

Teija Pitkäkangas

Virpi Rossi

ELINTARVIKEVALVONNAN  
RISTIINAUDITOINTI  
JYVÄSKYLÄN JA KESKI-  
POHJANMAAN  
YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON  
YHTEISTOIMINTA-ALUEILLA

Opinnäytetyö  
Ympäristötekniologia YAMK  
Kestävä yhdyskunta


Huhtikuu 2013



**MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU**

Mikkeli University of Applied Sciences

## KUVAILULEHTI

 <p><b>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU</b> Mikkeli University of Applied Sciences</p>	<p><b>Opinnäytetyön päivämäärä</b></p> <p>19.4.2013</p>
<p><b>Tekijä(t)</b> Teija Pitkäkangas Virpi Rossi</p>	<p><b>Koulutusohjelma ja suuntautuminen</b> <b>Ympäristötekniologia YAMK</b> <b>Kestävä yhdyskunta</b></p>
<p><b>Nimeke</b> Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi Jyväskylän ja Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla</p>	
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Opintyon tavoitteena oli selvittää ristiinauditoimalla Jyväskylän ja Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden elintarvikevalvonnan yhtenäisyys ja tasapuolisuus. Ristiinauditointi toteutettiin kohdevierailuna, auditoinnissa toimivat molemmista yksiköistä kaksi Eviran auditointikoulutuksen saanutta tarkastajaa. Ristiinauditoinnin kohteita ovat laatujärjestelmän ajantasaisuuden varmistaminen, elintarvikevalvontasuunnitelman toteutuminen sekä valvontakirjanpidon ja kirjauksien yhtenäisyyden tarkastaminen tietojärjestelmissä.</p> <p>Teoriaosuudessa on käyty läpi mm. auditointia koskevaa lainsäädäntöä, auditointiprosessia ja auditointikohdevierailua sekä auditointia kansainvälisestä näkökulmasta. Lisäksi teoriaosuudessa on käsitelty laadunvarmistusjärjestelmien hyviä käytänteitä viranomaisvalvonnan näkökulmasta.</p> <p>Ristiinauditoinnit suoritettiin tammikuussa 2013 kyselylomakkeen avulla. Yhteistoiminta-alueiden elintarvikevalvontaa tekevät tarkastajat tiesivät ennakolta auditoinnista. Auditoinnissa käytiin läpi laatujärjestelmä, elintarvikevalvontasuunnitelma sekä valvontakirjanpito ja kirjaamiskäytännöt tietojärjestelmään. Kirjaamiskäytäntöjen yhdenmukaisuus tarkastettiin käymällä läpi kolmen myyntipaikan, tarjoilu- ja leipomuksen, suurtilalouden ja leipomuksen kolme viimeisintä tarkastuskertomusta.</p> <p>Kohdeauditointien jälkeen laadittiin auditointiraportit, jotka lähetettiin valvontayksiköihin kahden viikon kuluessa auditoinnista. Auditointiraportteihin on kirjattu positiiviset havainnot ja kunnossa olevat keskeiset seikat sekä kehittämiskohteet. Poikkeamia ei havaittu kummankaan yksikön toiminnassa. Yksiköt päättävät itse kehittämiskohteiden käsittelystä ja korjausaikataulusta.</p> <p>Tulevaisuudessa samansuuruisten yhteistoiminta-alueiden tulisi ristiinauditoida toistensa toimintaa, joka edellyttää auditointikoulutuksen käynnystä henkilöstöä.</p>	
<p><b>Asiasanat (avainsanat)</b> Ristiinauditointi, auditointi, elintarvikevalvonta, Kuti, laatujärjestelmä, tarkastuskertomus, tietojärjestelmät, valvontakirjanpito</p>	
<p><b>Sivumäärä</b></p> <p>52 + 8</p>	<p><b>Kieli</b></p> <p>Suomi</p>
<p><b>Huomautus (huomautukset liitteistä)</b></p>	
<p><b>Ohjaavan opettajan nimi</b> Mari Järvenmäki</p>	<p><b>Opinnäytetyön toimeksiantaja</b> Jyväskylän seudun yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuolto Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto</p>

## DESCRIPTION

 <b>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU</b> Mikkeli University of Applied Sciences	<b>Date of the master's thesis</b>  19.4.2013	
<b>Author(s)</b> Teija Pitkäkangas Virpi Rossi	<b>Degree programme and option</b>  Environmental technology, sustainable community	
<b>Name of the master's thesis</b>  Food control by cross auditing Jyväskylä and Central Ostrobothnia environmental health co-operation areas		
<b>Abstract</b> <p>The aim of the thesis was to examine integrity and impartiality of food control by cross auditing Jyväskylä and Central Ostrobothnia environmental health co-operation areas. Cross audits were done at the two instances by an inspector from each unit, who has completed Eviras audit training course. Targets at the audit were the quality management system and to ensure its timeliness, the implementation of the food control plan and the consistency of record entries into the information system.</p> <p>In the theoretical part audit legislation, the audit process, the audit at the target place and audits from an international point of view have been gone through. In addition, good practice of the quality assurance system has been addressed from an official authority point of view.</p> <p>The cross audit was performed in January 2013 using a questionnaire. The food law inspectors of the respective co-operation areas knew about the audit beforehand. The target of the audit was the quality system, the food control plan, inspection reports and the way of filing information into the information system. The filing of information was checked by going through the last three inspection reports from inspections done at sales places, serving places, institutional kitchens and bakeries.</p> <p>After the audit a report was made and sent out to the respective unit within two weeks of the audit. The report consisted of positive observations, crucial things that are all right, things that can be improved and other observations. There were no essential differences between the two units. The units are going to decide themselves how they are going to address the things that can be developed as well as the timetable for improvements.</p> <p>In the future there is a reason to audit co-operation units of similar sizes. This would require people that have conducted an audit training course.</p>		
<b>Subjectheadings, (keywords)</b>  Cross audit, food control, quality management system, inspection report, information systems		
<b>Pages</b> 52 + 8	<b>Language</b> Finnish	<b>URN</b>
<b>Remarks, notes on appendices</b>  app. 8		
<b>Tutor</b> Mari Järvenmäki	<b>Master's thesis assigned by</b>  Jyväskylä and Central Ostrobothnia environmental health	

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	1
2	ELINTARVIKEVALVONTA JA RISTIINAUDITOINTIA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ .....	2
2.1	Elintarvikevalvonta.....	2
2.2	Hallintolaki .....	4
2.3	Elintarvikelainsäädäntö.....	5
2.4	Elintarvikelaki.....	5
2.5	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 .....	6
2.6	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta.....	6
2.6.1	Ympäristöterveydenhuollon yksiköt.....	7
2.6.2	Ympäristöterveydenhuollon voimavarojen ja tehtävien muuttuminen	7
3	LAATU JA LAADUNHALLINTA ELINTARVIKEVALVONNASSA.....	8
3.1	Laatu .....	8
3.2	Laadunhallinta .....	9
3.3	Laatujärjestelmä.....	10
3.4	Laatukäsikirja .....	11
3.5	Toimintaprosessit.....	12
3.6	Menettelytapaohjeet.....	13
3.6.1	Valvontalomakkeet .....	13
3.7	Elintarvikevalvonnan vaikuttavuus .....	13
3.8	Elintarvikevalvonnan tehokkuus ja riskiperusteisuus.....	14
4	YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALVONTASUUNNITELMA .....	15
4.1	Taustaa.....	15
4.2	Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma ..	15
4.3	Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (EVO) .....	16
4.4	Kunnan elintarvikevalvontasuunnitelma .....	16
4.4.1	Elintarvikehuoneiston tarkastustiheys .....	17
4.4.2	Valvontakohteiden riskinarviointi .....	17
5	VALVONNAN TIETOJÄRJESTELMÄT .....	18
5.1	TerveKuu- tiedonhallintajärjestelmä .....	18
5.2	DigiaLims- ja Dynasty- tiedonhallintajärjestelmät.....	19
5.3	Elintarvikevalvonnan valvontatietojärjestelmä Kuti .....	19

6	ORGANISAATION JA HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN.....	21
6.1	Benchmarking eli esikuvavertailu toiminnan kehittämisen välineenä .....	21
6.1.1	Benchmarking–prosessi .....	21
6.2	Henkilöstön kehittäminen.....	22
6.3	Uuden työntekijän perehdyttäminen.....	22
6.4	Asiakaslähtöinen palvelu .....	23
7	ELINTARVIKEVALVONNAN AUDITOINTIPROSESSI.....	24
7.1	Auditoinnin tavoitteet .....	24
7.2	Auditoinnin kohteet .....	24
7.3	Auditoijien pätevyys ja riippumattomuus.....	25
7.4	Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi .....	26
7.5	Toiminnan parantaminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen.....	27
8	RISTIINAUDITOINTIRAPORTIN TUOTTAMINEN JA RAKENNE.....	28
8.1	Ristiinauditoinnin toteutus.....	28
8.2	Ristiinauditoinnin johtopäätökset ja päätöskokous .....	28
8.3	Auditointiraportti .....	29
9	ELINTARVIKEVALVONNAN RISTIINAUDITOINTI MUUALLA .....	30
9.1	Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi Tampere-Pirteva .....	30
10	ELINTARVIKEVALVONNAN AUDITOINNIT VIROSSA JA TANSKASSA.....	31
10.1	Elintarvikevalvonnan auditointikäytäntö Virossa.....	31
10.2	Elintarvikevalvonnan auditointikäytäntö Tanskassa .....	33
11	RISTIINAUDITOIDUT VALVONTAYKSIKÖT .....	34
11.1	Jyväskylän ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue.....	34
11.2	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue .....	35
11.3	Kohdevierailu Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto.....	37
11.4	Kohdevierailu Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto .....	38
12	RISTIINAUDITOINTITULOKSET.....	39
12.1	Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto.....	39
12.1.1	Laatujärjestelmä .....	39
12.1.2	Elintarvikevalvontasuunnitelma .....	39
12.1.3	TerveKuu Tarkastajaohjelma.....	40
12.1.4	Kuti-kirjaukset .....	40
12.1.5	Tarkastuskertomukset .....	40

12.1.6	Henkilöstön koulutus .....	41
12.1.7	Uuden henkilöstön perehdyttäminen .....	41
12.1.8	Yksikön luomat hyvät käytänteet.....	42
12.2	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto .....	42
12.2.1	Laatujärjestelmä .....	42
12.2.2	Elintarvikevalvontasuunnitelma .....	42
12.2.3	DigiaLims Tarkastajaohjelma .....	43
12.2.4	Kuti-kirjaukset .....	43
12.2.5	Tarkastuskertomukset .....	43
12.2.6	Henkilöstön koulutus .....	44
12.2.7	Yksikön luomat hyvät käytänteet.....	44
13	KEHITTÄMISSUOSITUKSET JYVÄSKYLÄN JA KESKI-POHJANMAAN VALVONTAYKSIKÖILLE .....	45
13.1	Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto.....	45
13.1.1	Tarkastuskertomukset ja -lomakkeet .....	45
13.1.2	Hallinnollisten pakkokeinojen käyttö .....	45
13.1.3	Kuti 2-kirjaukset .....	46
13.1.4	Uuden henkilöstön perehdyttäminen ja resurssit .....	46
13.2	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto .....	46
13.2.1	Riskinarviointimenetelmä .....	46
13.2.2	Laatujärjestelmä.....	47
13.2.3	Kuti 2-kirjaukset .....	47
13.2.4	Tarkastuskertomukset ja hallinnolliset pakkokeinot.....	47
13.2.5	Henkilökunnan koulutus .....	47
14	POHDINTA .....	48
	LÄHTEET .....	51
	LIITTEET	
	Liite 1 Auditointisuunnitelma	
	Liite 2 Auditointiraporttipohja	
	Liite 3 Palveluprosessi	
	Liite 4 EtL, Pakkokeinoprosessi	

## **SANASTO**

**AUDITOINTI** on järjestelmällistä ja riippumatonta toiminnan tarkastelua, jonka avulla selvitetään onko toiminta ja sen tulokset suunniteltujen järjestelyjen mukaisia, onko ne toteutettu tehokkaasti ja ovatko ne sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi. Auditointi tehdään yleensä yhden tai useamman auditoinnin kohteen kannalta riippumattoman henkilön toimesta.

**AUDITOIJIA** on henkilö, jolla on pätevyys tehdä auditointeja ja jolla on valtuutus kyseiseen auditointiin.

**AUDITOINTIRYHMÄ** on yhteen auditointiin nimetyistä henkilöistä koostuva ryhmä, joka käytännössä toteuttaa auditoinnin ja laatii auditoinnin dokumentit ja tallenteet.

**AUDITOITAVA** on auditoinnin kohde, esim. yksikkö, osasto, toiminto tai prosessi.

**AVI** Aluehallintovirasto.

**ELINTARVIKEHUONEISTO** on mikä tahansa rakennus tai huoneisto tai niiden osa taikka muu ulko- tai sisätila, jossa myytäväksi tai muuten luovutettavaksi tarkoitettuja elintarvikkeita valmistetaan, säilytetään, kuljetetaan, pidetään kaupan, tarjoillaan tai muutoin käsitellään, ei kuitenkaan alkutuotantopaikka.

**ELINTARVIKEVALVONTA** on elintarvikemääräyksiin liittyvää yleistä ohjausta ja neuvontaa sekä valvontatoimenpiteitä, joilla asianomainen viranomainen toteaa, että elintarvike, siitä annettavat tiedot, sen käsittelymenetelmät ja -olosuhteet sekä elintarvikealan toimijan toiminta vastaavat elintarvikemääräyksiä.

**ELINTARVIKEVALVONTAVIRANOMAINEN** on valtion ja kunnan viranomainen, joka huolehtii elintarvikelain mukaisista valvontatehtävistä (yleensä ympäristö- tai terveyslautakunta, ympäristöterveysjaosto).

**ELTU** tarkoittaa Eviran vuosittain keräämää elintarvikevalvonnan ja -tutkimuksen tiedonkeruuta kunnissa suoritetusta elintarvikevalvonnasta.

ELY Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

ERITYISMAININTA on auditoinnissa havaittu toiminnan vahvuus.

EVIRA Elintarviketurvallisuusvirasto on ympäristöterveydenhuollon elintarvikevalvonnan keskusviranomainen, jonka tehtävänä on johtaa, ohjata, kehittää ja toteuttaa elintarvike- ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa. Evira koordinoi eri viranomaisten elintarvikevalvontaa valtakunnallisella elintarvikevalvontaohjelmalla (EVO).

EVO Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma.

KEHITTÄMISSUOSITUS on parantamisesitys niihin auditoinnissa havaittuihin aihealueisiin, jotka eivät täytä vaatimuksia.

KORJAAVA TOIMENPIDE on toimenpide, jolla joko muutetaan toiminta vastaamaan sovittuja tai määriteltyjä käytäntöjä tai korjataan itse laadunhallintajärjestelmässä todettu puute.

KUTI 1 Keskitetty valvontakohtejärjestelmä, jonka avulla tiedot kuntien elintarvikevalvontakohteista kerätään Eviraan.

KUTI 2 Kuntien elintarvikevalvonnan valvontatietojen kerääminen keskitettyyn järjestelmään.

LAADUNHALLINTA on yleisen johtamistoimen osa, jossa määritellään laatupolitiikka ja siitä johdetut tavoitteet sekä laatuun liittyvät vastuut ja toteutetaan ne määritellyin keinoin.

LAADUNHALLINTAJÄRJESTELMÄ on yrityksen tapa toimia. Laajasti käsiteltynä laadunhallintajärjestelmä käsittää toiminnan suunnittelun, toteutuksen ja seurannan.

OMAVALVONTA on elintarvikealan toimijan oma järjestelmä, jolla toimija pyrkii varmistamaan, että elintarvike, alkutuotantopaikka ja elintarvikehuoneisto sekä siellä



harjoitettava toiminta täyttävät niille elintarvikemääräyksissä asetetut vaatimukset (Elintarvikelaki 23/2006).

RISTIINAUDITOINTI eli vertaisarviointi tarkoittaa saman alan tai samanlaisissa tehtävissä toimivien henkilöiden kesken tapahtuvaa oman työskentelyn ja työmenetelmien kriittistä tarkastelua ja arviointia.

TIKE Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus.

TUKES Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

VAIKUTTAVUUS Missä määrin suunnitellut toimenpiteet toteutetaan ja tulokset saavutetaan.

VALVIRA Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

VALVONTASUUNNITELMA on ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä edellytetty toimivaltaisen viranomaisen laatima suunnitelma, joka sisältää tietoja mm. valvontajärjestelmien organisaatiosta ja rakenteesta.

VAMU on aluehallintoviranomaisten suorittama kuntien elintarvikevalvonnan auditointi (aikaisemmin vaatimustenmukaisuuden arviointi).

VASU on elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma (Single Multiannual National Control Plan).

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyö on laadittu osana Mikkelin ammattikorkeakoulun ympäristötekniikan ylempiä AMK-opintoja. Opintojen suuntautumisvaihtoehto on kestävä yhdyskunta. Tämän opinnäytetyön toimeksiantajina ovat Jyväskylän yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuolto ja Keski-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuolto. Opinnäytetyömme tavoitteena on selvittää, kuinka toimintajärjestelmän ristiinauditoimintaa voidaan hyödyntää elintarvikevalvonnan toiminnan kehittämisen välineenä. Ristiinauditoimalla halutaan saada kuva siitä, miten yhtenäisiä valvontakäytäntöjä yksiköissä ovat. Lisäksi tässä opinnäytetyössä on vertailtu Suomen, Tanskan ja Viron elintarvikevalvonnan auditoimintikäytänteitä.

Ristiinauditoiminta eli vertaisarviointi tarkoittaa saman alan tai samanlaisissa tehtävissä toimivien henkilöiden kesken tapahtuvaa oman työskentelyn ja työmenetelmien kriittistä tarkastelua ja arviointia. Ristiinauditoiminta on laadun kehittämis- ja arviointimenetelmä, jota voidaan käyttää ammatillisen kehittämisen välineenä. Ristiinauditoiminta pohjautuu ennalta sovittuihin kysymyksiin, joiden avulla toimintaa arvioidaan. Ristiinauditoiminnassa selvitetään, ovatko työyhteisön toiminnot ja niihin liittyvät tulokset suunniteltujen järjestelyjen, dokumentoitujen käytäntöjen tai muiden vaatimusten mukaisia, mukaan lukien lainsäädäntö, toteutetaanko järjestelyt tehokkaasti ja ovatko ne riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Auditoijien tehtävä on antaa työyhteisölle uusia ja erilaisia näkökulmia ja kehittämisideoita. Ristiinauditoiminta kehittää kykyä sekä antaa että vastaanottaa palautetta. Auditoiminnassa mm. laadunvarmistusjärjestelmää arvioidaan suhteessa auditoimintakriteereihin, tuodaan esiin vahvuuksia ja hyviä käytänteitä sekä annetaan valvontayksikölle / yhteistoiminta-alueen organisaatiolle kehittämissuosituksia. Auditoiminta ei ole kollegan tai työyhteisön toiminnan arvostelua.

Auditoijina toimivat Jyväskylän yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuollosta Virpi Rossi ja Jarmo Jääskeläinen sekä Keski-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuollosta Teija Pitkäkangas ja Satu Luoma, jotka kaikki ovat suorittaneet Elintarviketurvallisuusviraston Eviran (jatkossa Evira) auditoimintakoulutuksen vuosina 2009 ja 2011.

Tämän opinnäytetyön taustana on se, että muutama vuosi sitten ympäristöterveydenhuollossa siirryttiin isompiin valvontayksiköihin. Jyväskylän ja Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostettiin kolme - neljä vuotta sitten. Tällöin usean itsenäisen kunnan ja kaupungin valvontayksiköt ja viranhaltijat joutuivat sovittamaan toimintatapansa yhteen, mikä ei ole ollut ihan ongelmatonta.

Elintarvikevalvonnan lähtökohtana on tasapuolisuus ja yhtenäisyys. Jyväskylän ja Keski-Pohjanmaan valvontayksiköissä ei ole selvitetty aikaisemmin toiminnan yhdenmukaisuutta ulkopuolisen valvontayksikön ristiinauditoimana. Ristiinauditoinnin avulla on tarkoitus saada selville ovatko elintarvikevalvontaa suorittavien viranhaltijoiden toimintatavat mm. tarkastuskertomusten sisältö ja kirjaukset tietojärjestelmään samanlaiset koko yhteistoiminta-alueella. Toivomme, että valvontayksiköt voivat luoda omat yhtenäiset käytäntönsä ja löytää kehittämiskohteet toiminnastaan tämän selvityksen avulla.

Työtämme ohjauksesta ovat vastanneet terveysturvallisuuden johtaja Andréas Smeds ja ympäristöterveysjohtaja Kari Lampivuo sekä Mikkelin ammattikorkeakoulusta opettaja Mari Järvenmäki. Haluamme esittää kiitoksemme ohjaajillemme ja ristiinauditoinnissa mukana olleille auditoijille Jarmo Jääskeläiselle ja Satu Luomalle erinomaisesta ja asiantuntevasta ohjauksesta sekä paneutumisesta projektityöhömme sen eri vaiheissa. Lämpimät kiitokset myös Hanna Yksjärvelle, Niina Häkkiselle ja Annika Portinille sekä molempien organisaatioiden työntekijöille positiivisesta suhtautumisesta ristiinauditointiin.

## **2 ELINTARVIKEVALVONTA JA RISTIINAUDITOINTIA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ**

### **2.1 Elintarvikevalvonta**

Elintarvikevalvonnan tavoitteena on suojella ihmisiä elinympäristöön kohdistuvilta riskeiltä, joihin sisältyy myös elintarvikevälikkeiset riskit. Elintarvikevalvonta on kansallisen elintarviketurvallisuutemme perusta. Päävastuu valvonnasta on paikallisilla ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköillä. (Evira, Elintarvikevalvonta.)

Kunnan on huolehdittava alueellaan elintarvikelain mukaisesta valvonnasta ja sen tulee laatia kunnan elintarvikevalvontasuunnitelma koskien säännöllistä valvontaa. Valvonnan tulee olla vaatimusten mukaista, ehkäistä terveysvaaroja ja suojata kuluttajia taloudellisilta tappioilta. Kunnan valvontaviranomaisella tulee olla Eviran edellyttämä ajan tasalla oleva rekisteri valvomistaan elintarvikehuoneistoista ja alkutuotantopaikoista. (Evira, Elintarvikevalvonta.)

Elintarvikelain 23/2006 mukaan kunnan valvontavastuulle kuuluu:

- alkutuotantopaikkojen, elintarvikehuoneistojen ja muiden elintarvikealan toimijoiden valvonta
- kotimaassa tuotettujen elintarvikkeiden ja elintarvikkeen kanssa kosketukseen joutuvien materiaalien ja tarvikkeiden valmistuksen valvonta
- elintarvikkeiden markkinoinnin valvonta
- tehdä aluehallintovirastolle (jatkossa AVI) ja Eviralle elintarvikemääräysten mukaiset ilmoitukset ja raportit (33 §)
- elintarvikealan toimijoiden ja kuluttajien neuvonta sekä lain soveltamisalaan kuuluvista asioista tiedottaminen (33 §)
- avustaa valtion viranomaisia korvausta vastaan eläimistä saatavien elintarvikkeiden kansallisen vierasainevalvontaohjelman toteuttamisessa (33 §)
- ruokamyrkytysten selvittäminen (45 §) ja erityistilanteisiin varautuminen (46 §)

Elintarvikevalvonnan tarkoitus on suojata kuluttajaa elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta. Valvonta kohdistuu sekä suoraan elintarvikkeisiin että niiden tuotanto-, kuljetus-, säilytys-, myynti- ja tarjoiluolosuhteisiin. (Evira, Elintarvikevalvonta.)

Elintarvikevalvonta ulottuu "pellolta pöytään" kattaen koko tuotantoketjun. Alkutuotannon valvontaan kuuluu kasvatuksesta teurastukseen edeltävät eläintuotannon vaiheet. Alkutuotannon jälkeisiä valvonnan kohteita ovat teurastamot ja elintarvikkeiden valmistus- ja käsittelypaikat ennen vähittäismyyntiä. Seuraavassa vaiheessa valvotaan elintarvikemyymälöitä ja ravintoloita. Lisäksi valvonnan piiriin kuuluu mm. toreilla tapahtuva ulkomyynti, elintarvikkeiden tuonti ja vienti sekä pakkausmerkintöjen oikeellisuuden tarkastaminen. (Evira, Elintarvikevalvonta.)

Elintarvikevalvonnan haasteina ovat mm. elintarvikealan toimijoiden vaihteleva taso elintarvikehygieenisessä tietämyksessä, valvontayksiköiden resurssien puute ja valvontatyön kansallisen harmonisoinnin vaativuus. Valvonnan vaikuttavuutta ja yhdenmukaisuutta on alettu viime vuosina arvioida erilaisin keinoin. (Evira, Elintarvikevalvonta.)

## **2.2 Hallintolaki**

Hallintolalla (434/2003) edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jota sovelletaan kattavasti kunnallisessa päätöksenteossa. Laissa säädetään kolmesta ensisijaisesta asiakokonaisuudesta, yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista, hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat yksityisen henkilön asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa sekä asiakirjojen lähettämisen ja tiedoksiannon menettelyvaatimuksista. (Hallintolaki 434/2003.)

Elintarvikelainsäädännön noudattamisen valvonnassa lakisidonnaisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että elintarvikevalvontaa suorittavan viranomaisen on tunnettava toimintaansa ohjaavat säädökset ja osattava soveltaa niitä. Mikäli elintarvikealan toimija rikkoo voimassaolevia elintarvikemääräyksiä, tulee valvontaviranomainen ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden noudattamisen varmistamiseksi. Tämä edellyttää, että valvontaviranomainen tuntee elintarvikelainsäädännön mukaiset hallinnolliset pakkokeinot ja osaa tarvittaessa käyttää niitä lainsäädännön edellyttämällä tavalla. (Evira, Elintarvikevalvonta.) Liitteessä 4 on kuvattu elintarvikelainsäädännön hallinnollisten pakkokeinojen prosessikaavio.

Valvontaviranomaisen tulee tuntea päätöksenteon yhteydessä elintarvikelainsäädännön lisäksi myös muut hallinnollista toimintaa ohjaavat säännökset ja määräykset voidakseen ryhtyä hallinnollisiin pakkokeinoihin. Elintarvikevalvonnassa hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen on ollut varsin vähäistä tähän saakka. (Evira 2012.)

### **2.3 Elintarvikelainsäädäntö**

Elintarvikelainsäädäntö käsittää lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat yleisesti elintarvikkeita ja erityisesti elintarvikkeiden turvallisuutta sekä yhteisössä että jäsenvaltioiden tasolla. Siihen sisältyvät kaikki elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet, samoin kuin elintarviketuotantoon käytettäviä eläimiä varten tuotettujen tai niille annettujen rehujen tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet. (Yleinen elintarvikevalvonta-asetus (EY) 178/2002.)

### **2.4 Elintarvikelaki**

Elintarvikevalvonnan tavoitteena on toteuttaa elintarvikelainsäädännössä asetettuja päämääriä, jotka on kirjattu elintarvikelain 23/2006 1 §:ään. Elintarvikelain tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden ja niiden käsittelyn turvallisuus sekä elintarvikkeiden hyvä terveydellinen ja muu elintarvikemääräysten mukainen laatu sekä varmistaa elintarvikkeiden jäljitettävyys. Lain tarkoituksena on myös varmistaa, että elintarvikkeista annettava tieto on totuudenmukaista ja riittävää eikä johda kuluttajaa harhaan.

Elintarvikelainsäädännössä on määritetty, että elintarvikealan toimijalla on ensisijainen vastuu elintarvikkeen turvallisuudesta ja määräystenmukaisuudesta. Toimija varmistaa omavalvonnan avulla, ettei elintarvikkeen turvallisuus vaarannu sinä aikana, kun elintarvike on toimijan vastuulla. (Evira, Elintarvikevalvonta.)

Valvontaviranomaisen tehtävänä on varmistaa omavalvonnan toimivuus sekä elintarvikkeen turvallisuus, jäljitettävyys ja määräystenmukaisuus tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa (Evira, Elintarvikevalvonta).

Elintarvikelain 53 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa annettava toimijalle tarpeellisia ohjeita ja kehotuksia elintarvikemääräysten noudattamiseksi ja omavalvonnan toimivuuden varmistamiseksi. Toiminnan määräystenmukaisuus parantaa elintarvikealan toimijoiden toimintaedellytyksiä ja menestymismahdollisuuksia markkinoilla sekä pienentää esimerkiksi takaisinvedoista johtuvia yrittäjän taloudellisia kustannuksia.

## **2.5 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004**

Elintarvikeketjun valvonnan järjestämistä koskevan valvonta-asetuksen 882/2004 mukaan keskeisiä valvonnan välineitä ovat jäsenvaltioiden laatimat monivuotiset kansalliset valvontasuunnitelmat (VASU) sekä valvonnan kohdentaminen riskiperusteisesti ja toimiva auditointijärjestelmä.

Valvonta-asetus 882/2004 edellyttää, että elintarvikeketjun toimivaltaiset viranomaiset; Evira, kunnat, Aluehallintovirastot (AVI), Tullilaitos, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY), Puolustusvoimat ja Valvira toteuttavat sisäisiä toiminnan tarkastamisia tai ne voivat teettää ulkoisia toiminnan tarkastamisia. Komission auditointiohjeessa (Komission päätös 677/2006) määritellään auditointikäsitteitä ja annetaan tarkempia ohjeita auditointien suorittamisesta.

Elintarvikeketjun valvonnalla tarkoitetaan Eviran toimialan valvontaa. Valvonnan auditoinnilla tarkoitetaan valvonta-asetuksen (882/2004) artiklan 4 mukaista auditointia. Rehu- ja elintarvikealan toimijoiden auditoinnit eivät sisälly suunnitelmaan. (Valvonta-asetus 882/2004 10 art.)

Elintarvikeketjun valvonnan monivuotisessa auditointisuunnitelmassa 2011-2015 kerrotaan Suomen auditointijärjestelmän toimintaperiaatteet, jotka perustuvat kansallisen valvontasuunnitelman strategiaan tavoitteisiin.

## **2.6 Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta**

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009) kuntien vastuulla olevan ympäristöterveydenhuollon toimeenpanon tehostamiseksi ja kehittämiseksi tuli voimaan 15.6.2009. Lain tavoitteena on tehostaa ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämistä, lisätä viranhaltijoiden erikoistumista ja selkeyttää valvonnan johtamista. Lailla mahdollistetaan parempien palvelujen tarjoaminen kustannusten kuitenkin nousematta. Laki edellyttää, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella joilla järjestetään ympäristöterveydenhuollon palvelut, tulee olla käytettävissään vähintään kymmentä henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Yhden toimielimen tulee vas-

tata ympäristöterveydenhuollon palveluiden järjestämisestä. (Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista 410/2009.)

### **2.6.1 Ympäristöterveydenhuollon yksiköt**

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat muodostuneet noin 5–20 kunnan yhteistyönä ja alueiden keskimääräinen asukasluku on noin 60 000 asukasta. Suuremmissa ympäristöterveydenhuollon yksiköissä viranhaltijat pystyvät paremmin erikoistumaan eri ympäristöterveydenhuollon tehtäväalueille, kuten elintarvikevalvontaan, talous- ja uimavesien valvontaan, tupakkavalvontaan, jne. (Keinänen & Forss 2013.)

### **2.6.2 Ympäristöterveydenhuollon voimavarojen ja tehtävien muuttuminen**

Kuntien ympäristöterveydenhuollon voimavarat ovat vähentyneet merkittävästi viime vuosikymmenen aikana. Samaan aikaan kunnallisen ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat lisääntyneet ja muuttuneet mm. Euroopan yhteisöön liittymisen seurauksena yhteisön lainsäädäntöä sisällytettiin Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. (Keinänen ym. 2013.)

Viranhaltijoiden työaika kuluu ns. akuuttivalvonnassa eli toimintaa suunnataan sinne, missä tarve on suurin. Ennalta ehkäisevään tarkastustoimintaan ja valvonnan suunnitteluun ei jää riittävästi aikaa, vaikka lainsäädännössä sitä edellytetäänkin. Työtehtävien priorisointikaan ei aina ole mahdollista, koska paikallista tarkastuskohteiden kokonaisarviointia ei ole ehditty tehdä. Useissa kunnissa voimavarojen puutteesta johtuen osa ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvista tehtävistä on jätetty tekemättä tai niiden tekeminen on lähes kokonaan laiminlyöty jo usean vuoden ajan. (Keinänen ym. 2013.)



### 3 LAATU JA LAADUNHALLINTA ELINTARVIKEVALVONNASSA

#### 3.1 Laatu

Laatuajattelu on kehittynyt Japanissa 1950-luvulla alun perin tilastollisen laatukontrollin tarpeisiin teollisessa toiminnassa. Laatu laajeni käsittämään kokonaisvaltaisen laadunvalvonnan, laatukustannukset, luotettavuustekniikan ja nollavirheajattelun. Sittemmin se muokkaantui johtamisjärjestelmäksi ja -filosofiaksi. (Häkkinen 2009.)

Suomessa terveydenhuollossa laadunvarmistukseen ja -kehittämiseen tähtäävää toimintaa on ollut vireillä 1970-luvulta lähtien. Laadunhallinnan käsite otettiin käyttöön vasta 1990-luvulla, vaikka aiemminkin on pyritty hyvään palvelutyöhön ja -järjestelmään. (Stakes Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus 1995, 7-8.)

Standardin ISO 9000:2001 mukaan laatu on niistä ominaisuuksista muodostuva kokonaisuus, johon perustuu prosessin, toiminnon, tuotteen, organisaation, järjestelmän ja henkilön kyky täyttää sille asetetut vaatimukset ja siihen kohdistuvat odotukset. Vaatimukset voivat perustua lainsäädäntöön, määräyksiin, sopimuksiin tai erikseen määriteltyihin asiakkaiden tarpeisiin. (Kärppä 2010.)

Lecklin (2002) kuvaa laadun olevan ymmärrystä asiakkaiden tarpeista ja niiden täyttämisestä mahdollisimman tehokkaalla ja kannattavalla tavalla. Laatu on odotusten tai vaatimusten mukainen määrä tiettyä laadullista ominaisuutta, jolla täytetään asetetut tai oletetut tavoitteet. Se on suoritustason jatkuvaa parantamista ja yrityksen tai organisaation laaja-alaista kehittämistä. Kerralla kunnolla tehty ei ole kalliimpaa kuin huolimattomasti suoritettu, joka vaatii mahdollisesti paikkaamista tai korjaamista.

Asiat voidaan tehdä aina paremmin. Laatua voidaan parantaa vain, jos johtaja ymmärtää sen merkityksen ja sitoutuu toteuttamaan laatujohtamista omassa työssään. Konkreettisesti johto antaa aidosti tukea ja osallistuu aktiivisesti kehitystyöhön. Koko organisaatioon on luotava olosuhteet ja suotuisa ilmapiiri, jotta laadun kehittäminen on mahdollista. (Lecklin 2002, 62.)

### 3.2 Laadunhallinta

Laadunhallintaan sisältyy toiminnan johtamista, suunnittelua, mittaamista ja arviointia sekä parantamista asetettujen laatutavoitteiden saavuttamiseksi. Laadunhallinnan taustalla oleva ajattelutapa on nostanut keskeisiksi kehittämistavoitteiksi asiakaslähtöisyyden parantamisen, prosessiajattelun omaksumisen, johtamisen ja henkilöstön kehittämisen sekä toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden. Laadunhallinnan motiivit ovat ensisijaisesti työyhteisön sisäisiä eli halutaan parantaa omaa toimintaa. (Outinen, Lempinen, Holma & Haverinen 1999, 10.)

Laadunhallinnan suunnittelulla ja toimimalla ennalta suunnitellun, sovitun ja jatkuvasti kehitettävän tavan mukaisesti voidaan ennaltaehkäistä virheitä ja välttää virheiden korjaamisesta ja työn uudelleen tekemisestä johtuvaa voimavarojen tuhlausta (Outinen ym. 1999, 10).

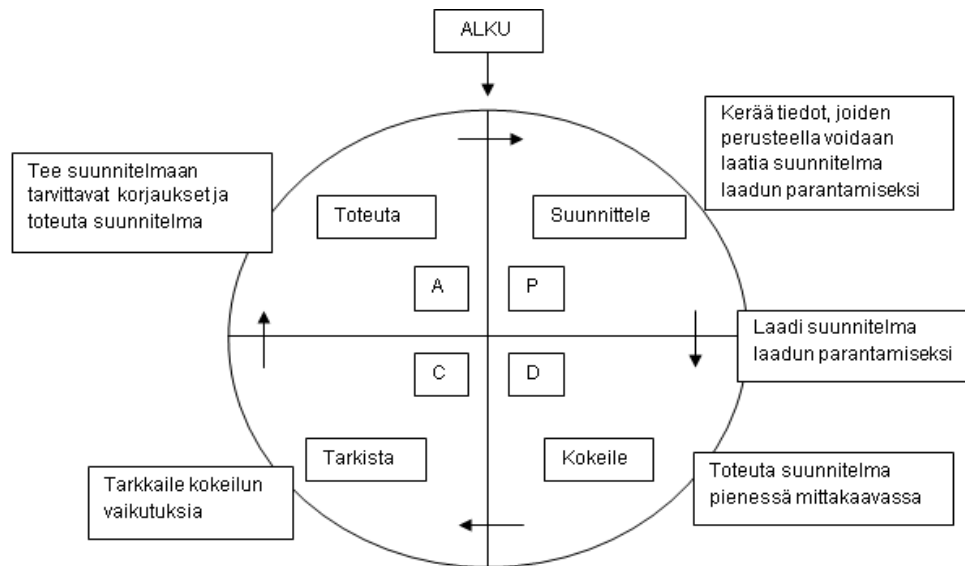
Elintarvikevalvonnassa laadunhallinnalla varmistetaan osaltaan, että elintarvikeketjun toimijat saavat yhtenäistä ja tasapuolista kohtelua koko maassa. Sen avulla parannetaan myös valvonnan vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta. (Elintarvikelaki 23/2006.)

Valvonnan korkean laadun turvaamiseksi valvonnalta edellytetään elintarvikelain 23/2006 mukaan suunnitelmallisuutta ja dokumentoituja valvontamenettelyjä. Valvonta-asetus 882/2004 edellyttää puolestaan valvontatoiminnassa noudatettavan jatkuvan parantamisen sykliä (PDCA = plan, do, check, act), mikä on kaiken laadunhallinnan perusajatus.

Tarve laadukkaaseen työhön korostuu mm. maksullisuuden laajentumisen ja uusien ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden myötä. Toimintatavat ja työprosessit tulee kirjata laatu- ja toimintajärjestelmään. Laatutyötä tukevat myös ohjeet ja malliasiakirjat, jotka ovat käytettävissä keskusviranomaisten internet- ja ekstranetsivuilla. (Jyväskylän kaupunki 2012; Häkkinen 2009.)

Jatkuvan parantamisen sykli toteutuu elintarvikeketjun valvontajärjestelmässä valvonnan monivuotisen suunnittelun, ohjauksen, valvonnan hallitun kokoonpanon, valvon-

nan arvioinnin (tarkastukset ja auditoinnit), raportoinnin, johdon katselmuksen, korjaavien toimenpiteiden ja valvontasuunnitelman päivittämisen prosessin avulla. Prosessilla pyritään valvonnan vaikuttavuuden parantamiseen. (Evira 2011.) Kehittämisessä voidaan hyödyntää esimerkiksi ns. Demingin ympyrää eli PDCA-ympyrää (Holma ym. 2001, 44). Alla olevassa kuvassa 1 on esitetty Demingin ympyrä.



**KUVA 1. Demingin ympyrä (Holma ym. 2001, 44)**

### 3.3 Laatu järjestelmä

Laatutyötä terveysvalvonnassa lähdettiin kehittämään ns. Yterva-projektin avulla vuosina 1998 -1999. Projektin toteuttamiseen osallistuivat Oulun läänin eteläosan 17 kuntaa. Tarkoituksena oli kehittää terveysvalvonnan yhteistyömalleja sekä laatia ehdotuksia toimintamalleiksi, joita kunnat voisivat käyttää laatiessaan omia laatu järjestelmiään. Projektin tuotoksena syntyi YTERVA ympäristöterveysvalvonnan laatu järjestelmämalli. (Keinänen 1999.)

Terveyksvalvontaa koskeva lainsäädäntö on uudistunut muutama vuosi sitten ja siinä on säädetty valvonnan yleisistä vaatimuksista, mm. laatu järjestelmistä. Elintarvikelain (23/2006) 41 § edellyttää kunnan elintarvikevalvontaviranomaista laatimaan toimintaansa sopivan laatu järjestelmän sekä ylläpitämään ja soveltamaan sitä. EY-säädösten mukaan toimivaltaisten valvontaviranomaisten on harjoitettava tehtävänsä dokumentoitujen menettelyiden mukaisesti. Menettelyiden tulee sisältää tietoja ja ohjeita viral-

lista valvontaa harjoittavalle henkilöstölle mm. toiminnan tavoitteista, henkilöstön tehtävistä, näytteenottomenettelyistä, valvontamenetelmistä ja -tekniikoista, tulosten tulkimisesta ja niiden nojalla tehtävistä päätöksistä. (Valvonta-asetus 882/2004.)

Laatujärjestelmä muodostuu laatukäsikirjasta, toimintaohjemalleista ja -järjestelmästä sekä liitetiedoista (Suomen kuntaliitto 2010). Toimiva laatujärjestelmä on vankka perusta toiminnan parantamiselle. Se lisää toiminnan selkeyttä viranhaltijoiden lisääntyvän asiantuntemuksen muodossa. Tietojen siirto esim. henkilöstövaihdosten yhteydessä sujuu helpommin ja sisäinen tiedonkulku paranee. (Kärppä 2010.)

### **3.4 Laatukäsikirja**

Laatujärjestelmän päädokumentti on laatukäsikirja, joka sisältää laatua koskevat tavoitteet, laatupolitiikan määrittelyn sekä laatujärjestelmän yleiskuvauksen (Suomen kuntaliitto 2010).

Kun laatukäsikirjaa lähdetään laatimaan, toiminnan lähtökohtana ovat organisaation omat tarpeet, sisällön sekä rakenteen tulee kuvastaa toimintaa. Laatukäsikirjan laadintaan ei ole olemassa yksittäistä tiettyä ohjetta, vaan jokainen sovittaa laatukäsikirjan mahdollisimman hyvin itseään palvelevaksi dokumentiksi. Laatukäsikirja voi sisältää tietoa muun muassa toimijan toiminnasta, arvoista, tavoitteista ja toiminnan yleiskuvauksista. Laatukäsikirjan tarkoitus on ylläpitää ja parantaa toiminnan laatua sekä auttaa lukijaa ymmärtämään yrityksen toimintaa kokonaisuutena. (Lecklin 2002, 31–32.)

Valvontaa voidaan kehittää lainsäädännön vaatimukset täyttäväksi ja suunnitelmalliseksi laatukäsikirjan avulla. Ohjeistuksella pystytään yhtenäistämään toimintatapoja ja tarkastuskäytäntöjä sekä tehostamaan tehtävien ja päätösten tekemistä. Yhtenäiset toimintatavat varmistavat valvonnan kohteiden tasapuolisen kohtelun ja yhdenmukaiset toiminnan vaatimukset. (Lecklin 2002, 33.)

Laatukäsikirjan rakenteen tulee olla lyhyt ja selkeä. Laatukäsikirja ei saa olla liian yksityiskohtainen, mukaan otetaan vain ohjauksen kannalta tärkeitä asioita. Laatukäsikirjassa esiintyvät asiat kuvataan yleensä lyhyesti ja ytimekkäästi esimerkiksi kaavi-

oiden avulla. Laatukäsikirjan yhdistäminen laatujärjestelmään luo yksityiskohtaisen ja selkeän asiakirjan yrityksen ohjeista ja rutiineista. (Lecklin 2002, 33-35.)

Laatukäsikirja tulisi olla myös sähköisessä muodossa yrityksen tietojärjestelmän yleisellä asemalla, koska silloin sitä on helppo päivittää ja tehdä viittauksia tarkempaan laatujärjestelmään. (Lecklin 2002, 32.) Alla olevassa kuvassa 2 on kuvattu laatukäsikirjan malli.



**KUVA 2. Laatukäsikirjan malli (Lecklin 2002, 32)**

### **3.5 Toimintaprosessit**

Ympäristöterveydenhuollon toimintaprosessit tuottavat suoraan lisäarvoa asiakkaalle. Ydinprosesseilla kuvataan organisaation ulkoisille asiakkaille ja sidosryhmille tehtävää työtä, josta asiakas tavalla tai toisella hyötyy. Kun työ tehdään aina kunkin toiminnon prosessinmukaisesti, voidaan varmistua työn laadusta ja tasapuolisuudesta. Tukiprosessit ovat sisäisiä, ydinprosessien työtä tukevia prosesseja. Niillä mahdollistetaan ydinprosessientoiminta. (Jyväskylän kaupunki 2013.) Malli valvontasuunnitelman mukaisesta tarkastusprosessista on kuvattu liitteessä 3.

### **3.6 Menettelytapaohjeet**

Menettelytapaohjeen avulla valvontaa suorittava viranhaltija toimii yhdenmukaisesti jokaisessa valvontakohteessa tai muussa toimenpiteessä. Tarkastuskäyntiin voi sisältyä useita tarkastustoimintoja mukaan lukien myös näytteenotto. Lainsäädännöllä valvontaviranomaiselle annetaan oikeus tehdä tarkastuksia, ottaa näytteitä ja saada viranomaistoimintaa varten tarpeellisia tietoja valvontakohteesta. Valvontaviranomaisen on suoritettava tehtävät huolellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja yhteisiä toimintaperiaatteita noudattaen. Menettelytapaohjeet ovat viranhaltijoita sitovia ohjeita. (Jyväskylän kaupunki 2013.)

#### **3.6.1 Valvontalomakkeet**

Valvontalomakkeet ovat valvonnan apuvälineitä tarkastustoiminnassa. Niitä laaditaan organisaatiossa eri toimintoja varten. Koska valvontalomakkeet ovat apuvälineitä, niiden käyttö on vapaaehtoista riskinarviointilomakkeita lukuun ottamatta. Toimija- ja asiakasohjeet ovat ohjeita, jotka auttavat toimijaa tai asiakasta ko. toiminnansuunnittelussa ja perustamisessa tai esim. jossakin erityistilanteessa toimimisessa. Niihin kuvataan kaikki lainsäädännön edellyttämät vaatimukset ja prosessin eteneminen viranomaispalveluprosessissa. Toimija- ja asiakasohjeiden lisäksi voidaan antaa täydentävää ohjeistusta toimijalle. (Jyväskylän kaupunki 2013.)

Laadituilla asiakirjamalleilla pyritään nopeuttamaan ja helpottamaan viranhaltijoiden toimintaa. Niiden avulla varmistetaan se, että viranomaisten määräyksiin ja päätöksiin liittyvät asiakirjat ovat lainmukaisia ja oikein laadittuja. (Jyväskylän kaupunki 2013.)

### **3.7 Elintarvikevalvonnan vaikuttavuus**

Elintarvikevalvonnan vaikuttavuus on toimintaympäristömuutoksiin, asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin vastaamista. Se on riskien ennakointia, valvottavan kohteen säästösten mukaisen toiminnan varmistamista, rikkomusten havaitsemista sekä niihin puuttumista oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Elintarvikevalvonnan vaikuttavuus vähentää määräystenvastaisuutta. (Nevas 2009.)

Toukokuussa 2013 alkavalla elintarvikevalvontatietojen julkaisemisella halutaan lisätä elintarvikevalvonnan läpinäkyvyyttä, vaikuttavuutta ja tunnettavuutta sekä antaa kuluttajille informaatiota omien valintojensa tueksi. Elintarvikealan yrityksillä on mahdollisuus kertoa kuluttajille oven pieleen kiinnitetyillä Oiva-raporteilla siitä, että niiden oma toiminta on kunnossa. (Evira 2013.)

Jo kymmenen vuoden ajan Britanniassa ja Tanskassa on pyritty parantamaan elintarvikevalvonnan läpinäkyvyyttä kiinnittämällä ravintoloiden oviin raportit, joista ilmenee kyseisen ravintolan hygieeninen taso viranomaistarkastuksen perusteella. Viranomaistarkastuksista annetut raportit on nähtävissä myös internetissä. Valvonnan tasa-arpuisuuden suhteen käytäntö ei ole aivan ongelmaton, koska jokaisella valvontayksiköllä ja/tai tarkastajalla saattaa olla oma näkemys hygienian tasosta esim. ravintolassa. (Nevas 2009.)

Elintarvikevalvonnan vaikuttavuuteen voidaan vaikuttaa viranomaisten koulutuksella, työryhmyöskentelyllä, seutuyhteistyöllä ja erikoistumisella. Keskusviranomaisen tulisikin suunnata osa annettavasta koulutuksesta ja valvonnan ohjaamisesta kuntien elintarvikevalvonnasta vastaaville viranomaisille, jotka muutosten avainhenkilöinä vievät uudistuksia eteenpäin kentälle. (Nevas 2009.)

### **3.8 Elintarvikevalvonnan tehokkuus ja riskiperusteisuus**

Valvonnan tehokkuutta kuvaa prosessien hyvä toimivuus ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen sekä aukottomasti ja ilman päällekkäisyyksiä toimiva viranomaisvalvonta. Lisäksi tehokkaassa valvontatyössä henkilöstön osaaminen sekä henkilöstöresurssit on kohdistettu oikein ja tarkoituksenmukaisesti. Koko valvontayksikkö toimii kustannustehokkaasti sekä taloudellisesti. (Nevas 2009.)

Valvonnan tulee olla riskiperusteista eli sellaisia toimintoja valvotaan tiheämmin, joissa terveysvaarojen syntyminen on todennäköisempää. Valvonnan laadukkuus edellyttää viranomaiselta laajaa asiantuntemusta elintarvikelainsäädännön vaatimuksista ja vaatimusten soveltamisesta erilaisissa kohteissa. (Nevas 2009.)

## **4 YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON VALVONTASUUNNITELMA**

### **4.1 Taustaa**

Ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä uudistettiin vuosien 2005–2007 aikana. Elintarvike-, terveydensuojelu-, tupakka-, kemikaali- ja kuluttajaturvallisuuslakien mukaan kunnan valvontaviranomaisen tulee laatia valvonnan suunnittelemiseksi ja oikein kohdentamiseksi kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma. Suunnitelman tulee perustua valvottavien kohteiden riskinarviointiin. Valvontakohteiden riskinarviointiin perustuvat suunnitelmat yhdenmukaistavat ja tehostavat ympäristöterveydenhuollon suorittamaa valvontaa sekä auttavat kuntia resurssien kohdentamisessa ja kehittämisessä. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä on useita säännöksiä, jotka edellyttävät kuntien perivän maksuja tekemistään suoritteista. Kuntien / yhteistoiminta-alueiden on perittävä hyväksymänsä taksan mukaisia maksuja ilmoitusten ja hakemusten käsittelystä sekä edellä mainittujen valvontasuunnitelmien mukaisista tarkastuksista, näytteenotoista ja näytteiden tutkimuksista. (Keinänen, ym. 2013.)

### **4.2 Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma**

Evira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (jatkossa Valvira) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (jatkossa Tukes) ovat laatineet yhteistyössä ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman. Valvontaohjelma sisältää toimialakohtaiset valvontasuunnitelmat elintarvikkeiden, terveydensuojelun, kuluttajaturvallisuuden, kemikaalien, tupakoinnin sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan. Yhteinen valtakunnallinen valvontasuunnitelma laaditaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja päivitetään tietyin osin vuosittain. (Valvira 2012.)

Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman päämääränä on yhdenmukaistaa ja parantaa kunnille ja muille valvontaviranomaisille keskusviranomaisten toimesta annettavaa ohjausta. Pyrkimyksenä on lisätä ympäristöterveydenhuollon valvonnan vaikuttavuutta, suunnitelmallisuutta ja laatua ohjaamalla valvontaviranomaisia valvonnan järjestämisessä ja toteutuksessa sekä valvontasuunnitelman laatimisessa. Tavoitteena on saada yhtenäiset valvontakäytännöt koko maahan. (Valvira 2012.)



### 4.3 Valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (EVO)

Elintarvikelaki 23/2006 47 § velvoittaa Eviran laatimaan valvonnan toimeenpanon ohjaamiseksi valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman, joka on osa valtakunnallista ympäristöterveydenhuollon ohjelmaa.

Valvontasuunnitelma-asetuksen 665/2006 mukaan kunnan elintarvikevalvontasuunnitelman tulee sisältää vähintään seuraavat tiedot:

- tarkastuksen sisällön määrittely
- valvontakohteiden tarkastustiheys
- tarkastuksiin keskimääräisesti käytettävä aika
- kunnan viranomaisnäytteenotto ja näytteen tutkiminen
- valvontasuunnitelmien toteutumisen arviointi
- hyväksytyt laboratoriot, joihin valvonta tukeutuu.

### 4.4 Kunnan elintarvikevalvontasuunnitelma

Elintarvikelain 48 § edellyttää kunnan laatimaan säännöllistä valvontaa koskevan kunnan elintarvikevalvontasuunnitelman siten, että valvonta on yleisten valvontaa koskevien vaatimusten mukaista, ehkäisee terveysvaaroja ja suojaa kuluttajia taloudellisilta tappioilta.

Elintarvikelain 41 §:n mukaan valvontaohjelmat ja -suunnitelmat on laadittava siten, että elintarvikelain lisäksi myös EY-säädösten valvontaan liittyvät toimenpiteet sisältyvät niihin.

Kunnan elintarvikevalvontasuunnitelmassa tulee kuvata seuraavat asiat:

- valvontakohteet ja valvontakohteiden hyväksymis- ja ilmoitusmenettely
- tarkastusten suunnittelu ja toteutus
- näytteenotto- ja tutkimussuunnitelma
- laboratoriot ja ulkopuoliset asiantuntijat, joihin valvonta tukeutuu
- seurantaohjelmat ja valvontaprojektit
- valvonnan painopisteet ja valvontakirjanpito
- hallinnolliset pakkokeinot ja rangaistusseuraamukset

- terveysvaaratilanteet ja takaisinvedot
- viestintä
- valvonnasta perittävät maksut
- koulutus ja ohjeistus
- valvontasuunnitelman seuranta ja toteutumisen arviointi.

Suunnitelmallisen ja säännöllisen valvonnan lisäksi elintarvikevalvontasuunnitelmassa huomioidaan muu elintarvikelain tarkoittama valvonta ja siihen tarvittava työaika ja henkilöresurssit. Valvontasuunnitelma laaditaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja se on päivitettävä tarvittaessa, kuitenkin vähintään kolmen vuoden välein. Tarkastajakoh- taista tarkastussuunnitelmaa laadittaessa erityyppisten valvontakohteiden tarkastusti- heydet määritellään riskitekijöiden arviointiin perustuen. Valvontasuunnitelmat hy- väksytetään monijäsenisessä tomielimessä, esimerkiksi lautakunnassa. Hyväksytyt valvontasuunnitelmat lähetetään aluehallintovirastolle ennen seuraavan toimintavuo- den alkua. (Valvira, Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvonta- ohjelma 2011-2014.)

#### **4.4.1 Elintarvikehuoneiston tarkastustiheys**

Evira on antanut suositukset henkilöresursseista, joilla valvonnan vähimmäistaso saa- daan toteutettua. Eviran vuosittaisen valvontasuunnitelman (EVO 2011 -2014) mukai- set valvontakohteiden tarkastuskertojen määrät ovat suunnitelmia laadittaessa keskiar- voja, joita valvontaviranomainen voi riskinarviointiin perustuen vähentää tai lisätä korkeintaan 50 %. Perustellusta syystä tarkastuskertoja voi vähentää 50 %, mikäli kohteen todetaan täyttävän rakenteiltaan ja toiminnoiltaan sekä omavalvonnaltaan kaikki lainsäädännön vaatimukset. Jos valvontakohteessa havaitaan riskitekijöitä, jot- ka eivät ole hallinnassa, tarkastuskertoja voidaan myös lisätä 50 %. Tarpeen vaatiessa tarkastusaikaa voidaan lisätä tai vähentää. (Valvira, Ympäristöterveydenhuollon yh- teinen valtakunnallinen valvontaohjelma 2011-2014, 59-61.)

#### **4.4.2 Valvontakohteiden riskinarviointi**

Valvontakohteen riskinarviointi tehdään tunnistamalla valvontakohteen riskit ja mah- dolliset terveysthaitat sekä arvioimalla niiden laajuus. Jokainen valvontakohde tulee

arvioida erikseen keskusviranomaisten valtakunnallisissa valvontaohjelmissa antamien yksityiskohtaisten ohjeiden mukaisesti. Valvontaviranomaisella on mahdollisuus käyttää omaa toimivaa riskitekijöiden arviointijärjestelmää, mikäli siinä otetaan huomioon valvontasuunnitelmassa esitetyt yksityiskohtaiset ohjeet. (Valvira, Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma 2011-2014, 59-61.)

## **5 VALVONNAN TIETOJÄRJESTELMÄT**

### **5.1 TerveKuu- tiedonhallintajärjestelmä**

Jyväskylän ympäristöterveydenhuollon valvontakohderekisterinä on TerveKuu Tarkastajaohjelma. Ohjelmaan tallennetaan tiedot valvontakohteista, kuten toimija, yhteystiedot, toimiala, tiedot tehdyistä tarkastuksista ja päätöksistä, näytteenotoista, neuvonnasta sekä mahdollisista pakkotoimista. Valvontatietoja merkitään kohderekisteriin päivittäin ja uusia valvontakohteita merkitään silloin, kun niistä on saatu tieto ilmoitus- tai hakemusmenettelyssä tai muilla tavoin. Valvontakohteen lopettaessa toimintansa kohderekisteriin merkitään kohde lopettaneeksi. Kohteen tiedot löytyvät silti järjestelmästä, joka toimii näin sähköisenä arkistona. (TeraKuu Oy 2013.)

Kohderekisteristä voidaan tulostaa raportit tilastoista, erilaisia kohdeluetteloita ja suoriteraportteja. Elintarvikevalvonnan raportointi toteutuu automaattisesti TerveKuu Tarkastajaohjelmasta Eviralle, joka pitää valtakunnallista rekisteriä kaikista elintarvikehuoneistoista ja niiden toimijoista. Elintarvikevalvonnan kohteet on muutettu Kutiluokituksen mukaisiksi vuonna 2011 ja vanha ELTU- luokitus on jäämässä tulevaisuudessa pois käytöstä. Valvontatoimenpiteet on raportoitu sähköisesti Kuti-järjestelmän kautta vuoden 2012 alusta alkaen. (TeraKuu Oy 2013.)

Ohjelman vahvuutena on terveysvalvonnan vahva substanssiosaaminen, jonka johdosta ohjelma tarjoaa toimivan ratkaisun ja ohjelma palvelee terveysvalvonnan päivittäisiä tarpeita.

## 5.2 DigiaLims- ja Dynasty- tiedonhallintajärjestelmät

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon terveystarkastuksen käytössä ovat DigiaLims Tarkastajaohjelma - ympäristöterveysvalvonnan tietojärjestelmä sekä Dynasty for SQL-asianhallintaohjelma. Terveystarkastajat ja muut järjestelmää käyttävät henkilöt vastaavat omien asiakkaidensa tietojen käsittelystä. Tietojärjestelmän tarkoituksena on toimia apuvälineenä ympäristöterveysvalvonnan lakisäätteisten viranomais tehtävien hoitamisessa ja palvelujen tuottamisessa kuntalaisille. DigiaLims Tarkastajaohjelma on yhteensopiva valtakunnallisen keskitetyn järjestelmän kanssa. Molempia ohjelmia päivitetään säännöllisesti. (Nick 2010; Innofactor 2000-2013.)

DigiaLims Tarkastajaohjelmaan on tallennettu kaikki tarkastuskohteet ja niihin liittyvät suoritteet. Uudet kohteet lisätään niiden tultua terveystarkastuksen tietoon. Ohjelmasta saadaan erilaisia raportteja ja tilastoja, joita käytetään apuna mm. seuraavan vuoden valvontasuunnitelmia laadittaessa ja osavuosikatsauksia tehtäessä. Elintarvikevalvonnan kohteet on muutettu Kuti-luokituksen mukaisiksi vuonna 2011 ja valvontatiedot on raportoitu sähköisesti Kuti-järjestelmän kautta vuoden 2012 alusta alkaen. (Nick 2012.)

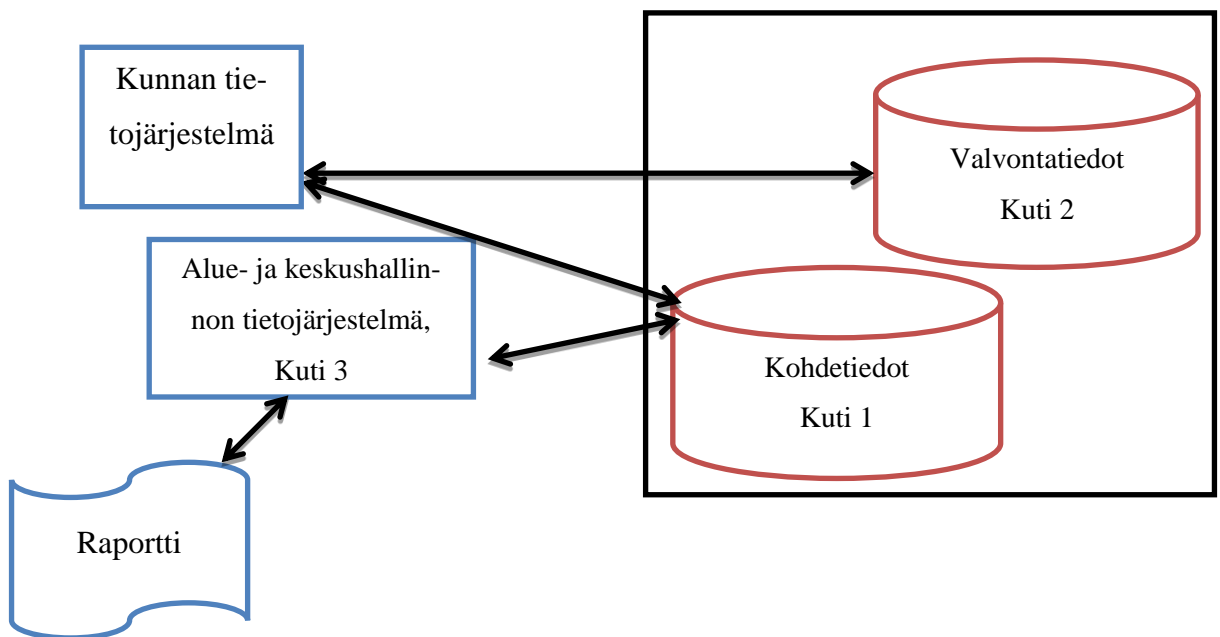
Dynasty for SQL on asianhallintajärjestelmä, jonka avulla hoidetaan vireille tulleiden asioiden kirjaaminen, käsittelyn seuranta, asioihin liittyvien sähköisten asiakirjojen sekä toimielin- ja viranhaltijapäätösten hallinta. Lisäksi järjestelmässä ylläpidetään luottamushenkilö- ja toimielinrekisteriä. Dynasty for SQL-asianhallintajärjestelmä on käytössä koko Kokkolan kaupunginorganisaatiossa. Ympäristöterveydenhuolto tallentaa ohjelmaan mm. huoneistojen hyväksymispäätökset (elintarvikekohteista ainoastaan laitoksien hyväksymispäätökset), henkilöstöpäätökset ja ympäristöterveyslautakunnan esityslistat ja pöytäkirjat. (Innofactor 2000-2013.)

## 5.3 Elintarvikevalvonnan valvontatietojärjestelmä Kuti

Elintarvikevalvonnan tiedonkeruujärjestelmän, Kutin, lyhenne tulee kuntatiedon keruusta. Kuti on valtakunnallinen, keskitetty tietojärjestelmä, johon kerätään kuntien suorittaman elintarvikevalvonnan valvontakohteet ja -tiedot. Kunnissa elintarvikevalvontaviranomaisia ovat terveystarkastajat ja eläinlääkärit. (Tike.)

Ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmän (Kuti-järjestelmä) tavoitteena on alan viranomaisia palveleva, joustava ja helppokäyttöinen sähköinen tiedonkeruu. Kuti parantaa elintarviketurvallisuutta sen vuoksi, että raportointi on ajantasaista. Raportointi on keskusviranomaiselle valvonnan ohjauksen ja kehittämisen väline. Sen avulla löydetään ongelmakohteet kentältä helpommin ja voidaan päätellä, mihin valvonnassa kannattaisi panostaa ja miten sitä ohjeistaa. Erilaisiin tilanteisiin pystytään reagoimaan nopeammin, kun ei tule pitkiä raportointiviiveitä. Vähät resurssit pystytään kohdentamaan oikein ja lisähyötynä on valvonnan läpinäkyvyys. Oiva näyttää kansalaisille, miten valvonta Suomessa toimii. (Tike.) Kuvassa 3 on havainnollistettu pääperiaate keskitetystä tietojärjestelmästä (Kuti).

### Ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmä Kuti



**KUVA 3. Periaatekuva keskitetystä Kuti tiedonkeruusta (Eviran ohje 11005/7)**

## **6 ORGANISAATION JA HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN**

### **6.1 Benchmarking eli esikuvavertailu toiminnan kehittämisen välineenä**

Benchmarking on menetelmä, jonka avulla pyritään oppimaan olemassa olevista parhaista käytännöistä. Tämän prosessin tavoitteena on oman organisaation ja oman toiminnan kehittäminen selvittämällä, mitkä ovat parhaita olemassa olevia toimintatapoja ja menetelmiä, vertailemalla niitä keskenään ja omiin toimintoihin sekä soveltamalla löydettyjä asioita omaan toimintaan. (Lecklin & Laine 2009.)

Benchmarking on hyvä menetelmä silloin, kun halutaan säilyttää ja parantaa oman organisaation kilpailuasemaa. Vertailemalla omia käytäntöjä ja toimintaa muiden organisaatioiden vastaaviin kyetään selkiinnyttämään käsitystä omasta tasosta. Toisaalta, kun tunnetaan muiden hyviä ideoita, voidaan niitä soveltaa oman toiminnan kehittämiseen siten, että oma kehitys nopeutuu. (Lecklin ym. 2009.)

Benchmarking voi olla asenteeltaan hyvin vaihtelevaa. Siinä voidaan vertailla olemassa olevia parhaita käytäntöjä omiin vastaaviin prosesseihin. Toisaalta sitä voidaan toteuttaa yhteistyön periaattein siten, että kaikki prosessiin osallistuvat hyötyvät toisistaan ja kehittämistä tehdään yhteistoiminnallisesti. (Lecklin ym. 2009.)

#### **6.1.1 Benchmarking-prosessi**

Lecklin ym. (2009) mukaan Benchmarking-prosessi rakentuu seuraavista vaiheista;

1. Kuvailaan ja analysoidaan valitun alueen nykytilaa. Määritellään tavoitteet ja aikataulu sekä sovitaan, ketkä vastaavat benchmarkingista.
2. Valitaan tutustumiskohteet ja vierailu valmistellaan huolellisesti ja ollaan yhteydessä kohteeseen. Vierailua toteutettaessa on syytä tietää, kuka vastaa mistäkin tiedonhankinnan osa-alueesta ja millaisiin kysymyksiin etsitään vastauksia.
3. Vierailun jälkeen analysoidaan saatu materiaali ja hankittu tieto. Analyysin tulokset on syytä kirjata, samoin kuin erilaiset analyysin pohjalta tehdyt kehittämis ehdotukset.

4. Valitaan, miten jatkossa halutaan edetä ja millaisiin tavoitteisiin tähdätään. Toimintasuunnitelma laaditaan oman organisaation näkökulmasta katsottuna ja sen toimintaan soveltaen.
5. Tehty toimintasuunnitelma toteutetaan. Toteutusta dokumentoidaan ja sen tulokset arvioidaan.

## **6.2 Henkilöstön kehittäminen**

Henkilöstön kehittämisen tavoitteena on turvata osaaminen, jota tarvitaan kunnan palvelutuotannossa. Henkilöstön kehittämisellä tarkoitetaan myös niitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on yksilön, työyhteisön tai organisaation tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin parantaminen. Näihin henkilöstöjohtamisen toimintoihin kuuluvat tavallisesti henkilökohtainen ja tiimin koulutus ja kehitystyö sekä organisaation ja työyhteisön kehittäminen. Henkilöstön kehittämisellä tuetaan muutoksen hallintaa ja nopeutetaan uuteen tilanteeseen, uusiin tehtäviin tai pitkiltä vapailta työhön paluuseen sopeutumista. Tällä on merkitystä myös työyhteisön toimivuuden, tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin kannalta. (Jyväskylän kaupunki 2013.)

## **6.3 Uuden työntekijän perehdyttäminen**

Perehdyttämisellä tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden avulla uusi työntekijä oppii tuntemaan työpaikkansa, sen tavat ja ihmiset sekä työnsä ja siihen liittyvät odotukset (Penttinen & Mäntynen 2009).

Perehdyttäminen on ensisijaisesti työnantajan tehtävä, mutta uuden henkilön velvollisuus on oppia, perehtyä, tutustua ja omaksua uusi tehtävä ja työpaikan toimintatavat ja -periaatteet. Uuden työntekijän oma aktiivinen rooli on tärkeä uuteen työhön ja työpaikkaan tutustumisessa. (Penttinen ym. 2009.)

Työnopastukseen kuuluvat kaikki ne asiat, jotka liittyvät itse työn tekemiseen. Näitä ovat työkokonaisuus, työn osat ja vaiheet sekä työn edellyttämät tiedot ja osaaminen. Organisaation yhtenäinen perehdytysuunnitelma sekä perehdytyskortti ovat apuna uuden työntekijän perehdyttämisessä. (Penttinen ym. 2009.)

Perehdyttäminen ja työnopastus ovat tärkeä osa henkilöstön kehittämistä. Ne voidaan nähdä investointina, jolla lisätään henkilöstön osaamista, parannetaan laatua, tuetaan työssä jaksamista ja vähennetään työtapaturmia ja poissaoloja. Kyseessä on jatkuva prosessi, jota kehitetään henkilöstön ja työpaikan tarpeiden mukaan. (Penttinen ym. 2009.)

Työsuojelulainsäädännössä on useita työnantajaa velvoittavia määräyksiä työhön perehdyttämisen järjestämiseksi. Käytännössä lähin esimies vastaa perehdyttämisen ja opastuksen suunnittelusta, toteuttamisesta ja valvonnasta. (Penttinen ym. 2009.)

#### **6.4 Asiakaslähtöinen palvelu**

Julkisen sektorin asiakaspalvelun kehittäminen on erittäin ajankohtaista, koska niin valtionhallinnossa kuin kuntasektorilla on voimakas tarve tehostaa toimintaa. Asiakaslähtöisyys on nykyään yksi tärkeimmistä toiminta-ajatuksista palveluja tuottavissa yrityksissä, mutta myös julkisissa palveluissa. Se toimii yhtenä tärkeimmistä laatutekijöistä ja antaa palvelulle oikean tarkoituksen. Onhan asiakas juuri se, jota varten palvelu on tuotettu ja joka lopulta maksaa toiminnan. (Jyväskylän kaupunki 2013.)

Laadukkuus edellyttää valvonnalta asiakaslähtöisyyttä ja palveluhenkisyttä. Asiakaslähtöisyys ja asiakassuuntautuneisuus ovat laadun kannalta hyvin tärkeitä asioita, mutta ne eivät kuitenkaan ole itsetarkoitus. Laatutyö on kehittämisorientoitunutta toimintaa. Laatukäsitteeseen liittyy ajatus suoritustason jatkuvasta parantamisesta ja kehittämisideoiden sekä ajatusten tulisi nousta oman laatutyön lisäksi myös organisaation ulkoisesta ympäristöstä. (Lecklin 2002, 18.)

Asiakkaiden tarpeet, odotukset ja palautteet tulee huomioida laajasti toiminnassa. Koko maassa tulisi olla saatavilla luotettavaa, riippumatonta, tasapuolista sekä samantasoista valvontaa ja siihen liittyviä palveluja. Valvontapalveluiden tuottamisen tulee olla järjestelmällistä, tehokasta ja taloudellista ja valvontaa suoritetaan säädösten, suositusten ja ohjeistusten mukaisesti. (Jyväskylän kaupunki 2013.)



## **7 ELINTARVIKEVALVONNAN AUDITOINTIPROSESSI**

### **7.1 Auditoinnin tavoitteet**

Auditoinnin perusajatus on tarkastaa, että organisaatio toimii sovittujen ”pelisääntöjen” mukaisesti – olkoonpa ne sisäisiä sääntöjä, lainsäädännön vaatimuksia tai sovittuja yhteisiä ohjeita (Suomen kuntaliitto 2010).

”Pelisäännöt” on suunniteltu sellaisiksi, että niiden avulla saavutetaan paras mahdollinen toiminnan toteutuminen. Organisaatiossa tarvitaan joustavuutta, joten auditoinnin toinen näkökulma onkin kehittämisenäkökulma: voisiko tässä projektissa olla tarpeen soveltaa jotain toistaiseksi suunnittelematonta menettelyä? Samalla siis kehitetään myös yleistä toimintajärjestelmää sellaiseksi, että se antaa parhaan mahdollisen tuen toiminnalle. Auditointi antaa yksikön johdolle ja henkilökunnalle oivan tilaisuuden keskustella laatuorganisaation tai ulkopuolisen auditoijan kanssa toiminnan ongelmista ja kehittämistarpeista. (Suomen kuntaliitto 2010.)

### **7.2 Auditoinnin kohteet**

Eviran tehtäväalueella noudatetaan viiden vuoden auditointijaksotusta. Monivuotisella auditointisuunnitelmalla varmistetaan, että auditoinnit kattavat koko valvontaketjun viiden vuoden aikana. (Evira 2011.)

Kuntien elintarvikevalvonnan auditoinnit, jotka ovat osa elintarvikeketjun valvonnan auditointijärjestelmää, tekee aluehallintoviranomainen. Elintarvikevalvonnan auditoinnin tavoitteena on turvata valvonnan yhtenäisyys, laadukkuus ja toiminnan kehittäminen. Auditoinnin pyrkimyksenä on edistää resurssien kohdentamista havaittujen riskien perusteella. Auditoinnit toteutetaan Eviran ja aluehallintoviraston välisen tulossopimuksen perusteella Eviran ohjeen Auditoijan käsikirja (10014/1) perusperiaatteiden mukaisesti. Vaatimus pohjana auditoinneissa käytetään voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä valvontaohjeita ja -ohjelmia ja työvälineinä Eviran antamia ohjeita. Aluehallintoviranomaisen tavoitteena on arvioida Eviran auditointiohjeen mukaan kunnallisten valvontayksiköiden toimintaa kaksi kertaa kunkin elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman (5 vuotta) aikana. (Evira 2010.)

Auditoinnin kohteina ovat:

- valvontayksikön tavoitteiden, toimintojen, toimijoiden sekä vastuiden määrittely ja dokumentaatio
- perustoimintojen kattavuus ja vaikuttavuus
- henkilöstön kehittäminen
- toiminnan seuranta, arviointi ja jatkuva kehittäminen.

### 7.3 Auditoijien pätevyys ja riippumattomuus

Pääauditoijan tulee olla auditointikoulutuksen käynyt ja harjoitteluauditoinnin suorittanut. Evira järjestää vuosittain auditointikoulutusta. Harjoitteluauditointi voi sisältyä koulutukseen tai tapahtua kokeneen pääauditoijan kanssa. (Evira 2010.)

Auditoijien pätevyys ja yhtenäinen toimintatapa varmistetaan valvonnan auditointijärjestelmässä seuraavasti:

- jatkuva kouluttaminen (peruskurssit ja syventävä auditoijakoulutus)
- yhtenäiset auditointilomakkeet ja -ohjeistus
- pääauditoijalistojen ylläpitäminen (Evira kartoittaa säännöllisesti)
- auditointiprosessin laadun seuranta esim. asiakas- tai palautekyselyjen avulla
- auditointiraporttien tarkastelu poikkeamien analyysimenettelyn yhteydessä.

Komission päätös 677/2006 sanoo auditoijien riippumattomuudesta mm. seuraavaa:

- auditointielinten ja auditoijien olisi oltava riippumattomia auditoimastaan toiminnasta sekä esteettömiä ja vapaita eturistiriidoista
- auditoijien ei pitäisi auditoida sellaisia aloja tai toimintoja, joista he ovat suoraan vastuussa
- kaikkien asianmukaisten toimivaltaisten viranomaisten olisi toteutettava varotoimia sen varmistamiseksi, että vastuut auditointi- ja valvontatoimien, esim. virallisten valvontajärjestelmien hallinnointi ja valvonta, tehtävistä pidetään toisistaan riittävän selkeästi erillään
- sisäisissä auditoinneissa on noudettava seuraavia periaatteita:
  - auditointielimen ja -ryhmän olisi oltava ylimmän johdon nimeämiä
  - auditointielimen ja -ryhmän olisi oltava vastuussa ylimmälle johdolle
  - tulee tutkia, ovatko auditointielin ja -ryhmä vapaita eturistiriidoista.

## 7.4 Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi

Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi on toimivaltaisten viranomaisten välinen auditointi, jossa käydään läpi mm. miten valvonta-asetuksen vaatimukset on otettu huomioon toiminnan toteutumisessa. Ristiinauditoinnit voidaan suorittaa ulkoisina auditointeina osana valvontaviranomaisen auditointiohjelmaa. (Evira 2010.)

Kuntien ristiinauditoinnin tavoitteena on:

- selvittää, mitä laadullisia tavoitteita kuntien valvontayksiköt ovat toiminnalleen asettaneet
- arvioida, millaisilla prosesseilla ja menettelytavoilla kuntien valvontayksiköt ylläpitävät ja kehittävät toiminnan laatua
- tuottaako laadunvarmistusjärjestelmä toiminnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista tietoa ja johtaako se vaikuttaviin, laatua parantaviin kehittämistoimenpiteisiin.

Ristiinauditointi eli vertaisarviointi tarkoittaa saman alan tai samanlaisissa tehtävissä toimivien henkilöiden kesken tapahtuvaa oman työskentelyn ja työmenetelmien kriittistä tarkastelua ja arviointia. Ristiinauditointi on laadun kehittämisen ja arviointimenetelmä, jota voidaan käyttää ammatillisen kehittymisen välineenä. Ristiinauditointi pohjautuu ennalta sovittuihin kysymyksiin, joiden avulla toimintaa arvioidaan. Ristiinauditoinnissa selvitetään, ovatko työyhteisön toiminnot ja niihin liittyvät tulokset suunniteltujen järjestelyjen, dokumentoitujen käytäntöjen tai muiden vaatimusten mukaisia, mukaan lukien lainsäädäntö sekä toteutetaanko järjestelyt tehokkaasti ja ovatko ne riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi. (Suomen kuntaliitto 2010, 91.)

Ristiinauditoinnin keskeinen osa on vierailukäynti auditoitavassa kohteessa. Käynnin tavoitteena on perehtyä ja arvioida tiettyä toimintaa, työtapaa tai -menetelmää. Vierailukäynnille on tunnusomaista oman työn, työtapojen ja ajattelumallien vertaaminen ja suhteuttaminen muiden tapoihin toimia ja ajatella. Oman toiminnan ”harmaiden alueiden” ymmärtäminen saattaa lisääntyä ja muutoksen tarpeellisuus konkretisoitua. Ristiinauditoinnin tarkoituksena on oman ja työyhteisön työskentelyn kehittäminen. (Suomen kuntaliitto 2010, 91.)

Auditoijien tehtävä on antaa työyhteisölle uusia ja erilaisia näkökulmia ja kehittämisideoita. Ristiinauditointi kehittää kykyä sekä antaa että vastaanottaa palautetta. Auditoinnissa mm. laadunvarmistusjärjestelmää arvioidaan suhteessa auditointikriteereihin, tuodaan esiin vahvuuksia ja hyviä käytänteitä sekä annetaan valvontayksikölle / yhteistoiminta-alueen organisaatiolle kehittämissuosituksia. Auditointi ei ole kollegan tai työyhteisön toiminnan arvostelua. (Suomen kuntaliitto 2010, 79.)

Ristiinauditointivierailukäynnin etuna on tehdä toimintaa avoimemmaksi ja näkyvämmäksi. Auditoijien kanssa käytyjen yhteisten keskustelujen ja pohdintojen kautta saadaan omakohtaisia oivalluksia paremmista toimintatavoista ja toimivista ratkaisuisista ongelmatilanteisiin. Vierailukäynti kannustaa pohtimaan omaa työtään ja työn tekemisen tapaa ja lisää rohkeutta kertoa omasta työstään myös muille. Keskusteluissa saattaa selvitä sellaisia asioita, joita ei itse ole tunnustettu tai nähty (sokeita pisteitä). Vierailukäynti antaa usein kimmokkeen tiedon keräämiseen ja toiminnan parempaan dokumentointiin sekä sosiaalisten verkostojen rakentamiseen. (Suomen kuntaliitto 2010, 79.)

## **7.5 Toiminnan parantaminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen**

Toiminnan laatua ei voi kehittää ilman arviointia ja siihen perustuvaa parantamista. Arvioinnissa selvitetään, ovatko asetetut tavoitteet saavutettu sekä tunnustetaan kehittämistarpeet ja kehittämisen kohteet. Arvioinnin apuvälineitä ovat mittarit, jotka konkreettisesti osoittavat, missä mennään. Arviointitulosten kautta löytyvät tarvittavat parantamistoimenpiteet. Arvioinnin ja mittaamisen tulee olla monipuolista ja sen tulee kohdistua tasapainoisesti toimintaan eri näkökulmista: asiakas, henkilöstön osaaminen ja jaksaminen, palvelujen ja prosessien sujuvuus ja taloudellinen tehokkuus sekä yhteistyön onnistuminen. (Holma ym. 2001.)

Valvonta-asetuksen (882/2004) 8 artiklan mukaisesti valvontaviranomaisella on oltava valmiudet tunnistaa ja tarvittaessa korjata toiminnassaan havaitut puutteet. Puutteet havaitaan yleensä joko sisäisillä tai ulkoisilla auditoinneilla, asiakaspalautteen myötä tai valvonnan raportoinnissa. Puutteiden tunnistaminen ja korjaaminen on toimivaltaisen viranomaisen vastuulla. (Evira 2011.)

Toiminnan kehittämisessä on keskitytty tähän asti korjaavien toimenpiteiden varmistamiseen, vaikka samaan aikaan on tarpeen lisätä hyvien käytäntöjen levittämistä, jotka osaltaan parantavat valvonnan vaikuttavuutta. Eviran tasolla menettelytapoja hyvien käytäntöjen levittämiseksi kehitetään suunnittelukaudella 2011-2015. (Evira 2011.)

## **8 RISTIINAUDITOINTIRAPORTIN TUOTTAMINEN JA RAKENNE**

### **8.1 Ristiinauditoinnin toteutus**

Auditointiryhmä toteuttaa ristiinauditoinnin pääauditoijan johdolla esittämällä kysymyksiä miten, miksi, milloin, seuraamalla toimintaa, tarkastamalla asiakirjoja ja vertaamalla niitä toimintaan sekä kirjaamalla ylös havaitsemansa positiiviset ja negatiiviset havainnot. Haastateltavia on 2-3 henkilöä/valvontayksikkö. Etukäteen laaditussa auditointisuunnitelmassa on kysymyslista esitettävistä kysymyksistä ja tarkasteltavista asiakirjoista. (Evira 2010.)

Ristiinauditointitulokset perustuvat näyttöön; auditoinnissa saadut vastaukset varmistetaan pyytämällä asiakirjoja nähtäväksi sekä kirjaamalla ylös lausuntojen antajien nimet ja tarkastetut asiakirjat. Auditoinnissa voi tulla esille merkittäviä asioita, joita ei ole otettu huomioon auditointisuunnitelmassa, tällöin pääauditoijan tehtävä on ratkaista, miten ne käsitellään auditoinnissa. (Evira 2010.)

### **8.2 Ristiinauditoinnin johtopäätökset ja päätöskokous**

Ristiinauditoinnin jälkeen auditoidijat pyrkivät pitämään lyhyen auditoidijien kokouksen, jossa käydään läpi auditoinnista tehdyt huomiot (yleistilanne, vahvuudet, kehittämiskohteet ja mahdolliset poikkeamat). Kehittämiskohde on lievempi puute kuin poikkeama. Kehittämiskohde on auditointiryhmän tunnistama kehittämismahdollisuus auditointikohteen toiminnassa. Kehittämiskohde voi muuttua poikkeamaksi kun asiaa tarkastellaan uudelleen esim. asian kehittämättä jättäminen vaarantaa toiminnan laadun niin, että poikkeaman kriteerit täyttyvät. Poikkeama on vaatimuksen täyttymättä jääminen esim. ohjeista tai sovitusta menettelytavoista. (Suomen kuntaliitto 2010; SFS-EN ISO 9000:2000.)

Päätöskokouksessa pääauditoija kertoo, keitä auditoidavasta yksiköstä on haastateltu, ja mitkä toiminnot on tarkastettu sekä yleisarvion kohteen toiminnasta, vahvuudet, kehityskohteet, mahdolliset poikkeamat sekä auditoidavien mahdolliset tarkennukset ja auditointiraportin toimittamisen aikataulun (Evira 2010).

### **8.3 Auditointiraportti**

Auditointiryhmä laatii pääauditoijan johdolla auditointiraportin sovitus- ja aikataulussa. Raporttiin kirjataan auditointikohteen kokonaistilanne, positiiviset havainnot ja kunnossa olevat keskeiset seikat, kehittämiskohteet, huomiot ja havainnot sekä mahdolliset poikkeamat. Auditointiraporttien on sisällettävä selkeitä johtopäätöksiä auditointihavainnoista. Raportissa tulee kertoa yksiselitteisesti, miten dokumentointi ja toiminta poikkeavat toisistaan. Poikkeamien ja kehittämiskohteiden jatkokäsittelyyn käytetään raportissa olevaa taulukkoa. (Evira 2010.)

Johtopäätöksissä on tarpeen mukaan käsiteltävä suunniteltujen järjestelyiden noudattamista sekä täytäntöönpanon tehokkuutta ja niiden sopivuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Johtopäätösten on perustuttava johonkin objektiiviseen näyttöön. Havainnot ei rajoiteta koskemaan vain yksittäisiä vaatimuksia, vaan niissä pitää tarvittaessa ottaa huomioon toimintojen rajapinnat ja koko järjestelmän toimet (esimerkiksi pakkokeinojen ohjeistus ja käyttö). Eriävät mielipiteet auditoidavan ja auditointiryhmän välillä on kirjattava raporttiin ja haettava niille yhteisiä ratkaisuja. (Evira 2010.)

Pääauditoija toimittaa auditointikohteelle raporttiluonnoksen kommentille. Auditointikohteelle ei saa muuttaa alkuperäisiä auditointiryhmän havainnot; mahdolliset erimielisyydet ja lisäselvitykset kirjataan loppuraporttiin. Pääauditoija toimittaa lopullisen allekirjoitetun raportin auditointikohteelle arkistointia varten sekä mahdollisesti myös jakaa raportin sovituille tahoille. Auditointiraportti tulee osoittaa auditointikohteen organisaatiossa ylemmille tasoille esimiehille ja lautakunnalle. (Evira 2010.)

## 9 ELINTARVIKEVALVONNAN RISTIINAUDITOINTI MUUALLA

Tiedossamme on, että Suomessa elintarvikevalvonnan ristiinauditointi on toteutettu vain Tampereen ja Pirtevan yhteistoiminta-alueiden kesken. Virossa ja Tanskassa ristiinauditointeja valvontayksiköiden välillä ei ole tehty.

### 9.1 Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi Tampere-Pirteva

Elintarvikevalvonnan ristiinauditointi Tampereen ja Pirtevan (Pirkkala, Nokia, Ylöjärvi, Lempäälä, Vesilahti ja Hämeenkyrö) yhteistoiminta-alueiden yksiköiden kesken suoritettiin kevään ja kesän 2011 aikana. Valvontayksiköiden ristiinauditoinneissa tarkasteltiin auditointikohteiden laatujärjestelmää ja erikseen nimettyjä valvonnan asiakirjoja, jotka oli valittu satunnaisotannalla, viisi kohdetta / toimintasektori ja vähintään kolme viimeisintä tarkastusta. Lisäksi toteutettiin kahden valvontahenkilöstön henkilöhaastattelut. (Kärk 2013; Kärnä 2013.)

Tiivistelmä auditointikohteen A kokonaistilanteesta:

*”Elintarvikevalvonta koetaan yksikössä yleensä vaikuttavaksi. Valvontatyöntekijät ovat motivoituneita ja tietävät valvonnan tarkoituksen sekä huomioivat sitä käytännön työssään. Valvonnan vaikuttavuutta ei tarkastustoiminnassa aina varmisteta ja valvonnassa havaittujen puutteiden korjaamista ei valvota aina tuloksellisuuden toteutumiseen asti. Hallinnollisia pakkokeinoja käytetään yksikössä vähän, eivätkä käytettävät toimet aina ole olleet suhteessa oikein mitoitettuihin. Akuuteissa terveysvaaratilanteissa ja todennäköistä terveysvaaraa aiheuttavissa tilanteissa valvontayksikössä on kuitenkin tartuttu asioihin, ja valvontatoimet ovat olleet vaikuttavia. Valvontayksikön toiminnan ohjeistuksessa ja valvontatoimenpiteiden linjauksissa (laatujärjestelmä) havaittiin yleistä kehittämistarvetta. Valvontaa on kuitenkin suoritettu suunnitelmallisesti ja kohdeissa tehty tarkastuksia toiminnan laajuudesta riippuen riittävällä ja toiminnan laajuuteen suhteutetulla tiheydellä. Yksikössä on käytössä hyvä ja käytännönläheinen laatujärjestelmä ja asiantunteva ja ammattitaitoinen henkilöstö. Tarkastajat kokevat saavansa tukea valvontatoimiinsa sekä esimieheltään että toisilta tarkastajilta.”*

Auditointiraportissa oli annettu auditointikohteelle viisi positiivista havaintoa, yhdeksän kehittämisehdotusta ja kolme poikkeamaa. Auditointikohde ei ole laatinut kehittämiskohteille ja poikkeamille korjausaikataulua. (Kärk 2013; Kärnä 2013.)

Tiivistelmä auditointikohteen B auditointiraportista:

*”Toiminnassa ei ole juurikaan huomioitu tai tarkkailtu valvonnan vaikuttavuutta. Käytössä ei ole mittareita eikä suunnitelmallista / säännöllistä tarkastelua sen suhteen, ovatko käytetyt valvontatoimet tuottaneet haluttuja tuloksia / olleet tehokkaita. Lomakekäytäntö on kirjavaa ja tarkastuskertomuksia voisi myös jäsentää ja selkeyttää. Henkilöstö on tietoinen valvonnan ongelmakohdista ja on miettinyt ratkaisuja niihin. Henkilöstö on motivoitunut parantamaan valvonnan vaikuttavuutta. Yksikön laatujärjestelmä on vaikeaselkoinen, eikä ole ajan tasalla. Laatujärjestelmästä on ulkopuolisen vaikea löytää ohjeistusta käytännön työhön. Lisäksi päivitysvastuuta ei ole selkeästi delegoitu kenellekään. Tarkastajat kokevat saavansa tukea valvontatoimiinsa sekä esimieheltään että toisilta tarkastajilta”.*

Auditointiraportissa oli annettu auditointikohteelle neljä positiivista havaintoa, viisi kehittämisehdotusta ja kaksi poikkeamaa. Auditointikohde ei ole laatinut kehittämiskohteille ja poikkeamille korjausaikataulua. (Kärk 2013; Kärnä 2013.)

## **10 ELINTARVIKEVALVONNAN AUDITOINNIT VIROSSA JA TANSKASSA**

### **10.1 Elintarvikevalvonnan auditointikäytäntö Virossa**

Virossa auditoinnit perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 882/2004 art. 4(6). (jatkossa valvonta-asetus tai 882/2004.) ja kansalliseen lainsäädäntöön, vuonna 2010 voimaan tulleeseen auditointilakiin. Virossa kunnallisen elintarvikevalvonnan auditoinnit suorittaa ulkopuolinen asiantuntija. Kansalliset auditointisopimukset valtion ja ulkopuolinen asiantuntijan kanssa tehdään viideksi vuodeksi kerrallaan.



Opinnäytetyöntekijät Teija Pitkäkangas ja Virpi Rossi vierailivat Tallinnassa 1.11.2012. Vierailun tarkoituksena oli tutustua Viron kansalliseen elintarvikevalvonnan auditointijärjestelmään Karin Rätsepin toimistolla. Seuraavissa kappaleissa esitetyt tiedot perustuvat Karin Rätsepin esitelmään / haastatteluun Viron elintarvikevalvonnan auditointikäytännöistä.

Viron elintarvikevalvonta on valtiollinen järjestelmä, valvontaviranomaisena on Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos (Veterinary and Food Board VFB), joka toimii Maatalousministeriön alaisuudessa. Virossa elintarvikevalvonta on jakautunut 15 kunta-alueeseen ja päätoimipaikkana on Tallinna. Tallinnan valvontatoimisto koordinoi Viron kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa. Kunnallisten toimistojen tehtäviin kuuluu järjestää elintarvikevalvontaan kuuluvat tehtävät omilla alueillaan.

Virossa valvontahenkilöstö on suorittanut yliopistollisen koulutuksen joko maataloustai eläinlääkintäsektorilta. Virossa toimii virallisena auditoijana ulkopuolinen auditointiyksikkö (KGMP Baltic) Maatalousministeriön alaisuudessa. Sisäisen auditoinnin osaston johtajana Viron Veterinary and Food Office:ssa (VFO) toimii Karin Rätsep. Hän on työskennellyt viimeiset kolme vuotta VFO:ssa vuosittaisten auditointisuunnitelmien parissa ja ollut mukana kehittämässä kansallista auditointijärjestelmää Viroon. Hän on myös jäsenenä Euroopan komission National Audit System networkissä, jonka tehtävänä on auttaa jäsenvaltioita toteuttamaan EU-lainsäädännön vaatimuksia auditointijärjestelmissään.

Ulkoiset auditoinnit kunnissa tehdään kerran viidessä vuodessa ja isommissa yksiköissä useammin riskinarvioinnin ja vuosittaisen auditointiteeman mukaan. Auditointitilaisuudessa on yleensä 2-3 auditoijaa, Karinin lisäksi yksi eläinlääkäri ja tarvittaessa yksi henkilö keskusvirastosta. Auditointitilaisuudessa keskustellaan kuntayksikön valvontahenkilöstön kanssa mm. tarkastuskertomuksista, -ohjeista ja laatu järjestelmistä. Pienetkin asiat, jotka koskevat valvontaa, otetaan esille ko. tilaisuudessa ja selvitetään miten ne vaikuttavat valvonnan kokonaisuuteen.

Kuntayksiköissä laaduntarkkailua tekee ensisijaisesti tarkastusta suorittavaa henkilöstöä lähimpänä oleva esimies / henkilö, joka voi satunnaisesti tarkastaa mm. laaditut tarkastuskertomukset. Tarkkailua tapahtuu myös sisäisen auditoinnin avulla, jossa

tarkastuksen suorittamista seurataan keskustoimiston taholta pidettävillä yhteisillä työnohjauspäivillä, joiden tarkoitus on luoda Viroon yhtenäinen valvontakulttuuri.

Auditointikokonaisuudesta laaditaan loppuraportti, joka toimitetaan kuhunkin auditoituun valvontayksikköön sekä maatalousministeriön pääjohtajalle. Mikäli auditoinnissa todetaan kehittämiskohteita tai poikkeamia, on elintarvikevalvontaviranomainen velvollinen tekemään korjaavia toimenpiteitä, jotta täytetään asetetut vaatimukset. Loppuraportissa kehittämisehdotuksien tai poikkeamien korjausaikataulut vaihtelevat puolesta vuodesta vuoteen.

## **10.2 Elintarvikevalvonnan auditointikäytäntö Tanskassa**

Tanskan elintarvikevalvonnan auditoinnit perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 882/2004 art. 4(6) ja Tanskan elintarvikelakiin (Danish Food Act 2005, 55 §). Tanskan Eläinlääkintä- ja Elintarvikehallinto (The Danish Veterinary and Food Administration, DVFA) on vastuussa keskusviranomaisena elintarvikehygienian koordinoinnista sekä valvonnasta. DVFA toimii Elintarvike-, Maatalous- sekä Kalastusministeriön (The Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, MFAF) alaisuudessa, ja siellä työskentelee noin 2000 henkilöä, joiden tehtäviin ei kuulu kuitenkaan valvonta- ja tarkastustehtävät. DVFA on jaettu kolmeen osastoon: eläinlääkintäpalvelut, elintarvikeosasto sekä hallinto-osasto. (Kjeldsen 2011; Sloth 2012.)

Jyväskylän kaupungin ympäristöterveysosasto tutustui 1.11.2011 Tanskan elintarvikevalvontaan vierailullaan Kööpenhaminassa. Seuraavissa kappaleissa esitetyt tiedot perustuvat Claus Kjeldsen junior officer in Control Coordination (2011) ja eläinlääkäri Emilie Slothin (2012) esitelmiin Tanskan elintarvikevalvonnasta ja auditointijärjestelmästä.

Tanskassa toimii 10 alueellista eläinlääkintä- sekä elintarvikekeskusta (Regional Veterinary and Food Centres, RVFC), jotka vastaavat valvontatehtävien hoidosta alueellaan. RVFC:t on kuten edelläkin jaettu pääasiallisesti eri osastoihin. Yleisesti niihin kuuluvat alueellinen johtaja, elintarvikeosasto, eläinlääkintäosasto ja joissakin lisäksi laboratoriotoinnot.

Kunnallisesti toimivat piirikuntien toimistot, joiden tehtäviin kuuluu RVFC:n valvonnan alaisuudessa toimittaa elintarvikevalvontaan kuuluvia tehtäviä.

Laaduntarkkailua tekee ensisijaisesti tarkastusta suorittavaa henkilöstöä lähimpänä oleva esimies / -henkilö, joka voi satunnaisesti tarkastaa muun muassa laaditut tarkastuskertomukset. Tarkkailua tapahtuu myös sisäisen auditoinnin avulla, jossa tarkastuksen suorittamista tarkkaillaan ja palautekeskustelu käydään tarkastuksen jälkeen.

DVFA seuraa läpi vuoden, kuinka hyvin alueelliset keskuksat saavuttavat tulossopimuksiin merkityt tavoitteet. DVFA suorittaa myös alueellisten keskusten toiminnan ohjausta sekä tarkkailua vuosittaisten tarkastuskäyntien avulla. Tarkastuskäynneistä laaditaan raportit. Tanskassa toimii virallisena auditoijana myös ulkopuolinen auditointiyksikkö Elintarvike-, Maatalous- sekä Kalastusministeriön alaisuudessa.

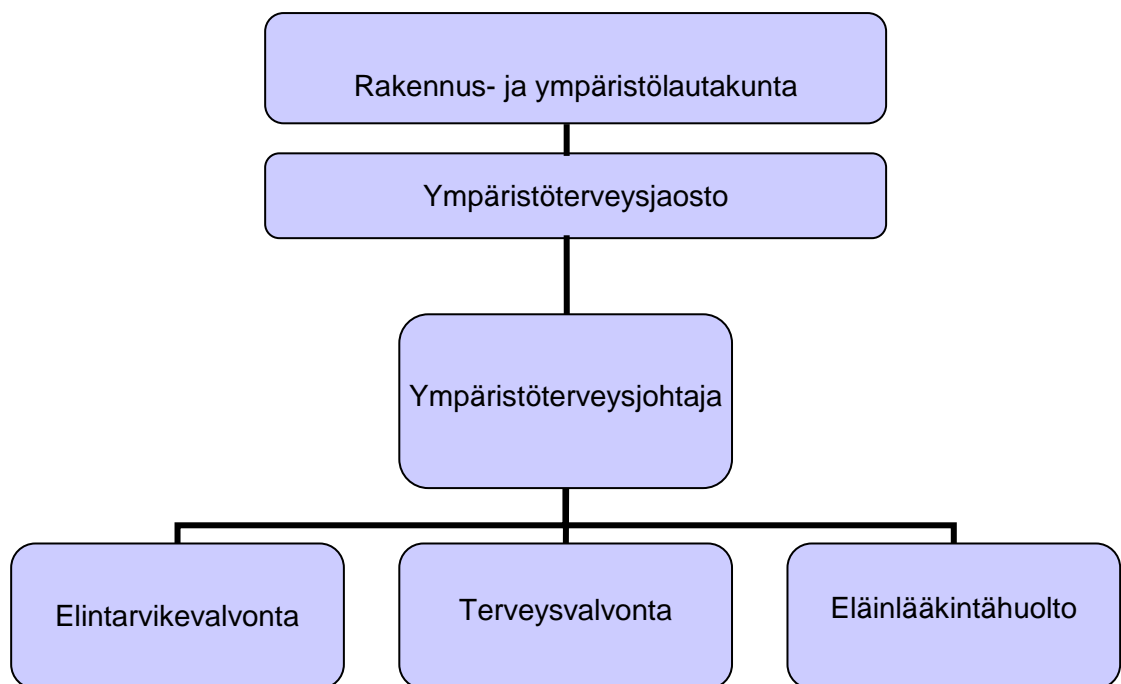
Tanskan kansallisen elintarvikelainsäädännön mukaisesti auditointiyksikkö valvoo, onko kuntien elintarvikevalvonta suoritettu voimassa olevan lainsäädännön, valvontasuunnitelmien tai taloudellisesti kestävien toimintatapojen mukaisesti. Yksikkö raportoi elintarvikevalvontakomissiolle havainnoistaan. Elintarvikevalvontakomissiossa on kuusi elintarvikevalvonnan asiantuntijaa, jotka ministeri on tehtäviinsä nimittänyt. (Kjeldsen 2011; Sloth 2012.)

## **11 RISTIINAUDITOIDUT VALVONTAYKSIKÖT**

### **11.1 Jyväskylän ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue**

Vuoden 2009 alusta Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti yhdistyivät ja muodostavat nyt Jyväskylän kaupungin. Jyväskylän ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen toiminnasta vastaa Jyväskylän kaupungin ympäristöterveydenhuolto, joka on sijoitettu organisaatiossa Jyväskylän kaupunkirakennepalveluihin. Valvontaviranomaisena ja toimielimenä toimii rakennus- ja ympäristölautakunnan alainen ympäristöterveysjaosto. Jyväskylän kaupunki on sopinut ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamisesta myös seuraavissa Jyväskylän ympäristökunnissa: Hankasalmi, Joutsa, Luhanka, Muurame, Multia, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen. Asu-

kasphja valvonta-alueella on n. 163 000 asukasta. Ympäristöterveyshuollolla on 26 vakituista työntekijää sekä lisäksi määräaikaista työntekijöitä. Vakituisten henkilöstön muodostavat ympäristöterveysjohtaja, hygieenikkoeläinlääkäri, valvontaeläinlääkäri, kaksi johtavaa ympäristöterveystarkastajaa ja 14 ympäristöterveystarkastajaa sekä 6 kunnaneläinlääkäriä. Lisäksi ympäristöterveydenhuollolla on käytössään toimistosih-teeri. Tiedossa olevia valvontakohteita Jyväskylän seudun yhteistoiminta-alueella on valvontarekisterissä n. 6500 kpl, joista elintarvikevalvonnan kohteita on n. 1700 kpl. (Jyväskylän kaupunki, ympäristöterveydenhuolto 2012.) Kuvassa 4 on esitetty Jyväskylän seudun ympäristöterveydenhuollon organisaatiokaavio.

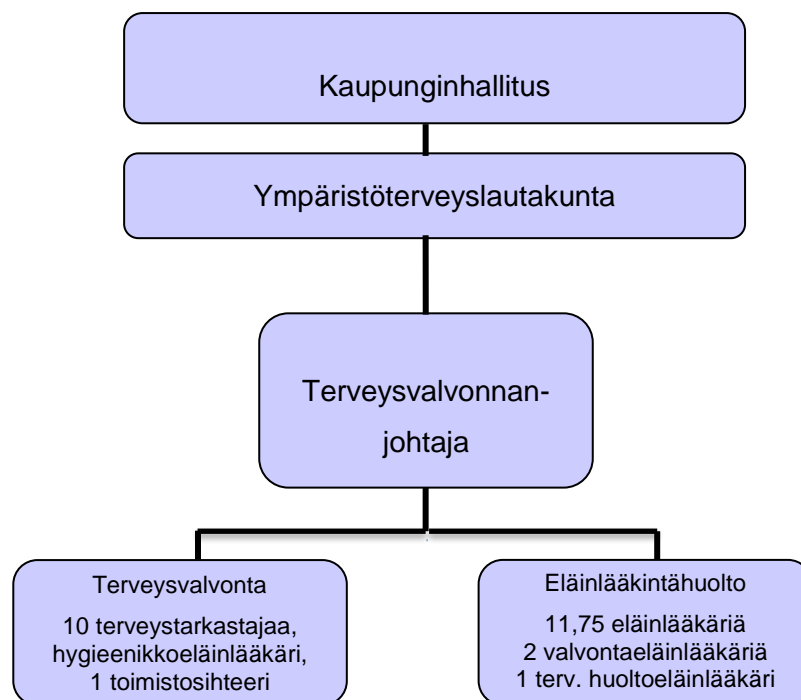


**KUVA 4. Ympäristöterveydenhuollon asema Jyväskylän kaupungin hallinnossa**

### 11.2 Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue

Kokkolan kaupunki laajeni vuoden 2009 alussa, kun Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kunnat liittyivät Kokkolaan. Samalla Kokkolan seudun terveyskeskuskuntayhtymä sulautui Kokkolan kaupungin organisaatioon. Keski-Pohjanmaalla muodostettiin 1.1.2010 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue, jossa Kokkola toimii isäntäkuntana ja järjestää kunnille säädetyt palvelut koko alueella. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat Kannuksen ja Kokkolan kaupungit sekä Halsuan, Kaustisen, Kruunupyyn Lestijärven, Toholammin, Perhon ja Vetelin kunnat. Asukasphja alueella on noin 75

000 asukasta. Valvontaviranomaisena ja toimielimenä toimii ympäristöterveyslautakunta, joka kokoontuu n. kerran kuukaudessa. Valvontakohteita alueella on vajaa 4700, joista elintarvikevalvonnan kohteita yli puolet, n. 2400. Yhteistoiminta-alueen henkilöstön muodostavat terveysvalvonnan johtaja, hygieenikkoeläinlääkäri, terveydenhuoltoeläinlääkäri, 2 valvontaeläinlääkäriä, 11,75 kunnaneläinlääkäriä ja vuoden 2013 alusta 10 terveystarkastajaa. Viranhaltijoiden lisäksi ympäristöterveydenhuollossa työskentelee kokopäiväinen toimistos sihteeri. (Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto). Kuvassa 5 on esitetty Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon organisaatiokaavio.



**KUVA 5. Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon organisaatio**

Jyväskylän ja Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluvat elintarvikevalvonta, terveydensuojelun valvonta (sisältää mm. asumisterveys sekä uima- ja talousvesien laadun valvonnan), kuluttajaturvallisuusvalvonta, tupakkalain ja nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta, kemikaalilain mukainen valvonta sekä eläinlääkintähuoltolaissa mainitut kunnalle kuuluvat tehtävät mm. eläinsuojelu- ja eläintautivalvonta. Tehtäviin kuuluu tarjota laadukasta, tasapuolista ja asiantuntevaa palvelua, neuvontaa ja opastusta lainsäädännön piiriin kuuluville toiminnanharjoittajille sekä kuntalaisille ja yhteistyöviranomaisille.

### 11.3 Kohdevierailu Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto

Kokkolan yhteistoiminta-alueen terveystarkastajat Teija Pitkäkangas ja Satu Luoma toteuttivat auditointikohdevierailun Jyväskylän yksikköön 10.1.2013. Ristiinauditointiin Jyväskylän yksiköstä osallistuivat ympäristöterveysjohtaja Kari Lampivuo, johtava terveystarkastaja Virpi Rossi ja terveystarkastaja Jarmo Jääskeläinen. Pääauditoijana toimi Teija Pitkäkangas ja toisena auditoijana Satu Luoma.

Ristiinauditointi toteutettiin liitteenä 1 olevan auditointisuunnitelman mukaisesti. Esi-tettäviä kysymyksiä oli kaikkiaan 12 kpl. Ympäristöterveysjohtaja Kari Lampivuo osallistui auditointiin laatu-järjestelmää, elintarvikevalvontasuunnitelmaa, henkilöstön kehittämistä ja elintarvikevalvonnan henkilöresursseja koskevien kysymysten osalta. Valvontakirjanpitoa ja tietojärjestelmäkirjauksia koskevat kysymykset ja dokumentit käytiin läpi johtavan terveystarkastaja Virpi Rossin ja terveystarkastaja Jarmo Jääskeläisen kanssa.

Ennen kohdevierailua Jyväskylän valvontayksikkö lähetti auditoijille läpi käytäväksi kahdentoista eri kohteen kolme viimeisintä tarkastuskertomusta, yhteensä 36 tarkastuskertomusta. Tarkastuskohteiksi auditoitava kohde oli valinnut satunnaisotannalla usean eri tarkastajan valvomia kohteita: kolme ravintolaa, kolme myyntipaikkaa (myymälää), kolme suurtaloutta ja kolme leipomoa. Tarkastuskertomuksia vertaamalla selvitettiin, onko yksikön sisäinen valvontakirjanpito yhtenäistä (mm. kirjaamiset, otsikkotiedot ja laskutuskäytännöt), onko tarkastuksilla havaitut puutteet kirjattu, onko tarkastuksista annettu määräaikoja / kehotuksia ja onko puutteiden korjausta seurattu. Lisäksi tarkastuskertomuksista katsottiin, onko suunnitelmalliset tarkastukset suoritettu ennalta ilmoittamatta ja, onko niistä merkintää tarkastuskertomuksissa.

Auditointitilaisuudessa tarkastettiin valittujen kohteiden tarkastuskertomusten valvonta-, laskutus- ja Kuti-kirjaukset TerveKuu-ohjelmasta. Kuti2-liittymä on otettu käyttöön valvontayksikössä 2011.

Auditoinnin jälkeen päätöskokouksessa auditoitavalle kohteelle kerrottiin positiiviset havainnot ja kehittämiskohteet. Yhtään poikkeamaa auditoinnissa ei havaittu. Auditointiraportti lähetettiin auditointikohteeseen 21.1.2013. Auditointikohde päättää itse, haluaako se laatia annetuille kehittämiskohteille korjausaikataulun.

#### 11.4 Kohdevierailu Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto

Jyväskylän yhteistoiminta-alueen terveystarkastajat Jarmo Jääskeläinen ja Virpi Rossi tekivät auditointikohdevierailun Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yksikköön 16.1.2013. Ristiinauditointiin Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yksiköstä osallistuivat terveystarkastajan johtaja Andréas Smeds, ja terveystarkastajat Teija Pitkäkangas ja Satu Luoma. Pääauditoina toimi Virpi Rossi ja toisena auditoina Jarmo Jääskeläinen.

Ristiinauditointi toteutettiin liitteenä olevan auditointisuunnitelman mukaisesti. Esitettäviä kysymyksiä oli kaikkiaan 12 kpl. Terveystarkastajan johtaja Andréas Smeds osallistui auditointiin laatujärjestelmää, elintarvikevalvontasuunnitelmaa, henkilöstön kehittämistä ja elintarvikevalvonnan henkilöresursseja koskevien kysymysten osalta sekä loppukeskustelun osalta. Valvontakirjanpitoa ja tietojärjestelmäkirjauksia koskevat kysymykset ja dokumentit käytiin läpi terveystarkastaja Teija Pitkäkankaan ja terveystarkastaja Satu Luoman kanssa.

Ennen kohdevierailua Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkö lähetti auditoinnille läpi käytäväksi kahdentoista eri kohteen kolme viimeisintä tarkastuskertomusta, yhteensä 36 tarkastuskertomusta. Tarkastuskohteet oli valittu satunnaisotannalla usean eri tarkastajan valvomista kohteista: kolme ravintolaa, kolme vähittäismyymälää, kolme suurtalouskeittiötä ja kolme leipomoa. Tarkastuskertomuksia vertaamalla tarkastajien kesken selvitettiin, onko tarkastuskertomusten sisältö valvontayksikössä yhtenäistä (mm. kirjaamisen, otsikkotietojen, laskutusikäntöjen ja lainsäädännön perusteiden osalta), onko tarkastuksilla havaitut puutteet kirjattu ja tarkastuksista annettuja määräaikoja / kehoituksia puutteiden korjaamisesta seurattu. Lisäksi tarkastuskertomuksista katsottiin, oliko suunnitelmalliset tarkastukset suoritettu ennalta ilmoittamatta vai yllätystarkastuksina ja oliko niistä merkintää tarkastuskertomuksissa.

Auditointitilaisuudessa tarkastettiin ennalta valittujen kohteiden DigiaLims Tarkastaja-ohjelmaan tehdyt kirjaukset valvontatiedoista. Valvontatiedot tulee v. 2013 alkaen raportoida suoraan sähköisesti Eviralle. Valvontayksikössä on otettu käyttöön sähköi-

nen raportointi vuonna 2012, jonka käytön yhteneväisyyttä tässä työssä myös tarkasteltiin.

Auditoinnin jälkeen päätöskokouksessa auditoitavalle kohteelle kerrottiin positiiviset havainnot ja kehittämiskohteet. Yhtään poikkeamaa auditoinnissa ei havaittu. Auditointiraportti lähetettiin auditointikohteeseen 22.1.2013. Auditointikohde päättää itse, haluaako se laatia annetuille kehittämiskohteille korjausaikataulun.

## **12 RISTIINAUDITOINTITULOKSET**

### **12.1 Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto**

#### **12.1.1 Laatujärjestelmä**

Jyväskylän ympäristöterveydenhuollon laatujärjestelmä on laadittu 2009 ja päivitetty 2012. Laatujärjestelmän yleinen osio on hyväksytty 21.2.2012 ympäristöterveysjaostossa. Osa tarkastus-, menettelytapa-, suunnittelu sekä omavalvontaohjeista ja -lomakkeista on päivitetty viime vuosina, mutta osa on vuodelta 2009. Lisäksi käytössä on paljon Eviran ja Elintarvikeliiton laatimia valmiita ohjeita ja lomakkeita. Lomakkeet ja ohjeet löytyvät yhteiseltä tietokoneen Z-aseimalta ja ovat siten kaikkien käytävissä.

#### **12.1.2 Elintarvikevalvontasuunnitelma**

Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto on laatinut elintarvikevalvontasuunnitelman vuosille 2011 - 2014, suunnitelma päivitetään vuosittain ja hyväksytetään ympäristöterveysjaostossa. Suunnitelma on sisällöltään elintarvikelain (23/2006) ja valtioneuvoston asetuksen kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006) mukainen. Suunnitelmassa on otettu huomioon valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (EVO) vuosille 2011 – 2014. Elintarvikevalvontasuunnitelma on hyväksytty 19.12.2012 ympäristöterveysjaostossa. Elintarvikevalvontasuunnitelmaa ei ole pystytty noudattamaan valvontayksikössä henkilöresurssipulan vuoksi.



Valvontakohteiden tarkastussuunnitelma on laadittu tarkastajittain kohdekohtaisesti. Tehtävistä tarkastuskäynneistä on vuosittainen tarkastussuunnitelma, jossa on näkyvissä myös edellisten tarkastuksien päivämäärät.

### **12.1.3 TerveKuu Tarkastajaohjelma**

Jyväskylän ympäristöterveydenhuollolla on käytössään TerveKuu Tarkastajaohjelma, johon tallennetaan elintarvikevalvontakohteiden kohde- ja valvontatiedot. Valvontatiedot lähetetään ohjelmasta sähköisesti Eviran keskitettyyn tietojärjestelmään.

TerveKuu Tarkastajaohjelmassa on käytössä elintarvikekohteille toimiva riskinarviointimenetelmä ja valvontakohteiden tarkastustiheys perustuu tehtyyn riskinarviointiin ja tarkastajan omaan kokemukseen tarkastuskohteesta ja sen historiasta. Niiden perusteella tarkastajat voivat lisätä tai vähentää tarkastusten määrää 50 %. Liian vähäisten henkilöresurssien vuoksi, kaikkia valvontakohteita ei ole pystytty tarkastamaan viime vuosina.

### **12.1.4 Kuti-kirjaukset**

Keskushallinnossa on kehitetty keskitetty ympäristöterveydenhuollon kohde- ja valvontatietojärjestelmä (Kuti), elintarvikevalvonnan osalta kohde- ja valvontatiedot raportoidaan ko. järjestelmän kautta. Kuti-järjestelmä on otettu käyttöön valvontayksikössä vuonna 2011. Kuti 2-tiedot oli pääsääntöisesti täytetty tarkastetuista valvontakohteista ja lähetetty keskitettyyn järjestelmään.

### **12.1.5 Tarkastuskertomukset**

Suunnitelmallisista tarkastuksista laaditaan aina tarkastuskertomus, joka toimitetaan toimijalle ja tarvittaessa muille tahoille esim. kiinteistön omistajalle. Tarkastuskertomuksissa käytetään TerveKuu Tarkastajaohjelmassa olevia valmiita vakiolausepohjia. Tarkastuskertomusten lopussa on sovellettu lainsäädäntö ja ohjeet. Suunnitelmalliset tarkastukset on tehty pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta, ainoastaan kaukana sijaitseviin kohteisiin tarkastuksesta on ilmoitettu etukäteen. Auditoinnissa tarkastettuihin tarkastuskertomuksiin ei aina ollut kirjattu, onko tarkastus ilmoitettu ennalta vai onko se tehty ennalta ilmoittamatta.

Valvontayksikössä elintarvikevalvontaa tekee seitsemän tarkastajaa ja siitä syystä myös tarkastuskertomuksissa havaittiin joitain eroavuuksia. Tarkastuksilla tarkastajat käyttävät tietyissä kohteissa samoja lomakkeita ja osassa kohteita kahta eri lomaketta oman mieltymyksen mukaan. Tarkastuskertomukset olivat melko lyhyitä ja niihin kirjataan ainoastaan tarkastuksilla havaitut puutteet / epäkohdat. Määräaikoja ei juurikaan käytetä, ainoastaan tapauksissa, joissa asiasta on jo huomautettu useamman kerran. Määräajan jälkeen kohteeseen on tehty pääsääntöisesti uusintatarkastus (tarkastusväli joskus useampi vuosi). Yksikössä ei ole sovittu tai laatujärjestelmään määritetty, kuinka montaa kertaa samasta asiasta huomautetaan, ennen kuin ryhdytään pakko-toimenpiteisiin.

Valvontasuunnitelman mukaisista tarkastuksista ei ole aina peritty maksua. Tarkastuskertomusten lopussa on mainittu sekä perustarkastuksen että lisätarkastuksen hinta. Auditoinnissa katsottu pakkokeinotapaus on hoidettu asianmukaisesti, annettu määräaikoja, tehty kuuleminen ja lopuksi asia on viety ympäristöterveysjaoston käsiteltäväksi.

#### **12.1.6 Henkilöstön koulutus**

Valvontahenkilöstö on motivoitunutta, pätevää ja koulutettua. Yksiköllä on olemassa koulutussuunnitelma. Työnantajan tarjoamien koulutuspäivien määrä vuositasolla on kahdeksan päivää/henkilö vakitukselle henkilöstölle. Sijaiset ja osa-aikaiset saavat osallistua koulutuksiin hieman vakituista henkilöstöä vähemmän. Valvontahenkilöstö voi osallistua työtehtäviensä edellyttämiin koulutuksiin sekä koko ympäristöterveydenhuoltoon koskeviin koulutuksiin oman mielenkiintonsa mukaan. Omaehtoiseen koulutukseen on myös mahdollisuus päästä. Koulutukseen osallistuneet viranhaltijat antavat palautetta saamastaan koulutuksesta tiimipalavereissa ja koulutusmateriaali kerätään yhteiselle verkkoalueelle (Z-asema) kaikkien luettavaksi. Talousarvioon on varattu riittävästi määrärahaa henkilöstön täydennyskoulutuksiin.

#### **12.1.7 Uuden henkilöstön perehdyttäminen**

Uuden henkilöstön perehdyttämisestä henkilöstöhallinnon osalta vastaa ympäristöterveysjohtaja ja työtehtävien osalta johtava terveystarkastaja ja muut terveystarkastajat.

Laatujärjestelmässä perehdyttämisestä on oma osio. Yksikössä on lisäksi erillinen perehdytyskansio, jota ei käydä kuitenkaan läpi yksityiskohtaisesti uuden työntekijän kanssa.

### **12.1.8 Yksikön luomat hyvät käytänteet**

Yksikkö on luonut seuraavia hyviä käytänteitä: menettelytapaohje TerveKuu Tarkastajaohjelman kirjaamiskäytännöistä, yksityiskohtaiset tarkastajakohtaiset vuosisuunnitelmat ja tarkastuskertomuksissa mainitaan kohteiden vuosittainen tarkastustiheys.

## **12.2 Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto**

### **12.2.1 Laatujärjestelmä**

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon nykyinen laatujärjestelmä on Kokkolanseudun terveystakeskus kuntayhtymän valvontaosaston laatu- ja toimintakäsikirja vuodelta 2008. Työ laatujärjestelmän päivittämiseksi on aloitettu ja keskeiseksi tavoitteeksi vuosille 2012–2014 on asetettu ympäristöterveydenhuollon laatujärjestelmän uudistus. Laatujärjestelmään on päivitetty tarkastuslomakkeet vuonna 2012, joita valvontahenkilöstö käyttää aktiivisesti valvontatyössä.

### **12.2.2 Elintarvikevalvontasuunnitelma**

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto on laatinut elintarvikevalvontasuunnitelman, jonka rakenne perustuu elintarvikelakiin (23/2006) ja valtioneuvoston asetukseen kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006). Suunnitelmassa on otettu huomioon myös valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma 2011–2014 (EVO). Elintarvikevalvontasuunnitelma on käsitelty ympäristöterveyslautakunnassa, jossa suunnitelmasta on käyty keskustelua. Valvontakohteiden tarkastussuunnitelma on laadittu kohdekohtaisesti ja tarkastuskäynneistä on tarkka valvoja-, kohde- ja kuukausikohtainen tarkastussuunnitelma.

### **12.2.3 DigiaLims Tarkastajaohjelma**

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollolla on käytössään DigiaLims Tarkastaja ohjelma, johon tallennetaan tarkastuskohteiden kohdetiedot ja valvontapahtumat. Lisäksi järjestelmän kautta lähetetään valvontatiedot keskitetysti Eviralle. Valvontakohteiden riskitekijöiden arviointia ohjelmassa kehitetään, koska se ei ole tällä hetkellä toimiva.

Valvontakohteiden tarkastustiheys perustuu tarkastajan omaan kokemukseen tarkastuskohteesta ja sen historiasta sekä keskusviranomaisten valtakunnallisessa valvontaohjelmassa vuosille 2011–2014 annettuihin ohjeisiin tarkastustiheyden ja tarkastukseen käytettävän ajan määrittämiseksi. Resurssivajeesta johtuen kaikkia valvontakohteita ei ole pystytty viime vuosina tarkastamaan.

### **12.2.4 Kuti-kirjaukset**

Keskushallinnossa on kehitetty keskitetty ympäristöterveydenhuollon kohde- ja valvontatietojärjestelmä (Kuti), elintarvikevalvonnan osalta kohde- ja valvontatiedot raportoidaan ko. järjestelmän kautta. Kuti-järjestelmä on otettu käyttöön valvontayksikössä vuonna 2011. Kuti 2-valvontatiedot oli pääsääntöisesti kirjattu DigiaLims Tarkastajaohjelmaan tarkastetuista valvontakohteista ja lähetetty keskitettyyn järjestelmään.

### **12.2.5 Tarkastuskertomukset**

Tarkastuksista laaditaan aina tarkastuskertomus, joka toimitetaan myös toimijalle. Tarkastuskertomuksiin on laadittu Tarkastaja ohjelmaan vakiolausepohjat, joita käytetään hyödyksi kertomuksen laadinnassa. Osa päätöspohjista sijaitsee Dynasty-asiakirjahallintaohjelmassa.

Koska toimintayksikössä on useita tarkastajia, myös tarkastuskertomukset eroavat jonkin verran toisistaan. Pääsääntöisesti kertomukset ovat perusteellisia ja niihin on selostettu kohteen hyviä toimintoja sekä huomautuksia toiminnasta. Tarkastajakohtaiset erot tulevat määräaikojen käytön yhteydessä. Osassa kertomuksissa on annettu

toimijalle selvä määräaika. Määräajan jälkeen kohteeseen on tehty uusintatarkastus. Samasta asiasta on huomautettu useasti, koska yksiköllä ei ole selvää linjaa siitä, kuinka montaa kertaa samasta asiasta huomautetaan, ennen kuin ryhdytään käyttämään pakkotoimia.

### **12.2.6 Henkilöstön koulutus**

Valvontahenkilöstön ammattitaidon ylläpitämiseksi on laadittu yleinen koulutussuunnitelma, johon on asetettu työntäjän tarjoamien koulutuspäivien määrä vuositasona. Henkilöstö osallistuu työtehtävien edellyttämiin koulutuksiin. Viranhaltijat osallistuvat aktiivisesti ympäristöterveydenhuoltoa koskeviin koulutuksiin, että myös omien erityisosaamisalueiden mukaisiin koulutuksiin. Koulutukseen osallistuvat henkilöt antavat palautetta saamastaan koulutuksesta yhteisissä palavereissa ja koulutusmateriaali kerätään yhteiselle verkkoasemalle (J-asema) kaikkien luettavaksi. Talousarvioon varataan vuosittain riittävästi määrärahaa koulutusta varten.

Viime vuosina viranhaltijoiden tehtävät ovat lisääntyneet johtuen seudullisen valvontayksikön muodostumisesta, toimistotyön lisääntymisestä, lainsäädännön uudistumisesta ja valvonnan maksullisuuden alkamisesta. Henkilöstö kokee työpaineiden lisääntyneen ja tehtävien priorisoinnin välttämättömäksi, mikä toisaalta vaikuttaa työn laatuun ja jaksamiseen. Koulutussuunnitelma takaa koko henkilöstön pääsemisen tasapuolisesti jatkokoulutukseen.

### **12.2.7 Yksikön luomat hyvät käytänteet**

Hyväksi käytännöksi todettiin mm. Kuti 2-valvontatietojen aktiivinen kerääminen ja tallentaminen sekä käytännöt erityistilanteissa ja viestinnässä. Valvontayksikkö on päivittänyt erityistilannesuunnitelman, joka pitää sisällään mm. epidemiaselvitystyöryhmän työnjaon. Suunnitelma on hyväksytty ympäristöterveyslautakunnassa 13.12.2012, § 78. Lisäksi yksikölle on laadittu viestintäohjeisto.

Yhteistoiminta-alueen laajentumisen myötä tavoitteena on ollut toimintatapojen yhtenäistäminen ja tässä työssä on päästy hyvään alkuun. Valvontayksikön henkilökunta vaikutti motivoituneelta ja yhteistyökykyiseltä.

## **13 KEHITTÄMISSUOSITUKSET JYVÄSKYLÄN JA KESKI-POHJANMAAN VALVONTAYKSIKÖILLE**

### **13.1 Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto**

Auditoinnissa tuli esiin muutamia kehittämiskohteita, mutta yhtään poikkeamaa auditoinnista ei annettu. Kehitysehdotuksia annettiin, tarkastuskäytäntöjen, määräaikojen ja laskutuskäytäntöjen yhtenäistämiseen. Pakkokeinotapauksiin tarvitaan selkeä ohjeistus. Myös lomakkeiden ja ohjeiden uusiminen katsottiin tarpeelliseksi. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät auditointiraportista, joka on lähetetty yksikölle 21.1.2013. Koska raportissa on toimintaan liittyviä tietoja, emme julkaise niitä tässä työssä, vaan ne on kirjoitettu yleiseen muotoon.

#### **13.1.1 Tarkastuskertomukset ja -lomakkeet**

Tarkastuskertomuksissa tulisi selkeästi näkyä, millaisesta tarkastuksesta on kyse, esim. suunnitelmallinen perustarkastus, lisätarkastus, suunnitelman ulkopuolinen tarkastus. Tarkastuskertomuksissa olisi syytä olla mainittuna kyseisestä tarkastuksesta perittävän maksun suuruus. Suunnitelmallisista tarkastuksista tulee periä aina ympäristöterveysjaoston hyväksymän taksan mukainen maksu. Tarkastuksissa apuna käytettävät lomakkeet ja ohjeet tulisi päivittää mahdollisimman pian ja samanlaisissa kohteissa tulisi käyttää yhdenlaista hyväksi havaittua lomaketta. Lomakkeet on syytä käyttää yksikössä yhteisesti läpi ja hyväksyä ne sitten käyttöönotettaviksi.

#### **13.1.2 Hallinnollisten pakkokeinojen käyttö**

Tarkastuskertomuksissa tulee käyttää enemmän määräaikoja ja yksikköön tulee luoda selkeä käytäntö, montako huomautusta / määräaikaa annetaan, ennen kuin ryhdytään pakkokeinoihin. Pakkokeinoista tulisi laatia selkeä ohjeistus laatujärjestelmään tai vaihtoehtoisesti voidaan käyttää Eviran laatimaa ohjeistusta, malliasiakirjoja ja lomakkeita.

### **13.1.3 Kuti 2-kirjaukset**

Kuti 2-kirjaukset tulisi käydä yksikössä läpi yhteisesti, jotta kaikki tarkastajat käyttäisivät omavalvonnan arviointiasteikolla A-D samanlaista arvostelua. Seuraamuskohtiin tulee merkitä annettavat korjauskehotukset.

### **13.1.4 Uuden henkilöstön perehdyttäminen ja resurssit**

Uusien työntekijöiden / sijaisten perehdyttämiseen ehdotetaan, että perehdytyskansion läpikäynti varmistetaan työntekijän kuittauksella. Resursseja suunnitelmalliseen elintarvikevalvontaan tarvitaan lisää, jotta elintarvikevalvontaa voidaan toteuttaa riskinarvioinnin mukaisesti.

## **13.2 Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto**

Kehitysehdotuksia annettiin liittyen valvontayksikön laatukäsikirjan sisältöön, valvontakohteiden riskinarviointiin, tarkastuskäytäntöjen ja määräaikojen käytön yhtenäistämiseen. Yksityiskohtaisemmat tiedot löytyvät auditointiraportista, joka on lähetetty 22.1.2013 yksikölle. Koska raportissa on toimintaan liittyviä tietoja, emme julkaise niitä tässä työssä, vaan ne on kirjoitettu yleiseen muotoon. Yhtään poikkeamaa auditoinnista ei annettu.

### **13.2.1 Riskinarviointimenetelmä**

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveyshuollon riskinarviointimenetelmää tulisi yhtenäistää ja tehdä se kaikista valvontakohteista. Tämän voisi ottaa esim. yhdeksi valvonnan painopistealueeksi ja varata siihen tarvittavat resurssit. Olemassa olevan resursseihin perustuvan tarkastussuunnitelman rinnalle tulee laatia todelliseen valvontatarpeeseen perustuva tarkastussuunnitelma.

### **13.2.2 Laatujärjestelmä**

Laatujärjestelmään tulee lisätä ohjeistus tarkastuksen tekemisestä. Ohjeessa on huomioitava myös tuotevalvonta (mm. reseptivalvonta, lisäaineiden valvonta, pakkausmerkintöjen tarkastaminen) tuotantolaitosten osalta.

### **13.2.3 Kuti 2-kirjaukset**

Kun tarkastajat kirjaavat tarkastuskertomukseen kohteessa havaitut puutteet, tulee Kuti 2 asiakotiin arvioida toiminta asteikolla A-D ja kommenttikohtaan lisätä selvitys siitä, mitä puutteita kohteessa oli ja antaa tarvittaessa korjauskehotukset.

### **13.2.4 Tarkastuskertomukset ja hallinnolliset pakkokeinot**

Vakavammille puutteille tulee antaa määräaika ja puutteiden korjaaminen tulee valvoa heti määräajan jälkeen. Lievempien puutteiden korjaantuminen voidaan tarkastaa seuraavalla suunnitelmallisella tarkastuskäynnillä (ei tarkkoja määräaikoja). Nämä käytännöt tulisi kirjata laatujärjestelmään laadittavaan tarkastusohjeeseen.

Pakkokeinoja tulee käyttää silloin, kun se on tarpeen, eikä samasta asiasta pidä antaa useita kehotuksia peräkkäin. Kynnystä pakkokeinojen käyttöön voidaan alentaa ottamalla käyttöön Eviran pakkokeino-ohjeistus ja malliasiakirjat ja esimerkiksi käymällä yhteisesti läpi tapauksia, joissa pakkokeinoja jatkossa käytetään. Laatujärjestelmän pakkokeino-ohjeistukseen tulee kuvata yhteisesti sovitut linjaukset siitä, millaisissa tapauksissa niihin ryhdytään. Maksutaksan perusteet tulee mainita tarkastuskertomuksessa, kun suunnitelmallisesta tarkastuksesta peritään maksu.

### **13.2.5 Henkilökunnan koulutus**

Koulutuksen määrässä pitäisi pyrkiä EVO-ohjelmassa esitettyyn tasoon (vähintään 8 pv/hlö), jotta valvontahenkilöstön ammattitaidon ylläpitäminen voidaan varmistaa. Elintarvikevalvonnan lainsäädäntö on niin laajaa ja jatkuvasti muuttuvaa, että siinä ajan tasalla pysyminen edellyttää jatkuvaa kouluttautumista. Osa koulutuksesta voidaan korvata myös tukemalla henkilöstön omaehtoista opiskelua.



## 14 POHDINTA

Opinnäytetyössä ei varsinaisesti ratkottu ongelmia, vaan selvitettiin ristiinauditoitujen valvontayksiköiden nykytilannetta tarkastuskertomusten, valvontatietojen tallentamisen ja tarkastuskäytäntöjen yhtenäisyyden osalta. Tässä työssä suuren haasteen antoi jo se, että saatiin koottua valituista valvontakohteista riittävästi valvontasuunnitelman mukaisia tarkastuskertomuksia, yhteensä 36 kpl. Valvontayksiköt ovat toimineet kolmesta neljään vuotta, ja siksi yhteisiin tietojärjestelmiin ei ole kertynyt vielä riittävästi tarkastustietoja. Lisäksi yksiköissä käytännön toiminta hakee vielä osittain uusia toimintatapoja.

Viime aikoina ympäristöterveydenhuollossa on toteutettu varsin mittavia muutoksia siirryttäessä alueellisiin valvontayksiköihin ja toimeenpantaessa lainsäädäntömuutoksia. Ympäristöterveydenhuollon valvontatehtävät ovat lakisääteisiä, joten niitä ei voida resurssipulasta huolimatta vähentää. Jokainen muutos aiheuttaa huomattavasti lisää työtä, joka yleensä on poissa käytännön valvontatyöstä ja näkyy myös henkilöstön väsymisenä. Haasteen ristiinauditointiyksiköissä muodostaakin se, miten henkilöstön voimavarat ja osaaminen saadaan kohdennettua entistä paremmin sekä perustehtävän toteuttamiseen että oman työn ja työyhteisön kehittämiseen. Henkilökunnan osallistuminen kehitystyöhön, esim. toimintaohjeiden päivittäminen laatujärjestelmään, tuotehokkuutta toimintaan.

Laadukkaan valvonnan toteuttaminen edellyttää toiminnan arviointia, joka on edellytys työyhteisön kehittymiselle ja tuloksellisuudelle. Kehittäminen lähtee tämänhetkisen toiminnan tiedostamisesta. Yhteisten tavoitteiden määrittäminen auttaa työntekijöitä ja työyhteisöä sitoutumaan kehittämistyöhön. Onnistumisen kannalta on tärkeää, että kehitystyöhön varataan riittävästi aikaa.

Valvonnan yhtenäiselle toteuttamiselle organisaatioissa on paljon haasteita. Kunnalliset päätöksentekijät eivät halua riittävästi panostaa elintarvikevalvontaan ja tästä johtuen elintarvikevalvonnan ongelmana on resurssien niukkuus, joka johtaa siihen, että Eviran tarkastussuosituksia valvontakohteisiin ei pystytä valvontayksiköissä noudattamaan.

Ristiinauditointivalvontayksiköiden välillä on eroja valvonnan tasossa, tehokkuudessa ja linjauksissa. Tämä aiheuttaa selkeästi eriarvoisuutta toimijoiden välillä sijaintipaikkakunnasta riippuen ja toisaalta henkistä räsitusta niin valvontatyötä tekeville kuin valvontayksiköiden johtajillekin. Valvontakäytännöt ja toimijoihin kohdistettavat vaatimukset samoin kuin ohjeiden tulkinnat vaihtelevat. Valvontayksiköiden laatujärjestelmät ovat eritasoisia.

Elintarvikevalvonnan vaikuttavuuden kannalta ovat oleellisen tärkeitä valvonnan resurssien oikea kohdentaminen sekä yhä tehokkaampien valvontamenetelmien käyttöönotto tulevaisuudessa, jotta valvonnan yhtenäinen taso saadaan ylläpidettyä. Toisaalta koko ympäristöterveydenhuollon kenttä on ollut viime vuodet jatkuvassa muutoksessa ja keskeinen haaste on paneutua nopeasti muuttuviin vaatimuksiin, soveltaa uutta tietoa ja oppia uusia työtapoja.

Kun tarkastellaan kerättyä tietoa Tanskan ja Viron elintarvikevalvonnan auditoinneista, voidaan yleisesti todeta, että valvontajärjestelmät ja organisaatiot muistuttavat monella tapaa omaamme. Toki eroja löytyy valtioiden sisäisten toimintojen järjestämisessä, mutta pääsääntöisesti järjestelmää ohjaa jokin ministeriö. Ministeriön alaisuudessa on elintarvikevalvonnasta vastaava keskusviranomainen sekä tämän alaisuudessa yleisesti maakunnallinen sekä kunnallinen viranomainen. Kaikki edellä mainitut esimerkkimaat kuuluvat EU:n säännösten mukaiseen valvonta-alueeseen, joten valvontakulttuurinkin tulee olla EU:n yleisten säädösten mukaista. Esimerkkimaissa auditointi tekee ulkopuolinen yritys, jolloin auditointi on ulkopuolisen tahon tekemä ja täysin puolueeton. Suomessa kuntien elintarvikevalvonnan auditoinneista vastaa aluehallintovirasto, joka samalla ohjaa ja neuvoo kuntien elintarvikevalvontaviranomaisia. Suomen elintarvikevalvonnan auditointijärjestelmää tulisi mielestämme muuttaa, koska aluehallintoviranomainen arvioi osaksi omaa ohjaustaan ja neuvontaansa kunnissa.

Saadaanko tämän selvityksen avulla tulevaisuudessa järjestettyä laadukasta, yhdenvertaista ja tarkoituksenmukaista valvontaa, on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Mutta tämän työn tulosten avulla voidaan ainakin kohdentaa oikeanlaista suunnittelua ja tavoitteenasettelua, kun laatujärjestelmiä, valvontasuunnitelmia ja tarkastusten kirjausten tekemistä lähdetään päivittämään yhteistoiminta-alueen valvontayksiköille.

Mielenkiintoista olisi ryhtyä hakemaan valvontaan yhtenäisiä toimintamalleja esimerkiksi työnkierrosta tai henkilöstön vaihdosta yksiköiden ja yhteistoiminta-alueiden kesken. Tällä tavoin voitaisiin aloittaa keskustelu laajemmalla alueella toimintojen yhtenäistämistä, uudistaa vanhoja tuttuja toimintatapoja ja ottaa toisten yksiköiden hyväksi havaittuja tapoja sekä malleja tehokkaammin käyttöön. Jokaisessa yksikössä tulisi olla vähintään kaksi Eviran auditointikoulutuksen suorittanutta henkilöä, jotta tulevaisuudessa ristiinauditointeja voitaisiin suorittaa eri valvontayksiköiden välillä.

Lopuksi, ehkä tärkeimpänä asiana tulee huomioda, että ympäristöterveydenhuollon terveystarkastajien työtä ei tee laadukkaaksi yksikään suunnitelma tai järjestelmä. Näin ollen jokaiselta ympäristöterveysvalvonnan viranhaltijalta vaaditaan sitoutumista oman toiminnan laadukkuuden lisäämiseen sekä yhteisten, sovittujen ”pelisääntöjen” noudattamiseen.

Ristiinauditoinnin jälkeen Jyväskylän ympäristöterveydenhuollossa tarkastuskertomuksiin on lisätty lausekkeet tarkastusten suorittamisesta joko ilmoitettuna tai ennalta ilmoittamatta. Suunnitelmallisten tarkastusten laskutuksesta on laadittu yhtenäiset linjaukset vuoden 2013 alusta alkaen. Yksikön kehitystyötä jatketaan ja luodaan yhteisiä käytänteitä 1.5.2013 alkavia OIVA-tarkastuksia varten. Lisäksi on käyty keskusteltua lähialueen valvontayksiköiden kanssa mahdollisten yhteisten käytänteiden ja ohjeiden luomiseksi alueella tulevaisuudessa.

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollossa ristiinauditoinnin jälkeen tarkastuskertomusten loppuun on lisätty voimassa oleva maksutaksa. Lisäksi saman kohderyhmän mukaisista tarkastuskohteista esim. ravintolat peritään samansuuruinen tarkastusmaksu. Laatu järjestelmä elintarvikevalvonnan osalta tullaan päivittämään OIVA-ohjeistuksen ja siihen saadun koulutuksen jälkeen. Henkilökunnan koulutuksista on laadittu koulutuskalenteri tietokoneen yhteiselle J-asemalle.

## LÄHTEET

Elintarvikelaki 23/2006. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 13.1.2013.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Elintarvikevalvonta. WWW-dokumentti. [http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/tietoa\\_elintarvikkeista/valvonta/](http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/tietoa_elintarvikkeista/valvonta/). Päivitetty 4.1.2013. Luettu 7.1.2013.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Valvonnan auditoinnit. WWW-dokumentti. [http://www.evira.fi/portal/fi/evira/esittely/toiminta/valvonta/valvonnan\\_auditoinnit/](http://www.evira.fi/portal/fi/evira/esittely/toiminta/valvonta/valvonnan_auditoinnit/). Päivitetty 20.4.2012. Luettu 18.1.2013.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2011. Elintarvikeketjun valvonnan auditointijärjestelmän monivuotinen suunnitelma 2011 - 2015. WWW-dokumentti. [http://www.evira.fi/files/attachments/fi/evira/esittely\\_toiminta\\_valvonta\\_valvonta/elintarvikeketjun\\_valvonnan\\_auditointijarjestelman\\_monivuotinen\\_suunnitelma\\_2011\\_2015.pdf](http://www.evira.fi/files/attachments/fi/evira/esittely_toiminta_valvonta_valvonta/elintarvikeketjun_valvonnan_auditointijarjestelman_monivuotinen_suunnitelma_2011_2015.pdf) Ei päivitystietoa. Luettu 17.1.2013.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2013. Oiva-hymy. WWW-dokumentti, <http://www.oivahymy.fi/portal/fi/>. Luettu 1.2.2013.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelain-säädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta. WWW-dokumentti. <http://eur-lex.europa.eu>. Ei päivitystietoa. Luettu 16.1.2013.

Euroopanparlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisenperustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 16.1.2013.

Hallintolaki 434/2003. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 18.1.2013.

Holma, T., Outinen, M., Idänpään-Heikkilä, U., Sainio, S., Kirkasta ja uudista laadunhallintaa - kehitä laatutalo, Opas Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioille, Suomen kuntaliitto. Helsinki 2001. Laadunhallintaohjelma Kokkola

Häkkinen, Niina 2009. Kokkolan ympäristöterveydenhuollon laadunhallintaohjelma 2009-2010. Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu. Laatujohtamisen erikoistumisopinnot. Kehitystehtävä.

Innofactor 2000-2013. WWW-dokumentti. [http://www.innofactor.fi/ratkaisusi/dokumenttienhallinta\\_ja\\_asianhallinta/innofactor\\_dynasty](http://www.innofactor.fi/ratkaisusi/dokumenttienhallinta_ja_asianhallinta/innofactor_dynasty). Ei päivitystietoa. Luettu 18.3.2013.

Jyväskylän kaupunki. 2013. WWW-dokumentti.  
<http://intra.jkl.fi/intrauutiset/3/0/59203>, luettu 22.2.2013

Jyväskylän kaupunki. 2012. WWW-dokumentti.  
<http://www.jyvaskyla.fi/terveys/ymparistoterveys>, Ei päivitystietoa. Luettu 17.12.2012.

Jyväskylän kaupunki, Laatukäsikirja, Ympäristöterveysosasto 1.2.2012.

Jyväskylän seudun ympäristöterveydenhuollon elintarvikevalvontasuunnitelma 2011-2014, päivitys 19.12.2012.

Keinänen Jari., Forss, Pertti 2013. Ympäristö- ja terveislehti 2013. WWW-dokumentti.  
<http://www.ymparistojaterveys.fi/wpcontent/uploads/2008/06/YTHesitevalmis2013.pdf>. Ei päivitystietoa. Luettu 30.1.2013.

Keinänen, Jari 1999. YTERVA ympäristöterveysvalvonnan laatu järjestelmämalli 1999.

Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto. WWW-dokumentti.  
[http://www.kokkola.fi/terveys/ymparistoterveydenhuolto/fi\\_FI/ymparistoterveydenhuolto/](http://www.kokkola.fi/terveys/ymparistoterveydenhuolto/fi_FI/ymparistoterveydenhuolto/). Ei päivitystietoa. Luettu 18.1.2013.

Kjeldsen, Klaus 2011. Ministry of Agriculture and Fisheries. Food Control and audit system in Denmark, Kööpenhamina 1.11.2011. Esitelmä.

Klingberg, Katri. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2012. Eviran ohje nro 11005/7 Ohje toimijan, toimipaikan ja toiminnan tallentamisesta valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä valvontakohteiden luokittelusta (KUTI 1a). WWW-dokumentti.  
[http://www.evira.fi/files/attachments/fi/evira/esittely\\_toiminta\\_valvonta/valvonta/ohje\\_toimijan\\_toimipaikan\\_ja\\_toiminnan\\_tallentamisesta\\_valtakunnalliseen\\_tietojarjestelmaan\\_seka\\_valvontakohteiden\\_luokittelusta\\_kuti\\_1a\\_.pdf](http://www.evira.fi/files/attachments/fi/evira/esittely_toiminta_valvonta/valvonta/ohje_toimijan_toimipaikan_ja_toiminnan_tallentamisesta_valtakunnalliseen_tietojarjestelmaan_seka_valvontakohteiden_luokittelusta_kuti_1a_.pdf). Ei päivitystietoa. Luettu 19.2.2013.

Komission päätös 677/2006 EY sellaisten ohjeiden antamisesta, joissa vahvistetaan perusteet toiminnan tarkastamisten suorittamista varten rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 mukaisesti

Kärk, Ulle, terveystarkastaja, Pirkkala. 5.2.2013. Haastattelu.

Kärnä, Anne, terveystarkastaja, Tampere. 29.1.2013. Haastattelu.

Kärppä, Jorma 2010. SYKLI Suomen ympäristöopisto. Laatu ja Laadunhallinta. Laatukoulutus 8.12.2010 Kokkola. Esitelmä.

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista 410/2009. WWW dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 19.1.2013.

Lecklin, Olli 2002. Laatu yrityksen menestystekijänä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino. 4. uudistettu painos. ISBN 952-14-0519-8

Lecklin, O., Laine R. 2009. Laadunkehittäjän työkalupakki, Innovatiivisen johtamisjärjestelmän rakentaminen. Helsinki: Taletum Media Oy. ISBN 978-952-14-1434-3

Nevas, Mari 2009. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 6/2009, Elintarvikevalvonta- elintarviketurvallisuuden tukipilari, WWW-dokumentti, [http://www.duodecimlehti.fi/web/guest/haku?p\\_p\\_id=dlehtihaku\\_view\\_article\\_WAR\\_dlehtiha-ku&p\\_p\\_action=1&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&dlehtihaku\\_view\\_article\\_WAR\\_dlehtihaku\\_\\_spage=%2Fportlet\\_action%2Fdlehtihakuartikkeli%2Fviewarticle%2Faction&dlehtihaku\\_view\\_article\\_WAR\\_dlehtihaku\\_tunnus=duo97941&Ei\\_päivytystietoa](http://www.duodecimlehti.fi/web/guest/haku?p_p_id=dlehtihaku_view_article_WAR_dlehtiha-ku&p_p_action=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&dlehtihaku_view_article_WAR_dlehtihaku__spage=%2Fportlet_action%2Fdlehtihakuartikkeli%2Fviewarticle%2Faction&dlehtihaku_view_article_WAR_dlehtihaku_tunnus=duo97941&Ei_päivytystietoa). Luettu 16.1.2013.

Nick, Anita 2010. Digia Tarkastaja ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun tiedonhallinnan ohjelmisto, Käyttäjän ohje, versio 8.0.

Nick, Anita 2012. Digia Tarkastaja Kuti ja Yhti suoritteiden kirjaaminen, Käyttäjän ohje.

Outinen, M., Lempinen, K., Holma, T., Haverinen, R., Stakes Seitsemän laatupolkua, Vaihtoehtoja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, Suomen kuntaliitto, Stakes, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus ja kehittämiskeskus, Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Helsinki 1999.

Penttinen, A., Mäntynen, J. 2009. Työhön perehdyttäminen ja opastus - ennakoivaa työsuojelua. Työturvallisuuskeskus TTK. WWW-dokumentti. [http://www.tyoturva.fi/files/800/Tyohon\\_perehdyttaminen2009.pdf](http://www.tyoturva.fi/files/800/Tyohon_perehdyttaminen2009.pdf). Ei päivitystietoa. Luettu 15.1.2013.

Pitkänen, Jorma., Brotherus, Hanna. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2012. Eviran ohje nro 100011/2 Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa. WWW-dokumentti. <http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/julkaisut/>. Päivitetty 19.2.2013. Luettu 19.2.2013.

Pitkänen, Jorma 2013. Elintarvikelain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot. Elintarvikevalvonnan valtakunnalliset päivät 29.1.2013. Hämeenlinna.

Rätsep, Karin 2012. Veterinary and Food Board in Estonia. Veterinary and Food Control Audit System in Estonia. Auditointikoulutus 15.5.2012 Tampere, 1.11.2012 Tallinna. Esitelmä.

SFS-EN ISO 9000:2000. Laadunhallinnan standardit. Suomen Standardisoimisliitto SFS. WWW-dokumentti. <http://www.sfs.fi/iso9000/>. Ei päivitystietoa. Luettu 6.2.2013.

Sloth, Emilie 2012. Ministry of Agriculture and Fisheries. The audit system in Denmark. Auditointikoulutus 15.5.2012 Tampere. Esitelmä.

Stakes Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskehittämiskeskus. 1995. Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämisestä ja sisällöstä. 2.p. Jyväskylä: Gummerus.

Suomen kuntaliitto. ITE3: 2010. Opas ITE-itsearviointi- ja laadunhallintamenetelmän käyttöön. Helsinki.

TeraKuu Oy, TerveKuu , Ohjekirja v 4.2. Päivitys versio 4.5, 10.2.2013.

Tike, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. WWW-dokumentti. [http://www.mmmtike.fi/vuosikertomus/2010/web/elintarvikevalvonnan\\_tiedonkeruu/index.php](http://www.mmmtike.fi/vuosikertomus/2010/web/elintarvikevalvonnan_tiedonkeruu/index.php). Ei päivitystietoa. Luettu 7.2.2013.

Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta 665/2006. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi>. Ei päivitystietoa. Luettu 18.1.2013.

Valvira Sosiaali- ja terveysalan valvonta- ja lupavirasto. WWW-dokumentti. [http://www.valvira.fi/ohjaus\\_ja\\_valvonta/valvontaohjelmat/ymparistoterveydenhuolto](http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/valvontaohjelmat/ymparistoterveydenhuolto) Ei päivitystietoa. Luettu 15.1.2013.

Valvira Sosiaali- ja terveysalan valvonta- ja lupavirasto. WWW-dokumentti. [http://www.valvira.fi/files/valvontaohjelmat/ymparistoterveydenhuollon\\_yhteinen\\_valvontaohjelma\\_paivitys\\_14062012.pdf](http://www.valvira.fi/files/valvontaohjelmat/ymparistoterveydenhuollon_yhteinen_valvontaohjelma_paivitys_14062012.pdf). Ei päivitystietoa. Luettu 15.1.2013.

Vastamäki, Pirjo. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 2010. WWW-dokumentti. Ohje 10014/1Auditiojankäsikirja. [http://www.evira.fi/attachments/palveluhakemisto/asiakokonaisuudet/valvonta/auditiojan\\_kasikirja\\_hyvaksyty\\_9\\_3\\_2010.pdf](http://www.evira.fi/attachments/palveluhakemisto/asiakokonaisuudet/valvonta/auditiojan_kasikirja_hyvaksyty_9_3_2010.pdf). Ei päivitystietoa. Luettu 16.1.2013.

## Auditointisuunnitelma

## Auditointisuunnitelma

<b>Auditointikohde</b>	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto, elintarvikevalvonta Jyväskylän yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuolto, elintarvikevalvonta
<b>Auditointikohteen vastuhenkilö ja yhteystiedot</b>	Andréas Smeds, terveystieteiden johtaja Kari Lampivuori, ympäristöterveysjohtaja
<b>Auditoinnin ajankohta</b>	10.01.2013 Jyväskylä, 16.01.2013 Kokkola
<b>Auditoinnit</b>	Jyväskylä Virpi Rossi ja Jarmo Jääskeläinen, Kokkola Teija Pitkäkangas ja Satu Luoma
<b>Auditoinnin tavoitteet/laajuus</b>	Selvittää ristiinauditoinnilla elintarvikevalvonnan yhtenäisen ja tasapuolisen toiminnan Jyväskylän ja Keski-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueella
<b>Auditoinnissa käytettävät auditointiperusteet/sovellettavat vaatimukset/dokumentit</b>	Elintarvikelaki 23/2006, muutos 352/2011 / laatujärjestelmä 41 §, tarkastusohjeiden ja lomakkeiden ajantasaisuus, elintarvikevalvontasuunnitelma 48 §, suunnitelmallisen valvonnan käytännöt

<b>Pvm/klo</b>	<b>Paikka</b>	<b>Auditointi, prosessi tai kohde</b>	<b>Auditoinnit</b>	<b>Haastateltavat henkilöt</b>
16.01.13 klo 9-15	Kokkola	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon elintarvikevalvonnan ristiinauditointi: 1. Laatujärjestelmä, 2. Elintarvikevalvontasuunnitelma 3. Valvontakirjanpito ja kirjaukset tietojärjestelmään	Samat kuin yllä	Andréas Smeds
10.01.13 klo 9-15	Jyväskylä	Jyväskylän seudun yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuollon elintarvikevalvonnan ristiinauditointi: 1. Laatujärjestelmä, 2. Elintarvikevalvontasuunnitelma 3. Valvontakirjanpito ja kirjaukset tietojärjestelmään		Kari Lam- pivuori



## Auditointiraporttipohja

<b>Auditoidtava toiminta, prosessi tai kohde</b>	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon ja Jyväskylän yhteistoiminta-alueen ympäristöterveyden-huollon elintarvikevalvonnan ristiinauditointi <ul style="list-style-type: none"> <li>- laatujärjestelmä</li> <li>- elintarvikevalvontasuunnitelma</li> <li>- valvontakirjanpito</li> <li>- kirjaukset tietojärjestelmään</li> </ul>
<b>Haastateltavat henkilöt</b>	Andréas Smeds, Kokkola Kari Lampivuo, Jyväskylä

Kysymys	Vastaukset, havainnot, faktat ...	Huom.
1. Miten hyvin laatujärjestelmän tarkastusohjeet ja lomakkeet täyttävät säädöksissä ja viranomaisohjeissa asetetut vaatimukset? (EL 23/2006 § 41, Valvonta-asetus 882/2004 8, 9 art.)  Onko elintarvikevalvontasuunnitelma valtioneuvoston asetuksen 665/2006 §:en 3-8 mukainen?		
2. Miten ohjeiden ja lomakkeiden ajan tasalla pysyminen varmistetaan?		
3. Noudatetaanko / pystytäänkö elintarvikevalvontasuunnitelmaa noudattamaan valvontayksikössä?		
4. Ovatko tarkastuskäytännöt yhtenäiset valvontayksikössä, kaikki noudattavat laadittuja ohjeita ja lomakkeita?		
5. Ilmoitetaanko suunnitelmalliset tarkastukset ennakolta?		
6. Onko valvontakirjanpito yhtenäistä? (3 kohdetta/ryhmä, 3 viim. tarkastuskertomusta) <ul style="list-style-type: none"> <li>- myyntipaikat</li> <li>- tarjoilupaikat (Ravintolat)</li> <li>- suurtaloudet</li> <li>- leipomot</li> </ul> onko puutteet kirjattu? onko annettu kehotuksia, määräaikoja? miten kehotukset on kirjattu? onko puutteiden korjausta seurattu?		

## Auditointiraporttipohja

7. Onko ryhdytty pakkokeinoihin? (jos ryhdytty, käydään läpi 1 tapaus + kaikki siihen liittyvä materiaali)		
8. Kirjataan KUTI 1 ja KUTI 2 tiedot tietojärjestelmään?		
9. Elintarvikevalvonnan henkilöresurssit?		
10. Henkilöstön kehittäminen? täydennyskoulutus (8 pv), (Valtakunnallinen ymp.terv. huollon yhteinen valvontasuunnitelma 2011-2014, 2.7.1) Perehdyttäminen? Sijaiset, uudet työntekijät		
11. Yksikön luomat hyvät käytänteet?		
12. Miten henkilöstö kokee auditoinnin?		

## Auditointiraportti

<b>Auditoinnin tunnus ja aihe</b>	Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon ja Jyväskylän yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuolto, elintarvikevalvonnan ristiinauditointi
<b>Arviointikohteen edustajat</b>	Terveysvalvonnan johtaja Andréas Smeds, Kokkola Ympäristöterveysjohtaja Kari Lampivuo, Jyväskylä
<b>Raportin jakelu</b>	Auditointikohde
<b>Tiivistelmä arviointikohteen kokonaistilanteesta</b>	
Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuollon yksikkö on muodostettu 1.1.2010. Jyväskylän yhteistoiminta-alueen ympäristöterveydenhuollon yksikkö on muodostettu 1.1.2009.	
<b>Positiiviset havainnot ja kunnossa olevat keskeiset seikat</b>	
1.	
2.	
3.	
<b>Kehittämiskohteet, huomiot ja havainnot</b>	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
<b>Poikkeamat ja niiden perusteet</b>	
1.	
2.	
<b>Pvm / Auditoiden hyväksyntä</b> (sähköinen tai allekirjoitus)	
<b>Auditointikohteen vastuuhenkilön merkinnät</b>	

## Auditointiraporttipohja

**Kehittämiskohteiden käsittely**

Kehittämiskohteiden käsittely (tilaisuus, pvm, läsnäolijat); auditointikohde täyttää

<b>Kehittämiskohde</b> (kopioidaan raportin alkuosasta, auditointikohde täyttää)	<b>Suunniteltu toimenpide, vastuhenkilö ja aikataulu</b> (auditointikohde täyttää)	<b>Toteutuma, kirjaaja ja pvm</b> (auditointikohde täyttää)
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		

<b>Kehittämiskohteisiin tehdyt toimenpiteet tarkastettu ja vaikuttavuus todettu/ toteaja/pvm</b> (Pääauditoija täyttää)

## Auditointiraporttipohja

## Poikkeamien käsittely

Poikkeamien käsittely (tilaisuus, pvm, läsnäolijat); auditointikohde täyttää

<b>Havaittu poikkeama</b> (kopioidaan raportin alkuosasta, auditointikohde täyttää)	<b>Korjaava toimenpide, vastuhenkilö, aikataulu</b> (auditointikohde täyttää)	<b>Toteuma, kirjaaja ja pvm</b> (auditointikohde täyttää)
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		

<b>Korjaavat toimenpiteet tarkastettu ja vaikuttavuus todettu/ toteaja/pvm</b> (auditoija täyttää)
-------------------------------------------------------------------------------------------------------

**VALVONTASUUNNITELMAN MUKAINEN TARKASTUS**

Yksikkö terveystarkastus  
 Päiväys 1.2.2013

Vastuuhenkilö Johtava terveystarkastaja	Kuvausversio: 1.0/2013		Päiväys: 1.2.2013	
<b>Prosessin nimi:</b> Valvontasuunnitelman mukainen tarkastus		Laatijan nimi Johtava terveystarkastaja sekä terveystarkastajat		
<b>Prosessin omistaja: Jyväskylän ympäristöterveydenhuolto, Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto</b>				
<b>Prosessin tavoite/lopputulos:</b> Valvontasuunnitelman mukaisten tarkastusten toteutuminen		<b>Keskeisimmät mittarit:</b> - valvontasuunnitelman toteutuminen - tarkastukseen käytetty aika / valvontakohta		
<b>Prosessin vaiheen numero ja nimi</b>	<b>Tehtävän/toiminnan kuvaus</b>	<b>Toimija/toimijat</b>	<b>Toiminnon käynnistävä tekijä</b>	<b>Tietojärjestelmä, tieto</b>
1. Valvontasuunnitelmat	Toimialakohtaiset valvontasuunnitelmat ohjaavat suunnitelmallisia valvontakohteiden tarkastuksia.	viranomainen	Keskusvirastojen valvontaohjelmat	Z-asema, Y-asema
2. Asiakirjoihin tutustuminen ja tarkastus	Tarkastusta ohjaaviin asiakirjoihin tutustuminen (valvontakohtekohtaiset tarkastusten sisällöt). Toiminnanharjoittajaa koskeviin asiakirjoihin tutustuminen ja tarkastaminen.	viranomainen	Valvontasuunnitelmat (valvontakohtekohtainen riskinarviointi, aiemmat asiakirjat)	Z -asema, Y-asema, Digia Tarkastaja, TerveKuu ja riippukansiot
3.1 - 3.2 Lausuntopyyntö ja lausunto	Pyydetään asiantuntija- tai viranomaisen lausunto.	muu asiantuntija tai viranomainen	Valvojan viranomaisen pyyntö lisämateriaalista	Digia Tarkastaja TerveKuu
4. Yhteydenotto/ilmoitus toimijalle	Toimijaan otetaan yhteyttä puhelimitse, sähköpostitse tai kirjeitse ja sovitaan tarkastusaika. Tarkastus voidaan tehdä myös ennalta ilmoittamatta.	viranomainen	Suunnitelman mukainen tarkastus	Digia Tarkastaja, TerveKuu muistiinpanot, sähköposti, kirje
5. Lisämateriaali	Tarvittaessa täydennyspyyntö valvontakohteen asiakirjoista.	toimija	Yhteydenotto toimijaan ja sovittu tarkastusajankohta ja/tai asiakirjoihin tutustuminen	Digia Tarkastaja TerveKuu

6. Tarkastus	Tehdään valvontasuunnitelman mukainen (kohdekohtaiseen riskinarviointiin) perustuva tarkastus.	viranomainen	Yhteydenotto toimijaan ja sovittu tarkastusajankohta	Digia Tarkastaja TerveKuu
7. Valvontakohteen riskinarviointi	Valvontasuunnitelman mukaisen tarkastuksen perusteella päivitetään valvontakohteen riskinarviointi.	viranomainen	Valvontakohteiden riskinarviointi	DigiaTarkastaja TerveKuu
8. Tarkastuskertomus ja kuuleminen Lasku	Laaditaan hallintomenettelylain mukainen tarkastuskertomus. Mikäli valvontakohteessa on havaittu puutteita, annetaan tarvittavat ohjeet tai toimenpidemääräykset. Tarkastuskertomuksesta kuullaan toimijaa. Lähetetään hyväksytyt taksan mukainen lasku (ympäristöterveysjaosto).	viranomainen	Valvontasuunnitelman mukainen tarkastus	Digia Tarkastaja TerveKuu
9. Tiedoksi ja kuuleminen	Tarkastuskertomus annetaan tiedoksi toimijalle ja tarvittaessa muille asianosaisille. Toimija antaa suullisen tai kirjallisen vastineen kuulemiseen.	toimija muut asianosaiset	Tarkastuskertomus	Digia Tarkastaja TerveKuu
10. Uusintatarkastus	Tarkastuskertomuksessa annettujen toimenpidemääräysten valvomiseksi tehtävä uusintatarkastus.	viranomainen	Tarkastus, tarkastuskertomus, lainsäädäntö	Digia Tarkastaja TerveKuu
11. Pakkotoimet	Tarkastuksella ja uusintatarkastuksella annettujen toimenpidemääräysten noudattaminen ei ole kehotuksista huolimatta toteutunut.	ympäristöterveysjaosto	Tarkastus, tarkastuskertomus, uusintatarkastus	Digia Tarkastaja TerveKuu

## EtL, Pakkokeinoprosessi

