

Yhteenvetoraportti

EVIRAN SIDOSRYHMÄ- TUTKIMUS 2017

Jukka Kallio, Jussi Kleemola

Sisällysluettelo

3		
1	Johdanto.....	4
2	Toimintaympäristön muutos	5
3	Odotukset ja toiminta	7
4	Strategisten tavoitteiden toteuttaminen.....	11
4.1	Eviran strategisten tavoitteiden merkityksellisyys	11
4.2	Eviran onnistuminen tavoitteiden toteuttamisessa.....	12
4.2.1	Yhteenveto kaikkien sidosryhmien arvioista	12
4.2.2	Tuottajajärjestöjen arvio	12
4.2.3	Elintarvikeketjun järjestöjen arvio	13
4.2.4	Kaupan ja ravintola-alan arvio	14
4.2.5	Elintarviketeollisuus.....	15
5	Virastojen yhdistyminen	17
6	Kehittämisaalueet	18
7	Johtopäätökset.....	20
	 Liitteet 1,2	 21

1 Johdanto

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran yksi painopistealue strategiansa toteuttamisessa on avoin ja luottamuksellinen yhteistyö kaikkien sidosryhmien kanssa. Yhteistyön avoimuuden ja luottamuksellisuuden kehittämistä on vaikea arvioida ilman tarkempaa sidosryhmiin kuuluvien organisaatioiden ja niiden henkilöiden kattavaa kuulemistä. Tästä syystä viraston johto päätyi tilaamaan sidosryhmätutkimuksen, jossa tiedonhankinta painottui eri sidosryhmien edustajien haastatteluihin.

Solita Oy valikoitui tutkimuksen tekijäksi, ja keväällä 2017 sovittiin tutkimuksen sisältö ja aikataulu. Touko-, kesä- ja elokuun aikana tutkimusryhmä haastatteli yli 20 sidosryhmäorganisaatiota. Haastatteluihin osallistui 28 henkilöä. Positiivista virettä haastateltavien suhtautumisesta Eviraan kuvasti, että valtaosaan haastattelupyynnöistä vastattiin myöntävästi ja innostuneesti.

Eviran sidosryhmäkenttä elää jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Kasvin- ja eläintuotannossa tuotantoyksiköt kasvavat ja erikoistuvat. Kasvien, eläinten sekä niiden tuotantoposten ja elintarvikkeiden tuonti ja vienti kasvavat. Kuluttajien maku- ja ostotottumukset muuttuvat, ja uusia elintarvikeraaka-aineita tulee markkinoille. Eviran tulevaisuutta tehdään tässä haastavassa sekä jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä.

Sidosryhmätutkimuksen tavoitteena on tukea viraston kehittämistyötä ja antaa tietoa, mihin toiminnan alueisiin tulisi kehittämisen kannalta kiinnittää huomiota.

Raportti on kirjoitettu viraston johdolle ja sidosryhmien kanssa yhteistyötä tekeville asiantuntijoille.

2 Toimintaympäristön muutos

Keskustelut haastateltavien kanssa aloitettiin kysymyksellä, mitkä meneillään olevat tai lähitulevaisuuden muutokset Eviran toimintaympäristössä haastavat viraston toimintamalleja. Kysymyksen tavoitteena oli tunnistaa kasvin- ja eläintuotannossa sekä elintarvikeketjussa tapahtuvista muutoksista erityisesti viraston toimintaan vaikuttavia treندهjä.

Tuottajat: tilakoon kasvu ja erikoistuminen, digitalisoituminen. Kasvin- ja eläintuotannossa tilakoon kasvu perinteisessä tuotannossa ja erikoistuminen uusilla tuotantaloilla nousivat päällimmäisiksi muutoksiksi. Niiden nähtiin ohjaavan koko tuotantosektoria kohti muilla aloilla vallitsevaa ”normaalia” yritystoimintaa, jossa yrityksen tuotanto ja hallinto eriytyvät omiksi toiminnoiksi. Tätä kautta myös yrityksen hallintoa on alettu kehittää sen omista lähtökohdista. Hallinnon järjestelmäkehityksen myötä myös alkutuotannon yrityksillä on entistä paremmat valmiudet kommunikoida viranomaisten kanssa sähköisessä ympäristössä, toimittaa valvojille aineistoa digitaalisessa muodossa ja hakea tietoa digitaalisista lähteistä.

Kuluttajat ja viranomaiset: tiedon läpinäkyvyys valinnoissa ja kriisitilanteissa. Kuluttajamarkkinoilla suurena muutoksena on kuluttajien lisääntynyt kiinnostus elintarvike- raaka-aineiden alkuperästä. Tämä haastaa sekä viranomaisen että koko elintarvikeketjun. Kuluttajan vaatimusten täyttäminen edellyttää yhteistyötä kaikkien osapuolten kesken, mutta myös kehittyneitä järjestelmäratkaisuja. Tehokas jäljitettävyys on myös äärimmäisen tärkeää erilaisissa ruokaketjuun kohdistuvissa kriisitilanteissa, kuten kasvi- ja eläintautien torjunnassa tai elintarvikkeisiin kuulumattomien aineiden, vierasaineiden tai epäpuhtauksien jäljittämisessä.

Kansainvälistyminen muuttamassa toimintaa ja viestintää. Kuten muillakin toimialoilla, myös kasvin- ja eläintuotannossa sekä elintarviketoimialalla kansainvälistyminen on suuri muutosvoima, joka vaikuttaa lähes kaikkeen toimintaan. Alaa koskevat elintarvike- ja tautikriisit ovat lähes poikkeuksetta lähtöisin ulkomailta ja leviävät tuonnin välityksellä Suomeen. Maailmanlaajuiset ”kohut” leviävät suuren yleisön tietoisuuteen nopeasti digitaalisten kanavien kautta. Tämä haastaa myös viranomaisten kriisiviestinnän.

Taulukko 1: Toimintakentän muutokset

Viisi Eviran toimintaan merkittävimmin vaikuttavaa toimintaympäristön muutosta:

1. Tilakoon kasvu ja maatalousyriyten erikoistuminen
2. Jäljitettävyyden merkityksen kasvu koko elintarvikeketjussa
3. Kansainvälistyminen: tuonnin ja viennin kasvu sekä kansainväliset toimijat
4. Kuluttajamarkkinoiden monipuolistuminen: pientuottajat ja lähiruoka, uudet elintarvikeraaka-aineet, uudet jakelukonseptit
5. Kuluttajien tietoisuus ruokakriiseistä kasvaa viestinnän nopeatempoisuudesta ja sosiaalisen median merkityksestä johtuen.

Viennin merkitys erityisesti elintarvikkeita jalostaville yrityksille on kasvamassa, mutta myös tuottajaporras ja elintarvikeketjun alkupään yritykset, kuten teurastamo-yritykset, ovat entistä kiinnostuneempia vientimahdollisuuksista sekä EU-alueelle että muihin maihin. Erityisesti viimeksimainitussa tapauksessa Eviran rooli on merkittävä, kun suomalaisten elintarvikkeiden kohdemaan elintarvikeviranomaiset arvioivat suomalaisen tuotannon laatua, puhtautta ja turvallisuutta.

3 Odotukset ja toiminta

Eviran sidosryhmillä on hieman erilaiset odotukset viraston toiminnan painopistealueista. Eri toimijoilla on toisistaan poikkeavia kokemuksia, miten Evira on selviytynyt tehtävistään. Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että suurimmalla osalla haastateltavista on positiivinen kuva viraston toiminnasta, ja erityisesti yhteistyön kehittymisestä sidosryhmien ja Eviran välillä, avoimmasta tiedonkulusta sekä asiakkaiden yritystoiminnan lisääntyneestä ymmärryksestä Eviran asiantuntijoiden sekä viraston ohjaamien tarkastajien keskuudessa. Vaikka yhteistyö nykyisellään onkin hyvällä mallilla, haastateltavilla oli myös runsaasti odotuksia Eviran nykyisen toiminnan kehittämiseksi sekä uusien toimintamallien ja työkalujen ottamiseksi käyttöön. Seuraavassa on jaettu odotukset yhdeksään laajempaan teema-alueeseen.

1. Elintarvikeketjun laadun ja turvallisuuden varmistaminen

Suomessa on välttytty vakavilta elintarvikkeiden turvallisuuskriiseiltä. Valtioneuvoston Elintarviketurvallisuus 2013-2017 -selonteon mukaan elintarviketurvallisuus Suomessa on kansainvälisesti vertaillen huippuluokkaa. Haastateltavien mielipiteet olivat yhteneväisiä selonteossa kanssa: yhteistyö eri osapuolten välillä on ollut merkittävässä roolissa laadun ja turvallisuuden korkean tason saavuttamisessa.

Kuitenkin osa haastateltavista muistutti, että Suomi ja sen markkinat ovat pitkään olleet kuin eristetty, kylmän ilmanalan saari, jossa erilaiset taudit ja bakteerit eivät ole viihtyneet. Tilanne on kuitenkin nopeasti muuttumassa. Kansainvälistyminen lisääntyy kaikilla sektoreilla tuotantopanosista valmiisiin kuluttajatuotteisiin, ja ilmastossa on tapahtumassa muutoksia, jotka voivat vaikuttaa myös tautien leviämiseen.

Maatalouden ja elintarviketeollisuuden taloudellisen menestymisen kannalta on kuitenkin elintärkeää, että Suomen maine elintarviketurvallisena maana säilyy. Haastateltavat voivat Eviralta vahvaa otetta valvonnassa. Aktiivinen yhteistyö, joskus jopa kahdenkeskinen, on tärkeää erityisesti kriisitilanteissa. Samoin myös yleisten valmiuksien kehittäminen sekä ennaltaehkäisyssä että aikaisessa tunnistamisessa.

2. Yhteistyö ja avoin vuorovaikutus

Evira on onnistunut yhteistyön ja avoimen vuorovaikutuksen lisäämisessä sidosryhmien kanssa viimeisten vuosien aikana. Hyvän kehityksen myötä sidosryhmien odotusarvot ovat kasvaneet.

Yhteistyöodotusten täyttämiseen virastolla on kuitenkin erinomaiset mahdollisuudet. Kuten eräs haastateltavista totesi ”elintarviketurvallisuuden vaaliminen on kaikkien yhteinen intressi, ainoastaan yhteistyöllä onnistumme tässä tehtävässä”. Yhteinen intressi luo yhdistävän pohjan yhteistyölle tuottajien, tuottajajärjestöjen, teollisuuden ja edunvalvontaorganisaatioiden kanssa.

3. Kriisitilanteiden hallittu hoitaminen

Vaikka Suomi on elintarviketurvallinen maa, kriiseiltä tuskin välttyään tulevaisuudessa. Yleensä ne syntyvät etäällä Suomesta, ja Evira saa niistä nopeasti tietoa kansainvälisten verkostojen kautta. Kriiseihin voidaan siten valmistautua hyvissä ajoin.

Internet ja sosiaalinen media tuovat kriisit myös suuren yleisön tietoisuuteen entistä nopeammin ja tehokkaammin. Viraston kansalaisviestinnällä on näissä tilanteissa merkittävä rooli. Toisaalta ”ei tule nostattaa aaltoa, jos siihen ei ole mitään syytä...”, totesi useampikin haastateltava. Tämä viittaa pariin tapaukseen, joissa viranomaistaholta on haastateltavien mielestä viestitty uhista turhankin uhkaavaan sävyyn.

Joissakin tapauksissa kahdenkeskinen yhteistyö yksittäisen toimijan kanssa katsottiin tarpeelliseksi tapauksissa, joissa ongelmat rajoittuvat vain kyseisen toimijan myymiin tai tuottamiin tuotteisiin.

4. Kansallisten säännösten valmistelu

Uudet kansalliset säädökset pohjautuvat pitkälti Euroopan unionin sekä kansainvälisten järjestöjen määräyksiin ja suosituksiin. Näiden kansallisessa soveltamisessa on kuitenkin liikkumavaraa. Haastateltavat toivoivat, että maa- ja metsätalousministeriön, Eviran, toimialajärjestöjen ja toimialan yritysten välinen yhteistyö kehittyisi myös lainsäädännön alueella. Toiveena on, että säädöksissä otettaisiin huomioon yritysten tarpeet, kuten siirtymäaikojen pituudet siten, ettei elintarviketurvallisuutta heikennetä.

Nopea ja vuorovaikutteinen säädösten tuominen kansalliseen säädäntöön ja ohjeistuksiin mahdollistaa annettujen siirtymäkausien täysimääräisen hyödyntämisen toimijoiden oman toiminnan sopeuttamisessa.

5. Omavalvonnan roolin kasvattaminen

Omavalvonta kuulosti haastateltavien korvissa viranomaiskieleltä. Yritykset ovat valvoneet tuotteidensa ja tuotantonsa laatua jo pitkään. Haastateltujen mukaan tavoitteena on välttää elintarviketurvallisuusriskejä omassa tuotannossa ja hankinnoissa. Erityisesti teollisuuden edustajat painottivat, että yritysten sisäinen valvonta on jo erittäin korkealla tasolla.

Eviralta kaivattiin erityisesti tietoa maailmalla jatkuvasti syntyvistä uusista uhkatekijöistä, sekä neuvoja niiden ehkäisemiseksi ja tilannetietoa Suomen osalta. Siihen virastolla on haastateltujen mukaan erinomaiset edellytykset laajojen kansainvälisten verkostojen kautta.

6. Yhdenmukaisuus ja tasapuolisuus

Viranomaisilta odotetaan kaikkien osapuolten tasapuolista kohtelua sekä yhdenmukaisia käytänteitä. Tämä koskee sekä alueellista tarkastustoimintaa että kotimaisten ja tuonti-tuotteiden yhtäläistä valvontaa.

Haastateltavien mukaan tällä alueella Eviralla on selkeästi parantamisen tarvetta. Seuraavassa muutama haastatteluissa esiin tullut esimerkki nykyisistä puutteista:

- Useilla paikkakunnilla eri puolella maata toimivien teurastamojen mukaan tarkastajilla on hyvin erilaisia tulkintoja säädöksistä. Tästä syystä yritykset joutuvat muuttamaan omia käytäntöjään alueittain ja teurastamokohtaisesti. Yhtenäinen kehittäminen kärsii tästä.

- Maitovalmisteiden kohdalla suomalaista tuotantoa valvotaan hyvin tarkasti, kun samaan aikaan markkinoilla on tuontituotteita, joiden valvonta on merkittävästi kevyempää. Esimerkiksi tuontituotteiden sisältömerkintävaatimuksissa on selkeitä eroavaisuuksia kotimaisiin tuotteisiin verrattuna.
- Siipikarjan osalta kotimaiset laboratoriot eivät pysty tarjoamaan samaa palveluaika- ja hintatasoa kuin kilpailijamaissa, jolloin suomalaiset tuotteet ovat kilpailussa tältä osin heikommassa asemassa.

Haastateltavat ymmärsivät, että osa Eviran haasteista tällä alueella johtuu viraston rajallisista resursseista. On kuitenkin olemassa asioita, joita voidaan korjata pienilläkin panostuksilla ja asenteiden muutoksella kenttätöissä. Sitaatti: *”Evira on jäänyt huippuasiantuntijuutensa vangiksi...”* kertoo siitä, että kentälle suunnatussa ohjeistuksessa keskitytään joskus pieniin yksityiskohtiin, ja toimijoiden operatiivinen työarki voi olla ”akateemisesta” näkökulmasta tarkasteltuna varsin vieras. Käytännön työssä tarkastajat tarvitsevat kuitenkin selkeitä, käytännönläheisiä ohjeita, joiden tulkinnot ovat yksiselitteisiä. Tätä tukee toisen haastatellun sitaatti, *”kentällä työskentelevät tarkastajat ovat valinneet ammattinsa uskoen annettujen ohjeiden mukaiseen valvontaan”*. Jos ohjeet ovat selkeät ja käytännönläheiset, valvonta toimii tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.

7. Riskiperusteinen valvonta ja Eviran rooli neuvojana

Julkishallinnon rahoitustilanteen ja Eviran resurssitilanteen tietäen haastatellut mainitsivat riskiperusteisen valvonnan kehittämisen yhdeksi viraston painopistealueeksi. Useimmat haastatellut olivat sitä mieltä, että nykytilanteessa valvonta kohdistuu liian usein suuriin toimijoihin, joilla omavalvonnan suorituskyky (prosessi, toimintatavat ja motivaatio) ovat korkealla tasolla. Valvojille jää sen vuoksi vähemmän resursseja pienten, aloittavien toimijoiden opastamiseen ja valvontaan. Erään haastatellun sitaatti *”tarkastaja tekee meille mielellään valvontakäynnin, kun kaikki asiat ovat kunnossa ja kahviakin saa mukavassa ympäristössä. Sen sijaan naapurin 5 € pizzeriassa tarkastajan vastaanotto voi olla tyllympi.”* kuvastaa kyseisen yrityksen lievää turhautuneisuutta valvonnan kohdentumisesta.

Vastaavanlaisia esimerkkejä valvonnan kohdistamisesta kertoivat myös teollisuuden edustajat sekä muiden elintarvikkeiden jakeluyritysten edustajat. On kuitenkin otettava huomioon, että kaikki haastatellut edustivat alan suuria toimijoita sekä edunvalvontajärjestöjä. Pienillä toimijoilla saattaa olla asiasta toisenlainen käsitys.

8. Viennedistäminen

Kaikki haastatellut arvioivat ulkomaankaupan kasvun (viennin ja tuonnin) asettavan uusia odotuksia Eviralle. Aiemmin mainittu tuontituotteiden ja kotimaisen tuotannon yhdenvertainen kohtelu tuotiin haastatteluissa esille erityisesti teollisuuden edustajien taholta.

Eviralle ja koko maataloushallinnolle asetettiin odotuksia koskien sekä EU-taloukselle että sen ulkopuolelle kohdistuvaa vientiä. EU-alueen osalta haastatellut pitivät tärkeänä, että ministeriö ja Evira ottavat mahdollisuuksien mukaan huomioon tuottajien, teollisuuden ja kaupan toiveet säädöstoiminnassa. Niin sanottuihin kolmansiiin maihin suuntautuvassa viennissä, erityisesti uuden kohdemaan markkinoiden avaamisessa, Eviran rooli

nähtiin merkittäväksi. Haastatellut toivat selkeästi esiin, että Eviran tehtävänä (yhdessä ministeriön kanssa) on viranomaisyhteistyö kohdemaassa eli kohdemaan viranomaisten vakuuttaminen suomalaisten tuotteiden turvallisuus- ja laatutasosta. Yritysten vastuulla on vakuuttaa siitä kyseisen markkina-alueen kauppa ja kuluttajat. Markkinointityössä apuna toimii julkishallinnon puolelta Team Finland.

Evira on aktiivisesti, omien resurssiensa rajoissa, ollut mukana avaamassa markkinoita Kiinaan, Japaniin ja Etelä-Koreaan. Haastellut olivat siitä erittäin tyytyväisiä, mutta samalla useat totesivat havainneensa, että virasto toimii siinä resurssiensa ylärajalla. Haastateltujen odotuksena on, että valtiovalta lisää resursseja vientitoiminnan tukemistyöhön. Eviran toivotaan (muiden viranomaisten kanssa) kehittävän vientiin projektimaista toimintamallia.

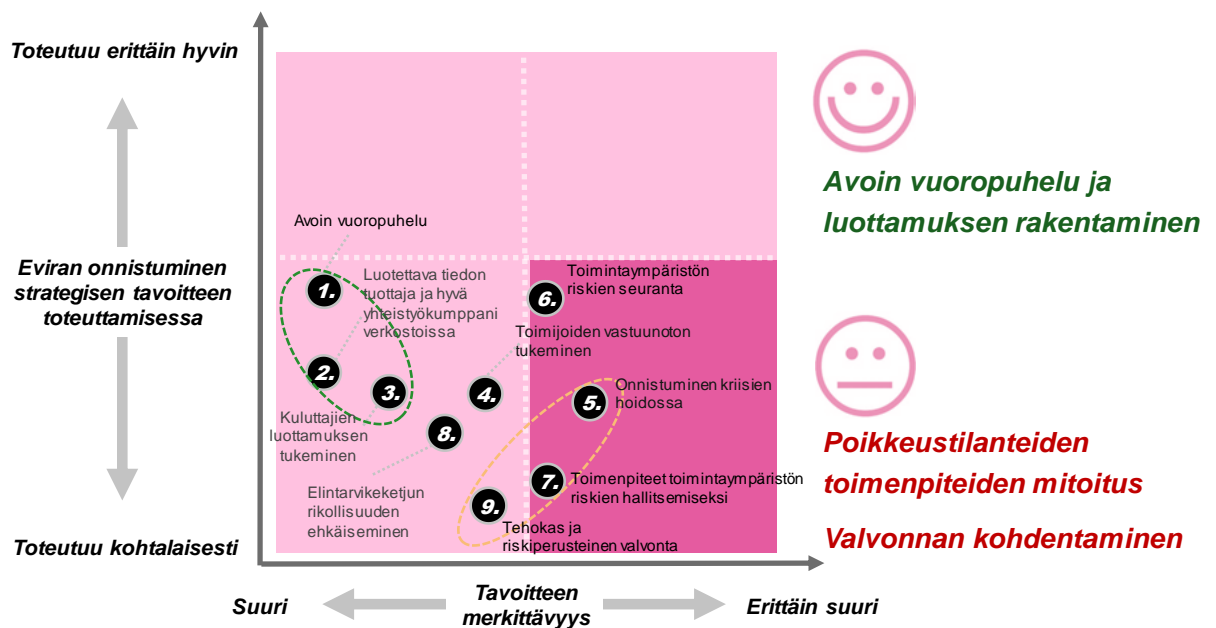
9. **Kustannustehokkuus**

Valvonnasta aiheutuvat kustannukset eivät nousseet esille kaikkien haastateltujen kohdalla. Kuitenkin muutamilla alueilla niiden mainittiin nousevan liian korkeiksi. Rehuteollisuudessa laboratoriomaksut koettiin korkeiksi, siipikarjan osalta laboratorion palvelujen saatavuudessa on selkeitä haasteita, ja lihateollisuudessa tarkastustoiminnan kustannuksia pidettiin merkittävän korkeina. Sidosryhmien edustajien odotuksina ovat kustannustehokkuuden parantaminen, tarkastuseriaatteiden muuttaminen sekä tutkimuspalvelujen nopeutuminen.

4 Strategisten tavoitteiden toteuttaminen

Arviointityössä selvitimme myös haastateltavilta käsityksiä Eviran strategian (2014-2020) tavoitteista. Pyysimme myös arvioita siitä, kuinka hyvin virasto on tähän mennessä (strategiakauden puoliväli) onnistunut saavuttamaan asettamansa tavoitteet.

Yhteenvedona voidaan todeta, että strategian keskeiset tavoitteet konkretisoivat hyvin sidosryhmien odotuksia Eviran toiminnan tavoitteista. Niitä pidettiin merkittävänä tai erittäin merkittävänä. Evira on haastateltujen mielestä myös onnistunut täyttämään tavoitteensa hyvin tai vähintään kohtalaisesti (kuva alla).



Kuva 1: Eviran strategian toteutumisen haastateltavien arviona (kaikki ryhmät)

4.1 Eviran strategisten tavoitteiden merkityksellisyys

Haastateltuja pyydettiin arvioimaan, miten merkittäviä Eviran strategian tavoitteet ovat ja miten ne tukevat viraston toiminnan suuntaamista nykytilanteessa. Numeeristen arvioiden sijasta pyydettiin sanallisia kommentteja tavoitteiden osuvuudesta. Yhdeksän strategista tavoitetta nähtiin merkitykseltään suuriksi tai erittäin suuriksi.

Tärkeimpinä tavoitteina ja kehittämisaueina haastateltavat näkivät kriisitilanteisiin valmistautumisen ja riskien hallinnan. Keinoina mainittiin erityisesti elintarvikeketjun toimijoiden ja viranomaisten välisen yhteistyön ja kriisien ennaltaehkäisyn menetelmien kehittämisen. Keinona siihen on toimijoiden vastuunoton tukeminen neuvonnan avulla. Monet toistivat Eviran iskulauseita ”valvojasta valmentajaksi”. Riskiperusteisen valvonnan kehittäminen tuotiin myös painokkaasti esille monissa haastatteluissa.

Viranomaisten ja toimijoiden välinen avoin vuoropuhelu, luotettavan tiedon tuottaminen ja kuluttajien luottamuksen tukeminen eivät nousseet erittäin tärkeiksi tavoitteiksi. Niiden merkitystä ei silti kukaan halunnut kyseenalaistaa. Osa haastatelluista mahdollisesti koki näiden strategisten tavoitteiden olevan Eviran toiminnassa jo niin hyvällä tasolla, ettei niitä enää tarvitse korostaa viraston tavoiteasetannassa.

4.2 Eviran onnistuminen tavoitteiden toteuttamisessa

Sidosryhmät arvottivat tavoitteita eri painoarvoin. Myös onnistumista arvioitiin eri tavoin kokemuksen ja katsantokannan perusteella. Ensin esitetään kaikkiin sidosryhmähaastatteluihin perustuva onnistumisarviointi. Sen jälkeen arviointeja tarkastellaan sidosryhmäkohtaisesti:

- 1) Tuottajajärjestöt
- 2) Elintarvikeketjun järjestöt
- 3) Kauppa ja ravintolat
- 4) Teollisuus

4.2.1 Yhteenveto kaikkien sidosryhmien arvioista

Kokonaisuudessaan voidaan sanoa Eviran onnistuneen asettamiensa strategisten tavoitteiden toteuttamisessa varsin hyvin. Haastateltavat esittivät kuitenkin myös kriittisiä kommentteja positiivisen yleisarvion ohella. Esimerkiksi avoin vuoropuhelu sai hyvän arvosanan yleisesti, mutta osa toimijoista koki erityisesti tarkastustoiminnan olevan vielä paljolti pykäliin nojautuvaa ja mekaanista.

Myös tulkintojen eroavuus eri maantieteellisillä alueilla vaatisi haastateltujen mielestä avointa keskustelua sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja elinkeinonharjoittajien välillä. Näistä puutteista huolimatta Eviran vahvaa pyrkimystä toimia viranomaisten sekä toimijoiden välisen avoimen vuoropuhelun edistäjänä arvostettiin

Eviralla nähtiin olevan kiistaton asiantuntemus ja osaaminen omalla tehtäväalueellaan. Sen sijaan viranomaisten liiketoimintaymmärrystä kritisoitiin. Asian merkitystä yrityksille kuvastaa erään haastatellun kommentti ”*turvallisuus keskiössä, mutta toimenpiteissä liiketoiminta huomioiden*”.

4.2.2 Tuottajajärjestöjen arvio

Tuottajajärjestöjen edustajien mukaan Eviralla on kiistaton asiantuntemus ja osaaminen tuotantoa koskevissa tehtävissään. Sen uskottavuus tiedon ja näkemysten esittäjänä on vahva kotimaassa ja kansainvälisesti.

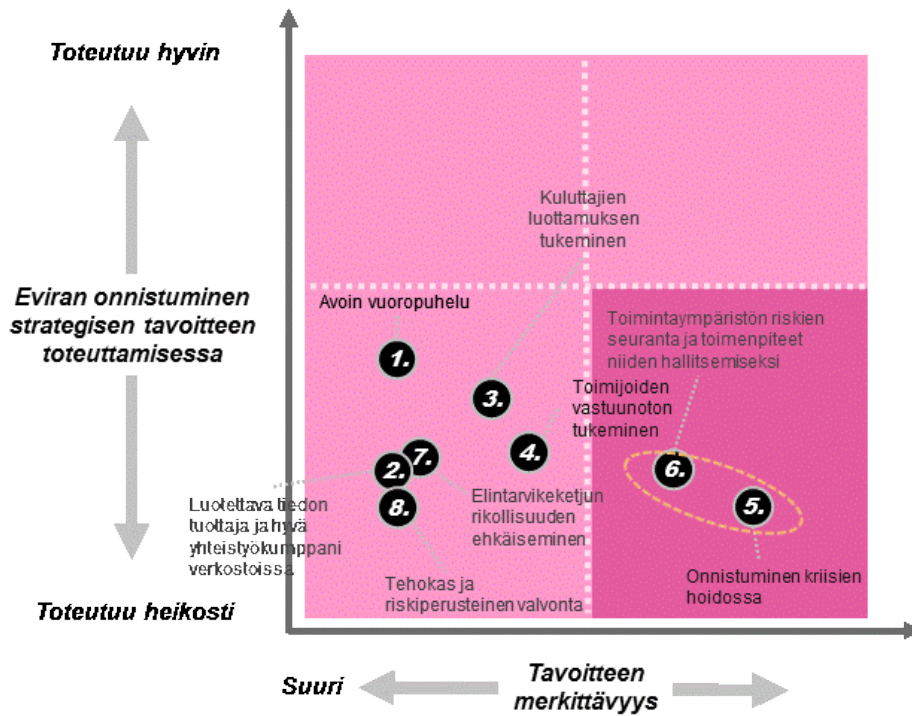
Evira on toiminnallaan tukenut kuluttajien luottamuksen rakentumista suomalaiseen elintarvikeketjuun. Myös ulkomaiset kuluttajat luottavat suomalaisen elintarvikkeiden turvallisuuteen ja laatuun.

Varautuminen tauti- ja muihin riskitilanteisiin on erittäin hyvällä tasolla. Sen sijaan niiden pohjalta tehdyt riskiarviot ovat välillä johtaneet ylimitoitettuihin varotoimenpiteisiin. Evira on toiminnallaan joissakin tilanteissa ennemminkin aiheuttanut kriisejä kuin onnistunut niiden hoidossa. Yleisen mielipiteen rauhoittamisen sijasta on lähdetty toimenpiteisiin, jotka ovat aiheuttaneet tarpeetonta pelkoa kuluttajissa, ja vaikuttaneet sitä kautta koko elintarvikeketjuun.

Sidosryhmät arvostavat Eviran nykyistä toimintaa avoimen vuoropuhelun edistämisessä ja keskusteluyhteyden rakentamisessa eri toimijoiden välille. Erityisesti edellisten vuosien kehitykseen tällä alueella oltiin tyytyväisiä.

Riskiperusteisen valvonnan painotusten oikeellisuutta kyseenalaistettiin: onko painotus suurissa volyymeissa vai toimijoihin liittyvässä riskiarviossa? Valvonnan painopistettä tulisi haastateltavien mielestä siirtää entistä selkeämmin omaavolontaan ja valmentavaan neuvontaan.

Pienempien ja uudempien tuotantoalojen edustajilla oli myös huomautettavaa tutkimus- ja laboratoriopalvelujen hinnoista ja saavutettavuudesta. Näissä kommentteissa palveluja vertailtiin erityisesti muihin Pohjoismaihin.



Kuva 2: Tuottajajärjestöjen näkemys Eviran strategisista tavoitteista ja niiden toteutumisesta

4.2.3 Elintarvikeketjun järjestöjen arvio

Tutkimuksessa haastatellut elintarvikeketjun järjestöt edustivat sekä teollisuutta että kuluttajajärjestöjä toimivaa kauppaa ja ravintoloita. Evira on järjestöjen ja niiden jäsenten tärkein viranomaisyhteistyökumppani. Yhteistyö toimii tänä päivänä jo varsin mallikkaasti useilla sektoreilla, kuten lainsäädännön kehittämisessä, säästöjen tulkintaan liittyvissä ohjeissa ja elinkeinoelämän ja viraston välisessä yhteistyössä viennin edistämiseksi.

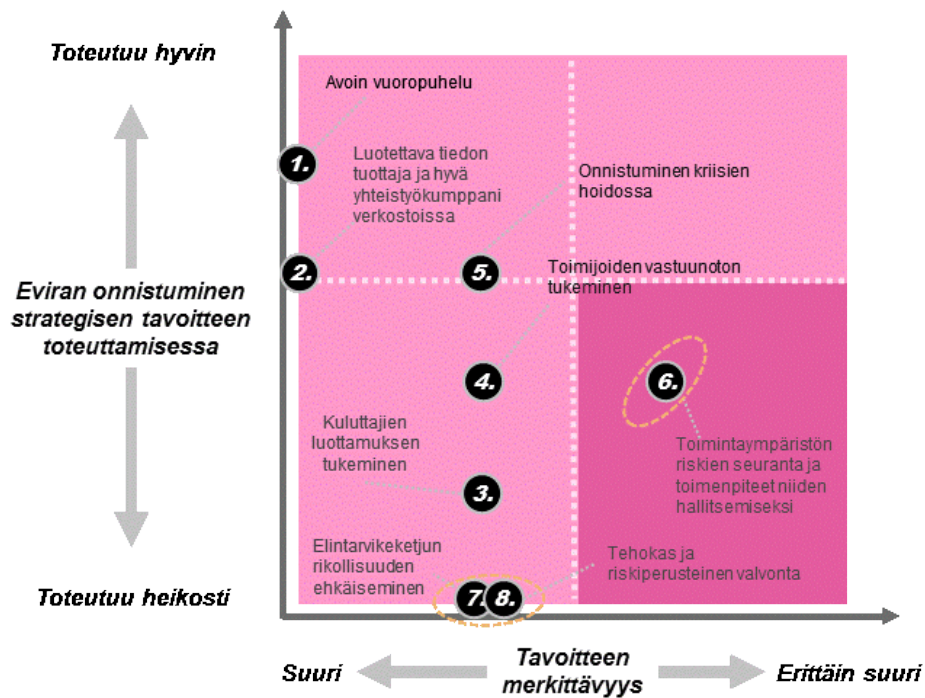
Eviraan ja sen tutkimustoimintaan luotetaan tiedon tuottajana, ja sen roolia kansainvälisissä yhteistyöverkostoissa arvostetaan laajalti.

Eviran toiminta toimintaympäristön riskien hallinnassa ja valmistautumisessa kriisitilanteisiin on hyvällä tasolla. Edellisten vuosien aikana on kuitenkin syntynyt tilanteita, joissa yhteistyö toimialan yritysten kanssa olisi voinut olla vielä aktiivisempaa. Erityisesti tilanteissa, joissa kriisi koskee vain yhtä toimijaa, haastateltavat toivoivat suoraa yhteistyötä kyseisen yrityksen kanssa.

Riskiperusteisessa valvonnassa on vielä kehitettävää. Siinä voitaisiin hyödyntää enemmän yrityksen sisäisiä valvontajärjestelmiä ja kohdentaa viranomaisvalvontaa niihin toimijoihin, joilta

puuttuu kyky tai halu toteuttaa omavalvontaa. Haastateltujen mukaan nimenomaan näissä tilanteissa Eviran ”valvojasta valmentajaksi” –periaate toteutuisi parhaimmillaan ja tuottaisi kaikille osapuolille merkittävää hyötyä.

Elintarvikerikollisuuden ehkäiseminen on koko toimintaketän etu. Rikollisuuden ehkäiseminen on sidoksissa riskiperusteiseen valvontaan. Valvonnan ja puutteiden korjaamisen osalta Eviran on edellytettävä samantasoisia toimia kotimaisilta tuotteilta ja tuontituotteilta.



Kuva 2: Elintarvikeketjun järjestöjen näkemys Eviran strategisista tavoitteista ja niiden toteutumisesta

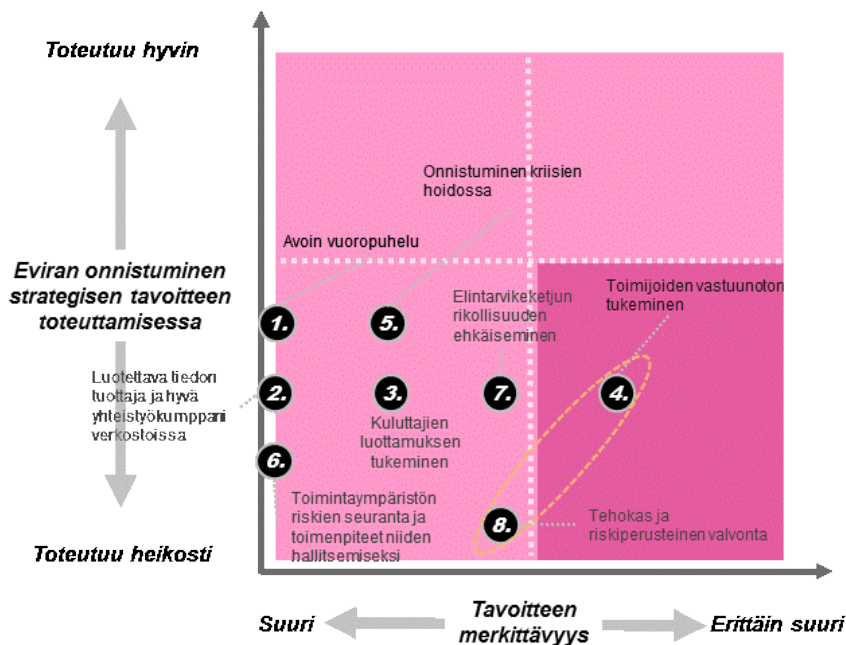
4.2.4 Kaupan ja ravintola-alan arvio

Kaupan ja ravintola-alan arvioissa yhteistyö Eviran johdon kanssa on mutkatonta ja avointa. Sen sijaan kenttätasolla valvonnan tulkinnat vaihtelevat eri paikkakunnilla liian paljon. Kuntien vastuulla olevan paikallisen valvonnan osalta osaaminen on epätasaista ja osin puutteellista. Monilla paikkakunnilla sijaitsevilla yrityksillä tarkastajien toimipaikkakohtaiset epäyhtenäiset käytännöt ja tulkinnat työllistävät ja aiheuttavat epätasa-arvoa.

Haastatteluissa todettiin, että Oiva-järjestelmän tavoitteet ovat hyviä. Haastatellut kritisoivat kuitenkin erityisesti periaatetta, missä kokonaisarvosana muodostuu heikoimman osa-arvosanan mukaan. Oivan merkitys kuluttajavalinnoissa ei haastateltujen mielestä ei ole suuri, sillä järjestelmä ei ole kovin tunnettu kuluttajien keskuudessa. Etenkin ravintolavalinnoissaan kuluttajat tuntevat luottavan enemmän vertaisarviointeihin (esimerkiksi TripAdvisor).

Kuten järjestöjen edustajat myös yritykset toivoivat, että Evira tehostaa riskiperusteista valvontaa, jossa valvontatoimet kohdistetaan kohteisiin, jossa omavalvonta ei ole kehittynyttä. Haastateltavien mielestä valvonta painottuu nykyisin usein suuriin ketjuravintoloihin, joilla on jo käytössään omat sisäiset laatu- ja valvontajärjestelmät.

Elintarvikeketjun rikollisuuden ehkäisemisen toimenpiteiden kohdentaminen sai kritiikkiä erityisesti ravintolasektoria edustavilta haastateltavilta. Kritiikki kohdistui lähinnä yritysten kilpailuasemaa vääristäviin laittomuuksiin. Haastatteluissa otettiin esiin harmaan talouden tehokkaampi ehkäisy, ja edellytettiin, että kilpailua vääristävän rikollisen toiminnan ehkäisemiseksi tehtäviä toimenpiteitä pitää edelleen tehostaa.



Kuva 3: Kaupan ja ravintola-alan yritysten näkemys Eviran strategisista tavoitteista ja niiden toteutumisesta

4.2.5 Elintarviketeollisuus

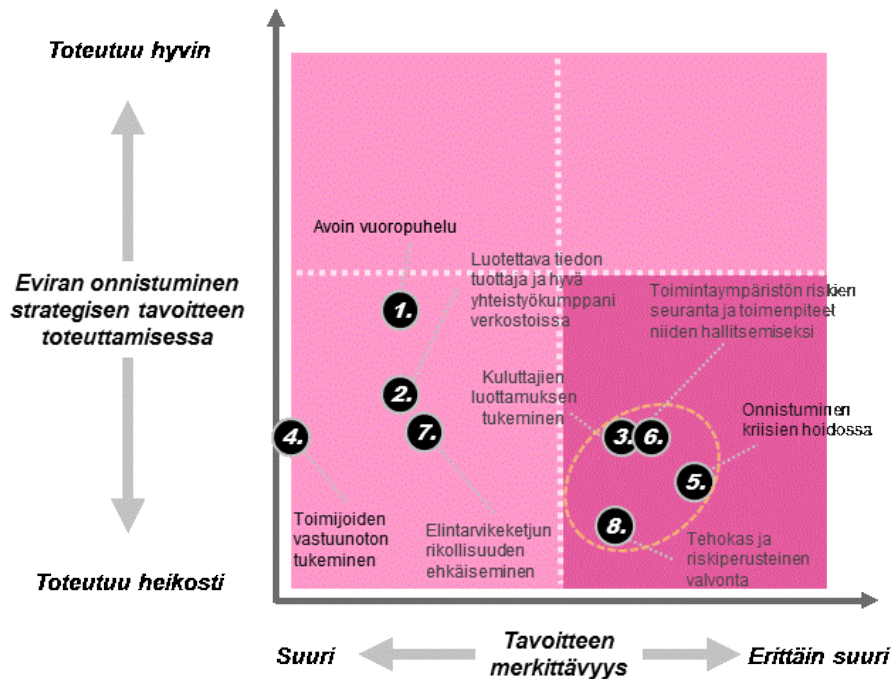
Elintarviketeollisuuden edustajat antoivat erityistä kiitosta Eviran kehitykselle edeltävien vuosien aikana. Evira on kehittymässä entistä enemmän viranomaisvalvojasta teollisuuden yhteistyökumppaniksi, jolta saa tukea ja neuvoja monissa elintarviketurvallisuuteen liittyvissä asioissa. Avoin vuoropuhelu on lisääntynyt merkittävästi.

Sen sijaan Eviran ohjaama valvonta kentällä aiheutti haastattelijoiden piirissä kritiikkiä. Erityisesti useilla paikkakunnilla teollista toimintaa harjoittavilla yrityksillä on ollut haasteita Eviran tarkastajien erilaisista tulkinnoista johtuen. Joskus myös virastotasolla tulkinnoissa kiinnitetään liikaa huomiota merkityksettömiin yksityiskohtiin, jolloin iso kuva häviää.

Eviran ja yritysten välinen luottamus on kasvanut merkittävästi. Valvontatoimissa luottamusta yritysten omien laatu- ja valvontajärjestelmien tuottamiin tuloksiin tulisi kuitenkin lisätä. Silloin Eviran tarkastustoiminnan resurssit voitaisiin kohdistaa entistä tehokkaammin ja riskiperusteisemmin.

Erityisesti lihateollisuus on erittäin tyytyväinen Eviran ponnisteluihin vientimahdollisuuksien avaamisessa EU:n ulkopuolisille markkinoille. Samalla kyseisen sidosryhmän edustajat ovat

huolissaan toiminnan resursoinnista tulevaisuudessa. Kaikki teollisuuden edustajat toivovat lisää resursseja. Myös vienninedistämisen toimintamallia toivottiin kehitettävän projektimaisempaan suuntaan. Silloin myös ponnistelujen edistymistä olisi helpompi seurata, ja siirtää resursseja oikeisiin kohteisiin.



Kuva 3: Teollisuusyritysten näkemys Eviran strategisista tavoitteista ja niiden toteutumisesta

5 Virastojen yhdistyminen

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran, Maaseutuvirasto Mavin ja osana Maanmittauslaitosta toimivan tietotekniikkapalveluja tarjoavan Mitpan joidenkin osien yhdistyminen yhdeksi virastoksi ei haastateltujen mielestä välttämättä muuta heidän ja elintarviketurvallisuusviranomaisen välistä toimintaa. He halusivat kuitenkin nostaa esille muutamia yhdistymiseen liittyviä aiheita.

Yleisenä toivomuksena oli, että virastojen yhdistysprosessi Ruokavirastoksi ei ota liikaa resursseja viraston substanssitehtävien hoidosta. ”*Maailmalla syntyvät kriisit eivät odota*” ja ”*kehittämisen on jatkettava saumattomasti*” olivat aiheeseen liittyviä kommentteja.

Eräät haastateltavat pelkäsivät, että uudistus voi vaikuttaa resurssien painotukseen uudessa Ruokavirastossa. Jokin hetkellisesti kriittinen alue ”imee resursseja päivittäisestä työstä”. Tämän aiheen yhteydessä korostettiin, että yhdistämistä suunniteltaessa kartoitettaisiin myös miten kahden viraston nykyiset erilliset tehtävät (esimerkiksi valvonnan osalta) voitaisiin hoitaa yhdessä kummankin tehtävän resursseja säästäen.

Yhdistämisen toivotaan tuovan Eviraan sähköisen asioinnin kehittämisen resursseja ja osaamista. Mavin sähköinen asiointi, vaikka sen tiedetään olleen haastavaa, oli muutaman haastateltavan mielestä huomattavasti Eviran sähköistä asiointia kehittyneempää.

Yleisesti nähtiin, että yksi virasto tarjoaa mahdollisuuden yhteiseen kehittämistyöhön riskipohjaisen valvonnan kehittämisessä, laajojen data-aineistojen hyödyntämisessä ja viraston toimintojen digitalisoinnissa. Miten näissä tavoitteissa onnistutaan, nähdään lähitulevaisuudessa.

6 Kehittämisaalueet

Lähtökohtana viraston toiminnan ja palvelujen kehittämiseksi on toimijoiden toimintaympäristön tuntemus. Toimijoiden työarjen ja toiminnan hyvä tunteminen ja tiivis vuoropuhelu mahdollistaa toimenpiteiden oikean mitoittamisen ja pelivaran käyttämisen silloin, kun sitä on käytettävissä ja vaikutusten suhteuttaminen sitä edellyttää.

Vuoropuhelu viranomaisten ja elinkeinoelämän välillä on nykyisin hyvin toimivaa. Kumpikin osapuoli voi avoimesti kertoa haasteista ja puutteista toisilleen. Sen sijaan **yritysten toimintaympäristön tuntemusta** on syytä lisätä kaikilla toiminnan tasoilla, sekä kansallisten säästöjen laadinnassa, että paikallisessa tarkastustoiminnassa.

Etenkin yrityksiä, joilla on toimintaa useilla paikkakunnilla ympäri maata, ovat vaivanneet tarkastajien vaihtelevat tulkinnat ja käytännöt alue- ja henkilötasolla. **Yhdenmukaiset käytännöt ja tulkinnat tarkastustoiminnassa** ovat viranomaisten tavoitteena, mutta se ei toistaiseksi ole kaikilta osin toteutunut. Tilanteen korjaaminen lähtee tarkastajien ohjeistuksen selkeyttämisestä ja heidän kouluttamisestaan.

Myös Oiva-järjestelmän, joka periaatteessa sai kannatusta haastateltavien keskuudessa, prosessissa on kehittämisen varaa. **Kunnallisen valvonnan laatu on epätasainen, ja käytännöt epäyhtenäisiä.** Se vähentää järjestelmän uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä lisää toimijoiden epätasa-arvoisuutta.

Eviran on myös varmistettava, että **tuontituotteiden valvonta on yhdenmukainen kotimaisten tuotteiden kanssa.**

Haastatteluissa erityisesti yritysedustajat korostivat, että Eviran työ valvojana on koko alalle erittäin arvokasta. Siksi myös **valvonnan kehittäminen ja valvonnan painopisteen siirtäminen omavalvontaan** nousivat korkealle kehittämisaalueita pohdittaessa. Yhdeksi lähtökohdaksi kehittämistyölle nähtiin toimijoiden laatujohtamisen hyödyntäminen yhteistyössä toimijoiden kanssa. Jos toimijalla ei ole omaa laadunvalvontaa, Evira voisi toimia neuvonantajana sen kehittämisessä. Tällä tavalla voitaisiin **tehostaa riskiperusteista valvontaa** ja sen läpinäkyvyyttä. Riskiperusteisella valvonnan kohdentamisella säästetään myös arvokkaita resursseja tekemään laadunvalvonnan neuvontatyötä.

Elintarvikealan toimijat, tuottajat ja teollisuus ovat olleet tyytyväisiä Eviran apuun uusien markkinoiden avaamisessa EU-alueen ulkopuolisissa maissa. Nykyiset panokset eivät kuitenkaan tulevaisuudessa riitä. Viennin merkitys koko alalle kasvaa jatkuvasti. Tästä syystä Eviran tulisi panostaa nykyistä enemmän kansainvälistymisen tukemiseen. Eviran vienninedistämis-toiminnasta puuttuu toistaiseksi projektimuotoisuus. Vienninedistäminen edellyttää suunnitelmallista toimintaa sekä kykyä reagoida eteen tuleviin haasteisiin. Eviran tulisi kehittää näitä ominaisuuksia **elintarvikealan kansainvälistymisen edistämiseksi.**

Kriisien hoidon kehittäminen nousi myös useissa haastatteluissa esille. Haasteet johtuvat etenkin viestintäympäristön muuttumisesta nopeatempoiseksi ja aiempaa haastavammaksi. Evira on kyllä kehittynyt kriisiviestinnässä, mutta elinkeinoelämä toivoo entistä **vahvempaa julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutusta kriisitilanteissa.**

Etenkin tuottajajärjestöt nostivat haastatteluissa esille viranomaisasioinnin kehittymättömyyden. Eviralle tehtävät ilmoitukset tehdään edelleen hyvin perinteisellä ”manuaalimallilla” täyttämällä lomake ja toimittamalla se paperisena tai sähköpostin liitetiedostona viranomaiselle. Perustietojen toistuva täyttäminen aiheuttaa runsaasti ylimääräistä työtä ja on virhealtista. **Sähköinen asiointi**, jossa ilmoituksen tekijä tunnistautumisen jälkeen tekee tarvittavat muutokset rekistereihin hyödyntäen rekistereissä jo olevia tietoja, aiheuttaa huomattavasti vähemmän työtä sekä asiakkaille että viranomaisille.

Kehittämisaalueet pähkinänkuoressa:

1. Yritysten toimintaympäristön tuntemuksen kehittäminen kaikilla tasoilla
2. Valvonnan käytänteiden ja tulkintojen yhdenmukaistaminen
3. Tuottajien ja yrittäjien tasapuolinen kohtelu
4. Tehokas, riskiperusteinen valvonta, omavalvonnan hyödyntäminen ja laadunvalvonnan tuki pienille toimijoille
5. Projektimaisen toimintamallin kehittäminen uusien vientimarkkinoiden avaamisessa
6. Julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutuksen lisääminen kriisitilanteiden hoidossa ja viestinnässä
7. Digitalisaation hyödyntäminen asiakasrajapinnassa

Kuva 3: Eviran kehittämisaalueet

7 Johtopäätökset

Sidosryhmät arvostavat Eviran osallistavaa lähestymistapaa. Haastatteluissa mainittin, että sidosryhmätutkimuksen tekeminen on myös yksi osoitus avoimesta vuoropuhelusta yksityisen sektorin kanssa. Eviran asiantuntemusta ja hyviä kansainvälisiä verkostoja arvostetaan kaikissa sidosryhmissä.

Viraston nykyinen strategiakausi (2014-2020) on nyt puolivälissä. Tavoitteet, joita strategiassa on asetettu, ovat sidosryhmien näkökulmasta merkittäviä. Osa tavoitteista on saavutettu, osassa työ on vielä kesken.

Koska sekä viranomaisilla että yksityisellä sektorilla on yhteisiä päämääriä (laatu ja turvallisuus), neuvonnan ja omavalvonnan rooli korostuu tulevaisuudessa. Monista lähteistä saatavan tiedon, niin sanotun Big Datan, hyödyntäminen Eviran palvelujen ja valvonnan kehittämisessä korostuu jo lähitulevaisuudessa.

Kun valvonta siirtyy enenevässä määrin tuottajien ja teollisuuden omavalvonnaksi, Eviran tehtävät muuttuvat. Analysoidun tiedon tuottaminen ja asiantuntemuksen tarjoaminen toimijoiden laadun kehittämisessä muodostuu yhä tärkeämmäksi. Turvallisuusriskien tunnistaminen ja kriiseihin valmistautuminen on välttämätöntä. Aktiivinen vaikuttaminen säädöksiin ja niiden valmisteluun kansainvälisissä verkostoissa sekä yhteistyö muiden valtioiden ja ulkomaisten viranomaisten kanssa korostuvat Eviran tehtäväkentässä. Myös kansainvälistymisen edistäminen tulee vahvemmin osaksi toimintaa.

Toimintakentän muutoksiin vastaaminen on iso haaste virastolle. Se vaatii paljon kehittämissuorituksia ja edellyttää monilla alueilla myös siirtymistä pois perinteisiltä mukavuusalueilta kohti liiketoiminnan ymmärtämistä ja palvelujen kehittämistä uutta digitekniikkaa hyödyntäen. Eviralla on kuitenkin varsin hyvät lähtökohdat. Sidosryhmät arvostavat Eviran toimintaa sekä jakavat samat arvot ja ovat valmiita yhteistyöhön Eviran kanssa.

Liite 1**Tutkimuksen tausta ja toteutus**

- Elintarviketurvallisuus on Eviran yksi painopistealue strategian toteuttamisessa. Sen edellytyksenä on avoin ja luottamuksellinen yhteistyö kaikkien sidosryhmien kanssa. Yhteistyön avoimuiden ja luottamuksellisuuden kehittymistä on haastavaa arvioida ilman tarkempaa sidosryhmiin kuuluvien organisaatioiden ja henkilöiden kattavaa kuulemista.
- Viraston johto päätyi tilaamaan sidosryhmätutkimuksen, jossa pääpaino tiedonhankinnasta tapahtuisi haastatteleamalla eri sidosryhmien edustajia.
- Sidoryhmätutkimus käynnistettiin maaliskuussa 2017 Eviran johtoryhmän ja Solita Oy:n konsulttien yhteisessä työpajassa. Työpajassa kartoitettiin tutkimusaiheet sekä haastateltavat
- Haastateltaviin oltiin yhteydessä huhtikuun aikana sähköpostitse ja puhelimitse, jolloin sovittiin tarkemmat haastatteluajankohdat.
- Tutkimus toteutettiin touko-elokuussa 2017 haastatteleamalla yhteensä 27 Eviran sidoryhmiä edustavaa henkilöä. Valtaosa haastatteluista tehtiin touko-kesäkuussa.
- Haastattelut olivat keskustelunomaisia teemahaastatteluja. Osa keskusteluista käytiin kasvokkain, osa puhelimitse.
- Tutkimuksen alustavat tulokset esiteltiin Eviran johtoryhmälle kesäkuussa 2017, ja muutaman täydentävän haastattelun jälkeen Eviran Sidoryhmäpäivässä 29.8.2017 Marina Congress Centerissä Helsingissä.
- Sidoryhmätutkimuksen yhteenvedoraportti valmistui syyskuussa 2017.

Liite 2: Sidosryhmähaastattelut**Tuottajat ja tuottajajärjestöt:**

Leena Suojala	MTK
Juha Lappalainen	MTK
Martin Ylikännö	Suomen Sikayrittäjät ry
Jyrki Jalkanen	Kauppapuutarhaliitto ry
Samuli Laurikainen	Snafu Oy
Pekka Lahtinen	Heimon Kala Oy
Esko Rissanen	Hyvätuuli Highland Oy
Hanna Hamina	Suomen Siipikarjaliitto ry
Johannes Hahl	Siemenkauppiainien yhdistys ry

Elintarvikeketjun järjestöt:

Marleena Tanhuanpää	ETL
Kari Luoto	PTY
Merja Söderström	PTY
Anna Salminen	PTY
Timo Lappi	MaRa
Veli-Matti Aittoniemi	MaRa

Teollisuus, kauppa ja ravintolat:

Juha Gröhn	Atria Oyj
Jaana Tuominen	Paulig Oy
Jari Latvanen	HkScan Oyj
Leena Laitinen	Snellman Oy
Markku Äijälä	Boreal Kasvijaalostus Oy
Annikka Hurme	Valio Oy
Raimo Rantanen	Raisioagro Oy
Reijo Kiskola	Arlafood Oy
Matti Karppinen	Saarioinen Oy
Stina Hakulin	Hankkija Oy
Tomi Lantto	Katri Antell Oy
Antti Latva-Rasku	Faba osk
Ilkka Alarotu	SOK