

Selvitys eläinsuojeluvalvonnan toteutusvaihtoehtojen kustannuksista

(MMM Dnro 251/03.01.01./2016)

Hankeraportti 30.6.2016

(päivitetty 13.4.2017)

Jarkko K. Niemi, Timo Karhula, Hannu Ojanen ja Kauko Koikkalainen

Luonnonvarakeskus

Sisällys

Johdanto	3
Eläinsuojeluvalvonta ja sen resurssit.....	5
Eläinsuojeluvalvonnan viranomaiset ja henkilöresurssit nykyisin.....	5
Valvontatavat	7
Virkatehtävien ja havaittujen laiminlyöntien lukumäärät.....	9
Valvonnan kustannukset	15
Valvojan pätevyysvaatimukset	16
Kerättyjen aineistojen analysointi.....	17
Valvontamääriä kuvaavat indikaattorit	17
Resurssitarpeet.....	18
Tulokset	20
Tarkastuksen vaatima työmäärä	20
Valvontamääriä ja niiden vaatimia henkilöresursseja kuvaavat indikaattorit	21
Resurssitarpeet.....	25
Johtopäätökset	29
Lähteet.....	31
Liite 1. Valvontatehtävät alueittain vuonna 2015	33

Johdanto

Eläinsuojeluviranomaisten tehtävänä on valvoa, että eläimiä hoidetaan, kohdellaan ja käytetään eläinsuojelusäädösten mukaisesti. Tätä valvotaan eläinsuojelutarkastuksissa, joita tehdään sekä otantaperusteisesti että viranomaisille tehtyjen eläinsuojelusäädösten rikkomisepäilyjen perusteella. Eläinsuojeluviranomaisilla on oikeus eläimen, sen pitopaikan tai kuljetusvälineen tarkastamiseen, mukaan lukien eläimelle tarkoitettu ruoka ja juoma, eläimen hoidossa käytetyt välineet ja varusteet.

Tämä selvitys liittyy sekä eläinsuojelulain (1996/247) kokonaisuudistukseen että käynnissä olevaan alue- ja paikallishallinnon kokonaisuudistukseen (jäljempänä maakuntauudistus). Maa- ja metsätalousministeriössä (MMM) valmistellaan eläinsuojelulain kokonaisuudistusta. Eräs uudistuksessa ratkaistava kysymys on, miten eläinsuojeluvalvonta tulisi järjestää jatkossa. Valvonnan järjestämisen vaihtoehtoista on tehty selvitys (Nurminen, 2014), mutta asian linjaamiseksi tarvitaan lisätietoa muun muassa eri valvontavaihtoehtojen resurssitarpeesta ja kustannuksista. MMM ja Luonnonvarakeskus (Luke) sopivat talvella 2016, että Luonnonvarakeskus laatii selvityksen eläinsuojeluvalvonnan toteuttamisen resurssi- ja kustannusvaihtoehtoista.

Selvityksen aikana Suomen hallitus päätti maakuntauudistuksen käynnistämisestä. Suomen hallitus linjasi 5.4.2016 käymissään neuvotteluissa, että ympäristöterveydenhuollon tehtävistä vastaavat vuoden 2019 alusta lukien maakunnat. Siten myös eläinsuojeluvalvonnan virkatehtävät ovat siirtymässä maakunnille. Eläinsuojeluvalvonnan kustannukset voivat kuitenkin vaihdella siitä riippuen, millainen yhteistyömalli maakunnissa valitaan. Siten maakuntauudistus on pyritty ottamaan soveltuvien osin huomioon tässä selvityksessä.

Tämän selvityshankkeen tavoitteena oli tarkastella:

1. Mikä on eläinsuojeluvalvonnan resurssitarve eri vaihtoehtoisissa ja miten resurssit jaettaisiin maakuntiin?
2. Miten kustannustehokkaita eri vaihtoehdot valvonnan toteuttamiseksi ovat?

Resurssitarpeisiin vaikuttavat sekä valvontaan tarvittavien henkilöresurssien määrä että muut valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Kustannustehokkuuteen puolestaan vaikuttaa se, miten paljon resursseja vaatii liikkuminen valvontakohteisiin, työnjako ja henkilötöytunnin kustannustaso yms. tekijät, sillä valvontakohteiden määrä ja sijainti pysyy eri vaihtoehtojen kustannuksia vertailtaessa samana.

Selvityshanke jakautui kahteen työvaiheeseen. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin, voidaanko valvontaresurssien tarpeen mittaamiseksi luoda nykyiseen eläinsuojelulainsäädäntöön ja siihen liittyvän ohjeistuksen valvontamääräyksiin ja -suosituksiin pohjautuen objektiivisia mittareita perustuen esim. väestöpohjaan, eläinten ja muiden valvontakohteiden lukumääriin ja tyyppeihin sekä matkaetäisyyksiin? Lisäksi arvioitiin, miten valvontaresurssit voisivat jakautua maakuntien kesken.

Resurssitarpeen kartoittamiseksi kerättiin tietoa kunnissa ja aluehallintovirastoissa (AVI) tehtyjen valvontakäyntien lukumääristä ja niihin liittyvistä kustannuksista vuosina 2010-2015. Tiedot kerättiin yhteistyössä eläinsuojeluvalvontaa hoitavien viranomaisten kanssa. Tarkastelussa keskityttiin valvontakäyntien määriin, sillä tuntikirjanpidosta ei asiantuntijoiden arvion perusteella saatu kokonaiskuvaa valvontatyön kokonaismäärästä.

Maakuntauudistuksen myötä eläinsuojeluvalvonnan virkatehtävät siirtyvät perustettaville itsehallintoalueille. Tämän selvityshankkeen toisessa vaiheessa arvioitiinkin simuloimalla, millaisia kustannuksia valvonnasta aiheutuisi, jos nykyiset eläinten hyvinvoinnin valvontatehtävät AVIsta ja kunnista siirrettäisiin uusille itsehallintoalueille (18 kpl). Itsehallintoalueiden ajateltiin tässä laskelmassa muodostuvan nykyisten maakuntien pohjalta. Tehtävät hoidettaisiin jatkossa kokopäiväisten virkamiesten toimesta eikä enää erillisinä valtion toimeksiantotehtävinä. Mahdollisia muutoksia kustannustekijöissä voivat aiheuttaa esimerkiksi virkamiesten palkkatason, työmenekin ja matkakustannusten muutokset. Eläinsuojeluvalvonnan kustannukset voivat kuitenkin vaihdella riippuen siitä, millainen yhteistyömalli maakunnissa valitaan. Tässä selvityksessä resurssien määrää on pyritty arvioimaan vuosia 2010-2015 koskevia tietoja ja simulaatiomallinnusta hyödyntäen, millainen resurssien tarve voisi olla kussakin maakunnassa. Alueellisia erityispiirteitä ei ole välttämättä voitu huomioida kaikilta osin.

Eläinlääkärikoulutuksen saaneet henkilöt (mm. kunnaneläinlääkärit, AVIen läänineläinlääkärit) ovat keskeisessä roolissa eläinsuojeluvalvontaa tehtäessä. Resurssien käytön kannalta selvitetään myös sellaista vaihtoehtoa, että eläinsuojeluvalvontaa voisi nykyistä laajemmassa mittakaavassa tehdä myös muun kuin eläinlääkärikoulutuksen omaavat henkilöt. Tällaisia voisivat olla esim. uusille itsehallintoalueille siirtyvät, mutta nykyisin kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavat viranhaltijat tai nykyisin ELY -keskusten palveluksessa olevat tahot. Myös virkamiehet, jotka olisivat koulutukseltaan esim. agronomeja, agrologeja tai biologeja, voisivat soveltua osaan valvontatehtävistä. Siksi selvitettiin myös valvojien koulutustaustasta seuraavien työkuukustannusten muutosten mahdollisia vaikutuksia. Tarkastelluissa vaihtoehtoissa valvonnan hoitaisivat:

- a) kaksi eläinlääkäriä yhdessä,
- b) eläinlääkäri yhdessä jonkun muun henkilön kanssa (esimerkkinä agrologi),
- c) eläinlääkäri yksin tai
- d) joku muu kuin eläinlääkäri yksin.

Keskeisiksi tunnistettujen mittareiden perusteella arvioitiin valvontaresurssien tarve koko maassa kohdan 2 mukaisesti itsehallintoalueille. Arvio perustuu kohdissa 1 ja 2 kerättyihin tietoihin. Selvitystyössä hyödynnettiin Eviran, AVIen ja ELY-keskusten keräämiä tietoja. Lisäksi selvityksessä hyödynnettiin Nurmisen (2014) selvitystä eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehtoista sekä Evirasta saatua materiaalia. Seuraavassa luvussa käydään läpi eläinsuojeluvalvonnan nykytilannetta ja sen resursseja. Tämän jälkeen raportoidaan tehty analyysit ja niiden tulokset sekä johtopäätökset.

Eläinsuojeluvalvonta ja sen resurssit

Eläinsuojeluvalvonnan viranomaiset ja henkilöresurssit nykyisin

Eläinsuojelulain (247/1996) nojalla valvotaan niin eläinten hoitamista, kohtelemista kuin käyttämistäkin. Eläinsuojelulain mukaan Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ja valvoo ylimpänä viranomaisena lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä ns. lopetusasetuksen (Eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009) täytäntöönpanoa ja noudattamista. Eläinsuojelulain mukaan eläinsuojeluvalvontaa ohjaava ja valvova keskushallinnon viranomainen on Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira). Eviralla ei kuitenkaan ole eläinsuojelulain eikä myöskään eläinten kuljetuksesta (Laki eläinten kuljetuksesta, 1429/2006) annetun lain nojalla oikeutta tehdä tarkastuksia vaan tämä toimivalta on annettu muille viranomaisille. Eviran tehtävänä onkin eläinsuojelu- ja eläinkuljetuslainsäädännön valvonnassa toimeenpanotehtävien johtaminen, kehittäminen ja ohjaaminen (www.evira.fi).

Alueellisena viranomaisena puolestaan toimii aluehallintovirasto (AVI), joka huolehtii eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanosta ja valvonnasta omalla toiminta-alueellaan. AVI:ssa eläinsuojeluvalvonnasta vastaavat läänineläinlääkärit, joilla on keskeinen rooli päätöksenteossa etenkin silloin, kun valvontakohteessa havaitaan puutteita tai rikkeitä. Lisäksi eläinsuojeluviranomaisia ovat myös teurastamon tarkastuseläinlääkäri ja lihan tarkastaja sekä rajaeläinlääkäri kukin omalla toimialueellaan. AVI voi myös myöntää oikeuden eläinsuojeluvalvojana suorittaa tarkastuksia sille, jolla on koulutuksen tai käytännön kokemuksen kautta hankittu riittävä perehtyneisyys tarkastuksen kohteena olevaan eläinlajiin ja sen pidolle asetettaviin eläinsuojeluvaatimuksiin ja joka on suorittanut Elintarviketurvallisuusviraston järjestämän eläinsuojelutarkastuksen tekemistä koskevan eläinsuojeluvalvojakurssin.

Eläinsuojeluvalvojalla on viranomaisia suppeammat toimivaltuudet. Hän voi opastaa eläimen omistajaa, mutta ei voi antaa kieltoja tai määräyksiä. Eläinsuojeluvalvojalla ei ole oikeutta tehdä tarkastusta kotirauhan piirissä.

Kunnaneläinlääkäri ja poliisi ovat eläinsuojelulain (1996/247), eläinten kuljetuksista annetun lain (1429/2006) ja eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana annetun neuvoston asetuksen sekä direktiivien 64/432/EY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta annettu neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2005) noudattamista valvovia paikallisia viranomaisia. Kunnaneläinlääkärien toimialue rajautuu kunnan tai kuntayhtymän alueelle, mutta poliisi voi toimia laajemmalla alueella. Pelkästään valvontatehtäviin keskittyvistä kunnaneläinlääkäreistä käytetään tässä selvityksessä epävirallista nimikettä *valvontaeläinlääkäri*.

Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan kunnan on alueellaan huolehdittava kunnaneläinlääkärille säädettyjen valvontatehtävien hoidon edellytysten järjestämisestä. Kunnalle maksetaan valtion varoista korvaus valvontatehtävien suorittamisesta. Korvauksen perusteena ovat kunnalle aiheutuvat välittömät kustannukset, joita ovat muun muassa matkakulut valvontakohteeseen sekä valvontaan käytetyn työajan kustannus, valvontatehtävässä käytetyt aineet, tarvikkeet ja tavarat sekä välttämättömien palveluiden ostot. Välittömien kustannusten lisäksi korvausta maksetaan osuutena yhteiskustannuksista summa, joka on 5 % palkkakustannusten yhteismäärästä sekä 5,3 % palkkakustannusten yhteismäärästä korvauksena sairauslomista ja

eläkkeistä. Siltä osin kuin nämä korvaukset eivät riitä kattamaan kaikkia yleiskuluja, ne jäävät kuntien maksettaviksi. Kunnan terveydenhuoltovalvontaa hoitavan viranhaltijan suorittamaa eläinsuojeluvalvontaa ei korvata. Korvausta ei myöskään makseta toimitilojen ja työvälineiden järjestämisestä eikä työvälineiden käyttöön liittyvästä osaamisesta.

Valtion talousarviossa eläinlääkintähuoltolain voimaantulon yhteydessä valtion valvontatehtäviin eri hallinnontasolle annettu 4,8 miljoonan euron rahoitus on mahdollistanut sen, että kuntiin on voitu perustaa erityisiä valvontaeläinlääkärien virkoja, eli pelkästään valvontatehtäviin keskittyvien kunnaneläinlääkärien virkoja, sekä AVI:n alaisuuteen uusia läänineläinlääkärien virkoja (Nurminen, 2014). Eläintauti- ja eläinsuojeluvalvonnasta vastaavat valvontaeläinlääkärit (eli valvontatehtäviin erikoistuneet kunnaneläinlääkärit) eivät pääsääntöisesti osallistu eläinlääkäripalvelujen tuottamiseen, joten valvontakohteen ja valvojan välillä ei ole asiakassuhdetta. Lisäksi moni valvontaeläinlääkäri tekee muitakin valvontatehtäviä. Valtio korvaa praktikkoeläinlääkärien valtion valvontatehtäviin käyttämän työpanoksen kunnille tuntiperusteisesti.

Vuonna 2002 julkaistiin selvitys elintarvikevalvonnan kehittämisestä (Niemi, 2002), jossa suositeltiin paikallisen elintarvikevalvonnan kokoamista seudullisiin yksiköihin. Niiden arvioitiin voivan koota resurssit tehokkaammin yhteen ja tarjoavan mahdollisuuden valvontahenkilöstön erikoistumiseen. Vuonna 2003 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan (valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä) kuntien vastuulla oleva elintarvikevalvonta tuli koota 50-85 seudulliseen toimintayksikköön. Nurmisen (2014) mukaan samalla sinetöitiin myös eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan toteuttamistapa, koska ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilymistä pidettiin tärkeänä. Vuonna 2009 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista säädetyn lain mukaan yksikön minimikoon tuli koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla olla vähintään 10 henkilötötyvuotta (htv).

Vuonna 2011 laadittiin valtion ja kuntien työnjakoa pohtiva selvitys. Hirnin (2011) mukaan Suomessa toimivan elintarvikevalvontaketjun, kuten myös koko ympäristöterveydenhuollon organisoituminen, on hyvin moniportainen sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti (ministeriöt, keskusvirastot, aluehallinto, paikallishallinto). Selvityksessä ei esitetty merkittäviä muutoksia nykyjärjestelmään, vaan ennemminkin seurantaryhmän perustamista ympäristöterveydenhuollon kehittämiseksi ja edelleen ympäristöterveydenhuollon keskittämistä ja tehostamista.

Vuonna 2009 säädettiin laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009), minkä seurauksena ympäristöterveydenhuolto on nykyisin koottu 62 seudulliseen yksikköön. Nurmisen (2014) mukaan vuonna 2014 kunnallisesta eläinlääkintähuollosta vastaavat ympäristöterveydenhuollon toimijat käyttivät noin 44 htv eläinsuojeluvalvontatehtäviin. Tästä 38 htv oli valvontaeläinlääkärien ja noin 6 htv praktikkoeläinlääkärien tekemää valvontaa. Eviran keväällä 2014 tekemässä kyselyssä 65 % kunnista ilmoitti, että valvonta toimii hyvin. Loput ilmoittivat pääasiassa, että suunnitelmallista valvontaa ei ole ehditty tehdä, koska työaika kuluu epäilyyn perustuvan valvonnan tekemiseen. Nurmisen (2014) mukaan AVIt olivat varanneet vuodelle 2014 yhteensä 21,5 htv eläinten hyvinvoinnin valvontaan, josta 14 htv osoitettiin eläinlääkintähuoltolain muutoksessa operatiivisiin eläinsuojelutehtäviin. Evirassa puolestaan eläinsuojeluvalvonnan johtoon, suunnitteluun ja ohjaukseen käytettiin vuonna 2014 noin 4,5 htv.

Siten eläinsuojeluvalvontaan liittyvä kokonaistyöpanos (eläinten hyvinvoinnin ja täydentävien ehtojen valvonta mukaan lukien) oli noin 70 htv.

Valvontatavat

Eläinsuojeluvalvontaa tehdään sekä ilman epäilyä että jos on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään eläinsuojelulain (1996/247) taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen vastaisesti. Epäilyyn perustuvia tarkastuksia tehdään eläinsuojelulain nojalla silloin, kun on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään eläinsuojelulain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen vastaisesti. Epäily voi herätä monella eri tavalla. Eviran mukaan epäilyilmoitukset tulevat useimmiten viranomaisille suoraan kansalaisilta. Epäilyyn perustuvan eläinsuojelutarkastuksen tekee yleensä kunnaneläinlääkäri. Valvontaeläinlääkärien palkkaaminen kuntiin ja kuntayhtymiin on mahdollistanut eläinsuojeluvalvonnan erottamisen kunnaneläinlääkärin muista tehtävistä. Lisäksi epäilyyn perustuvia eläinsuojelutarkastuksia tekevät kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija ja poliisi.

AVilla, kunnaneläinlääkärillä, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalla viranhaltijalla, poliisilla ja eläinsuojeluvalvojalla on oikeus suorittaa tarkastus ilman epäilyäkin sirkuksessa, eläintarhassa, pysyvässä ja kiertävässä eläinnäyttelyssä, eläinkilpailuissa, eräissä eläinlaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa sekä esityksessä ja näytöksessä, jossa eläimiä on mukana, sekä siellä, missä harjoitetaan eläinsuojelulaissa mainittua tuotanto- tai tarhaustoimintaa. Lisäksi tarkastuseläinlääkärillä ja lihantarkastajalla on oikeus suorittaa tarkastus kaikissa eläintiloissa teurastamon tai poroteurastamon alueella. Eläinsuojelulain mukaan tarkastuksen suorittajalla on oikeus päästä tiloihin, joissa eläintä pidetään, ja ottaa korvauksetta tarkastusta varten tarvittavia näytteitä, tarkastaa eläin, sen pitopaikka sekä eläintä varten tarkoitetut ravinto, juotava, varusteet ja välineet sekä tietyt asiakirjat. Kotirauhan piirissä tarkoitetun tarkastuksen saa suorittaa ja näytteen ottaa kuitenkin vain viranomainen ja tarkastuksen saa suorittaa ja näytteen ottaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä eläimen omistajan tai haltijan syyllistyvän tämän lain vastaiseen, rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn (Eläinsuojelulaki 1996/247).

Niin sanottujen otantatarkastusten taustalla on Euroopan unionin lainsäädäntö, joka velvoittaa jäsenvaltioita tekemään tuotantoeläintiloille edustavan määrän otantaan perustuvia eläinsuojelutarkastuksia. Vuodesta 2010 lähtien otantaan perustuvista eläinsuojelutarkastuksista ovat vastanneet AVIen läänineläinlääkärit. Tarkastukset tehdään pääsääntöisesti ilman ennakkoilmoitusta. Suomessa tarkastettavat tilat on valittu sekä satunnaisotannalla että tiettyihin eläinlajikohtaisesti määriteltuihin riskitekijöihin perustuen.

Valvontaa suorittavalla viranomaisella on oikeus tarkastaa myös eläinkuljetuksia, jos epäillään, että eläinkuljetuslainsäädäntöä on rikottu. Myös maatalouden tukivalvontojen yhteydessä (täydentävien ehtojen valvonta) valvotaan eläinten hyvinvointia. Täydentävien ehtojen valvontaa tehdään pääsääntöisesti tiloilla, jotka on erikseen otannalla valittu tarkastuksen kohteeksi. Täydentävien ehtojen valvonta voidaan laajentaa myös sellaisille tiloille, joilla on jonkin muun valvonnan yhteydessä havaittu laiminlyöntejä, tai jos valvontaviranomaisen tietoon on jollain muulla tavalla tullut eläinsuojelusäädösten laiminlyöntitapauksia.

Mikäli tarkastuksissa havaitaan laiminlyöntejä, ryhdytään eläinsuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin. Jos eläinsuojeluvalvoja tekemässään tarkastuksessa havaitsee, että tätä eläinsuojelulakia (1996/247) taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä taikka lopetusasetusta on rikottu, hänen on ilmoitettava siitä AVille, kunnaneläinlääkärille, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalle viranhaltijalle tai poliisille, jonka on tarvittaessa ryhdyttävä asiassa eläinsuojelulaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Käytettävissä olevia toimenpiteitä ovat kiellot ja määräykset, uhkasakko ja teettämisuhka, ja kiireelliset toimenpiteet. Lain nojalla AVI, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, tarkastuseläinlääkäri, rajaeläinlääkäri tai poliisi voi *kieltää* sitä, joka rikkoo eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä taikka lopetusasetusta, jatkamasta tai toistamasta lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka lopetusasetuksen vastaista menettelyä taikka *määrätä* tämän asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Jos eläinsuojelulliset syyt vaativat, AVI, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, tarkastuseläinlääkäri, rajaeläinlääkäri tai poliisi voi *ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi*. Tässä tarkoituksessa eläimelle voidaan hankkia hoitoa muualta tai hoitaja taikka rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita taikka, jos se ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi taikka myydä huutokaupalla tai käyvästä hinnasta muuten (Eläinsuojelulaki 1996/247). Toisin sanoen, laiminlyöntitapauksissa eläinten omistaja määrätään korjaamaan eläinten olosuhteet annetussa määräajassa. Kiireellisissä tapauksissa viranomaiset voivat siis järjestää eläimille ulkopuolista hoitoa paikan päälle tai muualle tai lopettaa, teurastuttaa tai myydä eläimet. Lisäksi viranomaiset voivat tehostaa päätöksiään uhkasakolla tai teettämisuhalla. Rikoslain (19.12.1889/39) nojalla tuomioistuimien voi myös määrätä törkeästä eläinsuojelurikoksesta tuomitun henkilön eläintenpitokieltoon.

Tätä selvitystä varten haastateltiin kolmea eläinlääkärinä, jotka suorittavat epäilyyn perustuvia tarkastuksia ja kahta eläinlääkärinä, jotka tekevät otantaan perustuvia eläinsuojelutarkastuksia. Haastateltujen eläinlääkärien mukaan otantaan perustuvissa tarkastuksissa on käytettävissä paremmat lähtötiedot kuin epäilyyn perustuvissa tarkastuksissa. Eläinluettelot ovat yleensä ajan tasalla ja saatavissa, rekisteritiedot ja muu taustamateriaali on saatavissa ja kunnaneläinlääkäriltä saa pyydettäessä lisätietoa tilasta, sen historiasta ja eläimistä. Otantaan perustuvat tarkastukset ovat haastateltujen mukaan turvallisempia suorittaa kuin epäilyyn perustuvat tarkastukset, ja asiakaskohtaaminen on niissä helpompi. Otantaan perustuvia tarkastuksia voi suorittaa yksinkin. Haastateltujen mukaan otantaan perustuvan tarkastuksen kulku vastaa likimain epäilyyn perustuvaa tarkastusta ja tarkastuksen kesto riippuu esim. tilakoosta ja sen sijainnista.

Haastateltujen mukaan tuotantoeläintilojen tarkastuksissa on tuotantosuuntien välisiä eroja tarkastusten yksityiskohdissa ja niiden kestossa. Resurssitarpeeseen vaikuttaa myös se, että miten paljon tarkastuskohteisiin tehdään turhia tarkastuskäyntejä. Näin tapahtuu esimerkiksi tilanteessa, jossa eläinten pitopaikkaan ei päästä sisälle sen vuoksi, että omistajaa ei tavoiteta.

Haastateltujen eläinlääkärien mukaan valvontakäynti on maaseudulla useammin sosiaalinen ja neuvonnallinen tilanne kuin kaupungissa. Kaupungeissa valvonnan tekijä saattaa kokea tilanteen useammin uhkaavaksi kuin maaseudulla.

Valvontaa suorittavien eläinlääkärien mukaan tarkastuksen ennakkovalmisteluihin kerrottiin aikaa kuluvan 1 minuuttia - 1 tunti, kohteessa aikaa menee 15 minuuttia – 3 tuntia ja kaavakkeiden täyttöön ja dokumentointiin 5 minuuttia – 10 tuntia. Haastavimmissa tapauksissa ennakkovalmistelut ja dokumentointi voivat viedä työaikaa monta päivää. Matkoihin kuluva aika riippuu luonnollisesti matkan pituudesta ja vaihtelee tapauskohtaisesti.

Varsinainen työ alkaa usein vasta tarkastuksen jälkeen, sillä paperityöt ovat aikaa vieviä. Joidenkin valvojien mukaan nyrkkisääntönä voidaan pitää, että viikossa tehdään kaksi päivää tarkastuksia ja kolme päivää paperitöitä. Dokumentointi, tarvittaessa valokuvien ja videomateriaalin kera, on kuitenkin tärkeää tehdä huolellisesti, sillä niistä on apua muun muassa silloin, jos asiaa käsitellään tuomioistuimessa. Aina, kun todetaan, että lainsäädännön määräyksiä ei ole noudatettu ja laiminlyönnin korjaamiselle on annettu määräaika, toteutetaan uusintatarkastus.

Selvitystä varten kerättyjen tietojen perusteella maaseudulla tarkastuksia tehdään usein yksin (arvion mukaan 20 % kaksin tai poliisin kanssa ja 80 % yksin). Parin tarve voidaan arvioida ilmoituksen tai ennakkotietojen perusteella. Kaupungeissa lemmikkieläimiä koskevaan valvontaan haastatellut kokivat tarvittavan lähes aina kaksi henkilöä, sillä uhkatilanteita ilmenee usein ja ne voivat tulla yllättäen. Haastateltujen mukaan yksityisasuntoihin tehtäviä valvontakäyntejä ei tulisi turvallisuuden ja osapuolten oikeusturvan vuoksi tehdä vain yhden henkilön voimin. Pareittain työskenneltäessä eläinten kunnon ja pitopaikan asianmukaisuuden arvioiminen sekä tarvittavan muistiinpanojen ja dokumentoinnin tekeminen on helpompaa ja sujuvampaa kuin suoritettaessa tarkastus yksin kohteessa.

Virkatehtävien ja havaittujen laiminlyöntien lukumäärät

Vuosina 2010-2015 otantaan tai epäilyyn perustuvia eläinsuojelutarkastuksia tehtiin keskimäärin noin 5435 kpl/vuosi (taulukko 1). Tarkastusten määrä on lisääntynyt vuosittain, mikä johtuu lähinnä Etelä-Suomen AVIn alueella tehtyjen epäilyyn perustuvien tarkastusten määrän lisääntymisestä. Eniten tarkastuksia tehtiinkin juuri Etelä-Suomen AVIn alueella. Muualla Suomessa tarkastusten määrä on lisääntynyt vähemmän (kuva 1). Valvontatehtävien jakautuminen alueellisesti on kuvattu liitteen 1 kartoissa. Vuonna 2014 otantatarkastuksia tehtiin huomattavasti vähemmän kuin aikaisempina vuosina, mikä näkyy kyseisen vuoden tiedoissa.

Otantaan perustuvien tarkastusten on määrä vähentynyt vuosittain (kuva 2). Koko maan tasolla otantaan perustuvien tarkastusten määrä väheni 55 % vuodesta 2010 vuoteen 2015. Samaan aikaan, epäilyn perusteella tehtyjen tarkastusten määrä lisääntyi 74 %, joten tarkastusten kokonaismäärän kasvu kuvassa 1 johtuu epäilyn perusteella tehtyjen tarkastusten määrän kasvusta. Epäilyyn perustuvien tapausten määrä lisääntyi Etelä-Suomen AVIn alueella peräti 146 %, ja Lapin AVIn alueella 204 %, kun muualla maassa lisäys oli keskimäärin 55 %. Tuotantoeläinkohteiden tarkastukset lisääntyivät Etelä-Suomen AVIn alueella 30 % ja Lapin AVIn alueella 130 %. Muiden AVIen alueella tarkastettujen tuotantoeläinkohteiden lukumäärän muutos on ollut maltillisempi. Lemmikkieläinkohteiden tarkastukset ovatkin lisääntyneet merkittävästi koko maassa. Etelä-

Suomen AVIn alueella ne peräti 3,6-kertaistuivat vuosina 2010-2015 ja useimpien muiden AVIenkin alueella ne 1-2-kertaistuivat. Mikäli epäilyyn perustuvien tarkastusten määrän kasvu jatkuisi vuosien 2010-2015 tahtiin, olisi tarkastuskohteita vuonna 2023 kaksinkertainen määrä verrattuna vuoteen 2015. Epäilyyn perustuvien tarkastusten määrän lisäys Etelä-Suomen AVIn alueella on myös kappalemääräisesti merkittävä, sillä koko maan tarkastusmäärän noususta 42 % johtuu niiden lisääntymisestä Etelä-Suomen AVIn alueella.

Otantaan perustuvat tarkastukset kohdistuvat tuotantoeläimiin. Sen sijaan epäilyyn perustuvia tarkastuksia tehdään erilaisiin kohteisiin (taulukko 1). Valtaosa lisääntyneistä tarkastuksista on lemmikkieläinkohteiden tarkastuksia. Tilasto ei kuitenkaan kerro tarkemmin, miksi näiden tarkastusten määrät ovat lisääntyneet.

Alueelliset erot näkyvät myös tarkasteltaessa valvontatehtävien määrää maakunnittain (taulukko 2) tai AVIn mukaan (kuva 3). Etelä-Suomen AVIn alueella tarkastusten jakauma on erilainen ja painottuu enemmän lemmikkieläinkohteiden tarkastuksiin kuin muiden AVIen alueella. Uudenmaan maakunnassa peräti 80 % valvonnoista tehtiin vuonna 2015 lemmikkieläinten vuoksi. Noin kolmannes koko Suomen lemmikkieläinkohteiden tarkastuksista, ja 17 % kaikista tarkastuksista, tehtiin Uudellamaalla. Keski-Pohjanmaa puolestaan 75 % valvonnoista tehtiin tuotantoeläinkohteisiin. Tuotantoeläinkohteisiin tehtiin yli 60 % tarkastuksista myös Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla, ja näissä kahdessa maakunnassa 25 % ja 16 % tarkastuksista oli otantatarkastuksia.

Eviran (2016a) tilastojen mukaan vuonna 2015 epäily eläinsuojelusäännösten vastaisesta eläintenpidosta johti noin 6000 tarkastuskäyntiin. Vuoden 2015 tarkastuksista 54 % kohdistui lemmikkieläimiin. Niistä eniten tarkastettiin koiria ja toiseksi eniten kissoja. Tuotantoeläinten osalta eniten tarkastettiin nautojen, hevoseläinten ja lampaiden pitoa.

Noin 31 % epäilyyn perustuvista tarkastuskäynneistä eläinten omistajalle tai haltijalle annettiin joko määräys korjata havaitut puutteet määräajassa tai kielto jatkaa eläinsuojelusäädösten vastaista menettelyä. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on saattaa eläintenpito lain edellyttämälle vähimmäistasolle. Vakavia laiminlyöntejä, joiden johdosta viranomaiset ryhtyivät kiireellisiin toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi, havaittiin lisäksi 9 % tarkastuskäynneistä. Välittömiä toimenpiteitä vaativissa tapauksissa pienet eläimet toimitetaan useimmiten hoidettavaksi muualle ja isommille eläimille tai eläinmäärille järjestetään ensiapuna ruokaa ja vettä sekä hoitaja paikan päälle. Tarvittaessa eläimet voidaan myös myydä tai lopettaa. Edellä mainitut luvut ovat saman suuntaisia aikaisempien vuosien tulosten kanssa, sillä eläinsuojelulain mukaisia kieltoja tai määräyksiä on annettu viimeisen viiden vuoden aikana 32–38 % tarkastetuista kohteista. Lisäksi sellaisten tarkastusten, joissa on ryhdytty eläinsuojelulain mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi, osuus on vakiintunut 6-9 % välille. Tuotantoeläinten pitäjille annettujen eläinsuojelulain mukaisten kieltojen ja määräysten osuus oli 38 %, ja kiireellisiä toimenpiteitä oli vuonna 2015 vain 3 % tarkastuksista. Lemmikkieläinten pitäjille kieltoja tai määräyksiä annettiin noin joka neljännellä tarkastuksella, ja välittömiä toimenpiteitä vaativia laiminlyöntejä raportoitiin 11 %:ssa niihin kohdistuneista tarkastuksista (Evira 2016a).

Vuosittain otantavalvonnoissa on tarkastettu noin 300-700 tuotantoeläintilaa. Vuosina 2010-2015 eläinsuojelusäädösten vastaista menettelyä on raportoitu 22-29 % tarkastetuista tiloista. Vuonna

2015 otantavalvonnoissa tarkastettiin runsaat 300 tuotantoeläintilaa, joilla oli tarkastushetkellä eläimiä. Tarkastuksia tehtiin yhteensä 181 naudatilalla, 35 sikatilalla, 35 lammastilalla, 24 turkistarhalla sekä muiden tuotantosuuntien tiloista alle kymmenellä tilalla per eläinlaji.

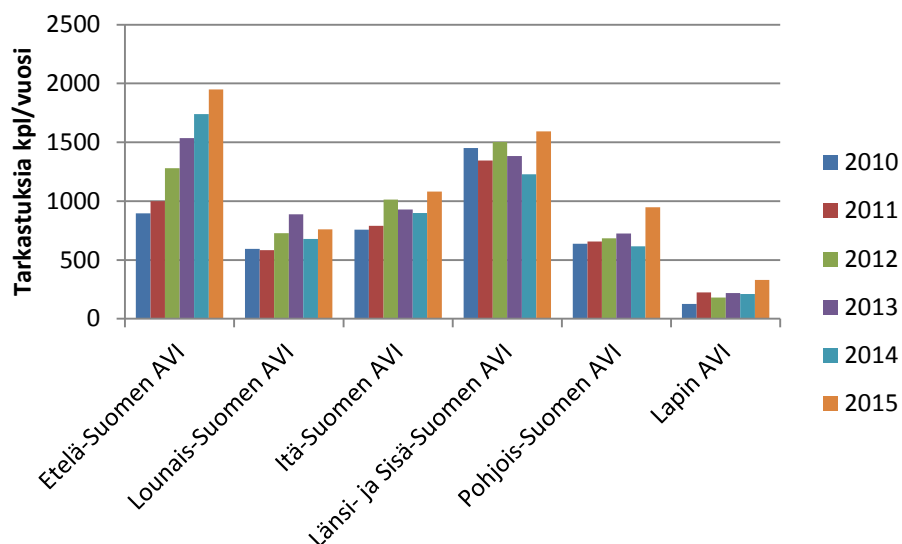
Tarkastuksissa havaitut puutteet ja laiminlyönnit vaikuttavat uusintatarkastusten tarpeeseen. Eviran (2016b) mukaan vuonna 2015 laiminlyöntejä havaittiin 23 % tarkastetuista naudatiloista. Joka viidennellä tarkastetulla sikatilalla, lähes joka toisella tarkastetulla turkistilalla ja noin joka kuudennella tarkastetulla lammastilalla havaittiin puutteita. Pääosin havaitut puutteet olivat melko pieniä. Kiireellisiä toimenpiteitä vaativia laiminlyöntejä ei havaittu otantatiloilla lainkaan.

Evirasta saatujen tilastotietojen mukaan noin 26 % tarkastuksista johti uusintatarkastukseen, kun tarkastellaan uusintatarkastusten määrää suhteessa epäilyyn perustuvien tarkastusten, otantatarkastusten ja muiden tarkastusten kokonaismäärään. Lounais-Suomen ja Lapin AVIen alueella uusintatarkastuksia oli vain 16-17 %, kun muiden AVIen alueella niitä oli 25-30 % vuoden 2015 tarkastuksista. Uusintatarkastusten määrä näyttää kuitenkin vaihtelevan vuosittain.

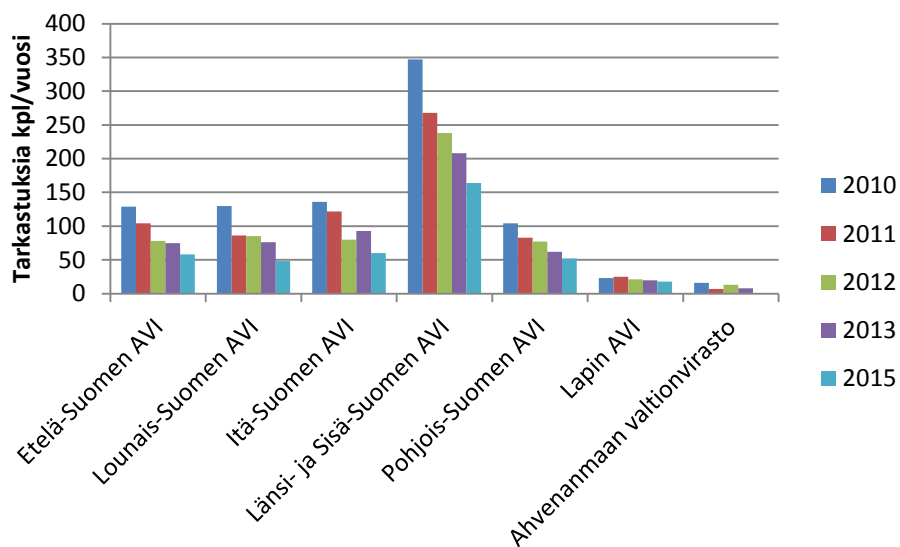
Taulukko 1. Tuotantoeläinten otantatarkastusten sekä tuotanto-, lemmikki- ja muiden eläinten epäilytarkastusten lukumäärä yhteensä ja keskimäärin vuosina 2010-2015¹.

Eläinryhmä	Tarkastuksia, kpl	
	Yhteensä	per vuosi
Otantatarkastukset	3 470	578
Epäilytarkastukset		
Tuotantoeläimet	13 753	2 292
Lemmikit	13 374	2 229
Muut eläimet	2 011	335
Yhteensä	32 608	5 435

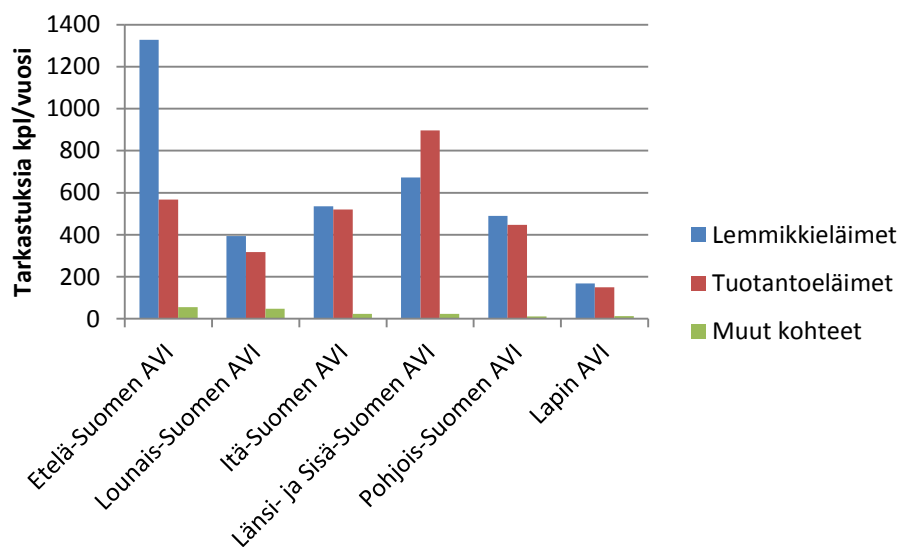
1) Luvut eivät sisällä luvan ja ilmoituksenvaraisten kohteiden tarkastuksia.
Lähde: Eviran tietokannat.



Kuva 1. Eläinsuojeluun liittyvien otantaan ja epäilyyn perustuen tehtyjen tarkastusten lukumäärä aluehallintovirastoittain vuosina 2010-2015. (Ahvenanmaan valtionviraston alueella tehtyjä tarkastuksia ei ole esitetty, koska ne eivät erottuisi kuvan asteikolla) (Lähde: Eviran tietokannat).



Kuva 2. Eläinsuojeluun liittyvien otannan perusteella tehtyjen tarkastusten lukumäärä aluehallintovirastoittain vuosina 2010-2015. (Lähde: Eviran tietokannat).



Kuva 3. Eläinsuojeluun liittyvien tarkastusten lukumäärä aluehallintovirastoittain vuonna 2015 sen mukaan, oliko tarkastuksen kohteena lemmikkieläin-, tuotantoeläin- vai muu kohde. (Lähde: Eviran tietokannat).

Taulukko 2. Eläinsuojelutarkastusten jakautuminen maakunnittain tuotantoeläin-, lemmikkieläin- ja muihin kohteisiin (kpl ja % maakunnan tarkastuksista), otantatarkastusten määrä (kpl ja % maakunnan tarkastuksista) sekä maakunnan osuus (kpl ja %) koko maan eläinsuojelutarkastuksista vuonna 2015¹⁾.

Maakunta	Tuotantoeläinkohteita		Lemmikkieläinkohteita		Muita kohteita		Otantatarkastuksia		Tarkastuksia yhteensä	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	% koko maasta
Uusimaa	196	18 %	886	80 %	27	2 %	12	1 %	1 109	17 %
Varsinais-Suomi	174	38 %	242	53 %	38	8 %	32	7 %	454	7 %
Satakunta	144	47 %	152	50 %	10	3 %	17	6 %	306	5 %
Kanta-Häme	104	44 %	124	53 %	7	3 %	16	7 %	235	4 %
Pirkanmaa	339	52 %	312	47 %	6	1 %	33	5 %	657	10 %
Päijät-Häme	92	41 %	124	55 %	9	4 %	12	5 %	225	3 %
Kymenlaakso	101	55 %	80	43 %	4	2 %	11	6 %	185	3 %
Etelä-Karjala	75	38 %	114	58 %	8	4 %	8	4 %	197	3 %
Etelä-Savo	114	41 %	158	57 %	4	1 %	16	6 %	276	4 %
Pohjois-Savo	219	48 %	226	49 %	15	3 %	24	5 %	460	7 %
Pohjois-Karjala	187	54 %	152	44 %	5	1 %	20	6 %	344	5 %
Keski-Suomi	121	46 %	139	52 %	5	2 %	19	7 %	265	4 %
Etelä-Pohjanmaa	214	61 %	128	37 %	6	2 %	54	16 %	348	5 %
Pohjanmaa	114	64 %	58	33 %	6	3 %	44	25 %	178	3 %
Keski-Pohjanmaa	108	75 %	35	24 %	1	1 %	13	9 %	144	2 %
Pohjois-Pohjanmaa	368	47 %	399	51 %	11	1 %	41	5 %	778	12 %
Kainuu	79	46 %	91	54 %	0	0 %	10	6 %	170	3 %
Lappi	150	45 %	168	51 %	13	4 %	18	5 %	331	5 %

1) Sama tarkastuskohde voidaan laskea mukaan useammin kuin kerran esimerkiksi siellä pidettyjen eläinlajien tai uusintatarkastusten vuoksi.

Valvonnan kustannukset

Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehtoja ja kustannuksia on käsitellyt Antti Nurmisen vuonna 2014 (Nurminen, 2014) laatimassa selvityksessä sekä Valtiontalouden tarkastusviraston laatimassa ympäristöterveydenhuoltoa koskevassa tarkastuskertomuksessa (VTV, 2014).

Tarkastuskertomus (VTV, 2014) perustui kyselytutkimukseen. Tarkastuskertomuksen mukaan on vaikea selvittää ympäristöterveydenhuoltoon käytettävien resurssien kokonaismäärää tai edes valtion osuutta siitä, sillä eri lähteistä saatavat tiedot eivät ole yhdenmukaisia ja usein esimerkiksi eläinten hyvinvointivalvonnan erottaminen muusta toiminnasta on haasteellista. Lisäksi kokonaiskustannukseen vaikuttaa se, mitä menoeriä eläinten hyvinvoinnin valvonnan kuluihin valitaan vyörytettäväksi yleiskuluina.

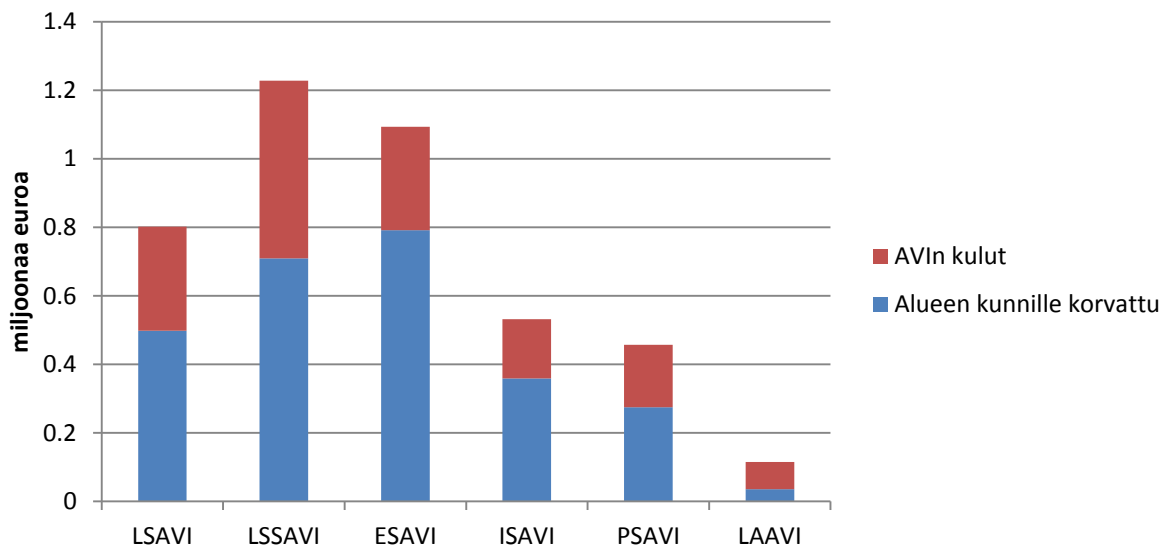
Eläinlääkintähuoltoasetuksen (VNa 1031/2009) mukaan valtio korvaa kunnille eläinlääkintähuoltolain mukaisten valvontatehtävien suorittamisen kulut. Korvauksen perusteena on kustannusten ohella valvontatehtävään käytetty aika, matkoihin käytetty aika mukaan lukien. Korvauksen perusteena oleviin todellisiin kustannuksiin lasketaan:

- 1) valvontatehtävään käytetyn työajan palkkakustannukset henkilösivukuluineen
- 2) valvontatehtävästä aiheutuvat välttämättömät matkakustannukset todellisina
- 3) valvontatehtävässä käytetyt aineet, tarvikkeet ja tavarat
- 4) valvontatehtävään liittyvien välttämättömien palvelujen ostot
- 5) osuutena yhteiskustannuksista viisi prosenttia palkkakustannusten yhteismäärästä.

Lisäksi maksetaan Maa- ja metsätalousministeriön, Eviran ja Kuntaliiton vuonna 2010 tekemän sopimuksen mukaisesti 5,3 % valvontaeläinlääkärin palkkakustannusten yhteismäärästä korvauksena mahdollisista sairaus- ja vanhempainlomista sekä työkyvyttömyyseläkkeistä.

Nurminen (2014) raportoi eläinsuojeluvalvonnan vuotuisiksi kustannuksiksi 2013-2014 yhteensä 4 593 157 euroa (noin 70 htv työpanos). Luku sisältää kunnille maksetut korvaukset, AVIen kulut ja Eviran kulut. Vuonna 2013 kunnille maksettiin eläinsuojeluvalvonnasta korvauksia 2 668 255 euroa, mikä tarkoittaa noin 60 000 euroa henkilötyövuotta kohti (44 htv). AVIen omat kulut eläinsuojeluvalvonnassa olivat 1 557 552 euroa (21,5 htv, noin 72 000 euroa henkilötyövuotta kohti) (kuva 4). Edellä mainitut luvut eivät sisällä yleiskuluja, joita aiheutuu organisaatioiden johdosta ja tukitoiminnoista (mm. tietotekniikka, sihteeripalvelut, toimitilakulut). Nurmisen (2014) mukaan yleiskulut ovat kuitenkin vähintään 20-40 % palkkakuluista. Mahdollisesti ne ovat tätäkin suuremmat. Jos kokonaissummaan lisätään 20 % yleiskuluja, tulee loppusummaksi noin 5,5 miljoonaa euroa.

Lisäksi Eviran kulut eläinsuojeluvalvonnasta vuonna 2014 olivat 367 350 euroa (4,5 htv). Eviran kulut liittyivät eläinsuojeluvalvonnan johtoon, suunnitteluun ja ohjaukseen. Eviran osalta summaan sisältyy myös aine-, tarvike-, ostopalvelu- ja toimitilakustannuksia. Niiden osuus edellä mainitusta summasta on 22 %.



Kuva 4. Aluehallintovirastojen kunnille eläinsuojeluvalvonnasta maksamat korvaukset (2,7 miljoonaa euroa) sekä aluehallintovirastojen omat kulut eläinsuojeluvalvonnasta (1,6 miljoonaa euroa) (Lähde: Nurminen 2014).

Valvojan pätevyysvaatimukset

Viranomaisella tulee olla riittävästi pätevää ja kokenutta henkilöstöä eläinsuojeluvalvonnan suorittamiseen. Valvonta-asetus (EY 882/2004) määrittelee virallista valvontaa suorittavan henkilöstön pätevyyden. Sen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että kaikki sen virallista valvontaa harjoittava henkilöstö:

- saa toimivaltansa alalla soveltuvan koulutuksen, jonka perusteella se pystyy hoitamaan velvollisuutensa pätevästi ja harjoittamaan virallista valvontaa johdonmukaisella tavalla,
- pysyy ajan tasalla toimivaltansa alalla ja saa säännöllistä lisäkoulutusta tarvittaessa,
- soveltuu monialaiseen yhteistyöhön,
- koulutuksissa on käsiteltävä muun muassa eläinten terveyttä ja hyvinvointia, eläin-, rehu- ja elintarviketuotannon vaaroja ja valvontamenettelyitä.

Kotieläintilojen valvonnat ovat moniulotteisia tapahtumia, minkä vuoksi tulisi myös huomioida valvontaa tekevien tietämys kotieläintuotannosta, eläinten ja tilan hoidosta. Valvontaa suorittavan henkilökunnan sijainti ja koulutus- ja pätevyysvaatimukset vaikuttavat valvonnan kustannuksiin. Selvityksessään Nurminen (2014) sivusi myös sitä, voisiko tarkastuksia tehdä joku muu kuin eläinlääkärin koulutuksen saanut henkilö. Vaikka valvonta-asetus ei edellytä nimenomaan eläinlääkärin tekevän virallista valvontaa, on Nurmisen (2014) selvityksen mukaan valvojan tunnettava eläimen anatomia ja fysiologia, terveyden ja sairauden dynamiikka, syy-seuraussuhteet elinympäristön, taudinaiheuttajien ja ravinnon kesken sekä eläimen luontaiset käyttäytymistarpeet, jotta voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti, voiko eläin hyvin. Lisäksi eläinsuojeluvalvonta kytkeytyy eläinten terveyden valvontaan ja tuotantoeläinten kohdalla myös elintarvikevalvontaan. Eläinsuojeluvalvontaa virkatyönä tekevän on tunnettava alan lainsäädäntö perusteellisesti, osattava soveltaa sitä käytäntöön ja osattava tehdä hallinnollisia päätöksiä. Eläinlääkärikoulutus antaa

valmiudet hallita nämä asiat, mutta myös muilla koulutusaloilla tarjotaan samankaltaisia valmiuksia. Esimerkiksi kotieläinagronomien ja –agrologien koulutuksessa perehdytään eläinten käyttäytymiseen ja siihen, miten muun muassa tuotantoympäristö ja ruokinta vaikuttavat eläinten hyvinvointiin.

Nurmisen (2014) selvityksessä eläinlääkäreille tehdyn kyselyn perusteella osa vastaajista oli sitä mieltä, että eläinsuojeluvalvontaa voi tehdä vain eläinlääkärin koulutuksella. Toisaalta muunkinlaisen koulutuksen hyväksymistä kannatti osa vastaajista, etenkin jos valvonta rajataan sopiviin osa-alueisiin. Nurmisen (2014) näkemyksen mukaan tehtävät, joissa eläinten hyvinvointia voidaan todentaa mittaamalla tai eläimen elinympäristöä arvioimalla, voisivat soveltua parhaiten muun soveltuvan koulutuksen saaneille henkilöille kuin eläinlääkäreille. Näitä henkilöitä voitaisiin hyödyntää suunnitelmallisessa valvonnassa (esim. täydentävien ehtojen valvonta, otantatarkastukset, ilmoituksenvaraiset tarkastuskohteet (mm. lemmikkieläinhoitolat)). Tässä työnjaossa kunnaneläinlääkärit voisivat keskittyä enemmän ohjaukseen ja ongelmallisiin kohteisiin. Olennaista työnjaon kannalta olisi varmistaa, että samassa valvontakohteessa ei tarvitsisi käydä montaa kertaa.

Kerättyjen aineistojen analysointi

Valvontamääriä kuvaavat indikaattorit

Tämän selvityksen tavoitteena oli tarkastella indikaattoreita, joita voitaisiin käyttää valvonnan resurssitarpeiden kuvaamiseen. Tarkastelussa hyödynnettiin Eviran rekistereistä saatua tietoa aineistoa, jossa kuvattiin vuosien 2010-2015 eläinsuojeluvalvonnan virkatehtävien määrät eri puolilla maata. Tiedot olivat postinumeroalueen tai kunnan tarkkuudella. Tähän aineistoon yhdistettiin kuntatunnuksen avulla Tilastokeskuksen, Luonnonvarakeskuksen, Kuntaliiton sekä ympäristöterveydenhuollon yksiköiden kautta saatuja tietoja kunnan väestöstä, pinta-alasta, eläinten määristä kunnassa ja kunnan sijainnista. Tarkastusmäärät käsittivät vuosien 2010-2015 tiedot. Sen sijaan kaikki muut tunnusluvut olivat vuodelta 2015.

Aineistoon sovitettiin regressiomalleja, jotka selittivät virkatehtävien määrää joko kunnassa tai maakunnassa erilaisten taustamuuttujien avulla. Tarkoituksena oli löytää indikaattoreita sille, miten eri tekijät ovat yhteydessä eläinsuojelutarkastusvirkatehtävien lukumäärään. Mallit estimoitiin pienimmän neliösumman menetelmällä. Selitettävänä muuttujana oli tarkastusten lukumäärä kunnassa tai maakunnassa. Siten selitettävien muuttujien tunnusluvut ilmaisevat, lisääkö vai vähentääkö kyseinen muuttuja tarkastusmäärää. Kunnan pinta-alaa, väestötiheyttä ja väestömäärää lukuun ottamatta kaikista jatkuvista muuttujista otettiin vielä logaritminmuunnos, sillä jakaumat olivat epänormaaleja. Lopulliseen malliin sisällytettiin vain ne muuttujat, joilla oli viiden prosentin riskitasolla tilastollisesti merkitsevä yhteys selitettävään muuttujaan. Tilastollisesti merkityksettömät muuttujat poistettiin malleista ns. askeltavan regressionmenetelmän avulla.

Resurssitarpeet

Hankkeen toisessa vaiheessa tarkasteltiin vuoden 2015 eläinsuojeluvalvonnan tehtävämääriä apuna käyttäen erilaisia vaihtoehtoja eläinsuojeluvalvonnan toteuttamiseksi. Kustannuslaskentaa varten määritettiin kuntien, AVIen ja Eviran vuotuiset valvontakustannukset. Kustannukset ja valvonnan resurssien tarve määriteltiin käyttäen apuna Evirasta saatuja tietoja, eläinsuojeluvalvonnan virkamiehiltä saatuja tietoja sekä Nurmisen (2014) keräämiä tietoja. Valvonnan kustannukset arvioitiin erikseen lemmikki- ja tuotantoeläinkohteille. Kuntien resurssimäärä suhteutettiin niiden käytössä olleisiin henkilötyövuosien määrään.

AVIn työaikakirjanpidon mukaan lemmikkieläinkohdetta kohti käytettiin keskimäärin yhteensä 2,5 tuntia ja muihin valvontoihin kohti keskimäärin 7 työtuntia. Tämä lemmikkieläinkohteiden ja muiden kohteiden suhteellinen ero työtuntimäärässä saatiin analysoimalla AVIen eläinsuojeluvalvonnasta raportoituja työtuntimääriä vuosilta 2014-2015. On kuitenkin mahdollista, että työaikakirjanpito ei sisällä kaikkea valvontoihin käytettyä aikaa. Se ei myöskään sisällä esimerkiksi loma-ajan kustannuksia. Siksi suhdelukua sovellettiin kunnissa toimivien valvontaeläinlääkärien tekemien tarkastusten määriin skaalaamalla siten, että kuntien eläinsuojeluvalvontaan käytettävissä oleva kokonaisresurssi on nykytilannetta kuvaavassa skenaariossa yhteensä 44 kokoaikaisesti palkattua henkilöä (tehollinen työaika 44 henkilötyövuotta). Laskentaprosessissa päädyttiin siihen, että yhden tarkastuksen keskimäärin vaatima tehollinen työaika on lemmikkieläinkohteiden tarkastuksissa keskimäärin 4,9 tuntia per tarkastettu kohde ja tuotantoeläin- ja muissa kohteissa keskimäärin 13,7 tuntia per tarkastettu kohde.

Evirassa eläinsuojeluvalvontaa ohjaavien henkilöresurssien ja AVI:ssa valvontaa suorittavien eläinlääkärien osalta vertaillut vaihtoehdot eivät poikkea toisistaan. Lemmikkieläinkohteissa ja etenkin suurimmissa kaupungeissa on haastatteluiden perusteella tyypillistä, että tarkastuskohteeseen mennään poliisin virka-apua hyödyntäen. Lemmikkieläintarkastuskohteiden osalta valvontakohdetta kohti oletettiin käytettävän kaksi tuntia poliisin virka-apua.

Valvontaan osallistuvien henkilöiden matkakulut laskettiin hyödyntäen kunnan pinta-alan avulla laskettua kunnan keskuksen ja sen eri osien etäisyyttä kuvaavaa matriisia (olettaen, että tarkastuskohteet ovat keskimäärin jakautuneet tasaisesti kunnan alueelle) sekä hyödyntäen tietoja kuntakeskusten välisistä etäisyyksistä. Tämä menettely johtui siitä, ettei postinumeroalueetasolla ollut saatavilla riittävän kattavaa tietoaaineistoa.

Valvontahenkilökunnan palkkakulut määritettiin tilastokeskuksen palkka- ja työvoimatilastoja käyttäen. Sen mukaan henkilötyökuukauden (htkk) keskimääräinen palkkakustannus ilman palkan sivukuluja oli kuntasektorilla työskentelevillä eläinlääkäreillä 3845 €/htkk, kun luvusta vähennetään laskennallisesti kunnaneläinlääkärien palkan osuus. Tämä palkkakustannus on pienempi kuin kunnaneläinlääkäriin keskimääräinen kuukausiansio, sillä valvontatehtävistä maksettavan korvauksen pohjana on kunnaneläinlääkäriin säännöllisen työajan kuukausipalkka ilman erilaisia toimenpidepalkkioita, jotka voivat olla huomattava osa kunnaneläinlääkäriin ansioista. Tilastokeskuksen luvuissa ei ole mukana toimenpidepalkkioita. Tilastokeskuksen raportoima palkkasumma saattaa olla pienempi kuin valvontaeläinlääkäreille keskimäärin maksettu palkka.

Edellä mainittuun summaan sisältyy keskimäärin 799 €/htkk peruspalkan päälle maksettavia lisiä, sillä peruspalkan keskiarvo oli 2919 €/htkk. AVIn palveluksessa olevan eläinlääkäriin palkkaustasoksi arvioitiin 5143 €/htkk (vastaa läänineläinlääkärien kokonaisansion keskiarvoa) tai Eviran palveluksessa olevan eläinlääkäriin palkkauskustannukseksi arvioitiin 4548 €/htkk. Muun kuin eläinlääkärikoulutuksen saaneen henkilön esimerkkinä käytetty on käytetty agrologia, joiden keskipalkka kuntasektorilla on Agrologien liiton palkkatutkimuksen mukaan 3071 €/htkk. Ensimmäisessä vaihtoehdossa yleiskulut olivat 22 prosenttia ja toisessa 40 prosenttia palkkakustannuksista.

Laskentakehikolla tarkasteltiin seuraavia skenaarioita:

- (A) Edellä kuvattu nykyistä toimintamallia mukaileva kustannusrakenne, jossa valvontaeläinlääkärit suorittavat valvonnan ja heidän asemapaikkansa ovat kunnissa sijaitsevilla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden toimipisteissä.
- (B) Kuten (A), mutta tarkastukseen osallistuu kaksi eläinlääkärä yhdessä, joiden asemapaikkana ovat samat toimipisteet kuin nykyisillä valvontaeläinlääkäreillä.
- (C) Kuten (A), mutta tarkastukseen osallistuvat eläinlääkäri ja agrologi yhdessä, joiden asemapaikkana ovat samat toimipisteet kuin nykyisillä valvontaeläinlääkäreillä.
- (D) Puolet tarkastuksista tekee valvontaeläinlääkäri yksin ja puolet agrologi yksin. Molempien asemapaikkana ovat samat toimipisteet kuin nykyisillä valvontaeläinlääkäreillä.
- (E) Kuten (A), mutta tarkastuksen tekee läänineläinlääkärä vastaava henkilö, jonka asemapaikkana on kunnassa sijaitsevilla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden toimipisteissä.
- (F) Kunnilla olleet tarkastukset siirtyvät aluehallintouudistuksessa myöhemmin perustettaviin maakuntiin ja valvontaeläinlääkäriin asemapaikaksi muuttuu maakunnan keskus (nykyiseen verrattuna harvennettu 18 asemapaikan verkosto), josta käsin tarkastukset tehdään.
- (G) Kuten (F), mutta yhtä tarkastusmatkaa kohti tehdään kaksinkertainen määrä tarkastuksia (esim. samalla tarkastusmatkalla käydään keskimäärin kahdessa eri kohteessa).
- (H) Kuten (G), mutta tarkastuksen henkilöresurssien käyttö vähenee 10 %.
- (I) Kuten (G), mutta tarkastuksen henkilöresurssien käyttö vähenee 20 %.
- (J) Kuten (G), mutta tarkastukseen osallistuvat eläinlääkäri ja agrologi yhdessä ja tarkastuksen henkilöresurssien käyttö vähenee 10 %.
- (K) Kuten (I), mutta tarkastuksen tekee läänineläinlääkärä vastaava henkilö.
- (L) Eläinsuojeluvalvontaa nykyisin AVI:ssä ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla tekevät henkilöt siirtyvät itsehallintoalueiden toimipisteisiin ja kuntiin nähden toimipaikkaverkosto harvenee ja henkilöresurssien käyttö vähenee 10 %.
- (M) Kuten (G), mutta 50 % tarkastuksista tekee eläinlääkäri ja 50 % tekee agrologi.

Tulokset

Tarkastuksen vaatima työmäärä

AVIen työkirjanpidon perusteella yhden valvontatapauksen hoitoon kului vuosina 2014-2015 AVIn osalta keskimäärin 4,3 tuntia työaikaa. AVIen välillä oli suuria eroja. Vuosina 2014-2015 Etelä-Suomen AVI:ssa työmäärä oli keskimäärin 1,9, Itä-Suomen AVI:ssa 4,5, Lounais-Suomen AVI:ssa 7,2, Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:ssa 5,44, Pohjois-Suomen AVI:ssa 3,85 ja Lapin AVI:ssa keskimäärin 8,11 henkilötyötuntia per valvontakohde. Summa sisältää tarkastuskohteessa käynnin ja siellä tehdyn työn että tarkastukseen liittyvät valmistelut ja jälkityöt esimerkiksi toimistolla sekä mahdollisen uusintatarkastuksen vaatiman työmäärän.

Tarkasteltu aineisto ei suoraan paljasta, mistä alueiden väliset erot johtuvat. Alueellisia eroja selittävät ainakin se, että otantatarkastusten ja epäilytarkastusten sekä lemmikki- ja tuotantoeläinkohteiden osuus kaikista tarkastuksista vaihtelee alueittain ja se, että Pohjois-Suomessa etäisyydet ovat suuremmat kuin Lounais- ja Etelä-Suomessa. Vaikuttaa myös siltä, että tuntikirjanpito ei sisällä kaikkea valvontoihin käytettyä työpanosta. Lisäksi tarkastettavien kotieläintilojen koko ja eläinlajit voivat vaikuttaa työmenekkiin. Alueiden väliset erot ovat suuntaa antavia, sillä hankkeessa tehtyjen haastatteluiden perusteella valvontakohteen ominaisuudet vaikuttavat merkittävästi työmenekkiin.

AVIen välisiä eroja työmenekissä per tarkastuskohde aiheuttavat ainakin lemmikkieläin- ja muiden tarkastuskohteiden määrä suhteessa toisiinsa sekä alueen sisäiset välimatkat. Esimerkiksi Etelä-Suomen AVIn alueella on runsaasti lemmikkieläimiin liittyviä tarkastuksia, joissa työmenekki tarkastuskohdetta kohti on pienempi kuin tuotantoeläinkohteissa. Esimerkiksi Lapin AVIn alueella välimatkat puolestaan ovat pidempiä kuin muualla Suomessa, jolloin matkustus tarkastuskohteeseen voi viedä paljon aikaa. Lisäksi resursointi voi vaikuttaa henkilöresurssien käyttöön. Jos alueella on runsaasti henkilöresursseja tarkastusten tekoon esimerkiksi alueella todettujen epäilytapausten ja eläinten määrään verrattuna, saattaa tarkastusta kohti laskettu työtuntimäärä voi olla suurempi ja tarkastus yksityiskohtaisempi kuin jos henkilöresursseista on puutetta.

Selvityksessä haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tuotantoeläinkohteet ovat keskimäärin selvästi työläämpiä valvoa kuin lemmikkieläinkohteet, joissa on yleensä yksi tai vain muutama eläin ja siten valvonta on nopeasti hoidettu verrattuna paljon eläimiä pitäviin tuotantotiloihin. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan lemmikkieläinkohteissa ja etenkin suuremmissa kaupungeissa valvonnassa käytetään usein poliisiviranomaisten virka-apua. Tähän on syynä esimerkiksi pyrkimys turvata tarkastuksen sujuminen rauhallisesti ja ilman välikohtauksia.

Eläinsuojeluvalvonnan vaatimat henkilöresurssit voidaan laskea tarkastustehtävien lukumäärän ja yksittäisen tarkastustehtävän vaatiman työajan tulona. Yksittäisen tarkastuksen vaatimaa työaikaa koko maassa keskimäärin arvioitiin edellä mainitun AVIen työaikakirjanpidon avulla. Sen mukaan vuosina 2014-2015 lemmikkieläinkohteen tarkastus vaati AVIen tarkastajilta yhteensä keskimäärin 2,5 tuntia ja muiden kohteiden tarkastus keskimäärin 7 tuntia työpanosta. Tämä summa sisältää sekä tarkastuskohteessa käynnin ja siellä tehdyn työn että tarkastukseen liittyvät valmistelut ja jälkityöt. Edellä mainittuja lukuja käytettiin laskettaessa tarkastusten vaatimia henkilöresursseja. Työmenekki

voi kuitenkin vaihdella huomattavastikin tarkastuskohteesta ja sen sijainnista riippuen, ja AVIn eläinlääkärin rooli valvonnoissa lienee hieman erilainen kuin kuntien valvontaeläinlääkärien.

Valvontamääriä ja niiden vaatimia henkilöresursseja kuvaavat indikaattorit

Virkatehtävien määrää **kunnassa** selitettiin erilaisten taustamuuttujien avulla. Tuotantoeläimiä ja muita kuin lemmikkieläimiä koskevien virkatehtävien määrää kunnassa selittävät taustamuuttujat olivat vuotta kuvaava dummy-muuttuja, kunnan pinta-ala, kunnan väkiluku, nautatilojen, sikatilojen, lammastilojen ja hevostilojen lukumäärä kunnassa, kunnan tyyppi (tilastokeskuksen luokittelun mukaan joko kaupunkimainen kunta tai maaseutumainen tai taajaan asuttu kunta) sekä AVI, jonka alueella kunta sijaitsi. Etelä- tai Pohjois-Suomen AVIen alueella tarkastuksia oli 1-2 kpl enemmän kuntaa kohti kuin muiden AVIen alueella sijaitsevilla muuten samanlaisissa kunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa tehtiin 2,3 tarkastusta vuodessa enemmän kuin väestömäärältään, pinta-alaltaan ja kotieläintilamäärältään vastaavissa muissa kunnissa (taulukko 3).

Mikäli AVIa ja vuotta kuvaavan dummy-muuttujan vaikutus jätetään huomioimatta, voidaan tuotantoeläin ja muiden kuin lemmikkieläintarkastuskohteiden tarkastusten vaatima henkilöresurssi (työtuntia) kunnassa arvioida taulukon 3 tuloksia¹ hyödyntäen kaavalla:

$$\begin{aligned} \text{Henkilöresurssi (h/kunta/vuosi)} = & +0,84 * \text{Kunnan väkiluku (1000 asukasta)} \\ & +1,33 * \text{Kunnassa nautatiloja (kpl)} \\ & +3,82 * \text{Kunnassa sikatiloja (kpl)} \\ & +3,28 * \text{Kunnassa lammastiloja (kpl)} \\ & +1,92 * \text{Kunnassa hevostiloja (kpl)} \\ & +31,6 \text{ jos kyseessä on kaupunkimainen kunta.} \end{aligned}$$

Taulukko 3. Estimoidut kertoimet mallille, joka selittää tuotantoeläinkohteiden tarkastusmäärää (kpl/vuosi) kunnassa vuosina 2010-2015.

Selitysaste	0.520	
Havaintojen lukumäärä	1717	
Muuttuja	Estimaatti	t-testisuure
Vuosi 2012, dummy-muuttuja	1.870	3.747
Vuosi 2014, dummy-muuttuja	-1.984	-3.972
Kunnan väkiluku, 1000 asukasta	0.062	13.743
Kunnassa nautatiloja*	0.097	14.330
Kunnassa sikatiloja*	0.280	13.272
Kunnassa lammastiloja*	0.240	4.503
Kunnassa hevostiloja*	0.140	5.849
Kaupunkimainen kunta	2.312	3.948
Etelä-Suomen AVI, dummy-muuttuja	1.760	3.632
Pohjois-Suomen AVI, dummy-muuttuja	1.374	2.385

¹ Taulukon 3 tunnusluvut kerrotaan luvulla 13,7, jolloin saadaan kaavan esittämä henkilöresurssi.

Lemmikkieläimiä koskevien tarkastusten määrää kunnassa selittävät taustamuuttujat olivat vuotta kuvaava dummy-muuttuja, kunnan pinta-ala (1000 km²), kunnan väkiluku (1000 asukasta), kunnassa sijaitsevien hevostilojen lukumäärän logaritmi sekä kunnan sijainti Etelä-Suomen AVIn alueella ja Etelä-Suomen AVille ominainen trendi.

Vuonna 2015 Etelä-Suomen AVIn alueella tehtiin vuodessa 6,7 tarkastusta enemmän kuntaa kohti kuin muiden aluehallintovirastojen alueella. Ero näytti myös kasvavan trendinomaisesti muihin aluehallintovirastoihin verrattuna.

Lemmikkieläimiä koskevien tarkastusten henkilöresurssi (tuntia) kunnassa voidaan arvioida taulukon 4 tuloksia² hyödyntäen kaavalla:

$$\begin{aligned} \text{Henkilöresurssi (h/kunta/vuosi)} = & 2,79 * \text{Kunnan pinta-ala (1000 km}^2\text{)} \\ & + 1,45 * \text{Kunnan väkiluku (1000 asukasta)} \\ & + 7,52 * \text{Logaritmi(Kunnassa hevostiloja)} \\ & + 32,5 \text{ jos kunta sijaitsee Etelä-Suomen AVIn alueella} \\ & + 16,1 * (\text{vuosi} - 2015), \text{ jos kunta sijaitsee Etelä-Suomen} \\ & \text{AVIn alueella.} \end{aligned}$$

Taulukoiden 3 ja 4 mallit ennustavat melko hyvin kunkin AVIn alueella keskimäärin vuodessa tehtyjen tarkastusten kokonaismäärän (taulukko 5). Sen sijaan yksittäisenä vuonna tehtyjen tarkastusten määrä oli vaikeammin ennakoitavissa, sillä tarkastusmäärä on vaihdellut vuosittain.

Taulukko 4. Estimoidut kertoimet mallille, joka selittää lemmikkieläinkohteiden tarkastusmäärää (kpl/vuosi) kunnassa vuosina 2010-2015.

Selitysaste	0.5817	
Havaintojen lukumäärä	1717	
Muuttuja	Estimaatti	t-testisuure
Vuosi 2010, dummy-muuttuja	-3.517	-3.910
Vuosi 2011, dummy-muuttuja	-3.202	-3.702
Vuosi 2012, dummy-muuttuja	-2.849	-3.340
Kunnan pinta-ala, 1000 km ²	0.573	3.387
Kunnan väkiluku, 1000 asukasta	0.297	46.492
Ln (Kunnassa hevostiloja kpl*)	1.541	7.901
Etelä-Suomen AVI, dummy-muuttuja	6.655	5.144
Etelä-Suomen AVI *(vuosi-2015)	3.305	3.305

*Muuttuja saa arvon yksi, jos tiloja ei ole. Ln=luonnollinen logaritmi

² Taulukon 4 tunnusluvut kerrotaan luvulla 4,9, jolloin saadaan kaavan esittämä henkilöresurssi.

Taulukko 5. Havaitut ja ennustetut tarkastusmäärät (kpl/aluehallintovirasto/vuosi) keskimäärin vuosina 2010-15 ja vuonna 2015 aluehallintovirastoittain, kun ennusteen laatimisessa käytetään taulukoiden 3 ja 4 malleja.

	2010-15 keskimäärin		Vuosi 2015	
	Havainto	Ennuste	Havainto	Ennuste
Lemmikkieläintarkastukset				
Etelä-Suomen AVI	712	712	1328	1309
Lounais-Suomen AVI	309	278	394	347
Itä-Suomen AVI	342	313	536	389
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	490	574	672	697
Pohjois-Suomen AVI	303	242	490	303
Lapin AVI	112	115	168	144
Tuotantoeläintarkastukset				
Etelä-Suomen AVI	690	690	623	703
Lounais-Suomen AVI	396	370	366	372
Itä-Suomen AVI	570	551	544	555
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	928	953	920	947
Pohjois-Suomen AVI	409	409	458	410
Lapin AVI	104	104	163	102

Kuntakohtaisten tarkastusmäärien ohella tarkasteltiin myös virkatehtävien määrää **maakunnissa**. Tunnusluvut laskettiin kaikille maakunnille. Tuotantoeläinten osalta selitettävänä muuttujana oli tarkastusten kappalemäärä maakunnassa. Selittävinä muuttujina olivat tarkasteluvuotta sekä maakuntaa kuvaavat dummy-muuttujat sekä kotieläintilojen lukumäärä maakunnassa. Maakuntien kertoimet olivat melko suuria (taulukko 6). Tulosten mukaan virkatehtävien lukumäärä oli keskimäärin 0,15-0,16 tehtävää per maakunnassa sijainnut kotieläintila, mikä vastaa keskimäärin 2,0-2,2 tunnin henkilöresurssia per eläintila³. Kotieläintilaa kohti laskettu tarkastusten määrä on taulukossa 3 noin 20 % pienempi kuin taulukossa 6, kun taulukon 3 estimaatteja painotetaan kunkin tyyppisten eläintilojen lukumäärillä ja painotetut kertoimet lasketaan yhteen. Ero selittyy osittain muiden tunnuslukujen vaikutuksilla. Alueiden väliset erot voivat johtua samoista tekijöistä kuin AVIen kohdalla.

³ Tarkastusten määrä kerrotaan luvulla 13,7, jolloin saadaan esitetty henkilöresurssi.

Taulukko 6. Estimoidut kertoimet mallille, joka selittää muihin kuin lemmikkieläimiin kohdistuvien tarkastusten määrää maakunnassa (kpl/vuosi) vuosina 2010-2015.

Selitysaste	0.791	
Havaintojen lukumäärä	112	
Muuttuja	Estimaatti	t-testisuure
Vuosi 2012, dummy-muuttuja	24.497	2.104
Vuosi 2014, dummy-muuttuja	-33.701	-2.811
Kotieläintilojen määrä maakunnassa, kpl	0.163	24.583
Uusimaa, dummy-muuttuja	127.952	6.518
Kanta-Häme, dummy-muuttuja	48.388	2.506
Pohjois-Savo, dummy-muuttuja	-80.959	-3.546
Pohjois-Karjala, dummy-muuttuja	-68.104	-3.360
Keski-Suomi, dummy-muuttuja	-57.173	-2.791
Etelä-Pohjanmaa, dummy-muuttuja	-57.570	-2.574
Keski-Pohjanmaa, dummy-muuttuja	-42.833	-2.191
Pohjois-Pohjanmaa, dummy-muuttuja	-46.929	-1.984

Lemmikkieläinten osalta mallilla selitettiin tarkastusten määrää (kpl) 100 000 asukasta kohti. Maakuntakohtaisiin lukuihin vaikuttivat tarkasteluvuosi ja maakunnan väkiluku. Lisäksi Uudellamaalla tarkastuksia oli vähemmän ja Etelä-Karjalassa, Savossa, Kainuussa ja Lapissa vähemmän kuin muissa maakunnissa 100 000 asukasta kohti. Tarkastustilastot eivät paljasta sitä, johtuvatko alueiden väliset erot siitä, että esimerkiksi Itä-Suomessa tarkastuksiin olisi käytettävissä enemmän resursseja vai siitä, että epäilyyn perustuvia tarkastuksia olisi enemmän. Mikäli maakuntakohtaiset dummy-muuttujat jätetään huomioimatta, voidaan lemmikkieläinkohteiden tarkastusten määrä kussakin maakunnassa arvioida kaavalla (taulukko 7)⁴:

Henkilöresurssi (h/maakunta/vuosi) vuonna 2015 = $(291 + 16.8 \cdot \text{Maakunnan väkiluku } 100\,000 \text{ asukasta}) \cdot \text{Maakunnan väkiluku } 100\,000 \text{ asukasta}$.

Myös maakuntakohtaiset mallit selittivät hyvin maakunnissa keskimäärin tehtyjen tarkastusten lukumääriä vuosina 2010-2015 (taulukko 9). Yksittäisten vuosien osalta ennustetuissa ja havaituissa lukumäärissä oli toisinaan kuitenkin melko suuria eroja. Tämä johtuu melko pitkälti siitä, että epäilytarkastusten lukumäärä vaihtelee vuodesta toiseen, eikä kaikilla alueilla ole huomattavissa trendinomaista kehitystä tarkastusten määrässä. Vuosittain tehtyjen tuotantoeläinkohteiden tarkastusten lukumäärän keskihajonta oli suurin Uudellamaalla (321 tarkastusta) ja Pohjois-Pohjanmaalla (110 tarkastusta). Tyypillisesti tarkastusten lukumäärän keskihajonta oli 2-7 % maakunnan keskimääräisestä tarkastusmäärästä vuosina 2010-2015.

⁴ Taulukon 7 tunnusluvut kerrotaan luvulla 4,9, jolloin saadaan kaavan esittämä henkilöresurssi.

Taulukko 7. Estimointitulos mallille, joka selittää lemmikkieläinkohteiden tarkastusmäärää maakunnassa (kpl tarkastuksia/100 000 asukasta) vuosina 2010-2015.

Selitysaste	0.634	
Havaintojen lukumäärä	112	
Muuttuja	Estimaatti	t-testisuure
Vakio	59.647	9.180
Vuosi 2010, dummy-muuttuja	-48.326	-7.250
Vuosi 2011, dummy-muuttuja	-38.786	-5.817
Vuosi 2012, dummy-muuttuja	-31.715	-4.757
Vuosi 2013, dummy-muuttuja	-27.116	-4.068
Vuosi 2014, dummy-muuttuja	-20.362	-3.016
Maakunnan väkiluku, 100 000 asukasta	3.449	2.038
Uusimaa, dummy-muuttuja	-57.789	-2.345
Etelä-Karjala, dummy-muuttuja	75.247	8.265
Etelä-Savo, dummy-muuttuja	25.981	2.981
Pohjois-Savo, dummy-muuttuja	26.377	3.071
Kainuu, dummy-muuttuja	49.553	5.503
Lappi, dummy-muuttuja	24.949	2.884

Yhteenvedona on, että kunnan tyyppi, kunnan sijainti, tuotantoeläintilojen lukumäärä kunnassa sekä kunnan väkimäärä voisivat olla toimivia indikaattoreita virkatehtävien määrälle. Sen lisäksi eläinsuojeluvalvonnan kustannustaakka tulisi suhteuttaa kunnan sijaintiin ja tarkastettavien kohteiden luonteeseen, sillä pieni väestötiheys ja tuotantoeläinkohteiden suuri määrä nostavat eläinsuojeluvalvonnan kustannuksia asukasta kohti.

Resurssitarpeet

Laskentamallilla eläinsuojeluvalvonnan kokonaiskustannuksiksi saatiin 6,6 miljoonaa euroa, kun yleiskustannusprosenttina käytettiin 22 prosenttia. Kustannukset jakautuivat siten, että kuntien valvontaeläinlääkärien kustannukset olivat 3,6 miljoonaa euroa, AVI:n 2,5 miljoonaa euroa, Eviran 0,5 miljoonaa euroa ja muun virka-avun 0,5 miljoonaa euroa. Välillisten kustannusten (yleiskustannusten) osuudeksi jäi 1,2 miljoonaa euroa (40 prosentin yleiskustannuskertoimella laskettuna 2,2 miljoonaa euroa) ja välittömien kustannusten osuudeksi 5,8 miljoonaa euroa. Edellä mainittu kokonaiskustannuskertymä on Nurmisen (2014) arviota (5,6 miljoonaa euroa, jos yleiskustannus on 22 %) suurempi, mutta se sisältää myös virka-avun kustannukset. Lisäksi tässä selvityksessä on otettu huomioon tehollisen työajan ohella myös virkatyöhön liittyvän loma-ajan kustannukset. Ilman näitä kahta kustannustekijää arviomme kustannuksista on noin 0,2 miljoonaa euroa Nurmisen (2014) esittämää pienempi, mikä johtunee pääasiassa eroista kustannusten laskentaperusteissa, mahdollisesti palkkatasossa.

Taulukossa 8 on esitetty laskentamallilla tarkasteltujen vaihtoehtojen arvioidut kustannukset ilman Eviran kustannuksia. Kahden valvontaeläinlääkäriin toteuttama valvontamalli oli 2,7 miljoonaa euroa kalliimpi ja valvontaeläinlääkäriin yhdessä agrologin tai muun vastaavan henkilön kanssa toteuttama valvonta oli 2,2 miljoonaa euroa kalliimpi kuin nykytilanteessa arvioitu 7,0 miljoonan euron kustannus. Ero muodostui lähes kokonaisuudessaan työkustannusten lisääntymisestä.

Käytännössä kustannukset eivät kaksinkertaistuisi, vaikka tarkastuskäynnille osallistuisi kaksi henkilöä, sillä tarkastuksen valmistelu ja jälkityöt eivät kaksinkertaistu. Kahden tarkastajan skenaarioissa on oletettu, että heidän yhteenlaskettu kokonaistyöpanoksensa olisi 88 % suurempi kuin jos tarkastukset suoritaisi vain yksi henkilö. Käytännössä työmenekki ei kuitenkaan lisääntyne näin paljon, sillä valmistelujen ja jälkitöiden työmäärää voitaisiin jakaa kahden henkilön kesken. Muita vaihtoehtoja on tarkasteltu skenaarioissa H-L. Skenaariossa, jossa puolet valvonnoista siirrettiin riskiarvion perusteella agrologeille, kustannuskertymä oli 0,3 miljoonaa euroa nykymallia pienempi.

Kunnissa nykyisin toimivien valvontaeläinlääkärien toimipisteiden siirtäminen maakuntien keskuspiesteisiin lisäsi henkilöresurssin tarvetta 3-4 henkilötyövuodella ja kustannuksia 0,6 miljoonalla eurolla. Jos muutoksen myötä samalla tarkastusmatkalla voitaisiin kuitenkin käydä keskimäärin kaksinkertaisessa määrässä tarkastuskohteita, eli esimerkiksi yhden kohteen sijasta samalla tarkastusmatkalla käytäisiin kahdessa eri kohteessa, ja työnjaon tehostumisen myötä henkilöresurssien käyttö tehostuisi 20 %, jäisivät kustannukset 0,4 miljoonaa euroa nykytasoa pienemmiksi. Vaihtoehdossa, jossa tarkastukset tekisivät maakunnan keskuspiestettä asemapaikkanaan pitävät eläinlääkäri ja agrologi yhdessä, kokonaiskustannukset olivat 0,9 miljoonaa euroa nykymallia suuremmat. Lisäksi tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa maakunnan keskuspiesteeseen sijoitettu AVIn eläinlääkäriä vastaavalla henkilökustannustasolla toimiva henkilö tekisi kaikki kuntien vastuulla nykyisin olevat tarkastukset. Tällöin kustannus oli 0,7 miljoonaa euroa nykymallia korkeampi silloinkin, kun henkilöresurssin käyttö tehostui 20 %. Tarkastusten suorittaminen maakunnan keskipiestettä asemapaikkanaan pitävän eläinlääkäriin ja agrologin toimesta (kummallekin puolet tarkastuskohteista) puolestaan laski kokonaiskustannusta 0,5 miljoonalla eurolla. Lopuksi tarkastelimme vaihtoehtoa, jossa sekä AVIen palveluksessa nykyisin olevat valvontaa suorittavat eläinlääkärit että kuntien valvontaeläinlääkärit sijoitettaisiin maakuntien keskuksiin ja henkilöresurssin käyttö tehostuisi 10 %. Tässä skenaariossa kokonaiskustannus oli noin 0,4 miljoonaa euroa nykymallia pienempi.

Valvontaeläinlääkärien siirtäminen maakuntien keskuspiesteisiin vaikuttaa kustannuskertymään monella eri tavalla. Yhtäältä keskimääräiset tarkastusmatkat pitenevät ja enemmän resursseja (työaika, matkakulut) vaaditaan reuna-alueilla olevien kohteiden valvontoihin. Toisaalta suuremmissa toimintayksiköissä toimintoja on mahdollista tehostaa yhdistämällä erilaisten kohteiden valvontoja samoihin valvontamatkoihin ja tehostamalla työnjakoa ja tarkastusta prosessina verrattuna siihen, että valvonta olisi keskitetty harvoille valvontaeläinlääkäreille. Toimipisteverkoston supistaminen todennäköisesti vähentää toimitilakuluja, sillä kunnissa sijainneista valvontaeläinlääkäreiden työtiloista voidaan luopua. Kunnille voi kuitenkin jäädä tarve kyseisten toimitilojen ylläpitoon, jos ne sijaitsevat esimerkiksi kunnaneläinlääkäriin praktiikan yhteydessä. Suuremmissa yksiköissä työpisteiden käyttöä voi olla mahdollista tehostaa. Säästöjä lienee saatavissa myös työnjohdollisilla keinoilla ja toimistokuluissa, koska yhtäältä kuntien ei enää tarvitsisi laskuttaa ja eritellä kustannuksia AVille, jolloin ainakin yksi työvaihe jäisi pois, ja toisaalta ottamalla tukitoimintojen ja toimitilojen mitoituksessa huomioon valvontaeläinlääkärien työn liikkuvuus. Pareittain toimittaessa myös tarve poliisin antamalle virka-avulle voi vähentyä hieman ja virka-avun kustannukset voivat siten jäädä hieman laskelmissa esitettyä pienemmäksi.

Nykytilanteen skenaariossa (skenaario A taulukossa 8) kokonaisresurssien tarve on kalibroitu niin, että se vastaa tehtävään budjetoitua henkilöresurssia, joka kuntien osalta oli 44 htv. Taulukossa 9 on esitetty eläinsuojeluvalvonnan kokonaiskustannusten simuloitu jakautuminen maakunnittain nykytilanteessa ja tilanteessa, jossa sekä AVI:ssä eläinsuojeluvalvontaa tekevät henkilöt että valvontaeläinlääkärit olisi sijoitettu maakuntien keskuspisteisiin. Simulaatiossa on käytetty vuoden 2015 tarkastusmäärää. Simuloidut kustannukset on laskettu olettaen, että matkakustannusten ja matkaan kuluvan työajan huomioon ottamisen jälkeen yksittäinen valvontakäynti vie eri osissa maata saman verran henkilöresurssia. Laskentatapa saattaa kuitenkin aliarvioida eläinsuojeluvalvonnan kustannuksia joidenkin maakuntien alueilla, ja etenkin syrjäseuduilla. Laskentatapa voi myös yliarvioida eläinsuojeluvalvonnan kustannuksia niillä alueilla, joilla tarkastuksia on tehty jo nyt kahden henkilön yhteistyönä.

Taulukko 8. Simuloitu kustannuskertymä² (milj. €) erilaisissa skenaarioissa kuntien nykyisin toteuttamalle eläinsuojeluvalvonnalle.

Kuka suorittaa valvonnan kunnassa? (Skenario ¹)	Valvojan asemapaikka	Henkilöresurssin tehostuminen	Tarkastuksia per lähtö	Kustannus, milj. € ²	Resurssi, htv ³
Eläinlääkäri (A)	Kunta	0 %	1	6,6	44,0
Kaksi eläinlääkäriä yhdessä (B)	Kunta	0 %	1	9,3	78,6
Eläinlääkäri ja agrologi yhdessä (C)	Kunta	0 %	1	8,8	78,6
Eläinlääkäri 50 %, agrologi 50 % (D)	Kunta	0 %	1	6,3	44,0
Läänineläinlääkäri tai vastaava (E)	Kunta	0 %	1	7,2	44,0
Eläinlääkäri (F)	Maakunta	0 %	1	7,2	47,5
Eläinlääkäri (G)	Maakunta	0 %	2	6,4	42,4
Eläinlääkäri (H)	Maakunta	10 %	2	7,2	38,7
Eläinlääkäri (I)	Maakunta	20 %	2	6,2	38,7
Eläinlääkäri ja agrologi yhdessä (J)	Maakunta	10 %	2	7,5	69,0
Läänineläinlääkäri tai vastaava (K)	Maakunta	20 %	2	6,8	35,0
Eläinlääkäri, kuten nykyisin (L)	Maakunta	10 %	2	6,2	38,7
Eläinlääkäri 50 %, agrologi 50 % (M)	Maakunta	0 %	2	6,1	42,4

¹Skenaarioiden kirjaimet vastaavat sivulla 9 kuvattuja skenaarioita.

²Ei sisällä Eviran kustannuksia.

³Luku sisältää kuntien valvontaeläinlääkärien henkilöresurssin (henkilöä).

Taulukko 9. Simuloidut eläinsuojeluvalvonnan kustannukset (kaikki tarkastukset, milj. € ja % koko maan kustannuskertymästä, ilman Eviran kustannuksia) maakunnittain vuoden 2015 tilanteessa ja skenaariossa G, jossa kunnissa ja aluehallintovirastoissa eläinsuojeluvalvontaan osallistuvat eläinlääkärit siirtyvät maakuntien keskusasteisiin, sekä eläinsuojelutarkastusten havaittu lukumäärä (kpl/vuosi/maakunta) keskimäärin (KA), vähintään (min) ja enintään (maks) vuosina 2010-2015, sekä taulukoiden 6 ja 7 estimointimalleilla ennustettu tarkastusten määrä (kpl/vuosi/maakunta) keskimäärin (Ennuste KA) vuosina 2010-2015 sekä suurin (maks) ja pienin (min) yksittäistä vuotta koskeva ennustevirhe (tarkastusta/vuosi). Tuotantoeläintarkastukset ja muut tarkastukset-sarakkeet sisältävät muiden kuin lemmikkieläintarkastusten yhteenlasketun määrän.

	Kaikki tarkastukset				Lemmikkieläintarkastukset							Tuotantoeläintarkastukset ja muut tarkastukset							
	Nykytilanne		Maakunnat		Havaittumäärä				Ennuste	Ennustevirhe		Havaittumäärä				Ennuste	Ennustevirhe		
Maakunta	Milj. €	%	Milj. €	%	KA	%	Min.	Maks.	KA	Min.	Maks.	KA	%	Min.	Maks.	KA	Min.	Maks.	
Uusimaa	0,93	14 %	0,95	15 %	475	21 %	63	897	473	-292	318	273	12 %	162	565	273	-267	108	
Varsinais-Suomi	0,40	6 %	0,40	6 %	161	7 %	82	242	221	20	112	239	11 %	187	324	230	-95	42	
Satakunta	0,30	5 %	0,29	4 %	149	7 %	123	157	87	-87	-6	156	7 %	140	217	134	-81	15	
Kanta-Häme	0,22	3 %	0,22	3 %	78	3 %	27	124	66	-45	28	154	7 %	111	211	154	-31	44	
Pirkanmaa	0,58	9 %	0,57	9 %	255	11 %	141	335	251	-80	77	295	13 %	268	345	290	-60	26	
Päijät-Häme	0,22	3 %	0,21	3 %	55	2 %	17	124	78	10	53	116	5 %	79	145	90	-53	1	
Kymenlaakso	0,18	3 %	0,18	3 %	39	2 %	15	80	64	6	44	56	2 %	28	105	85	-15	66	
Etelä-Karjala	0,19	3 %	0,18	3 %	65	3 %	18	114	65	-30	37	92	4 %	63	129	91	-35	31	
Etelä-Savo	0,37	6 %	0,36	6 %	95	4 %	10	158	95	-50	60	181	8 %	118	285	197	-62	81	
Pohjois-Savo	0,39	6 %	0,39	6 %	165	7 %	107	226	165	-39	13	257	11 %	227	290	257	-40	35	
Pohjois-Karjala	0,38	6 %	0,34	5 %	82	4 %	60	152	62	-44	0	131	6 %	80	192	131	-58	53	
Keski-Suomi	0,25	4 %	0,25	4 %	79	3 %	4	139	113	11	53	157	7 %	126	193	157	-35	31	
Etelä-Pohjanmaa	0,40	6 %	0,38	6 %	103	5 %	90	128	74	-69	0	260	11 %	193	377	260	-112	45	
Pohjanmaa	0,18	3 %	0,18	3 %	28	1 %	18	58	62	6	58	124	5 %	60	198	135	-58	46	
Keski-Pohjanmaa	0,18	3 %	0,17	3 %	26	1 %	7	35	24	-13	8	93	4 %	49	133	93	-20	20	
Pohjois-Pohjanmaa	0,79	12 %	0,80	12 %	237	10 %	114	399	187	-116	-11	327	14 %	243	379	327	-50	52	
Kainuu	0,17	3 %	0,16	2 %	66	3 %	51	91	66	-18	15	82	4 %	60	120	84	-34	41	
Lappi	0,32	5 %	0,32	5 %	112	5 %	60	168	112	-22	20	104	5 %	66	163	114	-49	56	
Ahvenanmaa	<0.1	<1%	<0.1	<1%	2	0 %	0	5	2	-3	3	6	0 %	0	11	20	0	39	

Johtopäätökset

Tässä selvityksessä on tarkasteltu eläinsuojeluvalvonnan resurssitarvetta ja toteutuksen kustannuksia. Resurssitarpeisiin vaikuttavat sekä valvontaan tarvittavien henkilöresurssien määrä että muut valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Kustannustehokkuuteen vaikuttaa se, miten paljon resursseja vaativat siirtyminen asemapaikasta valvontakohteisiin, työnjako ja henkilötyötunnin kustannustaso yms. tekijät, sillä valvontakohteiden määrä ja sijainti pidettiin vertailtaessa samana kaikissa vertailuissa vaihtoehtoisissa. Selvityksessä keskityttiin etenkin kuntien ympäristöterveydenhuollon vastuulla nykyisin olevien valvontatehtävien järjestämiseen, mutta raportoidut kustannukset sisältävät myös muiden toimijoiden kustannukset.

Tämän selvityshankkeen ensimmäisenä tavoitteena oli selvittää, mikä on eläinsuojeluvalvonnan resurssitarve eri vaihtoehtoisissa. Eläinsuojeluvalvonnan virkatehtävien lukumäärää vuosina 2010-15 tarkasteltaessa havaittiin, että valvontatehtävien määrä kunnan asukasta kohti vaihtelee sekä alueellisesti, kunnan tyyppin että vuoden mukaan melko paljon. Tuotantoeläinkohteiden tarkastusmäärän osalta kotieläintilojen lukumäärä alueella oli luonteva mittari, jonka vaaittiin olevan tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä tarkastusten lukumäärään välillä. Siten se on luonteva indikaattori, jota voidaan hyödyntää eläinsuojeluvalvonnan resursoinnissa. Tulosten mukaan virkatehtävien lukumäärä oli keskimäärin 0,15 - 0,16 tehtävää per maakunnassa sijainnut kotieläintila. Lukua voidaan tarkastella myös alueella pidettävien eläinten mukaan, mutta kokonaistarkastusmäärä saattaa jäädä hieman pienemmäksi. Tunnusluku 0,15 - 0,16 vastaa keskimäärin runsaan kahden tunnin valvontahenkilöresurssia per eläintila. Alueellisia eroja kuitenkin on, sillä lisäksi on otettava huomioon muun muassa tarkastuskohteeseen matkustamiseen kuluva aika ja mahdolliset erot tarkastuskohteiden vaativuudessa (kuten pieni tai suuri kotieläintila).

Lemmikkieläinten osalta luontevaksi indikaattoriksi mittariksi osoittautui alueen väkiluku. Maakuntatasolla tarkastusten määräksi arvioitiin noin 63 tarkastusta sataa tuhatta asukasta kohti. Selvityksessä käytetyillä työluvuilla tämä vastaa lähes kahden henkilötyökuukauden henkilöresurssia per 100 000 asukasta ja lisäksi 16,8 tunnin lisäresurssia jokaista 100 000 asukasta kohti. Toisin sanoen, väestömäärältään suurissa maakunnissa lemmikkieläintarkastusten määrä asukasta kohti oli suurempi kuin väestömäärältään pienissä maakunnissa.

Maakuntakohtaisiin lukuihin vaikuttivat tarkasteluvuosi ja maakunnan väkiluku, sillä Uudellamaalla tarkastuksia oli keskimäärin vuosina 2010-2015 vähemmän ja Etelä-Karjalassa, Savossa, Kainuussa ja Lapissa vähemmän kuin muissa maakunnissa 100 000 asukasta kohti. Tilastotiedot eivät paljasta, johtuvatko alueiden väliset erot siitä, että esimerkiksi Itä-Suomessa tarkastuksiin olisi käytettävissä enemmän resursseja vai siitä, että epäilyyn perustuvia tarkastuksia on enemmän.

Estimoidut mallit selittivät melko hyvin vuosina 2010-2015 keskimäärin tehtyjen tarkastusten lukumäärää, mutta yksittäisten vuosien tunnusluvuissa oli melko suuriakin eroja toteutuneeseen. Tämä johtuu osittain siitä, että tarkastusten lukumäärä vaihteli vuodesta toiseen, eikä kaikilla alueilla ollut huomattavissa trendinomaista kehitystä tarkastusten määrässä. Tyypillisesti tarkastusten lukumäärän keskihajonta oli 2-7 % maakunnan keskimääräisestä tarkastusmäärästä vuosina 2010-2015.

Kaupunkimaisissa kunnissa tarkastuksia tehtiin enemmän kuin muissa kunnissa. Lemmikkieläintarkastusten määrä lisääntyi voimakkaasti Etelä-Suomessa vuosina 2010-2015. Tämä lienee lisännyt merkittävästi valvontaeläinlääkärien työmäärää. Mikäli trendi jatkuu, voidaan valvontaan tarvita lisäresursseja. Tausta-aineisto ei kerro yksiselitteisesti, ovatko kansalaiset aktivoituneet tekemään herkemmin ilmoituksia epäillyistä rikkomuksista vai onko tarkastusmäärän nousun taustalla myös mahdollisten lisäresurssien saaminen valvontaan. Sekä AVIen käyttämä henkilöresurssi että tarkastusten lukumäärä ovat kuitenkin lisääntyneet tarkasteluajanjaksolla. Ainakaan vuosien 2014 and 2015 osalta tarkastusten määrän ja tehtyjen työtuntien määrät eivät kuitenkaan ole muuttuneet samaan tahtiin, vaan paikoin AVI:n työtuntikertymä on noussut enemmän ja paikoin vähemmän kuin tarkastusten lukumäärä AVI:n alueella.

Toisena päätavoitteena oli selvittää, miten kustannustehokkaita eri vaihtoehdot valvonnan toteuttamiseksi ovat. Nykymallin, jossa eläinsuojeluvalvonnan henkilöitä on sijoittunut kuntiin ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueille, arvioitiin aiheuttavan noin 7,0 miljoonan euron kustannukset vuodessa. Kustannuskertymä oli jonkin verran Nurmisen (2014) arviota suurempi, mikä johtunee eroista laskentaperusteissa ja huomioon otetuissa tekijöissä. Kuntien valvontaeläinlääkärien tarkastusten osuus kustannuksista oli 3,6 miljoonaa euroa, AVI:n 2,5 miljoonaa euroa, Eviran 0,5 miljoonaa euroa ja muun virka-avun 0,5 miljoonaa euroa. Välillisten kustannusten (yleiskustannusten) osuudeksi jäi 1,2 miljoonaa euroa, kun yleiskustannusprosenttina oli 22 %. Kahden valvontaeläinlääkärin toteuttama valvontamalli aiheutti 2,7 miljoonaa euroa ja valvontaeläinlääkärin yhdessä agrologin tai muun vastaavan henkilön kanssa toteuttama valvontamalli oli 2,2 miljoonaa euroa enemmän kustannuksia kuin nykytilanteessa arvioitu 7,0 miljoonan euron kokonaiskustannus. Skenaariossa, jossa puolet valvonnoista siirrettiin riskiarvion perusteella agrologeille, kustannuskertymä oli 0,3 miljoonaa euroa nykymallia pienempi. Skenaariossa, jossa sekä kuntien valvontaeläinlääkärit että AVI:n että palveluksessa nykyisin olevat valvontaa suorittavat eläinlääkärit sijoitettiin maakuntien keskuksiin ja henkilöresurssin käyttö tehostui 10 %, kokonaiskustannus oli noin 0,4 miljoonaa euroa nykymallia pienempi.

Tulokset viittaava siihen, että kahden valvojan yhdessä tekemiin tarkastuksiin siirtyminen nostaisi valvonnan kustannuksia. Käytännössä toimintoja olisi tällöin mahdollista hieman tehostaa, mutta ei niin paljon, että saataisiin aikaan kustannussäästöjä, joka kattaisivat työkustannusten nousun. Siirtämällä osa valvonnasta tehtävään koulutettaville agrologeille voitaneen saavuttaa säästöjä palkkakustannuksissa. Valvontaeläinlääkärien asemapaikkojen siirtäminen aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettaville itsehallintoalueille nostanee kustannuksia, sillä se lisää välimatkoja tarkastuksen kohteen ja asemapaikan välillä. Suuremmissa yksiköissä valvontaprosessia lienee kuitenkin mahdollista tehostaa ja useampia kohteita yhdistää samalle valvontamatkalle ja myös toimitilakustannuksissa voi olla säästömahdollisuuksia. Säästöjä voi olla saatavissa myös työnjohdollisilla keinoilla ja toimistokuluissa, koska yhtäältä kuntien ei enää tarvitsisi laskuttaa ja eritellä kustannuksia AVI:lle, jolloin ainakin yksi työvaihe jäisi pois, ja toisaalta ottamalla tukitoimintojen ja toimitilojen mitoituksessa huomioon valvontaeläinlääkärien työn liikkuvuus.

Selvimmän synergiaetua eläinsuojeluvalvontojen toteutuksessa näyttäisi olevan saatavissa silloin, jos eläinsuojeluvalvonnan virkatehtävät, ainakin otantatarkastukset, yhdistettäisiin muihin tuotantoeläintiloilla tehtäviin valvontoihin. Etenkin kun tarkastettavat asiat ovat selkeästi mitattavissa, voitaisiin harkita ainakin otantaan perustuvien valvontojen toteuttamista esimerkiksi viljelijätukien täydentävien ehtojen valvonnan yhteydessä. Tällöin tarkastusten yhdistämisestä

voidaan odottaa saatavan synergiaetuja ja lisäksi eläinten omistajien kokonaisuutena kohtaama hallinnollinen taakka vähenisi. Tuotantoeläintilojen valvonnoista tulisi kuitenkin olla mukana henkilö, jolla on riittävän syvälinen käsitys kotieläintilojen valvonnasta ja sen moniulotteisuudesta ja sekä kokonaisvaltainen näkemys eläinten hyvinvoinnista. Lemmikkieläinkohteiden valvonnat lienevät helpommin toteutettavissa erilaisilla koulutustaustoilla. Analyysin perusteella tästä saatavat säästöt näyttäisivät kuitenkin jäävän melko pieniksi, sillä lemmikkieläimiin liittyvät tarkastukset ovat helpompia ja nopeampia suorittaa kuin tuotantoeläinkohteiden valvonnat, joskin niitä on lukumääräisesti paljon etenkin pääkaupunkiseudulla. Jos valvontaa halutaan tehdä pareittain, toinen henkilö voisi kaikissa tapauksissa olla joku muu kuin eläinlääkärin koulutuksen saanut henkilö. Tuotantoeläinkohteiden valvontaa voitaneen tehdä yksin selvästi useammin kuin lemmikkieläinkohteiden valvontaa. Parityöskentelyn puuttumista voidaan jonkin verran kompensoida valokuva- ja videomateriaalia ottamalla.

Lähteet

Eläinlääkintähuoltolaki. 765/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090765>

Eläinsuojelulaki. 247/1996. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960247>

Evira 2016a. Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset 2015. <https://www.evira.fi/elaimet/elainsuojelu-ja-elainten-pito/elainsuojelun-valvonta/epailyyn-perustuvat-tarkastukset/uusiepailyyn-perustuvat-elainsuojelutarkastukset-2015/>

Evira 2016b. Otantaan perustuvat tarkastukset. <https://www.evira.fi/elaimet/elainsuojelu-ja-elainten-pito/elainsuojelun-valvonta/otantaan-perustuvat-tarkastukset/otantaan-perustuvat-tarkastukset-2015/>.

Laki eläinten kuljetuksesta (1429/2006).

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2005, tehty 22 päivänä joulukuuta 2004, eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/ETY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta (EUVL L 3, 5.1.2005, s. 1–44).

EY 882/2004. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritettua virallisesta valvonnasta.

Hirn, J. 2011. Päämääränä koottu ja tehokas ympäristöterveydenhuolto. Helsinki 2011. <http://mmm.fi/documents/1410837/1801184/JormaHirnToimeksiantomaaliskuu2011.pdf/7c996eaf-d40b-4043-8542-c85c48188206>

Niemi, V.-M. 2002. Kuntien ja valtion tehtäväjako elintarvikevalvonnassa – selvitysmiehen raportti.

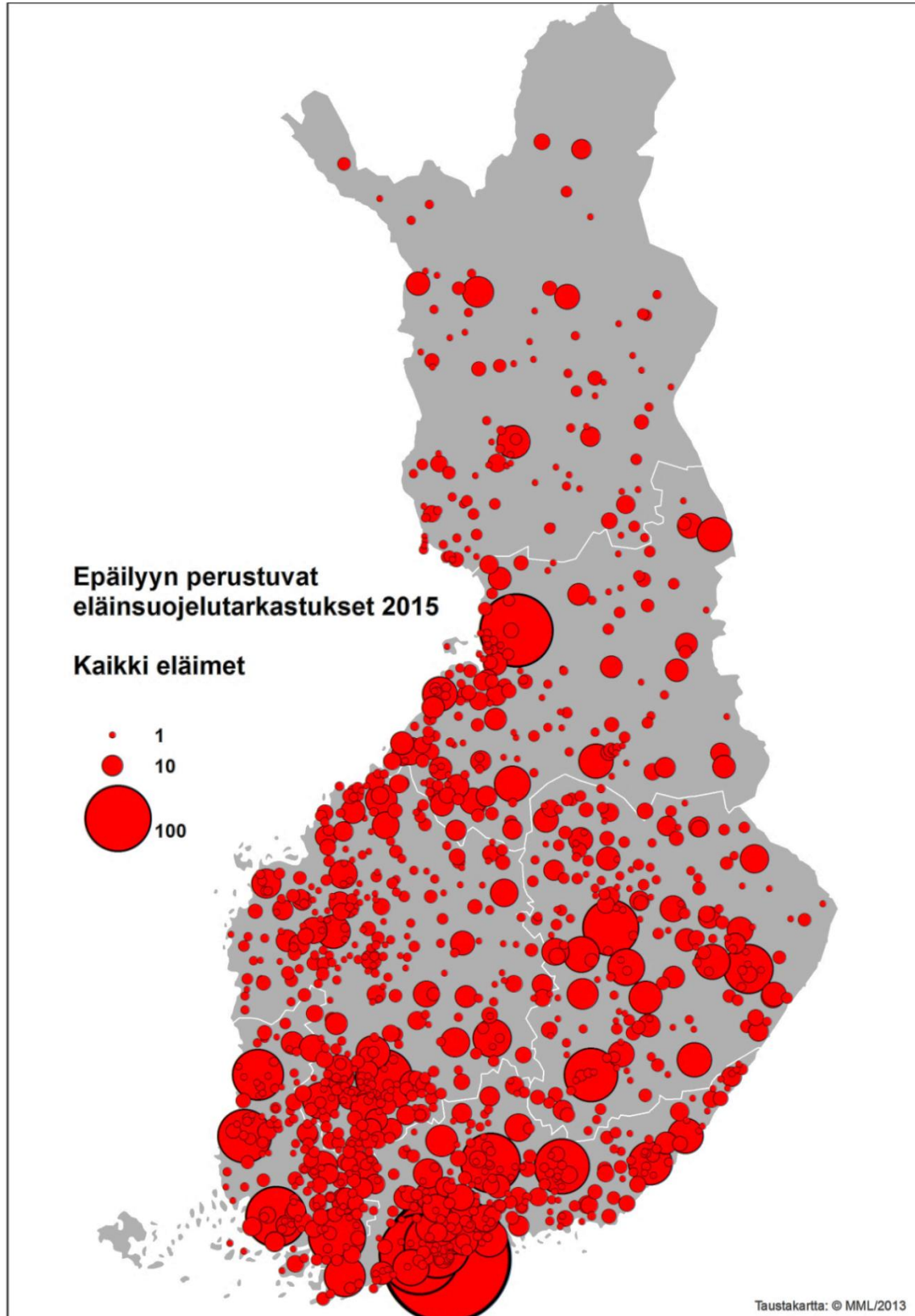
Nurminen, A. 2014. Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot. Maa- ja metsätalousministeriö 2014. 53 s.

Vna 1031/2009. Valtioneuvoston asetus eläinlääkintähuollosta.

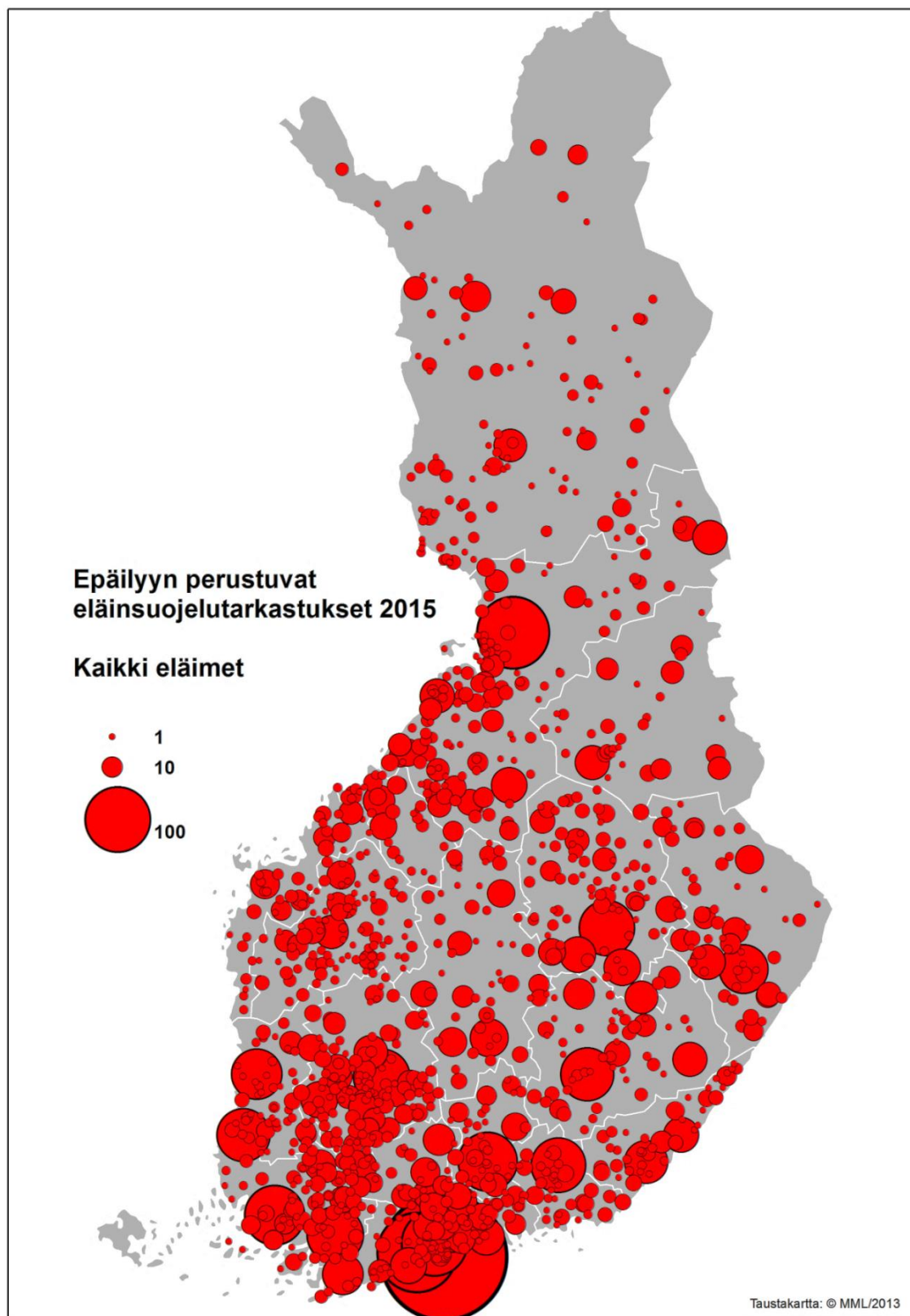
VTV 2014. Tuloksellisuustarkastuskertomus ympäristöterveydenhuolto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014. Helsinki, 2014. (Dnro 226/54/2012)
https://www.vtv.fi/files/4095/7_2014_Ymparistoterveydenhuolto.pdf

Liite 1. Valvontatehtävät alueittain vuonna 2015

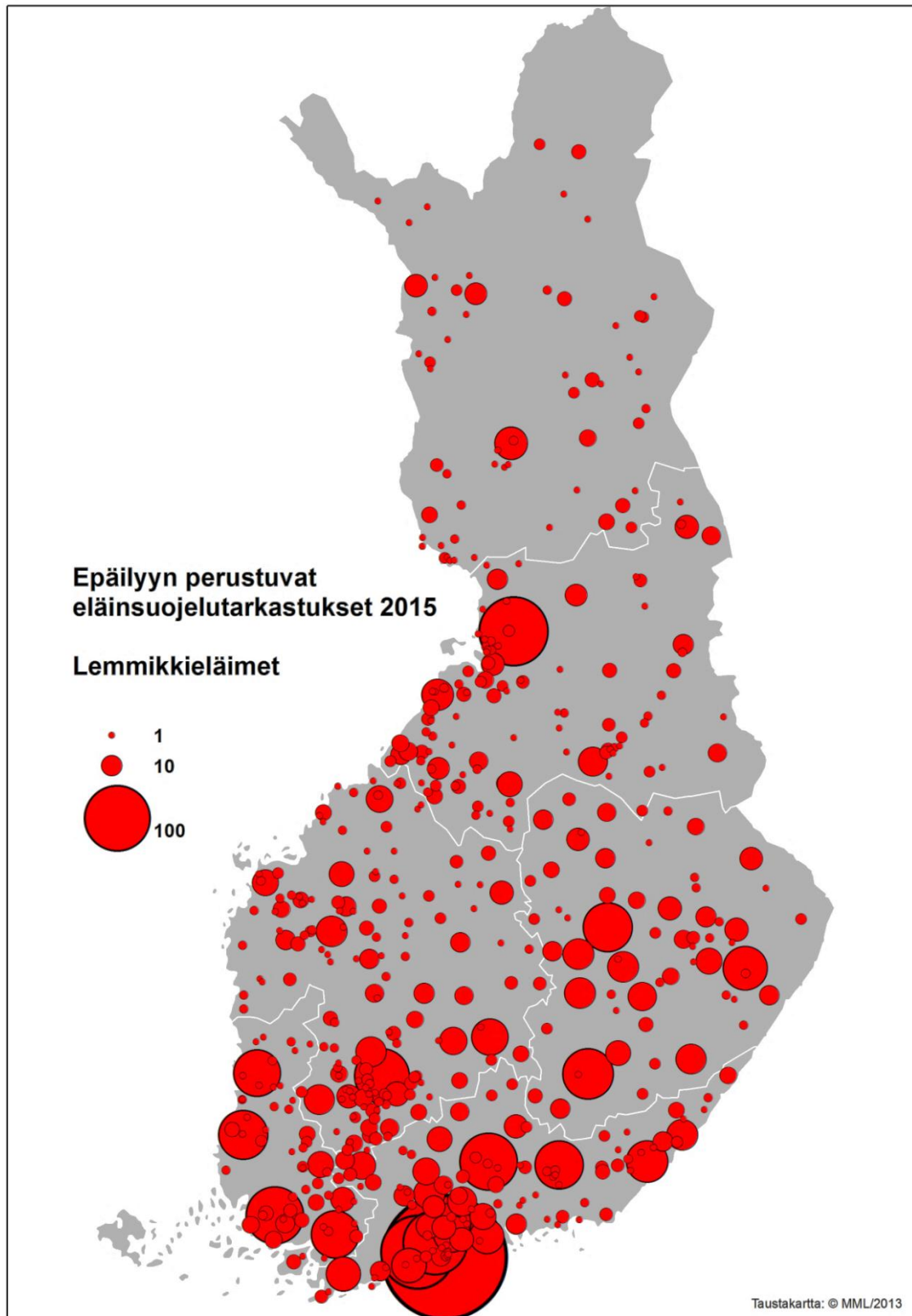
Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015(kaikki eläimet). Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla aluehallintovirastojen rajat.



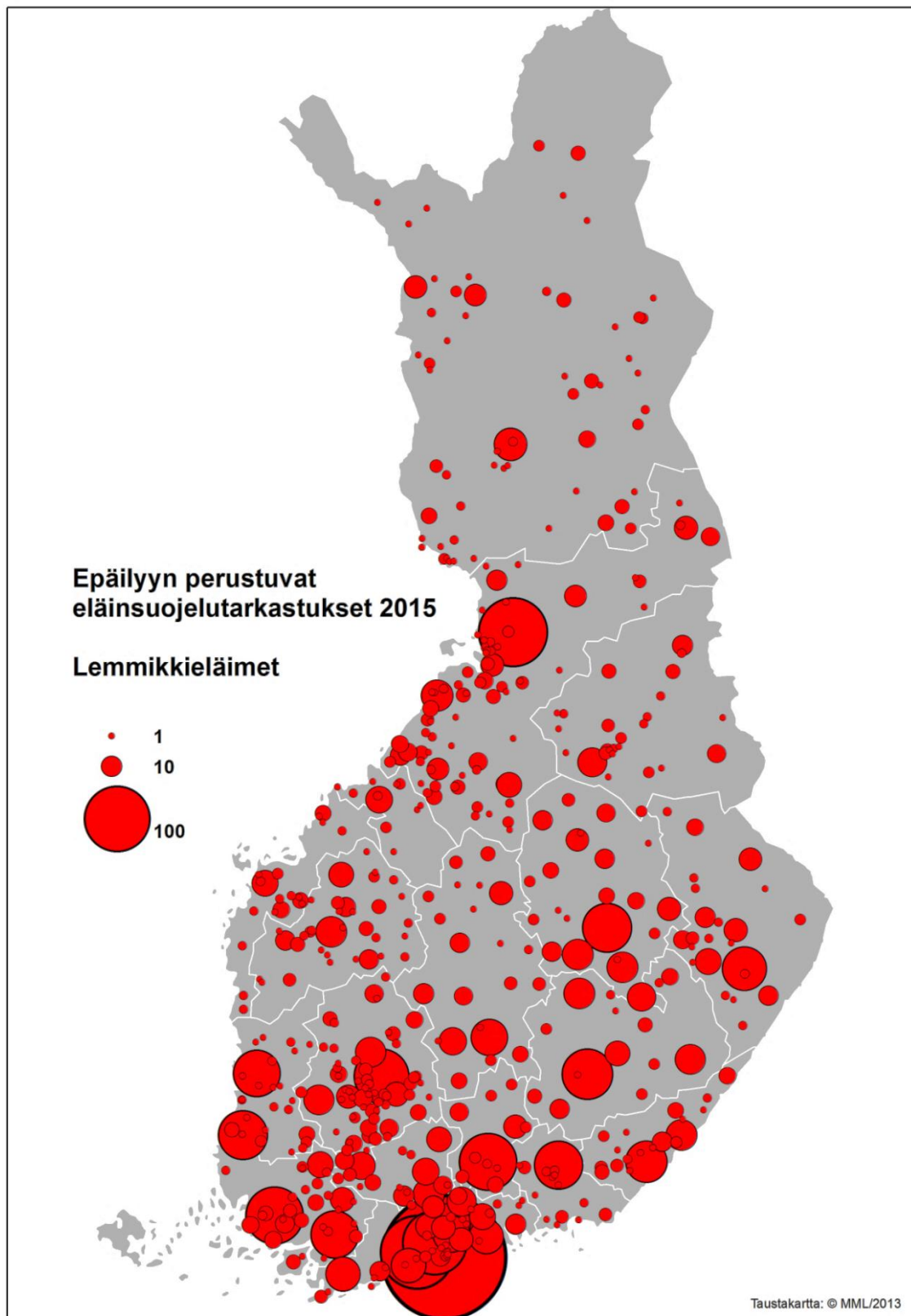
Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015 (kaikki eläimet). Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla nykyisten *maakuntien* rajat.



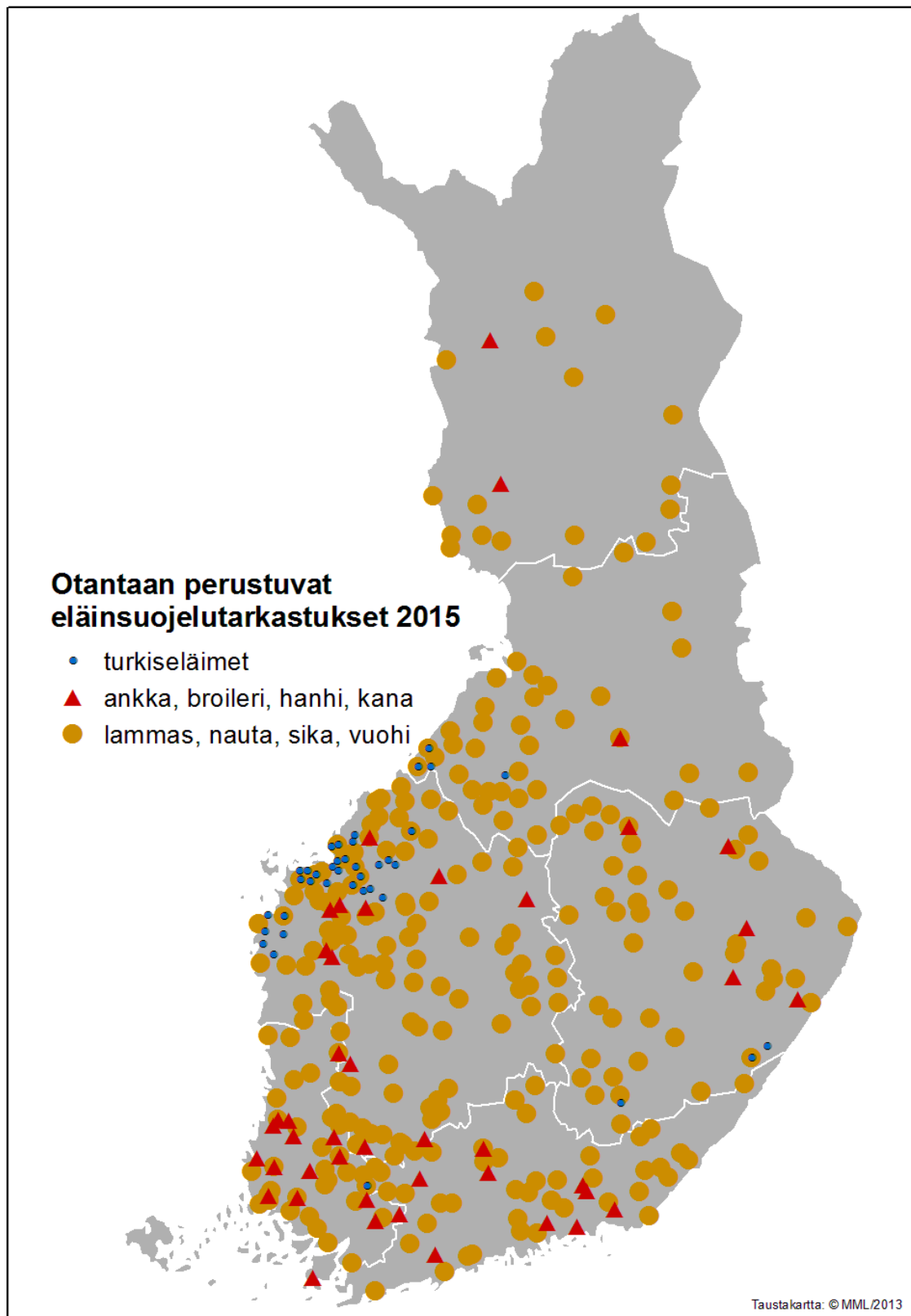
Epäilyyn perustuvat lemmikkieläinten eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla aluehallintovirastojen rajat.



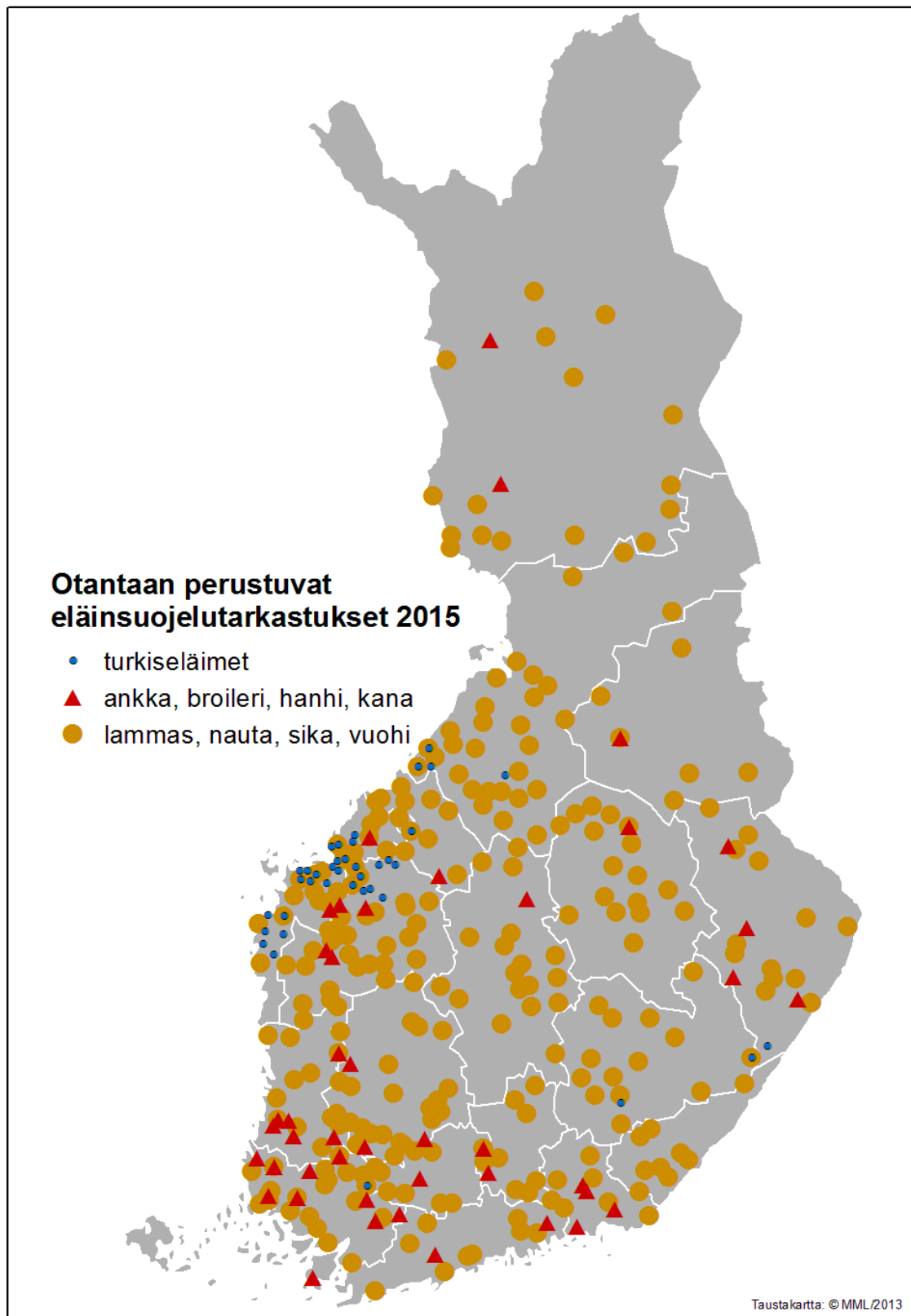
Epäilyyn perustuvat lemmikkieläinten eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla nykyisten maakuntien rajat.



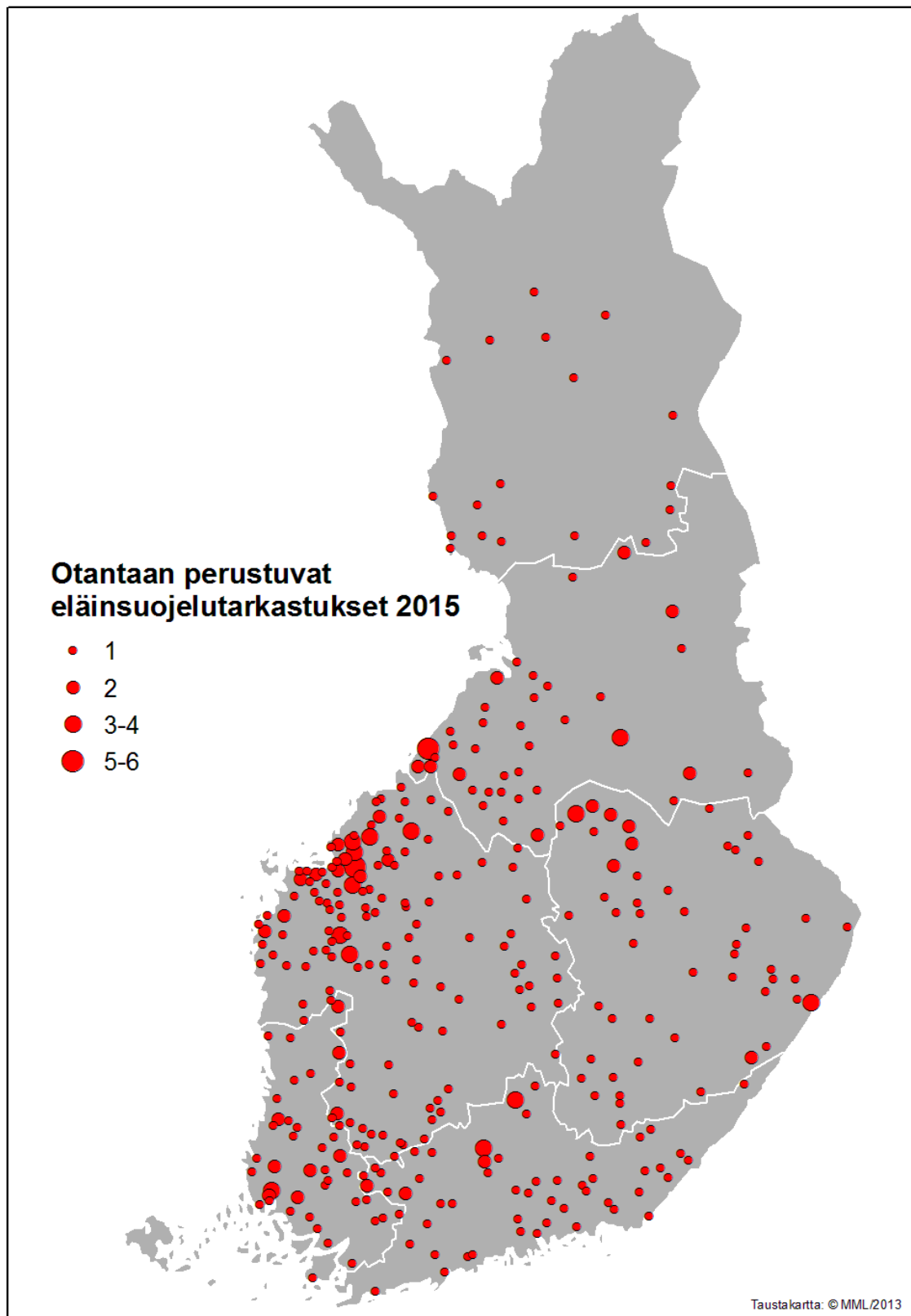
Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset eläinlajeittain ja kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla aluehallintovirastojen rajat.



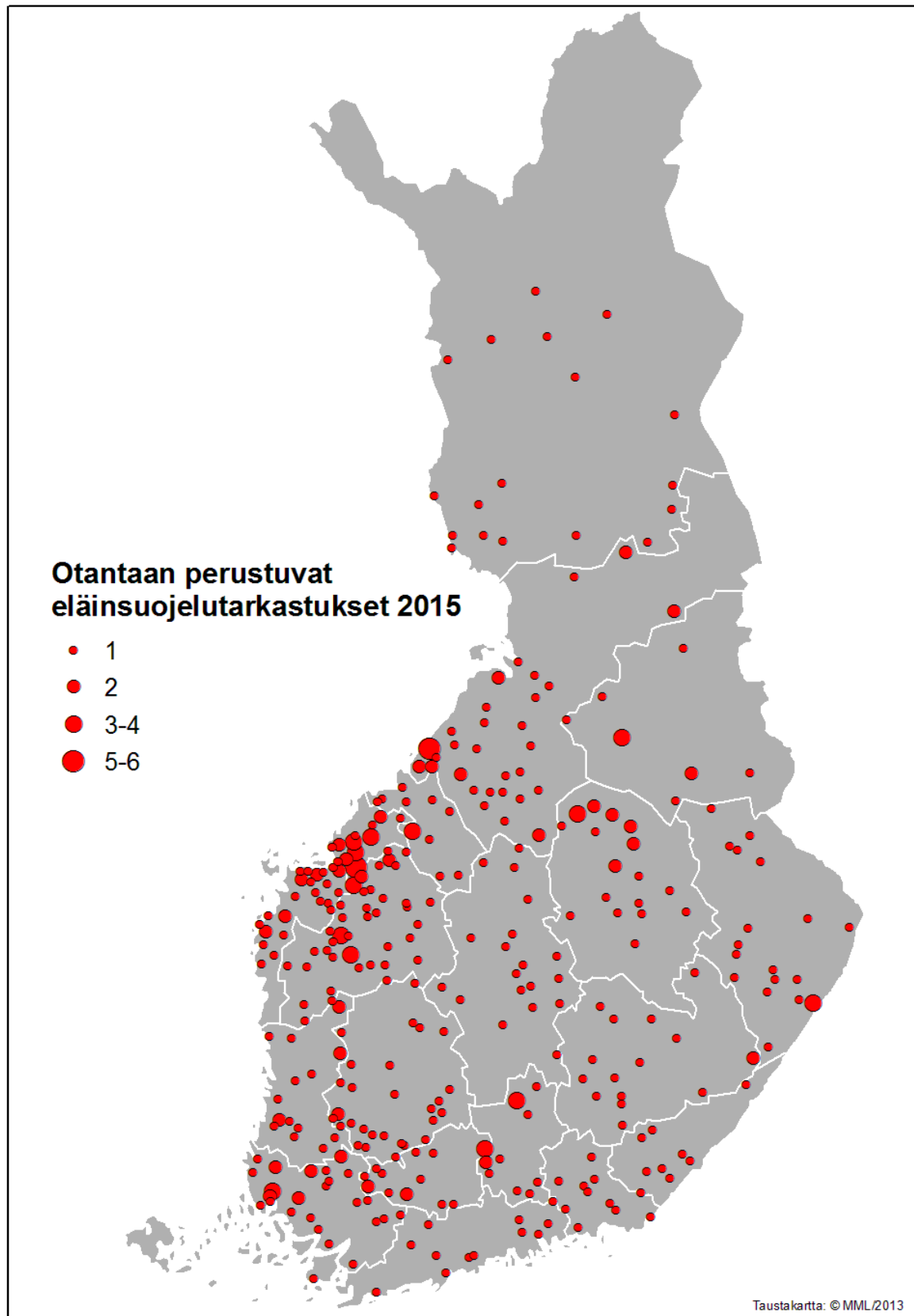
Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset eläinlajeittain ja kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla nykyisten maakuntien rajat.



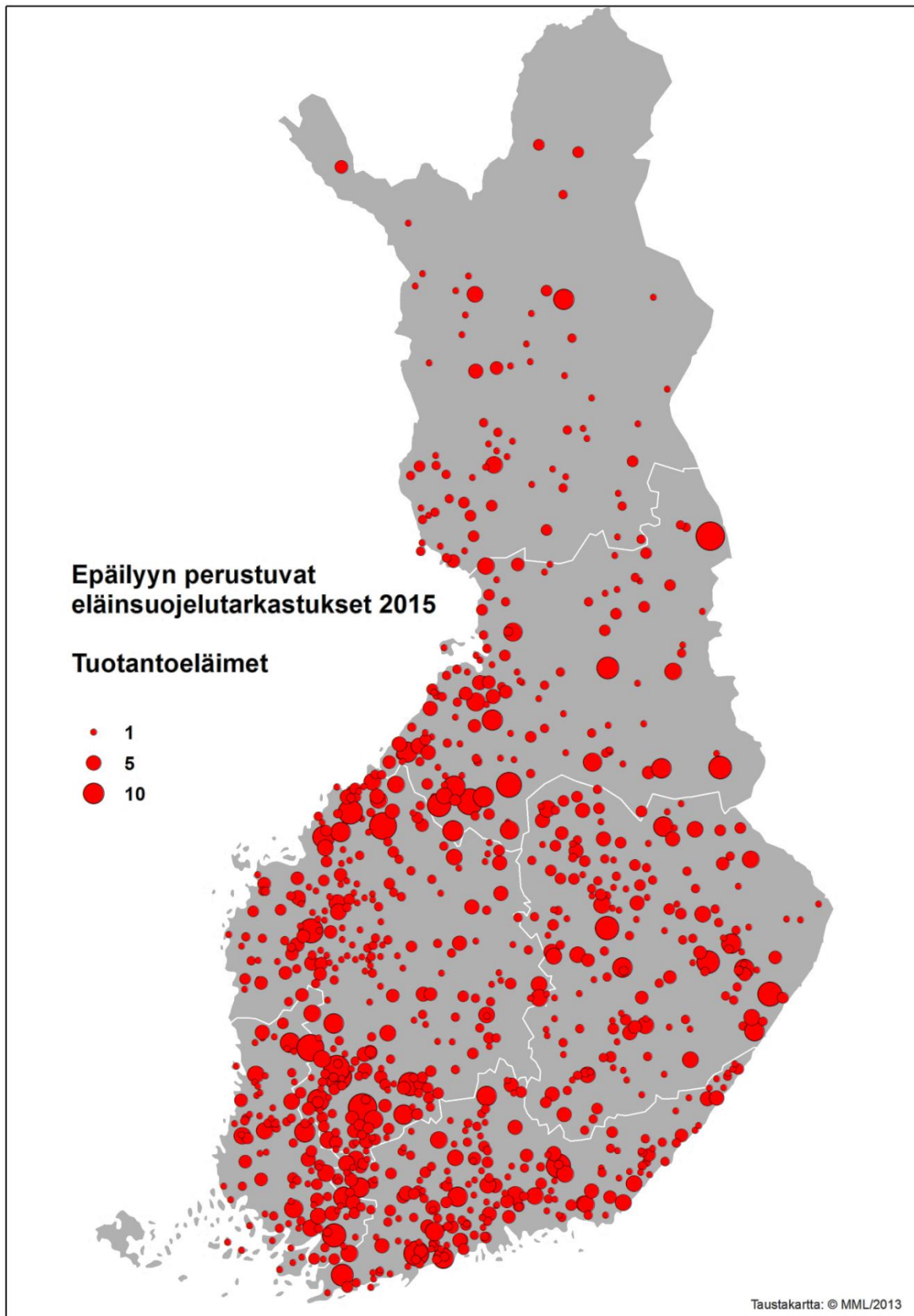
Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla aluehallintovirastojen rajat.



Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla nykyisten maakuntien rajat.



Epäilyyn perustuvat tuotantoeläinten eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla aluehallintovirastojen rajat.



Epäilyyn perustuvat tuotantoeläinten eläinsuojelutarkastukset kunnittain vuonna 2015. Pallukat kuvaavat valvontatehtävien määrää (kpl) per kunta. Pohjakartassa on esitetty valkoisilla viivoilla nykyisten maakuntien rajat.

