

Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry
Gallen-Kallelankatu 8
28100 Pori

LAUSUNTO

25.5.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo
PL 33
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@stm.fi

Viite: Kirjallinen lausuntopyyntö 2.5.2014 Dnro STM007:00/2014

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laeiksi terveydensuojelulain ja elintarvikelain maksullisuutta koskevien säännösten muuttamisesta.

Ympäristö- ja terveysalan tekniset ry toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena on korottaa elintarvikevalvonnasta perittäviä maksuja 10 miljoonalla eurolla. Lausunnolla olevan esityksen mukaan muutettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin ympäristöterveydenhuollon laeista terveydensuojelulain ja elintarvikelain maksullisuutta koskevia säädöksiä. Tavoitteena on, että valvonnasta perittävillä maksuilla katettaisiin nykyistä paremmin aiheutuvia kustannuksia. Tavoitteena on myös siirtyä suoriteperusteisesti perittävistä maksuista kiinteään vuosittaiseen kokonaiskustannusten perusteella perittävään maksuun.

Esitysehdotus on erittäin merkittävä ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden ja resursoinnin osalta. Lausuntoaika on asian merkittävyyteen nähden lyhyt ja esitysehdotuksessa on täydennettäviä kohtia, mikä vaikeuttaa ehdotuksen arvioimista.

Vuotuinen valvontamaksu

Vuosimaksun perimisestä on ollut puhetta jo siitä lähtien kun maksullisuussäädökset astuivat voimaan. Moni valvontayksikkö on pitänyt ajatusta vuotuisesta valvontamaksusta hyvänä. Riittävän yksiselitteinen vuosimaksu olisi valvontayksiköiden kannalta hyvä, sillä valvontayksiköiden tulot olisivat vuosittain ennakoitavissa ja jotakuinkin vakiot. Huolta kuitenkin on herättänyt merkittävät alueelliset erot tarkastustiheyksissä ja valvontasuunnitelmien toteuttamisessa sekä maksutuottojen kohdentuminen valvontaan. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on suhteellisesti muuta maata huonompi resurssitilanne, mikä näkyy tiettyjen kohdetyyppien tarkastusten vähäisinä tai olemattomina tarkastusmäärinä.

Valvontatulot ovat osa kuntien kokonaistulokertymää, eivätkä tulot ole mitenkään automaattisesti ympäristöterveydenhuollon käytettävissä. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa lisäresurssien saaminen on tulojen lisääntymisestä huolimatta hyvin epävarmaa. Toistaiseksi maksutuotot eivät ole lisänneet merkittävästi valvontaan käytettävissä olevia resursseja ja on vaarana, että maksujen periminen vain lisää valvontayksiköiden resurssitarvetta. Valvontayksiköt tulisi sitouttaa käyttämään valvontamaksuista kertyneitä tuloja resurssien parantamiseen tai yksiköissä, joissa tilanne on jo hyvä, resurssien ylläpitoon.

Valvontayksiköille tulisikin laatia riittävän yksityiskohtaista ohjeistusta maksujen suuruuden määrittämiseen, jolla kavennettaisiin eri yksiköiden välisiä eroja maksujen perimisen käytännöissä. Valvontamaksuihin vaikuttaa, taksan suuruuteen vaikuttavien tekijöiden lisäksi, tarkastettavan toiminnan laajuus ja luonne sekä valvottavan toimijan/toiminnanharjoittajan harjoittaman toiminnan määräystenmukaisuus – nämä tekijät tulisi olla valtakunnallisesti samalla tavalla määriteltyjä. Vuosittaisen valvontamaksun tulisi myös perustua kohdetyyppikohtaiseen jakoon. Käytännössä on liian työlästä tehdä kohdekohtaista arviointia maksun suuruudesta.

Maksun perimisen käytännön ongelmat

Esityksessä vuosimaksu perittäisiin alkuvuodesta kohteilta, joihin on suunniteltu tehtävän tarkastus. Tämä on kannatettava käytäntö erityisesti, jos suunnitellusta ja laskutetusta, mutta syystä tai toisesta osittain tai jopa kokonaan tekemättä jääneestä valvonnasta ei tarvitse palauttaa rahoja, kuten ei tarvitse tupakan vähittäismyyntivuosimaksuissakaan. Toisaalta kentällä ei laajamittaisesti nähdä suoriteperusteisissa maksuissakaan mitään ongelmaa, kunhan suunnitelmallisia tarkastuksia tehdään suunnitelman mukaisesti ja kaikista suunnitelmallisista tarkastuksista perittään taksan mukainen maksu. Jos tekemättömistä (esim. toiminta loppuu tai toiminnanharjoittaja vaihtuu), mutta suunnitelluista ja laskutetuista tarkastuksista joudutaan palauttamaan jossain vaiheessa maksu takaisin toiminnanharjoittajalle, palaa käytäntö takaisin suoriteperusteiseen laskutusikäntöön. Tämä taas kuormittaisi merkittävästi tukipalveluja, kuten laskutusta (+ yksikölle tästä aiheutuvat lisäkustannukset) ja alkuvuonna hyvältäkin näyttäneen tulokertymä kutistuisi loppuvuonna.

Voidaan todeta, että tämän muotoisena etukäteislaskutus itsessään ei tuo lisää tarkastusmääriä tai resursseja valvontaan. Tällä tavoin toteutettua vuosimaksua voidaan luonnehtia nykytilanteen mukaisena käytäntönä, jossa vain lasku on lähetettävä vuoden alussa (ja voidaan joutua palauttamistoimenpiteisiin loppuvuodesta, mikäli kaikki suunnitellut tarkastukset eivät toteudukaan). Valvontamaksujen perimisestä tulee ehdottomasti olla selvemmat tulkinnat ja ohjaukset, kuin perusteluista nyt ilmenee, esim. perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kunnallisista maksuista säättäminen edellyttää, että maksut ovat vastiketta tuotetuista palveluista.

Valvonnan piirissä on kohteita, joihin ei tehdä valvontaa joka vuosi. Tarkastustiheyden ollessa harvemmin kuin kerran vuodessa, voi olla teknisesti ongelmallista laskuttaa kohdetta esim. joka kolmas vuosi (+ voimavarojen sitoutuminen laskutusten seurantaan). Erityisesti elintarvikevalvonnassa laskun lähettäminen alkuvuodesta kohteelle voi vääristää valvontatuloksia. Toimija tietää laskun saatuaan joutuvansa tarkastuksen kohteeksi, mikä saattaa heikentää valvonnan mahdollisuuksia arvioida tavanomaista tilannetta/toimintaa valvontakohteessa, joihin nykyisellään tarkastukset tehdään pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Mikäli laskua ei tule, toimija tietää, ettei kuluvana vuonna kohteeseen kohdisteta valvontatarkastusta. Tämän välttämiseksi harvemmin tarkastettavissa kohteissa tulisi valvontamaksu jakaa eri vuosille (esim. 1/3 vuotuisista kustannuksista jos tarkastetaan kerran kolmessa vuodessa).

Lisäksi kohde voi olla toiminnassa ainoastaan muutaman kuukauden tai muutaman vuoden ja tällöin olisi vaarana, ettei ko. kohteelta saataisi kerättyä ollenkaan valvontamaksuja. Tälläkin perusteella olisi järkevää periä maksu joka vuosi, huolimatta

siitä, ettei kohteessa ole tarkoitus käydä vuosittain. Maksu olisi tällöin esim. kolmen vuoden ajalta samansuuruinen kuin jos se laskutettaisiin kolmen vuoden välein.

Lisäksi suurissa yksiköissä on todettu, että kaikki toimijat eivät tee lakisääteisiä ilmoituksiaan ja ovat näin ollen kokonaan valvonnan ulkopuolella. Resurssien vähyydestä johtuen aika menee usein tiedossa olevien kohteiden valvontaan, mutta näitä ilmoittamattomia toimijoita ei välttämättä ehditä selvittää. Tätä kautta toimijat joutuvat edelleen eriarvoiseen asemaan valtakunnallisesti ja jopa saman kunnan alueella.

Maksun periminen ja valvontasuunnitelmat

Valvontayksikön on mahdollista tarkistaa kohdekohtaista valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määritettyä tarkastustiheyttä riskinarvioinnin perusteella. Maksupolitiikan suhteen riskinarviokäytäntö on jo nyt erilainen eri valvontayksiköissä. Riskinarviot ovat tällä hetkellä valvontayksikkökohtaisia eivätkä ne ole keskenään vertailukelpoisia. Vuosimaksujen edellytyksenä tulisi kuitenkin olla, että keskusvirastojen tulisi määrittää valtakunnalliset riskinarviointimenetelmät valvontayksiköiden käyttöön hyvissä ajoin ennen vuosimaksujen voimaantuloa. Vuosimaksukäytänteet tulisi saada alusta alkaen valtakunnallisesti samankaltaisiksi.

Vuosimaksuja perittäessä on perusteena kunnan valvontasuunnitelma, joka perustuu keskusviranomaisien määrittämiin tarkastustiheyyksiin huomioiden kuitenkin valvontayksikön riskinarviointiin perustuvat tarkastustarvemuutokset. Edellä mainitun kaltainen valvontasuunnitelma on merkittävässä osassa valvontayksiköitä aivan liian kaukana resursseihin perustuvista, todellisista tarkastustiheyksistä. Tämä tulee ehdottomasti huomioida vuosimaksuista säädettyä, jotta toimijoiden yhdenvertainen kohtelu olisi turvattu valtakunnallisesti. Käytännössä valvontasuunnitelmia olisi kaksi rinnakkaista, keskusvirastojen vaatima, josta käy ilmi resurssivaje sekä resursseihin perustuva, jonka mukaan tehtäisiin laskutukset.

Yhteistarkastusten ja näytteenoton laskutus

Samaan kohteeseen voidaan tehdä samanaikaisesti useamman lainsäädännön alaista valvontaa ja se tulisi voida huomioida jotenkin yhdistettynä maksuna. Useamman ympäristöterveydenhuollon lain yhteistarkastuksissa joudutaan (myös nyt ehdotetun muutoksenkin jälkeen) kuitenkin laskuttamaan tarkastuksen jälkeen suoriteperusteisesti lain ulkopuolelle jäävä kuluttajaturvallisuuslain ja tupakkalain (kiellot ja rajoitukset) mukainen valvonta.

Näytteenottosuunnitelmien kustannusten sisällyttäminen vuotuisen valvontamaksuun on käytännössä lähes mahdoton järjestää. Erityisesti tehtävien analyysien kustannukset eivät edes ole välttämättä ennakolta tiedossa. Tutkiva laboratorio hinnoittelee analyysit itsenäisesti ja maksuja saatetaan muuttaa suunnitelmien laatimisen jälkeenkin. Näytteenoton osalta parempi olisi jatkaa nykykäytäntöä, jossa toimijat maksavat analyysikustannukset suoraan laboratoriolle.

Ennakko- ja jälkivalvonta

Yhdistys pitää hyvänä esitystä elintarvikealan toimijan vaihtumista koskevan ilmoitusvelvollisuuden poistamisesta, jolloin toimijan vaihtuminen rinnastuisi uuteen toimijaan (ilmoitusvelvollisuus + maksun periminen). Nykyisellään toimijan vaihdoksen kirjaaminen sähköiseen tiedonkeruujärjestelmään vaatii saman työmäärän kuin uudenkin toiminnan perustaminen. Tällä tavalla maksuja saadaan perittyä tehdystä työstä kattavammin.

Jälkivalvonta on tarpeen olla maksullista, kuten on esitettykin. Jälkivalvonnan maksut ohjaavat toiminnanharjoittajien toimintaa siihen suuntaan, että mahdolliset ongelmat korjataan, ennen kuin esim. pakkotoimiin on ryhdyttävä. Myös annettujen kehotusten jälkivalvonnasta tulee voida periä maksu (ei ainoastaan annettujen määräysten valvonnasta).

Lisäksi myös valvontasuunnitelmaan kuulumattomat tarkastukset, jotka tehtäisiin viranomaisen aloitteesta, tulisi olla maksullisia. Esimerkiksi valvontasuunnitelmaa laadittaessa ei suunnitella tarkastuksia kohderyhmiin, joissa ei ole tiedossa olevaa toimintaa. Tällaista toimintaa saattaa kuitenkin suunnitelmavuoden aikana alkaa, jolloin valvontatarvettakin saattaa vuoden aikana tulla. Tällöin täytyy olla oikeus periä valvontamaksu. Lisäksi kesken vuoden voi esiintyä tarve tehdä tietyn tyyppinen tarkastus (esim. Nokian vesiepidemian johdosta STM:n velvoittamat tarkastukset kaikkien valvontayksiköiden alueille), johon ei ole osattu etukäteen varautua.

Lopuksi yhdistys toteaa, että oikealla tavalla, riittävän yksiselitteisesti toimiva vuosimaksujärjestelmä on periaatteeltaan kannatettava toimintatapamuutos.

Teemu Holmén
puheenjohtaja
teemu.holmen@gmail.com

Saana Laakkonen
sihteeri
laakkonen.saana@gmail.com