



# Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen arviointiraportti 2001

Jari Stenvall ja Timo Aarrevaara

Maa- ja metsätalousministeriö  
MMM:n julkaisuja 7/2001



Julkaisun nimi: Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen arviointi 2001  
Julkaisija: Maa- ja metsätalousministeriö  
Tekijät: Jari Stenvall ja Timo Aarrevaara  
MMM:n julkaisu 7/2001  
Taitto: PixPoint ky  
Paino: Monila Oy, Helsinki 2001  
ISSN 1238-2531  
ISBN 952-453-045-7



# Kuvailulehti

Julkaisija	Maa- ja metsätalousministeriö	Päivä	30.8.2001	
Tekijä(t)	Jari Stenvall ja Timo Aarrevaara			
Julkaisun nimi	Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen arviointiraportti 2001			
Tiivistelmä				
Asiasanat	Kasvintuotannon tarkastuskeskus, arviointi			
Julkaisusarjan nimi ja numero	MMM:n julkaisu 7/2001			
Julkaisun teema				
	ISSN	1238-2531	ISBN	952-453-045-7
	Sivuja	100	Kieli	Suomi
	Luottamuksellisuus		Hinta	
Julkaisun myynti/ jakaja	Maa- ja metsätalousministeriö ja Kasvintuotannon tarkastuskeskus			
Julkaisun kustantaja	Maa- ja metsätalousministeriö			
Painopaikka ja -aika	Monila Oy, 2001			
Muut tiedot				

# Sisällys

<b>Esipuhe</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>8</b>
Tausta .....	8
Arviointitehtävä .....	8
Kuvaus KTTK:n tehtävistä .....	9
Kuvaus KTTK:n organisaatiosta .....	10
Laatukriteeristö arvioinnin lähtökohtana .....	12
Toiminnan edellytykset arviointikriteerinä .....	14
Tulokset arviointikriteerinä .....	16
Aineisto .....	17
<b>2. KTTK:n suhde yhteiskuntaan</b> .....	<b>20</b>
KTTK imago ja tehtävän selkeys yhteiskunnassa .....	20
Ulkoisten linjausten johtaminen -strateginen ajattelu KTTK:ssa .....	23
Yleiskuva KTTK:n toiminnan vaikuttavuudesta .....	27
<b>3. Toiminnan kriittiset menestystekijät</b> .....	<b>32</b>
Kansainvälistyminen .....	32
Elintarvikkeiden puhtaus ja turvallisuus sekä ympäristöystävällisyys .....	33
Nopea reagointi .....	35
Tieto KTTK:n toiminnan edellytyksenä .....	37
Yrittäjä- ja elinkeinolähtöisyys .....	39
Toimivat ja laadukkaat palvelut .....	42
KTTK:n suhde asiakkaisiin .....	42
Palvelujen kohdentaminen .....	43
Palvelukuva .....	45
Laatujärjestelmä ja sen tavoitteet .....	47
Laadun kokeminen .....	50
Sähköiset palvelut .....	52
Palveluiden kustannukset ja tehokkuus .....	53



## **4. Ohjaus ja sidosryhmäyhteistyö ..... 57**

Sidosryhmäyhteistyö .....	57
Ministeriöyhteistyö .....	58
Kenttäorganisaation ohjaus .....	60

## **5. KTTK:n sisäinen arviointi ..... 65**

Rakenteet sekä työnjaon ja yhteistyön toimivuus KTTK:ssa .....	65
Osastot KTTK:ssa .....	65
Yhteistyö .....	67
Työnjako ja tehtävien valvonta .....	69
Johtaminen .....	71
Henkilöstöpolitiikka ja hallintoasioiden hoito .....	74
Henkilöstön johtamisen onnistuneisuus .....	74
Hallintoasioiden suorittaminen .....	77
Esimiestoiminta .....	80
Työyhteisö .....	83

## **6. Johtopäätökset ja kehittämissuhteukset ..... 88**

KTTK:n toiminnan onnistuneisuus henkilöstön, asiakkaiden ja näytteentottajien arvioimana .....	88
KTTK laatukriteerien näkökulmasta .....	90
Kehittämissuhteukset .....	94
Strategioiden, visioiden ja arvojen määrittäminen .....	95
Tulosopimusten täsmentäminen ja painopisteen muuttaminen .....	95
Osastorajojen ylittäminen laatujohtamisen avulla .....	95
Viranomaistehtävien ja maksullisen palvelutoiminnan selkeämpi erottaminen .....	96
Asiakaspalautteen tehokkaampi organisointi .....	96
Asiakkaalle kohdistetun tiedotuksen lisääminen .....	97
IT-palvelut .....	97
Työsuunnittelun tehostaminen .....	97
Esimiesten koulutus ja mentorointi .....	97
Tietokantojen ja tietojärjestelmien tehostaminen .....	98
Johtoryhmätyön kehittäminen .....	98
Henkilöstöpolitiikan kehittäminen .....	98

# Esipuhe

Tämä Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen (KTTK) arviointiraportti on laadittu maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta. Tehtävänäme on arvioida, miten Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen toiminnan laatu, organisaatio ja johtaminen vastaavat ympäristön asettamia vaatimuksia. Työ on valmisteltu syksyllä 2000 sekä kirjoitettu kevään ja kesän 2001 aikana.

KTTK:n arvioinnin tarve syntyy muuttuvasta toimintaympäristöstä. Organisaatoratkaisuihin ja toimintatapoihin vaikuttavat paitsi alan kehitys, myös yleisemmät valtionhallinnon kehitystrendit. Julkishallinnossa eräänä keskeisenä haasteena on asiantuntijaorganisaatioiden ohjaaminen toteuttamaan entistä paremmin palvelutehtävää. Julkisilta organisaatioilta vaaditaan 2000-luvun Suomessa tehokkuuden lisäksi avoimuutta, johdonmukaisuutta ja vastuun selkeyttä. Julkisten organisaatioiden on tarjottava myös osallistumiskanavia asiakkailleen. KTTK:n organisaation on kehitettävä toimintaansa muuttuvista lähtökohdista käsin, ja arviointiraportti tarjoaa apuvälineen kehittämistyöhön. KTTK:n merkityksen voidaan perustellusti sanoa korostuneen yhteiskunnassa, koska suomalaiset arvostavat yhä enemmän puhtaita ja turvallisia elintarvikkeita.

Arviointi on toteutettava aina jostakin näkökulmasta käsin. Tämän arvioinnin perusta on eurooppalaisen laatupalkinnon kriteereissä. Kiinnitämme huomiota KTTK:n ulkoiseen toimintaan ja sen kriittisiin menestystekijöihin. Toisena kokonaisuutena raportissamme on KTTK:n ulkoinen ohjaus ja sidosryhmätyö. Kolmas osuus käsittelee KTTK:n hallintoa. Raportin yhteenveto sisältää näkemyksemme asetettujen laatuksiteerien toteutumisesta KTTK:ssa.

Uusi näkökulma organisaation kehittämiseen on välttämätön toimintaympäristön muuttuessa. Aiemmat toimenpiteet ovat voineet ohjata organisaatiota edellisessä toimintaympäristössä oikeaan suuntaan. Näin on luultavasti ollut KTTK:n kohdalla, sillä kasvintuotannon suurilta vahingoilta on Suomessa välttytty. Uudessa suunnassa asetettujen kriteerien mittarit näyttävät alussa vähäisiä lukemia, mutta johdonmukaisesti edeten matka tahtuu oikeaan suuntaan.

Työtämme on tukenut ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet hallintojohtaja Riitta Haanpää, johtaja Mirja Kartio, ylijohtaja Lauri Pölkki (31.3.2001 saakka), ylitarkastaja Sinikka Saari, maatalousneuvos Maria Teirikko (ja 1.4.2001 alkaen KTTK:n ylijohtaja) ja talousjohtaja Tuula Tenhula. Ohjausryhmän työskentely on ollut intensiivistä, mikä on mahdollistanut työn nopean etenemisen.

Haluamme lämpimästi kiittää kaikki ohjausryhmään kuuluneita henkilöitä. Erityisesti haluamme kiittää Sinikka Saarta, joka on toiminut yhteyshenkilönämme maa- ja metsätalousministeriössä. Hän on ollut kannaltamme joustava ja luotettava yhteistyökumppani, jonka apu niin hankkeen eteenpäinviennissä kuin työn viimeistelyssä on ollut tärkeä. Myös KTTK:n ylijohtaja Lauri Pölkkin merkitys työllemme on ollut keskeinen. Hän käynnisti oman organisaationsa kriittisen arvioinnin ja jätti siten arvokkaan henkisen perinnön. Lauri Pölkki on avoimuudellaan



luonut tämän arviointiraportin kirjoittajille hyvät edellytykset työskentelylle. KTTK:n ylijohtaja Maria Teirikko on vaivaa säästämättä kommentoinut kysymyksiämme ja korjannut alaan liittyviä väärinkäsityksiä. Hän on sitoutunut hankkeeseen tavalla, joka mahdollistaa arvioinnin käytön viraston kehittämisen pääomana.

Haluamme kiittää myös arviointiin osallistunutta KTTK:n henkilöstöä. Olemme saaneet osaksemme paljon vaivannäköä, apua aina sitä pyytäessämme esimerkiksi tarvittavan materiaalin osalta. Meille on avoimesti esitelty KTTK:n toimintaa. Saamamme vastaanoton perusteella olemme vakuuttuneet, että KTTK:ssa on hyvät edellytykset kehittää toimintaa sekä hyödyntää saatua palautetta toiminnan uudistamisessa. Lisäksi kiitämme kyselyihin vastanneita ja haastattelemiamme henkilöitä, joiden ansiosta tämän arvioinnin tekeminen on ollut mahdollista.

Arviointitutkimus on suoritettu Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella ja sen yhteydessä toimivassa ulkoisen palvelutoiminnan yksikössä, hallintotieteiden keskuksessa. Kiitämme kollegojamme työllemme saamasta tuesta. Erityisesti haluamme kiittää professori Risto Harisaloa kannustavasta ja näkemyksellisestä tuesta. Työllemme ovat olleet välttämättömänä tukena hallintotieteen kandidaatit Jussi Kivistö ja Jani Rajaniemi, jotka ovat vastanneet aineiston tallennuksesta. Jani Rajaniemen apu on lisäksi ollut korvaamaton tietojenkäsittelyn kysymyksissä sekä kyselyjen toteuttamisessa. Osasta kyselyjemme tallennuksesta ja on huolehtinut Pentti Kiljunen, jota haluamme kiittää hyvästä yhteistyöstä.

Tampereella 14.8.2001

Jari Stenvall  
tutkimusjohtaja, HT

Timo Aarrevaara  
dosentti, VTT

# 1. Johdanto

## Tausta

Maataloudellisen tarkastus- ja valvontatoiminnan toimintapuitteet ovat yhteiskunnassa muuttuneet viimeisen vuosikymmenen aikana merkittävästi. Maailmankaupan vapautuminen, erityisesti elintarvikkeiden tuotannon ja kaupan kansainvälistyminen sekä Suomen liittyminen Euroopan unioniin ovat muuttaneet olennaisesti koko maa- ja elintarviketalouden toimintaympäristöä. Maataloustuotteiden raaka-aineiden hinnat ovat laskeneet, kilpailu markkinoilla on kiristynyt ja sisämarkkinoilla kasvi- ja eläintautien leviämisen riskit ovat lisääntyneet. Maataloudellista tarkastus- ja valvontatoimintaa on yhdenmukaistettu eurooppalaisen toiminnan kanssa, mikä on merkinnyt muun muassa rajavalvonnan vähentämistä.

Muuttuneessa toimintaympäristössä yhteiskunnan kannalta tärkeiksi haasteiksi ovat nousseet elintarvikkeiden turvallisuus ja laatu sekä maa- ja elintarviketalouden kilpailukyky. Tässä tilanteessa tarkastus- ja valvontatoiminnan yhteiskunnallinen merkitys on jatkuvasti kasvanut. Esimerkiksi luomutuotannolle on kehitetty oma tarkastus- ja valvontajärjestelmänsä. Voidaan sanoa, että maataloudellisesta tarkastus- ja valvontatoiminnasta on tullut yhä selkeämmin yksi kansalaisten hyvinvoinnin takaajista.

Valtion toimesta suoritettulla maataloudellisella tarkastus- ja valvontatoiminnalla on taustanaan 2000-luvun Suomessa vuosisatainen perinne, sillä maatalous-kemiallinen tarkastustoiminta aloitettiin jo 1900-luvun alussa. Perinteet kytkevät yhteen maataloutta ja tarkastus- ja valvontatoimintaa, joka on ollut osa valtion elinkeinopolitiikkaa ja yhteiskunnan keino alan toiminnan edistämiseksi.

Tässä arviointiraportissa kohteena on kasvintuotannon ja maatalouden tuotantopanosten tarkastuksesta ja valvonnasta vastaavan Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen toiminta. Virasto on muodostettu liittämällä toisiinsa entisen maatilahallituksen kasvintarkastuksen ja torjunta-aineiden toimialojen toimintoja sekä Valtion maatalouskemian laitos ja Valtion siementarkastuslaitos. Myöhemmin virastoon on liitetty myös entinen Valtion viljavaraston viljalaboratorio. KTTK:n toimintoihin kuuluu myös muun muassa luomutarkastusta ja -valvontaa. Viraston perustaminen on liittynyt maatilahallituksen lakkauttamiseen ja sen toimintojen uudelleen järjestämiseen. Viraston muodostaminen on ollut osa valtion tarkastustoiminnan keskittämistä, jonka avulla pyritään vähentämään hajanaisuutta, parantamaan koordinaatioita sekä lisäämään resurssien käytön tehokkuutta.

## Arviointitehtävä

Arviointitutkimuksemme tavoitteena on suorittaa kasvintuotannon ja maatalouden tuotantopanosten tarkastuksesta ja valvonnasta vastaavan Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen (KTTK) kokonaisvaltainen arviointi. Olemme kiinnostuneita erityisesti toiminnan laadusta



sekä organisaation ja johtamisen toimivuudesta. Tutkimusongelmamme on seuraava:

*Miten Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen toiminnan laatu, organisaatio ja johtaminen vastaavat ympäristön asettamiin vaatimuksiin ?*

Hanke on käynnistynyt maa- ja metsätalousministeriön aloitteesta. Ministeriö asetti myös hankkeelle lähtökohtaiset tavoitteet, jotka ovat tarkentuneet prosessin myötä. Arviointi on suoritettu kuitenkin tilaajasta täysin riippumattomasti ja itsenäisesti.

Hankkeemme tavoitteena on edellytysten luominen viraston toiminnan ja toimintaedellytysten kehittämiseksi, toiminnan vaikuttavuuden parantaminen sekä viraston roolin selkeyttäminen tehtäväalueen asiantuntijaorganisaationa. Arviointi on pyritty kohdistamaan niihin osa-alueisiin, joiden selvittämisen toivotaan antavan laitoksen toiminnalle eniten kehittämismahdollisuuksia.

Seuraavassa kuvaamme aluksi KTTK:n toimintaa. Tämän jälkeen esitämme arviointikriteerit, minkä jälkeen etenemme varsinaiseen arviointiin. Loppuyhteenveto sisältää kehittämisehdotukset.

## **Kuvaus KTTK:n tehtävistä**

Hallinnollisesti KTTK on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva virasto. Virasto saa osan taloudellista resursseistaan valtion talousarviosta. Sen osuus vuonna 2000 oli 60,5 miljoonaa markkaa. Maksullisen palvelutoiminnan tuloja kerätään vuosittain noin 40 miljoonaa markkaa. Henkilöstöä KTTK:ssa on noin 180.

KTTK:n toiminta perustuu keskeiseltä osin lainsäädäntöön ja tässä mielessä viraston mahdollisuudet vaikuttaa hoitamaansa tehtäväkokonaisuuteen ovat vähäiset. Keskeisenä perustana ovat laki kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta sekä kasvinsuojelua ja maatalouden tuotantopanoksia koskeva lainsäädäntö, joka on pääosin yhdenmukaistettu Euroopan yhteisön lainsäädännön kanssa. Viraston tehtävänä on huolehtia rehu-, lannoite-, ja torjunta-ainevalmisteiden sekä kylvösiementen tuotannon ja markkinoiden valvonnasta, kasvinterveyteen ja luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvästä tarkastus- ja valvontatoiminnasta sekä kasvisten ulkoisen laadun valvonnasta ja valvontajärjestelmien kehittämisestä. KTTK:n tehtävänä on myös kartoittaa kotimaisen viljasadon käyttölaatu sekä vastata viljan interventioiminnan valvonnasta. Virasto pyrkii edistämään osaltaan kotimaisen maa- ja elintarviketuotannon kilpailuedellytyksiä ja sen toiminnan tavoitteisiin kuuluu tukea koko elintarviketuotannon laatua ja turvallisuutta.

KTTK:n suorittamaa tarkastusta ja valvontaa voidaan pitää osana kansallista laatupolitiikkaa, jolla edistetään koko elintarviketalouden laatua ja kilpailukykyä. KTTK osallistuu myös hallinnolliseen valmisteluun. Virasto on ollut mukana kehittämässä muun muassa alan lainsäädäntöä sekä osallistunut EU-valmisteluun.

Tehtävistä tuotteiden, kuten lannoitteiden, rehujen, siementavaran sekä kasvien ja kasvituotteiden tarkastaminen tarkoittavat sen selvittämistä, vastaavatko ne asetettuja laatu- ja muita vaa-



timuksia. Laatutasoa säännellään useimmiten kansallisin, EY:n lainsäädäntöä vastaavin säädöksin tai, eräissä tapauksissa, suoraan EU-säädöksiin. Valvonnan kohteena ovat niin kolmansista maista ja EU-alueelta tuodut kuin kotimaiset tuotteet.

Markkinavalvonta (market control) tarkoittaa tuotevalvontaa, joka suoritetaan tuotteen ollessa markkinoilla. Markkinavalvonnan käsite liittyy siis siihen, noudatetaanko lainsäädännön määräyksiä tuotteita markkinoitaessa. Se kohdistuu mm. tuotteiden vaatimuksenmukaisuuteen, esimerkiksi päällyserkintöihin tai tuotteesta annettuihin muihin tietoihin.

KTTK:n ylläpitämällä rekistereillä on oma valvonnallinen merkityksensä. Rehu-, lannoite- ja siemenalalla rekistereitä pidetään valvontaa varten alalla toimivista yrittäjistä. Samoin on rekisterejä kasvinsuojelu- ja taimiaineistoalalla. Lisäksi rekisteriä pidetään mm. hyväksytyistä torjunta-aineista. Eräissä tapauksissa rekisteriin pääseminen edellyttää asetettujen laatu- ja muiden kriteerien täyttämistä, mitä puolestaan valvontaan tarkastuksilla. Esimerkiksi EU-tuet voivat olla riippuvaisia siitä, kuuluuko yrittäjä KTTK:n ylläpitämiin rekistereihin.

KTTK:lla on osaltaan myös velvollisuus kehittää valvonnassa ja tarkastuksessa käytettyjä menetelmiä. Varsinainen tutkimustoiminta ei kuitenkaan kuulu KTTK:n toimintaan. KTTK:ssa tehdään lisäksi sekä viranomaistoimintana maksutonta ja maksullista alan tarkastus- ja valvontatyötä että liiketaloudellista palvelutoimintaa, kuten maatalouskemian osaston liiketaloudelliset analyysipalvelut. Huomattavaa on myös se, että KTTK:n toiminnalla saattaa olla huomattavia taloudellisia seurauksia. Jos esimerkiksi jonkin taimitarhan kasveissa havaitaan ongelmia, se saattaa tarkoittaa yrittäjän koko kasvierän tuhoamista. Yrittäjä on monissa tapauksissa oikeutettu saamaan valtion varoista korvauksia tuhotusta erästä.

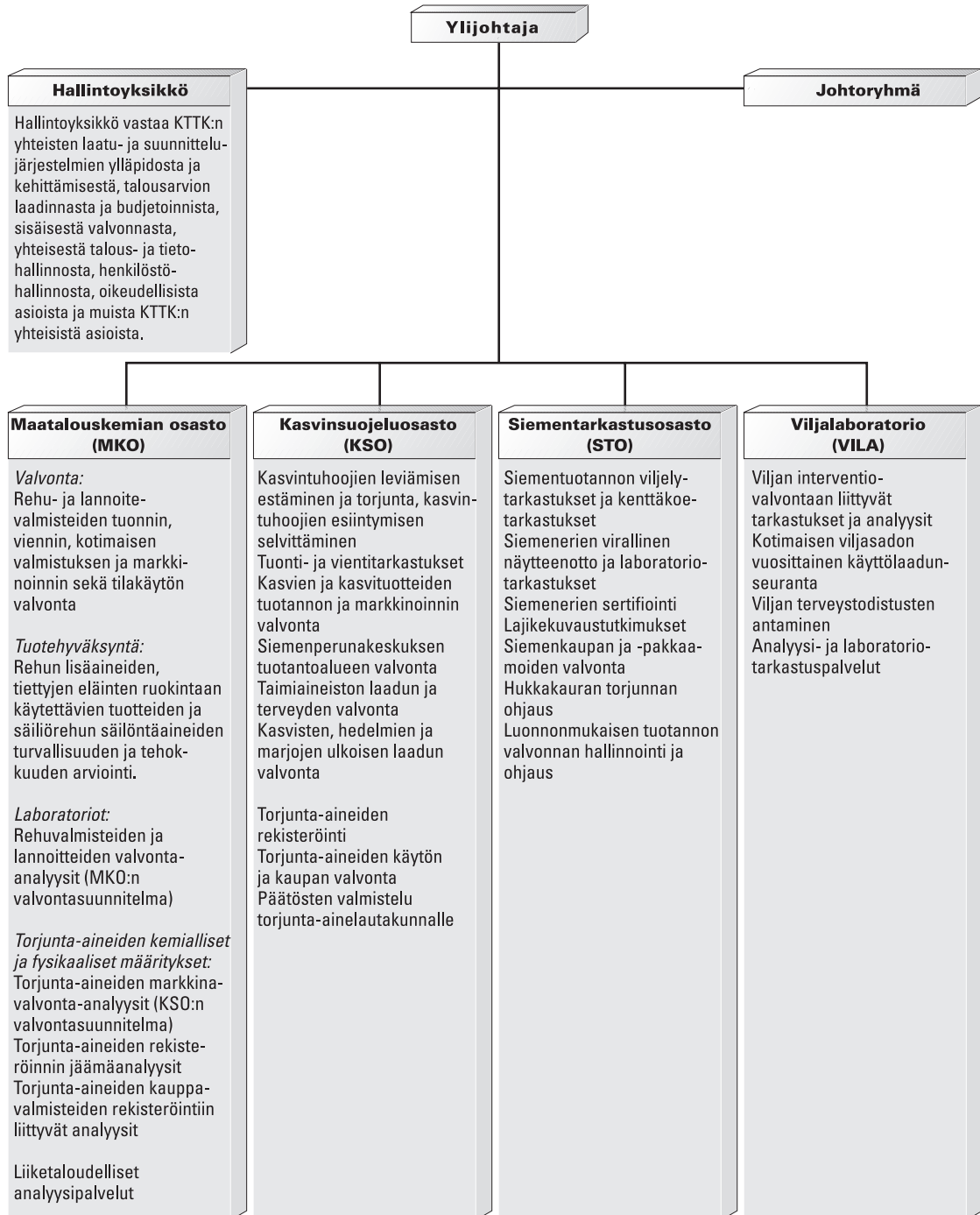
## Kuvaus KTTK:n organisaatiosta

Laki kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta määrittelee KTTK:n organisaation vain siten, että tarkastuskeskusta johtaa ylijohtaja ja toimintayksiköistä säädetään asetuksella tai sen nojalla työjärjestyksellä. Asetuksessa kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta säädetään, että KTTK:n tulosityksikköinä toimivat kasvinsuojeluosasto, maatalouskemian osasto, siementarkastusosasto sekä viljalaboratorio. Lisäksi hallintoyksikkö tuottaa virastolle tukipalveluita. Ylijohtajaa avustaa johtoryhmä. Tarkastuskeskus voi myös asettaa osastojen tueksi neuvoa-antavana elimenä toimivan neuvottelukunnan. Organisaatio on ammatillisesti järjestäytyneille valtion laitoksille tyypillinen ja päätöksentekotavoiltaan keskitetty.

Edelleen laki kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta antaa virastolle mahdollisuuden käyttää ostopalveluja tehtäviensä toteuttamiseen. Tämä tarkoittaa lupaa käyttää maa- ja metsätalousministeriön määräämällä tavalla muun muassa maa- ja puutarhatalouden neuvontajärjestöjen sekä metsäkeskusten toimihenkilöitä tarkastus- ja valvontatehtäviin. Osan viraston tukipalveluista tuottaa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (TIKE), jolta ostettujen palvelujen osuus on noin 800 000 markkaa.

KTTK:n osastojen tehtävät eivät ole yhteismitallisia, sillä suoritteet ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Osastot tekevät osin luonteeltaankin toisistaan poikkeavia tehtäviä. Myös niiden asiakaskunta on osin erilainen.

## Kaavio 1. KTTK:n osastot tehtävineen



Huomattavaa on myös se, että näytteiden ottamista ja muuta valvontaa varten KTTK tarvitsee erityisen ympäri Suomea ulottuvan näytteenottaja- ja tarkastajajärjestelmän. Virastolla ei kuitenkaan ole omaa alue- tai paikallishallintoa. Käytännössä valvonnassa käytetään apuna TE-keskuksia ja valtuutetut näytteenottajat ja tarkastajat tulevat yleisimmin maaseutukeskuksista. Lisäksi näytteenottajiin ja tarkastajiin kuuluu muun muassa yksittäisiä henkilöitä. KTTK maksaa näytteenottajille ja tarkastajille palkkioita ja kulukorvauksia budjettivaroistaan. Näytteenotto- ja tarkastuspalveluja ostettiin vuonna 2000 noin 10,2 milj. markalla. Vuonna 2000 TE-keskukset ilmoittivat KTTK:lle tehtyjen palveluiden kustannuksiksi 5,3 MMK.

### Laatukriteeristö arvioinnin lähtökohtana

Arvioinnin keskeisiin periaatteisiin kuuluu lähtökohta, jonka mukaan se suoritetaan suhteessa johonkin. Asioiden tekemisen kriteerejä arvioidaan suhteessa valittuun näkökulmaan. Näkökulmana voi olla esimerkiksi tehokkuus, laatu tai kyky palvella sidosryhmiä. Tällaisista näkökulmista katsoen päädytään usein erilaisiin toiminnan kehittämistä koskeviin suosituksiin. Näkökulman valitseminen ja sen johdonmukainen soveltaminen onkin tärkeää, jotta arviointi voi edistää organisaation ohjausta ja kehittämistä.

Tutkimuksemme arviointikriteerit johdetaan Euroopan laatupalkintokriteeristöstä, joskin kriteeristöä sovelletaan KTTK:n toiminnan yhteyteen. Valinta perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan nimenomaisesti laadun edistäminen on KTTK:n kehittämisen keskeinen haaste.

Laatumalli perustuu joukkoon olettamuksia hyvän organisaation kriteereistä. Siinä on pyritty tunnistamaan sellaiset tekijät, joita voidaan pitää organisaation laadun kannalta keskeisinä. Eri tekijöitä on myös pisteytetty niiden tärkeyden mukaisesti.

Laatukriteeristössä on oleellista kokonaisvaltaisuus. Huomiota kiinnitetään paitsi laadun edellytyksiin niin myös tuloksiin. Toisin sanoen organisaation on kyettävä tekemään asioita oikein ja aikaansaattava tuloksia.

#### *Euroopan laatupalkintokriteerit*

<i>Edellytykset</i>		<i>Tulokset</i>	
Johtajuus	10	Henkilöstön tyytyväisyys	9
Henkilöstön johtajuus	9	Asiakkaiden tyytyväisyys	20
Laatupolitiikka ja strategia	8	Vaikutukset yht. kuntaan	8
Resurssien hallinta	14	Tuloksellisuus	15
Prosessien hallinta	14		



Laatukriteeristömallia on kehitetty nimenomaisesti julkisen hallinnon organisaatioiden arviointia varten ja sitä käytetään Suomessakin organisaatioiden arviointimallina. Vaikka Suomessa Euroopan laatukriteeristöä on kuvattu muun muassa laatuajatteluun liittyvässä kirjallisuudessa, ovat mallin konkreettiset sovellutukset arviointitutkimuksissa olleet melko vähäisiä. Poikkeuksena on kuitenkin mainittava Siv Sandbergin ja Krister Ståhlbergin<sup>1</sup> Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskuksia koskeva arviointi.

Edellä mainittu tutkimus on paitsi konkreettinen organisaation arviointi niin myös testaus siitä, miten laatukriteeristö soveltuu viraston arviointiin. Sandbergin ja Ståhlbergin tutkimuksessa havaittiin laatukriteeristön soveltamisessa monia ongelmia. Ensinnäkin tutkimus osoittaa, että viraston toimintaa on vaikea pilkkoa mallissa erotettuihin tekijöihin. Esimerkiksi asiakas- suuntautuneisuutta voidaan tarkastella johdon kyvykkyytenä, prosessien näkökulmasta ja asiakastytyvyyden seurannan näkökulmasta.

Edellä esitetystä johtuen tutkimusstrategisesti on vaikea noudattaa laatukriteerien mukaista rakennetta. Ratkaisumme on, että arvioinnissa tarkastelemme KTTK:n toimintaa kolmena, perinteisenä organisaation toimintaa kuvaavana kokonaisuutena. Ensinnäkin kiinnitämme huomiota KTTK:n ulkoiseen toimintaan ja sen kriittisiin menestystekijöihin. Toinen aihekokonaisuus on KTTK:n ulkoinen ohjaus ja sidosryhmätyö. Kolmanneksi tarkastelemme KTTK:n hallintoa. Laatukriteerien toteutumisesta esitämme oman näkemyksemme tutkimuksen yhteenvedossa.

Laatukriteereissä arvioitavat tekijät, esimerkiksi johtaminen tai asiakastytyvyys, ovat itsessään laaja-alaisia asioita sekä myös tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi hyvä johtaminen voidaan määritellä monella tavalla. Lisäksi se on riippuvainen muun muassa tilanteesta, kulttuurista ja toimintaympäristöstä. On eri asia arvioida vaikkapa pienen yrityksen toimintaa kuin valtion valvontatoimintaan osallistuvaa virastoa. Tässä tutkimuksessa pyrimmekin nostamaan esille erityisesti sen, millä valituilla kriteereillä arvioimme KTTK:ta. Kriteerien valinnassa on ollut tarkoituksena huomioida KTTK:n erityisluonne.

Peruskysymys laatukriteeriä hyödynnettäessä on malliin sisältyvien olettamusten tarkoituksenmukaisuus. Laatumallissa on pitkälti lähtökohtana muun muassa se, että organisaatiot ovat itsenäisiä ja voivat vaikuttaa omalla toiminnallaan onnistumiseensa. Mallin perusfilosofian mukaan laadukkaan organisaation toiminta edellyttää hajautunutta julkista hallintoa. Mallissa ei kiinnitetä huomiota ministeriöiden ohjauksen merkitykseen jonkin viraston toimintaan olennaisesti vaikuttavana tekijänä. Tämä on ongelma KTTK:n kaltaisen organisaation kannalta, jonka toiminta perustuu vahvasti säädöksiin ja ulkoiseen ohjaukseen.

Myös mallin prosentuaalista pisteytetystä voidaan perustellusti kritisoida. Esimerkiksi asiakastytyvyyden osuus voi olla liioitellun korkea KTTK:n toimintaa arvioitaessa. Asiakastytyvyyteen saattaa vaikuttaa tekijöitä, jotka ovat organisaation vaikutusvallan ulkopuolella. Esimerkiksi KTTK valvovana ja tarkastavana virastona ei välttämättä aikaansaa tyytyväisyyttä tehtävien luonteen takia, vaikka toiminta sinällään olisi onnistunutta.

<sup>1</sup> Sandberg Siv ja Ståhlberg, Krister: Enemmän kuin osiensa summa. Turku 1999.

Seuraavassa esittelemme laatumallin kriteerejä käyttäen lähteenä erityisesti Sandbergin ja Ståhlbergin tutkimusta. Käymme läpi myös tapamme soveltaa laatukriteerejä. Kysymys on samalla tutkimusongelmamme mukaisesti KTTK:n toiminnan kehittämisen kannalta strategisesti keskeisimpien tekijöiden määrittelystä.

## **Toiminnan edellytykset arviointikriteerinä**

### ***Johtajuus***

Laatupalkintomallissa on vahva oletus johtajuuden merkittävydestä organisaation toiminnassa. Johtajat kehittävät organisaatiotaan ja sen kulttuuria. Heidän toimintansa tulisi perustua selkeään visioon organisaation tulevaisuudesta. Organisaatiolla tulisi olla selkeä strategia, jonka mukaisesti visio systemaattisella tavalla toteutetaan. Oletukseen kuuluu myös se, että henkilöstö noudattaa järjestelmällisesti yhteistä strategiaa ja arvoja. Huomion kohteena voikin olla seuraavankaltaisia seikkoja:

- Onko johdolla selkeä visio ja miten se heijastuu organisaation toimintaan? Miten johto edistää organisaation periaatteita sisällä ja ulkopuolella?
- Miten johto edistää kehitystä ja osallisuutta antamalla tarpeelliset toimintavapaudet organisaation henkilökunnalle ja sen osille?
- Miten johdon vuorovaikutus toimii asiakkaiden, muiden hallintotasojen, sidosryhmien ja muiden ulkopuolisten tahojen kanssa?
- Miten johto motivoi ja palkitsee organisaation henkilökuntaa?

Arviointikriteeri: Johtamisessa olemme kiinnostuneita siitä, missä määrin strategista ajattelua, eli arvojen, visioiden ja strategioiden johtamista esiintyy KTTK:ssa. Toiseksi tarkastelemme KTTK:n sisäistä johtamista. Kysymys on KTTK:n organisaation johtamisen periaatteista sekä johtoryhmän toiminnan toimintakyvystä. Samoin analyysin kohteena ovat sisäiset valtasuhteet, kuten osastojen ja yksiköiden asema sekä delegoinnin periaatteet.

### ***Laatupolitiikka ja strategia***

Laatupolitiikan ja strategioiden avaintekijöihin kuuluu organisaation toimintapolitiikka. Samoin oleellista on suunnitelmien muuttuminen toiminnaksi. Näin laatukriteeristössä voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

- Perustuuko toimintapolitiikka ja strategia oleelliseen ja käyttökelpoiseen tietoon?
- Miten toimintapolitiikkaa ja strategiaa kehitetään?
- Miten toimintapolitiikka ja strategia viedään läpi organisaatiossa?

Arviointikriteeri: Laatupolitiikka on yksi KTTK:n toiminnan painospisteistä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan muun muassa sitä, miten laatupolitiikkaa sovelletaan ja toteutetaan. Samoin

tarkastelun kohteena on strategian ja vision toteuttaminen toimintaperiaatteiden, suunnitelmien ja päämäärien avulla.

### ***Henkilöstön johtajuus***

Henkilöstöjohtajuus viittaa siihen, minkälaisia johtamisperiaatteita noudatetaan henkilöstöön kohdistuvassa johtamisessa. Kysymys on paitsi virastajohtamisen periaatteista niin myös varsinaisesta esimiestyöstä. Analyysin kohteena on erityisesti organisaation kyky käyttää henkilökunnan osaamisen potentiaalia hyväksi parhaalla mahdollisella tavalla. Laatukriteeristössä voi olla kohteena seuraavat tekijät:

- Henkilöstösuunnittelu ja sen yhteensovittaminen yleisen strategian kanssa, henkilöstön kuuleminen
- Henkilöstöresurssien hallinta (esimerkiksi koulutus, urasuunnittelu)
- Henkilöstön osallisuus organisaation kehittämiseen
- Huolenpito

Arviointikriteerit: KTTK on asiantuntijaorganisaatio. Tässä tutkimuksessa kohteena on erityisesti se, onnistuuko KTTK:n käyttämään henkilökunnan osaamista hyödyksi parhaalla mahdollisella tavalla. Olemme myös kiinnostuneita henkilöstön asemasta ja osallisuudesta sekä yleisestä henkilöstöpolitiikan hoidosta KTTK:ssa.

### ***Resurssit ja kumppanuudet***

Resurssien hallinta sisältää muun muassa määrärahojen, tilojen sekä tiedon ja teknologian tehokkaan ja taloudellisen käytön. Kumppanuus viittaa puolestaan yhteistyö- ja sidosryhmien hallintaan. Laatukriteeristöön sisältyy siis seuraavia arvioinnin kohteita:

- Taloudellisten resurssien hallinta, esimerkiksi budjetti ja tilinpito
- Informaatio-, teknologia- ja tietoresurssien hallinta
- Sidoryhmäsuhteiden hallinta
- Tilojen ja välineistön hallinta

Arviointikriteerit: KTTK:n kannalta resurssien ja kumppanuuksien hallinta on erittäin tärkeää. Sidoryhmäyhteistyön merkitys on vahvistunut esimerkiksi elintarvikealan yhteistyön kasvun myötä. Tietojärjestelmiinkin kohdistuu yhä enemmän odotuksia muun muassa tarkastuksen kohdentamisen ja yhteiskunnallisen läpinäkyvyyden takia.

### ***Prosessit***

Prosessiajattelussa kysymys on erityisesti organisaation kyvystä tunnistaa, hallita, kehittää ja uudistaa toimintaprosessejaan. Kyseessä on organisaation kehittämisestä, jonka avulla muutosta tuetaan vaikuttamalla kaikkiin organisaation jäseniin. Tavoitteena on laadunhallinnan orga-

nisaatiorakenteiden, menettelyjen, prosessien ja resurssien muodostama kokonaisuus. Oleellisia asioita ovat muun muassa seuraavat tekijät:

- Miten organisaation toiminnan kannalta tärkeät prosessit rajataan ja kuvataan
- Prosessien systemaattinen hallinta
- Prosessien arviointi ja kehittäminen
- Prosessien uudistaminen muun muassa uusia työtapoja käyttöön ottamalla
- Prosessien muuttaminen
- Muutoksesta koettu hyöty

Arviointikriteeri: KTTK:ssa on kehitetty prosessiajattelua systemaattisesti. Siksi arviointinäkökulmamme on kokonaisvaltainen. Prosesseissa tarkastelussa on se, miten organisaatiossa suunnitellaan, hallitaan ja parannetaan erilaisia työprosesseja, jotka tukevat kykyä saada aikaan toiminnalla uusia vaikutuksia.

## **Tulokset arviointikriteerinä**

### ***Henkilöstön tyytyväisyys***

Henkilöstötyytyväisyydessä tarkastellaan henkilöstön käsityksiä omasta organisaatiostaan. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi seuraavia seikkoja:

- Henkilökunnan käsitys työmotivaatiosta, johtajuudesta, osallisuudesta, tietoisuudesta organisaation strategiasta ja visiosta
- Organisaation valmiudet mitata ja arvioida henkilöstön tyytyväisyyttä
- Henkilöstön tyytyväisyys ja viihtyvyys

Arviointikriteeri: Tutkimuksessa olemme kiinnostuneita KTTK:n henkilöstön tilanteesta. Työyhteisön toimivuus on yhteydessä toiminnan tehokkuuteen. Arvioinnin kohteena onkin se, millälaisia vaikutuksia johtamisella on henkilöstön keskuudessa. Onko henkilöstö esimerkiksi tyytyväinen johtamiseen. Samoin tarkastelun kohteena on työyhteisön tila ja se, miten henkilöstö kokee työnsä esimerkiksi motivaation tai työssä jaksamisen kannalta.

### ***Asiakkaiden tyytyväisyys***

Asiakastyytyväisyys tarkoittaa periaatteessa organisaation kykyä täyttää asiakkaiden vaatimukset ja tarpeet. Laatumittareissa kohteena on ollut muun muassa seuraavia seikkoja:

- Asiakkaiden käsitys organisaation palveluista, laatu, saavutettavuus, luotettavuus
- Organisaation valmiudet seurata asiakkaiden tyytyväisyyttä

Arviointikriteeri: KTTK:ssa on asiakasryhmien tyytyväisyys tullut yhä tärkeämmäksi toiminnan lähtökohdaksi. Tässä tarkastellaan sitä, millaisia asiakkaiden tyytyväisyyttä koskevia tu-



loksia KTTK on saavuttanut. Tarkastelun kohteena on myös asiakkuuden määrittäminen.

### ***Vaikutus yhteiskuntaan ja tuloksellisuus***

Kohteena yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa on varsinkin se, minkälaisia vaikutuksia toiminnalla on yhteiskunnassa niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Laatuksiteristään liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat seikat:

- Yhteiskunnan suhtautuminen KTTK:n toimintaan
- Yhteiskunnallisten arvojen näkyminen toiminnassa

Tuloksellisuudella tarkoitetaan organisaation kykyä täyttää asetetut tavoitteet. Huomio voi kohdistua muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- Taloudelliset ja suoritusperusteiset tunnusluvut
- Kyky saavuttaa asetetut tulostavoitteet

Arviointikriteeri: Lähdemme siitä, ettei tuloksia ja vaikuttavuutta voida selkeästi erottaa toisistaan. KTTK:kin pyrkii saamaan vaikuttavuuden kautta tuloksia yhteiskunnassa. KTTK:n toiminnan vaikuttavuus on perustunut tarkastuksen tehokkuuteen. Vaikuttavuustehtävä on hyvin hoidettu esimerkiksi silloin, kun kasvituohtantoon liittyviä ongelmia ei esiinny tai ne on kyetty tunnistamaan ajoissa. Toisaalta KTTK:n toiminnan vaikuttavuus on laajenemassa. Siihen on sisällytettävissä myös se, että kansalaiset kokevat elintarvikkeensa puhtaiksi ja turvallisiksi. Lisäksi KTTK:lla on osaltaan vastuuta koko kasvituohtannon toimivuudesta, rehujen valvonnasta sekä luonnonmukaisen tuotannon tarkastuksesta ja valvonnasta. Tutkimuksessamme kiinnitämme huomiota KTTK:n kykyyn toimia tuloksia aikaansaaden.

### **Aineisto**

Arviointimme aineisto sisältää eri metodein kerättyä materiaalia. Tällä tavoin tarkoituksena on ollut saada monipuolinen kuva KTTK:sta.

Osana KTTK:n arviointia suoritettiin ensinnäkin kartoitus avainryhmien käsityksistä organisaation nykyisestä tilanteesta. Kysely kohdennettiin tavalla, joka mahdollistaa yleiskuvan KTTK:n tilanteesta sekä auttaa tunnistamaan arvioinnin ja kehittämisen kannalta keskeisiä tekijöitä. Kysely toteutettiin sähköpostikyselynä. Vastaajia pyydettiin arvioimaan sisäisen (esimerkiksi johtaminen, henkilöstökysymykset) ja ulkoisen toiminnan (esimerkiksi asiakas- ja palvelutyö) arviointikriteerejä, vahvuuksia, heikkouksia ja kehittämismahdollisuuksia. Kysely postitettiin 22 henkilölle, joista vastasi 18. Henkilöt edustavat esimies- ja asiantuntijatehtävissä työskenteleviä KTTK:n virkamiehiä.

Henkilöstökyselyyn vastasi kaikkiaan 151 henkilöä. Kysymys on lähes koko KTTK:n henkilökunnasta. Aineisto kerättiin niin, että pääosin osastoittain järjestetyssä henkilöstötilaisuuksissa



jaettiin työntekijöille vastattavaksi kyselylomake. He toimittivat vastaukset suljetussa kuoressa arvioinnin tekijöille.

Vastaajajoukko kuvastaa KTTK:n henkilöstön taustaa. Kaikkiaan 54 vastaajaa on suorittanut perusasteen tutkinnon, ylioppilastutkinnon tai ammattitutkinnon. 41:llä vastaajalla on opisto- tasoinen tutkinto ja vähintään korkeakoulututkinto on 53 vastaajalla. Joka neljäs vastaaja on alle 35-vuotias. Yli puolet työntekijöistä on 36-50- vuotiaita. Esimiehiä on viisitoista prosenttia ja asiantuntijoita runsaat kolmekymmentä prosenttia vastaajista. Laboratorioissa työskentelee vajaat puolet ja muualla organisaatiossa runsaat puolet työntekijöistä. Kasvinsuojeluosastossa työskentelee joka viides vastaaja. Joka kolmas vastaaja on siementarkastusosastossa ja saman- suuruinen osuus maatalouskemian osastossa.

Näytteenottajien ja asiakkaiden ryhmä koottiin KTTK:n tiedostoista tehtyjen otosten perusteel- la. Tarkoituksena oli ensisijaisesti kerätä laadullinen, haastatteluja korvaava aineisto. Tätä vas- ten kyselyissä oli runsaasti avoimia kysymyksiä, vaikka niiden tiedettiin vaikuttavan vastausha- lukkuutta heikentävästi. Päätyminen laadulliseen, avoimiin kysymyksiin pohjautuvaan kyse- lyyn johtui siitä, että arvioinnissa keskeiseksi tehtäväksi nousi sen hahmottaminen, miten KTTK:n toiminta näyttäytyy yhteiskunnassa. KTTK:lta puuttuivat esimerkiksi sen kaltaiset mittarit, joiden testaaminen tässä yhteydessä olisi koettu tarpeelliseksi.

Näytteenottajia vastasi kyselyyn kaikkiaan 66. Heistä 24 ilmoitti toimivansa ensisijaisesti maa- talouskemian osaston kanssa, 21 kasvinsuojeluosaston kanssa ja yhdeksän siementarkastus- osaston kanssa. Kymmenen näytteenottajaa asioi useamman kuin yhden KTTK:n yksikön kans- sa. Näytteenottajat tarkoittavat tässä yhteydessä ns. valtuutettuja tarkastajia ja valtuutettuja näytteenottajia.

Asiakaskyselyyn vastasi kaikkiaan 178 henkilöä. Asiakkaista suurin ryhmä oli tekemisissä en- nen kaikkea kasvinsuojeluosaston kanssa (44 prosenttia vastaajista). Siementarkastusosaston kanssa asioi joka neljäs kyselyyn vastannut. Maatalouskemian osaston kanssa oli tekemisissä vajaat kymmenen vastaajaa. Tosin esimerkiksi niiden vastaajien joukossa, jotka eivät ilmaisseet selkeästi osastoa, jonka kanssa he olivat tekemisissä, oli monia maatalouskemian osaston kans- sa asioivia. Lisäksi aineistossa oli jossakin määrin viljalaboratorion ja hallintoyksikön kanssa toimivia henkilöitä.

Haastatteluja tehtiin tutkimuksen yhteydessä kaikkiaan neljätoista. Osa haastatteluista oli ver- rattain lyhyitä puhelinhaastatteluja, osa syvällisempiä henkilökohtaisia haastatteluja. Ne koh- dennettiin niihin asioihin, joista ei muilla tavoilla saatu riittävästi tietoa. Haastateltavat edusta- vat KTTK:n henkilöstöä, ministeriöitä, sidosryhmien edustajia, asiakkaita ja aluehallinnossa työskenteleviä virkamiehiä.

Laadullisen aineiston yhteydessä emme käytä erityistä koodausta. Tällä olemme halunneet osal- taan turvata vastaajien anonymiteetin. Käytämme materiaalia ennen kaikkea KTTK:n toimin- ta kuvaavina asiantuntija-arvioina.



Olemme käyttäneet materiaalina myös KTTK:ssa tuotettua dokumenttiaineistoa, säädöksiä ja internet-aineistoa. Keskeisenä dokumentti-aineistona ovat olleet muun muassa tulosasiakirjat, toimintakertomukset, valvontasuunnitelmat, laatuasiakirjat, sekä johtoryhmän pöytäkirjat, joita voidaan käyttää esimerkiksi KTTK:n johtamisen arviointiin. Arvioimmekin muun muassa suunnitelmien perusteella KTTK:n strategista johtamista.

Kokonaisuudessaan aineistoamme voidaan pitää riittävänä, jotta sen perusteella on mahdollista tehdä kokonaisarvio KTTK:sta. Vaikka esimerkiksi ulkoisen kyselyn vastausmääriä voidaan pitää kattavuuden takia pienenä, on aineisto riittävän suuri sen suhteen, että voimme tehdä laadullisen analyysin KTTK:n toiminnasta.

## 2. KTTK:n suhde yhteiskuntaan

### KTTK imago ja tehtävän selkeys yhteiskunnassa

Hallinnon kehittämisen keskeisenä tavoitteena on ollut maatalouden tarkastustoiminnan hajainaisuuden vähentäminen. Tämä oli taustalla myös KTTK:n perustamisessa vuonna 1993. Uudistus, joka osaltaan yhtenäisti maatalouden tarkastusta, oli hallinnollisille uudistuksille tyypillisesti monien tekijöiden kompromissi. Kun maataloutta ohjaavia, valvovia ja tutkivia keskuhallinnon virastoja organisoitiin 1990-luvun alussa uudelleen, tavoitteena oli koota tarkastustoiminta keskeiseltä osin samaan virastoon ja tällä tavoin selkeyttää maatalouden tarkastusta. Kuitenkin varsinkin eläinlääkärit vastustivat asiaa, jonka johdosta KTTK:hon yhdistettiin vain kasvintuotantoon sekä rehujen ja lannoitteiden valvontaa ja tarkastusta hoitavia yksiköitä.

Selvitimme KTTK:n asemaa maatalouden kentässä toteuttamissamme haastatteluissa. Niiden perusteella korostui kriteeri, että KTTK:n toiminnallinen rooli tulisi määritellä osana maatalouden tutkimus-, tarkastus- ja valvontatoiminnan järjestämistä. Maatalouden viranomaisten keskuudessa KTTK:n rooli nähdään maatalouden valvonta- ja tarkastustoiminnassa selkeänä. Osastoilla on tehtäviä, joita muut viranomaiset eivät hoida. Toiminnassa on tosin jonkin verran päällekkäisyyksiä johtuen viranomaisten toisiinsa limittyvistä tehtävistä ja osaamisesta. Huomiota tulisi myös kiinnittää (erityisesti maatalouskemian osaston kohdalla) siihen, miten maatalouden valvonta- ja tarkastuksessa voitaisiin hyödyntää laitekantaa mahdollisimman tehokkaasti. Maatalouden tarkastus- ja valvontatoiminnan organisoinnissa tehtävät ratkaisut (esimerkiksi keskustelu toiminnan keskittämisestä Helsingin Viikkiin) ovat myös olennaisia KTTK:n kehittämisen kannalta.

Tutkimuksessamme kysimme kannanottoja niin henkilöstöltä, näytteenottajilta kuin asiakasryhmiltä siitä, miten KTTK:n toiminta näyttäytyy ulospäin. Henkilöstöltä kysimme yleistä käsitystä KTTK:n imagosta sekä arviota siitä, missä määrin KTTK:n toimintaa tunnetaan yhteiskunnassa.

Taulukko 1. Henkilöstön käsitykset KTTK:n toiminnasta

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:lla on hyvä imago	34	42	25
KTTK:n toiminnasta tiedetään riittävästi yhteiskunnassa	18	13	69

Vastaaajien käsitykset vaihtelevat KTTK:n imagosta. Noin joka kolmas pitää imagoa hyvänä ja joka neljäs huonona. Henkilöstö on pitkälti hyväksynyt käsityksen siitä, että tietoisuus KTTK:n toiminnasta on heikkoa yhteiskunnassa. Tämä näkemys on lähes seitsemälläkymmenellä prosentilla vastaajista. On myös huomattava, että työntekijöiden käsityksissä hyvä imago on yhteydessä



siihen, miten he kokevat yhteiskunnassa tiedettävän viraston toiminnasta. Mitä enemmän uskotaan olevan tietoa, sitä todennäköisemmin imagon koetaan olevan positiivinen sekä päinvastoin.

Näytteenottajilta ja asiakkailta kysyimme ensinnäkin KTTK:n imagoa arvostukseen liittyvällä kysymyksellä. Samoin pyysimme viraston profiilin hahmottamiseksi arviota KTTK:n tehtävän selkeydestä. Lisäksi halusimme tietää sen, missä määrin KTTK:n toiminnasta tiedetään.

*Taulukko 2. Asiakkaiden ja näytteenottajien käsitykset KTTK:n toiminnasta*

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Mielestäni KTTK:lla on selkeä tehtävä kasvintuotannon edistämässä yhteiskunnassa			
– Näytteenottajat	94	3	3
– Asiakkaat	76	13	11
Mielestäni asiakas- ja sidosryhmät tuntevat riittävästi KTTK:n toimintaa			
– Näytteenottajat	33	27	39
– Asiakkaat	57	26	7
Mielestäni KTTK:ta arvostetaan asiakas- ja sidosryhmien keskuudessa:			
– Näytteenottajat	55	32	14
– Asiakkaat	45	31	24
Mielestäni yhteiskunnassa tunnetaan riittävästi KTTK:n toimintaa			
– Näytteenottajat	12	24	64
– Asiakkaat	21	10	69

Tulosten perusteella KTTK:lla katsotaan olevan selkeä rooli yhteiskunnassa. Tarkastuksen rooli mielletään yhteiskunnassa yksittäisten asiakaskyselyn vastausten perusteella selkeäksi. Tulos on nähdäksemme siinä mielessä yllättävä, että KTTK:n tehtävät ovat tarkastuksen alueella varsin moninaiset. Toisin sanoen vaikka KTTK huolehtii muun muassa niin siementarkastuksesta kuin lannoitteiden tarkastuksesta, ei se näyttäisi vähentävän käsitystä roolin selkeydestä.

Asiakkaiden ja sidosryhmien arvostuskin on pääsääntöisesti myönteinen. Asiassa on vielä tehtävää, sillä joka neljäs asiakaskyselyyn vastannut katsoo, ettei arvostusta esiinny. Selkeimmin KTTK:n imagoa näyttävät rakentavan asiakkaiden keskuudessa toimivat palvelut sekä perustehtävässä eli tarkastuksessa onnistuminen. Toisaalta asiakkaiden kannanottojen perusteella imagossa on myös parannettavaa. Tarkastustoimintaa saatetaan pitää hyödyttömänä, holho-



avana ja turhia kustannuksia aikaan saavana toimintana. Arvostelu kohdistuu myös yksittäisvastauksissa siihen, että KTTK on virastona byrokraattinen ja virastomainen.

Vaikka KTTK suorittaa sekä maksuttomia ja maksullisia viranomaistehtäviä että liiketaloudellisesti tuotettuja palveluita, näyttää asialla aineiston perusteella olevan vain vähän vaikutusta KTTK:n imagoon. Maksullisuus ei näyttäisi toistaiseksi kyseenalaistavan juurikaan KTTK:n toimintaa tai arvoja, kuten puolueettomuutta tai asiantuntemusta.

Viranomaistoiminnan ja maksullisen viranomaistoiminnan sekä liiketoiminnallisten periaattein toteutetun palvelutoiminnan yhdistäminen tällä hetkellä on onnistunut melko hyvin. Näemme silti tilanteessa riskejä ja ongelmia. KTTK:n on esimerkiksi viranomaistoiminnan ja siitä johtuvan valvovan roolin takia vaikea rakentaa kovin vahvaa ja positiivista markkinalähtöistä imagoa. Asialla on merkitystä, koska liiketoiminnallista palvelutoimintaa olisi mahdollista kasvattaa muun muassa panostamalla markkinointiin. Kasvavalla voluumilla voitaisiin usein vähentää yksikkökustannuksia tehostamalla laitteiden käyttöastetta. Markkinoinnilla kuitenkin olisi ilmeisiä seurauksia esimerkiksi sen suhteen, että puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuisi.

Haastattelujen ja kyselymateriaalin perusteella arvostuksessa on eniten ristiriitaisia arvioita sementtarkastuksen kohdalla. Haastatteluissa esille tulleen selityksenä on se, että varsinkin luomutuotannon tarkastus on luonteeltaan varsin perinpohjaista. Tämä aikaansaa vaihtelevia käsityksiä siitä, onko tarkastus järkevää nykyisessä laajuudessaan vai ei. Sementtarkastuksen alueella on myös alan toimijoilla aineistommekin perusteella erilaisia intressejä tarkastusta kohtaan. Tämä saattaa osin vaikuttaa siihen, että tarkastusta kohtaan kohdistuvat odotukset vaihtelevat ja ovat ristiriitaisia. Viljalaboratoriota kritisoidaan yksittäisissä vastauksissa muita yksiköitä jyrkemmin virastomaisuudesta. Kritiikki kohdistuu sisällöllisesti lähinnä interventiovalvontaan, eikä niinkään viljan laadun seurantaan tai liiketaloudellisiin palveluihin eli tässä mielessä selityksenä saattaa olla toiminnan luonne.

Asiakkaiden ja sidosryhmien edustajien käsityksenä on arvio, jonka mukaan KTTK:n toiminnasta ei juuri tiedetä yhteiskunnassa. Selvä ero näytteenottajien ja asiakkaiden vastauksissa on kuitenkin siinä, missä määrin asiakas- ja sidosryhmät kokevat tietävänsä riittävästi KTTK:n toiminnasta. Näytteenottajat katsovat yleisesti, että tietämys on liian vähäistä.

Vastaavasti asiakkaiden keskuudessa koetaan tietoisuuden KTTK:sta olevan melko hyvää. Asiaan liittyy kuitenkin ongelmia. Esimerkiksi asiakaskyselyssä oli joukko vastaajia, jotka palauttivat kyselylomakkeen, koska he katsoivat tietävänsä KTTK:n toiminnasta liian vähän. Asiakaskyselyssä yksittäiset vastaajat toivoivatkin KTTK:n lisäävän tiedottamistaan:

*”Mikä KTTK on? Mitä tekee ja miksi? Vain harva asiakas tietää vastaukset.”*

*”Yhteyttä kentälle; täysin vieras virasto.”*

*”Eivät viljelijät edes tunne KTTKn nykyistä toimintaa kovin hyvin.”*



Tietämyksessä KTTK:n toiminnasta on myös osasto- ja asiakaskohtaisia eroja. Eniten vierautta ja epä tietoisuutta KTTK:n toiminnasta on kasvinsuojeluosaston asiakkaiden keskuudessa. Tätä selittää asiakasrakenne. Kasvinsuojeluosaston asiakkaista monet ovat pienyrittäjiä, esimerkiksi taimitarhoja ja viljelijöitä, ja he joutuvat suoraan tekemisiin KTTK:n kanssa verrattain harvoin. Sen sijaan varsinkin maatalouskemian osaston asiakkaista monet ovat suuria yrityksiä, esimerkiksi tukkukauppoja, ja vuorovaikutus KTTK:n kanssa on tiivistä ja siksi tietoisuuden aste on korkealla.

Haluamme korostaa systemaattisen imagon rakentamisen tärkeyttä. Kysymys on tarkastuksen uskottavuuteen ja luotettavuuteen liittyvästä asiasta. Lisäksi imago on tekijä, joka vaikuttaa siihen, missä määrin asiakkaat haluavat käyttää organisaation palveluita. KTTK ei varmasti ole tehnyt kaikkea mahdollista imagonsa parantamiseksi. Palvelut ovat asiakaspalvelua, ja jokainen asiakaskohtaaminen on tärkeä imagon kannalta. Tässä mielessä on tärkeää, että KTTK:ssa kehitetään yhteisiä toimintaperiaatteita asiakkaan kohtaamisessa. KTTK:n ohjeet, lomakkeet ja asiakirjojen ulkoasu ovat olemukseltaan perinteisiä niin hyvässä kuin pahassakin mielessä. Viraston virkamiehet eivät esittele näkemyksiään aktiivisesti alan julkaisuissa, mikä saattaa heikentää viraston imagoa alan asiantuntijavirastona. Myös tiedottamisessa ja julkisuudessa esillä olossa on kehitettävää.

## **Ulkoisten linjausten johtaminen –strateginen ajattelu KTTK:ssa**

Strateginen suunnittelu on päämäärätietoista toiminnan ohjausta. Se tuottaa selkeää ohjausinformaatiota koko organisaation käyttöön. Samalla strateginen suunnittelu myös rajoittaa organisaation kykyä reagoida ympäristön muutoksiin. Strategisen suunnittelun heikkous onkin siinä, että ohjaus voi aiheuttaa organisaation oppimisen sijaan jäykkiä toimintatapoja.

Strateginen ajattelu edistää uudistavaa ja innovatiivista toimintatapaa. Se auttaa organisaation johtoa reagoimaan ympäristön muutoksiin ja voi sitouttaa henkilöstöä toimintaympäristön ja tavoitteiden muuttuessa. Strateginen ajattelu perustuu visioon organisaation tulevaisuudesta. Käsittelemmekin tässä kappaleessa ulkoisten linjausten johtamista strategisen ajattelun näkökulmasta.

KTTK:n ulkoisen toiminnan strategiset linjaukset saavat sisältönsä säädösten kautta. KTTK:n toiminta-ajatus, joka kuvaa organisaation ydintehtävän, pohjautuu myös lainsäädännössä määriteltyyn rooliin yhteiskunnassa. KTTK:n toiminta-ajatus on ilmaistu seuraavalla tavalla:

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tehtävänä on maataloudellinen tarkastustoiminta kasvintuotannon ja eläinten rehujen laadun turvaamiseksi.

KTTK:n toiminta-ajatuksessa huomio kiinnittyy laadun korostamiseen toiminnan lähtökohtana. Toisin sanoen lupaus toiminta-ajatuksessa on se, että KTTK:n toiminnan seurauksena kasvintuotannon ja eläinten rehujen laatu on turvattu. Toisaalta strategisen johtamisen näkökulmasta toiminta-ajatus on kapea-alaisesti määritelty. Siitä ei selviä, miten KTTK edistää laatua.



Sen perusteella ei ole paikallistettavissa KTTK:n toiminnan liittymistä muihin toimijoihin tai yhteiskuntaan.

Käytössämme olevan materiaalin perusteella KTTK:lla ei ole myös varsinaista julkilausuttua visiota eli tahtotilaa siitä, minkälainen virasto tulee olemaan tulevaisuudessa. Toiminnan kehittäminen lähtee paljolti nykyhetken tilanteesta ja ongelmista.

Käytännön toimintalinjauksia määritellään KTTK:n toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Niihin sisältyvät myös pitemmän aikavälin päämäärät. Tulossopimuksissa, jotka tehdään vuosittain KTTK:n ja ministeriön välillä, määritellään lyhyen tähtäyksen toiminnan painopisteitä. Tulossopimukseen sisältyy myös yksittäisiä toiminnallisia kehittämishankkeita. Lisäksi KTTK:n osatotekevät toiminta- ja valvontasuunnitelmia. Niissä määritellään yksityiskohtaisesti ne periaatteet ja kriteerit, joiden mukaisesti tarkastuksia ja valvontaa kohdennetaan ja toteutetaan. Toiminnan tuloksista raportoidaan vuosittaisissa toimintakertomuksissa.

Toiminnan painopisteet ovat olleet seuraavankaltaisia: kasvinsuojelu, taimiaineiston tuotanto ja markkinointi, kasvien laadunvalvonta, luonnonmukaisen maataloustuotannon valvonta, rehu- ja lannoitevalvonta, siementuotannon sertifiointi ja siemenkaupan markkinavalvonta, torjunta-aineiden rekisteröinti sekä kaupan ja käytön valvonta sekä viljan laadunvalvonta. Mainitut tekijät sisältyvät muun muassa paitsi vuonna 1999 tehtyyn tulossopimukseen niin myös vuosille 2002-2005 määriteltyyn toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Sisällöllisiä muutoksia on eri tekijöiden kohdalla kuitenkin jonkin verran. Tässä mielessä KTTK on ainakin suunnitelmissa ympäristön muutoksiin reagoiva organisaatio.

Eri suunnitelmien perusteella voidaan tehdä myös joukko johtopäätöksiä KTTK:n toimintalinjojen johtamisesta. Ensinnäkin on todettavissa, että varsinaisia toimintaa ohjaavia strategioita eli toimintalinjauksia, joilla virasto pyrkii menestymään, ei tarkastelemistamme suunnitelmista löydy. Vuosien 2001-2005 tehdyssä toiminta- ja taloussuunnitelmassa puhutaan strategioista, mutta kuitenkin epäselväksi jää, mitä strategiat ovat.

Toiseksi on todettavissa, että KTTK:n suunnitelmat ovat jossakin määrin kehittyneet sisällöllisesti. Raportit, esimerkiksi toimintakertomus, ovat aikaisempaa informatiivisempia, ja huomiota on alettu kiinnittää muun muassa toiminnan vaikuttavuuteen.

Kolmanneksi toimintalinjauksia määrittävien suunnitelmien keskinäinen suhde on epäselvä. Eri suunnitelmissa ei ole viittauksia muihin suunnitelmiin. On vaikea sanoa, mikä on se kokonaisu-suunnitelma, joka ohjaa muita suunnitelmia. Epäselväksi esimerkiksi jää, millä tavoin toiminta- ja taloussuunnitelma ohjaa vuosittain tehtäviä.

KTTK:ssa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että valvontasuunnitelmia tulee yhdenmukaistaa. Käytettävissämme olevien toiminta- ja valvontasuunnitelmien perusteella tämä näyttää tarkoituksenmukaiselta. Esimerkiksi kasvintarkastuksen toiminta- ja valvontasuunnitelma on perusteellisempi kuin torjunta-aineiden valvontasuunnitelma. Siinä on kiinnitetty huomiota jossa-



kin määrin taloudellisiin ja tehokkuuteen liittyviin tavoitteisiin, jotka torjunta-aineiden valvontasuunnitelmasta puuttuvat. Valvontasuunnitelmien erilaisuus kertoo siitä, että KTTK:ssa ei ole selkeää kriteeristöä sille, mitä valvontasuunnitelman tulee sisältää.

Huomiomme kiinnittyy myös siihen, että toimintalinjojen määrittely on pitkälti osastojen vastuulla. Toiminnalliset tavoitteet kuvataan osastokohtaisina asioina. Osastokohtaisuus saattaa olla selityksenä myös valvontasuunnitelmien erilaisuuteen.

Ulkoisten puitteiden analyysi olisi mielekästä toteuttaa nykyistä kriittisemmin. Perusteluina esimerkiksi toiminnan kohdentamiselle esitetään yhteiskunnan ja yritystoiminnan muutoksia, EU-ympäristön muutoksia sekä erityisesti eri kasvituotantoon liittyvien tautien leviämistä ja esiintymistä. Kuitenkaan täsmällisiä kuvauksia esimerkiksi EU-ympäristön muutoksista ei ole. Samoin perusteellinen analyysi sidosryhmien odotuksista (esim. MMM, EU) puuttuu suunnitelmista. Tavoitteetkin on määritelty osin epäselvästi. On vaikea täsmällisesti sanoa, mitä tarkoittaa tavoitteena toiminnan parantaminen.

Suunnitelmien tietoperusta on myös epämääräinen. Esimerkiksi KTTK:ssa on nostettu esiin se, että laadun merkityksen korostuminen yritysten toiminnassa sekä laatu- ja omavalvontajärjestelmien käyttöönotto muuttavat asteittain valvonnan ja tarkastuksen luonnetta. Selittämättä jää, miten edellä mainituilla asioilla on yhteyttä toisiinsa.

Missään tarkastelemisissamme asiakirjoissa ei ole myös selkeää kuvausta siitä, millä tavoin KTTK pyrkii määrittelemisensä tavoitteisiin. Esimerkiksi vuoden 2001 tulossuunnittelussa kiinnitetään huomiota siihen, että KTTK edistää kansallisen elintarvikkeiden laatustrategian toimeenpanoa ja kansallisen tuotannon kilpailukykyä. Kuitenkaan missään yhteydessä ei määritellä selkeästi sitä, millä keinoilla elintarvikkeiden laatustrategian toimeenpano tapahtuu tai miten kansallisen tuotannon kilpailukyvyn vahvistaminen toteutuu. Vastaava ongelma näkyy muun muassa tietoisuuden edistämisessä puhtaista ja turvallisista elintarvikkeista. Se, miten KTTK edistää yhteiskunnassa puhtaisten ja turvallisten elintarvikkeiden tavoitetta, ei selviä suunnitelmista.

Selvitimme myös työntekijöiden käsityksiä strategiasta. Kysyimme työntekijöiltä ensinnäkin arvioita siitä, onko KTTK:ssa yhteinen strategia. Toiseksi halusimme tietää, vaikuttaako strategia henkilöstön työn sisältöön.

*Taulukko 3. Strategia KTTK:ssa*

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:lla on strategia, johon on sisällytetty ne tekijät, jolla KTTK pärjää virastona yhteiskunnassa	52	40	8
KTTK:n strategia vaikuttaa työsi sisältöön	56	35	8



Tuloksissa kiinnittyy huomio kahteen asiaan. Ensinnäkin runsaat puolet vastaajista ovat tyytyväisiä strategiaan siltä osin, kuin se vaikuttaa työn sisältöön. Samoin lähes samansuuruinen osuus vastaajista arvioi strategian vaikuttavan oman työn sisältöön. Tässä mielessä KTTK:ssa on tyytyväisyyttä strategiseen johtamiseen ja sen vaikutuksiin. Toisaalta ”vaikea sanoa”- vastausten osuus on suuri. Voimmekin päätellä KTTK:ssa olevan ainakin osittain tietämättömyyttä strategian sisällöstä ja vaikutuksista oman toiminnan kannalta.

Voimme epäillä strategisen johtamisen voimakkuutta käytännön toimintaa ohjaavana periaatteena sen perusteella, ettei aineistossamme väite ”strategia vaikuttaa työsi sisältöön” ole korrelaatiokertoimen perusteella yhteydessä KTTK:n linjakkaan johtamisen kanssa. Kuitenkin nimienomaisesti strategioiden pitäisi olla valintoja siitä, mitä johtamisessa ja toiminnassa painotetaan. Myös KTTK:n toimintaa kuvaavissa kannanotoissa on viitteitä strategisen johtamisen ja valintojen tekemisen vähäisyyteen:

*”Hallinnoinnissa teoria ja käytäntö eivät aina suinkaan kohtaa. Käytäntöjä ei ilmeisestikään ole saatu yhteneväisiksi KTTK:n eri toimipisteissä/työyksiköissä, mikä herättää epäsovua tai vähintäänkin hämmennystä. Kaikkien mahdollisten asioiden teoreettinen kehittäminen ilman selvää valintaa painopisteeksi hajoittaa ja turhauttaa henkilöstöä.”*

Strategisen johtamisen ja ajattelun merkitys näyttäisi olevan KTTK:n johtamisessakin vähäinen. Esimerkiksi käytössä olevan materiaalin perusteella ei toimintalinjoista juuri keskustella johtoryhmässä, eivätkä ne näy paljonkaan sen asialistalla. Myös selkeä toimintalinjauksien toteutuksen seuranta puuttuu johtamisesta.

Haastatteluissa olemme tehneet myös havainnon, että KTTK:n johdossa on ollut henkilöitä, joilla on selkeä ja perusteltu näkemys toimintaa ohjaavista linjauksista. Havaintojemme perusteella osastojen ja viraston johdolla on selkeästi käsityksiä siitä, mihin suuntaan toimintaympäristö tulee kehittymään ja mitä se merkitsee toiminnan kannalta, vaikka sitä ei ole aina ilmaistu dokumenteissa. Toinen havaintomme koskee strategisten linjauksien yhtenäisyyttä. Näkemys KTTK:n tulevaisuudesta ei ole yhteinen ja henkilöstö ei aina tiedä toistensa käsityksistä. Tässä mielessä KTTK:ssa ei ole yhteistä tulevaisuuden tahtotilaa. Siksi mielestämme KTTK:ssa ei olla sitouduttu kovin vahvasti strategiseen johtamiseen esimiesten tai työntekijöiden keskuudessa.

Eryteisesti KTTK:n yhteinen strategia ja tätä kautta yhtenäisyyden vahvistaminen vaatii työtä. Siksi on tehtävä johtopäätös, että strateginen johtaminen ei KTTK:ssa ole laatukriteerien edellyttämällä tasolla. KTTK:n toiminnan luonne on osin sellainen, että pitkäaikaisiin toimintalinjauksiin kohdistuu nopeaa reagointia vaativia häiriötekijöitä. Esimerkiksi kasvitautilien esiintyminen voi olla ennustamatonta, jolloin KTTK:n toiminnan on oltava responsiivista. Toimintalinjauksiin perustuvaa johtamista voisi olla KTTK:ssa nykyistä enemmän, jolloin strategiaan voisi sisällyttää osastojen yhteisiä menettelytapoja koskevia tavoitteita.



## Yleiskuva KTTK:n toiminnan vaikuttavuudesta

KTTK:n toiminnan vaikuttavuus muodostuu ensinnäkin niiden tehtävien perusteella, joita virasto tekee yhteiskunnassa. Kysymys on esimerkiksi kasvinsuojeluosaston kohdalla muun muassa siitä, onko KTTK onnistunut toimillaan torjumaan ja estämään kasvintuhoajien leviämisen Suomessa. Tämä tavoite liittyy siihen, että kasvinsuojelulla osaltaan kyetään turvaamaan tuotantoedellytykset. Toinen tavoite liittyy kasvien laadun turvaamiseen.

KTTK pyrkii vaikuttamaan erityisesti maataloustoiminnan laatuun tuotantoketjun alkupäässä. Keskeinen vaikuttavuuden kohde on myös toimialueen elinkeinoelämän kilpailukyyn edistäminen. Kolmantena vaikuttavuuden tavoitteena on elintarvikkeiden turvallisuus ja puhtaus sekä niistä tietoisuuden edistäminen. Lisäksi KTTK:n toiminnan tulisi vaikuttaa ympäristöasioihin, sillä esimerkiksi lannoitteiden järkevä käyttö pelloilla vähentää ympäristökuormitusta.

Yleiskuvaa ja arviota KTTK:n toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta selvitimme kysymällä näyttteenottajilta ja asiakkailta käsityksiä ensinnäkin siitä, minkälaisissa asioissa KTTK:n toiminnalla on vaikutusta yhteiskunnassa. Tarkoituksenamme oli osaltaan hahmottaa sitä, näkevätkö asiakkaat ja näyttteenottajat KTTK:n toiminnan samalla tavalla kuin viraston virkamiehet.

Vastauksista on havaittavissa se, ettei asiakkailta ole selkeää kuvaa KTTK:n toiminnan vaikutuksista yhteiskunnassa. Vain joka kolmas (57 vastaajaa) vastaaja otti kantaa siihen, minkälaisia vaikutuksia KTTK:n toiminnalla on. Muutama vastaaja esittää myös arvion, jonka mukaan KTTK:n toiminnan vaikutukset eivät näy juuri missään. Näytteenottajista runsaat joka kolmas (25 vastaajaa) ottaa kantaa KTTK:n toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. (taulukko 4).

Aineistosta on tehtävä varovainen johtopäätös siitä, että asiakkaiden keskuudessa toiminnan vaikuttavuus näkyy konkreettisenä tarkastusten ja valvonnan tekemisenä, kun sen sijaan näyttteenottajien käsityksissä painottuu enemmänkin tulkinta laadun edistämisestä. Myös kasvintuhoajien torjuminen on keskeisiä KTTK:n toiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Sen sijaan KTTK:n toiminnan vaikutuksiin ei kovinkaan suuressa määrin liitetä alan kilpailukyyn edistämistä. Myös ympäristöasioiden kohdalla toiminnan vaikuttavuus on vähäistä. Sama johtopäätös on tehtävissä koskien sitä, missä määrin KTTK:n toiminta edistää kansalaisten kannalta luotettavien elintarvikkeiden olemassaoloa.

Kysyimme näyttteenottajilta ja asiakkailta myös käsityksiä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Pyysimme arviota ennen kaikkea viraston ydintehtävien vaikuttavuudesta. KTTK:n tavoitteiden mukaisesti kysyimme ensinnäkin käsityksiä laadun takaamisesta. Samoin pyysimme arviota KTTK:n merkityksestä alan kehittäjänä. Lisäksi halusimme vastaajilta kannanotot kysymyksiin, ”kehittääkö KTTK toimintaansa tavalla, joka vastaa alalla tapahtuvaa kehitystä” ja ”reagoiko virasto nopeasti esiintyviin ongelmiin”. Viimeksi mainituilla kysymyksillä pyrimme selvittämään toiminnan ja toimialueen muutoksen vastaavuutta, jota voidaan pitää keskeisenä vaikuttavuuden

Taulukko 4. KTTK:n toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset. asiakkaiden ja näytteenottajien kannanotot (mainintojen määrä vastauksissa) (%)

	Asiakkaat	Näytteenottajat
Toiminta (esimerkiksi valvonta ja tarkastukset)	19	10
Laatu/tuotteiden puhtaus ja turvallisuus	14	11
Tautien ja tuholaisten torjunta	5	8
Kuluttajasuoja/tuotteiden uskottavuus	4	2
Alan toimintaedellytysten parantaminen	5	2
Kuluttajasuoja/tuotteiden uskottavuus	4	2
Neuvonta/tiedottaminen	2	3
Toimialan toimintaedellytysten heikentäminen	4	–
Tukien oikeudenmukainen jakaminen	1	–
Ympäristön puhtaus	–	1

lähtökohtana. Alla olevan taulukon perustana olevissa vastauksissa painottuivat kasvintuotannon kysymykset, vaikka kysymykset koskivat koko KTTK:n toimialaa. (taulukko 5).

Kokonaisarvio vaikuttavuudesta on yllättävän positiivinen verrattuna siihen, miten KTTK:n toiminta mielletään näkyvän yhteiskunnassa. Toiminta edistää kasvintuotannon laatua yhteiskunnassa. Lisäksi yleiskuvana on se, että KTTK kykenee vaikuttamaan alansa säädösten kehitykseen. Voimme siis esittää arvion, että KTTK:n toiminnalla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita kuitenkin on jopa asiakkaiden ja sidosryhmien keskuudessa vaikea ilmaista täsmällisesti.

Näytteenottajat arvioivat myös positiivisesti KTTK:n toimintaa suhteessa alallaan tapahtuvaan kehitykseen sekä reagointiin esiintyviin ongelmiin. Viimeksi mainituissa tekijöissä asiakkaiden näkemykset ovat näytteenottajia kriittisempiä. Joka neljäs vastaajista on eri mieltä väitteestä, että KTTK reagoi nopeasti kasvintuotannossa esiintyviin ongelmiin.

KTTK:n vuoden 2000 toimintakertomuksessa on tehty myös arvioita toiminnan vaikuttavuudesta. Toimintakertomuksessa todetaan ensinnäkin kasvintarkastuksen vaikuttavuuden to-

Taulukko 5. Asiakkaiden ja näytteenottajien käsitykset KTTK:n toiminnasta

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Mielestäni KTTK:lla on merkittävä vaikutus laadun takaajana yhteiskunnassa			
– Näytteenottajat	83	9	8
– Asiakkaat	80	8	13
Mielestäni KTTK:lla on merkittävä rooli alan lainsäädännön kehitykseen vaikuttajana			
– Näytteenottajat	73	21	6
– Asiakkaat	67	26	7
Mielestäni KTTK kehittää toimintaansa tavalla, joka vastaa kasvintuotannon alalla tapahtuvaa kehitystä			
– Näytteenottajat	74	18	8
– Asiakkaat	42	37	21
Mielestäni KTTK reagoi nopeasti kasvintuotannossa esiintyviin ongelmiin			
– Näytteenottajat	76	18	6
– Asiakkaat	47	29	24

teutuneen hyvin. Kasvintarkastuksessa on onnistuttu hyvän kasvinsuojelullisen tason säilyttämisessä ja uusien tuhoojien torjunnassa. Tämä on esitetyn arvioin mukaan turvannut erityisesti perunan tuotannon, puutarha- ja kasvihuoneviljelmien ja taimitarhojen tuotantoedellytykset. Kasvisten laadunvalvonnassa on sen sijaan vielä jossakin määrin kehitettävää. Vuoden 2000 toimintakertomuksen mukaan valvontatoimenpiteet ovat yhä enemmän kuitenkin vaikuttaneet siihen, että tuotteet vastaavat luokitukseltaan yhä paremmin standardeja. Sen sijaan laadun osalta vähittäiskaupoissa ei tuotteiden laatu ole riittävää. KTTK:n toimintaan liittyen ongelmia aiheuttavat virheelliset erät sekä pakkausmerkintöjen puutteet, joiden osalta valvonta on riittämätöntä.

Toimintakertomuksessa maatalouskemian osasto arvioi rehuvalmisteiden hygienian ja muun laadun olevan hyvää. Maatalouskemian osaston osalta kuvataan lähinnä suoritteiden määrää ilman yhteyttä siihen, minkälaisia vaikutuksia suoritteilla on. Myös lannoitteiden tarkastuksen osalta jää epäselväksi suoritteiden yhteys vaikuttavuuteen. Keräämässämme aineistossa huomiota kiinnitettiin siihen, että lannoitteiden tarkastamisen osalta lainsäädäntö ei ole välttämättä täysin ajan tasalla vaikuttavuuden kannalta.



Toimintakertomuksessa kirjoitetaan siementarkastusosaston kyvystä vaikuttaa suoraan markkinoitavan kylvösiemenen laatuun. Tämä tapahtuu hyväksymällä myyntiin ainoastaan siemenkauppasäädösten vaatimukset täyttävää siementavaraa. Toteutusta valvotaan markkinavalvonnalla. Lisäksi laatuun vaikutetaan tiedottamisella ja alan säädösvalmisteluun osallistumalla. Kuitenkin epäselväksi jää, missä määrin esimerkiksi viljelijät kokevat kylvösiementen laadun korkeatasoisena. Myös luomuvalvonnan vaikuttavuuden mittauskriteeriä voidaan pitää puutteellisenä. Väitteenä on, että STO:n luomuvalvonnan vaikuttavuus näkyy kuluttajien luottamuksena luomutuotteisiin ja halukkuutena ostaa yhä enemmän luomutuotteita. On mahdotonta arvioida, missä määrin KTTK:n omat toimenpiteet ovat vaikuttaneet kuluttajien halukkuuteen ostaa luomutuotteita. Syynä kehitykseen voi olla yksinkertaisesti se, että ihmisten kulutustottumukset ovat muuttumassa.

Viljalaboratorion vaikuttavuuden osalta toimintakertomuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tarkastukset on voitu toteuttaa varastoinnin, viennin ja käyttöönoton kannalta joustavasti. Lisäksi käyttölaadun kartoituksella on voitu arvioida interventioon tarjottavan viljan riittävyyttä eri tarkoituksiin sekä vienti- ja tuontitarvetta.

KTTK:n toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkastuksen alueella on toteutunut hyvin, koska pitkäkestoisia toimialan ongelmia ei aineistomme perusteella esiinny Suomessa. KTTK:n toiminta on voinut vaikuttaa siihen, että laajoja alan ongelmia, kuten kasvitauteihin, tuhohyönteisiin, siemeniin, rehuihin tai lannoitteisiin, liittyviä ongelmia ei ole esiintynyt. Myös asiakkaiden ja näyttötehtävien kannanotot sekä asiakirja-aineisto viittaavat vaikuttavuuden onnistuneisuuteen.

KTTK:n toiminnan keskeinen ongelma on, ettei toiminnan vaikuttavuuden arvioimiseksi ole olemassa täsmällisiä laadullisia ja määrällisiä vaikuttavuuden mittareita. Tämä siitä huolimatta, että asia oli esimerkiksi kasvinsuojeluosaston tulostavoitteena vuonna 1999. Ainakin asiakirjojen perusteella vaikuttavuuden miettiminen on siellä osastoista pisimmällä. KTTK:n osastojen esittämät kannanotot ovat lähinnä yleisiä arvioita lainsäädännön pohjautuvan toiminnan merkityksestä vaikuttavuuden kannalta. Asiakirjojen ja asiakkaidenkin esittämien arvioiden perusteella KTTK:n toiminta ohjautuu enemmänkin suoritteiden kuin vaikuttavuuden aikaansaamiseen.

Käytettävissä olevan materiaalin perusteella on siis mahdotonta täsmällisesti sanoa, missä määrin KTTK:n toiminta on vaikuttanut kasvituotannon ja rehujen ja lannoitteiden laatuun. Vielä mahdottomampaa on arvioida vaikuttavuutta alan kilpailukyvyen edistämässä tai ympäristövaikutusten vähentämisessä. On selvää, ettei vaikuttavuuden arviointi ole ongelmatonta minäkään osaston toiminnassa, sillä suoritteiden suhdetta vaikuttavuuteen ei voida aina yksiselitteisin luvuin ilmaista. Toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus riippuu osin ulkopuolisista tekijöistä, kuten alan tilanteen kehityksestä tai muiden viranomaisten toimenpiteistä. Toiminnan kehittämiseksi vaikuttavuutta tulisi kuitenkin arvioida niin laadullisesti kuin määrällisestikin siinä määrin kuin se on mahdollista.

Keskeinen keskustelua vaativa kysymys on se, missä määrin KTTK:n yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tulisi sisältyä yhteiskunnallinen keskustelijan ja alan kehittäjän rooli. Pääasiassa



KTTK:n toiminnan vaikuttavuus on muodostunut tarkastus- ja valvontatehtävien kautta. Toisaalta toiminnan vaikuttavuuteen vaikuttaa muun muassa se, missä määrin maatalouden toimijat huolehtivat itse tuotteittensa laadusta. Tässä mielessä tärkeä kysymys on, tulisiko KTTK:lla olla rooli aloitteentekijänä ja täten tuoda yhteiskunnan keskustelun kohteeksi havaitsemiaan epäkohtia tavoitteenaan toimialueensa vaikuttavuuden parantaminen. Vai tulisiko sen viranomaisena vain passiivisesti reagoida havaitsemiinsa ongelmiin? KTTK:lla on mahdollisuus laajentaa toimintaansa reagoivan viranomaisen roolista proaktiivisen vaikuttajan rooliin.

### 3. KTTK:n toiminnan kriittiset menestystekijät

#### Kansainvälistyminen

Kansainvälistyminen on yksi niistä tekijöistä, jonka vaikutus KTTK:n toimintaan on kasvanut. Tärkein yksittäinen tekijä on Euroopan unionin sisämarkkinoiden avautuminen, mikä merkitsee tuotteiden ja raaka-aineiden yhä vapaampaa liikkumista. Elintarviketeollisuudessa kotimarkkinat ovat Euroopan unionin jäsenyyden myötä avautuneet vapaammalle kilpailulle.

Valvonnan merkitys on puolestaan korostunut rajasuojan poistuttua. Kansainvälistyminen onkin haaste kasvintuhoojien ja erilaisten epäpuhtauksien torjunnassa. Esimerkiksi monet kasvin tuotantoon liittyvät ongelmat tulevat tuontituotteista.

Lisäksi KTTK:n on huolehdittava siitä, että suomalaiset tuotteet täyttävät EU-kriteerit. Yhteiskunnassa tarvitaan yhä enemmän kansainvälisin säännöin eli EU-säännöksiin perustuvaa valvontaa. KTTK:n toiminnassa näkyy varsin vahvasti Suomen EU:n jäsenyyden ja säädösten vaikutukset. EU-asiat ovatkin kuormittaneet alusta lähtien KTTK:n toimintaa. Eräs viraston virkamies kuvaa tapahtunutta muutosvaihetta seuraavalla tavalla:

*”Direktiivit ja kansallinen lainsäädäntö piti uusia pitkälti KTTK:n avustuksella muiden töiden ohessa, koska MMM:llä ei ollut tarvittavia resursseja. Monet MKO:lla joutuivat joutumaan ja tekemään paljon palkatonta ylityötä. EU-kokoukset työllistivät alussa myös kohutuuttomasti.”*

KTTK:lla on osaltaan velvollisuus huolehtia EU-säännösten toteutuksesta Suomessa. Sen tehtävänä on tulossuunnittelun mukaan seurata EU-lainsäädännön kehitystä. Lisäksi virasto osallistuu ministeriötä tukien EU-direktiivien valvontatyöhön. Samoin sille kuuluu toimenpiteiden arviointi ja raportointi Suomen osalta. Viraston tekemät tarkastukset voivat olla myös edellytyksenä sille, että yrittäjillä on mahdollisuus saada EU-tukea. Tulossuunnitteluun sisältyvän tavoitteen mukaan KTTK valmistautuu osaltaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanohallinnon uudistamiseen Suomessa. KTTK toimii esimerkiksi EU:n yhdysviranomaisena ja koordinoi torjunta-aineiden terveyst- ja ympäristövaikutusten viranomaistoimintaa Suomessa.

Tutkimuksemme tekemisen yhteydessä ei ole juuri noussut esiin sellaisia kommentteja, joiden mukaan kasvintarkastus tai lannoitteiden ja rehujen tarkastukset eivät toimisi hyvin EU-jäsenyyden takia. KTTK on selvinnyt EU-asettamista vaatimuksista tarkastukselle.

Toisaalta on tärkeä nähdä, että KTTK:n rooli EU-säädösten toteuttajana on vaikuttanut KTTK:n ulkoiseen kuvaan ja samalla toimintaedellytyksiin yhteiskunnassa. KTTK:n ulkoisessa arvioinnissa esiintyi runsaasti kannanottoja Euroopan unioniin liittymisen vaikutuksista viraston toimintaan.





*”EU:n myötä kasvintarkastus on tietysti muuttunut paljon satunnaisemmaksi kuin ennen, mutta kenties se on hieman selkiytynyt, joskaan ei riittävästi.”*

*”KTTK:n työ on tärkeää, mutta koska EU-tuonti on vapaata kasvintuhoojien maahanpääsyn estäminen on todella vaikeaa..”*

*”EU:n byrokratiaa tekee KTTK:sta vähän liian kankean ja huonosti maamme kokonaisolosuhteisiin sopeutuvan.”*

Monissa asiakkaiden vastauksissa viitataan siihen, että KTTK:n vaikutusmahdollisuudet ovat heikentyneet EU-jäsenyyden myötä. EU-tasoisien normien katsotaan ohjaavan KTTK:n toimintaa, jonka tulisi sopeuttaa toimintatapansa niiden mukaisiksi. Osassa vastauksia korostetaan KTTK:n toiminnallisen liikkumavaran kaventumista. Ehkäpä aika on osalla kullannut muistot, ja aikaa ennen EU-jäsenyyttä kuvataan joissakin vastauksissa korostetun tehokkaana valvonta-tehtävän täyttämisenä.

## **Elintarvikkeiden puhtaus ja turvallisuus sekä ympäristöystävällisyys**

Viime vuosina laajojen BSE- sekä suu- ja sorkkataudin ongelmien edessä Suomessa, kuten muuallakin Euroopassa, elintarvikkeiden puhtaudesta on tullut keskeinen arvo. Asian merkittävyys on näkynyt vahvasti Euroopan unionin pyrkimyksessä tarjota kansalaisille turvalliset elintarvikkeet. EU:ssa tavoitteena on ollut esimerkiksi pyrkimys kehittää yhteisön elintarvepolitiikka kokonaisuudeksi, jossa periaatteita ovat johdonmukaisuus, päätöksenteon avoimuus ja tarkastustoiminnan tieteellinen perusteltavuus. Lisäksi keskeisiä tavoitteita ovat tehtävien ja vastuiden määrittely, elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyys sekä elintarviketoimijoiden yhteistyö.

*Kokonaisvaltaisuus* tarkoittaa, että elintarvikealan puhtaudesta huolehtii koko alan toiminnallinen ketju aina alkutuotannosta kuluttajalle. *Yhtenäisyys* merkitsee lähtökohtaa, jonka mukaan alan tarkastusjärjestelmät eivät saa olla hajanaisia, vaan niistä tulee huolehtia yhtenäisesti ja keskitetysti. Kuvaavaa elintarvikkeiden puhtauden ja turvallisuuden painottamisen kannalta on myös, että esimerkiksi Ruotsin vuoden 2001 alusta alkaneen EU:n puheenjohtajuuskauden tavoitteena on turvallisten elintarvikkeiden laadun takaaminen.

Suomessa elintarviketuotannon puhtautta ja samalla EU:n periaatteita pyritään toteuttamaan muun muassa maa- ja metsätalousministeriön laatimalla elintarvikealan strategialla, jossa ajatuksena on puhtaiden ja turvallisten tuotteiden takaaminen ”pellolta ruokapöytään.” Myös tarkastus- ja valvontatoiminnan yhtenäisyyttä ja yhteistoimintaa on pyritty vahvistamaan. Asian koordinaatiota ja johtamista varten toimii maa- ja metsätalousministeriön asettama, erityinen laatujohtoryhmä.

Elintarvikealan strategiaan myös vedotaan KTTK:n erilaisissa toimintaa koskevissa papereissa. KTTK:n merkitys puhtaiden elintarvikkeiden takaamisessa on Suomessa keskeinen. Esimerkiksi



kasvintuotannossa tuotantoketjun alkuvaiheessa tulevia epäpuhtauksia on vaikea korjata myöhemmässä vaiheessa. Lisäksi KTTK huolehtii osaltaan luomutuotannon valvonnasta. Luomutuotanto ja tuotteiden kysyntä on ollut nousujohteista. Voidaan esittää arvio, että KTTK:n perustoiminta eli kasvien, lannoitteiden ja rehujen tarkastaminen tukee itsessään kansallisen elintarvikestrategian toteuttamista.

Haastattelujen perusteella elintarvikealan strategia tulee yhä terävöittämään ja muuttamaan KTTK:n yhteiskunnallista roolia. Lähtökohtana onkin vuoden 2001 tulossopimuksessa se, että valvonta sekä liiketaloudelliset tarkastuspalvelut sopeutetaan elintarvikkeiden kansallisen laatustrategian tavoitteisiin. Toisaalta missään tarkastelemisamme suunnitelmassa ei selkeästi oteta kantaa siihen, mitä KTTK:n kannalta merkitsee pyrkimys toteuttaa puhtaiden ja turvallisten elintarvikkeiden strategiaa tai mitä tarkoittaa valvonnan ja tarkastuksen sopeuttaminen elintarvikkeiden kansalliseen laatustrategiaan.

Nähdäksemme tehtävänä olisikin KTTK:ssa puhtaiden ja turvallisten elintarvikkeiden ja alkutuotannon laatuvaatimusten määrittely. Kasvituotannossa laatu voi tarkoittaa esimerkiksi siementen hyvää satoisuutta, viljeltävyyttä ja säänkestävyysominaisuuksia. KTTK:n tulisi omassa toiminnassaan jatkuvasti arvioida oman toiminnan merkitystä kansallisen laatustrategian tavoitteiden kannalta sekä pyrkiä löytämään elintarvikeketjun kilpailukykyä parantavia tekijöitä. Tämä edellyttää esille nostamaamme aktiivista toimijan roolia.

Elintarvikealan laatustrategia tarkoittaa elintarvikealan asiakasnäkökulman korostumista. Tässä mielessä terävöityminen sisältää erityisesti kuluttajanäkökulman huomioimista KTTK:n toiminnassa. Tällä hetkellä KTTK:lla ei ole tällaista näkökulmaa toiminnassaan. KTTK:lla ei ole strategiaa siitä, miten virasto huolehtii, että kansalaiset kokevat heidän elintarvikkeidensa olevan puhtaita. Asian tärkeys nousi esille niin KTTK:n virkamiesten arvioiden kuin ohella asiakkaiden ja näytteenottajien kannanotoissa

*”On äärimmäisen tärkeätä, että ulkopuolinen organisaatio valvoo kasveihin liittyviä asioita joka tasolla, koska silloin laadun takaaminen kuluttajalle on varmempaa. Ilman valvontaa markkinat olisivat täynnä roskaa.”*

KTTK:ssa on tiedostettu haastattelujemme perusteella vastuu puhtaista ja turvallisista elintarvikkeista kansalaisille, vaikka asia ei vielä näy juuri toiminnassa. Toisaalta on korostettava, että esimerkiksi edellä esitetystä kannanotoista huolimatta kuluttajien luottamus suomalaisten elintarvikkeiden puhtauteen on korkealla. Lähes yhdeksänkymmentä prosenttia suomalaisista kuluttajista luottaa kotimaisten elintarvikkeiden puhtauteen. Tässä mielessä keskeistä ei ole kuluttajien luottamuksen palauttaminen, vaan sen ylläpito puhtaisiin ja turvallisisiin elintarvikkeisiin.

Toteuttamamme tutkimuksen aineistossa korostettiin paljon tiedotuksen merkitystä. KTTK:n rooli elintarviketuotannon ketjussa vaatii kykyä parantaa omaa ulkoista viestintää. Kyse on KTTK:n toiminnan uskottavuudesta ja oikeutuksesta eli legitimitetistä. Avoimuus on keino edistää puhtaiden ja turvallisten elintarvikkeiden turvallisuutta. Avoimuus tarkoittaa muun mu-



assa sitä, että kansalaisten tulisi tietää, kuinka turvallisia heidän elintarvikkeensa ovat ja kuinka tarkastus- ja valvontajärjestelmä kykenee torjumaan ongelmia. Oleellista on kyky myös osoittaa, että virasto on luotettava, ammattitaitoinen sekä riippumaton ja puolueeton toimija.

Elintarvike-, kasvi- ja rehu tuotannon laadun ja luottamuksen turvaaminen yhä avoimemmalla viestinnällä nostaa KTTK:ta yhteiskunnassa esille. Myös tämä tulee olennaisella tavalla vaikuttamaan toimintaan ja asiaan liittyy riskejäkin. Kun tietoisuus viraston toiminnasta laajenee, saattaa esimerkiksi samalla kritiikki kasvaa, mikäli ongelmia esiintyy, eikä KTTK pysty toimimaan lupaamallaan tavalla. Tällä hetkellä KTTK on melko valmistautumaton kohtaamaan mahdollisia aiempaa julkisuushakuisemman viestinnän vaatimuksia, joskin erityisen viestinnästä vastaavan virkamiehen palkkaaminen on parantanut edellytyksiä huomattavalla tavalla.

Elintarviketuotannon laatu on monen eri toimijan yhteistoiminnan tulos. Tämä on myös toiminnallinen resurssi, sillä yhteistyössä on saatavissa esimerkiksi tietoa muun muassa siitä, miten laatua voidaan parantaa. Kuitenkin osana elintarvikealan strategiaa KTTK:ssa tulisi selvittää, onko virastolla sellaiset yhteistyösuhteet, että se kykenee parhaalla mahdollisella tavalla edistämään elintarvikealan strategiaa.

Kokonaisuudessaan on todettavissa, että KTTK:n toiminta ja siinä kyky hoitaa hyvin perustehtäviä tukee elintarvikealan strategian toteuttamista. Asian merkitys on myös tiedostettu. Sen miettiminen, mitä elintarvikealan strategian konkreettinen toteuttaminen merkitsee KTTK:n osalta, on keskeneräinen. Esimerkiksi KTTK:n suunnitelmista ei löydy selvää kantaa siihen, minkälaisin toimenpitein KTTK konkreettisesti edistää luottamusta puhtaisiin elintarvikkeisiin.

## Nopea reagointi

Maatalouden tarkastus- ja valvonnassa kyky reagoida esiintyviin ongelmiin nopeasti ja oikein on keskeinen menestystekijä. Tämä on nähty konkreettisesti esimerkiksi suu- ja sorkkataudin torjunnassa EU:n alueella. Kun ongelmaan ei pystytä reagoimaan nopeasti, saattaa se levitä kovalla vauhdilla laajalle alueelle, jolloin leviämistä ei pystytä kontrolloimaan. Nopea reagointi on toisaalta entistä vaikeampaa, koska maataloustuotteiden markkinat eivät ole enää pelkästään paikallisia ja maakohtaisia, vaan ulottuvat koko Euroopan alueelle. Tuotteiden kuljetuksen logistiikka on tehokasta ja ongelmalliset tuotteet voivat levitä nopeasti laajalle alueelle.

KTTK:n osalta reagoitokyvyn merkitys vaihtelee riippuen toiminnasta. Varsinkin kasvinsuojelussa ratkaisee nopeus. Siinä olennaisinta on torjua kasvintuhoojia alkuvaiheessa, sillä niiden leviäminen voi olla nopeaa ja tilanne muotoutua hallitsemattomaksi.

Arviointia varten kysyimme myös asiakkailta ja sidosryhmiin kuuluvilta käsitystä KTTK:n reagoitokyvystä. Näytteenottajista lähes kolme neljästä hyväksyi väitteen, että KTTK reagoi nopeasti alan ongelmiin. Vastaavan väitteen hyväksyi vajaat joka toinen asiakas. Joka neljäs asiakas oli puolestaan eri mieltä siitä, reagoiko KTTK nopeasti alan ongelmiin. Erityisesti kasvin-tarkastuksen kohdalla esitettiin arvioita siitä, onko nopea reagointi onnistunut. Pääsääntöisesti



käsitykset ovat myönteisiä, joskin ongelmiakin on yksittäisten vastausten perusteella esiintynyt:

*”Suomen maatalous on säästynyt tuhoeläin- ja kasvitauti-invaasioilta, minkä seurauksena torjunta-aineita tarvitaan vähemmän ja sitä mukaan saadaan puhtaampia elintarvikkeita ja vältetään taloudellisilta tappioilta.”*

*”Kokemuksia kasvintuhoojien tarkastuksesta, kasvintarkastus pahasti myöhässä.”*

Saavutetut tulokset viittaavat siis pääsääntöisesti KTTK:n riittävään reagointikykyyn. Toisin sanoen hallitsemattomia ongelmia ei ole esiintynyt siitä syystä, että KTTK ei olisi kyennyt reagoimaan niihin riittävän nopeasti. Yhtenä selittävänä tekijänä on ollut henkilöstön resurssien käytön joustavuus. KTTK:ssa on kyetty joustavasti siirtämään henkilöresursseja hoitamaan kiireellisimpiä asioita. Tämä on ollut myös ammattietiikkaan sisältyvä tekijä. Mikäli esimerkiksi jokin kasvintuhooja on uhannut levitä, on henkilöstö joutanut työajoissaan ja siirtynyt tekemään työtä sen eteen, että välttämättömät tarkastukset on saatu tehtyä. Henkilöstön ammattitaitokin on ollut riittävän laaja-alaista eri tehtävien suorittamista varten. Tämä on yksi keskeinen toiminnan onnistumisen edellytys.

Toistaiseksi myös näytteenottajien määrä on ollut riittävä, jotta uusiin mahdollisiin ongelmiin kyetään reagoimaan tehokkaasti. Koska ongelmat ovat ennakoimattomia, tulee kasvintuotannon tarkastuksessa olla sellaisia henkilöitä, jotka kykenevät tekemään tarvittaessa näytteenottajan töitä. Heitä voidaan käyttää nimenomaisesti äkillisessä tilanteessa, jossa kuormitus voi nousta nopeasti suureksi.

Oleellinen asia ulkoiisiin ongelmiin reagoinnissa on kyky välittää tietoa ja osaamista. Tulokseme viittaavat siihen, että esimerkiksi näytteenottajilla on toistaiseksi ollut riittävästi tietoa uusista ongelmista sekä niiden tarkastuksessa vaatimista toimenpiteistä.

Huomattavaa on myös se, että nopea reagointi kytkeytyy tarkastuksen ja valvonnan kohdentumiseen. Tarkastaminen on usein helpompaa ja nopeampaa, kun tuotteet ovat keskitetysti yhdessä paikassa. Siksi aineistossa on runsaasti kannanottoja, joissa tarkastusta ehdotetaan vahvistettavaksi nimenomaisesti tulleissa, tukuissa tai muissa varastoissa. Toisaalta se, missä tarkastuksia tulee suorittaa, jotta kasvintuhoojien nopea torjunta olisi turvattu, on osin tapaus- ja tilannekohtainen asia.

Nopea toiminta saattaa vaatia myös valtuutusta ministeriöiltä puuttua sellaisiin ilmiöihin, joita aikaisemmin ei ole esiintynyt. Tässäkin suhteessa toiminta on ollut toistaiseksi onnistunutta, eikä ministeriöyhteistyö ole ollut ongelma toiminnan reagoinnin kannalta.

KTTK on organisaationa virittynyt vahvasti toimimaan äkillisissä tilanteissa. Toistaiseksi torjunnassa tarkastus- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti, vaikka aina on mahdollista sellaisten ongelmien esiintyminen, johon ei kyetä reagoimaan riittävän nopeasti. Huolehtiminen riittävästi toimintakyvystä onkin yksi KTTK:n yhteiskunnallisista velvotteista. Samalla kysy-



mys on asiasta, joka aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, sillä normaalitilanteessa kaikkia potentiaalisia resursseja ei välttämättä käytetä.

## Tieto KTTK:n toiminnan edellytyksenä

Asiantuntijaorganisaation tavoin tieto on KTTK:ssa keskeinen toiminnan resurssi. Tietoa ja teknologiaa tarvitaan muun muassa siinä, miten tarkastuksia ja valvontaa tehdään sekä siinä, miten tarkastustoiminta voidaan kohdentaa. Esimerkiksi kohdentamisen kannalta tietoa tarvitaan paitsi tuhoajista ja epäpuhtauksista, niin myös muun muassa alkutuotannon rakenteesta, markkinatilanteesta, kaupan ja elinkeinon rakenteesta, logistiikasta, alan kulttuurisista toimintatavoista, kuluttajakäyttäytymisestä sekä edellä mainittujen tekijöiden muutoksista. Lisäksi KTTK:n työntekijöiden tulee hallita ajantasainen toimintaa ohjaava säännöstö.

Toimintaa hyödyttävä tieto voi olla monessa muodossa. Se voi olla tieteellistä, tilastollista, ammatillisiin kokemuksiin perustuvaa tai tarvittaviin sidosryhmäyhteyksiin pohjautuvaa. Erityisesti tieteellisen tiedon merkitys tarkastuksen perustana on korostumassa, sillä Euroopan linjauksien perusteella tarkastuksen pätevyys tulisi olla yhä enemmän tieteellisesti kestävä. Elintarvikealan strategiaa varten tietoa onkin tuotettava muun muassa kansalliseen laatu-tietopankkiin.

Menetelmien kehittämiseen ja tutkimustoiminnan soveltamiseen liittyvän tiedon käytön osalta KTTK:n arvioidaan olevan toimivan organisaation. Toisin sanoen haastattelemamme sidosryhmien edustajien keskuudessa esitettiin näkemyksiä, että virastossa on halukkuutta kehittää omia tarkastus- ja valvontamenetelmiään.

Toiminnan kohdentumisen kannalta KTTK:n vahvuutena on vahva käytännön tieto. Kysymys on eräänlaisesta kokemukseräisestä, käytännönläheisestä tiedosta, jonka ansiosta tarkastukset kyetään toteuttamaan tarkoituksenmukaisesti. Ongelmana on, että ammattikohtainen tieto ei täytä tarkastuksen avoimuuden kriteeriä. Ammattietiikkaan nojautuen on vaikea kuvata kuluttajille tarkastusten tarkoituksenmukaisuutta. Ammatillinen lähestymistapa on myös usein ns. hiljaista tietoa, joka on luonteeltaan henkilökohtaista tai avautuu vain oman yksikön työntekijöille. Tällöin sitä on myös vaikea yhdistää strategiseen johtamiseen. Lisäksi ongelmana on, että kokemukseräinen tieto ei auta muutostilanteessa. Toisin sanoen uudessa tilanteessa on vaikea toimia aiempien kokemusten perusteella.

KTTK:n vahvuutena on myös hyvät yhteydet alan elinkeinoelämään. Yhteyksien ansiosta KTTK:ssa on runsaasti välttämätöntä tietoa toiminnan kannalta, mutta tieto saattaa olla esimerkiksi liikesalaisuuksien takia sellaista, ettei sitä voida esittää julkisesti.

Tietojärjestelmien keskeinen kysymys ovat kansainvälisten yhteyksien toimivuus. Monet varsinkin kasvintuotantoon liittyvät uudet ongelmat tulevat tuontituotteissa. Tästä johtuen tieto siitä, minkälaisia ongelmia esiintyy Euroopan unionin alueella, auttaa ennakoimaan tulevia tapahtumia. Tämä voi olla välttämätöntä nopean reagoinnin kannalta.



Euroopan unioni ja sen yhteydessä tehtävä yhteistyö on keskeinen lähtökohta kansainväliselle verkostolle. Myös kansainvälisiin laatustandardeihin nojautuva tarkastus (erityisesti siementarkastus) on verkostoyhteistyön lähde. Tietopankit puolestaan tuottavat tietoa siitä, minkälaisia ongelmia esiintyy ja miten niitä on ratkaistu. Lisäksi keskeistä on lähialueyhteistyö. Esimerkiksi kirva-ongelman kannalta olennaisia ovat yhteydet Baltian maihin, josta tuulet voivat tuoda kirva-aaltoja Suomeen.

Toistaiseksi KTTK:hon on välittynyt pääsääntöisesti riittävästi tietoa kansainvälisestä tasolta. Tarkastukseen liittyviä uusia ongelmia on useimmiten kyetty ennakoimaan ja niihin on ollut olemassa ratkaisuja, kun uudet ongelmat ovat ilmestyneet Suomeen. Kansainvälisten yhteyksien merkittävyyttä korostettiin joissakin vastauksissa käytännön esimerkein:

*”Seurattava tarkastusmenetelmien kehittymistä johtavissa maissa, tarpeettomat testit pois (virustestit) Suomessa moninkertainen testausmäärä Euroopan maihin verrattuna.”*

Tiedonhankinta kansainväliseltä tasolta ei ole KTTK:ssa ollut kuitenkaan systemaattista. Tämä on sikäli ymmärrettävää, koska tiedon saanti perustuu henkilökohtaisiin verkostoihin. Henkilö, jolla on hyviä kansainvälisiä yhteyksiä, saa helpommin tietoa kuin henkilö, jolla yhteyksiä ei ole. KTTK:ssa on työntekijöitä, joita arvostetaan kansainvälisesti. KTTK:n on kyennyt käyttämään myös muiden suomalaisten osaamista ja suhteita. Toisaalta kansainväliset yhteydet ovat henkilökohtaisuudessaan riski toiminnalle. Lisäksi virastossa ei ole kartoitettu yhteyksiä, eikä juuri pohdittu sitä, minkälaiset yhteydet olisivat välttämättömiä toiminnan kannalta.

Tekemiemme haastattelujen perusteella KTTK:n keskeisenä ongelmana on, että atk-pohjaiset tietokannat ovat puutteellisia. Tätä pidetään jopa keskeisimpänä viraston heikkoutena. Tältä tilanne näyttää myös KTTK:n toimintaa ohjaavien suunnitelmien perusteella. Niissä ei ole tilastoja, joilla perusteltaisiin tarkastusten kohdentumista.

Tietokantapohjaisten tietojärjestelmien kehittämistä KTTK tarvitsisi toiminnan ulkoisen hyväksynnän edistämiseksi ja systematisoimiseksi. Lisäksi olennaista olisi kehittää tietokantoja tavalla, joka palvelee koko maatalouden etua. Kysymys on tarkastuksen riskien hallinnan kehittämisestä. Tietoa tulisi olla siitä, missä määrin eri alueilla tarkastusten lisääminen tai vähentäminen vaikuttaa kasvintuotannon tai rehujen ja lannoitteiden heikkoon laatuun sekä kasvintuhoojien ja epäpuhtauksien esiintymiseen.

Yksi keskeinen ongelma KTTK:ssa on myös se, miten tietoa käytetään oman toiminnan kehittämisessä. KTTK:ssa tulisi kiinnittää huomiota ympäristön ja oman toiminnan vastaavuuteen, kuten eräs tutkimukseemme vastannut henkilö toteaa:

*”Heikko tietoisuus ympäristön muutoksista ja niiden merkityksestä oman toiminnan kehittämiseen, ympäristön tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen.”*



Suosittellemme, että KTTK kartoittaa johtoryhmänsä toimesta oman tietojärjestelmänsä. Olisi pohdittava sitä, minkälaista tilastollista tietoa toiminnan kohdentamiseksi tarvitaan ja on saatavilla tai missä määrin on luotettava laadulliseen tietoon. Tietojärjestelmän kartoittaminen edistäisi myös sitä, että KTTK osaltaan tukisi yhä enemmän elintarvikealan strategiaa.

## Yrittäjä- ja elinkeinolähtöisyys

KTTK on vahvasti alkanut panostaa toiminnassaan yrittäjälähtöisyyteen ja toimialueella olevan elinkeinotoiminnan edistämiseen. Kilpailukyvyyn edistäminen on asetettu tavoitteeksi muun muassa tulostavoitteissa. Kasvinsuojeluosaston tavoitteisiin kuuluu esimerkiksi se, miten vienin edistämiseksi ja suomalaisen tuotannon kilpailukyvyyn lisäämiseksi on mahdollista muodostaa ja vahvistaa FAO:n standardien mukaan vaarallisista kasvintuhoojista puhtaita alueita. Henkilöstön haastatteluissakin on selvästi nähtävissä valittu toimintalinja:

*”Näkemykseni mukaan KTTK:n tehtävä on tuottaa palveluja yrityksille, jotta ne voisivat tuottaa markkinoille tuotteita. Samalla KTTK:n tehtävänä on taata yrityksille reilun kilpailun edellytykset eli kohdistaa valvonta tasapuolisesti kaikkiin yrityksiin. Kuluttajille päin tuotamme taas luottamusta valvomiimme tuotteisiin.”*

KTTK:n eri osastojen asiakkaina olevat elinkeinoharjoittajat eroavat toisistaan ja tässä mielessä heidän odotuksensa kilpailukyvyyn edistämiseksi vaihtelevat suuresti. Maatalouskemian osaston asiakkaina on runsaasti suuria asiakkaita. Nämä yrittäjät tuntevat KTTK:n toimintaa ja ovat siitä riippuvaisia. Sen sijaan kasvinsuojeluosaston toimialueella on runsaasti pieniä yrittäjiä, puutarhoja ja viljelijöitä. Näiden yrittäjien kanssa on KTTK:lla usein vain vähän tekemistä, esimerkiksi tarkastus silloin tällöin. Siementarkastusosaston asiakkaista erityisen poikkeuksen muodostavat luomuviljelijät. Näiden toimintaan KTTK:lla on ollut huomattava vaikutus, sillä alan sääntely on tiukkaa.

Kokonaisuudessaan elinkeinoharjoittajien käsitykset tarkastuksen välttämättömyydestä ovat pääsääntöisesti myönteisiä. Tarkastusta pidetään toisin sanoen tärkeänä ja keskeisenä alan toimivuuden kannalta. Tätä hyväksyntää on pidettävissä poikkeuksellisenä, sillä yleensä yrittäjät suhtautuvat julkiseen sääntelyyn ja valvontaan kielteisesti muun muassa sen toimintaa jäykistävän vaikutusten takia.

*”Koen sen monin tavoin edistävän kannattavaa elintarviketuotantoa.”*

*”Suhtaudun myönteisesti. KTTK hoitaa yhteiskuntaa ja ihmisiä suojaavaa, tärkeää tehtävää.”*

KTTK:n toimialueella yrittäjien ja elinkeinoharjoittajien näkemykset näyttävät olevan samansuuntaisia tarkastukseen kuin siihenkin, miten yrittäjät ja elinkeinoharjoittajat suhtautuvat julkisen hallinnon sääntelyyn. Tarkastuksen pitää olla tasapuolista ja kohdistua kaikkiin saman-



kaltaisesti. Lisäksi tarkastuksen tulee taata samankaltaiset kilpailuedellytykset kaikille toimijoille. Tämä tarkoittaa sitäkin, että suomalaisilla yrittäjillä tulee olla samankaltaiset kilpailumahdollisuudet kuin muissa Euroopan unionin jäsenmaissa.

Myönteinen kokemus syntyy yrittäjille toimivien palveluiden kautta. Toisin sanoen asiantuntemus, puolueettomuus, luotettavuus ja kustannustekijät ovat keskeisiä tekijöitä sen kannalta, miten yrittäjät arvioivat palveluita. Hyvät palvelut ovat keskeinen yrittäjälähtöisyyteen kuuluva tekijä. Tärkeä arviointikriteeri on myös tehokkuus:

*”Myös suurilta kasvintuhoojien aiheuttamilta tappioilta yrityksissä on pystytty välttymään KTTK:n toiminnan ansiosta. Tämä on parantanut yritysten toimintamahdollisuuksia.”*

Yrittäjälähtöisyys tarkoittaa myös sitä, että KTTK:n virkamiehillä tulisi olla kykyä ymmärtää yrittäjien asioita. Tässä suhteessa aineisto sisältää ristiriitaisia kannanottoja:

*”Elinkeinon ymmärtäminen ja luottamukselliset suhteet ovat KTTK:hon kunnossa. Sama yhteinen tavoite, puhdas, terveellinen suomalainen elintarvike.”*

*”Kasvintuotantoa ja –markkinointia harjoittavat yritykset tunnetaan rekisteröinnin ansiosta. Vain tuotteiden laatua ja tuotantomääriä pystytään valvomaan. Tämä ohjaa alan rakenteellista kehitystä parempaan suuntaan. Myös suurilta kasvintuhoojien aiheuttamilta tappioilta yrityksissä on pystytty välttymään KTTK:n toiminnan ansiosta. Tämä on parantanut yritysten toimintamahdollisuuksia.”*

*”Suhtaudun erittäin myönteisesti. Luomuosastolla on osaavia, selkeitä ja asiastaan kiinnostuneita ihmisiä, joilla on palveluhenkinen ote asiakkaisiinsa nähden. Erittäin dynaaminen ja kehittymiskykyinen.”*

Tarkastuksilla on siis seurauksensa. Esimerkiksi jonkin taimitarhan kasveihin päässyt kasvintuhooja saattaa merkitä koko kasvieron tuhoamisen välttämättömyyttä. Siementarkastuksessa siementen välittäjälle voi koitua merkittäviä taloudellisia tappiota, mikäli niissä on epäpuhtauksia. Korvausvelvoitteet riippuvat lainsäädännöstä, eivätkä täten ole sinällään KTTK:n vastuulla. On inhimillistä, että taloudellisen vahingon syntyminen voi lisätä yrittäjän kielteistä suhtautumista KTTK:n toimintaan:

*”Hyvin usein tehdään päätöksiä, joissa ei kuunnella asiaa koskevaa yrittäjää. Yksipuolisesta määräyksestä voi koitua esim. viljelijälle suuria taloudellisia uhrauksia. Määräykset ovat usein virkakieltä, jota yrittäjä joutuu käännettämään omalle kielelleen.”*

*”Ylisuuret sanktiot joistakin vaivaisista ötököistä, jotka ovat Euroopassa jo arkipäivää. Byrokratia pöytäkirjoineen ja kirjattuine kirjeineen liian raskas. Muuten tietty kontrolli tarpeellinen, mutta ei sen vuoksi, että joku haluaa päteä ja saada valtiolta veromarkkoja.”*





*”Esim. KTTK:n henkilöt voivat julkisesti selvittää, että siitä firmasta ei kannata ostaa mitään. Kyseessä voi olla joku tauti, jota epäillään tulleen Suomeen ja siitä on vain silmämääräinen analysointi. Eikö olisi kyseisen laitoksen taholta asiallisempaa ilmoittaa jotakin sellaista, että taistellaan tällaista tautia vastaan yhteistyössä eri osapuolten ja tutkijoiden kanssa? KTTK toimii pelkästään syyttäjänä, he kaivavat tikulla asioita mistä voisivat käräyttää tuottajan. Mitään rakentavia ehdotuksia ei edes haeta, kunhan heidän uhkauksiinsa vastaan pilkulleen, muu asia ei heille kuulu.”*

Kielteisissä päätöksissäkin oleellisinta on kyky perustella asioita oikealla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tärkeää on, ettei kielteisistä päätöksistä synny mielivaltaisuuden tuntua. Tähän kokeemukseen vaikuttaa toiminnan asiantuntemus. Oleellista on huolehtia myös siitä, että toiminta perustuu tarkasti lainsäädäntöön ja tulkinnallisuutta on mahdollisimman vähän. Nimenomaisesti lainsäädäntöön pohjautuvassa viranomaistoiminnassa on KTTK:n asiantuntemus erittäin suurta. Tästä näkökulmasta lähtien myös tarkastusta koskevien sääntöjen tulkintojen muutokset tulisi toteuttaa vain lainsäädäntöä muuttamalla eikä toiminnan kautta sääntöjä uudelleen tulkitsemalla. Toisaalta lainsäädäntöön tukeutuminen ja harkintavallan vähäisyys merkitsevät yrittäjän kannalta byrokraattisuutta ja joustamattomuutta, vaikka se pitkällä aikavälillä edesauttaa sitä, ettei KTTK:n tarkastustoiminnassa muodostu tilanteita, joissa on epäselkeyttä säännöksistä. Toisaalta KTTK:n tulisi huolehtia yrittäjälähtöisyyden kannalta siitä, että säännösten tulkinnasta tietoisuus olisi yrittäjien keskuudessa jo ennakkoon mahdollisimman suurta.

Elintarviketuotannon ketjussa vastuu tarvittavissa toimenpiteistä on jakautunut. Kaikilla ketjun osapuolilla on ’julkisia’ valvontatehtäviä. KTTK ei siten pelkästään suorita itse analysointia, vaan sen tavoitteena on ollut edistää yhä enemmän omaehtoista valvontaa. Tällöin esimerkiksi jokin yritys itse suorittaa tarvittavan valvonnan. KTTK:n tehtävänä on tällöin muun muassa varmistaa pistokokein, että omaehtoinen valvontajärjestelmä on kunnossa.

Osastojen toimialoilla valmius omavalvontaan siirtymiselle vaihtelee. Tämä selittyy elinkeinon perinteillä ja käytännöillä, jotka vaikuttavat muun muassa siihen, missä määrin tuotteiden laatu on yrittäjille kilpailutekijä. Eniten omavalvontaa on maatalouskemian osaston ja kasvinsuojeluosaston toimialoilla, mutta jopa luomutuotannon alueella on syntynyt omavalvontajärjestelmiä. Yritysten ja elinkeinoharjoittajien omavalvontajärjestelmät tulevat mitä ilmeisimmin vahvistumaan. KTTK:n olisikin erittäin tärkeää määritellä täsmällisesti suhteensa omavalvontajärjestelmiin, vaikka asiasta on tehty yleisiä selvityksiä.

Yrittäjälähtöisyys tarkoittaa myös sitä, että KTTK:n käytännöt tekevät yrittämisen niin helpoksi kuin mahdollista. Yksi keskeinen ongelma on ollut aikataulut. Joissakin tapauksissa yritysten kilpailumahdollisuuksia on heikentänyt se, että KTTK:n näytteiden tarkastukset ovat valmistuneet myöhässä EU-aikatauluihin nähden. Tämä on voinut heikentää yrittäjän kilpailukykyä Euroopan unionin alueella. Kuitenkin Suomessa tarkastukset tehdään yleisesti ottaen nopeasti. Yrittäjyyttä jossakin määrin haittaava tekijä on ollut myös laskutuksen toimivuus. Yrityksille on tärkeää, että laskutus on ennustettavaa, jolloin myös menoja ja niiden ajoitusta voidaan hallita. Nyt laskutus koetaan jossakin määrin mielivaltaisena:



*”Laskutuskäytäntö vaikeuttaa eräkohtaisten kustannusten seurantaa. Palvelu nopeaa, hyvin organisoitunutta ja ystävällistä.”*

KTTK:lta edellytetään yrittäjien keskuudessa myös kykyä ymmärtää alan yrittäjien toimintaa. Tilanne näyttää melko hyvältä, joskin tyytymättömyyttäkin esiintyy alan yrittäjien keskuudessa. Kyvyssä asettua yrittäjien asemaan vaatii siis yrittäjien näkökulmasta vielä osittain työtä KTTK:n virkamiehiltä. Käytännössä on kuitenkin vaikea löytää rajaa sille, milloin KTTK tuntee riittävästi elinkeinoharjoittajien toimintaa. KTTK:n kannalta vaikeuksia aiheuttaa, etteivät viraston virkamiehet välttämättä tunne kaikkia alan yrittäjiä. Suurin ongelma on kasvinsuojeluosaston kohdalla, jossa asiakkaana on runsaasti pieniä yrittäjiä:

*”Ei olla yhteistyössä puolustamassa omaa pohjoista tuotantoa Keski-Eurooppalaista säädöksiltään lievempää ja ilmastoltaan edullisempaa tuotantoa vastaa.”*

KTTK:n tulisi yrittäjien näkemyksen mukaan puolustaa elinkeinoharjoittajien etuja. Tässä suhteessa keskeinen asia on toiminnan tunnetuksi tekeminen. Toisin sanoen pyrkimällä toimimaan aktiivisesti ulospäin, jossa tavoitteena on tarkastustoiminnan luotettavuuden vahvistaminen, voi KTTK edistää ylipäänsä elinkeinotoiminnan toimivuutta.

Näemme luottamuksessa markkinoihinkin liittyvän ulottuvuuden. Ulkoisen kyselymme perusteella elintarvike- ja kasvituotantoon osallistuvien elinkeinoharjoittajien kesken on runsaasti keskinäistä epäluottamusta. Tuottajien luottamus esimerkiksi tukkukaupan siemenien omavaltavontaan ei ole vahvaa. Tukun kannalta on tärkeää luottamus yksittäisiin viljelijöihin. Lisäksi esimerkiksi viljelijät ja tukun edustajat kaipaavat luottamusta vaikkapa tavaratalojen myymien kukkien tai torilta saatavien mansikoiden laatuun. KTTK voi toiminnallaan edistää elinkeinopolitiikkaa siten, että elinkeinoelämän sisäinen luottamus kasvaa. Tämä on myös yksi viraston yhteiskunnallisista tehtävistä, joka on välttämätön kilpailukyvyyn kannalta.

## **Toimivat ja laadukkaat palvelut**

### ***KTTK:n suhde asiakkaisiin***

Yleiskuvan saamiseksi kysyimme KTTK:n asiakkailta ensinnäkin käsityksiä siitä, miten KTTK hoitaa suhteitaan heihin. Selvitimme ensinnäkin KTTK:n yhteistyön tiiviyyttä suhteessa asiakkaisiin sekä tähän liittyen sitä, ovatko asiakkaat tyytyväisiä yhteistyön määrään. Samoin kysyimme KTTK:n toiminnan hyödyllisyyttä asiakasorganisaatioiden kannalta. Pyysimme arviota ohjauksesta vallankäytön näkökulmasta sekä roolin selkeydestä. (Taulukko 6).

Käsitykset siitä, kuinka paljon asiakkailla ja KTTK:n virkamiehillä on yhteistyötä, vaihtelevat selkeästi. Toisaalta tästä huolimatta pääosa asiakkaista on tyytyväinen yhteistyön riittävyyteen. Toisin sanoen vaikka yhteistyö ei olisi kovin tiivistä, sitä toivotaan vain harvoin vahvistettavan. Minkään KTTK:n osaston kohdalla asiakkaat eivät toivo nykyistä tiiviimpää yhteistyötä.

Taulukko 6. KTTK:n suhde asiakkaisiin

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Mielestäni KTTK:n ja organisaationi yhteistyö on tiivistä	49	20	29
Mielestäni KTTK:lla ja organisaatiollani on riittävästi yhteistyötä	75	16	18
Mielestäni KTTK:n toiminta on organisaationi kannalta hyödyllistä	75	15	10
Mielestäni KTTK pyrkii ohjaamaan liikaa organisaationi toimintaa	26	29	46
Mielestäni KTTK:lla on selkeä rooli suhteessa omaan organisaatiooni	58	23	19

KTTK:n rooli omaan organisaatioon koetaan asiakkaiden keskuudessa pääsääntöisesti selkeänä. Lähes puolet vastaajista on myös sitä mieltä, ettei KTTK pyri liikaa ohjaamaan toimintaa. Toisaalta joka neljäs vastaaja on kyseisestä väitteestä eri mieltä. Valvonta koetaan siis jossakin määrin rajoittavan omaa toimintaa.

### **Palvelujen kohdentaminen**

Kohdentaminen liittyy siihen, missä laajuudessa ja mihin tekijöihin liittyen KTTK suorittaa maataloustuotantoon liittyvää tarkastusta. Laajimmillaan tarkastuksen kohteena saattavat olla kaikki alan tuotteet. Tähän on kuitenkin harvoin mahdollisuuksia. Useimmiten toiminta perustuu pistokokein kerättyihin tilastollisiin otoksiin.

Tilastollisten otosten tekeminen perustuu mm. säädöksiin ja laatustandardeihin. Samalla kuitenkin, kun tarkastukset suoritetaan otoksena, keskeinen kysymys on millä tavoin toteutettuna tarkastustoiminta on mahdollisimman tehokasta. Tuleeko KTTK:n keskittyä toiminnassaan esimerkiksi tuontituotteisiin, tarkastuksiin tukuissa ja kaupoissa vai alkutuottajiin. Tämä on strateginen valinta, jonka ratkaisee valittu näkökulma. Edistääkö KTTK toiminnallaan ensisijaisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionin sisällä vai kotimaisen elintarviketuotannon puhtautta? Mitään tehtävää ei tietenkään laiminlyödä, mutta toiminnan painotukset ovat välttämättömiä toimittaessa tehokkaasti.



Kohdentamiseen sisältyy myös alueellinen ulottuvuus. Tämä liittyy varsinkin kasvintuotannon tarkastukseen. On mahdollista, että jokin kasvintuotannon kannalta olennainen tuhoaja, vaikkapa koloradokuoriainen, esiintyy erityisesti jollakin maantieteellisellä alueella. Tämä vaatii siis samalla tarkastuksen alueellista kohdentamista.

Kohdentamista ei tehdä sattumanvaraisesti. Sitä pyritään hallitsemaan valvontasuunnitelmissa ja erilaisilla riskikartoituksilla. Valvontasuunnitelmista raportoidaan Euroopan unionia. Toisaalta kasvintuotantoon liittyvät yllätykset, kuten eri kasvintuhoojien eteneminen, saattaa olla ennakoimatonta. Tällöin kohdentamista koskeva päätöksenteko on yllätyksellistä.

Tarkastuksen kohdentumisesta on aineistossa runsaasti erilaisia kannanottoja. Selkein linja on kuitenkin se, että niin näytteenottajien kuin sidos- ja asiakasryhmien keskuudessa ehdotetaan tuontiin kohdistuvan valvonnan parantamista:

*”Tuontitavaran tarkastuksia tulisi lisätä ja tehostaa, ettei maahan tulisi vaarallisia kasvi- tai eläintauteja. Vaara ja mahdollisuudet näiden tuontiin on suuret. Tähän pitäisi puuttua nopeasti ja tehokkaasti.”*

*”Tarkastustoimintaa tulisi lisätä ja kohdistaa alueellisesti aiempaa enemmän niihin muuttamiin isoihin tukkuihin, jotka tuovat riskialtista ulkomaista tavaraa. Samoin tulisi lisätä tuotannon valvontaa satamissa, jolloin tavaraerät ovat koossa (eikä niin, että tarkastajat laukkaavat pitkin Suomea saman tavaran perässä).”*

Tuontiin keskittyminen on luonteva seuraus kansainvälistymiskehityksestä. Samalla kysymys on siitä, että suomalaisten tuottajien keskuudessa on enemmän luottamusta omaan kuin muualta tulevaan tuotantoon. Tästä näkökulmasta on luontevaa ajatella, että tehokkain tapa tarkastaa tuotteita on nimenomaisesti keskittyminen tuontiin. Toisaalta samalla on muistettava, että EU-säädösten mukaan kaupan tulee olla vapaata Euroopan unionin alueella.

Tuontia lukuun ottamatta aineiston perusteella on vaikea löytää yksimielisyyttä edes toimialoitaintakaan tarkasteltuna siitä, mihin palvelut tulisi konkreettisesti kohdistaa. Toisin sanoen tuontin lisäksi käsitykset palvelujen tarkoituksenmukaisesta kohdentumisesta vaihtelevat näkökulmasta riippuen:

*”Tavaratalojen ja pienten kukkakauppojen myyntikukissa on usein tuholaisia ostettaessa. Niitäkin pitäisi tarkistaa.”*

*”Esimerkiksi jos tarkastettavan pisteen toiminnassa huomautettavaa tulisi myös pitää huoli siitä, että jälkitarkastus tulee tehtyä, vaikka huomautettava asia olisi pienikin. Silloin tason ylläpitäminen toimipisteessä olisi vielä varmempaa.”*

*”Tiloilla tapahtuvat tarkastukset antaa luottamuksellisen kuvan kuluttajille.”*

Hajanaiset kannanotot kuvastavat niitä moninaisia kriteereitä, joita kasvintuotannon tarkastukseen liittyy. Olennaisia kysymyksiä ovat tarkastuksen tehokkuus, tasapuolisuus ja luottamuksen vahvistaminen alan tilanteeseen kohdentamalla tarkastusta eri toimijoihin. Toisin sanoen tehokkuus tarkoittaa tarkastuksen kohdentamista sinne, missä sen vaikutukset ovat tehokkaimmat. Tasapuolisuus viittaa siihen, että tarkastus takaa eri osapuolille tasa-arvoiset kilpailuedellytykset. Kun eri toimijoita tarkastetaan, lisääntyy puolestaan luottamus keskinäiseen toimintaan.

### **Palvelukuva**

KTTK:n palvelukuvan arviointia varten oli asiakaskyselyssä neljä kysymystä. Ensimmäinen kysytty asia liittyi siihen, voidaanko KTTK:ta pitää innovatiivisena eli kehittääkö virasto asiakkaiden näkökulmasta uusia palveluita. Toiseksi pyysimme arvioita palveluiden asiantuntemuksesta. Kolmas arvioitava kohta kytkeytyi tasapuolisuuteen ja neljäs palveluiden kohdentumisen tarkoituksenmukaisuuteen asiakkaiden kannalta.

*Taulukko 7. KTTK:n palvelukuva*

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Mielestäni KTTK on onnistunut kehittämään uusia palveluita	35	47	18
Mielestäni KTTK:n palveluiden asiantuntemus on korkeatasoista	69	16	14
Mielestäni KTTK:n toiminta on asiakkaiden kannalta tasapuolista	49	35	16
Mielestäni KTTK:n palvelut kohdentuvat asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisesti	54	26	20

Palvelukuva on kokonaisuudessaan positiivinen. Aineistomme perusteella KTTK:n palveluiden vahvuus on asiantuntemuksen korkeatasoisuus. Tämä on myös näyttöjen ja KTTK:n virkamiesten oma arvio palveluista. Esimerkiksi KTTK:ssa palvelutyötä tekevästä noin yhdeksänkymmentä prosenttia pitää palveluiden asiantuntemusta riittävänä.

Kyselyssä asiakkaat ovat tyytyväisiä kaikkien osastojen palveluiden asiantuntemukseen. Vastusten perusteella erityisesti sementitarkastusosaston luomusasioihin liittyvään asiantuntemukseen kohdistuu poikkeuksellisen paljon luottamusta. Tätä kuvastaa muun muassa arvio siitä, että KTTK:n asiantuntemus luomutuotannossa on huippuluokkaa.



Asiantuntemuksen kokemisen kannalta ovat varsinaisten palveluiden (esimerkiksi laboratorio-palvelut) ohella olennaisia ne tilanteet, joissa KTTK:n virkamiehiltä kysytään neuvoja esimerkiksi lainsäädännön tulkitsemisesta. Myös ohjeiden ja kannanottojen selkeys on keskeistä palveluiden asiantuntemuksen kokemisen kannalta. Neuvonnan osalta asiakkaiden kokemukset ovat jossakin määrin ristiriitaisia:

*”Miksi viljelijälle kantautuu ristiriitaista tietoa; eikä hallita asioita. Viljelijä ei saa vastausta kysymyksiinsä.”*

*”Jos asiakkaalla on vaikeuksia tulkita lakia ja säädöksiä, tulisi STO:lla olla palveluvalmius neuvontaan, eikä jättää asiakasta selvittelemään yksikseen kimurantteja asioita.”*

KTTK:n ulkoisessa kuvassa on suurta vaihtelua. Osa asiakkaista tuntee KTTK:n dynaamisena ja jatkuvasti uutta toimintaa kehittävänä virastona. Silti suurin osa vastaajista ei tiedä, kehittääkö KTTK uusia palveluita, joten viraston toimintaan liittyvät muutokset ovat asiakkaille melko tuntemattomia. Dynaamisimpana pidetään asiakkaiden keskuudessa siementarkastusosastoa. Asiakkailta kerätyssä aineistossa esitettiin kritiikkiä viljalaboratorion dynaamisuutta kohtaan. Aineisto on tältä osin pieni. Se saattaa kuvata ennemminkin asiakkaiden tottumusta kiinnittää huomiota VILA:n toimintatapoihin kuin muita toimintoja vähemmän dynaamisempaa toimintaa. VILA on muissa yhteyksissä saanut asiakaspalautetta joustavuudesta ja nopeudesta:

*”Suhtaudun erittäin myönteisesti. Luomuosastolla on osaavia, selkeitä ja asiastaan kiinnostuneita ihmisiä, joilla on palveluhenkinen ote asiakkaisinsa nähden. Erittäin dynaaminen ja kehittymiskykyinen.”*

*”Omalla lohkollani (luomuvalvonta) toimintaa on kehitetty hyvin ja paperien täyttööä järjestyksessä, mutta nyt uusi suunta (Brysselistä) eli kirjanpidon tarkastus alkaa tehdä papereista todellisuutta tärkeämpää.”*

Asiakkaiden keskuudessa on yllättävän paljon epäluottamusta sitä kohtaan, toimiiko KTTK tasapuolisesti asiakkaita kohtaan. Asian hyväksyy varmuudella vain joka toinen kyselyyn vastannut. Luku selvästi pienempi kuin näytteenottajien keskuudessa, sillä heistä kolme neljäsosaa arvioi KTTK:n toiminnan olevan tasapuolista asiakkaiden kannalta. Eniten luottamusta asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun on siementarkastusosaston kohdalla.

Selityksenä epäilyksille tasapuolisesta kohtelusta on avoimuus. KTTK:n toiminta ei ole ulospäin riittävän avointa, jolloin toimijat eivät voi riittävästi luottaa toiminnan kohdentumiseen tasapuolisesti eri osapuoliin. Tämä osaltaan nostaa esiin käsityksiä, että asiakkaat ovat eriarvoisessa asemassa maatalouden tarkastuksessa. Näin eräs kyselyyn vastanneista viljelijöistä:

*”Keskeisin syy ajoittaiseen kriittisyyteen piilee tasapuolisuudessa. Ehkä organisaation koosta ja ‘virkamiesmäisyydestä’ johtuen on ‘helppo’ palvella isoja organisaatioita kuten keskus-*



*liikkeet 'vähän' tehokkaammin kuin pieniä. Kyse ei ehkä ole tasapuolisuuden puutteesta, vaan yksinkertaisesti siitä, että isoa sidosryhmää pidetään 'instituutiona'. Ei ehkä rohjeta edes tarpeen vaatiessa käydä tukistamaan sellaista. Pientä on helpompi tukistaa; inhimillis-tä. Ja saadaan merkintä 'tilastoon', että toimittu on !"*

Myös KTTK:n käyttämä asiantuntijavalta suhteessa asiakkaisiin lisää käsityksiä siitä, ettei asiakkaita aina kohdella samalla tavalla. Asiakas ei voi aina olla tietonsa takia täysin varma, onko häntä kohdeltu tasa-arvoisesti.

### **Laatujärjestelmä ja sen tavoitteet**

Tässä tutkimuksessa keskeisenä lähtökohtana on KTTK:n toiminnan laatu. Siksi tarkastelemme yleiskuvan saamiseksi KTTK:n laatupolitiikkaa, jolla tarkoitetaan ylimmän johdon määrittelemää organisaation tarkoituspää ja suuntautumista laatuun.

Laatustrategian tarkoituksena on vahvistaa KTTK:n ja sen osastojen toimintaa ja se ilmenee konkreettisina tavoitteina. Tämä näkyy esimerkiksi siementarkastusosaston ja maatalouskemian osaston tavoitteissa. MKO:n tavoitteena on vakiinnuttaa laboratorion asema kansallisena referenssilaboratoriona tehostamalla toimintaa ja kustannusten hallintaa sekä monipuolistamalla palveluita. STO:lla siementarkastuksessa ja näytteenotossa noudatetaan ISTA:n laatujärjestelmää.

Tarkastuskeskuksen johtamisjärjestelmä perustuu tulosohjaukseen, ja se vastaa toiminnan tuloksista ensisijaisesti maa- ja metsätalousministeriölle. Laatu on käytännössä strategiana kaikkien KTTK:n osastojen toiminnassa, vaikka sitä ei olekaan tulossopimukseen erikseen kirjattu. Laatu ei ole poikkeuksellinen, vuosittainen erityistavoite. Se on osa normaalia toimintaa, joten laatustrategiaa ei ole tarpeen vuosittain tulossopimukseen kirjatakaan. KTTK:n laatukäsikirjassa laatupolitiikan tehtävät on määritelty ennen kaikkea hallinnollisen asiakkaan näkökulmasta seuraavasti:

*"Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen laatupolitiikan päämääränä on tulos- ja laatujohtamisen keinoin tehokkaasti ja taloudellisesti kehittää ja ylläpitää sisäistä toiminnan laatua siten, että se toisaalta ulkoisesti vastaa yhteiskunnan toiminnan laadulle asettamia päämääriä ja tavoitteita sekä niitä laadullisia tarpeita, joita asiakkaat edellyttävät tarkastustoiminnalta ja sen suoritteilta ja toisaalta sisäisesti kehittää ja parantaa henkilöstön työelämän laatua ja työn sisältöä."*

Asiakasnäkökulma ei yllä olevan linjauksen perusteella painotu kuluttajiin. Hallinnollisen asiakkaan (ministeriö) näkökulman korostaminen johtuu viranomaistehtävien merkityksestä. Toisin sanoen KTTK:n tehtävistä korostuu toiminta maatalouden alkutuotannon tarkastuksen valtiollisena organisaationa. KTTK:n operatiivisia asiakkaita ovat muut viranomaiset MMM:a lukuunottamatta. Loppukäyttäjiä (ulkoiset asiakkaat) ovat rehu- ja lannoitealan valmistajat, maahantuojat, maastaviejät, välittäjät sekä maatilayrittäjät. Lopulta hyöty laadukkaista palveluista voi ulottua myös kuluttajiin.



Asiakkaiden vastaukset olivat positiivisia palvelun laadun kuvaajiksi valittujen kysymysten osalta. Laatujärjestelmä on rakennettu palvelun toimivuuden varmistamiseksi. Noin 70% lopukäyttäjistä oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä kyselyssä esitetyn ”Osastojen tehtäväalueilla palvelu ei ole ongelma”-väittämän kanssa. Laatujärjestelmän tärkeä elementti on myös kyky virheiden havaitsemiseen ja niiden korjaamiseen. Kysyttäessä asiakkailta kolme neljästä vastaajasta piti asiointia helppona. Kaksi kolmasosaa vastaajasta katsoo, että KTTK:n henkilöstöllä on kyky havaita palveluissa esiintyviä virheitä ja myös korjata niitä. Asiakkaiden vastaukset eivät painotu voimakkaan positiivisiksi tai negatiivisiksi. Tulokset kertovat, että laatu politiikassa on asiakasnäkökulmasta tarkastellen kehitettävää.

Laatupolitiikan tarkoituksena on ylläpitää ja lisätä KTTK:n toiminnan riippumattomuutta ja luotettavuutta. Se voi myös lisätä johdon ja henkilöstön yhteistyötä, kehittää yhdenmukaisia sisäisiä menettelytapoja ja minimoida ongelmien syntymistä. Tavoitteena on, että henkilöstö ymmärtää tehtävänsä ja niiden yhteydet toiminnan kokonaisuuteen. Tämä osaltaan auttaa henkilöstöresurssien kohdentamista sinne, mitä tulostavoitteet vaativat.

Laatupolitiikkaa toteutetaan kokonaisvaltaisesti. Ajatuksena on, että se näkyy kaikissa KTTK:n yksiköissä ja toiminnoissa. Laadun kehittäminen katsotaan jatkuvaksi johdon ja henkilöstön yhteiseksi toiminnaksi, jonka toteuttamista pyritään seuraamaan systemaattisesti. Laatu järjestelmän tarkoituksena on toimintaa ja tuloksia kehittämällä luoda innovatiivisuutta ja oppimista organisaatioon. Siksi laatu järjestelmä on kokonaisvaltaista, eikä sen onnistumista voida mitata pelkästään suorituskyvyn tai asiakastyytyvyyden mittareilla.

Erityistä viranomaistoimintaa koskevaa standardia ei ole, joten laadunohjaus KTTK:ssa perustuu koko tarkastuskeskuksen hallinnoinnin osalta ISO-9004-2 standardiin. Sen mukaisesti KTTK:lla on laatu käsikirja, jonka muutokset käsitellään johtoryhmässä. Lisäksi osastoilla on omat, koko organisaation toimintaan ja tavoitteisiin liittyvät laatu järjestelmänsä. Laatu käsikirjat on laadittu tai niiden laadintatyö on käynnissä seuraaville yksiköille ja toiminnoille:

- Kasvinsuojeluosaston kasvintarkastuksen laatu käsikirja (valmisteilla)
- Kasvintarkastuslaboratorion laatu käsikirja (valmisteilla)
- Torjunta-aineiden toimialan laatu käsikirja (valmisteilla)
- Maatalouskemian osaston valvonnan laatu käsikirja (valmisteilla)
- MKO:n laboratorioiden laatu käsikirjat (neljä laboratorioita akkreditoitu)
- Siementarkastusosaston siementarkastuksen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon laatu käsikirja
- Viljalaboratorion laatu käsikirja (laboratorio akkreditoitu)

Laboratorioista kaksi on akkreditoitu ja yhden akkreditointi toteutuu lähiaikoina. Laboratorioissa on valmisteltu suunnitelmia standardin muuttamiseksi ISO/IEC 17025:een. Viljalaboratorion akkreditointitarkastus on sen osalta jo tehty toukokuussa 2001. Standardin muuttaminen on välttämätöntä vuoden 2003 alusta akkreditoinnin ylläpitämiseksi. KTTK:n laatu työ seuraa alan kehitystä, mutta standardien vaikutusta prosesseihin tulisi dokumentoida nykyistä intensiiv-





visemmin. Tämä on laatutyön kokonaisvaltaisen kehittämisen näkökulmasta välttämätöntä. Standardien soveltaminen viittaa kykyyn tuottaa suoritteita tehokkaasti. Laatutyön tulisi avata näkökulmia horisontaalisten prosessien lisäksi myös organisaation vertikaalisiin prosesseihin, kuten suunnitteluun, ohjaukseen ja johtamiseen. Tavoitteena tulee olla laatutyön kokonaisvaltainen toteuttaminen.

KTTK:n sisäiset vastuut laatupolitiikasta on määritelty laatukäsikirjassa. Ylijohtaja ja johtoryhmä ovat vastuussa laatupolitiikan luomisesta ja toteuttamisesta. Johdon välineenä laatujärjestelmän ylläpitoon ovat katselmukset. Johdon laatujärjestelmän katselmustilaisuus on järjestelmän tehokkuuden arvioimistilaisuus, jossa vähintään kerran vuodessa ylijohtaja ja ministeriön edustaja arvioivat saavutettuja laatutavoitteita. Laaturyhmän lähiajan ja toimikauden tavoitteet on kirjattu kolmivuotiseen toimintasuunnitelmaan. Lähiajan tavoitteet käsittelevät mm. KTTK:n arvioinnin tukemista itsearvioinnin avulla, auditointien tulosten hyväksikäytön tehostamista, katselmusorganisaation toimintaa, laatukäsikirjan päivitystä sekä auditointikoulutusta.

Koko toimikauden tavoitteena on yksiköiden laatutyön tukeminen ja seuranta, laatukoulutustarpeen selvittäminen ja tarpeen mukaisen koulutuksen toteuttaminen, laatujärjestelmän kehittäminen ja laatuasioista tiedottaminen. Yksiköiden laatutyötä tuetaan mm. edistämällä yhteyksiä muiden virastojen laatuvaastaviin. Vuosien 2000-2002 laaturyhmän toimintasuunnitelman mukaiset toimenpiteet ovat hyvin perusteltavissa ja kattavat sisäisen kehittämisen ydinalueita. Sen sijaan esimerkkeinä toimivat prosessit eivät edusta kattavasti KTTK:n yhteistyökumppaneita koskevia prosesseja. Näin ollen esimerkiksi ostopalvelujen ohjaus ja niiden liittyminen organisaation toimintaan jää vähälle huomiolle laaturyhmän toteuttamissa hankkeissa.

Johdon katselmuksessa tarkastellaan laaturyhmän toimintasuunnitelman lisäksi myös mm. auditointien raporteja, korjaavia toimenpiteitä, valituksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä, ehdotuksia tulevasta toiminnasta ja laatujärjestelmän kehittämisestä sekä todetaan suunnitelmien edellyttämät resurssi- ja koulutustarpeet. Edelleen katselmuksessa asetetaan laatutavoitteet ja vahvistetaan vuosisuunnitelma.

Laatujärjestelmän ylläpidosta ja auditointien toteuttamisesta vastaa laatupäällikkö oman toimimensa ohella. Johtajille kuuluu vastuu yksikkö- ja tulosaluekohtaisista laatuun tai siihen välillisesti vaikuttavista toiminnoista. Tulosalueilla apulaisjohtajat ja vastuuhenkilöt avustavat johtajia laatujärjestelmän kehittämisessä, ja vastuu laatu toiminnan kehittämisestä voidaan myös delegoida laatupäälliköille tai laatuvaastaville. Käytännössä nämä tehtävät on delegoitu ylijohtajan asettamalle laatuasioita käsittelevälle työryhmälle (laaturyhmälle), jonka tehtävänä on KTTK:n laatujärjestelmän kehittäminen ja koordinointi sekä laatujärjestelmän auditointi- ja katselmusorganisaation toiminnan järjestäminen. Laaturyhmä laatii myös lähiajan tavoitteet ja toimintasuunnitelman laatu hankkeille.

Vaikka laaturyhmän jäsenet toimivat tehtävässään oman toimimensa ohella, he ovat kehittäneet toimintaansa intensiivisesti. Tämä on laatutyölle välttämätöntä. Vuoden 2000 auditointisuun-



nitelmassa kohteiden valintaperustetta muutettiin siten, että kustakin yksiköstä valittiin kohteeksi vain yksi prosessi. Aiemmin prosesseja oli useampia, jolloin suunnitelma ei täysin toteutunut (yksi prosesseista jäi auditoimatta henkilöstövaihdosten vuoksi). Vuonna 2001 valittiin kolme eri auditointikohdetta, jotka kaikki käydään läpi koko KTTK:ssa.

Sama ryhmä vertailee kaikki kolme kohdetta. Auditointia on tällöin mahdollisuus kouluttaa ja eri yksiköissä tapahtuvien auditointien vertailtavuutta voidaan parantaa. Huomiota kiinnitetään aiempaa enemmän auditoitavan tarpeisiin ja toiminnan kehittämiseen. Suoritteiden määrät jäävät tällöin toissijaisiksi auditoinnin kohteiksi.

Henkilökunnan rohkaisemiseksi laadun kehittämistyössä saavutuksista voidaan antaa tunnustusta. Tämä merkitsee motivointikeinojen kehittämistä, kuten tulospalkkauksen soveltamista laatutyöhön osallistuville työntekijöille. Motivoinnin keinoilla pyritään palvelujen laadun parantamiseen ja ammattitaidon kehittämiseen. Keskeinen laatutietoisuuden kehittämiskeino on koulutus. Henkilökunnan laatukoulutuksen tavoitteena on laatupolitiikan ja tuntemuksen parantaminen välineenä asiakastytyvyyden lisäämiseen.

### ***Laadun kokeminen***

Laatujärjestelmän kriteerit perustuvat julkisten palvelujen laatutekijöihin, joita on kirjattu mm. valtioneuvoston periaatepäätökseen ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta – hallintopolitiikan suuntalinjat” (Vnp 16.4.1998):

- asiakaskeskeisyys ja palvelujen saatavuus
- luotettavuus ja turvallisuus
- oikeudenmukaisuus ja oikeusturva
- asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu
- luottamuksellisuus
- tiedon tarkkuus ja ajankohtaisuus sekä virheiden korjaaminen
- asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet
- asiallisuus ja ystävällisyys palvelutilanteissa
- henkilöstön koulutus ja ammattitaito
- kustannustehokkuus ja asioiden viivytyksetön hoito

Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa 8 on kuvattu suorat jakaumat osoittavat, että KTTK:n henkilöstö suhtautuu kautta linjan jonkin verran myönteisemmin palvelun laadun kuvaajiin kuin näytteenottajat ja asiakkaat. Suurin ero on palvelujen virheiden ja puutteiden tunnistamisessa. KTTK:n henkilöstö luottaa laatujärjestelmään enemmän kuin asiakkaat ja näytteenottajat.

Asiakkaat ovat kriittisiä erityisesti kysyttäessä tiedottamista ja palvelujen kohdistamista siten, että KTTK kykenisi parhaalla mahdollisella tavalla estämään kasvintuotantoon liittyviä ongelmia. Tämän kysymykset kohdalla kriittisimpiä ovat maatalouskemian osaston ja viljalaboratorion asiakkaat, myönteisimmin palveluihin suhtautuvat sementtarkastusosaston asiakkaat.



Taulukko 8. Palvelujen laatua kartoitavia kysymyksiä.<sup>2</sup>

	Asiakkaat	Näytteenottajat	KTTK:n henkilöstö
Mielestäni KTTK kykenee tunnistamaan sen, jos sen palveluissa on virheitä ja puutteita	3,2	3,3	3,8
Mielestäni KTTK tiedottaa palveluistaan riittävästi asiakkaille	2,8	3	3,3
Mielestäni KTTK huomioi palveluita kehittäessään asiakkaiden odotukset	3,2	3,5	3,7
Mielestäni KTTK:n palvelut (esimerkiksi valvonta) kohdentuvat niin, että se kykenee parhaalla mahdollisella tavalla estämään kasvintuotantoon liittyviä ongelmia	3,4	3,7	3,8

Jos arvoa 3 voidaan pitää eräänlaisena onnistumisrajana, niin tämän rajan alle jää vain tiedottaminen. Kriittisimpiä ovat maatalouskemian osaston ja viljalaboratorion asiakkaat. Yli kolmen pääsevät osastoista vain eniten siementarkastusosaston (3,4) kanssa asioivat asiakkaat.

Valvonnan osalta kriittisyys näyttäisi kohdistuvan valvonnan perusteisiin. Monissa asiakkaiden kommentteista valvontaa pidettiin liian pikkutarkkana tai byrokraattisena verrattuna muihin EU-maihin. Asiakkaat kommentoivat KTTK:n mahdollisuuksia kasvien tuonnin rajoittamiseen. Varsinkin keskieuropalaista tuotantoa kommentoitiin suomalaista tuotantoa säädöksiltään lievemmäksi. Sen edessä valvonta ei voi olla kattavaa. Euroopan unionin jäsenyyden myötä tarkastuksen katsottiin väljentyneen erityisesti rajatarkastusten suhteen. Näin eräs asiakkaista:

*”Turhaan tuotiin EU:sta joskus kauraa Suomeen ja mukana tuli hukkakaura. Toivottavasti ei vaalea rengasmätä tee samoin.”*

Hukkakaura oli ongelma jo 1970-luvulla, joten EU:n vaikutus tässä yhteydessä on liioiteltu. Oleellista esimerkissä on kuitenkin se, että KTTK:n koetaan olevan vastuussa kokonaisvaltaisesti toimialastaan. Asiakkaiden kriittisyys kohdistuu siten useisiin tekijöihin, joista vain osa on KTTK:n välittömän ohjauksen piirissä. Osa taas on ympäristötekijöitä, joihin KTTK ei voi toiminnallaan yksipuolisesti vaikuttaa. Viranomaistehtävän vuoksi KTTK kuitenkin ottaa vastaan osan myös asiakkaiden toimintaympäristöön kohdistamasta kritiikistä.

<sup>2</sup> Eri ryhmille menneet kysymykset vastasivat sisällöllisesti toisiaan, mutta niissä oli jonkin verran sanamuotoeroja johtuen ryhmien erilaisesta taustasta. Kysymykset ovat kuitenkin vertailukelpoisia.



Laadun kokemisen kannalta on tärkeää, että KTTK:n katsotaan pitävän kiinni lupauksistaan, kuten aikatauluista. Sekä asiakkaat (3,5) että näytteenottajat (4) katsovat, että KTTK:lla on kyky tunnistaa uhkatekijöitä.

Asiakkaiden laatuun kohdistuvat näkemykset osoittavat, että kehittämistyötä tulisi kohdistaa tiedotuksen kysymyksiin. Asiakkaat toivoivat myös kommentissaan tiedotuksen ja yhteydenpidon lisäämistä mm. säännösten tulkintaan liittyvissä kysymyksissä. Joissakin vastauksissa tiedotuksen ongelmat liitettiin KTTK:n osaksi virastomaiseen imagoon. Näin eräs asiakkaista:

*”MMM:stä lähtöisin oleva vanhoillisuus rasittaa. IT-teknologian hyödyntäminen hidasta.”*

Laatujärjestelmän onnistuminen tiivistyy asiakasnäkökulmasta tiedotuksen ja sen välineiden kehittämiseen. Organisaation kehittämisen näkökulmasta taas laatujärjestelmän kehittämisessä tulisi korostua organisaation oppiminen. Tämä tavoite on johdettavissa laadunohjauksen kehitystyössä. Tällä hetkellä laatutyö on eri osastoilla melko itsenäistä. Itsenäisyys näkyy mm. siinä, että laadun kehittämisen työkalut eivät ole yhtenäisiä. Tämä on laaturyhmän tiedossa. Yhtenäistämisen edistämiseksi laaturyhmän tulisi kiinnittää huomiota kehittämishankkeissaan prosessien ja niiden osallistujien määrittelyyn, kuvaukseen ja hallintaan.

Olisi tarkoituksenmukaista löytää KTTK:n sisälläkin parhaita yhteisiä käytäntöjä ja siirtää niitä osastojen välillä. Tällaisia käytäntöjä ovat monet henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvät kysymykset. KTTK:n laaturyhmä on pyrkinytkin luomaan esimerkkejä toimivista yli osastorajojen vaikuttavista prosesseista, kuten omaisuudesta luopuminen. Kustannusten määrittäminen ja niiden suhde hallinnolliseen organisaatioon on tärkeä kysymys. Laatuajattelun näkökulmasta keskeistä on kuitenkin kiinnittää huomiota kustannusten siirtymiseen, ei yksikkökustannusten valvontaan. Näkökulmaa ei prosessitarkasteluissa ole suorite, vaan ennemminkin prosessin onnistumisen mahdollistavien välineiden kehittäminen.

KTTK:n laatutyössä korostuvat vielä toistaiseksi suorituspainotteiset tavoitteet. On tietenkin tarkoituksenmukaista, että prosesseja ydinosaamisen alueelta kehitetään. Suorituspainotteisessa laadun kehittämistyössä saattaa kuitenkin olla vaarana asiakkaan kannalta tarpeettoman 'ylilaadun' tuottaminen. Laatujärjestelmä on osa organisaation ja henkilöstön kokonaisvaltaista kehittämistä. Laatujärjestelmä palvelee myös organisaation oppimista. Sen tulee perustua laatujärjestelmien yhtenäistämisen ideaan, jolloin eri osastojen erilaisen koulutustaustan omaavat henkilöt saisivat yhteiset käsitteet ja organisaatorajat ylittävät tavoitteet. Tällöin laatujärjestelmä tukisi tehokkaammin suunnittelun, ohjauksen ja johtamisen tavoitteita.

### **Sähköiset palvelut**

KTTK:n tulostavoitteissa on runsaasti viitteitä sähköisten palveluiden vahvistamiseen. Tietotekniikassa on tarkoitus käynnistää kehityshanke sähköiseen asiointiin siirtymiseksi viraston ja



asiakkaiden välisessä tietoliikenteessä selvittämällä käytännön tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet. KTTK:n omien osastojen onkin selvitettävä toimintansa osalta sähköisen asioinnin tarkoituksenmukaisuus ja taloudellisuus.

KTTK:n sähköinen asiointi on eräs tärkeimmistä kehittämisen alueista. Asiakaskyselyssämme tiedotuksen ongelmana esiintyi sähköisiin palveluihin liittyviä tarpeita. Maataloustuotanto tapahtuu maantieteellisesti alueilla, joissa välimatkat ovat usein pitkiä. Siksi on luontevaa, että maataloustuottajilla on valmiutta IT-ratkaisujen hyödyntämiseen. Verkkosivuille (<http://www.kttk.fi/>) on tällä hetkellä koottu KTTK:n keskeiset tavoitteet. Avoimuutta edistävät verkkosivuille kootut organisaatioiden henkilöiden ajantasaiset yhteystiedot ja hinnastojen saataavuus. Merkittävä osa keskeisistä lomakkeista on saatavilla sähköisesti. Kehitystyö on tässä suhteessa ollut nopeaa, joskin työtä on vielä runsaasti tekemättä.

Sähköisen asiakaspalvelun kehitystarpeet voivat kohdistua monipuolisesti KTTK:n toiminta-alueille. Kyse on laajemmasta asiasta kuin teknisten ratkaisujen soveltamisesta. Olisi tärkeää, että sähköisten palvelujen toteuttamisessa huomioitaisiin molemmat kotimaiset kielet. Valmius interaktiivisiin palveluihin on olemassa maantieteellisistä ja kielirajoista riippumatta. Näin eräs Ahvenanmaalla toimiva asiakas, jolla on kehittämisehdotuksia yhteydenpidon tehostamisesta:

*”Åland är inte direkt kopplad under KTTK. Vi har ingen kontakt genom t.ex. tiimiposti, så därför blir vi på Åland utanför de egentliga instruktionerna och informationen om olika aktuella saker.”*

Interaktiivisten välineiden kehittäminen asiakassuhteiden hallintaan voi tapahtua osaksi oman työn ohella. Sähköisten lomakkeiden tarjoaminen kattavasti molemmilla kotimaisilla kielillä olisi toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin. Sähköisten asiakaspalvelun välineiden ylläpito vaatii kuitenkin tueksi erikoistunutta ammatillista osaamista, joka on mahdollista toteuttaa osaksi myös ostopalveluina.

## **Palveluiden kustannukset ja tehokkuus**

KTTK:n toimialueella tarkastustoiminnan kokonaiskustannukset yhteiskunnassa eivät ole olleet erityisen korkeat. Kysymys on ollut muutamasta prosentin kokonaiskulusta tuotteiden hinnasta. Kuitenkin KTTK:kin osalta on käyty keskustelua siitä, ovatko kustannukset toiminnasta ja palvelutoiminnasta liian suuria.

Kysymme ensinnäkin KTTK:n asiakkaiden käsityksiä palveluiden tehokkuudesta ja kustannustietoisuudesta. Pääosaltaan asiakkaat olivat tyytyväisiä molempiin asioihin. Viitteitä tyytymättömyyteen on siementarkastusosaston ja maatalouskemian osaston asiakkaissa:



Taulukko 9. Asiakkaiden käsitykset KTTK:n toiminnasta

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Mielestäni KTTK tuottaa palvelut kustannustietoisesti:	33	43	25
Mielestäni KTTK:n toiminta on asiakkaiden kannalta riittävän tehokasta	65	19	17

Eräs esille tullut ongelma maksullisen toiminnan osalta on ollut palvelujen kalleus. Hainnoista keskustelu on luonnollista, ja kysely tarjosi mahdollisuuden niihin liittyvään kommentointiin. Hintoihin kiinnitettiin huomiota niin alan yrittäjien kuin henkilöstönkin vastauksissa. Avomissa kommentteissa on eniten tyytymättömyyttä siementarkastuksen hintoihin:

*”Pienpalvelut’, esim. itävyyssanalyysit tulisi hinnoitella samalle tasolle kuin muissa liikkeissä.”*

*”Siemenkauppa ei käy, jos siemenen hintaa ei saada alaspäin. Isännät ostavat vain pieniä määriä uutuuksia ja lisäävät näin itse oman ‘siemenen’ käyttöä.”*

Keräämässämme aineistossa kritiikki kohdistuu erityisesti KTTK:n niihin palveluihin, joista KTTK perii asiakkailta maksun. Maksuja KTTK perii asiakkailta maksuperustelain mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista, liiketaloudellisista suoritteista sekä erillislakien mukaisista suoritteista. Maksuperustelain mukaisista liiketaloudellisista suoritteiden osuus on noin kahdeksan prosenttia, julkisoikeudellisten suoritteiden osuus 88 prosenttia ja erillislakien mukaisen suoritteiden osuus runsaat neljä prosenttia suoritteista.

Julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen tulisi olla periaatteessa omakustanteisia. Keskeisenä haasteena on laskea kustannukset oikein. KTTK:ssa kustannuslaskennan lähtökohtana on ollut kunkin suoritetyypin kokonaiskustannukset laskentakaudella ja tämän jakaminen suoritteiden lukumäärällä. Näin saadaan keskimääräinen omakustannusarvo. Tämä antaa likimääräisen kuvan maksujen suuruudesta. Vaikea ongelma on ottaa hinnoittelussa huomioon suoritteiden erilaisuus eli poikkeaminen keskimääräisestä arvosta sekä suoritteiden oletettu määrä tulevaisuudessa. Viimeksi mainittu seikka vaikeuttaa tulojen ennakoimista ja siihen vaikuttaa muun muassa markkinatilanne. Kiinteitä kuluja ei voi vyöryttää hintoihin niin kauan kuin lähtökohtana on omakustannusarvo. Liiketaloudelliset palvelut tulisi myydä periaatteessa kannattavuuden periaatteella. Jos palveluita tuetaan, tarkoittaa se valtion velvollisuutta tukea tuotettavia palveluita. Tämä puolestaan vääristää kilpailua.

Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli vuonna 1999 kahdeksankymmentäviisi prosenttia.<sup>3</sup> Luku ei ole poikkeuksellisen pieni verrattuna muihin tilivirastona toimiviin

<sup>3</sup> Esitetyt luvut perustuvat teokseen ”Valtion maksullisesta toiminnasta vuonna 1999” (Valtiokonttori 2000).



valtion organisaatioihin. Se on pienempi kuin maatalouden alalla toimivissa eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksessa sekä maatalouden tutkimuskeskuksessa, joissa kustannusvastaavuus täyttää kriteerit.

Markkinasuoritteiden kustannusvastaavuus on ollut KTTK:ssa 73 prosenttia. Toisin sanoen palvelut ovat tappiollisia, sillä asiakkaat maksavat KTTK:n liiketaloudellisista palveluista vain noin kolme neljäsosaa. Tätä on pidettävissä muihin valtion tilivirastoina toimiviin laitoksiin nähden erittäin alhaisena lukuna. Selityksenä on osin se, että markkinaperustaista toimintaa harjoitetaan, jotta laitteiden ja toiminnan kannattavuus olisi parempaa. Markkinaperustaisuus on osin oheis- ja liitännäistoimintaa.

Kustannusvastaavuuden ongelmat ovat johtuneet siitä, että aiemmin hinnoittelu oli KTTK:ssa sattumanvaraista ja alihinnoiteltua. Tämän tilanteen korjaaminen on johtanut hintojen kasvuun ja samalla asiakkaiden voimistuvaan kritiikkiin. Toimintakertomuksen perusteella hinnoittelussa on yhä ongelmia, mikä näkyy kustannusvastaavuuden vaihteluna eri vuosina. Huomattavaa on myös se, että KTTK on saanut muun muassa rehulain osalta luvan periä alennettuja maksuja. Lisäksi liiketaloudellisten suoritteiden osalta budjettiin on saatu subventioita sekä vuonna 2000 että vuonna 2001 1,4 miljoonaa markkaa, minkä jälkeen kustannusvastaavuus on ollut lainmukaisella tasolla.

Kasvintarkastuksen, torjunta-aineiden ja viljalaboratorion kustannusvastaavuus maksullisessa toiminnassa on kunnossa. Varsinkin kasvisten laadunvalvonnan, mutta myös lannoitevalvonnan, siementuotannon, rehuvalvonnan sekä jossakin määrin luonnonmukaisen tuotannon kustannusvastaavuudessa on sen sijaan parantamisen varaa.

KTTK:n toiminnassa kustannukset ovat kohonneet varsinkin maksullisessa palvelutoiminnassa. Toimintakertomuksen perusteella välittyy kuva siitä, että toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden arviointi on ongelmallista. Tämä selittyy osin toiminnan luonteesta johtuvalla arvioinnin vaikeudella sekä esimerkiksi TE-keskuksista saatujen tietojen puutteellisuudella. Kuitenkin kysymys on siitäkin, ettei virastossa ole riittävästi taloudellista ajattelua. Sisäinen kustannuslaskentakaan ei ole ehkä riittävä tuottaakseen tietoa johdolle eri toimintojen aikaansaamista kustannuksista ja sekä saaduista tuloista.

Kysymys on eräällä tavoin myös asenteellisesta ongelmasta. Toimintakertomuksen perusteella vahvimmin tuloksellisuusarvion kielteisyyttä on kasvinsuojeluosastolla. Osasto ei suostu esimerkiksi tekemään tuottavuuden arviointia torjunta-aineiden laskennan kohdalla. Tuottavuutta ilmaisevien tunnuslukujen laskenta ei ole tarkoituksenmukaista, koska eri valmisteiden ja suoritteiden vaatima valmistelutyö vaihtelee suuresti. Tämä sama ongelma on monessa julkisen hallinnon palvelutyössä, jossa siitä huolimatta esitetään arvioita tuottavuuden kehityksestä.

Tutkimuksemme yhteydessä on esitetty arvioita, ettei KTTK:n toiminta ole tuotettuihin palveluihin nähden riittävän tehokasta ja taloudellista. Kuitenkin käytettävissämme olevien lukujen perusteella on asiaa mahdotonta täsmällisesti arvioida. Nähdäksemme kuitenkin KTTK:sta on



tarvetta sellaiseen johtamistapaan, joka ohjaisi viraston toimimista taloudellisesti ja tuottavasti. Osin tämä näkyy taloudellisuutta mittaavien mittareiden puuttumisena ja siihen liittyen tuoksellisuuden puutteelliseen arviointiin liittyvinä ongelmina. Toinen tuottavuuteen liittyvä ongelma ja riskitekijä on toiminnan ja tehtävien suunnittelun johtaminen. KTTK:ssa toimintaa suunnitellaan usein menetelmäkeskeisesti. Toisin sanoen virasto tekee asioita, joihin sillä on menetelmät ja osaaminen. Taloudellisuuden ja tuottavuuden kannalta olennaisempaa olisi lähteä liikkeelle tavoitteista ja tehtävistä. Niiden perusteella virastossa suunniteltaisiin se, minkälaisia menetelmiä käytettäisiin ja palveluita tuotettaisiin.

Kustannuksia arvioitaessa on huomioita myös KTTK:n toiminnan yhteiskunnallinen merkitys. KTTK joutuu osin ylläpitämään sellaista palveluvalikoimaa, joka ei sinällään ole kannattavaa. Virastossa on oltava valmius suureen määrään analyysejä ja näytteiden matriisivalikoima on erittäin suuri, jolloin kannattavuus jää heikoksi. Kysymyksellä on kuitenkin suuri periaatteellinen merkitys. Jos liiketaloudellisesti kannattamattomista maatalouden palveluista luovutaan, niitä ei ole Suomessa lainkaan tarjolla.



## 4. Ohjaus ja sidosryhmäyhteistyö

### Sidosryhmäyhteistyö

KTTK:ssa sidosryhmätyö on muotoutunut yhä keskeisemmäksi asiaksi onnistumisen kannalta. Maatalouden sekä siihen liittyvän elintarviketuotannon tarkastustoiminnan menestyksellinen hoitaminen ja alan elinkeinon tukeminen edellyttävät kumppanuutta. Eri tekijät ja toiminta linkittyvät ja ketjuuntuvat toisiinsa sekä vaativat näin ollen yhteistyötä. KTTK:lla onkin lukuisia yhteistyökumppaneita. Niitä ovat muun muassa ympäristökeskus ja MTT, EELA, EVI ja TE-keskukset.

Yhteistyön vaatimus nousee esiin jo Euroopan unionin maatalouspolitiikasta, muun muassa turvallisia elintarvikkeita koskevan valkoisen kirjan määrittämistä periaatteista. Kysymys on siitä, että koko elintarviketuotannon ketjun tulisi muodostaa yhä vahvempi yhtenäinen kokonaisuus. Periaatteita toteuttava elintarviketuotannon alan strategia muodostaa perustan yhteistoiminnalle. Ympäristöasioissa KTTK:n keskeinen yhteistyökumppani on esimerkiksi ympäristökeskus, sillä kasvintuotannossa torjunta-aineiden osalta tai lannoitteiden kohdalla epäpuhtaudet tuottavat usein ympäristöongelmia. Lisäksi yhteistyötä tarvitaan muun muassa ministeriöihin, erityisesti maa- ja metsätalousministeriöön, alan tutkimuksessa MTT:n (esimerkiksi menetelmien kehittäminen), neuvonnasta vastaaviin organisaatioihin sekä eri järjestöihin ja elinkeinonharjoittajiin kokonaiskuvan aikaansaamiseksi.

Selvitimme tutkimuksemme yhteydessä näkemyksiä eri tahoilta siitä, minkälainen yhteistyökumppani KTTK on sidosryhmäyhteistyössä. Kysyimme ensiksi henkilöstöltä heidän käsityksiään sidosryhmäyhteistyön hoitamisesta, ja saimme taulukossa 10 kuvatut vastaukset.

*Taulukko 10. Henkilöstön käsitys sidosryhmäyhteistyön hoitamisesta*

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Yhteydet sidosryhmiin ovat kunnossa	72	12	17

Edellä oleva taulukko osoittaa, että KTTK:n näkökulmasta ei sidosryhmäyhteistyössä koeta olevan erityisiä ongelmia. Toisaalta KTTK:ssa tekemiemme haastattelujen ja muun laadullisen aineiston keräämisen yhteydessä nousi esille vahvasti käsitys siitä, että yhteistyössä on yhä kehittämisen varaa. Yhteistyömuodot eivät ole täysin toimivia ja yhteistyön hoitamisesta sidosryhmiin tarvittaisiin yhä enemmän. Positiivinen arvio viimeksi mainitun osalta onkin se, että KTTK:ssa on selvästi tiedostettu ja otettu huomioon yhteistyön edistämisen tarkeys.



*”KTTK ei esimerkiksi ole mukana elintarvikkeiden laatujohtoryhmässä toisin kuin EELA ja elintarvikevirasto. Kuitenkin KTTK:n toiminta alkutuotannon laadun valvojana voi vaikuttaa merkittävästi lopputuotteen eli elintarvikkeen laatuun.”*

Haastatteluissamme kysyimme henkilöiltä, jotka tuntevat KTTK:n toimintaa, käsityksiä siitä sidosryhmäorganisaationa. Arvioissa KTTK:ta ei sinällään pidetty ongelmallisena tai vaikeana yhteistyökumppanina. Toisaalta kokemukset siitä, kenen henkilön tai minkä osaston kanssa yhteistyö oli toimivaa, vaihtelevat eri henkilöiden näkemyksissä. Yhtenä esitettynä kokonaisvaikutelma oli, että KTTK on kaikilla hierarkian tasoilla tai eri osastojen suhteen omissa oloissaan toimiva ja osin muista toimijoista eristäytynyt yhteistyökumppani. Toisen kannanoton mukaan on pitkälti tapauskohtainen asia, missä määrin yhteistyö toimii.

Yhteistyön kannalta ongelmallista on, että KTTK:ta pidettiin materiaalimme perusteella jossakin määrin vanholisena, eikä se kulje aina maatalouden kehittämisessä kehityksen kärjessä. KTTK ei välttämättä sovelle uusimpia toimintatapoja, mikäli ne eivät sovellu viraston perinteiseen tapaan toimia. Tässä mielessä KTTK ei ole dynaaminen yhteistyökumppani. Toisaalta selitys saattaa olla osin maatalouden virastojen erilainen toimintalogiikka. Esimerkiksi siementarkastusosaston toiminnan perustana on siementarkastuksessa kansainvälisen ISTA-järjestelmän periaatteet, josta johtuen virasto pyrkii noudattamaan siihen soveltuvia menetelmiä, vaikka ne eivät edustaisi alan viimeisintä kehitystä. Oikeusturvan takaaminen asiakkaille saattaa myös merkitä sitä, ettei KTTK aina tartu yhteistyökumppanina ennakkoluulottomasti kehityksessä avautuviin uusiin mahdollisuuksiin, jos niihin sisältyy riskejä. KTTK:n toiminta on julkisoikeudellista viranomaistoimintaa, mikä asettaa myös omat vaatimuksensa toimintatavoille.

Toiseksi kritiikki kohdistuu siihen, että KTTK ei ole esitettyjen arvioiden mukaan aina tarpeeksi aktiivinen, eikä tee riittävästi aloitteita sidosryhmäyhteistyöhön liittyen. Lisäksi yksittäistapauksissa on esiintynyt kilpailuasetelmia maatalouden tarkastus- ja tutkimustoiminnan viranomaisten kesken. Ristiriidat ovat ymmärrettäviä virastojen erilaisten intressien perusteella.

KTTK:ta pidetään siis kohtuullisena yhteistyökumppanina, vaikka virastoon kohdistuu kritiikkiä. Yhteistyö on kehittynyt eri vastaajien mukaan parempaan suuntaan. KTTK:n sidosryhmäyhteistyö suhteessa ulkopuolisiin tahoihin on selkeästi parantunut haastattelemiemme henkilöiden käsitysten perusteella.

## **Ministeriöyhteistyö**

KTTK on pitkälti lainsäädännöllisiä tehtäviä toteuttava organisaatio. Lainsäädäntö määrittelee melko selkeästi sen, mitä virasto saa tehdä. Tältä osin EU:n ja suomalaisen lainsäädännön vaatimukset toiminnalle ovat tiukat. Samalla lainsäädäntökeskeisyys tarkoittaa sitä, että KTTK:n kannalta ministeriöyhteistyö koetaan erittäin tärkeäksi. Toimintaa voidaan uudistaa lähinnä lainsäädäntöä kehittämällä, mistä vastaa maa- ja metsätalousministeriö. Toisaalta KTTK on paitsi toimeenpaneva organisaatio, myös ministeriön toimintaa tukeva asiantuntijaorganisaatio:



*”Ministeriö ja KTTK lisäävät keskinäistä yhteydenpitoa, jolla varmistetaan eri tehtäväalueiden riittävä suunnittelu, valmistelu ja asianmukainen toimeenpano. KTTK avustaa ministeriötä erikseen sovittavalla tavalla EU-puheenjohtajuuskauden edellyttämässä tehtävissä, muissa EU-jäsenyyden edellyttämässä tehtävissä ja seurattaessa EY:n lainsäädännön kehitystä sekä arvioitaessa ja raportoituessa toimenpiteiden toteutumista Suomessa.”*  
(Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tulossopimukset 1999.)

Tulosohjauksessa määritellään virastolle yleiset tavoitteet, joiden toteutumisesta KTTK:n on raportoitava. Toiminnan tavoitteet määritellään maa- ja metsätalousministeriön ja KTTK:n välisessä tulossopimuksessa. Tavoitteiden toteutuksesta raportoidaan toimintakertomuksessa ja tulossopimuksen toteutumista seurataan yhteisesti sovitulla tavalla.

Tulosohjausjärjestelmään on tyytyväisyyttä niin ministeriön kuin KTTK:n tasolla, joissa aineistomme perusteella ohjausjärjestelmää pidetään toimivana. Kuitenkin tulossopimusta, kuten KTTK:n toimintaan vaikuttavia asiakirjoja, voidaan ulkoisen arvioinnin näkökulmasta pitää sisällöllisesti osin epämääräisiä ja liian suoritekeskeisiä. Tavoitteissa ei riittävästi näy vaikutuksia kuvaavia tavoitteita. Vaaditut tavoitteet ovat tulkinnaltaan väljiä. Esimerkkinä voidaan mainita tavoite ”parantaa” toimintaa, jossa sisältö voi vaihdella huomattavallakin tavalla. Kysymyksen voi olla joko pienen askeleen tai suuren harppauksen parantamisesta. KTTK:n ohjaus tarvitsee nähdäksemme aiempaa täsmällisempiä ja toiminnan vaikutusta kuvaavia tavoitteita. Toiminnan tavoitteissa on kuitenkin eri vuosina vaihtelua eli tulossopimusta on käytetty aidosti ohjauksen välineenä.

Ministeriön ja KTTK:n ohjaussuhteen kannalta tärkeitä ovat yllätyksellisten tilanteiden hallinta. Kaikkia kasvintuotannon ongelmia ei ole tulossopimuksen voimassaolon ajan eli vuoden säteellä ennustettavissa, ja jonkin taudin tai tuhoajan leviäminen voi olla yllättävää.

KTTK:n virkamiehet osallistuvat osaltaan lainsäädännön kehittämiseen. Siitä vastuu on viime kädessä ministeriön virkamiehillä. KTTK:n virkamiesten vastuu onkin ennen kaikkea asiantuntijavastuuta. Tässä suhteessa emme ole havainneet ongelmia rooliassa. Jossakin määrin on käynyt ehkä niin, että säädösvalmistelun tukemiseen osallistuminen on työllistänyt KTTK:ssa ennakoitua enemmän.

Epävirallista yhteistyötä ministeriöiden ja KTTK:n virkamiesten välillä luonnehditaan pääsääntöiseksi toimivaksi. Vuorovaikutus on viikottaista, jopa päivittäistä. Alan toimivuuden edistäminen on selvästi yhdistävä asia ja yhteistyö joustavaa. Epävirallinen yhteistyö on välttämätöntä, koska asiat vaativat usein nopeaa reagointia. Lisäksi ministeriön ja KTTK:n toiminta riippuvat toisistaan.

Tutkimuksemme perusteella emme ole havainneet merkittäviä ongelmia KTTK:n suhteessa ministeriöön. Kysymys on merkittävästä asiasta. KTTK:ssa on ollut aiempaan keskusvirastojärjestelmään kuuluvaa ajattelutapaa siitä, että ministeriöiden alaisten keskushallinnon yksiköiden tulee olla toiminnassaan täysin itsenäisiä. Nyt ministeriö nähdään voimakkaasta asiakkaana ja tahona, jonka asettamia tavoitteita KTTK osaltaan myös toteuttaa.

## Kenttäorganisaation ohjaus

Kenttäorganisaatio on KTTK:n kannalta elintärkeä kokonaisuus, koska toimialueena on koko maa. Kenttäorganisaatiota KTTK tarvitsee muun muassa näytteiden ottamista, ja tarkastusten (esimerkiksi markkinavalvonta) suorittamista varten sekä informaatiojärjestelmänä, joka tuottaa tietoa eri alueiden olosuhteista.

Tulossopimuksen mukaan tarkastus- ja valvontatoiminnan ohjaus aluetasolla hoidetaan työvoima- ja elinkeinokeskusten eli TE-keskusten maaseutuosastojen kanssa. TE-keskukset (15 kpl) ovat organisaatioita, jotka huolehtivat alueellaan työvoima- ja elinkeinopolitiikasta ja niille kuuluu kolmen ministeriön, kauppa- ja teollisuus-, työvoima- sekä maa- ja metsätalousministeriöiden, aluehallinnon tehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa substanssiasioissa TE-keskusten maaseutuosastoja. Kokonaisvastuu TE-keskusten ohjauksesta on kauppa- ja teollisuusministeriöllä. KTTK:n tulossopimuksen mukaan tarkastuskeskus ohjaa TE-keskusten maaseutuosastoja kasvintuotannon valvonta- ja tarkastustehtävissä ja sopii erikseen aluekohtaisista tavoitteista maaseutuosastojen kanssa. Ohjauksen tulostavoitteet asetetaan osana TE-keskusten ohjauksesta. Samalla sovitaan toiminnan vaatimasta henkilöstöpanoksesta.

Lisäksi KTTK:n kenttäorganisaatioon kuuluu näytteenottajina henkilöitä maaseutukeskuksista, tullista sekä yksityisiä henkilöitä. Myös KTTK:n omat virkamiehet toimivat kentällä näytteenottajina.

Vuonna 2000 kaikkiaan viidentoista työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastojen työpanosta KTTK käytti yhteensä 24 henkilötyövuoden (htv) verran. Lisäksi muut, lähinnä neuvontajärjestöjen palveluksesta valtuutetut henkilöt, tekivät KTTK:n tehtävissä arviolta lähes 14-15 htv:n suoritteen. Suurimman osan tästä muodosti luonnonmukaisen tuotannon tarkastusten ostopalvelut (11,9 htv). Arviona on, että TE-keskusten ja muun ostopalvelun määrä tulee jossakin määrin kasvamaan erityisesti luonnonmukaisen tuotannon kasvun takia.

Kysyimme tutkimuksemme yhteydessä näytteenottajilta käsitystä nykyisen ohjausjärjestelmän toimivuudesta. Halusimme myös selvittää KTTK:n oman toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ohjauksessa. Tulokset on esitelty taulukossa 11.

Kokonaisuudessaan näytteenottajat näyttävät pitävän KTTK:n ohjausta tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Aineistomme ja haastattelujen perusteella varsinkin tullin ja maaseutukeskusten henkilöt ovat pääpiirteissään tyytyväisiä kenttäorganisaation ohjaukseen.

Tyytyväisyys on sikälikin yllättävää, että KTTK:ssa on selvästi toiveita saada oma kenttäorganisaatio. Kenttäorganisaation tarve ilmentää sitä, että toiminnan kannalta alueen ja paikallis- hallinnon toiminta on keskeinen toimintaan vaikuttava menestystekijä.

Tyytyväisyys ohjaukseen muodostuu ensinnäkin erilaisesta neuvonnasta ja ohjeistuksesta, jota alue- ja paikallistasolla työskentelevät saavat KTTK:lta. Sen eri osastot saattavat antaa hyvin-



Taulukko 11. Näytteenottajien arvio ohjauksen toimivuudesta

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Pidän KTTK:n nykyistä ohjausjärjestelmää kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisena	62	29	8
KTTK:lta saa mielestäni selkeät ohjeet tehtävien hoitamista varten	82	–	18
Organisaatiossani on riittävästi resursseja suorittaa tehtäviä KTTK:n ohjeiden mukaan	64	2	33
KTTK huolehtii siitä, että minulla on käytössäni näytteenottajan tehtävässä tarvittava ajankohtainen tieto	79	6	14
Mielestäni KTTK:lla on selkeä rooli suhteessa omaani organisaatiooni	70	9	20

kin yksiselitteisiä ohjeita, kuten TE-keskuskohtaisia ohjeita rehun markkinavalvonnasta. Ohjeisiin saattaa sisältyä myös kattavuus eli kuinka paljon suoritteita, kuten esimerkiksi tarkastuksia tulee tehdä. Pääsääntöisesti näytteenottajat pitävät tutkimuksemme laadullisenkin aineiston perusteella ohjeistusta onnistuneena.

Toisaalta TE-keskusten työntekijöiden haastatteluissa korostetaan, että hyvistäkin ohjeista huolimatta ne ovat useimmiten epätäydellisiä. Eteen tulee tilanteita, jotka vaativat tulkintaa. Tämä taas tarkoittaa sitä, että KTTK:lta on toisinaan tarpeen saada henkilökohtaista neuvontaa ohjeiden soveltamisessa. Toimiva ohjaus edellyttää vuorovaikutusta. Tilanteeseen ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Ohjeistuksessa ja tiedonvälityksessä on kuitenkin yhä sisällöllistäkin kehittämistä. Myös menettelytavat ongelmallisissa tilanteissa voivat periaatteellisellakin tasolla aikaansaada ongelmia. Kenttäorganisaatioon kuuluvat esittivätkin seuraavankaltaisia kehittämishaasteita:

*”Ohjeistuksen ohella KTTK:ssa voitaisiin miettiä tilanteita, joissa TE-keskuksen tarkastaja noudattaa ohjeita, mutta asiakas ei voi toimia tarkastajan ohjeen mukaisesti esim. kaupungin järjestyssäännön takia.”*

Myös se, että näytteenottajat joutuvat suorittamaan sekä maksullisia että maksuttomia viranomaistehtäviä, on jossakin määrin sekavuutta aiheuttava asia. Näytteenottajille on vaikea hahmottaa tilannetta siitä, mikä on ero viranomaistoiminnan ja muun toiminnan välillä. Lisäksi maksulliset viranomaistehtävät vaikeuttavat maksuttomien tehtävien suorittamista:



*”Joskus joutuu tarkistamaan KTTK:sta, olenko menossa ottamaan viranomais- vai ei viranomaisnäytettä. Viranomaisnäytteiden ottamisessa toimeksiantona pitäisi tulla suoraan KTTK:sta, eikä niin, että asiakkaat/kuluttajat soittavat ja pyytävät näytteenottoa.”*

*”Maksulliset tarkastukset voisi KTTK suorittaa itse. Asiakkaan kanssa on vaikea tehdä yhteistyötä sen jälkeen, kun on esittänyt jostakin rekisteröintitarkastuksesta usean satasen laskun.”*

Keräämässämme aineistossa yleinen arvio on myös se, että näytteenottajien ammattitaito on riittävää. Sen kannalta myös KTTK:n kyky ylläpitää näytteenottajien ammattitaitoa vuosittaisilla koulutuspäivillä ja muulla koulutuksella on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Tämä selittää arviota, jonka mukaan KTTK huolehtii näytteenottajien ammattitaidosta.

Näytteenottajien osaaminen on kuitenkin jatkuvana kehittämiskohteena. Huomiota on kiinnitetty tarkastajien ja näytteenottajien pätevyyskriteereihin. Samoin on kehitetty hyväksymis- ja valtuusmenettelyä. Pitkällä aikavälillä voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena kehittää näytteenottajien laatujärjestelmää.

Tärkeää on myös se, että KTTK:n tehtävät ja resurssimitoitukset eivät vastaa aina toisiaan. Tässä asiassa on kehitettävää, koska joka kolmas näytteenottaja on resurssien riittävyydestä eri mieltä. Toisaalta resurssit ovat aina ongelmallinen asia.

Resurssien käytön kannalta ongelmallisia ovat yllätykselliset ja ennakoimattomat tilanteet, kuten kasvitautien leviämiset tai viljavarastojen interventiot. Tätä varten kenttäorganisaatio on jossakin määrin yliresursoitu.

Keskeistä ohjauksen kannalta on se, että arvioissa eri KTTK:n osastojen toiminta vaihtelee. Näytteenottajan kannalta KTTK:n toiminta on siis osastokohtaista. Arviona on, että kasvinsuojeluosaston ja viljalaboratorion toimintaan kohdistuu tyytyväisyyttä. Sen sijaan maatalouskemioiden ja siementarkastusosaston ohjaustoimintaa luonnehditaan paikoitellen puutteelliseksi. Tätä kuvastaa seuraava kannanotto:

*”Kasvinsuojeluosaston kanssa yhteistyö toimii ja siellä työskentelee asiantuntevaa väkeä, joka myös kuuntelee yhteistyökumppaneita. Maatalouskemioiden osastonkin kanssa toiminta on hiukan parantunut, mutta usein ohjeistukset ja vastaukset neuvoja kysyttäessä ovat joko ympäröiväisiä tai ylimielisiä. Yhteistyö siementarkastusosaston kanssa on ollut riittämätöntä.”*

Järjestelmän toimivuuden kannalta olennaisena asiana on pidettävissä sitäkin, että ohjauksen käytännöt eivät mene eri osastojen toimintojen kohdalla samalla tavalla. Siementarkastusosaston alueella erityisen poikkeuksen muodostaa luomuvälitys, jossa viranomaispäätösvaltaa on TE-keskuksilla. Ohjaus voi lisäksi toisinaan moniportaista edeten ensiksi TE-keskukseen, sitten sieltä maaseutukeskukseen.



*”Esimerkiksi luomutuotannon valvonnassa määräykset ja ohjeet tulevat KTTK:lta, palkka ja virkavastuu TE-keskukselta, ja itse TE-keskusten tarkastaja antaa määräyksiä tarkastusten suorittamiseksi (pääasiassa) maaseutukeskusten palveluksessa oleville luomutarkastajille: toimivalta ja ohjaus epäselvä, kun on monta herraa ei alainen tiedä ketä palvelee. organisaatio vaatii ehdottomasti selkeyttämistä.”*

KTTK:n kannalta ongelmallisin on TE-keskusten ohjaus. KTTK:n kannalta ongelma on etujen ja tehtävien hoitamisen varmistaminen TE-keskuksissa. Asiaa on vaikeuttanut se, että TE-keskusten ohjaukseen on liittynyt poikkihallinnollisia, ohjaavien ministeriöiden välisiä jännitteitä ja kiistoja. Lisäksi KTTK:n asema on vain välillinen TE-keskusten ohjauksessa, koska varsinaisesti TE-keskukset ovat ministeriöiden alaista hallintoa. KTTK:n on siis vaikutettava myös ministeriötasoon, jotta sen tavoitteet tulisivat huomioiduksi. KTTK:n tehtävät saattavatkin jäädä osin varjoon TE-keskusten kokonaisuudessa, vaikka ne sinällään ovat lakisäätöisiä asioita.

*”KTTK:n tulisi osata vaatia, että tehtävät TE-keskuksissa hoidetaan hyvin. TE-keskusten ja KTTK:n tekemien tulossopimusten seuranta jää sen varaan, mitä TE-keskus ilmoittaa toteutuneiksi htv:ksi. Ei välttämättä kerro koko totuutta resurssien käytöstä.”*

*”KTTK ohjaa, käskee ja vaatii yksittäistä kasvintarkastajaa, oma organisaatio ei välttämättä anna mahdollisuutta toteuttaa vaadittua tehtävää. Resurssit kohdennettu väärin TE-keskuksissa KTTK:n tehtäviin.”*

Ohjauksen yhteydessä tehtyjen arvioiden perusteella kaikissa TE-keskuksissa ei ole hoidettu KTTK:n tehtäviä riittävän hyvin. Kun TE-keskusten toiminnassa on ollut epäkohtia KTTK:n kannalta, ongelmiin on ollut osin vaikea puuttua.

Tekemiemme haastattelujen perusteella asema KTTK:n kenttäorganisaationa koetaan kuitenkin TE-keskustasolla usein selkeänä. KTTK:n näytteenottajan tehtäviä hoitavat virkamiehet suorittavat tehtävänsä itsenäisesti. TE-keskusten kannalta ongelmana on toisaalta se, että KTTK:n tehtävät kuormittavat maaseutuosastojen henkilöstöä voimakkaasti kesällä ja syksyllä. Tällöin tehtävät ovat muutoinkin ruuhkautuneet johtuen muun muassa EU-asioiden aikatauluista.

Ongelmista johtuen KTTK:ssa esiintyy näkemyksiä, joiden perusteella oma aluehallinto tai vähintäänkin suoraan määräysvallassa olevat aluehallinnon virkamiehet olisivat paras ratkaisu viraston kannalta. Omille virkamiehille olisi esitettyjen arvioiden mukaan riittävästi tehtäviä. Viimeksi mainittu järjestely ei olisi poikkeuksellinen TE-keskusympäristössä, sillä TE-keskuksessa toimivat TEKES:n virkamiehet ovat sen alaisuudessa. Toisaalta järjestely hajottaisi TE-keskuksia, joita perustamalla on päinvastaisesti pyritty kokoamaan hajanaista hallintoa yhteen. Tässä mielessä oma aluehallinto ei näytä todennäköiseltä vaihtoehdolta ilman nykyisten valtionhallinnon kehittämisen suuntaviivojen muuttamista. TE-keskusjärjestelmä on nähdäksemme riittävä hoitamaan KTTK:n alueellisia tehtäviä. Ongelmiin tulisi puuttua ennen kaikkea ohjauksesta kehittämällä, kuten jo on tehtykin, ja rakentamalla selkeitä vastuusuhteita keskittämällä esimerkiksi KTTK:n tehtäviä TE-keskuksissa samoille virkamiehille.



On tärkeää, että näytteenottajat ovat motivoituneita työhönsä. Aineistoon ei sisälly kannanottoja, joissa pidettäisiin tehtävää tarpeettomana, vähäpätöisenä ja ei-kiinnostavana. Kuvaava onkin seuraava kannanotto:

*”Suhtaudun myönteisesti KTTK:hon, koska tunnen olevani alueellinen KTTK:n ’erikoisagentti’. Tehtäväalueeni kattaa kaikkien osastojen tarjoamat palvelut. Valvonnalla on selkeä yhteiskunnallinen merkitys. Tätä työtä ei tehdä turhaan, ollaan lähellä alkutuotantoa. Työ on mielekästä, ei paljon turjaa byrokratiaa. Myös itse pystyy vaikuttamaan, kuinka homma hoidetaan-hyvät asiakaskontaktit.”*

Toisaalta olennaista olisi kiinnittää huomiota myös siihen, että kenttätöissä toimivat tarkastajat vaikuttavat keskeisesti KTTK:n julkisuuskuvaan. He ovat kuitenkin muun muassa TE-keskusten palveluksessa, jonka tavoitteita ja toimintatapaa he ensisijaisesti soveltavat. Tarkastajien asemaa ja toimintatapoja tulisi selkeyttää.

Nykyisessä toimintatavassa on paljon vahvoja puolia. Tarkastajien verkosto on resursseihin nähden kattava ja tehokas. Tarkastajien työtä tulisi kuitenkin tukea siten, että he kokisivat olevansa osa KTTK:n organisaatiota. KTTK:n asiakastyön arvot tulisi olla myös näytteenottajien arvoja. Jos eri tahoja edustavat näytteenottajat hoitavat tehtävänsä toisistaan poikkeavin tavoin, eriarvoistavat käytännöt tällöin asiakkaita.

Arvojen tarkoituksenmukaisuutta lisää myös se, että valvontatyö on asiakaspalveluna vaativaa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön teettämän, maataloustukien valvontaa koskevan tutkimuksen mukaan vaikka valvonta hyväksyttäisiin, sitä saatetaan pitää yrittäjien ja viljelijöiden keskuudessa tungettelevana ja kiusallisena, jopa henkisesti raskaana kokemuksena. Lisäksi tärkeitä tekijöitä ovat muun muassa viranvalvontamenetelmistä kertominen ja papereiden selkeys.<sup>4</sup>

---

4 Mainittu raportti löytyy maa- ja metsätalousministeriön maatalousasioita koskevista tiedotteista.



## 5. KTTK:n sisäinen arviointi

### Rakenteet sekä työnjaon ja yhteistyön toimivuus KTTK:ssa

#### *Osastot KTTK:ssa*

Arvioinnissa organisaatioita tarkastellaan aina jostakin näkökulmasta käsin. Valittu näkökulma voi korostaa esimerkiksi inhimillisiä resursseja, organisaation asemaa, organisaatiokulttuuria tai rakennetta. Organisaation kehittäminen näyttää aina hieman erilaiselta riippuen siitä, mistä näkökulmasta tehtyjä ratkaisuja tarkastellaan. Monesti jonkin ammattikunnan käytännöt, taloudellinen näkökulma tai julkisia tehtäviä hoitavissa virastoissa esimerkiksi toiminnan oikeutus yhteiskunnassa voi muodostua keskeiseksi organisaation tarkastelun näkökulmaksi. Siksi voidaan sanoa, että organisaation eräänä perustehtävänä on kertoa jäsenilleen millaisesta näkökulmasta katsoen organisaatiota johdetaan ja kehitetään.

Olemme valinneet tässä arvioinnissa näkökulmaksi rakenteen. Tästä näkökulmasta lähtökohtana on, että organisaatio määrittää työn ja tehtävien jakamista. Rakenne kuvaa virallista työn ja tehtävien jakamista, ja sen rakennusaineita ovat säännöt ja hierarkiat. Organisaation rakenteen tarkoituksenmukaisuus liittyy siihen, missä määrin se palvelee asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Rakennetta kehittämällä voidaan löytää vastauksia esimerkiksi kysymyksiin, miten KTTK voi reagoida paremmin toimintaympäristön muutoksiin, teknologian kehitykseen tai muutoksiin organisaation tarkoituksessa.

Toimivat rakenteet ovat edellytys tehokkaalle johtamiselle. Johdon on luotava organisaatiolle sellainen rakenne, jossa työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa ja jossa epätarkoituksenmukaisesta rakenteesta aiheutuvat ongelmat, kuten tehottomuus ja konfliktit ovat minimoitu. Rakenteet vaikuttavat myös ihmisten ajattelutapoihin ja käyttäytymiseen. Ne asettavat ihmisen asemaan, jossa on tarkoituksenmukaista ajatella ja toimia tietyllä tavalla.

KTTK:ssa keskeisenä rakenteellisina yksikköinä ovat osastot. Kysyimme henkilöstökyselyssä työntekijöiden näkemyksiä siitä, minkälaisena he kokevat toisaalta KTTK:n rakenteellisen kokonaisuuden ja toisaalta sen, onko osastojako tarkoituksenmukainen:

*Taulukko 12. Osastot KTTK:ssa, henkilöstön näkemys (%)*

	<i>Yhtenäinen kokonaisuus</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Hajanainen kokonaisuus</i>
Onko KTTK osastoista koostuva yhtenäinen vai hajanainen kokonaisuus	18	7	75



Taulukko 13. Osastojakon tarkoituksenmukaisuus (%)

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:n osastojako tarkoituksenmukainen	72	12	17

Tämän kyselyn perusteella henkilöstö näkee KTTK:n osastoista koostuvana hajanaisena kokonaisuutena. Tämä ei kuitenkaan näytä viittaavan laajaan tyytymättömyyteen. Osastojen erillisyyteen työntekijät ovat ilmeisen tyytyväisiä, eikä muutoksia asiaan haluta.

KTTK:n osastojakon kokeminen onkin odotetunkaltaista. Tulos on tyypillinen asiantuntijaorganisaatioille, joissa leimallista on usein osastojen eriytyminen ja itsenäisyys. KTTK:ssa osastojen erillisyyteen vaikuttavat myös historialliset seikat. KTTK on organisaationa nuori (perustettu 1993), ja se on koottu aiemmin itsenäisistä toimineista laitoksista. Lisäksi kokoaminen on tapahtunut niin, että aiemmin itsenäisenä toimineet laitokset ovat jatkaneet KTTK:ssa itsenäisinä yksiköinä ja jopa osin eri tiloissa. Maatalouden viranomaistoiminnan kokonaisvaltaisuuden ja yhtenäisen tarkastuksen kannalta hajanaisuus ei ole positiivinen asia.

KTTK onkin toiminut kolmella eri paikkakunnalla, mikä osaltaan lisää eriytymisen kokemusta. Toisin sanoen kun organisaatio on hajallaan Helsingissä, Vantaan Tikkurilassa ja Loimaalla, on yhtenäisyyden kokeminen ymmärrettävästikin vähäistä. Erillisistä tiloista ja noudatetuista toimintamalleista johtuen KTTK:ssa on ollut hyvin vähän yhteisiä, koko henkilöstöön, liittyviä tilaisuuksia. Näin eräs henkilöstökyselyyn vastanneista:

*”Toimipisteiden keskinäinen etäisyys (Hki, Loimaa ja Tikkurila) haittaa toimintaa kaikilla osa-alueilla”.*

Hajanaisuuteen viittaavat myös tutkimuksen aineistokeräyksen yhteydessä esitetyt kannanotot. Tyypillistä oli korostaa osastojen erilaisuutta. Yhteisiä toimintatapoja ei ole kaikissa asioissa. Toisaalta käytäntöjen erilaisuus on myös seurausta siitä, että päätösvaltaa on delegoitu voimakkaasti osastotasolle. Toisin sanoen osastot voivat päättää paljolti itsenäisesti asioista, jolloin niiden käytännöt ovat muodostuneet erilaisiksi:

*”Yhteiset periaatteet puuttuvat tai niitä ei noudateta. Osastoilla ei erilaisesta toimintaympäristöstä ja –tavoista johtuen välttämättä edes halua yhtenäistää toimintoja. Keskitetystä johdosta voi olla enemmän harmia kuin hyötyä.”*

*”KTTK:ta on vaikea ajatella kokonaisuutena, yhtenä virastona, mikä johtuu varmasti yksiköiden erilaisesta asemasta ennen KTTK:n perustamista”*

Tutkimuksemme aineiston perusteella KTTK:ssa ei koeta sinällään osastojen erilaisuuden olevan erityinen ongelma. Saamissamme vastauksissa ilmeni kuitenkin viittauksia alttiuteen risti-



riidoille. Esimerkiksi tulospalkkaukseen siirtyminen koko KTTK:ssa on johtanut pohtimaan kysymystä siitä, missä määrin voidaan vertailla eri osastoissa tehtävää työtä.

*”KTTK:n eri osastojen välillä kitkaa, asiat eivät suju niin kuin pitäisi.”*

Osalle vastaajista hajanaisuus on myös johtamisen ongelma. Kun osastot ovat itsenäisiä ja henkilöstö on sitoutunut lähinnä niiden toimintaan, ei koko viraston johdon toimintoja välttämättä hyväksytä. Myös viraston identiteetti on jäänyt epäilemättä vieraaksi. Hajanaisuuden vähentäminen ja samalla viraston koossa pitäminen on vaatinut johdolla paljon työtä, mikä on samalla heikentänyt ja vähentänyt edellytyksiä mahdollisuuksia muussa KTTK:n kehittämistyössä. Tässä suhteessa KTTK:ssa toiminut johto on nähdäksemme onnistunut melko hyvin, koska esimerkiksi aineistomme perusteella keskinäisten ristiriitojen ratkaisua ei nähdä keskeisimpänä viraston kehittämiskohteena.

Eheyden saavuttamisella on merkitystä myös johtamisen kannalta. Mitä enemmän KTTK:lta edellytetään kokonaisvaltaista ja strategista yhtenäisyyttä, sitä tärkeämpää on kyetä lisäämään sisäistä yhtenäisyyttä. Tässä mielessä on tarkoituksenmukaista jatkaa työtä KTTK:n yhtenäisyyden vahvistamiseksi.

### **Yhteistyö**

KTTK:ssa on pyritty panostamaan yhteisiin projekteihin. Näitä käytetään suurehkoissa, koko virastoa koskevilla kehittämishankkeissa. Lisäksi KTTK:ssa on työryhmiä horisontaalisten, juoksevien asioiden hoidon koordinoimista ja kehittämistä varten. Koko virastoa yhdistäviä projekteja ovat muun muassa tietoturvallisuusprojekti sekä henkilöstöhallinnon yhteistyö-, koulutus- ja asiakirjatyöryhmät. Myös laatuasioita käsitellään yhteisesti. Kuitenkin varsinaista toimintaan liittyvää yhteistyötä tulosityksiköiden välillä on vähän.

Osastojen erilaisuus aikaansaa tyypillisesti yhteistyön ongelman. Kun osastot ovat itsenäisiä, ei yhteistyö kaikissa kysymyksissä ole aina luontevaa tai edes mahdollista. Tämän vuoksi kysyimme henkilöstöltä rakenteen arvioimiseksi käsityksiä osastojaon vaikutuksista välttämättömään yhteistyöhön. Toiseksi kysyimme yhteistyön avoimuutta, koska sen puute on yleinen asiantuntijaorganisaation ongelma. (Taulukko 14).

Tyytyväisyys yhteistyön määrään on KTTK:ssa yllättävän suuri. Joka viides vastaaja oli kuitenkin sitä mieltä, ettei yhteistyötä tehdä aina silloin kun tarve on suurin. Eniten tyytymättömyyttä osastojen välisen yhteistyön avoimuuteen ja yhteistyön tekemiseen esiintyy maatalouskemian osaston virkamiesten keskuudessa.

Avoimuus nousi yhteistyössä yllättävänkin suureksi ongelmaksi, kun asiaa verrataan kokemuksiin yhteistyön tekemisestä silloin, kun sitä tarvitaan. Myös sitoutumisessa yhteistyöhön esiintyy ilmeisiä puutteita. Toisin sanoen KTTK:ssa ei ole aina yhdistettävissä toimimista osastojen tai virastokokonaisuuden edun mukaisesti.



Taulukko 14. Osastojaon tarkoituksenmukaisuus (%)

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:ssa tehdään yhteistyötä osastojen kesken aina silloin, kun sitä tarvitaan asioiden hoidossa	60	22	18
Osastojen välisessä yhteistyössä asioiden käsittely on riittävän avointa	33	27	41

Eräät vastaajista kiinnittivät huomiota myös siihen, että keskeisenä ongelmana on projektien johtaminen ja hallinta. Niiden loppuunsaattaminen on ollut toisinaan vaikeaa. Projektien aikataulut venyvät, eikä niitä saada päätökseen tai osa keskeisistä tavoitteista jää saavuttamatta. Tuloksemme viittaavat myös siihen, että horisontaalisilla projekteilla ei ole vahvaa hyväksyntää henkilöstön keskuudessa, ja ne rikkovat totutun, osastokohtaisen toimintatavan. Nykyinen johtamisjärjestelmä ohjaa ennen kaikkea yksikkökohtaisen tuloksen muodostamista.

Lisäksi osastojen yhteistyökulttuuri vaikuttaa tavoitekeskeiseltä. Tämä tarkoittaa, että mikäli projekteissa hyötyjä ei tule nopeasti, niin KTTK:ssa ei ole sellaista yhteenkuuluvuutta, joka auttaisi horisontaalisesti toimivia ylläpitämään toimintatapaa. Yksikkökeskeinen johtamisen kulttuuri näyttää olevan vahva, ja esimiehen yksityiskohtainen ohjaus ulottuu myös hallinnon kysymyksiin. Jos yksikköjaon ylittävää yleistä toimintatapaa ei ole, niin osastorajat ylittävät yhteistyön tekeminen on hankalaa. Uusi toimintatapa ei vaatisi suuria muutoksia itse rakenteessa, vaan niitä voitaisiin toteuttaa helposti käytäntöjä muuttamalla. Seuraavassa erään vastaajan horisontaalista yhteistyötä edistävä ehdotus:

*”Säädökset ym. Internetiin, jolloin kaikilla on aina käytössään ajantasainen ohjeistus ilman omaa jatkuvaa huolenpitoa ja työajan käyttöä ohjeistuksen ylläpitoon.”*

Selvitimme arvioinnissamme myös laboratorioden asemaa. Yleinen käsitys on se, että osastojen sisällä laboratorioden asema on selkeä. Eniten yhteistyön ja rakenteiden muutostarpeita KTTK:ssa näyttäisi saatujen vastausten perusteella olevan laboratoriotasolla. Jossakin määrin arviot yhteistyön toimivuudesta vaihtelevat. Selkeimmin kantaa otetaan aineistossa viljalaboratorion ja siementarkastusosaston välisen yhteistyön kehittämiseen. Kysymys on siitä, että Viljalaboratoriolla ja siementarkastusosastolla on jossakin määrin valmiuksia tehdä samankaltaisia analyysejä (itävyys viljan osalta, sakoluku ja hehtolitrainpaine). Myös tiivis yhteistyö muun muassa laatuasioissa, esimerkiksi auditoinnissa, on saattanut vaikuttaa käsitykseen päällekkäisestä toiminnasta. Lisäksi yhteistyö on myös VILA:lle tärkeä asia, koska yksikön henkilömäärä on pieni (7 henkilöä).



*”Esimerkkejä hyvästä osastojen välisestä yhteistyöstä ovat mm. STO Peruna ja -terveyslaboratorio ja KSO Kasvintarkastuslaboratorio sekä eri osastojen ATK- tai talousihmisten yhteispalaverit.”*

*”KTTK:ssa on kaksi saman alan laboratoriota, viljalaboratorio ja siementarkastusosasto. Toiminta on osin päällekkäistä ja yhteistyö ei toimi. Laboratoriot tulisi yhdistää saman katon alle siementarkastusosaston yhteyteen. KTTK:n muutto tulevaisuudessa Viikkiin aukaisi tähän hyvän mahdollisuuden. Silloin Vilan toiminta siirrettäisiin Loimaalle.”*

*”Toiminnan kannalta luomunvalvonta pitäisi siirtää Helsinkiin ja Vila Loimaalle, koska Villalla ja STO:lla on paljon päällekkäistä toimintaa.”*

Tarkan arvion tekeminen osastojen ja laboratorioden yhteistyöstä vaatisi yksityiskohtaisen tehtäväänalyysin, jota ei tässä yhteydessä ole mahdollista tehdä. Lisäksi kokonaisratkaisun tekemiseksi tulee ottaa huomioon koko maatalouden tarkastustoiminta. Kuitenkin näyttäisi siltä, että osastojen ja laboratorioden yhteistyöhön ei vaikuta pelkästään tarve vaan myös perinteet ja käytännössä jopa henkilöstösuhteet.

Eräs yhteistyöalue, jota KTTK:ssa olisi mahdollista vielä kehittää, on kokemusten vaihto ns. parhaista käytännöistä. Osin tätä tapahtuukin esimerkiksi laatuasioiden yhteydessä. Kehittämismahdollisuuksia voisi olla muun muassa siinä, että virastossa käytäisiin läpi yhteisiä hallintomenettelyyn liittyviä tapauksia.

Hajanaisuudessa on omat mahdollisuutensakin. KTTK on vielä siitä näkökulmasta katsoen helpposti muutettavissa oleva organisaatio, että sitoutuminen viraston nykyisiin rakenteisiin ei ole ehdotonta. Tämä voi olla vahvuustekijä, jos halutaan muuttaa ja yhdistää elintarvike- tai kasvintuotannon alan organisaatioita.

### ***Työnjako ja tehtävien valvonta***

Henkilöstökyselyn perusteella KTTK:n yksi suurimmista sisäisistä kysymyksistä on työnjako. Tämä ongelma nousi yllättävänkin suurena ongelmana esiin. Puolet työntekijöistä oli eri mieltä väitteestä, jonka mukaan tehtävien jako työntekijöiden kesken on toteutettu tarkoituksenmukaisesti. Tämä voi tarkoittaa, että suurin osa työntekijöistä katsoo voivansa järjestää työnjaon paremmin keskinäisellä yhteistyöllä ja sopeutumisella kuin esimiehen toimesta. Mikäli näin on, tällaista organisaation kehittämisen voimavaraa tulisi käyttää hyödyksi lisäämällä työntekijöiden valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia työnjaon kysymyksissä.

Myös arvio siitä, onko työnjaossa huomioitu se, miten työntekijöiden tehtävät liittyvät toisiinsa, on selkeän kriittinen. Lisäksi tehtävien hoitamisen hallintaan ja valvontaankin kohdistuu kriittisiä arvioita:



Taulukko 15. Työnjaon tarkoituksenmukaisuus

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:ssa tehtävien jako työntekijöiden kesken on toteutettu tarkoituksenmukaisesti	29	20	51
KTTK:ssa on kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, miten eri henkilöiden tehtävät liittyvät toisiinsa	31	28	40
KTTK:ssa sisäinen valvonta ja seuranta ovat tarkoituksenmukaisesti järjestetty	39	33	29

Tehtävien jaon kokemisessa on lieviä osastokohtaisia eroja. Kasvinsuojeluosastolla koetaan ongelmia esiintyvän jossakin määrin harvemmin kuin siementarkastusosastolla, maatalouskemian osastolla, viljalaboratoriossa ja hallintoyksikössä.

*”Vastuuta työtehtävissä ja työnjohtamisessa olisi kehitettävä, organisaation ja työtehtävien yhteensovittamista ja toimivuutta myös kehitettävä jatkuvasti.”*

*”Ongelmia: epätasaiset tehtäväjaot, töiden organisoinnit.”*

KTTK:n kaltaisessa organisaatiossa on työnjaon tasapuolinen johtaminen erittäin vaikeaa. Työtehtävien määrässä voi tulla yllättäviä muutoksia, kun jokin tauti leviää yllättävästi. Lisäksi työssä on kausivaihteluiden tuomia ruuhkapiikkejä.

Työnjaon johtaminen on muuttunut. KTTK:ssa on jo osaksi määrin luovuttu perinteisestä työnjohtomallista, jossa lähiesimies jakoi työt tilanteiden mukaisesti. Osa vastaajista saattaa kokea, että tällä hetkellä KTTK ei riittävän voimakkaasti huolehdi ja kiinnitä huomiota töiden jakamiseen. Tällainen ilmiö esiintyy käytännössä kaikissa muutosta toteuttavissa organisaatioissa. Osa työntekijöistä toimii perinteisen mallin mukaisesti ja kokee muutostilanteessa turvattomuutta. Osa taas toimii jo tavoitellun toimintatavan mukaisesti. Turvattomuuden kokeminen tai rohkeus uuteen toimintatapaan ei usein ole pelkästään henkilökohtainen ominaisuus, vaan se voi riippua myös esimerkiksi työtehtävän luonteesta.

KTTK:ssa sovelletun laatuajattelun vaikutukset eivät saaduissa vastauksissa näy prosessien korostamisena tai eri työntekijöiden tehtävien liittymisessä toisiinsa. Prosessien johtamisessa yksikkörajat ylittävään yhteistyöhön on entistä selkeämmin kiinnitettävä huomiota. Myös selkeän päämäärien ja toimintalinjauksien puute on osa työnjaon ongelmaa. Toiminnan menestymisen kannalta keskeisimpiä tekijöitä ei ole määritelty riittävän selkeästi esimerkiksi osana johtamisjärjestelmää.



## Johtaminen

Jokaisessa organisaatiossa on johto, joka vastaa organisaation kokonaisuudesta. Johtaminen on suunnan antamista organisaatiolle. Johtamista tarvitaan, kun ihmisten on yhdistettävä voimansa jonkin tarkoituksen tai tavoitteen toteuttamiseksi. Se on mekanismi, joka mahdollistaa yhteisen suunnan, työnjaon, palkkiot ja sanktiot suorituksista ja kirkastaa yhdessä toimimisen merkityksen.

KTTK:ssa on kolmentasoista johtajuutta. Ensimmäiseksi on kokonaisuudesta huolehtivaa johtamista. Tästä vastaa ylijohtaja. Toiseksi on osastotasoista johtajuutta. Jokaisella osastolla samoin kuin laboratoriolle on oma päällikkönsä. Kolmanneksi KTTK:ssa on vielä joukko lähiesimiehiä. Tutkimuksemme aineiston perusteella vajaat viisitoista prosenttia työntekijöistä eli runsaat kaksikymmentä henkilöä kokee toimivansa esimiestehtävissä.

Ylijohtajan tukena toimii johtoryhmä, jonka jäseniä ovat osastojen ja erillisten yksiköiden johtajat. Henkilöstöjärjestöjen edustaja on johtoryhmässä sisäisen tiedottamisen varmistamiseksi. Lisäksi talousjohtaja ja hallintojohtaja sekä tarvittaessa atk-vastaava toimivat johtoryhmässä asiantuntijoina. Johtoryhmä käsittelee yhteisiä ja periaatteellisia toiminnan ohjaus- ja suunnitteluasioita. Sen keskeinen tehtävä on huolehtia KTTK:n yhtenäisyydestä. Se on ainoa foorumi, joka säännöllisesti käsittelee asioita, jotka ovat kaikille yhteisiä. Johtoryhmän asioihin kuuluvat muun muassa tulossuunnittelu ja budjettikysymysten läpikäynti sekä henkilöstöpoliittiset kysymykset. Johtoryhmä vastaa periaatteessa myös laatujärjestelmäasioiden ym muiden projektien johtamisesta. Samoin johtoryhmässä käsitellään viraston yhteisten ulkoisten suhteiden hoitamista.

Johtaminen koetaan tärkeäksi. Periaatteessa KTTK on johtokeskeinen organisaatio, jossa odotuksena on, että johtamisen kautta organisaatio menestyy. Tärkeää onkin nähdä, että nimenomaisesti johtaminen on keskeinen KTTK:ta yhdistävä tekijä:

*”Johtaminen on keskeisin, koska ylijohtaja/johtajat viime kädessä päättävät asioista, joten heidän toimintansa vaikuttaa myös KTTK:n työyhteisönä.”*

Henkilöstökyselyssä kysyimme työntekijöiden näkemyksiä ensinnäkin KTTK:n kokonaisuutta vastaavasta johtamisesta. Kysyimme, kuinka selkeänä ylimmän johdon asemaa pidetään ja nähdäänkö ylimmän johdon tekevät oikeita asioita. Samoin selvitimme luottamusta ylimmän johdon tekemiin linjauksiin sekä johtamiseen sitoutumista. Lisäksi kysyimme sitä, koetaanko johtoryhmän kykenevän yhteensovittamaan asioita KTTK:ssa. (Taulukko 16).

Ylimmän johdon asema on jäänyt vastaajille vieraaksi. Kokonaisuudesta vastaavan johdon tehtävät eivät ole yleisesti tiedossa. Vain joka neljäs virkamies on varma siitä, että johto tekee oikeankaltaisia asioita. Luottamus johdon linjauksiin jakaa mielipiteet, eikä sitoutumisestakaan olla varmoja. Lisäksi johtoryhmätyö ei näyttäisi täysin onnistuvan yhdessä keskeisimmässä asiassa, viraston yhtenäisessä johtamisessa. Johtaminen koetaan eri osastoilla suunnilleen samalla tavalla.



Taulukko 16. Johdon asema ja merkitys KTTK:ssa

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:ssa ylimmän johdon tehtävät ovat kaikkien tiedossa	35	15	50
Ylin johto tekee oikeankaltaisia asioita	26	47	25
KTTK:ssa henkilöstö luottaa ylimmän johdon tekemiin linjauksiin	44	22	34
KTTK:ssa virkamiehet ovat sitoutuneet riittävästi toimimaan johtamisperiaatteiden (esimerkiksi strategiat, arvot jne) mukaisesti	45	39	16
KTTK:ssa johtoryhmätyö on taannut sen, että virastoa johdetaan yhtenäisesti	25	34	41

Nähdäksemme keskeisenä selityksenä johtamisen epäselkeyteen on selkeiden ja voimakkaiden linjauksien puuttuminen johtamisesta. KTTK:ta on johdettu tyypillisen asiantuntijaorganisaation tavoin hallinnoivasti. Johto on ratkaissut eteen tulevia asioita, mutta ei ole kovin voimakkaalla tavalla pyrkinyt uudistamaan toimintalinjauksia. Mallissa ei sinällään ole erityistä vikaa tai ongelmaa ja se on kehittynyt toimimaan ympäristössä, jossa keskeinen tehtävä on toteuttaa lakisääteistä tarkastustoimintaa.

Toinen selitys kyseenalaistaviin arvioihin on henkilöstön vahva kiinnittyminen osastoihin ja niiden toimintamalleihin. Ylin johto on etäällä käytännön työtä tekevien virkamiesten toiminnasta ja mahdollisesti koko KTTK:n näkemykset ovat eri asia kuin osastokohtaiset kannanotot. Tämä on ollut osin seurausta tietoisesta johtamisesta, jonka mukaisesti KTTK:ssa on vahvistettu nimenomaisesti osastojen toimintaa:

*”Avoimuus, yritetään parantaa toimintaa, ylijohtaja antanut riittävästi esim. väliresursseja ja hän kehittää toimintaa ottamalla käyttöön uusia tekniikoita yms., työyhteisön kehittämishankkeet, työkyvyn ylläpitämiseksi tehtävä toiminta jne.”*

*”Ylin johto vetäytynyt konkreettisista kehittämistoimenpiteistä (osastojako, palkkajärjestelmä jne.).”*

*”Enemmän keskustelua johdon ja henkilöstön välille molempiin suuntiin.”*

Myös kokonaisuudesta vastaavan ylimmän johdon ja muiden työntekijöiden välisessä vuorovaikutuksessa näyttäisi olevan kehittämisen varaa. Ylimmän johdon käymistä keskusteluista ei





välity riittävästi tietoa henkilöstölle. Ongelmana on osin sisäinen viestintä. Välitön henkilöstön ja johdon välinen vuorovaikutuskaan ei ole riittävä. Ylin johto ja henkilöstö kohtaavat toisensa liian harvoin.

Pidämme keskeisenä ongelmana sitä, että johtamisjärjestelmä on perustunut lähtökohdiltaan hierarkkiseen toimintatapaan. Valta on periaatteessa keskitetty johdolle, joka on tosin voinut delegoida sitä alaspäin. KTTK:ssa sovelletaan varsinkin monissa kehittämiseen liittyvässä asiassa toimintatapaa, jossa ylin johto päättää asioista, jotka yksiköiden päälliköiden tulisi toimeenpanna yksiköissään. Hierarkkinen johtamismalli ei saatujen vastausten perusteella pysty hyödyntämään henkilöstön keskinäistä vuorovaikutusta, jolloin mahdolliset puutteet päätöksenteossa siirtyvät toimeenpanon ongelmiksi. Hierarkkinen johtamismalli ei hyödynnä ideointikykyisten työntekijöiden osaamista, jota KTTK:ssa on kuitenkin runsaasti. Aineistoomme perustuen on todettavissa, että KTTK:ssa näyttää olleen jopa jossakin määrin ajattelutapaa, jonka mukaan ajatteleva ja asioiden kehittäminen kuuluu vain johtavassa asemassa oleville.

Eräs aineiston perusteella esiin nouseva KTTK:n johtamisen ongelma on ollut sitoutuminen. Näyttää siltä, että johtavassa asemassa olevat eivät ole aina edes itse sitoutuneet yhdessä päättämiinsä asioihin, eivätkä vieneet niitä osastotasolla riittäväällä voimakkuudella eteenpäin. Johto on kuitenkin aina organisaatiossa esimerkki, joka omalla toiminnallaan edistää tai pysäyttää asioiden kulkua. Lopputuloksena on ollut se, ettei ”asioiden juoksutus” ole onnistunut riittäväällä tavalla läpi organisaation:

*”Johto kyllä muodollisesti kannustaa innovatiivisuuteen, mutta ei huomioi tai palkitse innovaatioita.”*

Tärkeää näyttäisi olevan myös se, että KTTK:ssa kiinnitettäisiin erityistä huomiota tilanteisiin, joissa johtaminen kohtaa vaikeuksia. Ongelmakohtia ei ole kyetty ratkaisemaan. Johtaminen on osin palokuntatyötä, jossa nimenomaan johdolta odotetaan ratkaisuja ongelmatilanteiden selvittämiseen tai ratkaisujen löytymiseen.

*”Vaikeuksiin pysähtyneitä asioita ei saisi piilottaa maton alle tai jättää vaikeita kehitystehtäviä, vaan sitoutua, neuvotella ja ottaa yhteistä vastuuta asioiden eteenpäin viemisestä.”*

KTTK:ssa tulisi siis käydä läpi hyvin selkeää ja periaatteellista keskustelua koko johtamisesta. Kysymys on siitä, millä tavoin mikäkin asia tai laajemmassa mielessä toimintalinjaukset tosiallisesti toteutetaan ja viedään käytäntöön. On varmasti asioita, jotka toteutuvat ilman johdon puuttumista asioihin. Toisaalta johdon tulee huolehtia seurannan ja informaation riittävästä tasosta. On tiedettävä, mitkä asiat vaativat etenemistä varten johdon tukea ja puuttumista. Tämä edellyttää johdon keskinäistäkin avoimuutta ja luottamusta.

Johtoryhmätyö on suhteessa henkilöstöön erittäin ongelmallista. Johtoryhmä samaistuu KTTK:n ja hallintoon. Se koetaan etäiseksi, eikä johtoryhmän työstä juuri tiedetä. Informaatio ei välity tai sitä ei tiedosteta henkilöstön keskuudessa. Henkilöstökyselyinkin perusteella näyt-



tää siis vahvasti siltä, ettei johtoryhmä ole onnistunut rakentamaan välttämätöntä yhtenäisyyttä koskien koko KTTK:ta. Myös johtoryhmän sisäisessä toiminnassa on runsaasti kehittämisen varaa.

*”Johtokunta on vain neuvoa antava elin, joka kokoontuu vaihtelevasti ylijohtajan aloitteesta.”*

*”Tehtäväalueiden vetäjät johtoryhmään .”*

*”Johtoryhmälle keskeinen ja mahdollisimman yhteisvastuullinen tehtävä KTTKn kehittämässä.”*

Pöytäkirjojen perusteella johtoryhmätyöskentely vaikuttaa luonteeltaan informatiiviselta. Toiminta on paljolti vain sitä, että meneillään olevista tai koko KTTK:hon vaikuttavista asioista raportoidaan johtoryhmässä. Tosin yksittäistapauksissa keskustelun kohteena saattaa olla myös periaatteiden pohtiminen esimerkiksi arvioinnin vahvistaminen. Toisaalta esimerkiksi hankkeiden esittelyä tai niistä keskustelemista ei juuri tapahdu KTTK:n johtoryhmässä.

Oleellista on, että johtoryhmä ei ole riittävästi väline asioiden eteenpäinviennissä KTTK:ssa. Johtoryhmän tehtävät ovat epäselvät sekä toimintamalleissa ja -käytännöissäkin on parantamisen varaa. Lisäksi johtoryhmän kokoontumisetkin ovat osin olleet epäsäännöllisiä. Johtoryhmätyöllä ei ole tarpeeksi merkitystä ja täsmällistä roolia KTTK:ssa.

Näemme, että osana johtamisen uudistamista tulisi olla myös johtoryhmätyön selkeyttäminen ja uudistaminen. Tällä tarkoitamme ennen kaikkea KTTK:n johtoryhmän tehtävien uudelleen arviointia. Johtoryhmän toiminnan olisi tuettava ennen kaikkea toimintalinjojen ja strategioiden johtamista. Olisi harkittava myös sitä, missä määrin johtoryhmätyöhön voisi liittää ulkoisten sidosryhmien edustusta ja tukea. Lisäksi asetus kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta antaa mahdollisuuden asettaa osastokohtainen neuvottelukunta neuvoa-antavaksi elimeksi. Tätä mahdollisuutta voitaisiin käyttää toiminnan suunnittelun välineenä sekä asiakaspalautteen saamiseen.

## **Henkilöstöpolitiikka ja hallintoasioiden hoito**

### ***Henkilöstön johtamisen onnistuneisuus***

Henkilöstöpolitiikalla tarkoitetaan yleisiä päämääriä johtamisen ja käytännön henkilöstöasioiden hoitamiseksi. Henkilöstöhallinto taas koostuu henkilöstövoimavaroja muodostavista ja ohjaavista toiminnoista. Johtamisen näkökulmasta henkilöstöpolitiikassa korostuu ns. inhimillisten resurssien johtaminen. Tavoilla, joilla henkilöstöä kohdellaan, voidaan vaikuttaa siihen, että organisaatio saavuttaa tavoitteitaan ja toimii tuottavasti.

KTTK:n työntekijöiltä kysyimme henkilöstökyselyssä ensinnäkin näkemyksiä henkilöstöpolitiikasta kokonaisuutena. Toiseksi kysyimme kantaa yhteisiin arvoihin, joiden tärkeyttä on alettu

korostaa varsinkin strategisen johtamisen yhteydessä. Ongelmien rakentava käsittely liittyy puolestaan kykyyn johtaa organisaatioissa vaikeita asioita. Pätevyyden arvostaminen ja sen vahvistaminen sekä työn kehittämisen edistäminen ovat tyypillisiä toimivaan asiantuntijaorganisaation johtamiseen sisältyviä tekijöitä. Palautteen antaminen on periaate, jonka tärkeyttä on alettu voimakkaasti korostaa johtamisessa. Esimerkiksi tulospalkkaukseen siirtyminen, jota on KTTK:ssakin suunniteltu, edellyttää esimieheltä palautteen antamista työntekijälle tuloksellisuudessa onnistumisesta. Palautteen antaminen on myös edellytys prosessijohtamisessa ongelmien korjaamiseksi.

*Taulukko 17. Henkilöstöjohtaminen*

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
KTTK:ssa henkilöstöpolitiikka on kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaista	18	22	54
KTTK:ssa virkamiehillä on yhteiset arvot	28	42	30
KTTK:ssa käsitellään esiintyviä ongelmia rakentavasti	47	21	31
KTTK:ssa tuetaan sitä, että henkilöstöllä on asiantuntemusta hoitaa tehtäviään	59	8	13
KTTK:ssa arvostetaan riittävästi virkamiesten pätevyyttä	52	18	30
KTTK:ssa tuetaan sitä, että henkilöstö voi itse kehittää omaa työtänsä	70	11	21
KTTK:ssa saa riittävästi palautetta työstä	35	14	51

Henkilöstöjohtaminen ei ole mitattujen tekijöiden perusteella kovinkaan hyvässä kunnossa KTTK:ssa. Henkilöstö on eniten tyytymätön henkilöstöpolitiikkaan kokonaisuudessaan sekä palautteen saamiseen. Yhteisiin arvoihin ei juuri luoteta, eikä niistä olla kovinkaan tietoisia. Samoin on pidettävä korkeana niiden henkilöiden lukumäärää, jotka ovat eri mieltä ongelmien rakentavaa käsittelyä koskevasta väitteestä. Sen sijaan asiantuntemuksen tukemista ja työn itsenäisyyteen kannustamista arvioidaan positiivisesti.

Asiantuntemuksen kehityksen tukeminen kytkeytyy laskemienne korrelaatiokertointen perusteella työn itsenäisyyden tukemiseen ja asiantuntemuksen arvostamiseen. Yhteys on looginen asiantuntijaorganisaatioissa. Sisällöllisesti asiantuntemuksen tukeminen liittyy KTTK:ssa erityisesti koulutusmahdollisuuksiin. Esimerkiksi koulutuksessa painopisteenä on ollut muun muassa



henkilöstön hallintomenettelylain tuntemuksen vahvistamisen sekä julkisuus ja –tietosuojakysymykset.

Työtekijöiden mahdollisuus kehittää työtään kertoo heidän itsenäisyydestään. Se puolestaan heijastaa erityisesti sitä, että KTTK:n johtamisperiaatteena delegoiminen on ollut poikkeuksellisen voimakasta. Delegointia on toteutettu työjärjestyksellä. Samalla vastuu siirtyy muodollisestikin osana päätösvaltaa saaneelle työntekijälle. Esimerkiksi substanssiasioissa vastuu on pitkälti osastonjohtajilla. Ratkaisuvalltaa on delegoitu pitkälti yksittäisillekin asiantuntijoille. Delegointi on laatuksiteerien mukaista hallintoasioiden hoitoa. Se osaltaan luo edellytyksiä toimia organisaatioissa asiakaskeskeisesti.

Varsinaista arvojen määrittelyä ei KTTK:ssa ole tehty. Tämä liittyy siihen, että strategiseen ajatteluun liittyvä johtaminen on ollut epäselvää. Strategisen johtamisen ja selkeiden arvojen kokeamisen yhteys ei aineistossa ole vahvaa. Arvokeskustelua onkin KTTK:ssa käyty muualla kuin varsinaisesti toimintapolitiikkojen määrittelyn yhteydessä. Niitä on jonkin verran pyritty hahmottamaan palkkausjärjestelmän kehittämisen yhteydessä.

KTTK:ssa käsitys arvoista liittyy siihen, kokevatko työntekijät toimittavan johtamislinjausten mukaisesti. Toisin sanoen mitä enemmän työntekijät arvioivat johdon toimivan linjausten mukaan, sitä todennäköisemmin he arvioivat KTTK:lla olevan selkeät arvot.

Kyselyn perusteella esiin noussut käsitys ongelmien rakentavan käsittelyn vaikeudesta kertoo osaltaan henkilöstöjohtamisen laadusta. KTTK:ssa ei ole riittävästi sovittu periaatteista, joilla tavoin toimitaan kriisitilanteissa. Periaatteiden määrittely olisi kuitenkin tärkeää, koska KTTK:ssakin joudutaan käsittelemään yllätyksellisiä ja odottamattomia asioita.

Ongelmien rakentava käsittely kytkeytyy korrelaatiokertoimen perusteella siihen, nähdäänkö henkilöstöpolitiikka onnistuneena. Samoin asialla on selvä yhteys käsitykseen ”luottaako henkilöstö johdon linjauksiin.” Lisäksi ongelmien rakentava käsittely korreloi vahvasti siihen, pidetäänkö työnjakoa onnistuneena. Toisin sanoen työnjaon ongelmat, johdon epäselvät linjaukset ja tyytymättömyys henkilöstöpolitiikkaan näyttäisivät KTTK:ssa vahvasti lisäävän tyytymättömyyttä ongelmien rakentavaan käsittelyyn.

Puute palautteen antamisessa on tyypillinen julkisen hallinnon asiantuntijaorganisaation ongelma. Kysymys on esimiestoiminnan laadusta. KTTK:ssa ongelmana on monen muun asiantuntijaorganisaation tavoin se, etteivät esimiehet ole saaneet riittävästi tukea (esim. koulutusta) palautteen antamiseen. Tulos kertoo myös kehityskeskustelujen laadun ongelmasta. KTTK:ssa keskustelujen käyminen selkeästi vaihtelee riippuen esimiehistä. Järjestelmä olisikin saatava toimivaksi muun muassa siitä syystä, että tuloksellisuuden vahvistaminen edellyttää esimiehiltä palautteen antamista työssä onnistumisesta.

Tyytymättömyys henkilöstöpolitiikkaan selittyy ensinnäkin sillä, ettei KTTK:ssa ole selkeitä johdettuja henkilöstön kohtelun periaatteita, joita pyrittäisiin systemaattisesti noudattamaan.



KTTK:ssa on tehty 1990-luvun puolella välissä henkilöstöpoliittinen suunnitelma. Suhtautuminen asiaan on kuitenkin osin ollut vähättelevää eikä henkilöstöpoliittisia periaatteita ole viety käytäntöön. Lisäksi virastosta puuttuu muun muassa tasa-arvosuunnitelma.

Suunniteltu tulospalkkausjärjestelmä on aiheuttanut tyytymättömyyttä henkilöstöpolitiikkaan. Järjestelmän mukaan palkkaus ei muodostu pelkästään palkkaluokkien ja ikälisien perusteella, vaan siihen vaikuttavat myös osaaminen, työn vaativuus sekä tuloksellisuus. Palkkausta on kehitelty KTTK:ssa, mutta työ on vielä kesken, eikä ongelmiksi koetuista kysymyksistä ole vielä päästy yksimielisyyteen. Näin eräät henkilöstökyselyyn vastaajista:

*”Palkkajärjestelmässä saisi ottaa huomioon osaamisen, kapasiteetti. Ei voi olla oikein, että palkka on sama, jos tekee huomattavasti monipuolisempaa tehtävää ja monta toimenkuvaa vuoden aikana, luopuu kesälomistaan, toimii ruuhkahuipusta ruuhkahuippuun.”*

*”Projekti on pysähtynyt siihen, että palkkausjärjestelmän yleisiä ja johtoryhmässäkin sovit-  
tuja peruseriaatteita (esim. että vaativuuden arvioinnilla olisi läpinäkyvät perusteet, se pe-  
rustuisi todellisiin ja rakenteeltaan yhdenmukaisiin toimenkuviin tai että arvioinnit tehtä-  
isiin eri osastoilla tasapuolisesti vastaavien tehtävien osalta) ei ole noudatettu ja tämänhetki-  
nen tilanne näkyy vaativuusarviointien osastokohtaisessa vertailussa. Erityisen tarkasti näi-  
tä olisi pitänyt noudattaa, koska lähdettiin ilman jatkuvaa ulkopuolista konsulttia kehittä-  
mään KTTK:ssa räätälöityä ns. analyttistä palkkausjärjestelmää. KTTK:n henkilökunnan  
ei ole enää helppo luottaa oikeudenmukaisen palkkausjärjestelmän saamiseen, jos osastojen  
arvioinnit eivät ole tasapuolisia.”*

Tulospalkkausjärjestelmän toteuttaminen asettaa KTTK:lle vaikean haasteen, sillä asiantun-  
tijatyon ongelmana on monimutkaisuus ja itsenäisyys. On erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta  
arvioida yksiselitteisesti työn vaativuutta ja osaamisen tasoa. Lisäksi vaikea kysymys on, mi-  
ten työntekijöitä palkitaan ajoittain tapahtuvasta töiden ruukautumisesta. Myös asiantunte-  
muksen laaja-alaisuus on keskeistä palkkauksen huomioimisessa, koska KTTK:ssa yllättävien  
työkuormitustilanteiden takia laaja-alaisuus luo välttämätöntä henkilöstöresurssien käytön  
joustavuutta. Epäoikeudenmukaisuuden kokeminen palkkausjärjestelmän läpiviennissä on il-  
meinen riskitekijä. Tätä riskiä kasvattaa se, ettei toiminnan kriittisiä menestystekijöitä ole  
selkeästi määritelty. Palkkausjärjestelmän kehittäminen vaatisi myös vahvaa johdon sitoutu-  
mista.

Henkilöstöpolitiikan onnistuneisuuden kokeminen on voimakkaasti yhteydessä siihen, luottaa-  
ko KTTK:ssa henkilöstö johdon linjauksiin. Tämäkin on selkeä syy, minkä takia johdon on sel-  
keästi pyrittävä huolehtimaan henkilöstöpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta.

### **Hallintoasioiden suorittaminen**

Hallintoasiat sisältävät yleisesti myös konkreettisia käytännön asioita, kuten työsuhdeasioita,  
nimikirjanpitoa palkanmaksua jne. Lisäksi toimintaa tukeviksi hallinnollisiksi palveluiksi voi-

daan liittää atk-tuki ja lainsäädännöllinen neuvonta. KTTK:ssa hallintoasiat on keskitetty pääosaltaan hallintoyksikön suoritettavaksi. Osa palveluista ostetaan KTTK:n ulkopuolelta.

Kysyimme henkilöstökyselyssä kahta asiaa. Kysyimme ensinnäkin hallintoyksikön tehtävien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Tätä selvitimme, koska hallinto-asioiden hoitoa on KTTK:ssa jatkuvasti uudistettu ja osin keskitetty. Toiseksi pyysimme vastaajia ottamaan kantaa, ovatko hallintoasiat hyvin hoidettu. Kysymyksillämme halusimme saada erityisesti yleiskuvan, sillä talouden tarkastuksen yhteydessä on kiinnitetty jo huomiota talouden ja hallinnon hoitamisen yksityiskohtiin.

*Taulukko 18. Henkilöstöjohtaminen*

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Hallintoyksikön tehtävät ovat mielestäsi tarkoituksenmukaisia KTTK:ssa	30	19	50
Hallinnolliset tukipalvelut (esimerkiksi tietotekniikka, henkilöasiat) ovat KTTK:ssa riittävän hyvin hoidettu	37	12	50

Tyypillistä asiantuntijaorganisaatioille on se, että hallintoasioita hoitavien yksiköiden välillä on jännitteitä. Tämä on myös keskeinen KTTK:n ongelma. Lähes puolet vastaajista ovat tyytymättömiä siihen, minkälaiset ovat hallintoyksikön tehtävät KTTK:ssa. Lisäksi tyytymättömyyttä esiintyy hallinnollisten tukipalvelujen hoitoon.

Hallinnollisten tukipalvelujen hyvä hoito ja hallintoyksikön tehtävien tarkoituksenmukaisuus liittyvät yhteen. Henkilöstö tarkastelee hallintoasioita kokonaisuutena. Toisin sanoen käsitys huonosta hallinnollisten tukipalvelujen hoidosta selittyy sillä, ettei hallintoyksikön tehtäviä pidetä tarkoituksenmukaisina. Samoin hallinto-asioiden hoito kytkeytyy KTTK:n rakenteiden kokemiseen. Tällä tarkoitamme sitä, että työntekijät voivat kokea hajanaisissa organisaatioissa hallintoasioiden hoidon puutteellisemmaksi kuin kiinteässä organisaatiossa.

Hallintoyksikön ja muun organisaation välillä onkin olemassa selviä jännitteitä. Myös henkilöstön haastattelut viittaavat yksiselitteisesti siihen, että henkilöstöasioista vastaavan hallintoyksikön toiminnassa on parantamisen varaa:

*”KTTK ja etenkin sen hallintoyksikkö saatetaan nähdä vain lisää työtä ja kustannuksia aiheuttavana tekijänä.”*

Tyypilliseksi ongelmaksi mielletään se, ettei hallintoyksiköstä ole kehittynyt muuta organisaatiota palvelevaa tukiorganisaatiota. Yleishallinnon asemaa ja toimintaa arvostellaan professioi-



den näkökulmasta, mitä esiintyy muissakin valtion virastoissa. Joissakin vastauksissa hallintoyksikköä arvostellaan ikäänkuin itseisarvona, jota varten muiden KTTK:n toimintayksiköiden tulee olla olemassa. Hallintoyksikön ja muiden yksiköiden keskinäinen suhde tulisi olla vuorovaikutussuhde, jossa myös yksiköt pyrkivät tekemään hallintoyksikön toiminnan niin helpoksi kuin mahdollista.

Hallintoyksikössä on toimintoja, joiden kohdalla ei esiinny toimivuusongelmia. Selkeimmin KTTK hallinnon osalta tyytyväisyyttä on esiintynyt talousasioiden hoitoon. Erityisesti taloushallinnon tuki muulle organisaatiolle aikaansa tyytyväisyyttä.

*”Taloushallinto opastaa ja tuottaa osastoille hyvin talouden seurantatietoja ja antaa tukea osaston taloussuunnitteluun ja budjetointilaskentaan.”*

Toisaalta laskujen perinnässä on ollut ongelmia, kun niitä on alettu hoitaa hallintoyksikössä. Saamissamme kommentteissa kiinnitettiin huomiota siihen, että jonkin verran laskuja on jäänyt myös perimättä. Toisaalta kysymys ei ole ilmeisimmin markkamääräisesti kovin suuresta ja merkittävästä ongelmasta. Syy perinnän hitauteen ei ole yksin KTTK:ssa vaan myös laskutusketjussa. Erityisesti TE-keskuksilta laskutukseen liittyvässä toiminnassa ja informaation kulusa on ollut ongelmia. Tilanne on kuitenkin osin korjaantunut. Vuoden 2000 alusta lähtien KTTK:ssa on hoidettu TE-keskuksilta siirtynyttä laskutusta ja näiden tulojen perintää. Muilta osin laskutuksen ja perinnän huolehtivat osastot itse. Keskeistä hallintoyksikön osalta on se, että TE-keskusten tarkastajat tallentaisivat laskutettavan aineiston ajoissa järjestelmään. Tässä suhteessa on TE-keskusten virkamiehillä parannettavaa.

*”Selkein ongelma on, että hallintoyksikön toiminnassa eivät rutiinit ole riittävässä kunnossa. Hallinto-asioiden hoito on haavoittuva, koska esimerkiksi henkilöstöasioissa ei ole varamiesjärjestelmää. On käytäntöjä, kuten tietoturvakäytännöt, joita ei ole vielä riittävästi suunniteltu.”*

*”Palkan yleiskorotusten maksatukset ovat olleet virheellisiä ja viivästyneet oleellisesti, samoin ikälisien maksu on toisinaan viivästynyt. Henkilöstöasioita hoitaa päätoimisesti yksi henkilö ilman varahenkilöä.”*

Tekemämme havainnot ovat samansuuntaisia kuin mihin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota. Tarkastuksissa on kiinnitetty muun muassa palkkausjärjestelmiin ja matkalaskukäytäntöihin. Toisaalta hallinto-asioiden hoitamiseen liittyvät ongelmat ovat ymmärrettäviä. Hallinto-asioita on kuormittanut se, että aiemmin osa hallintoasioita hoidettiin ulkoisesti. Kun hallinto-asioita siirtyi KTTK:hon, eivät kaikki asiat olleetkaan lähtökohtaisesti yksiselitteisesti kunnossa ja muutokset kuormittivat oletettua enemmän. Siksi hallintoasioiden hoidossa on arkirutiinien rinnalla ollut vanhoja paikattavia ongelmia.

Toinen ongelma on se, että hallintoyksikön toiminnasta koituu runsaasti kustannuksia. Maksuperustelain mukaan hallintokulutkin on laskettava osaksi ulkoisten palveluiden hinnoittelua.



Toisin sanoen kohonneet hallintokustannukset näkyvät lisääntyvänä ja entistä kalliimpina kustannuksina. Kun palvelutoiminnan kustannukset ovat muutoinkin kohonneet, ja koska aikaisempi hinnoittelu ei ollut perusteltu, niin hallintoyksikön toiminnan ongelmien korjaamiseen ei ole ollut riittäviä resursseja. Toisin sanoen hallintoyksikön ongelmat selittyvät osin resurssipulalla.

KTTK:ssa käsitystä hallintoyksikön toiminnasta voidaan parantaa huolehtimalla rutiinien kuntoon laittamisesta sekä edistämällä viraston yhtenäisyyttä. Myös järjestelmä, jossa tilintarkastuksen yhteydessä kiinnitetään jatkuvasti huomiota talouden hoidon kysymyksiin, on tehokas. Näemme myös tärkeäksi, että hallintoasioiden hoitamista kehitetään KTTK:ssa kokonaisuutena.

### ***Esimiestoiminta***

Esimiestoiminnassa voidaan erottaa kaksi ulottuvuutta. Ensimmäinen on manageriaalinen alan tuntemus ja ammatillinen osaaminen. Toisen muodostaa johtamistapa, joka näkyy esimerkiksi esimiehen tapana kohdella ja johtaa työntekijöitä. Voidaan sanoa, manageri voi johtaa yksityiskohtiin asti ulottuvalla asioiden hallitsemisella. Sen sijaan ihmiskeskeiseen johtamistapaan tukeutuva 'yleisjohtaja' keskittyy ennemminkin työntekijöiden toimintaedellytysten varmistamiseen.

KTTK:ssa, kuten muussakin julkisessa hallinnossa, on esimiestoiminnan uudistamiseen kohdistunut merkittäviä muospaineita. Perinteisesti paras asiantuntija on johtanut toimintaa. Tämä rinnalle on noussut esiin vaatimuksia, että esimiesten tulee kyetä johtamaan, innostamaan henkilöstöä ja huolehtimaan sen hyvinvoinnista. (Taulukko 19).

Suorittamassamme henkilöstökyselyssä kysyimme esimiestoimintaa koskevia asioita. Kysymyksemme koskivat esimiehen asiantuntemusta, esimiestaitoja, etiikkaa sekä kykyä johtaa työyhteisöä.

Esimiestoimintaa arvioidaan KTTK:ssa erittäin positiivisesti. Kaikkien kysytyjen kohtien osalta positiivisia arvioita on enemmän kuin kielteisiä. Esimiestoimintaa arvioidaan myös kokonaisvaltaisesti. Tämä on nähtävissä siinä, että mitatut kysymykset korreloivat voimakkaasti myös keskenään.

Esimiestoiminnassa on jonkin verran osastokohtaisia eroja. Selkein havainto on se, että kasvin-suojeluosastolla on henkilöstökyselyn perusteella muita vähemmän tyytyväisyyttä esimiestoimintaan.

Henkilöstö luottaa esimiehensä asiantuntemukseen. Esimiehet ovat siis pitkälti asiantuntijajohdattajia. Tulos ei ole sinällään yllättävä vaan kertoo KTTK:n perinteestä, jossa esimieheksi on usein valittu johtava asiantuntija. KTTK:n tehtävät ovat myös esimiestasolla sellaisia, että niissä vaaditaan vahvaa substanssiosaamista. Esimiehen asiantuntemukseen liittyen henkilöstöllä on vahva käsitys siitä, että esimies arvostaa henkilöstönsä ammattitaitoa. Kyvystä toimia palve-



Taulukko 19. Esimiestoiminta

	<i>Samaa mieltä</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Eri mieltä</i>
Esimiehelläni on riittävästi asioiden hoitamisessa vaadittua asiantuntemusta	81	10	8
Esimiehelläni on riittävästi esimiestaidollisia valmiuksia	56	12	32
Esimieheni noudattaa työssään KTTK:ssa sovittuja linjauksia	70	25	5
Esimieheni edistää riittävästi työyhteisöni hyvinvointia	64	10	26
Esimieheni auttaa minua tarvittaessa	79	8	13
Esimieheni pystyy ratkomaan työntekijöiden keskinäisiä ristiriitoja rakentavalla tavalla	42	22	36
Esimieheni toimii riittävän avoimesti	57	14	29
Esimieheni edistää riittävästi uusien ideoiden syntymistä	65	19	16
Esimieheni käyttäytyminen on ennustettavaa	57	18	25
Esimieheni pitää kiinni antamistaan lupauksista	71	15	14
Esimieheni arvostaa henkilöstön pätevyyttä	78	13	9
Esimieheni antaa tilaa henkilökohtaisille tunteille	63	26	11
Esimieheni arvostaa rehellisyyttä	75	12	13
Esimieheni toimii eettisesti korkeatasoisesti	69	17	14

luorganisaation johtajana tulokset eivät kuitenkaan kerro. Asia onkin ilmeinen ongelma. Kysymys on johtamisesta, jossa vaikutetaan siihen, että asiakkaat ovat mahdollisimman tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Johtamisen perusteet muuttuvat KTTK:n palvelu- ja asiantuntijatehtävien eriytyessä. Joissakin kommentteissa viitattiin johtamistapaan ja sen jäämiseen käytännön toiminnassa asiantuntijajohtajuuden varjoon:

*”Johtajat ovat samalla myös asiantuntijoita. Johtajuus jää usein toiselle sijalle.”*



On toisaalta selvää, että KTTK:n henkilöstö arvostaa henkilöstöä huomioivaa johtamistapaa. Henkilöstö arvostaa sitä, että esimies tukee alaisiaan, mutta odotukset kohdistuvat ennen kaikkea ammatillisuuteen. Tämän osoittavat annettujen vastausten perusteella laskemamme korrelaatiokertoimet, joiden perusteella ammatillisuus ja henkilöstön tukeminen liittyvät esimiestoimintaa arvioitaessa yhteen. On siis ilmeistä, että työntekijöiden tukeminen tarkoittaa erityisesti esimiehen kykyä auttaa ja tukea nimenomaisesti ammatillisissa asioissa.

Kyselyn tuloksiin perustuen voidaan sanoa, että vastaajat luottavat sanansa pitävään esimieheen. Henkilöstön näkemysten mukaan KTTK:ssa sovittujen linjauksienkin toteutuminen näyttää onnistuvan verrattain hyvin. Tältä osin voidaan kuitenkin kysyä, kuinka paljon henkilöstö tietää ja tuntee KTTK:n yhteisiä linjauksia. Toisin sanoen tulkinnat sovitusta yleisistä linjauksista eivät ulotu käytännön esimiestoimintaan, minkä takia työntekijöillä ei välttämättä ole riittävästi tietoa tilanteen arvioimiseksi.

Eniten ongelmia esimiestoiminnassa koetaan olevan esimiestaidon kohdalla. Tämä ei ole yllättävää, sillä useimmiten julkisessa hallinnossa esimiestoiminnassa ongelmia koetaan nimenomaisesti lähiesimiestoiminnassa. Tämä on seurausta siitä, että lähiesimiehen toiminta perustuu voimakkaasti asiantuntijajohtajuuteen. On silti aiheellista korostaa, että annetuissa vastauksissa tämänkin ulottuvuuden kohdalla on enemmän tyytyväisyyttä kuin tyytymättömyyttä. Ratkaisevaa on esimiehen persoonallisuus.

Myös työyhteisön hyvinvoinnin johtamiseen henkilöstö on kokonaisuudessaan tyytyväistä. Joskin tyytymättömyyttäkin esiintyy, eivätkä esimiehet hallitse välttämättä aina riittävästi työyhteisön konfliktitilanteiden ratkaisemista. Työyhteisön johtamiseen liittyen esimiesasemassa toimivien on panostettava myös avoimuuteen ja työntekijöiden tasapuoliseen kohteluun.

Korrelaatioiden perusteella hahmottuu myös selkeä kuva hyvän johtamisen kriteereistä. Ensinnäkin esimiestoiminnassa riittävä esimiestaito kytkeytyy asiantuntemukseen. Mitä enemmän työntekijät arvioivat esimiehellä olevan esimiestaitoa, sitä todennäköisemmin he pitävät esimiestensä asiantuntemusta riittävänä. Yhteys on tyypillinen asiantuntijaorganisaatioille. Korkeatasoiseen johtamistapaan liittyy kyky edistää työyhteisön hyvinvointia, ratkoa työyhteisössä olevia erimielisyyksiä sekä toiminnan johdonmukaisuus. Riittävään asiantuntemukseen kytkeytyy puolestaan alaisten auttaminen tarvittaessa. Kuten aiemmin olemme todennet, KTTK:ssa henkilöstö saa siis esimieheltään erityisesti ammatillista tukea.

Esimiehen keskeisenä ominaisuutena voidaan pitää kykyä edistää innovatiivisuutta. Tältäkin osin on löydettävissä tekijöitä, joissa korrelaatio on suuri. Vahvimmin innovatiivisuus liittyy siihen, että esimies toimii avoimesti. Samoin se kytkeytyy työntekijöiden auttamiseen, toiminnan johdonmukaisuuteen sekä ammattitaidon arvostamiseen.

Katsomme, että kokonaisuudessaan KTTK:ssa esimiestoiminta vastaa pitkälti työntekijöiden odotuksia. Parannuksia tarvitaan lähinnä työyhteisön johtamisessa. Toisaalta tyytyväisyydellä



esimiestoimintaan voi olla myös kääntöpuolensa. Vahva tyytyväisyys kertoo siitä, etteivät esimiehet ole vieneet tai joutuneet viemään eteenpäin asioita, jotka kärjistäisivät heidän suhteitaan työntekijöihin. Se viestii ainakin siitä, että KTTK:n muutosten keskellä lähiesimiehet ja alaiset kokevat olevansa 'samassa veneessä'. Tästä voi kuitenkin olla seurauksena, että esimiesten, joihin ollaan tyytyväisiä, on vaikea sitoutua asioihin, jotka ovat tärkeitä KTTK:n kokonaisuuden kannalta, mutta epämiellyttäviä alaisten näkökulmasta.

## Työyhteisö

Yhteisöt tarjoavat ihmisille sosiaalisen elämän liikennemerkit. Ne tarjoavat myös sosiaalista tukea ja kannustusta - asioita, joita jokainen ihminen kaipaa ja toivoo itselleen. Työyhteisön määrittely ei ole helppo tehtävä. Ehkä juuri tästä syystä käsite jää usein määrittelemättä.

Suomessa on myös tapana korostaa voimakkaasti työyhteisön ja virallisen organisaation eroja. Yhteisö saatetaan kokea positiivisemmaksi ja avoimemmaksi kuin virallinen organisaatio. Tällaiset oletukset eivät saa KTTK:n osalta vahvistusta. Työyhteisö ei varsinkaan asiantuntijaorganisaatioissa ole osoittautunut sen helpommaksi elämänalueeksi kuin virallinen organisaatiokaan. Virallinen organisaatio luo paitsi rajoitteita, myös tukea ja toimintamalleja, joita ei yhteisö pysty takaamaan.

Työyhteisöä ei voi olla olemassa ilman työpaikkaa organisaatioineen. Siksi työyhteisön perusta kasvaa samoista tekijöistä kuin virallisenkin organisaation lähtökohdat. Viralliseen organisaatioon verrattuna yhteisöllisyys on kuitenkin näkymättömämpää ja vaikeammin hahmotettavissa. Toisaalta yhteisöllisyys on samalla myös hyvin käytännönläheinen voimavara, joka mahdollistaa yhteisölliset toimintatavat kuten tiimityön. Jos virallinen organisaatio luo työpaikkaan tekniset ja velvollisuuksia määrittävät edellytykset, luo työyhteisö vastaavasti työpaikalle sosiaalisesta vastuusta kumpuavat edellytykset.

Esimiehen tehtävänä on nähdä molempiin 'maisemiin' ja luoda edellytykset työnteolle huomioimalla nämä molemmat ulottuvuudet. Asiantuntijaorganisaatiossakin ongelmat haittaavat esimerkiksi eleinä tai äänensävyinä jokapäiväistä työtä, ellei niitä pystytä ratkaisemaan puhumalla. Kyse on yhteisöllisyyden luomasta keskinäisestä arvostuksesta, joka on välttämätön edellytys virallisen organisaation onnistumiselle. (Ks. taulukko 20).

KTTK:ssa työyhteisön tilanne on toteuttamamme kyselyn perusteella kokonaisuudessaan verrattain hyvä. Tuloksessa ei ole osastokohtaisia eroja. Samalla on kuitenkin korostettava, että KTTK:ssa yhteisöllisyys on pitkälti osastokohtaista. Tuloksemme heijastavat ennen kaikkea näkemystä, jonka mukaan työntekijät ovat tyytyväisiä oman osastonsa yhteisöllisyyteen.

Huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, että henkilöstön keskuudessa pätevyyden arvostus on verrattain korkealla tasolla. Tässä mielessä KTTK on vahvasti ammattilaisten organisaatio. Myös kuulluksi tuleminen on erityisen korkealla tasolla. Tässä mielessä on yllättävää, että KTTK:ssa ei keskinäinen tiedonvälitys yllä samalle tasolle kuin kuulluksi tuleminen. Työntekijät siis ko-

Taulukko 20. KTTK työyhteisönä

	<i>Suuri</i>	<i>Ei suuri/ ei pieni</i>	<i>Pieni</i>
KTTK:ssa työntekijät arvostavat riittävästi toisiaan	57	14	29
KTTK:ssa työntekijöiden välinen tiedonvälitys on riittävän avointa	39	10	51
KTTK:ssa työntekijät tukevat riittävästi toisiaan tarvittaessa	49	17	27
Minulla on työyhteisössäni mahdollisuus tulla tarvittaessa kuulluksi	85	4	11
KTTK:ssa voin luottaa siihen, että toimiessani rehellisesti ei toiminnastani aiheudu itselleni kielteisiä seurauksia muiden työntekijöiden toimesta	68	14	17
KTTK:ssa työntekijät pitävät kiinni toisilleen antamistaan lupauksista	69	22	19
KTTK:ssa työntekijät arvostavat riittävästi toistensa pätevyyttä	61	13	26
Työyhteisöni antaa tarvittaessa tilaa myös tunteille	58	21	21
KTTK:ssa on riittävästi työntekijöiden kesken yhteisiä toimintatapoja	31	30	39

kevat, että heidän näkemyksenä otetaan huomioon, mutta samalla korostetaan, että tieto ei kuitenkaan tunnu kulkevan.

Toisten tukeminen, rehellisyyden kokeminen ja lupauksen pitäminen ovat korkealla tasolla. KTTK mielletään siis henkilöstön keskuudessa työyhteisöksi, jossa on etiikka on korkealla tasolla.

Keskeinen työyhteisön toimintaan liittyvä ongelma on tiedonkulun avoimuuden kokeminen. Tämä ongelma on tyyppinen julkisen hallinnon organisaatioissa. Avoimuuden vahvistamisen tarpeeseen kiinnitettiin huomiota myös haastattelujen yhteydessä. Näin eräs vastaajista, joka sanoi avoimuuden, yhteisön ja tuloksellisuuden yhteen:

*”Toivoisin avoimuuden ja reilun yhteistyön ja tuloksellisuuden parantamista. Henkilökunta olisi varmasti valmis siihen.”*



Yhteisten toimintatapojen määrä näyttäisi olevan melko vähäinen KTTK:ssa. Organisaation hajanaisuudesta kertoo osaltaan se, että itsenäiset osastot ovat KTTK:ta työyhteisönä kokonaisuudessaan hajottava tekijä.

Kysymyspatterimme osoittaa, että työntekijät peilaavat työyhteisöön kohdistettuja odotuksiaan asiantuntijuuden kautta. Työntekijöiden keskinäinen arvostaminen on korrelaatioiden perusteella vahvasti yhteydessä pätevyyden arvostukseen, toisten tukemiseen tarvittaessa sekä tiedonvälityksen avoimuuteen. Toisten tukeminenkin ja tiedonvälityksen avoimuus ovat kytköksissä toisiinsa. Samoin tukemiseen liittyy lupauksen pitäminen. Rehelliisyyden arvostamiseen vaikuttaa puolestaan keskinäinen arvostus, kuulluksi tuleminen, pätevyyden arvostus ja mahdollisuus ilmaista tunteita.

Työntekijöiden yhteiset toimintatavat eivät puolestaan ole yhteydessä kovin voimakkaasti muihin tekijöihin. Tämä on hyvin negatiivinen huomio. Yleensä organisaatioissa yhteisöllisyys ja toimintatapojen samankaltaisuus liittyvät yhteen. Jos työn tekeminen ja yhteisöllisyys ovat KTTK:ssa eri asioita, ei yhteisöllisyys voi aidosti tukea toimintatapojen muutosta. Tarkoitamme tällä, että yhteisöllisyyden edellytyksiä tukemalla voidaan työpaikan ilmapiiristä tehdä miellyttävä, mutta se ei kuitenkaan näy esimerkiksi tehokkuutena tai henkilöstön kykynä muutosten toteuttamiseen.

Työntekijöiden työtyytyväisyyteen vaikuttaa myös se, miten he kokevat oman työtilanteensa. Kysyimmekin henkilöstöltä heidän kokemuksiaan työn määrästä, työuupumisesta, motivaatiosta, ammattitaidon käyttömahdollisuuksista sekä työsuhteen varmuudesta:

*Taulukko 21. Työyhteisön toimivuus*

	<i>Suuri</i>	<i>Ei suuri/ ei pieni</i>	<i>Pieni</i>
Työn määrä	72	27	1
Työuupuminen	33	43	25
Viihtyvyys työssä	63	26	11
Motivaatio	67	25	9
Mahdollisuus käyttää ammattitaitoa	72	23	5
Epävarmuus oman työn jatkuvuudesta	27	12	62

KTTK:ssa yleinen käsitys on se, että henkilöstö on motivoitunut, ja sillä on mahdollisuuksia käyttää asiantuntemustaan. Kaksi kolmasosaa henkilöstöstä kokee olevansa motivoitunut työ-



hön. Luku on selvästi suurempi kuin yleensä julkisen hallinnon organisaatioissa. Myös ammatitaidon käyttämiseen on lähes kaikkien henkilöstökyselyyn vastanneiden mielestä erityisen hyvät edellytykset. Erot eri osastojen välillä eivät ole tilastollisesti merkityksellisiä. Myös esitetyt avoimet kommentit viittaavat ammattitaitoon ja motivoitumiseen:

*”Osa henkilöstöstä nauttii työstään ja tekee työtä ”kutsumuksena”. Vahvuutena on myös työn vapaus, oma-aloitteisuuden mahdollisuus ja oma aikataulut. KTTK antaa mahdollisuuksia.”*

Keskeinen motivoiva tekijä on työn eettinen luonne. Tätä kuvaa se, että tarkastamista kutsutaan yllä olevassa lainauksessa kutsumustyöksi. Myös sitoutuminen ja työhön liittyvä itsenäisyys on suurta.

*”Työntekijöiden hyvä sitoutuminen työhön. Työntekijät ovat erittäin vastuuntuntoisia ja ymmärtävät tekemänsä työn merkityksen myös asiakkaan kannalta. Asiakasta halutaan palvella.”*

Toisaalta asiantuntemuksen näkökulmasta KTTK on ainakin osin haavoittuva organisaatio. Avainhenkilön lähtiessä kestää ennen kuin asiat taas pyörivät yhtä hyvin. Liikkuvuus on ollut kuitenkin melko vähäistä, eikä kovin suuria ongelmia ole syntynyt. Lisäksi selkeä enemmistö ei koe epävarmuutta oman työn jatkumisesta.

Sen sijaan monen muun työpaikan tavoin KTTK:ssakin koetaan myös ongelmana työn paljous. Toisaalta vastaukset ovat painottuneet täysin ’työn suuren määrän laitaan’, mikä vaikeuttaa tulokintaa. Työmääränsä suurena kokee seitsemänkymmentä prosenttia vastaajista. Sen sijaan työpumppumisen kokeminen on harvinaisempaa:

*”Kiire, johtuu esim. siitä, MMM antaa tehtäviä koko ajan, EU työllistää kaikenlaisissa asioissa yhä enenevässä määrin, uusien tuhoojien leviäminen ja uhat, tästä seuraa, ettei ehditä kehittää toimintaa kuten tulisi.”*

KTTK:ssa on ollut käynnissä muutosprosesseja, jotka ovat lisänneet työntekijöiden tehtävämäärää. Kiire on KTTK:ssa varmasti todellinen ilmiö, joka on myös osoitettavissa suoritemäärien epätasaisena jakautumisena. Samalla kiire voi olla organisaatiokulttuuriin liittyvä tapa, jonka avulla voidaan sanoa korrektisti ”ei” uusille kehittämishankkeille. Kiire myös jäsentää asioita tärkeysjärjestykseen. Kiire voi olla myös keino vastustaa liian voimakasta ajankäytön valvontaa. Näin eräs vastaajista:

*”Lisää joustavuutta, virkamiesmäisyys pois ja työaikoihin joustavuutta tarvittaessa.”*

Edellinen kommentti on hyvin positiivinen ja osoittaa kehittämishalua. Vastaaja osoittaa vahvaa sitoutumista valmiudellaan työajan joustoihin. Joustavuus on mahdollista myös sen luonteissa töissä, joissa prosessin eteneminen edellyttää osapuolten samanaikaista läsnäoloa. Kaikis-



sa tehtävissä valtaa ja vastuuta voidaan kuitenkin siirtää työntekijöille. Tunne kiireestä luultavasti vähenee useimmissa tapauksissa juuri siirtämällä vastuuta työntekijälle itselleen. Sen toteuttaminen kuitenkin edellyttää vastuunjakoa tukevaa johtamisjärjestelmää.

Usein työuupumus on tekijä, joka aikaansaa organisaatiossa negatiivisen kierteen. Työuupumus on varsin vakava ilmiö, jossa tilanne kärjistyy ja ongelmat alkavat kasaantua. Jokainen tuntee silloin tällöin uupumusta, mutta työuupumus on äärimmäisen vakava ja samalla melko harvinaisen ilmiö. Vastajaat lienevät tarkoittaneet työssä jaksamista, sillä haastattelutietojen perusteella stressin takia sairaspöissaolot eivät vaikuta olevan merkittävä ongelma. Myös KTTK:ssa on havaittavissa jo jonkin verran työn kokemisessa ristiriitojen kasvua:

*”Osa henkilöstöstä välttää vastuuta, palautteen puuttuminen ja epäkohtiin puuttumattomuus, huono työnjako, tekeville kaadetaan kaikki ja tekeviä kammitetaan, jotta tekemättömät eivät näyttäisi laiskoilta, työmoraali huono.”*

Työssä jaksaminen ja työn määrä kytkeytyvät vahvasti yhteen. Muilta osin sekä työuupuminen että työn määrä ovat erillisiä ja irrallisia tekijöitä. Toisin sanoen esimerkiksi työuupuminen ei juuri näyttäisi olevan yhteydessä työssä viihtymiseen tai muihin työhön liittyviin tekijöihin.

Julkisessa hallinnossa meneillään olevat organisaatiomuutokset heijastuvat työntekijöiden asemaan vallan ja vaikutusmahdollisuuksien kasvuna. Ammattitaitoon perustuva johtaminen saa rinnalleen vahvemmin ihmiskeskeisen johtamistavan. Kysyntä johtamistavan muutokselle on ilmeinen. Viihtyvyys työhön, mahdollisuus käyttää ammattitaitoa ja motivaatio liittyvät vastuuksissa erityisen voimakkaasti yhteen. Tämäkin kertoo KTTK:sta vahvasti ammattilaisten organisaationa, jossa osaamisen käyttö siis motivoi ja lisää työviihtyvyyttä. Samoin on huomattava, että työssä viihtyminen ja työntekijöiden keskinäinen arvostaminenkin ovat vahvassa kytkennässä. Näin työyhteisön sosiaaliset suhteetkin ovat olennainen tekijä työntekijöiden kannalta.

## 6. Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

### **KTTK:n toiminnan onnistuminen henkilöstön, asiakkaiden ja näytteneottajien arvioimana**

Tässä johtopäätösluvussa esitämme ensinnäkin KTTK:n avainryhmäkyselyn perusteella kokonaisarvion toiminnasta. Toiseksi arvioimme KTTK:n toiminnan onnistuneisuutta tutkimuksemme ulkoisen kyselyn perusteella. Kysyimme asiakkailta ja näytteneottajilta käsitystä siitä, kuinka onnistuneena he pitävät KTTK:n toimintaa. Lisäksi kysyimme keskeisintä syytä, joka vaikuttaa siihen, suhtaudutaanko KTTK:hon myönteisesti vai kielteisesti.

Johtopäätösten yhteydessä arvioimme myös KTTK:n toimintaa hyödyntäen laatumallissa esitettyjä kriteereitä. Tämä on samalla oma arviomme KTTK:n toiminnan onnistuneisuudesta. Lopuksi esitämme kehittämisehdotuksia KTTK:n uudistamiseksi.

Tutkimusprosessin alkuvaiheessa suorittamamme sähköpostikyselyn, jossa kysyimme KTTK:n avainhenkilöiltä käsityksiä toiminnan onnistuneisuudesta. KTTK:n avainvirkamiehet mieltävät oman organisaation ulkoisen vahvuutensa asiantuntijuuden kautta. Merkittävin vahvuus on viraston ammatillinen osaaminen. Toinen keskeinen vahvuus on palvelutoiminta. Vastauksissa näkyy yllättävän vahvasti tulkinta siitä, että toiminnassa otetaan huomiota asiakkaiden vaatimukset. Myös yhteistyö, esimerkiksi sidosryhmäyhteistyö on avainryhmän mielestä vahvuustekijä. Samoin korostetaan hyvää yhteistyötä maa- ja metsätalousministeriön kanssa.

Ulkoisen toiminnan heikkouksien arvioinnissa vastaukset vaihtelivat huomattavasti. Vastajat ovat selkeästi huolissaan KTTK:n kilpailukyvystä ja palveluiden kalleudesta. Tiedottamiseen kiinnitetään myös huomiota. KTTK:ta pidetään yleisesti liian tuntemattomana virastona. Kysymys on myös KTTK:n imagosta ja ulkoisesta profiilista, joiden tulisi olla arvioiden mukaan nykyistä huomattavasti parempia.

Sisäisessä toiminnassa KTTK:n vahvuutena pidetään ammattitaitoa. Henkilöstö nähdään paitsi osaavana niin myös erittäin motivoituneena ja sitoutuneena työhönsä. Osin kysymys on ”kutsu-  
muksellisesta” suhtautumisesta työhön. Työ koetaan myös sisällöllisesti palkitsevana. Siitä huolimatta avainvirkamiehet arvioivat henkilöstön olevan muutosvalmiin. Johtamisen pätevyys liittyy myös vahvuutena arvioihin, että esimiehillä on kykyä ja asenteellista halua vastata toiminnan kehittämisestä. Taloushallinnon toimivuuskin on sisäinen vahvuus. Vastaukset sisäisen toiminnan heikkouksista hajaantuvat erittäin paljon. Eniten arviot keskittyvät hallinnon, johtamisen henkilöstöpolitiikan sekä organisaatorakenteiden toimivuuden kritiikkiin.

Johtamisen ongelma liitetään muun muassa siihen, että esimiehet ovat enemmänkin asiantuntijoita kuin johtamisen ammattilaisia. Johtamista ja päätöksentekoa saatetaan myös pitää hitaana ja monimutkaisena sekä johdon roolia jossakin määrin epäselvänä. Kysymys hallinnon roolista liittyy hallintoyksikön toiminnalliseen rooliin suhteessa substanssia edustaviin osastoihin.





Tyytymättömyyttä esiintyy myös jossakin määrin hallinnon omaan toimintaan. Kysymys on muun muassa laatujärjestelmän toimimattomuudesta tai hallinnollisen ohjeistuksen puutteista rutiiniasioissa. Lisäksi epäkohtia nähdään hallintoyksikön töiden järjestelyissä. Henkilöstöasioiden osalta eniten kritiikkiä kohdistuu palkkausjärjestelmään ja sen oikeudenmukaisuuteen. Lisäksi puutteita nähdään siinä, etteivät henkilöstö ja johto keskustelee riittävästi.

Ulkoisen arvioinninkin perusteella KTTK:n toimintaa pidetään onnistuneena. Tyytyväisyyttä KTTK:hon on niin asiakkaiden kuin näytteenottajien keskuudessa. Myönteisiä arvioita on aineistossa riippumatta siitä, minkä osaston kanssa asiakas tai näytteenottaja on KTTK:n kanssa asioinut. Toisaalta on huomattava, että avointen vastausten perusteella monet vaikea sanoa-kohtaan vastanneet ovat varsin kriittisiä KTTK:n toimintaan.

*Taulukko 22. Arvio KTTK:n toiminnan onnistuneisuudesta*

	<i>Hyvin</i>	<i>Vaikea sanoa</i>	<i>Huonosti</i>
Kuinka hyvin KTTK on mielestäsi kokonaisuudessaan onnistunut toiminnassaan			
– Asiakkaat	61	26	7
– Näytteenottajat	89	8	3

Näytteenottajat pitävät KTTK:n toimintaa onnistuneena erityisesti kolmesta syystä. Ensinnäkin keskeistä on neuvonta ja ohjeistus (12 mainintaa). Toisin sanoen KTTK:n toimintaa pidetään hyvänä, koska sieltä saa neuvoa kysyttäessä ja ohjeistus nähdään riittävänä. Myös vuosittaiset näytteenottajien neuvontapäivät on koettu niin, että ne lisäävät tyytyväisyyttä KTTK:hon. Toiseksi näytteenottajat ovat tyytyväisiä siihen, että KTTK:n asiantuntemus on korkeatasoista ja käytännönläheistä (8 mainintaa). Kolmas syy arvioon KTTK:n toiminnan onnistuneisuudesta on se, että viraston katsotaan onnistuneen perustehtävän hoidossa (6 mainintaa).

Näytteenottajien näkökulmasta tyytymättömyyttä KTTK:n toimintaan aikaansaavat yksittäiset tekijät. Yksittäisvastauksissa näytteenottajat pitävät esimerkiksi KTTK:n organisaatiota sisäisesti hajanaisena ja virastoa tuntemattomana.

KTTK:n asiakkaiden myönteiseen arvioon toiminnasta vaikuttaa ensinnäkin käsitys siitä, että valvonta ja tarkastaminen ovat sinällään tarpeellisia (17 mainintaa). Toiseksi tärkein, positiiviseen arvioon vaikuttava tekijä on se, että palvelut ovat toimivia. Tämä ilmenee useimmiten käsityksenä ”palveluissa ei ole huomauttamista.” Kolmantena asiakkaiden myönteisyyteen vaikuttavana tekijänä on arvio siitä, että KTTK:n kanssa yhteistyö on toimivaa.

Syy siihen, miksi KTTK:n toimintaa pidetään asiakkaiden keskuudessa epäonnistuneena, on ensinnäkin perustehtävässä epäonnistuminen. Alan toimijoilla ei ole täyttä varmuutta siitä, kuin-



ka hyvin tarkastus tosiasiallisesti Suomessa toimii. KTTK:ta pidetään myös jossakin määrin imagoltaan vanhakantaisena, byrokraattisena ja teoreettisena, eikä sen toiminta ole aina kovin asiakaslähtöistä. Tähän liittyen palveluiden hitaus ja toisinaan paperisota aikaansaavat tyytymättömyyttä. Lisäksi viraston toiminta voi olla yrittäjien näkökulmasta holhoavaa ja liiaksi kustannuksia aikaansaavaa.

Tyytymättömyyttä asiakkaiden keskuudessa on sitäkin kohtaan, ettei KTTK tiedota asiakkailleen alan kehityksestä, tarkastuksen tilasta tai ole muutenkaan riittävästi yhteydessä. Monet asiakkaista eivät halunneet myös ottaa kantaa siihen, miltä osin KTTK:n toiminta on onnistunut tai epäonnistunut. Syynä oli se, että he katsoivat tietävänsä KTTK:sta ja sen toiminnasta liian vähän.

### **KTTK laatukriteerien näkökulmasta**

*Johtajuus.* KTTK:n johdolla on epäilemättä vahva ammatillinen osaaminen. KTTK:n johtajat ovat asiajohtajia. Myös johtamisjärjestelmä luo periaatteessa edellytyksiä ammatilliselle osaamiselle ja perustehtävän, tarkastuksen onnistuneelle suorittamiselle. KTTK:n johtamismalli korostaa osastojen itsenäisyyttä omassa toiminnassa. Tämä malli on sinällään ollut toimiva, sillä osallisuuden erilaisuudesta huolimatta ei KTTK:ssa ole ollut erityisen paljon erilaisuudesta johtuvia ristiriitoja.

Johtaminen on kuitenkin merkittävä ongelma, kun lähtökohtana ovat laatupalkintomallin kriteerit. KTTK:ssa ei ole tavoitteisiin perustuvaa johtamista. Johdolla voi olla näkemyksiä KTTK:n toiminnan tulevaisuudesta, mutta virastolla ei ole yhtenäistä johtamisen tahtotilaa. On milteinpä mahdotonta sanoa, minkälaisilla linjauksilla KTTK:ta tosiasiallisesti johdetaan. Johto ei ole ollut siinä mielessä innovatiivista, ettei se ole kyennyt ilmaisemaan, mitä esimerkiksi KTTK:n kannalta toimiminen osana elintarvikealan strategiaa tarkoittaa tai mitä sisältää alan elinkeinoelämän tukeminen. Tavoitteet todetaan retorisesti, mutta niille ei anneta selkeää sisältöä. Toiminnan kannalta kriittisiä menestystekijöitäkään ei ole määritelty. Johtamisessaan KTTK on reagoija ja ajautuja, mikä malli on tosin sopinut perinteiseen tarkastustoimintaan. Lisäksi KTTK:sta puuttuu toimiva johtamisjärjestelmä, joka välittäisi johdon näkemykset läpi koko organisaation.

KTTK:n ylimmän johdon asema ei henkilöstölle ole selkeä. Johtoryhmätyöskentelystäkään ei ole tullut KTTK:ta yhdistävää tekijää. Toiminnallisestikaan ei johtoryhmätyö vaikuta sellaiselta, että sen kautta on tosiasiallisesti johdettu KTTK:n toimintaa. Johtoryhmä on kokoontunut esimerkiksi satunnaisesti, eikä siellä ole käyty läpi strategioita kovinkaan perusteellisella tavalla. Johto ei ole aina edes itsekkään sitoutunut yhdessä päättämiinsä tekijöihin.

*Laatupolitiikka ja strategia.* KTTK:ssa on panostettu vahvasti laadun kehittämiseen. Toiminta on perustunut laatustandardeihin. Myös johto on ollut mukana kehittämässä laatua. Laadun kehittäminen onkin ollut esittämämme arvion mukaan kehittynyt jatkuvasti. Ongelmana on kuitenkin muun muassa se, että laadun kehittäminen on liian suorituskeskeistä.



Kehittämisstrategiaa on mielekästä sitoa prosessikeskeiseen toimintatapaan, sillä se on riippumaton organisaation rakenteellisista muutoksista. Henkilöstön tulisikin samaistua prosesseihin, ei rakenteisiin. Laadun kehitystyö voi positiivisella tavalla rikkoa henkilöstön sitoutumisen osastoihin.

Selkeitä strategioita ei KTTK:ssa ole. Toimintaa ohjaavat erilaiset suunnitelmat, joiden keskinäiset suhteet ovat epäselkeitä. Myös sisällöllisesti suunnitelmissa on kehittämistä muun muassa epämääräisten ja epäselkeiden tavoitteiden takia. Suunnitelmia, kuten valvontasuunnitelmia, on verrattain helppo toteuttaa ja muuttaa käytännöksi muun muassa määrällisten suoritettavuus tavoitteiden takia. Suunnitelmilla on myös reagoitu muuttuneisiin tilanteisiin.

*Henkilöstöjohtaminen.* KTTK:sta on puuttunut sellainen henkilöstöpoliittinen ohjelma, jolla olisi ollut merkitystä henkilöstön kohtelun kannalta. Myös muun muassa tasa-arvosuunnitelma puuttuu virastosta. Henkilöstön huolenpidossakin on ollut ongelmia, sillä henkilöstöhallinnon rutiinit eivät ole toimineet aina parhaalla mahdollisella tavalla. Mielestämme olisi tarvetta myös viraston päämäärien selkeyttämiseen. Tämä on heijastunut muun muassa siinä, että tuloksellisuuteen perustuvan palkkauksen järjestäminen on ollut ilmeisen ongelmallista. Esimerkiksi KTTK:ssa ei ole sellaista johtamisjärjestelmää, jonka ansiosta henkilöstön osaaminen kyettäisiin optimoimaan ja hyödyntämään organisaation tehokkaimmalla tavalla.

Henkilöstön johtaminen on perustaltaan hierarkkista ja keskittyntä, eikä se ole kokonaisuudessaan riittävästi tukenut henkilökunnan osallisuutta. Johdon yhteydenpito koko henkilöstöön ei ole ollut intensiivistä. KTTK:ssa on viraston koko huomioon ottaen varsin vähän julkilausuttuja arvoja tai periaatteita, joiden perusteella esimiehet johtavat henkilöstöään tai yhteistoimintaa, kuten tiimejä. Johtaminen rakentuu esimiehen persoonallisuuden varaan. Esimiesten ja työntekijöiden väliset kehittämiskeskustelut ovat toteutuneet vaihtelevasti.

Toisaalta KTTK:ssa on toteutettu työyhteisön kehittämishanke. Myönteistä on myös se, että työntekijöiden mahdollisuudet kehittyä ovat olleet melko hyvät. Lisäksi KTTK on kyennyt käyttämään henkilöstön asiantuntemusta hyödyksi.

*Resurssien hallinta.* KTTK:lla on ollut käytössään pääsääntöisesti riittävät resurssit. Kyky vastata toiminnallisiin haasteisiin ei ole ollut ongelma. KTTK:n vahvuutena on ollut myös resurssien käytön joustavuus. Virasto on kyennyt käyttämään resurssiaan tehokkaasti yllätyksellisissä tilanteissa, joissa esimerkiksi on ollut uhka jonkin kasvintuhoojan leviämisestä maahan.

Budjetin ja tilinpidon seuranta- ja hallintakriteerit ovat ilmeisiä ongelmia. Tämä on näkynyt muun muassa niin, että maksullinen viranomaistoiminta on ollut kokonaisuudessaan alijäämäistä. Liiketaloudellisetkin palvelut ovat pääosin alijäämäisiä. Myös talouden läpinäkyvyyteen kuuluvat toiminnan tuloksellisuutta ja resurssien käytön taloudellisuutta koskevat mittarit puuttuvat lähes kokonaan.

KTTK:ssa hallitaan verrattain hyvin toiminnassa tarvittavan teknologian kehittäminen. Virastossa on myös toiminnan kannalta riittävä tietoa, jolla on hallittu pääsääntöisesti tarkastusta.



Kuitenkin informaatio- ja tietoresurssien hallinta on ilmeinen ongelma. Toiminnan kannalta tarpeellisia kansainvälisiä yhteyksiä ei olla kehitetty systemaattisesti. ATK-pohjaisten tietokantojen hyödyntäminen tietoperustana on puutteellista. Tarkastuksessa ei ole myös erityistä riskihallintajärjestelmää.

KTTK:n työntekijöillä on sidosryhmäsuhteita tai muita toiminnan kannalta välttämättömiä yhteistyösuhteita, jotka ovat hyödyllisiä toiminnan kannalta. Viraston virkamiehillä on keräämämme aineiston perusteella jossakin määrin sellaisia kansainvälisiä ja elinkeinoelämään liittyviä yhteyksiä, mitkä ovat hyödyllisiä toiminnan kannalta. Lisäksi yhteistyö maa- ja metsätalousministeriön kanssa on ollut pääsääntöisesti toimivaa. Toisaalta sidosryhmäyhteistyössä on vielä kehittämistä, sillä virastoa pidetään muun muassa liian sisäänpäinkääntyneenä. Myös se, miten hyödyntää sidosryhmäsuhteita varsinaisessa toiminnassa, on puutteellista.

KTTK:n johtamisjärjestelmäkään ei ole riittävästi sellainen, että se takaisi taloudellisesti tehokkaan johtamisen. Resurssien käytön johtaminen ei lähde tavoitteista ja toiminnasta. Sen sijaan resursseja käytetään ja kehitetään liiaksi menetelmälähtöisesti riippumatta siitä, onko eri menetelmien mahdollistamille palveluille toiminnallista tarvetta.

*Prosessien hallinta.* KTTK:ssa on tehty laatujärjestelmien puitteissa prosessien auditointia. Tässä mielessä lähtökohtana on ollut prosessien kehittäminen ja parantaminen. Toisaalta prosessin kuvaaminen ja kehittäminen on vasta alkuvaiheessa, joten niiden vaikutukset sisäisen työnjaon kysymyksiin on vähäistä.

KTTK:ssa on valmiuksia ottaa käyttöön uusia menetelmiä. Toisaalta valmiudet toimia tiimeissä tai keskinäisessä, osastojen välisessä yhteistyössä eivät ole aina parhaat mahdolliset. Myös kyky ja asenne uudistaa johtamista tai yhteistyöhön vaikuttavia hallinnollisia rakenteita ei ole havaintojemme mukaan kovin suuri.

*Asiakastyytyväisyys.* KTTK:n asiakkaat ovat keräämämme aineiston perusteella melko tyytyväisiä toimintaan. Tyytyväisyys perustuu osin siihen, että tarkastusta pidetään merkittävänä toimintona yhteiskunnassa. Toisaalta ainakin aineistossamme – joka on tosin vain melko suppea osa KTTK:n asiakkaista – tyytyväisyys palveluihin on kokonaisuudessaan melko korkealla tasolla.

KTTK:lta puuttuu kuitenkin toimiva asiakaspalautejärjestelmä. Näin virasto ei kykene seuraamaan asiakkaiden tyytyväisyyttä palveluihin. Viraston asiakkaalle välittämä kuva perustuu liiaksi siihen, minkälainen on palvelusta vastaavan virkamiehen persoonallisuus. Palautekanavien puuttuminen voi vaikuttaa suoraan, miten asiakkaat kokevat KTTK:n palvelut. Koska tiedottaminen ei ole riittävän avointa, eivät asiakkaat täysin luota siihen, että tarkastus on tasapuolista. KTTK:n toimialueella vallitsee ainakin jossakin määrin eri toimijoiden epäluottamus toisiinsa. Viraston toiminnan tunteminen on muutoinkin melko vähäinen. Kuluttajat, joita voidaan pitää elinkeinopolitiikan strategiaan perustuen myös KTTK:n asiakasryhmänä, eivät varmasti myöskään tiedä juurikaan KTTK:n toiminnasta. KTTK:n imago on myös jossakin määrin virastomainen ja vanhanaikainen.



*Henkilöstötyytyväisyys.* Henkilöstötyytyväisyys on KTTK:ssa korkealla tasolla. Henkilöstö on tyytyväinen muun muassa lähiesimiehen toimintaan, palveluihin ja omaan työyhteisöönsä. Henkilöstö on motivoitunut työhönsä.

KTTK:n ongelma on kuitenkin se, ettei työyhteisöllinen viihtyvyys näyttäisi riittävästi palvelevan varsinaista toimintaa. Esimerkiksi korkeasta työyhteisöllisestä viihtyvyydestä huolimatta ei ole kehittynyt yhteisiä toimintatapoja. Viihtyisä työpaikka on arvo sinänsä, mutta se ei välttämättä kerro mitään tehokkuudesta tai organisaatioiden eri osien välisestä yhteistoinnasta.

*Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tuloksellisuus.* KTTK:n yhteiskunnallinen merkittävyys on epäilemättä kasvanut muun muassa siksi, kun kansalaiset arvostavat puhtaita ja turvallisia elintarvikkeita, ja tarkastuksesta on tullut yksi elinkeinoelämän toimivuuden edellytys. KTTK onkin onnistunut perustehtävässään, sillä kasvintuhojia tai lannoitteiden ja rehujen epäpuhtauksia ei ole levinnyt maassamme laajasti. Tarkastustoiminta on tehokasta.

Toisaalta KTTK:n kyky seurata omaa vaikuttavuuttaan esimerkiksi alan elinkeinon edistäjänä tai kuluttajien luottamuksen edistäjänä turvallisten ja luotettavien elintarvikkeiden kannalta on erittäin huono. Sama koskee tuloksellisuutta. On mahdotonta sanoa mittareiden puutteellisuuden takia täsmällisesti, missä määrin KTTK todella vaikuttaa toiminnallaan yhteiskunnassa ja kuinka tuloksellista sen toiminta on.

Kokonaisuudessaan voimme arvioida KTTK:n toimintaa laatukriteerien kannalta seuraavalla tavalla. Olemme käyttäneet asteikkoa 1 (heikko) – 5 (erinomainen). Arviomme perustuu tekemäämme tulkintaan edellä esitetyistä tekijöistä. Arviointipisteytystä tehdessämme olemme kuitenkin kiinnittäneet huomiota myös siihen, minkälaisin perustein on annettu arviota laatukriteerien toteutumisesta.

*Arvio KTTK:sta tutkimusasetelmassa esitettyjen laatukriteerien näkökulmasta (asteikko 1-5; yksi x=heikko; xxxxx=erinomainen )*

<i>Edellytykset</i>		<i>Tulokset</i>	
Johtajuus	x	Henkilöstön tyytyväisyys	xxxx
Henkilöstön johtajuus	xx	Asiakkaiden tyytyväisyys	xxx
Laatupolitiikka ja strategia	xx	Vaikutukset yht. kuntaan ja tuloksellisuus	xxx
Resurssien hallinta	xx		
Prosessien hallinta	xxx		

KTTK:n toiminnassa on laatukriteerien näkökulmasta ongelmia, vaikka tekemiemme kyselyjen perusteella toimintaa arvioidaan erittäin myönteisesti. Syynä ongelmiin on se, ettei KTTK:ta ole johdettu sellaisin periaattein, jota laatukriteeristö edellyttäisi. Pienin muutoksin toimintaan voisi olla mahdollisuuksia saada nopeitakin korjauksia.



KTTK:ssa ei ole sen kaltaista, tavoitteista lähtevää johtajuutta, jota laatupalkintokriteereissä korostetaan. Asiajohtajina KTTK:n esimiehet ovat varmasti hallinneet asian. Myöskään henkilöstöjohtamiseen ei ole juuri kiinnitetty systemaattista huomiota. Laatupolitiikan ja strategian pisteitä laskee varsinaisten strategioiden puuttuminen. Resurssien hallinnassa ongelmana ovat erityisesti puutteelliset tietojärjestelmät sekä menetelmistä lähtevä johtaminen. Näemme prosessiajattelun tulleen KTTK:ssa osaksi organisaation kehittämistä paljolti laatutyön johdosta. Henkilöstön tyytyväisyys on korkealla tasolla. Myös asiakkaat ovat tyytyväisiä organisaatioon, mutta epäkohtana ovat muun muassa väritön imago ja puutteellinen asiakasseurantajärjestelmä. Myös yhteiskunnallisten vaikutusten ja tuloksellisuuden seurannan täsmällinen puuttuminen heikentää arviotulosta.

Tulosta arvioitavissa on todettavissa, että sitä selittää ennen kaikkea käynnissä oleva murros. KTTK:n johtaminen ja toiminta ovat rakentuneet tilanteessa, jossa sen toimialoilla edellytettiin lähinnä vain asiantuntemukseen perustuvaa tarkastusta ja valvontaa. Toimintaympäristö oli pääsääntöisesti muuttumaton. Nyt KTTK toimii aiempaan verrattuna dynaamisemmassa ja markkinalähtoisemmässä ympäristössä.

Lisäksi toimintaan on tullut yhä voimallisemmin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja näkyvyyden vaatimus, jossa myös kumppanuus muiden julkisen hallinnon organisaatioiden, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa on olennainen elinehto. Julkisen johtamisen arvot ovat suomalaisessa yhteiskunnassa viimeisten vuosien aikana muuttuneet, mikä myös osaltaan vaikuttaa KTTK:kin toimintaan. Toisin sanoen on tultu tilanteeseen, jossa KTTK:n perinteisellä tarkastustoiminnan johtamismallilla ei enää pärjää, ja toimintaa on uudistettava laatukriteerien kaltaiseen, aktivoivaan johtamiseen. Tämä työ on virastossa vasta käynnistynyt.

Johtamisen murros ei varmasti ole helppo. KTTK:ssa henkilöstö on tyytyväinen perinteiseen asiantuntijajohtajuuteen, eikä uudelle laatukriteerien kaltaiselle johtajuudelle ole kysyntää. Ensimmäinen tehtävä onkin osoittaa uuden johtamisen tarkoituksenmukaisuus. KTTK:n työntekijät ja esimiehet ovat vaativan haasteen edessä.

## **Kehittämisehdotukset**

KTTK:n tehtävät ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Euroopan unionin jäsenyys ja sen mukanaan tuoma tavaroiden vapaampi liikkuminen kansallisten rajojen yli on haaste KTTK:n velvoitteille. Organisaatio, joka näistä velvoitteista huolehtii, voidaan kuitenkin järjestää monilla erilaisilla tavoilla.

Olemme rakentaneet kehittämisehdotukset kuitenkin näkökulmana virasto, jolla on nykyisen sisältöiset ja laajuiset tehtävät. Lähtökohtana ovat myös Euroopan laatukriteerit eli kiinnittämme huomiota siihen, millä tavoin KTTK voisi yhä paremmin täyttää laatumallin kriteerit.

Haluamme myös korostaa, että KTTK:n kaltaisessa organisaatiossa toiminnan kehittäminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa pienten askelten ja voittojen periaatteilla. Oleellista on, että ke-



hittämistoiminnalla on selkeä suunta. Muutosprosessi, koko toimintakulttuurin muuttaminen on vaativa ja aikaavievä tehtävä. Lisäksi usein kehittämistoiminnan alkuvaiheessa tapahtuu sellaisissa organisaatioissa, joissa henkilöstö on tyytyväistä, tulosten heikkenemistä. Muutosvastarinta välttämättömillekin uudistuksille voi olla merkittävä.

Tekemämme ehdotukset eivät liity kovinkaan vahvasti KTTK:n toiminnan sisällön kehittämiseen. Ehdotuksissamme on kysymys ennen kaikkea menettelytavoista, joiden kautta KTTK:lla on entistä paremmat edellytykset kehittää oman toimintansa sisältöä ja tehdä ulkoisesta kuvastaan uskottavampi. Koska olemme arviointiraportissa jo aiemmin esittäneet kannanottoja yksittäisten tekijöiden korjaamistarpeesta, käymme tässä yhteydessä läpi KTTK:n johtamisessa periaatteelliseen muutokseen liittyviä kehittämissuhteita.

### ***Strategioiden, visioiden ja arvojen määrittäminen***

Keskeisiä KTTK:n toiminnan tavoitteita ovat tarkastustoiminnan laatu, toiminnan sopeuttaminen elintarvikealan strategiaan – ja samalla puhtaiden ja turvallisten elintarvikkeiden tavoite – kilpailukyvyyn edistäminen sekä ympäristövaikutukset. KTTK:lta puuttuu tällä hetkellä täsmällisiä strategioita siitä, millä se pyrkii saavuttamaan asettamansa tavoitteet.

KTTK:ssa tulisi käynnistää strateginen suunnittelu johtoryhmän johdolla. Samalla täsmennetään KTTK:n toiminnan kriittisiä menestystekijöitä. Suosittelemme käytettäväksi ns. tasapainotetun mittariston mallia, joka soveltuu hyvin eri tyyppisiin organisaatioihin, ja jota muun muassa KTTK:n yhteistyökumppanit ovat alkaneet hyödyntää omassa toiminnassaan. Tasapainotettu mittaristo kytkee myös arviointia, osaamista ja henkilöstön kehittämistä, palveluita ja asiakassuhteiden hoitamista sekä resurssien käyttöä osaksi perustehtävää.

Strateginen johtaminen tulee toteuttaa KTTK:n sisäisenä prosessina. Oleellista on, että prosessin kuluessa työntekijöille muodostuu työnäky siitä, millä tavoin heidän toimintansa palvelee organisaatiota.

### ***Tulosopimusten täsmentäminen ja painopisteen muuttaminen***

KTTK:n toiminnan ohjauksessa keskeinen informaatio välittyy maa- ja metsätalousministeriön kanssa solmittavassa tulosopimuksessa. KTTK seuraa ja raportoi tämän tulosopimuksen toteutumista. Nämä sopimukset ovat suoritekeskeisiä. Esitämme tulosopimusten muuttamista siten, että suorituskeskeisten tavoitteiden ohella tulosopimuksessa on vaikuttavuuteen liittyviä tavoitteita.

### ***Osastorajojen ylittäminen laatujohtamisen avulla***

Laatujärjestelmän taustalla on prosessiajattelu, jonka mukaisesti organisaation tulisi perustua rajat ylittäviin prosesseihin. Laatujärjestelmän kehittäminen on eri osastoilla melko itsenäistä. Nykyinen toimintatapa ei takaa riittävästi resursseja laadun kehittämiseen. Laatujärjestelmän



kehittämistyössä tulisi kiinnittää huomiota kehittämishankkeissa prosessien ja niiden osallistujien määrittelyyn, kuvaukseen ja hallintaan. Laatujärjestelmän dokumentointia tulisi pitää ajan tasalla siitä huolimatta, että laaturyhmän kehitystyö tapahtuu oman toimen ohella.

KTTK:n osastojen itsenäisyys on merkki siitä, että 1990-luvun aikana tapahtunut yhdistyminen ei ole vielä täysin toteutunut. Varsinkin hallintokäytäntöihin liittyy paljon tyytymättömyyttä, mikä kohdistuu hallintoyksikköön. Prosessien tehostaminen edistää yhteistyötä eri osastojen välillä.

Laadun johtamisen tulisi perustua osastorajoja ylittävien prosessien luomiseen, ei suoritteisiin. Jo nyt osastojen välillä etsitään parhaita käytäntöjä liittyen esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallintoon. On tietenkin tarkoituksenmukaista, että prosesseja ydinosaamisen alueelta kehitetään. Kehitystyö on tällä hetkellä liian suorituspainotteista, jolloin laatujärjestelmän hyöty osana organisaation ja henkilöstön kokonaisvaltaista kehittämistä jää vähäiseksi. Tehokkaasti johdettuna laatujärjestelmä tukisi nykyistä kokonaisvaltaisemmin suunnittelun, ohjauksen ja johtamisen tavoitteita. Tämän tulisi näkyä saatavuuden ja peittävyuden mittareina.

Laatujohtamisen yhteydessä on mahdollista luontevasti lisätä osastojen välistä vuorovaikutusta. Siihen voidaan liittää myös luontevasti kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihto niillä alueilla, joissa toiminnan luonne on samankaltaista KTTK:n eri osastoissa. Virastossa voitaisiin järjestää esimerkiksi yhteisiä koulutustapahtumia, missä eri osastot kävisivät yhteisesti läpi julkisoikeudellisia kysymyksiä, kuten kansalaisten oikeusturvaan liittyviä tapauksia.

### ***Viranomaistehtävien ja maksullisen palvelutoiminnan selkeämpi erottaminen***

Henkilöstön tehtävät on KTTK:ssa järjestetty virastoperiaatteen mukaisesti. Toisaalta henkilöstön korkean ammattitaidon hyväksikäyttö nostaa maksullisen palvelutoiminnan merkitystä viranomaistehtävien rinnalla. Esitämme, että liiketalous-, julkis- ja maksuttomat suoritteet tulisi arvioida ja ryhtyä mahdollisiin tarvittaviin toimenpiteisiin mm. lainsäädännön suhteen.

Näemme myös tärkeäksi, että KTTK täsmentää näytteenottajille antamia ohjeita ja käytäntöjään maksuttoman ja maksullisen palvelutoiminnan suhteen.

### ***Asiakaspalautteen tehokkaampi organisointi***

Tällä hetkellä asiakkaille välittyvä kuva palvelusta perustuu liiaksi kuvaan asiasta vastuussa olevasta virkamiehestä. Siksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota asiakaspalauttejärjestelmien kehittämiseen ja niiden kytkemiseen osaksi laatujärjestelmää. Organisaatiolähtöisten menetelmien hyväksikäyttö voisi olla nykyistä laajempaa. Tämä merkitsisi asiakaspalautteen johdonmukaista keräämistä esimerkiksi tyytyväisyyskyselyillä, henkilöstön havaintoja keräämällä, asiakaiden odotusten kartoittamisella sekä toteuttamalla tarvittaessa kampanjoja kohdennetun palautteen saamiseksi. KTTK:ssa voitaisiin alan luonne huomioon ottaen hyödyntää nykyistä enemmän myös asiakaslähtöisiä menetelmiä, kuten spontaania palautetta esimerkiksi palautepuhelimen avulla tai IT-ratkaisuja hyväksi käyttäen.





Asiakaspalautteen huomioiminen voisi tapahtua myös säännöllisesti esimerkiksi alueellisten asiakasraatien avulla. Jo tällä hetkellä olisi mahdollista vahvistaa sidosryhmätyöskentelyä hyödyntämällä asetuksen tarjoamaa mahdollisuutta osastokohtaisten neuvottelukuntien perustamiseen.

### ***Asiakkaille kohdistetun tiedotuksen lisääminen***

KTTK:n asiakkaat ovat kriittisiä tiedottamisen ja valvonnan kysymyksissä. Tämän kriittisyyden taustalla on epäily mm. avoimuuden toteutumisesta. KTTK:n tulisi lisätä tiedotusta asiakkaille ja sidosryhmille tarkastuksen käytännöistä ja erityisesti niiden muutoksista.

KTTK voisi kehittää erityisen asiakaslehden, jossa se säännöllisesti kertoisi asiakkaille muun muassa tarkastuksen tuloksista, odotettavissa olevista ongelmia sekä lainsäädännön muutoksia. Tämä tiivistäisi vuorovaikutusta KTTK:n ja asiakkaiden välillä ja lisäisi luottamusta elinkeinoelämään ja tarkastukseen.

### ***IT-palvelut***

IT-palveluja tukevat käyttöliittymät ovat KTTK:n asiakaspalvelun nopeasti kehittyvä alue. Tietoverkkojen avulla tapahtuvaa asiakaspalvelua on mielekästä kehittää. Näitä välineitä voidaan käyttää myös asiakaspalautteen hankintaan, jolloin tavoitteena tulisi olla jatkuvan palautteen hankkiminen. IT-toimintojen laajentaminen parantaa asiapalvelun saatavuutta. Sähköisten asiakaspalvelun välineiden ylläpito vaatii erikoistunutta ammatillista osaamista, joka on mahdollista hankkia osaksi myös ostopalveluina.

### ***Työsuunnittelun tehostaminen***

KTTK:ssa työsuunnittelun periaatteet lähtevät toisaalta ammatillisista lähtökohdista (menetelmistä), toisaalta resurssiohjauksesta. Nämä periaatteet ohjaavat työskentelyä virastomaiseen toimintatapaan. Työsuunnittelua tulisi ohjata tavoitteelliseen ja asiakkaiden tarpeeseen reagoivaan toimintatapaan. Jokaisen työntekijän tulisi nähdä oman työnsä merkitys kokonaisuudelle. Tämän vuoksi menestyksen tekijät tulisi määritellä selkeästi osana johtamisjärjestelmää.

### ***Esimiesten koulutus ja mentorointi***

KTTK:ssa esimiestehtäviin valikoidutaan asiantuntijatehtävien kautta. Esimiestehtävissä alan osaaminen on tällöin vahvaa, mutta yleisjohtamisen taidot eivät korostu esimiestehtäviin valittaessa. Johtamisen, henkilöstön kehittämisen ja kumppanuuden vahvistaminen voidaan toteuttaa koulutuksen kautta. Johtamistehtäviin valittaessa tulisi kiinnittää huomiota asiantuntemuksen rinnalla myös kykyyn johtaa palveluorganisaatiota. Virastossa spesifit ominaisuudet, kuten alan hallinta, ovat toki tärkeitä. Niiden rinnalla kehittyvässä organisaatiossa on kysyntää myös universaaleille ominaisuuksille, kuten hyvälle johtamistavalle ja kyvyllä motivoida henkilöstöä. Tavoitteena tulisi olla yhteisten henkilöstöjohtamisen pelisääntöjen luominen. Tämä madaltaisi

osaltaan kynnystä henkilöstön liikkumiseen eri tehtävissä osastojen välillä, ja lisäksi siten organisaation kykyä joustavuuteen.

KTTK:n tulisi käynnistää esimiestehtäviin siirtyville johdon koulutusohjelma yleis- ja henkilöstöjohtamisen taitojen lisäämiseksi. Esitämme myös, että KTTK käynnistää osana johtamiskoulutusta ulkopuolisia käytännön johtamisen asiantuntijoita hyödyntävän mentorointiohjelman johtamistehtäviin siirtyneille tai siirtyville asiantuntijoille. Yhtenäisen toimintakulttuurin edistämiseksi koulutusohjelman ja mentoroinnin tulisi koskea myös TE-keskuksissa toimivaa henkilöstöä.

### ***Tietokantojen ja tietojärjestelmien tehostaminen***

KTTK:n tulisi nopeasti luoda strategisen johtamisen tueksi atk-pohjaistia tietojärjestelmiä. Tärkeää on, että tietokannat ovat mahdollisimman yhtenäisiä suhteessa muihin maatalouden viranomaisiin.

EU-periaatteet edellyttävät tarkastukselta tieteellistä perusteltavuutta. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että tulee kyetä perustelemaan toiminnan kohdentaminen tiedollisesti kestäväällä tavalla. Tähän liittyen KTTK:ssa tulisi kehittää tarkastuksen riskienhallintajärjestelmää.

### ***Johtoryhmätyön kehittäminen***

Johtoryhmätyön kehittäminen on keskeisimpiä KTTK:n toiminnan kehittämiskohteita. Johtoryhmätyö tarvitsee toimiakseen selkeät periaatteet ja toimintamuodot. Johtoryhmälle tulisi kuulua muun muassa KTTK:n strateginen johtaminen, tulosohtaukseen ja seurantaan liittyvä työ, ongelmien ja yhteisten projektien aktiivinen johtaminen.

KTTK:ssa olisi syytä harkita, voisiko johtoryhmä toimia toisinaan laajennettuna johtokuntana. Tällöin sen toimintaan voitaisiin kytkeä muun muassa sidosryhmien edustajia, joilta KTTK voisi saada suoran palautteen esimerkiksi tekemistään toimintalinjauksista.

### ***Henkilöstöpolitiikan kehittäminen***

KTTK:ssa tulee määritellä henkilöstöjohtamisen periaatteet. Tämä työ voidaan liittää KTTK:n arvojen määrittelyyn. Virasto tarvitsee ajantasaisen, toimintaan vaikuttavan henkilöstöpoliittisen strategian. Lisäksi keskeistä on laatia mahdollisimman nopeasti erityinen tasa-arvosuunnitelma.

Hyvään henkilöstöpolitiikan johtamiseen kuuluu myös esimiestoiminnan kehittäminen sekä sen seuraaminen. KTTK:n ylimmän johdon olisi huolehdittava vuorovaikutuksestaan ja näkyvyydestään suhteessa koko virastoon. Samoin tulisi järjestää vuosittain koko henkilöstöä koskevia tilaisuuksia.

Nähdäksemme henkilöstöpolitiikan kysymykset tulee edelleen kuulua hallintoyksikön tehtäviin. Hallintoyksikön vastuulla tulisi olla se, että KTTK:ssa noudatetaan sovittuja henkilöstö-



poliittisia linjauksia ja periaatteita. Tärkeää on näiden periaatteiden jatkuva seuraaminen. Periaatteena tulisi olla, että KTTK:ssa puututaan aktiivisesti sellaisiin kysymyksiin, jotka merkittävä osa henkilöstöstä (esimerkiksi joka neljäs työntekijä) kokee ongelmaksi.



