

Kokemus elintarviketarkastuksesta vaikuttaa annettujen kehotusten noudattamiseen

Experience of the inspection influences the compliance with the given requests

► YHTEENVETO

Elintarvikevalvojat varmistavat Oiva-järjestelmän ohjeistusten mukaisesti tehdyillä valvontakäynneillä, että elintarvikealan toimijat noudattavat elintarvikelainsäädäntöä ja ovat ottaneet toiminnassaan huomioon elintarviketurvallisuusriskit. Selvitimme ravintola-alan toimijoille lähetetyllä kyselyllä heidän kokemustaan edellisestä elintarvikevalvojan tekemästä Oiva-tarkastuksesta ja suhtautumistaan tarkastuksen perusteella mahdollisesti annettuihin kehotuksiin. Selvitimme lisäksi syitä kehotusten mahdolliseen noudattamatta jättämiseen. Kyselyyn vastasi 162 ravintola-alan toimijaa. Vastausprosentti oli 15. Toimijat kokivat valvonnan pääosin positiivisesti ja näkivät sen merkityksellisenä elintarviketurvallisuuden varmistamiselle, mutta valvonnan yhdenmukaisuus huolestutti. Tulosten perusteella tarkastuksen ja tarkastajan asiantuntevuuden positiivisesti kokeneet toimijat noudattivat annettuja kehotuksia todennäköisemmin kuin neutraalisti tai negatiivisesti tarkastuksen kokeneet. Kehotusten noudattamisen kannalta on tärkeää saada toimija ymmärtämään, miten edellytetty muutos parantaa elintarviketurvallisuutta.

► SUMMARY

Food control authorities ensure by Oiva inspections that food business operators comply with food legislation. Oiva is a nationwide system for publication of official inspection reports. We conducted a survey to evaluate the restaurant operators' experience of the latest Oiva inspection and their reactions to the requests given. The reason for not complying with the requests was also studied. One hundred and sixty-two operators (15% of those contacted) replied to the survey. The respondents found the official control mainly positive and necessary for the food safety. According to the results, operators who had a positive attitude towards the inspection and the expertise of the inspector were more likely to comply with the requests than the rest. To achieve compliance, it is important that the inspector justifies the effect of any needed changes in terms of improving food safety. The results showed that operators continue to have concerns about the consistency of the official control, despite implementing Oiva instructions.

JOHDANTO

Suomessa noin joka toinen elintarvikealan yritys on elintarvikkeiden tarjoilupaikka.¹ Näissä elintarvikkeiden tarjoilupaikoissa, kuten ravintoloissa, saa alkunsa yli puolet vuosittaisista viranomaisen tietoon tulevista elintarvikevälitteisistä epidemioista.² Elintarvikkeiden tarjoilupaikkoihin tehtiin vuonna 2017 Suomessa noin 17 000 elintarviketarkastusta. Ne kattoivat 42 % valvonnan piiriin kuuluvista tarjoilupaikoista.¹

Valtaosa elintarviketarkastuksista on Oiva-järjestelmään kuuluvia. Valvontatulokset julkaistaan Oiva-raportissa neliportaisella asteikolla: oivallinen (A), hyvä (B), korjattavaa (C), huono (D). Kokonaisarvio määräytyy heikoimman osa-alueen arvion mukaan ja toimijan on julkaistava raportti niin, että asiakas voi tutustua siihen ennen ostopäätöstä. Oivallinen ja hyvä on määritelty hyviksi arvioiksi. B-arviossa tarkastaja antaa lieviin elintarviketurvallisuuksia vaarantamattomiin ja kuluttajaa harhaanjohtamattomiin epäkohtiin neuvoja. Ruokaviraston (entinen Evira) ohjeen mukaisesti neuvoihin ei liitetä määräaikaakaan eikä tehdä uusintatarkastusta. Mikäli valvoja havaitsee epäkohdan, joka vaarantaa elintarviketurvallisuuden tai johtaa kuluttajaa harhaan, tulee hänen antaa C-arvio ja kehoitus, jolle on asetettava määräaika. Vaihtoehtoisesti valvoja voi käyttää hallinnollisia pakkokeinoja. Kehotusta seuraa aina uusintatarkastus, jolla varmistetaan, että epäkohta on korjattu.^{3,4} Vastaava arviointijärjestelmä on käytössä esimerkiksi Tanskassa, Englannissa, Brasiliassa ja Yhdysvalloissa.⁵⁻⁸

Oiva-järjestelmä otettiin käyttöön vaiheittain 2013–2015. Toistaiseksi on olemassa vain vähän julkaistua tutkimustietoa Oiva-järjestelmän vaikutuksista valvontaan ja valvonnan yhdenmukaisuuteen. Ketunen ym.⁹ totesivat 2015–2016 tekemässään tutkimuksessa eläinperäisiä elintarvikkeita valmistavien laitosten toimijoiden kokevan elintarvikevalvonnan tärkeäksi heidän toiminnalleen, mutta valtaosa ei pitänyt valvontaa yhdenmukaisena. Yli puolet vastaajista kuitenkin koki, että Oiva-järjestelmä yhdenmukaistaa valvontaa. Toimijat suhtautuivat hiljattain käyttöön otettuun Oiva-järjestelmään vielä varauksella; neljäsosa vastanneista koki muutoksen negatiivisena ja 41 % vastanneista arvioi järjestelmän tiukentavan valvojan esittämiä vaatimuksia.⁹

YDINKOHDAT

- Selvitimme kyselyllä ravintolatoimijoiden kokemuksia Oiva-tarkastuksista ja mahdollisia syitä kehotusten noudattamatta jättämiseen.
- Elintarvikevalvonta koetaan positiivisena ja tarkastukset tärkeinä ravintoloiden elintarvikehygieniatason parantamisessa.
- Annettuja kehoituksia noudatettiin hyvin silloin, kun tarkastuksesta ja tarkastajan asiantuntevuudesta syntyi toimijalle positiivinen kuva ja hän ymmärsi edellytettyjen muutosten merkityksen elintarviketurvallisuukselle.
- Oiva-arviointiohjeiden yhdenmukaista soveltamista sekä yksittäisten tarkastajien että eri valvontayksiköiden välillä tulisi arvioida ja edistää.

Käsitkirjoitus tuli toimitukseen 4.10.2019.

Oiva-järjestelmän tarkoitus on yhdenmukaistaa valvontaa ja tehdä siitä läpinäkyvämpää.³ Selvitimme ravintola-alan toimijoille lähetetyllä kyselyllä, miten he kokivat edellisen Oiva-tarkastuksen ja heijastuivatko toimijan kokemukset tarkastuksesta mahdollisesti siihen, noudattivatko he saamiaan kehoituksia. Lisäksi selvitimme, kokivatko toimijat saaneensa oikean arvion ja mikä heidän näkemyksensä valvonnasta on.

AINEISTO JA MENETELMÄT

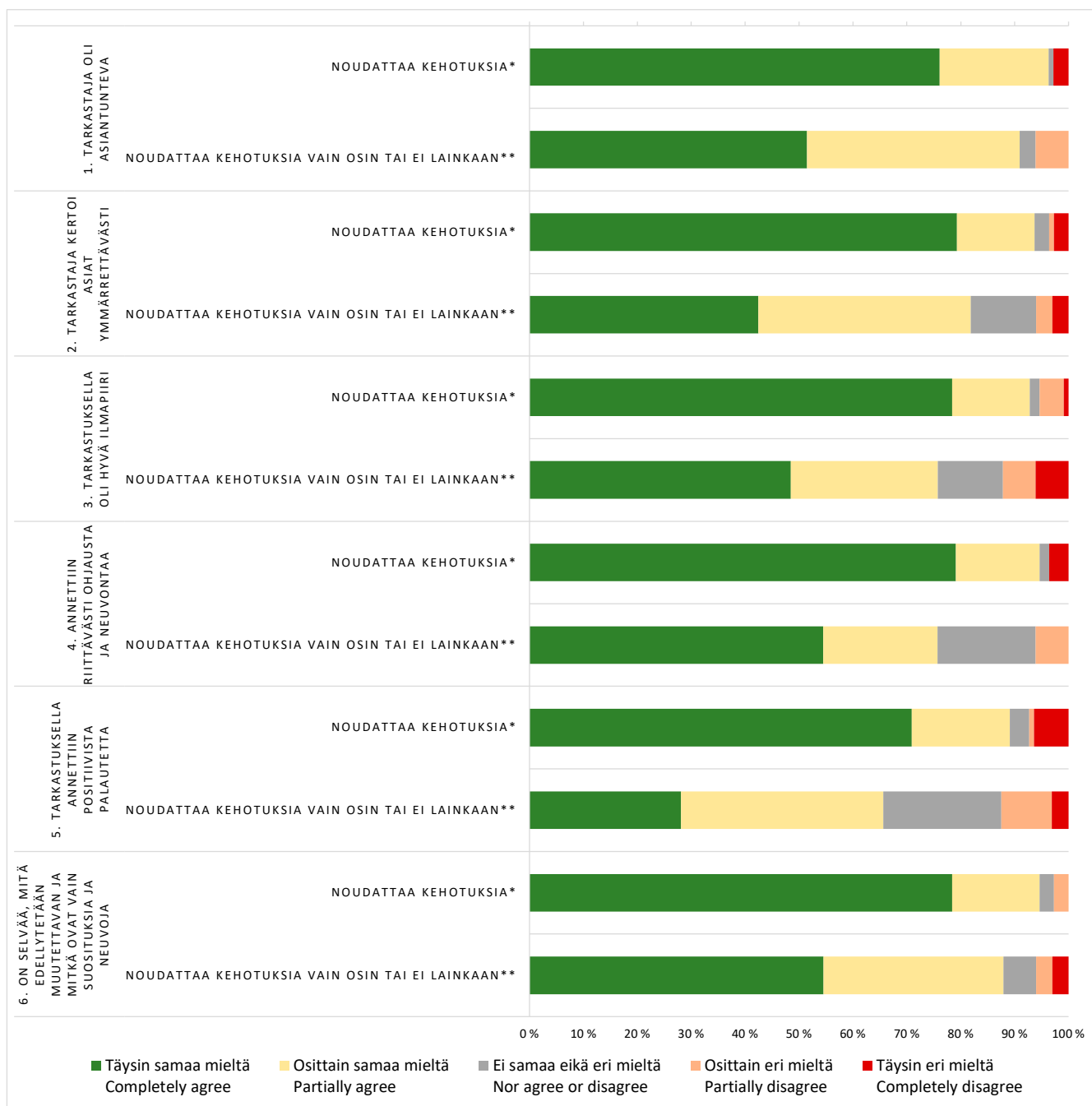
Keräsimme tutkimusaineiston 31.5.–11.6.2018 välisenä aikana sähköpostitse ravintolatoimijoille suunnatulla suomen- ja englanninkielisellä lyhyellä kyselytutkimuslomakkeella (E-lomake, Eduix Oy). Kysely lähetettiin Helsingin, Vantaan ja Keski-Uudenmaan alueen niihin ravintoloihin, joiden sähköposti oli valvontayksikön valvontatietojärjestelmässä. Yhteensä sähköposteja lähetettiin 1204 osoitteeseen, joista 103 osoittautui toimimattomiksi.

Kyselyyn vastasi 162 ravintola-alan toimijaa (vastausprosentti 15 %). Kyselyssä selvitimme väittämien avulla ravintolatoimijoiden näkemyksiä edellisestä Oiva-tarkastuksesta. Vastaukset annettiin viisiportaisella Likert-asteikolla (täysin samaa mieltä, osittain samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, osittain eri mieltä, täysin eri mieltä). Lisäksi tiedustelimme, aikooko vastaaja noudattaa annettuja kehoituksia sekä syitä näiden mahdolliseen noudattamatta jättämiseen. Vastaajan taustatietoina kysyttiin ikää, työkokemusta vuosina, alan koulutusta sekä asemaa ravintolassa. Ravintolan taustatietoina kysyttiin sijaintikuntaa, asiakaspaikkamäärää ja kuulumista ravintolaketjuun. Ravintolan edellisen Oiva-arvion lisäksi tiedusteltiin vastaajan näkemystä siitä, minkä arvion ravintola olisi antanut itselleen. Kyselyssä oli tila vapaalle palautteelle. Vastaajaksi pyydettiin henkilöä, joka on osallistunut edelliseen Oiva-tarkastukseen tai hoitaa yleensä yhteydenpidon kunnan elintarvikeviranomaisten kanssa.

Kyselytutkimustulokset käsiteltiin tilastollisesti SPSS-ohjelmassa (SPSS Statistics 25, IBM). Vastaukset ryhmittelimme tilastollisen riippuvuuden arvioimiseksi sukupuolen, elintarvikealan koulutuksen, ravintolan ketjuun kuulumisen, Oiva-arvion, itse annetun Oiva-arvion ja annettuihin korjauskehoituksiin asennoitumisen perusteella. Valvontayksikkökohtaisia eroja emme tarkastelleet, sillä Vantaan ja Keski-Uudenmaan osuudet vastanneista jäivät pieniksi. Aineisto analysoitiin ei-parametrisillä menetelmillä, Mann-Whitney U -testin ja Spearmanin korrelaation avulla, sillä se ei noudattanut normaalijakaumaa. Tulosten tilastollinen merkitsevyys arvioitiin 95 %:n luottamustasolla ($p < 0,05$). Vapaamuotoisten palautteiden sisältö jaoteltiin analysointia varten ensin positiivisiin ja negatiivisiin kommentteihin ja negatiiviset kommentit jaoteltiin edelleen seitsemään aihealueeseen. Vastanneiden määrä yksittäiseen kysymykseen vaihteli välillä 153–162.

TULOKSET

Vastaajista 98 % toimi ravintolassa johtavassa asemassa ja 82 %:lla oli elintarvikealan koulutusta. Vastaajista 60 % oli miehiä. Vastanneiden iän keskiarvo oli 44 vuotta. Vaihteluväli oli 18–66 vuotta. Vastaajilla



KUVA 1 FIGURE

Vastaajien näkemykset esitettiin väittämiin edellisestä Oiva-tarkastuksesta jaoteltuna sen mukaan, ilmoittivatko he noudattavansa kehotuksia täysin (N = 109–111) vai vain osin tai ei lainkaan (N = 31–33). Mann-Whitney U -testillä määritetty ryhmien välistä tilastollista eroa.

Respondents' views on the proposed claims of the previous Oiva-inspection sorted by the compliance: complete compliance (N = 109–111) or partial compliance or non-compliance (N = 31–33). The Mann-Whitney U -test was used to estimate the difference between the groups.

*Obeys requests completely, **Obeys requests partly or not at all, 1. The inspector was competent, 2. The inspector explained things clearly, 3. The atmosphere during the inspection was good, 4. We received enough guidance and advice during the inspection, 5. We received positive feedback of our ways of action, 6. It is clear what needs to be changed in the restaurant or its operation and what was intended as a recommendation or advice.

oli työkokemusta keskimäärin 21 vuotta (vaihtelu 0,5–45 vuotta).

Vastanneista ravintoloista 72 % sijaitsi Helsingissä, 15 % Keski-Uudenmaan alueella ja 12 % Vantaalla. Ravintoloista 32

% kuului ravintolaketjuun. Asiakaspaikkamäärän mediaani oli 85 (vaihteluväli 6–2400). Suurimmalla osalla vastanneista (34 %) ravintolan edellisestä Oiva-tarkastuksesta oli kulunut 7–12 kuukautta. Seu-

raavaksi suurimmat osuudet olivat ryhmissä 'yli vuosi' (22 %) tai '4–6 kuukautta' (22 %). Vastanneista 15 %:lla tarkastuksesta oli kulunut 1–3 kuukautta, 4 %:lla 2–4 viikkoa ja 2 %:lla alle 2 viikkoa.

Kyselyyn vastanneiden ravintoloiden edellisellä tarkastuksella saamien Oiva-arvioiden jakauma oli seuraava: A = 51,2 %, B = 46,9 %, C = 1,2 % ja D = 0 %. Kun jakaumaa verrataan tutkimukseen osallistuneiden valvontayksiköiden vuonna 2017 ravintoloille antamien kaikkien Oiva-arvioiden jakautumiseen (A = 79,7 %, B = 15,3 %, C = 4,7 %, D = 0,3 %, N = 1215) havaitaan, että kyselyyn on valikoitunut vastaajaksi korostuneesti niitä ravintoloita, jotka ovat saaneet B-arvion.¹⁰

Vastaajan työkokemuksella ja ravintolan saamalla Oiva-arviolla ei ollut merkitsevää tilastollista suhdetta. Vastanneista 30 % koki, että heidän olisi kuulunut saada parempi Oiva-arvio edellisellä tarkastuksella. Neljä vastaajaa (2 %) koki, että he olivat saaneet paremman Oiva-arvion, kuin olisivat ansainneet.

Kokonaisuutena vastauksia tarkasteltaessa toimijat olivat tyytyväisiä tarkastajien toimintaan edellisellä Oiva-tarkastuksella. Vastanneista valtaosa (95 %) oli osittain tai täysin sitä mieltä, että tarkastaja oli asiantunteva ja kertoi asiat ymmärrettävästi (91 %) (taulukko 1). Vastanneet kokivat myös, että edellisellä tarkastuksella annettiin riittävästi ohjausta ja neuvontaa; heistä 91 % oli väittämän kanssa osittain tai täysin samaa mieltä. Tarkastuksella oli vaikutusta ravintoloiden toimintaan, sillä 82 % vastaajista oli osittain tai täysin sitä mieltä, että ravintolassa on muutettu toimintatapoja hygieenisemmiksi tarkastuksen seurauksena. Vastaajan sukupuolella tai sillä, kuuluiko vastaaja ravintolaketjuun, ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta näkemyksiin tarkastuksesta.

Vastaajan näkemys tarkastajasta (asiantuntevuus, ymmärrettävyys, antoi riittävästi ohjausta ja neuvontaa sekä myös positiivista palautetta) sekä kokemus tarkastusilmapiiiristä korreloivat positiivisesti ravintolan saaman Oiva-arvion kanssa (Spearmanin korrelaatio $r = 0,347-0,395$, $p < 0,001$). Annettujen väittämien välillä vahvin positiivinen korrelaatio oli kokemuksella tarkastajan asiantuntevuudesta ja hänen kyvyllään kertoa asiat ymmärrettävästi (Spearmanin korrelaatio $r = 0,829$, $p < 0,001$).

Vastanneista 70 % ilmoitti noudattavansa Oiva-tarkastuksessa saamiaan kehotuksia täysin ja 20 % vain osin. Vastaajat, jotka ilmoittivat noudattavansa kehotuksia täysin, olivat saaneet keskimäärin paremman Oiva-arvion kuin ne, jotka ilmoitti-

vat noudattavansa kehotuksia vain osin tai ei lainkaan ($p < 0,001$, Mann-Whitney U -testi). Niiden toimijoiden, jotka ilmoittivat, etteivät he noudata edellisellä tarkastuksella annettuja kehotuksia kuin osin tai ei lainkaan, kokemus edellisestä elintarviketarkastuksesta oli negatiivisempi kuin niillä, jotka kertoivat noudattavansa kehotuksia täysin (kuva 1).

Kehotus-termin merkitysero verrattuna neuvonta-termiin oli jäänyt epäselväksi vastanneille, sillä vastaajista vain kaksi (1 %) oli saanut C-arvion, eli korjauskehotuksia, mutta 142 vastaajaa (88 %) koki vastausvalintojensa perusteella saaneensa kehotuksia. Vastanneista vain 9 % ilmoitti, etteivät he saaneet kehotuksia edellisellä tarkastuksella.

Elintarvikealalla koulutetut suhtautuivat kriittisemmin siihen, kokivatko he tarkastajan esittävän asiat ymmärrettävästi tarkastuksella, verrattuna niihin, joilla ei ollut alan koulutusta (Mann-Whitney U -testi, $p = 0,026$). Kouluttautuneet kokivat kouluttamattomia useammin, ettei edellisellä tarkastuksella annettu riittävästi ohjausta ja neuvontaa. (Mann-Whitney U -testi, $p = 0,009$). Koulutustaustalla ei havaittu merkitsevää eroa näkemyksissä muiden esitettyjen väitteiden osalta.

Ne vastaajat (67 %), jotka olivat tarkastajan kanssa samaa mieltä saamastaan Oiva-arviosta, kokivat tarkastuksen tilastollisesti merkitsevästi positiivisemmin kuin ne, jotka kokivat ansaitsevansa paremman Oiva-arvion. Tarkastuksen positiivisuuden mittareina käytettiin tarkastajan asiantuntevuutta ($p = 0,001$) ja ymmärrettävyyttä ($p = 0,002$), tarkastuksen ilmapiiiriä ($p = 0,002$) sekä sitä koettiin, että, annettiin positiivista palautetta ($p = 0,002$) ja riittävästi neuvoja ja ohjeita ($p = 0,001$) (Mann-Whitney U -testi). Ryhmien välillä ei havaittu tilastollisesti merkitsevää eroa aikomuksessa noudattaa annettuja kehotuksia tai siinä, kokivatko toimijat ravintolan toimintatapojen muuttuneen hygieenisemmäksi tarkastuksen seurauksena.

Edellisestä tarkastuksesta B- tai C-arvion saaneet suhtautuivat kriittisemmin tarkastuksesta esitettyisiin väitteisiin kuin ne, joiden ravintola oli saanut A-arvion. Vertailussa asiaa arvioitiin väittämällä: tarkastaja kertoi asiat ymmärrettävästi ($p < 0,001$), tarkastuksella oli hyvä ilmapiiiri ($p < 0,001$), tarkastuksella annettiin riittävästi ohjausta ja neuvontaa ($p < 0,001$) ja annettiin positiivista palautetta ($p < 0,001$)

(Mann-Whitney U -testi). Ravintolan saamalla Oiva-arviolla ei havaittu tilastollista yhteyttä näkemykseen siitä, onko ravintolan toimintatapoja muutettu hygieenisemmiksi tarkastuksen seurauksena.

Vastaajista 74 % koki, että heille on selvää, mitä edellisen tarkastuksen jälkeen ravintolassa tai sen toiminnassa edellytettiin muutettavan ja mitkä asiat olivat vain suosituksia ja neuvoja. Kaksi vastaajaa oli täysin eri mieltä asiasta.

Vastanneista kaksi ilmoitti, etteivät he aio noudattaa lainkaan tarkastuksella annettuja kehotuksia perustellen ratkaisuaan sillä, ettei heillä ole päätäntävaltaa asiassa, josta kehotus oli annettu. Kyselylomakkeella ehdotetuista syistä toinen useimmin valittu perustelu oli erimielisyys vaatimusten tarpeellisuudesta (taulukko 2). Vapaissa kommentteissa nostettiin esiin haasteet vaatimuksissa korjata rakenteellisia epäkohtia. Ongelmia aiheuttivat hankala asema tiloissa vuokralaisena ja tarkastuskertomuksessa asetetut aikataulut suhteessa kiinteistön muihin suunniteltuihin korjaussuunnitelmiin.

Kyselyssä annettiin Oiva-tarkastuksista 45 vapaata palautetta, joiden sisältö oli jaoteltavissa kahdeksaan positiiviseen ja 37 negatiiviseen näkemykseen. Negatiiviset näkemykset jaettiin edelleen seitsemään aihealueeseen (taulukko 3). Lisäksi yhdessä kommentissa esitettiin näkemys, että vanhoissa rakennuksissa toimiville ravintoloille tulisi antaa enemmän joustoja vaatimuksista. Toisessa toivottiin, että tarkastaja selkeämmin esittelisi itsensä sekä sen, mitä on tullut tekemään. Useimmin palautteessa koettiin, että lopulliseen Oiva-arvioon vaikuttavat liian pienet yksittäistekijät sekä kritisoitiin Oiva-järjestelmää, jossa huonoin arvio määrää kokonaisarvion. Positiivisissa kommentteissa kiitettiin hyvistä tarkastustoiminnasta ja lisäksi kahdessa todettiin valvonnan parantuneen.

POHDINTA

Tulokset viittaavat siihen, että positiivisen tarkastuskokemuksen ja kehotusten noudattamisen välillä on tilastollinen yhteys: neuvontaa ja ohjausta riittävästi saaneet ja tarkastajaa asiantuntevana pitäneet toimijat noudattivat kehotuksia. Lisäksi ymmärrys toteutettavien muutosten tarpeellisuudesta ja merkityksestä ravintolan hygienialle näyttää tehostavan kehotusten noudattamista. Yleisin toimijoiden valitse-

TAULUKKO 1 TABLE

Keskiaivot vastauksista Likert-asteikollisiin väitteisiin, joissa 1 = täysin samaa mieltä, 2 = osittain samaa mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4 = osittain eri mieltä ja 5 = täysin eri mieltä (N = 153–162).

Mean values of responses to Likert-scale claims, in which 1 = completely agree, 2 = partially agree, 3 = neither agree nor disagree, 4 = partially disagree, 5 = completely disagree (N = 153–162).

Väite Claim	Keskiaivo Average
Luin ravintolan postitse saaman tarkastuskertomuksen I read the Oiva-report that was posted to the restaurant after the inspection	1,21
Minulle on selvää, mitä ravintolassa tai sen toiminnassa edellytetään muutettavan ja mitkä asiat olivat vain suosituksia ja neuvoja It is clear to me what needs to be changed in the restaurant or in the ways of action and what were merely recommendations and advices	1,39
Tarkastaja oli asiantunteva The inspector was competent	1,41
Saimme tarkastuksella riittävästi ohjausta ja neuvontaa We received enough guidance and advice during the inspection	1,44
Tarkastaja kertoi asiat ymmärrettävästi The inspector explained things clearly	1,46
Tarkastuskertomus sisälsi vain tarkastuksella keskusteltuja havaintoja, ohjeita ja kehotuksia The Oiva-report contained only observations, guidance and requests dealt with during the inspection	1,47
Ilmapiiri tarkastuksella oli hyvä Atmosphere during the inspection was good	1,48
Saimme tarkastuksella positiivista palautetta toimintatavoistamme We received positive feedback of our ways of action	1,68
Muutimme toimintatapojamme ravintolassa hygieenisemmiksi tarkastuksen seurauksena As a result of the inspection our ways of action have been changed to be more hygienic	1,74

ma syy kehotusten noudattamatta jättämi- seen oli erimielisyys vaatimusten tarpeel- lisuudesta hygienian kannalta. Kehotuksia noudattaneet myös kokivat toimintatapo- jensa muuttuneen hygieenisemmiksi tar- kastuksen seurauksena. Tulokset vahvista- vat käsitystä, että tarkastajan toiminnalla on merkitystä valvonnan vaikuttavuuteen.

Tulokset korostavat sitä, että neuvonta, joka ottaa huomioon toimijan osaamista- son, ja asioiden huolellinen perustelu pa- rantavat valvonnan tehoa. Vuonna 1975 kehitetyn Protection motivation -käyttä- tymisteorian mukaan motivaation lähtö- kohtana on henkilön subjektiivinen kyky ymmärtää vaara ja sen todennäköisyys.¹¹ Teorian mukaan ihminen valitsee käyt- täytymismallin sen mukaan, kuinka to- dennäköisenä hän pitää uhkaa, kuinka todennäköisesti suositeltu käyttäytymis- malli vähentää uhkaa ja kuinka kykenevä henkilö omasta mielestään on toimimaan

edellytetyllä tavalla.^{11,12} Elintarviketurval- lisuusnäkökulmasta toimijan päätökseen annettujen kehotusten noudattamisesta voidaan vaikuttaa perustelemalla vaati- muksia. Toimija tekee todennäköisem- min sen, mitä häneltä edellytetään, jos hän ymmärtää nykyisen toimintamallin aiheuttamat riskit, kokee voivansa muut- taä toimintatapoja ja kykenee näkemään muutoksen tuoman hyödyn elintarviketur- vallisuukselle. Teoria tukee tutkimuksessa havaittua yhteyttä vaatimusten elintar- vikehygieenisen merkityksen ymmärtä- misen ja niiden noudattamisen välillä. Aiemmissa tutkimuksissa toimijoiden on todettu arvostavan neuvottelevaa asennet- ta viranomaisella, pitävän erittäin tärkeä- nä vaatimusten perustelemista ja koke- van neuvonnan auttavan hahmottamaan toiminnan riskejä.^{9,13,14} Ruokavirasto on lanseerannut tunnuslauseen ”valvojasta valmentajaksi”, jossa korostetaan, että vi-

ranomaisen neuvovan roolin lisäksi tulee tuntea prosessit ja ymmärtää säädösten taustalla olevat tavoitteet.¹⁵

Tutkimuksessamme yli viidesosa toi- mijoista, jotka kokivat saaneensa kehotuk- sia, kertoi noudattavansa niitä vain osin tai ei lainkaan. Aiemmin ravintoloihin koh- distuneessa tutkimuksessa todettiin, että hieman yli 10 % tutkimusravintoloista ei ollut korjannut havaittuja epäkohtia.¹⁶ Ket- tunen ym.⁹ puolestaan havaitsivat toimijan Oiva-järjestelmään kohdistuvan asenteen heijastuvan myös siihen, miten hän kokee yhteistyön elintarvikeviranomaisen kanssa. Noudattamattomuuden todellisten syiden tunteminen on tärkeää, jotta niihin voidaan yrittää vaikuttaa.

Tutkimuksessa esiin nousseita ylei- simpiä syitä noudattamattomuudelle oli- vat edellä kuvatu hygienianäkökohtien erimielisyyden lisäksi kustannussyyt sekä toimijan näkemys, ettei hänellä ole päätän-

TAULUKKO 2 TABLE

Annettuja kehotuksia vain osin tai ei lainkaan noudattaneiden vastaajien (N = 33) valitsemat yksi tai useampi syy noudattamattomuudelle.

The reason/ reasons for non-compliance chosen by respondents (N = 33) who complied with the given requests only partially or not at all.

Syy olla noudattamatta kehotusta Reason not to obey the request	Vastausten määrä Number of responses
Minulla ei ole päättävävaltaa muuttaa edellytetyjä asioita I don't have the power of the decision to do the changes requested	9
Olen valvojan kanssa eri mieltä vaatimusten tarpeellisuudesta ravintolan hygienian kannalta I disagree with the inspector about the necessity of the requested changes to the hygiene of the restaurant	9
Minulla ei ole taloudellisesti mahdollisuutta korjata epäkohtia I don't have economic possibility to do changes requested	7
Edellytetyt muutokset hankaloittaisivat mielestäni jo sujuviksi todettuja käytäntöjä ravintolassa The required changes would complicate the already smoothly operating practices at the restaurant	4
Minulle jäi epäselväksi, mitä muutoksia ravintolassa edellytetään tehtävän It is unclear to me what are the changes I'm required to do	3
Minulla ei ole aikaa toteuttaa muutoksia I don't have time to make the required changes	1
Minulla ei ole motivaatiota noudattaa niitä I don't have a motivation to obey the requests	0

TAULUKKO 3 TABLE

Negatiivinen vapaamuotoinen palaute luokiteltuna seitsemään aihealueeseen
Negative free-form feedback categorized into seven themes.

Aihe Subject	Palautteiden lkm Number of feedbacks
Tarkastuksen sopiminen ennalta: toiveena, joko tarkastus hiljaisempaa toiminta-aikana tai mahdollisuus osallistua itse tarkastukseen. Wish to schedule the inspection time in advance: outside the busy time or the possibility to participate the inspection	9
Tarkastaja puuttuu liian pieniin asioihin ja nämä merkityksettömät asiat vaikuttavat Oiva-arvioon. The inspector pays attention to some minor issues, which then affect the Oiva grade	8
Oiva-arvion määrittäminen huonoimman arvion mukaan on epäoikeudenmukaista It's unfair to define the overall grade based on the weakest evaluation	6
Tarkastajalla tulisi olla käytännön kokemusta ravintolamailmasta sen ymmärtämiseksi, esim. työharjoittelu The inspector should have some practical experience in restaurant work	5
Tarkastaminen ei ole yhdenmukaista, vaan riippuvaista siitä, kuka tarkastaa The inspections aren't uniform, but depend on the inspector	4
Tarkastuksista syntyvät kustannukset ovat liian suuret The inspections are too expensive	3
Oiva-järjestelmä tulisi lakkauttaa Oiva-system should be terminated	2

tävaltaa edellytetyssä asiassa. Molemmat edellä kuvatut syyt voivat olla esteenä esimerkiksi, kun edellytetään kalliita rakennemuutoksia vuokratiloissa. Nevas ym.¹⁴ havaitsivat tutkimuksessaan taloudellisten tekijöiden olevan merkittävä syy noudattamattomuudelle ja korostivat yhteisymmärryksessä laadittujen määräaikojen ja valvojan ohjauksen merkitystä epäkohtien korjaamisessa. Yapp ja Fairman¹⁷ esittivät myös lainsäädännön noudattamattomuuden syynä olevan usein taloudelliset syyt, mutta lisäksi taustatekijöinä voivat olla luottamuspuula lainsäädäntöön ja elintarvikeviranomaiseen sekä toimijan osaamisen ja motivaation puute. Vaikka tähänkin tutkimukseen vastanneista osa kyseenalaisti annetut kehotukset, on positiivista, ettei kukaan kokenut motivaation puutteen olevan syy noudattamattomuudelle.

Ravintolatilojen ennakko hyväksynnästä luopuminen on tehnyt mahdolliseksi tilanteen, jossa juuri uuden ravintolan avaamiseen taloudellisesti panostanut toimija voi saada ensimmäisellä tarkastuksella vaatimuksia kalliista rakenteellisista korjauksista. Jälkivalvontaan ohjanneen lakimuutoksen myötä epäkohtia rakenteissa on ensimmäisellä tarkastuksella todettu aikaisempaa selvästi enemmän.¹⁸ Ruokavirasto on reagoinut tähän neuvontahaasteeseen luomalla kansantajuisen verkkokoulutuksen ja oppaan uuden ravintolan avaamisesta osana hallituksen kärkihanketta lisätä neuvontaa ja vientiosaamista elintarvikealan pienille ja keskisuurille yrityksille.¹⁹

Läikkö-Roto ym.¹³ havaitsivat ennen Oiva-järjestelmän käyttöönottoa tekemässään tutkimuksessa ravintoloissa positiivisen yhteyden toimijan hygieniatietämyksen ja sen välillä, miten hän asennoituu elintarvikehygieniaan ja elintarvikevalvontaan. Food Standards Agency (FSA) teetätti valvojilleen työkalun, jonka avulla he voivat arvioida asenneilmapiiriä elintarvikehuoneistossa (niin kutsuttua elintarviketurvallisuuskulttuuria), luokitella toimijat asenneilmapiirin perusteella sekä hyödyntää kohdennettuja neuvoja yrittäessään vaikuttaa toimijoiden asenteisiin.^{20,21} Yksi elintarviketurvallisuuskulttuurin kulmakivistä on yrityksen johdon osaaminen, motivaatio ja asenteet.^{22,23,24} Oiva-järjestelmässä ja toiminnan kokoon ja toimintatyyppiin perustuvassa riskinarviointimallissa ei huomioida tarkastushistorian perusteella syntynyttä kuvaa koh-

teen hygieniakulttuurista ja asenteista eli kohteen elintarviketurvallisuuskulttuuria. Tanska on ottamassa uudessa riskinarviointityökalussaan huomioon sen, kuinka todennäköisesti yritys noudattaa annettuja kehotuksia.²⁵ Tähän tutkimukseen vastanneista pieni osa ilmoitti, ettei aio noudattaa heille annettuja kehotuksia. Valvonnan riskiperusteisen kohdentamisen toteuttamiseksi nämä toimijat tulisi Suomessakin tunnistaa. Vastaavasti valvontaa voitaisiin vähentää kohteissa, joissa toimintatapoja korjataan jo neuvoista.

Elintarvikealalla kouluttautuneiden vastaajien osuus (82 %) oli suuri. Kouluttautuneiden osuus vastaajista on ollut suuri myös aiemmissa kyselytutkimuksissa.^{9,13} Syynä voi olla kouluttautuneiden toimijoiden parempi motivaatio vastata kyselytutkimuksiin. Tulosten perusteella ne toimijat, joilla on elintarvikealan koulutusta, olivat tyytymättömämpiä tarkastuksella annettuun ohjaukseen ja neuvontaan sekä kokivat useammin, ettei asioita kerrottu ymmärrettävästi, kuin ne toimijat, joilla ei ollut alan koulutusta. Kouluttautuneet toimijat odottanevat valvojaltaan enemmän osaamista ja perustellumpia vastauksia. Odotukset asettavat vaatimuksia myös valvontahenkilöstön osaamistasolle ja asiantuntijuudelle. Tällä hetkellä valvojien koulutustaustat ja siten esimerkiksi lainsäädännön soveltamisen edellytyksenä oleva perustietämys mikrobiologiasta ja elintarvikehygieniasta vaihtelee.

Vastanneista 144 ilmoitti ravintolan saaneen edellisellä tarkastuksella kehotuksia, mutta vain kaksi ravintolaa oli vastausten perusteella saanut kehotusta tarkoittavan C-arvion. Asiaa selittää, joko se, ettei kehotus-termi merkityseroa neuvonta-termistä ymmärretä tai se, ettei vastauksessa ole keskitytty ohjeistetusti vain edelliseen Oiva-tarkastukseen. Vain pieni osuus ravintoloista saa vuosittain C-arvion, eli todennäköisimmin kyseessä on terminologian ymmärtäminen väärin. Isossa-Britanniassa tehdyssä tutkimuksessa todettiin, ettei erityisesti pienissä yrityksissä ymmärretä eroa viranomaisten toimittamien velvoittavien ja muiden dokumenttien välillä. Toisin sanoen toimijat eivät tunne riittävästi lainsäädäntöterminologiaa ymmärtääkseen viranomaistoiminnan aste-eroja.²⁶

Edellä kuvatusta ristiriidasta huolimatta lähes kaikki vastanneet olivat sitä

mieltä, että heille oli selvää, mitä edellisellä tarkastuksella edellytettiin tehtävän ja mitkä asiat olivat vain suosituksia. Vaikka valvojan kaikkien ohjeiden tulee perustua lainsäädäntöön, on huolestuttavaa, jolleivät toimijat erota kehotuksen ja neuvon merkityseroa. Toimijan kykyä ymmärtää neuvon ja kehotuksen välinen ero voi myös haitata se, että tarkastuskertomuksen neuvoihin liitetään määräajat vastoin Ruokaviraston ohjeita tai se, että vasta epäkohdan toistuvuus laskee saman epäkohdan arvion B-arviosta C-arvioksi.

Vapaamuotoisissa palautteissa korostui toive saada itse vaikuttaa tarkastusajankohtaan ja osallistua tarkastukseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston virallisesta valvonnasta antaman asetuksen 9. artiklassa edellytetään, että virallinen valvonta on tehtävä ensisijaisesti ilman ennakkovaroitusta.²⁷ Vaatimus ennalta ilmoittamattomista tarkastuksista on osin ristiriidassa neuvonnan merkityksen kanssa; neuvonta ja perustelut vaatimuksille on usein helppo antaa tilanteessa, jossa molemmat voivat havaita epäkohdan ja keskustella siitä. Kirjoitetussa tekstissä väärinymmärryksen riski kasvaa ja, kuten tutkimuksessa havaittiin, osa toimijoista jättää tarkastuskertomuksen lukematta.

Vapaamuotoisista palautteista nousi esiin näkemys siitä, ettei valvonta ole yhdenmukaista, vaikka sitä tehdään Oiva-arviointiohjeiden mukaisesti. Eräs vastaaja, jolla oli vastuullaan kaksi ravintolaa eri kuntien alueella, koki, että hygieenisemmin toimiva ravintola oli saanut näistä ravintoloista heikomman arvion. Tarkastustuloksen koettiin olevan riippuvainen tarkastajasta. Kettunen ym.⁹ havaitsivat tutkimuksessaan myös laitostoitumisen kokevan, ettei valvonta ole yhdenmukaista. Toimijat toivat vapaamuotoisissa palautteissa esille huolensa siitä, että Oiva-tarkastuksella kiinnitetään huomiota elintarvikehygienian kannalta liian pieniin, jopa merkityksettömiin asioihin. Ongelma korostuu, kun Oiva-arvioinnin kokonaisarvio muodostuu heikoimman arvion mukaan. Elintarvikehygienian kannalta merkityksettömiksi koetut epäkohdat voivat ratkaista ravintolan kokonaisarvion.

Oiva-arviointirivien epätasa-arvoisuus toisiinsa nähden on valvojienkin tiedossa: puutteet sosiaalituloissa tai elintarvikkeiden jäähdyttämisenä voivat yhtäläisesti laskea arviota, vaikka elintarvikehygieniset riskit

laiminlyönneissä eroavat jyrkästi. Vaikka Oiva-arviointiohjeet yhdenmukaistavat valvontaa, jää viime kädessä valvojan asiantuntemuksen varaan arvioida, mikä todellisuudessa vaarantaa elintarviketurvallisuutta ja miten hän Oiva-rivit arvioi. Valtakunnalliset Oiva-arviointiohjeet ovat työkalu valvonnan yhtenäistämiseksi, mutta niiden yhdenmukaista noudattamista tulisi todentaa. Yksi tapa verrata toimintatapoja on tehdä pariauditointeja niin valvontayksikön sisällä kuin yli valvontayksikkörajojen.

Valvonnan johdonmukaisuutta kuvaa havainto siitä, että toimijat, jotka ilmoittivat noudattavansa kehotuksia, saivat keskimäärin parempia Oiva-arvioita, kuin ne, jotka ilmoittivat noudattavansa kehotuksia vain osin tai ei lainkaan. Tulokset vahvistivat aiemmissa tutkimuksissa havaitun näkemyksen, että elintarvikealan toimijat arvostavat viranomaisvalvontaa ja kokevat sen edistävän elintarviketurvallisuutta.^{9,13,14} Vaikka vastaajien Oiva-arviojakauma oli painottunut heikompaan Oiva-arvioon kuin alueen yleinen Oiva-arviojakauma edellisenä vuonna, kokemukset edellisestä tarkastuksesta painottuivat selkeästi positiiviseen päähän mielipideasteikkoa. Valvontaa ja valvojien asiantuntemusta arvostetaan.

KIITOKSET

Kiitos Helsingin kaupungin ympäristöpalveluiden elintarviketurvallisuusyksikölle, Vantaan kaupungin ympäristökeskukselle ja Keski-Uudenmaan ympäristökeskukselle kyselytutkimuksen toteuttamiseksi annettusta avusta. Kiitokset Karoliina Kettuselle avusta artikkelin kirjoittamisessa.

LÄHDEKIRJALLISUUS

1. Elintarviketurvallisuus Suomessa 2017. Eviran julkaisu 3/ 2018. Helsinki: Elintarviketurvallisuusvirasto Evira; 2018
2. Pihlajasaari A, Hakkinen M, Huusko S, Jestoi M, Leinonen E, Miettinen I ym. Elintarvike- ja talousvesivälitteiset epidemiat Suomessa vuosina 2011–2013. Eviran julkaisu 1/ 2016. Helsinki: Elintarviketurvallisuusvirasto Evira; 2016.
3. Elintarviketurvallisuusviraston määräys elintarvikevalvontaviranomaisen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuden toteuttamistavasta ja valvontatietojen julkistamisesta. Määräys 2/ 2016. Dnro 2074/ 0900/ 2016.
4. Ruokavirasto [internetsivu]. Oiva-arviointiohjeet ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille. <https://www.oivahymy.fi/wp-content/uploads/2018/>

- 07/ oiva-arviointiohjeet-ilmoitetuille-elintarvike-huoneistoille-9.7.2018.pdf.
5. Da Chunha D, De Freitas Saccol A, Tondo E, De Oliveira A, Gianni V, Araújo C ym. Inspection score and grading system for food service in Brazil: the result of a food safety strategy to reduce the risk of foodborne diseases during the 2014 FIFA World Cup. *Frontiers Microbiol.* 2016;7:614.
 6. Food Standards Agency [internetsivu]. Food hygiene rating schemes.
 7. <https://www.food.gov.uk/safety-hygiene/food-hygiene-rating-scheme>.
 8. New York City Department of Health and Mental Hygiene [internetsivu]. Restaurant letter grading 2018. <https://www.nyc.gov/site/doh/services/restaurant-grades.page>.
 9. The Danish Veterinary and Food Administration [internetsivu].
 10. <http://www.findsmiley.dk/English/Pages/FrontPage.aspx>.
 11. Kettunen K, Lundén J, Läikkö-Roto T, Nevas M. Towards more consistent and effective food control: learning from the views of food business operators. *Int J Environ Health Res.* 2017;27:215-29.
 12. Ruokavirasto 2017. Kiikari-sovellus ympäristöterveydenhuollon yksiköille.
 13. <https://oivav.ruokavirasto.fi/kiikari/#/dokumentit>
 14. Rogers R. A protection motivation theory of fear appeals and attitude change 1. *J Psychol.* 1975;91:93-114.
 15. Maddux J, Rogers R. Protection motivation and self-efficacy: a revised theory of fear appeals and attitude change. *J Exp Soc Psychol.* 1983;19:469-79.
 16. Läikkö-Roto T, Nevas M. Restaurant business operators' knowledge of food hygiene and their attitudes toward official food control affect the hygiene in their restaurants. *Food Control* 2014;43:65-73.
 17. Nevas M, Kalenius S, Lundén J. Significance of official food control in food safety: Food business operators' perceptions. *Food Control* 2013;31:59-64.
 18. Ruokavirasto [esitys internetissä]. Valvojasta valmentajaksi. <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/mika-on-ruokavirasto/suunnittelu-ja-seuranta/norminpurku/valvojasta-valmentajaksi.pdf>.
 19. Läikkö-Roto T, Mäkelä S, Lundén J, Heikkilä J, Nevas M. Consistency in inspection process of food control officials and efficacy of official controls in restaurants in Finland. *Food Control* 2015;57:341-50.
 20. Yapp C, Fairman R. Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: implications for regulatory and enforcement strategies. *Food Control* 2006;17:42-51.
 21. Haukijärvi V, Lundén J. Does waiving preventive food control inspections in Finland weaken the prerequisites for safe food handling in restaurants? *Food Control* 2017;71:187-92.
 22. Ruokavirasto [internetsivu]. Yrityksen perustaminen.
 23. <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/elintarvikeala/toiminnan-aloittaminen/pk-yritysten-ohjeistus-ja-neuvonta/ravintolan-perustaminen/>.
 24. Nayak R, Taylor J. Food safety culture – the food inspectors' perspective. *Worldwide Hospitality Tourism Themes* 2018;10:376-81.
 25. Wright M, Leach P, Palmer G. Food safety culture diagnostic toolkit for inspectors. Food Standards Agency; Lontoo 2012.
 26. Griffith C, Lievesey K, Clayton D. Food safety culture: the evolution of an emerging risk factor? *British Food J.* 2010;112:426-38.
 27. Pennington T. The Public inquiry into the September 2005 Outbreak of E.coli O157 in South Wales. Her Majesty's Stationary Office; Lontoo 2009.
 28. Powell D, Jacob C, Chapman B. Enhancing food safety culture to reduce rates of foodborne illness. *Food Control* 2011;22:817-22.
 29. Fødevarestyrelsen [internetsivu]. Kontrol-frekvens-vejledningen, fødevareområdet – 2019.
 30. <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Kontrol/Foedevarevirksomheder/kontrol-frekvens/Sider/Kontrol-frekvensvejledningen.aspx?Indgang=Kontrol&>.
 31. Fairman R, Yapp C. Enforced self-regulation, prescription, and conceptions of compliance within small businesses: The impact of enforcement. *Law Policy* 2005;27:491-519.
 32. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/ 625 virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä tiettyjen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten, direktiivien ja päätöksen kumoamisesta.

KIRJOITTAJIEN OSOITTEET

Heidi Öjst, ELL

Kaupungineläinlääkäri, ympäristöterveydenhuollon johtaja, vs.

Hyvinkään kaupungin ympäristökeskus, Kankurinkatu 4-6, 05801 Hyvinkää

Heidi.ojst@hyvinkaa.fi

Artikkeli on osa kirjoittajan erikoistumisopintoja.

Mari Nevas, ELT, dosentti, kaupungineläinlääkäri, yksikön päällikkö

Espoon seudun ympäristöterveys, Espoon kaupunki