

8.2 Elintarvikevalvonta kuluttajan aseman kannalta

Arvioinnin taustaa

Elintarvikevalvonta on osa ennalta ehkäisevää kansanterveystyötä. Valvonnan tavoitteena on kuluttajan suojaaminen ihmisravinnoksi sopimattomien elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta, elintarvikkeiden välityksellä eläimistä ihmisiin leviävien tartuntojen ehkäisy sekä kuluttajan suojaaminen elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta. Valvonnan tavoitteiden toteuttamiseksi ja kuluttajan turvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan riittävä määrä pätevää valvontahenkilöstöä, jolla on käytössään toimintaan tarvittavat määrärahat. Tarkoituksenmukaista on myös valvontahenkilöstön maantieteellinen jakautuminen valvottavien suhteessa.

Kunnallinen elintarvikevalvonta on viime vuosien aikana ollut muutosten kohteena. Valvontayksiköiden toimintaedellytyksiä pyritään parantamaan seutuistamalla toimintaa suurempiin valvontayksiköihin, siten että valvontayksikön henkilöstön minimikoko on vähintään 10 - 15 henkilötyövuotta, paikalliset erityispiirteet huomioon ottaen. Valtakunnallisen PARAS-hankkeen linjan mukaisesti kunnallisia palveluja pyritään järjeittämään. Elintarvikevalvonnassa tarvitaan kuitenkin alueellisesti suurempia toimintayksiköitä kuin PARAS-hankkeessa on tavoitteena.

Arviointikohteet

Sisäasiainministeriön lääninhallituksille toimeksi antamassa vuoden 2006 peruspalvelujen arvioinnissa arvioidaan kuntien elintarvikevalvontaa. Arviointikohteen toimeksiantoa on täsmennetty Elintarvikeviraston ja lääninhallitusten yhteistyönä.

Arviointi perustuu Elintarvikeviraston kunnallisilta elintarvikevalvontayksiköiltä keräämiin elintarvikevalvontatietoihin (ELTU) vuodelta 2005. Tarkasteluvuonna Itä-Suomen läänin alueella oli 34 elintarvikevalvon-

tayksikköä. Näistä yksiköistä Lapinlahden, Varpaisjärven, Nilsin ja Rautavaaran kuntien elintarvikevalvonnan tiedot on käsitelty yhtenä kokonaisuutena. Näillä neljällä kunnalla on yhteistyösopimukseen perustuva, tiiviisti toimiva yhteinen valvonnan henkilöstö ja valvontasuunnitelma, mutta kullakin kunnalla on oma elintarvikevalvonnasta vastaava toimielin.

Arviointikohteina ovat kuntien elintarvikevalvonnan järjestäminen ja elintarvikevalvonnan riittävyys. Elintarvikevalvonnan järjestämistä ja saatavuutta arvioidaan terveystarkastajien toimipisteiden alueellisella jakautumisella ja elintarvikelaboratorioiden sijainnin avulla. Elintarvikevalvonnan riittävyttä arvioidaan kysynnän, tarjonnan ja saatavuuden avulla sekä lisäksi tutkittujen elintarvikenäytteiden suhteellisella määrällä.

Toimintaympäristö

Valvontaviranomaisten tehtävänä on turvata valvonnan tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus siten, että lainsäädännön tarkoitus toteutuu ja säädöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Elintarvikkeita ja niiden tuotantoa ja valmistusta valvotaan alkutuotannosta lähtien kaikissa käsittely- ja valmistusvaiheissa vähittäismyyntiin asti. Valtakunnallinen valvontaohjelma, joka uusitaan 1 - 3 vuoden välein, määrittelee valvonnan painopistealueet.

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) perustettiin 1.5.2006 entisen Elintarvikeviraston, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksen, Kasvituotannon tarkastuskeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön toimeenpanotehtävät yhdistämällä. Elintarviketurvallisuusvirasto on elintarvikevalvontaa johtava ja kehittävä viranomais Suomessa. Se on hallinnollisesti maa- ja metsätalousministeriön alainen keskusvirasto, jonka tulossopimukseen osallistuvat myös sosiaali- ja terveysministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö.

Lääninhallitukset suunnittelevat ja ohjaavat elintarvikevalvontaa omalla alueellaan. Lääninhallitukset arvioivat paikallisen elintarvikevalvonnan vaatimustenmukaisuutta ja valvontasuunnitelmien sisältöä ja toteutumista. Lääninhallitukset tekevät vuosittain tulossopimuksen Elintarviketurvallisuusviraston kanssa.

Kunnan alueella elintarvikevalvontaan kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Valvonta voidaan hoitaa myös kuntien muodostamissa kuntayhtymissä ja kuntien välisillä sopimuksilla niin, että yksi kunta hoitaa valvonnan useamman kunnan alueella. Valvontaviranomaisella tulee olla käytössään riittävä määrä pätevää henkilöstöä, ja toiminnan tulee perustua valvontasuunnitelmaan (kunnan elintarvikevalvontasuunnitelma). Suunnitelman mukainen valvonta on maksullista, kun valvontasuunnitelma on hyväksytty ja kunta on tehnyt päätöksen maksujen määräytymisestä.

Vuonna 2006 Itä-Suomen läänissä oli 34 paikallista elintarvikevalvontayksikköä (vrt. vuonna 2004 valvontayksiköitä oli 41 ja vuonna 2005 valvontayksiköitä oli 34.).

Valtioneuvosto on antanut vuonna 2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Päätös edellyttää, että kunnat muodostavat 30.10.2006 mennessä koko maahan 50 - 85 seudullista valvontayksikköä huolehtimaan elintarvikevalvonnasta. Maa- ja metsätalousministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat rahoittaneet seudullisen yhteistyön kehittämishankkeita. Seudullisten valvontayksiköiden muodostaminen on viivästynyt PARAS-hankkeen tuomien laajempien kunnallisten palvelujen uudistusvaatimusten takia, ja elintarvikevalvonnan seudullistamisen aikataulua ollaan muuttamassa siten, että seudullisten yksiköiden muodostuminen tulisi olla valmis vuoden 2009 aikana. Uusien seudullisten valvontayksiköiden muodostaminen tapahtuu periaatepäätöksen mukaan paikallisten valvontayksiköiden kesken vapaaehtoisin järjestelyin. Mikäli vapaaehtoisin järjestelyin ei päästä periaatepäätöksen tavoitteeseen, voidaan aluerajoista säätää erikseen. Elintarvikevalvonta on kiinteä osa ympäristöterveydenhuoltoa, ja siitä johtuen elintarvikevalvonnan periaatepäätös koskee koko ympäristöterveydenhuoltoa.

Lääninhallitusten tehtäväksi on annettu muodostaa lääninhallituksen tavoitetila alueensa seudullisista valvontayksiköistä. Itä-Suomen lääninhallitus on asettanut tavoitetilakseen, että läänin alueelle syntyy nykyisistä 34 valvontayksiköstä 8 seudullista valvontayksikköä.

Lainsäädännöllinen tausta

Maaliskuun 1. päivänä 2006 tuli voimaan uusi elintarvikelaki (23/2006), johon koottiin kaikki elintarvikkeiden valmistusta, käsittelyä ja valvontaa koskevat säädökset aiemmin voimassa olleista elintarvike-, terveys- ja hygienia- ja eläinlääkintä- ja elintarvikehygieniasta (= laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta). Elintarvikelaissa säädetään esimerkiksi valvonnan suunnitelmallisuudesta ja maksullisuudesta. Elintarvikelain lisäksi valvonnassa on noudatettava elintarvikkeista ja niiden tuotannosta annettuja Euroopan yhteisön neuvoston ja komission asetuksia, jotka on pantu täytäntöön Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytän-

töönpanosta annetulla lailla. Nämä asetukset koskevat turvallisuutta, laatua, jäljitettävyyttä, elinkeinonharjoittajien vastuuta ja markkinapolitiikkaa. Ne ovat sellaisenaan voimassa kaikissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa.

Arviointiasetelma

Kun elintarvikevalvontaa arvioidaan kuluttajan aseman kannalta, tärkeäksi asiaksi muodostuu, ovatko valvontapalvelut kohtuullisesti saatavilla. Erityisesti palvelujen saatavuuteen vaikuttaa elintarvikevalvojien toimipaikkojen sijainti samoin kuin tarvittavien laboratoriopalvelujen läheisyys. Nämä tekijät ovat olennaisia myös elintarvikealan toimijoiden kannalta.

Kuluttajan aseman turvaamiseksi on olennaista myös, että valvonta on riittävää ja tasapuolista. Elintarvikevalvonta on riittävää, kun valvonnan tarjonta vastaa kysyntää. Elintarvikevalvonnan kysyntää arvioidaan valvontaan tarvittavan työpanoksen avulla ja tarjontaa valvontaan käytetyn työpanoksen avulla. Saatavuutta arvioidaan elintarvikevalvonnan riittävyyden ja kattavuuden avulla.

Elintarvikevalvonnan kysyntää arvioivana kriteerinä on valvontakohteisiin perustuva elintarvikevalvonnan laskennallinen vähimmäistarve. Se lasketaan valvontayksikön alueella sijaitsevien valvontakohteiden lukumäärän ja tyyppin, vuosittain tarvittavan valvontakäytien lukumäärän ja työajan sekä elintarvikevalvonnan muihin tehtäviin tarvittavan työajan perusteella.

Elintarvikevalvonnan tarjontaa arvioivina kriteereinä ovat valvontaan käytetty työpanos, kokonaistyöaika. Laskennassa yksi henkilötyövuosi on 220 henkilötyöpäivää.

Valvonnan saatavuutta arvioivina kriteereinä käytetään seuraavia tunnuslukuja:

- Elintarvikevalvonnan riittävyys, joka lasketaan valvontaan käytetyn työpanoksen ja valvonnan laskennallisen vähimmäistarpeen suhteena. Suhdeluku on 1 tai suurempi, kun elintarvikevalvontaan käytetty työpanos on laskennallisesti riittävää. Jos suhdeluku on alle 0,5, on elintarvikevalvonnan riittävydessä huomattava vajaus.
- Elintarvikevalvonnan kattavuus, joka lasketaan tarkastettujen elintarvikevalvonnan kohteiden määrän suhteesta kaikkiin valvontakohteisiin. Suhdeluku on 1, kun kaikki kohteet on tarkastettu. Valvonnassa tulee valvontakohteen riskinarviointiin perustuen tehdä yksi tai useampi tarkastus vuosittain. Tästä johtuen kattavuutta kuvaava suhdeluku ei kuvaa todellisen valvonnan tarpeen toteutumista.

Aineisto

Lääninhallitus on kerännyt ja tarkistanut vuosittain elintarvikevalvonnan valvontayksiköiltä tiedot valvonnan toteutumisesta. Tiedot on kerätty Elintarvikeviraston vuonna 2005 laatimalla, kunnallisen elintarvikevalvonnan ja -tutkimuksen tausta- ja henkilötietolomakkeella (ELTU-lomake) Elintarvikeeturvallisuusvirasto on koonnut tiedot lääninhallitusten käyttöön.

Lääninhallituksen suorittamassa, vuoden 2006 peruspalvelujen arvioinnissa käytettiin hyväksi Elintarvikeeturvallisuusvirastolta saatuja vuoden 2005 ELTU-tietoja.

8.2.1 Kuntien elintarvikevalvonnan järjestäminen

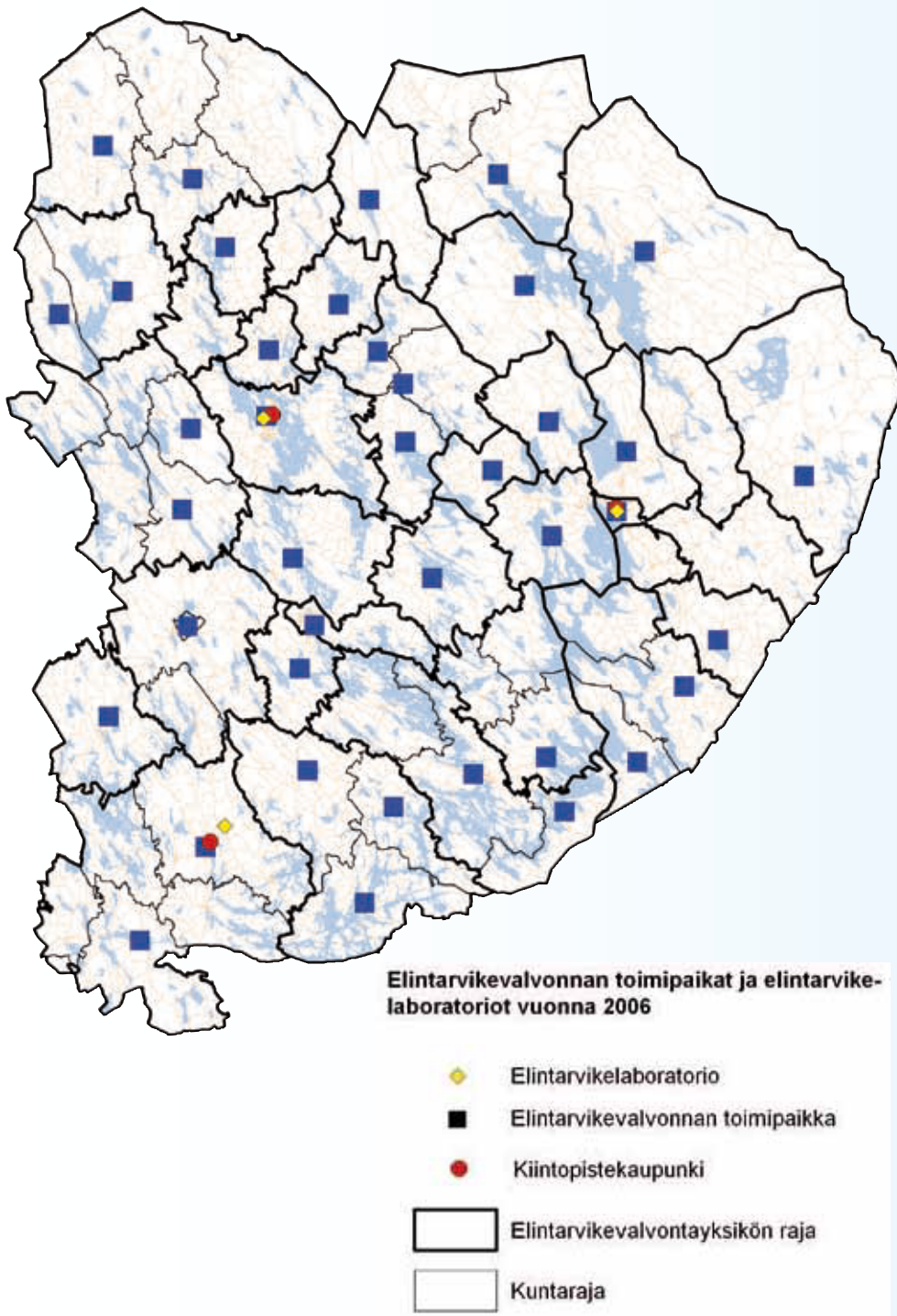
Arviointitulokset

Vuonna 2005 Itä-Suomen läänissä oli 34 valvontayksikköä. Elintarvikevalvontahenkilöstön toimipisteitä, joissa palvelua oli saatavilla vähintään kerran viikossa, oli 40. Toimipisteet on nähtävillä kartalla (kuvio 44). Kaikilla hallinnollisesti itsenäisillä valvontayksiköillä ei ollut omaa palvelupistettä tai omaa henkilöstöä (Maaninka, Varpaisjärvi, Pyhäselkä ja Kontiolahti). Nämä valvontayksiköt ovat tehneet lainsäädännön salliman yhteistyö- tai ostosopimuksen toisen kunnan kanssa, ja valvontapalvelut hoidetaan toisen valvontayksikön henkilöstön avulla.

Kuluttajan kannalta toimipisteiden sijainti ei ole kuitenkaan olennainen, sillä valvontahenkilöstö on tavoitettavissa yleensä aina matkapuhelimen avulla ja henkilökohtaisista tarvittavista tapaamisista voidaan sopia erikseen.

Laboratorioverkosto on myös kuvattu samassa kartassa. Elintarvikelaboratorioita oli länissä arviointivuonna kolme: Joensuussa, Kuopiossa ja Mikkelissä. Laboratorioverkosto on supistunut länissä viimeisen viiden vuoden aikana.

Elintarvikevalvontaan kuuluu olennaisena osana näytteiden tutkiminen. Kuluttaja tarvitsee elintarvikelaboratorion palveluja esimerkiksi epäilyttävän elintarvikenäytteen tutkimiseen, ja silloin välimatka voi muodostua näytteen toimittamisen esteeksi. Elintarvikevalvojat voivat ottaa näytteen vastaan ja toimittaa sen tutkittavaksi. Elintarvikeyrittäjät tarvitsevat laboratoriopalveluja omavalvonnan toimivuuden ja tason todentamiseen. Suurin osa näytteistä voidaan toimittaa perille postitse tai muun kuljetuspalvelun kautta. Osa tutkimuksista pitää aloittaa tutkimuksen luotettavuuden takia hyvin lyhyen ajan kuluessa näytteenotosta. Tällöin laboratorion läheisyys on välttämätöntä. Laboratoriopalvelujen saatavuus olisikin turvattava.

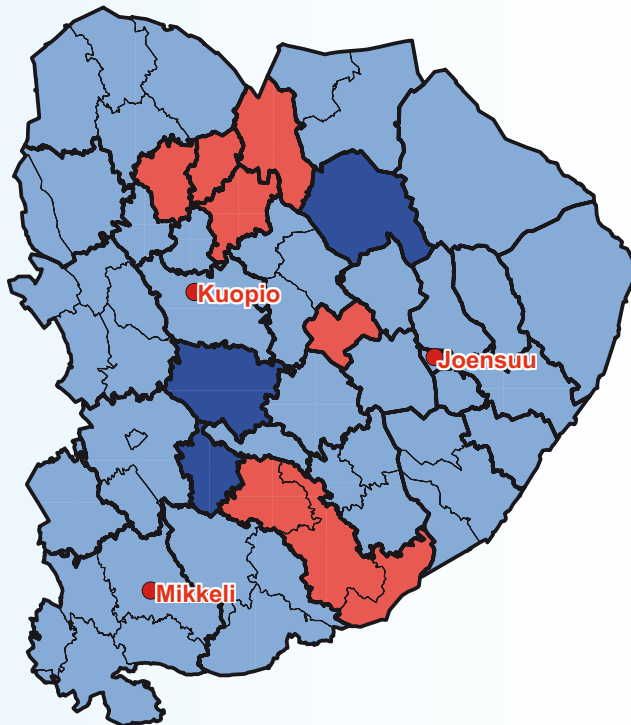


KUVIO 44. Elintarvikevalvonnan toimipaikat ja elintarvikelaboratoriot vuonna 2006

8.2.2 Elintarvikevalvonnan riittävyys

Arviointitulokset

Elintarvikevalvonnan yksiköitä oli vuonna 2005 Itä-Suomen läänissä 34. Edellisenä vuonna niitä oli 41. Jokaiselle valvontayksikölle on laskettu elintarvikevalvontaan tarvittava laskennallinen vähimmäistyöajan tarve. Laskennan perusteena on käytetty valvontakohteiden määrää ja tarkastuksiin tarvittavaa keskimääräistä aikaa. Läänin alueella oli vuonna 2005 yhteensä 6 287 elintarvikevalvonnan kohdetta, mikä on 141 kohdetta enemmän kuin vuonna 2004. Suurimman valvontayksikön alueella oli 920 ja pienimmällä 49 valvontakohdetta. Lukuihin eivät sisälly maidontuotantotilat.



Elintarvikevalvontaan käytetty työpanos/vähimmäistarve vuonna 2005 vaihteli välillä 0,4 - 1,5

■ 1-	(3 valvontayksikköä)
■ 0,5 - 0,9	(25 valvontayksikköä)
■ alle 0,5	(6 valvontayksikköä)

● Kiintopistekaupunki

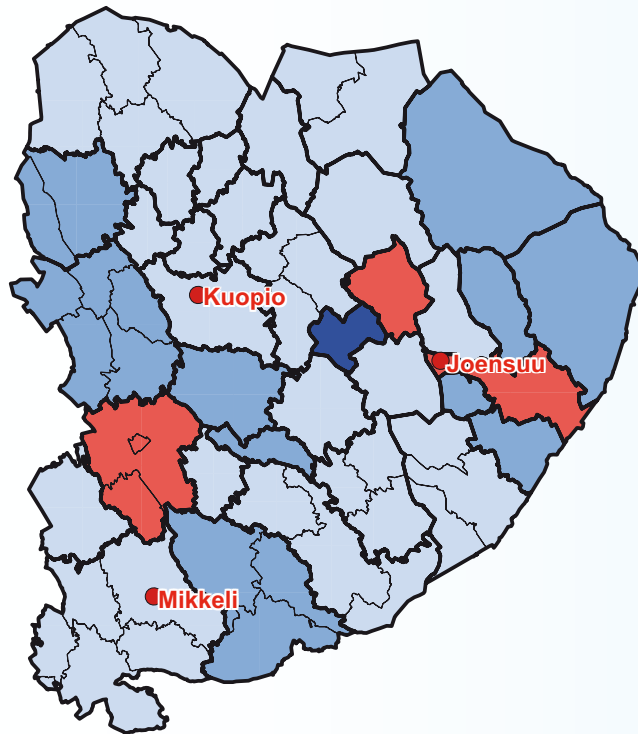
□ Elintarvikevalvontayksikön raja

□ Kunnan raja

KUVIO 45. Elintarvikevalvontaan käytetty työpanos/vähimmäistarve vuonna 2005

Kuviossa 45 on esitetty elintarvikevalvontaan käytetty työpanos suhteessa laskennalliseen valvonnan vähimmäistarpeeseen. Vuonna 2005 Itä-Suomen läänin elintarvikevalvonnan riittävyyden suhdeluku oli suurempi kuin yksi kolmessa valvontayksikössä (Joroinen, Juuka ja Leppävirta). Vuonna 2004 suhdeluku oli suurempi kuin yksi 12 valvontayksikössä. Alle yhden suhdeluku oli 31 valvontayksikössä, josta alle 0,5:n jäätiin kuudessa valvontayksikössä (vuonna 2004 kolmessa valvontayksikössä). Tavoitteena on, että kaikissa valvontayksiköissä päästään käytetyn työpanoksen ja laskennallisen vähimmäistarpeen suhdeluun yksi tai sen yli. Jos suhdeluku on alle 0,5, elintarvikevalvonnan riittävydessä on huomattava vajuus, joka tulee korjata. Valvontayksiköiden välillä oli huomattavia eroja elintarvikevalvonnan riittävydessä. Korkein suhdeluku läänin alueella oli 1,5 ja pienin 0,4. Vuonna 2004 vastaavat luvut olivat 2,73 ja 0,35.

Valvonnan vähimmäistavoitteena on, että jokaisessa valvontakohteessa tehdään kerran vuodessa perustarkastus. Valvontakohteiden lisätarkastuksia tehdään perustarkastuksen lisäksi riskinarviointiin perustuen. Tässä tarkastellaan sitä, kuinka suuri osa valvontakohteista on tarkastettu vähintään kerran vuoden 2005 aikana kussakin valvontayksikössä. Riskinarviointiin perustuva todellinen tarkastusten tarpeenmukainen määrä ei ole mukana tarkastelussa. Mukana ei ole myöskään maidontuotantotilojen tarkastuksia.



Elintarvikevalvonnan tarkastetut kohteet prosentteina kaikista em. kohteista vuonna 2005 vaihteli välillä 29 % - 100 %

■	100 %	(1 valvontayksikkö)
■	75 - 99 %	(10 valvontayksikköä)
■	50 - 74 %	(20 valvontayksikköä)
■	alle 50 %	(3 valvontayksikköä)

● Kiintopistekaupunki

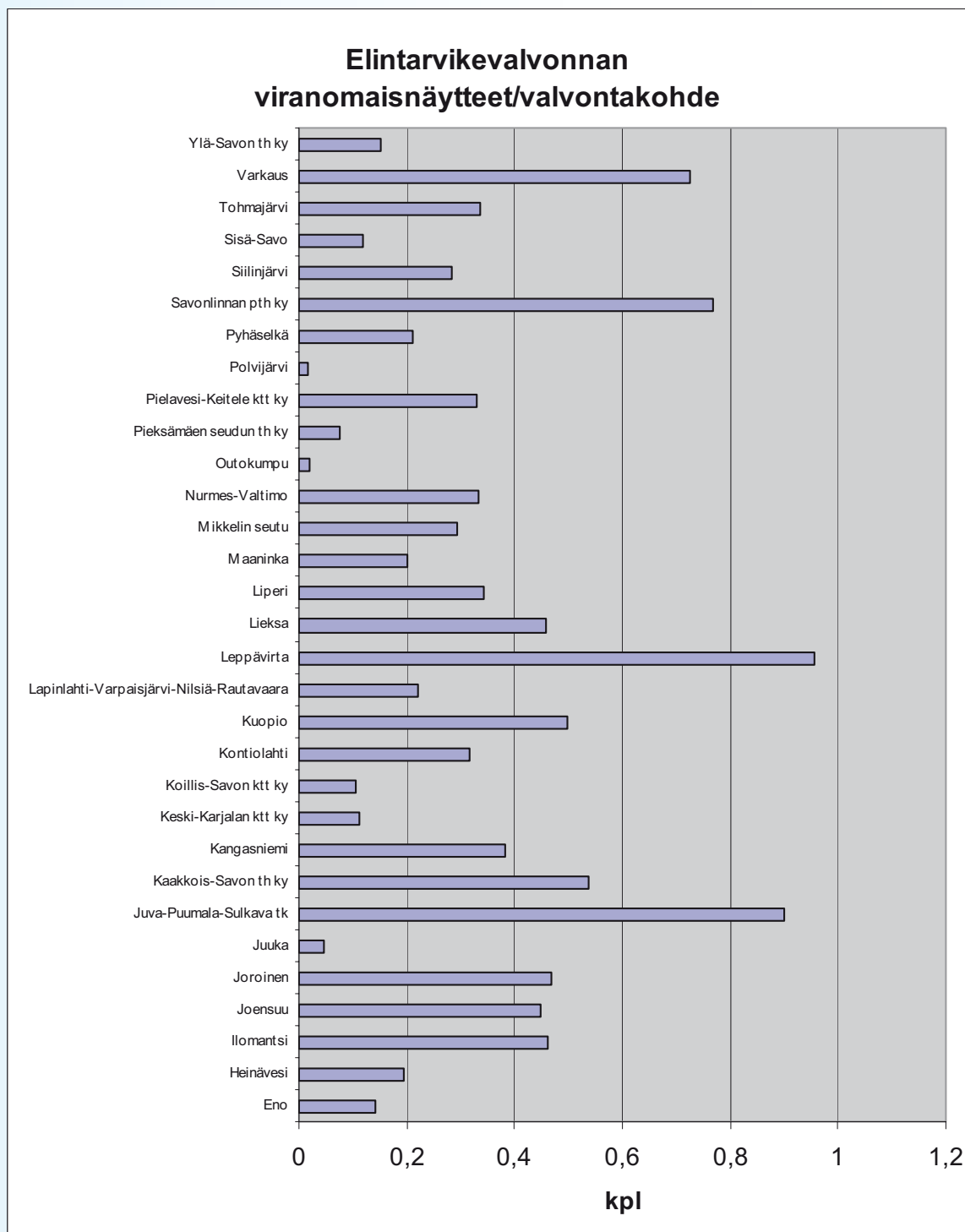
▭ Elintarvikevalvontayksikön raja

▭ Kunnan raja

KUVIO 46. Elintarvikevalvonnan tarkastetut kohteet prosentteina kaikista kohteista vuonna 2005

Kuviossa 46 on esitetty valvontayksiköissä tarkastettujen kohteiden suhteellinen määrä. Vain yhden valvontayksikön (Outokumpu) alueen kaikki elintarvikevalvonnan kohteet on tarkastettu vuoden 2005 aikana ainakin kerran, mikä on minimivaatimus. Kolmen valvontayksikön alueella alle puolet kohteista on tarkastettu. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista kuluttajan turvallisuuden kannalta eikä myöskään elintarvikealan toimijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Elintarvikevalvonta käyttää yhtenä valvonnan välineenä myös näytteenottoa ja laboratoriotutkimuksia. Tutkimusten avulla viranomaisen valvoo yritysten omavalvonnan toimivuutta, ja näiden tutkimusten kustannukset maksaa valvottava kohde. Valvontayksiköillä pitää olla käytössään riittävästi määrärahoja elintarvikevalvontasuunnitelman mukaiseen näytteenottoon ja tutkimukseen. Valvontayksikön tulee varautua myös ruokamyrkytysten ja muiden elintarvikevaaratilanteiden vaatimaan näytteenottoon ja tutkimiseen.



KUVIO 47. Elintarvikevalvonnan viranomaisnäytteet/valvontakohte valvontayksiköittäin

Viranomaisnäytteitä tutkittiin eri valvontayksiköissä vuonna 2007 kuvion 47 mukaisesti.

Viranomaisnäytteiden määrä valvontakohtetta kohden vaihtelee välillä 0,02 - 0,96. Luku 1,00 tarkoittaa yksi viranomaisnäyte/valvontakohte. Valvontanäytteiden suhteellinen määrä vaihtelee suuresti eri valvontayksiköissä. Suhteellisesti eniten näytteitä, yli 0,6 näytettä/valvontakohte, on otettu neljässä valvontayksikössä (Juva - Puumala - Sulkava tk, Leppävirta, Savonlinnan pth ky, Varkaus). Näytteiden määrän suuret vaihtelut asettavat valvontakohteet valvonnallisesti ja taloudellisesti eriarvoiseen asemaan. Valvontakohteiden oma-valvonnan toimivuuden tasapuolinen todentaminen myös tutkimuksilla on kuluttajan turvallisuuden kannalta tärkeää.

8.2.3 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Kunnallisen elintarvikevalvonnan seudullistaminen ei ole edennyt valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteiden mukaisesti.
- Itä-Suomen läänissä on elintarvikevalvonnassa 11,8 henkilötyövuoden vajaus. Vajaus on 4,3 henkilötyövuotta suurempi kuin vuonna 2004.
- Valvonnan riittävyys erosi merkittävästi valvontayksiköiden välillä. Suhdeluvulla mitattuna valvonnan riittävyys vaihteli 0,4 ja 1,6 välillä. Riittävän valvonnan minimitason suhdeluku on 1.
- Elintarvikevalvonnan tarkastusten kattavuus ei toteudu tasaisesti ja yhdenmukaisesti valvontayksiköiden kesken.
- Valvontayksiköiden välillä on suuria eroja viranomaisnäytteiden suhteellisessa määrässä.

Toimenpide-ehdotukset

- Kuntien tulee valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti hakeutua yhteistyöhön seudullisten valvontayksiköiden muodostamiseksi ja valvontayksiköiden muodostaminen tulisi kytkeä PARAS-hankkeen toimintasuunnitelmien valmisteluun.
- Valvontayksiköiden tulee varata riittävästi henkilökuntaa ja toimintamäärärahoja elintarvikevalvonnan suorittamiseksi.
- Valvontaa tulee kohdentaa riskinarviointiin perustuen suunnitelmallisesti ja tasapuolisesti kaikkiin valvontakohteisiin.
- Valvonnan maksullisuudesta kertyvät tulot tulee kohdentaa elintarvikevalvonnan toimivuuden parantamiseen.