



Helsingin yliopisto / Mari Nevas
EnviroVet / Outi Lepistö

17.4.2015

Lausunto Helsingin yliopiston ja EnviroVetin toteuttamaan esiselvitystyöhön liittyen ympäristöterveydenhuollon tai joidenkin sen osa-alueiden valtiollistamisen vaikutuksista.

JOHDANTO

Elintarviketeollisuusliitto (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto esiselvitystyöhön liittyen ympäristöterveydenhuollon tai joidenkin sen osa-alueiden valtiollistamisen vaikutuksista. Lausuntopyyntöön saatteessa pyydetään kertomaan *mielipiteemme kunnallisen elintarvikevalvonnan tai koko ympäristöterveydenhuollon mahdollisen valtiollistamisen selvitysvaiheessa huomioitavista asioista. Mitä asioita tulisi mahdollisen valtiollistamisen selvitysvaiheessa ottaa huomioon ja mitä asioita tulisi huomioida, mikäli edettäisiin varsinaiseen selvitysvaiheeseen ja/tai muutosprosessin valmisteluun?*

Elintarvikeketju ja elintarviketeollisuus ovat suomalaiselle yhteiskunnalle kivijalka monessa mielessä. Elintarviketeollisuus työllistää suoraan 33 000 henkilöä ja koko elintarvikeketju lähes 300 000 henkilöä. Suomen huoltovarmuuden kannalta on olennaista, että raaka-aineet pystytään täällä jalostamaan. Elintarvikeala nähdään kasvualana ja keskeisenä osana biotaloutta.

Ala on pienten katteiden ala, jossa kilpailu on erittäin kovaa. Valvonta ei saa olla ylimitoitettua ja sen tulee olla kustannustehokasta. Elintarviketurvallisuus on alan toimijoille olemassaolon edellytys ja toimijat tekevät sen eteen jatkuvasti töitä. Elintarviketurvallisuus on elintarvikelainkin nojalla toimijan vastuulla. Valvonta tarkastaa toimijoiden toiminnan. Valvontatilanteiden tulee edesauttaa elinkeinon menestymistä ja vahvistaa sitä kautta koko yhteiskunnan kehittymistä. Kannattava toiminta on paras tae elintarviketurvallisuuden ylläpitämiseksi.

Elintarviketurvallisuudesta huolehtiminen on teollisuuden perusasioita. Kannattava liiketoiminta on paras tae elintarviketurvallisuuden takaamiseen. Elintarviketurvallisuuden korkeaa tasoa tulee ylläpitää ja varautua riittävällä tutkimuksella elintarviketurvallisuutta heikentäviin uusiin uhkiin. Nykyisestä erinomaisesta elintarviketurvallisuustilanteesta tulee viestiä kuluttajille ja vientimaille positiivisesti. Sen sijaan ylimitoitettuja ja kustannuksia tuovia säädöksiä tai toimia tulee välttää.

Elintarviketeollisuuden ja koko ruokaketjun menestyminen tulee ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa, myös valvonnan organisointia pohdittaessa. ETL:n näkökul-

masta valvonnan tulee olla ammattitaitoista, yhdenmukaista, ohjaavaa/keskustelevaa ja kustannuksiltaan kilpailukykyistä. Valvonnassa tulee huomioida valvontavelvollisuudet, riskiperusteisuus ja eri tahojen tekemä omavalvonta sekä toimijoiden lainsäädännön tason ylittävät sertifioidut laatujärjestelmät.

Sekä esiselvitystyössä että mahdollisessa varsinaisessa selvitysvaiheessa tulee ottaa huomioon seuraavia kokonaisuuksia:

- muutosprosessin kustannukset itsessään kaikkine hallinnollisine muutoksiin
- järjestelmän kustannustehokkuus niin hallinnolle kuin elinkeinolle
- valvontaorganisaatioiden roolien selkeys
- valvonnan merkitys elinkeinon toimintaedellytysten edistämässä
- mahdollisuus hyödyntää laaja-alaisesti elintarvikealan osaajia valvonnassa

1. HYVÄN ELINTARVIKEVALVONNAN TUNNUSPIIRTEITÄ JA REUNA-EHTOJA

Organisaatioiden roolien tulee olla selkeät

Ympäristöterveydenhuollon käsite on erittäin laaja sisältäen erilaisia kokonaisuuksia. Elintarvikevalvonta muodostaa merkittävän osan niin taloudellisesti kuin käytännön tekemisenkin kannalta. Refit-hengessä selvityksissä tulee tarkastella hallinnon yksinkertaistamista ja tarvetta roolien selkeyttämiseen.

Evira keskusviranomaisena laatii runsaasti ohjeistuksia tueksi aluehallinnolle ja kunnalliselle valvonnalle. Lainsäädännön ollessa usein hyvin tulkinnanvaraista ovat ohjeistukset tärkeitä ohjenuoria myös elinkeinolle. Ohjeet eivät kuitenkaan ole sitovia, vaan tulkintaerimielisyydet ratkotaan viimekädessä oikeusistuimessa.

Kolmiportainen organisaatorakenne ei käytännössä tunnu toimivan, sillä niin elinkeino kuin paikalliset valvojatkin kysyvät ohjeistusta yleensä Evirasta ohi aluehallintoviranomaisten. Aluehallintoviranomaisen tarpeellisuutta tulee arvioida.

Valvonnan tulee edistää elinkeinon toimintaedellytyksiä

Kustannustehokas, riittävä ja elinkeinon toimintaedellytyksiä kehittävä ja yhdenmukainen valvonta tuo mukanaan yhteiskuntaa hyödyttävän kierteen; riittävä ja oikein mitoitettu valvonta ei vie liikaa hallinnon eikä elinkeinon resursseja ja on omalta osaltaan luomassa menestystä kannattavan liiketoiminnan ja työllisyyden kautta.

Kunnallisessa valvonnassa virkamiehillä on lyhyet etäisyydet valvontakohteisiin ja hyvä paikallinen tuntemus, joka auttaa mitoittamaan valvontakäynnit parhaiten tarvetta vastaavasti ja kohdistamaan sen ao. yksikön todellisiin ongelmiin.



Osa valvontakäynneistä mm. vientioikeuksiin liittyvät tarkastukset ovat tärkeitä – valtiot odottavat, että Suomessa on uskottava viranomaisvalvonta. Elintarvikealan viennin kehittäminen on lähtenyt hyvin vauhtiin elinkeinoelämän ja julkisen hallinnon yhteishankkeissa. Viranomaisten toiminta ei saa olla viennin jarruna. Viranomaisilla on oltava riittävät resurssit ja halu viennin edistämiseen. Elinkeinolle kohdistuvien kulujen pakollisista viranomaisprosesseista on oltava kohtuullisia. Vientiin liittyvien ja viranomaispalvelujen toimintojen mahdollistamiseksi tarvitaan pitkäjänteinen ratkaisu riittävien asiantuntija- ja taloudellisten resurssien turvaamiseen.

Lainsäädäntöä on EU:n sisällä yhdenmukaistettu. Silti kansallisella tasolla voidaan tehdä tiukempia tulkintoja. Tämä aiheuttaa kustannusten osalta kilpailukyvyyn heikkenemistä, mikäli valvonnan vaatimukset ovat raskaampia kuin kilpailijamailla.

Järjestelmän tulee olla kustannustehokas niin elinkeinolle kuin hallinnolle

Alan kilpailukyvyyn varmistamiseksi suhteessa muihin EU-jäsenvaltioihin on ministeriön huolehdittava siitä, että valvontamaksut pidetään kohtuullisina. Julkisen talouden säästöpainneiden kasvun seurauksena ei tule lisätä yksityiseltä sektorilta perittäviä maksuja. Säästöpainneisiin tulee reagoida hallinnon omia toimia sopeuttamalla. Elinkeino on jo nyt merkittävä veronmaksaja. Ruuasta ja juomista maksetaan arvonlisä- ja valmisteveroina 4,3 miljardia euroa. Sen lisäksi tulevat vielä muut alan yritysten maksamat verot. EU:n valvonta-asetuksen uudistamisen yhteydessä on selvästi käynyt ilmi, että jäsenmaat eroavat siinä, miten elintarvikevalvonnan maksuja peritään. Monissa maissa elintarvikealaa subventoidaan verovaroilla.

Nykyiset elintarvikevalvonnan kustannukset elinkeinolle ja hallinnolle tulee selvittää. Kokonaiskuvaa ja tietoa ei juuri ole tai se on hajallaan. Samoin tulee tehdä tarkat laskelmat mahdollisen valtiollistamisen elinkeinolle aiheutuvista kustannuksista.

Viranomaisten ja elinkeinon tulee etsiä yhdessä kustannustehokkaampia tapoja hoitaa lakisääteiset velvoitteet. Selvityksissä tulee tarkastella, miten vähennetään päällekkäisyyksiä ja toisaalta hyödynnetään mahdollisia synergiaetuja niin elinkeinonharjoittajan kuin hallinnonkin näkökulmasta. Päällekkäisen työn välttämiseksi sekä yritysten ja valvonnan resurssien säästämiseksi tulee yritysten sertifioituja laatujärjestelmiä voida hyödyntää valvonnassa. Ovatko eri valvontaviranomaisten peräkkäiset valvontakäynnit kustannustehokkain toimintatapa?

Hallinnon kustannuksiin vaikuttaa itse asiantuntijatyön tekijöiden lisäksi muut hallinnolliset kulut - henkilöstöhallinto, johtaminen, jne. Alentaisiko suuremmissa alueellisissa yksiköissä em. kustannusten jakautuminen useamman asiantuntijan työpanokseen yksittäisen valvojan henkilötyövuoden hallinnollisia kuluja?

Valvonnan kustannusten vähentämisessä tulee hyödyntää mm. tietojärjestelmiä entistä tehokkaammin.

Laaja-alaisen osaaminen tulee hyödyntää valvonnassa

Monien osakokonaisuuksien valvontatehtävät aikaansaavat laajoja ja vaikeasti hoidettavia virkatehtäviä. Valvonnan onnistunut ja elinkeinon toimintaedellytyksiä tukeva hoitaminen edellyttää hyvin monipuolista osaamista. Valvojan tulee ymmärtää ja hallita sekä erilaisiin raaka-aineisiin että jatkojalostukseen liittyvät elintarvikehygienian, mikrobiologian, elintarvikekemian ja –tekniikan perusteet sekä prosessiteollisuuden toimintaa ja sen reunaehdot. Tuotantolaitosten prosessien valvonnassa on tunnettava laitteet, prosessit, ja niiden riskit. Jäljitettävyyden, pakkausmerkintöjen, kylmäketjun, luomutuotannon, allergeenien jne. valvonta edellyttää myös vahvaa elintarvikelainsäädännön hallintaa. Elintarvikeala on erittäin säädelty. Valtaosa elintarvikkeista koskevasta lainsäädännöstä tulee EU:sta. Säädökset muuttuvat ja tiukentuvat jatkuvasti. Kunnallisen valvojan laajassa työkentässä tämän lainsäädäntökokonaisuuden hallinta on erittäin vaikeaa, puhumattakaan koko ympäristöterveydenhuollosta.

Lähtökohtaisesti elintarvikevalvonnan, eläinlääkintähuollon ja muun nk. ympäristöterveyden nivominen yhteen aiheuttaa ongelmia, koska valvonnan kohteena olevat yritykset, maatilat, jne ovat erilaisia, ja niiden valvonnan toteuttamiseen liittyvät vaatimukset monitahoisia ja valvojan ammattitaitovaatimukset ovat korkeat.

Selvityksien yhteydessä tulee tarkastella mahdollisuuksia hyödyntää nykyistä laajemmin muidenkin kuin eläinlääkärin koulutuksen saaneita elintarvikealan osaajia elintarviketurvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Osaaminen ja sen kehittämisen pohja lähtee soveltuvista koulutuspoluista ja käytännön työkokemuksesta. Elintarvikealan hallinnon, valvonnan ja ympäristöterveydenhuollon koulutus tulee saada avoimeksi Helsingin yliopistossa yli tiedekuntarajojen. Toimiva, hyvä yhteistyö myös koulutuksessa edesauttaa toimintojen kehittämistä, koska yhteisenä tavoitteena on puhtaat, turvalliset ja maistuvat elintarvikkeet.

Elintarvikevalvonnan ja muiden soveltuvien valvonta-alueiden valvontaviranomaisiksi voitaisiin palkata elintarvikealan koulutuksen saaneita, ja laajentaa heidän vastuualueeseensa mm. alkoholi- ja talousvesiasioita.

2. KUNNALLISEN JA VALTIOLLISEN JÄRJESTELMÄN ETUJA JA HAITTOJA

Tilanteessa, jossa mahdollisesta valtiollistamisesta ei ole esitystä tai mallia, arviot perustuvat luonnollisesti olettamuksiin todennäköisestä kehityksestä. Seuraavassa on tuotu esille pohdintaa kunnallisen valvonnan eduista ja haitoista sekä valtiollistamisen mahdollisia etuja ja haittoja:

Kunnallisen valvonnan etuja:

- Valvonta voidaan järjestää paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden vaatimusten mukaisesti, koska kunta voi kohdistaa valvontaa alueella olevien yritysten ja toimijoiden valvontavaatimusten mukaisesti. Paikallisen tilanteen tuntemus auttaa mitoittamaan valvontakäynnit parhaiten tarvetta vastaavasti ja kohdistamaan sen asianomaisen yksikön todellisiin ongelmiin.
- Kunnalliselle taloudelle on tärkeää yrityksen menestyminen ja pysyminen kunnan alueella. Se motivoi myös kunnallisia valvojia toimimaan elinkeinon toimintaedellytyksiä kehittävään suuntaan.
- Kuntien tekemä valvonta on nyt hyvää vauhtia kehittymässä suurempiin kokonaisuuksiin ja osaaminen on noussut. Radikaalien muutosten toteuttaminen on harkittava hyvin tarkoin.

Kunnallisen valvonnan haitat:

- Valvonnan määrä ja laatu vaihtelevat huolimatta Oivan hyvistä yhtenäistämistavoitteista.
- Kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden (tarkastuseläinlääkärit, ja lihatarkastajat) suorittama valvonta, osaaminen, maksatus sekä tehtävien priorisointi vaihtelee
- Riippumattomuus voi vaarantua, jos valvontahenkilöillä on sidoksia toimijoihin.

Valtiollisen valvonnan mahdolliset edut:

- Valtiollistamisen kautta Evirasta tuleva ohjaamisen vaikutus saattaa terävöityä, koska henkilöt olisivat suoraan Eviran palveluksessa ja valvontatoimet voitaisiin antaa suorina määräyksinä.
- Valvonta on riippumaton alueellisesta ja paikallisesta päätöksenteosta.
- Mahdollisuus riskinarviointiin perustuvaan valtakunnallisesti kattavaan suunnitteluun ja valvontaan paranee.
- Valvonnan taso saattaa yhdenmukaistua ja nousta. Työnjakoa voidaan lisätä, osaamista (lainsäädännön sisällön tuntemusta) ja toimijoiden ohjaamista ja koulutusta parantaa, mutta tämä kaikki edellyttää selkeää johtamista Evirasta.

Valtiollisen valvonnan mahdolliset haitat:

- Paikallisen tilanteen todellinen tuntemus vähenee valvonnassa ja yhteydet paikalliseen muuhun valvontaan jäävät vähäisiksi.
- Valvonta kohdistuu valtakunnallisten tavoitteiden takia väärin asioihin.
- Valvontaorganisaation suuri koko byrokratisoi toimintaa organisaation sisällä.
- Yksiportaisuudesta huolimatta tarvitaan alueellista organisoitumista.
- Toimijoilla, joilla on kokemusta myös suoraan Eviran alaisuuteen liittyvässä valvonnassa (luomu, rehu, lihan tarkastus), ovat todenneet, ettei valtiollistaminen välttämättä merkitse yhdenmukaisuutta. Valvontaa tekevä henkilö määrää joka tapauksessa valvonnan sisällöstä ja tulkinnoista.
- Valvonnan kustannukset nousevat, ja maksuista tulee helposti automaatti kattaen ison organisaation hallinnollisia kuluja.

- Valvonnan taso ei nouse kustannuksia vastaavasti, vaan laatu vaihtelee huomimatta Oivan hyvistä yhtenäistämistavoitteista, sillä valvonnan tekee aina ihminen.
- Valtiollistamisen uhkana voidaan nähdä päätösten teon eriytymisen yhä enemmän käytännön realiteeteista. Toimijat arvostavat usein paikallisen valvojan paikallisten olosuhteiden tuntemusta.

3. JOHTOPÄÄTÖS

Esiselvitysvaiheessa tulee pystyä arvioimaan mahdollisen muutoksen kustannusvaikutukset elinkeinolle, valvonnan yhdenmukaisuuteen sekä osaamiseen ja paikallisen toimijan tilanteen ymmärtämiseen. Mahdollisen valtiollistamisen tulee johtaa kokonaiskustannusten alenemiseen myös elinkeinolle, valvonnan yhdenmukaistumiseen ja elintarvikealan toimintaedellytysten parantamiseen.

Kunnioitavasti

Marleena Tanhuanpää
johtaja
Elintarviketieteellinen liitto ry