

Mari Järvenmäki

LUOMUELINTARVIKKEIDEN
VALVONNAN
RISKIPERUSTEISUUDEN
KEHITTÄMINEN JA LIITTÄMINEN
ELMO-TIETOJÄRJESTELMÄÄN

Opinnäytetyö
Ympäristötekniologia Yamk

Syyskuu 2010




MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU

Mikkeli University of Applied Sciences

KUVAILEHTI

 MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences		Opinnäytetyön päivämäärä 20.9.2010
Tekijä(t) Mari Järvenmäki	Koulutusohjelma ja suuntautuminen Ympäristötekniikan koulutusohjelma Kestävä kehitys	
Nimeke Luomuelintarvikkeiden valvonnan riskiperusteisuuden kehittäminen ja liittäminen ELMO-tietojärjestelmään		
Tiivistelmä Luomu eli luonnonmukainen tuotanto on yksi kestävän kehityksen mukainen tapa tuottaa elintarvikkeita. Luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valvonnasta vastaa Suomessa Elintarviketurvallisuusvirasto Evira käyttäen apunaan valtuutettuja tarkastajia. Luonnonmukaista tuotantoa säätelee EU:n lainsäädäntö, Suomessa ei ole kansallista luomulainsäädäntöä. Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää valvonnan toimeenpanoa sekä valvonnassa käytettävää tulevaa tietojärjestelmää tarpeita vastaaviksi. Riskiperusteisuuden kehittämiseksi tässä työssä esitellään kaksi ehdotusta toimijoiden riskinarviointimalliksi ja luokitteluperusteiksi sekä esitellään mallien etuja ja heikkouksia. Lisäksi esitellään ehdotus malliksi, jolla valtuutettujen tarkastajien osaamista voidaan arvioida ja luokitella siten, että se vastaa toimijoiden luokittelua. Valvonnan keskeinen tapa tehdä viranomaisvalvontaa on tarkastaminen. Tässä työssä on tarkasteltu valvonnan vaikuttavuutta yleisesti ja tarkastusta vaikuttavana valvontakeinona. Lisäksi on pyritty löytämään viranomaiselle vaihtoehtoisia tapoja tehdä valvontaa ja esitetty eri keinojen vaikutusta kustannuksiin. Viranomaisen valvonnan ohjauksen ja suunnittelun keskeinen työkalu on hyvä tietojärjestelmä, jolla tarvittavia rekistereitä ja valvontatietoja käsitellään. Evirassa on käynnissä, laaja valvonnan käyttöön tarkoitettujen tietojärjestelmän rakentaminen. Tässä opinnäytteessä kehitettiin luomuelintarvikevalvonnan tarvitsemia toimintoja joita uuden tietojärjestelmän tulisi hallita. Esimerkkinä on käytetty valtuutetuille tarkastajille tehtävää toimeksiantoa, jolla vuosittaiset tarkastukset määrätään kullekin tarkastajalle ja samalla tuotetaan tarkastajan tarkastuksella tarvitsema informaatio tarkastuksesta ja toimijasta sekä toimintahistoriasta. Valtuutetuille tarkastajille tehtiin webropol-kysely siitä, mitä tietoja he haluaisivat tarkastukselle taustatiedoiksi.		
Asiasanat (avainsanat) luomu, luonnonmukainen tuotanto, valvonta, Evira, riskinarviointi, valvonnan vaikuttavuus, riskinhallinta		
Sivumäärä 58 + liitteet 6 sivua	Kieli suomi	URN URN:NBN:fi:mamk-opinn20108731
Huomautus (huomautukset liitteistä) Liitteet eivät ole julkisia.		
Ohjaavan opettajan nimi Pia Haapea	Opinnäytetyön toimeksiantaja Elintarviketurvallisuusvirasto Evira/Tuonti- ja markkinavalvonnan yksikkö	

DESCRIPTION

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>		Date of the master's thesis 20.9.2010
Author(s) Mari Järvenmäki	Degree programme and option	
Name of the master's thesis Development of Risk Based Assessment of Organic Food Control and Use in ELMO Information System		
Abstract <p>Organic food production is one way to produce foodstuffs in accordance with sustainable development. In Finland, we comply with EU legislation in organic production. The competent authority in Finland is Finnish Food Safety Authority Evira that organise official controls for organic foodstuff with the help of officially accredited inspectors.</p> <p>The aim of this study was to create and develop official controls and increase risk based assessment. In this study were proposed two different models to the risk based estimates of Finnish organic doers and how to classify doers. There is also a proposal how to classify inspectors who participates inspections. The aim was to find out a capable inspector for each inspection.</p> <p>The official controls should be carried out using appropriate techniques developed for that purpose. Inspections are the most used method of making official controls. Authority should verify that inspection that has made has adequate impressiveness. In this study have proposed alternative techniques to carry out official controls with reasonable costs.</p> <p>In Evira there is a project called ELMO where Evira is implementing a new data based information system which aims to official control. Authority needs a good information system for the planning and guidance of inspection and all that data which is needed in that work. In this study has been used as an example those documents which are needed when a control visit is settled to the officially accredited inspector. There was made a questioning by webropol to inspectors in which was asked those parameters inspectors find out important information before control visit.</p>		
Subject headings, (keywords) organic, organic foodstuff, food supervision, Evira, risk based assessment, risk managing, inspection		
Pages 58+6	Language Finnish	URN URN:NBN:fi:mamk-opinn20108731
Remarks, notes on appendices Appendices are not public		
Tutor Pia Haapea	Master's thesis assigned by The Finnish Food Safety Authority Evira/Import and Marketing Control	

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
2	MITÄ LUOMUTUOTANNOLLA TARKOITEAAN	2
2.1	Määritelmiä luomutuotannolle.....	2
2.2	Mitä tarkoitetaan luomuelintarvikkeella.....	3
2.3	Luomutoimijat Suomessa	4
2.4	Suomen luomumarkkinat.....	5
2.5	Maailman luomumarkkinat.....	6
3	LUOMULAINSÄÄDÄNTÖ JA VALVONTA.....	7
3.1	Euroopan neuvoston valvonta-asetus	7
3.2	Euroopan Unionin luomulainsäädäntö	8
3.3	Kansallinen lainsäädäntö	9
3.4	Käytännön luomuvalvonta Suomessa.....	9
3.5	Luomuelintarvikevalvonta Euroopassa	10
3.5.1	Euroopan luomuvalvontajärjestelmät	10
3.5.2	Tarkastuslaitosten tarkastustoiminta ja sertifikaatit.....	12
3.5.3	Eroavuuksia tarkastuslaitosten ja Eviran toiminnassa.....	13
3.6	Luomumerkit ja niiden käyttö	14
4	LUOMUVALVONNASTA AIHEUTUVAT KUSTANNUKSET TOIMIJALLE16	
5	RISKIPERUSTEET JA RISKIENHALLINTA LUOMUELINTARVIKKEIDEN VALVONNASSA.....	17
5.1	Näkökulmia riskiin ja riskinarviointiin.....	17
5.2	Riskinarviointia Evirassa	19
5.3	Riskiluokituksen vaikutus luomuelintarvikkeiden tarkastustiheyteen.....	20
5.4	Seuraamusten vaikutus riskiluokitukseen.....	22
5.4.1	Seuraamus.....	23
5.5	Luomuun liittyviä riskejä.....	24
5.6	Valvonnan vaikuttavuus tarkastuksen keinoin	25
6	VALVONNAN TIEDONHALLINTAJÄRJESTELMÄ ELMO.....	27
6.1	Vaatimuksia käytettävyydelle.....	27
6.2	Ostopalveluiden hallinnointi toimeksiannolla	29
7	VALVONNAN RISKIPERUSTEISUUDEN KEHITTÄMINEN	30

7.1	Toimeksianto Elmossa.....	31
7.2	Toimeksianto prosessina.....	31
7.1.1	Käyttötapauskuvaus toimeksiannosta.....	32
7.1.2	Toimeksiannon kehittäminen.....	32
7.3	Riskinarviointimallien kehittäminen	33
7.4	Riskinarvioinnin liittäminen ELMO:oon.....	34
7.5	Tarkastajien luokittelu	34
7.6	Miten valvonnan vaikuttavuutta voidaan mitata.....	35
8	TULOKSET	35
8.1	Tarkastuksella kerättävän tiedon merkitys	35
8.2	Toimeksiannosta syntyvä raportti.....	36
8.2.1	Toimeksiannosta saatavat perustiedot	37
8.3	Tarkastajille tehdyn kyselyn tulokset	38
8.4	Ehdotus luomuelintarvikkeiden riskiluokituksessa käytettävistä menetelmistä	38
	Malli 1	39
	Malli 2	41
8.4.1	Riskiin vaikuttavien tekijöiden määrittely mallissa 2.....	41
8.4.2	Riskiluokitus pisteytyksen perusteella.....	42
8.4.3	Riskiluokkien rajojen määrittelystä	43
8.5	Ehdotus tarkastajien luokitteluun	43
8.5.1	Tarkastajien arvioinnin kriteerit	44
8.5.2	Tarkastajien käytettävyyden luokittelu.....	45
8.6	Mitä toimintoja ELMO:n tulisi hallita.....	46
8.7	Valvonnan vaikuttavuus	46
8.7.1	Riskiviestinnällä lisää vaikutusta valvontaan	47
8.7.2	Riskinhallinnalla lisää vaikutusta valvontaan.....	48
8.7.3	Vaikuttavuusmittarit	49
9	TULOSTEN TARKASTELUA	50
9.1	Arvioita ehdotettujen riskiluokitusmallien eduista ja haitoista	50
	Malli 1	50
	Malli 2	51
9.2	Toimeksiannon kehittäminen ja liittäminen ELMO:oon.....	51
9.3	Tarkastajien luokittelu	52

9.4	Valvonnan vaikuttavuus	53
9.4.1	Viestinnällä vaikuttavuutta	53
10	POHDINTA	54
	LÄHTEET	56

LIITEET

Liite 1	Tarkastajille tehdyn webpropol- kyselyn kysymykset ja vastaukset
Liite 2	Toimeksiannosta tulostuva raportti
Liite 3	Riskinarviointi Euroopan komission ohjeistuksen mukaan

1 JOHDANTO

Luomu eli luonnonmukainen tuotanto on yksi kestävän kehityksen mukainen tapa tuottaa elintarvikkeita. Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO on antanut luomutuotannolle virallisen aseman kestävän maatalouden ohjelmis-
saan vuodesta 1998 lähtien. FAO tukee yhdessä maailman terveysjärjestön WHO:n kanssa jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä vastata viljelijöiden ja kuluttajien tarpeisiin luomumaatalouden ja luomuelintarviketalouden sektoreilla.

Luonnonmukainen maataloustuotanto on useimmissa kehittyneissä maissa virallisesti valvottua ja sovittuihin tuotantomenetelmiin liittyvää kasvinviljelyä ja kotieläintuotantoa sekä elintarvikkeiden jatkojalostusta ja markkinointia. Luonnonmukaista tuotantoa säätelee Euroopan neuvoston asetus ja sen perusteella annettu komission toimeenpanoasetus. Luonnonmukaiseen tuotantoon (jatkossa luomu) sisältyy erilaisia valvontajärjestelmiä, joista luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden (jatkossa luomuelintarvike) tuotanto on yksi. Luomuna voidaan markkinoida vain sellaisia maataloustuotteita, elintarvikkeita ja keruutuotteita, joiden tuotannossa on noudatettu voimassaolevia säännöksiä.

Pääosasta luomuvalvontaa ja sen toimeenpanoa vastaa Suomessa Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (jatkossa Evira). Tuonnin osalta Tulli valvoo Euroopan Unionin ulkopuolelta Suomeen tuotavia luomutuotteita. Luomuvalvontajärjestelmään kuuluu lisäksi alkoholijuomien valvontajärjestelmä, josta vastaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, mutta luomualkoholituotteiden tuontiluvat käsitellään Evirassa.

Luomuvalvonnan käytännön toimeenpanosta Evirassa vastaa Tuonti- ja markkinavalvontayksikkö, jolle tämä opinnäytetyö tehtiin. Evirassa kehitetään ja tehostetaan jatkuvasti valvontaa, valvonnan ohjausta sekä valvonnan suunnittelua. Tässä opinnäytetyössä kehitettiin valvonnan riskiperusteisuutta valvonnan vaikuttavuus huomioiden. Riskiperusteisen valvonnan suunnittelun työkaluiksi laadittiin kaksi erilaista ehdotusta riskimalleiksi toimijoiden riskinarviointiin. Valtuutetuille tarkastajille annettavien toimeksiantojen sisältöä muokattiin paremmin valvontaan soveltuviksi valvonnan vaikuttavuus huomioiden. Tässä työssä kehitetyn toimeksiantoraportin tekemiseen käytetään tulevaa tietojärjestelmää ELMOa, johon ensin suunniteltiin luomuelintarvikeval-

vonnan vaatimat toiminnot, toimijoiden riskitason arviointimenetelmä ja siihen verrannollinen valtuutettujen tarkastajien luokittelu. Tämä koko Eviraa koskeva tiedonhallintajärjestelmäprojekti tunnetaan Evirassa työnimellä ELMO, jota tässäkin työssä käytetään tästä tietojärjestelmästä.

Työn tavoitteena oli kehittää valvonnan toimeenpanoa tuottamalla tarkastajalle informatiivisempi toimeksianto tarkastuksesta. Eviran tavoitteena on, että jatkossa jaettaessa tarkastuksia valtuutetuille tarkastajille voitaisiin paremmin yhteen sovittaa tarkastajan oman osaamistaso ja toimijan toiminnan asettamat vaatimukset tarkastukselle. Näin pyritään saamaan ajankäytöltään ja kustannuksiltaan tehokas tarkastustapahtuma sekä tuottamaan päätöksentekoa varten luotettava ja yhdenmukainen tuotantotarkastuskertomus. Toimenpiteillä edesautetaan valvonnan vaikuttavuutta ja toimijoiden tasavertaista kohtelua sekä helpotetaan päätöksentekoa siten, että toimijat saavat tasapuolisen ja oikeudenmukaisen päätöksen.

2 MITÄ LUOMUTUOTANNOLLA TARKOITETAAN

Luomu voidaan määritellä useammalla tavalla, riippuen siitä mitä määrittelijä haluaa painottaa. Luomutuotannon lähtökohtana on kuitenkin aina luonnonmukainen maatalous. Luomuelintarvikkeiden perusteena on myös aina maatalousperäiset raaka-aineet.

2.1 Määritelmiä luomutuotannolle

Rajala (2010) on löytänyt luonnonmukaiselle maataloudelle ainakin FAO/WHO:n määritelmän, luomualan kansainvälisen kattojärjestön *IFOAM* (International Federation of Organic Agricultural Movements) määritelmän ja Euroopan Unionin määritelmän. FAO:n ja EU:n määritelmät ovat hyvin samanlaisia, IFOAM:n määritelmään on sisällytetty myös sosiaaliset ja kulttuuriset näkökohdat. Luomuliitto, joka on Suomessa luomutuottajien kattojärjestö, kuvaa luomutuotantoa seuraavasti: ”Viljelysmaan hoitaminen on luomutuotannossa tärkeässä osassa. Maata hoidetaan noudattamalla monivuotista viljelykiertoa sekä hyödyntämällä eloperäisiä lannoitteita. Rikkakasvit ja tuholaiset torjutaan biologisesti ja mekaanisesti. Kemiallisten torjunta-aineiden ja keinolannoitteiden käyttö on kiellettyä, antibioottien ja lisäaineiden käyttö taas tarkkaan säänneltyä. Eläintuotannossa korostetaan eläinten terveyttä ja hyvinvointia, lajinmu-

kaista käyttäytymistä ja vapaata liikkumista. Luomutuotetut eläimet syövät luomurehua, joka ei sisällä geenimanipuloituja ainesosia.”

Euroopan komission kokoaminen tilastojen mukaan vuonna 2005 EU25-alueella luomualue kattoi 3,9 % kaikesta viljelysmaasta. Suurimmat luomualueet olivat Itävallassa (11,0 %), Italiassa (8,4 %), Tsekin tasavallassa ja Kreikassa (molemmissa 7,2 %). Suomessa vastaava luku oli tuolloin noin 7 prosenttia. Pienimmät pinta-alat olivat Maltalla (0,1 %) ja Irlannissa (0,8 %). (Eurostat 2007.)

2.2 Mitä tarkoitetaan luomuelintarvikkeella

Luomu on lähtökohtaisesti ollut alkutuotantoa eli maan viljelystä. Kuluttajat ovat kuitenkin halunneet myös vaihtoehtoisella viljelytavalla tuotettuja elintarvikkeita (Heinonen 2006, 89). Luomuelintarvikkeiden tuotantoa säätelevät sekä yleinen elintarvikelainsäädäntö että erityiset luomuelintarvikkeita koskevat säädökset, jotka on tarkemmin käsitelty luvussa 3. Luomulainsäädäntö edellyttää, että tuottaessaan luomuelintarvikkeita toimijan tulee liittyä valvontajärjestelmään, jolla varmistetaan että luomutuotannon ehtoja noudatetaan.

Lainsäädäntö asettaa luomuelintarviketuotantoon useita tavanomaisesta tuotannosta poikkeavia, lähinnä tiukentavia sääntöjä. Lainsäädännön mukaan EU:n alueella luomuelintarvikkeeksi katsotaan tuote, jonka maatalousperäisistä raaka-aineista vähintään 95 % on luonnonmukaisesti tuotettuja ja niistä yli 50 prosenttia pitää olla maatalousperäisiä. Lisäksi luomuelintarvikkeen valmistuksessa saa käyttää vain noin 10 %:a yleisen elintarvikelainsäädännön sallimista lisäaineista ja säilöntäaineita saa käyttää erittäin rajoitetusti. Valmistuksessa ei saa käyttää keinotekoisia väriaineita, keinotekoisia makeutusaineita, keinotekoisia aromeja eikä geenimuunneltuja tai säteilytettyjä ainesosia. (Komission asetus (EY) N:o 889/2008.)

EU:n luomuasetus 834/2007 muodostaa yhteisen säädösperustan ja määrittelee luonnonmukaisen tuotannon ja valvontamenettelyjen vähimmäisvaatimukset. Sitä tiukemmat ja erilaiset kansalliset säädökset merkitsevät kuitenkin sitä, että luomuelintarvikkeiden valmistuksessa on maakohtaisia eroavaisuuksia.

2.3 Luomutoimijat Suomessa

Luomutuotanto ja siihen liittyvät valvontajärjestelmät ovat vapaaehtoinen tuotanto-
muoto, johon viljelijät ja elintarvikkeiden jatkojalostajat voivat hakea halutessaan
käyttää tuotteissaan luomuviittauksia ja -merkintöjä. Luomutoimijoiden kokonaismää-
rää Suomessa on lähennellyt 4 000:ta toimijaa joista luomuelintarviketoimijoita on noin
400 (taulukko 1). Toimijoiden määrä on pysynyt suhteellisen vakaana viime aikoihin
asti. Eviran vuoden 2009 luomuraportin mukaan kahtena viime vuonna on tapahtunut
selvä muutos valvontaan liittyneiden ja valvonnasta poistuneiden toimijoiden koko-
naismäärissä. Vuoteen 2006 asti yhtä valvontaan liittyntä toimijaa kohden valvon-
nasta poistui vuodessa noin kaksi toimijaa. Vuodesta 2008 lähtien suhdeluku on ollut
sama, mutta yhtä valvonnasta poistunutta toimijaa kohden valvontaan liittyi kaksi uut-
ta toimijaa. Toimijoiden määrä luomuvalvonnassa kasvoi eri sektoreilla 6 - 7 %:a
vuonna 2009. (Evira 2009.)

**TAULUKKO 1 Tarkastettavien luomutoimijoiden määrät Suomessa vuosina
2007 – 2009** (Lähde: Eviran valvontaraportti 2009)

Luomutoimijat (kpl)	2007	2008	2009
<i>Luomumaatiloja</i>	3757	3679	3831
maatiloista luomueläinti- loja	483	511	548
uusia maatiloja valvon- nassa	112	121	250
<i>Luomuelintarviketoimijat</i>	381	401	418
uusia elintarviketoimijoi- ta valvonnassa	27	53	48
<i>Luomurehutoimijat</i>	12	16	19
uusia rehutoimijoita valvonnassa	-	4	4
<i>Luomusiemenpakkaamot</i>			29*
Yhteensä	3831	3758	3902

*Siirretty yksikön valvontaan vuonna 2009

Luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valvontaan kuuluvien toimijoiden määrä on usean vuoden kestäneen laskun jälkeen tasaantunut.

2.4 Suomen luomumarkkinat

Suomen ongelmaksi luomukentällä on nähty pienet markkinat, ketjuuntunut kauppa ja ammattikeittiösektori, hyvä kotimaisen ruuan maine, pirstoutunut luomukenttä ja pienet resurssit. Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä on laatinut Suomen luomustrategian vuosille 2007 – 2015 (Maa- ja metsätalousministeriö 2000). Siinä suomalaisen luomumarkkinoiden kehittämisen visioksi on asetettu, että Suomi on vuonna 2015 Euroopan kärkimaita luomutuotannossa ja kulutuksessa. Strategisiksi tavoitteiksi on kirjattu:

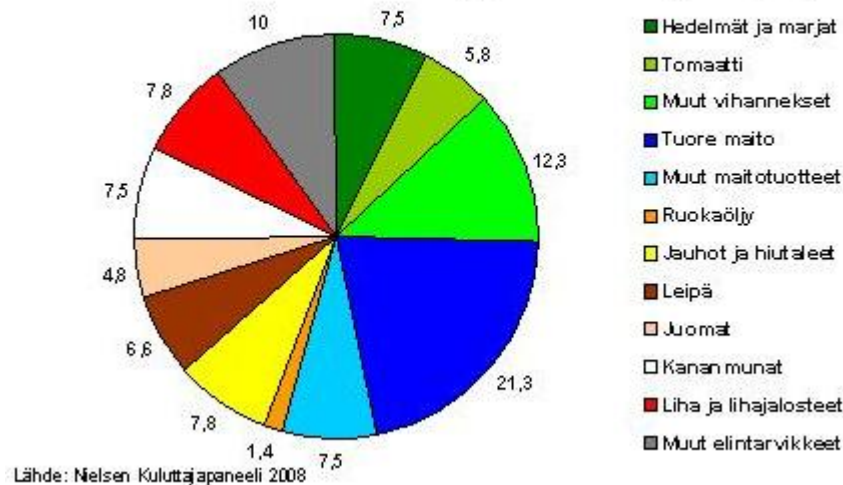
- ✚ Kotimaan vähittäiskaupan myynnissä luomuruuan osuus on 6 %:a.
- ✚ Kaikissa julkisen sektorin ammattikeittiöissä käytetään luomutuotteita.
- ✚ Yksityisellä sektorilla luomua käyttävien keittiöiden määrä kasvaa 15 %:a vuosittain

Lisäksi yhtenä tavoitteena mainitaan luomuosuuden kasvattaminen vientielintarvikkeissa siten, että luomun osuus nousisi kaikesta elintarvikkeistä 10 %:iin.

Rahtolan (2010) maa- ja metsätalousministeriölle tekemän selvitysraportin ”Luomutietohanke” mukaan tällä hetkellä Suomessa on vähän yli 7 %:a peltoalasta luomutuotannossa, mutta vähittäiskaupan myynnistä vain 1 % on luomua. Tanskassa, joka on yksi Euroopan johtavista luomumaista, peltoala luomussa on myös noin 7 %:a mutta myös vähittäiskauppamyynni on 7 %:n luokkaa.

Suomen kotitalouksista aktiivisia luomutuotteiden käyttäjiä on Nielsenin Kuluttajapaneelin mukaan noin 5 %:a ja heidän ostonsa kattavat 52 %:a kaikesta luomumyynnistä. Eniten ostettu tuoteryhmä luomuna vuonna 2008 oli maito 21,3 %:n osuudella luomutuotteiden kokonaisymyynnistä (kuva 1). Myös hedelmien ja vihannesten yhteenlaskettu osuus nousee yli 20 %:iin. Yksittäisistä tuotteista suurin osuus on luomukananmunilla.

Eri tuotteiden ja tuoteryhmien osuus (%) luomutuotteiden kokonaismyynnistä 2008 (74 milj. €)



KUVA 1 Luomutuotteiden osuus kokonaismyynnistä vuonna 2008 (Lähde: Nielsen Kuluttajapaneeli 2008)

Valitettavan paljon kuitenkin vielä luonnonmukaisesti tuotetuista raaka-aineista myydään tavanomaisina tai käytetään tavanomaisten tuotteiden jatkojalostuksessa.

2.5 Maailman luomumarkkinat

Maailmanlaajuisesti luomumyynti saavutti vuonna 2008 uuden tason rikkomalla 50 miljoonan US\$ rajan. Vuonna 2002 vastaava luku oli 23 miljoonaa US\$. Luomumarkkinat ovat tuplaantuneet vajaassa vuosikymmenessä. Luomuviljelyyn käytettiin noin 35 miljoonaa hehtaaria, joka on noin 0,8 %:a maailman kaikesta viljelypinta-alasta. Suurin luomuviljelyala on Oceaaniassa (n. 12 milj.ha) ja toiseksi suurin viljelypinta-ala on Euroopassa (n. 9 milj.ha). (Willer ym. 2010.)

Euroopan luomumyynti oli maailman laajin (26 milj. US\$) vuonna 2008. Suurimmat markkinat ovat Saksassa, Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Italiassa. Kuitenkin tanskalaiset ovat maailman johtavia luomuelintarvikkeiden ostajia 7 %:n osuudella vähittäiskauppaostoistaan. Kokonaisuudessa maailman luomumarkkinat ovat jakautuneet siten, että Euroopassa ja USA:ssa on suuret markkinat tuotteille ja muualla maailmassa tois-taiseksi lähinnä tuotetaan raaka-aineita luomutuotteiden valmistajille. Luomuelintarvikkeiden kysyntä kasvaa kuitenkin nopeasti suurten kauppaketjujen, kuten Wal-Mart, lähdettyä aktiivisesti tekemään luomukauppaa ja tuomalla myös luomutuotteita kauppan omien tuotemerkkien tuotteisiin. (Willer ym. 2010.)

3 LUOMULAINSÄÄDÄNTÖ JA VALVONTA

Nykyisen Euroopan Unionin alueella voimassa olevan rehuja ja elintarvikkeita koskevan lainsäädännön taustalla on 2000-luvun alussa Euroopassa olleet useat vakavat ruokakriisit kuten BSE ja dioksiini. Euroopan komissio (2000) julkaisi ”White Paper”-nimisen asiakirjan, jossa esiteltiin suunnitelmat uudelle ennakoivalle ruokapolitiikalle, jonka tavoitteena oli nykyaikaistaa lainsäädäntö yhtenäiseksi ja läpinäkyväksi. Siinä esiteltiin käsite ”Farm to Fork” joka Suomessa lanseerattiin muodossa Pellolta – Pöytään. Sillä halutaan kuvata valvontaa ruokatuotannon koko ketjussa.

Yleiset tavoitteet ja vaatimukset kaikelle elintarvikkeiden ja rehujen, niin tavanomaisesti kuin luonnonmukaisestikin tuotetuille, on asetettu yleisessä elintarvikevalvonta-asetuksessa (EY) N:o 178/2002. Lain tehtävänä on suojella kuluttajien terveyttä ja estää harhaanjohtavuus. Siinä määritellään yleisesti jäsenvaltioiden velvollisuus pitää järjestelmällistä tarkastusjärjestelmää, joka käsittää elintarvikeketjun kaikki vaiheet.

3.1 Euroopan neuvoston valvonta-asetus

Euroopan unionin alueella kaikkea virallista valvontaa, mikä kohdistuu rehu- ja elintarvikesäädäntöön tai eläinten terveyteen ja hyvinvointiin, niin tavanomaisesti kuin luonnonmukaisestikin tuotettuun, säädellään neuvoston asetuksella (EY) N:o 882/2004 (jatkossa valvonta-asetus tai 882/2004). Valvonta-asetuksessa määritellään yksityiskohtaisesti se, kuinka jäsenvaltioiden tulee järjestää elintarvikeketjun virallinen valvonta.

Valvonta-asetuksella muun muassa luodaan perusta ja määritellään reunaehdot kaikelle valvonnan laadulle tavoitteena vaikuttava valvonta. Lisäksi asetus velvoittaa muun muassa, että kaiken virallisen valvonnan tulee perustua dokumentoituun riskiperusteiseen tarkastustoimintaan, ja valvonnan järjestämiseksi tulee olla käytettävissä riittävästi pätevää ja kokenutta henkilökuntaa. Valvonta-asetus velvoittaa, että näiden erilaisten vaatimusten ja haasteiden täyttämiseksi tulee viranomaisen järjestää toimintansa riskiperusteiseksi (risk based assessment) ja läpinäkyväksi (transparency).

Eviran yleisessä valvontastrategiassa vuosille 2007 - 2013 on strategisiksi tavoitteiksi asetettu seuraavat tavoitteet, jotka koskevat kaikkea Eviran tekemää valvontaa:

1. valvonta on vaikuttavaa
2. valvonta on tehokasta
3. valvonta on yhtenäistä
4. valvonta on kohdistettu riskiperusteisesti

Elintarvikevalvonnan osalta riskiperusteisuutta on ohjeistettu Valtakunnallisessa elintarvikevalvontaohjelmassa (EVO). Siinä lähtökohdaksi on otettu, että valvontaa tehdään säännöllisesti, riskiperusteisesti ja tarkoituksenmukaisella frekvenssillä (EVO 2007). EVO:n ohjeistuksessa oleva lause ”*Valvontaa tehdään ottaen huomioon identifioidut riskit, aikaisempien tarkastusten tulokset, omavalvonnan luotettavuus ja aiemmin annetut seuraamukset*” soveltuu suoraan myös luomuvalvontaan kun vaihdetaan sanan omavalvonnan tilalle sana luomusuunnitelman.

Valvonnan riskiperusteisuutta ja sille perustuvaa valvonnan vaikuttavuutta käsitellään tarkemmin luvussa 5.

3.2 Euroopan Unionin luomulainsäädäntö

Euroopan unionissa on yhteinen lainsäädäntö, jolla säädetään luonnonmukaista maataloustuotantoa ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden tuotantosääntöjä, merkintöjä ja valvontaa sekä tuontia Euroopan ulkopuolelta unionin alueelle. Luomutuotantoa koskeva keskeinen lainsäädäntö on Euroopan neuvoston asetuksessa (EY) N:o 834/2007 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä ja sen perusteella annetussa toimeenpanoasetuksessa komission asetus (EY) N:o 889/2008 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta. Tässä lainsäädännössä on vähimmäisvaatimukset valvontajärjestelmästä ja tuotantoehdoista.

Rajala (2010) määrittelee Luomutietopankin Internet-sivuilla yhdeksi luomulainsäädännön pääkohdaksi riskianalyysiin pohjautuvan valvonnan tehostamisen ja valvonta-

järjestelmän parantamisen saattamalla se kaikkiin elintarvikkeisiin ja rehuihin sovellettavan EU:n virallisen valvontajärjestelmän mukaiseksi ja luonnonmukaisessa tuotannossa käytettyjen erityisten tarkastusten säilyttämisen. (Rajala 2010)

3.3 Kansallinen lainsäädäntö

Suomessa on kansallisesti säädetty tarkemmin luomulainsäädännön täytäntöönpanosta maa- ja metsätalousministeriön asetuksella luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisten tuotteiden merkinnöistä ja valvonnasta (846/2008). Asetuksen 17 §:ssä määritellään luonnonmukaisten elintarvikkeiden valvonnasta poikkeuksineen. Siinä valvonnan ohjaus ja suunnittelu sekä valvonta määritellään Eviran tehtäväksi. Valvonnassa Evira voi käyttää apunaan valtuutettuja tarkastajia. Samassa pykälässä määritellään myös, millaisten toimijoiden ja millaisen toiminnan tulee kuulua valvontaan. Evira valvoo luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valmistajia, valmistuttajia, valmistusta, varastojia, varastointia, tukkukauppoja ja tukkukauppaa. (MMM asetus 846/2008.)

MMM 846/2008 pykälässä 28 määritellään, että valvontaviranomaisen on tehtävä tai toimeenpantava valvontajärjestelmään kuuluvalle toimijalle tuotantotarkastus vähintään kerran kalenterivuoden aikana, lukuun ottamatta niitä toimijoita, jotka harjoittavat ainoastaan valmiiksi pakattujen tuotteiden varastointia tai tukkukauppaa. Valmiiksi pakattujen tuotteiden varastointia tai tukkukauppaa koskeva valvonta kohdennetaan riskinarvioinnin perusteella ja valvontaan voidaan käyttää yrityksen omaa valvontaa eli luomusuunnitelmaa ja siihen perustuvia raporteja. (MMM asetus 846/2008.)

3.4 Käytännön luomuvalvonta Suomessa

Suomessa luonnonmukaisen tuotannon valvonta on järjestetty viranomaistoimintana. Luomualkutuotannon valvonnan toimeenpanon tekee Elinkeino- liikenne- ja ympäristö (ELY) –keskukset käyttäen apunaan valtuutettuja tarkastajia. Elintarvikkeiden valvontajärjestelmän osalta tarkastukset tekee Elintarviketurvallisuusvirasto tai sen valtuuttama tarkastaja (MMM 846/2008 § 29). Valtuutetut tarkastajat, joilta tarkastuspalvelut ostetaan, ovat pääasiassa freelancer-tarkastajia. He tekevät tarkastukset virkavastuulla.

Ennen vuotta 2009 Eviran kolme tarkastajaa teki pääosan kaikista luomuelintarvike-tarkastuksista. Valtuutetut tarkastajat tekivät tarkastuksia lähinnä apuna valvonnallisesti yksinkertaisissa kohteissa. Tällaisia kohteita ovat toimijat, joiden tuotteissa ei ole monimutkaista reseptiikkaa tai kaikki käsiteltävät tuotteet ovat valmiiksi pakattuja. Lisäksi kohteen tuli sijaita maantieteellisesti sopivalla etäisyydellä valtuutetusta tarkastajasta. (Valvontasuunnitelma 2010)

Evira on myöntänyt oikeudet eli antanut valtuutuksen luomuelintarvikkeiden tarkastamiseen 15 valtuutetulle tarkastajalle. Osalla näistä tarkastajista on valtuutus myös alkutuotannon luomutarkastuksiin. Maa- ja metsätalousministeriön asetus 846/2008 velvoittaa Eviralle koulutusvastuun valtuutettujen tarkastajien luomuosaamisen koulutuksesta. Koulutuksella varmennetaan tarkastajien lainsäädännön osaaminen sekä kehitetään tarkastusten laatua erillisillä kirjallisilla tarkastajan ohjeilla (MMM asetus 846/2008).

Vuonna 2009 vuosittaisista luomuelintarvikkeiden tuotantotarkastuksista toimeksiannettiin noin 90 prosenttia valtuutetuille tarkastajille. Pääsääntöisesti Eviran omat tarkastajat ovat tehneet uusien valvontaan liittyvien toimijoiden rekisteröintiin liittyvät alkutarkastukset ja sen verran tuotantotarkastuksia, että saadaan ylläpidettyä tarkastuksiin liittyvä osaaminen (Valvontasuunnitelma 2010). Alkutarkastus on lainsäädännön velvoittama tarkastus, joka tehdään toimijan luona ennen toimijan merkitsemistä luomuvalvonnan rekisteriin. Alkutarkastuksella käydään läpi toimijan luomusuunnitelma, jolla toimija osoittaa miten aikoo toiminnassaan toteuttaa tuotantosääntöjen asettamat velvoitteet sekä tuleva toiminta.

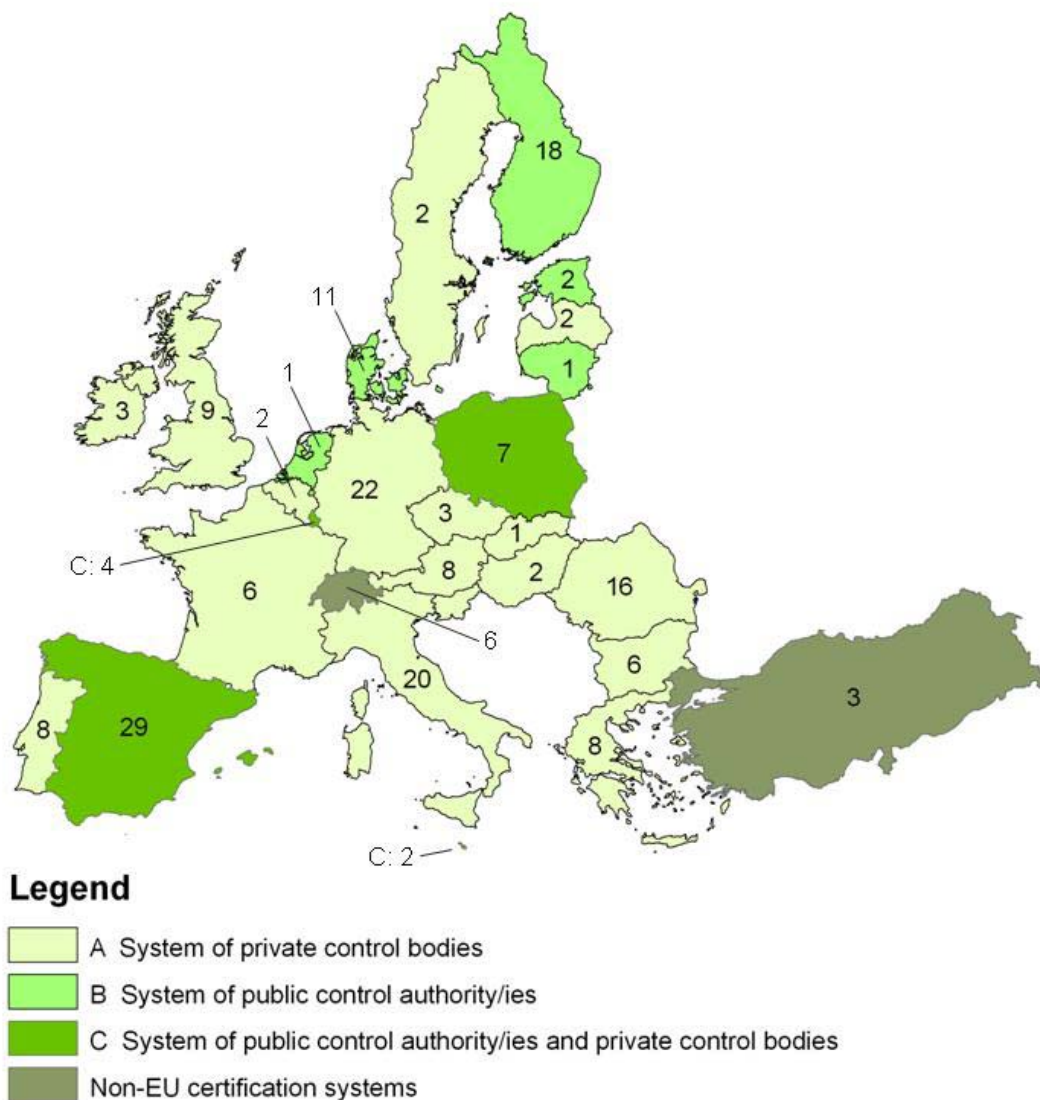
3.5 Luomuelintarvikevalvonta Euroopassa

Pöytäniemi (2005) kuvaa suomalaista luomutuotteiden viranomaisvalvontaa eurooppalaisittain ja kansainvälisesti poikkeukselliseksi järjestelmäksi. Useimmissa maissa valvonnan tekevät yksityiset akkreditoituneet valvontaorganisaatiot.

3.5.1 Euroopan luomuvalvontajärjestelmät

Euroopan komission tutkimusprojekti CERTCOST:n raportissa ”Economy Concepts of Organic Certification” todetaan, että Euroopassa luomuelintarvikevalvonta on järjestetty kolmella eri tavalla (kuva 2) (Zorn ym. 2009). Valvonta on valtiollista kuten

Suomessa ainoastaan muutamassa muussa maassa. Useimmissa maissa Euroopassa valvonta on järjestetty yksityisten tarkastuslaitosten avulla.



KUVA 2 Luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmät Euroopan eri maissa (Lähde: Zorn 2009 CERTCOST)

Lainsäädännöllisesti tämä on mahdollista, sillä komission asetuksessa (EY) N:o 834/2007 määritellään ”toimivaltainen viranomainen” joka tarkoittaa jäsenvaltion keskusviranomaista, jolla on toimivalta järjestää virallinen valvonta luonnonmukaisen tuotannon alalla ((EY) N:o 834/2007). Suomessa tällainen toimivaltainen viranomainen on maa- ja metsätalousministeriö.

Samassa komission asetuksessa määritellään ”tarkastusviranomainen” siten, että sillä tarkoitetaan jäsenvaltion julkista hallinto-organisaatiota, jolle toimivaltainen viranomainen on kokonaan tai osittain siirtänyt sille kuuluvan toimivallan tarkastusten tekemiseen ja sertifikaattien myöntämiseen luonnonmukaisen tuotannon alalla ((EY) N:o 834/2007). Suomessa tällaisia viranomaisia ovat Evira, ELY -keskukset ja Valvira (MMM 846/2008).

Lisäksi komission asetus tuntee myös ”tarkastuslaitoksen” (Control body), jolla tarkoitetaan riippumatonta yksityistä kolmatta osapuolta, joka tekee tarkastuksia ja myöntää sertifikaatteja luonnonmukaisen tuotannon alalla tämän asetuksen säännösten mukaisesti; tarvittaessa täksi laitokseksi katsotaan myös vastaava kolmannen maan laitos tai vastaava kolmannessa maassa toimiva laitos ((EY) N:o 834/2007).

3.5.2 Tarkastuslaitosten tarkastustoiminta ja sertifikaatit

Kuten edellä todettiin, Euroopassa toimii useimmissa maissa tarkastuslaitokset, jotka järjestävät luomutoimijoiden valvonnan. Tarkastuslaitosten toimintaa ohjaa lainsäädännön lisäksi vahvasti laatuun liittyvät standardit. Tarkastuslaitosten sertifikaattien sisällöt vaihtelevat. Useimmilla tarkastuslaitoksilla on omat vaatimukset, jotka toimijan tulee täyttää saadakseen juuri sen laitoksen sertifikaatin. Nämä tarkastuslaitosten omat sertifikaattivaatimukset ovat aina korkeampia kuin lainsäädännön asettama vähimmäistaso (Soil Association 2010). Suomessa valvonnassa olevan toimijan velvoitteena on ainoastaan lainsäädännön edellyttämän vähimmäistason täyttäminen.

Ruotsissa on Livsmedelsverketin mukaan neljä tarkastuslaitosta, jotka voivat myöntää tuotteelle ruotsalaisten yleisimmän Suomessakin tunnetun KRAV-sertifioinnin (Livsmedelsverket 2010). Euroopassa tällaisia tarkastuslaitoksia ovat muun muassa Soil Association Englannissa ja Ecocert Ranskassa, jotka huolehtivat vuosittaisista tarkastuksista (EU 2010). Useimmat näistä tarkastuslaitokset voivat antaa myös muita kuin Euroopan Unionin lainsäädännön mukaisia luomusertifikaatteja. Esimerkiksi Ecocert myöntää myös USA:n markkinoille hyväksyttävän ”National Organic Program” (NOP)-sertifikaatin (Ecocert 2010).

Suomessa ei toistaiseksi lainsäädäntö mahdollista tarkastuslaitoksia, koska tarkastustehtäviä ei ole siirretty viranomaisilta. Suomessa on kuitenkin joillakin, lähinnä vien-

tiin suuntautuneilla toimijoilla, hankittuna lisäksi myös tällaisen tarkastuslaitoksen (esimerkiksi Soil Association) myöntämä sertifiointi. Vientiyritykset voivat tarvita vientimaan luomumerkin käyttöoikeiden päästäkseen kyseisen maan markkinoille (Pöytäniemi 2005). Silloin heidän tuotteensa pitää täyttää kyseisen sertifikaatin vaatimukset.

Neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007 edellyttää tarkastuslaitoksia järjestämään tarkastustoimintansa standardin ISO Guide 65 ”General requirements for bodies operating product certification systems” pohjalta omalla laatujärjestelmällään ((EY) N:o 834/2007). Tarkastukset tehdään enemmän auditointien tapaan ja niistä annetaan tuotteelle sertifikaatti todistukseksi (ISO Guide 65:1996). Tarkastuksilla havaituista puutteista toimijalle mahdollisesti tulevat sanktiot, kuten markkinointikiellot, voi antaa ainoastaan viranomaisen valvonta-asetuksen 882/2004 mukaisesti ((EY) N:o 882/2004).

3.5.3 Eroavuuksia tarkastuslaitosten ja Eviran toiminnassa

Luomulainsäädännössä tarkastuslaitosten veloitetaan olemaan akkreditoituja ((EY) N:o 834/2007). Keskeinen standardi, jota tarkastuslaitosten tulee noudattaa, on eurooppalainen standardi EN 45011:1998 ”General requirements for bodies operating product certifications systems (ISO/IEC Guide 65:1996)”, joka on siis yhdenpitävä suluissa mainitun standardin kanssa ((EY) N:o 834/2007). Standardi EN 45011:1998 on vahvistettu suomalaisiksi kansalliseksi standardiksi. Tässä standardissa on esitetty tuotteita sertifioiden elimien yleiset vaatimukset.

Verrattaessa luomutuotannon lainsäädännön asettamia vaatimuksia viranomaistoiminnalle ja standardissa olevia vaatimuksia, ei perusasioissa ole juurikaan eroja. Esimerkiksi standardin luvussa 4.2 alakohdassa j) veloitetaan sertifiointielin pitämään palveluksessaan riittävä määrä henkilöstöä, jolla on tarvittava koulutus, perehdytys, tekninen tieto ja kokemus toteuttaakseen sertifiointitoimintoja työn laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla (ISO/IEC Guide 65:1996).

Keskeiset erot löytyvät tuotevalvonnasta ja päätöksenteon eroista sekä siitä, että tarkastuslaitokset veloitetaan ylläpitämään laatujärjestelmää todistuksena kyvystään tehdä tuotesertifiointia. Tarkastuslaitosten valvonta ja sertifiointi perustuu vahvasti

näytteenottoon ja testaukseen, kun taas esimerkiksi Evirassa ei erityisesti ole otettu tuotenäytteitä tuotteen luomuisuuden varmistamiseksi tai selvittämiseksi. Eviran luomunäytteenotto on sisällynyt kansalliseen pestisidionjelmaan (Valvontasuunnitelma 2010).

Standardi velvoittaa, että toimijaa koskevaa päätöstä ei saa tehdä sama henkilö, joka on tehnyt tarkastuksen (luku 4.2 alakohta f) (ISO/IEC Guide 65:1996). Suomessa perinteisesti elintarvikkeiden viranomaisvalvonnassa valvova virkamies on tehnyt sekä tarkastuksen että toimijaan kohdentuvan päätöksen. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta päätöksenteko on luomuvalvonnassa viranomaisilla (Evira ja ELY-keskukset) ja tarkastukset tekee valtuutetut tarkastajat, jolloin standardin velvoite täyttyy.

Yksityinen tarkastuslaitos sertifioi yksittäisiä tuotteita, kun taas Evirassa ja ELY-keskuksissa valvonta kohdentuu toimintaan ja sen säädöstenmukaisuuteen. Suomessa jos toiminta täyttää säädökset, toimija saa oikeuden käyttää kaikissa luomutuotteissaan luomuviittauksia. Neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007 edellyttää, että missä tahansa EU-maassa valvottu ja hyväksytty luomutuote voidaan markkinoida luomutuotteena toisessa EU-maassa. Tämä pätee silloinkin, kun maiden välillä on standardieroja.

Toimijan kannalta selkeä ero on siinä, että standardin mukaan tarkastuslaitos ei saa neuvoa toimijaa sertifikaatin myöntämisen esteenä olevassa asiassa, kun taas hallintolain § 8 edellyttää, että viranomainen neuvoo toimijaa häntä koskevassa asiassa. (Hallintolaki 434/2003.)

3.6 Luomumerkit ja niiden käyttö

Jotta tuotteen voi merkitä luomumerkinnöin, tulee tuotteen tuotanto luomumenetelmin varmentaa. Tähän varmennukseen käytetään vuosittaisia tarkastuksia toimijan luona. EU:n luomulainsäädäntö määrittelee ne vähimmäisvaatimukset, jotka toiminnan pitää täyttää voidakseen merkitä tuotteensa luomumerkinnöin ((EY) N:o 834/2007). Näiden merkintöjen tekemisen lisäksi tuotteissa voidaan käyttää erilaisia muita merkkejä ja logoja, joilla kuluttajille pyritään helpottamaan tuotteiden valintaa. Pöytäniemi (2005) perustelee logojen käyttöä sillä, että toimijat kokevat etenkin Euroopan kilpailuilla markkinoilla, että näillä merkeillä he saavat tuotteilleen näkyvyyttä ja lisäarvoa.

Kuvassa 3 on vasemmalla ylhäällä EU:n luomulogo, ns. tähkämerkki, jonka saamiseen siis riittää, että tuote täyttää EU:n lainsäädännön vaatimukset. Tämän lisäksi Euroopassa on useita erilaisia luomumerkkejä, jotka omistaa yksityinen omistaja. Kuvassa 3 näitä ovat kaikki muut, paitsi Suomen ns. Aurinkomerkki, jonka käyttöoikeudet omistaa maa- ja metsätalousministeriö ja AB –merkki tähkämerkin ja Aurinkomerkin välissä. Sen omistaa Ranskan maatalousministeriö ja Pöytäniemen (2005) mukaan se on jo vuodelta 1985. Virallisesti akkreditoituja tarkastuslaitoksia Ranskassa on kuusi, joista Ecocert on merkittävin (EU 2010). Pöytäniemi (2005) kuvaa kotimaisen Aurinkomerkin standardia periaatteessa saman "tasoiseksi" kuin EU:n luomumerkkiä (tähkämerkki). Aurinkomerkki kertoo kuluttajalle, että kyseinen tuote on suomalaisen viranomaisen valvoma luomutuote. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tuote olisi välttämättä kotimainen.



KUVA 3 Euroopassa käytössä olevia erilaisia luomumerkkejä
(Lähde: mentheforet.blogspot 2008)

Usein näiden merkkien käyttöoikeiden saamisen ehtona on merkin taustalla olevien vaatimusten täyttäminen. Merkin omat vaatimukset ovat aina lisänä tai tiukempia kuin lainsäädännön asettamat minimivaatimukset. Pöytäniemen (2005) mukaan ehkä kiistellyin lisäaine tässä yhteydessä on lihajalosteissa käytetty nitraatti, jonka käyttö on esimerkiksi Suomessa luomutuotteista komission asetuksen (EY) N:o 889/2008 mukaisesti sallittu, mutta useimmissa muissa EU-maissa kielletty. Pöytäniemi (2005) ottaa esimerkiksi ruotsalaisen KRAV-merkin, joka ei salli nitriitin käyttöä lihavalmistuksessa, kuten joulukinkkuissa.

Suomessa Luomuliiton hallinnoiman Leppäkerttu –merkin käyttö edellyttää alkutuotteen olevan kokonaan kotimaista alkuperää ja jalosteen 75 prosenttisesti Suomessa tuotettua luomua. (Lounasheimo, 2009.) Luomuliitto on Rahtolan (2010) mukaan aikeissa päivittää ja muuttaa Leppäkerttu-merkin käyttöehtoja.

Euroopan Unionin alueella on 1.7.2010 alkaen pakollista käyttää kaikissa valmiiksi pakatuissa tuotteissa uutta logoa, ns. EU-lehti (kuva 4) ((EY) N:o 271/2010). Se tulee korvaamaan aiemmin käytetyn EU:n tähtälogon, jonka käyttö oli vapaaehtoista. Tällä yhtenäisellä logon käytöllä halutaan helpottaa kuluttajaa löytämään luomutuotteet kaupan valikoimista ja siten edistää luomun menekkiä. (Euroopan komissio 2010.)



KUVA 4 EU:n luomulogo (Lähde: EU:n komissio 2010)

4 LUOMUVALVONNASTA AIHEUTUVAT KUSTANNUKSET TOIMIJALLE

Luomujärjestelmä on vapaaehtoinen valvontajärjestelmä, jonka ylläpito rahoitetaan toimijoilta kerätyillä valvontamaksuilla. Suomessa kustannukset muodostuvat kiinteästä perusmaksusta ja aikaperusteisesta tai pinta-alaperusteisesta tarkastusmaksusta (MMM asetus 638/2010). Suomessa toimijan vuosittain maksamat tarkastuskustannukset jäävät alle 1000 euroon, useimmiten reilusti alle 500 euroon. Rahtolan (2010) mukaan Suomen nykyistä valvontajärjestelmää voidaan pitää erittäin kustannusystävällisenä toimijoille.

Euroopassa luomuvalvonnan erilaisesta rakenteesta johtuen luomuvalvonnasta syntyvät kustannukset toimijoille ovat moninkertaiset verrattuna Suomeen. Kaikkialla maailmassa toimijat kuitenkin ovat sitä mieltä, että luomukustannukset ovat liian korkeita. Rundgrenin (2009) mukaan tarkastuslaitosten vuosittaiset tarkastuskustannukset eurooppalaiselle sertifikaatille vaihtelivat vuonna 2008 suuresti 929 eurosta aina 85 000 euroon/toimija.

Rundgren (2009) teki kustannuksista kyselyn vuonna 2008 ja totesi, että kustannusten vertailu on hankalaa erilaisten veloituserusteiden takia. Hintaan vaikuttaa myös se, minkä standardin perusteella sertifikaatti myönnetään. Esimerkiksi USA:n vientiin kelpaava NOP-sertifikaatti maksoi italialaisessa tarkastuslaitoksessa 12 000 euroa. Saman laitoksen eurooppalainen sertifikaatti (EU 834/2007 mukainen) maksoi 33 000 euroa. (Rundgren 2009.)

Mielenkiintoisena yksityiskohtana Rundgren (2009) tuo esiin, että tarkastuslaitoksilla voi olla käytössään myös ”penalty fees” erilaisille rikkomuksille. Esimerkkinä amerikkalaisen International Organic Accreditation Service (IOAS) tarkastuslaitoksen ISO 65 perusteisen valvonnan 500 \$ maksu rikkomuksesta, jonka korjaava toimenpide käydään tarkastamassa toimijan luona. Maksu sisältää uusintatarkastuksen kulut. (IOAS 2010.)

5 RISKIPERUSTEET JA RISKIENHALLINTA LUOMUELINTARVIKKEIDEN VALVONNASSA

Riskinarviointi ja riskienhallinta ovat aloja, joiden kehitys on ollut 1970-luvulta lähtien voimakasta (Flink ym. 2007, 20). Eri toimialoilla ja eri ihmiset tarkoittavat ”riskillä” erilaisia asioita kuten rahoitusmaailmassa, sotilaskäytössä, ympäristönsuojelussa tai terveydenhoidossa. Käyn seuraavassa läpi lyhyesti joitakin yleisiä riskiperusteita ja riskinarviointimenetelmiä joita minusta voidaan soveltaa arvioitaessa tai luotaessa luomuelintarvikevalvonnan riskinarviointia.

5.1 Näkökulmia riskiin ja riskinarviointiin

Suominen (2003, 13) jakaa riskit kahteen luokkaan; liikeriskeihin ja vahinkoriskeihin. Nämä eivät Suomisen mukaan ole erillisiä, vaan ne riippuvat toisistaan. Liikeriski liittyy yrittäjän osaamiseen, työkykyyn, jaksamiseen ja kykyyn tehdä oikeita päätöksiä. Vahinkoriskeillä on vain negatiivisia seurauksia ja toteutuessaan aiheuttavat toimijan toiminnalle haittaa. Joitakin vahinkoriskejä voidaan turvata esimerkiksi vakuuttamalla. Luomutoiminnassa tulee ottaa huomioon, että sitä vahinkoa, mikä yritykselle aiheutuu kuluttajan luottamuksen menetyksestä, ei voi vakuuttaa.

Riskit voidaan jakaa myös sisäisiin ja ulkoisiin riskeihin. Sisäisillä riskeillä Flink ym. (2007, 30) tarkoittaa yrityksen omasta toiminnasta lähtöisin olevia riskejä ja ulkoisilla riskeillä tarkoitetaan yrityksen ulkopuolisista tekijöistä lähtöisin olevia riskejä. Sisäisiä riskejä voidaan pyrkiä hallinnoimaan erilaisilla toimintaohjeilla, toimintamalleilla ja hallintajärjestelmillä.

Derby ym. (1981, 217-224) lähestyy asiaa hyväksyttävän riskin (acceptable risk) kautta. He määrittelevät hyväksyttävän riskin siten, että se on yhdistelmä parhaista saatavilla olevista vaihtoehdoista, joiden toivotaan olevan saatavilla. Parhaana yhdistelmänä pidetään kustannuksista ja turvallisuudesta muodostuvaa hyväksyttävää yhdistelmää. Derbyn ym. mukaan nollariskiä ei ole tai sitä ei voida pitää vaihtoehtona.

Numeerinen riskinarviointi on paljon käytetty erilaisissa elintarvikkeisiin liittyvissä riskinarvioinneissa. Cox (2009, 940-948) kyseenalaistaa numeeriseen arviointiin perustuvat riskinarviot. Ongelma numeerisessa arvioinnissa on Coxin mukaan siinä, että saadaan valittua ne oikeat (merkittävät) keskeiset tekijät, joilla lasketaan riskin suuruutta. Lisäksi eri tekijöiden keskinäistä korrelaatiota on vaikea arvioida. Coxin mukaan yhtä hyviä arvioita voidaan saada satunnaislukugeneraattoria käyttämällä kuin käyttämällä numeerista riskinarviota. Sillä saada kyllä yksinkertainen tulos, mutta se on väärä tulos. Etenkin Cox arvostelee sitä, että nykyään usein numeerisen riskinarvioinnin (risk priority scoring systems) vaatimus liitetään säädöksiin ja standardeihin.

Ihminen pyrkii luonnostaan tehdessään päätöksiä kiinnittämään ne joihinkin vertailukohtiin tai ankkureihin. Flink ym (2007, 67) kuvaa sitä, miten inhimilliset tekijät vaikuttavat riskinarviointiin. Esimerkkinä Flink kertoo numeroihin liittyvän ankkuroinnin: Koehenkilöiltä kysyttiin heidän puhelinnumerosa kolme viimeistä numeroa (tässä XYZ). Kokeen johtaja sanoi: ”Aion lisätä antamaasi puhelinnumeroon luvun 400.” Sen jälkeen koehenkilöiltä kysyttiin ensin, voittiinko Hunni Attila Euroopassa ennen vai jälkeen (XYZ+400) luvulla? Tämän jälkeen koehenkilöiltä kysyttiin tarkkaa vuosilukua, jolloin Attila voittiin (vuonna 451). Koehenkilöiden vastaukset vuosiluvusta olivat sitä suurempia mitä suurempi oli puhelinnumeroon perustuva vertailuluku (XYZ+400).

5.2 Riskinarviointia Evirassa

Valvonta-asetus velvoittaa järjestämään valvonnan riskiperusteisesti. Tuomisen (2010) mukaan riskiperusteisuus voidaan määritellä toimenpiteiden kohdentamiseksi ja mitoittamiseksi riskinarvioinnin avulla siten, että saavutetaan hyväksytty tavoite. Termiä ”riskiperustainen” ”risk-based” ei ole tarkkaan määritelty ja termiä käytetään usein kaikessa mikä liittyy riskiin Tuomisen (2008) väitöstutkimuksen mukaan.

Evirassa riskianalyysi kuvataan kolmiosaiseksi prosessiksi, joka käsittää riskinarvioinnin, riskinhallinnan ja riskiviestintän (kuva 5). Tämä malli tulee EU:n elintarvike-turvallisuutta koskevasta politiikasta, jossa riskianalyysin on pohjaututtava kolmeen osatekijään: riskinarviointiin (tieteellinen lausunto ja tietojen analysointi), riskinhallintaan (lainsäädäntö ja valvonta) sekä riskiviestintään (Euroopan komissio 2000).



KUVA 5 Riskianalyysin prosessi (Lähde: Evira)

Riskinarviointi on Evirassa tieteellinen prosessi, joka sisältää vaaran tunnistamisen, vaaran kuvaamisen, altistuksen arvioinnin ja riskin kuvaamisen. Riskinarviointi on tieteellinen lausunto ja tieteellistä tietojen analysointia. Riskinarvioinnin tulos voi kvalitatiivinen tai kvantitatiivinen. Kvalitatiivinen tulos on sanallinen ja kvantitatiivinen on numeerinen. Riskinarvioinnin tehtävänä Evirassa on omalta osaltaan tukea viranomaisia riskinhallintapäätösten tekemisessä. Riskinarvioinnin tulee olla riippumatonta ja erillään riskinhallinnasta. (Evira Riskianalyysi.)

Riskinhallinnalla kuvataan Evirassa sitä toimenpidevaihtoehtojen vertaamista ja valintaa, jossa huomioidaan sekä riskinarvioinnin että valvonnan tulokset ja määräysten mukaiset valvontatoimenpiteet. Riskinhallinnassa valitaan ja sovelletaan keinoja, joilla riskejä vähennetään ja valvontaa suunnataan riskiperusteisesti. Riskinhallinnan osana käytetään menetelmää, jossa luodaan toimintaperiaatteet riskinarvioinnissa tehtävää päätöksentekoa varten. (Evira Riskianalyysi.)

Riskiviestintä on Evirassa määritelty ”riskiin liittyvien tietojen ja mielipiteiden vasta-
vuoroiseksi välittämiseksi riskinarvioinnista ja riskinhallinnasta vastaavien, kuluttaji-
en ja muiden asiasta kiinnostuneiden tahojen kanssa”. (Evira Riskianalyysi.)

Seuranta ja uudelleenarviointi liittyvät kiinteästi kaikkeen riskiarviointiin. Siinä
arvioidaan suoritettujen toimenpiteiden tehokkuus arviointi sekä tehdään tarvittaessa
riskinarvioinnin tai riskinhallinnan uudelleenarviointi. Valvonnan ohjauksessa ris-
kinarvioinnista pitäisi muodostua jatkuva prosessi, jossa arvioidaan sekä omaa että
toimijoiden toimintaa ja tehdään sen pohjalta tarvittaessa uudelleen arviointia. (Evira
Riskianalyysi.)

5.3 Riskiluokituksen vaikutus luomuelintarvikkeiden tarkastustiheyteen

Erityisesti luomuelintarvikkeiden riskinarvioinnille ei ole olemassa omaa EU:n tai
muun luomun kattojärjestön mallia tai ohjeistusta. Neuvoston (EY) N:o 834/2007 ase-
tuksen artiklassa 27 kohdassa 1 viitataan, että myös luomulainsäädännön valvonnassa
tulee huomioida asetuksen (EY) N:o 882/2004 velvoitteet.

Euroopan komissio on antanut joulukuussa 2009 ohjeluonnoksen luomuvalvonnan
virallisista tarkastuksista. Tässä luonnoksessa komissio ehdottaa käytettäväksi ris-
kinarvioinnissa numeerista luokittelua. Luonnoksessa annetaan esimerkiksi numeerii-
sen asteikon 0-3 käyttö, siten että 0- ei riskiä ja 3- korkea riski. Luonnoksessa ehdote-
taan arvioitaviksi kriteereiksi muuna muassa toimijan toimiala, toiminnan monimuo-
toisuus (structure), tuotteiden tyyppi ja arvo, toimijasta saadut valitukset ja palautteet,
epäily petoksesta ja se kuinka kauan toimijan on ollut valvonnassa. (Guidelines on
official controls... -draft 2009.)

Riskiluokituksella on yleensä vaikutusta tarkastustiheyteen koska riskien esiintymisti-
heys kasvaa. Kuten jo aiemmin on todettu, lainsäädännön vähimmäisvaatimus on, että
toimija tarkastetaan fyysisesti vähintään kerran vuodessa ((EY) N:o 889/2008). Sen
lisäksi valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004 edellyttää riskiperustaista tarkastamista.
Riskinarvioinnin kautta tulee määritellyksi se, kuinka paljon tai millaisia tarkastuksia
tulee tehdä pakollisen vuositarkastuksen lisäksi.

Paljonko ja millainen riski kasvattaa tarkastustiheyttä? EU:n komission ohjeissa tarkastuksista on esimerkkinä kohde, jossa käsitellään pakkaamattomia luomuraaka-aineita (taulukko 2) (Guidelines on official controls... -draft 2009). Komission ohjeen mukaan toimijoille tulisi aina tehdä myös ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia sekä ottaa tuotenäytteitä analyysijä varten (Guidelines on official controls... -draft 2009).

TAULUKKO 2 EU:n komission suositus riskin vaikutuksesta tarkastustiheyteen
(Lähde: Guidelines on official controls...-draft 2009)

Pienimuotoinen toiminta	Merkittävä toiminta	
<i>Pienet riskit</i>	<i>Keskisuuret riskit</i>	<i>Suuret riskit</i>
1 perusteellinen tarkastus + 1 ilmoittamaton tarkastus + 2 analyysiä	1 tarkastus + 2 ilmoittamatonta tarkastusta + 3 analyysiä	2 seurantatarkastusta + 2 ilmoittamatonta tarkastusta + 4 analyysiä

Satunnaisia käyntejä, joko ennalta ilmoitettuja tai ilmoittamattomia, tulisi tehdä etenkin

- ✚ valmistusyksiköihin jotka käsittelevät sekä luomua että tavanomaisia tuotteita,
- ✚ toimijoille jotka ovat valvontajärjestelmässä uusia eli ovat liittyneet valvontaan kuluvana tai edellisenä vuonna,
- ✚ jos toimijan viimeisessä sertifiointipäätöksessä on todettu vaatimustenvastaisuuksia tai
- ✚ jos valvoja epäilee petosta.

5.4 Seuraamusten vaikutus riskiluokitukseen

Neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 artiklan 27 kohdan 3 mukaan luomutarkastusten luonne ja tiheys on ratkaistava arvioimalla, millainen riski on olemassa, että toimitaan vastoin kyseisessä asetuksessa säädettyjä vaatimuksia ja rikotaan niitä. Kuitenkin vaatimustenmukaisuus on varmistettava vähintään kerran vuodessa fyysisesti tehtävällä tarkastuksella kaikkien toimijoiden osalta.

Luomutuotannossa esiintyvät säännöstenvastaisuudet jaetaan kolmeen tyyppiin niistä annettavien seuraamusten perusteella. Säännöstenvastaisuuksia ovat poikkeamat, sääntöjenvastaisuudet sekä rikkomukset. Seuraavassa sääntöjenvastaisuuden määriteltynä, niin kuin Euroopan komissio ne määrittelee ja miten ne on kuvattu Eviran Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportissa 2009.

Poikkeamana pidetään lievää tai korjattavissa olevaa säännöstenvastaisuutta tuotannossa tai dokumentoinnissa. Poikkeama on vähäinen säännöstenvastaisuus, jolla ei ole vaikutusta tuotteiden luonnonmukaisuuteen siten, että toimijalle annettaisiin kieltä markkinoida tuotteita luonnonmukaisina. Poikkeama on luomuvalvonnassa yleisin vastaan tuleva säännöstenvastaisuus. Poikkeama on teko, josta toimijalle annettava seuraamus on aina huomautus siitä, että toimijan tulee tehdä korjaavia toimenpiteitä tuotannossa tai dokumentoinnissa. Poikkeamat aiheutuvat usein siitä, että toiminnassa ei esimerkiksi ole huomioitu kaikkia niitä menettelytapavaatimuksia, joita luomutuotannolle on asetettu. (Evira 2009.)

Sääntöjenvastaisuuksia ovat kaikki ne teot, laiminlyönnit tai puutteet, jotka johtavat yksittäisen tuotesarjan tai -erän markkinointikieltoon luonnonmukaisin merkinnöin. Toimija voi kiellon saatuaan markkinoida kyseisen tuote-erän tavanomaisena. Markkinointikieltoon sisältyy myös huomautus korjata kieltoon johtaneet puutteet toiminnassa. (Evira 2009.)

Rikkomus on vakava tai pitkään jatkunut säännöstenvastaisuus, jonka seurauksena toimijaa kielletään pitämästä kaupan mitään luomutuotteita. Toimija voidaan rikkomuksen vakavuudesta riippuen myös erottaa valvonnasta. Rikkomuksesta aiheutunut kieltä tai järjestelmästä erottaminen annetaan aina määräaikaisena. (Evira 2009.)

Edellä kuvattujen lisäksi valvonnassa käytetään yleisesti termiä seuraamus (engl. sanction), jolla tarkoitetaan huomautuksia, poikkeamia ja markkinointikieltoja. Valvonta-asetus 882/2004 velvoittaa, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

5.4.1 Seuraamus

Jos valvonnassa havaitaan puutteita tai laiminlyöntejä, aiheutuu niistä toimijalle seuraamuksia. Valvonta-asetus 882/2004 edellyttää, että jäsenvaltion on annettava erilaisien puutteiden ja laiminlyöntien (rikkomusten) käsittelyyn seuraamuksia koskevat säännöt eli seuraamusluettelo. Seuraamusluettelon tarkoituksena on varmistaa, että kaikki toimijat, joilla on todettu sama laiminlyönti tarkastuksella, saavat siitä samanlaisen seuraamuksen.

Euroopan komissio on pitänyt tärkeänä yhdenmukaistaa seuraamusluetteloa yhteisön tasolla tarkastuslaitosten ja tarkastusviranomaisten välillä. Valvojille on julkaistu ”Guideline for Inspection of Organic Operations According the EC Rules 2092/91”-niminen ohjeistus. Uuden lainsäädännön mukainen ohjeistus ”Guidelines on Official Controls in the Organic Sector” on komissiolla työn alla, mutta ensin mainittua vanhaa ohjetta voidaan edelleen soveltaa. Seuraamusluettelossa annetaan mahdollisuus pitää ensimmäistä toteamista poikkeamana ja toista toteamista vaatimustenvastaisuutena.

Seuraavilla kahdella esimerkillä selvennän säännöstenvastaisuuden ja sääntöjenvastaisuuden eroa sekä niistä annettavaa seuraamusta.

Esimerkki 1: Tarkastuksella todetaan, että toimijan luomutuotteita ei ole kuljetuksen aikana merkitty asianmukaisin merkinnöin. Seuraamus; toimijaa kehoitetaan jatkossa varustamaan kuljetukset asianmukaisin merkinnöin.

Esimerkissä yksi toimija on toiminut vastoin säännöksiä ja siitä on huomautettu. Huomautus vaikuttaa toimijan riskinarviontiin. Seuraavalla tarkastuksella kontrolloidaan onko toiminta korjattu säädösten mukaiseksi.

Esimerkki 2: Tarkastuksella todetaan, että edellisen vuoden huomautuksesta huolimatta, toimija ei ole merkinnyt luomutuotteitaan kuljetuksen aikana asianmukaisin merkinnöin. Seuraamus; toimija veloitetaan poistamaan luomumerkinnät niistä tuotteista, jotka on kuljetettu ilman asianmukaisia merkintöjä eli toimija menettää tuotteiltaan luomustatuksen.

Esimerkissä kaksi todetaan, että toimija ei ole tehnyt korjaavia toimenpiteitä. Hän saa siitä seuraamuksen ja sen lisäksi toimijan riskiluokitusta nostetaan.

Valvonnan tarkoituksena on selvittää, toistuvatko poikkeamat vuodesta toiseen ja mukauttaa seuraamusta sen mukaan. Esimerkiksi laiminlyönti todetaan poikkeamaksi ensimmäisenä vuonna ja siitä annetaan toimijalle kehoitus tehdä parannustoimenpide. Jos sama laiminlyönti toistuu seuraavana vuonna, luokitellaan se sääntöjenvastaisuudeksi, josta toimija saa seuraamuksen.

5.5 Luomuun liittyviä riskejä

Erillistä riskinarviointia ei elintarvikkeiden luomutuotannolle ole Suomessa tehty, vaan käytössä on lähinnä riskinhallintaan liittyviä arvioita. Arvioitaessa luomuelintarvikkeiden riskiä, tulee ottaa huomioon, että luomussa riski painottuu kuluttajan luottamuksen pettämiseen ja kuluttajan harhaanjohtamiseen. ”Luomu” on tuotteen lisäarvo, josta kuluttaja maksaa korotetun hinnan. Luomutuotteet ovat kalliimpia johtuen tuotantotavasta ja erillisistä valvontamaksuista. On luonnollista, että kuluttaja haluaa rahoilleen vastinetta eikä tule harhaanjohtetuksi. Luomussa on kyse siis harhaanjohtamisen (ja petoksen) riskistä. Sen yhtenä tekijänä tulee huomioida toimijan saaman taloudellisen hyödyn mahdollisuus ja suuruus.

Aiemmin luomun alkutuotannon ohjaus ja valvonta oli sijoitettu Evirassa eri yksikköön kuin luomuelintarvikevalvonta. Silloin toimi yhteistyöryhmä Luova, jossa olivat edustajat sekä luomualkutuotannon valvonnasta että luomuelintarvikevalvonnasta. Yhteistyöryhmä teki yhteisiä linjauksia mm. valvonnan kehittämiseksi. Luovatyöryhmässä on käsitelty myös riskinarviointia ja valvonnan riskiperusteisuutta. Siellä riskinarvioinnin perusteena oleva ”vaara” on määritelty ”tahallisesti tai tahattomasti käytetty tai sinne joutunut kielletty aine tai menetelmä, joka vaarantaa tuotteen luo-

muisuuden” (Luova 2007). Tavoitteiksi riskinarvioinnille Luova-yhteistyöryhmä on miettinyt seuraavien vaatimusten täyttymisen (Luova 2007):

- ✚ täyttää lainsäädännön velvoitteet (asetukset (EY) N:o 834/2007 ja (EY) N:o 882/2004)
- ✚ tarkoituksenmukaistaa, yhtenäistää ja tehostaa valvontaa
- ✚ säästää aikaa ja rahaa
- ✚ vähentää rikkomuksia
- ✚ parantaa asiakastyytyväisyyttä

Jos luomutuote ei täytä luomuisuuden vaatimuksia, siitä ei aiheudu kuluttajalle terveysvaaraa tai muuta terveydellistä riskiä, vaan kysymys on luottamuksensuojasta. Arvioitaessa riskiä tuotteen ei-luomuisuudelle, keskeinen kysymys on, täyttääkö tuote lainsäädännön luomutuotteelle asettamat vaatimukset.

Schmidt ym. (2009) kuvaa luomuelintarvikevalvonnan keskeisiksi periaatteiksi riskinarvioinnille kuluttajien suojelu harhaanjohtavilta tuotteilta ja toimijoiden tasapuolinen kohtelu. Lisäksi luomuvalvonnassa pyritään takaamaan toimijoille myös edellytykset tasapuoliselle kilpailulle markkinoilla.

5.6 Valvonnan vaikuttavuus tarkastuksen keinoin

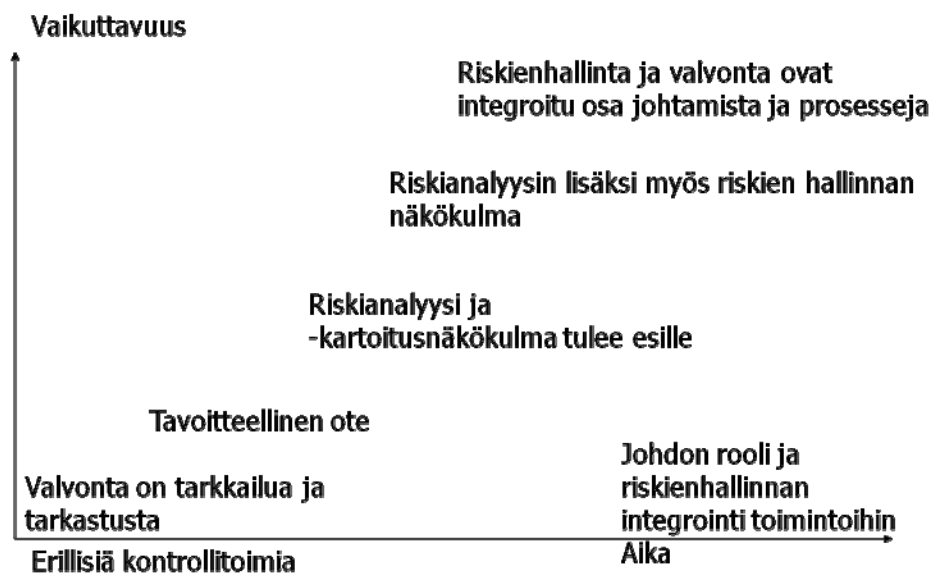
Valvonta-asetuksen 882/2004 artiklan 8 kohdassa 3 edellytetään, että toimivaltaisella viranomaisella on oltava käytössään menettelyt, joilla todetaan niiden harjoittaman valvonnan vaikuttavuus.

Elintarvikevalvonnan vaikuttavuudella Nevas (2010) tarkoittaa valvonnan mahdollisuuksia ennaltaehkäistä ja poistaa elintarviketurvallisuuteen liittyviä epäkohtia. Valvonnan vaikuttavuuden arvioiminen ei toistaiseksi ole yhteismitallista, sillä vaikuttavuuden mittaamiselle ei Nevaksen mukaan ole toistaiseksi olemassa järjestelmää. Toistaiseksi on vain vähän tietoa siitä, miten tehokkaasti ja valvonta tällä hetkellä toimii ja mikä on sen vaikuttavuus elintarvikeketjun eri tasoilla. Tehokkaiden valvontamenetelmien tunnistaminen ja edelleen kehittäminen vaatii pohjakseen tieteellistä tutkimusta. Luomuvalvonnan vaikuttavuuden arvioinnissa on hyvin samanlainen problematiikka kuin Nevaksen edellä kuvaamassa elintarvikevalvonnan vaikuttavuudella.

Koska valvonnan vaikutuksen arvioimiselle ei ole olemassa kansallisia tai kansainvälisiä mittareita, täytyy valvonnasta vastaavien määrittellä arviointikriteerejä toistaiseksi itse. Työ valvonnan vaikuttavuuden arvioimiseksi ja arviointikriteerien luomiseksi on aloitettu Evirassa. Vastamäki (2010) on hakenut vastausta valvonnan vaikuttavuuden määrittelyyn kahden kysymyksen kautta; ovatko valvontajärjestelyt sopivia tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja noudatetaanko sovittuja järjestelyjä? Evirassa on määriteltä mittareita ja valvonnan vaikuttavuuden komponentteja ja työn jalkauttaminen eri valvontasektoreille on alkanut.

Valvonnan vaikuttavuus on prosessi, jossa jatkuvan kehittämisen ja kehittymisen ylläpitäminen riskinarvioinnin kautta on keskeinen tehtävä. Prosessin eteneminen vaatii myös uudenlaista tapaa ajatella. Mustonen (2010) on oivasti kuvannut asiaa vaikuttavuuden kasvun suhteella aikaan (kuva 6). Mustonen esittää prosessin lähtökohdaksi, että valvonta on tarkkailua ja tarkastusta. Mustosen mukaan pelkällä tarkastuksella on hyvin pieni vaikuttavuus. Tästä ajatuksesta irrottautumalla ajan kuluessa on mahdollisuus päästä vaikuttavaan valvontaan. Mielestäni tämä malli soveltuu mainiosti myös luomuelintarvikevalvonnan kehittämisen työkaluksi.

Valvonnan vaikuttavuus



KUVA 6 Valvonnan vaikuttavuus

(Lähde: Esko Mustonen, VM)

Hannusen (2010) mielestä erilaisissa tapauksissa tarkastuksellakin on erilainen vaikuttavuus. Vaikuttavuuteen liittyvät tekijät tulee löytää ja kohdentaa tarkastusresursseja sen mukaan eli valvonta tulee optimoida. Hannunen kyseenalaistaa tarkastuksen järkevänä riskinhallintakeinona ja korostaa että tehtyjen tarkastusten tulee olla riittävän kattavia.

Tällä hetkellä luomutuotannon vaikuttavuutta mitataan muun muassa seuraamusten suhteellisella osuudella. Vaikuttavuuden mittaaminen seuraamusten määrällä on kuitenkin ongelmallista. Seuraamusten määrään vaikuttaa monet erilaiset seikat, kuten toimijan oma toiminta, jolloin se ei kuvaa puhtaasti valvonnan onnistumista. Eviran luomuraportin vuodelta 2009 mukaan luomuvalvonnassa on yleisesti havaittu, että valvontaa lisäämällä seuraamusten määrä kasvaa (Evira 2009). Tämänkaltaisen vaikuttavuusmittarin käyttö edellyttäisi, että valvonnan tiheys olisi optimaalinen ja että valvonta olisi laadullisesti samanlaista koko maassa.

Euroopan komissio edellyttää vuosittaisia tarkastuksia luomutoimijan luona ja niiden tulee olla riskiperusteisia ((EY) N:o 889/2008). Tulisikin pohtia, kuinka hyvin tarkastaminen sinällään korreloi valvonnan vaikuttavuuden kanssa.

6 VALVONNAN TIEDONHALLINTAJÄRJESTELMÄ ELMO

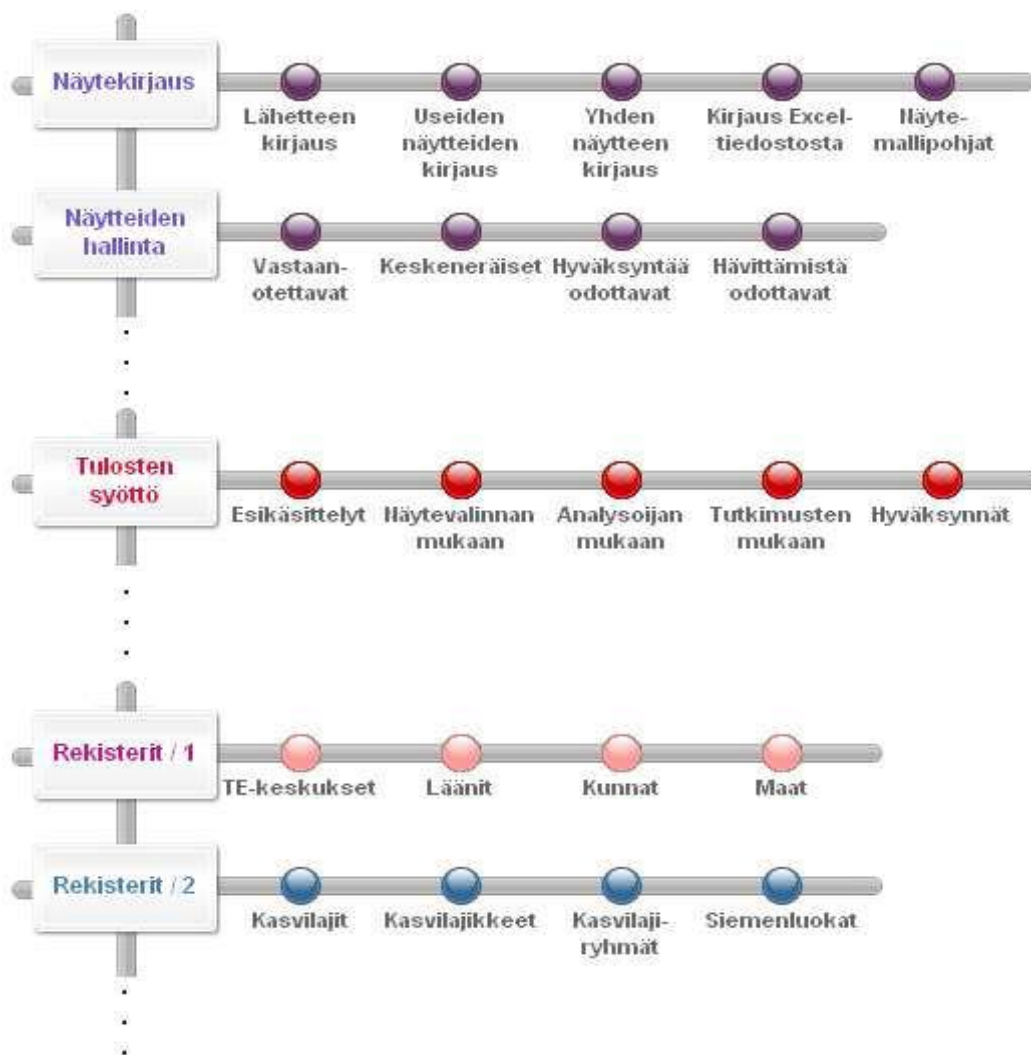
Evirassa on käynnistetty vuonna 2009 projekti, jossa laboratorioissa yleisesti käytettyä LIMS-tiedonhallintajärjestelmästä tehdään koko Eviran valvonnan ja laboratorioiden yhteinen tiedonhallintajärjestelmä. Hankkeen projektinimenä on tietojärjestelmä ELMO. Tässä työssä käytetään nimeä ELMO kuvaamaan tulevaa tietojärjestelmää.

6.1 Vaatimuksia käytettävyydelle

ELMO tulee korvaamaan eri valvontasektoreiden nykyisin käyttämät laboratoriojärjestelmät sekä tuomaan tietojärjestelmän niiden valvontasektoreiden käyttöön, joilta se on toistaiseksi puuttunut. Ensimmäisessä vaiheessa ELMO tulee toimimaan valvonnan osalta luomuvalvonnan, siementarkastuksen sekä rehu- ja lannoitevalvonnan tietojärjestelmänä.

Tavoitteeksi ELMO:n käytettävyydelle on luomuvalvonnassa asetettu, että se on järjestelmä, jonka avulla voidaan parantaa valvonnan ohjauksen ja suunnittelun laatua, kohdentaa valvontaa riskiperusteisesti ja toteuttaa valvontaa kustannustehokkaasti.

Tietojärjestelmä rakentuu niin, että on yksi yhteinen tietokanta kaikille, jossa lähtökohtaisesti kukin osa-alue (valvonnan sektori) näkee vain oman alueensa tiedot. ELMO:a tullaan käyttämään Eviran lisäksi kaikista 15:sta alueellisesta ELY-keskuksesta ja lisäksi myös Metsäntutkimuslaitos Metlan laboratoriotoinnot on tarkoitus liittää järjestelmään. ELMO:n käyttöliittymä on web-pohjainen ja se käynnistetään Internet Explorer-selaimeen. Käyttöliittymässä tulee olemaan erilaisia linkkikenttiä ja toimintopainikkeita, joiden avulla käyttäjä liikkuu järjestelmän eri sivujen välillä (kuva 7).



KUVA 7 Malli ELMO:n linkeistä ja toimintopainikkeista (Lähde: Software Point ja Evira)

Luomuvalvonnalla ei ole ollut tähän mennessä käytettävissään yhtä yhteistä tietojärjestelmää, vaan ELMO tulee olemaan ensimmäinen. Luomuelintarvikevalvonnalla aiempaa tietojärjestelmää ei ole ollut, vaan valvonnan tarvitsemia rekisteri- ja muita tietoja on käsitelty erilaisissa Excel-taulukoissa.

Luomualkutuotannolla on ollut käytössään nk. luomusovellus, joka on hakenut ajantasaiset luomuvalvonnassa olevien maatilojen perustiedot EU:n tukivalvontaan käytettävästä maatilarekisteristä (maa- ja metsätalousministeriön maaseutuelinkeinorekisteri IACS-sovellus).

ELY-keskukset ovat käyttäneet luomusovellusta päätöksenteossa ja toimeksiannoissa. Samalla se on toiminut historiatietojen arkistona, johon on tallentuneet vanhat valvontatiedot ja päätöstiedot, jotka voidaan liittää seuraavalle tarkastuslomakkeelle. Evira on käyttänyt luomusovellusta komissiolle menevän raportin tietojen keräämiseen. Sieltä tullaan siirtämään valvontakohteiden tiedot ELMO:oon.

ELMO:sta tulee valvonnan keskeinen työkalu, joka toimii valvonnan kohderekisterinä eli siellä on tiedot toimijoista, valvontakohteista, toimijan toimialasta, valvonnan tuloksista ja valvonnan toimeenpanosta sekä käytettävissä olevista tarkastajista. Lisäksi ELMO:ssa käsitellään valvontaan liittyvät hakemukset, päätökset, rekisteröinnit, luvat, toimeksiannot ja muut käytännön valvonnan suunnitteluun ja ohjaukseen liittyvät keskeiset toiminnot. ELMO:ssa tulee olemaan paikka riskiluokalle kohteen tiedoissa, johon voidaan tallentaa muualla kuin ELMO:ssa arvioitu riskiluokka.

Yksi ELMO:n keskeisiä toimintoja tulee olemaan valvontaraporttien tarvitsemien tietojen kokoaminen, jolloin ELMO:oon täytyy tallentaa kaikki tieto siinä muodossa, että raportointi onnistuu. Raportoinnin tarvitsemien tietojen valintaa vaikeuttaa se, että eri paikkoihin pitää raportoida eri asioita. Esimerkiksi yleinen elintarvikevalvonta tarvitsee eri luokittelun mukaisen rakenteen kuin luomuelintarvikevalvonta, jossa komissiossa on raportoinniksi määritelty Eurostatin vaatimat tiedot.

6.2 Ostopalveluiden hallinnointi toimeksiannolla

Tarkastusten toimeksiannolla, jota tässä työssä käytetään ELMO:ssa kehitysesimerkinä, tarkoitetaan laajasti ottaen luomuelintarvikevalvonnassa sitä prosessia, jossa

määritellään ne valvonnassa olevat kohteet, joiden vuosittainen tuotantotarkastus halutaan ostaa valtuutetulta tarkastajalta. Luomutarkastuksista noin 90 prosenttia tekevät valtuutetut tarkastajat. Toimeksianto sisältää tarkastusten jaon, tarkastajien valinnan kuhunkin kohteeseen sekä itse ”tarkastusmääräyksen” teon. Toimeksiantoja tehdään luomuelintarvikevalvonnassa vuosittain useita satoja, jolloin toimeksiannon toimivuus ja käytettävyys ELMO:ssa on keskeinen toiminto.

Haasteita tarkastusten hallinnointiin aiheuttavat toimijoiden sijoittuminen maantieteellisesti sekä tarkastajien osaamisalueet. Käytännössä valtaosa toimijoista sijoittuu Vaasa - Lappeenranta –linjan eteläpuolelle. Mutta myös ne 1/3 toimijoista, jotka sijoittuvat tämän linjan pohjoispuolelle hajalleen, täytyy tarkastaa. Viisitoista valtuutettua tarkastajaa ovat sijoittuneena eri puolille Suomea, painottuen Etelä-Suomeen.

Tarkastajat on valtuutettu heidän osaamisensa mukaan ”elintarviketarkastajiin” ja ”pienimuotoisen valmistuksen tarkastajiin”. Elintarviketarkastaja voi tarkastaa kaikkia toimijoita, mutta pienimuotoisen valmistuksen tarkastaja voi tarkastaa ainoastaan toimijoita, joilla ei ole monimutkaista toimintaa tai vaativaa reseptiikka käytössään toiminnassaan. Aiemmin, kun Eviran kolme omaa tarkastajaa tekivät valtaosan kaikista luomuelintarvikevalvonnan tarkastuksista, jako oli tarkoituksenmukaisempi. Nyt, kun valtuutetut tarkastajat tekevät lähes kaikki tarkastukset, niin tarkastajien osaaminen ja valtuutus tulee huomioida tarkastuksia toimeksiannettaessa.

7 VALVONNAN RISKIPERUSTEISUUDEN KEHITTÄMINEN

Tässä opinnäytetyössä kehitettiin laajasti luomuelintarvikevalvonnan ohjausta ja suunnittelua. Tähän kehitystyöhön käytettiin tarkastajille tehtyä kyselyä toimeksiantojen sisällöstä, tietojärjestelmä ELMO:on tehtyä käyttötapauskuvausta toimeksiannoista. Luotiin ehdotuksia sekä toimijoiden riskinarviointiin käytettävistä malleista että tarkastajien luokitteluun käytettävistä parametreista. Kirjallisuuden ja seminaariesitelmien kautta tuotiin näkökulmia valvonnan vaikuttavuuteen ja sen vaikutusta riskinarviointiin ja tarkastamiseen.

Näiden eri osa-alueiden taustalla ja päämääränä oli valvonnan riskiperusteisuuden kehittäminen. Tavoitteena on laadukkaampi, dokumentoidumpi, systemaattisempi ja kustannustehokas luomuelintarvikevalvonta.

7.1 Toimeksianto Elmossa

Luomuelintarvikevalvontaa piti kuvata käyttöjärjestelmän rakentajalle käyttötapauskuvauksilla, joita tehtiin valvonnan eri prosesseista. Opinnäytteeseen valikoitui esimerkiksi käyttötapauksesta tarkastuksen toimeksianto. En tehnyt käyttötapauskuvauksista toimeksiannonprosessista laitetoimittajalle nykyisin käytössä olevista toimintamallista, vaan kehitin tulevaisuuden tavan toimia, huomioiden ne toiminnalliset parannukset, jotka ELMOn avulla saadaan nykyisiin prosesseihin.

7.2 Toimeksianto prosessina

Tarkastusten toimeksiantojen prosessi alkaa aina niiden toimijoiden määrittelyllä, joiden tarkastukset halutaan ostaa. Ostettavien tarkastusten määrään vaikuttaa valvontasuunnitelmassa tehdyt vuosittaiset linjaukset ja painopisteet. Näiden rajaustekijöiden selvittyä aloitetaan palapelin pyöritys, jonka tavoitteena on saada kohtaamaan käytettävissä olevat valtuutetut tarkastajat ja toimeksiannettavat tarkastuskohteet samalla huomioiden maantiede ja tarkastajien osaaminen. Lisäksi tavoitteena Eviran omien laatukriteerien kautta on ollut, että sama tarkastaja ei tarkasta toimijaa kuin korkeintaan kahtena vuonna peräkkäin.

Kun kullekin valtuutetulle tarkastajalle on muotoutunut lista toimijoista, jotka tarkastajalle on ajateltu toimeksiantaa, lähetetään lista valtuutetulle jääviyksien poistamiseksi. Tarkastajan velvollisuus on ilmoittaa Eviralle, mikäli hän on jäävi jonkin toimijan suhteen. Osa valtuutetuista tarkastajista työskentelee neuvontajärjestössä tai myy toimijoille konsulttipalveluja oman yrityksen kautta. Eviran sääntöjen mukaan henkilö ei saa tarkastaa toimijaa, jolle hän on antanut neuvontaa viimeisen kahden vuoden aikana. Tarkastajien ilmoitettua jääviydet, tehdään muutokset toimeksiantoihin eli palapeli pyöräytetään vielä kerran.

Toimeksiantolistojen valmistuttua tehdään toimeksiannot virallisesti ja samalla tarkastajalle kootaan sen vuoden tarkastuksissa tarvittavat dokumentit. Nykyisin tarkastajat ovat saaneet tarkastuksille taustatiedoksi toimijasta kopiot edellisen vuoden päätökses-

tä ja tuotantotarkastuskertomuksesta. Tarvittaessa on valtuutettu voinut kysyä lisätietoja tai niitä on annettu joko suullisesti tai sähköpostilla. Tällainen lisätieto voi olla esimerkiksi toivomus, että toimijan luona tarkastetaan kirjanpidossa erityisesti raaka-aineen x käyttö.

Toimeksiannon kehittämisessä lähdettiin siitä kysymyksestä mitä etukäteistietoja tarkastajalla tulisi olla valmistautuessaan tarkastukselle. Lähtökohtana uudessa toimeksiannon taustatietolomakkeessa, joka saadaan ELMO:sta raporttina, oli se, että kustakin tarkastuskohteesta voidaan antaa tarkastajalle juuri siihen toimijaan kohdistuvaa oleellista tietoa.

7.1.1 Käyttötapauskuvaus toimeksiannosta

Käyttötapauskuvauksen tarkoituksena on kuvata yksi prosessin osa siten, että käyttäjärjestelmää rakentava henkilö ymmärtää mitä järjestelmän halutaan tekevän ja millaisen lopputuloksen (raportin) järjestelmästä voi saada ulos. Käyttötapauskuvausta tehdessä määritettiin, mitä parametreja halutaan säilyttää nykyisestä tavasta tehdä toimeksiannot ja mitä halutaan muuttaa tai millaisia uusia parametreja toimeksiannon halutaan liittää. Samalla tuli huomioida, mitä ELMO:n määrittelydokumentissa on sovittu rajaavina tekijöinä.

Seuraavassa kuvataan eri osa-alueiden kehitystä ja funktioita sekä niitä perusteita miksi kyseiset parametrit valittiin toimeksiannon. Toimeksiannon prosessi koostuu kolmesta eri osa-alueesta; tarkastusten jaosta, perustiedoista ja taustatiedoista.

Käyttötapauskuvaus piti tehdä käyttäjärjestelmätoimittajan antamalla lomakkeella, jolloin ajatukset ja ideat oli saatava esitettyä tietyssä formaatissa. Käyttötapauskuvauksen tekemistä hankaloitti lisäksi se, että mallina oli käytettävissä luomun alkutuotannon toimeksiannon käyttötapauskuvaus, jossa toimeksiannot tekee ELY-keskus. Alkutuotannon prosessi on erilainen, koska ELY-keskusten käytössä olevasta luomusovelluksesta saadaan suoraan osa toimeksiantoihin tarvittavista tiedoista.

7.1.2 Toimeksiannon kehittäminen

Yhtenä toimeksiannon kehittämisen lähtökohtana oli, että tarkastajalle halutaan antaa yksityiskohtaisempia ohjeita tai vinkkejä siitä, mihin tarkastuksella pitää tai kannattaa

kiinnittää huomiota, jolloin lähtökohtana on riskiperusteinen tarkastaminen. Pyrkimyksenä on päästä lähemmäs riskienhallintaa myös tarkastuksilla. Kaikkia toimijoita ei vuosittain ole tarpeen tarkastaa samalla kaavalla, vaan käytetään aiempina vuosina jo kerättyä tietoa toimijasta ja toiminnasta tarkastuksen kohdentamiseen siten, että tavoitteena oleva valvonnan vaikuttavuus täyttyy.

Aiemmin tarkastajat ovat saaneet edellisen vuoden päätöksen ja tuotantotarkastuskerromuksen toimeksiannon mukana taustatiedoiksi toimijasta ja tarkastuskohteesta. Tällaisten dokumenttien käyttöön taustatietoina liittyy kysymyksiä, joiden ratkaisu ei ole yksiselitteinen. Niiden käytöstä haluttiin luopua useastakin syystä; papereiden tulostaminen/kopiominen vaatii resursseja eikä toimijoiden asiakirjoja myöskään jatkossa enää haluttu ”levitellä,” koska niissä on myös salassa pidettävää tietoa, jolloin niiden lähettämisestä syntyy tietoturvariski. Lisäksi tarkastusten laadunvarmentamiseen liittyvät seikat puolsivat nykyjärjestelmästä luopumista ja uuden mallin kehittämistä.

Tavoitteena oli samalla auttaa valtuutettua tarkastajaa helpommin löytämään olennainen asia kustakin tarkastuksesta ja toimijasta sekä siten saada laadukkaampia tarkastuksia. Lisäksi tarkastajilla on hyvä olla laajemmin tietoa myös toimijan historiasta kuin vain edellisen vuoden tiedot. Etenkin, jos toimija on tarkastajalle uusi kohde, helpottaa laajemmat tiedot tarkastukselle valmistautumista.

Toimeksiantoja kehittämisessä käytettiin apuna valtuutetuille tarkastajille tehtyä webropol-kyselyä (liite 1), jolla haluttiin selvittää, miten tarkastajat kokevat nykyisin toimeksiannoissa saamansa tiedot ja mitä tietoja he haluaisivat lisää toimeksiantoihin liittyen. Kysely tehtiin viikoilla 18 - 20 ja se lähetettiin sähköpostilla kaikille valtuutetuille tarkastajille. Kysely lähetettiin 15:sta tarkastajalle ja vastauksia saatiin kahdeksan. Vastausprosentti oli 53,3 %.

7.3 Riskinarviointimallien kehittäminen

Tässä työssä on kaksi erilaista omaa ehdotustani toimijoiden riskinarvioinnin kehittämisen perustaksi jatkotoimenpiteitä varten. Liitteeseen 3 on koottu lukijalle vertailukohdaksi EU:n komission ehdottama riskinarviointimenetelmä. Ehdotetut riskimallit perustuvat lainsäädännön vaatimukseen, jonkin verran tieteelliseen tutkimustietoon ja tilastotietoon sekä käytännön valvontatyössä saatuun kokemukseen. Tavoitteena oli,

että mallit ovat objektiivisia; niiden kriteerit on mitattavissa, ne ovat havaittavia ja ne ovat toistettavia.

7.4 Riskinarvioinnin liittäminen ELMO:oon

Tietojärjestelmä ELMO:oon on alusta asti liitetty monia toiminnallisuuksia ja toivomuksia erilaisista toiminnallisuuksista. Riskinarviointi on ollut alusta asti yksi niistä. Luomuelintarvikevalvonnalla ei ole ”vanhaa” mallia joka voidaan siirtää suoraan ELMO:oon. Toiminnallisessa määrittelyssä on sovittu, että järjestelmään tulee paikka kohteen tietoihin, johon käyttäjä voi tallentaa itse arvioimansa riskiluokan.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ELMO ei ”tee” tai ”laske” riskiluokkaa toimijalle, vaan riskinarviointi joudutaan tekemään manuaalisesti jossakin muussa järjestelmässä. ELMO:sta pitää kuitenkin saada kerättyä valvonnan tuloksia riskiluokituksen vuosittaiseen arviointiin. Tätä varten ELMOon rakennetaan fraasipankki, jossa tietystä poikkeamasta tai rikkomuksesta tulee toimijan päätökseen siihen poikkeamaan liitetty fraasi. Fraasit tallentuvat toimijan tietoihin, jolloin niistä saadaan informaatio toimijan riskinarviointiin. Lisäksi ELMO:sta pitää saada raportti, jossa näkyy kullekin toimijalle edellisenä vuonna tehtyjen tarkastusten määrä.

7.5 Tarkastajien luokittelu

Nykyinen järjestelmä, jossa valtuutettujen tarkastajien valtuutus on annettu joko pienimuotoisen valmistuksen tai valmistuksen tarkastamiseen on hankala, koska toimijoita ei ole luokiteltu vastaavasti. Tarkastusten toimeksiantoja tehtäessä on toimijakohtaisesti Eviran tarkastajien kokemukseen perustuvan arvioinnin perusteella pyritty löytämään oikea tarkastaja oikeaan kohteeseen. Tämä on hyvin työläs ja subjektiivinen tapa tehdä tarkastusten jako.

Tavoitteena jatkossa on, että yhä useampi tarkastaja voi tehdä tarkastuksia suuremmalle määrälle toimijoita. Tämä vaatii dokumentoituja määrittelyjä tarkastajien osaamisesta ja toisaalta tarkastajien lisäkouluttamista. Ehdotuksessa tarkastajien luokitteluun on huomioitu käytännön tarpeita sekä pyritty saamaan yhteismitallinen tapa arvioida tarkastajien osaamista.

7.6 Miten valvonnan vaikuttavuutta voidaan mitata

Kysymykseen, milloin tai millainen valvonta on vaikuttavaa, ei liene yhtä vastausta. Jotta asiaa voidaan tarkastella, tulee ensin määritellä lopputulos, johon pyritään, sekä mittarit, joilla tulosta voidaan mitata. Tämän jälkeen voidaan pohtia kaikkia niitä eri keinoja, joilla tavoitteeseen voidaan päästä.

Mittareiden asettaminen sekä mitattavien asioiden määrittely ei työn laajuuden vuoksi ole tämän työn tavoite, mutta joitakin pohdintoja valvonnan vaikuttavuudesta ja siihen vaikuttamisesta on koottu tulososioon. Olen lähinnä hakenut vastauksia edellä esittämiini kysymyksiin ja sekä käyttänyt itselleni vuosittaisten tuotantotarkastusten päättöksentekijänä muodostunutta käsitystä nykyisen valvonnan vaikuttavuudesta.

8 TULOKSET

Luomuvalvonnan keskeinen lainsäädännön asettama tavoite on, että tuotantoehtoja noudatetaan ja kuluttaja voi luottaa siihen, että markkinoilla olevat luomutuotteet ovat luomua. Valvonnan näkökulmasta valvontaa voitaneen pitää vaikuttavana kun optimoiduilla resursseilla saadaan tuotettua kustannustehokas valvonta, jolla päästään lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin. Valvonnalla käytettävissä olevista valvonnan laatuun vaikuttavista työkaluista yksi tehokkaimmista on ohjeet ja vuosittainen valvontasuunnitelma.

8.1 Tarkastuksella kerättävän tiedon merkitys

Tällä hetkellä valvonnan tärkein käytettävissä oleva ”työkalu” on vuosittainen toimijoille tehtävä tuotantotarkastus, jonka myös lainsäädäntö edellyttää tehtäväksi. Pidän tarkastamista yleisesti huonona työkaluna, kun haetaan valvonnan vaikuttavuutta. Tehtyjen tarkastusten määrä on myös huono mittari. Se kertoo jotakin valvontaan käytetyistä resursseista ja panostuksesta, mutta ei mitään tuloksista. Toki tarkastuksella on sijansa viranomaistoiminnassa.

Tarkastus on aina subjektiivinen näkemys asioiden tilasta vaikka sen tekisi kuinka objektiivisesti ja tasapuolisesti. Tarkastaja ”näkee” tarkastuksella sen, mitä haluaa

nähdä. Tämä tapahtuu osin sekä tietoisesti että tiedostamatta. Tarkastus ei myöskään toimijan näkökulmasta vaikuta toimintaan mitenkään. Tarkastaja ei tee päätöksiä eikä juurikaan ohjaa toimijaa toiminnassaan, koska hän on siellä keräämässä tietoja päätöksentekijälle päätöksentekoa varten. Toimijan toimintaan vaikuttaa vasta tarkastuksen perusteella tehtävä päätös. Päätöksentekijä ei itse ole käynyt paikalla, vaan päätös syntyy tarkastuskertomukseen kirjattujen tietojen perusteella. Kuinka oikea kuva päätöksentekijälle muodostuu tarkastuskertomuksen perusteella toimijan toiminnasta ja siitä kuinka hyvin tuotantoehdot noudatetaan? Tässä ketjussa on liian monta epävarmuustekijää, jotta voidaan olla varmoja siitä, että käsitellään ”merkittäviä” asioita.

Jos päätöksentekijälle muodostuu tarkastuskertomuksen perusteella todellisuutta vastaava kuva toiminnasta ja sen perusteella toimijalle annetaan velvoitteita toiminnan muuttamiseksi lainsäädäntöä vastaavaksi, ei päätöksen voida sanoa kuvaavan valvonnan vaikuttavuutta. Se on vain tulos epäkohdasta, joka tarkastuksella on havaittu ja joka toimijaa kehoitetaan korjaamaan. Muuttaako toimijan toimintaansa niin, että epäkohta poistuu ja korjataan se niin, että toisaanne ei synny tilalle uutta epäkohtaa? Edellä kuvattu on viranomaisen ohjausta toimijaa kohtaan. Viranomaisen velvollisuus on ohjata toimijaa toimimaan oikein.

8.2 Toimeksiannosta syntyvä raportti

Tarkastuksen toimeksiantaminen alkaa tarkastusten jaolla vuoden vaihteessa, jolloin seuraavan vuoden valvontasuunnitelma on valmistunut. Ensin tehdään tarkastusten jako, jota varten käyttäjä hakee ELMO:n tietojärjestelmästä listauksen kaikista luomuelintarviketoimijoista joko halutuilla rajauksilla, esimerkiksi tietty ELY-keskus, kunta, valvontajärjestelmä, valvontasuunta, tuotantosuunta tai kaikki kerralla. Tämän jälkeen käyttäjä jakaa kuluvan/seuraavan vuoden tarkastukset manuaalisesti valitsemalla valikosta kunkin toimijan kohdalle tarkastajan nimen. Näytöllä näkyy tarkastajan nimi ja tarkastuspäivä, johon mennessä tarkastus tulee tehdä, kunkin tarkastuksen kohdalla. Järjestelmä tarkastaa toimintoa koskevan parametritiedon ja vertaa sitä tarkastajan tietoon eli tarkistaa, että tarkastajalla on voimassa oleva tarkastusoikeus kyseiseen toimintaan.

Tarkastuksenjaosta syntyy toimeksianto eli raportti, jolla on järjestelmän antama tarkastustunnus/diaarinumero kullekin toimeksiannolle, perustamispäivä, käsittelijä ja

päätöksentekijä. Toimeksiannossa on myös valtuutetun tarvitsemat taustatiedot tarkastukselle. Liitteessä 3 on listattu raporttiin tulostuvat taustatiedot.

8.2.1 Toimeksiannosta saatavat perustiedot

Aluksi määriteltiin toimeksiantoon kuuluvat pakolliset perustiedot, joiksi valikoitui toimijan nimi, osoite, kunta, puhelinnumerot, sähköpostiosoite sekä päivämäärä, mihin mennessä tarkastus täytyy tehdä sekä yhteyshenkilön nimi ja puhelinnumero. Näistä uusi määre oli, että kullekin toimijalle annettiin yksilöllinen määräpäivä, johon mennessä tarkastus tulee tehdä. Aiemmin toimeksiannoissa oli ainoastaan määritelty, että puolet toimeksiannetuista tarkastuksista tulee tehdä tiettyyn päivään mennessä. Tarkastukset oli jaettu ”kahteen nippuun”, jolloin päivämäärä oli kaikissa toimeksiannoissa sama ja valtuutettu tarkastaja sai itse määritellä ne toimijat, jotka tarkasti alkuvuodesta ja jotka jätti loppuvuoteen.

Eviran määräämään tarkastuspäivärajoitteeseen päädyttiin siksi, että nykyisessä järjestelmässä tuotantotarkastukset elintarviketoimijoilla painottuivat liiaksi loppuvuoteen kasvukauden jälkeiseen aikaan. Osa valtuutetuista tarkastajista tekee myös alkutuotannon tarkastuksia, jotka pääasiassa ajoittuvat kasvukaudelle, jolloin elintarviketarkastukset jäivät loppuvuoteen. Tästä seuraa, että päätöksenteko ruuhkautuu loppuvuoteen ja samalle vuodelle ei enää ehditä tekemään tuotantotarkastuksella esiin tulleiden seikkojen perusteella lainsäädännön edellyttämiä ylimääräisiä tai uusintatarkastuksia.

Keskeiseksi tiedoksi valtuutetulle arvioitiin myös edellisen vuoden tarkastuspäivämäärät, jolloin valtuutettu tietää, mistä eteenpäin nyt toimeksiannettu tarkastus pitää tehdä. Vaikka toimijoille tehdään vuosittainen tuotantotarkastus, ei tarkastus ole kalenterivuositainen vaan se tehdään esimerkiksi kirjanpidon osalta edellisestä tarkastuksesta eteenpäin.

Edellisen vuoden tuotantotarkastuskertomuksen saaminen tarkastuksen taustatiedoksi ei ollut riittävän informatiivinen. Lisäksi oli havaittavissa, että joillekin valtuutetuille tarkastajille edellisen vuoden tuotantotarkastuskertomuksella oli liian ohjaava rooli tarkastuksella, etenkin jos tarkastus oli Eviran oman tarkastajan tekemä. Joillakin valtuutetuilla tarkastajilla oli vaikeuksia tehdä ristiriitaisia havaintoja edellisen tuotantotarkastuskertomuksen kanssa, vaikka ne tarkastusvuonna olisivatkin olleet aivan oikei-

ta havaintoja. Myös tuotantotarkastuskertomukseen merkitty edellisen vuoden tarkastusaika ohjaisi tarkastajan ajankäyttöä tarkastuksella.

8.3 Tarkastajille tehdyn kyselyn tulokset

Tarkastajille tehtiin keväällä 2010 viikoilla 18 – 20 kysely, jolla haluttiin selvittää, mitä tietoja tarkastajat haluaisivat tai kokevat tarvitsevansa tarkastuksen taustatiedoiksi. Kysely lähetettiin kaikille 15:sta valtuutetulle tarkastajalle ja kyselyyn vastasi 8 tarkastajaa eli vastausprosentiksi tuli 53,3 %:a. Vastausprosenttia voidaan pitää keskimääräisenä. Kyselyn tulokset on esitetty liitteessä 2.

Vastauksissa tuli jonkin verran hajontaa, mutta keskeiset painotukset sieltä kyllä tulivat esiin. Tarkastajat halusivat tietoa, mitä Evira erityisesti haluaa tarkastajan katsovan tai mitä halutaan liitettävän tarkastuskertomuksen mukaan. Yllättävän moni tarkastaja, 87,5 %:a, halusi tiedon siitä, onko edellisenä vuonna Evirasta pyydetty ja mistä asiasta toimijalta lisäselvityksiä. Valtaosa vastaajista, 75 %:a, halusi, että koulutuspäivillä tulisi käydä yleisesti läpi seuraavan vuoden tarkastusten keskeiset tavoitteet. Saman verran vastaajista halusi, että Evirasta annettaisiin toimeksiannon lisäksi toimijakohtaisesti lisätietoja tarkastukseen liittyen.

Selkein tulos, joka kyselystä saatiin, oli että tarkastajat yleisesti selvästi kokivat tarvitsevansa nykyistä enemmän taustatietoa tarkastuksille. Kuitenkin kysymyksen ”saatko nykyisin riittävästi tietoa tarkastukselle” vain yksi tarkastaja vastasi ”ei”. Toisaalta niihin kysymyksiin missä oli annettu eri vaihtoehtoja erilaisten tietojen antamiseksi oli valittu usein lähes kaikki vaihtoehdot, myös ne, joilla ei ole merkitystä tarkastuksen kannalta.

8.4 Ehdotus luomuelintarvikkeiden riskiluokituksessa käytettävistä menetelmistä

Seuraavassa esittelen kaksi erilaista ehdotustani (mallit 1 ja 2) malleiksi tehdä toimijoille luomuelintarvikevalvonnan riskiluokitus. Liitteeseen 3 olen koonnut komission ohjeiden mukaisen riskinarviointimallin (malli 3), johon lukija voi verrata näitä kahta omaa malliani. Malli 3:een on koottu suoraan EU:n Guidelines kriteerit sekä kriteerit jotka määritellään komission asetuksessa 889/2007.

Mallien 1 ja 2 tarkoituksena on saada kehitettyä valvontaa nykyisestä ”valvonta on tarkastusta ja tarkkailua” –tasosta enemmän kohti riskienhallintaa. Mallissa 1 on lähtökohtana yksinkertainen mallinnus, jossa toimijat jaetaan toimialansa perusteella eri riskiluokkiin. Malli 2 on kehittyneempi ja yksityiskohtaisempi. Siinä kullekin toimijalle tehdään riskinarviointi erikseen.

Käytetäänpä riskinarvioinnissa mitä metodia tai mallia tahansa arvioiden tekemiseen, tulee ne päivittää säännöllisesti. Päivittäminen ei saa jäädä tekemättä riskinarviointimallin monimutkaisuudesta johtuvan työläyden vuoksi. Sen vuoksi tulisi käytettävän mallin olla riittävän yksinkertainen, vain keskeiset kriteerit sisältävä.

Toimijoille voidaan tiedottaa käytetystä mallinnuksesta ja antaa keskeiset kriteerit toimijoiden tietoon. Tavoitteena tiedottamisessa on sekä viranomaistoiminnan avoimuus mutta myös kannustavuus. Kun toimija tietää oman riskiluokituksensa ja siihen vaikuttavat tekijät, hän voi omalla toiminnallaan vaikuttaa, ainakin tiettyyn pisteeseen saakka, omaan luokitukseensa ja sitä kautta itselleen valvonnasta muodostuviin kustannuksiin.

Malli 1

Kolmiportainen malli (taulukko 3) riskinarvioinniksi on nopea, selkeä ja helposti päivitettävä. Siinä toimijat jaetaan eri riskiluokkiin joko toimialan perusteella, kuten tukkukaupat, tai lainsäädännön velvoitteen mukaan tarkastus kerran vuodessa. Lisäksi on luokka, jossa toimijan oman toiminnan vaikutus arvioidaan tarkastustiheyttä nostavaksi. Mallin luokittelu perustuu neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 artiklan 27 kohtaan 3, jossa määrätään kaikille valvontaan kuuluville yksi fyysinen tarkastus vuodessa lukuun ottamatta tukkukauppiaita, jotka käsittelevät vain valmiiksi pakattuja tuotteita ja toimijat jotka myyvät tuotteensa tietyin edellytyksin suoraan loppukuluttajalle.

Mallissa olen sijoittanut myös varastohotellit alimpaan riskiluokkaan. Perusteena se, että olen rinnastanut varastohotellit tukkukauppoihin, joissa molemmissa pääasiallisesti käsitellään valmiiksi pakattujen tuotteita. Varastohotellit toimivat meillä pääsääntöisesti alihankkijoina, jotka Suomessa on veloitettu liittymään valvontajärjes-

telmään. Kevennetyssä valvontarytmissä puolet näihin toimialoihin rekisteröidyistä toimijoista tarkastettaisiin vuosittain.

TAULUKKO 3 Kolmiportainen riskiluokittelu

Tarkastustiheys	Tarkastuskohde
joka toinen vuosi (pienet riskit)	Tukkukaupat, vähittäismyymälät joiden tulee kuulua Eviran valvontaan ja varastohotellit, joissa käsitellään vain valmiiksi pakattuja elintarvikkeita.
1 x vuodessa (keskisuuret riskit)	Lainsäädännön edellyttämä vähimmäistaso kaikille toimijoille.
2 x vuodessa (suuret riskit)	Toimijat, jotka täyttävät korotetun tarkastustiheyden kriteerit.

Valtaosa toimijoista sijoittuu keskimmäiseen luokkaan, jossa tehdään normaali vuosittainen tuotantotarkastus. Välttämättä vuosittaista tarkastusta ei tehtäisi täydellisenä, vaan sitä voitaisi ohjata joko riskiperusteisesti toimijakohtaisesti tai valvontasuunnitelmalla. Korotettuun vuosittaiseen tarkastustiheyteen sijoittuu maksimissaan 10 %:a valvonnassa olevista toimijoista.

Tässä mallissa ei oteta kantaa siihen, millä perusteilla toimijan riskiluokkaa korotetaan. Perusteita arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida, että jos alimmaisessa luokassa olevan toimijan riskiluokkaa korotetaan, se siirtyy silloin luokkaan, jossa toimijat tarkastetaan vuosittain. Kuitenkin korotettuja riskiluokituksia voi kokonaisuudessaan olla vain se 10 prosenttia kaikista toimijoista.

Malli 2

Mallissa 2 kullekin toimijalle lasketaan yksityiskohtaisesti riskiluku (taulukko 4), joka saadaan erillisesti määritetyistä kriteereistä. Mallin muoto on tuttu myös yleisessä elintarvikevalvonnassa käytetystä riskiluokituksesta.

Tässä toimijalle muodostuu pisteistä numeerinen arvo, jolla toiminnan riskiä kuvataan. Jotta saatua lukua voidaan käyttää tarkastustiheyden määrittelyyn, pitää määritellä eri riskiluokkien raja-arvot sen mukaan kuinka montaa riskiluokkaa käytetään (taulukko 5). Minimissään toimija voi saada 0 riskipistettä (olettaen, että pienin käytettävä pistemäärä on nolla), jolloin toimijalle tehdään minimitarkastukset eli yksi tarkastus vuodessa. Kriteerit olen koonnut käytännön kokemuksen pohjalta sekä huomioiden mallin päivitettävyyden vaatiman työmäärän.

TAULUKKO 4 Riskinarviointi mallilla 2

Riskiin vaikuttavat tekijät	Riskin suuruus pisteinä
Erilläänpito	A tai B
Luomusuunnitelman taso ja toteutus	A tai B
Aiemmat seuraamukset, aikaisempien tarkastusten tulokset	A tai B
Tuotannon laajuus	A tai B
Dokumentaation selkeys	A tai B
Tuotantoketjun yksinkertaisuus (mm. alihankinta)	A tai B

8.4.1 Riskiin vaikuttavien tekijöiden määrittely mallissa 2

Seuraavassa määrittelen lyhyesti taulukossa käytetyt kriteerit. Samoja kriteerejä voidaan määritellä toisinkin, mutta tässä ne ovat siinä muodossa kuin mitä niillä on tässä yhteydessä tarkoitettu.

Erilläänpidolla tarkoitan sitä, onko toimijalla vain luomutuotantoa vai käsitelläänkö samoissa tiloissa myös tavanomaisia pakkaamattomia tuotteita, siten että muodostuu sekoittumisen tai sekaantumisen vaara. Luomusuunnitelman tasolla ja toteutuksella kuvaan sitä, kuinka hyvin toimija on ymmärtänyt luomutuotannon asettamat erityiset vaatimukset toiminnassaan ja kuinka toimija aikoo toiminnassaan toteuttaa säädösten vaatimusten täyttymisen. Luomusuunnitelma sinällään saattaa olla hyvä ja kattava, sen on laatinut esimerkiksi konsultti, mutta yrityksessä ei toimita kuten suunnitelmaan on kuvattu. Aiempien tarkastusten tuloksia tarkasteltaessa painopisteen tulisi olla nimenomaan toimijalle annetuissa seuraamuksissa, joiden hallinta ELMO:n kautta helpottuu. Tuotannon laajuudella tarkoitan tuotesegmentin laajuutta sekä eri toimialojen laajuutta, en tuotannon volyyymiä.

Dokumentaation selkeydellä haen sitä, kuinka helposti ja varmasti tarkastuksella voidaan varmentua siitä, että tuotantoehtoja on noudatettu. Löytyvätkö kaikki vaaditut kirjanpidot ja ovatko ne todennettavissa oikeiksi tarkastuksella vai jääkö tarkastuksella olettamia. Tuotantoketjun yksinkertaisuus kuvaa sitä, kuinka helposti tuotantovirrat on tarkastettavissa yhden toimijan luona vai onko toimintoja hajautettu usealla eri toimijalla tai toimipaikalle, jolloin tarkastukseen jäävien ”aukkojen” mahdollisuus kasvaa. Selkeä, hyvin dokumentoitu alihankinta sinällään ei ole automaattisesti arvioinnissa korottava tekijä.

8.4.2 Riskiluokitus pisteytyksen perusteella

Jotta saaduilla riskipisteillä voidaan jakaa toimijat eri riskiluokkiin, täytyy olla sovituna riskiluokat. Olen tehnyt neliportaisen ehdotuksen riskiluokituksiksi (taulukko 5). Riskiluokituksen tulisi olla mahdollisimman selkeä eikä liian moniportainen.

TAULUKKO 5 Riskiluokitus pisteiden avulla

Riskipisteiden jakautuminen	Tarkastusten määrä vuodessa	Riskiluokkaa kuvaava tunnus
0 - x	1	Vihreä
x+1 - y	2	Keltainen
y+1 - z	3	Oranssi
z+1 →	3+ näytteenotto	Punainen

Taulukossa 5 riskipisteiden jakautumisessa ”x” kuvaa sitä korkeinta pistemäärää, jolla toimija voidaan sijoittaa riskiluokkaan, jota kuvataan vihreällä. Vastaavasti ”y” ja ”z” kuvaavat seuraavien riskiluokkien ylintä pistemäärää. Kun edellisen riskiluokan korkeimpaan pistemäärään kasvaa yhdellä pisteellä, nousee riskiluokitus seuraavaan kategoriaan.

8.4.3 Riskiluokkien rajojen määrittelystä

Riskiluokkien rajojen pistemäärät tulee määritellä siten, että valtaosa toimijoista sijoittuu vihreään riskiluokkaan. Korkeampiin riskiluokkiin yhteensä voi sijoittua 10 - 15 % toimijoista. Jos toimijoista 10 prosenttia tarkastetaan useammin kuin kerran vuodessa, tarkoittaa se käytännössä jo riskiluokassa ”keltainen” noin 50:tä lisätarkastusta ja ”oranssissa” riskiluokassa 150:tä lisätarkastusta vuodessa.

Olen käyttänyt ehdotuksessani (taulukko 5) pienempiä tarkastusmääriä kuin mitä komissio ehdottaa tarkastusmääräsuosituksissaan (taulukko 2). Nykyisin käytössä olevilla resursseilla ja tarkastusjärjestelmällä ei ole realistista pyrkiä komission ehdottamiin tarkastusmääriin. Toisaalta komissiokin antaa vain ehdotuksia tai suosituksia ja lainsäädäntö asettaa vähimmäistarkastusmäärät.

8.5 Ehdotus tarkastajien luokitteluun

Suomen noin 450 luomuelintarviketoimijaa ovat sijoittuneet hajalleen ympäri maata ja heidän toimintansa on hyvin laajakirjoista. Käytännössä tietyille tarkastustyypille on vaikeaa ylläpitää riittävää tarkastuksen osaamista jos koko maassa on vain muutama samanlainen toimija sijoittuneena maantieteellisesti hajalleen. Tällä hetkellä tarkastukset ovat jakaantuneet niin, että kolmesta neljään valtuutettua tarkastajaa tekevät valtaosan elintarviketarkastuksista ja lopuille noin kymmenelle tarkastajalle tulee vuosittaisia tarkastuksia vain muutamia.

Tarkastajien osaamista luokiteltaessa tulee huomioida, että valtaosa toimijoista tulee sijoittumaan alimpaan riskiluokkaan. Kaikkien tarkastajien pitää pystyä tekemään alimpaan riskiluokkaan sijoittuja toimijoita. Silloin ”vihreän luokan” tarkastajien toimeksiantoja tehtäessä vain edellisten tarkastuskäyntien määrä olisi maantieteellisen sijainnin kanssa rajaavana tekijänä.

8.5.1 Tarkastajien arvioinnin kriteerit

Kysymys siitä, millä kriteereillä tarkastajien osaamista tulisi mitata, jotta tulos olisi yhteismitallinen ja mahdollisimman objektiivinen vaatimustasonmäärittelymiseksi, ei ole helppo. Tarkastajan vaativuusluokittelussa kriteereinä voisi käyttää

- ✚ tarkastajan peruskoulutusta
- ✚ Eviran koulutuksiin osallistumista
- ✚ tarkastajatentin tulosta
- ✚ tarkastajan aktiivisuus ja ohjeiden noudattaminen
- ✚ tuotantotarkastuskertomuksien laatua
- ✚ auditointien tulokset

Yllä kuvatut kriteerit eivät ole kovinkaan objektiivisia eivätkä yhteismitallisia ja osa niistä on perusvaatimuksia, kuten koulutuksiin osallistuminen. Toisaalta koulutukseen osallistuminen sinällään ei ole tae oppimisesta. Henkilön osaamisen arviointiin liittyy aina hankaluuksia, koska yksilölliset erot ja henkilökohtaiset ominaisuudet ovat suuria, vaikka kaikki kriteerit olisivat samat.

Jakaisin tarkastajat kahteen luokkaan kuten nykyisinkin, mutta siten, että kaikkien tulee pystyä tarkastamaan ”vihreän luokan” toimijoita ja sitten olisivat ne tarkastajat jotka tekevät ”punaisen luokan” tarkastukset. Vain ”punaisen luokan” tarkastaja voi tehdä ”keltaisen” tai ”oranssin” luokan tarkastuksia. Väreillä viitataan toimijoiden riskiluokitukseen. Toinen mahdollisuus on käyttää samaa neliportaista luokitusta kuin toimijoiden riskiluokitukseen. Lisäksi jollakin tavalla pitää erottaa ne tarkastajat, jotka pystyvät tekemään tarkastuksia molemmilla kielillä. Tulee huomioida, että ruotsinkielisiä toimijoita on arviolta noin 10 %:a kaikista toimijoista ja he saavat tarkastukset ja päätökset ruotsiksi.

Näistä kriteereistä painottaisin eniten tarkastajatentin ja auditointien tulosta. Tarkastajan aktiivisuutta ja annettujen ohjeiden noudattamista pidän myös erittäin painavana kriteerinä. Tarkastajan peruskoulutuksella on mielestäni merkitystä vain silloin kun uudelle tarkastajalle annetaan valtuutus. Sen jälkeen tämän kriteerin painoarvo hiipuu lähes olemattomaksi.

Tuotantotarkastuskertomusten laadulla on sinällään suuri merkitys. Se on tarkastuksen keskeinen tuotos ja sen perusteella toimijalle annetaan päätös ja mahdolliset sanktiot. Tuotantotarkastuskertomuksen laatu on keskeinen elementti, mutta se on mittarina hankalasti käytettävä. Siinä ehkä mitattavia asioita voi olla täyttämisen johdonmukaisuus ja tarkastajan lausunto. Johdonmukaisuudella tarkoitan sitä, että jos yhdessä kohdassa on merkinnyt että asia ei koske toimijaa, niin toisessa kohdassa ei ole täytetty/tarkastettu siihen liittyviä kohtia. Esimerkiksi alussa on merkitty, että toimijalla ei ole alihankintaa, mutta kohdassa ”alihankinta” on kuitenkin tarkastuslomake täytetty. Tarkastajan lausunto –kohtaan tarkastaja kirjaa tarkastuksella tekemänsä havainnot. Havainnoilla ja havaintojen kirjaamisella voidaan myös mitata valvonnan vaikuttavuutta.

Auditointeja pitäisi voida käyttää nykyistä enemmän tarkastajan osaamisen mittaamisessa. Yksi auditointi ei anna kovinkaan kattavaa kuvaa, vaan auditointeja pitäisi tehdä useampia ja erilaisten toimijoiden luona, jolloin kokonaiskäsitys osaamisen laaja-alaisuudesta ja ohjeiden noudattamisesta tulisi paremmin esiin. Samalla saataisiin myös palautetta tarkastajien koulutustarpeista ja siitä miten Evira on onnistunut koulutuksissa ja ohjeiden laadussa.

8.5.2 Tarkastajien käytettävyyssluokittelu

Tarkastajien vaativuussluokittelun lisäksi tarkastajilla pitäisi olla käytettävyyssluokittelu. Tällä tarkoitan sitä, että tarkastajat pitäisi luokitella käytettävyyden mukaan, jolloin kriteereinä olisivat

- ✚ millä maantieteellisellä tarkastaja työskentelee, koko maassa vai vain jossain maakunnassa
- ✚ onko käytettävissä tarkastuksiin ympäri vuoden vai onko joku vuodenaika jolloin tarkastaja ei ole käytettävissä
- ✚ tekeekö myös alkutuotannon tai rehutarkastuksia
- ✚ tekeekö tarkastuksia sekä suomen että ruotsin kielellä

Toimeksiantoja tehtäessä on huomioitava sekä tarkastajan osaaminen että käytettävyys. Käytettävyys tulee korostumaan, jos tarkastukset jaetaan vaativuusluokittelun mukaan ja tarkastusten määrä toimijoiden riskiluokituksen myötä tulee kasvamaan.

8.6 Mitä toimintoja ELMO:n tulisi hallita

Toimijoiden riskinarvioinnin kannalta keskeinen tieto, mikä pitää saada ELMO:sta helposti ulos, on toimijalle annetut seuraamukset ja niiden syyt. Toimijalle annettu seuraamus voi olla huomautus jostakin poikkeamasta, jolla voi olla vaikutusta seuraavan vuoden tarkastustiheyteen ja jolla voi olla riskiluokitusta nostava vaikutus. Myös vuosittain komissiolle tehtävään raporttiin tarvitaan tiedot sanktioiden määrästä ja niiden syistä.

ELMO:ssa yksi luomuvälvönnön alkuperäinen tavoite oli, että järjestelmä olisi toimeksiantovaiheessa valmiiksi ehdottanut tarkastukselle sopivaa tarkastajaa ottaen huomioon kohteen riskiluokan, tarkastajan osaamiseen perustuvan vaativuustason sekä kahtena edellisenä vuonna tarkastuksen tehneen tarkastajan. Tätä ei voida toteuttaa ELMO:oon käytännössä muun muassa sen takia, että tarkastajarekisterin valmistuminen ja käyttöönotto siirtyy myöhempään vaiheeseen.

Parhaiten ELMO soveltuu rekisterikäyttöön ja raportointiin. Mitä enemmän yksityiskohtaisia tietoja tai raportteja halutaan tietojärjestelmästä saada ulos, sitä raskaammaksi se käyttäjilleen muodostuu. Kaikki tiedot joudutaan syöttämään sinne manuaalisesti tuotantotarkastuslomakkeista keräämällä erikseen eri painikkeiden taakse. Tietojen syöttäminen tulee sitomaan resursseja merkittävästi. Huolena on, että mahdollisesti tietojen analysointiin ja hyödyntämiseen ei jää aikaa.

8.7 Valvonnan vaikuttavuus

Milloin valvonta on vaikuttavaa tai millaista on vaikuttava valvonta, ovat kysymyksiä joihin ei ole yhtä vastausta. Valvonnan vaikuttavuuden kriteerien määrittely tulee aloittaa tavoitteista jotka asetetaan valvonnalle ja tavoitteet tulee sijoittaa aikajanelle, jolloin tavoitteisiin pyritään. Kriteerien valintaan vaikuttaa myös keinot, jotka valitaan tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yksi kriteeri valvonnan vaikuttavuudelle mielestäni on, että valvonta on vaikuttavaa silloin, kun yhdellä toimenpiteellä voidaan vaikuttaa useaan toimijaan samanaikaisesti siten, että aikaansaadaan todellisia muutoksia. Toinen kriteeri on se, että valvonnan vaikuttavuudella saadaan aikaan tuloksia, joilla oikeasti muutetaan jotakin toimijan arkipäivän toiminnassa, ei vain kirjata jotakin asiaa paperille toisin.

Seuraavassa esittelen muutamia toimenpiteitä ja keinoja, joilla valvonnan vaikuttavuutta voidaan mielestäni lisätä:

- ✚ tiedottaminen
- ✚ toimijaan vaikuttavien seuraamusten käyttöönotto
- ✚ ennaltailmoittamatta tehtyjen tarkastusten käyttöönotto
- ✚ ohjeistuksen lisääminen sekä toimijoille että tarkastajille
- ✚ vaikuttavuusmittareiden kehittäminen

8.7.1 Riskiviestinnällä lisää vaikutusta valvontaan

Tiedottamista pidän yhtenä tehokkaimpana keinona lisätä valvonnan vaikuttavuutta ja samalla lisätä viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä. Tällä hetkellä valvonnan tuloksista tiedotetaan vuosittaisessa valvontaraportissa, joka tehdään ministeriölle. Valvonnan vaikuttavuuden kannalta tulisi tiedottaa entistä enemmän ja avoimemmin yksittäisten toimijoiden toiminnasta valvonnan näkökulmasta. Esimerkiksi toimijoille annetut markkinointikiellot voisi olla yksi sektori, jossa avoimempaa tiedottamista tulisi harkita. Sillä palveltaisiin sekä toisia toimijoita, kun toimijoiden välinen kauppa selkiytyisi sekä kuluttajaa, joka saisi tiedon säännöstenvastaisista tuotteista. Mielestäni sillä olisi vaikuttavuutta, koska yrityksen oma luomustatus tulisi julkiseksi.

Tiedottamiseen liittyy myös ehdotukseni toimijaan vaikuttavien seuraamuksien käyttöönotosta. Seuraamuksia tulisi uskaltaa antaa. Nykyään runsaasti annettavista huomautuksista pitäisi pyrkiä eroon ja siirtyä seuraamuksien käyttöön. Niistä pitäisi olla yhdenmukainen ”seuraamusluettelo”, joka otettaisiin käyttöön. Pitäisi myös harkita, miten seuraamusluettelon sisällöstä tiedotettaisiin toimijoita. Tärkeää mielestäni olisi, että toimijoilla olisi tieto siitä, että seuraamuksia annetaan ja niiden kriteerit ovat olemassa. Sitä, julkaistaanko avoimesti myös seuraamusten kriteerit, voidaan harkita. Itse en pidä sitäkään mahdottomana asiana, koska lainsäädäntö asettaa reunaehdot toimin-

nalle. Jos toimija tietää, miten viranomainen tulkitsee lainsäädäntöä saattaa olla helpottava tieto niin toimijoille kuin viranomaisellekin. Seuraamukset kuitenkin aiheuttavat usein toimijalle kustannuksia, jolloin niiden vaikuttavuus on merkittävä. Seuraamus voi olla näytteenotto, jonka toimija kustantaa tai ylimääräiset tarkastukset. Vahvimmillaan seuraamus on markkinointikielto, jolla on (kustannus)vaikutusta koko toimintaan.

Ohjeistuksen lisäämistä sekä toimijoille, että tarkastajille tulisi lisätä ja kohdistaa kaapeammille sektoreille. Tällä hetkellä tuotanto-ohjeet ovat yleiset ja suunnattu kaikille toimijoille. Toimijakenttä on kuitenkin niin laaja ja heterogeeninen, että näen tarvetta myös segmentoidummalle ohjeistukselle. Ohjeistusta voisi kohdentaa tarkemmin esimerkiksi toimialoittain tai toimijan koon mukaan. Mitä paremmat ohjeet toimijoille on, sitä todennäköisempää on, että toimija tekee asiat oikein. Uskon, että valtaosa luomutoimijoista haluaa toimia lainsäädännön mukaisesti. Toimijoita varmasti helpotaisi, jos he helposti ja nopeasti löytäisivät juuri heidän tarvitsemat ohjeet. Kun valtaosa toimijoista saadaan hyvillä ohjeilla toimimaan asetusten edellyttämällä tavalla, vapautuu käytettäviä resursseja niiden muutamien toimijoiden kanssa tehtävään työhön, joiden päätavoite ei ole ohjeiden noudattaminen.

8.7.2 Riskinhallinnalla lisää vaikutusta valvontaan

Tarkastuksia pitäisi tehdä myös ilman, että niistä ilmoitetaan ja sovitaan ennakkoon. Ennaltailmoittamatta tehtyjen tarkastusten tulokset voivat olla erilaiset kuin ennalta sovittujen tarkastusten. Myös valvonta-asetus edellyttää, että tarkastuksia tulee tehdä ennalta ilmoittamatta. Toistaiseksi tarkastusten sopimista ennakkoon on perusteltu sillä, että luomusta vastaava henkilö on paikalla ja kaikki tarkastuksessa tarvittavat dokumentit saatavilla. Tarkastusten sisältöä voisi myös kehittää niin, että tarkastus voitaisiin kohdistaa niihin osa-alueisiin, jolloin esimerkiksi dokumentaation ei kokonaisuudessaan tarvitse olla saatavilla tarkastuksella.

Tarkastajille suunnattuja ohjeita pitäisi myös kehittää samalla tavalla kuin toimijoidenkin. Tarkastajille tehtävien ohjeiden pitää vahvasti painottua kenttätyöskentelyyn ja käytännön toimenpiteisiin, tarkastusten erityispiirteisiin eri toimialoilla ja tulointoihin tarkastuksella. Ohjeistuksen lisääminen niin toimijoille kuin tarkastajillekin

edellyttää nykyjärjestelmässä Evirassa resurssien vapauttamista päätöksenteosta ohjaukseen ja valvonnan suunnitteluun.

Käytännön tarkastustoimintaa tulee kehittää ja selkeyttää luomalla uusia työkaluja entisten tilalle tai rinnalle. Viime vuonna aloitettua tuotantotarkastuskertomuksen kehitystä pitää jatkaa ja samalla miettiä muita tapoja hankkia tietoa toimijan toiminnasta. Perinteinen toimijan täydellinen fyysinen tarkastaminen ei ole mielestäni tulevaisuuden tapa valvoa toimijan toimintaa. Rinnalle tulisi miettiä ”desk study” tarkastuksia, projektityyppistä valvontaa tai riskinarvioinninkautta uusia riskinhallintamenetelmiä.

Nykyinen tarkastusjärjestelmä, jossa tarkastajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, tulisi myös ottaa tarkasteluun ja sen tulevaisuutta pohtia nimenomaan valvonnan vaikuttavuuden ja tarkastuksista saatavien tulosten kautta. Yhtenä mahdollisuutena näen, että tarkastajat tekevät tarkastuksen loppuun asti toimijan luona eli tekevät päätöksen. Lisäämällä auditointeja ja pistotarkastuksia Evirasta, saadaan tietoa tarkastusten laadusta. Luopumalla erillisistä Eviran päätöksistä ja siirtämällä päätöksenteon tarkastajille, vapautuu Eviran resursseja päätöksenteosta muihin tehtäviin. Tarkastajien työlle lisävastuu voisi antaa positiivista nostetta ja toimija saa päätöksen nopeasti. Sanktiovastuu ja mahdollisuus jäisi Eviraan, tarkastajien päätöksenteko ulottuisi vain ns. puhtaisiin päätöksiin. Edellä kuvattu ehdotus vaatii erilaisia käytännön järjestelyjä ja asetusmuutoksen toteutuakseen eli ei ole suoraan kokeiltavissa.

8.7.3 Vaikuttavuusmittarit

Jotta voidaan seurata, onko valvonta vaikuttavaa tai saadaanko uusilla valvontamenetelmillä toivottua tulosta, pitää luoda vaikuttavuusmittarit. Vaikuttavuusmittarina ei mielestäni kannata käyttää, ainakaan yksistään, ”montako markkinakieltoa on annettu”-tyyppistä mittaria tai ”montako uutta ohjetta on tehty”. Näillä mittareilla voidaan enemmänkin kuvata virkamiehen ahkeruutta, mutta ei valvonnan vaikuttavuutta. Mittari voisi olla ennemmin ”paljonko huomautuksia on annettu uusintatarkastuksilla”, tai ”montako uusintatarkastusta on tehty”. Tällaisten mittareiden käyttö edellyttää sitä, että valvonnan tavoitteet ovat selkeät, käytössä on hyvin yksiselitteinen seuraamusluettelo ja tarkastajat ovat mahdollisimman homogeenisiä.

9 TULOSTEN TARKASTELUA

Riskiluokituksen tekeminen kaikille toimijoille tulee väistämättä lisäämään joidenkin toimijoiden tarkastusten ja mahdollisesti myös näytteiden määrää. Näistä aiheutuvat kustannukset tulevat toimijoiden maksettaviksi. Kuinka paljon yksittäisen toimijan luomuvalvonnasta aiheutuvat kulut tulevat kasvamaan, on mahdotonta arvioida euro-määräisenä. Valtiollinen valvonta tulee kuitenkin toimijalle huomattavasti edullisemmaksi kuin yksityisen tarkastuslaitoksen tekemänä. Toimijoille jää mahdollisuus itse omalla toiminnallaan ainakin osittain vaikuttaa omaan riskiluokkaansa ja näin säädellä valvonnasta aiheutuvia kuluja.

9.1 Arvioita ehdotettujen riskiluokitusmallien eduista ja haitoista

Tässä työssä ehdottamani kaksi erilaista mallia riskinarvioinnin tekemiseen eivät ole täydellisiä. Tavoitteena malleja kehitellessä oli kaksi asiaa, tehdä keskustelunavaus ja lähtökohta josta voidaan aloittaa varsinainen riskinarvioinnin kehitystyö. Toisena tavoitteena oli saada nopeasti ja helposti käyttöönotettava riskinarviointimalli, jolla saadaan täytettyä lainsäädännön edellyttämä valvonnan riskiperusteisuus dokumentoidusti.

Malli 1

Mallissa 1 lähtökohtana on toimijoiden arvioiminen sen toimialan kautta johon toimijan toiminta sijoittuu. Siinä ei arvioida yksittäisiä toimijoita kovinkaan tarkasti, vaan tehdään karkeaa jakoa erilaisen riskin omaavien toimintojen kautta. Mallin käyttö edellyttää osaavia tarkastajia, yhdenmukaisia tarkastuskäytäntöjä ja yhdenmukaista päätöksentekoa. Tämän mallin etuja on nopea ja helposti tehtävä toimijoiden luokittelu eri riskiluokkiin.

Mallin haittapuolena on, että yksittäisen toimijan toimintaa ei arvioida, jolloin yksittäinen toimija saattaa sijoittua väärää riskiluokkaan toimialansa perusteella. Ongelmia tuottaa myös monialaisten toimijoiden sijoittamien oikeaan riskiluokkaan.

Malli 2

Mallissa 2 lähtökohtana on jokaisen yksittäisen toimijan arvioiminen erikseen riskipisteityksen laskemiseksi. Tässä mallissa on käytetty riskinarviointiin elementtejä joihin toimija voi vaikuttaa ja niitä joihin toimijalla ei suoranaisesti ole vaikutusmahdollisuutta. Mallin käyttöönto edellyttää vielä riskiluokkien rajapisteiden määrittelyä. Tässä malliehdotuksessa ei oteta kantaa eri riskiluokkien rajapisteisiin. Näissä pistemalleissa yleensäkin voi aina miettiä sitä, että jos pisterajaksi on sovittu Y, niin mikä on riskipisteiden +/- 1Y:n vaikutus oikean riskiluokan muodostumiseen.

Mallin 2 etuja on toimijan oma vaikutusmahdollisuus omaan riskiluokitukseensa, riskiluokituksen dokumentoinnin selkeys. Myöskään tarkastajien toiminnalla ja päätöksenteon yhdenmukaisuudella ei ole niin suurta vaikutusta riskiluokitukseen kuin mallissa 1, jossa vain poikkeamat kasvattavat riskiluokkaa. Riskinarvioinnin toistettavuutta pidän luotettavampana mallissa 2. Tämä malli on kehittyneempi versio ja lähempänä tieteellistä riskinarviointia.

Haittapuolena tässä mallissa on oikeiden parametrien valinta ja sen myötä mallin käytön työläys ja arvioinnin hitaus. Toimijan riskiluokkaan vaikuttavien tietojen vuosittainen päivitys on myös hidasta ja työlästä. Riskiluokkien määrän ja niiden välisten pisterajojen löytäminen oikein, siten että korkeampiin riskiluokkiin ei tule liikaa toimijoita, on haasteellinen tehtävä. Vaarana on, että toimijoiden toiminnassa nähdään selkeästi riskitoimintoja, mutta niitä aliarvioidaan vain siksi, että tietyn riskiluokan toimijoiden määrä ei saa kasvaa liian suureksi, koska resurssit ovat rajalliset. Silloin riskiluokitus ei toimi, joko arviointikriteereitä pitää muuttaa tai riskin suuruutta kuvaavaa pisteitystä pitää korjata.

9.2 Toimeksiannon kehittäminen ja liittäminen ELMO:oon

Toimeksiantojen sisällön muokkaaminen sekä paremmin tarkastajia palveleviksi että tarkastusten laatua ohjaaviksi oli hankala tehtävä, koska yhteen raporttiin piti saada liitetyksi paljon erilaisia toiveita ja odotuksia. Toisaalta ELMO:n tuomat edut ja rajoitteet antoivat omat reunaehdonsa kehitystyölle. Tarkastajille tehdyn kyselyn tulokset eivät tuoneet juuri mitään uutta, lähinnä kyselyllä saatiin vahvistusta niihin käsityksiin joita jo ennestään tarkastajien toiveista oli olemassa.

Yleisesti toimeksiannon vaikutuksesta tarkastuksen laatuun ei ole tutkittua tietoa, ainostaan vahva käsitys, että toimeksiannolla voidaan vaikuttaa tarkastukseen. Toimeksiannon vaikuttavuutta tarkastuksen laatuun voidaan arvioida vuoden kuluttua siitä kun uusi toimeksianto on otettu käyttöön. Silloin sitä voidaan mitata myös tarkastajille tehtävällä kyselyllä, jonka tuloksia voidaan verrata nyt tehtyyn kyselyyn.

Tietohallintajärjestelmä ELMO tulee olemaan se työkalu jota luomuvälvonnassa tul- laan käyttämään. Sen sisältöihin voidaan vaikuttaa, mutta sen rakenne ei ole muokat- tavissa. Vaikuttaa siltä, että ELMO:sta tulee kankea ja työläs tiedonhallintajärjestelmä, jolloin ne tiedot mitä ja miten siellä kannattaa käsitellä, tulee miettiä huolellisesti. Tie- tojärjestelmästä on raporteina mahdollista saada ulos vain sitä tietoa, mikä sinne on syötetty. Lainsäädännön velvoittamien rekisteritietojen ja raportointitietojen käsittelyn tulee olla ensisijainen ELMO:n toiminto. Toimeksianto ja sen raporttiin liittyvien taustatietojen käsittely tulee väistämättä olemaan järjestelmän sekundaarinen tehtävä.

9.3 Tarkastajien luokittelu

Tarkastajien luokittelu helpottaa ja yhdenmukaistaa tarkastusten toimeksiantoja. Toi- saalta luokittelussa saadaan arvokasta tietoa tarkastajien koulutustarpeista. Samalla voidaan arvioida uusien tarkastajien rekryointitarvetta. Toimijakentän muuttuessa vuosittain, uusia toimijoita liittyy valvontaan ja jotain eroaa valvonnasta, myös tarkas- tajien nimenomaan maantieteellinen tarve vaihtelee.

Tarkastajien luokituksessa Eviran kannalta tällä hetkellä on varmasti haastavinta saada kaikki tarkastajat sille tasolle, että heidät voidaan luokitella ”vihreänluokan” tarkasta- jiksi. Osa niistä tarkastajista, joilla nykyisin on ns. pienimuotoisen valmistuksen val- tuutus, tarvitsee lisäkoulutusta ja opastusta merkittävästi ennen kuin heidät voidaan luokitella ”vihreään luokkaan”. Ne tarkastajat, joilla jo nyt on ns. elintarvikevaltuutus ja pystyvät tekemään haastavia kohteita, ovat helpommin luokiteltavissa.

Ehdotuksessa tarkastajien luokitteluun on esitetty vain niitä kriteerejä, joita arvioinnis- sa voi käyttää. Ennen kriteerien käyttöönottoa tulee sopia niiden sisällöstä tarkemmin. Miten jokin tulos tarkastajatentissä tai auditoinnissa vaikuttaa luokitteluun, tai miten arvioidaan käytettävyysskriteerejä. Kriteerien arviointiperusteiden kokoaminen on mo-

nimuotoinen tehtävä. Sen jälkeen kun kriteeristö on valmis, tulee siitä ja sen sisällöstä tiedottaa myös valtuutetuille tarkastajille.

9.4 Valvonnan vaikuttavuus

Valvonnan vaikuttavuutta mitattaessa tulee muistaa, että määrän lisääminen ei suoraan lisää laatua. Tällä tarkoitan sitä, että tarkastusmäärien lisääminen ei lineaarisesti lisää valvonnan vaikuttavuutta. Vaikka lisäisimme tarkastuksia komission ehdottamaan suositusmäärään saakka, emme sillä saavuttaisi välttämättä yhtään sen laadukkaampia valvontatuloksia. Voisi käydä jopa päinvastoin. Mittava lisäys tarkastusmäärissä lisäisi vain toimijoiden kustannuksia huomattavasti ja toisi selkeästi lisää byrokratiaa luomuvallontaan, koska kaikista tarkastuksista pitää tehdä erillinen päätös. Samalla resursseja jouduttaisi lisäämään joka edelleen lisäisi kustannuspaineita toimijoille.

9.4.1 Viestinnällä vaikuttavuutta

Tarkastuksilla tulee usein tunne, että toimija tekee asioita tarkastajaa varten; päivittää luomusuunnitelman päivää ennen tarkastusta, täydentää kirjanpidot ja laatii taseet, hankkii tavarantoimittajien asiakirjaselvitykset ja siivoaa nurkat. Onhan se hyvä, että asiat laitetaan kuntoon edes joskus, mutta tärkeämpää olisi saada toimija ymmärtämään miksi tietyt asiat vaaditaan tekemään. Tähän tehtävään näen tärkeänä kanavana viestinnän ja tiedottamisen. Virkamiehinä meillä on paljon asennemuutostyötä edessä siinä, että opimme hyödyntämään tiedottamisen antamat mahdollisuudet valvonnan työkaluna ja otamme aktiiviseen käyttöön kaikki tiedottamisen kanavat.

Evirassa pääjohtaja korostaa sitä, kuinka meillä on paljon tärkeää ja mielenkiintoista tietoa jaettavaksi. Viestintäosasto muistuttaa usein tiedottamisesta ja järjestää erilaista koulutusta aiheesta, mutta tiedottaminen on asiantuntijatasolla vielä vaatimatonta. Riskiviestintä on yksi kolmesta riskinarvioinnin osatekijästä. Itse ymmärrän kaiken viestinnän ja tiedottamisen ”riskiviestinnäksi”. Tiedonjakaminen on nähdäkseni ainoa keino, millä voimme vaikuttaa suureen joukkoon ihmisiä, niin kuluttajia kuin toimijoitakin.

10 POHDINTA

Tähän työhön kytkeytyi monta osa-aluetta ja hyvin erilaisia elementtejä. Kuitenkin kaiken lähtökohtana ollut valvonnan kehittäminen oli ”punainen lanka”, joka kulki koko työn läpi. Yhtään kehittämisen osa-aluetta ei tässä työssä tullut valmiiksi, mutta ei kai kehitystyö koskaan valmiiksi tulekaan.

Työstäessäni tätä työtä minulle avautui kokonaan uusi näkökulma luomuelintarvikevalvonnan tulevaisuuteen. Oma ajatteluni jalostui uudelle tasolle, jossa riskienhallinta ja ennen kaikkea valvonnan vaikuttavuus ovat keskeisiä elementtejä. Mutta ennen kuin sinne käytännössä päästään, tulee pohjatöiden olla hyvin tehtynä. Niitä, kuten riskinarviointia tai valvonnan vaikuttavuuden mittareita tai keinoja, joilla valvonnan vaikuttavuutta kehitetään, ei tiimimuotoisessa työskentelyssä voi yksi ihminen päättää. Olen pyrkinyt tekemään tässä keskustelun avauksia useallakin osa-alueella ja tuonut mm. esiin omasta mielestäni kaksi erilaista riskinarviointimallia, joiden pohjalta voidaan valvonnan tiimissä jatkaa riskinarvioinnin kehittämistä ja työstämistä.

Luomuvalvonnassa asetettiin ELMO-tietojärjestelmälle suuret odotukset ja tavoitteet kun projekti noin vuosi sitten käynnistyi. Luomuelintarvikevalvonnan kannalta odotukset eivät tule täyttymään, vaan edelleen joudutaan tekemään asioita ”manuaalisesti” ja pitämään erillisiä rekisterejä ja ohjelmia, kuten riskinarvioinnin tekeminen jonka tulos ainoastaan voidaan tallentaa käyttöjärjestelmään. Resurssien kannalta uusi tietojärjestelmä ei välttämättä helpota nykyistä tilannetta, mutta se mahdollistaa yhtenäisemmän ja paremmin dokumentoidun valvonnan järjestämisen, jolloin kuluttaja entistä varmemmin voi luottaa luomutuotteeseen ja hankkimansa tuotteen luomustatukseen. Luomutuotteen keskeinen tekijä on kuitenkin tuotantomuodosta koostuva lisäarvo, josta kuluttaja on halukas maksamaan.

Kokonaisuutena luomuvalvonnassa on paljon tehtävää ja kehitettävää. Yleisesti valvonnalle asettaa haasteita lainsäädännön lisäksi muun muassa lain tulkinnat, toimijoiden ja tarkastajien erilaiset käsitykset valvonnasta ja lainsäädännöstä, toimintojen ja toimijoiden monimuotoisuus, tarkastajien ja toimijoiden ohjaus.

LÄHTEET

Cox, Louis Anthony Jr. 2009. What's wrong with Hazard Rankin Systems? Risk Analysis Vol 29 No 7, 940-948. Society for Risk Analysis.

Derby, Stephen L., Keeney Ralph L. 1981. Risk Analysis: Understanding "How Safe is Safe Enough?". Risk Analysis Vol.1 No 3, 217-224. Society for Risk Analysis.

Ecocert Control and Certification Body. Inspection and Certification. WWW-dokumentti. <http://www.ecocert.com/-Our-services-.html>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Riskianalyysi. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi/riskinarviointi/riskianalyysi>. Ei päivytystietoa. Luettu 23.3.2010.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2009. Eviran toimialan valvontastrategia 2009-2013. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi/uploads>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma 2009-2010. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2009. Valvontasuunnitelma 2010. Luomuvalvonta.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran Luova-työryhmä 2007. Yhteiset periaatteet luomuvalvonnan riskiperusteiseksi kohdentamiseksi. Kokouspöytäkirja.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira & Software Point Oy, 2009. LabVantage Sapphire. Toiminnallinen määrittely. ELMO-järjestelmän määrittelydokumentti Sapphire-ohjelmistolla.

European Commission 2000. White Paper on Food Safety. WWW-dokumentti. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/1999/com1999_0719en01.pdf. Ei Päivytystietoa. Luettu 23.3.2010.

European Commission 2010. List of Control Bodies and Control Authorities in Charge of Controls in the Organic Sector Provided for in Article 35(b) of Council Regulation (EC) N:o 834/2007. Version 4.5.2010. Lista hyväksytyistä valvojista valvojille.

European Commission 2009. Guidelines on official controls in the organic sector. Draft.

European Commission. Guideline for Inspection of Organic Operations According the EC Rules 2092/91. Ohjeistus valvojille.

Euroopan komission asetus (EY) N:o 889/2008 syyskuu 2008 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvos-

ton asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta. WWW-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Euroopan komission asetus (EU) N:o 271/2010, annettu 24 päivänä maaliskuuta 2010, neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 889/2008 muuttamisesta Euroopan unionin luonnonmukaista tuotantoa osoittavan tunnuksen osalta. PDF-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:084:0019:0022:FI:PDF>. Ei Päivytystietoa. Luettu 20.8.2010.

Euroopan komissio 2000. Valkoinen kirja elintarvikkeiden turvallisuudesta. PDF-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu>. Ei päivytystietoa. Luettu 20.8.2010.

Euroopan komission maatalouden ja maatalouden internet-sivusto. Luomu - Hyvää luonnolle, hyvää sinulle. <http://ec.europa.eu>. Ei päivytystietoa. Luettu 23.5.2010.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuuksiviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä. WWW-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta. WWW-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Euroopan yhteisön neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007 kesäkuu 2007 luonnonmuksesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2091/92 kumoamisesta. WWW-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Eurostat. Organic farming in EU. Press release. WWW-dokumentti. <http://www.organic-world.net/statistics-eurostat.html#c2514>. Ei päivytystietoa. Luettu 8.5.2010.

Flink, Anna-Liisa, Reiman, Teemu, Hiltunen, Mika 2007. Heikoin lenkki? Riskienhallinnan inhimilliset tekijät. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hallintolaki 434/2003. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivytystietoa. Luettu 29.5.2010

Hannunen, Salla 2010. Eviran riskinarviointiseminaari 28.5.2010. Seminaariesitelmä.

Heinonen, Sampsa 2006. Raitis, raadoton ravinto – vaihtoehtoviljelijät ja –kuluttajat 1900-luvun alun Suomessa. Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina. Ruokakysymys - Näkökulmia yhteiskuntatieteelliseen elintarviketutkimukseen. Tampere: Gaudeamus.

International Organic Accreditation Service (IOAS). IOAS Fee Schedule 2010. WWW-dokumentti. <http://www.ioas.org/xfee.pdf>. Ei päivytystietoa. Luettu 28.5.2010.

ISO/IEC Guide 65:1996. General requirements for bodies operating product certification systems.

Livsmedelsverket 2010. Ekologisk mat. Verkkosivut. <http://www.slv.se>. Päivitetty 3.2.2010. Luettu 23.3.2010.

Lounasheimo, Laura 2009. Ruokatiedon verkkouutiset. WWW-dokumentti. <http://www.ruokatieto.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 15.5.2010.

Luomuliitto ry. Luonnollisesti Luomua. WWW-dokumentti. <http://www.luomuliitto.fi/index.php/luomuviljely>. Ei päivitystietoa. Luettu 23.5.2010.

Luomumarkkinoiden kehittämisen strategiset tavoitteet 2007-2015. Strategiatyöryhmän raportti 2006. WWW-dokumentti. <http://www.ruokatieto.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 8.5.2010.

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2009. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi/luomu>. Ei päivitystietoa. Luettu 15.5.2010.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisten tuotteiden merkinnöistä ja valvonnasta 846/2008. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2008/20080846>. Ei päivitystietoa. Luettu 23.3.2010.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus Elintarviketurvallisuusviraston maksullisista suoritteista 638/2010. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2010>. Ei päivitystietoa. Luettu 20.8.2010.

Maa- ja metsätalousministeriö 2000. Tiedote. WWW-dokumentti. <http://wwwb.mmm.fi/tiedotteet2>. Ei päivitystietoa. Luettu 8.5.2010.

Mustonen, Esko 2010. Valvonnan vaikuttavuuden mittaaminen. Valtionvarainministeriö. Seminaariesitelmä.

Mentheforet 2008. Luomumerkkejä. WWW-dokumentti. http://mentheforet.blogspot.com/2008_06_01_archive.html. Ei päivitystietoa. Luettu 8.5.2010.

Nielsen Kuluttajaneeli 2008. WWW-dokumentti. <http://www.ruokatieto.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 13.5.2010.

Nevas, Mari 2010. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan tutkimus, Helsingin yliopisto. Eläinlääketieteellinen tiedekunta. Elintarvikehygienian ja ympäristöterveyden osasto. WWW-dokumentti. <http://www.vetmed.helsinki.fi>. Päivitetty 11.1.2010. Luettu 15.5.2010.

Pöytäniemi, Erkki 2005. Ulkomaiset valvontajärjestelmät ja luomumerkit. WWW-dokumentti. <http://www.luomu.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 15.5.2010.

Rahtola, Mikko 2010. Luomutietoraportti. WWW-dokumentti. <http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/5pV0Btl2/Luomutietoraportti.pdf>. Ei päivitystietoa. Luettu 7.5.2010.

Rajala, Jukka 2010. Luomun määritelmiä. WWW-dokumentti. <http://www.luomu.fi>. Päivitetty 31.5.2010. Luettu 13.7.2010.

Rundgren, Gunnar 2009. Accreditation costs – High and low. The Organic Standard. Issue 103/November 2009.

Schmidt, Rebekka & Klöble Ulrike 2009. Reference figures for organic farming inspections. Darmstadt: KTBL.

SFS-EN 45011:1998 Tuotteita sertifioidut elimet. Yleiset vaatimukset. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS. Vahvistettu ja julkaistu englanninkielisenä.

Soil Association. Organic Standards. WWW-dokumentti. <http://www.soilassociation.org/Whatwedo/Organicstandards/tabid/246/Default.aspx>. Ei päivitystietoa. Luettu 8.5.2010.

Suominen, Arto 2003. Riskienhallinta. Vantaa: Dark Oy.

Tuominen, Pirkko 2008. Developing risk-based food safety management. Evira Research Reports 4/2008. Väitöskirja. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 29.5.2010.

Tuominen, Pirkko 2010. Riskiperusteisen valvonnan kehittäminen – case salmonella. Eviran tutkimusseminaari 23.3.2010. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi>. Luettu 29.5.2010.

Vastamäki, Pirjo 2010. Valvonnan vaikuttavuus. Komission auditointi- ja VASU-töryhmien linjauksia. Evira. Seminaariesitelmä.

Willer, Helga and Kilcher, Lukas, (toim.) 2010. The World of Organic Agriculture 2010. Statistics and Emerging Trends 2010. FiBL and IFOAM. Vuosikirja. WWW-dokumentti. <http://www.organic-world.net>. Päivitetty 11.3.2010. Luettu 25.3.2010.

Zorn, Alexander, Lippert, Christian, Dabbert, Stephen 2009. Report on Economic Concepts of Organic Certification. Universität Hohenheim. WWW-dokumentti. <http://www.certcost.org>. Ei päivitystietoa. Luettu 13.5.2010.