

# PERUSMAATALOUDEN INVESTOINTITUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYN PROSESSIKUVAUS POHJOIS-SAVON TE- KESKUKSESSA

**Arto Hiltunen**

**Opinnäytetyö**

**Ammattikorkeakoulututkinto**



**SAVONIA-AMMATTIKORKEAKOULU OPINNÄYTETYÖ**  
**Iisalmen yksikkö Tiivistelmä**

Koulutusala: Luonnonvara-ala	
Koulutusohjelma: Maaseutuelinkeinojen koulutusohjelma	Suuntautumisvaihtoehto:
Työntekijä/tekijät: Arto Hiltunen	
Työn nimi: Perusmaatalouden investointitukihakemusten käsittelyn prosessikuvaus Pohjois-Savon TE- keskuksessa	
Päiväys: 14.3.2010	Sivumäärä/liitteet: 45
Ohjaaja/ohjaajat: Kalevi Paldanius, Pirjo Suhonen ja Petri Kainulainen	
Toimeksiantaja: Pohjois-Savon Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY), Jukka Honkonen	
Tiivistelmä: <p>TE- keskuksuudistuksen myötä osastorajat poistuivat 1.1.2009 lukien ja perusmaatalouden rahoitusta ja maksatusta hoitavan rahoitusryhmän nimi muuttui rakennetukiryhmäksi.</p> <p>Hallintoa koskeva matriisiorganisaatiouudistus ja sen mukanaan tuomat haasteet henkilöstön määrän supistamisen ja työn tehokkuusajattelun myötä lisäävät paineita asiakaspalvelun laadun ja asiakkaiden oikeusturvan varmistamiseksi.</p> <p>Tässä yhteydessä on myös huomioitava se että hallinnossa tehtävien eriyttäminen vaatii kuitenkin toteutuakseen tietyn määrän asiantuntevaa henkilöstöä. Rakennetukiryhmän perusmaatalouden rahoitukseen liittyvien investointitukihakemusten käsittelyprosessin prosessikuvauksesta on apua kehitettäessä toimintatapoja ja menetelmiä tehokkaampien työtapojen omaksumisessa. Valtion tuottavuusohjelma vaatii vähentämään henkilöstöä ja uusia työntekijöitä ei voida täten palkata vaikka esimerkiksi tehtävien eriyttäminen vaatisikin henkilöstöä tulevaisuudessa enemmän.</p> <p>Käsittelin opinnäytetyössäni tutkimuksessa esille tulleita asioita rakennetukiryhmän näkökulmasta liittyen Pohjois-Savon TE- keskuksen organisaatiomuutokseen. Lisäksi huomioin rakennetukiryhmän toiminnan vuoden 2010 alusta aloittaneeseen Pohjois-Savon Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY) nähden.</p> <p>Prosessikuvaus osoittaa että rakennetukiryhmän toiminnassa on kehitettävää investointitukihakemusten käsittelyn parantamiseksi. Käsittelyä nopeuttaisi ja keventäisi sähköinen hakemusten vastaanoton ja tallennuksen kehittäminen yhteistyössä kirjaamon ja rakennetukiryhmän välillä.</p>	
Avainsanat: Matriisiorganisaatio, organisaatiomuutos, investointitukihakemus, prosessikuvaus	
Luottamuksellisuus:	



## SISÄLTÖ

### TIIVISTELMÄ

### ABSTRACT

1 JOHDANTO.....	5
2 TE-KESKUKSET SUOMESSA .....	6
3 POHJOIS-SAVON TE-KESKUS .....	7
3.1 Pohjois-Savon TE-keskuksen tehtävät .....	8
3.2 Muutokset Pohjois-Savon TE-keskuksessa .....	10
4 RAKENNETUKIRYHMÄ .....	12
5 ALUEHALLINTOVIRASTO (AVI) JA ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY).....	14
6 PROSESSIJOHTAMINEN .....	18
6.1 Prosessien kuvaaminen.....	18
6.2 Prosessijohtamisen teoriaa.....	20
6.3 Prosessijohtaminen Pohjois-Savon TE-Keskuksessa .....	22
6.4 Pohjois-Savon TE-keskuksen rakennetukiryhmän toimintajärjestelmä .....	23
6.5 Ryhmän sisäinen oppiminen.....	25
7 INVESTOINTITUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYPROSESSIN KUVAUS .....	27
8 KYSELYN TOTEUTUS.....	33
9 TIEDONKERUU .....	34
10 KYSELYN TULOKSET.....	35
11 POHDINTA .....	38
LÄHTEET .....	44

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää Pohjois-Savon TE-keskuksen maaseudun- ja energian vastuualueen rakennetukiryhmässä perusmaatalouden rahoitukseen liittyvien investointitukihakemusten käsittelyprosessia. Prosessikuvaus selventää ryhmän sisäistä toimintaa, sen tehokkuutta ja ryhmän jäsenten välisiä työn sujuvuuteen liittyviä tekijöitä. Rakennetukiryhmän toimintaan liittyvästä prosessikuvauksesta on apua kehitettäessä toimintatapoja ja menetelmiä tehokkaampien työtapojen omaksumisessa vähenevän henkilöstön avuksi. Kohderyhminä olivat rakennetukiryhmä ja välillisesti asiakkaat.

Selvitin rakennetukiryhmän tilanteen ennen ja jälkeen Pohjois-Savon TE-keskuksen organisaatiomuutosta. Organisaatiomuutos tapahtui vuoden 2009 alusta lukien, jolloin Pohjois-Savon TE-keskus aloitti toiminnan matriisiorganisaatiomallissa. Aiemmin organisaatiomuoto oli tiimiorganisaatio. Lisäksi arvioin tapahtuneen organisaatiomuutoksen vaikutuksia uuteen 1.1.2010 toimintansa aloittaneeseen paikallisviranomaiseen Pohjois-Savon Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY) nähden.

Pohjois-Savon TE-keskuksen toimintaa säätelevät mm. asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista ja hallintolaki. TE-keskuksen toiminta määrätään työjärjestyksessä ja taloussäännössä. Henkilöstöpoliittinen ohjelma antaa kehykset henkilöstöhallinnon suunnittelulle, päätöksenteolle, toteuttamiselle ja seurannalle. Lisäksi vastuualueiden ja ryhmien toimintaa säätelevät omat substanssia koskevat lainsäädännöt. TE-keskus voi asettaa erillisiä työryhmiä tarpeen mukaan. Työryhmien vahvistaminen tapahtuu johtoryhmässä. (Asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista. 93/1997; Hallintolaki. 434/2003.)

## 2 TE-KESKUKSET SUOMESSA

TE-keskusten tehtävänä on toimia omalla toimialueellaan hallinnon paikallisviranomaisena ohjaavien ministeriöidensä alaisena. TE-keskukset työllistävät Suomessa yhteensä noin 2000 henkilöä. Työ TE-keskusten palveluksessa antaa monipuolisia mahdollisuuksia oman alueen elinkeinojen ja talouden monipuoliseen kehittämiseen. EU:n rakennerahastojen tarkoituksena on edistää alueellaan taloudellista kehitystä ja luoda uusia työpaikkoja mm. maatalouteen, kalatalouteen, pienyritystoimintaan ja ympäristönsuojeluun liittyviin investointeihin. Eli ne tukevat yrittäjiä joko suoraan työllistämään työvoimaa tai välillisesti tuettujen investointien kautta lisäämällä yritysten tuotantokapasiteettia ja kilpailukykyä. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

Rakennerahastovarojen myöntäjinä TE-keskuksilla on ensisijainen vastuu myöntämiensä rakennerahastovarojen tarkastuksesta ja valvonnasta. TE-keskusten toimintaa ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä sisäasiainministeriö jotka toimivat myös samalla maksuviranomaisina. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

Rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien toimeenpanoon sekä rakennerahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen sovelletaan lakia rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista. (Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista. 1286/2000.)

### 3 POHJOIS-SAVON TE-KESKUS

Pohjois-Savon TE-keskus on merkittävä EU-rahoituksen myöntäjä ja alueellisen EU-yhteistyön kehittäjä. Pohjois-Savon TE-keskuksen palveluksessa on 103 henkilöä, vaihtelua on lähinnä projektiluontoisten työtehtävien määräaikaisuuden vuoksi. TE-keskuksen johtaja vastaa virastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja siitä, että keskuksella on toimiva sisäinen tarkastus ja valvonta. Johtaja vahvistaa TE-keskuksen ja vastuualueiden työjärjestykset sekä tehtäväkuvaukset joissa määrätään TE-keskuksen, vastuualueiden ja yksiköiden vastuualueisiin kuuluvista tehtävistä ja niiden hoidosta. Johtoryhmän tehtävät on määritelty erikseen. Johtoryhmä hyväksyy TE-keskuksen tulosohjausasiakirjaesityksen (TUJO) sekä käsittelee ja hyväksyy esittelystä ne asiat jotka on annettu sen tehtäväksi. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

Johtoryhmän jäseninä ovat johtaja, vastuualuepäälliköt, hallintopäällikkö sekä yksi henkilöstön edustaja. Johtoryhmän jäsenillä on myös varamiehet. Henkilöstö valitsee keskuudestaan edustajansa kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tarvittaessa johtoryhmän toimintaa avustavat kulloinkin erikseen kokouksiin kutsutut asiantuntijat. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on auttaa TE-keskuksen johtoa varmistumaan siitä, että toiminta ja taloudenhoito ovat tuloksellista, tarkoituksenmukaista ja laillista, että johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät tiedot taloudesta ja toiminnasta ovat oikeita ja riittäviä. Sisäinen tarkastus tutkii ja arvioi tiliviraston sisäisten valvontajärjestelmien ja riskien hallinnan riittävyyttä ja tehokkuutta, hallintoprosessien asianmukaisuutta ja tehtävien suorittamisen laatua. Sen tehtävänä on myös laatia parannusehdotuksia sekä edistää viraston toiminnan kehittämistä. TE-keskuksen virkamiehiä sitoo laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta. Sen mukaan TE-keskuksen ja sen henkilöstön tulee noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Lain mukaan kansalaisilla on oikeus saada tietoja riippumatta pyytäjän asemasta. Tässä tiedonhallintatavassa on kysymys yleisestä, jokaiselle yksilölle kuuluvasta oikeudesta. Säännösten soveltamisala on laaja ja kattaa erilaiset tiedon tallennusmuodot ja asiakirjat. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. 621/1999.)

### 3.1 Pohjois-Savon TE-keskuksen tehtävät

Pohjois-Savon TE-keskus neuvoo uusien yritysten yritystoiminnassa ja niiden käynnistämässä sekä kasvuvaiheessa että yrityksen mahdollisesti kansainvälistyessä. Yrityksen käynnistämisen rahoitukseen liittyvät palvelut ja muut tukitoimet ovat osa palvelua yritysten sukupolven- ja- omistajanvaihdoksissa. TE-keskus tukee myös yrityksiä niiden kyvyssä käyttää ja kehittää uutta tekniikkaa ja teknologiaa. Uudet yritykset tarvitsevat tukea esimerkiksi keksintö-, patenti- ja kaupparekisteriasioissa ja työnantajavelvoitteisiin sekä palkkaturvaan liittyvissä asioissa. TE-keskus palvelee myös maatalouteen sekä tuotantotukiaisoihin ja liitännäiselinkeinoihin liittyvissä asioissa. Pohjois-Savon TE-keskuksen palvelut ovat pääsääntöisesti asiakkaille yleensä maksuttomia. Eräitä poikkeuksia ovat yrityksille suunnatut tuotteistetut asiantuntija- ja koulutuspalvelut, jotka ovat maksullisia mutta hinnaltaan edullisia. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

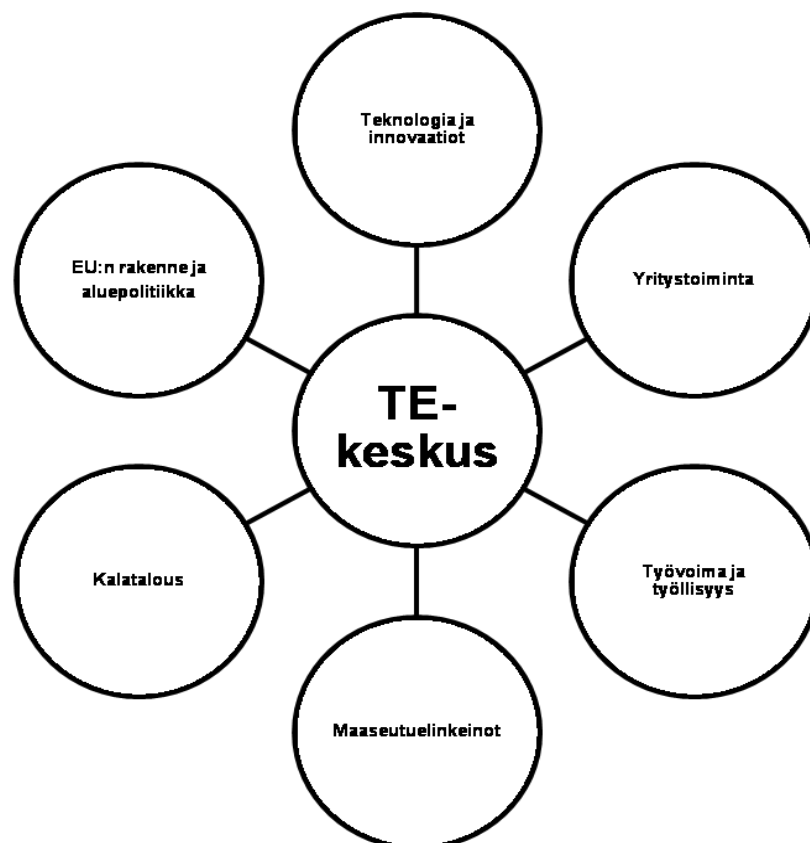
Pohjois-Savon TE-keskuksen matriisiorganisaatiossa on kolme vastuualuetta: työllisyys ja yrittäjyys, innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta sekä maaseutu ja energia. Kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat Pohjois-Savon TE-keskuksen ja sen vastuualueiden toimintaa. TE-keskuksen tehtävänä on myös edistää ja kehittää työmarkkinoiden toimivuutta ja ohjata alueen työvoimatoimistojen toimintaa. Työvoimapolitiittisen koulutuksen edistäminen ja maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumisen organisointi sekä turvapai-kanhakijoiden vastaanotosta huolehtimisen organisointi on TE-keskuksen tehtäviä. Pohjois-Savon TE-keskus kehittää omaa aluettaan yhteistyössä monien valtakunnallisten, maakunnallisten, seudullisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Keskeisiä ovat ministeriöiden, lääninhallitusten ja maakuntaliittojen lisäksi mm. ympäristökeskukset, tiepiirit, kunnat, yhdistykset ja yhteisöt, ammattijärjestöt, yrittäjäjärjestöt, oppilaitokset ja maaseututoimijat. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

Pohjois-Savon TE-keskus vastaa alueensa yritystoiminnan, työllisyyden ja maaseudun elinvoimaisuuden edistämisestä. Pohjois-Savon TE-keskuksen työllisyyden ja yrittäjyyden vastualueen tehtäviä ovat yritysten tuotekehitykseen, teknologiaan, kansainvälistymiseen, liikkeenjohdon kehittämiseen ja rahoitukseen osallistuminen. Tehtäviin kuuluvat myös osallistuminen alkavien yritysten toiminnan käynnistämiseen, perus-



tamisneuvontaan ja siihen läheisesti liittyviin muihin toimintoihin. Maatilojen, maaseutuelinkeinojen ja kalatalouden erikoistumiseen ja toimintaedellytysten vahvistamiseen sekä maataloustukien valvontaan liittyvät tehtävät kuuluvat Pohjois-Savon TE-keskuksen maaseudun ja energian vastuualueen tehtäviin. Maatila- ja kalatalouden edistäminen sekä niihin liittyvien maaseutuelinkeinojen ja maataloustukien ohjaus ja valvonta ovat myös maaseudun ja energian vastuualueen tehtäviä. Pohjois-Savon TE-keskuksen kalatalousryhmä neuvoo, rahoittaa ja valvoo kalatalouteen, kalavesien hoitoon ja vapaa-ajan kalastukseen liittyvissä asioissa. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

TE-keskuksen yhteydessä toimii myös erilaisia neuvottelu- ja toimikuntia. Tärkeimmät näistä neuvottelukunnista ovat TE-keskuksen neuvottelukunta, etnisten suhteiden neuvottelukunta, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen ennakointi- ja hankintatoimikunta sekä Yritys-Suomi- ohjausryhmä. Näiden tehtävänä on olla toimijana asiakkaiden ja viranomaisten sekä muiden yhteistyötahojen välillä esimerkiksi koulutus- tai työvoiman rekrytointiasioissa. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

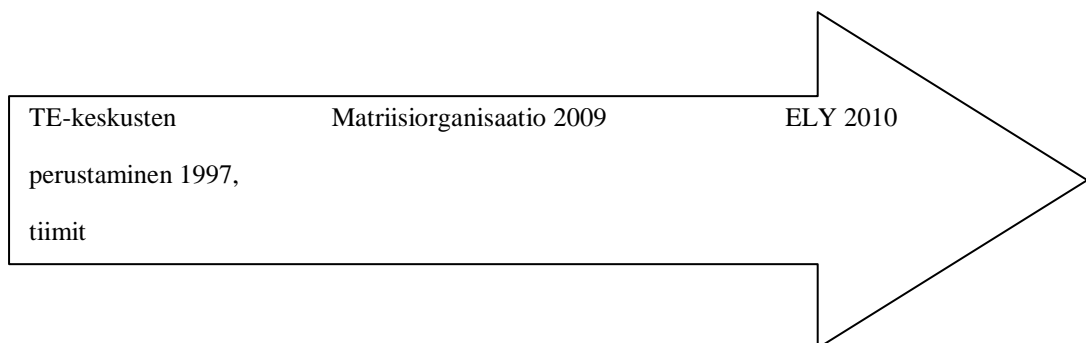


KUVIO 1. Pohjois-Savon TE-keskuksen toiminnan kohteet (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut)

### 3.2 Muutokset Pohjois-Savon TE-keskuksessa

Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU) käynnistettiin kesällä 2007. Sen tehtävänä oli selkeyttää valtion aluehallintoa, viranomaisten rooleja, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoja. Tämä on kirjattu II hallitusohjelmaan jonka linjausten mukaisesti toimitaan. Uudistuksen tavoitteena on parantaa aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä ja tuloksellisuutta sekä tehokkuutta. Hankkeen toimikauden kesto oli 29.6. - 31.12.2007. Pohjois-Savon ELY:n perustamista valmistellaan eri virastojen muodostamassa muutostyöryhmässä, jonka tehtävänä on valmistella ja johtaa tulevaa muutosprosessia sekä laatia ALKU- hankkeen valtakunnallisia linjauksia toteuttava muutossuunnitelma. Ryhmä aloitti työnsä jo 16.1.2009 ja siihen kuuluu johdon ja henkilöstön edustus kaikista tulevista ELY – viranomaisista. Pohjois-Savon liitto on myös ryhmässä edustettuna. (TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut.)

Pohjois-Savossa uudistukselle on hyvät lähtökohdat. Uudistuksessa Kuopioon luodaan täyden palvelun ELY- virasto, jossa ovat edustettuina sekä työ- ja elinkeino-, ympäristö- ja liikennepalvelut että sivistykseen ja osaamiseen liittyvät asiat. henkilöstön määrä on noin 500 työ- ja elinkeinotoimistot mukaan luettuna. Nykyisen Pohjois-Savon TE-keskuksen palvelut monipuolistuvat tulevaisuudessa lääninhallituksen sivistysosaston ainakin osittaisen fuusion myötä osaamisen kehittämisen alueella. Pohjois-Savon TE-keskuksen rooli elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden alueellisena kehittäjänä säilyy entisellään. ELY- viraston syntyminen tiivistää entisestään maakunnassa toimivien viranomaisten välistä yhteistyötä. Asiakkaille muutos näkyy ainoastaan vain parempana ja kokonaisvaltaisempana palveluna. (Ympäristö. Ympäristökeskuksen kotisivut)



KUVIO 2. Pohjois-Savon TE-keskuksen organisaation kehitysvaiheet

Kuvaus on aikajanalla Pohjois-Savon TE-keskuksen organisaation muutoksien vaiheista (KUVIO 2). TE-keskukset perustettiin Suomeen vuonna 1997. Matriisiorganisaatioon siirryttiin TE-keskuksissa vuoden 2009 alusta lukien. Uusi ELY (energia-, liikenne- ja ympäristövirasto) aloitti toimintansa vuoden 2010 alusta eduskunnan hyväksyttyä sitä koskevan lakiehdotuksen. (Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. 910/2009.)

Pohjois-Savon TE-keskus eli työ- ja elinkeinokeskus tarjoaa alueellisesti keskitetyksi yritysten tarvitsemia neuvonta-, kehittämis- ja rahoituspalveluja, jotka liittyvät työ- ja elinkeinokysymyksiin. TE-keskus tukee ja neuvoo pk-yrityksiä niiden elinkaaren eri vaiheissa, edistää yritysten teknologista kehittymistä sekä auttaa yrityksiä vientiin ja kansainvälistymiseen liittyvissä asioissa. Pohjois-Savon TE-keskus on myös merkittävä EU-rahoituksen asiantuntija ja myöntäjä. TE-keskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. (Yrityssuomi. TE-keskuksen kotisivut.)

#### 4 RAKENNETUKIRYHMÄ

Rakennetukiryhmän tehtävänä on toimia perusmaatalouden investointien rahoituksen toteuttajana. Sen rahoituskohteita ovat mm. maatilojen sukupolvenvaihdokset, investoinnit tuotantorakennuksiin ja sen koneisiin ja laitteisiin sekä osa maataloudessa käytettävistä kone – ja laiteinvestoinneista. Maaseudun ja energian vastuualueen alaisena olevassa rakennetukiryhmässä toimii kolme rahoitussihteeriä ja neljä rahoituspäätösten esittelijää sekä yksi rakennusinsinööri, yhteensä kahdeksan henkilöä. Vastuualueen päällikkö toimii rahoituspäätösten päätöksentekijänä. Rakennetukiryhmä vastaa Pohjois-Savon TE-keskuksessa perusmaatalouden rahoituksesta. Rakennetukiryhmän rahoitussihteerit huolehtivat asiakasneuvonnasta, saapuvan ja lähtevän postin kulusta, hakemusten tallennuksesta, kopioinnista, ym. Esittelijät valmistelevat rahoitushakemukset päätöksentekoa edellyttävään valmiuteen ja varmistavat hakemusten pakolliset liitteet ja viranomaisluvut. Toimistorakennusinsinööri antaa hyväksyttävää kustannusta koskevan lausunnon rakentamiseen liittyvissä hakemuksissa. Esittelijät ja toimistorakennusinsinööri neuvottelevat tarvittaessa mahdollisesti hakemukseen liittyvissä asioissa yhdessä vastuualueen päällikön kanssa.

Asiakkaat ovat perusmaatalouden rahoituksessa maaseutuyrittäjiä, pääasiassa kotieläintiloilta mutta myös jonkin verran kasvinviljelytiloilta. Rakennetukiryhmässä tehdyillä perusmaatalouden investointitukipäätöksillä myönnettiin vuonna 2008 avustuksia 9,3 miljoonan euron ja korkotukilainoja 18,6 miljoonan euron edestä. Maaseutuyritysten investointi- käynnistys- ja kehittämishankkeita rahoitettiin Pohjois-Savon TE-keskuksen alueella yhteensä 60 kpl, joka on täsmälleen yhtä suuri määrä kuin oli yhteismäärälle asetettu tavoite. Näin ollen tavoite saavutettiin. Lisäksi toimintaryhmien kautta tulleita vastaavia yritystukia rahoitettiin yhteensä 14 kpl. Ohjelmakauden hidas käynnistyminen haittasi investointitukien täysimääräistä päätöksentekoa. Vuonna 2008 tehtiin yhteensä 250 maatalouden investointitukipäätöstä pääosin vuonna 2007 vireille tulleista hakemuksista. Investointitukien päähaku avautui vasta 31.10.2008 ja päätöksiä päästiin tekemään vuoden 2009 alusta. Investointihankkeita toteuttavien tilojen osuus oli 4,76 % kaikista tiloista ja jäi edellä mainituista syistä alle puoleen tavoitteesta, joka oli 10 %. (Pohjois-Savon TE-keskuksen vuosikertomus. 2008, 20.)

Muita rakennetukiryhmän toimintaan liittyviä ryhmiä ovat valvonta- ja maksatusyksikkö. Valvontayksikön tehtävät ovat eriytetty esteellisyyksien vuoksi. Samat henkilöt eivät voi olla ratkaisemassa investointitukihakemusta ja samanaikaisesti esimerkiksi valvomassa tai tarkastamassa samaa investointitukikohdetta. Maksatusyksikön tehtäviin kuuluvat maksaa myönnetyt investointituet hakemuksen perusteella. Maksatusyksikön tehtävät ja henkilöt on eriytetty rakennetukiryhmällä kuuluvista tehtävistä esteellisyyden takaamiseksi.

## 5 ALUEHALLINTOVIRASTO (AVI) JA ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY)

Suomen itsenäisyyden ajan suurin aluehallintouudistus kokosi eri valtion aluehallinnon tehtävät kahdelle uudelle monialaiselle viranomaiselle. Hallitusohjelmaan sisältyvän uudistuksen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöinen, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallintoviranomainen. Yhteistyö eri toimijoiden ja viranomaisten välillä tiivistyy ja asiointi helpottuu, kun aiemmin usean viranomaisen hoitamat tehtävät kootaan kahteen viranomaiseen. Uudistuksessa kehitetään myös viranomaisten välisiä ja asiakkaaseen suuntautuvia sähköisiä palveluja. (Rossi. 2009.)

Tasavallan presidentti Tarja Halonen vahvisti 20.11.2009 valtion uutta aluehallintoa koskevan lainsäädännön. Valtioneuvosto antoi samana päivänä uusia perustettavia aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevat asetukset. Asetuksissa on säädetty viranomaisten nimistä, toimialueista ja toimipaikoista, niiden organisoinnista sekä tehtäväjaosta. Erikoistumisyksiköitä, niiden tukitehtävien järjestämistä sekä strategista ja toiminnallista ohjausta koskevat asiat on määrätty asetuksella. (Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. 910/2009.)

Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) myötä Pohjois-Savoon perustettiin ns. täyden palvelun ELY- virasto. Se muodostettiin yhdistämällä entiset Savo-Karjalan tiepiiri, Pohjois-Savon TE-keskus, Pohjois-Savon ympäristökeskus sekä osia Itä-Suomen lääninhallituksen sivistys- ja liikenneosastoista. ELY:n toimialueena on Pohjois-Savon ja liikenneasioiden osalta myös Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon alueet. Päätoimipaikkana on Kuopio. Valtion aluehallinto uudistui vuoden 2010 alusta lukien eduskunnan hyväksytyä uudistusta koskevat lakiesitykset. (TE-keskus. TE-keskuksen intranet.)

Uudet virastot ovat aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Aluehallintovirastoja maahan tulee yhteensä kuusi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia 15. Uudet viranomaiset vastaavat vuoden 2010 alusta lukien niistä tehtävistä, jotka kuuluivat lääninhallituksille, TE-keskuksille, alueellisille ympäristökeskuksille, ympäristölupavirastoille, tiepiireille ja työsuojelupiirien työsuojelupiirien

jelutoimistoille. Näiden edellä mainittujen virastojen henkilöstö, tehtävät ja vireillä olevat asiat siirtyvät 2010 alkaen uusiin viranomaisiin. (Rossi. 2009.)

### Aluehallintovirasto (AVI)

Aluehallintovirastojen tehtävänä on edistää oman alueensa alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Näissä eri virastoissa työskentelee 1.1.2010 lukien yhteensä noin 1 350 henkilöä. Kuuden aluehallintoviraston tehtäviin kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ympäristöterveydenhuoltoon sekä ympäristönsuojeluun ja vesilainsäädäntöön liittyvät lupa- ja muut hakemusasiat. Aluehallintoviranomaisen tehtäviä ovat myös koulutus- ja muu sivistystoimi, kuluttaja- ja kilpailuhallinto sekä yksilön oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen. Peruspalvelujen alueellinen saatavuus ja niiden arviointi, työsuojelun valvonta ja kehittäminen ovat viranomaistehtäviä. Maistraattien ohjaus, niiden valvonta ja kehittäminen siirtyivät aluehallintoviranomaisen tehtäviksi. Maistraatit olivat ennen hallinnon uudistusta itsenäisiä viranomaisia. Pelastustoimi ja poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö ovat toteutettavia viranomaistehtäviä. Uusien perustettujen aluehallintovirastojen viisi vastuualuetta ovat peruspalvelut, oikeusturva ja luvat, työsuojelu, ympäristöluvat, pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisitoimi. Uudet aluehallintovirastot ovat Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto sekä Lapin aluehallintovirasto. Ahvenanmaalla toimii oma Ahvenanmaan valtionvirasto. Näiden kuuden viraston toimialueet ovat luonnollisesti laajat. Aluehallintovirastot kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Näitä perustettuja aluehallintovirastoja ohjaavat lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäasiainministeriö sekä ympäristöministeriö. (Rossi. 2009.)

## Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)

Työ- ja elinkeinokeskukset eli TE-keskukset lakkautettiin vuoden 2009 lopussa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) suorittaa jatkossa työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien ja lääninhallitusten aiemmin suorittamia täytäntöönpano- ja kehittämistehtäviä. Suomessa on jatkossa 15 yhteistyössä aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen kanssa toimivaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta, joissa kaikkiaan yhdeksässä on kaikki kolme vastuualuetta (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri - liikenne ja infrastruktuuri - ympäristö ja luonnonvarat). Neljän viraston palveluna on kaksi vastuualuetta ja kahden viraston yksi vastuualue. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) tehtäviä ovat yritysten neuvonta-, rahoitus- ja kehittämispalvelut ja työllisyysperusteiset tuet ja työvoimakoulutus. ELY:n tehtäviin kuuluvat myös maatalousasiat, maahanmuuttoasiat ja EU:n rakennerahastohankkeet, ympäristönsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus. Luonnonsuojeluun liittyvät asiat, ympäristön tilan seuranta, vesivarojen käyttö ja hoito ovat ELY:n tehtäviä. Liikenteen ja infrastruktuurin osalta toteutettaviin tehtäviin kuuluvat myös maanteiden kunnossapito, yleiset tiehankkeet, liikenteen lupa-asiat, liikenneturvallisuus ja joukkoliikenne sekä saaristoliikenne. Yleisen sivistyksen ja nuorisotoimen alalta ELY:lle kuuluvat myös ammatillinen koulutus, kirjasto-, liikunta-, opetus- ja nuorisotoimen tehtävät. (Rossi. 2009.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) ohjaavat ja valvovat oman toimialueensa työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaa. Lisäksi ne valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueet ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue, liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue sekä ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue. Rakennetukiryhmä sijoittuu uudessa ELY-organisaatiossa ympäristö- ja luonnonvarat – vastuualueelle maaseutu ja energia - yksikköön. ELY:t ovat tehtäviltään keskenään hieman erilaisia ja ne ovat osittain erikoistuneet joihinkin tehtäviin. Tällä saavutetaan asiakkaille nopea ja asiantunteva palvelu. Samalla toteutetaan hallinnon tavoitetta keskittää tiettyjä palveluja niille alueilla jossa niitä elinkeinorakenteen vuoksi eniten tarvitaan. Jokaisella toimialueella tehtävät kuitenkin hoituvat tasapuolisesti, sillä keskukset hoitavat monia tehtäviä toistensa puolesta viraston täyden palvelun periaatteella. (Rossi. 2009.)



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Keskuksia ohjaavat lisäksi sisäasiainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä tuleva uusi Liikennevirasto omilla substanssiin liittyvillä alueilla. Aluehallintovirastojen johtoon tulevien ylijohdajien virat tulivat julkiseen hakuun joulukuussa 2009. Ylijohdajat valittiin ennen Joulua 2009. Haettaviksi tulevat myös kaikki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden johtajien ja yksiköiden päälliköiden virat viiden vuoden määräajaksi. (Rossi. 2009.)

## 6 PROSESSIJOHTAMINEN

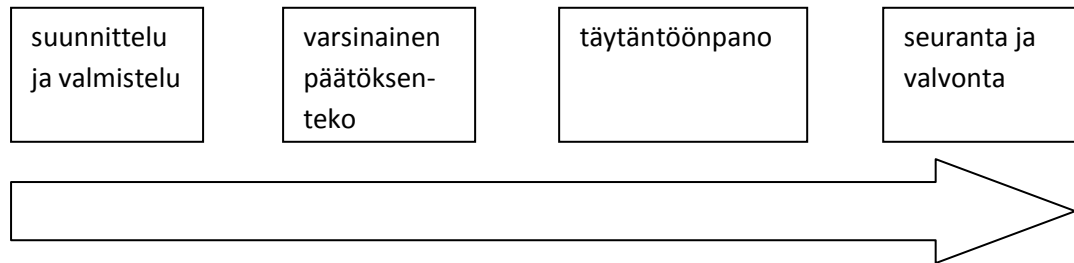
Kun selvitetään ryhmän ja koko organisaation toimintaa, on huomioitava toiminnan kokonaisuus, ei ainoastaan yksilö tai yksilön edustama organisaatio. Tällaiselle toiminnalle on luonteenomaista sen pitkäkestoisuus ja prosessinomaisuus. Kehittämistoiminta ja sen tavoitteet ovat yleensä organisaatioissa konsulttijohtoisia. Muutos ja siihen liittyvä oppiminen on organisaation sisältä lähtevää ja esimiesten välityksellä henkilöstön omin voimin hoidettua. Näin kehittäminen on projektiluonteista, kun taas ryhmän kehittyminen asiantuntijaorganisaatiossa on sisäisistä tarpeista lähtevää. Kehittämisen tulokset ovat usein normitettavissa ja mitattavissa laajemmin sekä sovellettavissa käytännön työhön. Ryhmäkohtaiset oppimisen ja kehittymisen tulokset vaativat tulosten arvioijalta tarkkaa näkemystä ja asiantuntijuutta. (Shonk. 1994, 121-126.)

### 6.1 Prosessien kuvaaminen

Prosessien kuvaamisella saatuja hyötyjä ovat sen johtamiselle antamat selkeät rakenteen ja käytännön työn kuvaaminen. Tällöin se tuottaa työkalun esimiehille työyhteisön ja prosessien kehittämiseen. Kuvaamisella luodaan toimintojen kartta jolla organisaation sisällä voi suunnistaa ja helpottaa strategian johtamista käytännön toimenpiteiksi ja toteutettavaksi eri ryhmissä ja koko työyhteisössä. Se määrittelee eri toimijoiden vastualueet ja rajapinnat sekä helpottaa ennalta määrättyjen tehtävien ohjeistusta ja niiden aikataulutusta. Henkilöstön konkreettinen innostaminen on helpompaa kun työstä tulee käsin kosketeltava, ymmärrettävä malli, joka mahdollistaa tehokkaan osaamisen johtamisen ja helpottaa tarkemmin määrittelemään tuotettavat palvelut. Se mahdollistaa palvelun selkeän laadun tavoitteen määrittelyn, joka puolestaan luo yhteistä käsitystä miten palvelu tuotetaan ja sen tuottama lisäarvo syntyy. Prosessin kuvaaminen auttaa keskustelemaan kuvattavaan asiaan liittyvistä seikoista ja niiden vaikutuksista ja mahdollistaa hiljaisen tiedon esille tulon ja hyödyntämisen ryhmässä ja koko organisaatiossa. Se helpottaa ja nopeuttaa tarvittaessa luomaan uusia ryhmiä ja mahdollistaa aloitteellisen jatkuvan kehittämisen. Se mahdollistaa myös organisaation

kykyä toimia tehokkaammin ja taloudellisemmin muuttuvassa toimintaympäristössä. (QL- Laatu toiminta Oy. 2005, 7-9.)

Prosessimainen toimintatapa muodostuu erillisinä prosesseina tapahtuvista toiminnos- ta.



KUVIO 3. Päätöksentekoprosessi (mukailtu Salminen. 1993, 80)

Prosessien kuvaamisella tarkoitetaan toiminnan havainnollistamista ymmärrettäväksi työjärjestykseksi, työtavaksi tai ohjeistukseksi. Näiden mukaisesti tehtäviin riittävät ammatilliset taidot omaavat henkilöt voivat onnistuneesti toteuttaa kuvauksessa määritellyt toiminnot ja yksittäiset työt. Edellä on kuvattu prosessien kuvaamisessa huomioidavia asioita. Prosessien tai oikeammin, elämän ja toiminnan monimuotoisuudesta huolimatta tulisi niiden kuvaamisesta käytännön työelämää ajatellen tehdä mahdollisimman yksinkertaisia (KUVIO 3). Prosessikuvaus itsessään ei ole itseisarvo. Prosessikuvaus ja sen ohjeistus ovat sopimuksia yhteisestä toimintatavasta ja sitoutumisesta organisaatioon. Itseisarvo sen sijaan pitää olla dokumenteilla välitettävä syvällisempää ymmärtämistä ja sitä kautta työhön sovellettava lisäävä tieto. Sen tehokkuutta lisää havainnollisuus ja riittävä prosessin kuvauksen niukkuus. Kaikessa ohjeistuksessa on pyrittävä tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaiseen niukkuuteen tiedon tulvan sijaan (KUVIO 3). (QL-Laatu toiminta Oy. 2005, 18.)

”Yleensä prosessin kuvaamisessa lähdetään nykytoiminnan piirtämisestä toimintakaavioksi. Tämä ohjeistus tukee hieman laajempaa tarkastelua. Prosessin kuvauksella ei enää haeta nykyprosessinkuvausta, vaan syntyvän prosessikuvauksen tulee olla käytön keskustelun pohjalta jollakin tavalla kehittynyt ja hyväksyttävä uusi, strategiaa tukeva toimintatapa. Nykyprosessi toki voidaan piirtää osoittamaan ongelmaa, mutta

on ajan tuhlausta keskittyä siihen muuten, kuin osoittamaan kehitystarvetta.” (QL-Laatutoiminta Oy. 2005, 18.)

Uudistuvaa organisaatioiden toimintatapaa ilmentää parhaiten sen toiminnan kuvaaminen prosesseiksi. Kun toimitaan selkeästi kuvattujen ja jatkuvasti kehittyvien ja muuttuvien prosessien ohjaamina, niin puhutaan prosessijohtamisesta. Prosessijohtamisessa keskitytään työn tai tehtävän lisäarvon tuottamiseen. Toiminnassa pidetään tärkeänä vain oleellisiin asioihin keskittymistä, nopeutta ja joustavuutta eli kykyä reagoida muuttuviin toiminnan olosuhteisiin. Vastuu siirtyy alemmas – juuri sinne missä itse työ tehdään. Kun aikaisemmin vannottiin kovien työntekijöiden henkilökohtaisten tavoitteiden nimiin, nyt korostetaan toimintojen, menetelmien ja ryhmien kehittämistä. Kun aikaisemmin asiakkaita pidettiin kenties jopa välttämättömänä pahana, nyt asiakkaita ja yhteistyökumppaneita ohjataan toimimaan yhdessä. (Hölttä, Savonen. 1997, 89-90.)

## 6.2 Prosessijohtamisen teoriaa

Organisaatiotasolla ajateltuna ohjaus on luonteeltaan strategista, toimialaan riippumatta työyhteisön suorituskykyä muuttavaa. Se toteutetaan usein erillisinä hankkeina vertikaaliseen alaisten esimiesohjaukseen perustuen. Prosessitasolla ohjaus on luonteeltaan enemmän operatiivista, jo valmiiksi luotua työntekijöiden tai ryhmien suorituskykyä hyödyntävää. Se toteutetaan usein toistuvissa prosesseissa työyhteisön toimintaan perustuen. Organisaatiotason tulosvastuu on ennen kaikkea vahvasti strategiapainotteinen ja tarkoittaa sitä että organisaation on tehtävä vain ja ainoastaan oikeita asioita. Strateginen vastuu on edellytysten luomista työyhteisön jäsenten suorituskykyiselle toiminnalle. Se muodostuu vastuusta osaamisen kertymisestä organisaatioon henkilöstön koulutuksen tai kouluttautumisen avulla. Aineelliset ja aineettomat resurssit kuten tietojärjestelmät tai työympäristön viihtyisyys sekä oikeat prosessivalinnat vaikuttavat myös. Organisaatiotason tavoitteena on varmistaa työyhteisön suorituskykyiset aineettomat ja aineelliset työn tekemisen välineet. Organisaation ohjauksessa operoidaan perinteisessä hierarkkisessa perusorganisaatiossa, joka on tyypillisesti yhdistelmä perinteisiä organisaatorakenteita.

- Tulosityksikköorganisaatio
- Toiminto-organisaatio
- Alueorganisaatio
- Tuoteorganisaatio
- Matriisiorganisaatio

(Saari. 2004, 217-219.)

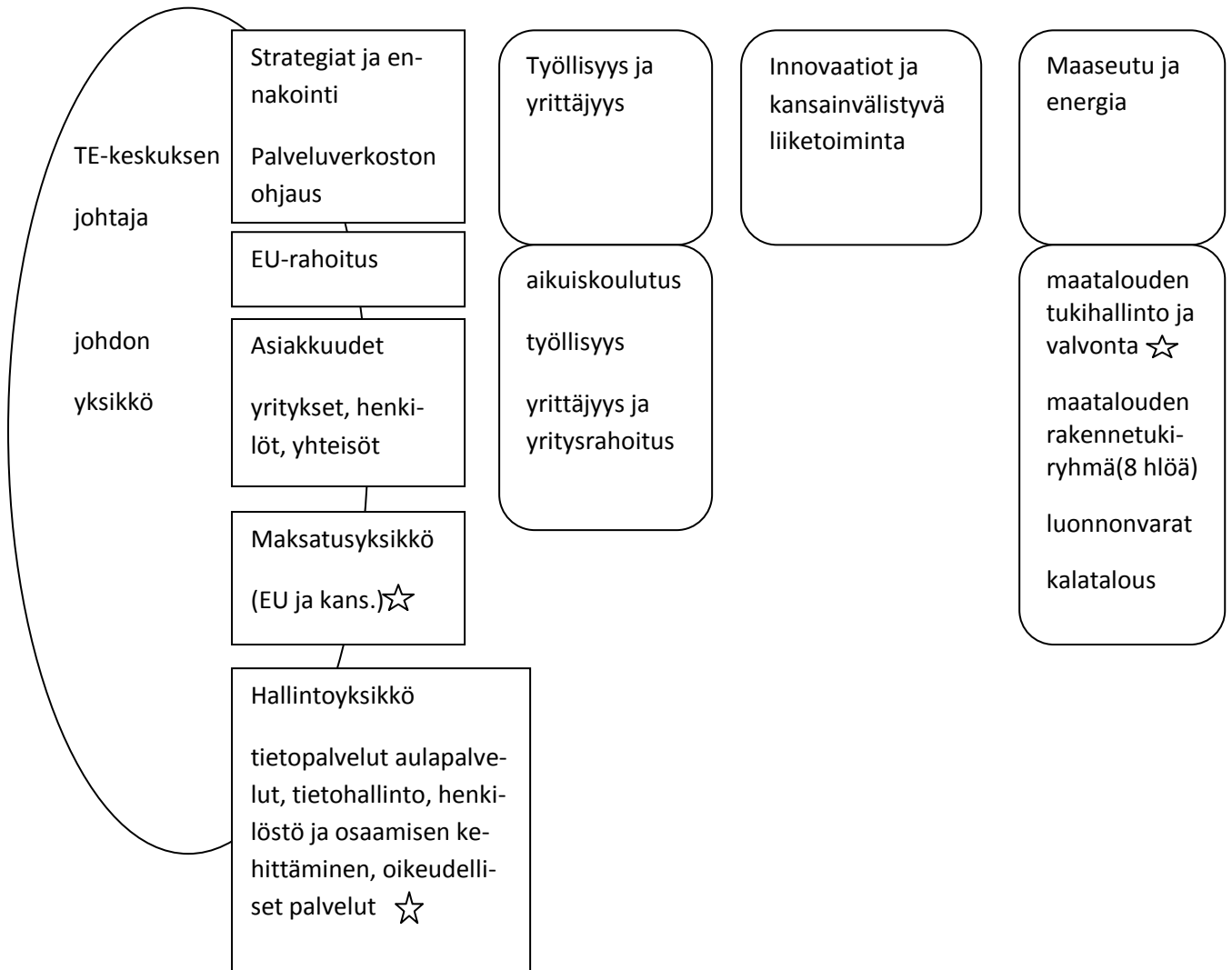
Perinteinen organisaation rakennekaavio kuvaa pelkistetyksi oman organisaation henkilöstön eri tehtävät, keskinäisen työnjaon ja raportointisuhteet esimiehille. Vaikka uusi organisaatiokaavio esitettäisiin yksityiskohtaisemmin, ei se välttämättä ilmaisisi sinänsä uusia asioita organisaation toiminnasta. Se vain esittäisi vanhat, olemassa olevat raportointisuhteet ja työnjaon mukaisen erikoistumisen entistä yksityiskohtaisemmin. Sellaiset organisaation kuvaukset kuten esimerkiksi mitä tehdään, kenelle tehdään, miten tehdään, kenen kanssa tehdään ja miksi tehdään puuttuvat kokonaan perinteisen organisaatiokaavion ilmaisusta. Kun nämä uudet kuvaavat elementit lisätään organisaatiokaavioon, syntyy siitä horisontaalinen, organisaation rakenteet läpileikkaava erillisten työtehtävien kuvaus työntekijöiltä asiakkaille. Kun tämä horisontaalinen organisaatio kuvataan yksityiskohtaisemmin ja tarkemmin, päästään tarkastelemaan prosessin eri vaiheissa, millä keinoin työn lisäarvo syntyy itse toimintaprosessin eri vaiheissa asiakkaan ja työntekijän suhteen. Organisaatiossa on yhtä aikaa sekä vertikaalista että horisontaalista ohjausta ja työntekijöiden keskinäistä vuorovaikutusta. Vertikaalinen ohjaus toteutuu perusorganisaation puitteissa ja horisontaalinen ohjauksen eri prosesseissa. Tämän ajattelun mukaisesti ohjaustasot voidaan kuvata seuraavasti. Strateginen johtaminen on suhteessa organisaation toiminnan tasoon, vertikaaliseen ohjaukseen ja esimiesohjaukseen. Prosessijohtaminen, prosessien eri tasot ja horisontaalinen ohjaus ovat suhteessa asiakasohjaukseen. Tässä tarkastelumallissa on havaittavissa se oleellinen asia, että eri tasojen ja toimien väliset tulosvastuut ja toimintalogiikat ovat keskenään erilaisia. Kunkin tason sisäinen toimintalogiikka ja vastuu ovat kuitenkin suhteellisen yhdenmukaisia ja vertailtavissa keskenään. Tästä syystä tämän organisaatiomallin avulla voidaan helpommin ymmärtää eri tasoja koskeva ohjausvaatimus ja kehittää niille yleispäteviä ja tarkoituksenmukaisia ratkaisuja edistämään prosesseja. (Saari. 2004, 213-224.)

### 6.3 Prosessijohtaminen Pohjois-Savon TE-Keskuksessa

Prosessijohtaminen antaa TE-keskuksen johdolle mahdollisuuden selkeään strategia-, arvo- ja laatujohtamisen rakenteelliseen kehittämiseen ja kehykseen. Voimavarat pystytään ohjaamaan oleelliseen tehokkaammin ja kokonaistaloudellisemmin. Prosessijohtamisen avulla organisaatio ottaa turvallisen kehityksen askeleen kohden johtamisen tehokkuuden kehittämistä. Henkilöstölle prosessikuvaukset antavat ymmärrettävän toimintamallin strategian mukaisen toiminnan toteuttamisessa. Ihmisten erilaiset henkilökohtaiset ominaisuudet ja monitaitoinen osaaminen pystytään kohdentamaan tarkemmin. Henkilökohtainen kehittymisen suunnittelu ja kannustaminen helpottuvat rooliajattelua hyödyntämällä. Toiminnan selkeytymisen tuoma motivaation lisäksi edesauttaa työssä viihtymistä, työterveyttä ja –kuntoa ja siten vähentää henkilöstön vaihtuvuutta ja työstä poissaoloja. Tästä hyötyy koko organisaatio. (QL-Laatutoiminta Oy. 2005, 6.)

Prosessimainen toiminnan kuvaus antaa TE-keskukselle selkeän mallin omaan kehitystyöhön. Prosessimainen toiminta sitouttaa johdon strategiatyön kautta jatkuvaan kehittämiseen ja mahdollistaa kaikkien eri järjestelmien integroinnin sekä yhtenäisen organisaation ja sen henkilöstön kehittämisen. Tukiprosesseina voi mainita henkilöstön ja sen osaamisen kehittämisen eli rekrytoinnin ja jatkuvan koulutuksen. Henkilöstön suorituskyvyn seuranta eli sisäinen laskenta ja raportointi, toiminnan suunnittelu eli budjetointi ja taloushallinto antavat johdolle tarkan kuvan organisaation tehokkuudesta. Myös suoritustuloksiin täytyy kiinnittää huomiota. Tulokset on oltava mitattavissa ja palkittavissa, ne motivoivat työskentelemään ryhmässä ja ryhmän eteen sekä kehittämään henkilöstön omaa osaamista. (Katzenbach, Smith. 1994, 25.)

Työssä tarvittavien tietojärjestelmien hallinta eli sovellusten, laitteistojen ja tietoliikenteen suunnittelu ja ylläpito kuuluvat osana työyhteisön laadunhallintaa. Asiakkaille ja sidosryhmille etuna prosessien kuvaamisesta on se, että asiakaskeskeisyys ulottuu yli koko organisaation. Jokainen TE-keskuksen työntekijä ymmärtää, mitä asiakkaat, muut toimijat tai sidosryhmät hänen työstään hyötyvät. Tämä näkyy työn laadullisena parantumisenä ja summautuu saatuun lisäarvoon ja työntekijöiden tyytyväisyyteen tekemäänsä työhön nähden. Siten tämä näkyy koko organisaation asiakkaille tarjoamana parempana palveluna. (Katzenbach, Smith. 1994, 28.)

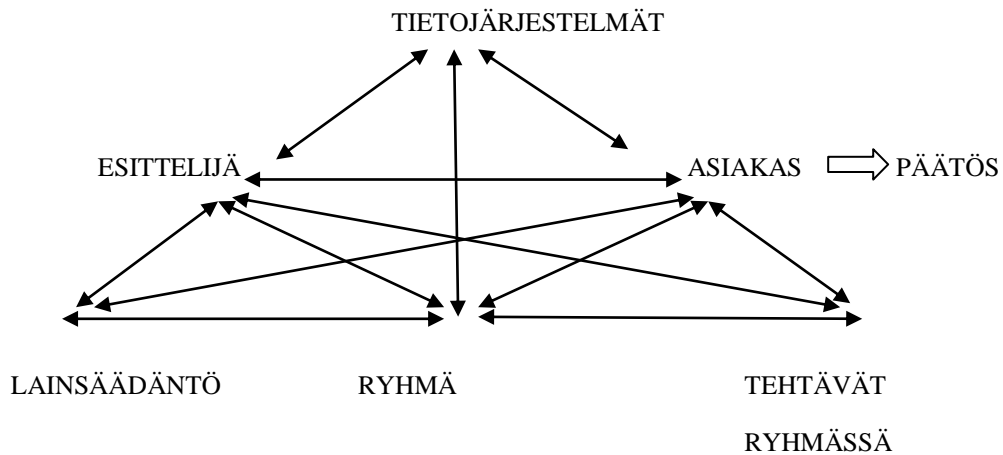


KUVIO 4. Pohjois-Savon TE-keskuksen matriisiorganisaatiokaavio. Osa rakennetukiryhmän jäsenten tehtävistä kohdistuu myös kuviossa tähdellä merkittyihin yksiköihin. (mukailtu TE-keskus. TE-keskuksen kotisivut)

#### 6.4 Pohjois-Savon TE-keskuksen rakennetukiryhmän toimintajärjestelmä

Alla oleva kuvio (KUVIO 5) kuvaa rakennetukiryhmän toimintajärjestelmää Engeströmin mukaan (Engeström, 11). Toimiakseen virasto ja viranomaisen tarvitsevat toimivat välineet, kuten tietojärjestelmät ja esimerkiksi henkilöstölle toimitilat tai työvälineet. Lainsäädäntö ohjaa koko viraston toimintaa kuten myös sen rakennetukiryhmän omaa substanssiin liittyvää investointitukien käsittelyyn ja päätöksentekoon liit-

tyvää toimintaa. Lainsäädäntö ohjaa myös asiakasta. Sen vaikutus on hänelle investointitukien hakuaikaan ja haettaviin tukimuotoihin ja hakemuksen tarvittavien liitteiden muodossa. Rakennetukiryhmällä on sille annettut tehtävät jotka hoitaakseen sillä on oltava tarpeelliset resurssit eli henkilöt ryhmässä, joukko asiantuntijoita (esittelijät) ja sihteeri sekä toimistorakennusinsinööri.



KUVIO 5. Toimintajärjestelmän rakenne (mukailtu Engeström. 2004, 11)

Toiminta edellyttää kuitenkin tekoja taatakseen toiminnalle päämäärän ja lopputuloksen, tässä toimintajärjestelmän kuvauksessa asiakas saa hakemukseensa päätöksen. Se edellyttää investointitukihakemuksen käsittelyprosessissa (KUVIO 6) työntekijöiltä tiettyjä tekoja. Tekoja ovat esimerkiksi automaattisesti sisäistyneitä operaatioita, esimerkiksi rakennetukihakemuksen liitteiden tarkastaminen tai viranomaislupien ajantasaisuuden varmistaminen tai rakentamisinvestointiin liittyvien rakennuspiirustusten tarkastaminen. Prosessi-innovaatioissa työntekijä suuntaa huomionsa takaisin työnsä kohteeseen eli käsillä olevaan ongelmaan tai suoritteeseen. Rakennetukiryhmän jäsen alkaa hahmottaa työnsä kohdetta useasta eri näkökulmasta monivaiheisesti ja vuorovaikutteisesti muovautuvana ongelmana. Työn kohde saattaa edellyttää esittelijältä esimerkiksi lain tai asetuksen tulkintaan tukea muilta rakennetukiryhmän jäseniltä ja esimieheltä. Tämä voi aiheuttaa toiminnan muutoksen suhteessa asiakkaaseen. Asiakkaalta voidaan joutua pyytämään lisäselvityksiä hänen asiaansa liittyen. Työn kohde eli päätökseen liittyvä investointitukihakemuksen käsittely ja ratkaisu ei avaudu niinkään itsestään selvänä ja kertakaikkisena ainoana oikeana ratkaisuna tai suoritteena



käsillä olevaa kohdetta peilaten. Kohde saattaa vaatia uuden tarkastelun ja näkökulman muutoksen. (s. 29)” Innovaatio tuottaa uudenlaisen prosessin kohteen ja tuloksen”. (Engeström. 2004, 29.)

### 6.5 Ryhmän sisäinen oppiminen

Organisaatio ja siihen kuuluvat ryhmät ovat jatkuvan oppimisen tarpeessa. Jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö esimerkiksi muuttuvine lainsäädäntöineen ja organisaatiomuutoksineen pakottavat toimijat oppimaan koko ajan uutta ja myös samalla soveltamaan vanhoja hyviksi koettuja työmenetelmiä ja -tapoja. Tärkein tarve oppia uutta on itse työn sisältö, prosessin hallinta ja niiden kehittäminen.

“Ekpansiivisessa oppimisessa organisaatio ei ainoastaan erittele ja arvioi uudelleen toimintansa pohjana olevia arvoja ja normeja — se myös rakentaa itselleen uuden toimintamallin ja ottaa sen käyttöön. Organisaatio kirjaimellisesti oppii jotakin, mitä vielä ei ole” (Engeström s. 59). Rakennetukiryhmän toimintojen ja työmenetelmien on kehityttävä toimiakseen tehokkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä. “Ekpansiivisen oppimisen tuntomerkki on, että siihen osallistuvien organisaatioiden toiminnan kohde laajenee” (Engeström s. 59). Tätä sovelletaan yhteistyökumppaneiden väliseen kanssakäymiseen ja ryhmän sisäiseen sekä sen jäsenten oppimiseen ja vuorovaikutukseen. (Engeström. 2004, 59.)

Seuraavassa on esitetty numerojärjestyksessä ekspansiivinen oppimissykli ja siinä tahtuvat oppimisteot.

1. Vallitsevan käytännön kyseenalaistaminen (miksi tehdään)
2. Vallitsevan käytännön analyysi (prosessikuvaus - miten tehdään)
3. Uuden ratkaisun mallintaminen (prosessikuvaus - miten pitäisi tehdä))
4. Uuden mallin tutkiminen (kehittävä ote)
5. Uuden mallin käyttöönotto (soveltaminen työhön)
6. Prosessin arviointi (arviointikeskustelu ryhmässä)

7. Uuden käytännön vakiinnuttaminen ja laajentaminen (käyttöönotto työssä)  
(mukailtu Engeström. 2004, 61.)

Oppimissyklin alussa ristiriidat näyttäytyvät ryhmään ja organisaatioon kuuluville jäsenille erilaisina työhön liittyvän toiminnan häiriöinä, epäonnistumisina ja jopa tyytymättömyyden aiheina. Esimerkiksi organisaatiomuutos tuo tullessaan epävarmuutta omasta työstä ja ennen kaikkea sen sisällöstä. Tämä saattaa näkyä työprosessin ajoittaisena kritisointina. Koetaan jopa muutosvastarintaa työtä kohtaan. Tämän takana on todennäköisesti koko toimintajärjestelmän läpäisevä jännite, jokin ristiriita. Kun ristiriitoja aletaan analysoida, ne yleensä kärjistyvät ja niitä pystytään muotoilemaan sekä paikallistamaan. Ne kohdentuvat niitä selvitetessä tiettyjen työprosessissa olevien osatekijöiden jännitteiksi. Tästä seuraa että uuden toimintamallin kehittäminen aiheuttaa uusia ristiriitoja. Tällöin vanhat ja uudet toimintatavat ja niiden rakenteet törmäävät yhteen. Nämä ristiriidat näkyvät erityisesti uuden toimintamallin käyttöönottovaiheessa. Uudet ristiriidat syntyvät usein juuri uuden toimintamallin omaksuneen organisaation ja sen naapuriorganisaatioiden välillä. Ristiriitoja saattavat aiheuttaa usean organisaation yhdistyessä työntekijöiden pelko omien tuttujen tehtävien muuttumisesta osittain tai jopa kokonaan. (Engeström. 2004, 61-63.)

ELY on juuri usean eri organisaation ja erilaisen toimintakulttuurin pohjalta syntynyt uusi viranomaislainen. Osa henkilöstöstä saattaa jäädä piankin uuden organisaation perustamisen jälkeen eläkkeelle. Jos näissä henkilöissä on johdon tai keskijohdon edustajia ja organisaatiovalmistelu ei ole onnistunut, tämä aiheuttaa myös ristiriitoja. Tämä muutos voi olla voimavara luotaessa uutta ELY-keskuksen organisaation toimintamallia ja työkulttuuria. "Ristiriidat ovat ekspansiivisen oppimisen voimanlähde. Ne eivät siis ole kielteinen tai torjuttava ilmiö, vaan elämän ja kehityksen välttämätön ominaispiirre (s. 63)." (Engeström. 2004, 61-63.)

## 7 INVESTOINTITUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYPROSESSIN KUVAUS

Kuvaus on tuotantorakennushankkeen investointitukihakemuksen käsittelyprosessista (EU-osarahoitteinen avustus ja korkotukilaina). Seuraava on prosessin kuvaaminen sellaisena kuin se oli ennen muutosta rakennetukiryhmässä eli reaali prosessi (KUVIO 6). Kuvaamalla käsittelyprosessia sen mahdolliset ongelmakohdat paljastuvat. Kuvaamisen tarkoitus on esimerkiksi paljastaa kuten tehdäänkö samoja asioita kahteen kertaan eli turhaa työtä. Ja jos näin tehdään niin miksi. Voiko samat asiat tehdä toisin vai rajoittaako sitä esimerkiksi lainsäädäntö. Vastaavasti kuvaus osoittaa myös prosessin onnistuneet vaiheet, eli missä on jo onnistuttu, mikä toimii kokonaisuutta ajatellen. Kuvaaminen luo myös tarkan yksityiskohtaisen kartan ryhmän toiminnalle (Honkanen. 2001, 175.)

Esimerkiksi prosessissa tapahtuvia päällekkäisyyksiä ei voida täysin välttää hallinnossa vaadittavan henkilöiden esteellisyyden vuoksi. Eli samat henkilöt eivät voi olla mukana esimerkiksi investointitukea koskevassa päätöksenteossa ja myöhemmin samaa päätöstä koskevassa tuen valvonnassa tai maksatuksessa. Yksityisen sektorin työyhteisössä nämä prosessikuvauksessa mainitut toimenpiteet olisivat useimmiten mahdollisia ja näin ollen myös saman prosessin voi toteuttaa tarvittaessa toisenlaisella järjestelyllä siten että saman hakemuksen käsittelyssä on vähemmän henkilöitä.

Prosessin kuvaaminen ei ole itsessään tavoite vaan se on apu rakennetukiryhmän toiminnan mallintamisessa. Kuvaaminen on viestinnän väline jolla autetaan ymmärtämään, analysoimaan ja kehittämään ryhmän toimintaa. Reaali prosessin kuvauksella tavoitetaan sen kriittiset kohdat. Se auttaa ymmärtämään kokonaisuuden ja oman roolin prosessissa sekä sitä kautta asioiden riippuvuudet. Prosessikuvaus mahdollistaa joustavan toiminnan tilanteiden niin vaatiessa ja tällöin edistää prosessissa toimivien henkilöiden yhteistyötä. Prosessin kuvauksen (KUVIO 6) tarvitsee sisältää vain sen mikä on tärkeää organisaation tai ryhmän kannalta. Kaikkia tehtäviä ei voi eikä tarvitse kuvata. Riittää kun prosessin toimintalogiikka käy kuvauksesta ilmi ja kriittiset rakennetukiryhmän toiminnot ja niihin liittyvät päätökset on kuvattu (Laamanen. 2001, 77-81.)

## 1. Rakennetukihakemuksen esikäsittely, vastuualueen rahoitussihteeri

Vastuualueen rahoitussihteeri noutaa kirjaamosta viraston diaariin tallennetun rakennetukihakemuksen. Se on kirjattu saapumispäivän mukaisesti. Hakemukseen liittyvä rakennussuunnitelma on kirjattu omalla diaarinumerolla. Rakennussuunnitelma on voinut saapua virastoon jo aiemmin ennen varsinaista rakennetukihakemusta, kuitenkin saman hakukierroksen aikana.

Sihteeri tallentaa hakemuksen tiedot RAHTU- järjestelmään (hallinnon rakennetukien käsittelyä koskeva järjestelmä) ja merkitsee hallinnollisen numeron hakemukseen.

Sihteeri tarkastaa ja järjestää hakemusasiakirjat. Sihteeri liittää hakemuksen asiakirjoihin tarkistuslistan (hakemuksen oikeellista käsittelyä koskeva lista) ja täyttää sen soveltuvin osin. Hän erottaa rakennussuunnitelmaa koskevat asiakirjat omaksi ryhmäkseen. Sihteeri tarkistaa, onko hakemuksen mukana muut tarvittavat liitteet ja merkitsee ne tarkistuslistaan.

Sihteeri lähettää asiakkaalle kirjaamon diaarin kautta kirjallisen tiedotteen hakemuksen saapumisesta ja vireille tulosta TE-keskukseen.

Tämän jälkeen sihteeri vie rahoitusta koskevat hakemusasiakirjat rakennetukipäätöstä valmistelevalle esittelijälle.

## 2. Alustava rakennetukikäsittely, hakemuksen esittelijä

Esittelijä tarkastaa että hakemus on kunnossa ja siinä on kaikki tarvittavat liitteet, selvitykset ja tarvittavat tuen hakijan/hakijoiden allekirjoitukset. Esittelijä tarkastaa hakijaa koskevat tarpeelliset tiedot (esim. maidon viitemäärä, eläintiedot, mahdolliset ulosottoasiat) hallinnon omista tietojärjestelmistä. Esittelijä ottaa tarvittaessa yhteyttä puhelimitse asiakkaaseen, mikäli tarvitaan lisäselvityksiä. Tarvittaessa hän lähettää postitse lisäselvityspyynnön. Sihteeri postittaa lisäselvityspyynnön kirjaamon diaarin merkinnän kautta asiakkaalle.

Sihteeri siirtää rakennuspiirustukset, kustannusarvion, rakenneselostuksen ja muut hakemukseen liittyvät asiakirjat rakennusinsinöörille käsittelyä varten.

### 3. Rakennussuunnitelman tarkastus ja hyväksyttävän kustannuksen laskenta, rakennusinsinööri

Rakennusinsinööri tarkastaa rakennussuunnittelua ja rakentamista koskevat liitteet ja luvat (rakennuslupa, ympäristölupa, tarvittava maidon viitemäärä) sekä kolme sarjaa rakennuspiirustuksia, kustannusarvioita ja rakennusselostuksia. Hän pyytää tarvittaessa täydennyspyyntökirjeellä täydennyksiä ja korjauksia rakentamista koskeviin asiakirjoihin. Rakennusinsinööri tarkastaa virastoon toimitetut kirjalliset täydennykset ja korjaukset. Täydennyspyyntö kulkee sihteerin ja kirjaamon diaarin kautta asiakkaalle ja asiakkaalta takaisin. Mikäli kaikki on kunnossa, hän hyväksyy rakennussuunnitelman rakennetukihakemuksen liitteeksi, leimaa ja allekirjoittaa rakennuspiirustussarjat. Hän määrittää investointituen myöntämisen perusteena käytettävän hyväksyttävän kustannuksen yksikkökustannuksia koskevan hallinnon asetuksen perusteella. Hyväksyttävän kustannuksen määrittelystä laaditaan laskelma. (Maa- ja metsätalousministeriön asetus rakentamisinvestointien hyväksyttävistä yksikkökustannuksista. 727/2009.)

Rakennusinsinööri tallentaa hakemuksen liitteenä olevan rakennussuunnitelman ja yksikkökustannuslaskelman tiedot hallinnon RAHTU-järjestelmään sekä täyttää ja allekirjoittaa tarkistuslistan rakennussuunnitelmaa koskevalta osalta.

Sihteeri lajittelee rakentamista koskevat kolme asiakirjasarjaa asiakkaan, kunnan rakennustarkastajan ja TE-keskuksen asiakirjoihin.

Sihteeri vie kaikki asiakirjat investointitukipäätöksen käsittelyä varten esittelijälle.

#### 4. Investointitukipäätöksen valmistelu, hakemuksen esittelijä

Esittelijä tarkastaa onko asiakirjoissa kaikki tarpeelliset liitteet ja onko mahdolliseen täydennyspyyntöön vastattu määräajassa. Tarvittaessa käydään vielä neuvottelu rakennusinsinöörin, vastuualuepäällikön, rakennetukiryhmän esittelijöiden tai asiakkaan kanssa. Tarvittaessa esittelijä lähettää asiakkaalle uuden täydennyspyynnön hakemusta koskien. Täydennyspyyntö kulkee sihteerin kautta kirjaamoon diaariin ja takaisin palautuessaan asiakkaalta. Mikäli tarvittavat liitteet ovat saatavissa ja investointitukihakemuksen myöntöedellytykset täyttyvät, esittelijä valmistelee sen päätöksentekoa varten, merkitsee ja allekirjoittaa käsittelyä koskevat tapahtumat tarkistuslistaan.

#### 5. Päätöksen esittely TE- keskuksen vastuualuepäällikölle ratkaistavaksi, hakemuksen esittelijä

Esittelijä tarkastaa RAHTU- järjestelmästä myöntövarojen (avustus, korkotukilaina) riittävyys. Seuraavaksi hän syöttää päätöstä koskevat tiedot RAHTU- järjestelmään ja tulostaa päätöksen. Esittelijä tarkastaa paperitulosteen ulkoasun ja sisällön oikeellisuuden ja vertaa sitä sisällöltään hakemusasiakirjojen lähtötietoihin perustuen.

Tulostettu esittelijän allekirjoittama rakennetukea koskeva päätös asiakirjoineen vietään vastuualuepäällikölle hyväksyttäväksi ja allekirjoitettavaksi. Investointitukihakemus on tässä vaiheessa hyväksytty jo prosessin kulussa ja vastuualuepäällikkö on tietoinen ko. hakemuksen myönteisestä päätöksestä ja sen mahdollisista erityisehdoista.

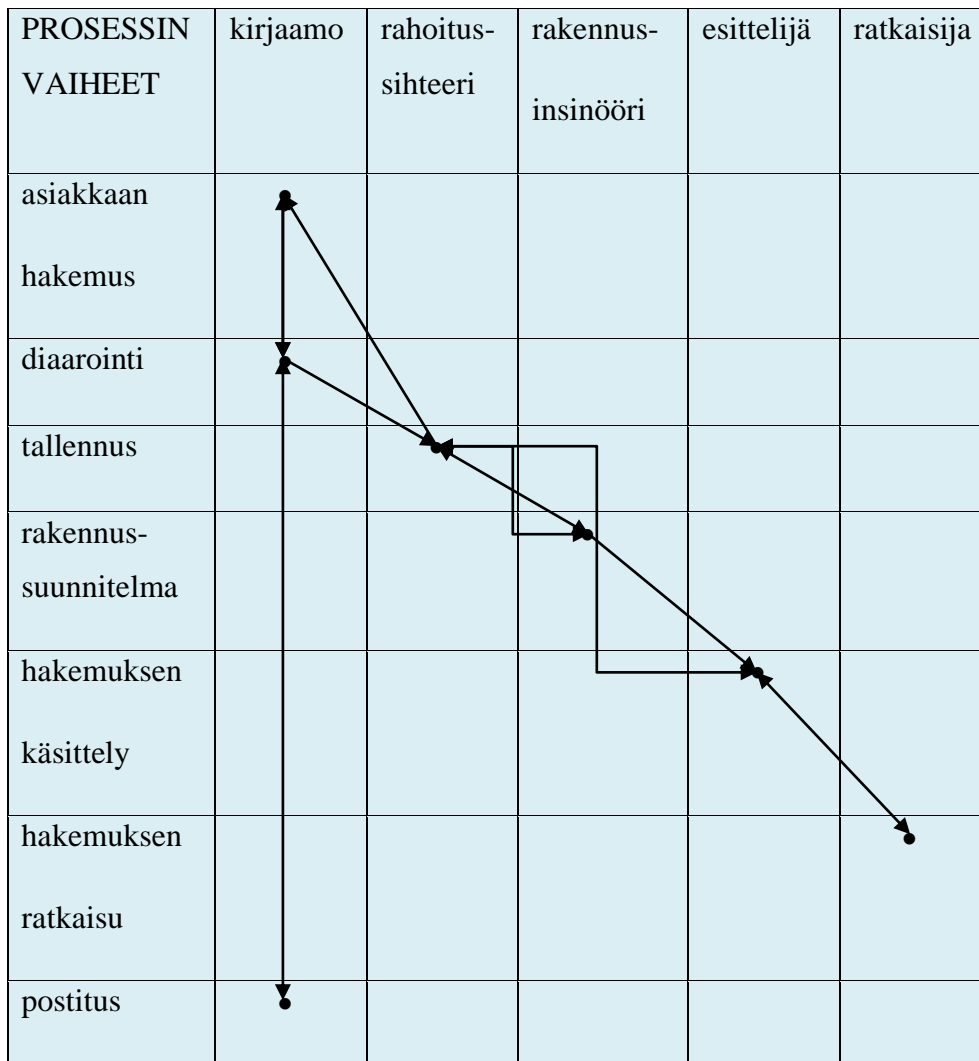
Poikkeustapauksissa (kielteiset päätökset, runsaasti lisäselvityksiä vaativat hakemukset) esittelijä käsittelee saman prosessin mukaisesti kuin aiemmin on kuvattu. Tällaisen hakemuksen käsittelyaika on luonnollisesti huomattavasti pidempi kuin sellaisen hakemuksen, jossa tarvittavat viranomais- ja muut liitteet ovat jo hakemuksen vireille tullessa valmiina.

## 6. Päätöstietojen tallennus, kopiointi, postitus ja väliarkistointi, vastualueen sihteeri

Esittelijä vie päätösvalmiit, allekirjoitetut asiakirjat toimistosihteerille. Hän kopioi allekirjoitetun rakennetukea koskevan päätöksen asiakirjoihin, alkuperäiset allekirjoitetut päätökset (2 kpl) hän vie kirjaamoon arkistoitavaksi ja kirjattavaksi diaariin ja postitettavaksi asiakkaalle TE-keskuksesta lähtevän postin mukana. Kopiot rakennetuki-päätöksestä lähettää kirjaamon henkilö tiedoksi hakemusta koskevan kunnan maaseutuviranomaiselle ja asiakkaan investointia rahoittavaan pankkiin. Postituksen jälkeen hän arkistoi asiakirjat TE-keskuksen arkistoon.

Vastualueen sihteeri arkistoi yhden sarjan piirustuksia ja kopion hyväksytystä kustannuslaskelmasta erikseen oman diaariryhmän mukaisesti. Lisäksi hän lähettää yhden sarjan leimattuja rakennussuunnitelmia hakijalle ja yhden sarjan kunnan rakennustarkastajalle.

TAULUKKO 6. Investointitukihakemuksen käsittelyn reaaliprosessi (mukailtu Honkanen. 2006, 178)



Investointitukihakemuksen käsittelyn reaaliprosessin kuvaus graafisesti Pohjois-Savon TE-keskuksessa.

Graafisella kuvauksella käy ilmi investointitukihakemuksen käsittelyprosessiin liittyvä asiakirjojen kulku. Lähes kaikki täydennyspyynnöt ja hakemuksen vaiheet tulee kirjata diaariin jolloin on todennettavissa myöhemmin mitä on pyydetty tai asiakas toimitanut viranomaiselle ja milloin. Tämä prosessin osa-alue on osittain hakemuksen käsittelyä hidastava. Se on yksi työllistävä vaihe varsinkin silloin jos samalla asiakkaalla on paljon tapahtumia eli täydennyspyyntöjä lähtee useampi ja asiakirjoja tulee vastavasti useammassa erässä.



## 8 KYSELYN TOTEUTUS

Kyselyn toteutin keväällä 2009 sähköpostikyselyllä kahdeksalle rakennetukiryhmän henkilölle. Tarkoituksena oli selvittää rakennetukiryhmän toimintaan liittyviä seikkoja organisaatiomuutoksen aikana.

Sähköpostitse toukokuussa 2009 lähettämäni kysymykset olivat seuraavat:

- Vastaako nykyinen tehtäväkuvasi todellista käytännön työtäsi, sen sisältöä (koko työprosessia ajatellen)?
- Millainen on mielestäsi investointitukihakemusten/maksatushakemusten käsittelyprosessin muutos aiemmasta jatkuvasta investointitukien hausta siirryttyä hakukierrosmenettelyyn?
- Miten koet asiakkaat, yhteistyökumppanit, muut työyhteisön tiimit ja työtoverit toimijana muuttuneessa investointitukihakemusten/ maksatushakemusten haku- ja käsittelyprosessissa?
- Mitä kehittämistoimenpiteitä tai -kohteita pidät tärkeänä investointitukihakemuksia/ maksatushakemuksia käsiteltäessä?

Opinnäytetyöhön liittyvän sopimuksen tein lähiesimiehen kanssa. Työn etenemistä ja arviointia seurattiin sen edistyessä ohjaavien opettajien, sekä työn tilaajan taholta. Kustannuksia syntyi ainoastaan tietoliikenne- ja puhelinkuluista, sekä henkilöiden haastatteluihin käytettävästä työajasta. Opinnäytetyöhön ei liittynyt luottamuksellisia osioita. Väliraportointia oli työn edistyessä ohjaaville opettajille, sekä työn tilaajalle. Raportointi toteutettiin sähköpostin, Moodlen, puhelimen sekä paperitulosteiden välityksellä.

## 9 TIEDONKERUU

Lähtökohta tutkimukselleni oli todellinen tiimiorganisaation tilanteen kuvaaminen. Kyselyssä pyrin tutkimaan organisaatiota koskevia muutoksia ja sen vaikutuksia toimintaan. Pyrkimyksenä oli löytää ja paljastaa tosiasioita nykyisen organisaation rakenteesta ja rakennetukiryhmän prosesseista.

Kysely on väline etsiä ja tutkia erilaisia ilmiöitä ja hakea vastauksia erilaisiin ongelmiin. Tätä menetelmää voidaan käyttää silloin kun on syytä olettaa että vastausprosentti jää alhaiseksi. Sähköpostikysely on usein täysin strukturoitu kysymysten kuin tutkimuksen toteutuksenkin osalta. Sähköpostikyselyn avulla on tarkoitus saada vastaus jokaiseen kysymykseen. Sähköpostikyselyn etuna on se että siinä kysytään juuri tutkimuksen tarkoituksen ja ongelman asettelun kannalta tarpeellisia ja merkityksellisiä kysymyksiä. (Tuomi, Sarajärvi. 76-77.)

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan todellista elämää ja tutkimuksen kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tuloksena saattaa olla vain ehdollisia selityksiä tiettyyn aikaan tai paikkaan liittyen ja rajoittuen. Kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on pikemminkin paljastaa tai löytää tosiasioita. Olemassa olevien totuuksien tai väittämien todentaminen ei ole kyselyn ensisijainen tarkoitus. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara. 160-161.)

Lähetin toukokuussa 2009 sähköpostitse Microsoft Outlook-ohjelmalla kyselyn kaikille kahdeksalle rakennetukiryhmän jäsenelle. Muistutin ja uusin kyselyn syyskuussa 2009. Vastaukset sain yhteensä kolmelta ryhmän jäseneltä. Vastaukset ovat luottamuksellisia ja ainoastaan käytettävissä tutkimuksen raportointiin.

Kvalitatiivisessa kyselyssä ei etsitä yleisiä asioita vaan tutkimuksen tulokset ovat tarkoitettu tukemaan ja auttamaan prosessin kuvaamista. Tässä tapauksessa investointitukihakemusten käsittelyyn liittyvän prosessin kuvaaminen mahdollisimman luotettavasti varmistettiin lähettämällä kysely investointitukia käsitteleville rakennetukiryhmän jäsenille.

## 10 KYSELYN TULOKSET

Ensimmäiseen kysymykseen jossa tiedusteltiin vastaako nykyinen tehtäväkuvasi todellista käytännön työtäsi ja sen sisältöä vastattiin yksimielisesti. Kyselyyn vastanneet kolme henkilöä olivat yhtä mieltä siitä että heidän virkansa tehtäväkuvat vastasivat nykyistä käytännön työtä ja sen sisältöä. Muutokset aiempaan eivät olleet normaalista pienistä muutoksista poikkeavia. Substanssiin liittyvän lainsäädännön muutokset ja hallinnon sisäinen ohjeistus aiheuttavat aika ajoin muutoksia. Nämä muutokset liittyvät esimerkiksi investointitukien myöntö- maksatusperusteisiin. Vastanneiden henkilöiden työnkuvat oli päivitetty viimeksi vuonna 2009.

Toisessa kysymyksessä pyydettiin vastaamaan investointitukien käsittelyprosessin muutoksen vaikutuksiin. Millainen on mielestäsi investointitukihakemusten/maksatushakemusten käsittelyprosessin muutos aiemmasta jatkuvasta investointitukien hakemisesta siirtyminen hakukierrosmenettelyyn? Vastajat totesivat lyhyen haku- ja käsittelyajan tuoneen mukanaan kiireen tuntua työhön. Investointitukihakemusten varsinaiselle käsittelylle jäävä aika on lyhyt hakuajan päättymisen ja päätöksenteolle määrätyn takarajan välisen ajan vuoksi. Hakemukset tulevat edelleen hieman puutteellisina, tosin aiempaan hakumenettelyyn verrattuna valmiimpina liitteiden osalta. Hakijalle syntyy kustannuksia jo pelkän investointitukihakemuksen laatimisesta. Rakennuslupa ym. aiheuttavat kustannuksia vaikka päätöksen lopputuloksesta ei ole varmuutta. Mikäli investointitukihakemukset joutuvat ns. etusijajärjestysmenettelyyn ei myönteistä päätöstä voida tehdä vaikka hakemuksen sisältö sitä edellyttäisikin.

Etusijajärjestysmenettely tarkoittaa sitä siinä tapauksessa että hakemuksiin sisältyvä rahallinen kokonaismäärä ylittää myöntövaltuuden eli käytössä olevan päätöksiin myönnettävän rahamäärän, niin osa hakemuksista jouduttaisiin hylkäämään tällä perusteella. Kuitenkin osaan investointihakemuksista täytyy lähettää täydennyspyyntö puuttuvien liitteiden osalta. Täydennyspyyntöön vastaamiselle on annettava lyhyt aika ja ehdoton takaraja lyhyen investointitukihakemusten käsittelyajan vuoksi. Tämä aiheuttaa lisätyötä ja painetta itse investointihakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoprosessiin. Tällä seikalla on substanssiin liittyvällä tiedon kululla merkitystä niin viranomaisilla keskenään kuin suhteessa asiakkaaseen. Toisaalta asiakkaat tietävät että ellei hakemus ole täydellinen vaadittavien asiakirjojen osalta, hallinnon on tehtävä sii-

hen päätös sille annetun määräajan puitteissa. Päätös on tällöin kielteinen perustuen puutteelliseen hakemukseen. Myös henkilöstö kuormittuu hakukierrosmenettelyssä. Lyhyen ajan kuluessa on pyydettävä asiakkaalta mahdolliset puuttuvat liitteet ja tarpeelliset asiakirjat, käsiteltävä hakemus ja tehtävä päätös. Jo yhden esittelijän sairastuminen juuri hakemusten käsittelyvaiheessa saattaa aiheuttaa painetta päätösten tekkoon annetussa määräajassa. Hakukierroksen aikana henkilöstö tekee pitempää päivää ja varmistaa näin hakemusten määräajassa käsittelyn. Hakukierrosten välillä on työn kannalta väljempää ja mahdollistaa tuolloin lomien pitämisen. Myös työn tasaaminen muilla tehtävillä jakaisi työkuormaa tasaisemmin pitkin vuotta.

Kolmas kysymys käsitteli toimijoina asiakkaita, yhteistyökumppaneita, muita työyhteisön tiimejä ja työtovereita muuttuneessa investointitukihakemusten/maksatushakemusten käsittelyprosessissa. Muiden toimijoiden asema ei sinänsä ole muuttunut. Selkeä muutos on siinä että hakukierrosmenettely aiheuttaa saman ilmiön yhteistyökumppaneiden ja asiakkaiden kanssa kuin rakennetukiryhmässä eli ruuhkauttaa työtä. Tästä seuraa kiire koska lyhyessä ajassa on toimitettava investointitukihakemus liitteineen vireille. Hakemus sisältää esimerkiksi viranomaislupia joiden käsittelyaika saattaa olla pitkäkin verrattuna investointitukihakemuksen käsittely- ja päätöksentekoprosessiin verrattuna. Positiivisena asiana koettiin se että päätöksentekosujuu aiempaan menettelyyn verrattuna nopeammin ja asiakas saa päätöksen nopeasti ja pääsee toteuttamaan suunniteltua investointiaan välittömästi. Rakentamishankkeen kannalta uusi hakukierrosmenettely ja päätöksentekoprosessi aiheuttavat sen että asiakas ei voi esimerkiksi tehdä sitovia tarjouspyyntöjä tai urakkasopimuksia ennen investointihakemukseen annettua päätöstä. (Valtioneuvoston asetus maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta. 299/2008.)

Neljännessä kysymyksessä kysyttiin mitä kehittämistoimenpiteitä tai -kohteita pidetään tärkeinä. Vastauksissa todettiin että selkeä ennalta tiedettävä lainsäädäntö, investointitukia koskevat hakuajat ja hakukohteet ovat kaikille toimijoille parhaaksi. Se auttaa ennakoimaan asiakkaita heidän suunnitellessaan investointeja ja mahdollistaa eri toimijoiden toimivat palvelut hakukierroksittain. Esille tuli myös seikka että pitempi investointitukihakemusten käsittelyaika ennen päätöksenteon takarajaa olisi hyväksi. Lisäksi vastauksista ilmeni että asiakkaat jotka ovat saaneet investointitukipäätöksen, eivät välttämättä lue sen ehtoja tarkkaan. Vastauksissa todettiin myös se että perusmaatalouden investointihakemuksia yleensä tulee ja nimenomaan hyviä hakemuksia.

Tällä tarkoitettiin maatalouselinkeinolle ja koko Pohjois-Savon maataloudelle merkityksellisiä hankkeita. Lisäksi todettiin että työyhteisön pitää olla joustava ja muutokseen valmis. Investointitukia käsittelevien tahojen (TE-keskus, lupaviranomaiset, muut yhteistyötahot) on oltava valmiit vastaamaan ajan haasteisiin.

## 11 POHDINTA

Lähetin tutkimuksen kysymykset keväällä 2009 sähköpostikyselyllä kahdeksalle rakennetukiryhmän henkilölle. Vastaukset sain kolmelta henkilöltä. Rakennetukiryhmä muodostuu kahdeksasta henkilöstä.

Tehty kysely ja sen kuvaus kohdistuivat Pohjois-Savon TE-keskuksen koko organisaation ja rakennetukiryhmän toimintaan vuosina 2008 ja 2009. Lähinnä etenkin vuosi 2009 oli jo muutoksen aikaa siksi, että se oli ensimmäinen vuosi uudessa matriisiorganisaatiomallissa joka on myös 2010 aloittaneen ELY- viraston organisaatiomalli. Tässä tutkimuksessa selvitin siirtymisen vaikutusta tiimiorganisaatiosta matriisiorganisaatioon ja sen vaikutuksia rakennetukiryhmän toimintaan ja sen sisäiseen henkilöiden keskinäiseen työnjakoon. Edelleenkin on käytössä tiimit mutta tarvittaessa tehtävien niin vaatiessa niiden toteuttamiseen voi käyttää henkilöstöä läpi organisaation (matriisi).

Päätavoite tutkia rakennetukiryhmän käsittelemien investointitukihakemusten käsittelyprosessia kuitenkin onnistui. Saadut vastaukset osoittivat sen, että uusi hakukierrokseen perustuva investointitukien hakumenettely on tuonut tullessaan ongelmia. Itse prosessi ei ole muuttunut, käytännössä investointitukihakemusten käsittelymenetelmä on samanlainen ennen muutosta matriisiorganisaatioon kuin sen jälkeenkin. (Valtioneuvoston asetus maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta. 299/2008.)

Hakukierrokseen perustuva investointitukien hakumenettely on parannus investointitukia hakeville asiakkaille kuin myös hakemuksia käsitteleville henkilöille TE-keskuksessa. Aiempi jatkuva hakumenettely antoi mahdollisuuden tasaisemmalle rahoitushakemusten käsittelyaikataululle. Aiemmin rahoitushakemukset tulivat kovinkin puutteellisina eli niistä saattoi puuttua suurin osa tarvittavista liitteistä. Tämä hankaloitti ja aiheutti viivästystä hakemusten käsittely- ja päätöksentekoprosessissa. Uusi hakumenettely perustuu useisiin erillisiin vuoden aikana tapahtuviin hakukierroksiin, joiden aikana on asiakkaiden jätettävä rahoitushakemukset. Hakukierrokset kestävät kukin 1,5- 4 kuukautta, jonka jälkeen mahdollisesti tarvittaviin täydennyspyyntöjen lähettämiseen ja varsinaiseen käsittelyyn sekä päätöksentekoon varataan aikaa 2-3 kuukautta. On osoittautunut, että kuitenkin suurin osa rahoitushakemuksista saapuu

vasta hakukierroksen loppupuolella, mahdollisesti kahtena viimeisenä viikkona. Muutos aiempaan hakumenettelyyn on myös se, että hakemukset ovat täydellisempiä myös liitteiden osalta. Tämä helpottaa ja ennen kaikkea nopeuttaa hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa.

Merkittävin muutos edelliseen hakumenettelyyn on päätöksen tekemiselle asetettu lyhyehkö määräaika. Aikaisemmin oli mahdollista tehdä päätökset myöhemmin, jopa vuoden tai kahden jälkeen hakemuksen vireille tulosta. Tämän mahdollisti sen että asiakas saattoi toimittaa pyydyt tarvittavat liitteet vasta tuolloin. Nyt uudella hakumenettelyllä tämä joustava päätöksenteko ei ole mahdollista.

Rakennetukiryhmää koskeva toimintajärjestelmä (KUVIO 5) on haavoittuva, mikäli työntekijä joutuu jäämään esimerkiksi pitkälle sairauslomalle. Asiantuntijaorganisaatiossa ei hetkessä kyetä korvaamaan työntekijää. Tämä korostuu esimerkkinä siksi koska investointitukihakemusten hakukierrokset ovat verrattain lyhyitä ja hakemusten käsittelylle sekä päätöksenteolle on annettu määräaika. Tällainen tilanne jossa rakennetukiryhmän työntekijä joutuisi pitkälle sairauslomalle, aiheuttaisi hakemusten käsittelyssä viivästymisiä. Asiantuntija vastaa omasta tehtäväkentästään ja kehittää siihen liittyviä toimintatapoja itseään, ryhmäänsä ja koko organisaatiota ajatellen lainsäädäntö huomioden. Asiakkaan opastusta ja neuvontaa voidaan kehittää kattamaan palvelu ainoastaan siihen saakka kunnes investointitukihakemus on vireillä. Sen jälkeen viranomainen on esteellinen toimimaan asiakkaan neuvojana tai asiakkaan eduksi. Pitkä sairauspoissaolo vaikeuttaisi investointitukihakemusten päätöksentekoa annetussa määräajassa koska rakennetukiryhmän esittelijöillä on omat rajatut tehtävät. Jokaiselle esittelijälle on nimetty sijainen mutta jotkin tehtävät ovat sisällöltään sellaisia että ne vaativat erikoisosaamista jota löytyy vain tehtävään nimetyltä henkilöltä. Samoin rahoitussihteerit ovat toisilleen sijaisia tilanteen niin vaatiessa. Ainoastaan rakennusinsinöörielle ei ole sijaista.

Koska investointitukien haku- ja päätösmenettely on sidottu tiukkoihin, lyhyisiin aikatauluihin, tämä seuraa myös se että henkilöstölle aiheutuu paineita suoriutua töistä määrättyssä ajassa. Hakuajan päätyttyä hakemusten käsittelylle ja päätöksenteolle jää aikaa 2-3 kuukautta. Hakemuksia hakukierroksellaan on yhteensä keskimäärin 70 kappaletta. Samoin muiden tehtävien ja lomien suunnittelu on entistä tärkeämpää. Toisin sanoen työntekijän työ- ja loma-aika on rytmittävä hakukierrosten mukaisesti.

Tämä on hankaloittaa varsinkin sellaisten työntekijöiden perheitä joilla on pieniä tai kouluikäisiä lapsia. Myös koulujen loma-ajat on tällöin huomioitava työntekijän lomien ajankohtia suunnitellessa. Tämä aiheuttaa ongelmia ja varahenkilöjärjestelmä olisi luotava edellä mainittuja tilanteita varten. Varahenkilön tulee olla rakennetukiryhmän ulkopuolelta jotta hänestä olisi todellinen hyöty ryhmän jäsenille. Mielestäni ELY laajana uutena matriisiorganisaationa mahdollistaa tämän muotoisen kehittämisen laajemmin. Henkilöresursseja voidaan suunnata sinne missä niitä kulloinkin tarvitaan. Tämä edellyttää tietenkin henkilöstön kouluttamista niiden osalta jotka olisivat varahenkilöjärjestelmässä mukana.

Parannus uudessa hakumenettelyssä on se, että investointitukihakemukset eivät jää pitkäksi aikaa käsittelemättä ja ilman päätöstä. Tästä menettelytavasta hyötyy niin organisaatio kuin asiakaskin. Päätös on tehtävä hakemukseen sen käsittelylle määrätynä aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että ellei hakemukseen ole saapunut määräaikaan mennessä tarvittavia asiakirjoja täydennyspyynnöstä huolimatta, niin hakemukseen tehdään kielteinen päätös.

Kyselyn perusteella voi todeta että Pohjois-Savon TE-keskuksen organisaatiomuutos vuoden 2009 alusta on vaikuttanut haastateltujen henkilöiden mielipiteeseen etenkin työn nykyisen sisällön, osittaisen kiireen ja työn sujuvuuden suhteen. Muutos matriisiorganisaatioon ei ole tapahtunut ilman ”kasvukipuja”. Osaltaan mielipiteeseen vaikuttaa myös substanssiin liittyvät laki- ja asetusmuutokset jotka koskevat investointituen hakumenettelyn muutosta. (Valtioneuvoston asetus maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta. 299/2008.)

Tehtävien eriyttäminen, joka koskee investointitukien päätöksentekoa ja maksatusta sekä valvontaa rakennetukiryhmässä ja muissa organisaation ryhmissä, on aiheuttanut alkuperäisen ryhmän kokoonpanon hajoamisen. Ryhmän sisäisen, hiljaisen tiedon kulku on osittain heikentynyt ja osaltaan myös vaikeuttanut varsinaisen substanssiin liittyvän työn hallintaa. Tämä koetaan ongelmaksi. Tosin samoja henkilöitä saattaa olla useammankin ryhmän jäsenenä jolloin työhön liittyvä tieto kulkee joustavasti eri ryhmien välillä. Näin ollen tieto välittyy nopeastikin ryhmien välillä, ja juuri niille henkilöille jotka sitä sillä hetkellä tarvitsevat. Ryhmien (valvontayksikkö, maksatusyksikkö, rakennetukiryhmä) fyysinen sijainti lähellä toisiaan mahdollistaa asioiden ja tiedon nopeankin välittämisen kulloinkin niitä tarvitseville henkilöille. Tulevien

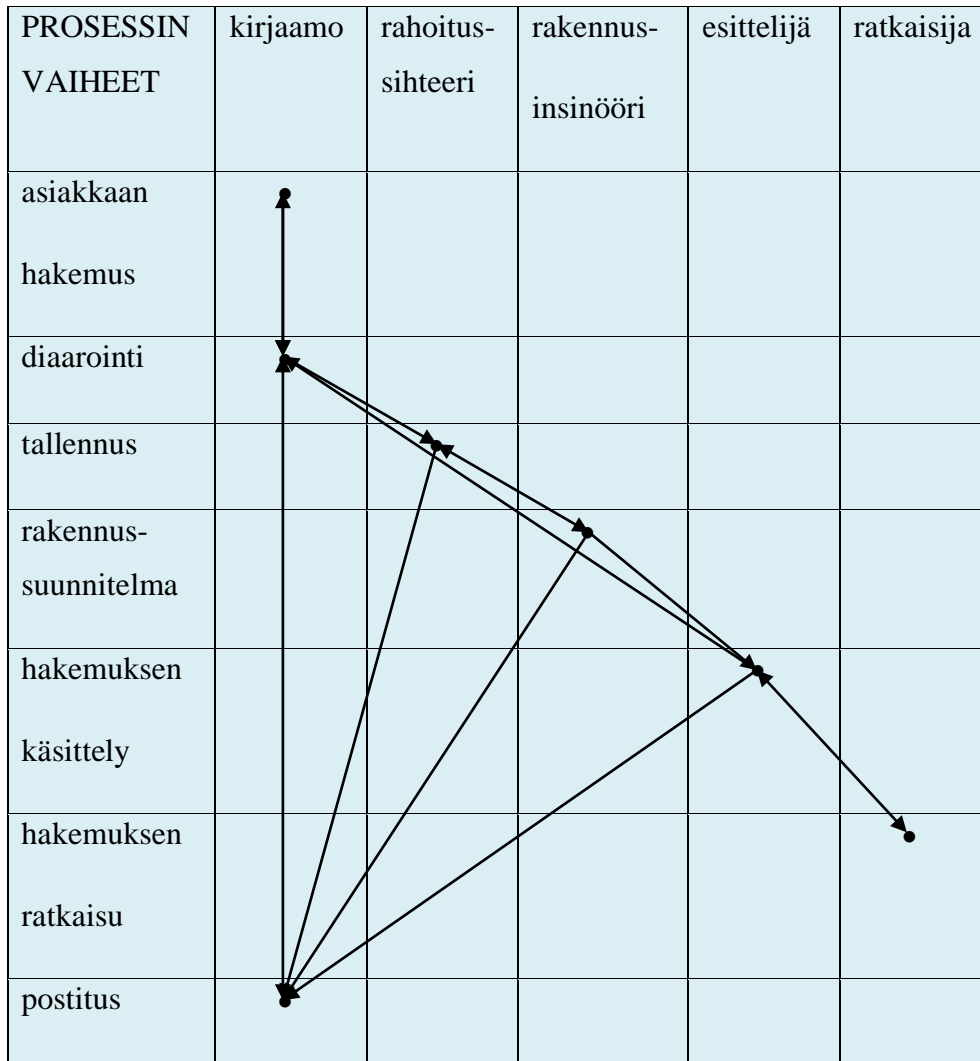


vuosien aikana kuitenkin koko ELY- organisaatio tulee siirtymään yhteiseen virastotaloon ja tällöin tulisi huomioida ryhmien ja henkilöiden toimipisteiden sijoittelu. Esimerkiksi perusmaatalouden rahoitukseen ja maksatukseen liittyviä asioita käsittelevät henkilöt tulisi sijoittaa virastotalossa fyysisesti mahdollisimman lähelle toisiaan. Tämä takaisi nopean ja joustavan asioiden käsittelyn ja tällä ratkaisulla olisi mahdollista jatkossa taata hyvä palvelu asiakkaille.

Asiantuntijoista koostuva rakennetukiryhmä on kooltaan sopiva toimimaan nopeastikin muuttuvissa olosuhteissa. Ryhmän koolle kutsuminen onnistuu tarvittaessa nopeastikin. Jokainen ryhmän jäsen vastaa omasta tarkkaan rajatusta tehtävästään, mutta pystyy tarvittaessa antamaan neuvoja ja ohjeita esteellisyys huomioiden asiakkaille muistakin kuin pelkästään omiin tehtäviin liittyvissä asioissa. Tämä tuo asiakkaiden näkökulmasta palveluun oman positiivisen lisänsä. Nämä edellä mainitut seikat korostuvat varsinkin uudessa erillisiin hakukierroksiin perustuvissa investointitukien hakumenettelyssä.

Mahdollisesti seuraava vaihe organisaatiomuutoksessa on kolmen ELY-keskuksen yhdistyminen yhdeksi Itä-Suomen ELY-keskukseksi jolla on kolme toimipistettä. Tällöin esimerkiksi henkilöstön sijaisjärjestelyt toimisivat paremmin koska samoja tehtäviä tekeviä asiantuntijoita olisi enemmän. Rahoituksen toteuttajana ELY:n tulisi kuitenkin säilyttää palvelut jokaisessa toimipisteessä asiakkaiden laadukkaan palvelun takaamiseksi.

TAULUKKO 7. Investointitukihakemuksen käsittelyn ideaaliprosessi (mukailtu Honkanen. 2006, 178)



Investointitukihakemuksen käsittelyn ideaaliprosessin kuvaus graafisesti Pohjois-Savon TE-keskuksessa.

Kirjaamo ja asiakirjojen diaarointi aiheuttavat lisätyötä kirjaamossa työskenteleville henkilöille. Lyhyellä aikajaksolla saapuvat investointihakemukset, niihin liittyvät täydennyspyynnöt ja vastaavasti päätöksenteon aikaan varsin lyhyessä ajassa lähtevät investointitukipäätökset ruuhkauttavat kirjaamoa. Jos vuoden 2010 alusta aloittaneessa ELY- virastossa joudutaan tulevaisuudessa siirtämään osa kirjaamolle kuuluvia tehtäviä vastuualueille kirjaamon resurssien vähäisyyden vuoksi, tämä aiheuttaa kehittämistarpeen ELY- viraston postin kulun tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi. Näitä teh-

täviä voisivat olla esimerkiksi rakennetukiryhmässä esittelijöiltä, rakennusinsinööritä ja sihteereiltä asiakkaille lähtevien täydennyspyyntöjen ja päätösten laittaminen valmiiksi osoitteilla merkittyihin kirjekuoriin (KUVIO 7). Lisäksi esittelijät, rakennusinsinööri ja sihteerit voisivat merkitä itse diaariin heille tulevan ja lähtevän postin. Tämä lisäisi edelleen asiakkaan oikeusturvaa varmistamalla asiakirjojen tarkemman sisältökuvauksen merkinnän diaarijärjestelmään edellä mainittujen henkilöiden näkökulmasta. Tämä menetelmä vähentäisi päällekkäisen työn osuutta koko investointitukihakemusten käsittelyprosessissa postituksen ja diaaroinnin osalta. Tämä nopeuttaisi osaltaan koko käsittelyprosessia. Sähköinen asiakirjojen vastaanoton, käsittelyn ja varsinkin tallentamisen kehittäminen ELY- keskuksessa edistäisi edellä mainittujen kehittämissuhteiden toteuttamista. Lisäksi ELY- keskuksen siirtyessä tulevaisuudessa yhteiseen virastotaloon tulisi sisäisen postin kulun sujuvuuteen kiinnittää huomiota. Nämä edellä mainitut seikat yhdessä tehostavat rakennetukiryhmän ja koko organisaation toimintaa.

Opinnäytetyöni on käytettävissä pohjana hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvausta laadittaessa. Soveltuvien osien se on perehdyttämisen väline viraston uusille työntekijöille sekä väline rakennetukiryhmän jäsenten tehtäväkuvausten päivittämiseen.

## LÄHTEET

Engeström, Y. 2004. Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara P. 2009. Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Honkanen, H. 2006. Muutoksen agentit - muutoksen ohjaaminen ja johtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hölttä, T, Savonen, M-L. 1997. Muutosvoimana laatujohtaminen. Helsinki: Oy Edita Ab.

Katzenbach, J. R., Smith, D. G. 1994. Tiimit ja tuloksekas yritys. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Laamanen, K. 2001. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön. Keuruu: Otavan kirjapaino.

Saari, S. 2004. Tulomatriisiohjaus. Ominaisuudet käyttö. Miten saada halutut asiat tehdyksi organisaatiossa? Espoo: Mido Oy.

Salminen; A. 1993. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Shonk, J. 1994. Tiimipohjaiset organisaatiot. Helsinki: Oy Rastor Ab.

Tuomi J., Sarajärvi A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

QL-Laatu toiminta Oy, 2005. Prosessien kuvaaminen. Kuopio.

## Painamattomat lähteet

Asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista (93/1997). [Viitattu 20.11.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19970093>.

Hallintolaki (434/2003). [Viitattu 20.11.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1286/2000). [Viitattu 15.10.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2006/20061401>.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). [Viitattu 16.11.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus rakentamisinvestointien hyväksyttävistä yksikkökustannuksista (727/2009). [Viitattu 20.11.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090727>.

Pohjois-Savon TE-keskuksen vuosikertomus 2008. [Viitattu 15.11.2009]. Saatavissa: <http://www.te-keskus.fi/Public/?app=5&area=7649>.

Rossi, M. 2009. Valtionvarainministeriö. [Sähköpostiviesti]. [mika.rossi@vm.fi](mailto:mika.rossi@vm.fi) 20.11.2009 [Viitattu 20.11.2009].

TE-keskus. [Viitattu 7.9.2009]. Saatavissa: <http://portaali.te-keskus.fi/C0/Toiminta/default.aspx>.

TE-keskus. [Viitattu 15.10.2009]. Saatavissa: <http://www.te-keskus.fi/public/Default.aspx>.

Valtioneuvoston asetus Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (910/2009). 2009. [Viitattu 7.12.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090910>.

Valtioneuvoston asetus maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta (299/2008). [Viitattu 17.11.2009]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2008/20080299>.

Ympäristö. [Viitattu 15.10.2009]. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/>.

Yrityssuomi. [Viitattu 15.10.2009]. Saatavissa: <http://www.yrityssuomi.fi/default.aspx?ContentID=8004&NodeID=13019>.