisen tarkastusviraston raportti 2014**

Elintarvikevalvontajärjestelmän toimivuutta ja vaatimuksenmukaisuutta arvioineessa, kansallisen tarkastusviraston raportissa tuli edelleen esiin samoja ongelmia, joiden todettiin kehittyneen vuosien aikana, ja kyseisessä selvityksessä esitettiin Livsmedelsverketin ohjausroolin vahvistamista (Riksrevisionen 2014). Puutteina tuotiin esiin mm. suunnitelmallisen valvonnan tarkastusten vähäisyys. Ruotsin ei myöskään katsottu toteuttavan EU-lainsäädännön vaatimusta valvonnan riskiperusteisuudesta ja sen edellyttämästä tarkastustiheydestä. Raportissa todettiin, että tarve selkeälle valtiolliselle ohjaukselle on suuri, jotta kuntiin hajautetussa valvontajärjestelmässä saadaan valvonnasta tehokasta ja yhdenmukaista koko maassa.

Valvontaviranomaiselle asetetut vaatimukset eivät olleet arvioinnin mukaan riittävän selkeitä ja valvontatyön seuranta oli puutteellista ja toimenpiteisiin ryhdyttiin harvoin, mikäli valvontatyössä havaittiin puutteita. Seurannan ongelmien perimmäisenä syynä pidetään sitä, ettei seurantavastuuta ole selkeästi määritelty lainsäädännössä tai Livsmedelsverketin tai lääninhallitusten ohjesäännöissä. Epäselvyys vastuutuksessa voi arviointiryhmän mukaan johtaa seurannan laiminlyöntiin, eikä näin ollen saada käsitystä valvonnan toimivuudesta. Paikalliselta tasolta raportoitavassa valvontatiedossa olevat selkeät puutteet vaikeuttavat myös seurantaa.

Ongelmien kehittymisen todettiin tapahtuneen vuosien kuluessa. Raportissa nostettiin esiin kuntien vähäinen resursointi elintarvikevalvonnassa; kolmanneksessa kunnista on vähemmän kuin yksi henkilötyövuosi elintarvikevalvontatehtävissä. Tämä aiheuttaa ongelmia osaamistason ylläpitämisessä ja kehittämisessä, heikentäen valvonnan laatua ja yhdenmukaisuutta. Edes kaikkiin niihin elintarvikealan laitoksiin, jotka kuuluvat korkeimpiin riskiluokkiin, ei tehdä tarkastusta vuosittain.

Lääneissä tulisi olla listaukset alkutuotantopaikoista, mutta vain neljännes näistä on tilastoitu. Näin ollen myöskään valvontaa ei voida suorittaa vaaditulla tavalla. Läänien vaikutusmahdollisuudet valvontaan todettiin erittäin rajallisiksi johtuen resurssista ja kompetenssista ja tarkastusviraston mukaan läänin rooli elintarvikevalvonnan koordinoinnissa on hieman epäselvä.

Selvityksen perusteella kuntien viranomaiset ovat suhteellisen tyytyväisiä keskusviranomaiselta saamaansa tukeen ja ohjaukseen. Kunnat kuitenkin peräänkuuluttavat vielä konkreettisempaa ohjausta ja tukea silloin, kun on kyse tarkastajan tekemistä tulkinnoista. Kunnat myös kokivat, että valvontaprojektit kuuluvat usein osa-alueille, joita ei kunnissa pidetä kovin merkityksellisinä ja esittivät, että niitä voitaisiin hyödyntää paremmin osaamisen kehittämisessä.

Valvontayksiköiden toiminnan auditoinnissa on myös kehitettävää. Lainsäädännön tulkinta aiheuttaa epäselvyyttä siinä, onko kuntien päätettävissä, auditoida sen valvontatyötä Livsmedelsverket ja läänit vai huolehtiiko kunta auditoinnista jollain muulla tavoin. Epäselvyyttä syntyy näin ollen myös siitä, miten Livsmedelsverket sekä läänit voivat hyödyntää saatuja auditointituloksia.

Raportissa korostettiin kuntien välisen yhteistyön tärkeyttä valvontatyössä, erityisesti pienten kuntien kohdalla, jotta voitaisiin tehokkaammin hyödyntää olemassa olevat resurssit. Yhteistyön todettiin olevan tällä hetkellä hyvin rajoitunutta ja yhteistyön kehittämiseen tulisi panostaa kansallisella tasolla voimakkaammin.

Hallituksen riittämätöntä toimintaa toimivan ja tehokkaan elintarvikevalvonnan hyväksi kritisoitiin. Arviointiryhmän päätelmänä olikin, että tarvitaan merkittäviä kansallisia panostuksia, jotta elintarvikevalvonnassa ilmenevät ongelmat saadaan korjattua. Ohjeena sekä hallitukselle että vastuullisille viranomaisille oli, että olisi siirryttävä selkeämpään kansalliseen ohjaukseen. Livsmedelsverketin tulee kehittää läänien ja kuntien valvontatyön seurantaa sekä ryhtyä toimiin, mikäli puutteita paikallisessa valvontatyössä ilmenee. Sekä Livsmedelsverketin että läänien tulee vaikuttaa yhteistyön vahvistamiseen kuntatasolla ja seurata tätä yhteistyöverkoston kehittymistä.

#### **Livsmedelsverketin raportti elintarvikevalvonnasta 2014**

Livsmedelsverketin vuotta 2014 käsittelevässä elintarvikevalvonnan toimintaa kuvaavassa raportissa todettiin, että riskiluokkiin 1-4 luettujen toimijoiden kohdalla oli tavoitteena saada kaikissa toteutettua vuosittainen tarkastus vuoden 2014 loppuun mennessä ja tässä onnistuttiin 95 % kohdalla kaikista tähän luokkaan kuuluvista yritysistä. (Livsmedelsverket 2015). Edelleen noin 10 % elintarvike- ja juomavesilaitoksista, joille oli allokoitu eniten valvontatunteja, eivät saaneet lainkaan valvontaa osakseen vuonna 2014, mikä oli heikennys aikaisempaan. Valvonnan

kehitystyöhön on panostettu voimakkaasti järjestämällä kouluksia, tuottamalla valvontakäsikirjoja ja ohjausdokumentteja. Kansallista valvontasuunnitelmaa sekä vuosittaisia raportteja on kehitetty, jotta niitä voitaisiin hyödyntää paremmin valvonnan suunnittelussa, arvioinnissa ja kehittämisessä.

Kuluttajien, yritysten sekä valvontaviranomaisten luottamusta Livsmedelsverketiin arvioitiin sekä vuonna 2011 että 2013. Tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että luottamus elintarvikkeiden turvallisuuteen olisi hieman kasvamassa. Myös kuntien viranomaiset olivat yleisesti ottaen tyytyväisempiä Livsmedelsverketin toimintaan jälkimmäisessä kyselyssä. Läänin tasolla työskentelevät tarkastajat olivat arvioissaan vähiten positiivisia ja Livsmedelsverketin omat työntekijät positiivisimpia. Kunnassa arvostetaan Livsmedelsverketiltä saatua tukea ja opastusta ja tiedonhaussa pääasiallisimpina lähteinä toimivat Livsmedelsverketin nettisivut. Lähes kaikki paikallisen elintarvikevalvonnan tehtävissä työskentelevät (98 %) ovat olleet suoraan yhteydessä Livsmedelsverketiin (Livsmedelsverket, 2014)

**Nykyisen järjestelmän arviointi haastateltavien mukaan** Livsmedelsverketin edustajien haastattelussa kävi ilmi, että lääninhallituksen taso on edelleen ongelmallinen ja siinä menetetään tehokkuutta, koska tämä valvonnan taso on selkeästi aliresursoitu. Lääneissä on käytössä yhteensä kahdeksan henkilöä elintarvikevalvonnan tehtäviin. Lääninhallituksen tasolla tulisi tarkastaa laitokset, mutta tarpeelliseen tarkastusmäärään ei vajavaisin resurssein voida yltää. Tiettyjen laitostyyppien osalta vain yksi prosentti tarkastetaan. Läänin tasolla voitaisiin jo pysäyttää monia elintarviketurvallisuuden ongelmia, mutta vaatisi lisää työvoimaa.

Kunnista jopa kolmanneksessa on alle yksi henkilötyövuosi elintarvikevalvonnan tehtäviä varten. Valvonnan taso siis vaihtelee ja on osin riittämätöntä. Paikallispolitiikan vaikutus valvontaan on epäselvä, mutta on mahdollista, että vaikutusta on. Etäisyys valvontakohteisiin on ongelma monelle valvojalle, erityisesti pohjoisessa, jossa matkat voivat olla hyvinkin pitkiä, 100-200 km. Valvontakäynnit aloitetaan yleensä toimistolta. Tätä ongelmaa ei toki ole suurten kaupunkien alueilla.

Valvojilla voi olla hyvin erilaisia koulutustaustoja. Aiemmin oli tarjolla myös erityistä koulutusta valvonnan alalle, mutta ei enää nykyään. Tällä hetkellä on kuitenkin suunnitteilla kurssi aloitteleville valvojille, jolla on tarkoitus opettaa valvoja hallitsemaan kokonaisuuksia ja ymmärtämään, millaista on turvallinen ruoka. Valvonnan käytännön ongelmana on, että osaaminen on usein pinnallista ja katsotaan vain yksittäisiä osa-alueita, jolloin kokonaisuus ja sen käsittäminen jää vähemmälle. Kokonaisuuk-sien käsittäminen, kuten HACCP –järjestelmän perusteellinen hahmottaminen vaatii jo enemmän kokemusta. Paikallistasolla valvonnan johtajana toimivan koulutus riippuu siitä, minkä toimialan alla valvonta on. Esimerkiksi rakennustoimen alaisuudessa voi valvontayksikköä johtaa arkkitehti.

Kunnallisen tason seuranta ei ole riittävän tehokasta ja FVO on antanut suorituksen nimenomaan paikallisen tason valvonnan tehostamisesta. Valvontakohteet eivät välttämättä saa riittävästi valvontatunteja, eivät iso- eivätkä pieniriskiset. Yhteistyötä kuntien välillä tulisi pyrkiä lisäämään.

Paikallisen valvonnan ohjauksessa on käytössä useita eri menetelmiä. Livsmedelsverket tukee paikallista valvontaa esimerkiksi kirjoittamalla ohjeita sekä kansallisen valvontasuunnitelman. Erityisen hyväksi ovat osoittautuneet nettisivut, joiden kautta on myös mahdollisuus saada vastauksia kysymyksiin. Näin vastaukset ovat kaikkien valvojien saatavilla. Ennen oli käytössä mahdollisuus soittaa ”neuvovaan puhelimeen”, mutta tällöin tieto jäi vain yhdelle, kysymyksen esittäneelle henkilölle. Keskusviraston antamat vuositavoitteet ovat myös hyvin käytännönläheisiä, mikä on ilmeisesti auttanut yksiköitä niiden toteuttamisessa ja tavoitteisiin pääsemisessä.

Valvonta vaikuttaa nyt kuitenkin olevan kehittymässä oikeaan suuntaan. Aiemmin luottamus elintarvikevalvontaan oli hyvin vähäistä. Ohjeistuksen kehittämiseen alettiin panostaa, ja tällä hetkellä ohjeistusta vaaditaan lisää, mikä kertoo lisääntyneestä luottamuksesta valvontaan. Meneillään on juuri selvitystyö siitä, miten yritykset kokevat valvonnan. Tuloksia ei vielä ollut raportoituna, mutta näyttäisi tässä vaiheessa siltä, että yritykset ovat valvontaan tyytyväisiä. Valvonnan uskottavuusarviot ovat selvästi parantuneet.

Valvontajärjestelmän vahvuksina ovat riskinarviointi ja –luokittelu. Järjestelmä toimii hyvin, kun eläinperäiset elintarvikkeet hoidetaan keskitetysti ja vähempiriskiseksi arvioidut paikallisina. Elintarvikevalvonnassa tehdään paljon yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa ja omaksutaan niistä hyviä käytänteitä. Kuntien osallistuminen valvontaan on myös vahvuus.

Heikkoina kohtina voidaan nähdä koulutus ja kompetenssi; yritykselle näyttäytyy yhtenäisyyden puutteena. Yritykset haluaisivat selkeämmät kuviot valvontaan siten, että tietystä epäkohdasta tulisi sama seuraus. Valvonnan yhdenmukaisuudessa voi ilmetä eroja siksi, että eri valvontatiimien välillä on eroavaisuuksia. Osa kehotuksista annetaan vain suullisesti, mikä voi lisätä eroja valvonnassa. Toimijalle annetaan myös mahdollisuus keskusteluun.

Valvonnan tulevaisuus näyttää siltä, että yhteistyötä tehdään enemmän kunnallisella tasolla. Valtiollistamiseen tuskin ryhdytään, ja keskustelu siitä herättää huolta, mutta alueiden laajentaminen tai läänien toimintojen yhdistäminen nähdään mahdollisena. Jatkossa tulisi panostaa enemmän yritysten tuntemukseen, isojen elintarvikelaitosten kriittisten pisteiden määrittämiseen. Tarkastajien osalta tulisi lisätä heidän kompetenssiaan valvontatyössä, kehittää koulutusta sekä panostaa oikeiden henkilöiden valintaan.

#### 4.3.4 Yhteenveto Tanskan, Norjan ja Ruotsin elintarvikevalvonnan järjestelmistä

Tanskan pieni pinta-ala mahdollistaa tehokkaan, keskitetyn järjestelmän. Valvojen helppo liikkuvuus kotoa käsin suoraan valvontakohteisiin ja yhteydenpito sekä datan siirto yhtenäisen tietojärjestelmän kautta keskusvirastolle tehostavat selvästi valvontaa. Tarkastuskohdekohtainen riskinarviointi sekä tarkastusvälin määrittely reitin optimointeina tekevät tarkastajien päivistä myös ohjelmoidut ja tehokkaat. Tanskassa tietojärjestelmään koottua valvontadataa hyödynnetään tehokkaasti valvontasuunnitelmien laatimisessa ja toiminnan kehittämisessä. Paikallistuntemuksen mahdollinen puuttuminen koetaan etuna ja valvontaa yhdenmukaistavana tekijänä, kun paikallisella elinkeinopolitiikalla ei ole vaikutusta viranomaisen päätöksiin. Riittävällä perehtymisellä kohteen valvontahistoriaan ennen valvontakäynnille menoa katsotaan voitavan taata valvonnan yhtenäinen taso (Kuva 2).

Norjassa on haluttu säilyttää suurin osa paikallisista toimipisteistä, mikä on helpottanut uudistuksen läpivientä ja kuntien mukautumista muutokseen. Koko muutosprosessi on tehty olemassa olevia paikallisia valvontayksiköitä kuunnellen ja aktiivisesti tiedottaen. Henkilön palkkaaminen ministeriöön ”muutosagentiksi” luomaan pohjaa tulevalle muutokselle on aikanaan helpottanut hankkeen etenemistä. Hyvä perustyö; tietojärjestelmien sekä tukitoimien rakentaminen, ennen varsinaista muutokseen lähtemistä on tärkeää muutoksen sujuvuuden kannalta. Kaksitasoisen järjestelmän, jossa keskusvirastosta on suora kontakti valvontaa suorittavalle tasolle, vaikuttaa toimivan tehokkaasti (Kuva 2).

Molemmissa, sekä Tanskassa että Norjassa tuotiin esiin, että riittävien taloudellisten resurssien takaaminen muutosvaiheessa on ensiarvoisen tärkeää. Vaikka järjestelmä tehostuessaan tulisi aikaa myöten edullisemmaksi, on siihen muutosvaiheessa

investoitava riittävästi rahaa, jotta merkittävimmät tekijät, kuten yhteinen tietojärjestelmä, saataisiin toimimaan mahdollisimman aikaisin moitteettomasti. Molemmissa maissa tietojärjestelmien toimivuuteen olisi voitu satsata enemmän.

Sekä Tanskassa että Norjassa elintarvikevalvonta oli eriytetty muusta terveysvalvonnasta. Valtiollistaminen ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, ettei yhteistyötä olisi enää ollut paikallistasolla. Sekä Norjassa että Tanskassa oltiin uuteen järjestelmään tyytyväisiä ja todettiin sen lisänsen yhdenmukaisuutta. Yhdenmukaisuuteen vaikuttavista tekijöistä merkittävimmiksi nousivat yhtenäinen tietojärjestelmä, valitusten keskitetty käsittely sekä suora yhteys valvontaa suorittavaan tahoon.

Ruotsissa kuvattiin samoihin aikoihin Norjan tekemän uudistuksen kanssa suunnitelma elintarvikevalvonnan valtiollistamiseksi. Suunnitelman mukaan valvonta tehostuisi merkittävästi kokonaisvastuun siirtyessä kunnilta keskusorganisaatiolle. Käytännössä paikallisella tasolla keskityttäisiin tarkastuksiin ja valvontamenetelmien kehittäminen tapahtuisi kansallisella tasolla, yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa. Kansalliselle tasolle vastuun siirtoa puollettiin mm. sillä, että paikallisen elinkeinopolitiikan vaikutus vähenisi ja läheinen yhteys sekä kansalaisiin että valvontakohteisiin voitaisiin ylläpitää siten, että valvontaa hoitaisi tietty määrä alueellisia yksiköitä. Esityksen mukaan alueellisilla organisaatioilla olisi vastuu kaikista elintarvikevalvontakohteista, kun taas keskusvirastolla olisi vastuullaan ohjeistuksen työstäminen, tulkinnat, tiedotus, tuki, seuranta sekä eräät kansalliset valvontaan liittyvät tehtävät. Suunnitelmaa ei kuitenkaan pantu toimeen siinä laajuudessa kuin mitä Livsmedelsverket raportissaan ehdotti. Tällä hetkellä Ruotsissa ei ole pyrkimystä valtiolliseen organisaatioon siirtymiseen. Sekä sisäisissä arvioinneissa että kansallisen arvioinnin tuloksena on kehitysehdotuksena annettu tehokkaampi kansallinen ohjeistus ja seuranta valvonnan yhdenmukaisuuden tukemiseksi. Laajempi, kuntien välinen yhteistyö on myös tavoitteena.

Tanskan valtiollisen elintarvikevalvonnan malli

- Maantieteellinen erilaisuus Suomeen verrattuna
- Elintarvikevalvonta eriytetty muusta ympäristöterveydenhuollon valvonnasta
- Toimiva, yhdenmukainen tietojärjestelmä
- Valvontatyön sujuvuuteen ja tehokkuuteen panostaminen
- Valvontatiedon tehokas hyödyntäminen valvonnan kehittämisessä
- Kokemus yhdenmukaisuuden voimakkaasta parantumisesta
- Yhtenäiset valvontakäytännöt ja etätöiden hyödyntäminen

Norjan valtiollisen elintarvikevalvonnan malli

- Maantieteellisesti etäisyyksiltään Suomen kaltainen
- Paikallisista toimipisteistä suurinosa säilytetty, mutta kaikki työntekijät ovat aluetason alaisina
- Elintarvikevalvonta eriytetty muusta ympäristöterveydenhuollon valvonnasta
- Kokemus yhdenmukaisuuden parantumisesta
- Tietojärjestelmä parantunut, mutta kehitetään edelleen
- Avoimuuden korostaminen ja tieteellinen komitea päätöksenteon tukena

Kuva 2. Eräitä huomioita Tanskan ja Norjan valtiollisen elintarvikevalvonnan mallista.

#### 4.4. Aiempien selvitysten ja tutkimustiedon tarkastelu

Osana selvitystyötä on käyty läpi aihepiiriin liittyvät tai sitä lähellä olevat aiemmat selvitykset ja tutkimukset. Aiempien selvitysten ja toimialan kokonaisuuden huomioimisen tarve on noussut esille myös muun muassa sidosryhmien antamissa lausunnoissa sekä hankkeen ohjausryhmän toiveissa.

##### 4.4.1. Aiempien selvitysten tarkastelu

Seuraavassa on koottu aikajärjestyksessä yhteen viime vuosien keskeisimmät ympäristöterveydenhuollon tai sitä sivuavien toimialojen selvitykset päähavaintoineen.

##### **Kuntien ja valtion tehtäväjako elintarvikevalvonnassa, Veli-Mikko Niemi 2002**

Selvitysmies Veli-Mikko Niemi julkaisi vuonna 2002 maa- ja metsätalousministeriön tilaaman raportin elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Kehittämiseen esitettiin raportissa viisi vaihtoehtoista mallia. Kuntien vapaaehtoisen yhteistyön malli ja seutukuntamalli säilyttivät elintarvikevalvonnan kuntien vastuulla. Kahdessa mallissa elintarvikevalvonta siirrettäisiin kokonaisuudessaan valtion tehtäväksi, joko johonkin olemassa olevaan valtion aluehallintoon tai omaksi valtiolliseksi elintarvikevalvontaorganisaatioksi. Viidentenä mallina oli valvontatehtävien valtiollistaminen niin, että ne hankittaisiin kunnilta toimeksiantotehtävinä.

Viidestä mallista Niemi päätyi suosittamaan kuntien vapaaehtoisen yhteistyön mallia. Sen mukaan paikallinen elintarvikevalvonta tuli koota olemassa olevien vajaan kolmensadan kunnallisen toimintayksikön sijasta 50-65 seudulliseen yksikköön. Lisäksi valvonnan valtakunnallisen ohjauksen tehostamiseen tuli kiinnittää huomiota.

Niemen selvityksen pohjalta annettiin vuonna 2003 valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Päätöksen mukaan kuntien vastuulla oleva elintarvikevalvonta tuli koota 50-85 seudulliseen toimintayksikköön vuoteen 2006 mennessä. Periaatepäätökseen kirjattiin samalla, että muun kuntien järjestämisvastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon tuli olla osa saman seudullisen yksikön toimintaa. Yksikön minimikoon tuli koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla olla 10–15 henkilötyövuotta. Samalla käynnistettiin myös ympäristöterveydenhuollon alueellinen yhteistoimintakokeilu (YTAKE), jossa kokeilualueille myönnettiin rahoitusta toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen.

Kunnille asetettu määräaika osoittautui liian lyhyeksi, ja periaatepäätöstä päivitettiin vuonna 2007. Uudeksi takarajaksi asetettiin vuosi 2013, jolloin kaikkien yhteistoiminta-alueiden olisi aloitettava toimintansa. Vuonna 2009 säädettiin laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009). Lopputuloksena ympäristöterveydenhuollon kokoaminen seudullisiin yksiköihin toteutui koko maassa suunnitellulla tavalla kuntien vapaaehtoisin toimin. Yksiköiden lukumäärä vuoden 2015 alussa oli 64 kpl.

##### **Jorma Hirnin selvitys elintarvike-, eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnasta 2011**

Valtion ja kuntien työnjakoa pohtivan selvityksen teki myös maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta professori Jorma Hirn vuonna 2010. Selvityksessä oli kysymys elintarvike- ja eläintautivalvonnan toteuttamisesta yhden hallintoportaan mallina ja se koski kuntien toteuttamaa elintarvike-, eläinsuojelu- ja eläintautivalvontaa sekä eläinten kuljettamisen ja eläinten lääkitsemisen valvontaa.

Hirn vertaili selvityksessään nykyistä järjestelmää ja kahta vaihtoehtoista (AVI-Evira- tai Evira-malli) valtiollistamiseen perustuvaa mallia. Johtopäätöksenä Hirn päätyi esittämään senhetkisen järjestelmän säilyttämistä ainakin siihen saakka, että käynnissä olevien ympäristöterveydenhuollon muutoshankkeiden vaikuttavuus tulisi todennettua. Ohjausta hän ehdotti keskittäväksi yhteen ministeriöön ja yhteen keskusvirastoon sekä paikallisyksiköiden määrän vähentämistä 20-30 kappaleeseen. Tätä todentamista varten hän esitti seurantaryhmän asettamista hallituskaudeksi 2011-2015. Seurantaryhmän tehtävänä olisi myös ympäristöterveydenhuollon kehittämis-, keskittämis- ja tehostamishankkeen valmistelu.

##### **Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus ympäristöterveydenhuollosta 2014**

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti ympäristöterveydenhuoltoa koskeneen tarkastuksen vuonna 2014. Tarkastuksessa perehdyttiin ympäristöterveydenhuoltoon kokonaisuutena kiinnittäen erityistä huomiota viranomaistoiminnan organisointiin ja ohjaukseen.

Tarkastus perustui pääosin henkilöhaastatteluihin. Enemmistö haastatelluista paikallistason asiantuntijoista piti ympäristöterveydenhuollon toimintojen valtiollistamista huonona ajatuksena. Pelkona oli se, että valtiollistamisen myötä valvonta vähenisi tai joidenkin näkemysten mukaan jollain aloilla jopa loppuisi. Monet haastatellut korostivat, että tehtävät sopivat kuntasektorille juuri siksi, että toiminnassa tarvitaan paikallistuntemusta. Valtion keskusvirastoissa tehdyissä haastatteluissa näkemykset olivat pitkälti samanlaisia: jos valvonta siirtyy korkealle tasolle tai maantieteellisesti kauas, sen määrä todennäköisesti vähenee. Myös keskusvirastoissa korostettiin paikallistuntemuksen ja alueellisen verkoston tarpeellisuutta.

Aluehallintovirastojen roolin todettiin vähentyneen huomattavasti viime vuosina. Tarkastuskertomuksen mukaan ympäristöterveydenhuollon kunnallisista yhteistoiminta-alueista on tullut jo monilta osin aluehallintovirastojen osaamistason ylittäviä asiantuntijaorganisaatioita, ja sen vuoksi kolmiportainen organisaatorakenne ympäristöterveydenhuollossa ei ole enää tarpeen sen enempää kuntien kuin keskushallinnonkaan näkökulmasta.

Kokonaisuutena arvioiden valvonnan velvoitteiden ja voimavarojen todetaan tarkastuskertomuksessa olevan epätasapainossa. Valvontatavoitteet ovat epärealistisia ja valvonnan uskottavuus heikentynyt. Myös tietojärjestelmien yhteensovittamisen todetaan epäonnistuneen.

Kipukohtina tarkastuskertomuksessa nousevat esille keskushallinnon johtosuhteet, aluehallinnon tarpeellisuus, voimavarat, yhteismitallinen riskinarviointi ja yhteiset tietojärjestelmät. Yleisesti ottaen tarkastuksessa ei kuitenkaan noussut esiin sellaisia voimakkaita tarpeita, joiden vuoksi ympäristöterveydenhuollon tehtävien valtiollistamista tulisi arvioida juuri nyt suuressa mittakaavassa.

Tarkastuskertomuksen havaintojen perusteella esitettiin seuraavat suositukset.

#### **Tarkastusviraston suositukset**

1. Ympäristöterveydenhuollon organisoinnin ja järjestämistä vastuu kysymykset tulee kytkeä tiiviisti kuntarakenteen sekä valtion keskus- ja aluehallinnon uudistuslinjauksiin. Valtioneuvoston tulee olla aloitteellinen asiassa ja vastuuministeriöiden (STM, MMM, TEM) tulee aktiivisesti tukea tätä tavoitetta.
2. Kuntaudistuksesta riippumatta valtioneuvoston tulee selvittää ympäristöterveydenhuollon keskushallinnon johtosuhteet sekä aluehallintotason tarpeellisuus.
3. Vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen tulee yhteistyössä varmistaa, että ympäristöterveydenhuollon eri toimialueiden riskit kartoitetaan yhteismitallisesti ja toimintaa ohjataan tämän perusteella.
4. Vastuuministeriöiden ja keskusvirastojen tulee varmistaa, että kunnille annetut valvontavelvoitteet ja niiden käytössä olevat voimavarat ovat tasapainossa.
5. Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmissä tulee päästä aidosti yhteisiin järjestelmiin, joissa huomioidaan sekä keskusvirastojen että paikallishallinnon tarpeet. Keskusvirastojen tulee olla aloitteellisia asiassa.
6. Elintarvikevalvonnan ja harmaan talouden torjunnan yhteistyömahdollisuuksia tulisi selvittää harmaan talouden toimintaohjelmaa täydennettäessä. Parempi tuotteiden jäljitettävyys parantaisi elintarvikkeiden turvallisuutta ja samalla ehkäisisi harmaan talouden toimintamahdollisuuksia ravintola-alalla.

Tarkastuskertomuksesta antoivat lausunnon Evira, maa- ja metsätalousministeriö, Valvira, sosiaali- ja terveysministeriö, Tukes sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Evira on lausunnossaan ehdottanut, että keskusvirastotasolla ohjausvastuu keskitettäisiin Eviralle, jolla nyt jo on suurin osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta vastuullaan. Maa- ja metsätalousministeriön mielestä yksi tarkastuskertomuksen suosituksista voisi olla valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin tehostaminen ja tieteellinen tutkiminen. Ministeriö korostaa myös toimialan kansanterveydellistä näkökulmaa ja paikallisuuden säilyttämistä. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tarkastuskertomuksessa esitettyihin suosituksiin.

Tukes on lausunnossaan korostanut sitä, että Aluehallintovirastot muodostavat tärkeän lisäresurssin kuntien ohjaamisessa ja neuvonnassa. Tukesin mukaan aluehallintovirastoissa on myös paikallistuntemusta, jota ei välttämättä keskusvirastoissa ole.

Työ- ja elinkeinoministeriö on halunnut nostaa esille, että ympäristöterveydenhuollon pienten ja erikoistumista vaativien tehtäväläalueiden osalta keskittäminen toisi mahdollisuuden uudistaa koko tapa tehdä valvontaa. Tarkastajien osaamistason noustessa ja kokemuksen lisääntyessä voitaisiin valvonnassa siirtyä yksittäisten kohteiden teknisestä tarkastamisesta turvallisuusjohtamis- ja kunnossapitojärjestelmien valvontaan. Keskitetyssä (valtiollisessa) valvonnassa myös raportointi ja ohjaus voitaisiin toteuttaa sujuvammin ja tukeutuen jo olemassa oleviin järjestelmiin.

#### ***VIRSU, Valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän muistio 2015***

Valtiovarainministeriön asettama keskus- ja aluehallinnon uudistamista selvittävä VIRSU –hanke päättyi vuoden 2015 helmikuussa. Hankkeen aluehallinnon osuudessa selvitettiin alue- ja keskushallinnon virastojen sekä valtion ja kuntien välistä työnjakoa, tarkasteltiin aluehallinnon tehtäviä eri näkökulmista sekä selvitettiin aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Alatyöryhmässä olivat edustettuina Evira, Kuntaliitto, Maakuntien liitot, aluehallintovirastot, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Seuraavat näkökulmat nousivat työryhmän mietinnössä esille.

*Elintarvikevalvonnan* 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.

Valtiovarainministeriön mukaan kuntien elintarvikevalvontatehtävät sopisivat luonteeltaan myös valtion tehtäviksi. Valtiollistaminen johtaisi neliportaisen hallintojärjestelmän keventymiseen sekä ohjausjärjestelmän selkeytymiseen. Tehtävän valtiollistaminen voisi ainakin alkuvaiheessa johtaa palkkojen harmonisoinnista johtuen kustannusten kasvuun. Hankkeessa todettiin lisäksi valtion ja kuntien tehtävänjaon rajapinnassa olevan useita sellaisia tehtäviä, jotka ovat valtion ohjaamia, mutta jotka vaativat paikallisesti suoritettua, ns. kenttätöitä, joista koituu vuosittaisia kuluja yli 220 miljoonaa euroa. Näiden tehtävien valtiollistamisessa uudelleenjärjestelyiden kautta haettaisiin 1/3 säästöjä koko julkisen hallinnon tasolla vuoteen 2020 mennessä.

*Eläinten terveyteen ja hyvinvointiin* liittyvien tehtävien säilyttämistä valtion toimeksiantotehtävänä kunnaneläinlääkäreillä puoltavat 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.

Kuntaliiton mielestä toimeksiantotehtävät 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.

*Tupakka- ja nikotiinivalvonnan* tulisi säilyä kunnan tehtävänä ja yhteistoiminta-alueella hoidettavana. Ohjausjärjestelmä on kuitenkin nykyisellään varsin monitahoinen ja hyötyisi yksinkertaistamisesta. Kuntaliiton mielestä tupakkavalvonta ja nikotiinivalvontatehtävien valvonta olisivat yhdistettävissä myös alkoholivalvontaan, jota tehdään tällä hetkellä AVI:ssa.

Kuntalaisten terveellisen elinympäristön turvaamisen (*terveysuojelu*) nähdään yksimielisesti kuuluvan kunnille. *Kultajaturvallisuuslain* mukainen valvonta taas tulisi siirtää kokonaisuudessaan kunnista Tukesin vastuulle.

### **Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot, Antti Nurminen 2014**

Vuonna 2014 tehdyssä selvityksessä tarkasteltiin eläinsuojeluvalvonnan nykyistä järjestämismallia, jossa valtio ostaa valvonnan toimeksiantotehtävänä kunnallisilta ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiltä. Vaihtoehtoisina malleina esitettiin eläinsuojeluvalvonnan antamista kokonaisuudessaan Eviran tehtäväksi tai valvonnan järjestämistä aluehallintovirastojen toimesta Eviran vastatessa valvonnan valtakunnallisesta suunnittelusta ja ohjauksesta.

Nykyjärjestelmän etuina ovat muun muassa se, että kaikki kunnaneläinlääkärit ovat edelleen eläinsuojeluviranomaisia ja valvontaeläinlääkäreille on tarvittaessa saatavissa apua omasta työyhteisöstä. Lisäksi paikallinen eläinsuojeluviranomainen on tavoitettavissa myös virka-ajan ulkopuolella, kunhan päivystysvuorossa on kunnaneläinlääkäri. Nykyisiä, usein laajempia tehtäväkuvia pidetään myös yleisesti positiivisena asiana työssä jaksamisen kannalta. Kokonaisuuden ja resurssien kannalta on myös kustannustehokasta, että virat on voitu räätälöidä paikallisen tarpeen mukaan.

Kolmiportainen järjestelmä on kuitenkin hallinnollisesti raskas. Kaikki aluehallintovirastot eivät ole selviytyneet niille asetetuista valvontaveloitteista. Suoran "käskyvallan" puute Eviran ja aluehallintovirastojen sekä aluehallintovirastojen ja kuntien välillä vaikeuttaa johtamisjärjestelmää. Aluehallintovirastojen suorittaessa myös omaa suunnitelmallista eläinsuojeluvalvontaa ja ottaessa tarvittaessa hoitoonsa kriittisiä eläinsuojelutehtäviä voi toimivallan päällekkäisyys joissakin tapauksissa aiheuttaa ongelmia. Tähän liittyen on raportoitu myös tiedonkulun ongelmista. Erityisen hankalaksi koetaan nykyisessä järjestelmässä laskutusmenettely.

Selvityksen yhteydessä suoritettua suppeassa kyselytutkimuksessa 33 % kannatti valtiollistamista ja 60 % vastusti. Eniten kannatusta sai hieman korjailtu nykyinen kolmiportainen malli (Kunta-AVI-Evira). Kolmasosa vastaajista kannatti kaksiportaista AVI-Evira –mallia. Yksiportaista Evira –mallia ei kannattanut ainutkaan vastaaja. Sidosryhmistä eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamista kannattivat yksiselitteisesti Suomen Kuntaliitto sekä

Ympäristö- ja terveystieteiden tekniset. Valtiollistamista vastustavat Suomen Eläinlääkäriliitto, Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto.

Johtopäätöksinä todetaan, että nykyistä eläinlääkintähuoltojärjestelmää, johon eläinten hyvinvoinnin valvonta oleellisenä osana sisältyy, on rakennettu vajaat viisi vuotta. Järjestelmä ei vielä ole kaikilta osiltaan valmis, mutta on jo osoittanut toimivuutensa. Selvityksessä ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella järjestelmää olisi välttämätöntä lähteä muuttamaan. Suositukseksi todetaan, että valvontamaksut tulisi ottaa käyttöön joka tapauksessa. Ruotsissa kyseiset maksut auttavat valvonnan rahoituksessa noin miljoonalla eurolla vuodessa.

### **Rakennusvalvonnan alueellistaminen Kuntaliiton selvityksenä 2015**

Kuntaliiton kaksiosainen selvitys alkuvuodelta 2015 perustuu erilaisiin kirjallisuuslähteisiin ja empiriseen haastatteluaineistoon. Selvityksessä esitetään yleisellä tasolla tunnistettuja alueellistamisen hyötyjä ja haittoja perustuen aikaisempiin selvityksiin sekä kunnan muiden toimintojen alueellistamisesta saatuihin kokemuksiin.

#### Alueellistamisen yleiset hyödyt:

- Suuremmissa yksiköissä erikoistuminen on mahdollista
- Suurissa yksiköissä on tarjolla kollegiaalista tukea ja neuvontaa
- Suuret yksiköt pystyvät tarjoamaan palveluitaan tasaisesti sairaslomista, vuosilomista ja henkilöstön muualle siirtymisestä huolimatta
- Suurissa yksiköissä osaamista voidaan siirtää uusille työntekijöille suunnitelmallisesti
- Kehitystyön edellytykset kasvavat toimintayksikössä
- Resursseja pystytään käyttämään tehokkaasti ilman hallinnollisia raja-aitoja (huom sektorin sisällä)
- Hankinnat ja tukipalvelut voidaan hoitaa keskitetysti ja siten kustannustehokkaammin
- Parantaa asiakkaiden tasa-arvoisuutta
- Viranomaisen riippumattomuus lisääntyy

#### Alueellistamisen yleiset haitat ja riskit:

- Paikallistuntemus ja paikallisen kehittämisen intressi voi heikentyä
- Alueellinen yksikkö voi jäädä vieraaksi kuntalaisille
- Alueellinen yksikkö saattaa ryhtyä suorittamaan liiaksi omaa professionaalista agendaansa
- Alueellinen yksikkö voi vieraantua ja erkaantua yhteistyössä liian kauaksi muista toimijoista
- Sektorien välille voi muodostua ylimääräistä muodollisuutta ja byrokratiaa
- Toiminnan läpinäkyvyys voi heikentyä
- Demokratiaperiaate ja läheisyysperiaate toteutuvat vain osittain
- Palvelut keskittyvät
- Saattaa vähentää mahdollisuuksia huomioida paikalliset olosuhteet
- Vahva alueellinen yksikkö voi osoittautua hankalaksi ohjata

Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisesta voidaan selvityksen mukaan oppia paljon. Tärkeä on huomata, että uudistuksessa edettiin maltillisella vauhdilla ja vaiheittain kiristyvällä ohjauksella, jolloin kunnille jäi aikaa sopeutua muutokseen ja hakea rauhassa itselleen sopivia yhteistyökumppaneita. Toiminta oli johdonmukaista ja kriteerit pysyivät samoina koko prosessin ajan.

Yhteistoiminta-alueiden perustamisessa olennaista on ollut riittävän työrauhan takaaminen perustamisvaiheessa. Hyvin laaditut selvitystyöhön perustuvat yhteistyösopimukset mahdollistivat tuottavan työn tulevaisuudessa. Se, että kunnilla oli tähän mahdollisuus, näkyy nyt onnistumisina. Asteittain tapahtunut uudistus on osoittautunut hyväksi menetelmäksi.

Ympäristöterveydenhuollon alueuudistusta on luonnehdittu jälkiarvioinneissa hyvinkin onnistuneeksi. Seudulliset yksiköt ovat koonneet resurssit yhteen, mikä on mahdollistanut työntekijöiden erikoistumisen ja samalla yksiköiden haavoittuvuus on vähentynyt. Työtehtävät on pystytty organisoimaan aiempaa tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin, mikä on näkynyt myös yksiköiden taloudellisen tilanteen tasapainottumisena.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden erilaisuuden on huomattu hankaloittavan yhteistyötä ympäristönsuojelun ja perusterveydenhuollon kanssa. Muiden hallintokuntien välillä vastaavia ongelmia ei ole havaittu. Kuntaliiton kysely alueellisen ympäristöterveydenhuollon kokemuksista avaa laajemmin yhteistyöhön liittyviä näkökulmia. Kyselyyn vastanneista 48 prosenttia koki, että yhteys ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon välillä on tärkeä ja olisi toivottavaa, että ne toimisivat samassa yksikössä. Kaikista vastaajista 48 prosenttia koki, että muiden toimialojen oleminen samassa yksikössä toi synergiaetuja.

Sektorikohtainen alueellistaminen näyttäytyy näiden lukujen valossa hyödyistä huolimatta myös ongelmallisena. Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisen haittoina on pidetty paikallistuntemuksen

vähentymistä, valvontamatkojen pidentymistä ja tietojärjestelmien yhteensovittamisen vaikeuksia valtion hallinnon järjestelmien kanssa. Kokonaisuutena alueellistamisen hyödyt koetaan kuitenkin selvästi haittoja suuremmiksi. Ympäristöterveydenhuollon johtavista viranhaltijoista vain 12 prosenttia näkee, että toiminta tulisi palauttaa peruskuntaan, jos kuntien määrä vähenee.

**KTK: Kuntien viranomaistoimintojen tulevaisuus 2015**  
KTK:n toteuttama kysely tehtiin vuodenvaihteessa 2014 - 2015. Kysely lähetettiin kuntien teknisen toimen pääluottamusmiehille. Kyselyn tarkoituksena oli nostaa esille, mikä on viranomaistehtävien vallitseva tilanne kunnissa ja mitä muutoksia on suunniteltu ja toteutettu.

Selvitys keskittyy kunnan teknisen toimen viranomaispalveluihin ja niiden järjestämismuutoksiin tulevaisuudessa. Selvityksessä ympäristöterveydenhuollon katsotaan sisältyvän kuntien teknisen toimen viranomaispalveluihin.

Kyselyyn saatujen vastausten mukaan eniten kunnissa oli yhdistetty rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu (25.6 %). Toiseksi suosituinta oli rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon yhdistäminen (18.75 %).

Eniten haluttiin tulevaisuudessa yhdistää rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu, kaavoitus ja ympäristöterveydenhuolto (13,5 %) tai vaihtoehtoisesti rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu (13,5 %). Perusteluina edellisten vaihtoehtojen kohdalla käytettiin läheisen yhteistyön tekemistä ja synergiaetuja.

Suurimman kannatuksen sote-alueeseen liittämiseen sai ympäristöterveydenhuolto (18 % vastaajista), seuraavaksi eniten ympäristönsuojelu (10 % vastaajista). Perusteluna todettiin ympäristöterveydenhuollon olevan monessa paikassa jo tälläkin hetkellä osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Kuntakoolla ei ollut vaikutusta vastauksiin, sillä vastukset olivat samansuuntaisia isoissa ja pienissä kunnissa. Kunnat, joissa yhdistämisä on jo tehty, suhtautuivat positiivisemmin yhdistymisestä mahdollisesti saataviin hyötyihin.

### **Yhteenveto aikaisemmista selvityksistä**

Ympäristöterveydenhuollon toimialaa on 2000-luvun aikana selvitetty useaan otteeseen eri näkökulmista. Toimialaa lähellä olevilla muilla sektoreilla on myös toteutettu erilaisia selvityksiä ja arvioita.

2000-luvun alun selvitykset johtivat kunnallisen ympäristöterveydenhuollon kokoamiseen nykyisiin seutuyksiköihin. Uusimmissa selvityksissä todetaan, että ympäristöterveydenhuollon kokoaminen seutuyksiköihin on ollut laaja-alainen ja jopa radikaali muutosprosessi. Prosessin katsotaan olleen onnistunut sekä aikataulultaan että toteutukseltaan. Riittävän maltillinen toteutus ja kattavat selvitykset ovat luoneet pohjan toimintojen harkitulle uudelleenjärjestelylle. Kunnissa on ollut tarpeeksi aikaa tehdä omia selvityksiä ja arvioida muutosten vaikutuksia henkilöstön asemaan ja muihin kunnan toimialoihin. Riittävä väljyys toteutusvaihtoehdoissa on myös koettu positiivisena.

Seudullistamisen nähdään vaikuttaneen monin tavoin toimintaan. Resursointi, erikoistuminen ja toiminnan kehittäminen ovat mahdollistuneet ilman kohoavia kustannuksia. Seutuyksiköiden toiminnan katsotaan kuitenkin vielä olevan osittain muutosvaiheessa. Sote-uudistuksen keskeneräisyys ja kuntauudistus tulee myös huomioida toimialan tulevaisuutta pohdittaessa.

Melko tuoreen valvontaeläinlääkärijärjestelmän katsotaan myös vaikuttaneen positiivisesti eläinsuojelu-, eläinten terveys- ja hyvinvointivalvontaan. Onnistuneena ja säilyttämisen arvoisena pidetään myös nykyisiä yhdistelmävirkoja, joissa valvontaeläinlääkäri valtion tehtävien lisäksi osallistuu myös kunnalliseen elintarvikevalvontaan esimerkiksi laitosvalvonnan muodossa. Valvontaeläinlääkärijärjestelmänkin nähdään olevan vielä kehittämävaiheessa.

Tehdyissä selvityksissä nousee esille nykyisten seutuyksiköiden koon kasvattaminen niin, että 64 yksikön sijaan jäljelle jäisi vain 20-30 yksikköä. Muutos ehdotetaan toteutettavaksi informaatio-ohjauksen kautta. Aluehallintovirastojen roolin taas nähdään vähentyneen huomattavasti eikä tämän ohjausportaan säilyttämistä pidetä enää nykytilanteessa välttämättömänä.

Akuuttia tarvetta valtiollistamiselle ei tehdyissä selvityksissä nouse esille. Mikäli toimialan valtiollistamista ryhdytään suunnittelemaan, nähdään tärkeänä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten arviointi. Muutoksen tulee vaikuttaa positiivisesti valvonnan laatuun ja yhdenmukaisuuteen.

Keskushallintotason sekavuus ja ohjauksen puutteet sekä tiedonkeruun ongelmat nähdään keskeisimpinä korjattavina asioina organisoitavasta riippumatta. Parhaiten valtiolliseksi toiminnaksi ympäristöterveydenhuollon eri sektoreista nähdään soveltuvan elintarvikevalvonta, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä kuluttajaturvallisuusvalvonta. Terveystoimintaa pidetään selkeästi osana kunnan muuta toimintaa (mm suunnittelu, kaavoitus ja rakennusvalvonta). Osittaisen valtiollistamisen nähdään kuitenkin poistavan monia käytännön synergiaetuja.

#### 4.4.2. Tutkimustiedon koonti

Helsingin yliopiston Elintarvikehygienian ja ympäristöterveyden osaston aiemmissa ympäristöterveydenhuollon ja erityisesti elintarvikevalvontaan liittyvissä tutkimushankkeissa on saatu eräiltä osa-alueilta tietoa siitä, miten valvonta vaikuttaa ja mitkä tekijät ovat yhteydessä valvonnan havaittuun ja koettuun tehokkuuteen. Yleisesti katsoen elintarvikevalvontaa voi pitää vaikuttavana ja toimijoiden arvostamana; ravintola-alan toimijat antoivat valvonnalle kouluarvosanoja käyttäen arvioksi 8,7 ja suurin osa tutkimukseen osallistuneista ravintola-alan toimijoista koki viranomaisvalvonnan vaikuttaneen positiivisesti ravintolansa hygieniaan viimeisen kolmen vuoden aikana. Vaikutus hygieniaan koettiin positiivisemmaksi, kun tarkastaja oli käyttänyt ravintolassaan määräaikoja (Läikkö-Roto ym. 2014, Läikkö-Roto ym. 2015a). Perustuen 459 elintarvikealan laitoksen antamiin vastauksiin, on voitu todeta, että viranomaisen suorittaman valvonnan merkitystä voitiin pitää suurena, sillä vastanneista laitoksista lähes 80 % näki, että tarkastusten perusteella tehdyt toimenpiteet olivat lisänneet heidän tuotteidensa turvallisuutta (Nevas ym. 2013). Tiheämmät viranomaisen suorittamat valvontakäynnit korreloivat positiivisesti siihen, että toimijat pitivät havaittuja epäkohtia elintarviketurvallisuuden kannalta merkittävänä (Nevas ym. 2013). Toisaalta valvonnan vaatimukset on koettu yritysten koosta riippuen eritasoisiksi ja erityisesti pienimmissä yrityksissä valvonnan vaatimukseen vastaaminen ongelmalliseksi. Myös lainsäädäntö on yritysten taholta nähty vaikeaselkoisena (Kaario ym. 2007).

Valvonnan vaatimuksia viranomaisen näkökulmasta on selvitetty yksittäisissä hankkeissa, joissa on mm. esitetty, että elintarvikevalvonnan alhaisella resursoinnilla olisi tilastollinen yhteys

alueella hyväksytyjen elintarvikelaitosten määrään (Tähkää ym. 2008). Valvonnan yhdenmukaisuuteen liittyen on puolestaan osoitettu, että valvonnan uusien vaatimusten ja toimintamallien käyttöönotto aiheuttaa elintarvikealan toimijoiden epäyhtenäistä kohtelua (Tähkää ym. 2009).

Elintarvikevalvonnassa voidaan arvioida olevan osin resurssipuutaa. Valvontatyö vaatii jatkuvan tiedon päivittämisen lainsäädännön ja ohjeiden uusiutuessa. Tarkastajista kuitenkin noin kolmannes (29 %) kokee työaikansa riittämättömäksi uuteen lainsäädäntöön tutustumiseen ja uusien ohjeiden lukemiseen myös normaalivalvonnan edellyttämässä tarpeissa (Läikkö-Roto ym. 2015b). Vastaukset painottuivat selvästi yksikkökoon mukaan; erityisesti suurissa yksiköissä tietojen pitäminen ajan tasalla koettiin ongelmana.

Aluehallintovirastojen antamaa tukea on myös tutkimuksissa arvioitu. Kun sekä tarkastajia että yksiköiden johtajia pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon valvontayksikkö oli hyötynyt aluehallintoviraston antamasta elintarvikevalvonnan ohjeistuksesta ja tuesta asteikolla 0-10, oli tarkastajien antamien arvosanojen keskiarvo 5,3 (vaihteluväli 0-10), valvontayksiköiden elintarvikevalvonnasta vastaavien henkilöiden 6,1 (vaihteluväli 1-10) ja yksiköiden elintarvikevalvontaa arvioineiden AVIn edustajien 7,7 (vaihteluväli 7-8). Tarkastajien vastauksissa oli yksiköiden välisiä eroja ja hyöty nähtiin selvästi muita vähäisemmäksi eteläisessä Suomessa sijaitsevilla valvontayksiköissä (Läikkö-Roto ym. 2014).

AVIn toteuttamien elintarvikevalvonnan auditointien vaikuttavuus on todennäköisesti kärsinyt kuntien viranhaltijoiden kokemasta vähäisestä hyödyistä ja arviointien huonosta soveltuvuudesta tarkoitukseensa. Arvioinnit ovat hyödyttäneet AVIn viranhaltijoita tarjoamalla heille arvokasta tietoa valvontalueella olevista valvontayksiköistä, mutta kuntien toiveet käytännönläheisemmästä valvonnan arvioinnista näyttävät jääneen täyttymättä. Suuri osa yksiköiden viranhaltijoista on kokenut, että arvioijilla ei ole ollut riittävää asiantuntemusta käytännön elintarvikevalvonnasta. Tulosten perusteella arviointien vaikuttavuutta voitaisiin mahdollisesti parantaa esimerkiksi sillä, että arviointiryhmissä toimisi myös kuntien viranhaltijoita. Kuitenkin sekä AVIn että kuntien edustajat uskoivat, että nykyiset arvioinnit ja valvontaviranomaisten väliset ristiinarvioinnit voivat yhdenmukaistaa valvontaa (Läikkö-Roto & Nevas, 2014a).

Yhtenä suomalaisen elintarvikevalvonnan vahvuutena voidaan pitää tarkastajien ja elintarvikealan toimijoiden välistä hyvää yhteistyötä ja erityisesti tarkastusten aikana tapahtuvaa toimijoiden ohjeistusta. Perusteltu päätöksenteko, ammattitaito sekä neuvotteleva lähestymistapa nousevat toimijoiden taholta erittäin tärkeäksi tekijäksi valvontatyössä (Läikkö-Roto & Nevas 2014b) Elintarvikealan toimijat olivat viranomaisia vahvemmin sitä mieltä, että elintarvikevalvonta on Suomessa yhdenmukaista. Toisaalta viranomaiset näkivät toimijoita selvemmin, että valvonnan tulisi olla yhdenmukaista (Läikkö-Roto ym. 2014). Aluehallintovirastojen vastaajista 70 % oli sitä mieltä, että



yhdenmukainen valvonta ei toteudu Suomessa. Kunnallisten valvontayksiköiden edustajat olivat AVlen edustajia vahvemmin sitä mieltä että valvonnan epäyhdenmukaisuus johtuu puuttuvasta ohjeistuksesta. Paikallisista, kyselyyn vastanneista tarkastajista 67 % oli sitä mieltä, että ohjeita ei ole riittävästi.

Tulosten perusteella yksi elintarvikevalvonnan suurista haasteista Suomessa on sen yhtenäistäminen valvontayksiköiden välillä (Läikkö-Roto ym. 2014). Yksiköiden laajentamisella ja ohjeistuksen lisäämisellä voitaisiin yhdenmukaisuutta mahdollisesti kuitenkin lisätä. Esimerkiksi tarve yhtenäiselle riskitekijöiden arvioinnille koetaan suureksi. Valvonnan laadun parantaminen ja yhtenäistäminen näyttäisi vaativan aiempaa parempaa perehdyttämistä valvonnan työkaluihin ja sitouttamista näiden käyttämiseen. Myös hallintomenettelyihin liittyvää koulutusta voi olla tarpeen tehostaa yksiköissä. Kansallista konsensusta vaadittaisiin myös tarkastajien antamaan toimijoiden ohjeistukseen ja neuvontaan, sillä tarkastajat toivoivat voivansa lisätä toimijoiden ohjeistusta (Läikkö-Roto ym. 2014).

Valvontayksiköissä pidetään erityisen tärkeinä koulutusta elintarvike- ja työskentelyhygienian arvioinnista, lainsäädännöstä, lainsäädännön rikkomisen vakavuuden ja tarvittavien toimenpiteiden arvioinnista sekä vaaroista elintarviketuotannossa (Läikkö-Roto ym. 2015a).

Elintarvikevalvonnan viranomaiskustannus kuntien valvontayksiköiden osalta on arviolta 16-18 miljoonaa euroa vuodessa. Koko viranomaiskustannuksen arvioidaan olevan noin 33,0-35,9 miljoonaa euroa (Läikkö-Roto ym. 2014). Kustannusten vaihtelu tutkimuksessa mukana olleissa valvontayksiköissä sekä yrityksissä oli erältä osin melko suurta. Elintarvikevalvonnan kustannusten suunta vaikuttaa tutkittujen 17 yksikön tuloksen pohjalta olleen kasvava. Valvontayksiköiden valvontakohteiden lukumäärä vaikuttaa erältä osin kasvavan nopeammin kuin niiden käytössä olevat resurssit. Yksiköissä, joissa tarkastajilla on paljon kohteita valvottavanaan, kohteiden laskutus ei ole yhtä järjestelmällistä kuin jos kohteita olisi vähemmän. Näissä yksiköissä myös esimies katsoi, että valvonnasta saaduilla maksuilla ei kateta valvonnan todellisia kustannuksia. Toimijoista kaksi kolmesta koki hyötyvänsä viranomaisvalvonnasta ja saavansa siitä maksamalleen rahalle riittävän vastineen. Tehtyjen tarkastusten määrillä tai valvontayksikön henkilöstömäärällä ei tutkimuksen perusteella olisi vaikutusta toimijoiden näkemyksiin elintarvikevalvonnasta (Läikkö-Roto ym. 2014).

Elintarvikelain muutos vuonna 2011 on vaikuttanut erityisesti valvonnan resurssien suuntaamiseen vapauttamalla resursseja hyväksymisprosessista suunnitelmalliseen tarkastustyöhön. Noin puolet sekä tutkimukseen osallistuneista viranomaisista että toimijoista koki elintarvikelain muutoksen parantaneen myös valvonnan riskiperusteisuutta ja joustavuutta (Läikkö-Roto ym. 2014).

## 4.5. Sidosryhmien lausunnot

### 4.5.1. Sidosryhmiltä tulleet lausunnot

Seuraavilta toimialan käytännön toiminnan kanssa läheisesti tekemisissä olevilta tahoilta pyydettiin lausunnot: Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa, Elintarviketeollisuusliitto ETL, Päivittäistavarakauppayhdistys PTY, Eläintautien torjuntayhdistys ETT, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ja Vesilaitosyhdistys VVY.

Lausunnot saatiin Matkailu- ja ravintolapalveluilta, Elintarviketeollisuusliitolta sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitolta. Päivittäistavarakauppayhdistys toivoi pidettäväksi keskustelutilaisuutta, jossa asiat kirjattiin ylös tutkijoiden toimesta. Lausunnot ovat tämän raportin liitteenä.

*Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry* pitää selvitystä perusteltuna. Matkailu- ja ravintola-alan yritykset näkevät tällä hetkellä ongelmallisena muun muassa sen, että esimerkiksi omavalvonnalle asetettavat vaatimukset vaihtelevat suurestikin riippuen siitä, missä kunnassa valvontaa suoritetaan.

MaRa pitää tärkeänä, että viranomaisvalvonnassa eri viranomaisten tekemien tulkintojen tulisi olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia. Tämä ei nykyisellään toteudu, mikä aiheuttaa yrityksille epävarmuutta ja heikentää myös ennustettavuutta viranomaisen ratkaisuista. MaRan näkemyksen mukaan elintarvike-, kuluttajaturvallisuus-, tupakka- ja nikotiinivalvontatehtävät voitaisiin siirtää myös valtion hoidettaviksi.

ETL:n mukaan elintarviketeollisuuden ja koko ruokaketjun menestyminen tulee ottaa huomioon myös valvonnan organisoitua pohdittaessa. Valvonnan tulee olla ammattitaitoista, yhdenmukaista, ohjaavaa/keskustelevaa ja kustannuksiltaan kilpailukykyistä. Valvonnassa tulee huomioida valvontavelvollisuudet, riskiperusteisuus ja eri tahojen tekemä omavalvonta sekä toimijoiden lainsäädännön tason ylittävät sertifioidut laatujärjestelmät.

Selvityksissä tulee tarkastella hallinnon yksinkertaistamista ja tarvetta roolien selkeyttämiseen. Aluehallintoviranomaisen tarpeellisuutta tulee myös arvioida. Nykyiset elintarvikevalvonnan kustannukset elinkeinolle ja hallinnolle tulee selvittää. Selvityksissä tulee tarkastella, miten vähennetään päällekkäisyyksiä ja toisaalta hyödynnetään mahdollisia synergiaetuja niin elinkeinonharjoittajan kuin hallinnonkin näkökulmasta. Mahdollisen valtiollistamisen tulee johtaa kokonaiskustannusten alenemiseen myös elinkeinolle, valvonnan yhdenmukaistumiseen ja elintarvikealan toimintaedellytysten parantamiseen.

MTK katsoo, että selvitystyön tekeminen koko ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden selvityksenä saattaa vaarantaa mm. eläinlääkintähuollon ja siihen kiinteästi liittyvän eläintautivalvonnan arvioinnin. MTK näkisikin parempana selvitystyön rajaamisen aluksi elintarvike-, terveydensuojelu- ja kuluttajaturvallisuusvalvontaan sekä tupakkalain valvontaan hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Eläinsuojeluvalvonnan valtiollistamisesta on juuri valmistunut selvitys, joten sitä ei tarvitsisi ottaa mukaan tähän. Eläinlääkintähuollon osalta eläinlääkintähuoltolain toimivuutta on selvitetty jo aikaisemmin.

Ympäristöterveydenhuolto olisi pidettävä kokonaisuutena. Koska kyse on sekä eläinten ja ihmisten terveydestä ja hyvinvoinnista on tärkeää, että asia hoidetaan kokonaisuutena. Tällöin voidaan hyödyntää myös synergiaedut resurssien käytössä ja kohdentamisessa. Valvonnan tehtävien järjestämisessä selkeänä kipukohtana MTK näkee sen kustannukset ja niiden jakautumisen.

PTY:n näkemyksen mukaan selvityksessä on huomioitava kokonaisuus, muut tehdyt selvitykset ja toimenpiteet. Tällä hetkellä ongelmallista ovat puutteet yhdenmukaisuudessa ja erilaiset tulkinnat valvonnassa. Valtiollisessa järjestelmässä objektiivisuus valvonnassa voisi lisääntyä, kun poliittinen ohjaus jää pois. Valvontamaksut myös mahdollisesti kohoaisivat ja tehostuisivat.

PTY:n mukaan elintarvikevalvontaa ei voi erottaa muusta ympäristöterveydenhuollosta ja hajottaa yksiköitä ja monivuotista työtä, joka niiden eteen on tehty. Vaikka resurssit kunnissa ovat vähissä, osaaminen on hyvää.

Mahdollisesta organisointitavasta riippumatta riskiperusteisuus ja -luokittelu olisi toteutettava valtakunnallisesti. Neuvontaa tarvitaan lisää erityisesti pienille yrityksille.

#### 4.5.2. Yhteenveto sidosryhmälausunnoista

Pääsääntöisesti kyseessä oleva sidosryhmät suhtautuvat positiivisesti selvityksen toteuttamiseen. Selvityksen tekeminen valvonnan tämän hetkisestä tilanteesta ja organisoinnista koetaan tarpeellisenä.

Merkittävämpänä ongelmana tällä hetkellä pidetään valvonnan vaihtelua. Vaihtelu ilmenee pääasiassa vaatimusten ja tulkintojen eroavaisuutena sekä maksujen suuruuden vaihteluna. Vaihtelun ei katsota johtuvan niinkään osaamisen puutteesta vaan ongelmista toiminnan ohjauksessa. Myös kunnallisen päätöksenteon ja politiikan sekä mahdollisten valvonnan sidonnaisuuksien nähdään vaikuttavan yhdenmukaisuuden puutteeseen.

Toimialaa toivotaan arvioitavan kokonaisuutena huomioiden sen luonne (eläimet ja ihmiset, ennaltaehkäisy ja riskinarviointi), muut selvitykset ja nykytilanne (toimivat mutta aliresursoidut yksiköt ja valvonnan vaihtelu). Elintarvikevalvonnan irrottaminen muusta ympäristöterveydenhuollosta nähdään haastavana, koska yhteydet muuhun valvontaan ja eläinlääkintähuoltoon ovat tiiviit. Toisaalta elintarvikevalvonta, kuluttajaturvallisuuden valvonta ja nikotiini- ja tupakkavalvonta nähdään sektoreina, jotka voisivat olla valtiollisia.

Mikäli valtiollistamista suunnitellaan, tulee muutosten hyödyttää myös alan toimijoita. Erityisesti esille nousevat valvonnan ja maksujen yhdenmukaisuus, objektiivisuus ja laatu valvonnassa, toimintaedellytysten ja viennin turvaaminen ja edistäminen, valtakunnallisesti yhdenmukainen riskinarviointi ja neuvonta sekä paikallistuntemuksen ja riittävien resurssien turvaaminen. Eniten näihin katsotaan vaikuttavan keskustason ohjauksen tehostaminen.

# 5 Tulosten pohdinta

Esiselvitysaineistossa ei noussut esille selkeää tarvetta tai toiveita toimialan valtiollistamiselle. Toisaalta eräiden ympäristöterveydenhuollon sektoreiden tavalla tai toisella keskitetty toiminta nähtiin positiivisena vaihtoehtona ja tällaisesta valvontatyön keskittämisestä on haastattelujen perusteella saatu positiivisia kokemuksia sekä Tanskassa että Norjassa.

Valvontayksiköissä valtiollistamiseen liittyvä keskustelu aiheuttaa selvästi huolta mm. työyhteisön kuormittumisesta useiden muutosten seurattessa toisiaan sekä pelkoa siitä, että tehtävien keskittämisen myötä paikallistuntemus katoaa ja valvonta etäänny asiakkaistaan.

## Valvonnan osa-alueiden mahdollinen siirto

Suurin osa sekä kunnallisista että sidosryhmien vastaajista kannatti ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilyttämistä samassa organisaatiossa. Viranhaltijoiden haastatteluissa ja johtajien kyselytutkimuksissa saadut vastaukset noudattivat pääosin hyvin samantyyppistä vastauslinjaa joitain eroavaisuuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi kuluttajaturvallisuusvalvonnan osalta 61 % ja tupakkavalvonnan osalta 76 % johtajista katsoi, että valvonta tulee säilyttää kunnilla, kun taas viranhaltijat nostivat esille samoista osa-alueista laajojakin kokonaisuuksia, jotka olisi parempi hoitaa tavalla tai toisella keskitetysti. Erot näkemyksissä voivat erityisesti tupakkavalvonnan osalta johtua siitä, että valvontayksiköiden johtajat näkevät tupakkavalvonnan kunnalle taloudellisesti kannattavana sekä järkevänä suorittaa muun valvonnan yhteydessä. Johtajat myös korostivat, että kuluttajapalveluiden valvonnassa tarvitaan paikallistuntemusta ja että kuluttajaturvallisuusvalvonta olisi järkevää hoitaa yhdessä terveydensuojelulain mukaisen valvonnan kanssa.

Muista toimialoista eläinlääkintähuoltoon liittyvät viranomaistehävät olisi erityisesti yksiköiden johtajien mukaan mahdollista siirtää valtion hoidettavaksi. Eräissä yksiköissä myös eläinlääkäripäivystyksen järjestäminen koetaan hyvin haasteelliseksi paikallisella tasolla. Terveydensuojeluvalvonnan sen sijaan katsotaan melko yksimielisesti olevan selvästi kunnallista toimintaa. Keskusteluissa viranhaltijoiden kanssa nousi esille mahdollisuus siirtää pelkkä elintarvikevalvontasektori valtion toiminnaksi. Johtajien kyselyssä selvä enemmistö taas (73 %) oli sitä mieltä, että osa-aluetta ei voitaisi erottaa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta.

Sekä Norjan että Tanskan malleissa elintarvikevalvonta on valtiollistamisen yhteydessä irrotettu muusta ympäristöterveydenhuollon yhteydestä ja näissä maissa muutos on todettu kannattavaksi ja yhteistyön silti toimivan eri osa-alueiden välillä. Toisaalta Norjassa on nykyään aiempaa vahvemmin yhdistetty kansanterveystyö ja eläinlääketieteellinen osaaminen, mikä korostuu mm. kansallisen tason elintarvikevälikiteiden epidemioiden selvitystyössä. Tämän yhteyden säilyttäminen nähtiin tärkeänä myös Suomessa. Myös eläimistä ihmisiin tarttuvien tautien (zoonoosit) leviämiseen ja

ennaltaehkäisyyn liittyvä osaaminen on tärkeää säilyttää osana elintarvikevalvontavaliokunnan. Kysymys liittyy oleellisesti eläinlääkintähuollon virkatehtäviin, joissa tällä hetkellä eläintautivalvonta hoidetaan edelleen pääasiassa potilastyötä tekevien kunnaneläinlääkäreiden toimesta. Praktiikkatyötä tekevät eläinlääkärit ovatkin kriittisessä asemassa havainnoimassa tarttuvia eläintauteja ja ennaltaehkäisemässä niiden leviämistä. Samankaltaiseen lopputulokseen päädyttiin myös eläinsuojeluvalvontaa koskevassa selvityksessä (Nurminen, 2014)

## Muutoksessa huomioitavia seikkoja

Varsinaiseen uudelleenorganisointiin suunnitteluun nähdään tärkeäksi kytkeä realistiset taloudelliset ja toiminnalliset laskelmat eri vaihtoehdoista sekä riittävän käytännönläheinen osaaminen ja maltillinen eteneminen. Selkeinä reunaehtoina pidetään ohjauksien ja byrokratian vähentämistä sekä tietojärjestelmäongelmien työstämistä. Mikäli valtiollistamiseen ryhdytään, pidetään ensiarvoisen tärkeänä toimivaa, yhtenäistä tiedonkeruujärjestelmää. Tämän merkitystä korostivat myös haastatellut muissa Pohjoismaissa. Erityisesti Tanskassa on elintarvikevalvonta huomattavasti tehostunut paitsi suoraviivaisen organisaatorakenteen vuoksi, myös yhtenäisen, reaaliaikaisen tietojärjestelmän avulla.

On selvää, että muutos syö paitsi taloudellisia resursseja, myös henkilöstön voimavaroja. Sekä kotimaisesta aineistosta että muiden maiden viranomaisten haastatteluissa nousi esiin tarve riittävälle taloudelliselle panostukselle sekä vankalle pohjatulle ennen muutokseen ryhtymistä. Muutokseen lähdettyä on sille myös esitettävä selkeät perustelut sekä ennakoarviot muutoksen tuomista hyödyistä sekä mahdollisista haitoista. Muutosprosessi on itsessään hoidettava hallitusti ja henkilöstö siihen sitouttaen. Norjan malli sitouttavasta muutostyöstä sisältää useita hyviä käytänteitä, joiden hyödyntäminen tulisi pohtia, mikäli tehtävien keskittämiseen päätetään lähteä. On hyvä havainnoida muutokseen liittyvät negatiiviset odotukset, jotta ne voidaan mahdollisessa muutosprosessissa ottaa huomioon.

On kuitenkin huomioitava, että muutokseen liittyvä huoli ei välttämättä kuvaa sitä, miten muutos lopulta vaikuttaa työn tekemiseen. Ympäristöterveydenhuollon alueellistamishankkeen alkuvaiheessa oletettiin alueellistamisen ja maksullisuuden tuovan suuria haasteita ja epämiellyttäviä muutoksia valvontatyöhön, mutta nämä oletukset osoittautuivat suurelta osin vääriksi muutoksen tapahduttua.

Henkilöstön lisäksi myös asiakkaat on kytkettävä muutoksen suunnitteluun jo varhaisessa vaiheessa. Asiakasnäkökulman korostaminen ja säilyttäminen läpi prosessin nähdään oleellisena huomioitavana seikkana. Valvonnan vähenemistä ja maksujen nousua pidetään todennäköisenä, mikäli toiminta muuttuu valtiolliseksi. Teollisuuden näkökulmasta oleellista on saada riittävästi yhdenmukaista ja laadukasta vastinetta maksuille sekä turvata toimintaedellytysten säilyminen organisointitavasta riippumatta. Toisaalta muissa Pohjoismaissa on saatu valvontaa tehostettua ja yhtenäistettyä nimenomaan valtiollistamisen ja organisaation suoraviivaistamisen avulla.

## Muutoksen uhkakuvat

Ympäristöterveydenhuollon tehtävistä on 2000 –luvulla suoritettu valtiollistaminen ensisaapumisvalvonnassa sekä pienteurastamojen lihantarkastuksessa ja valvonnassa. Molemmissa tapauksissa tehtävät siirrettiin kunnilta Eviran järjestettäväksi. Kummassakaan tapauksessa ei lopputulos ole ollut täysin toivotunlainen ja monessa kohteessa turvaudutaan edelleenkin kuntien apuun, jotta tehtävät saadaan hoidettua. Pelkona on, että tämäkin uudistus toisi mukanaan lisää työtä kuntiin. Viranhaltijat kantavat huolta myös oman työpaikan ja vaikuttamismahdollisuuksien säilymisestä. Sekä yksiköiden johtajat että viranhaltijat olivat huolissaan paikallistuntemuksen vähenemisestä, mikäli keskitettyyn valvontamalliin siirryttäisiin. Tämä ilmeni erittäin suurella osalla vastauksia. Norjassa ja Tanskassa ilmeni vastaavaa huolta muutosprosessiin ryhdyttäessä, mutta Norjassa paikallistuntemus on säilynyt valvonnan siirtyessä pois kunnista ja Tanskassa paikallistuntemuksen poistaminen on päinvastoin yhdenmukaistanut valvontaa.

Keskustason ohjauksen selkiyttämisessä on tärkeää lähteä liikkeelle toimintojen objektiivisesta tarkastelusta. Organisaatorinen uudelleenjärjestely ilman ohjaustoiminnan sisällöllistä selkiyttämistä sekä informaatiokulun tehostamista ei mitään todennäköisimmin johda toivottuun lopputulokseen.

## Positiiviset näkemykset muutoksen vaikutuksista

Viranhaltijoiden haastattelussa sekä johtajien kyselyssä ilmeni positiivisiakin näkemyksiä valtiollistamisen mahdollisista vaikutuksista; erityisesti valvonnan tehokkuuden ja sujuvuuden nähtiin viranhaltijoiden keskuudessa voivan lisääntyä, jos valtiollistamisen myötä ohjaus tehostuu ja yhdenmukaistuu ja ”ylimääräiset” väliporaat jäävät pois. Yksiköiden johtajat näkivät näitä työn tehostumisen mahdollisuuksia edellyttäen, että koko muutosprosessi tehdään suunnitelmallisesti ja tehokkaasti. Esimerkiksi resurssien järjestyksellinen jakaminen nähtiin muutokseen liittyvänä positiivisena mahdollisuutena.

## Ympäristöterveydenhuollon nykytilanne

Toiminnan kokoamisen seutuyksiköihin nähdään vaikuttaneen monin tavoin positiivisesti ympäristöterveydenhuollon toimintaan. Asiantuntemus ja laatu ovat parantuneet ja yksiköissä on entistä huomattavasti enemmän pelivaraa ja osaamista. Toimintaa on pystytty kehittämään ja kehitystyön nähdäänkin yksiköissä vielä olevan monin tavoin kesken. Useat yksiköt toivat haasteiden kuvauksissa esiin jatkuvan muutoksen ja esittivät toiveen siitä, että olisi mahdollista keskittyä kehittämään toimintaa nykyisessä, toimivaksi koetussa organisaatiossa. Toisaalta osa pienistä yksiköistä toi esiin, että yksikkökoon edelleen suurentaminen voisi tehostaa toimintaa. Sote-uudistus ja ympäristöterveydenhuollon sijoittuminen siihen nähdessä nousi esiin kyselyssä sekä haastattelussa ja aiheeseen liittyä selvästi paljon epätietoisuutta.

Tämän hetkistä valvontayksiköiden ongelmista esille nousevat resurssien epätasainen jakautuminen ja yhdenmukaisuuden puute valvonnan vaatimuksissa ja maksuissa. Selittävänä tekijänä pidetään ennen kaikkea ohjauksen puutetta, tempoile-

vuutta ja hajanaisuutta, joka mitään ilmeisimmin johtuu hallinnon moniportaisuudesta ja ohjauksen hajautuksesta useaan eri ministeriöön ja virastoon. Ohjauksen yhtenäistämistä ja tavoitteiden johdonmukaista linjausta koko toimialalla toivotaankin organisointitavasta riippumatta. Vaihtoehtona varsinaiselle organisaatiouudistukselle tulisi olla pelkkä ohjauksen keskittäminen, tehostaminen ja yhdenmukaistaminen. Uudelleenjärjestelyssä tulisi tarkastella kokonaisuutena kaikkia ohjausketjun portaita.

Valvonnan kustannustason määrittely osoittautui erittäin haasteelliseksi, sillä yksikön kulujen ja tulojen raportointitavat poikkesivat toisistaan merkittävästi. Yksiköiden toiminnan vertailukelpoisuuden lisäämiseksi ja siten myös tällä sektorilla tapahtuvan seurannan ja ohjauksen tehostamiseksi olisi suositeltavaa yhdenmukaistaa raportointikäytäntöjä esimerkiksi Kuntaliiton antaman ohjeistuksen mukaisesti.

Noin puolet kyselyyn vastanneista valvontayksiköiden johtajista koki aluehallintovirastojen roolin merkittävänä valvontayksiköille. Valvontayksiköiden johtajat mainitsivat myös AVIt useimmin, kun kysyttiin tärkeimpiä ulkopuolisia yhteistyökumppaneita. Vaikka AVI mainittiin useimmin yhtenä tärkeimmistä yhteistyökumppaneista valvontayksiköiden ulkopuolelta, sitä ei kuitenkaan pidetty yhtä tärkeänä tukena paikallisessa valvonnassa kuin Eviraa, Valviraa tai TUKESia.

Mielipiteissä AVI:n merkityksellisyydestä paikalliselle valvonnalle oli suurta hajontaa eri AVI:en alueilla. Erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen AVI:n alueilla kokemukset olivat pääosin positiivisia. Toisaalta eräiden AVI:en alueella jopa 60 % vastanneista oli sitä mieltä, että AVI ei olisi paikallisen valvonnan tärkeä tuki. Myös keskustelutilaisuuksissa nousi esiin AVI:n usein turhaksi koettu rooli; haluttua ohjausta tai neuvontaa ei saatu toivotulla tavalla. Eräissä tapauksissa yksiköissä katsottiin, että paikallinen valvontatyöhön liittyvä osaaminen olisi kuntatasolla parempi kuin AVI:ssä. Tähän viittaisi myös tutkimustulos, jonka mukaan AVI:n suorittamista auditoinneista ovat hyötynneet enemmän itse auditoidut kuin auditoinnin kohteet.

Suurin osa kyselyyn vastanneista viranhaltijoista (noin 60 %) oli kuitenkin sitä mieltä, että AVI:n roolia paikallisen valvontatyön ohjauksessa tulisi vahvistaa. Vaikuttaisikin siltä, että AVIt edustavat valvonnan porrasta, joka on lähellä kuntaa ja jota kehittämällä voitaisiin saada tukea ja toimivuutta paikalliseen valvontaan, mutta jonka toiminta ei nykyisessä muodossaan, nykyorganisaatiossa, palvele kuntien ohjausta tai valvontaa parhaalla mahdollisella tavalla. Vaihtoehtoisesti tulisi pohtia AVI:n resurssien siirtämistä valvontayksiköihin lisäten samanaikaisesti niiden laajuutta ja kehittämällä osaamistasoa entisestään.

Osana nykytilanteen kuvausta nousivat myös esille sekä valvonnan että yritysten tämänhetkinen osaamistaso ja koulutustarpeet. Valvonnan suuntaaminen entistä riskiperusteisemmaksi ja tarkastustoiminnan mahdollinen vähentäminen mm. säästötoivotteiden myötä lisäävät tarvetta valvojen syvemmälle osaamiselle, jossa lisätään valmiuksia ymmärtää kokonaisuuksia sekä

arvioida prosesseja, riskien todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta terveyshaittojen aiheutumisen näkökulmasta. Huolimatta valtion talouden säästötavoitteista tulisi valvonnan rooli ja erityisesti tarkastusten merkitys lainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistajana huomioida. Tarkastusten merkitys epäkohtien korjaamisessa ja hygieenisen tason ylläpitämisessä on oleellinen (Nevas ym. 2013, Läikkö-Roto ym. 2014, Läikkö-Roto ym. 2015a)

Samansuuntaisia havaintoja on tehty myös Ruotsissa ja Norjassa. Ruotsissa on todettu, että valvonnan käytännön ongelmana on usein se, että osaaminen saattaa jäädä pinnalliseksi ja huomio kiinnittyä vain yksittäisiin osa-alueisiin, jolloin kokonaisuus ja sen käsittäminen jäävät vähemmälle. Tämän todettiin voivan näyttäytyä yrityksille yhtenäisyyden puutteena. Norjassa valvojen koulutusta on pyritty vahvasti lisäämään valtiollistamisen yhteydessä.

Myös asiakkaiden osaamistaso vaihtelee. Perinteisen valvonnan vähentyessä ja suuntautuessa yhä enemmän ohjaukseen ja valmentavaan otteeseen lisääntyy myös yritysten koulutuksen ja neuvonnan tarve. Nyt jo on noussut esille tarve valtakunnallisesti yhdenmukaiseen neuvontaan.

Valvontayksiköiden johtajat ovat merkittävässä asemassa valvonnan laadun ja yhdenmukaisuuden sekä työntekijöiden toimintaedellytysten ja työssäjaksamisen turvaamisessa. Haastavan toimintakokonaisuuden johtaminen vaatii entistä laajalaisemman substanssiosaamisen lisäksi myös ammattitaitoista johtamisosaamista. Yksiköiden johtajille suunnattua tukea ja syventävää koulutusta tulisikin pyrkiä lisäämään.

# 6 Johtopäätökset

Johtopäätöksiin on nostettu toimialalla todettuja, tämänhetkisiä ongelmakohtia ja näihin mahdollisia ratkaisuehdotuksia tutkimusaineiston pohjalta. Nämä ovat myös niitä tekijöitä ja haasteita, joihin tulisi löytää ratkaisut huolimatta siitä, edetäänkö varsinaiseen valtiollistamisen selvitysvaiheeseen tai itse valtiollistamiseen.

1. Toimialan uudistamisessa tulisi lähteä liikkeelle ensisijaisesti keskustason ohjausjärjestelmän kehittämisestä tavoitteena selkeä, johdonmukainen ja käytännön työtä edistävä ohjaus koko toimialalla. Ohjausketjuja tulisi lyhentää ja selkeyttää, jolloin ohjaus saadaan yhdenmukaistettua paikallistasolle saakka. Aluehallintovirastojen resurssit tulisi kohdentaa käytännön valvontaan. Toimivista yhteistyösuhteista keskushallinnon ja kentällä toimivien työntekijöiden välillä tulisi huolehtia entistä paremmin. Kuntatason osaamisen hyödyntäminen kansallisen tason ohjaustyön kehittämisessä ja ylläpitämisessä on erittäin tärkeää.
2. Valvonnan tarpeisiin tulisi olla käytössä yhdenmukainen tietojärjestelmä, joka vähentäisi kohtuutonta raportointiin käytettävää työaika. Kerätyn tiedon tulisi olla tehokkaasti hyödynnettävissä valvonnan suunnittelussa ja kehittämisessä. Valvontatyötä voitaisiin tehostaa myös mobiilisovelluksin ja mahdollistamalla tiedon ajantasainen siirtyminen keskushallintoon.
3. Seutuyksiköiden kokoa voitaisiin vielä nykyisestäään kasvattaa informaatio-ohjauksella ja kuntia tukemalla tai suoraviivaistaa valvontaketjua esimerkiksi Norjan mallin mukaisesti siten, että paikallista valvontaa hallinnoitaisiin alueilta, joita olisi 10-20 kpl ja valvonnan henkilöstö olisi suoraan näiden alueiden alaisuudessa. Paikallisten toimipisteiden määrä voisi säilyä lähes ennallaan. Yhtenä vaihtoehtona voi olla toiminnan yhdistäminen sote-uudistukseen.
4. Erityistä osaamista vaativien, harvinaisten tai usean kunnan alueelle ylettyvän toiminnan valvonta voitaisiin suorittaa näihin valvontakohdetyppeihin erikoistuneiden, valtakunnallisesti tai alueellisesti toimivien, mahdollisesti valtiolla työskentelevien valvojien toimesta. Työn joustavuutta voitaisiin lisätä mahdollistamalla nykyistä enemmän muun muassa etätöiden tekeminen joko kotoa tai muista toimipisteistä käsin.
5. Muuttuvan asiakastyön haasteisiin tulisi pyrkiä vastaamaan lisäämällä valvonnan henkilöstölle suunnattua haastavan asiakastyön koulutusta ja mahdollisuutta oikeudelliseen apuun. Yrityksille suunnattua neuvontaa tulisi samoin lisätä.
6. Paikallistuntemuksen katoaminen ei välttämättä ole uhka. Paikallistuntemuksen kääntöpuolena voi olla voimakas paikallistason ohjaus ja erot vaatimuksissa ja maksuissa. Valvonnan siirtämisellä pois paikallistasolta voisi olla valvonnan yhdenmukaisuutta ja puolueettomuutta lisäävä vaikutus.
7. Selvitysaineiston perusteella mahdollisia valtiollistettavia osa-alueita, jo valtiolle siirrettäväksi esitettävää kuluttajaturvallisuutta lukuun ottamatta, voisivat olla lähinnä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä elintarvikkevalvonta. Mikäli näiden osa-alueiden kohdalla katsotaan tarpeelliseksi pohtia tehtävien siirtoa, tulisi keskusteluun ja kustannusten sekä käytännön vaikutusten arviointiin osallistaa henkilöitä keskushallinnon lisäksi myös valvontayksiköistä sekä sidosryhmistä, jotta voidaan monialaisella tietämyksellä varmistua siitä, että kansanterveyden edistäminen ei muutoksen myötä ole uhattuna. Mahdollinen muutos tulisi lisäksi jalkauttaa paikalliselle tasolle vasta kun keskushallinnon tasolla toimintoja on tiivistetty ja johdonmukaistettu.
8. Mikäli osa ympäristöterveydenhuollosta säilyisi kunnilla ja osa kokonaisuudesta valtiollistettaisiin, tulisi huolehtia erityisesti kuntiin jäävien sektoreiden riittävästä resursoinnista ja osaamistasosta. Ennaltaehkäisevä kansanterveysnäkökulma tulee tällöin säilyttää toiminnan lähtökohtana ja erityisesti elintarvike- ja vesivälitteisiin epidemioihin sekä zoonooseihin liittyvä osaaminen ja resursointi varmistaa myös paikallistasolla.
9. Aineiston pohjalta nousi esiin voimakkaasti ristiriitaisia näkemyksiä AVI:n roolista paikallisen valvonnan tukena ja yhteistyökumppanina. Jatkotoimena tulisikin uudelleen arvioida AVI:lle asetettuja tehtäviä ja niiden toteutumista sekä pohtia AVI:n roolia osana valvonnan kokonaisuutta. Tämä arviointi tulisi toteuttaa mahdollisesta valvonnan uudelleen organisoinnista huolimatta.

# 7 Lähdekirjallisuus

Hirn, Jorma, 2011. Päämääränä koottu ja tehokas ympäristöterveydenhuolto. Maa- ja metsätalousministeriö, 2011.

Kaario N., Tulokas A., Lundén, J. 2007. Eläimistä saatavia elintarvikkeita koskevan lainsäädännön vaikutukset pk-yritysten toimintaan. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 6/2007. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala. s 111.

KTK Tekniikan asiantuntijat ry, 2015. Kuntien viranomaistoiminnan tulevaisuus

Livsmedelsverket, 2000. Effektivare livsmedelstillsyn –förslag till arbetssätt, organisation och finansiering. Rapport 9-2000, ss. 153.

Livsmedelsverket, 2005. Rapportering av livsmedelstillsyn 2004 – Tillsynsmyndigheternas rapportering om livsmedelstillsyn. Livsmedelsverket 12-2005. ss. 17.

Livsmedelsverket, 2014. Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2013. Livsmedelsverket. ss. 172 URL: <http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/3-organisation-forband/hogkvarteret/generallakaren/sveriges-arliga-rapport-for-kontroll-i-livsmedelskedjan-2013.pdf> noudettu 16.7.2015

Livsmedelsverket, 2015. Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan, 2014. Livsmedelsverket. ss. 193 URL: <http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/rapporter/2015/rapport-sveriges-kontroll-i-livsmedelskedjan-2014.pdf> noudettu 16.7.2015

Läikkö-Roto, T., Heikkilä, J., Heikkilä, J., Lundén, J. & Nevas, M, 2014. Elintarvikevalvonnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Tutkimushankkeen loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö. ss. 182.

Läikkö-Roto, T. & Nevas, M. (2014a). Auditing local official food control: Perceptions of auditors and auditees. Food Control 37, 135-140.

Läikkö-Roto, T. & Nevas, M. (2014b). Restaurant business operators' knowledge of food hygiene and their attitudes towards official food control affect the hygiene in their restaurants. Food Control 43, 65-73.

Läikkö-Roto, T., Mäkelä, S., Lundén J., Heikkilä, J. & Nevas, M. (2015a) Consistency in inspection processes of food control officials and efficacy of official controls in restaurants. Food Control. 57,341-350.

Läikkö-Roto, T., Lundén J., Heikkilä, J. & Nevas, M. (2015b) Prerequisites for effective official food control. Lähetetty julkaistavaksi.

Nevas, M., Kalenius, S. & Lundén J. (2013) Significance of official food control in food safety: Food business operators' perceptions. Food Control 31, 51-64.

Niemi, Veli-Mikko, 2002. Kuntien ja valtion tehtäväjako elintarvikevalvonnassa – selvitysmiehen raportti, Maa- ja metsätalousministeriö, 2002

Nurminen, Antti, 2014. Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot. Maa- ja metsätalousministeriö, 2014.

Parviainen, Jarno, 2015. Rakennusvalvonnan alueellistaminen – Arvio hyödyistä ja haitoista, Kuntaliitto 2015

Riksrevisionen, 2014. Livsmedelskontrollen –tar staten sitt ansvar? Riksrevisionen 2014:12, ss 124.

SOU, 1998. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jordbruksdepartementet, 1998:61, ss. 233. URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/698fe708251b4f9a95d664c6016a3e96/livsmedelstillsyn-i-sverige> noudettu 16.7.2015

Tähkääpää, S., Maijala, R., Hörman, A., Poutiainen-Lindfors, U. ja Korkeala, H. 2008. Reasons behind inadequate local food control resources. Food Control 19; 403-411.

Tähkääpää, S., Kallioniemi, M., Korkeala, H. ja Maijala, R. 2009. Food control officers perception of the challenges in implementing new food control requirements in Finland. Food Control 20; 664-670.

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

Valtiovarainministeriö, 2015. Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeen (VIRSU) yhteinen koontiraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2015

Valtiovarainministeriö, 2015. Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeen (VIRSU) valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän muistio

Valtiovarainministeriö, 2015. Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeen (VIRSU) aluehallinnon selvitysyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015

# Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2015



- |         |  |
|---------|--|
| 1/2015  | Maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategia 2015–2020<br>ISBN 978-952-453-875-6 (Verkkojulkaisu)   |
| 2/2015  | Kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia 2020 Itämeren alueelle<br>ISBN 978-952-453-876-3 (Verkkojulkaisu)   |
| 3/2015  | Suomen riistataloudellinen kosteikkostrategia<br>ISBN 978-952-453-877-0 (Verkkojulkaisu)   |
| 4/2015  | Suomen susikannan hoitosuunnitelma<br>ISBN 978-952-453-878-7 (Verkkojulkaisu)  |
| 5/2015  | Vesihuoltolakiopas 2015<br>ISBN 978-952-453-906-7 (Verkkojulkaisu)   |
| 5a/2015 | Handbok i lagen om vattentjänster 2015<br>ISBN 978-952-453-915-9 (Nätutgåva)   |
| 6/2015  | Kansallinen metsästrategia 2025<br>ISBN 978-952-453-907-4 (Painettu)<br>ISBN 978-952-453-908-1 (Verkkojulkaisu)  |
| 6a/2015 | Finlands Nationella skogsstrategi 2025<br>ISBN 978-952-453-909-8 (Painettu)<br>ISBN 978-952-453-910-4 (Verkkojulkaisu)   |
| 6b/2015 | Finland's National Forest Strategy 2025<br>ISBN 978-952-453-911-1 (Painettu)<br>ISBN 978-952-453-912-8 (Verkkojulkaisu)  |
| 7/2015  | Metisilliiniresistentti Staphylococcus aureus (MRSA)<br>kotieläimillä ja sen merkitys eläinten<br>ja ihmisten välisiin tartuntoihin<br>ISBN 978-952-453-916-6 (Verkkojulkaisu) |
| 8/2015  | Selvitys Manner-Suomen maaseudun<br>kehittämisohjelmaan 2007–2013 sisältyneen<br>eläinten hyvinvoinnin tuen vaikutuksista<br>ISBN 978-952-453-918-0 (Verkkojulkaisu)           |