

PÄÄMÄÄRÄNÄ KOOTTU JA TEHOKAS
YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLTO

Jorma Hirn
selvityshenkilö

Helsinki
2011

SISÄLLYS

SELVITYSPYYNTÖ

- 1 NYKYTILANNE
 - 1.1 Ympäristöterveydenhuolto
 - 1.2 Kansallinen elintarvikevalvontaketju
 - 1.3 Selvityksen kohdealue

- 2 NYKYJÄRJESTELMÄ SEKÄ VAIHTOEHTOMALLIT
 - 2.1 Arvioitavat mallit
 - 2.2 Arvioitavien mallien vahvuudet ja heikkoudet

- 3 HUOMIOITA SELVITYKSEEN LIITTYEN
 - 3.1 Vaikutukset kuntien vastuulla olevan muun ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanoon
 - 3.1.1 Yhteistoiminnan kehittyminen ympäristöterveydenhuollossa
 - 3.1.2 Elintarvikevalvonnan eriyttämisen vaikutus muuhun ympäristöterveydenhuoltoon

 - 3.2 Valvonnan siirtäminen kolmansien osapuolten hoidettavaksi
 - 3.3 Vaikutukset henkilöstön asemaan
 - 3.4 Vaikutukset valtioon ja kuntien sekä toimenharjoittajien kustannuksiin
 - 3.5 Yksiportaisessa mallissa toteutettavat valvonnan ohjaus- ja arviointitehtävät

- 4 PÄÄTELMÄT

- 5 EHDOTUKSET

Liitteet

Liite 1. Kyselyn postituslista

Liite 2. Kyselystä saadut vastaukset

Selvityspyyntö

Maa- ja metsätalousministeriö tilaa Teiltä esiselvityksen elintarviketurvallisuuteen liittyvän valvonnan toteuttamisesta Suomessa yhden hallintoportaan mallina.

Selvityksen kohteena on elintarvike- ja terveysosaston toimialaan kuuluva elintarvikelain (23/2006), eläintautilain (55/1980), eläinsuojelulain (247/1996), eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) sekä eläinten lääkitsemisestä annetun lain (617/1997) mukainen kuntatasolla tehtävä valvonta. Esiselvityksessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

- nykyisen järjestelmän vahvuudet ja heikkoudet,
- ehdotukset vaihtoehtoisiksi valvonnan järjestämismalleiksi sekä arvio niiden vahvuuksista ja heikkouksista,
- muutosten vaikutukset kuntien vastuulla olevan muun ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanoon,
- miltä osin valvontaa voidaan siirtää kolmansien osapuolten hoidettavaksi,
- muutosten vaikutukset henkilöstön asemaan,
- arvio muutosten vaikutuksista valtion ja kuntien sekä toiminnanharjoittajien kustannuksiin,
- miten yksiportaisessa mallissa toteutetaan valvonnan ohjaus- sekä arviointitehtävät.

1 Nykytilanne

Elintarvikkeiden turvallisuutta sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia voidaan meillä Suomessa tarkastella osana joko ympäristöterveydenhuoltoa tai kansallista elintarvikevalvontaketjua.

1.1 Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan lainsäädännöllisenä perustana on kansanterveyslaki (66/1972), elintarvikelaki (23/2006), laki kulutustavaroiden ja kulutuspalvelusten turvallisuudesta (75/2004) ¹⁾, kemikaalilaki (744/1989), tupakkalaki (693/1976) sekä eläinlääkintähuoltolaki (765/2009).

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanotehtävät hoidetaan pääsääntöisesti kunnissa, jotka toteuttavat itsenäisesti ympäristöterveydenhuollon yhtenäisen valtakunnallisen valvontaohjelman linjausten mukaisia valvontasuunnitelmiaan. Uusin valtakunnallinen ohjelma vuosille 2011 – 2014 on hyväksytty 30.9.2010. Valtakunnallinen ohjelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista 2011 - 2014 liitettiin ympäristöterveydenhuollon yhteiseen ohjelmaan 1.11.2010. Kuntien ensimmäisten eläinlääkintähuoltolain mukaisten valvontasuunnitelmien tulee olla valmiina 1.11.2011.

Valvonnan yleisestä johtamisesta ja suunnittelusta vastaa neljä eri ministeriötä. Ne ovat: maa- ja metsätalousministeriö (MMM) elintarvike- ja eläinlääkintähuoltolain osalta, sosiaali- ja terveysministeriö (STM) terveydensuojelulain, tupakkalain ja osin kemikaalilain osalta, työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) lain kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden osalta ¹⁾ sekä ympäristöministeriö (YM) kemikaalilain ympäristövaarojen osalta ²⁾.

Ministeriöiden alaiset keskushallinnon valvontaviranomaiset suunnittelevat, ohjaavat ja valvovat ympäristöterveydenhuoltoa valtakunnallisesti omilla toimialueillaan. Näitä viranomaisia ovat: Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä Suomen ympäristökeskus (SYKE) ³⁾.

1) Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen (HE 132/2010) uudesta kuluttajaturvallisuuslaista, jolla korvattaisiin laki kulutustavaroiden ja kuluttaja-palvelusten turvallisuudesta.

2) Vuoden 2011 alusta alkaen YM:illä on po. alueella edelleen ohjaustehtävä.

3) Vuoden 2010 alusta SYKE:n tehtävät ovat siirtyneet Tukesille.

Alueellista ohjausta ja valvontaa toteuttavat toimialueillaan kuusi aluehallintovirastoa (AVI) sekä 15 elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusta (ELY) Ahvenenmaan ohella. ELY-keskukset ja AVIt vastaavat osaltaan kemikaalilaista, muiden lakien osalta vastuu on aluehallintovirastoilla. Kunnille ja aluehallintovirastoille kuuluu valvontatehtäviä ympäristöterveydenhuollon kaikilla osa-alueilla. Valvontatehtäviä on edellä mainittujen tahojen ohella myös poliisilla, puolustusvoimilla sekä Tullilaitoksella.

Ympäristöterveydenhuollon henkilöstön ja tehtyjen henkilötyövuosien jakaumasta eri lakien valvontatehtäviin kunnissa on alustavaa tietoa vuodelta 2010 saatu keskushallinnon valvontaviranomaisilta. Tiedon mukaan elintarvikelain valvonnasta vastaa 258 henkilötyövuotta, eläinlääkintähuoltolaista 230 henkilötyövuotta, terveydensuojelulaista 210 henkilötyövuotta, kemikaalilaista 15 henkilötyövuotta, tupakkalaista 40 henkilötyövuotta ja tuoteturvallisuuslainsäädännöstä 19 henkilötyövuotta. Yhteensä ympäristöterveydenhuoltoon kunnissa käytettiin 772 henkilötyövuotta.

Yksityiskohtaista tietoa ympäristöterveydenhuollon valvonnasta saa julkaisuista:

- Evira, Tukes, Valvira. Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011 – 2014. Evira, Tukes, Valvira, Helsinki 2010.
- Evira. Valtakunnallinen ohjelma eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista 2011 – 2014. Eviran ohje 1590311. Evira, Helsinki 2010.

1.2 Kansallinen elintarvikevalvontaketju

Kansallisen elintarvikeketjun valvonnan lainsäädännöllisenä perustana on ns. valvonta-asetus⁴⁾, jossa on annettu yleiset säännökset yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa rehu- ja elintarvikelainsäädännön, eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevan lainsäädännön sekä kasvinterveyslainsäädännön virallista valvontaa varten.

Valvonta perustuu elintarvikelakiin (23/2006), eläinlääkintähuoltolakiin (765/2009) sekä kasvinterveyden suojelusta annettuun lakiin (702/2003).

4) Euroopan yhteisöjen asetus N:o 882/2004

Elintarvikeketjun valvonnan toimeenpanotehtävät hoidetaan elintarviketurvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta pääsääntöisesti kunnissa, kasvinterveyden edellytysten ja kasvinterveyden osalta Evirassa, ELY-keskuksissa sekä Eviran ostopalveluna. Merkittäviä valvontatehtäviä on edellä mainittujen ohella myös Tullilaitoksella sekä vähäisessä määrin Valviralla ja puolustusvoimilla.

Valvonnan ohjaus ja seuranta sekä valvonnan toimeenpano toteutetaan Elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman linjausten mukaan. Uusin valvontasuunnitelma vuosille 2009 – 2013 on hyväksytty 31.7.2009 ja sen päivittäminen on parhaillaan valmistelussa. Päivitettävän suunnitelman aikajänne on 2011 – 2015.

Valvonnan yleisestä johtamisesta ja suunnittelusta vastaa maa- ja metsätalousministeriö kaikkien edellä mainittujen lakien osalta. Ministeriön alaisena keskushallinnon valvontaviranomaisena Evira suunnittelee, ohjaa ja valvoo elintarvikeketjua valtakunnallisesti. Alueellista ohjausta ja valvontaa toteuttavat toimialueillaan kuusi aluehallintovirastoa sekä 15 ELY-keskusta Ahvenanmaan ohella. AVIt vastaavat elintarvikelain ja eläinlääkintähuoltolain tehtävistä sekä ELY-keskukset kasvinterveyden suojelusta annetun lain tehtävistä Eviran ohella.

Elintarvikeketjun valvonnan henkilöstö ja tehtyjen henkilötyövuosien jakaumasta kunnissa kolmeen eri toimintakokonaisuuteen saa tietoa raportista Suomen elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman 2009 – 2013 toteutumisesta vuonna 2009. Raportin mukaan elintarviketurvallisuuden valvonnasta kunnissa vastaa 253 henkilötyövuotta ja eläinten terveydestä ja hyvinvoinnista 230 henkilötyövuotta. Vuoden 2010 – 2011 aikana on kuntiin perustettu tai ollaan perustamassa noin 30 uutta valvontaeläinlääkärin virkaa, joten valvontahenkilöstön määrä on kasvussa. Kasvinterveyden osuus on seitsemän henkilötyövuotta.

Aluehallintovirastoissa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä elintarviketurvallisuuden ohjausta, seuranta ja valvontaa toteuttaa raportin mukaan 26.7 henkilötyövuotta. Vuoden 2010 aikana on uuden eläinlääkintähuoltolain perusteella perustettu aluehallintovirastoihin 15 uutta virkaa. Viranhaltijoille on samalla siirretty eräitä tehtäviä (täydentävien ehtojen valvonta, EU-eläinsuojelutarkastukset, avustaminen kriittisissä eläinsuojelutehtävissä) kunnilta helpottamaan resurssipulaa. Näin ollen valvojien määrä aluehallinnossa on tällä hetkellä

runsaat 40 henkilötyövuotta. Valtion toteuttaman kasvinterveysvalvonnan henkilöpanos on runsaat 150 henkilötyövuotta.

Yksityiskohtaista tietoa elintarvikeketjun valvonnasta ja sen tuloksellisuudesta saa julkaisuista:

- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2009 – 2013. Valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004. Evira, Helsinki 2009.

- Evira. Raportti Suomen elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman 2009 – 2013 toteutumisesta vuonna 2009. 7307/0411/2009. Evira, Helsinki 2010. (VASU-raportti).

1.3 Selvityksen kohdealue

Maa- ja metsätalousministeriöltä saadun selvityksen kohteena on elintarvikelain (23/2006), eläintautilain (55/1980), eläinsuojelulain (247/1996), eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) sekä eläinten lääkitsemisestä annetun lain (617/1997) mukainen kuntatasolla tehtävä valvonta.

Esiselvitys koskee osaa edellä kuvatusta ympäristöterveydenhuollosta tai kansallisesta elintarvikeketjun valvonnasta. Elintarvikelakiin liittyvät elintarvikeketjun tehtävät kuuluvat kokonaisuudessaan selvityksen piiriin. Eläinlääkintähuoltolain kokonaisuudesta eläintautilaki, eläinsuojelulaki, eläinten kuljetuksesta annettu laki sekä eläinten lääkitsemisestä annettu laki edustavat valtaosaltaan sitä osaa eläinlääkintähuollon tehtäväkentästä, jonka valtio korvaa kunnille.

Keskushallinnon viranomaisena näiden lakien ja säännösten täytäntöönpanoa ja sen noudattamista ohjaa ja valvoo Evira. Aluehallintovirastot huolehtivat alueillaan lain ja säännösten täytäntöönpanosta ja noudattamisesta. Paikallisesti valvonnasta vastaavat kunnaneläinlääkärit, elintarviketarkastajat (terveystarkastajat) sekä eräissä tapauksissa aluehallintoviraston määräämät eläinlääkärit. Myös tarkastuseläinlääkäreillä, rajaeläinlääkäreillä, poliisilla ja aluehallintoviraston valtuuttamilla eläinsuojeluvalvojilla on tarkastuksiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

Kunnaneläinlääkärit suorittavat eläinlääkintähuoltolain osalta osan valvonnasta valtion tehtäväksiäntoina. Seuraavassa taulukossa on listattu valtion korvaamat tehtävät ja

lainsäädäntötausta. Listaan on kirjattu myös sivutuoteasetus (EY N:o 1774/2002) ja tilatukilaki (557/2005), jotka eivät kuulu esiselvityksen piiriin.

Taulukko 1.

Kunnaneläinlääkäriin suorittamat ja valtion korvaamat valvontatehtävät (muu kuin elintarvikevalvonta)

Tehtävä	Lainsäädäntötausta
- Valmius helposti leviävien eläintautien varalta	Eläintautilaki 55/1980
- Eläintautiepäilyjen ja -tapauksen selvittäminen	Eläintautilaki 55/1980
- Zoonoosien valvonta	Eläintautilaki 55/1980
- Terveysvalvontaohjelmat, näytteenotto ja tarkastukset	Eläintautilaki 55/1980
- Vesiviljelylaitosten terveysvalvonta	Eläintautilaki 55/1980
- Kyyhkysten rokotuspakon valvonta	Eläintautilaki 55/1980
- Tautiseurantanäytteet	Eläintautilaki 55/1980
- Hevosten alkionsiirtoryhmien valvonta	Eläintautilaki 55/1980
- Tiettyjen sivutuotealan laitosten hyväksyntä ja valvonta	Sivutuoteasetus (EY) N:o 1774/2002
- Sivutuotteiden hautaamisilmoitusten vastaanotto ja hautaamisen valvonta syrjäisillä alueilla	Sivutuoteasetus (EY) N:o 1774/2002
- Haaskankäyttöilmoitusten vastaanotto ja haaskojen valvonta	Sivutuoteasetus (EY) N:o 1774/2002
- Elävien eläinten ja eläimistä saatavien muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden sisämarkkinakauppaan sekä kolmasmaavientiin ja –tuontiin liittyvä paikallinen viranomaisvalvonta	Eläintautilaki 55/1980
- Eläinsuojelutarkastukset epäilyn perusteella (ESL 39§)	Eläinsuojelulaki 247/1996
- Eläinsuojelutarkastukset Eviran tai AVIn määräyksestä (ESL 48§)	Eläinsuojelulaki 247/1996
- Luvan- ja ilmoituksenvaraiseen toimintaan kohdistuvat ilman epäilyä tehtävät eläinsuojelutarkastukset (ESL 39§)	Eläinsuojelulaki 247/1996
- Eläinsuojeluvalvonta ja eläinkuljetusten valvonta pienteurastamoissa	Eläinsuojelulaki 247/1996
- Eläinten kuljetuksen paikallisvalvonta, kuljetusajoneuvotarkastukset AVIn määräyksestä	Laki eläinten kuljetuksesta 1429/2006
- Paikalliset tarkastukset ja selvitykset AVIn määräyksestä lääkityssäädösten rikkomusepäilyissä	Laki eläinten lääkitsemisestä 617/1997
- Lakisääteisten hoitovaatimusten toteutumisen valvonta AVIn määräyksestä	Laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta 557/2005

Kunnissa valvonnasta vastaavat eläinlääkärit ovat saaneet ennen vuotta 2010 valtiolta vuosittain vajaan yhden miljoonan euron korvaukset, joka vastaa tehdyn arvion perusteella noin 15 henkilötyövuotta. Toisaalta on myös arvioitu, että po. lakien paikallinen ja näin kuntien korvaama valvonta olisi noin 10 % kunnaneläinlääkärien tehtävistä. Tämä vastaisi noin 20-25 henkilötyövuotta.

Uuden eläinlääkintähuoltolain (765/2009) ansiosta ollaan edellä kuvattuja tehtäviä pääosin siirtämässä ja siirretty kunnallisille valvontaeläinlääkäreille sekä aluehallintovirastoille. Budjetoitua rahaa on kuntatasolla käytettävissä 3.75 miljoonaa euroa. Toistaiseksi kuntiin on perustettu tai ollaan perustamassa noin 30 uutta virkaa. Valtion budjetoimat rahat virkojen perustamiseen saadaan aluehallintovirastoilta. Aluehallintovirastoihin on lisäksi perustettu 15 ja Eviraan kolme uutta virkaa valvonnan ohjaustehtäviin. Kokonaisuudessa valtion valvontaan ohjaama raha on 4.85 miljoonaa euroa. Eläinlääkintähuollon valvontatehtäviin vuodelle 2011 on MMM alustavasti jakanut AV:lle 2.75 miljoonaa euroa.

Näiden lisäksi vuoden 2009 VASU raportin (2010) mukaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan ja suunnittelun työpanos aluehallintovirastoissa on 16.4 henkilötyövuotta. Yhteenvetona voidaan todeta, että kuntatasolla selvityksen piiriin kuuluvien neljän lain valvonnasta ja toteuttamisesta vastaava työpanos on runsaat 50 henkilötyövuotta ja aluehallintovirastoissa runsaat 30 henkilötyövuotta. Lopullinen henkilö- ja rahallinen panostus selviää kun kunnallisten valvontaeläinlääkärien virat on saatu lopullisesti perustettua. Voidaan arvioida kustannusten liikkuvan 7-10 miljoonassa eurossa.

Elintarvikevalvonnasta on kunnissa vastannut Evirasta saadun alustavan tiedon perusteella vuonna 2010 258 henkilötyövuotta ja aluehallintovirastoissa 10 henkilötyövuotta. Vuonna 2009 olivat vastaavat luvut 253 ja 10,3 (VASU raportti 2010).

Kuntaliiton vuoden 2009 henkilöstömäärään perustuva laskelma arvioi, että kunnallisen elintarvikevalvonnan kustannukset ovat 24 - 28 miljoonaa euroa. Aluehallintovirastojen kustannukset ovat miljoonan euron luokkaa.

2 Nykyjärjestelmä sekä vaihtoehtomallit

Nykyistä ympäristöterveydenhuollon ja elintarvikeketjun valvontaa on arvioitu ja pyritty kehittämään etenkin viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana. Euroopan komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto (Food and Veterinary Office, FVO) on arvioinut useissa tarkastuksissaan Suomen elintarvikevalvonnan toimivuutta.⁵⁾ Myös ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman sekä Elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman ja sen toteutumisasiaportin päämääränä on löytää valvonnastamme puutteet ja kehittämiskohteet (viittaukset raporteihin kohdissa 1.1 ja 1.2), kuten myös valtioneuvoston selonteolla eduskunnalle elintarviketurvallisuudesta.⁶⁾

Edellä mainittujen suunnitelmien ja arviointien perusteella näyttää siltä, että valvonta on Suomessa hyvin järjestetty ja viranomaisten vastuut ja toimivalta ovat verrattain selkeät. Yhteistyö ja koordinaatio toimivat yleisesti ottaen hyvin eri viranomaisten välillä joskin kunnallinen itsehallinto sekä tulossopiminen ministeriöiden, keskusvirastojen ja aluehallinnon kesken muodostaa vaativan ja työteliään haasteen. Myös työnjaossa, esteellisyydessä, koulutuksessa ja henkilöstön resursseissa, etenkin paikallistasolla, on merkittävästi parannettavaa. Yksityiskohtaisemmin valvonnan vahvuudet ja heikkoudet käyvät ilmi edellä mainituista suunnitelmista ja raporteista.

Koska valvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa on todettu puutteita ja etenkin tehostamistarpeita, on nähty tarpeelliseksi selvittää voisiko valvonnan uudelleenorganisoinnilla oleellisesti tehostaa ja yksinkertaistaa valvontaa sekä vähentää havaittuja puutteita.

5)- European Commission. Directorate – General for Health & Consumers. Country Profile. The Organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems. Finland. DG (SANCO)/2010/8375 – Draft, 2011.

- European Commission. Directorate – General for Health & Consumers. Country Profile. Current status of progress made by Finland in the implementation of FVO recommendations. DG (SANCO)/2010/8375, 2011.

6)- Maa- ja metsätalousministeriö. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle elintarviketurvallisuudesta. MMM, 2010.

2.1 Arvioitavat mallit

Selvityspyynnön perusteella on arvioitava nykyisen järjestelmän (maa- ja metsätalousministeriö – Evira – aluehallintovirastot – kunnat) vahvuudet ja heikkoudet sekä tehtävä ehdotukset vaihtoehtoisiksi valvonnan järjestämismalleiksi sekä arvio niiden vahvuuksista ja heikkouksista.

Kiireisestä aikataulusta johtuen olen pitäytynyt esittämään arvioitavaksi nykyisen järjestelmän ohella vaihtoehtoisina malleina kaksi valtiollistamiseen perustuvaa mallia.

Arvioitavat mallit ovat:

A) Nykyinen järjestelmä

B) Valtiollistamiseen perustuva malli, jossa aluehallintovirastojen ja kuntien valvonta ja valvontahenkilöstö keskitetään ja siirretään Eviran organisaatioon. Evirassa on kaksi erillistä osastoa, joista toinen vastaa suunnittelusta ja ohjauksesta ja toinen valvonnan suorittamisesta. Valvontahenkilöstö on sijoitettu alueille (Evira malli).

C) Valtiollistamiseen perustuva malli, jossa kuntien valvonta ja valvontahenkilöstö keskitetään ja siirretään kuuden aluehallintoviraston organisaatioon. Valvontahenkilöstö on sijoitettu alueille. Eviran tehtävänä on edelleen valvonnan ohjaus ja suunnittelu (Evira – AVI malli).

Muiden harkinnassa olleiden useiden mallien tai sekamallien osalta totean ainoastaan, että varteenotettava malli, jossa Evira, johon on sijoitettu aluehallintovirastojen henkilöstö ohjaisi suoraan, ilman aluehallintoa, syntyviä noin 75 kunnallista yhteistoiminta-alueita, on erittäin raskas organisaatio johtuen suoraan ohjattavien (tulosohjattavien) yksiköiden lukumäärästä. Mikäli suoraan ohjattavien yksiköiden lukumäärän voisi pudottaa 20 – 30 (noin maakuntien lukumäärä) olisi suora ohjaus kohtuullisesti toteutettavissa. Lisäksi toteaisin saatujen kokemusten perusteella, että valtiollistaminen kunnilta toteutettavana ostopalveluna näyttää olevan liian monimutkainen ja kallis ratkaisu.

Esittämieni kolmen mallin vahvuuksia ja heikkouksia olen tiedustellut sähköpostitse 30 henkilöltä ja heidän taustayhteisöiltään. Olen myös käynyt suullisia neuvotteluja heidän kanssaan malleista. Palaute saatiin 26 henkilöltä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoi toimeksiantajana olevansa jäävi antamaan näkemyksensä ehdotuksiin. Kyselyn postituslista on liitteenä 1 sekä saadut vastaukset kootusti liitteenä 2.

Saadun aineiston pohjalta olen valinnut kunkin mallin vahvuuksiksi ja heikkouksiksi seuraavat, näkemykseni mukaan, tärkeimmät seikat.

2.2 Arvioitavien mallien vahvuudet ja heikkoudet

A) Nykyinen järjestelmä

Vahvuudet

- Tuttu ja turvallinen valvontajärjestelmä
- Ympäristöterveydenhuollon ja sitä tukevien toimintojen synergia ja näin syntyvät edut
- Valvonta järjestetty paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden vaatimusten mukaisesti
- Kuntalaisten suora vaikutusmahdollisuus hyvä
- Tiheä valvontaverkko ja lyhyet tarkastusmatkat
- Eläinlääkintähuolto yhtenä kokonaisuutena

Heikkoudet

- Liian moniportainen hallintomalli tulossopimisineen
- Päällekkäisyydet ja epäselvyydet toimivallassa
- Kuntien itsemääräämisoikeus – valtion huono vaikutusmahdollisuus kunnalliseen itsehallintoon
- Kuntien valvonta, osaaminen, maksatus sekä tehtävien priorisointi vaihtelee suuresti
- Riippumattomuus voi vaarantua
- Valvontatehtävät eivät sovellu luontevasti kunnan toimivaltaan – itsensä valvominen

B) Evira malli

Vahvuudet

- Yksiportaisuus – asiakasystävällinen selkeä organisaatio
- Keskitetty johto ja päätöksenteko – ei tulossopimista
- Riippumaton alueellisesta ja paikallisesta päätöksenteosta
- Yhtenäiset valvontakäytännöt ja tasa-arvoinen valvonta koko maassa

- Laatumallien, tietojärjestelmien ja ohjeistuksen yksinkertaistaminen, ei päällekkäistä valmistelua
- Mahdollisuus riskinarviointiin perustuvaan valtakunnallisesti kattavaan suunnitteluun ja valvontaan parane

Heikkoudet

- Organisaation koko
- Yksiportaisuudesta huolimatta tarvittaneen alueellista organisoitumista
- Paikallistuntemus ja yhteydet paikalliseen muuhun valvontaan vähenevät
- Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus hajoaa ja synergiaedut katoavat
- Samoja kohteita valvontaan kuntien ja valtion toimesta
- Muutos vaatii toteutuakseen runsaasti aikaa, rahaa ja lisätöitä.

C) Evira – AVI malli

Vahvuudet

- Kootaan alueellinen ja paikallinen osaaminen yhteen organisaatioon
- Mahdollisuus ympäristöterveydenhuollon alueelliseen keskittämiseen
- Johtaminen yksinkertaisempaa aluehallintovirastojen alueella kuin valtakunnallisesti
- Valmis toimipaikkaverkosto
- Ohjaus ja valvonta erillään, mutta valtiolla
- Riippumaton paikallisesta päätöksenteosta.

Heikkoudet

- Moniportainen hallintomalli – tulossopimisineen
- Moniportainen hallintomalli lisää päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä toimivallassa
- Aluehallintovirastojen linjauksessa eroja
- Valvonnan tasapuolisuudessa eroja alueellisesti
- Samoja kohteita valvontaan valtion ja kuntien toimesta
- Valvonta ei ole yhdenmukaista koko maassa.

Henkilöiltä pyydetyn palautteen taustalla on useissa tapauksissa myös heidän edustamiensa taustaryhmän laajojakin näkemyksiä. Yhteenvetona voi todeta näkemysten hajoavan parasta vaihtoehtoa haettaessa kaikkien kolmen nyt esitetyn mallin osalta sekä puolesta että vastaan.

Mikään malleista ei saa kyselyssä selvästi eniten kannatusta. Kyselyn perusteella näyttää myös siltä, että useat tahot haluavat pitäytyä nykyisessä tai vahvistaa nykyistä rooliaan valvontaketjussa. Myös muutosvastarintaa esiintyy. Vastarinnan tärkeimpänä syynä näyttäisi olevan sekä valtio- että kuntahallinnon jatkuvat muutos- ja kehittämishankkeet. Myös malli, jossa Eviran ja aluehallintojen valvonta yhdistetään ja kunnallinen valvonta jatkaa paikallisena itsenäisenä valvontana tuodaan esille. Edellä sanotusta huolimatta käy kyselystä ilmi eri toimijoiden selvä tarve yksinkertaistaa organisaatiota, tehostaa ja tasapuolistaa etenkin paikallista valvontaa sekä lisätä valvonnan riippumattomuutta.

3 Huomioita selvitykseen liittyen

Esiselvityspyynnössä toivottiin kiinnitettävän huomiota seikkoihin, joita on alustavasti selvitetty seuraavassa.

3.1 Vaikutukset kuntien vastuulla olevan muun ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanoon.

Kunnissa tapahtuvaa yhteistoiminnan kehittymistä ympäristöterveydenhuollossa sekä mahdollisten organisaatiomuutosten vaikutusta yhteistoimintaan, esimerkkinä elintarvikevalvonta, on kuvattu seuraavassa.

3.1.1 Yhteistoiminnan kehittyminen ympäristöterveydenhuollossa

Kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon, johon myös elintarvikevalvonta kuuluu, tehostamiseksi ja toimintojen kehittämiseksi on säädetty vuonna 2009 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta koskeva laki (410/2009), jonka tavoitteena on varmistaa ympäristöterveydenhuollon tehokas toimeenpano kunnissa. Laki määrittelee kunnallisen ympäristöterveydenhuollon minimivaatimukset siten, että kunnassa tai kuntien muodostamalla yhteistoiminta-alueella tulee olla käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuoden henkilöresurssi ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseen. Tämä henkilöstö mahdollistaa tarkoituksenmukaisen erikoistumisen ja toiminnan tehostamisen.

Kuntien yhteistoiminta ympäristöterveydenhuollossa ei ole uusi asia. Kansanterveystalouden voimaantumisen jälkeen 1970-luvun lopussa perustettiin Suomeen useita suhteellisen pieniä, muutaman kunnan käsittäviä kansanterveystalouden kuntayhtymiä (aluksi kuntainliittoja), joiden toimialueeseen kuului myös ympäristöterveydenhuolto. Lähtölaukauksena uuteen kuntien väliseen yhteistoimintaan voidaan pitää Oulun läänin eteläosassa vuosina 1998 -1999 toteutettua

Ympäristöterveysvalvonnan kehittämisprojektia (YTERVA-projekti), jonka yhteydessä kuntien välisen yhteistoiminnan käytännön kysymyksiä linjattiin nimenomaan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon näkökulmasta.

Vuosien aikana ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostumista on edistetty ja tuettu niin taloudellisesti (Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kokeiluhankkeet, YTAKE-hankkeet) kuin hallinnollisesti (valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä) sekä kuntien viranomaisia, johtoa ja luottamushenkilöitä kouluttamalla. Kuntien ympäristöterveydenhuollon yksiköiden lukumäärä on vähentynyt vuoden 2003 noin 277 yksiköstä vuoden 2011 alun 88 yksikköön. Lisäksi tällä hetkellä näyttää erittäin todennäköiseltä, että valtioneuvoston ei tarvitse tehdä yhtään pakollista päätöstä ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vaan yhteistoiminta-alueet muodostuvat lain mukaisesti Suomeen vuoden 2013 alusta.

Kuntaliiton kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö arvioi vuonna 2009 ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintaan liittyvien kehityshankkeiden onnistumisen suuntaamalla aiheeseen liittyvän kyselyn olemassa oleville yhteistoiminta-alueille. Arviointi osoitti, että yhteistoiminnalle asetetut tavoitteet ja arviot yhteistoiminnan hyödyistä ovat oikean suuntaisia. Selvityksen mukaan yhteistoiminnalla on todella saavutettu niitä hyötyjä, jotka ovat olleet koko uudistusten takana.

3.1.2 Elintarvikevalvonnan eriyttämisen vaikutus muuhun ympäristöterveydenhuoltoon

Elintarvikevalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa ja se kattaa noin 30 % ympäristöterveydenhuollossa tehtävästä valvontatyöstä. Elintarvikevalvonnan yksiportaistaminen merkitsisi muun ympäristöterveydenhuollon osalta muun muassa seuraavaa:

- Ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintalain minimivaatimukset tulisi arvioida uudelleen ja lakia tulisi muuttaa
- Muodostuneet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet olisi purettava ja jäljelle jäävä ympäristöterveydenhuolto olisi organisoitava kunnissa uudelleen, mistä aiheutuisi kunnille kustannuksia ja useita vuosia kestänyt kehittämistyö menisi ainakin merkittävilta osin hukkaan.
- Ympäristöterveydenhuolto on lainsäädännössä katsottu sellaiseksi kokonaisuudeksi, jossa sen osa-alueet täydentävät toisiaan ja sektorin sisällä on löydettävissä runsaasti synergiaetuja.
- Elintarvikevalvonnan eriyttäminen heikentäisi elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon toimijoiden yhteistyötä muun muassa eläinlääkintähuollon, talousvesivalvonnan,

kuluttajaturvallisuusvalvonnan sekä yleisen kansanterveystyön ja terveydensuojelun osalta. Kunnissa on paljon valvontakohteita, joita valvotaan usean eri ympäristöterveydenhuollon lain nojalla.

- Yhteistoiminta-alueella yhteistyö eri kohteiden valvonnassa on ollut helppo toteuttaa, kun ollaan samassa organisaatiossa. Eriyttäminen aiheuttaisi sen, että näitä kohteita valvoisi sekä valtion että kuntien viranomaiset.
- Varautuminen ympäristöterveyden erityistilanteisiin on kuntien ympäristöterveydenhuollon keskeinen tehtävä.
- Muun ympäristöterveydenhuollon järjestäminen kunnan toimintana tulisi arvioida uudelleen

3.2 Valvonnan siirtäminen kolmansien osapuolten hoidettavaksi

Nyt selvitettävien valvontatehtävien siirtämistä kokonaisuudessaan kolmansien osapuolten hoidettavaksi on katsottava tällä hetkellä epärealistisena vaihtoehtona. Eräiltä osin olisi mahdollista joko selvitettävällä alueella tai ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudessa harkita ja jatkoselvittää valvontatehtävien siirtoa sertifioiduille kolmansille osapuolille. Esimerkkinä voidaan mainita lihantarkastus.

Tässä yhteydessä on myös tarkoituksenmukaista, tehtyyn kyselyynkin viitaten, todeta, että valtiollisessa mallissa valvonnan ostaminen kunnilta on pääosin epätarkoituksenmukaista ja kallista.

3.3 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Käytettävissä olevan ajan puitteissa on mahdotonta selvittää vaikutuksia henkilöstön asemaan. Jos henkilöstö siirrettäisiin kunnilta valtiolle edellyttäisi se erittäin laajaa selvitystä ja neuvotteluja työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa. Voidaan vain viitata palkkauksen ja työsuhteen ehtojen erilaisuuteen valtiolla ja kunnissa. Lähtökohtana henkilöstön aseman selvittelyyn voi pitää esimerkiksi aineistoa ja kokemuksia perustettaessa aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ympäristökeskuksia sekä muodostettaessa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita. Hyvää tietoa saa myös Sampo Kilpeläisen opinnäytetyöstä "Kuntien henkilöstö muutoksessa".⁷⁾

7) Sampo Kilpeläinen. Kuntien henkilöstö muutoksessa. Opinnäytetyö. Mikkelin ammattikorkeakoulu. Ympäristötekniikka. Mikkeli 2010.

3.4 Vaikutuksista valtion ja kuntien sekä toimenharjoittajien kustannuksiin

Selvitettävän tehtäväalueen osalta on arvioitu elintarvikevalvonnan vuosittaisten kustannusten olevan 24 – 28 miljoonaa euroa sekä eläinlääkintähuoltoon liittyvien tehtävien 7 – 10 miljoonaa euroa. Nykyisin kunnat rahoittavat lähes kokonaan elintarvikevalvonnan sekä osittain eläinlääkintähuoltoon liittyvän nyt käsiteltävän valvonnan. Eläinlääkintähuollon osalta etenkin kustannusten jakautuminen kuntien ja valtion vastuulle on nykyisessä muutostilanteessa vaikeata arvioida. Mikäli tehtäväalue valtiollistettaisiin kokonaisuudessaan siirtyisi valtiolle kunnilta arviolta runsaan 30 miljoonan euron lisäkustannukset nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Ympäristöterveydenhuoltoa kehitettäessä säädettiin (terveydensuojelulaki 285/2006) suunnitelmallinen valvonta maksulliseksi koko ympäristöterveydenhuollossa. Uudistuksen tavoitteena oli, että noin puolet kustannuksista voitaisiin kattaa toiminnanharjoittajilta perittävillä maksuilla. Elintarvikevalvonta on toimijalle maksullista, eläinlääkintähuoltoon liittyvä valvonta pääsääntöisesti maksutonta.

Ympäristöterveydenhuollon ja myös elintarvikevalvonnan maksullisuuden toimeenpano ei ole onnistunut tavoitellulla tavalla sillä vuonna 2009 elintarvikevalvonnassa kerättiin maksuina ainoastaan 2,58 miljoonaa euroa. Maksuja ei myöskään aina käytetty elintarvikevalvonnan kehittämiseen. Maksut myös vaihtelevat kunnittain.

Edellä sanotun perusteella näyttää siltä, että maksatusta elinkeinolta voitaisiin lisätä noin 10 miljoonalla eurolla. Valtiollisessa vaihtoehdossa voitaisiin saavuttaa tasapuolisuus maksatuksessa koko maassa. Samat maksut samasta valvontatehtävästä. Samoin päästäisiin riskiperusteisiin maksuihin. Näin laatuun ja turvallisuuteen panostava toiminta selviäisi vähemmällä valvontakäynneillä ja näin ollen vähemmällä valvontakustannuksilla.

Näyttää siltä, että selvitettävän alueen osalta valtiolle kunnilta siirtyisi runsaan 30 miljoonan lisäkustannukset, joista voitaisiin laskuttaa elinkeinolta runsaat 10 miljoonaa euroa.

3.5 Yksiportaisessa mallissa toteutettava valvonnan ohjaus- sekä arviointitehtävä

Valvonnan ohjaus, arviointi ja raportointi toteutetaan tulossopimuksin, valtakunnallisin ja toimialakohtaisin valvontaohjelmin, sisäisin ja ulkoisin (myös kansainvälisin) auditoinnein, raportein sekä johtamis- ja toimintajärjestelmän katselmuksin.

4 Päätelmät

Kansallista elintarvikevalvontaketjua, sen turvallisuutta ja toimivuutta on arvioitu laajasti sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Arviointiraporttien (esim. Euroopan komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto, FVO) sekä selontekojen (esim. valtioneuvoston selonteko eduskunnalle elintarviketurvallisuudesta) perusteella on todettu Suomessa tuotettavien ja kulutettavien elintarvikkeiden turvallisuus kansainvälisesti korkeatasoiseksi. Myös virallinen valvonta on arvioitu hyvin organisoiduksi ja yhteistyön ja koordinaation sujuvan hyvin eri viranomaisten välillä.

Suomessa toimivan elintarvikevalvontaketjun, kuten myös koko ympäristöterveydenhuollon organisoituminen, on kuitenkin hyvin moniportainen sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti (ministeriöt, keskusvirastot, aluehallinto, paikallishallinto). Raskas organisaatio aiheuttaa mm. raskaan sopimusjärjestelmän, epäselvyyksiä toimivallassa sekä alueellista- ja paikallista epätasa-arvoisuutta. Näin ollen nykyinen järjestelmä on hyvistä saavutuksistaan huolimatta raskas, kallis, tehoton ja epätasa-arvoinen.

Tällä hetkellä on meneillään useita tehostamis- ja selkeyttämishankkeita tilanteen parantamiseksi. Näistä voidaan mainita mm. uusittu eläinlääkintähuoltolaki (765/2009) mukaan lukien valtion merkittävä panostus uusiin valvontaeläinlääkärien virkoihin, ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskeva laki (410/2009), jolla paikallista valvontaa kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi ajallisen takarajana vuoden 2013 alku. Myös uudet alueelliset viranomaiset (AVI, ELY) ovat aloittaneet vuoden 2010 alusta toimintansa ja niiden on toivottu kokoavan ja tehostavan ympäristöterveydenhuollon alueellista valvontaa. Merkittävä tehostamishanke on myös eduskunnassa parhaillaan oleva elintarvikelain (HE 293/2010) muutosesitys, jossa mm. riskinarviointia, omavalvontaa ja elintarvikehuoneistojen hyväksyntää yksinkertaistetaan, lihantarkastusta valtiollistetaan sekä valvontatietojen julkisuutta tehostetaan. Myös kuluttajalainsäädännössä ollaan valvontaa tehostamassa ja yksinkertaistamassa. Maksullisuuden tehostamisella (285/2006) on lisäksi pyritty tasapuolisuuden ja tasa-arvoisuuden lisääntymiseen joskin huonoin tuloksin.

Selvitettävä kohdealue (elintarvikevalvonta sekä osa eläinlääkintähuoltoa) on osa ympäristöterveydenhuoltoa, jonka valvontatehtävät eivät luonteeltaan näyttäisi soveltuvan kunnan toimialaan – itsensä valvominen. Näin valvontatehtävien valtiollistamiselle on yleisesti ottaen olemassa perusteet sekä selvitetävällä alueella että koko ympäristöterveydenhuollossa.

Näkemykseni mukaan nyt käynnissä olevien tehostamishankkeiden vuoksi on tässä vaiheessa tarpeen seurata kaikkien ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien hankkeiden vaikutusta ja arvioida niiden onnistumista.

Aikataulullisesti (esim. yhteistoiminta-alueet) näyttäisi siltä, että vuoden 2015 alkuun mennessä olisi riittävä tieto kehittämishankkeiden onnistumisesta. Mikäli seurannassa todetaan hankkeiden tulokset riittämättömäksi aloitettaisiin koko ympäristöterveydenhuoltoa koskeva uudistus joko valtiolliselta pohjalta tai paikalliseen itsehallintoon perustuen mikäli paikallisten yksiköiden lukumäärä voitaisiin vähentää 20-30. Uudistuksessa tulisi koko ympäristöterveydenhuolto keskittää yhdelle ministeriölle ja yhdelle keskusviranomaiselle (mukaan lukien aluehallinto). Paikallishallinto olisi ensisijaisesti tarkoituksenmukaista valtiollistaa. Myös kehitystä muussa terveydenhuollossa tulisi seurata ja hakea synergiaetuja.

Tulevan hallituskauden aikana tulisi aloittaa kaikkien asianosaisten ministeriöiden toimesta koko ympäristöterveydenhuollon kehitystä ja tehostamista seuraava ja siihen vaikuttava yhteistoiminta. Sen tehtävänä on kehittämishankkeiden onnistumisen seuranta, tarvittaessa uudistuksen valmistelu sekä mahdollisen kokeiluhankkeen valmistelu. Kokeiluhankkeena voisi olla elintarvikevalvonta (elintarvikelaki tulevine muutoksineen). Näin tulevalle hallituskaudelle seurattaisiin tilannetta, valmisteltaisiin muutoshanketta ja tarvittaessa kokeiluhanketta. Näin valmisteltuna tarvittavat muutokset toteutettaisiin hallituskaudella 2015 - 2019.

5 Ehdotukset

- 1) Hallituskaudeksi 2011 - 2015 asetetaan laajapohjainen seurantaryhmä, jonka tehtävänä on seurata ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien kehittämishankkeiden onnistumista.
- 2) Seurantaryhmä valmistelee koko ympäristöterveydenhuollon kehittämis-, keskittämis- ja tehostamishankkeen.
- 3) Vaihtoehtoisesti seurantaryhmä valmistelee tarvittaessa elintarvikevalvonnan kehittämis-, keskittämis- ja tehostamishankkeen kokeiluna ympäristöterveydenhuollon keskittämiseksi.
- 4) Hallituskaudella 2015 - 2019 toteutetaan ympäristöterveydenhuollon keskittäminen ja tehostaminen.

Liite 1.

Kyselyn postituslista

1. Matti.aho@mmm.fi
2. Veli-Mikko.niemi@mmm.fi
3. Sebastian.hielm@mmm.fi
4. Jari.keinanen@stm.fi
5. Ilkka.cantee@tem.fi
6. Tomi.lounema@tem.fi
7. Tarja.hyvonen@vm.fi
8. Matti.korkealehto@vm.fi
9. Mikko.saarinen@vm.fi
10. Taina.aaltonen@evira.fi
11. Jaana.husu-kallio@evira.fi
12. Antti.nurminen@evira.fi
13. Susanna.pesonen@evira.fi
14. Elli.aaltonen@avi.fi
15. Hanna.lounela@avi.fi
16. Kirsi.sario@avi.fi
17. Markku.tikkanen@avi.fi
18. Merja.virtanen@avi.fi
19. Tiina.laitala@rauma.fi
20. Tuire.merivirta@tampere.fi
21. Hanna.rintala@siilinjarvi.fi
22. Maritta.valtonen@lappeenranta.fi
23. Seppo.heiskanen@etl.fi
24. Osmo.laine@pty.fi
25. Ilkka.nieminen@pty.fi
26. Merja.soderstrom@pty.fi
27. Tarja.hartikainen@kuntaliitto.fi
28. Annikka.marniemi@kuluttajaliitto.fi
29. Kyosti.orre@logistiikkayritykset.fi
30. Paivi.pyykonen@kalliopp.fi

Liite 2

Kyselystä saadut vastaukset

Matti Korkealehto, Tarja Hyvönen, Mikko Saarinen, VM/HKO

A)

Vahvuudet:

Valvonta on mahdollista järjestää paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaan osaamisresursseja joustavasti yhdistäen.

Heikkoudet:

Valvonnan taso ei ole yhtenäinen. Osa voimavaroista on todennäköisesti järjestelmän hajanaisuuden vuoksi vajaakäytössä. Järjestelmän valtakunnallinen kehittäminen on vaikeaa ja yhtenäinen reagointi muuttuneisiin olosuhteisiin kankeaa.

B)

Vahvuudet:

Valvonnan organisaatio on (periaatteessa) yksiportainen. Elintarviketurvallisuusvalvonnassa on yksi valtakunnallinen toimija

Heikkoudet:

Kokonaisuus on toiminnallisesti vaikeasti hallittavissa yhdestä pisteestä. Alueellistettuna toimii satoja työntekijöitä. On vaikea kuvitella, että toimintaa voitaisiin hallita järkevästi ilman jonkinlaista alueellisesti koottua organisoitua, jolloin viraston sisälle muodostuu kuitenkin kaksiportaisuus. Synergiaetuja ei saada, jos toimintaa ei jossain määrin koota muutamaan pääasialliseen pisteeseen maassa, vaikka täysin paikallinen toiminta säilynee yhtenä vaihtoehtoisena toiminnan vastuutuksen muotona.

Omalla lohkollaan elintarviketurvallisuuden ja muun ympäristöterveydenhuollon parissa toimivat muut kuin maa- ja metsätalousministeriön alaiset alueelliset ja paikalliset toimijat siirtyvät yhtenäisestä alueellisesta ohjauksesta (AVI) pois verrattuna nykytilanteeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö eivät ohjaa EVIRAA.

C)

Vahvuudet:

Aluehallintovirastoon kootaan entistä vahvempi ympäristöterveydenhuollon ja sen osa-alueen, elintarvikevalvonnan osaaminen. Keskustason vastuviranomaiset ohjaavat aluehallintovirastoja strategisilla ja toiminnallisilla tulossopimuksilla. Tavoitteita voidaan asettaa laaja-alaisesti ja poikkihallinnollisesti. Aluehallintoviraston toimipaikkaverkosto tarjoaa valmiin alustan kunnista siirtyvän henkilöstön sijoittelulle. Uudet tehtävät sopivat hyvin aluehallintovirastojen toiminta-ajatukseen. Yhdenmukaisuuden vaatimus voidaan saavuttaa riittävästi ja selvästi nykytilaa paremmin kuuden alueellisen viranomaisen mallissa. Aluehallintovirastot tarjoavat myös valmiin toimintapohjan ja –mallin hallinnon, toimitilojen ja muun tukipalvelun järjestämiselle

Heikkoudet:

Nykytilaan verrattuna toiminnan paikallinen luonne kärsii todennäköisesti.

Muita huomioita:

Valtiovarainministeriö puoltaa vaihtoehdon C mukaista järjestelyä ja pitää sitä parhaiten sopivana myös nykyisten hallinnon kehittämisen linjausten kannalta. Vaihtoehdossa B maa- ja metsätalousministeriönkään ohjauspanos ei vähenisi juurikaan, koska aluehallintovirastoihin jäisi muissa kuin elintarvikevalvonnan tehtävässä toimivia eläinlääkäreitä. Vaihtoehto B kasvattaisi keskushallintoa.

Jari Keinänen, STM

Yleistä kunnallisen elintarvikevalvonnan ja koko ympäristöterveydenhuollon järjestämisen kehittymisestä

Yhteistoiminta ympäristöterveydenhuollossa

Kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon, johon myös elintarvikevalvonta kuuluu, tehostamiseksi ja toimintojen kehittämiseksi on säädetty vuonna 2009 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta koskeva laki, jonka tavoitteena on varmistaa ympäristöterveydenhuollon tehokas toimeenpano kunnissa. Laki määrittelee kunnallisen ympäristöterveydenhuollon minimivaatimukset siten, että kunnassa tai kuntien muodostamalla yhteistoiminta-alueella tulee olla käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuoden henkilöresurssi ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseen. Tämä henkilöstö mahdollistaa tarkoituksenmukaisen erikoistumisen ja toiminnan tehostamisen.

Kuntien välinen yhteistoiminta ympäristöterveydenhuollossa ei ole uusi asia. Kansanterveystyön voimaantumisen jälkeen 1970-luvun lopussa perustettiin Suomeen useita suhteellisen pieniä, muutaman kunnan käsittäviä kansanterveystyön kuntayhtymiä (aluksi kuntainliittoja), joiden toimialueeseen kuului myös ympäristöterveydenhuolto. Lähtölaukauksena ”moderniin” kuntien väliseen yhteistoimintaan voidaan pitää Oulun läänin eteläosassa vuosina 1998-1999 toteutettua Ympäristöterveysvalvonnan kehittämisprojektia (YTERVA-projekti), jonka yhteydessä kuntien välisen yhteistoiminnan käytännön kysymyksiä linjattiin nimenomaan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon näkökulmasta.

Vuosien aikana ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostumista on edistetty ja tuettu niin taloudellisesti (Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kokeiluhankkeet, YTAKE-hankkeet => yli miljoonalla eurolla) kuin hallinnollisesti (valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä) sekä kuntien viranomaisia, johtoa ja luottamushenkilöitä kouluttamalla. Eteenpäin on menty erinomaisesti – kuntien ympäristöterveydenhuollon yksiköiden määrä on vähentynyt vuoden 2003 noin 277 yksiköstä vuoden 2011 alun 88 yksikköön, joten yksiköiden määrä on periaatepäätöksen ja yhteistoimintalain tavoitteiden mukaisesti vähentynyt selvästi. Lisäksi näyttää erittäin todennäköisesti siltä, että valtioneuvoston ei tarvitse tehdä yhtään ”pakkopäätöstä” ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vaan yhteistoiminta-alueet muodostuvat lain mukaisesti Suomeen vuoden 2013 alusta.

Koko ympäristöterveydenhuollon paikallisvalvonnan yhteistoiminnan kehitys perustuu pääosin edellä mainittuun, mutta todellisena lähtölaukauksena oli vuonna 2002 selvitysmies Veli-Mikko Niemen raportti kuntien ja valtion tehtävänjaosta elintarvikevalvonnassa. Niemi totesi loppuraportissaan lyhyesti seuraavaa:

- Suurin osa elintarvikevalvonnasta on sellaista, että se soveltuu paremmin kuntatason hoidettavaksi - läheisyysperiaate
- nykyiset kuntaorganisaatiot ovat kuitenkin liian pieniä, joten elintarvikevalvontaa tulee kehittää siten, että viiden vuoden kuluttua valvonnasta vastoo 50-65 seudullista, kuntien omistamaa, valvontayksikköä, joista käsin vähintään 15 henkilötyövuoden henkilöstöresurssi hoitaa koko ympäristöterveydenhuollon tehtäviä.
- periaatepäätös toteutetaanko suuremmat yksiköt kuntien vai valtion toimintana tulee antaa vuoden 2002 aikana (valtioneuvosto teki periaatepäätös vuonna 2003 ja sen mukaan suuremmat yksiköt muodostuvat kunnan toimintana)
- ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä (tekniisten toimenpiteiden osalta, kuten näytteenotto) tulee edistää.
- kuntien toiminnan tukemiseksi valvonnan maksullisuutta tulee laajentaa
- valvonnan suunnitelmallisuutta lisätään

Selvitysmiehen esittämät toimenpiteet kunnallisen elintarvikevalvonnan kehittämiseksi on toteutettu käytännössä sanotarkasti. Periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä annettiin vuonna 2003. Yhteistoiminta-alueet (seudulliset yksiköt) eivät muodostuneet viidessä vuodessa, mutta niiden muodostumisen hitauteen vaikutti ympäristöterveydenhuoltoa itseään vahvemmin koko kunnallishallintoa koskevan PARAS -hankkeen käynnistyminen vuonna 2005, mistä johtuen ympäristöterveydenhuollon osalta periaatepäätöstä piti päivittää vuonna 2007 aikataulullisesti yhteen muun kunnallishallinnon (erityisesti terveydenhuolto) tavoiteaikataulujen kanssa.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa ympäristöterveydenhuollossa on alusta lähtien ollut tavoitteena:

- viranhaltijoiden asiantuntemus paranee erikoistumisen myötä
- viranhaltijoiden työmotivaatio paranee, kun pystyy erikoistumisen kautta tekemään asiat kunnolla
- yhteistoiminta-alueen sisällä valvontatoimenpiteet ja lain tulkinnat yhtenäistyvät => toiminnanharjoittajat aikaisempaa tasa-arvoisemmassa asemassa
- Toiminnanharjoittajien ohjaus ja koulutus tehostuu
- yksikön ja viranhaltijoiden riippumattomuus kunnasta erityisesti lausunnonantajan lisääntyä
- viranhaltijoilla työyhteisön tuki => ei tarvitse olla yksin vaikeidenkin asioiden kanssa
- lomitusjärjestelyt helpottuvat
- laitehankintoja voidaan yhdistää
- valvonnan kustannustehokkuus paranee pitkällä aikavälillä
- valvonnan maksullisuus tehostuu ja yhdenmukaistuu

- valvontasuunnitelmien laatiminen tehostuu
- ruokamyrkytystyöryhmien toiminta tehokkaampaa
- erityistilanteisiin varautuminen tehostuu
- eläinlääkäreiden päivystysjärjestelmän ylläpito helpottuu

Kuntaliiton kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö arvioi vuonna 2009 ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintaan liittyvien kehityshankkeiden onnistumisen suuntaamalla aiheeseen liittyvän kyselyn olemassa oleville yhteistoiminta-alueille. Arviointi osoitti, että yhteistoiminnalle asetetut tavoitteet ja arviot yhteistoiminnan hyödyistä ovat oikean suuntaisia. Selvityksen mukaan Yhteistoiminnalla on todella saavutettu niitä hyötyjä, jotka ovat olleet koko uudistusten takana.

Kuntien ympäristöterveydenhuollon ohjausjärjestelmän kehittyminen

Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon ohjausta on kehitetty noin kymmenen vuoden ajan määrätietoisesti siten, että keskusvirastojen toimeenpanema (Evira, Tukes ja Valvira) kuntien ohjaus olisi yhdenmukaisempaa ja laadukkaampaa. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä muutettiin vuosina 2005-2007 siten, että keskusvirastojen tulee laatia yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma sekä kunkin keskusviraston toimialakohtaiset valvontaohjelmat, joilla ohjataan lainsäädäntöön myös kirjattuja kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmien laatimista. Tämäkin kehitystyö pohjautuu osittain elintarvikevalvonnan kehittämisestä annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen linjauksiin.

Tehtyjen toimenpiteiden seurauksen keskusvirastojen tekemä kuntien ympäristöterveydenhuollon ohjaus on tehostunut ja yhdenmukaistanut, mikä on helpottanut ja tehostanut kuntien toimintaa. Keskusvirastojen yhteistoiminnan helmi oli yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman laatiminen vuosiksi 2011-2014. Ohjelmassa linjataan ryhdikkäästi ympäristöterveydenhuollon kunnallisen valvonnan keskeiset painopisteet ja niiden toimeenpano. Ohjelma tulee entisestään tehostamaan ja parantamaan valvontatehtävien priorisointia kuntien ympäristöterveydenhuollossa.

Valvonnan maksullisuus ympäristöterveydenhuollossa

Samaan aikaan, kun valvonnan ohjausta kehitettiin, säädettiin suunnitelmallinen valvonta maksulliseksi koko kunnallisessa ympäristöterveydenhuollossa. Uudistuksen tavoitteena oli, että noin puolet ympäristöterveydenhuollon kustannuksista voitaisiin kattaa toiminnanharjoittajilta perittävillä maksuilla. Kunnat eivät kuitenkaan ole toteuttaneet maksullisuutta kaikilta osin lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Yhteenveto

Yhteistoiminta

Elintarvikevalvonnan ja koko ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden järjestämistä on määrätietoisesti kehitetty selvitysmies Niemen loppuraportin ja elintarvikevalvonnan kehittämistä annetun valtioneuvoston periaatepäätösten viitoittamalla tiellä. Kehitystyön on onnistunut erinomaisesti. Yhteistoiminta-alueet ovat muodostuneet maamme suhteellisesti ottaen kivuttomasti ja erittäin nopeasti. Kunnat ovat ymmärtäneet yhteistoiminnan hyödyt ja toimineet sen mukaisesti. Ympäristöterveydenhuollon kehittämisen onnistuminen on ollut

ympäristöterveydenhuollon vastuuministeriöiden (MMM, STM ja TEM) ja Kuntaliiton yhteistyön voimannäyttö. Ilman hyvää ja erittäin rakentaa yhteistyötä uudistukset eivät olisi koskaan toteutuneet.

Valtion hallinnon ja Kuntaliiton lisäksi kunnat ovat tehneet erittäin hyvää työtä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnan kehittämiseksi. Kuntien johtavat viranhaltijat ovat olleet rohkeita esityksissään ja luottamushenkilöt päätöksissään koskien ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostamista. Kuntien viranhaltijat ovat tehneet hirvittävän määrän työtä ympäristöterveydenhuollon tehtävien uudelleen organisoimiseksi. Tätä mittavaa työtä ympäristöterveydenhuollon valvonnan kehittämiseksi ei tule koskaan aliarvioida.

Uudistukset ovat viimeistä silausta vailla - puolentoista vuoden kuluttua meillä on tavoitteiden mukaisesti noin 70 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, joiden sisällä ympäristöterveydenhuoltoa, elintarvikevalvonta mukaan luettuna, toimeenpannaan tehokkaasti ja laadukkaasti. Kuten edellä on todettu, näyttää siltä, että yhtään "pakkopäätöstä" kuntiin päin ei yhteistoimintalain mukaisesti tarvitse tehdä

Ympäristöterveydenhuollon kehittämisen uskottavuuden ja kuntien toiminnan jatkuvuuden sekä arvostuksen näkökulmasta katsottuna olisi erittäin tärkeää, että tässä tilanteessa katsottaisiin rauhassa, miten ympäristöterveydenhuollon valvonta kehittyi yhteistoiminta-alueella erityisesti siksi, että muun muassa Kuntaliiton tekemät selvitykset olemassa olevilta yhteistoiminta-alueilta ovat erittäin rohkaisevia. Yhteistoiminta-alueella tapahtuvan valvonnan toimivuutta ja muutostarpeita tulisi arvioida ensimmäisen kerran esimerkiksi vuonna 2015 - 2016, jolloin yhteistoiminta-alueet ovat olleet toiminnassa noin kolme vuotta ja tulokset alkavat näkyä.

Valvonnan ohjaus

Valvonnan ohjausta on kehitetty 2000-luvulla niin lainsäädäntötoimenpitein kuin keskusvirastojen yhteistyötä muutoin kehittämällä (mm. ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmä). Keskusvirastojen yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman ja sen perusteella annettavien toimialakohtaisten valvontaohjelmat näyttävät lopulta uudistuksen suunnan ja vaikutukset kunnan elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoon ja sen kehittymiseen. Tämä suunta ja vaikutus tulisi katsoa ennen kuin arvioidaan uusia kehittämistarpeita elintarvikevalvonnassa.

Valvonnan maksullisuus

Valvonnan maksullisuuden toimeenpano kunnissa ei ole onnistunut tavoitteena olleella tavalla. Kuntien resurssien turvaamiseksi valvonnan maksullisuuteen liittyvää ohjausta tulisi keskusvirastojen ja Kuntaliiton toimesta edelleen terävöittää. Voimassa olevien maksujen täysimääräisellä toimeenpanolla vältettäisiin elintarvikevalvonnan paikallinen valvonnan resurssipula tehokkaammin kuin elintarvikevalvonnan yksiportaistamisella.

Edellisestä johtuen katson, että valtion ja kuntien työnjaon muuttaminen elintarvikevalvonnassa ole tässä vaiheessa ajankohtaista.

Elintarvikevalvonnan yksiportaistamisen vaikutus muuhun ympäristöterveydenhuoltoon

Elintarvikevalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa ja se kattaa noin 30 % ympäristöterveydenhuollossa tehtävästä valvontatyöstä. Elintarvikevalvonnan yksiportaistaminen merkitsisi muun ympäristöterveydenhuollon osalta muun muassa seuraavaa:

- Ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintalain minimivaatimukset tulee arvioida uudelleen ja lakia tulee muuttaa

- Nyt muodostuneet ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet olisi purettava ja jäljelle jäävä ympäristöterveydenhuolto olisi organisoitava kunnissa uudelleen, mistä aiheutuisi kunnille kustannuksia ja useita vuosia kestänyt kehittämistyö menisi ainakin merkittävilta osin hukkaan.

- Ympäristöterveydenhuolto on lainsäädännössä (muun muassa vuonna 2009 annettu ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintalaki) katsottu sellaiseksi kokonaisuudeksi, jossa sen osa-alueet täydentävät toisiaan ja sektorin sisällä on löydettävissä runsaasti synergiaetuja. Yhteistoimintalaissa yhteistoiminta-alueen vähimmäisvaatimukseksi määriteltiin se, että ympäristöterveydenhuolto tulee olla yhteistoiminta-alueella samassa organisaatiossa, mikä tarkoittaa sitä, että edes kunnan sisällä ei elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta katsottu tarkoituksenmukaiseksi erottaa.

A)

Vahvuudet: Katso edellä (ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta ja sen kehittyminen)

Heikkoudet:

- resursseista päättää kunta
- maksullisuuden toimeenpano

B)

Vahvuudet:

Samat kuin kuntien muodostamalla yhteistoiminta-alueella, mutta riippumattomampi kunnan päätöksenteosta

Heikkoudet:

- resursseista päättää valtio (katso erillinen liite ministeriöiden näkemykset elintarvikevalvonnan valtiollistamiseen vuonna 2005)

C)

Vahvuudet. Samat kuin kuntien muodostamalla yhteistoiminta-alueella, mutta riippumattomampi kunnan päätöksenteosta

Heikkoudet:

- resursseista päättää AVEja resurssien puolesta ohjaava VM. (katso erillinen liite ministeriöiden näkemykset elintarvikevalvonnan valtiollistamiseen vuonna 2005)

Tomi Lounema, Ilkka Cantell, TEM

A)

Vahvuudet:

- Kehityshankkeita parhaillaan käynnissä: riittävätkö täysimääräisesti

toteutuessaankaan poistamaan ongelmat ja vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Heikkoudet:

- Nykyiset heikkoudet tunnetaan.
- Tulevaisuudessa tilanne saattaa kurjistua/vaikeutua entisestään: kuntien resursseihin voi kohdistua lähivuosina merkittäviä leikkauspaineita, joita ei vielä tunnisteta; valvottava lainsäädäntö lisääntyy ja monimutkaistuu kaiken aikaa; valvottavat kohteet suurenevat - tarvitaan valtakunnallisen tason erityisosaamista (esim. eräät elintarvikelaitokset ja matkailukohteet).

B)

Vahvuudet:

- Yksi johto - yksi tahtotila. Keskushallinto saa juuri sitä mitä haluaa ja haluamassaan aikataulussa (huom. reagointivalmius kiiretilanteisiin).
- Samassa yhteydessä mahdollisuus YTH:n eräiden muiden sektoreiden/koko YTH:n valtiollistamiseen.

Heikkoudet:

- Paisuuko Evira liian suureksi organisaatioksi?

C)

Vahvuudet:

- Mahdollistaisi sen että AVI:ssa olisi jotakin YTH:n yhteisiä toimintoja/synergioita jos/kun muutkin YTH tehtävät olisivat AVI:ssa.

Heikkoudet:

-

Hanna Lounela, AVI

A)

Vahvuudet:

Nykyisen järjestelmän tuloksellisuuden osoituksena voidaan pitää sitä, että elintarviketurvallisuus on Suomessa korkealla tasolla ja vastustettavia eläintautiepidemioita on harvoin ja ne on voitu hyvin hallita. Elintarviketurvallisuuteen liittyvien erityistilanteiden suunnittelu ja hoito, joka edellyttää useiden eri paikallisten viranomaisten ja toimijoiden yhteistyötä, on tehokasta.

Ympäristöterveydenhuolto muodostaa yhden kokonaisuuden sekä aluehallintovirastoissa että kunnissa. Kunnissa on viimeisten vuosien aikana voimakkaasti kehitetty kuntien välistä yhteistoimintaa. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisestä yhteistoiminta-alueilla on saatu hyviä kokemuksia ja valvonnan suunnitelmallisuus ja laatu ovat parantuneet. Elintarvikevalvonta, terveydensuojeluvalvonta ja kuluttajaturvallisuusvalvonta nivoutuvat hyvin yhteen ja viranhaltijat valvovat usein samoja kohteita. Praktiikkaa tekeillä kunnaneläinlääkäreillä on virasta johtuva velvollisuus osallistua eläinsuojelu- ja eläintautivalvontaan sekä maidontuotantotilojen hygieniavalvontaan valvontaeläinlääkäreiden lisäksi. Valvontaeläinlääkärit ja praktiikkaa tekevät eläinlääkärit muodostavat erinomaisen toiminnallisen kokonaisuuden työskennellessään samassa työyhteisössä ja saman esimiehen alaisuudessa. Tämä tukee valvonnan tavoitteiden toteutumista.

Aluehallintovirasto on itsenäinen ja riippumaton toimija alueellaan, joka pystyy ohjauksessaan huomioimaan alueelliset näkökohdat. Ohjaus on tehostunut huomattavasti yhteistoiminta-alueiden kehittymisen vuoksi.

Kunnallisilla viranhaltijoilla on hyvä paikallistuntemus. Tarvittaessa Evira voi ottaa hoitaakseen elintarvikelainsäädännön nojalla asian, jonka hoito ei kunnassa onnistu.

Kunnallisilla ja aluehallintoviraston valvojilla on hyvät mahdollisuudet verkostoitua kansanterveystyötä ja ympäristönsuojelua tekeviin viranhaltijoihin.

Heikkoudet:

Valvonnan onnistumista heikentää sekä valtiontalouden että kuntatalouden huono tila, joka ei mahdollista riittävien henkilöresurssien osoittamista tehtäviin kaikissa valvontayksiköissä. Toisaalta malleissa B ja C ei ole näköpiirissä sellaista valvonnan tehostumista, jonka avulla nykyisillä tai vähemmillä resursseilla valvontaa voitaisiin selkeästi tuloksellisemmin suorittaa.

Aluehallintovirastolla ei ole mahdollista pakottaa kuntaa suorittamaan niitä tehtäviä, jotka kunnalle on säädetty tehtäväksi. Samoin EVIRAn mahdollisuus ohjata aluehallintovirastoja perustuu vain tulossopimukselliseen ohjaukseen.

Keskusviraston ohjaus ei ole vielä ollut riittävää tasapuolisen valvonnan toteutumiseksi kaikissa valvontayksiköissä, vaikka ohjaus onkin viime vuosina ollut aikaisempaa tehokkaampaa.

Yhteistoiminta-alueiden syntyminen on vielä osittain kesken ja joissakin yksiköissä tehtävien uudelleen järjestäminen uuden toimintamallin mukaiseksi on ollut hidasta.

B)

Vahvuudet:

Ei ilmeisiä vahvuuksia. Ensisaapumisvalvonnan valtiollistaminen vastaavalla tavalla ei ole lisännyt tehokkuutta, tuonut yhdenmukaisuutta tai säästöjä eikä tehostanut valvontaa.

Heikkoudet:

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus hajoaisi ja yhteistyöedut häviäisivät valvonnan eriytyessä eri organisaatioihin. Samoja kohteita valvoisi jatkossa sekä kunnan viranomaisen että valtion viranomaisen. Toimijan kannalta tilanne muuttuisi sekavaksi ja toimijan hallinnollinen taakka kasvaisi kun asioita ei enää voi hoitaa "yhden luukun periaatteella". Kunnalliseksi valvontatehtäväksi jäisivät mm. terveydensuojelun ja kuluttajaturvallisuuden valvonta sekä eläinlääkäripalveluiden järjestäminen, mutta elintarvikelain mukainen valvonta, eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta olisivat valtion viranomaisen suorittamaa valvontaa. Tämä vaarantaisi lisäksi kunnaneläinlääkärijärjestelmän ja eläinlääkäripalveluiden saatavuuden erityisesti entisten Oulun ja Lapin läänin alueilla ja muilla harvaan asutuilla alueilla sekä heikentäisi päivitysaikaan ja loma-aikoina tapahtuvaa eläinsuojelu- ja eläintautivalvontaa.

Valvonnan järjestäminen olisi hallinnollisesti työlästä, koska valvonta jouduttaisiin järjestämään lukuisissa eri toimipisteissä. Pelkästään yhteistoiminta-alueita on Suomessa noin 90, ja näiden sisällä on etenkin pitkien etäisyyksien alueilla oltava eri kuntiin sijoitettavia toimipisteitä valvonnan onnistumisen varmistamiseksi. Malli lisää hallintobyrokratiaa ja vie esimiehen helposti liian kauas varsinaisesta toiminnasta. Mikäli valtio suunnittelisi ostavansa koko valvontatyön kunnista, tulisi sopimusten tekemisestä ja laskutuksesta runsaasti ylimääräistä hallinnollista työtä.

Aluehallinnon riippumaton ja itsenäinen päätöksenteko vaikeutuvat. Alueellinen ohjaus heikkenee. Vuorovaikutus alueellisen toimintaympäristön ja keskushallinnon välillä heikkenee. Alueellinen neuvonta ja ohjaus kärsivät.

C)

Vahvuudet:

Valtiollinen alueellinen valvonta olisi riippumattomampaa kuin keskusvirasto-organisaation alaisuudessa tapahtuva valvonta (B). Käytännön valvojien "kovisteluun" olisi saman organisaation sisällä enemmän mahdollisuuksia kuin mitä mallissa A. Toisaalta valvonnan jääminen tavoitteista johtuu nykyisessä mallissa ennen kaikkea resurssivajeesta, jonka ei voida kuvitella korjaantuvan siirtämällä valvonta valtiolle.

Heikkoudet:

Heikkoudet vastaavat pitkältä vaihtoehdon B heikkouksia, lukuun ottamatta aluehallintoviranomaisen riippumattomuutta ohjaavasta keskusvirastosta.

Muita kommentteja:

Kyseisistä malleista olisi syytä olla mielipidettä kysyttäessä tarkempi selvitys siitä, miten valvonta kussakin tapauksessa järjestettäisiin, jotta vaihtoehtojen vahvuuksia ja heikkouksia pystyttäisiin realistisemmin vertailemaan. Nyt annettu kuvaus on liian ylimalkainen. Lisäksi valtion tuottavuusohjelman ollessa käynnissä, tuntuu uskaliaalta edes keskustella valvontatehtävien siirtämisestä valtiolle, kun resursseja tulee valtionehtävissä jatkuvasti supistaa. Hyvä on pitää mielessä myös EU:n viime vuonna Suomeen tehdyn yleismission loppuraportti, jossa todetaan valvontajärjestelmän rakenteiden olevan kunnossa. Nyt olisi tärkeintä keskittyä tukemaan yhteistoiminta-alueiden ja uusien valvontaeläinlääkäreiden työskentelyä ohjausta tehostamalla eikä pelotella vastamuodostettuja yksiköitä mahdollisilla uusilla organisaatiomuutoksilla. Mikäli valvontajärjestelmää päädyttäisiin muuttamaan, tulisi uuden vaihtoehdoisen järjestelmän avulla saatavien tulosten olla huomattavasti nykyistä järjestelmää parempia, jotta se antaisi oikeutuksen valtavan määrän resursseja syöväälle muutostyölle. Näissä esitetyissä vaihtoehdoissa ei tällaista ole näköpiirissä.

Markku Tikkanen, AVI

A)

Vahvuudet:

- paikallis- ja aluetuntemus sekä -yhteistyö vahvoja
- ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus eheä

Heikkoudet:

- ohjauskeinot heikkoja Evira/Avi/kunta -portaissa
- paikallisvalvonnan taso vaihtelee - toimijoiden yhdenvertaisuus kärsii
- riskiperusteinen valvonta ei toteudu

B)

Vahvuudet:

- ohjaus tehostuu ja yhdenmukaistuu
- riskiperusteinen valvonta vahvistuu

- valvonnan taso nousee, kun voidaan hyödyntää enemmän kokoaikaisia virkaeläinlääkäreitä

Heikkoudet:

- byrokratia kasvaa ja matkat pitenevät - tehokkuus heikkenee

- paikallistuntemus kärsii

- valvontapalvelujen saatavuus saattaa heiketä - palvelupisteiden määrä luultavasti vähenee

- ympäristöterveydenhuollon yhtenäisyys kärsii: terveydensuojelu, kemikaali- ja tupakkalain valvonta sekä kuluttajaturvallisuus jäävät kunnan tehtäviksi.

- eläinlääkäripalvelujen järjestäminen vaikeutuu kunnissa.

C)

Vahvuudet:

- paikallis- ja aluetuntemus säilyvät b) vaihtoehtoa paremmin

- riskiperusteinen valvonta vahvistuu, kun alue- ja paikallisresurssit yhdessä organisaatiossa

- valvonnan taso nousee, kun voidaan hyödyntää enemmän kokoaikaisia virkaeläinlääkäreitä

Heikkoudet:

- aluehallintoviraston ohjaus heikompaa kuin b) vaihtoehdossa.

- valvontapalvelujen saatavuus saattaa heiketä - palvelupisteiden määrä luultavasti vähenee

- ympäristöterveydenhuollon yhtenäisyys kärsii: terveydensuojelu, kemikaali- ja tupakkalain valvonta sekä kuluttajaturvallisuus jäävät kunnan tehtäviksi.

- eläinlääkäripalvelujen järjestäminen vaikeutuu kunnissa

Mahdollisia muita kommentteja selvitykseen liittyen toivoisin teidän kirjaavan postinne loppuun.

- organisaatiouudistuksen aika ei ole otollinen, sillä kuntien yhteistoiminta-alueiden muodostuminen on kesken ja niistä saatava hyöty vielä tulematta - mielestäni valvonnan valtiollistaminen romuttaa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet.

- aluehallintovirastojen toiminta on edelleen sopeutumisvaiheessa ja parhaillaan selvitetään maanmittauspiirien yhdistymistä aluehallintovirastoihin, joten aluehallintovirastojen toiminnan kannalta muutoksien hallinta uhkaa toiminnan tuloksellisuutta.

- valvonnan valtiollistamista on selvitettävä ja valmisteltava huolella, toteuttamiseen täytyy varata aikaa useita vuosia.

Elli Aaltonen, Sirkka Jakonen, AVI

Itä-Suomen aluehallintoviraston kannanotto Jorma Hirnin esiselvitykseen, joka koskee elintarviketurvallisuuden liittyvän valvonnan toteuttamista Suomessa yhden hallintoportaan mallina.

Yleistä

Lainsäädännön mukaiset ympäristöterveydenhuollon yhteistyöalueet on muutamia kuntia lukuun ottamatta saatu perustettua. Ympäristöterveydenhuoltoa on viime vuosina viety valtakunnassa entistä yhtenäisempään suuntaan. Siitä osoituksena em. valtakunnallinen ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmä sekä koko sektorin kattava yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma. Myös kuntia on ohjattu ajattelemaan ja suunnittelemaan ympäristöterveydenhuoltoa yhtenä kokonaisuutena. Kunnissa on kulunut viime vuosina paljon resursseja seudullisten valvontayksiköiden muodostamiseen. Kuntia on veloitettu tähän valtioneuvoston periaatepäätöksen (2003) ja sittemmin yhteistoiminta-alueain nojalla. Lähtökohtana on, että ympäristöterveydenhuolto muodostaa kokonaisuuden sekä aluehallinnossa että kunnissa, eikä tätä kokonaisuutta pidä hajottaa. Myös aluehallintouudistuksen yhteydessä ministeriöistä otettiin kantaa siihen, ettei ympäristöterveydenhuoltoa saa missään nimessä mennä hajottamaan.

Itä-Suomen aluehallintoviraston mielestä valvonnan tasoja on liikaa ja siitä johtuvaa työnjaon epäselvyyttä ja niukkojen resurssien päällekkäistä käyttöä. Alue- ja paikallistasolla toimivat kunnat ja aluehallintovirasto ja keskustasolla MMM, STM sekä Evira ja Valvira. Läheisyysperiaatteen mukaisesti aluehallinnon roolia tulisi vahvistaa, turvata sille riittävät resurssit ja osaaminen.

Aluehallintoviraston mielestä organisointimallin jatkotyöskentelyssä on tärkeä kuulla kuntien ja maakunnan liittojen näkemyksiä. Ympäristöterveydenhuoltoa tulee vahvistaa kokonaisuutena. Työnjakoa ministeriöiden sekä Eviran/Valviran ja aluehallintoviraston välillä tulee selkeyttää. Kuntien näkökulmasta nykyinen valvonnan hajoaminen monelle tasolle näyttäytyy sekavana.

Itä-Suomen aluehallintovirasto ihmettelee, miksi organisaatiosuunnittelua ei ole valmisteltu STM:n Ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmässä (STM056:00/2007; 1.9.2007–31.12.2012), jonka tehtävänä on ohjata, edistää, kehittää ja seurata ministeriöiden, keskusvirastojen, aluehallintovirastojen sekä kuntien viranomaisten välistä yhteistyötä ympäristöterveydenhuollossa.

A)

Kyseinen malli on ollut käytössä vuodesta 2006 lähtien, jolloin Evira aloitti toimintansa.

Tässä mallissa säilyvät useat ohjaus- ja valvontatasot.

B)

Ehdotetussa mallissa valta keskitetään Eviraan. Keskushallintojohtoinen valvonta ei ole nykypäivää. Itä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan valvonta pitää tapahtua lähellä toimijoita.

Tämä malli romuttaisi ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden, jota Suomessa on viime vuodet korostettu. Miten tämä asia on muissa EU-maissa?

C)

Itä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tätä mallia pitäisi edelleen kehittää, mutta niin, että varmistetaan ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus. Valvonta toimisi aluehallintovirastossa ja operatiivinen toiminta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Valvonta pitää olla alueella, koska siellä on paras toimintaympäristön tuntemus.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma huomioiden haasteeksi muodostuu, miten turvataan riittävät resurssit aluehallintovirastoihin.

Pauli Sorvisto, AVI

A)

Vahvuudet: Kyseinen malli on ollut käytössä vuodesta 2006 lähtien, jolloin Evira aloitti toimintansa. Toimintamalli on taannut eläinlääkintähuollon/ympäristöterveydenhuollon toimivuuden koko valtakunnan alueella, myös syrjäseuduilla. Aluehallintovirastoissa ja kunnissa tiedetään ja tunnetaan paikalliset olosuhteet. Uusien seutukuntayksiköiden muodostaminen on tällä hetkellä työn alla.

Heikkoudet: Kuntatasolla valvonnan toteuttaminen on erittäin paljon riippuvaista kunnan omasta henkilöstöstä, sen koulutustasosta, lukumäärästä ja motivaatiosta. Aluehallintovirastolla ei ole juuri mitään mahdollisuuksia velvoittaa kuntaa tekemään tehtäviään. Sanktioiden puute on heikentänyt valvonnan uskottavuutta. Uhkasakon määrääminen ei ole tarkoituksen mukaista jokaisessa pienessä rikkeessä tai tekemättä jättämisessä.

B)

Vahvuudet: Kyseessä on kuvitteellinen ja täysin keinotekoinen malli, joka teoriassa näyttää toimivalta.

Heikkoudet: Ehdotetussa mallissa kaikki valta keskitetään Eviraan. Keskushallintojohtoinen valvonta, jossa päättäjät istuvat yhdessä pisteessä Suomen laidalla, ei ole nykypäivää. Vuosikymmeniä toiminut kunnaneläinlääkärijärjestelmä murentuisi, koska kuntien ei tarvitsisi pitää yllä virkoja viranomaistehtäviä varten. Maininta siitä, että valvonnan henkilöstö on sijoitettuna alueille, kuulostaa hyvin erikoiselta. Kuinka valvontaa muuten suoritettaisiin kuin paikallistason voimin? Jos maininnan tarkoituksena on rauhoittaa kuntatason ja aluehallintoviraston henkilöitä, niin ajatus on epäonnistunut.

C)

Vahvuudet: Valvonnat voisivat ehkä toimia paremmin. Alueellisen toimintaympäristön tuntemus ja tieto ovat yhteisesti saatavilla. Kentällä olisi paremmat mahdollisuudet erikoistumisen. Paikallistason poliittisten vaikutusten määrä vähenisi.

Heikkoudet: Aluehallintovirastoissa on merkittävät tuottavuusohjelmat. Kuinka tämä äkillinen henkilökunnan mittava lisäys sopii ohjelmiin? Kuten kohdan B) heikkouksissa todettiin, kyseessä olisi kunnalliseläinlääkintäjärjestelmän alasajo, etenkin syrjäseuduilla. Jos kunnaneläinlääkärit siirrettäisiin väkipakolla valtion leipiin, ei ole laisinkaan varmaa, että he suostuvat siihen.

Kuinka käy kuntien terveystarkastajat työtehtävien kanssa, jos osa tehtävistä (MMM) siirtyy AVI:n tai Eviran alaisuuteen? Kuinka sitten hoidetaan TEM:n ja STM:n alaiset tehtävät, joita nämä samat viranhaltijat nyt hoitavat?

Valvonnassa on todettu, että kuntien resurssit ovat puutteelliset, eivätkä valvontatavoitteet täyty. Miten resurssipula korjataan tulevaisuudessa tuottavuusohjelman puitteissa ja kuka valvoo uusia valtion tehtäviä?

Merja Virtanen, AVI

Kommenttini on laadittu vain elintarvikevalvonnan näkökulmasta eikä eläinlääkintähuoltoa ole huomioitu. Kommenteissani olen ottanut huomioon LSSAVIn muiden elintarvikevalvontaa tekevien viranhaltijoiden kommentteja.

Yleensä asioissa on monta eri näkökulmaa ja sama asia voi toisaalta olla vahvuus ja toisaalta heikkous. Tästä syystä kokosin kommentit asiakohteisesti. Ne eivät kuitenkaan ole tärkeyden mukaan järjestyksessä. Vahvuudet ovat luettelomerkinnällä + ja heikkoudet luettelomerkinnällä -.

A)

Vahvuudet (+) ja heikkoudet (-):

+ Kunnallisissa valvontayksiköissä toteutuu luontevasti yhteistyö muiden paikallisten viranomaisten kanssa. Elintarvikevalvonnassa tehdään paljon yhteistyötä esim. kuntien rakennusvalvontaa, kiinteistövalvontaa ja aluehallintovirastojen alkoholivalvontaa tekevien viranomaisten kanssa. Yhteistyötä tehdään lisäksi myös poliisi- ja paloviranomaisten kanssa. Nämä yhteistyökumppanit ovat tärkeitä elintarviketurvallisuudenkin näkökulmasta katsottuna.

+ Elintarvikevalvonnalla on paljon yhteisiä valvontakohteita muiden ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden kanssa ja osa töistä tehdään yhteistyössä tai jopa sama henkilö voi tehdä eri lakien perusteella valvontaa samassa kohteessa. Tällaisia yhteisiä valvontakohteita on mm. terveydensuojelulain mukaan hyväksytyt päiväkodit, koulut, uimahallit yms. Ympäristöterveydenhuollon eri valvonta-alueiden yhteisistä valvontakohteista saadaan synergiaetua.

+ Pienemmässä kunnallisessa elintarvikevalvontayksikössä byrokratian määrä ei ole niin suuri kuin valtiovetoisessa valvontayksikössä.

+ Elintarvikevalvonnan viranhaltijoilla on hyvä paikallistuntemus oman alueensa yrityksiin. Vaikka valvonnan riskiperusteisuuden toteuttamiseen ei ole tällä hetkellä valtakunnallisesti hyväksytyä arviointimallia, osataan kunnallisessa valvonnassa silti arvioida valvontakohteiden riskejä suhteellisesti oikein johtuen tästä paikallistuntemuksesta.

- Valvonnan suuntaaminen riskiperusteisesti ei kuitenkaan täysin toteudu johtuen osittain valvontayksiköiden vaihtelevasta ja paikoin huonosta resurssitilanteesta. Poliitikan sekoittuminen elintarvikevalvonnan asioihin ei ole aina hyväksi mm. resurssien jakamisessa.

- Pieniltä valvontayksiköiltä puuttuu lisäksi rohkeutta toteuttaa oikeasti riskiperusteisuutta valvontaa suunnitellessaan. Näissä pienemmissä yksiköissä ei aina löydy henkilöä, joka oikeasti ottaa vastuun siitä, mitä asioita jätetään suunnitelmallisen valvonnan ulkopuolelle. Lautakunnat tms. toimielimet eivät useinkaan tunnu ymmärtävän riittävästi elintarvikevalvonnan erityispiirteitä

ottaakseen kantaa siihen, miten valvontaa toteutetaan. Terveysvalvonnan johtajat, jotka tekevät elintarvikevalvonnan ohella myös praktiikkaa, delegoivat varsin usein valvonnan suunnittelun terveystarkastajien tehtäväksi. Asiasta päättäminen saattaa jäädä yksittäisen viranhaltijan harteille. Suuremmat valvontayksiköt ovat tuoneet jonkin verran parannusta tähän tilanteeseen, mutta tehtävien järjestäminen on ollut hidasta ja vienyt valtavasti valvontahenkilöstön resursseja varsinaiselta valvonnalta.

+ Kunnalliset valvontaviranomaiset ovat hyvin paikallisten toimijoiden tiedossa ja tavoitettavissa. Parhaimmillaan heiltä uskalletaan ja halutaan kysyä neuvoja ja ohjeita ja he ovat hyvin tavoitettavissa. Yhteistyö viranomaisten ja toimijoiden välillä toimii oikeasti suurimmassa osassa tapauksia. Yhteistyöllä myös saavutetaan parhaimmat valvontatulokset ja työn tekeminen koetaan tällöin miellyttävänä.

- Kääntöpuolena tälle viranomaisten ja toimijoiden läheiselle yhteistyölle on se, että kynnys pakkotoimiin on yleensä korkeampi, vaikka siihen olisikin tarvetta. Toimijaa "ymmärretään" helposti liian pitkään, kun tunnetaan hyvin.

+ Lähtökohtana ajatus siitä, että Evira vastaa ylemmästä ohjauksesta ja aluehallintovirastot vievät ohjauksen käytännössä kunnallisille valvontaviranomaisille, on hyvä. Aluehallintovirastossa ollaan hyvin lähellä kunnallisia valvontayksiköitä ja tunnetaan käytännön valvontaongelmia hyvin, joten siinä mielessä ohjausta pystytään antamaan hyvinkin konkreettisesti.

- Kunnalliselle valvontaviranomaiselle ei ole tällä hetkellä saatavilla riittävästi laadukasta ja tasapuolista ohjausta. Aluehallintovirastojen merkitystä ohjauksen antajana ei täysin osata hyödyntää. Evira ei vie systemaattisesti asioita / tulkintojaan eteenpäin aluehallintovirastojen elintarvikevalvontaviranomaisten kautta kunnallisille valvontayksiköille. Eviran aluehallintovirastoille antama koulutus on viime aikoina keskittynyt lähinnä tulossopimukseen liittyvän valvontasuunnitelmaan ja siihen liittyvään raportointiin. Aluehallintovirastojen elintarvikevalvontaa tekeville viranhaltijoille on muutoin saatavilla täysin samat koulutukset kuin kunnallisillekin valvojille. Eväitä kunnallisten valvojen ohjaukseen ei saa riittävästi. Kunnalliset valvontayksiköt, joissa viranhaltijat ovat erikoistuneet eri valvonnan osa-alueille, antavat mahdollisuuden (ja toisaalta edellyttävät sitä) entistä laadukkaammalle ja syvemmälle asioihin paneutuvalla ohjauksella.

- Elintarvikevalvonnan koulutukset ovat Helsinki-keskeisiä eikä kunnallisilla valvojilla ole riittävästi mahdollisuutta osallistua niihin pitkien etäisyyksien ja kalliiden matka-/ yöpymiskustannusten vuoksi. Viime aikoina myös aluehallintoviranomaisten osallistumista näihin koulutuksiin on rajoitettu valtion huonon taloudellisen tilanteen vuoksi. Yleiset koulutukset eivät usein ole vastanneet myöskään aiheiltaan tarpeeseen.

- Aluehallintoviranomaisten elintarvikevalvonnan arvioinnit jäävät helposti hampaattomiksi, koska Aveilla ei ole todellisia keinoja vaikuttaa kuntiin, vaikka havaittaisiin vakaviakin puutteita valvonnan järjestämisessä.

- Toimijoiden tasapuolinen kohtelu eri puolilla Suomea ei toteudu. Lainsäädännön tulkinnat voivat olla hyvinkin erilaisia eri valvontayksiköissä eikä Eviran ja Avien ohjaus ei ole riittänyt korjaamaan tilannetta.

- Kunnallisilla valvontayksiköillä ei useinkaan ole käytettävissään elintarvikevalvontaa tuntevaa lakimiestä, jolta voisi varmistaa asioiden oikeanlaisen

käsittelyn esim. pakkotoimitilanteissa. Tämä vähentää osaltaan uskallusta ryhtyä tarvittaessa pakkotoimiin.

B)

Vahvuudet (+) ja heikkoudet (-):

- Yhteistyö paikallisten viranomaisten kanssa vaikeutuisi.
- Ympäristöterveydenhuollon yhtenäisyys hajoaisi ja siitä saatavat synergiaedut jäisivät saavuttamatta. Osa kustannuksista jäisi kuitenkin kuntien kannettavaksi, jos osa ympäristöterveydenhuollon tehtävistä jäisi edelleen kuntiin. Henkilöiden siirrossa olisi huomioitava myös niiden aiheuttama hallinto henkilöstön lisäystarve Evirassa.
- Valvojien paikallistuntemus olisi vaarassa ajan kuluessa kadota. Tämä riippuisi kuitenkin myös alueiden suuruudesta.
- + Toisaalta valvonta saattaisi helpottua, kun ei oltaisi enää niin kiinteässä suhteessa toimijoihin. Tietty etäisyys toimijoihin helpottaa esim. pakkotoimiin ryhtymisessä.
- Alueellisten erityispiirteiden huomioiminen voisi vaikeutua.
- Hyvin harvaanasutuilla alueilla voi olla vaikea työllistää elintarvikevalvonnan tehtävillä kokopäivätoimisia viranhaltijoita. Joillakin alueilla voisi olla vaikeuksia saada palkatuksi riittävästi päteviä valvojia.
- + Valvonnan ohjaus ja valvonta olisivat lähempänä toisiaan ja käytännön ongelmat ja ohjaustarpeet välittyisivät paremmin ohjaajille. Toisaalta voisi olla myös vaara, että ohjaus erkanisi liikaa käytännöstä, jos Avien elintarvikevalvonnan osuus ohjauksesta jäisi pois.
- + Valvonta muuttuisi pikkuhiljaa tasapuolisemmaksi eri puolilla maata, kun mahdollisuus ohjaukseen olisi kaikille sama. Ohjauksella olisi myös enemmän painoarvoa, kun ei olisi kunnallista itsehallintoa.
- + Tarvittavaa koulutusta olisi helpompi saada myös muualle kuin etelä-Suomeen, kun Eviralla olisi toimipisteitä myös muilla alueilla.
- + Valvojilla olisi tarvittaessa käytettävissään Eviran lakimiesten asiantuntemus esim. pakkotoimitilanteissa, jolloin rohkeus niiden käyttämiseen voisi lisääntyä.
- + Valvonnan riskiperusteinen suunnittelu olisi yhtenäistä koko maassa ja resurssien kohdentaminen riskiperusteisesti helpottuisi. Tämä tosin edellyttäisi, että riskinarviointiin laadittaisiin sellainen riskinarviointimenetelmä, joka olisi riittävän helppokäyttöinen (tarpeeksi yksiselitteinen), mutta kuitenkin riittävän tarkka paikkaamaan mahdollista paikallistuntemuksen puutetta.
- + Samalla alueella työskentelevillä valvojilla olisi tukea toisistaan, mikä on tärkeä voimavara.
- Valvojat eivät olisi yhtä hyvin toimijoiden tavoitettavissa kaikissa osissa maata, kun valvonta-alueet olisivat laajempia. Tämä voisi aiheuttaa epätasa-arvoa

toimijoiden keskuudessa. Organisoituminen alueille olisikin haasteellista (Terveystarkastajien toimipaikkoja on tällä hetkellä noin 200).

- Valvontamatkat pitenisivät ja sitä myötä myös valvontakustannukset kasvaisivat. Tämä kasvattaisi myös toimijoihin kohdistuvia kustannuksia.

- Organisaation paisuminen voi johtaa byrokratian lisääntymiseen, jolloin kustannukset nousevat ja palvelujen saanti hidastuu.

C)

Vahvuudet (+) ja heikkoudet (-):

Eviravetoisen vaihtoehdon vahvuuksien ja haittojen lisäksi tässä vaihtoehdossa C korostuvat seuraavat asiat:

+ Vaihtoehto C mahdollistaa hyvin alueellisten erityispiirteiden huomioimisen.

+ Aveissa on jo valmis alueellinen organisaatio, johon kuntien viranhaltijat voitaisiin sijoittaa.

- Tosin alueet ovat aika suuret, jos valvontahenkilöstön toimipisteet sijaitsisivat Avien nykyisissä toimipisteissä. Valvontakustannukset kasvaisivat kasvavien matkakustannusten vuoksi.

- Avien henkilöstöhallinnon resurssit eivät tällaisenaan ole riittävät, jos kunnalliset valvojat sijoitettaisiin Aveihin. Tosin näin olisi myös Eviravetoisessa vaihtoehdossa, koska kunnista tuskin siirtyisi tarkastajien mukana hallinto henkilöstöä.

- Avien osuus käytännön ohjaustyössä on tällä hetkellä merkittävä. Jos se jäisi kokonaan pois, olisi vaarana, että valvonta ja ohjaus etäännyisivät liian kauas toisistaan ja tarpeet ja tarjonta eivät kohtaisi riittävän konkreettisella tasolla. Käytännön tuntemuksen säilyttäminen edellyttäisi sitä, että osa Eviran ylitarkastajista jalkautuisi enemmän kentälle.

- Avien sisällä saattaa syntyä kilpailua resursseista eri toimialojen välillä (vrt esim tuottavuusohjelma) kun resursseista päättää VM.

- Avien toiminta on tulossopimusten varassa.

Muuta kommentoitavaa:

Matti Aho ehdotti yhdeksi vaihtoehdoksi sitä, että Avien ja Elyjen tehtävät jaettaisiin kuntien ja Eviran kesken. Elyillä ei ole roolia elintarvikevalvonnassa, joten ehdotus koskee siltä osin vain Avien elintarvikevalvontaa. Aveilla on merkittävä rooli kunnallisen elintarvikevalvonnan arvioinnissa (auditoinnit) ja tätä asiaa on korostettu ja kehitetty voimakkaasti viime aikoina. Aveilla on täten myös hyvä käytännön valvonnan tuntemus ja suuri rooli käytännön ohjauksessa. Mikäli se poistuisi, olisi vaarana, että valvonta ja ohjaus etäännyisivät liian kauas toisistaan. Miten järjestettäisiin valvonnan auditoinnit uusissa organisaatioissa?

Jaana Husu-Kallio, Evira

A)

Vahvuudet: Perinteinen työnjako

Heikkoudet: Substanssilainsäädännön ohjaus ja resursseista päättäminen useiden eri päättäjien vastuulla. Neliportaisuus hierarkinen, hidas järjestelmä. Valvonnan epäyhtenäisyys.

Kriisinhallinnan haasteet suuret moniportaisuudesta johtuen: päätöksenteko liian monessa organisaatiossa, tavoitettavuus voi olla hankalaa ja hidasta. Pienelle maalle ei tehokkain toimintamalli. Kansallinen riskiperusteinen ja tasapuolinen valvonta on mahdotonta käytännössä, koska päätös on aina paikallisella valvojalla nykylainsäädännön mukaan.

Todellisiin ongelmiin ei puututa (pakkotoimia ei Suomessa käytetä), vaan keskitytään hyvien parantamiseksi entisestään. Vastuun vierittäminen aina ylempänä olevalle viranomaiselle vaikeissa tapauksissa.

B)

Vahvuudet: Yhtenäisyys, tasapuolisuus lisääntyy, substanssi ja resurssit päätetään samassa organisaatiossa, kriisinhallinta varmistuu, tiedonkulku tehostuu, rajalliset resurssit tehokkaasti käyttöön, tasapuolinen kansallinen riskiperusteinen valvonta mahdollista, ongelmiin puuttuminen tehostuu paikallistason siteiden poistuessa.

Pienen maan tehokkain toimintatapa, myös kustannusten kannalta

Vastuukysymykset selkeät

Riskiviestintä tehostuu.

C)

Vahvuudet: Selkeä työnjako: ohjaus ja valvonta erillään toisistaan valtion työnä

Heikkoudet: Käytettävissä olevat resurssit tulosohjauksen varassa, sillä resursseista päätetään eri taholla kuin valvonnan tarpeista. Aluehallinto voi priorisoida muita tehtäviä näiden kustannuksella omalla päätöksellään. Vastuu ongelmatilanteissa epäselvä kansallisesti. Valvonta eroaa alueiden välillä toisistaan, kansallisen tason tasapuolisuus ja riskiperusteisuus ei välttämättä toteudu.

Mahdollisia muita kommentteja selvitykseen liittyen toivoisin teidän kirjaavan postinne loppuun.

Mikäli paikallistason valvonta säilytetään kunkin tehtävänä, tulisi valtion hierarkiaa selkiyttää ja keventää siirtämällä Aluehallintovirastojen resurssit keskusvirastotasolle. Kuntien yhteistoiminnan lisääntyessä niiden yksiköiden määrä vähenee ja aluetason ohjaus voidaan hoitaa keskitetysti Evirasta, mikä lisää yhdenmukaisuutta valtakunnan tasolla.

Taina Aaltonen, Evira

A)

Vahvuudet:

- Valtakunnallinen, alueellinen ja kunnallinen näkökulma tulevat esille, Aveilla ja etenkin kunnilla on paljon itsenäistä toimivaltaa.
- Ei vaadi organisaatiouudistusta, johon hallinnossa ollaan väsyneitä sekä AVItasolla että Evirassa.

- Halpa järjestelmä, jossa kunnat ylläpitävät virkoja myös valtiontarpeisiin, tosin valtio maksaa niistä nykyään enemmän kuin ennen.

Heikkoudet:

Eviran ja AVIn asema heikko

- Eviran asemaa vahvistaisi myös norminanto-oikeuden salliminen
- Monimutkainen ja hajanainen järjestelmä, jossa valvonta on vaikea saada yhdenmukaistetuksi ja kattavaksi koko Suomessa – hyvä temmellyskenttä medialle
- Kaikki tasot kilpailevat samoista resursseista ja osaajista

B)

Vahvuudet:

- Kaikki ohjaus ja ohjaus ja toimeenpano saman organisaation sisällä, valvonnan yhdenmukaisuus ja tasapuolisuus paranee. Monipuolisempi näkökulma ohjaukseen ja toimeenpanoon, kun keskusteluun osallistuvat kaikki tasot (osaaminen ja ymmärrys paranee ohjauksessa ja toimeenpanossa).
- Samanlainen viesti ulospäin koko valvontaketjussa
- Virkamiehillä tasapuoliset mahdollisuudet kehittyä ja kouluttautua, samat henkilöstöedut ja palkkaus (palkkojen suhteen siirtymäajalla?)
- Työt tulevat tehtyä luotettavammin, koska Eviran sisäinen valvonta on tehokkaampaa kun kunnissa tai Aveissa tehtävä? (Kuntien vaikeassa taloustilanteessa Eviran tehtävät kilpailevat STM:n ja OKM:n tehtävien kanssa, jotka priorisoidaan todennäköisemmin).
- Joustava resurssien käyttö esim. kriisitilanteissa, jolloin Eviran virkamiehiä toimii koko Suomen alueella.
- Vaatimukset keskushallinnon hajasijoitukselle toteutuvat.

Heikkoudet:

- Eviran koko kasvaa ja suuressa organisaatiossa tiedonkulun varmistaminen ja toiminnan rationaalinen järjestäminen on haaste. Toisaalta ohjausosastolta odotetaan selkeätä ohjausta ja jos sitä ei saada, ei uskalleta toimia, toisin kuin ehkä kunnan tai AVIn viranomaisena. Voiko prosessi hidastua tämän takia?
- Vaatii koko Eviran uudelleen organisointia ja huolellista harkintaa siitä, miten osastoilla toiminta järjestetään. Jaksako nykyinen henkilökunta sitä?
- Kustannukset kasvavat, tosin valvontakin varmasti lisääntyy ja paranee – laatu maksaa. Kunnat ovat voineet säästää jättämällä valvontaa tekemättä.
- Käytännössä viranomaiset toimisivat alueilla ja kunnissa. Onko sitoutuminen heikompaa, kun johto on Viikissä.
- ”Harmonisoituuko valvonta liikaa” eli ymmärretäänkö Evirassa kuntatason ongelmia riittävästi ja sovelletaanko lainsäädäntöä liian jäykästi samalla tavoin kaikkiin tilanteisiin?

C)

Vahvuudet:

- Ei vaikutusta Eviran organisaatioon
- Alue- ja kuntatason resurssit ja osaaminen ja keskustelupohja paranevat ja monipuolistuvat
- Alueellinen ja kunnallinen näkökulma säilyvät
- Valvonnan toimeenpano harmonisoituu, kun samalla koulutuksella koulutetaan koko valvontaketju
- Vähemmän radikaali uudistaminen kuin jos kaikki Eviran henkilöstä
- Valvontatehtävien ostaminen ja siihen liittyvä byrokratia vähenevät kuten B-mallissakin.

Heikkoudet:

- AVI:n johtamisosaamista tulee vahvistaa, koska ainakin eläinlääkintähuollon alueella yksittäiset eläinlääkärit toimivat miltei itsenäisenä ammatinharjoittajina ja tässä mallissa heidät + kuntien viranomaiset täytyisi organisoida hierarkisesti.
- Voisi herättää kunnissa jopa enemmän vastustusta kuin siirto Eviran henkilökuntaan??
- Vahva vastapooli Eviran ohjaukselle – positiivista vai negatiivista? Heikkeneekö Eviran ohjausote, kun norminanto-oikeutta ei ole ja aluehallinto vahvistuu?
- Kuntien ongelmat tulevat lähemmäksi Eviraa ja kanavoituvat suuremmin Eviran ratkaistavaksi, mikä lisännee tehtäviä lähitulevaisuudessa, toisaalta AVI:n osaamisen parannettua, ongelmia pystyttäneen ratkaisemaan AVI:lla enemmän.

Muita kommentteja:

Mitä tapahtuu eläinlääkäripraktikoille B- ja C- kuvioissa. Tuleeko heistä yksityispraktikoita. Eläintautivalvonta voi heiketä, kun nojaututaan yksityiseläinlääkäreihin. Miten heidät jatkossa veloitetaan osallistumaan valmissuunnitteluun ja miten heitä käytetään eläintautiepidemioiden yhteydessä. Valvontaeläinlääkäreiden näytteenotto ym. valmiuksen ylläpitäminen hyvin vaikeaa eli käytännössä jouduttaisiin käyttämään yksityispraktikoita. Olisiko heillä lakisäätäinen velvoite toimia vai perustetaanko yhteistyö sopimukseen? Kokemukset muista maista osoittavat, että eksoottisempien eläintautien valvonta kunnaneläinlääkärijärjestelmään perustuen on tehokkain ja luotettavin tapa, todennäköisesti myös aika kustannustehokas.

Susanna Pesonen, Evira

A)

Vahvuudet:

Eviralla on iso brändi takana ja operatiivisessa toiminnassa pienempi alueellinen yksikkö on ketterämpi. Brändin haavoittuvuutta suojellakseen, joudutaan varmistamaan selusta niin varmaksi, että voi tehdä toiminnasta kankeaa. AVI:n henkilöstöllä hyvät suhteet kuntaan ja toimii välillä välineuvottelijana kunnan ja Eviran välillä.

Heikkoudet:

Resursseja ei saa jaettua tasaisesti. Toimintaa vaikeampi ohjata ja suunnata. Keskushallinto ei koe niin suurta vastuuta kuin jos ketju olisi loppuun asti sen vastuulla. Kun kaikki samaa organisaatio, on helpompi toteuttaa yhteisiä tavoitteita.

B)

Vahvuudet:

Pystytään ohjaamaan kaikkia resursseja ja tekemään yhdenmukaisella tavalla. Ei mene saman asian kehittämiseen päällekkäisiä resursseja.

Heikkoudet:

Organisaatiosta voi tulla kankea. Miten saadaan viesti kulkemaan läpi organisaation. Pystytäänkö pitämään kenttä ketteränä.

C)

Vahvuudet:

Yhteneväinen ohjaus. Tällöin tulisi huolehtia, että resursseja voidaan siirtää ja keskitetysti johdettaisiin.

Heikkoudet:

Tulisiko vielä yhdenmukainen koko maassa. Vielä jäisi päällekkäisiä tehtäviä suunnittelun osalta. Saataisiinko yhdenmukaiset toimintamallit.

--

Antti Nurminen, Evira

A)

Vahvuudet:

- Eviran "työrukkasena" on valmis alueellinen pätevien asiantuntijoiden (=lääneläinlääkäreiden) verkko
- Valmis päivystysjärjestelmä helposti leviävien eläintautien varalta
- Valmis valmiuseläinlääkärjärjestelmä ja hyvät, harjoituksissa testatut, olemassa olevaan organisaatioon sovitettavat valmiussuunnitelmat
- Läänineläinlääkärit voivat toimia osin itsenäisesti oman alueensa lähtökohdista
- Aluehallinnon sisällä hyvät kontaktit muuhun ympäristöterveydenhuoltoon, sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja varautumiseen
- Peruspalvelujen arvioinnin perinne ja asiantuntemus aluehallinnossa
- Kunnissa paikallistuntemus tulee käyttöön lakien ja säännösten täytäntöönpanossa
- Kunnissa on uuden eläinlääkintähuoltolain myötä kehitetty toimintaa mm. perustamalla valvontaeläinlääkäri virkoja, mikä on poistanut jääviyttä ja lisännyt valvonnan yhdenmukaisuutta
- Valvontaeläinlääkärille on kuntaorganisaatiossa helposti saatavissa sijaisia sairauslomien, vuosilomien ym. ajaksi
- Ympäristöterveydenhuollon siirtyminen kunnissa yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi on mahdollistanut erikoistumisen mm. valvontatehtäviin ja muutenkin tehostanut toimintaa ja helpottanut työvoiman saatavuutta
- Ohjattavien valvontayksiköiden määrän väheneminen on helpottanut aluehallinnon työtä

Heikkoudet:

- Lääninhallitusten muuttuminen aluehallintovirastoiksi on saattanut vähentää arvovaltaa ja uskottavuutta samoin kuin virkanimike-epäselvyydet (läänineläinlääkäri/aluehallintoeläinlääkäri/valvontaeläinlääkäri)
- Läänineläinlääkärien määrän lisääntyä kaikilla rekrytoituilla ei enää ole pitkää käytännön kokemusta/ hallinnollista kokemusta
- Tavallaan itsenäisestä asemasta huolimatta läänineläinlääkärit ja elintarviketarkastajat (=ympäristöterveydenhuollon ylitarkastajat) eivät resurssipulan vuoksi ehdi tehdä kuin lakisääteiset ja Eviran tulossopimuksissa antamat tehtävät – eikä edellä mainittujakaan aina kaikkia – jolloin omaehtoinen työskentely oman alueen kehittämiseksi on lähinnä teoreettinen mahdollisuus
- Valtiovarainministeriö maksaa läänineläinlääkäreiden ja elintarviketarkastajien palkat, mutta työtehtävät tulevat MMM:n hallinnonalalta. Vaikka resursseja työn tekemiseen tulee

- (eläinlääkintähuollon määräraha), eivät työt ja resurssit kohtaa (vrt. tuottavuusohjelman vaatimukset)
- Aluehallinnon uudistuksessa ympäristöterveydenhuollon henkilökunta sijoittui ”sattumanvaraisesti” AVlen sisäisessä organisaatioissa – osassa jopa hajotettiin ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus ja jopa läänineläinlääkäreitä ripoteltiin eri toimintakokonaisuuksiin. Ei lisää painoarvoa.
 - Päälekkäinen toimivalta läänineläinlääkärillä ja kunnaneläinlääkärillä aiheuttaa epäselviä tilanteita
esim. kuka tekee EU-eläinsuojelutarkastusten uusintatarkastukset?
 - Eviran toimivallan puute eläinsuojeluasioissa (esim. auditointi)
 - Uuden eläinlääkintähuoltolain mukainen järjestelmä, jonka mukaan kunnat laskuttavat valvontatehtävistä AVia tehdyn työn perusteella on erittäin työläs ja resursseja vaativa (eläinlääkäreiden laskut tarkastetaan kunnissa, laskutetaan AVIa, laskut tarkastetaan AVI:ssa, maksetaan jne.)
 - Valvonnan yhdenmukaisuudessa edelleen puutteita (hajontaa kuntatason suorittajissa)
 - Kaikki kuntatyönantajat eivät ole motivoituneita huolehtimaan valtion valvontatehtävistä
 - Eläinsuojeluvalvonnan toimivuus kyseenalaistetaan edelleen mediassa
 - Evira vastaa täytäntöönpanosta, mutta määrärahat kulkevat MMM:ltä aluehallintovirastoille.
Eviran odotetaan kuitenkin päättävän ja ohjeistavan rahojen käytöstä – ristiriitatilanne
 - Evira ei pysty vaikuttamaan aluehallinnon ja kuntien resursseihin

B)

Vahvuudet:

- Kaksi hallinnon porrasta poistuu – säästöt hallintokuluissa ja byrokratian väheneminen
- Suora putkihallinto tehostaa valvontahenkilökunnan koulutusta ja ohjausta – lisää valvonnan yhdenmukaisuutta
- Työtehtävät ja resurssit tulevat kokonaisuutena samalta taholta
- Kunnallispolitiikan paikallisia resursseja rajoittava vaikutus poistuu
- Tulosneuvotteluprosessi - joka edelleen on turhan raskas – jää pois
- Työläs laskutusprosessi kunta – AVI – MMM jää pois

Heikkoudet:

- Paikallistuntemus vähenee vääjäämättä
- Yhteydet perusterveydenhuoltoon paikallis- ja aluetasolla heikkenevät
- Uuden organisaation luominen työlästä ja kallista
- Osajien (kokeneet läänineläinlääkärit) jatkaminen uudessa organisaatiossa epävarmaa
- Eviran vaikeudet rekrytoida kokenutta henkilöstöä ja henkilöstön suuri vaihtuvuus
- Sijaisten löytämisen vaikeus kautta koko valvontaketjun
- Matkustuskustannusten lisääntyminen
- ”Itsenäisen” aluehallinnon rakentava kritiikki ja palaute poistuu
- Valvontatehtävien poistuminen kunnaneläinlääkäreiltä aiheuttaa paineita praktiikan yksityistämiseen ja sen myötä vaarantaa eläinlääkäripalvelujen saatavuuden harvaanasutuilla alueilla

- Evira on voimakkaasti ”houkutellut” kuntia perustamaan valvontaeläinlääkärin virkoja luvaten, että valtio maksaa kulut – järjestelmän muuttaminen veisi Eviralta uskottavuuden
- Ympäristöterveydenhuollon juuri rakennetut yhteistoiminta-alueet – mikä on niiden kohtalo jos eläinlääkintähuollon valvontatehtävät ja elintarvikevalvonta poistuvat organisaatiosta – onko kaikki ollut vain ajan ja rahan haaskausta?

C)

Vahvuudet:

- Yksi hallinnon porras poistuu – säästöt hallintokuluissa ja byrokratian väheneminen
- Kunnallispolitiikan paikallisia resursseja rajoittava vaikutus poistuu

Heikkoudet:

- Kuntien henkilöstön siirtymishalukkuus kysymysmerkki
- Toimitilakysymykset voivat olla vaikeasti ratkaistavia
- Ajan myötä paikallistuntemus vähenee
- Valvontatehtävien poistuminen kunnaneläinlääkäreiltä aiheuttaa paineita praktiikan yksityistämiseen ja sen myötä vaarantaa eläinlääkäripalvelujen saatavuuden harvaanasutuilla alueilla
- Ympäristöterveydenhuollon juuri rakennetut yhteistoiminta-alueet – mikä on niiden kohtalo jos eläinlääkintähuollon valvontatehtävät ja elintarvikevalvonta poistuvat organisaatiosta – onko kaikki ollut vain ajan ja rahan haaskausta?
- Edelleen jää ongelma, että työtehtävät ja resurssit tulevat osittain eri kautta (VM/MMM)
- Tulosneuvotteluprosessia tarvitaan edelleen

Tuire Merivirta, Tampere

A)

Vahvuudet:

- 1) Kunnissa ja seutukunnissa toimivat valvojat muodostavat kohtalaisen tiheen verkoston, jonka ansiosta tarkastusten matkoihin käytetty aika on kohtuullinen.
- 2) Paikallinen valvonta tuntee sekä valvontakohteet että niiden toimintaympäristön. Usein vahvuus, joskus heikkous.

Heikkoudet:

- 1) Elintarvikevalvontaa toteutetaan kunkin kunnan myöntämien resurssien, yleensä vähäisten, puitteissa. Luottamushenkilöt tai kunnan ylin johto eivät ole kovin kiinnostuneita elintarvikevalvonnasta riippumatta siitä, mille toimialalle (terveydenhuolto, tekninen) ympäristöterveys on sijoitettu. Sama koskee koko ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta.
- 2) Elintarvikevalvonnan yhdenmukaisuus ja tasapuolisuus toteutuvat valtakunnan tasolla heikosti mm. erilaisten tulkintojen, käytäntöjen ja osaamisen erojen johdosta. Osittain tähän vaikuttaa kuntien itsenäisyys, mutta myös eri aluehallintovirastojen innokkuudessa ohjata alueensa kuntia on selviä eroja.
- 3) Kunnissa on tehty ja tehdään yhä päällekkäistä työtä laatimalla ohjeita ja lomakkeita, suunnittelemalla pienen joukon toimintaa, laskemalla taksoja, miettimällä laatuun liittyviä yksityiskohtia, kehittämällä erilaisia riskinarviointimalleja jne.

B)

Vahvuudet:

- 1) Yksi organisaatio tuo kaivattua yhtenäisyyttä, yhdenmukaisuutta ja tasapuolisuutta valvontaan koko valtakunnan tasolla.
- 2) Valtakunnallinen suunnittelu ja toteutus ovat parhaimmillaan todellisessa ja elävässä vuorovaikutuksessa keskenään
- 3) Valvonnan keskittäminen mahdollistaa myös uusia tapoja järjestää valvontatyö esim eriyttää ja yhdistää uudella tavalla, keskittää rutiinivalvonta tietyille tarkastajille ja erityisosaamista vaativa valvonta toisille, eriyttää tarkastukset ja pakkotoimet jne
- 4) Suurempi tarkastajajoukko voidaan keskittää yhden työnjohdon alaisuuteen ja vapauttaa näin elintarvikevalvonnan osajia näistä tehtävistä käytännön valvontatyöhön.

Heikkoudet:

- 1) Suuri haaste on yhtenäisen palkkauksen järjestäminen. Tarkastajien ja eläinlääkärien palkoissa on nykyisin eri kuntien välillä suuria eroja.
- 2) Henkilöstön keskittäminen fyysisesti aluehallintovirastoihin lisää tarkastusmatkojen pituutta ja voi johtaa tarkastusten vähenemiseen.
- 3) Malli, jossa Evira ostaisi valvonnan kunnilta, on raskas ja kallis, myös työntekijöiden sitoutuminen jäisi heikoksi.

C)

Vahvuudet:

- 1) Parhaimmillaan tämäkin malli voi parantaa valvonnan yhtenäisyyttä, yhdenmukaisuutta ja tasapuolisuutta edellyttäen, että aluehallintovirastojen toimintaa ohjataan ja valvotaan riittävästi.
- 2) Suurempi tarkastajajoukko voidaan keskittää yhden työnjohdon alaisuuteen ja vapauttaa näin elintarvikevalvonnan osajia näistä tehtävistä käytännön valvontatyöhön.

Heikkoudet:

- 1) Suuri haaste on yhtenäisen palkkauksen järjestäminen. Tarkastajien ja eläinlääkärien palkoissa on nykyisin eri kuntien välillä suuria eroja.
- 2) Henkilöstön keskittäminen fyysisesti aluehallintovirastoihin lisää tarkastusmatkojen pituutta ja voi johtaa tarkastusten vähenemiseen.
- 3) Malli, jossa aluehallintovirastot ostaisivat valvonnan kunnilta, on raskas ja kallis, myös työntekijöiden sitoutuminen jäisi heikoksi.

MUITA KOMMENTTEJA:

Elintarvikevalvonnan henkilöstö pitäisi saada tekemään oikeita asioita. Tämä edellyttää keskitettyä johtoa, tiukkaa visiota, hyvää riskinarviointia, yhteisiä laatutavoitteita ja päällekkäisten töiden rankkaa karsimista. Ja tietysti toiminnan todellista seuranta.

Anne Kärnä, Tampere

A)

Vahvuudet:

Paikallistason toimijoiden ja asiakkaiden tarpeiden tuntemus paras; Kuntien itsemääräämisoikeus säilyy vahvempana; Seutuyhteistyö lisääntyy edelleen; Kunnat yhdistyvät ja verkottuvat → tulevaisuuden kannalta väistämätöntä; Lisää

ulkopuolisten toimijoiden määrää; Kilpailu lisääntyy alalla → parantaa alan kehittymistä; Kuntalaisten suoran vaikuttamisen mahdollisuudet säilyvät parempina ja mahdollisesti lisääntyvät tietotekniikan kehittymisen myötä; Valvonnan koordinointi kuntatasolla/seutuyhteistyötasolla hyvä; Valvontatyö pitkälle kiinni hyvistä työntekijöistä, lain tulkinta aina henkilöstä kiinni → organisaatiomalli ei siihen vaikuta! Yhtenäinen ohjaus ja ohjeistus valvontatyössä selkeyttäisi ja tasapuolistaisi valvontatyötä valtakunnallisesti, organisaatiomallista riippumatta.

Heikkoudet:

Kunta päättää elintarvikevalvontahenkilöstön kohtalosta → voi ulkoistaa palvelutuotantonsa kokonaan; Valvontahenkilöstön määrä vähenee kunnissa edelleen → rahaa entistä vähemmän kuntien kassaan; Valvonnan koordinoiminen laajemmin puutteellista → valvonta joka kunnassa omanlaistaan, apuja ei ole kuitenkaan saatu välttämättä kaikkiin ongelmatilanteisiin Evirasta eikä Avistakaan; Digitalisaatio on jälkeenjäänyttä, tietojärjestelmät vanhentuneita ja kuntien tietojärjestelmät eivät ole yhteensopivia keskusviraston järjestelmien kanssa → aiheuttaa ongelmia tiedonsiirtojen kanssa, vie turhaan työaika.

B)

Vahvuudet:

Yhtenäinen ohjaus ja ohjeistus valvontatyössä selkeyttäisi ja tasapuolistaisi valvontatyötä valtakunnallisesti → ei ole kiinni organisaatiomallista!

Heikkoudet:

Asiakslähtöisyyden huomioiminen?, Valvonta etäänny entisestään kuluttajista/toimijoista Miten henkilöstö jaetaan suunnitteluun ja toteutukseen? Suoraviivaisempi rakenne; Valvonnan väliportaajat eivät ole saavuttaneet tavoiteltua asemaansa valvonnan koordinoimisessa; Eviran ohjaus ja ohjeistus on ollut tähän asti heikkoa/hajanaista; Evirassa ei ole tietoa oman talon asioiden hoitamisesta saati laajemmin; Päällekkäiset tavoitteet/epämääräiset hankkeet ovat onneksi hieman vähentyneet; Evira on hidas organisaatio toimimaan; Web keskeisempää maailmaa kohti olisi pitänyt suunnata jo ajat sitten; Evira ylihinnottelee palvelut (Espilä valvonta!); Henkilöstö Evirassa kasvaa ja paperien/sähköpostien pyöritys lisääntyy → kuka hoitaa käytännön valvontatyön? Liika erikoistuminen pieniin näpertelytehtäviin kadottaa kokonaisuuden hallinnan. Mitä valvonnan henkilöstön sijoittamisella alueille tarkoitetaan? Pysyvätkö nykyiset valvontayksiköt?

C)

Vahvuudet:

Hieman paikallisempi kuin Evira

Heikkoudet:

En pidä todellisena vaihtoehtona; Vaatii melkoista roolinmuutosta!

Tarja Hartikainen, Kuntaliitto

Elintarvikevalvonnan yksiportaistaminen

"Selvityksen kohteena on elintarvikelain (23/2006), eläintautilain (55/1980), eläinsuojelulain (247/1996), eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) ja eläinten lääkitsemisestä annetun lain (617/1997) mukainen kuntatasolla tehtävä valvonta.

Esiselvityksen tehtävänä on arvioida nykyisen valvontajärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet sekä tehdä ehdotukset vaihtoehtoisiksi valvonnan järjestämismalleiksi sekä arvioida myös niiden vahvuuksia ja heikkouksia. Käytyäni keskusteluja useiden teidän vastaanottajien kanssa sekä arvioituani useita rakentamiani organisoitumismalleja, olen päätenyt esittämään kahta (2) vaihtoehtoista mallia nykyisin toimivan mallin rinnalle. Nyt toivoisin, että voisitte, tarvittaessa taustayhteisöjenne avustamana, valitettavan pikaisella aikataululla, arvioida alla esittämieni mallien vahvuudet ja heikkoudet. Arviointinne tulee kirjoittaa kunkin alakohdan osalta vahvuudet ja heikkoudet kohtiin. Koska raportin tulee olla valmis viimeistään 31.3.2011, joudun esittämään toiveenani, että saisin vastauksenne viimeistään tiistain 8.3.2011 aikana.

A)

Vahvuudet:

Juuri annetussa elintarviketurvallisuukselonteossa todettiin, elintarviketurvallisuus Suomessa on korkealla tasolla. Kunnat toteuttava elintarvikevalvontaa ja tästä voidaan tehdä johtopäätös, että kunnissa osataan tehdä tarpeelliset toimenpiteet, vaikka kuntien tekemää valvontaa kritisoidaankin riittämättömäksi.

Heikkoudet:

Kunnat eivät ole päässeet yhtäläisiin käytäntöihin ja tämä saattaa aiheuttaa kasvavia ongelmia jatkossa valvontatietojen julkaisemisen yhteydessä. Elintarvikelakia ollaan parhaillaan muuttamassa siten, että valvontatiedot on julkistettava kuluttajille myymälöissä ja ravintoloissa. Tämä lisää paineita valvonnan yhtenäistämiseksi. Toisaalta itsehallinnon nojalla kunnilla tulisi olla mahdollisuus paikallisesti erilaisiin ratkaisuihin.

Yleisesti ottaen valvontatehtävät eivät luonteeltaan sovellu kunnan toimialaan. Toimielin ei välttämättä halua käyttää raskaita hallinnollisia pakkokeinoja, sillä toiminnanharjoittajat ovat samalla paikkakunnan työllistäjiä. Elintarvikevalvonta on tavallaan omavalvontaa. Kuntapäätäjät ovat joskus liian lähellä toiminnanharjoittajia.

Nykyinen järjestelmä on kallis kunnille. Kunnat maksavat suurimman osan valvonnan kustannuksista (karkeasti arvioituna 25 miljoonaa euroa vuodessa). Valvonnasta laskutetaan edelleen varovasti (vuonna 2009 noin 3 miljoonaa euroa), vaikka suunnitelmallisesta valvonnasta laskuttaminen on ollut mahdollista jo viiden vuoden ajan. Elinkeinonharjoittajiin kohdistuvat maksut nousevat merkittävästi jos valvontatiheys nostetaan Eviran edellyttämälle tasolle ja maksut peritään elinkeinolta kustannusvastaavasti. Nykyisellään valvonta kustannetaan verovaroin mutta malleissa b ja c valvonnan kustannukset tulisivat pidemmällä tähtäimellä tuotteiden hintoihin.

Nykymallissa ongelmallista on myös kuntien ohjaus AVI:en kautta. Aluehallintovirastojen käytännötkään eivät ole yhtenäisiä ja kunnat saavat hyvin eri tasoista ohjausta riippuen siitä, minkä aluehallintoviraston toimialueella ne sijaitsevat. Tästä syystä olisin nähnyt hyvänä myös sellaisen vaihtoehdon, jossa AVI:en tehtävät siirretään keskusvirastoihin.

B)

Vahvuudet:

Valvonnan ohjaus helpottuisi huomattavasti ja valvonta olisi mahdollista saada yhtenäiseksi valtakunnallisesti. Malli antaisi parhaat edellytykset elintarvikevalvonnan

kehittämiseksi, koska Eviraan tulisi enemmän käytännön osaamista. Nykyisellään kunnat kritisoivat Eviran tietämystä käytännön tason valvonnasta myymälöissä ja ravintoloissa. Laitosvalvonta on nykyisellään Eviralla hyvin hallussa (kunnilta saadun palautteen perusteella). Oletettavasti samaan organisaatioon sijoitettuna vuoropuhelu käytännön valvontaa toteuttavien ja sitä ohjaavien viranomaisten välillä paranisi.

Molemmilla malleilla (B ja C) tulisi myös eläinlääkintähuollon järjestämisvastuu siirtyä samalle taholle kuin elintarvikevalvonta. Evira voisi päättää valvonnan kohdentamisesta ja resurssoinnista. Malli antaisi valtiolle vapauden lisätä valvontaa halutulle tasolle, jolloin elintarviketurvallisuus parantuisi entisestään. Valvonnan maksut perittäisiin todennäköisesti toiminnanharjoittajilta tehokkaammin kuin nykyisin ja maksullisuuden tuotto kohdennettaisiin paremmin elintarvikevalvontaan. Valvonnan kustannukset siirtyisivät tuotteiden hintoihin kun nykyisin kunta vastaa suurelta osin kustannuksista (kustannukset verovaroin).

Valvontatietojen kokoaminen ja julkistaminen helpottuisi. Mahdollinen päivystys voitaisiin organisoida valtakunnallisesti.

Heikkoudet:

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus hajoaisi. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä on viime vuosina yhtenäistetty ja valvontaa ohjataan useiden eri keskusvirastojen yhdessä laatimalla valvontaohjelmalla. Nyt tulisi selvittää mahdollisuudet, voiko henkilöstö jatkaa jonkinlaisessa yhteistyössä kuntaan (yhteistoiminta-alueelle) jäävän ympäristöterveydenhuollon henkilöstön kanssa, niin että juuri muodostuneiden yhteistoiminta-alueiden toiminta voisi edelleen jatkua.

C)

Vahvuudet:

Valvonnan yhtenäistäminen olisi nykyistä helpompaa, joskaan ei yhtä helppoa kuin mallissa B. AVI-mallissa voitaisiin samalla selvittää myös muun ympäristöterveydenhuollon (myös tupakka- ja kemikaalivalvonnan) siirtäminen aluehallintovirastoon.

Valvonnan maksullisuus otettaisiin todennäköisesti nykyistä tehokkaammin käyttöön (samoin kuin mallissa b).

Eläinlääkintähuollossa päivystysalueet voitaisiin organisoida AVI:en alueella (myös keskitetty yhteydenotto palvelu ja eriytetty pieneläinpäivystys).

Ympäristöterveydenhuollossa on pohdittu päivystyksen tarpeellisuutta ja tässä mallissa olisi yksinkertaista järjestää päivystys AVI-tasolla.

Heikkoudet:

Aluehallintovirastojen välillä nykyisinkin suuria eroja. Tämä malli ei välttämättä takaisi valtakunnallisesti yhtenäisiä käytäntöjä.

”Mahdollisia muita kommentteja selvitykseen liittyen toivoisin teidän kirjaavan postinne loppuun.”

Eläinlääkintähuoltolaissa korostetaan elintarviketurvallisuutta ja eläinlääkintähuolto olisi pitänyt sisällyttää selvitykseen.

Henkilöstö on erikoistunut, mutta harvaan asutuilla seuduilla samat tarkastajat tekevät usean eri lainsäädännön mukaista valvontaa, jolloin matkoihin käytetty aika

saadaan minimoitua. Mikäli osa henkilöstöstä siirtyy valtiolle, tehtävien jako ("yhdistelmävirat") joudutaan miettimään uudelleen.

Ympäristöterveydenhuollon kokoaminen yhteistoiminta-alueille, johon on pyritty vuodesta 2003, on juuri loppusuoralla. Yhteistoiminta-alueiden on aloitettava toimintansa viimeistään vuoden 2013 alusta. (valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä, laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 2009). Kuntaliitto esitti ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintalain valmistelun yhteydessä että vaihtoehtoisesti olisi pitänyt selvittää myös mahdollisuudet joidenkin tehtävien valtiollistamiseen. Nyt kun yhteistoiminta-alueet ovat suurimmaksi osaksi muodostuneet ja niiden toimintaa ollaan käynnistämässä, voisi olla hieman hämmentävää aloittaa uudentyyppinen organisointi. Myös aluehallinto on juuri uudistettu. Jatkuva uudistaminen, ilman että ehditään nähdä edellisten muutosten todellisia vaikutuksia, ei ole mielekäästä. Tässä selvityksessä olisi ehkä syytä pyrkiä katsomaan muutaman vuoden päähän, jolloin yhteistoiminta-alueiden toiminta on vakiintunut ja niiden toimivuutta voidaan arvioida.

Annikka Marniemi, Kuluttajaliitto

A)

Vahvuudet:

- Tuttu ja turvallinen

Heikkoudet:

- valvontaa ei pystytä suorittamaan riittävästi (esim. eläinten hyvinvointi, elintarvikkeiden pakkausmerkinnät)
- valvonnalla liian pienet resurssit
- valvontakäytännöt vaihtelevat merkittävästikin kuntien ja ilmeisesti toimijoidenkin kesken
- eri kuntien välisten valvontatietojen keskinäinen vertailu lienee mahdotonta
- minkälaista on tämänhetkinen valvonnan koulutus? Säännöllistä? Yhtenäistä?
- kuluttajille hyvinkin epäselvää kuka tahoo valvoo, kenelle tehdä valitus tai miltä taholta saada neuvoja elintarvikeasioissa
- kunnat voivat käyttää valvontaan tarkoitettua rahan johonkin muuhun - rahat eivät ole korvamerkittyjä

B)

Vahvuudet:

- selkeys - Evira vastaa kaikesta
- resurssien säästö kun ylimääräisiä portaita häviää
- byrokratian väheneminen?
- valvontaan tarkoitettua rahaa on käytettävä valvontaan
- päällekkäisen työn väheneminen?
- valvonnan yhtenäistyminen - yksi tahoo vastaa kaikesta; myös valvonnan koulutus yhtenäistä
- kuluttajien suuntaan läpinäkyvämpi ja ymmärrettävämpi organisaatiomalli
- helpompi tiedottaa kuluttajille mihin ottaa yhteyttä - ei moniportaisia yhteydenottoja tietojen saamiseksi?

Heikkoudet:

- miten kunnissa tehtävä elintarvikkeita koskeva päätöksenteko vaikuttaa paikalliseen, Eviran alla tehtävään elintarvikevalvontaan? Sulkeutuuko Evira

omaan maailmaansa, eikä yhteistyö esim kunnan laitosten kanssa enää suju?
(en tiedä miksei sujuisi, tuli vaan mieleen)
- onko siirtyminen kolmen portaan mallista suoraan yhden portaan malliin
liian iso muutos kerralla toteutettavaksi? Onko liikaa muutosvastarintaa,
jonka seurauksena asiaa jää vain junnaamaan?

C)

Vahvuudet:

- olisiko (henkisesti) helpompi toteuttaa muutos kolmesta kahteen
portaaseen, muutos ei olisi silloin niin suuri.

Heikkoudet:

- astetta monimutkaisempi järjestelmä, valuuko resursseja hukkaan?
- kuluttajille oikea valitustaho vaikeammin löydettävissä. Näin varsinkin
kun kukaan ei tiedä missä kunnassa, läänissä tai Aivissa milläkin hetkellä
asuu

Muita kommentteja:

- miten eri valvontojen (elintarvikelaki, eläintautilaki, eläinsuojelulaki,
kuljetus, lääkitseminen) välinen tasapaino säädettäisiin? Millä
määriteltäisiin tärkeysjärjestys, jos muutosten jälkeen resurssit eivät
edelleenkään olisi riittävät?
- tuntuu selvältä, että valvonnan resurssit eivät ole riittävät, valvonta ei
ole aina laadukasta eikä riittävää. Jonkinlainen muutos lienee väistämättä
edessä. Oli virkamiehet MMM:ssä mitä mieltä tahansa.

Kyösti Orre, Logistiikkayhdistysten Liitto ja EKY

A)

Vahvuudet: Ei vahvuuksia

Heikkoudet:

1. Epätasa-arvoinen eri yritysten välillä, vaatimukset ja kohtelu riippuu kotikunnasta.
2. Ei ota huomioon valtakunnan tason toimijoita, joilla on toimipisteitä eri puolella Suomea. Vaatimukset ovat erilaisia samassa yrityksessä riippuen sijaintipaikkakunnasta.
3. Toisen kunnan tekemä päätös ei sido toista kuntaa. Ei hyväksytä toisen kunnan tekemiä päätöksiä.
4. Valvojien osaaminen ei ole tasaista eri puolella Suomea.
5. Jokaisella kunnalla omat lomakkeet, yhtenäistä EVIRA:n lomaketta ei hyväksytä. Yrityksen tekemä omavalvontasuunnitelma ei kelpaa eri puolella Suomea, vaikka toiminta on sama.
6. Kunnasta ja tarkastajasta riippuen eritasoisia vaatimuksia.

7. Pahimmillaan samaa toimipaikkaa tarkastaa ja hyväksyy jopa kolme eri henkilöä. Vaikeaa soveltaa jopa samassa paikassa vaatimuksia, kun eri henkilöt antavat eri vaatimuksia.
8. Päätösvalta liian usein yksittäisellä kunnan viranomaisella ja valitusmahdollisuutta ei käytännössä ole tai se on raskas.
9. Valvonta-, hyväksymis- ja hakemuskustannukset riippuvat kunnasta. Kustannuksissa voi olla todella suuria eroja. Vaihtelu jopa 300 euroa – 50 000 euroa, samasta hyväksymisestä eri yritysten välillä kotipaikkakunnasta riippuen.
10. Valvojat eivät tunne valvottavaa alaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä. Vaaditaan käytäntöjä, jotka ovat voimassa olevaa kyseistä alaa koskevaa pakottavaa lainsäädäntöä.
11. Vastuu katkeaa eri viranomaisten välillä.

B)

Vahvuudet:

1. Yhdenmukaistaa toiminnan ja käytännön valvonnan eri puolella Suomea.
2. Kohtelee tasa-arvoisesti eri yrityksiä eri puolella Suomea.
3. Muutokset voidaan viedä paremmin eri puolelle Suomea.
4. Osaaminen voidaan paremmin varmistaa eri puolella Suomea.
5. Kustannukset ovat tasapuolisia ja kohdentuvat yhdenmukaisesti yrityksen sijaintikunnasta riippuen.
6. Selkeä organisatorinen vastuu koko Suomen alueella.
7. Voidaan yhdenmukaistaa lomakkeet, valvonta, ohjeet, jne.
8. Voidaan suorittaa keskitettyjä toimialakohtaisia "valvontaiskuja" koko Suomen alueella, mikäli epäkohtia on esiintynyt.
9. Voidaan laatia toimialaa koskevia ohjeita ja käytäntöjä, joka yhdenmukaistaa myös alalla tapahtuvaa toimintaa. "Ei tule sitä, että te voitte hyväksyä, mutta meillä tuota ei hyväksytä" malleja.
10. Ehdottomasti paras vaihtoehto tarjotuista.
11. Valvojilla mahdollisuus hankkia osaamista valvottavaa alaa koskevista säädöksistä, jotta ristiriitaa eri lainsäädännön välillä ei pääse syntymään.

Heikkoudet: -

C)

Vahvuudet:

1. Yhdenmukaistaa AVI:n toimialueella olevaa toimintaa.

Heikkoudet:

1. Epätasa-arvoisuus eri hallintoalueiden välillä jatkuu.
2. Organisatorinen vastuu katkeaa, voi tulla ristiriitoja eri viranomaisten välillä kuten nykyisinkin. "Minä en hyväksy EVIRAN lomaketta meillä on oma.
3. Valvonta ei ole yhdenmukaista koko Suomessa.
4. Asiakirjat voi olla erilaisia riippuen toiminta-alueesta.

Tiina Laitala, Rauma, Eläinlääkärihygieenikkojen yhdistyksen johtokunta

Kommentoinnissa on käytetty apuna Eläinlääkärihygieenikkojen yhdistyksen johtokuntaa ja lausuntojen valmistelemista varten koottua ryhmää.

A)

Vahvuudet:

Ympäristöterveydenhuolto on yhtenä kokonaisuutena. Synergiaetua saadaan mm. siitä, että sama ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut johtaja voi huolehtia kaikista ympäristöterveydenhuollon osa-alueista, ja toimintaan liittyvät hallinnolliset työt voidaan tehdä yhtenä kokonaisuutena.

Kommenteissa on myös tuotu esiin mahdollisuus tehdä useamman lain mukaiset tarkastukset samalla tarkastuskäynnillä. Tällainen toimintatapa on kuitenkin mielestäni väistymässä muuallakin kuin meidän yksikössämme, kun yksikköön suurenemisen myötä tarkastajat entistä paremmin erikoistuvat omille toimialoilleen. Esimerkiksi Raumalla samalla käynnillä tehdään säännöllisesti useamman lain mukaisia tarkastuksia enää vain tarkkailtaessa elintarvikelain tai terveysuojelulain mukaisen tarkastuksen yhteydessä tupakoinnin täyskieltojen noudattamista.

Joustava päivittäinen tiedonkulku ympäristöterveydenhuollon eri toimialojen välillä on nykyisin tärkeää. Elintarvikevalvonta saa esimerkiksi tiedon uusista valvontakohteista usein tupakkavalvonnasta, kun tupakkaa ei saa tukusta ilman myyntilupaa. Esimerkiksi koulujen ja päiväkotien elintarvikehuoneistojen valvonta-asioissa tehdään paljon yhteistyötä terveysuojelulain mukaisia asioita hoitavan viranhaltijan kanssa.

Kun koko ympäristöterveydenhuolto on yhtenä kokonaisuutena, on työntekijöillä mahdollisuus halutessaan ajoittain vaihtaa toimenkuvaansa ja työnantajalla tarvittaessa mahdollisuus siirtää kokenut terveystarkastaja tarvittaessa toimialalta toiselle.

Asiakas saa kaikki ympäristöterveydenhuollon palvelut samasta paikasta. Useissa kohteissa tehdään esimerkiksi sekä elintarvikelain että terveysuojelu- ja tupakkalain mukaisia valvontatoimenpiteitä.

Raumalla synergiaetua saadaan myös kunnallisen ympäristölaboratorion toiminnasta samassa organisaatiossa (yhteinen kemisti, näytteenottoon liittyvät tukipalvelut, asiantuntemus esim. tutkimusmenetelmiin liittyen, valvonnan voimavaroja ei tarvitse käyttää kilpailutukseen ja ostopalvelujen valvontaan).

Valvontaeläinlääkäreiden toimiminen samassa organisaatiossa praktikoiden kanssa edistää tiedonkulkua. Kun praktikot osallistuvat valvontatehtäviin, hoituu valvonta akuuttitilanteissa myös päivystysaikana.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistyö muun terveydenhuollon kanssa on mutkatonta ainakin silloin, kun ympäristöterveydenhuolto on organisaatiossa sijoitettu muun terveydenhuollon yhteyteen. Nykyisillä suurilla yhteistoiminta-alueilla organisatorinen yhteys on kuitenkin usein katkaistu. Ympäristöterveydenhuolto pitäisi kuitenkin jatkossakin hahmottaa osana muuta terveydenhuoltoa ja pyrkiä valtakunnallisesti parantamaan yhteistyötä epidemiatilanteiden (lääkärien ja hoitajien vastaanotot, infektioeläinlääkäri ja -hoitaja) lisäksi myös esimerkiksi sisäilmaongelmissa (esim. kouluterveydenhuolto), tupakkavalvonnassa (terveyskasvatus) ja äitiysneuvola-asioissa (listeria, toksoplasmoositiedotus). Yhteistyö myös muiden kunnan hallintokuntien kanssa on helpompaa, kun valvontayksikkö sijaitsee kunnassa.

Toiminnan tukipalveluissa (esim. kiinteistöhuolto, atk-palvelut, puhtauspalvelut, juridiset palvelut, tiedotuspalvelut, arkisto, palkanlaskenta, taloushallinto, hankintatoimi, sihteeripalvelut) voidaan tehokkaasti hyödyntää kuntaorganisaation palveluita. Tukipalvelujen työntekijät ovat lähellä, mikä helpottaa yhteyden pitämistä ja palvelujen käyttöä.

Keskusviranomaisen antamia valvontaohjeita ei ole pakko noudattaa, jos ne ovat säädösten vastaisia.

Toimivaltaa on mahdollista esimerkiksi pakkokeinoasioissa pitää monijäsenisellä toimielimellä, mikä voi parantaa toimijoiden oikeusturvaa. Tosin valtakunnallinen ohjeistus ja toisaalta kuntapolitiikan suuntaukset ovat johtaneet siihen, että myös pakkokeinot on nykyisin varsin laajasti delegoitu viranhaltijoille.

Mitä pienempi yksikkö, sitä joustavampaa ja kevyempää on yleensä byrokratia.

Eläinlääkäreiden kohdalla kilpailu pätevistä työvoimasta vaikuttanee palkkatasoa nostavasti. Tämä voidaan nähdä etuna tai haittana näkökulmasta riippuen.

Valvonnan käytännön ohjaus saadaan aluehallintovirastoilta, jotka ovat melko lähellä kenttää ja joissa linjaukset pystytään tekemään käytännönläheisesti.

Monet paikallis- ja aluevalvonnan viranhaltijat pitävät nykyistä järjestelmää parhaana vaihtoehtona.

Heikkoudet:

Koska jokaisella kunnalla on sekä omia elintarvikehuoneistoja että tätäkin enemmän omia terveydensuojelulain mukaisia valvontakohteita, kunta valvoo pakostakin itseään. Kuntapäättäjillä on usein myös läheisiä suhteita alueen elinkeinoon, ja suhteet voi olla vaikeaa unohtaa viranomaistyöskentelyssä. Suurten elintarvikeyritysten ja suurten maatilojen omistajat ovat usein aktiivisia myös kuntapolitiikassa. Vaikka toiminta olisi sijoitettu laajemmalle yhteistoiminta-alueelle, muodostuvat organisaation päättävät elimet jäsenkuntien edustajista. Jääviysongelma on todellinen ja vaikuttaa pakostakin siten, että kunnan tai jäsenkuntien omia kohteita ja joskus myös kuntapäättäjien omistamia kohteita kohdellaan valvonnassa eri tavalla kuin muita toimijoita. Viranhaltijan asema voi olla hankala, ja paikalliset poliitikot pystyvät halutessaan vaikeuttamaan viranhaltijan asemaa. Tämä vaikuttaa työmotivaatioon ja valvonnan laatuun heikentävästi.

Valvontayksiköiden välillä on suuria eroja valvonnan tasossa, tehokkuudessa ja linjauksissa sekä viranhaltijoiden ammattitaidossa, mikä aiheuttaa selkeästi eriarvoisuutta toimijoiden välillä sijaintipaikkakunnasta riippuen ja toisaalta aiheuttaa henkistä rasitusta valvontatyötä tekeville ja on erityisen haastavaa valvontayksiköiden johtajille. Valvontakäytännöt ja toimijoihin kohdistettavat vaatimukset samoin kuin ohjeiden tulkinnat vaihtelevat. Laatujärjestelmät ovat eritasoiset. Jos

valvontayksiköllä ei ole aktiivista johtajaa, valvontakäytännöt voivat helposti jämähtää paikoilleen, eikä muutosten toteuttamiseen tarvittavia voimavaroja tai halukkuutta löydy.

Kunnat eivät ole halukkaita resurssimaan valvontaan valtakunnallisten ohjeistusten mukaisia voimavaroja, minkä vuoksi ohjeistusten ja todellisuuden välillä on jatkuvasti suuri ero. Tämä aiheuttaa turhautumista, väsymistä ja kyynistymistä käytännön työtä tekevien parissa. Keskusviranomaiset eivät pysty riittävästi vaikuttamaan paikallisen valvonnan resursseihin. Tämä koskee sekä elintarvikevalvontaa että valtion kunnilta ostamaa eläinsuojelu- ja eläintautivalvontaa. Käytännössä vastuu valvonnan tasosta tuntuu jakautuvan valtion ja kuntien kesken ja sitä kautta katoavan.

Nykyisin esimerkiksi uuden säädöksen tullessa voimaan laaditaan käytännön soveltamisohjeet jokaisessa valvontayksikössä erikseen, mikä merkitsee valtavaa voimavarojen tuhlausta. Samoin esimerkiksi laatuasiat, tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat samoin kuin toiminta harvinaisemmissa valvontatapauksissa, joita kuitenkin valtakunnan tasolla esiintyy säännöllisesti, mietitään erikseen joka valvontayksikössä. Pyörä siis keksitään uudelleen sata kertaa ja kaikissa yksiköissä hieman eri tavoin sen sijaan, että se tehtäisiin kerran kunnolla.

Mitä pienempi yksikkö, sitä enemmän aikaa suhteessa muuhun valvontatyöhön kuluu toiminnan suunnitteluun ja raportointiin. Kuntaorganisaatiossa edellytetään ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaisten vaatiman raportoinnin lisäksi myös kunnan oman organisaation pyörittämiseen liittyvien suunnitelmien ja raporttien (esim. talousarvion tulostavoitteet ja niiden toteutuminen, strategiat yms.) laatimista.

Palkkaus samasta työstä vaihtelee valvontayksikköjen välillä. Tämä voidaan nähdä näkökulmasta riippuen etuna tai haittana.

Valvontatoimenpiteiden kirjaustapojen erilaisuus aiheuttanee varsin suuria virheitä raportoinneissa.

B)

Vahvuudet:

Koska jokaisella kunnalla on sekä omia elintarvikehuoneistoja että tätäkin enemmän omia terveydensuojelulain mukaisia valvontakohteita, kunta valvoo nykyisessä järjestelmässä pakostakin itseään. Vaikka toiminta olisi sijoitettu laajemmalle yhteistoiminta-alueelle, muodostuvat organisaation päättävät elimet jäsenkuntien edustajista. Jääviysoongelma on todellinen ja vaikuttaa pakostakin siten, että kunnan tai jäsenkuntien omia kohteita ja joskus myös kuntapäätäjien omistamia kohteita kohdellaan valvonnassa eri tavalla kuin muita toimijoita. Valvontavastuun siirtäminen valtiolle poistaisi ongelman.

Valvontayksiköiden välillä on nykyisessä järjestelmässä suuria eroja valvonnan tasossa, tehokkuudessa ja linjauksissa, mikä aiheuttaa selkeästi eriarvoisuutta toimijoiden välillä sijaintipaikkakunnasta riippuen ja toisaalta aiheuttaa henkistä räsytystä valvontatyötä tekeville. Linjaukset voivat poiketa myös aluehallintovirastojen välillä. Yksiportaisessa järjestelmässä mahdollisuudet yhtenäisten valvontakäytäntöjen ja samantasoisien valvonnan järjestämiseen kaikille toimijoille ovat huomattavasti paremmat. Järjestelmä siis lisäisi toimijoiden tasa-arvoisuutta, jos Eviran mahdollisuuksia huolehtia paikallisvalvonnan johdosta olennaisesti lisättäisiin nykyisestä.

Nykyisin valtakunnallisissa valvontaohjelmissa valvonnan tasolle asetetut tavoitteet ovat paljon suuremmat kuin käytännön mahdollisuudet toteuttaa valvontaa useimmissa yksiköissä. Kunnat eivät ole yleisesti valmiita resurssimaan valvontaan niin paljoa, että valtakunnallisten ohjelmien edellyttämään tasoon päästäisiin. Tämä johtaa helposti työntekijöiden uupumiseen ja

leipääntymiseen, kun tavoitteita ei ole koskaan mahdollista saavuttaa. Keskusviranomaiset eivät pysty riittävästi vaikuttamaan paikallisen valvonnan resursseihin. Yhden portaan organisaatiossa tavoitteita asetettaessa ja suunnitelmia tehtäessä ainakin pitäisi ottaa huomioon myös käytettävissä olevat resurssit, ja joko resursseja lisätä tai tavoitteita alentaa. Tavoitteista tulisi realistisia, eikä poliittisille päättäjillekään jäisi mielikuvaa todellista paremmasta valvonnan tasosta.

Kuntarajat eivät enää rajoittaisi järkevää työnjakoa ja esimerkiksi valvontaresurssien tasaisempaa jakamista ja kaikkien viranhaltijoiden hyödyntämistä loma-, sairausloma- ym. sijaisuuksia järjestettäessä. Jos malli ulottuisi myös eläinlääkintähuollon praktiikkaan, eläinlääkärin äkillinen sairastuminen ei olisi nykyisen kaltainen ongelma, kun "naapurikunnan" eläinlääkäri voitaisiin määrätä sijaistamaan ja esimerkiksi tekemään päivystyksen.

Jos mukana olisi myös eläinlääkintäpraktiikka, voitaisiin oikealla rekrytointipolitiikalla pystyä huolehtimaan nykyistä paremmin sijaisten saamisesta lomien ajaksi (sijaisvirat) ja päivystysrasituksen pitämisestä kohtuullisena. Ehkä tällä tavoin saataisiin myös paikallisia eläinlääkärivirkoja houkuttelevammiksi.

Nykyisin esimerkiksi uuden säädöksen tullessa voimaan laaditaan käytännön soveltamisohjeet jokaisessa valvontayksikössä erikseen, mikä merkitsee valtavaa voimavarojen tuhlausta. Samoin esimerkiksi laatuasiat, tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat samoin kuin toiminta harvinaisemmissa valvontatapauksissa, joita kuitenkin valtakunnan tasolla esiintyy säännöllisesti, mietitään erikseen joka valvontayksikössä. Pyörä siis keksitään uudelleen sata kertaa ja kaikissa yksiköissä hieman eri tavoin sen sijaan, että se tehtäisiin kerran kunnolla. Yksiportaisessa järjestelmässä voidaan vapauttaa huomattava määrä voimavaroja näistä tehtävistä samoin kuin suunnittelu- ja raportointityöstä varsinaiseen valvontatyöhön, jos Eviran mahdollisuuksia paikallisvalvonnan ohjaamiseen selvästi parannetaan nykyisestä. Kuntaorganisaation edellyttämästä erillisestä raportoinnista voitaisiin luopua. Raportointiin liittyviä valvontatoimenpiteiden kirjaustapoja olisi mahdollista yhtenäistää nykyistä paljon paremmin.

Paikallisiin valvontayksiköihin voitaisiin nykyistä helpommin siirtää Eviran tehtävät, jotka nykyisin käytännössä hoidetaan kunnissa (esim. rehutehtaiden vientiasiat). Synergiaetua voitaisiin ehkä saada myös rehu- ja kasvintuotannon valvontatehtävien uudelleen organisoimien myötä.

Heikkoudet:

Elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon erottaminen muusta terveydenhuollosta merkitsisi synergiaetujen (yhteinen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut johtaja, hallinnollisten tehtävien keskittäminen, mahdollisuus siirtää työntekijöitä tehtävästä toiseen/ työntekijöiden mahdollisuus tehtävien vaihtamiseen, tehokas tiedonkulku toimialalta toiselle, asiakkaalle palvelut samasta paikasta) poistumista. Todennäköisesti tilanne heikentäisi enemmän muun ympäristöterveydenhuollon kuin elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon toimivuutta.

Jos elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto valtiollistettunakin sijoitettaisiin käytännössä samoihin paikallisiin valvontayksiköihin muun ympäristöterveydenhuollon kanssa, jota ei olisi valtiollistettu, aiheuttaisi tilanne varmasti ongelmia toiminnan johtamiseen liittyen ja valtavan byrokratian lisäyksen, kun esimerkiksi jokaisen hankinnan, koulutusmatkan ja johtajan työtunnin osalta pitäisi päättää, mikä osuus kustannuksista kuuluu valtiolle ja mikä kunnalle. Tai ehkä yksiköissä olisi kaksi johtajaa - toinen valtion ja toinen kunnan palveluksessa. Nykyiset laskutussysteemit eläinlääkintähuollon valvontatehtävissä ovat käytännössä erittäin raskaat, eikä tällaista käytäntöä tulisi lisätä.

Ympäristöterveydenhuollon toimivien yhteyksien jatkuva ylläpito muuhun terveydenhuoltoon vaikeutunee.

Toiminnan tukipalvelujen (esim. kiinteistöhuolto, atk-palvelut, puhtauspalvelut, juridiset palvelut, tiedotuspalvelut, arkisto, palkanlaskenta, taloushallinto, hankintatoimi, sihteeripalvelut) järjestäminen paikallisille yksiköille on hankalampaa.

Suurempi organisaatio merkitsee usein raskaampaa ja kankeampaa byrokratiaa. Tältä pitäisi välttyä. Esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon asioiden hoitaminen ei saa tulla enää nykyistä raskaammaksi.

Toimivalta kaikissa mahdollisissa asioissa, myös pakkokeinoissa, siirrettäisiin todennäköisesti mahdollisimman laajalti viranhaltijoille. Asioiden käsittely monijäsenisessä toimielimessä parantaa toimijan oikeusturvaa ja vähentää samalla viranhaltijoiden työn henkistä kuormittavuutta. Toimeksianto ei kerro, kuka tai mikä toimielin päättäisi esimerkiksi uhkasakkoasioista.

Eviralla ei nykyisellään ole asiantuntemusta muiden ympäristöterveydenhuollon toimialojen kuin elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon osalta. Jos ympäristöterveydenhuolto haluttaisiin säilyttää yhtenä kokonaisuutena, mikä on toivottavaa, pitäisi myös muiden toimialojen johtotehtävät siirtää Valvirasta ja Tukesista Eviraan.

Aluehallinnon lopettaminen kokonaan edellyttäisi suurta lisäresurssointia johtamiseen Evirassa. Jos merkittävää lisäresurssia ei saataisi, jäisivät paikalliset yksiköt helposti heitteille. Nykyisin aluehallintojen rooli valvonnan käytännön ohjauksessa on hyvin vahva.

Eviran maine kentällä toimivien valvojien keskuudessa ei ole kovin hyvä, mikä saattaa osaltaan aiheuttaa vastustusta sinänsä hyvään järjestelmään siirtymistä kohtaan. Eviraa ei ehkä haluta työnantajaksi ja suoraksi valvonnan johtajaksi.

- Evira on tunnetusti antanut joitakin valvontaohjeita, joihin sisältyy myös lainsäädännön vastaisia yksityiskohtia. Tähän asti lainsäädännön vastaiset ohjeet on voitu jättää huomioimatta. Jos henkilökunta siirretään Eviran alaisuuteen, tulee ohjeista työnjohdollisia, jolloin ongelma on suurempi. Jos toimivalta siirretään laajalti viranhaltijoille, joutuu viranhaltija joissakin tapauksissa päättämään, rikkooko lainsäädäntöä vai työnantajansa ohjetta vastaan. Tältä pitäisi välttyä.
- Eviralta ei ole toistaiseksi tahtonut saada selkeitä valvontaohjeita useisiin kaikkein keskeisimpiin valvonnan ongelmiin. Esimerkkinä voisi olla esimerkiksi muiden elintarvikehuoneistojen kuin laitosten omavalvonnalle asetettavat vaatimukset. Ohjeita saadaan paljon helpommin elintarviketurvallisuuden kannalta vähemmän keskeisiin asioihin, kuten hygieniaoosaamiseen tai ravitsemisväitteisiin liittyen. Jos valvonnan johto siirretään Eviralle, pitää Eviran pystyä selkeästi panostamaan enemmän valvonnan käytännön ohjaukseen. Valvonnan ohjaukseen pitäisi saada henkilöitä, joilla on aitoa käytännön valvontakokemusta paikallisvalvonnasta. Jos linjaukset tehtäisiin edelleen paikallisissa valvontayksiköissä, menetettäisiin yksi yksiportaisen järjestelmän suurimmista mahdollisuuksista.
- Kentällä esiintyy epäilyjä, joiden mukaan Eviralla on liian vahvoja kytköksiä suuriin elintarvikealan yrityksiin. Tästä johtuen kuluttajanturvaan liittyvät näkökulmat saattavat valvonnan ohjauksessa jäädä suurten yritysten taloudellisten intressien varjoon. Myös pienyrittäjät kokevat usein, että sekä lainsäädännön valmistelussa että valvonnan nykyisessä johdossa painavat liikaa suurimpien yritysten mielipiteet. Jos valvonta yksiportaistetaan, tulisi asiaan kiinnittää huomiota ja nykyiset toimintatavat tarkistaa, jotta kentällä myös luotettaisiin Eviran toiminnan puolueettomuuteen.
- Evira ei aina ole tukenut alaistansa henkilökuntaa (tarkastuseläinlääkäreitä) raskaissa pakkokeinopäätöksissä. Tarkastuseläinlääkäri on saattanut joutua taistelemaan omaa työnantajansa vastaan henkisesti muutenkin erittäin vaikeassa asiassa. Kukaan kentällä

olevista työntekijöistä ei halua joutua vastaavaan tilanteeseen. Ei myöskään haluta "katsoa sormien läpi" selvästi lainvastaista toimintaa. Jos säädös katsotaan kohtuuttomaksi, pitää säädöstä muuttaa.

- Ajatus valtakunnallisesta kohde- ja valvontatietojärjestelmästä on ollut erinomainen, ja järjestelmää on kovasti odotettu. Järjestelmän toteuttamisessa ei vain ole onnistuttu kovinkaan hyvin. Evirasta ei myöskään saa ainakaan helposti tulkintaohjeita kaikkiin käytännön kysymyksiin jo käytössä olevaan järjestelmään tehtäviin kirjauksiin liittyen.
- Eviran mahdollisuuksia ja ehkä myös valmiutta huolehtia valvonnan johtamisesta käytännön tasolla pitäisi huomattavasti kehittää, jos tähän malliin siirryttäisiin. Tämän mallin tärkeimmät vahvuudet eivät toteudu, ellei Evira pysty ottamaan nykyistä huomattavasti aktiivisempaa ja käytännönläheisempää roolia valvonnan johtajana.

Valtio olisi käytännössä ainoa työnantaja, joka palkkaa terveystarkastajia tai eläinlääkäreitä. Varsinkin eläinlääkintähuollon valvontatehtävissä ja hygieenikkoviroissa "monopoli" lopettaisi nykyisen kuntien välisen kilpailun työvoimasta, mikä saattaa vaikuttaa pitkällä tähtäimellä palkkatasoihin.

Palkkatasot vaihtelevat nykyisin paljon kuntien välillä. Palkkatasojen yhtenäistäminen (samasta työstä sama palkka) aiheuttaisi todennäköisesti varsin suuret kustannukset. Kunnissa ja aluehallintovirastoissa palkat ovat yleensä korkeammat kuin Evirassa, mikä voi aiheuttaa palkkojen tarkistamisen tarvetta myös Eviran henkilöstön osalta.

Muutos voisi tarkoittaa tarvetta henkilöstön liikkuvuuden lisäämiseen ja ajoittain toimipaikkojen vaihtamiseen, mikä voi esimerkiksi kasvattaa kodin ja työpaikan välisiä matkoja.

Nykyisellän valvonnan organisointi ja työnjaot vaihtelevat paljon paikallisten valvontayksiköiden välillä. Tämä vaikeuttaa elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon mahdollista eriyttämistä muusta ympäristöterveydenhuollosta. Samalla henkilöllä voi nykyisin olla tehtäviä useilta ympäristöterveydenhuollon toimialoilta. Osassa kunnista ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoilla on myös ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä.

On kyseenalaista, onko Suomessa nykyisellään riittävästi eläinlääkäreitä toteuttamaan malli, jossa praktiikka ja valvonta olisivat täysin eriytettyjä. Jos kunnaneläinlääkäri ei olisi valvontaviranomainen, ei virka-ajan ulkopuolella olisi käytännössä mahdollisuutta akuuttien eläinsuojelu- tai eläintautitapausten hoitamiseen. Kaksinkertainen päivystysjärjestelmä (praktiikkapäivystys ja valvontapäivystys) olisi varmasti kallis ja todennäköisesti eläinlääkäreiden puutteen vuoksi käytännössä mahdoton toteuttaa. Onhan jo arveltu, että suunniteltu lihantarkastuksen siirtäminen kokonaan valtion tehtäväksi tulee sekin edellyttämään kuntapraktikkojen työpanosta.

Jos elintarvike- ja eläinlääkintähuollon valvonta eriyttäisiin muusta valvonnasta, tulisi monille ympäristöterveydenhuollon asiakkaille nykyistä useampi "luukku" asioitavaksi. Monia kohteita valvoisi kaksinkertainen organisaatio, mikä ei liene kustannustehokasta. Tieto esimerkiksi uusista kohteista välittyy nykyisellään heti terveydensuojelusta (ja tupakkavalvonnasta) elintarvikevalvontaan (ja kuluttajaturvavalvontaan) ja päinvastoin. Tämä tiedonsiirto todennäköisesti vaikeutuisi eriyttämisen myötä.

Jos valvontatyö ostettaisiin kunnilta, aiheuttaisi se valtaisan byrokratian lisäyksen (kuten nyt on käynyt eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnan kohdalla) ilman käytännön muutoksia valvontatyöhön. Jos työ ostettaisiin kunnilta, ei suurin osa tämän mallin vahvuuksista todennäköisesti toteutuisi.

Organisaatiomuutos aiheuttaa aina hyvin paljon ylimääräistä työtä. Näin suuri muutos merkitsisi väkisin valvonnan tason selvää laskua varmasti ainakin pariksi vuodeksi.

C)

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira hoitaa nykyisinkin sille kuuluvat tehtävät (malli A). Kuntien tehtävät ja henkilöstö siirretään aluehallintovirastojen (6) organisaatioihin. Valvonnan henkilöstö on sijoitettuna alueille.

Vahvuudet.

Edellä mainitut Eviran nykyiseen toimintaan liittyvät ongelmat poistuisivat. Aluehallintovirastoissa on jo nykyisellään käytännön valvonnan hyvin tuntevaa henkilökuntaa. Aluehallintovirastoissa on myös koko ympäristöterveydenhuollon asiantuntemus, joten tässä mallissa ympäristöterveydenhuolto voitaisiin pitää yhtenä kokonaisuutena helpommin kuin vaihtoehdossa B, jos myös muut ympäristöterveydenhuollon keskusviranomaiset olisivat halukkaita siirtymään yksiportaiseen järjestelmään.

Johtaminen olisi helpompaa ja byrokratia toivottavasti vähäisempää pienemmässä organisaatiossa. Aluehallintovirastot tekevät perinteisesti varsin tiivistä yhteistyötä, joten valvonnan yhtenäistäminen olisi nykyistä järjestelmää helpompaa, vaikka aluehallintovirastojenkin välillä voi olla eroja linjauksissa. Jos oletetaan, että Eviran mahdollisuudet valvonnan johtamiseen eivät nykyisestä merkittävästi paranis, onnistuisi yhtenäistäminen todennäköisesti käytännössä paremmin tässä mallissa kuin mallissa B.

Aluehallintovirastoilla on nykyiselläänkin vahva osaaminen ja asiantuntemus paikallisvalvonnan johtamisesta. Aluehallintovirastot tuntevat hyvin oman alueensa, sen tarpeet, heikkoudet ja erityispiirteet, ja voivat ottaa ne huomioon valvonnan johtamisessa.

Paikallisvalvonnan yksiköt yleisesti luottavat aluehallintovirastoihin valvonnan johtajana. Aluehallintovirastot todennäköisesti hyväksyisivät paremmin työntantajiksi ja valvonnan suoriksi johtajiksi kuin Evira.

Organisaatiomuutos ei aiheuttaisi painetta Eviran henkilöstön palkkojen tarkistamiseen.

Muilta osin vahvuudet ovat samat kuin vaihtoehdossa B.

Hyvin toteutettuna tämä olisi todennäköisesti paras vaihtoehto.

Heikkoudet:

Aluehallintovirastoissa ei ole nykyisin riittäviä voimavaroja valvonnan johtotehtävien hoitamiseen esitetystä laajuudesta, joten resursseja pitäisi lisätä.

Malli ei liene täysin yksiportainen. Eviralla ei liene suoraa määräysvaltaa aluehallintoviraston henkilökuntaa kohtaan – tämä saattaa olla myös etu, ellei Eviran valvonnan ohjausta saada kehitettyä.

Aluehallintovirastojen välillä on ollut kilpailua voimavaroista. Sitä voisi olla entistä enemmän tässä mallissa.

Muilta osin heikkoudet ovat Eviraan liittyviä ongelmia lukuun ottamatta samat kuin vaihtoehdossa B.

Muita kommentteja:

Mahdollisuudet siirtää tehtäviä kolmansille osapuolille

Elintarvikevalvonnan tehtävien siirtäminen kolmansien osapuolten tehtäväksi edellyttää valvonta-asetuksen mukaisesti kolmansia osapuolia, jotka ovat akkreditoineet kyseiset toiminnot. Olen tähän mennessä kuullut vain yhdestä kolmannelta osapuolelta, joka on akkreditoinut valvontatoimintoja. Myöskään näyttötoimintojen akkreditointi ei vaikuta olevan kovin yleistä. Näin ollen elintarvikevalvonnan palveluja, joita valvonta voisi ostaa, ei ainakaan nykyisellään ole tarjolla.

Eläinsuojelun tehtäviä voivat nykyisen aluehallintovirastojen valtuutuksella tehdä myös muut kuin valvontaviranomaiset. Käytännössä näiden valvojen kohdalla on kuitenkin ollut ongelmia siinä, että lainsäädäntöä ei aina noudateta, vaan työtä tehdään "terveellä järjellä". Esimerkiksi koiria on jopa "otettu huostaan" ilman eläinsuojelupäätöstä ja riittäviä perusteita omistajan tahdon vastaisesti. Vaarana on, että eläimenomistajien oikeusturva kärsii. Jos eläinsuojelussa käytetään kolmansia osapuolia, pitää tarkkaan miettiä henkilöiden soveltuvuus, pätevyys ja riittävä sekä eläinten hyvinvointiin että lainsäädäntöön liittyvä koulutus.

Selvityksen aikataulu

Pohdittavana on erittäin suuri organisaatiomuutos. Useat kommentoijat ovat olleet huolissaan siitä, pyritäänkö nyt tekemään erittäin mittavia muutoksia liian vähäiseen harkintaan perustuen ja liian nopealla aikataululla. Päätöksentekoon ja mahdolliseen muutoksen valmisteluun pitää ehdottomasti varata riittävästi aikaa ja voimavaroja. Päätöksentekoa edeltävässä valmistelutyössä pitää olla mukana koko ympäristöterveydenhuollon kenttä. Päätöstä ei pidä tehdä liian tiukalla aikataululla laadittavien selvitysten perusteella. Ennen lopullisen päätöksen tekemistä, pitäisi ensin edelliset muutokset (yhteistoiminta-alueiden perustaminen, valvontaeläinlääkäreiden virkojen perustaminen ja täyttäminen) viedä loppuun ja niiden tulokset arvioida.

Viime aikoina ympäristöterveydenhuollossa on toteutettu varsin mittavia muutoksia siirryttäessä alueellisiin valvontayksiköihin ja toimenpantaessa varsin mittavia lainsäädäntömuutoksia. Jokainen muutos aiheuttaa huomattavasti lisää työtä, joka yleensä on poissa käytännön valvontatyöstä, ja usein myös henkilöstön väsymistä. Tästäkin syystä on huolehdittava siitä, ettei eteneminen näin suuren uuden muutoksen kanssa ole liian nopeaa.

Jos organisaatiota päätetään muuttaa, tulee muutostyölle varata aikaa useampi vuosi, ja muutos tulee valmistella erittäin hyvin ennen käytännön toimenpiteisiin ryhtymistä. Kaikkien käytännön yksityiskohtien pitää olla valmiiksi mietittyjä, eikä niitä pidä jättää hoitumaan omia aikojaan. Muussa tapauksessa käytännön valvontatoiminta tulee kärsimään huomattavasti muutoksesta useiden vuosien ajan, ja muutoksesta saatavat hyödyt voivat jäädä aiheutuneita haittoja pienemmiksi.

Mittavan muutoksen vetäjäksi pitäisi löytää erittäin motivoitunut, pätevä ja valvojakentän suurta luottamusta nauttiva henkilö, joka jaksaisi panostaa asiaan täysipäiväisesti useamman vuoden ajan (sekä ennen muutosta että muutaman vuoden muutoksen jälkeen) ja jolla olisi tukenaan ja apunaan varahenkilö sekä useita muita henkilöitä ja osaamista muutosprosessin johtamisesta. Koska projekti vaikuttaisi hyvin paljon eläinlääkintähuollon tulevaisuuteen, eläinlääkäriskunnan voi olla vaikea aidosti hyväksyä vetäjäksi muuta kuin eläinlääkäriä.

Jos päädyttäisiin ratkaisuun, jossa elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuollon valvontatehtävät erotettaisiin muusta ympäristöterveydenhuollosta eri organisaatioon, pitää myös kunnille varata riittävästi aikaa sopeutua muutokseen. Esimerkiksi tarvittavien uusien virkojen perustamiseen pitää kunnille antaa vähintään vuosi aikaa (edellisenä vuonna asian valmistelu, päätöksen tekeminen perustamisesta, asian huomioiminen seuraavan vuoden talousarviossa, seuraavana vuonna viran täyttölupa, haku ja viran täyttämiproessi)

Kirsi Sario, Mika Leppinen, AVI, Suomen Eläinlääkäriliitto

A)

Vahvuudet:

Eläinlääkäriliiton mielestä on erittäin tärkeätä, että ympäristöterveydenhuolto toimii yhtenä kokonaisuutena sekä aluehallinnossa että kunnissa. Kun elinympäristön terveydellisyyden ja turvallisuuden valvonta on saman yksikön vastuulla, havaitaan epäkohdat tehokkaammin. Valvonta on järjestetty yhteiskunnalle edullisella tavalla paikallistasolla osana kunnan muita peruspalveluja. Kunnallista valvontaa on kehitetty siten, että valvontayksikkö toimii maantieteellisesti laajemmalla - seutukunnallisella alueella, jolloin valvontayksikön henkilöstömäärä on suurentunut. Koska valvoja on yksikössä enemmän, voivat he erikoistua työssään, ammattitaito ja osaaminen lisääntyvät ja työn tekeminen tehostuu. Viime vuosina kunnat ovat lisänneet valvonnan suunnitelmallisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi valvonnan laatu on parantunut. Nykyisellä organisaatiomallilla saman kohteen valvontaa voidaan tehostaa muun muassa yhdistämällä elintarvike-, terveydensuojelu- ja kuluttajaturvallisuusvalvonta samaan tarkastukseen.

Seutuyksikön palveluksessa olevat valvontaeläinlääkärit toimivat samassa työyhteisössä praktikkoeläinlääkärien kanssa, jolloin tiedonkulku on nopeaa muun muassa eläinsuojelu- ja tautivalvontaan liittyvissä asioissa.

Kunnassa valvojat seuraavat omia valvontakohteitaan ja heillä on hyvä paikallistuntemus. Ympäristöterveydenhuollon yksikkö on usein osana sosiaali- ja terveystointia ja muodostaa toimivan kansanterveystyön yksikön kuntalaisten parhaaksi.

Aluehallintovirastot ovat itsenäisiä alueellisia laillisuusvalvoja.

Heikkoudet:

Keskusviranomaisen ei ole onnistunut toteuttamaan ohjausta siten, että valvonta olisi tasapuolista koko maassa. Valvonta on viimeisten vuosien aikana kehittynyt vaikuttavamaksi, osin myös valvonnan auditoinnin tuloksena.

B)

Vahvuudet:

Ei ilmeisiä vahvuuksia. Ensisaapumispaikkavalvonnan valtiollistaminen vastaavalla tavalla ei tuonut tehokkuutta, yhdenmukaista valvontaa, säästöjä eikä parantanut valvonnan tasoa.

Heikkoudet:

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus hajoaisi ja paikallinen yhteistyöetu häviäisi ympäristöterveydenhuollon valvonnan eriytyessä paikallistasolla eri organisaatioihin. Elintarviketurvallisuus kärsisi, sillä tieto muun muassa alkutuotannon toimijoista ei enää suoraan olisi elintarvikevalvontaviranomaisen käytössä. Valvontaan muodostuisi laajasti kaksinkertainen valvontaorganisaatio, sillä samojakin kohteita valvoisi sekä kunnan että valtion viranomaisen. Kahden organisaation mallissa toimijan hallinnollinen taakka lisääntyisi huomattavasti. Toimijan asiointi viranomaisessa vaikeutuisi ja asioiden käsittelyajat pitenisivät, kun asioita siirrettäisiin oikeaan viranomaiseen. Lisäksi tieto uusista kohteista kulkisi hitaasti toimivaltaiselle viranomaiselle. Valvonnan paikallistuntemus heikkenisi ja toimijoiden yhteys valvojiin vaikeutuisi.

Tämä malli olisi erittäin kallis, sillä paikallisesti perustettaisiin uudet valvontayksiköt hallintoineen ja työtiloineen. Esimiehet olisivat hallinnollisesti kaukana ja valvonnan käytännön järjestäminen keskusvirastosta käsin olisi työlästä. Evira joutuisi ostamaan osan valvonnasta kunnista, jolloin

sopimusmenettelyistä tulisi raskaita ja hitaita. Pahimmassa tapauksessa virkamies olisi kahden työnantajan palveluksessa.

Kunnalliseksi valvonnaksi jäisi terveydensuojelun ja kuluttajaturvallisuuden valvonta sekä eläinlääkintähuollon järjestäminen, mutta eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonta olisi valtion viranomaistoimintaa. Tässä kohdassa esitetyllä mallilla akuuttien eläinten hyvinvointi- ja tautitapausten hoito viivästyisi.

C)

Vahvuudet: -

Heikkoudet:

Samankaltaisia kuin kohdassa B).

Muita kommentteja:

Eläinlääkäriliitto ei pysty näin vähäisillä taustatiedoilla tarkemmin arvioimaan esitettyjen mallien vahvuuksia ja heikkouksia. Mikäli valvontajärjestelmiä aiottaisiin muuttaa, tulisi uuden järjestelmän olla huomattavasti parempi, tehokkaampi ja taloudellisempi kuin nykyinen järjestelmä. Valtion tuottavuusohjelma henkilökunnan vähentämisineen on parhaillaan käynnissä. Mikäli tehtäviä siirrettäisiin valtiolle, ei henkilöstöresursseja voida taata. Ei ole viisasta halvaannuttaa tai lakkauttaa hyvin alkaneita yhteistoimintahankkeita ympäristöterveydenhuollossa.

Seppo Heiskanen, ETL

Saamastani palautteesta (12 yritystä) 80 % (= selvä enemmistö) oli sitä mieltä, että vaihtoehto A (nykyisen käytännön jatkaminen) on paras vaihtoehto.

Hyvät puolet:

- Kehittynyt suurempiin valvontayksiköihin siirtymisen myötä hyvää suuntaan. Asiantuntemus noussut ja malliin liittyy usein myös laboratoriopalveluita, joita yritykset voivat hyödyntää. Myös tiedonkulku valvonnan tuloksista Eviraan paranee koko ajan.
- Paikallisen tilanteen tuntemus auttaa mitoittamaan valvontakäynnit parhaiten tarvetta vastaavasti ja kohdistamaan sen ao. yksikön todellisiin ongelmiin.

Huonot puolet:

- Valvonnan määrä ja laatu vaihtelee. Kuitenkin ne vastaajat, joilla on kokemusta myös suoraan Eviran alaisuuteen liittyvässä valvonnassa (luomu, rehu, lihantarkastus), ovat sitä mieltä, että se ei ole merkinnyt yhdenmukaisuutta. Valvontaa tekevä henkilö määrää joka tapauksessa valvonnan sisällöstä.

Noin 20 % vastaajista katsoo, että vaihtoehto B on kannatettava vaihtoehto

Hyvät puolet:

- Valvonnan taso saattaa yhdenmukaistua ja nousta. Työnjakoa voidaan lisätä, osaamista (lainsäädännön sisällön tuntemusta) ja toimijoiden ohjaamista parantaa. Kaikki valvontahenkilöt voidaan myös määrätä koulutukseen.
- Evirasta tuleva ohjaamisen vaikutus terävöityy, koska henkilöt ovat suoraan Eviran palveluksessa ja valvontatoimet voidaan antaa suorina määräyksinä.
- Tiedonkulku parantunee valvonnan tuloksista Eviran suuntaan, mikä edes auttaa valvonnan ongelmalähtöiseen ohjaamiseen.

Huonot puolet:

- Paikallisen tilanteen todellinen tuntemus vähenee valvonnassa. Valvonta kohdistuu valtakunnallisten tavoitteiden takia väärin asioihin.
- Valtionhallinnon tuottavuustavoitteiden takia valvontaa tekevien henkilöiden määrä ja valvonnan tehokkuus laskenee (vrt. Tullilaboratorion henkilöstön määrän kehitys). Tuotteiden turvallisuus heikkenee ja kuluttajien luottamus laskee.
- Valvonnan kustannukset noussevat ja taso ei nouse vastaavasti. VARSINKIN YRITYKSET, JOTKA NYT OVAT SEKÄ EVIRAN ETTÄ KUNNAN VALVONNAN PIIRISSÄ (MM. LIHANTARKASTUS), TOIVAT ESIIN SEN, ETTÄ LASKUTUS EVIRAN JOHTAMASTA VALVONNASTA ON NOUSSUT PALJON NOPEAMMIN KUIN LASKUTUS KUNNAN TEKEMÄSTÄ VALVONNASTA. TASOISSA EI OLE TAPAHTUNUT VASTAAVIA MUUTOKSIA.

Vaihtoehtoa C ei kannattanut kukaan.

Itse olen täysin samaa mieltä kuin enemmistö palautteen antajista. Kun kuntien tekemä valvonta on nyt hyvää vauhtia kehittymässä suurempiin kokonaisuuksiin ja osamminen on noussut (asiantuntijoita eri tehtäviin), niin kuin mekin olemme toivoneet, niin tässä vaiheessa ei tulisi lähteä tekemään radikaaleja muutoksia valvonnan toteuttamisessa. Kokemukset Eviran vastuulla olevasta valvonnasta eivät tue käytännön valvontatyötä tekevien henkilöiden siirtämistä kuntien palveluksesta Eviran henkilöiksi.

--

Merja Söderstöm, Osmo Laine, Ilkka Nieminen, PTY ry

A)

Vahvuudet:

Eviralla on käytössään vahva asiantuntijuus ja osaaminen, mikä takaa elintarvikelainsäädännön lainmukaisen ohjeistamisen.

Heikkoudet:

Mallin heikkous se, ettei se takaa elintarvikevalvonnan yhtenäisyyttä. Säännösten täytäntöönpano tapahtuu paikallisen viranomaisen kokonaisarviointin mukaan, joka käytännössä on johtanut erilaisiin tulkintoihin eri alueilla. Osa kaupparyhmistä oli sitä mieltä, että Eviran sisäinen ohjeistus on paikka paikoin vajavaista/ olematonta/ puutteellista, mikä aiheuttaa sen, että terveystarkastajat ovat itse "joutuneet" tulkitsemaan lakia ja asetuksia.

PTY ei kannata tätä mallia.

B)

Vahvuudet:

Tämä malli saattaisi edesauttaa sitä, että ohjeistus on tulevaisuudessa selkeätä, yksiselitteistä sekä nopeata. Säännösten tulkintaa käytäisiin ehkä läpi laajemmassa yksikössä eikä aluekohtaisia eroavaisuuksia tulkinnoissa muodostuisi. Samaan aikaan aluehallintovirastojen henkilökunta olisi läheisemmässä tekemisissä Eviran asiantuntijoiden kanssa, jolloin käytännön kokemukset ja säännösten vaatimukset sovitettaisiin yhteen ehkä helpommin.

Heikkoudet:

Organisaatiosta muodostuu varsin iso. Tämä saattaa hankaloittaa toimintaa työyhteisönä.

Tätä mallia pidetään parhaimpana vaihtoehtona.

C)

Vahvuudet:

Tässä mallissa organisaatio olisi pienempi.

Heikkoudet:

Kyseessä olisi mittava organisaatiouudistus, joka tulee varsin pian edellisen organisaatiouudistuksen jälkeen. Se saattaa aiheuttaa vastarintaa. Ympäristöterveydenhuollon henkilökuntaa ei aluehallintovirastoissa ole paljon eikä sitä varmaankaan lisättäisi. Näin ollen säännösten tulkinnoissa saatettaisiin käytännössä olla samassa tilanteessa kuin nykyisinkin.

Muut kommentit:

Tavoitteenamme on elintarvikevalvonnan yhdenmukaisuus. Ongelma tällä hetkellä on kunnallisen viranomaisen itsenäisyys ja vaihtelevat käytännöt Eviran ohjeista riippumatta. Nykyinen järjestelmä pitää sisällään myös tehottomuutta ja saman aikaisesti liian vajaita resursseja. Asiassa saattaa olla myös paljon syvempiä ongelmia jotka eivät ratkea pelkästään sillä, että organisaatiota muutetaan.

Maritta Valtonen, Lappeenranta, Ympäristö- ja terveystieteiden tekniset ry

Olen tähän kirjannut ajatuksia, joita pikaisesti muutaman kollegan ja yhdistyksen työmyyrän kanssa pohdimme. Olemme arvioineet tässä lähinnä elintarvikevalvonnan osuutta, koska eläinlääkinnän osuus ei meille ole tuttua. Eläinsuojelun osalta valvonnan siirtäminen ei ehkä olisi ongelmallista, mutta täytyy ottaa huomioon, että sekin on osa tätä kokonaisuutta.

Mutta tässä elintarvikevalvonnasta ajatuksiamme:

A)

Vahvuudet:

- kunnallishallinto lähellä asiakasta / kuntalaista
- päätöksenteko lähellä kuntalaista ja toimijaa
- olemassa oleva, "tuttu" toimintamalli
- lähellä paikallista toimintaa
- pitkä historia

Heikkoudet:

- Kuntien itsehallinto ja talous heijastelevat valvonnan toteutukseen (resurssit ja käytännöt)
- Evira kaukana käytännön toiminnasta, lakien ja säännösten suunnittelun ja ohjauksen täytäntöönpano ei aina kohtaa käytäntöä paikallisella tasolla

B)

Vahvuudet:

- Yhden organisaation alaisuudessa mahdollisuus yhdenmukaisempaan toimintaan, mutta edellyttää ehdottomasti käytännön tuntemusta ja osaamista myös suunnittelussa ja ohjauksessa
- Totaalinen erikoistuminen elintarvikevalvontaan

Heikkoudet:

- Liian suuri organisaatio kaukana kuntalaisista ja asiakkaista
- johto ja työtoverit kaukana
- Uhkana liiallinen resurssien ohjauksen priorisointi ainoastaan "suuriin valvontakohteisiin"
- Toimivaltakysymykset? päätöksenteko?
- Ympäristöterveydenhuollon tehtäväkentän kokonaisuuden pilkkominen (Elintarvike-, kuluttajaturvallisuus-, tupakka-, kemikaali- ja terveydensuojeluvalvonta) vaikeuttaa myös yhteistyön tekemistä

- Vaatisi täysin elintarvikevalvontahenkilöstön erillään muusta ympäristöterveydenhuollosta

C)

Vahvuudet:

- Alehallintovirastoilla paikallisenäkemyistä omilta alueiltaan tai ainakin hiukan alueellisuus ja paikallistuntemus paransivat

Heikkoudet samoja kuin kohdassa B:

- organisaation johto kaukana, samoin kollegat
- Etäänntyminen kunnista
- YTH tehtäväkentän pilkkominen

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudella on pitkät tarinat. Monialaisen tehtäväkentän pilkkominen valvontasektoreittain osiin vaatisi henkilöstön totaalista erikoistumista. Ainoastaan elintarvikevalvonnan eriyttäminen toisaalle kuntaorganisaatiosta, vaatisi tarkastelua myös muiden YTH lakien alaista toimien uudelleen organisoinnista. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että Suomeen tulisi elintarviketarkastajia ja sitten muita ympäristöterveystarkastajia? Vaatisi aivan uudenlaista koulutustaustaakin.

Elintarvikelainsäädäntöä ollaan jälleen uusimassa ja tavallaan palaamassa lupakäytännöissä "entiseen malliin", johon meillä paikallistasolla on valmiudet olemassa. Käytännön kenttätyötä ei voi viedä enää kauemmas toimijoista. Vain omavalvontasuunnitelmien tarkastaminen ei toimi eikä ole riittävää. Laki edellyttää meiltä kuitenkin vielä ohjausta ja neuvontaa. Paikallisella tasolla ollaan tehty kovasti töitä valvonnan yhtenäistämiseksi ja laadun parantamiseksi kunnissa ja nyt suuremmilla yhteistoiminta-alueilla. Organisaatiojohto, hallinto ja päätöksenteko eivät saa etäänntyä liikaa kentän toiminnasta.

Meillä on Suomessa ajettu valvontaa suurempiin yksiköihin ja tämä työ on nyt lopuillaan. Elintarvikevalvonnan ja selvityksessä olevien muiden tehtävien irrottaminen kokonaisuudesta ja siirtäminen valtionhallintoon ei tässä vaiheessa vaikuta mitenkään järkevältä ajatukselta. Tämä keskustelu käytiin jo silloin 90-luvun lopulla ja valtiollistamiselle oli omat kannattajansa ja perustelunsa. Nyt olemme tehneet töitä yli 10 vuotta tämän vireillä olevan yhteistoiminnan käynnistämiseksi eikä yhden osan irrottaminen tästä kokonaisuudesta vaikuta järkevältä.

--

Päivi Pyykönen, Kallio, SKEL

Suomen Kunnaneläinlääkäriliiton näkemyksiä elintarviketurvallisuuteen liittyvän valvonnan toteuttamisesta

SKEL kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi. Yhdymme Eläinlääkäriliiton näkemyksiin ja painotamme lisäksi seuraavia seikkoja, lähinnä liittyen eläinsuojelu- ja eläintautivalvontaan:

Tässä vaiheessa ja näillä esitiedoilla Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto pitää parhaimpana nykyistä järjestelmää.

NYKYISEN JÄRJESTELMÄN EDUT

Eläinlääkintähuoltolain mukainen malli, jossa kunnalla on velvollisuus järjestää tiettyjen lakien mukainen valvonta, on toimiva tietyin edellytyksin. Ensimmäinen edellytys on se, että seutukunnallisia valvontaeläinlääkäreiden virkoja perustetaan riittävästi. Tämä kehitys on hyvässä vauhdissa ja toivomme kentälle työrauhaa tässä asiassa. Valvontaeläinlääkäri yhdenmukaistaa ja kokoaa eläinsuojelutyötä yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Samoin päästään suurelta osin eroon jääviysepäilyjä herättävistä tilanteista, joita voi syntyä, kun praktiikkaa ja valvontaa suorittaa sama

henkilö. Näin erityisesti tukea saavien kotieläintilojen kohdalla. Muita edellytyksiä ovat riittävä paikallistuntemus sekä työyhteisön ja lähiesimiehen tuki. Parhaassa tapauksessa seutukunnallinen valvontaeläinlääkäri tekee yhteistyötä AVI:n kanssa ja saa lisäksi paikallisten eläinlääkäreiden avun ja tuen. Myös yhteistyö paikallisen poliisin ja syyttäjävirston kanssa on tärkeää.

Tärkeää on myös se, että kaikilla kunnaneläinlääkäreillä säilyvät oikeudet suorittaa eläintauti- ja eläinsuojelulain mukaista valvontaa, mm. eläinsuojelupäätösten teon on ehdottoman tärkeää säilyä kaikkien kunnaneläinlääkäreiden oikeutena. Kunnaneläinlääkäriliiton mielestä tiheä kunnaneläinlääkäriverkko on toimivan tautivalvonnan perusta.

Valvonnassa onnistumisen perustana on valvojan ammattitaito mukaan lukien ns. karjasilmä, tasapuolisuus ja hallinnollisten päätösten tekemisen muodollinen osaaminen. Uskomme, että eläinlääkärit ovat koulutuksensa perusteella parhaita henkilöitä valvonnan tehtäviin.

EVIRAN JA AVIN ROOLI

Sekä Elintarviketurvallisuusvirastolla että Aluehallintovirastolla on tärkeä roolinsa kunnallisen valvonnan ohjaamisessa ja valvonnassa. Tällä ketjulla on mahdollisuudet toimia erittäin hyvin, kun kaikki toimijat ovat sitoutuneita tehtäväänsä. Kunnaneläinlääkäriliiton kokemuksen mukaan kunnaneläinlääkärit tekevät hyvää yhteistyötä AVI:n eläinlääkäreiden kanssa.

UHKAKUVAT

Kunnaneläinlääkäriliitto ei näe tässä vaiheessa mitään etua siitä, että kuntien valvonnan henkilöstö siirrettäisiin Eviran tai aluehallintovirastojen organisaatioon. Puheet tuottavuuden tehostamisesta ja hallinnon virtaviivaistamisesta vaikuttavat jopa pelottavilta eivätkä herätä luottamusta siihen, että valvontaan ollaan valmiita satsaamaan tulevina vuosina taloudellisia resursseja riittävästi. Eläinlääkintähuoltolakia uudistettaessa valtion taholta ilmaistiin hyvin selkeästi ja lakiin kirjattiin, että valtion varoista maksetaan kunnille korvaus tiettyjen valvontatehtävien suorittamisesta. Kunnaneläinlääkäriliiton mielestä olisi tärkeää antaa kunnille työrauha valvontaeläinlääkäreiden virkojen perustamisessa ja valvonnan organisoinnissa sekä osoittaa, että rahaa tähän on tulevaisuudessakin.

Kunnaneläinlääkäriliitto on huolissaan kunnaneläinlääkärijärjestelmän tulevaisuudesta. Kuntaliitto on ilmaissut, että sen tavoitteena on lemmikkieläinten eläinlääkäripalvelujen saaminen kokonaan pois kuntien järjestämisvastuulta. Mikäli valvonta järjestetään tulevaisuudessa Eviran tai AVI:en organisaatiossa, jäljelle kuntiin jäävät vain tuotantoeläinten terveyden- ja sairaanhoito mukaan lukien terveydenhuolto. Tästä on lyhyt matka praktiikan yksityistämiseen. Yksityinen palvelutuotanto on toki merkittävää, tärkeää ja kehittämisen arvoista mutta tämä kehitys ei tule takaamaan toimivaa, ympärivuorokautista eläinlääkintähuoltoa koko maahan, mukaan lukien ns. syrjäseudut. Tämä ei voi olla toiminnanharjoittajienkaan, mukaan lukien tuotantoeläintilat, edun mukaista.

Lisäksi on saatu erillinen vastaus Valiolta.

Anna-Maija Taimisto, Valio

A)

Vahvuudet: -

Heikkoudet: AVIn rooli Eviran ja valvonnan välissä ei ainakaan elinkeinon kannalta tuo mitään lisäarvoa, päinvastoin lisää kustannuksia ja hidastaa tiedonkulkua.

B)

Vahvuudet:

Yhtenäiset käytännöt ja tulkinnat, osaamisen keskittyminen, resurssien kohdentaminen, alueellisten erojen väheneminen. Vastuut olisivat selkeät. Erityisesti usealla paikkakunnalla toimivan yrityksen kannalta hyvä ratkaisu. Esim. Venäjän viennin kannalta hyvä ratkaisu jos paikallinen valvonta ja rajavalvonta olisivat samaa organisaatiota (yhtenäiset järjestelmät, tiedonkulku jne). Usealla paikkakunnalla toimivan ison yrityksen kannalta on helpompaa toimia yhden valvontaviranomaisen mallilla.

Heikkoudet:

Vaarana raskas organisaatio ja sen mukanaan tuoma hitaus. Pelkona on, että Evira on liian kaukana käytännön toiminnasta. Muodostuisiko P/K-yritysten valvonta ongelmaksi ?

C)

Vahvuudet:

Kokoaisi alueelliset resurssit yhteen ja yhtenäistäisi käytäntöjä.

Heikkoudet:

Jos henkilöstö ei liikkuisi ja jakautuisi uudella tavalla, muuttuisiko mikään? Toisiko muutos mitään uutta siihen, että PARAS-hankkeen myötä kuntien yhteistyö ja työnjako tehostuu? Mahdollistaisi edelleen erilaiset tulkinnat ja käytännöt eri puolilla maata.

Kommentteja tehtailta eri puolilta maata:

Mielestäni tällä hetkellä viranomaiskäytännöt ja tulkinnat ovat hyvinkin erilaisia eri puolilla maata. Organisaatiosta ei kannattaisi tehdä hyvin raskasta, ja yhtenäiset toimintamallit tulisi olla koko maassa.

Eviralta kaikille sama koulutus ja ohjeistus, näyttäisi että B-malli voisi olla toimiva.

B-vaihtoehto tuntuisi maallikon mielestä parhaalta. Kun toimitaan yhdessä organisaatiossa, niin ylimääräinen ja toimintaa hidastava byrokratia vähenee ja tulkintojen jalkautus voisi onnistua paremmin sekä nopeammin.

Meidän kannaltakin on varmaan selkeämpää kun kaikissa asioissa voi kääntyä Eviran puoleen, eikä tarvitse miettiä, kenen vastuualueelle jokin asia kuuluu.

B tuntuisi minusta järkevimmältä. Olisi yksinkertaisempi ja vastuut selvemmat.

Minun mielestäni mallit B ja C OK. Teollisuudelle tärkeää, että tieto kulkee nopeasti Eviran ja laitoksen välillä ja että tulkinnat ovat samat koko maassa. Sekä se, että valvontaan paikallisella tasolla on riittävästi resurssia (esim. Venäjän vientikuormien tarkastus).

B vaikuttaa parhaalta: vahvuudet kuitenkin suuremmat kuin heikkouksien oletuspaino. Tuon tyyppisellä organisaatiolla jotain uutta ja yhtenäisempää käytäntöä voisi odottaa ja vaatia syntyvän.

C) Nykyisin AVI:n rooli jäänyt "väliinpuotoajaksi" Kuntien henkilöstön siirtyminen paikallisen AVI:n organisaatioon synnyttäisi 2-tasoisin mallin. Siinä Evira vastaisi valtakunnallisesta lainsäädännöstä kuten nyt ja maakunnallinen taso toteutuksesta.

B) Kaikki toiminnot/tehtävät Eviralla epäilyttää. Iso organisaatio etäällä käytännön tilanteista. Parhaimmillaan toiminnan parantaminen hallinnossa lähtee dialogista ja osastolähtöinen malli ei synnytä sitä. Evira – Avi malli toimisi paremmin.

A) kts. Edelliset

Vaihtoehto B asiaa syvällisemmin tuntematta vaikuttaa hyvältä: yhtenäiset käytännöt ja tulkinnat.

NN tehdas kannatus vaihtoehdolle B. Näemme mahdollisen organisaation raskauden pienempänä riskinä kuin heikkoudet muissa kohdissa.

Kommenttina myös se, että nykymallissa AVI ei ole näyttäytynyt mitenkään tehdastasolla eikä näin ollen ole ainakaan lisäarvoa tuottanut.