
ALKUTUOTANNON TOIMIJOIDEN ASIOINTIPROSESSIEN YHTENÄISTÄMINEN

- ilmoitus- ja lupahakumenettelyt



Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö

Maaseudun kehittämisen koulutusohjelma

Visamäki, kevät 2016

Sari Jääliñoja



VISAMÄKI

Maaseudun kehittämisen koulutusohjelma

Tekijä	Sari Jääliinoja	Vuosi 2016
Työn nimi	Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen - ilmoitus- ja lupahakumenettelyt	

TIIVISTELMÄ

Lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi elintarvikkeiden ja rehujen alkutuotannon toimijoiden on asioitava toimintaansa liittyen monen eri viranomaisen kanssa ja heidän tietojaan tallennetaan moniin rekistereihin. Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää ja kuvata asiakasnäkökulmasta mahdollisimman yhtenäinen asiointiprosessi, joka tuottaa tarvittavat tiedot eri viranomaisille sekä tehdä kehittämis ehdotus prosessien ja asiointivälineiden kehittämiseksi. Työn tilaaja oli maa- ja metsätalousministeriö.

Opinnäytetyön teoriaosa perustui prosessien kehittämiseen liittyvään kirjallisuuteen sekä julkisen hallinnon palvelujen kehittämisen lähtökohtien ja tehtyjen ohjausmenettelyjen tarkasteluun. Lisäksi on tarkasteltu julkisen hallinnon palvelujen kehittämisen yhteentoimivuuden rakenteena käytettävää kokonaisarkkitehtuuria, sen perusteita ja haasteita.

Alkutuotannon toimijoiden kokemuksia ja palvelutarpeita selvitettiin Webropol -kyselytutkimuksella. Asiointiprosessien yhtenäistämistä selvitettiin maatalous- ja elintarvikehallinnon asiantuntijoille suunnatulla teemahaastattelulla.

Tavoitetilan keskeisiksi elementeiksi muodostuivat asiakaslähtöisyys ja tiedon yhteiskäyttöisyys, jossa sähköinen asiointi on väline näiden toteuttamiseksi. Asiakaslähtöisen palvelumallin kehittäminen vaatii merkittävää ajattelu- ja toimintatapojen muutosta. Palveluissa on pyrittävä monikanavaisuuteen, jolloin tiedon toimittaminen viranomaiselle ja asioiden vireille saattaminen on nykyistä vähemmän tiettyihin viranomaisiin sidottua. Tavoitetilan saavuttamiseksi tulee tehdä selkeä suunnitelma toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisestä.

Avainsanat Alkutuotanto, julkinen hallinto, palvelu, prosessi, sähköinen asiointi

Sivut 79 s. + liitteet 15 s.

VISAMÄKI

Degree programme in Rural Development

Author

Sari Jääliñoja

Year 2016

Subject of Master's thesis

Integrating the service processes of primary producers - notification and authorization processes

ABSTRACT

Primary producers of food and feed have to communicate with several authorities to meet their statutory obligations. Data about the primary producers are recorded in many official registers. The objective of this thesis was to develop and describe customer-oriented, integrated service process which gathers data from the primary producers and distributes the data to the relevant authorities. The second objective was to create a development proposal for improving the processes and means of notification and authorization services. The client of the thesis work was the Ministry of Agriculture and Forestry.


The theoretical part of the thesis was based on literature sources concerning process development and review of premises and management procedures of development of public services. The principles and challenges of using the enterprise architecture method as basis of interoperability of public services were also reviewed.

A Webropol survey was organized to study the experiences and service needs of the primary producers. The possibilities to integrate the service processes were studied by the focused interview conducted with the agricultural and food safety authorities.

The main principles detected for developing the service processes are the customer-oriented approach and shared use of data. Electronic service interfaces serve as a tool of implementing the services. Significant changes of attitudes and mode of operations are needed to enable the development of the customer-oriented service model. Different channels should be available to the customers to reach the services. Providing required information to the authorities should not be bound to a particular authority. A focused plan for developing the service operations and electronic services is needed to achieve the target state of the notification and authorization services.

Keywords Primary production, public administration, service, process, electronic services.

Pages 79 p. + appendices 15 p.



SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1.	Tausta ja lähtökohdat	1
1.2.	Opinnäytetyön rakenne	2
2	KEHITTÄMISTEHTÄVÄN TAVOITTEET	4
3	PALVELUJEN JA PROSESSIEN KEHITTÄMINEN.....	5
3.1.	Palveluprosessi ja prosessijohtaminen julkisessa hallinnossa.....	5
3.1.1.	Palvelu	5
3.1.2.	Prosessi	6
3.1.3.	Prosessijohtaminen	8
3.1.4.	Prosessien kehittämisen lähtökohdat	9
3.1.5.	Prosessien kuvaaminen.....	11
3.2.	Julkisen hallinnon palvelujen kehittäminen viime vuosina.....	12
3.2.1.	Palvelujen kehittämisen lähtökohdat	12
3.2.2.	Hallitusohjelman tavoitteet.....	14
3.2.3.	Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia.....	15
3.2.4.	Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma.....	17
3.2.5.	Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia	18
3.2.6.	Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma	20
4	KOKONAISARKKITEHTUURI JULKISESSA HALLINNOSSA	22
4.1.	Kokonaisarkkitehtuurityön perusta	22
4.1.1.	Kokonaisarkkitehtuurin käsite ja tavoite julkisessa hallinnossa	22
4.1.2.	Tietohallintolaki	24
4.1.3.	JHS 179 - suositus	25
4.2.	Julkisen hallinnon yhteiset viitearkkitehtuurit	26
4.2.1.	Perustietovarantojen viitearkkitehtuuri	26
4.2.2.	Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri	27
4.2.3.	Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri	27
4.3.	Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityön haasteet.....	28
5	TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTOT.....	30
5.1.	Kyselytutkimus.....	31
5.1.1.	Tiedonkeruun toteutus	31
5.1.2.	Aineiston käsittely	33
5.2.	Haastattelututkimus	33
5.2.1.	Haastattelututkimuksen toteutus.....	33
5.2.2.	Aineiston käsittely	34
6	KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET.....	35
6.1.	Vastaajien taustatiedot.....	35
6.2.	Asiointi viranomaisten kanssa.....	38
6.3.	Kehittämistoiveet	45

7	HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TULOKSET	48
7.1.	Alkutuotannon rekisteröinnin nykytila	48
7.2.	Kehittämistarpeet ja mahdollisuudet	50
7.2.1.	Asiointivälineiden kehittäminen	51
7.2.2.	Asiointiprosessien ja rekistereiden kehittäminen	51
7.3.	Tiedon ylläpito	52
7.4.	Käynnissä olevat muutokset	53
8	TAVOITETILA	55
8.1.	Neuvonta- ja asiointijärjestelmä	55
8.2.	Toimijoiden ja toimintojen ryhmittely	56
8.3.	Ehdotus sähköisen asioinnin prosessiksi	58
8.4.	Kokonaisarkkitehtuuri	59
8.4.1.	Viitearkkitehtuurit	60
8.4.2.	Neuvonta- ja asiointipalvelun arkkitehtuuri	60
8.5.	Tavoitetilan kommentointi ja toimintamuutosten edellytykset	62
9	KEHITTÄMISEHDOTUS	64
9.1.	Toiminnan kehittäminen	64
9.1.1.	Ajattelu- ja toimintatavan muutos	64
9.1.2.	Sanasto- ja terminologiatyö	65
9.1.3.	Palvelujen ja prosessien kehittäminen	65
9.2.	Lainsäädännön muutokset	66
9.3.	Tietojärjestelmien kehittäminen	67
9.3.1.	Asiointipalvelujen kehittämispolku	67
9.3.2.	Toimintakohtaisten palvelujen kehittäminen	68
9.4.	Ohjeistuksen ja tiedottamisen kehittäminen	69
10	TULOSTEN LUOTETTAVUUS JA KÄYTTÖKELPOISUUS	71
11	POHDINTA	73
	LÄHTEET	74

Liite 1	Alkutuotantoon liittyvää lainsäädäntöä
Liite 2	Tutkimuksessa käytetyt lyhenteet
Liite 3	Kyselytutkimuksen kysymykset
Liite 4	Teemahaastattelun runko

1 JOHDANTO

1.1. Tausta ja lähtökohdat

Elintarvikkeiden alkutuotannon harjoittamiseen liittyy paljon erilaisia viranomaisvaatimuksia. Alkutuotantoa koskevaa EU- ja kansallista lainsäädäntöä on paljon ja säädökset muodostavat nopeasti muuttuvan ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Säädösten ja vaatimusten taustalla on useita syitä ja tavoitteita. Keskeisimpiä näistä ovat elintarviketurvallisuuden varmistaminen, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin turvaaminen ja maataloustukien hallinnointi. Merkittävänä tekijänä alkutuotantoa koskevien vaatimusten tiukkenemiseen on ollut vakavien eläintautien esiintyminen Euroopassa, erityisesti BSE- ja suu- ja sorkkatautikriisit. Myös elintarvikkeiden aitouden ja alkuperän varmistamisen tarve on kasvanut petostapausten myötä. Tästä voidaan esimerkkinä mainita hevosenlihakohu vuonna 2013.

Nykyinen toimintamalli on byrokraattinen sekä alkutuotannon toimijan että viranomaistoiminnan kannalta ja se on syntynyt hajautetussa ohjausjärjestelmässä, jossa ohjaavia ministeriöitä ja säädösten vaatimuksia toimeenpanevia virastoja on useita. Itsenäiset viranomaisorganisaatiot ovat pitkän ajan kuluessa luoneet omia asiantuntijalähtöisiä tarpeitaan varten erillisiä, keskenään yhteen sopimattomia tietojärjestelmiä ja menettelyjä. Liitteessä 1 on listattu elintarvikkeiden alkutuotantoon liittyviä säädöksiä.

Lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi alkutuotannon toimijan on asioitava toimintaansa liittyen monen eri viranomaisen kanssa ja hänen tietojaan tallennetaan moniin rekistereihin. Nykyisessä palvelukokonaisuudessa alkutuotannon toimija ilmoittaa lomakkeilla kustakin toiminnasta ja siihen liittyvistä yksityiskohdista eri viranomaisille niille säädettyjen tehtävänjaon mukaisesti. Jossain määrin toimija joutuu jopa ilmoittamaan samalle viranomaiselle toiminnoista useilla eri lomakkeilla. Viranomaiset tarvitsevat asioiden käsittelyä varten perustietoja toimijasta, alkutuotantopaikasta ja suunnitellusta tai harjoitettavasta toiminnasta.

Alkutuotannon määritelmä ei ole yksiselitteinen. Opinnäytetyössään käsittelen alkutuotantoa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 178/2002 artiklan 3 (EYVL N:o L 31, 1.2.2002, 1) sekä laissa elintarvikelain muuttamisesta (352/2011) 2. luvun 22 §:n mukaisin määrittelyin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa ((EY) 178/2002 art.3) alkutuotanto määritellään seuraavasti:

Alkutuotannolla tarkoitetaan alkutuotannon tuotteiden tuotantoa, kasvatusta ja viljelyä sekä sadonkorjuuta, lypsämistä että kaikkia eläintuotannon vaiheita ennen teurastusta. Se sisältää myös metsästyksen, kalastuksen ja luonnonvaraisten tuotteiden keräämisen.

Laissa elintarvikelain muuttamisesta (352/2011, 2:22 §) alkutuotannoksi määritellään elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäinen alkutuotannon tuotteiden luovutus suoraan kuluttajalle. Maa- ja metsätalousministeriön

asetuksessa (1368/2011, 3 §) alkutuotannon toimijalla tarkoitetaan toimijaa, joka harjoittaa alkutuotantoa ja siihen liittyviä toimintoja. Alkutuotantopaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa toimija harjoittaa alkutuotantoa tai siihen liittyvää toimintaa.

Vuonna 2012 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike toteutti Elintarviketurvallisuusviraston Eviran toimeksiannosta alkutuotannon rekisteröinnin esiselvitysprojektin. Projektissa selvitettiin mihin olemassa oleviin rekistereihin alkutuotannon toimijoiden on rekisteröidyttävä, miten nykyiset alkutuotannon rekisteröinti- ja ilmoitusprosessit toimivat, mitä lomakkeita niissä käytetään sekä mitä tietoja käytetyt lomakkeet sisältävät. Projektissa laadittiin kehittämissuositus, joka sisältää kolme kehittämissuositusta. Ensimmäinen kehittämissuositus on pääsääntöisesti olemassa olevilla tietovarannoilla rakennettavan maatalous- ja elintarviketaloushallinnon toimialan (jatkossa hallinnonalan) yhteisen alkutuotantorekisterin muodostaminen. Toinen kehittämissuositus on yhteisen kielen edistäminen ja vahvistaminen hallinnonalalla mm. systemaattisella sanasto- ja terminologiatyöllä sekä sanastojen laajalla julkaisemisella. Kolmas kehittämissuositus on prosessien uudelleentarkastelu ja yhdistäminen, tavoitearkkitehtuurin kuvaaminen sekä uusia prosesseja tukevien tietojärjestelmien ja asiakaslähtöisten asiointivälineiden rakentaminen. (Sukanen, Virtanen, Vuolteenaho, & Väänänen 2012.)

Alkutuotannon rekisteröinnin esiselvityksen ensimmäinen kehittämissuositus on toteutuksessa Eviran Kuti 1b -projektissa. Projekti toteuttaa elintarvikevalvontaviranomaisten käyttöön alkutuotannon rekisterin. Rekisterin luomisessa on tarkoitus käyttää mahdollisimman paljon hyväksi jo olemassa olevia tietoja sekä huomioida muun ilmoituksenvaraisen alkutuotantotoiminnan prosesseja ja niihin liittyviä yhtenäistämistavoitteita.

Liittyen alkutuotannon rekisteröinnin esiselvityksessä esitettyyn kolmanteen kehittämissuositukseen, maa- ja metsätalousministeriö (MMM) tilasi alkuvuonna 2014 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskukselta (Tike) selvitystyön. Sen tarkoituksena oli koota tietoa alkutuotannon ilmoitusprosessien kehittämismahdollisuuksista ja jo käynnissä olevasta kehittämisestä sekä koota asiakaslähtöisen, laajan näkökulman kehittämissuosituksen prosessien ja asiointivälineiden kehittämiseksi. Opinnäytetyöni on tämän selvitystyön tulos. Tike lakkautettiin 31.12.2014 ja sen toiminnat siirrettiin 1.1.2015 osaksi Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskusta.

1.2. Opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyöni käsittävän kehittämissuosituksen tavoitteet esitetään luvussa 2. Kolmas ja neljäs luku sisältävät teoreettisen viitekehyksen. Kolmannen luvun ensimmäinen osa määrittelee käsitteet palvelu ja prosessi. Lisäksi luvussa käsitellään prosessijohtamisen teoriaa sekä prosessien kehittämisen lähtökohtia ja prosessien kuvaamista. Kolmannen luvun jälkimmäisessä osassa käydään läpi syitä miksi julkinen hallinto on viime vuosina lähtenyt

voimallisemmin kehittämään palvelujaan sekä mitä ohjausmenettelyjä ja kehittämistoimenpiteitä on tehty. Neljännessä luvussa käsitellään julkisen hallinnon palvelujen kehittämisen yhteentoimivuuden rakenteena käytettävää kokonaisarkkitehtuuria, sen perusteita ja haasteita. Viidennessä luvussa käydään läpi kehittämistyössä käytetyt tutkimusmenetelmät. Kuudennessa ja seitsemännessä luvuissa esitetään tutkimusten tulokset. Kahdeksannessa luvussa kuvataan edellisissä luvuissa esitettyjen tulosten perusteella tuotettu tavoitetilä. Yhdeksäs luku sisältää tutkimustulosten perusteella tuotetun kehittämissuosituksen. Kymmenennessä luvussa käydään läpi kehittämissuosituksen ja sen sisältävän tutkimusten luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta. Pohdinta on luvussa yksitoista.

Kehittämissuosituksessa käyttämäni lyhenteet on avattu liitteessä 2.

2 KEHITTÄMISTEHTÄVÄN TAVOITTEET

Opinnäytetyöni päätavoitteena oli kehittää ja kuvata alkutuotannon toimijan näkökulmasta mahdollisimman yhtenäinen asiointiprosessi, joka tuottaa tarvittavat tiedot eri viranomaisille sekä tehdä kehittämis ehdotus prosessien ja asiointivälineiden kehittämiseksi. Päätavoite jakautui kolmeen osatavoitteeseen.

Ensimmäisenä osatavoitteena oli selvittää mitkä ovat alkutuotannon toimijoiden palvelutarpeet.

Toisena osatavoitteena oli selvittää mitkä asiointiprosessit voidaan yhtenäistää. Tarkoituksena oli löytää ne ilmoitukset ja luvat, jotka olisi luontevasti mahdollista liittää yhteen asiakaslähtöiseksi prosessiksi/prosesseiksi. Yhdistetyn prosessin/prosessien kautta alkutuotannon toimijoilta saatavat tiedot voivat jakautua moneen viranomaisprosessiin ja sitä myötä moneen tietojärjestelmään ja rekisteriin.

Kolmantena osatavoitteena oli selvittää mitkä ovat uudistetun asiakasprosessin/prosessien toimeenpanon edellytykset. Prosessien yhdistäminen vaatii toimintatapojen muutoksia, viranomaisten välisen työnjaon tarkistamista ja säädösmuutoksia. Tavoitteena oli kuvata nämä prosessien yhdistämisen mahdollistavat muutostarpeet.

Tutkimuskysymykset olivat:

1. Mitkä ovat alkutuotannon toimijoiden palvelutarpeet?
2. Mitkä asiointiprosessit voidaan yhtenäistää?
3. Mitkä ovat uudistetun prosessin/prosessien toimeenpanoedellytykset?

3 PALVELUJEN JA PROSESSIEN KEHITTÄMINEN

3.1. Palveluprosessi ja prosessijohtaminen julkisessa hallinnossa

3.1.1. Palvelu

Palvelu ei ole yksiselitteinen käsite. Kirjallisuudessa on monia eri määritelmiä palvelusta. Julkisen hallinnon osalta palvelun käsitettä monimutkaistaa lisäksi se, että julkisen hallinnon palvelut mielletään hyvin erilalla riippuen lähtökohdista. Julkisen hallinnon palvelu voi olla osalle asiakkaista kokemuksena palvelua ja osalle asiakkaista se koetaan pakkona.

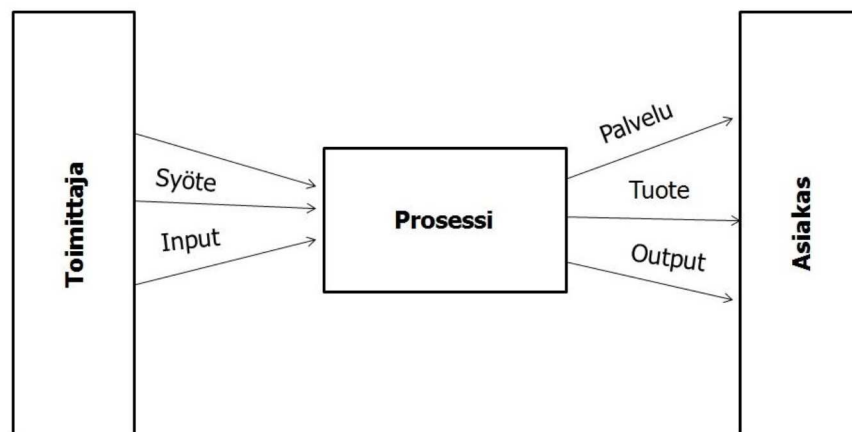
Rissanen (2005, 18) määrittelee, että ”palvelu on vuorovaikutus, teko, tapahtuma, toiminta, suoritus tai valmius, jolla asiakkaalle tuotetaan tai annetaan mahdollisuus lisäarvon saamiseen ongelman ratkaisuna, helppoutena, vaivattomuutena, elämyksenä, nautintoja, kokemuksena, mielihyvinä, ajan tai materiaalin säästönä jne.” Palvelun keskeinen osa on usein aineeton ja se on sellaista mitä ei voi käsin konkreettisesti koskea. Palvelu tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti. Asiakas osallistuu palvelun tuottamiseen käyttäessään palvelua. (Rissanen 2006, 19; Grönroos 2009, 79; Jaakkola E, Orava M & Varjonen V 2009, 1.)

Julkisen hallinnon palvelut ovat pääasiassa verovaroin rahoitettuja kaikille tarkoitettuja joko ilmaisia tai kohtuullista korvausta vastaan saatavia palveluja, joiden saamisen tärkeimpänä edellytyksenä on asiakkaan tarve (Kantola 2002, 112 – 116). Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan laatimassa suosituksessa julkisen hallinnon palvelujen tietomallista ja ryhmittelystä verkkopalvelussa (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2013, 6) palvelu määritellään olevan toiminnan tai toimintojen yhdistelmän, jonka palveluntarjoaja toteuttaa vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa vastatakseen asiakkaan tarpeeseen. Rannisto (2014, 36) kokee julkisen hallinnon palvelut omaksi kokonaisuudeksi palveluliiketoiminnassa. Palvelua on myös ns. pakotettu palvelu, jota asiakkaalla ei ole mahdollista olla käyttämättä. Esimerkkinä hän mainitsee oikeuslaitoksen palvelut ja vankeinhoidon palvelut, jotka mielletään palvelun sijasta enemmänkin viranomaistoiminnaksi. Osaa julkisen hallinnon palveluista voidaan mieltää myös osaksi politiikan ja lainsäädännön toimeenpanoa.

Grönroosin (2009, 77) mukaan palvelujen tärkein piirre on niiden prosessiluonteisuus. Palvelut koostuvat prosesseista, joissa käyttämällä erilaisia resursseja toiminnot tarjotaan ratkaisuna asiakkaan ongelmiin. Resursseilla tässä tarkoitetaan esimerkiksi ihmisiä, tietoa ja tietojärjestelmiä. Palvelu käsittää vuorovaikutuksen asiakkaan ja palveluntarjoajan välillä, mutta se ei aina tarkoita asiakkaan ja palveluntarjoajan suoraa vuorovaikutusta.

3.1.2. Prosessi

Termiä prosessi voidaan käyttää monessa eri asiayhteydessä ja kaikenlaista toimintaa voidaan kuvata prosesseina. Laamanen ja Tinnilä (2013, 121) määrittelevät prosessin joukoksi toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotoksiksi (kuva 1). Syöte on tietoa tai materiaa, joka on välttämätöntä prosessin toteutuksen kannalta. Tuotos on taas tuotteita tai palveluita, jotka syntyvät prosessin toteutuksen tuloksena. (Laamanen 2002, 20.) Prosessilla on aina aloitus- ja lopetuskohdat. Sillä on myös aina ulkoinen tai sisäinen asiakas, joka saa prosessista lisäarvoa. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 28; Lecklin 2006, 123; Laamanen 2002, 19).



Kuva 1. Prosessin toimenpiteet ja resurssit (Laamanen 2002, 20)

Prosessien kehittämisen yhteydessä käytetty terminologia ei ole vakiintunutta ja myös kirjallisuudessa käytetään hyvin vaihtelevasti eri nimikkeitä. Organisaation kannalta keskeisiä prosesseja kutsutaan liiketoimintaprosesseiksi, pääprosesseiksi tai avainprosesseiksi. Suoraan organisaation ulkoisille asiakkaille lisäarvoa tuottavia prosesseja kutsutaan ydinprosesseiksi ja myös liiketoimintaprosesseiksi. (Laamanen ym. 2013, 124.) Laamanen (2002, 19) määrittelee liiketoimintaprosessin joukoksi toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet muunnetaan tuotteiksi. Liiketoimintaprosessi alkaa asiakkaan tarpeista ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen. Ne ovat yleensä riippumattomia organisaatorakenteista, sillä ne kulkevat läpi organisaation sekä ulottuvat myös muihin organisaatioihin. Liiketoimintaprosessien suorituskykyä arvioidaan aina asiakkaan näkökulmasta (Hannus 2000, 41.) Julkisessa hallinnossa ydin/liiketoimintaprosesseilla tarkoitetaan niitä yhteiskunnallisia vaikuttavuusprosesseja, joita varten virasto tai laitos on olemassa (Virtanen ja Wennberg 2005, 118 - 119).

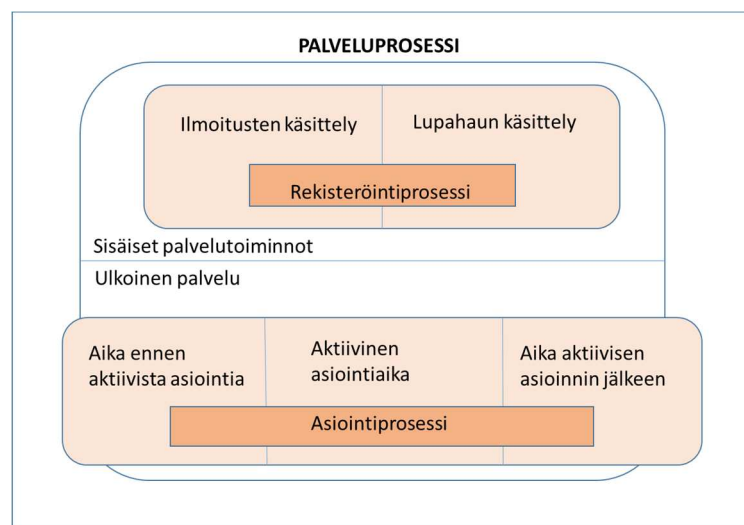
Organisaatiot eivät voi toimia pelkästään ydinprosessien varassa. Niiden lisäksi tarvitaan tukiprosesseja, jotka luovat edellytykset organisaation varsinaisten ydinprosessien toiminnalle. Tukiprosessit ovat yrityksen sisäisiä prosesseja ja ne liittyvät usein mm. toiminnan suunnitteluun, tietojärjestelmien käytön tukeen ja suunnitteluun sekä taloushallintoon.

Tukiprosessit voidaan jakaa vielä alaprosesseihin ja osaprosesseihin. (Laamanen 2002, 57.)

Liitetointaprosesseilla on eri nimityksiä riippuen mitä toimintaa varten prosessi on olemassa. Silloin kun prosessin tuloksena on palvelu, puhutaan palveluprosessista. Palveluprosessi eroaa tuotannon prosessista siten, että palveluprosessissa asiakas osallistuu itse prosessin toteuttamiseen. Grönroosin (2001, 79 - 81) mukaan palveluprosessi muodostuu monista toisistaan riippuvasta alaprosessista. Hän myös jakaa palveluprosessin sisäisiin palvelutoimintoihin ja ulkoiseen palveluun. Palvelua tarjoavan organisaation henkilöstö toteuttaa palveluprosessiin kuuluvia sisäisiä palvelutoimintoja ja asiakas käyttää ulkoista palvelua. Palveluprosesseissa on usein hankalaa tehdä rajausta tuotettavan palvelun ja varsinainen prosessin välille (Laamanen 2001, 71).

Oulasvirran mukaan asiakkaan asiointia eli palveluprosessin ulkoisen palvelun käyttöä voidaan kuvata asiointiprosessilla. Hän määrittelee asiointiprosessin seuraavasti: ”Asiointiprosessilla tarkoitetaan kaikkia niitä vaiheita, joita palvelua tarvitsevat käyvät läpi saadakseen käyttöönsä palvelun. Asiointiprosessiin kuuluu vain itse asiointi, ei se asia tai palvelu, jota varten organisaatiossa asioidaan. Asiointiprosessin lopputuloksena kansalainen saa viranomaiselta palvelun tai muun suoritteen, esim. päätöksen.” Asiointiprosessi on hyvä erottaa näkyväksi palveluprosessissa, jotta palvelun kehittämisessä ymmärretään kiinnittää huomiota asiakkaan taloudellisen, ajallisen ja tiedollisen kuormittavuuden vähentämiseen. (Oulasvirta 2007, 82.)

Opinnäytetyössäni käsittelen alkutuotannon toimijan ilmoitus- ja lupahakumenettelyn kokonaisuutta palveluprosessina, joka jakautuu alkutuotannon toimijan toiminnan osalta asiointiprosessiin ja viranomaisten toiminnan osalta rekisteröintiprosessiin. Rekisteröintiprosessi sisältää ilmoitusten käsittelyn ja lupahaun käsittelyn. Kuvassa 2 olen havainnollistanut palveluprosessin Grönroosin mukaisesti jakautuneena sisäisiin palvelutoimintoihin ja ulkoiseen palveluun sekä palveluun liittyvän asiointiprosessin Oulasvirran esittämän kuvan pohjalta.



Kuva 2. Palveluprosessin jakautuminen alaprosesseihin

3.1.3. Prosessijohtaminen

Prosessit ja niiden kehittäminen vaativat organisaatiolta tavoitetietoista johtamista. Prosessijohtaminen tarkoittaa prosesseittain organisoitumista ja valittujen ydin- ja tukiprosessien johtamista. Se voidaan katsoa olevan toimintatavan, jolla organisaatio toimii. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 28; Lecklin 2006, 16.) Keskeisintä prosessijohtamisessa on asiakkaan tarpeista lähtevä kokonaisvaltainen toiminnan ohjaus, jossa huomio on asiakkaalle tuotettavassa lisäarvossa. Lähtökohtana on ajatus, että kun organisaatio luo riittävästi arvoa asiakkaalle suhteessa kustannuksiin, syntyy mahdollisuus taloudelliseen menestymiseen. (Hannus 1994, 32; Laamanen ym. 2013, 10.) Julkisella hallinnolla on omat erityispiirteensä mm. julkisen politiikan toteuttajana. Tästä seuraa se, että julkisen hallinnon johtamistyö ei ole kokonaan verrattavissa yksityisen yrityksen johtamiseen. Julkisen hallinnon organisaatioissa prosessijohtaminen tarkoittaa toiminnan johtamista strategisista päämääristä ja yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista käsin (Virtanen & Wennberg 2005, 49, 114).

Prosessijohtaminen edellyttää, että organisaatiossa on kuvattu prosessit riittävän tarkasti. Johtamisen ensisijaisena tehtävänä on tavoitteen asettaminen, tehtävien anto, tulosten tarkastelu ja tarvittaessa korjaavien toimenpiteiden tekeminen. (Kiiskinen ym. 2002, 28; Hannus 2003, 32 - 33.) Prosessijohtamisen etuna on organisaation käytännön toiminnan yhteneväisyys. Se antaa prosessista prosessin omistajalle paremmat mahdollisuudet johtaa ja kehittää organisaation toimintaa kokonaisuutena. Myös prosessin eri tehtäviä hoitavien henkilöiden välinen kommunikointi saadaan sujuvammaksi ja yhteiset tavoitteet ymmärrettävämmäksi. (Lecklin 2006, 128.)

Kaikille organisaation ydinprosesseilla tulee olla nimettynä prosessinomistaja. Prosessijohtamista voi organisaatiossa tehdä vain johtajat. Prosessiomistaja vastaa prosessin toimivuuden seurannasta ja tuloksen varmistamisesta sekä kehittämisestä, tarvittavien resurssien hankinnasta ja yhteydenpidosta muiden prosessiomistajien kanssa. (Lecklin 2006, 126 - 131; Laamanen ym. 2013, 14; Hannus 2000, 34–39.)

Puhdas prosessijohtaminen merkitsee luopumista perinteisestä funktionaalista organisaatiosta. Funktionalisessa toiminnasta johtuva osasto- ja organisaatiokohtaisuus hankaloittaa prosessien kehittämistä ja joskus estää sen kokonaan. Yleensä tämä näkyy tiedonkulun tai tietämyksen ongelmina. (Laamanen ym. 2013, 10.) Ongelma näkyy etenkin julkisessa hallinnossa, jossa prosessit voivat ylittää monen eri viraston ja ministeriöiden rajat. Prosessijohtaminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita kokonaan luopumista perinteisestä funktionaalista organisaatiomallista. Lecklinin (2006, 129) mukaan käytännössä organisaatiot ovat lähteneet prosessijohtamisen suuntaan säilyttämällä ainakin osittain funktionaalisen organisaation ja samalla nimeämällä prosessien omistajat, jotka matriisiorganisaatiotyypillisesti koordinoivat prosesseja. Blåfiel (1996, 39) tähdentää, että muutos perinteisestä organisaatioajattelusta prosessijohtamiseen tarkoittaa uusien toimintatapojen omaksumista. Organisaatio tulee mieltää asiakkaalle arvoa tuottavaksi kokonaisuudeksi, jonka kaikki osat riippuvat toisistaan ja tulos ei ole pelkästään osien summa

vaan tulos muodostuu osien yhteisvaikutuksesta. Prosessijohtamisessa tulee ajatella omia toimintoja osana suurempaa kokonaisuutta.

3.1.4. Prosessien kehittämisen lähtökohdat

Prosessien kehittäminen ei ole irrallinen toiminto organisaation muusta toiminnasta vaan lähtökohtana tulee olla samat toimintaperiaatteet, jotka ohjaavat organisaation toimintaa. Prosessin kehittämisen tavoitteena on toiminnan tehostamista, kustannussäästöjä sekä toiminnan laadun ja palvelutason parantamista (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012a, 6-9). Julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnalle on asetettu tuottavuustavoitteita. Julkisen hallinnon asiakkaille on lainsäädännöllisiä velvoitteita ja vaatimuksia. Tavoitteita on kuitenkin tarkasteltava asiakasnäkökulmasta, koska julkinen hallinto toteuttaa tehtäviä tuottamalla palveluita asiakkailleen ja nämä palvelut syntyvät prosessien tuloksena. (Virtanen & Wennberg 2005, 67.)

Liiketoimintaprosessien kehittäminen tulee aina rajata yhteen tai enintään muutamaan prosessiin kerrallaan. Vaikka prosessien kehittäminen on organisaatioissa jatkuvaa toimintaa, tulee yksittäiset kehittämistoimet viedä läpi projekteina. Siten kehittämiselle tulee määriteltä tavoitteet ja keinot sekä projektin aikataulu ja tarvittavat resurssit. (Martola & Santala 1997, 58 – 59.) Laamanen (2002, 50) nimeää prosessin toiminnan kehittämisen neljä päävaihetta. Ensin prosessit on tunnistettava. Toisessa vaiheessa prosessit on kuvattava. Kolmannessa vaiheessa organisaation toiminta tulee muuttaa prosessien mukaiseksi. Tämä tarkoittaa prosessikuvausten analysointia, viestintää, prosessien mittaamista, verkostojen perustamista, osaamisen analysointia ja prosessien suorituskyvyn mittaamista. Prosessien jatkuvaan parantamiseen liittyy strateginen suunnittelu ja muutosten aikaansaattaminen. Kuvassa 3 on kuvattu prosessin kehittämisen vaiheet.



Kuva 3. Prosessien kehittämisen vaiheet (mukaillen Laamanen 2002, 50).

(Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 28; Lecklin 2006, 16.) Prosessien kehittämisen onnistumisen takaamiseksi tarvitaan organisaation johdon pitkäaikaista sitoutumista prosessien kehittämiseen. Eri toimintojen yhteydet ja vuorovaikutussuhteet tulee ymmärtää sekä on pystyttävä vastaamaan seuraaviin ydinkysymyksiin: kuka, mitä, miten, missä, milloin ja miksi. Organisaatiossa vastuualueiden tulee olla selkeitä. (Morris & Brandon 1994, 90.) Organisaation henkilöstö voi ymmärtää oman roolinsa prosessissa vasta kun he ymmärtävät organisaation kokonaistavoitteet. Organisaatioissa, joissa toiminta on jaettu useille eri osastoille, voi kokonaisuuden ymmärtäminen olla vaikeaa (Laamanen 2002, 22 – 23). Hannuksen (2003, 114 - 115) mukaan prosessien kehittämisen muutoksessa tulee lähtökohdaksi olla uusien toimintatapojen oppiminen ja vanhoista toimintatavoista poisoppiminen. Keskeistä on, että uusi ajattelutapa omaksutaan koko organisaatiossa johdosta henkilöstöön. Julkisen hallinnon prosessit usein ylittävät organisaatorajat, joten kehittämisen tulee tapahtua viranomaisten yhteistyönä ja yhteisesti sovitun vastuutahon koordinoimana (Valtiovarainministeriö 2012a, 7). Julkisessa hallinnossa on voimakkaita organisaatiokulttuureita, jotka pahimmillaan estävät ideoiden siirtymisen organisaatiolta ja hallinnonalalta toiselle (Virtanen & Wennberg 2005, 50).

Prosessien asiakkaiden tunnistaminen on erittäin tärkeää, koska prosessiajattelun keskeinen lähtökohta on asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen. Julkisen hallinnon prosesseille on hyvin tyypillistä, että asiakkaita on paljon ja samalla asiakalla voi olla paljon erilaisia rooleja. Myös samalla prosessilla voi olla useita asiakkaita, joilla on toisistaan vastakkaiset edut. Nämä seikat aiheuttavat sen, että prosessien tunnistaminen ja prosessien kehittämisen lähtökohdat ovat julkisessa hallinnossa helposti harhaanjohtavia. Kehitettävien prosessien valinta voi epäonnistua, jos asiakkuuden monitahoista luonnetta ei ymmärretä. (Virtanen & Wennberg 2005, 116.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että prosessien kehittämisen epäonnistumisen tekijöitä on useita. Laamanen (2002, 297) nimeää sudenkuopiksi neljä pääsääntöä:

1. Liiketoimintaprosesseja ei ole tunnistettu. Ydinprosessit jäävät funktioiden sisään eikä niitä ole tunnistettu.
2. Vastuita ei ole määritelty. Prosesseilla ei ole omistajaa tai heidän valtuuksistaan ja tehtävistä ei ole sovittu. Esimiesten roolia ei ole kuvattu.
3. Prosessit on kuvattu heikosti. Asiakas on unohdettu prosessista heti alussa. Prosessikuvaukset on tehty liian kerroksellisesti ja tarkalla tasolla. Kuvauksista puuttuvat vastuut.
4. Prosessikuvauksia ei hyödynnetä organisaatiossa. Prosessien suorituskäytölle ei ole tavoitteita. Suorituskäytöllä ei myöskään mitata. Tarvittua osaamista, työkaluja ja ohjeita ei ole tunnistettu eikä kartoitettu. Ihmiset eivät ole tietoisia prosesseista eikä heitä palkita prosessin suorituskäytön mukaan.

Valittaessa kehitettäviä prosesseja voidaan keskittyä esimerkiksi niihin prosesseihin, joiden suorituskäyttö on huono tai prosesseihin, jotka ovat organisaatiolle tärkeitä. Kehitettäviä prosesseja valittaessa tulee pohtia onko prosessin kehittäminen mahdollista realistisesti ajateltuna, onko

prosessi tärkeä asiakkaan ja organisaation liiketoiminnan kannalta ja miten hyvä prosessi on nykyhetkellä. Valintaan vaikuttaa myös onko organisaation johto kiinnostunut prosessin kehittamisestä. (Lecklin 2006, 166 – 167.)

3.1.5. Prosessien kuvaaminen

Jotta prosessien kehittäminen olisi mahdollista, on ne kuvattava. Prosessikuvauksen tarkoituksena on esittää prosessin toiminnot ja muut määrittelyt ymmärrettävällä tavalla. Ennen prosessin kuvaamista on päätettävä halutaanko kuvata nykyinen prosessi, paranneltu prosessi vai prosessin tavoitetilä. (Laamanen 2002, 87 – 93.) Prosessikuvauksia käytetään organisaatioissa ohjauksen, päätöksenteon ja suunnittelun välineinä. Niillä voidaan kuvata organisaation toimintatapoja, joka helpottaa yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa. Kuvaukset auttavat eri palvelujen toimintojen päällekkäisyyksien selvittämisessä, palvelujen kehittämisessä ja laadun arvioinnissa. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012a, 3.)

Laamasen (2002, 87 – 93) mukaan prosessikuvauksen alkaessa on tiedettävä prosessin soveltamisala, johon prosessia tullaan käyttämään ja määriteltävä prosessin aloitus- ja lopetuspisteet. Eri sidosryhmien tarpeet tulee tiedostaa ja ne on otettava huomioon prosessikuvauksessa. Myös prosessin tarkoitus, tehtävät ja menestystekijät on tiedostettava. Laamanen (2002, 89 – 93) on listannut seuraavia kysymyksiä, joita prosessien kuvaaminen alussa kannattaa pohtia:

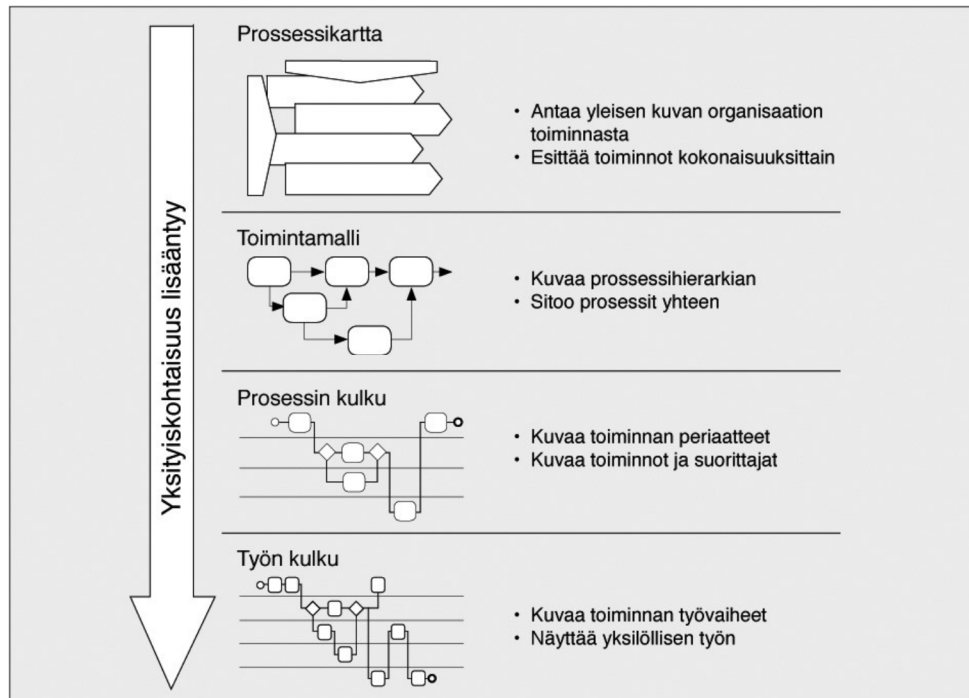
1. Mihin prosessia sovelletaan?
2. Mistä prosessi alkaa ja mihin päättyy?
3. Keitä ovat prosessin asiakkaat?
4. Mihin asiakkaat käyttävät prosessin palveluita ja mitä vaatimuksia heillä on?
5. Mikä on prosessin päämäärä ja menestystekijät?
6. Miten prosessin suorituskykyä mitataan?
7. Mitkä ovat prosessin syötteen ja palvelut?
8. Miten tietoa hallitaan?
9. Millainen on prosessin karkea vaiheistus?
10. Millainen on prosessikaavio?
11. Mitkä ovat prosessin keskeiset roolit ja mitkä ovat roolien keskeiset tehtävät?
12. Mitkä ovat prosessiin liittyvät keskeiset pelisäännöt?

Prosessikuvauksen kaavioilla ei ole yhtä oikeaa tekotapaa ja tasoa. Ne voivat erota ulkonäkönsä osalta organisaatiokohtaisesti. Prosessikuvauksen kuvaustaso eli kaavion tarkkuus määritellään ennen kaavion laatimista. Paljon käytetty kuvaustapa on vuokaavio, jossa kuvataan yhden prosessin kaikki työvaiheet aikajärjestyksessä. Vuokaavion avulla prosessista muodostuu kokonaisvaltainen kuva. (Hannus 2000, 46.)

Julkisen hallinnon prosessityötä ohjataan Valtiovarainministeriön alaisen Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan laatimien suositusten (JHS -suositus) kautta. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää

julkisen hallinnon prosessikuvauksia, jolloin prosessien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus eri organisaatioiden välillä on helpompaa. JHS -suosituksella myös ohjataan tietotekniikan hyödyntämistä palvelujen tuottamisessa ja edistetään sähköisen asioinnin kehittämisen edellytyksiä. (Valtiovarainministeriö 2013a.)

JHS 152 -suosituksessa prosessien kuvaaminen jaetaan neljään eri tasoon. Ensimmäinen taso käsittää prosessikartan laatimisen. Prosessikartassa prosessin toiminnot esitetään kokonaisuuksittain ja se antaa kokonaiskuvan organisaation toiminnasta. Toinen taso käsittää toimintamallin, jossa kuvataan eri prosessien väliset riippuvuudet, vuorovaikutukset ja prosessien omistajat. Kolmannessa tasossa kuvataan prosessin kulku työvaiheineen, toimintoineen ja vastuutoimijoineen. Neljäs taso käsittää prosessin toimintojen työvaiheet ja prosessin sisäisten ja ulkoisten riippuvuuksien kuvaukset tietotyypitasolla. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012a, 6-9.) Kuvassa 4 on esitetty prosessin kuvaustasot.



Kuva 4. Prosessin kuvaustasot (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012a, 6)

Prosessikuvauksen taso määräytyy sen käyttötarkoituksen mukaan. Kuvauksesta tulee saada käyttötarkoitukseensa nähden tarpeellinen tieto, joten kaikkia prosessikuvauksen tasoja ei aina ole tarkoituksenmukaista käyttää (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012a, 6).

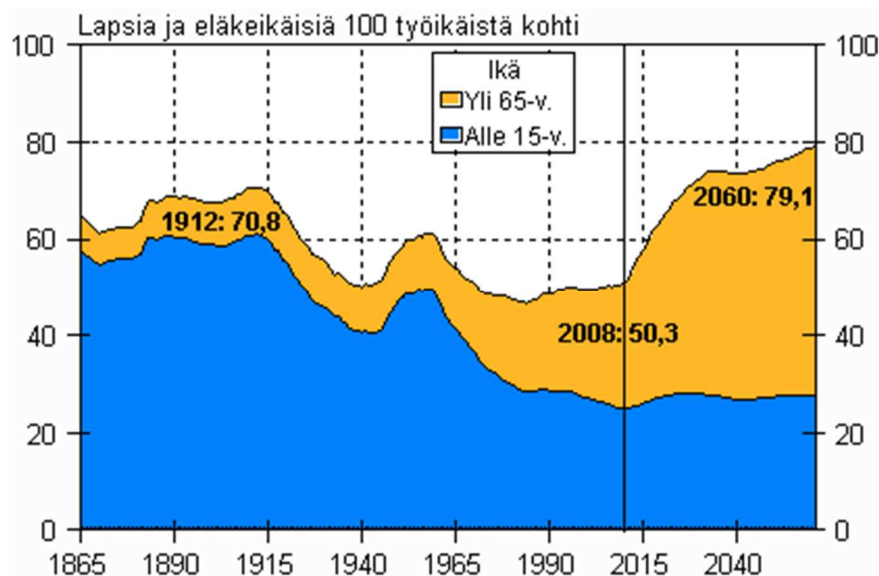
3.2. Julkisen hallinnon palvelujen kehittäminen viime vuosina

3.2.1. Palvelujen kehittämisen lähtökohdat

Julkisen hallinnon tehtävänä on tuottaa palveluita kansalaisille ja yrityksille tuottavasti ja taloudellisesti sekä turvata yhteiskunnan hyvinvointi.

Keskeisimpinä lähtökohtina julkisen hallinnon palvelujen kehittämiseksi 2000 - luvulle tultaessa ovat olleet väestön ikääntymisestä johtuva julkisen talouden kestävyysvaje, niukkenevat taloudelliset resurssit, tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen ja digitalisaatio sekä palveluajattelussa tapahtunut asiakaslähtöisyyden korostuminen.

Väestön ikääntymisestä johtuva julkisen talouden kestävyysvaje on uhka suomalaiselle hyvinvoinnille, jonka mallia ei haluta kyseenalaistaa. Hyvinvoinnin ylläpitäminen ja kehittäminen muodostavat kuitenkin merkittävän osuuden julkisesta taloudesta. (Valtiovarainministeriö 2010, 9.) Väestön ikääntyminen on Suomessa hyvin nopeaa. Tilastokeskuksen mukaan väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työkäistä kohden nousee nopeasti tulevaisuudessa. Huoltosuhde oli vuonna 2008 jo 50,3. (Tilastokeskus 2009.) Väestön ikääntymisestä johtuvat palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste julkisten palvelujen järjestämiselle maan eri osissa. Lasten ja työkäisten määrän väheneminen ja ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat peruspalvelujen lisäksi myös valtion tulopohjan kehitykseen eläkemenojen kasvuna ja verotulojen vähenemisenä. Hyvinvointimallin ja tulopohjan tukemiseksi on huomattu tarvittavan koko julkisen hallinnon yhteisiä muutostoimia, joiden tulee olla aiempaa nopeampia ja vaikuttavampia. (Valtiovarainministeriö 2010, 9.) Kuviossa 1 on esitetty väestöllisen huoltosuhteen ennuste.



Kuvio 1. Väestöllinen hoitosuhde vuosina 1865 – 2060 (Väestöennuste 2009)

Julkisen hallinnon tehtävä palvelujen tuottajana on haasteiden edessä niukkenevien taloudellisten resurssien vuoksi. Kasvava palvelutarve pitää tuottaa pienemmällä henkilöstö- ja raharesursseilla. Tämä vaatii koko julkisen hallinnon uudistumista. Julkisen hallinnon organisaatiot eivät voi enää toimia siilomaisesti toisistaan erillään. Niiden yhtenäisyys ja kehittäminen yhtenä kokonaisuutena on huomattu olevan välttämätöntä. (Valtiovarainministeriö 2010, 17.)

Tieto- ja viestintäteknologia on kehittynyt huimasti viimeisen vuosikymmen aikana. Tämä on tuonut mukanaan uusia mahdollisuuksia

palvelujen kehittämiseksi. Kansalaiset kyseenalaistavat julkisen hallinnon käytäntöjä ja ovat valveutuneita vaatimaan digitaalisia palveluja. Myös kansalaisten kasvava kyky tuottaa ja jakaa tietoa nostaa julkisen hallinnon palvelujen kehittämisen vaatimuksia. Lisäksi alueellisten erojen kasvu ja niukkenevat taloudelliset resurssit edellyttävät uutta teknologiaa hyödyntäviä ratkaisuja julkisen hallinnon palveluissa. (Leivo, Mutanen & Nieminen-Sundell 2009, 20; Valtiovarainministeriö 2013b, 3.)

Asiakkaan asema julkisen hallinnon palveluissa on muuttunut ratkaisevasti. 1900 -luvun loppupuolella yleinen kiinnostus asiakkaan palvelujen käyttömietyksistä kasvoi. 2000 -luvulla asiakkaan on jo nähty olevan merkittävä toimija palveluprosessien uudistamisessa. Yrity maailmassa on otettu palvelujen lähtökohdaksi asiakkaiden mieltymykset. Julkisen hallinnon palvelujen kehittäminen on seurannut ja joutunut asiakkaiden vaatimuksesta seuraamaan yrity maailmassa tapahtunutta kehitystä asiakaskeskeisyydestä asiakaslähtöisyyteen. Asiakaslähtöinen toimintamalli vaatii kuitenkin julkiselta hallinnolta organisaatiokulttuurin muutosta, koska toiminnan lähtökohdaksi on otettava asiakkaan aito palvelutarve. Tämä tarkoittaa mm. lisääntyvää yhteistyötä julkisen hallinnon palvelutuotannossa. (Virtanen & Stenvall 2014, 154 – 156.)

Julkisen hallinnon palvelujen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet linjataan hallitusohjelmassa. Palvelujen tuottamisen ja kehittämisen keskeisiä periaatteita on tarkennettu julkisen hallinnon asiakkuusstrategiassa ja julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan (JulkICT -strategia) hyödyntämisen strategiassa. Keskeisiä kehittämistoimenpiteitä on toteutettu sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa ja toteutus jatkuu edelleen kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelmassa.

3.2.2. Hallitusohjelman tavoitteet

Hallitusohjelmassa määritellään hallituksen vaalikauden tavoitteet ja keinot. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen vaalikauden 2011 – 2015 hallitusohjelmaan on kirjattu myös julkisen hallinnon toimintaan ja palvelujen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Näitä tavoitteita ovat kansalaisten ja yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen, sähköisen asioinnin ja palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen sekä julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen. (Valtioneuvosto 2011a.)

Hallitusohjelmassa on linjattu hallinnon toimintaan ja palvelujen kehittämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisen keinoiksi seuraavia keinoja:

- johtamisen ja esimiesosaamisen parantaminen
- tiedon hyödyntämisen lisääminen johtamisessa
- julkishallinnon tietohallinnon yhdistäminen
- paremmin yhteensopivien tietojärjestelmien toteutus
- julkisen hallinnon tiedon yhteiskäytön lisääminen

- julkiset tietoaaineistot saatetaan koneluettavassa muodossa avoimesti saataville ja jatkokäytettäviksi
- yhtenäisen kokonaisarkkitehtuurin noudattaminen
- yhteisten tietopalvelujen ja sähköisen asioinnin palvelualustojen hyödyntäminen
- yhteisten sähköisten asiointipalvelujen toteuttaminen
- yleisien standardien käyttäminen, joilla määrätään tietosisältöjen ja rajapintojen yhdenmukaisuus
- toimintaohjelman laatiminen lainsäädännön, viranomaisviestinnän ja asioinnin kielen kehittämiseksi (Valtioneuvosto 2011a, 77 – 78).

Hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista tehostetaan erillisen hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman avulla, jolla pyritään varmistamaan resurssien kohdentumista hallituksen tärkeimpiin kohteisiin. Tarkoituksena on myös vahvistaa ministeriöt ylittävien asiakokonaisuuksien hallintaa ja pääministerin johdolla tapahtuvaa politiikkakoordinaatiota. (Valtioneuvosto 2011a.) Toimeenpanosuunnitelmaan on kirjattu, että julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja palveluja kehitetään asiakaslähtöisesti sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman kautta. Ohjelman vastuutahoksi on nimetty valtionvarainministeriö. Julkisen tiedon hyödyntämistä edistetään avaamalla julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja kansalaisten ja yritysten käyttöön. Tässäkin toimeenpanon vastuutahoksi on nimetty valtiovarainministeriö. (Valtioneuvosto 2011b.)

Pääministeri Aleksander Stubbin hallituksen hallitusohjelma perustuu Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, jonka linjaamat tavoitteet olivat siten edelleen voimassa (Valtioneuvosto 2014).

3.2.3. Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia

Julkinen hallinnon asiakkuusstrategia kokoo julkisten palvelujen tuottajien/järjestäjien yhtenäisen näkemyksen siitä, minkä periaatteiden mukaisesti asiointia ja palvelua kehitetään sekä tarjoaa menetelmiä tavoitetilan saavuttamiseksi. Strategia kattaa koko julkisen sektorin palvelut ja kaikki sen palvelukanavat. Lähtökohtina ovat olleet Kataisen hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet julkisen hallinnon toiminnan ja palvelujen kehittämiseksi sekä Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020 -katsaus. Strategia valmistui vuonna 2013. (Valtiovarainministeriö 2013c.)

Strategiassa määritellään julkisen hallinnon asiakaspalvelujen visio ja tavoitetila vuoteen 2020. Vision mukaan asiakkaalla on käytettävissään tarvitsemansa palvelut, joiden sisältöön ja toteuttamiseen hänellä on mahdollisuus vaikuttaa. Palvelujen tuotanto ja kehittäminen perustuvat asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden ymmärtämiseen ja kunnioittamiseen. (Julkinen hallinnon asiakkuusstrategia 2013, 4.)

Asiakkuusstrategia sisältää seuraavat tavoitteet:

1. Asiakas saa tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti

2. Asiakas saa helppokäyttöiset ja esteettömät palvelut
3. Asiakas voi osallistua palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen
4. Julkisia palveluja johdetaan asiakaslähtöisesti
5. Julkiset palvelut tuotetaan kustannustehokkaasti.

Asiakkaan tulee saada tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti siten, että hänen ei tarvitse itse selvittää mihin kaikkiin tahoihin hänen tulisi ottaa yhteyttä ja mitä kaikkea asiaan kuuluu. Asiakkaalla tulee myös olla mahdollisuus seurata itseään koskevan tiedon päätöksentekoa. Strategia linjaa keinoiksi mm. palvelupolkujen luomisen, joissa palvelut ryhmitellään eri asiakasryhmien tarpeiden mukaisesti sekä eri palveluntuottajien palvelujen yhdistämisen asiakaslähtöiseksi verkostoksi. (Valtiovarainministeriö 2013d, 7.)

Asiakkaan tulee saada helppokäyttöiset ja esteettömät palvelut esimerkiksi siten, että asiointipalvelut ovat mahdollisimman automatisoituja. Palvelu saatetaan valmiiksi asioinnin aikana tai asiakkaalle annetaan ohjeet jatkotoimenpiteistä. Strategia linjaa eri keinoja helppokäyttöisten ja esteettömien palvelujen toteuttamiseksi. Viranomaisten hallussa olevia tietoja hyödynnetään asiointipalvelujen automatisoinnissa ja itsepalvelun kehittämisessä, toteutetaan yhteisiä asiakaspalvelupisteitä, annetaan neuvontaa ja opastusta riittävästi ja palvelujen toteutuksessa noudatetaan julkisen hallinnon suosituksia ja ohjeita. (Valtiovarainministeriö 2013d, 9 - 11.)

Asiakkaan tulee voida osallistua palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen, jotta palveluista saadaan käyttäjälähtöisiä ja asiakkaan tarpeita huomioivia. Tällöin myös saavutetaan kustannussäästöjä, palvelujen laatua saadaan parannettua ja palveluprosessien läpinäkyvyyttä lisättyä. Strategia linjaa keinoiksi mm. palvelutuotannon ja palveluprosessien uudistamisen käyttäjälähtöisesti. (Valtiovarainministeriö 2013d, 12.)

Julkisia palveluja tulee johtaa asiakaslähtöisesti kaikilla johtamisen tasoilla. Asiakaslähtöisyyden tulee sisältyä organisaation toiminta-ajatuksen, vision ja toimintaperiaatteisiin. Näihin vaikuttavat julkisen hallinnon arvot ja etiikka, poliittinen tahto valtion- ja kunnallishallinnossa sekä lainsäädäntö. Toimintayksiköiden tulee verkostoitua hallinnon sektorirajojen ylitse, jotta asiakkaan tarpeet saadaan käsiteltyä kokonaisuuksina. Jotta tavoitteeseen päästäisiin, tulee organisaatiossa olla rohkeutta ottaa käyttöön uusia toimintatapoja ja valmiutta kehittää palveluja yhteistyössä eri sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa. (Valtiovarainministeriö 2013d, 14 - 16.)

Julkiset palvelut tulee tuottaa kustannustehokkaasti sekä hallinnon että asiakkaan näkökulmasta. Hallinnollisen taakan vähentäminen asiakkaalta yksinkertaistaa myös hallinnon prosesseja ja sitä kautta myös hallinnon sisäinen taakka vähenee. Julkisen hallinnon kustannusrakennetta avaamalla asiakkaat näkevät eri tavoilla tuotettujen palvelujen kustannusrakenteen. Strategia linjaa keinoiksi mm. asiakkaille koituvien kustannusten

arvioimisen hallinnollisen taakan mittaamisen avulla, vähentämällä palveluun menevää aikaa ja rahaa hakuprosesseja sähköistämällä, tarjoamalla asiakasryhmäkohtaisia palveluja sekä keventämällä sääntelyä niin, että lupien hakemisen tarve vähenee. (Valtiovarainministeriö 2013d, 17 - 18.)

3.2.4. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman), joka perustuu hallituksen 6.3.2009 hyväksymään kannanottoon sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. Se oli ensimmäinen sähköisten palvelujen kehittämisohjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Ohjelman tavoitteena oli edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille tuli luoda yhtenäiset asiakasrajapinnat eri toimijoiden tuottamiin julkisiin palveluihin. Tavoitteena oli myös julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen. Ohjelma oli asetettu päättyväksi helmikuussa 2014. (VA 2009.)

Vuonna 2011 SADe-ohjelman sisältö uusittiin Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa linjattujen tavoitteiden mukaiseksi. Ohjelma asetettiin uudestaan vuoden 2012 alussa ja ohjelmakautta jatkettiin vuoden 2015 loppuun saakka. Ohjelman tavoitteena oli tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia sähköisiä palvelukokonaisuuksia kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön. Toteutukseen osallistui useita eri toimijoita, kuten valtion viranomaisia, kuntia ja kuntayhtymiä, kolmannen sektorin toimijoita ja yrityksiä. (VA 2012.) Kuvassa 5 on esitetty ohjelman elinkaari.



Kuva 5. SADe -ohjelman elinkaari (Owalgroupp 2015, 9)

SADe -ohjelma koostui seuraavista kahdeksasta hankkeesta:

- Osallistumisympäristön palvelukokonaisuus (oikeusministeriö)
- Oppijan palvelukokonaisuus (opetus- ja kulttuuriministeriö)
- Rakennetun ympäristön ja asuminen -palvelukokonaisuus (ympäristöministeriö)
- Yrityksen palvelukokonaisuus (työ- ja elinkeinoministeriö)
- Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus (sosiaali- ja terveysministeriö)

- Kansalaisen yleisneuvontapalvelu (valtiovarainministeriö)
- Etäpalvelut (valtiovarainministeriö). (Valtiovarainministeriö n.d.a)

Ohjelman hankkeissa tehdyissä toteutuksissa käytettiin SADe -ohjelmassa määritettyjä yhtenäisiä toteutusperiaatteita ja toimintamalleja. Hankkeet noudattivat julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja niissä toteutetut palvelut ovat osa julkisen hallinnon yhteistä palveluarkkitehtuuria. Hankkeissa toteutettiin noin 40 sähköisiä palveluja kansalaisten ja yritysten käyttöön kuten mm. www.suomi.fi, www.yrityssuomi.fi, www.kansalaisaloite.fi-, www.opintopolku.fi-, www.palkka.fi- ja www.kansalaisneuvonta.fi -palvelut. (Valtiovarainministeriö n.d.a.)

SADe -ohjelmalle suoritettiin loppuarviointi vuonna 2015. Arvioinnissa todetaan, että ohjelman tavoitteet saavutettiin, mutta ohjelmasta saatavat hyödyt jäivät odotuksia vähäisemmäksi. Ohjelman todettiin vahvistaneen sähköisten palvelujen kattavaa kehittämistä julkisessa hallinnossa. Kuitenkin ohjelman hankkeissa toteutettujen palvelujen omistajuuden sekä käyttönoton ja tiedottamisen suunnittelu olivat jääneet liian myöhäiseen vaiheeseen. Tämän vuoksi palvelujen käyttäjämäärä on jäänyt arvioitua vähäisemmäksi sekä palvelujen ylläpito ja jatkokehittäminen ovat jääneet erillisiksi muusta julkisen hallinnon palvelutuotannosta. (Owalgroup 2015.)

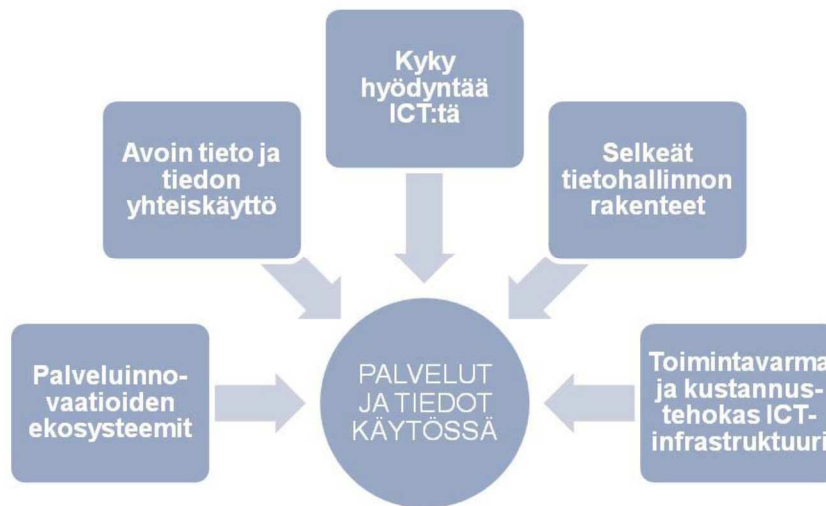
SADe -ohjelman loppuarvioinnissa todetaan myös, että ohjelmassa toteutettiin useita palveluja, joilla ei saavutettu lainkaan tai saavutettiin vain vähäisesti kustannussääntöjä julkiseen hallintoon. Ohjelmaston toiminnan merkityksen ja hyödyn todettiin jääneen odotuksia vähäisemmäksi. Ohjelman aikana julkisen hallinnon organisaatioiden poikkihallinnollinen tekeminen ja palvelujen yhdistäminen jäivät tekemättä. Toteutetut palvelut noudattavat hallinnonalarajoja. Tämän todetaan johtuneen vahvasti siiloutuneesta ministeriörakenteesta ja ohjelmassa tehdyistä päätöksistä liittyen tukipalvelujen karsimiseen. Loppuraportissa todetaan, että ministeriöiden tulisi ennemminkin luoda edellytyksiä sähköisten palvelujen kehittämiseen kuin tehdä varsinaista suunnittelu- ja toteutustyötä. Jäykät toimintatavat hankaloittavat palvelujen ketterää kehittämistä palvelujen käyttäjien muuttuvia tarpeita vastaavaksi. (Owalgroup 2015.)

3.2.5. Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia

Tieto- ja viestintätekniikan (ICT) hyödyntämisellä on keskeinen rooli julkisen hallinnon palveluissa ja niitä uudistettaessa. Valtiovarainministeriö asetti tammikuussa 2012 hankkeen valmistelevaan Suomen ensimmäistä valtionsektorin ja kuntasektorin yhteistä ICT:n hyödyntämisen strategiaa (JulkICT - strategia). Lähtökohtana strategiatyölle oli mm. Kataisen hallitusohjelman tavoitteet ICT:n hyödyntämisestä ja Asiakkuusstrategian valmistelu. Strategian tarkoituksena on konkretisoida hallitusohjelman tavoitteita ja antaa yhteinen kehittämissuunta julkisen hallinnon eri organisaatioissa tehtävälle kehittämistyölle. Strategia valmistui kommentoitavaksi loppuvuodesta 2012. (Valtiovarainministeriö 2013b.) Strategia edellyttää toimenpiteitä kaikilta julkisen hallinnon organisaatioilta. Sen toimeenpanosta vastaa valtiovarainministeriö, joka ohjaa ja seuraa strategian toteutumista sekä vastaa julkisen hallinnon

yhteisistä kehittämishankkeista ja palveluista. (Valtiovarainministeriö 2013b, 8, 14.)

Strategiassa määritellään ICT:n hyödyntämisen visio vuoteen 2020 asti seuraavasti: ”Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä helposti ja turvallisesti. Julkisen hallinnon organisaatioiden, yritysten ja käyttäjien yhteistyöllä kehityksen kärkeen”. (Valtiovarainministeriö 2013b, 8.) Strategian tavoitteet on sisällytetty viiteen eri linjausalueeseen. Visio ja linjausalueet on esitetty kuvassa 6.



Kuva 6. JulkICT -strategian visio ja linjausalueet (Valtiovarainministeriö 2013b, 8)

Palveluinnovaatioiden ekosysteemit - linjausalueessa tavoitteena on vähentää suuriin ICT -hankkeisiin liittyviä riskejä sekä edesauttaa ja vauhdittaa uusien innovaatioiden kehitystä. Julkisen hallinnon organisaatioissa kehittämisen suunnittelun tulee perustua kokonaisarkkitehtuurimenetelmään ja niiden on käytettävä yhteisiä palveluita. Organisaatioiden on varattava riittävät resurssit palvelujen kehittämistyöhön. Tavoitteena on myös selkeyttää julkisen hallinnon yhteisten kehittämishankkeiden omistajuutta, ohjausta ja rahoitusta, jotta palveluille saadaan niiden elinkaaren mittainen ohjaus ja rahoitus.

Avoin tieto ja yhteiskunta - linjausalueessa tavoitteena on avata julkisia tietoja hyödynnettäväksi ja uudelleenkäytettäväksi mahdollisimman nopeasti kaikissa julkisen hallinnon organisaatioiden palveluissa. Keskeisimmät julkisen hallinnon luovutettavissa olevat tietovarannot tulee strategian mukaan olla saatavilla vuoden 2015 loppuun mennessä. Yleisperiaatteena on, että tiedot pyydetään käyttäjältä ja tallennetaan vain kertaalleen yhteen paikkaan, josta ne ovat koko julkisen hallinnon käytettävissä tieto- ja yksityisyyden suojan puitteissa.

Kyky hyödyntää ICT:tä - linjausalueessa tavoitteena on, että ICT:stä tulee arkipäiväinen osa julkisen hallinnon toimintaa ja johtamista. Organisaatioissa tulee olla riittävää osaamista ja tietohallinnon tulee tukea organisaation toiminnan kehittämistä. Selkeät tietohallinnon rakenteet - linjausalueessa tavoitteena on selkeyttää julkisen hallinnon tietohallinnon

rakenteita, ohjausta ja toimijoiden rooleja. Tavoitteena on myös edistää julkisen hallinnon organisaatioiden verkostomaista toimintaa.

Toimintavarma ja kustannustehokas ICT -infrastruktuuri -linjausalueessa tavoitteena on keskittää julkisen hallinnon ICT -infrastruktuuri siten, että julkisen hallinnon konesalien lukumäärä vähenee 15 % vuoden 2015 loppuun mennessä ja 60 % vuoteen 2020 mennessä.

3.2.6. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2013 kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman Kataisen hallitusohjelmassa asetetun linjauksen mukaisesti. Ohjelma kestää vuoden 2017 loppuun saakka. Ohjelman yleisiä vaikuttavuustavoitteita ovat mm.:

- yksinkertaistaa ja helpottaa julkisen hallinnon asiakkaiden asiointia viranomaisten kanssa
- edistää julkisen hallinnon avoimuutta ja parantaa sen palvelujen laatua
- parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteiskäyttöä
- edistää eri yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja
- tukea kansantaloutta tehostamaan julkisen hallinnon toimintaa (Valtiovarainministeriö n.d.b).

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelmassa hyödynnetään mahdollisimman paljon jo tehtyä työtä. Keskeisiä julkisen hallinnon linjauksia ja kuvauksia ovat mm. julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia, julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri, JHS -suositukset, julkisen hallinnon asiakkuusstrategia sekä sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman hankehallintamalli. Ohjelma tukee julkisen hallinnon aiempia hankkeita parantamalla tiedon saantia ja vaihtoa. (VM 2014, 3 - 4.) Ohjelman toteuttamisvastuu on Väestörekisterikeskuksella (Valtiovarainministeriö 2015a, 20).

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelmassa on tarkoituksena toteuttaa kansallinen palveluväylä, joka tarkoittaa julkisen palveluväylän eli julkisen internetin yli tapahtuvan suojatun tiedonvaihdon ja rajatussa ympäristössä tapahtuvan tiedonvaihdon tiedonvälitykseen tarkoitettua palvelukokonaisuutta (Valtiovarainministeriö 2015a, 4.) Kansallinen palveluväylä tukee julkisen hallinnon, yritysten ja muiden toimijoiden palvelujen yhdistämistä asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi hallinnollisista rajoista riippumatta. Palveluväylän kautta kansalaiset, yrittäjät ja viranomaiset tulevat saamaan sähköiset asiointipalvelut yhdestä paikasta asteittain vuodesta 2015 alkaen. Ohjelmassa toteutetaan myös tunnistus-, valtuus- ja valtuutuspalvelut. Kansalaiset voivat nähdä itseään koskevia tietoja viranomaisten eri rekistereistä sekä voivat hallinnoida itseään koskevien tietojen välittymistä eri organisaatioiden välillä. (Valtiovarainministeriö 2013e; VA 2014, 2 – 3.)

Kansallisen palveluväylän toteuttamisohjelman alustava vaiheistus ja aikataulu on esitetty kuvassa 7.



Kuva 7. Kansallisen palveluväyläarkkitehtuurin toteuttamisohjelman vaiheistus ja aikataulu (VM 2014, 6)

4 KOKONAISARKKITEHTUURI JULKISESSA HALLINNOSSA

4.1. Kokonaisarkkitehtuurityön perusta

4.1.1. Kokonaisarkkitehtuurin käsite ja tavoite julkisessa hallinnossa

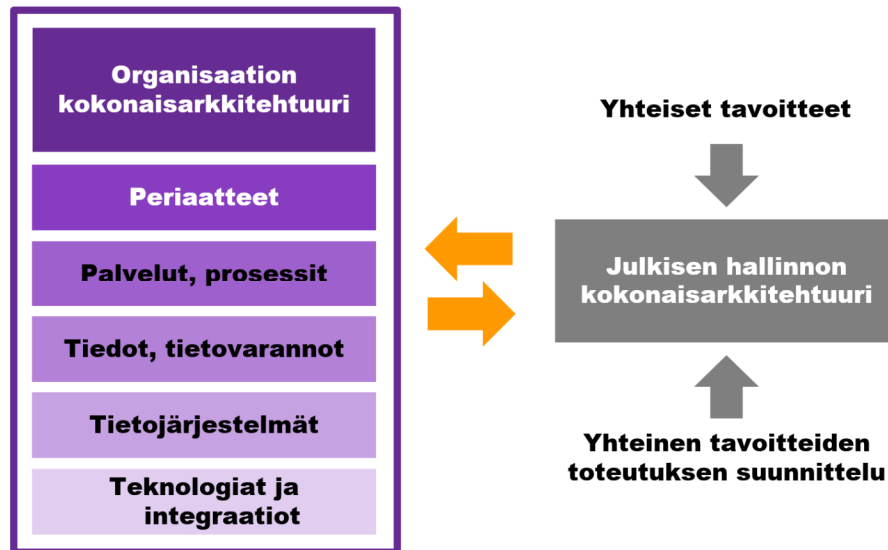
Organisaatioissa kehitetään usein toimintaa hyvin kapea-alaisesti siten, että kehittämisessä tarkastellaan vain yksittäisiä hankkeita, toimintoja ja tietojärjestelmiä. Tästä seuraa tiedon turhaa monistamista, päällekkäisiä ja keskenään yhteen toimimattomia toteutuksia sekä resurssien tuhlausta. Organisaation käytännön toteutukset eivät silloin vastaa organisaation strategisia linjauksia ja toiminnan vaatimuksia. Ongelma korostuu useamman organisaation tai toimintayksikön muodostamassa kokonaisuudessa. (Valtiovarainministeriö 2012b, 2.)

Kokonaisarkkitehtuuri tarkoittaa organisaation kokonaisuunnitelmaa eli kokonaisuuden ja sen osien välisten suhteiden hallintaa. Se kuvaa yhtenäisillä kuvauksilla kuinka toimintaprosessit, tiedot, tietojärjestelmät ja teknologia toimivat organisaatiossa kokonaisuutena. Kokonaisarkkitehtuurityötä ohjaa organisaatiossa sen visio ja strategia, jonka mukaisesti organisaation johto asettaa kehittämistyön tavoitteet ja myös vastaa kehittämisen johtamisesta. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi suunnitellaan organisaatiossa tarvittavat toiminnot ja prosessit, jotka toteutetaan kehittämishankkeina. Toiminnoissa tarvitaan ja käsitellään loogisiin kokonaisuuksiin ryhmiteltyjä tietoja. Toimintaa ja tiedon hallintaa tukemaan tarvitaan tietojärjestelmiä ja niiden tuottamia palveluita. (Valtiovarainministeriö 2012a, 6-7.) Kokonaisarkkitehtuurilähtöinen toiminnan kehittämisen suunnittelu ja yhtenäiset kuvaukset tekevät organisaation eri osa-alueista näkyviä. Siten se myös edistää eri organisaatioiden välistä yhteistyötä ja yhteentoimivuutta kun kehittämisestä voidaan sopia tehokkaasti ja yhteisesti ymmärrettyinä. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012b, 6)

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri on rakenne, jonka avulla koordinoidaan ja kehitetään hallinnon organisaatioiden ja palvelujen välistä yhteentoimivuutta sekä ohjataan organisaatioiden omaa kehittämistyötä. Kokonaisarkkitehtuuria käytetään työvälineenä toiminnan, tietojen ja teknisten ratkaisujen yhdenmukaiseen kuvaamiseen. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurissa kuvataan palvelutoiminnan kaikki tasot, alkaen hallitusohjelman strategisten tavoitteiden mallintamisesta ja päätyen palvelujen, prosessien, tietojen ja teknisten ratkaisujen mallintamiseen. (Valtiovarainministeriö 2012a, 5.)

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri koostuu kaikille julkisen hallinnon organisaatioille yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista ja kohdealueiden yhteisistä kokonaisarkkitehtuureista. Julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri määrittää arkkitehtuurikokonaisuuden rakenteen, ohjaa ja linjaa alempien tasojen sekä yksittäisten organisaatioiden arkkitehtuurien kehittämistä. Se myös tuottaa julkisen hallinnon organisaatioiden käytettäväksi viitearkkitehtuureja ja yhteisesti

hyödynnettäviä kuvauksia ja määrittämiä. (Valtiovarainministeriö 2012c, 4.) Kuvassa 8 on havainnollistettu yksittäisen julkisen hallinnon organisaation kokonaisarkkitehtuurin ja julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin välistä suhdetta.



Kuva 8. Yksittäisen organisaation ja julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurit (ICT Standard Forum 2013, 34)

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin rakenteeseen kuuluvat kohdealueet ja kunkin kohdealueen yhteinen arkkitehtuuri. Kohdealueet ovat organisaatorajat ylittäviä yhteisen toiminnan alueita, joiden yhteisiä osia valtionhallinnon organisaatiot, kuntaorganisaatiot, välillisen valtionhallinnon organisaatiot ja muut mahdolliset julkisen hallinnon palveluja tuottavat toimijat suunnittelevat yhdessä kohdealueen vastuuministeriön koordinoimana. Kohdealueet on pääosin muodostettu ministeriöiden toimialoja vastaavasti. Tietohallintolain mukaan vastuuministeriön on organisoitava ja käynnistettävä kohdealueen yhteinen kokonaisarkkitehtuurityö sekä ohjattava ja johdettava arkkitehtuurityötä yhteisen suunnitelman mukaisesti. Kunkin toimijan on tuotava toimintansa tarpeet ja tavoitteet yhteiseen kokonaisarkkitehtuurityöhön, osallistuttava yhteisten linjausten ja kuvausten tuottamiseen, luovutettava asiantuntijoitaan työhön ja osallistuttava työn ohjaukseen yhteisen suunnitelman mukaisesti. (Valtiovarainministeriö 2012d, 1-2.) Kuvassa 9 on mainittu julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kohdealueet.



Kuva 9. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kohdealueet (Valtiovarainministeriö 2012a, 9)

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin tavoitteina ovat tuottavuus, yhteiskäyttö ja yhteentoimivuus, tiedon hyödyntäminen, sähköinen asiointi, turvallisuus ja joustavuus. Kustannussäästöjä pyritään saamaan aikaseksi toiminnan tehostamisella ja ICT:n avulla. Eri viranomaisten ja hallinnonalojen yhteistoiminnan lisäämisellä ja järjestelmien yhteensovittamisella pyritään vähentämään hallinnollista taakkaa ja saamaan kansalaisille sujuvampia asian käsittelyjä. Julkisen hallinnon tiedon avaamisella ja käytön tehostamisella pyritään mahdollistamaan uusien palveluja yrityksille ja kansalaisille pääsyä omiin tietoihinsa. Hallinnolle pyritään saamaan kustannussäästöjä ja kansalaisille asiointimahdollisuuksia tuottamalla asiakaslähtöisiä ja yhteensopivia sähköisiä palveluja. Viranomaisiin kohdistuvaa luottamusta pyritään lisäämään siten, että viranomaisilla oleva tieto on luotettavaa ja turvaluokiteltua. Palvelujen kehittämistä pyritään nopeuttamaan ja vähentämään järjestelmien käyttöönoton kustannuksia siten, että strategiaan muutoksiin vastataan mahdollisimman ketterästi. (Kallela 2014, 14.)

4.1.2. Tietohallintolaki

Julkisen hallinnon virastot on velvoitettu noudattamaan julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria lailla julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (L 10.6.2011/634), joka astui voimaan syyskuussa 2011. Koska lain nimi on suhteellisen pitkä, käytetään viranomaisviestinnässä yleisesti muotoa tietohallintolaki. Opinnäytetyössäni käytän tätä lyhempää muotoa.

Tietohallintolain tarkoituksena on lainsäädännön keinoin tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta (L 10.6.2011/634 1:1§). Tietohallintolakia sovelletaan valtion virastoihin ja

liikelaitoksiin, kunnallisiin viranomaisiin niiden hoitaessa laissa säädettyjä tehtäviä sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin ja säätiöihin (L 10.6.2011/634 1:2§).

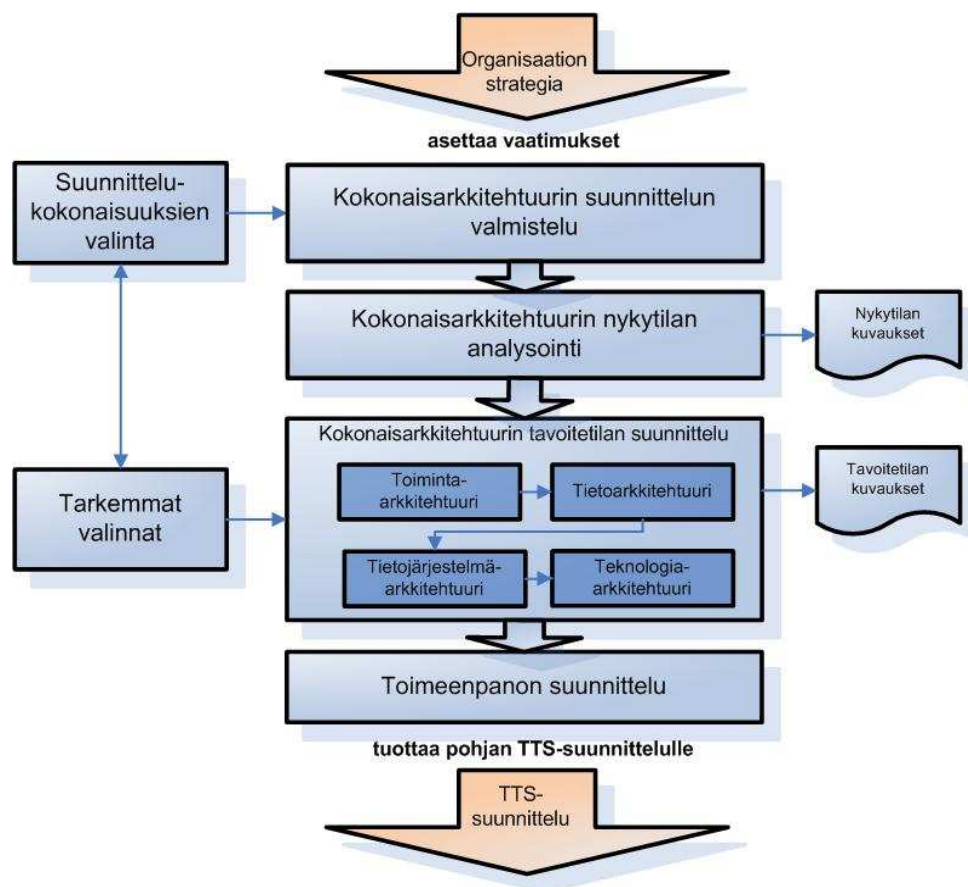
Laki velvoittaa valtionvarainministeriötä ohjaamaan yleisesti julkisen hallinnon viranomaisten tietohallintoa. Muut ministeriöt on velvoitettu ohjaamaan hallinnonalansa tietohallinnon ja tietojärjestelmähankkeiden kehittämistä. Ministeriöiden on pidettävä huolta siitä, että niiden hallinnonaloille laaditaan ja ylläpidetään julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin mukaiset kuvaukset ja määrittelyt. Jos kahden tai useamman ministeriön hallinnonalalla on kuvausten ja määrittelysten päällekkäisyyksiä, tulee näiden ministeriöiden yhdessä sopia päällekkäisyyksien poistamisesta. (L 10.6.2011/634 2:4§, 3:8§). Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi veloitetaan virastot ottamaan käyttöön yhtenäiset julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisen menetelmät, yhteentoimivuuden edellyttämät kuvaukset sekä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteiset palvelut (HE 246/2010 vp). Laki velvoittaa julkisen hallinnon virastoja saattamaan tietojärjestelmänsä vastaamaan kokonaisarkkitehtuurin vaatimuksia viimeistään silloin kun olemassa olevia tietojärjestelmää kehitetään, hankitaan uusia tietojärjestelmiä tai tietojärjestelmää koskeva palvelusopimus päättyy (L 10.6.2011/634 3:9§).

4.1.3. JHS 179 - suositus

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelumenetelmänä käytetään Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan laatimaa suositusta 179, joka on osa ICT -palvelujen kehittäminen -suositussarjaa. Suosituksessa (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012b, 2) määritetään menetelmä, jolla organisaation kokonaisarkkitehtuuri suunnitellaan sekä annetaan suositukset kokonaisarkkitehtuurin eri osa-alueiden kuvausten laatimisesta. Suosituksen tarkoituksena on antaa yhtenäinen suunnittelumenetelmä, suunnittelun viitekehys sekä yhtenäiset kuvaustavat ja -mallit julkisen hallinnon organisaatioiden kokonaisarkkitehtuurin kehittämiseen sen eri vaiheissa.

Organisaation kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluprosessi on JHS 179 -suosituksessa jaettu neljään eri päävaiheeseen: suunnittelun valmistelu, nykytilan analysointi, tavoitetilan suunnittelu ja toimeenpanon suunnittelu. Suunnittelun valmisteluvaiheen käynnistää organisaation strategiasta lähtevä vaatimus tai muulta taholta ilmennyt tarve kehittää nykytilaa. Vaiheen tarkoituksena on mm. tunnistaa kehittämisen tavoitteet ja sidosryhmät sekä rajata suunnittelu huomioiden rinnakkaiset kehittämisprojektit. Kokonaisarkkitehtuurin kuvaaminen aloitetaan organisaation nykytilan toiminnan analysoinnista. Vaiheessa selvitetään toiminnan, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologioiden nykytila. Nykytilan kuvaukset toimivat pohjana tavoitetilan suunnittelulle, jossa suunnitellaan joko toiminta-, tieto-, tietojärjestelmä- tai teknologia-arkkitehtuuri tai nämä kaikki. Toimeenpanon suunnitteluvaiheessa määritellään tavoitetilaan pääsemiseksi vaadittavat kehittämisalueet ja laaditaan ylätason toimeenpanosuunnitelma talous- ja toimintasuunnittelua (TTS -

suunnittelua) varten. Sovitut kehittämisalueet tarkennetaan lopuksi kehittämisprojekteiksi. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012b, 14 – 18.) Kuvassa 10 on kuvattu kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluprosessi.



Kuva 10. Kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluprosessi (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012b, 5)

4.2. Julkisen hallinnon yhteiset viitearkkitehtuurit

Julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri sisältää viitearkkitehtuurin kuvauksia, joilla ohjataan rajatun ratkaisukokonaisuuden arkkitehtuurisuunnittelua julkisen hallinnon organisaatioissa. Se kuvaa ratkaisussa tarvittavat loogiset rakenneosat, niiden suhteet toisiinsa ja sen, miksi niitä tarvitaan. Viitearkkitehtuuri voi olla toimialaan liittyvä tai yleinen looginen rakennemalli. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012b, 9.)

Keskeisimpiä julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin viitearkkitehtuureja ovat perustietovarantojen viitearkkitehtuuri, sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri ja kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri.

4.2.1. Perustietovarantojen viitearkkitehtuuri

Perustietovarantojen viitearkkitehtuuri on loogisen tason rakennemalli siitä, kuinka julkisen hallinnon perustietovarannoissa sijaitsevia tietoja

hyödynnetään julkisen hallinnon organisaatioiden prosesseissa ja tietojärjestelmissä. Se varmistaa tietovarantojen tehokasta käyttöä ja niiden yhteentoimivuutta rajapintapalveluissa. Perustietovarannot ovat pääsääntöisesti yleisiä, hallinnon kohdealueesta riippumattomia tietovarantoja kuten esimerkiksi henkilötietovarannot, kiinteistötietovarannot ja yritys- ja yhteisötietovarannot. (Valtiovarainministeriö 2013f, 2.)

Perustietovarantojen viitearkkitehtuurissa määritetään tietovarantoihin liittyvien prosessien ja toimintojen välinen yhteentoimivuus sekä palvelujen ja tietojärjestelmien välillä siirrettävissä olevat tietosisällöt. Viitearkkitehtuuri tarjoaa käytäntöjä toimijoille, jotka tuottavat tietovarantojen tuottamiseen ja hyödyntämiseen tietojärjestelmäratkaisuja. Se toimii myös päätöksenteon tukena silloin kun tietojärjestelmien uudistaminen on ajankohtaista. (Valtiovarainministeriö 2013f, 2 - 7.)

Viitearkkitehtuurin tavoitteena on, että tietojen hyödyntämisessä aika tiedon synnystä sen käyttöönottoon on mahdollisimman lyhyt. Tavoitteena on myös, että perustietovarannot olisivat mahdollisimman laajasti hyödynnettävissä. (Valtiovarainministeriö 2013f, 8.)

4.2.2. Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri

Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri on toimittaja- ja tuoteriippumaton tavoitetilakuvauus sähköistä asiakaspalvelua kehittäville julkisen hallinnon organisaatioille. Sen perusteella organisaatio voi valita omaan ympäristöönsä sopivat tuotteet, teknologiat ja toimittajat. Viitearkkitehtuurin lähtökohtana on asiakaslähtöisyys ja palvelukeskeisyys. Sen tavoitteena on hyvien käytäntöjen levittäminen, palvelun suunnittelu ja toteuttamisen nopeutuminen, asiakaskokemuksen yhdenmukaistaminen, palvelujen löydettävyyden ja käytettävyyden parantaminen sekä samankaltainen käyttöliittymien toimintalogiikka eri julkisen hallinnon organisaatioiden sähköisissä palveluissa. (Valtiovarainministeriö 2013g, 3.)

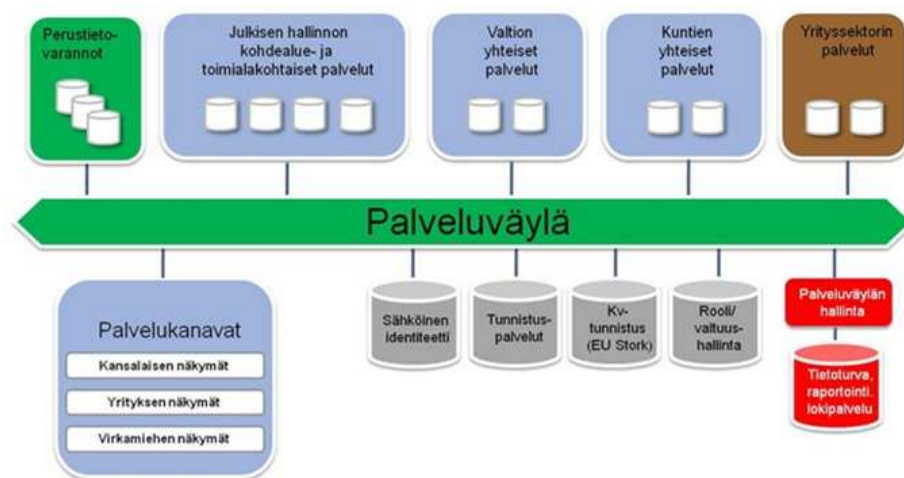
Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri keskittyy sähköisen asioinnin mallintamiseen. Sähköinen asiointi tapahtuu asiakkaan käyttöliittymästä julkisen palvelun tuottajan sähköiseen palveluun. Asiointi voi sisältää asiointia useamman palveluntuottajan kanssa sekä sisältää ei-sähköisiä vaiheita. Viitearkkitehtuuriin ei kuulu palvelun tuottamiseen liittyviä viranomaisten tukiprosesseja. (Valtiovarainministeriö 2013g, 3.)

4.2.3. Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri

Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri ohjaa kansallisesti tietojen ja palvelujen yhdistämisen ratkaisuja ja tiedonvälitykseen liittyvien järjestelmien kehittämistä. Se ei kuvaa tai määritä siihen liittyvän organisaation toiminnan palveluja. Palveluväylä keskittyy siis siirtämään tietoja palvelujen välillä rajapintojen yli kaikille tiedon tarvitseville palveluille. Viitearkkitehtuuri kuvaa palveluväylän roolin osana

organisaation tai yrityksen integraatioarkkitehtuuria kun organisaatio julkaisee palveluita julkisen palveluväylän kautta tai hyödyntää siellä julkaistuja palveluita omien sähköisten palvelujen kehittämisessä. Viitearkkitehtuurin tarkoituksena on lisätä eri osapuolten ja toimijoiden tietoa palveluväylästä ja edistää palvelujen yhteiskäyttöisyyttä ja palveluväyläverkoston laajenemista. (Valtiovarainministeriö 2015a, 4 - 7.)

Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuurissa on hahmoteltu kansalaisten, yritysten ja viranomaisten palvelukanavia, joiden kautta eri tahojen palvelut ja tietovarannot ovat saavutettavissa palveluväylän avulla. Viitearkkitehtuurin osia ovat myös tunnistus-, valtuus- ja valtuutuspalvelut, jotka hyödyttävät tarjottavien sähköisten asiointipalvelujen toteuttamista. (Valtiovarainministeriö 2015b, 4.) Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri on esitetty kuvassa 11.



Kuva 11. Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri (MV 2014, 2)

4.3. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityön haasteet

Julkinen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin saattamisessa osaksi toiminnan kehittämistä ja johtamista on useita haasteita. QPR Software Oyj on tehnyt kyselytutkimuksen kokonaisarkkitehtuurityön tilasta Suomessa vuonna 2013. Kyselyyn vastasi 351 päättäjää 230 julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin organisaatiosta. Tutkimuksen tuloksena ilmeni, että kokonaisarkkitehtuurin tavoitteet ovat selkeitä ja 60 % vastaajista koki organisaatioiden panostavavan kokonaisarkkitehtuurityöhön aiempaa enemmän. Haasteina kuitenkin nähtiin olevan ymmärryksessä, organisoinnissa ja johtamisessa. Kyselyyn vastaajat kokivat, että organisaatiot kokevat kokonaisarkkitehtuurin vähemmän tärkeänä kuin vastaajat itse. Kokonaisarkkitehtuurityö nähtiin olevan suhteellisen tehotonta. Kokonaisarkkitehtuurimallin puute ja sen kytkeminen osaksi organisaation strategista suunnittelua ja johtamista koettiin estävän organisaatiota hyödyntämästä resurssejaan tehokkaasti. Organisaation ulkopuolisia haasteita nähtiin olevan vain vähän. (QPR Software Oyj 2013.)

Tuomola (2014) on käsitellyt diplomityössään kokonaisarkkitehtuurin jalkauttamisen haasteita julkisen hallinnon organisaatioissa. Hänen

tutkimuksensa keskittyi sosiaali- ja terveysministeriön sekä terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueeseen kohdistuviin haasteisiin. Tuomola tarkasteli tutkimuksessaan haasteita kirjallisuuskatsauksen ja haastattelujen kautta. Sekä kirjallisuuden että haastattelujen perusteella erottui selkeästi seuraavat haasteet:

- Julkisen hallinnon organisaatio- ja hallintorakenne
- Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurimenetelmä ei sovellu julkisen hallinnon organisaatorakenteeseen
- Lainsäädäntö ei ota huomioon kokonaisarkkitehtuuria
- Johdon hyväksyntä ja sitoutuminen
- Kokonaisarkkitehtuuritietoisuuden ja -kommunikaation puutteet
- Resurssien puute
- IT:n ja liiketoiminnan toimimaton yhteistyö
- Kokonaisarkkitehtuuri koetaan ylimääräisenä vaivana
- Kokonaisarkkitehtuuriosaamisen ja -osaajien puute.

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri koostuu useista eri kohdealueista, joissa on lukuisista eri organisaatioista. Näissä organisaatioissa voi olla toisistaan hyvinkin poikkeavia hallintorakenteita, mutta kokonaisarkkitehtuurin tulisi kuitenkin soveltua jokaiseen organisaatioon. Kokonaisarkkitehtuurin käyttäminen velvoitetaan tietohallintolaisissa, mutta muutoin sitä ei oteta lainsäädännössä huomioon. Lait voivat valmistua hyvinkin nopealla aikataululla ja niillä voi olla vaikutuksia kokonaisarkkitehtuuriin. Organisaatioiden johdot vierastavat kokonaisarkkitehtuuria eivätkä siten sitoudu siihen. Johto voi kokea kokonaisarkkitehtuurin jopa epämiellyttävänä. Organisaatioiden kehittämissuhteissa otetaan kokonaisarkkitehtuuri huomioon usein liian myöhäisessä vaiheessa, jolloin siitä ei ole enää projektissa hyötyä. Kokonaisarkkitehtuurityö- ja osaaminen keskittyvät organisaatiossa yleensä muutamille henkilöille. Näiden henkilöiden poistuessa organisaatiosta, ei kokonaisarkkitehtuuria enää toteuteta. (Tuomola 2014, 89 – 94.)

5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTOT

Kehittämistehtävän tavoitteiden saavuttamiseksi kehittämistehtävässä käytettiin sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista tutkimusotetta. Alkutuotannon toimijoiden kokemuksia nykyisistä asiointipalveluista sekä heidän palvelutarpeistaan selvitettiin Webropol -kysely -ja tiedonkeruuohjelmalla toteutetulla kyselytutkimuksella. Alkutuotannon toimijoiden kokemusten ja mielipiteiden katsottiin olevan kehittämistehtävän kannalta erittäin tarpeellisia, jotta voitaisiin kuvata alkutuotannon toimijan näkökulmasta mahdollisimman yhtenäinen asiointiprosessi.

Asiointiprosessien yhtenäistämistä selvitettiin haastattelututkimuksella teemahaastattelun menetelmällä kolmessa saman sisältöisessä ryhmähaastattelutilaisuudessa MMM:n, Maaseutuviraston (Mavi), Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja Tiken tilastoryhmän nimeämien asiantuntijoiden kanssa. Asiantuntijat olivat elintarvikkeiden alkutuotantoon ja siihen liittyviin toimintoihin kohdistuvia viranomaistehtäviä hoitavia henkilöitä. Ryhmähaastattelun valinta oli tarkoituksenmukaista, koska kukin haastateltava oli asiantuntija omalla sektorillaan ja tavoitetilan saavuttamisen kannalta oli tärkeää saada luotua yhteinen kokonaiskuva ja käsitys ilmoitus- ja lupahakumenettelyjen nykytilasta ja tarvittavista kehittämistoimista. Asiointiprosessien tulisi ylittää organisaatio- ja osastorajat.

Eri tutkimusmenetelmien yhteiskäytössä yleinen toimintatapa on kerätä ensin tutkimuksen runko kvantitatiivisella menetelmällä ja syventää tutkimusta kvalitatiivisella menetelmällä. Kun tutkimuksen käytössä on sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista aineistoa, ne voivat vahvistaa toisiaan ja tuoda tietoa eri näkökulmista. (Eskola & Suoranta 2008, 73.) Kvantitatiivista ja kvalitatiivista lähestymistapaa on käytännössä vaikea tarkasti erottaa toisistaan. Ne ovat toisiaan tukevia ja niitä käytetään usein rinnakkain. Tutkijan on itse pohdittava mikä menettely tuo parhaan selvyuden ja tuloksen käsiteltäviin ongelmiin. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 136 – 137.)

Kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä soveltuu tutkimuksiin, joissa halutaan numeraalisesti kuvailla asiaa tai asian vaikutusta johonkin toiseen asiaan. Kvantitatiivisena tutkimusmenetelmänä kyselytutkimuksella voidaan tavoittaa helposti suurikin vastaajajoukko ja kysely voidaan toteuttaa internetin tai sähköpostin välityksellä. Kyselylomake on käytännöllinen menetelmä, kun kysyttävät asiat koskevat esimerkiksi asenteita tai mielipiteitä. (Vilka 2007, 28, 49 – 50.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana toimii todellisen elämän kuvaaminen. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on tutkia kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja tapauksia käsitellään ainutlaatuisina. Tutkimuksessa suositaan metodeja, joissa tutkittavien näkökulmat ja mielipiteet pääsevät esille. (Hirsjärvi ym. 2009, 161–164.) Kvalitatiivisena tutkimusmenetelmänä teemahaastattelu on ns. puolistrukturoitu menetelmä, jossa haastattelukysymykset eivät ole yksityiskohtaisia vaan haastattelu etenee keskeisten teemojen mukaisesti.

Kohdejoukko valitaan myös tarkoituksenmukaisesti, haastateltavilla on aihealueesta paljon tietoa. Teemahaastattelussa asioiden merkitys syntyy vuorovaikutuksessa eikä haastattelukertojen lukumäärää ole rajattu. Teemahaastattelu ryhmähaastatteluna on tehokas ja tarkka menetelmä. Ryhmähaastattelussa tietoa saadaan kerättyä samalla kertaa runsaasti. Ryhmähaastattelulla on myös erityistä merkitystä kun halutaan selvittää ryhmän muodostama yhteinen kanta. (Hirsjärvi & Hurme 2014, 35 – 38, 48, 61.)

5.1. Kyselytutkimus

5.1.1. Tiedonkeruun toteutus

Tiedonkeruun otantamenetelmän valintaan vaikuttavat mm. tutkittava ilmiö, tutkimusasetelma, perusjoukon ominaisuudet, tiedonkeruutapa ja kustannukset (Tilastokeskus 2007, 56). Jos tutkimus ei kohdistu koko perusjoukkoon, tulee perusjoukko määritellä tarkasti, jotta siitä pystytään valitsemaan mahdollisimman edustava otos. Määrittelyn jälkeen on selvitettävä, että onko olemassa rekisteriä perusjoukosta. Mahdollisen rekisterin osalta on selvitettävä voidaanko tietoja käyttää tutkimuksessa. Tutkittava otos ei täysin kuvaa perusjoukkoa, joten tulokset ovat vain tietyllä todennäköisyydellä voimassa koko perusjoukossa. (Heikkilä 2014, 32.)

Yleisemmin käytettyjä otantamenetelmiä ovat yksinkertainen satunnaisotanta, systemaattinen otanta, ositettu otanta ja ryväotanta. Yksinkertaisessa satunnaisotannassa otantajoukon valinta tapahtuu arpomalla. Systemaattisessa otannassa otantajoukko poimitaan tasaisin välein perusjoukosta. Ositetussa otannassa perusjoukko jaetaan ositteisiin jonkin ominaisuuden perusteella ja niistä valitaan tilastoyksiköt otokseen. (Heikkilä 2014, 34 – 37.) Ositettua otantaa kannattaa käyttää otantamenetelmänä, jos halutaan varmistua tutkimuksen kannalta tärkeiden osajoukkojen sisällymisestä poimittavaan otokseen (Tilastokeskus 2007, 61). Ryväotannassa perusjoukko koostuu ryhmistä, joista arvotaan otokseen joko satunnaisesti tai otetaan systemaattisesti tilastoyksiköt (Heikkilä 2014, 37).

Kyselytutkimuksen otantajoukko poimittiin Mavin maatilayritysrekisteristä ja Eviran eläintenpitäjärekisteristä ositetulla otannalla. Tutkimuksen alussa oli määritelty sopivaksi otantajoukoksi 280 maatalous- ja puutarhayrittäjää sekä 120 harrastetoimijaa. Tiedonluovutuslupa tietojen käyttöön saatiin maatilayritysrekisterin osalta Mavilta 21.2.2014 ja eläintenpitäjärekisterin osalta Eviralta 13.2.2014.

Ositetun otannan kriteerit maatilayritysrekisterin tietojen osalta olivat:

- suomenkieliset toimijat
- toimijoilla oltava sähköpostiosoitteet
- ei turvakiellon omaavia toimijoita
- maataloustukia haettu vuonna 2013

- kaikki muut ELY-keskukset lukuun ottamatta Ahvenanmaan valtionvirastoa
- ELY-keskuksissa ei painotuksia, tulosaineistoon jokaisesta.

Maatilayritysrekisteristä poimitusta ositetun otannan tulosaineistosta poimittiin taas mahdollisimman monipuolisesti ositetulla otannalla 280 eri alkutuotannon toimijaa. Tulosaineisto jaettiin eri ositteisiin samoin kuin Tike oli tehnyt vuoden 2014 alussa tekemässään tilojen lukumääräraportissa. Ositteiden otantamäärät pyrittiin suhteuttamaan tilojen lukumääräraportissa olleisiin määriin. Kyselytutkimuksen ositteet ja otantamäärät on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Kyselytutkimuksen ositteet ja otantamäärät maatilayritysrekisteristä

Ositteet	Otantamäärät kpl
1. Lypsylehmätilat, joilla ei ole emolehmiä	42
2. Lypsylehmätilat, joilla on emolehmiä	10
3. Muut nautatilat, joilla ei ole lypsylehmiä eikä emolehmiä	25
4. Muut nautatilat, joilla ei ole lypsylehmiä, mutta on emolehmiä	15
5. Emakkotilat	17
6. Muut sikatilat, joilla ei emakoita	15
7. Kanatilat, yli 100 kanaa	15
8. Lammastilat, yli 10 uuhua	15
9. Kasvinviljelytilat (ei nautoja, sikoja, siipikarjaa tai lampaita), yli 2 ha peltoa viljelyksessä	42
10. Perunatilat, vähintään 1 ha peruna-alaa (+ kuuluu ryhmään 9 kasvinviljelytilat)	12
11. Sokerijuurikasatilat, vähintään 1 ha sokerijuurikasalaa (+ kuuluu ryhmään 9 kasvinviljelytilat)	12
12. Puutarhatilat, vähintään 1 ha avomaavihanneksia (+ kuuluu ryhmään 9 kasvinviljelytilat)	12
13. Puutarhatilat, vähintään 1 ha marjoja (+ kuuluu ryhmään 9 kasvinviljelytilat)	12
14. Kasvihuonetuottajat, talviviljelyä harjoittavat, kasvihuoneala väh. 2000 m ²	12
15. Luomukotieläintilat	12
16. Luomukasvinviljelytilat	12
Yhteensä	280

Ositetun otannan kriteerit eläintenpitäjärekisterin tietojen osalta olivat:

- eläintenpitäjiksi rekisteröityneet suomenkieliset harrastetoimijat (eivät ole hakeneet maataloustukia)
- toimijoilla oltava sähköpostiosoitteet
- ei turvakiellon omaavia toimijoita
- kaikki muut ELY-keskukset lukuun ottamatta Ahvenanmaan valtionvirastoa
 - o ELY-keskuksissa ei painotuksia, tulosaineistoon jokaisesta.

Eläintenpitäjärekisteristä poimitusta ositetun otannan tulosaineistosta poimittiin taas ositetulla otannalla 120 harrastetoimijaa seuraavasti:

- 60 harrastetoimijaa: nautaeläinten, sikaeläinten, lammaseläinten, vuohieläinten ja siipikarjan pitäjät
- 50 harrastetoimijaa: eräitten eläinten pitäjät (kamelieläimet, mehiläiset ja kimalaiset ja hirvieläimet lukuun ottamatta porot)

- 10 harrastetoimijaa: turkiseläintenpitäjät.

Kyselytutkimuksen kysymyksissä käytettiin sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä. Kyselytutkimuksen kysymykset on esitetty liitteessä 3. Otantajoukolla toimitettiin sähköpostitse tietoa tutkimuksesta ja pyyntö osallistumisesta sekä linkki Webropol -kyselyyn. Kyselyn vastausaika oli 6.3 - 21.3.2014. Muistutus toimitettiin sähköpostitse 13.3.2014. Vastausprosentiksi toivottiin 20 % eli noin 80 vastausta. Vastauksia saatiin 63 kpl (47 maatalous-tai puutarhayrittäjää ja 16 harrastetoimijaa) eli vastausprosentti jäi 17 %. Hallinnonalan rekistereistä poimituista sähköpostiosoitteista oli 20 joko virheellisiä tai vanhentuneita.

5.1.2. Aineiston käsittely

Kyselytutkimuksen tulosaineisto koottiin Webropol -kysely -ja tiedonkeruuohjelmasta Excel -perusraporttina, joka sisälsi kaikkien vastaajien kaikki vastaukset sekä kysymyskohtaisina Excel -raportteina.

Tulosaineiston analysoinnissa ei käytetty hienostuneita tilastollisia menetelmiä eikä tuloksille asetettu erillisiä painokertoimia. Alkutuotannon toimijoille suunnattu kysely ei ollut tutkimusten päätarkoitus vaan se oli ennemminkin suuntaa-antava kartoitus alkutuotannon toimijoiden kokemuksista ja palvelutarpeista kehittämistehtävän tavoitetilan määrittelyä ja kehittämisehdotuksen laatimista varten. Otos oli myös liian pieni, jotta tuloksista voisi laskea luotettavia täsmällisiä tuloksia eli tuloksia tulee käsitellä otoksen sisällä yleistettyinä.

Tulokset analysoitiin kvalitatiivisella sisältöanalyysin menetelmällä kysymys kerrallaan. Lisäksi kiinnostavimpien kysymysten osalta aineistosta ristiintaulukoitiin eri muuttujia keskenään Excel -ohjelman Pivot -taulukkoraportilla ja siten etsittiin vaikutussuhteita, joita voitiin tutkia. Esimerkiksi onko harrastetoimijoiden sekä maatalous- ja puutarhayrittäjien kesken eroa kehittämistoiveiden osalta tai kokemuksilla toiminnasta viranomaisten kanssa. Avoimien kysymysten osalta samaa tarkoittavat tulokset ryhmiteltiin samaan kategoriaan, jolle annettiin sen sisältöä kuvaava nimi. Näin myös näitä tuloksia voitiin sisällöllisesti analysoida ja ristiintaulukoida.

5.2. Haastattelututkimus

5.2.1. Haastattelututkimuksen toteutus

Ryhmähaastatteluun laadittiin etukäteen haastattelukysymyksiä, joita käytettiin keskustelua johdattavina tekijöinä. Haastateltavat eivät siis itse nähneet näitä kysymyksiä. Kysymykset oli johdettu tutkimuksen kehittämistehtävän tavoitteista ja tutkimuskysymyksistä. Niiden kautta pyrittiin saamaan näkemys tiedon käytöstä, nykyisten prosessien kehittämismahdollisuuksista sekä prosessien yhtenäistämisen mahdollisuuksista. Haastattelutilaisuuksissa käytetty

teemahaastattelurunko on esitetty liitteessä 4. Samaa runkoa käytettiin jokaisessa ryhmähaastattelutilaisuudessa.

Ryhmähaastattelutilaisuudet pidettiin Evirassa 26.3.2014 ja 4.4.2014 sekä MMM:ssä 10.4.2014. Kukin asiantuntija osallistui yhteen tilaisuuteen valintansa mukaisesti. Haastattelutilaisuuksiin osallistui yhteensä 26 asiantuntijaa, 6 – 10 asiantuntijaa/tilaisuus. Kukin haastattelutilaisuus kesti kolme tuntia. Haastattelut nauhoitettiin. Jokaisessa haastattelutilaisuudessa lisäksi piirrettiin haastattelun edessä fläppitaululle haastatteluissa esiin tulleita toimijoiden ja viranomaisten välisiä nykyisiä tietovirtoja. Kuva toimi hyvänä alustuksena mietittäessä prosessien kehittämisen ja yhtenäistämisen mahdollisuuksia.

5.2.2. Aineiston käsittely

Haastattelut litteroitiin eli kirjoitettiin tekstiksi mahdollisimman pian haastattelutilaisuuksien jälkeen. Kukin haastattelu litteroitiin erikseen. Litteroinnin tarkkuuden voi valita tarkoituksen mukaan. Litteroinnin voi tehdä joko koko haastattelusta tai valikoiden haastateltavien vastauksista tai purkamalla aineisto teema-alueittain. Ennen litteroinnin aloittamista tulisi olla tiedossa mitä analyysimenetelmää aiotaan käyttää. (Hirsjärvi ym. 2009, 222.) Tässä kehittämistehtävässä haastattelut litteroitiin valikoiden teema-alueiden mukaisesti ilman yksilöiviä tietoja, joista yksittäisen vastaajan olisi voinut tunnistaa. Haastatteluista jätettiin litteroimatta keskustelut, jotka eivät suoraan liittyneen käsiteltävään aiheeseen. Lisäksi haastatteluissa ilmenneet toimijoiden ja viranomaisten väliset nykyiset tietovirrat litteroitiin vain kehittämistehtävän kannalta tärkeimmiltä osin, koska haastatteluissa piirrettiin näistä tietovirroista kuvat ja haastattelujen jälkeen kaikki kolme kuvaa yhdistettiin yhdeksi kuvaksi Enterprise Architect – mallinnusvälineellä. Teema-alueet muodostuivat kuunnellessa haastattelujen nauhoituksia useampaan kertaan. Muodostuneet teema-alueet ovat alkutuotannon rekisteröinnin nykytila, kehittämistarpeet ja mahdollisuudet, tiedon ylläpito sekä käynnissä olevat muutokset.

Hirsjärvi ym. (2009, 221–222) korostavat, että kerätyn aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätösten teko ovat tutkimuksen tärkeimmät vaiheet. Tutkimuksen aineistoa voidaan analysoida monella tavalla. Laadullisen aineiston tavallisimmat analyysimenetelmät ovat teemoittelu, tyypittely, sisällönerittely, diskurssianalyysi ja keskusteluanalyysi. (Hirsjärvi ym. (2009, 224.) Teemoittelussa painotetaan sitä, mitä kustakin teemasta sanotaan ja sen avulla aineistosta saadaan vastaukset tutkimuskysymyksiin (Eskola & Suoranta 2008, 179).

Tässä kehittämistehtävässä aineiston analysoinnissa käytettiin teemoittelua. Teemoittain litteroidut haastattelut koottiin yhteen teemojen mukaisesti. Sen jälkeen aineistossa yhdistettiin teemoittain saman sisältöiset vastaukset, jotta kaikki esiin tulleet näkökulmat saataisiin paremmin esille.

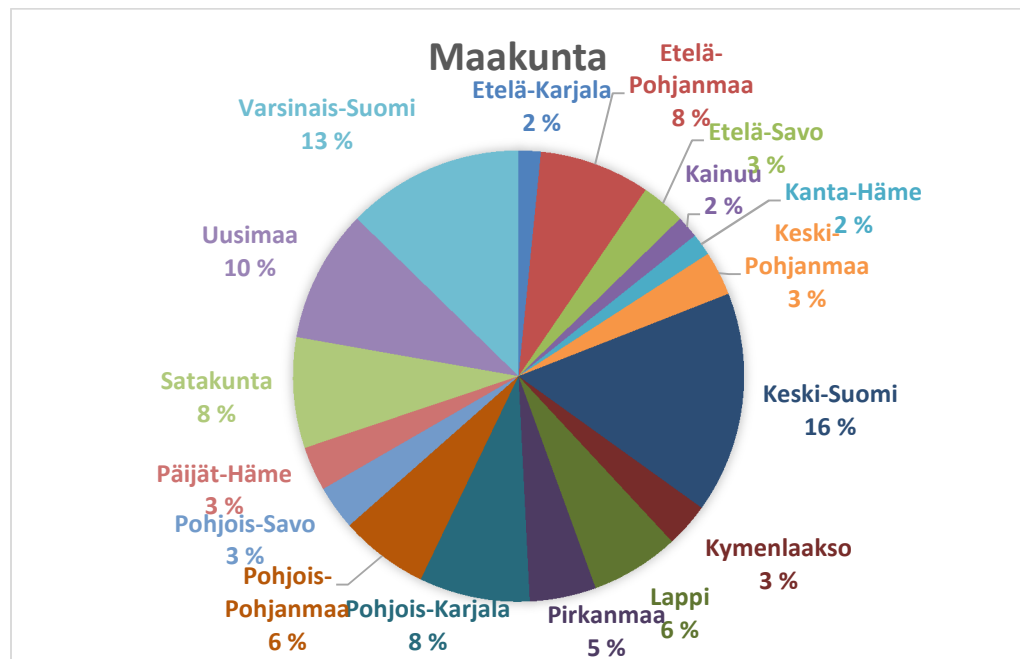
Tulokset esitetään kootusti käyttämättä suoria lainauksia MMM:n sanallisen ohjeistuksen mukaisesti.

6 KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET

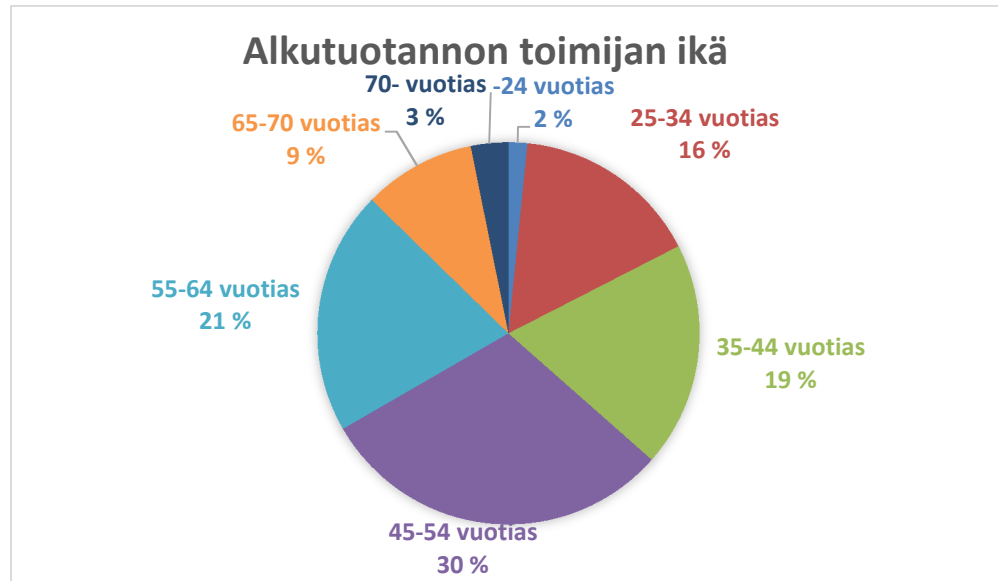
6.1. Vastaajien taustatiedot

Kyselytutkimukseen vastasi yhteensä 63 alkutuotannon toimijaa. Taustatietoina kysyttiin missä maakunnassa toimija harjoittaa toimintaa, toimiiko toimija maatalous- tai puutarhayrittäjänä vai harrastetoimijana, mihin ikäluokkaan toimija kuuluu, mitä alkutuotannon toimintoja toimija harjoittaa ja mikä niistä on liikevaihdoltaan suurinta sekä mitä ilmoituksia ja lupia toimija on tehnyt viranomaisille toimintaansa liittyen.

Kyselytutkimukseen vastaajista 39 % harjoitti alkutuotannon toimintaa Keski-Suomen, Varsinais-Suomen ja Uudenmaan maakunnissa. Vastaajista 75 % toimi maatalous- tai puutarhayrittäjänä ja loput 25 % olivat harrastetoimijoita. Suurin osa vastaajista, 30 % kuului ikäluokkaan 45–54 -vuotiaat. Seuraavaksi suurimmat ikäluokat olivat 35–44 -vuotiaat ja 55–64 -vuotiaat, yhteensä 40 % vastaajista. Kuvioissa 2 – 3 näkyvät näistä taustatiedoista tiedot prosentiosuiksittain.



Kuvio 2. Maakunnat, joissa vastaajat harjoittavat alkutuotannon toimintaa

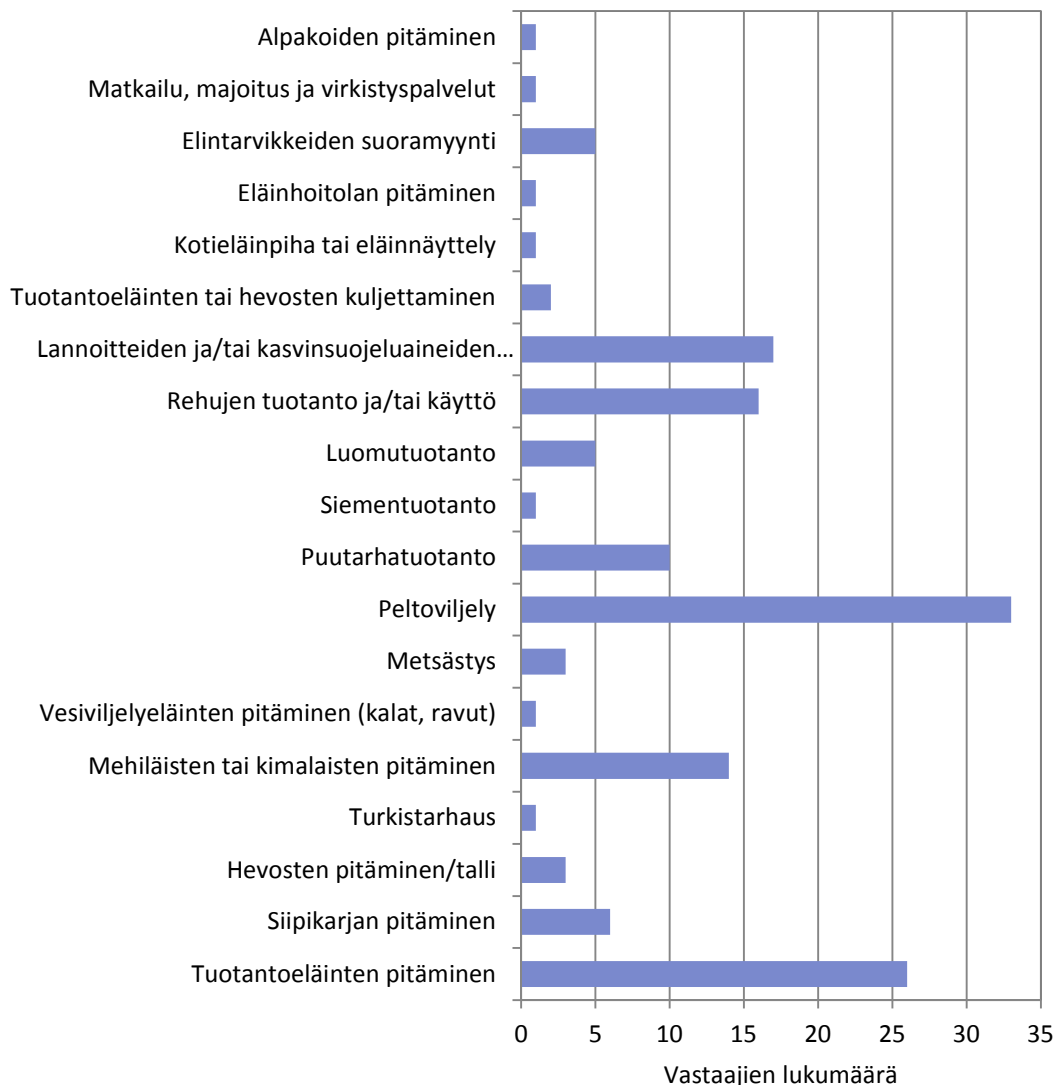


Kuvio 3. Vastajat ikäluokittain

Toimijoilta kysyttiin alkutuotannon toiminnan harjoittamisesta valintalistalla, josta toimija pystyi valitsemaan yhden tai useamman alkutuotannon tai siihen liittyvän toiminnan. Tähän kysymykseen liittyvät vastaukset eivät olleet tutkimuksen kannalta olennaisia. Kysymyksellä haluttiin nostaa toimijoiden tietoisuuteen mistä kaikista toiminnoista tulee viranomaiselle tehdä joko ilmoitus tai hakea lupa. Kysymykseen olisi voinut myös vastata jonkin muun kuin jo listalla olleen toiminnan. Tuotantoeläinten pitämistä harjoitti 41 % vastaajista ja peltoviljelyä 52 % vastaajista. Mehiläisten pitäminen esiintyi vastauksissa korostetusti (22 % vastaajista), koska otantajoukkoon poimituista 50 eräitten eläinten pitäjistä kaikki olivat mehiläistenpitäjiä. Vastaajista 39 ilmoitti liikevaihdoltaan suurimman alkutuotannon toiminnan, joista 39 % ilmoitti liikevaihdoltaan suurimmaksi toiminnaksi tuotantoeläintenpitämisen, 18 % ilmoitti peltoviljelyyn, 15 % ilmoitti mehiläistenpitämisen ja 10 % ilmoitti puutarhatuotannon. Kuviossa 4 on esitetty vastaajien ilmoittamat alkutuotannon ja siihen liittyvät toiminnot.

Mitä elintarvikkeiden alkutuotannon toimintaa tai siihen liittyvää toimintaa harjoitatte (elinkeino- ja harrastetoiminta)?

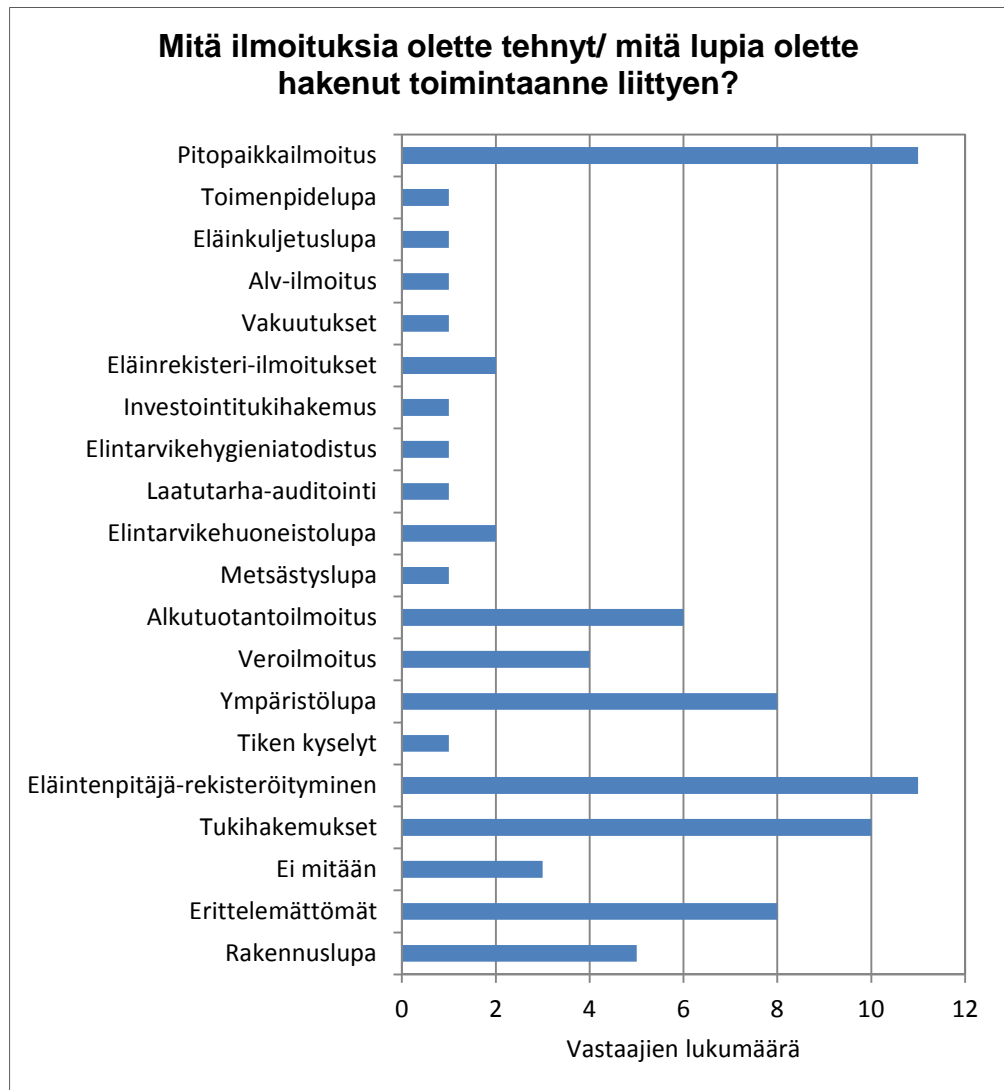
Vastaajien määrä:63



Kuvio 4. Vastaajien harjoittamat alkutuotannon tai siihen liittyvät toiminnot

Toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä mitä ilmoituksia ja lupia he ovat hakeneet toimintaansa liittyen. Kysymykseen vastasi 44 toimijaa. Eniten ilmoitettiin tehdyksi eläintenpitäjäksi rekisteröityminen, pitopaikan rekisteröinti, tukihakemukset ja ympäristölupa. Vastauksista voidaan havaita, että toimijat ovat parhaiten tietoisia tukihallintoon ja eläinten pitämiseen liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista, muita toimintoja koskevia velvoitteita tunnetaan heikommin. Esimerkiksi yksikään eläintenpitäjä ei ilmoittanut rekisteröityneensä rehualan toimijaksi käyttäessään rehua eläinten ruokintaan. Kuviossa 5 on esitetty mitä ilmoituksia ja lupia vastaajat ilmoittivat tehneensä. Kategoriaan erittelemättömät on luokiteltu vastaukset, joista ei ilmennyt mitään yksittäistä ilmoitusta tai lupaa, kuten

erään vastaajan (V15) antama vastaus: ”niin paljon että ei edes muista. monta kymmentä”.

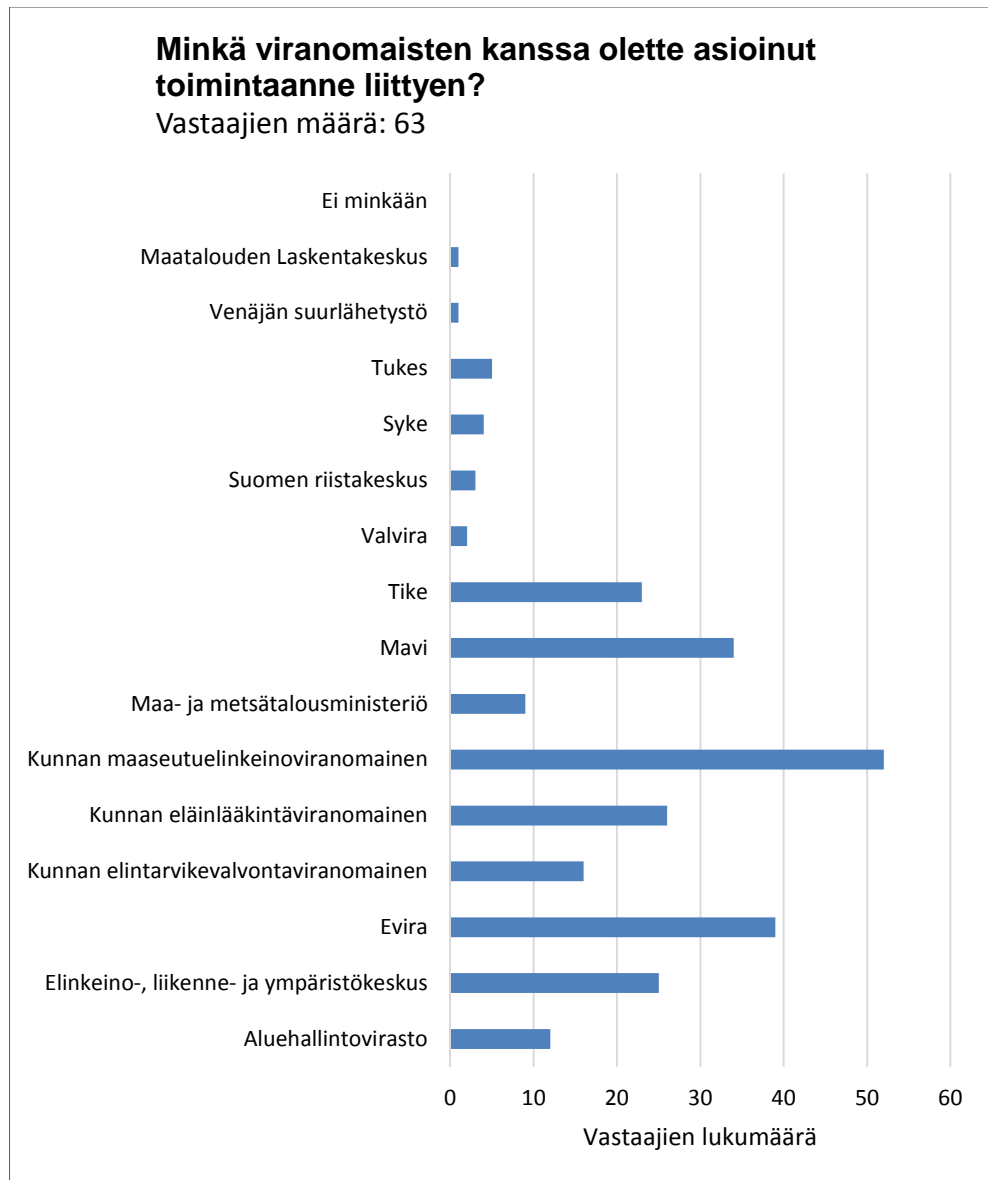


Kuvio 5. Vastaajien tekemät ilmoitukset ja lupahakemukset

6.2. Asiointi viranomaisten kanssa

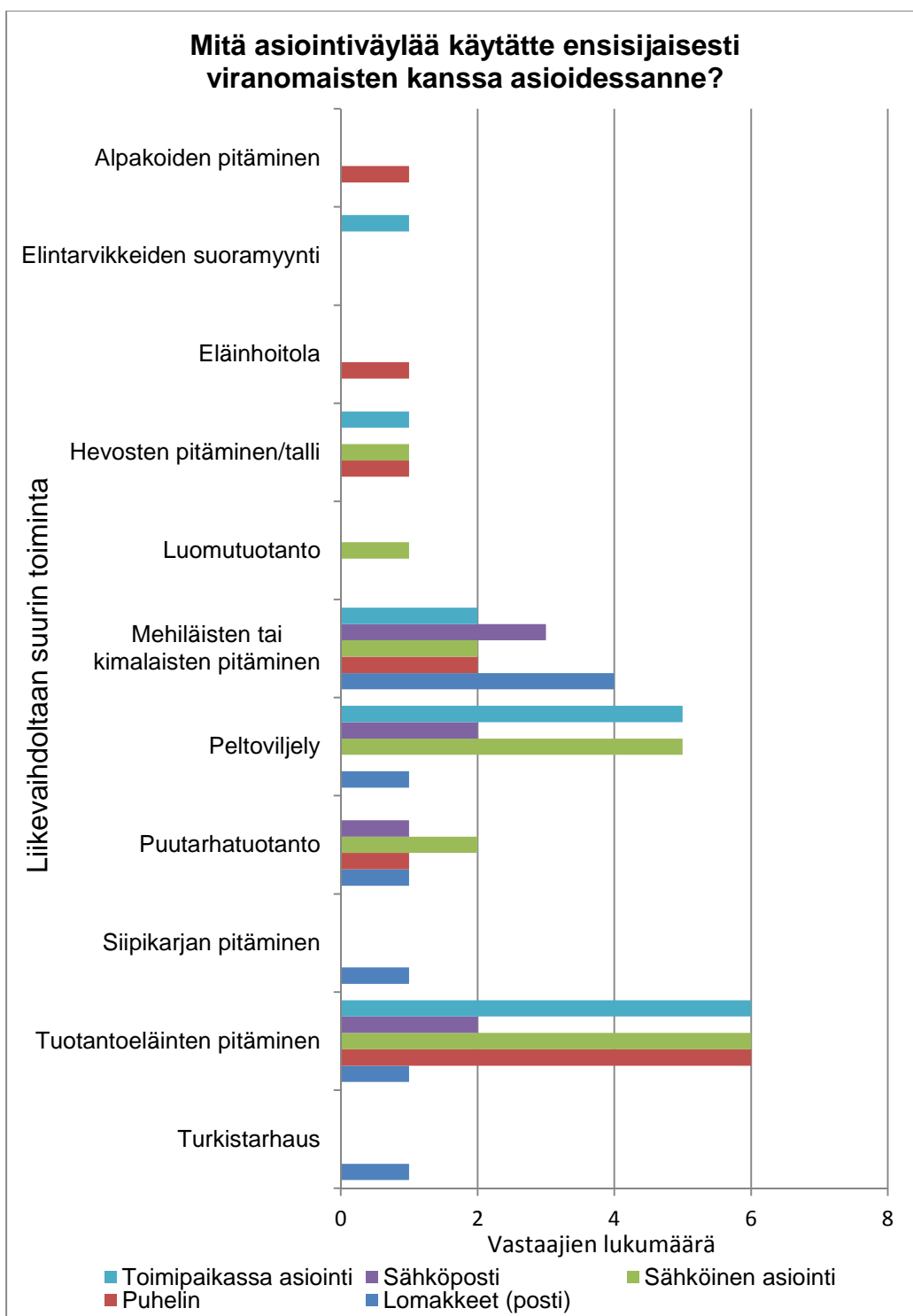
Alkutuotannon toimijoilta kysyttiin viranomaisten kanssa asiointiin liittyneiden viranomaisten kanssa he ovat asioineet, mitä asiointiväyliä he käyttävät, miten hyvin ja keneltä he ovat saaneet tietoa lakisääteisistä velvoitteista sekä miten hyödyllisiksi ja kuormittaviksi he ovat asiointiin kokeneet.

Vastaajilla oli mahdollista valita yksi tai useampi viranomainen. Lisäksi vastaajat pystyivät ilmoittamaan myös valintalistan ulkopuolisen viranomaisen. Vastaajat ilmoittivat asioineensa eniten kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen, Mavin ja Eviran kanssa. Kuviossa 6 on esitetty vastaajien ilmoittamat viranomaiset.



Kuvio 6. Viranomaiset, joiden kanssa vastaajat olivat asioineet alkutuotantoon liittyen

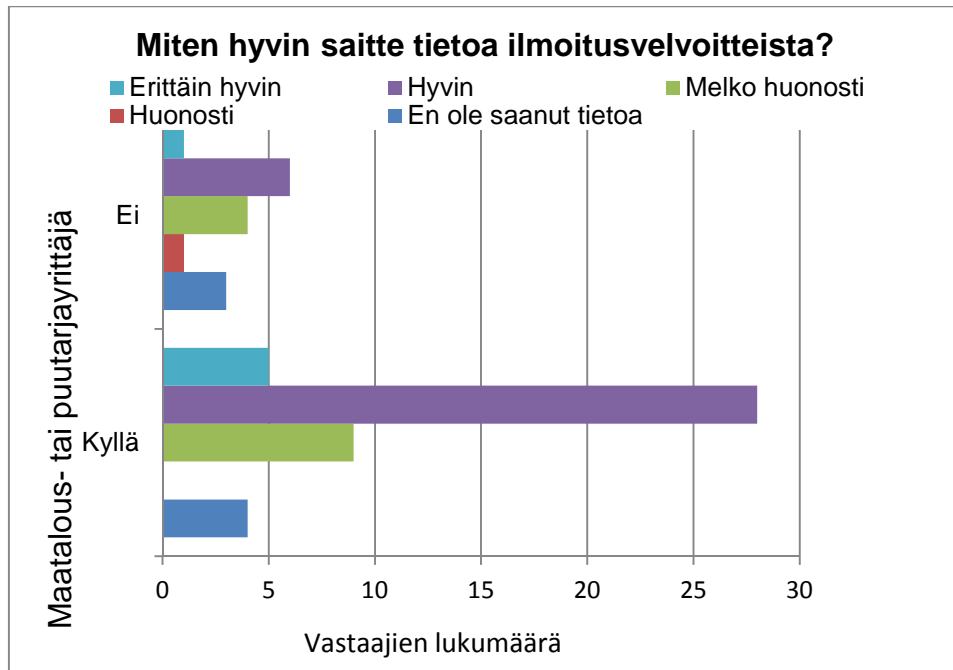
29 % vastaajista ilmoitti ensisijaiseksi asiointiväyläksi sähköisen asioinnin, 24 % ilmoitti toimipaikassa asioinnin ja 19 % ilmoitti puhelimitse asioinnin. 14 % ilmoitti lomakkeet ja sähköpostin ensisijaiseksi asiointiväyläksi. Tutkimuksen tekoaikana alkutuotannon toimintaan liittyen ei juurikaan ole ollut olemassa sähköistä asiointia lukuun ottamatta sähköistä tukihakua. Vastauksista voidaan edelleen päätellä, että toimijat ovat parhaiten tietoisia tukihallintoon ja eläinten pitämiseen liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista, muita toimintoja koskevia velvoitteita tunnetaan heikommin. Vastaajien iällä ei vastausten kannalta ollut merkitystä. Kuviossa 7 on esitetty vastaajien ilmoittamat ensisijaiset asiointiväylät jaoteltuina liikevaihdoltaan suurimman toiminnan mukaan.



Kuvio 7. Vastaajien ilmoittamat ensisijaiset asiointiväylät jaoteltuina liikevaihdoltaan suurimman toiminnan mukaan

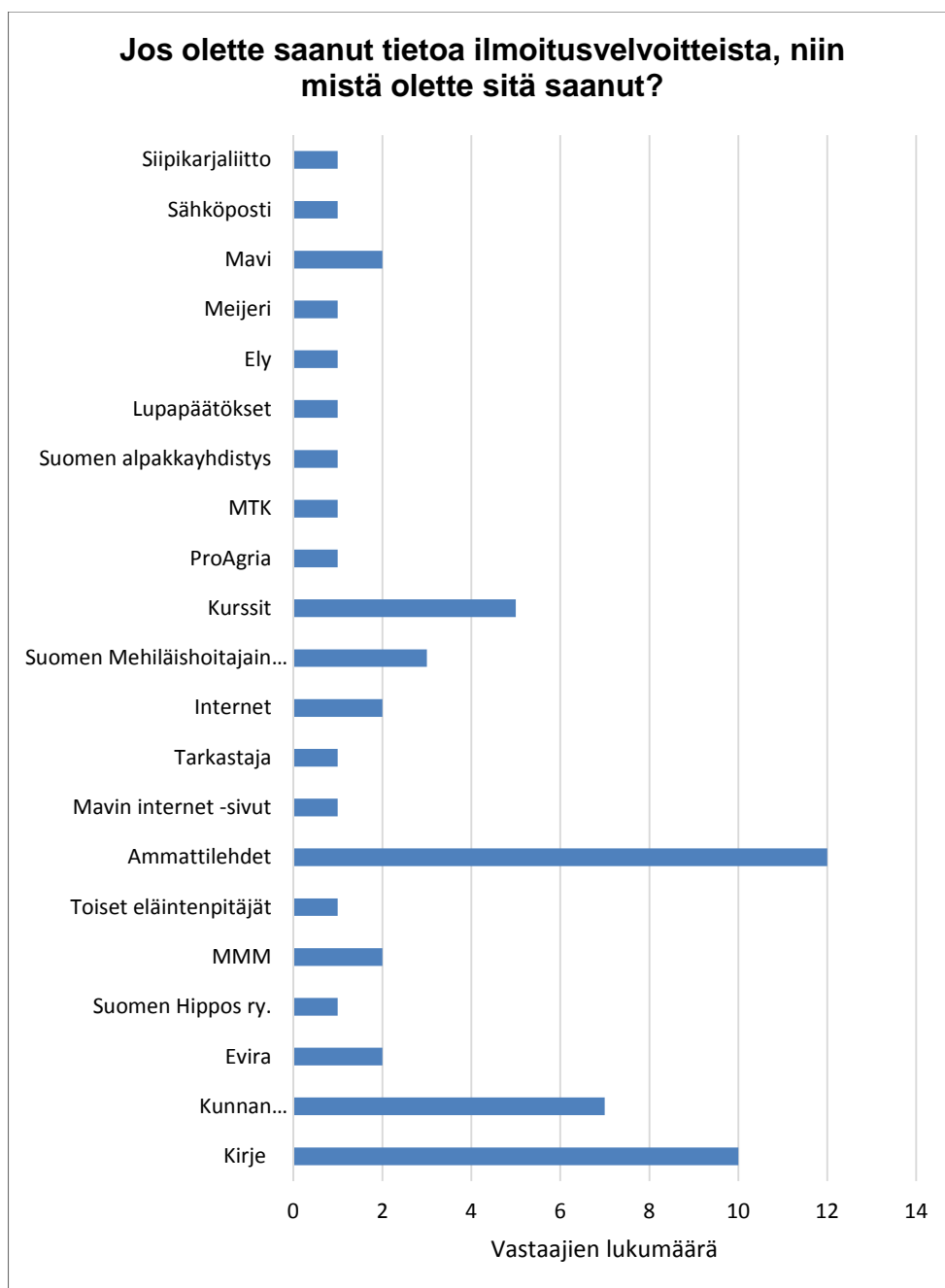
Vastaajista 67 % ilmoitti asioivansa viranomaisten kanssa muutaman kerran vuodessa. Maatalous- tai puutarhayrittäjistä 72 % kokee saavansa tietoa ilmoitusvelvoitteista hyvin tai erittäin hyvin. Harrastetoimijoista samoin kokee 46 % vastaajista. Kaikki peltoviljelyä päätuotantosuuntana harjoittavista kokevat saavansa hyvin tai erittäin hyvin tietoja, tuotantoeläintenpitäjistä samoin kokee 41 %. Ne vastaajista, jotka ovat tiedostaneet ja ilmoittaneet harjoittavansa useimpia eri alkutuotannon toimintoja tai siihen liittyvää toimintaa, kokevat useammin tiedonsaannin

melko huonoksi, huonoksi tai eivät koe saaneensa tietoa. Kuviossa 8 on esitetty vastaajien kokemukset tiedonsaannista jaoteltuna maatalous- tai puutarhayrittäjiin sekä harrastetoimijoihin.



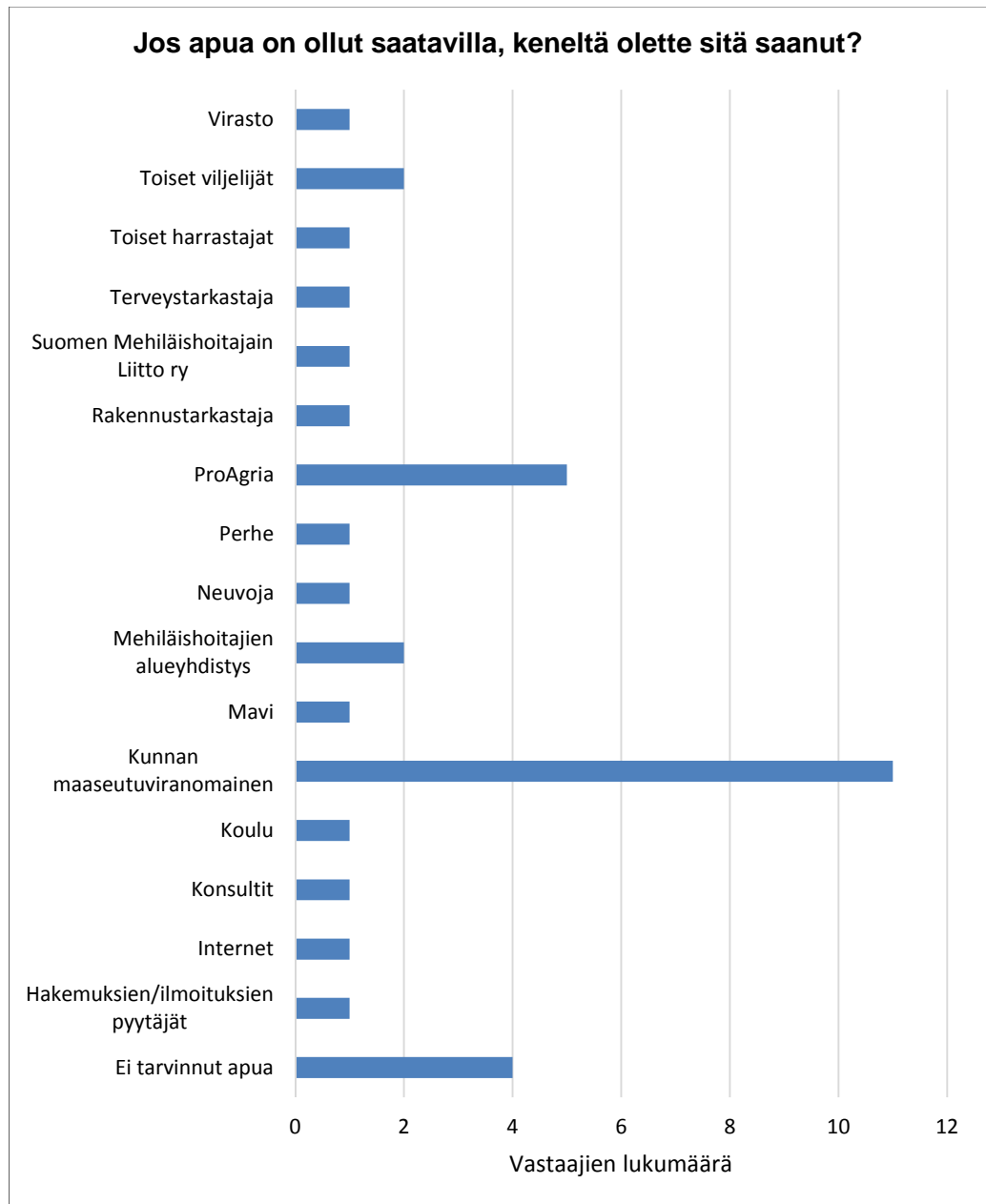
Kuvio 8. Vastaajien kokemukset tiedonsaannista ilmoitusvelvoitteiden osalta

Toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä mistä he ovat saaneet tietoa ilmoitusvelvoitteista. Kysymykseen vastasi 40 toimijaa. Vastauksien perusteella saatiin kategoriat, joihin vastaukset voitiin luokitella. Tietoa ilmoitusvelvoitteista koettiin saatavan eniten ammattilehdistä, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselta, kirjeitse ja erilaisilta kursseilta. Kuviossa 9 on esitetty vastaajien ilmoittamat tahot, joilta ovat saaneet tietoa ilmoitusvelvoitteista.



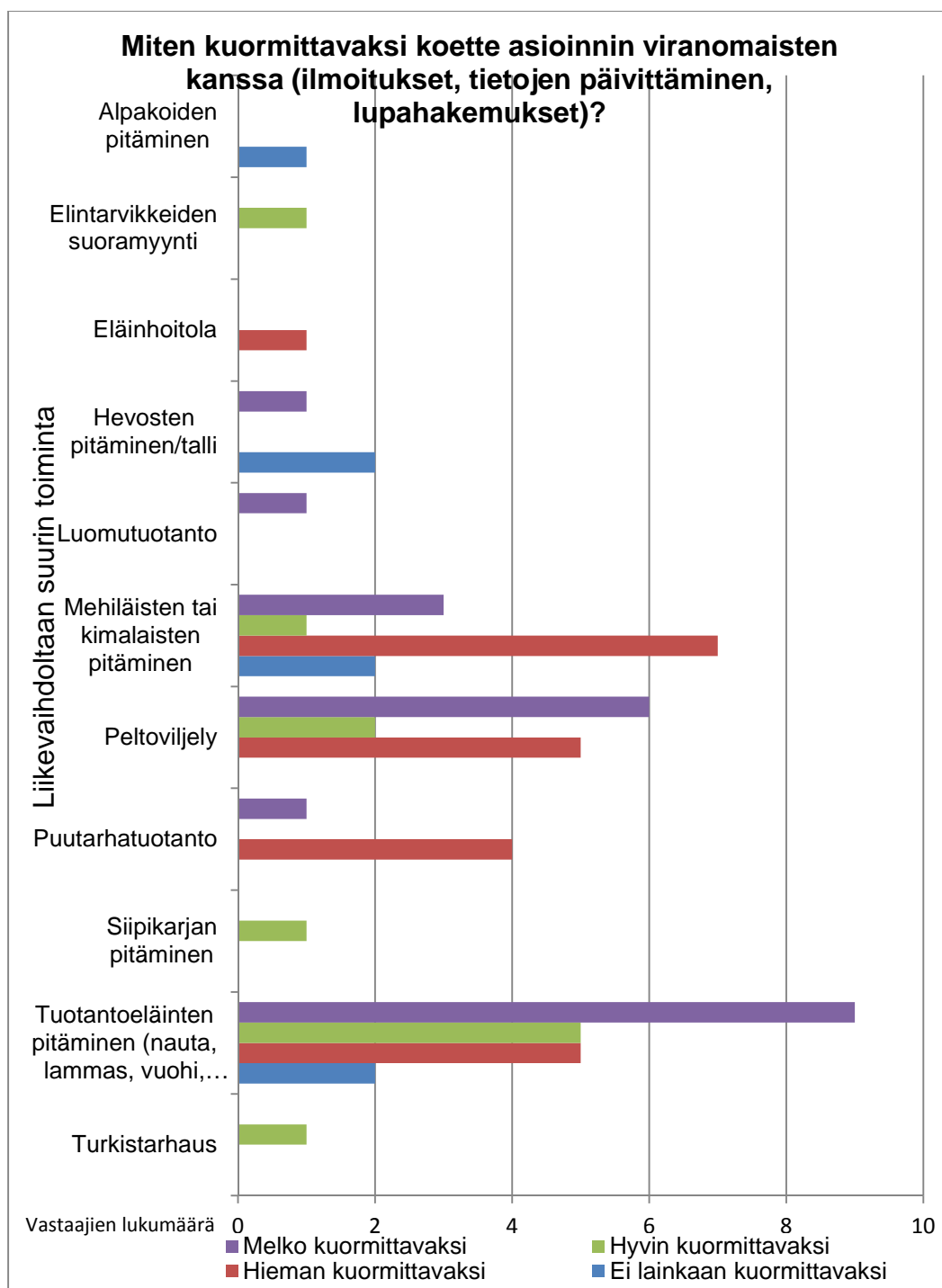
Kuvio 9. Vastaajien ilmoittamat tahot, joilta ovat saaneet tietoa ilmoitusvelvoitteista

Maatalous- tai puutarhayrittäjistä 74 % kokee saaneensa apua ilmoitusten ja lupahakemusten täyttämiseen erittäin hyvin tai hyvin. Harrastetoimijoista samoin kokee 50 % vastaajista. Toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä keneltä ovat saaneet apua ilmoitusten ja lupahakemusten täyttämiseen. Kysymykseen vastasi 33 toimijaa. Vastauksien perusteella saatiin kategoriat, joihin vastaukset voitiin luokitella. Eniten apua on koettu saadun kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselta ja ProAgrialta. Kuviossa 10 on esitetty vastaajien ilmoittamat tahot, joilta ovat kokeneet saaneensa apua.



Kuvio 10. Vastaajien ilmoittamat tahot, joilta ovat saaneet apua ilmoitusten ja lupahakemusten täyttämiseen

66 % vastaajista kokee asioinnin viranomaisten kanssa olevan hyödyllistä oman toiminnan harjoittamiselle ja toiminnan kehittämiseksi. Vastaajan ilmoittamalla liikevaihdoltaan suurimmalla toiminnalla ei ollut merkitystä vastausten jakautumiseen. Kuitenkin maatalous- tai puutarhayrittäjistä 60 % kokee asioinnin viranomaisten kanssa hyvin kuormittavaksi tai melko kuormittavaksi. Tuotantoeläinten pitäjät kokevat asioinnin hieman kuormittavammaksi kuin peltoviljelyä harjoittavat vastaajat. Harrastetoimijoista 31 % kokee asioinnin viranomaisten kanssa hyvin kuormittavaksi tai melko kuormittavaksi. Vastaajista kokivat eniten kuormittavuutta 45 – 54 -vuotiaat ja 55 – 64 -vuotiaat. Kuviossa 11 on esitetty vastaajien kokemukset asioinnin kuormittavuudesta liiketoiminnaltaan suurimman toiminnan mukaisesti jaoteltuna.



Kuvio 11. Vastaajien kokemukset asiointin kuormittavuudesta liikevaihdoltaan suurimman toiminannan mukaan jaoteltuna

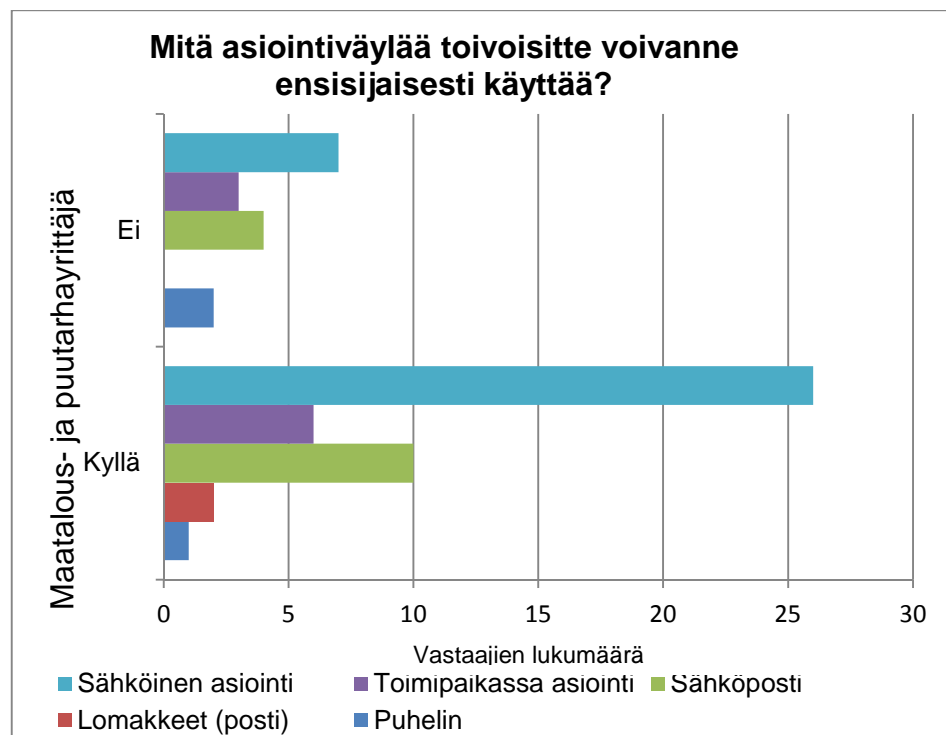
Maatalous- tai puutarhayrittäjistä 57 % kokee joutuvansa ilmoittamaan samoja tietoja eri viranomaiselle. Harrastetoimijoista samoin kokee 38 % vastaajista. Peltoviljelyä liiketoiminnaltaan suurimpana toimintana harjoittavista vastaajista 38 % kokee joutuvansa ilmoittamaan samoja tietoja eri viranomaiselle, tuotantoeläintenpitäjistä samoin kokee 61 % ja puutarhatuotantoa harjoittavista 60 %. Vastaajat, jotka ilmoittivat peltoviljelyn ja/tai tuotantoeläintenpitämisen lisäksi rehujen tuotannon ja/tai käyttämisen, lannoitteiden ja/tai kasvinsuojeluaineiden käyttämisen,

elintarvikkeiden suoramyynnin ja luomutuotannon, kokevat muita enemmän joutuvansa ilmoittamaan samoja tietoja eri viranomaiselle.

6.3. Kehittämistoiveet

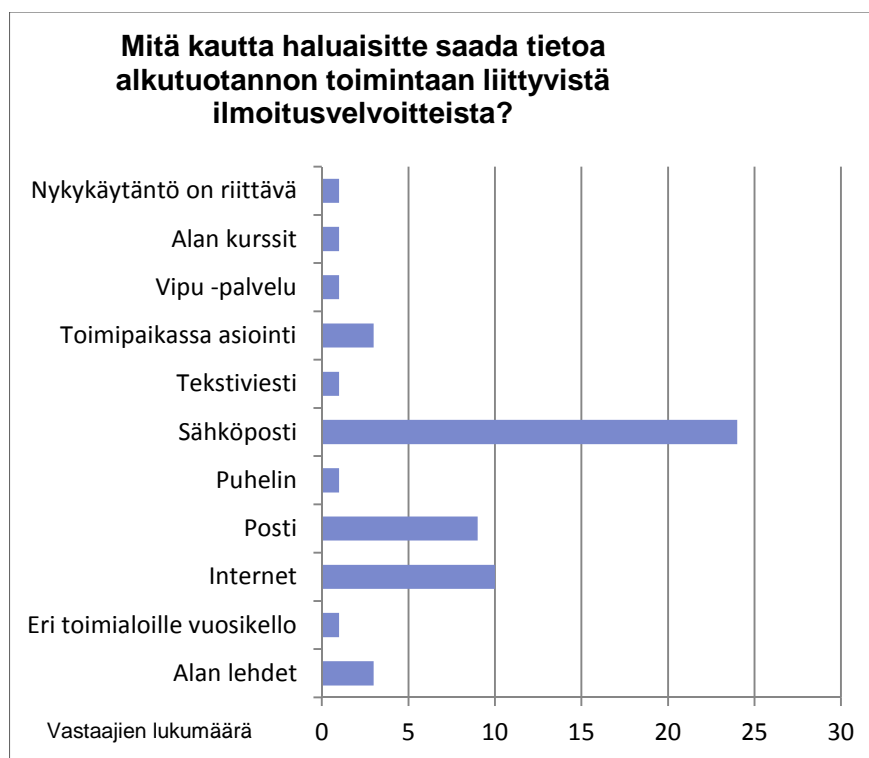
Alkutuotannon toimijoilta kysyttiin toiveita ilmoitus- ja lupahakumenettelyjen kehittämiseksi. Toimijoilta kysyttiin mitä asiointiväyliä he mieluummin käyttäisivät viranomaisten kanssa asioidessaan, mitä kautta he haluaisivat saada tietoa ilmoitusvelvoitteista, millaisia viranomaispalveluita he toivovat ja miten he haluaisivat hyödyntää viranomaisille ilmoittamia tietoja omassa toiminnassaan.

Vastaajat ilmoittivat toivovansa asioida viranomaisten kanssa ensisijaisesti sähköisen asioinnin kautta. Vastauksissa ei ollut vaihtelua yrittäjyyden, päätoiminnan tai vastaajan iän osalta. Kuviossa 12 on esitetty vastaajien valintalistalta valitsemat asiointiväylätoiveet.



Kuvio 12. Vastaajien ilmoittamat toivomukset ensisijaisesta asiointiväylästä

Alkutuotannon toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä mitä kautta he haluaisivat saada tietoa ilmoitusvelvoitteista. Kysymykseen vastasi 42 toimijaa. Vastauksien perusteella saatiin kategoriat, joihin vastaukset voitiin luokitella. 57 % vastaajista toivoi saavansa tietoa sähköpostin kautta. Seuraavaksi toivottuja väyliä olivat internet ja posti. Ikäluokassa 25 -34 -vuotiaat toivovat eniten saavansa tietoa internetin kautta. Ikäluokassa 55 – 64 -vuotiaat toivoivat eniten saavansa tietoa postitse. Kuviossa 13 on esitetty vastaajien ilmoittavat toiveet tiedonsaantikanavista.



Kuvio 13. Vastaajien ilmoittamat toiveet tiedonsaantikanavista

Alkutuotannon toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä miten alkutuotannon toimintaan liittyviä ilmoitus- ja lupahakumenettelyjä tulisi kehittää. Kysymykseen vastasi 38 toimijaa. Vastaajat toivoivat alkutuotannon toimintaan liittyvien ilmoitus- ja lupahakumenettelyihin liittyvien prosessien yksinkertaistamista byrokratiaa vähentämällä, käsittelyaikoja nopeuttamalla ja tietojen ilmoittamista vain kertaalleen yhdelle viranomaiselle, jonka kautta tieto olisi kaikkien tarvittavien viranomaisten käytettävissä. Vastaajat toivoivat sähköisen asiointin lisäämistä, esimerkkinä ehdotettiin mm. verottajan sähköistä asiointia. Myös lomakkeiden ja ohjeiden yksinkertaistamista toivottiin. Harrastetoimijat toivoivat lisäksi yksinkertaisempaa ilmoitusmenettelyä verrattuna ammatinharjoittajiin.

Eräs harrastetoimija (V16) esitti kehittämistoimena viranomaisten keskinäisen kommunikoinnin lisäämistä: ” *Viranomaiset voisivat jutella keskenään sen sijasta että henkilö / yritys joutuu toimittamaan osin samoja tietoja kahteen eri paikkaan (evira + kunnan maaseutuasiainmies).*”

Toinen harrastetoimija (V61) kommentoi lomakkeiden olevan liian monimutkaisia: ” *Lomakkeet sellaisiksi, että ne voi täyttää ja lähettää sähköisesti. Nyt ne joutu tulostamaan ja lähettämään postissa. Lomakkeet toimimaan verkkoveroilmoituksen tavoin. Ilmoituslomakkeet olivat jotenkin kökköjä niissä yksinkertaiset asiat kyseltiin monimutkaisesti ja samoja toistaen. Ohjeet olivat monisivuiset tuskin niitä jaksaa kukaan lukea kokonaan, en minä ainakaan lukenut.*”

Eräs maatalousyrittäjä (V3) toivoi ilmoitus- ja lupahakumenettelyn selkeyttämistä: ” *Selkeyttää siten että etukäteen tietää mitä voi tehdä ja*

mihin tarvitaan erillinen lupa. Luvan reunaehdot selkeiksi ja yksiselitteisiksi ...mitä miksi milloin. Sähköisten palveluiden käyttö selkeäksi ja lomakkeet yksiselitteisiksi (pari mallitäyttöä voisi aina olla saatavana lomakkeen ohjeistuksessa.”

Alkutuotannon toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä minkälaisia viranomaispalveluita he toivovat ilmoituksiin ja lupahakuun liittyvän asioinnin osalta. Kysymykseen vastasi 27 toimijaa. Vastajat toivoivat viranomaispalveluina parempaa tiedotusta, koulutusta, selkeitä ohjeita, esitetyttä lomakkeita, henkilökohtaista neuvontaa omassa kunnassa, yleisesti neuvonnallisia palveluita, asiantuntevaa puhelinpalvelua ja palvelun yhden luukun periaatteella.

Eräs 35 – 44 -vuotiaiden ikäluokkaan kuuluva harrastetoimija (V33) toivoi sähköistä neuvontaa: *”ilmoituksien ja lupahakujen sähköistysneuvontaa. Minun pitäisi päästä näkemään helposti mitä tietoja olen viranomaiselle ilmoittanut, että voin tarkistaa tietoni.”*

Eräs maatalousyrittäjä (V41) toivoi viranomaisten taholta muistutuksia hauista ja muutoksista: *”Muistutukset hauista/muutoksista ym. Viljelijöillä on niin paljon muistettavaa muutenkin.”*

Eräs 55 – 64 -vuotiaiden ikäluokkaan kuuluva maatalousyrittäjä (V48) toivoi lupaprosessin yksinkertaistamista: *”Kyllä lupaprosessit pitäisi olla niin yksinkertaisia että niistä kansakoulu-pohjalla selviää. Tietenkin saadaan työllisyyttä nostettua kun lupamenettely tehdään tarpeeksi monimutkaiseksi.”*

Alkutuotannon toimijoilta kysyttiin avoimella kysymyksellä miten he haluaisivat viranomaisrekistereihin ilmoittamaansa tietoa hyödyntää omassa toiminnassaan. Kysymykseen vastasi 23 toimijaa. Vastajat toivoivat eniten päästä sähköisesti selaamaan ilmoittamia tietoja ja hyödyntämään niitä muissa hakemuksissa. Muita toiveita olivat tautiseurantatiedot, toisten maatalousyrittäjien yhteystiedot ja lähialuiden mehiläisten pesäpaikkatiedot. Eräs maatalousyrittäjä (V3) toivoi voivansa hyödyntää ilmoittamaansa tietoa: *”jos jokin asia on rekisteröity voi sitä samaa tietoa käyttää hyväksi myös alkutuotannon toiminnassa kun on/olisi oikeus päästä rekisteriin. Nyt on hyvä esimerkki mavi peltoviljelyn historiatietojen katsomisen mahdollisuus.”*

Vastajista 11 ilmoitti, että heillä ei ole tarvetta hyödyntää tietoja omassa toiminnassaan, eivät osaa sanoa tai nykykäytäntö on riittävä. Eräs 55 – 64 -vuotiaiden ikäluokkaan kuuluva maatalousyrittäjä (V14) ei kokenut tarvitsevansa viranomaisrekistereihin ilmoittamia tietoja: *”Tähän mennessä en ole henkilökohtaisesti tarvinnut mitään tietoja, enkä siis ole kokenut edes niiden hyödyntävän toimintaani. Oman yrityksen tiedot ja taidot ovat ns. päässä ja nehen ovat samat joka vuosi ja siksi tuntuu niin turhalta, että aina kysellään samoja asioita ja aina laitetaan ruksit samaan paikkaan samoissa papereissa. Välillä on tunne, ettei kerkiä tekemään muuta, kuin täyttellä kaavakkeita toisensa perään.”*

7 HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TULOKSET

7.1. Alkutuotannon rekisteröinnin nykytila

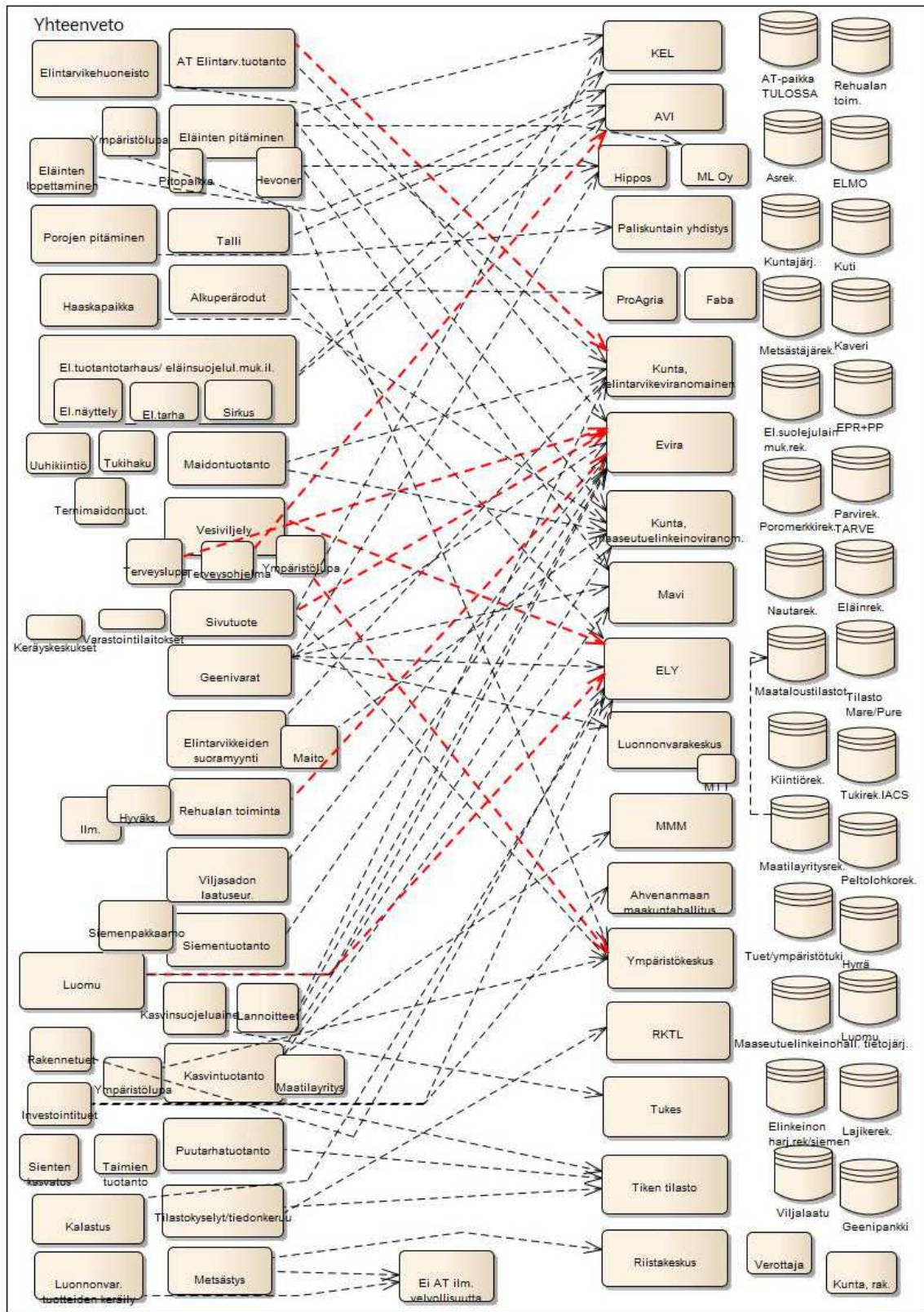
Haastatteluissa kartoitettiin nykyisiä alkutuotannon toimijoiden ja viranomaisten välisiä toimintoja ja tietovirtoja. Haastatteluissa ilmeni, että toimijoiden tulee toimittaa viranomaisille paljon tietoa eri toiminnoista. Alkutuotantoa koskevaa lainsäädäntöä on paljon ja kussakin säädöksessä on määritelty kyseisen substanssialueen toimivaltainen viranomainen. Monissa tapauksissa toimija toimittaa lähes saman sisältöistä tietoa monelle eri taholle. Rekisteröintiprosessit ilmoitus-, lupa- ja hyväksymismenettelyineen ja näiden asiointiväylät ovat siten syntyneet substanssialue- ja viranomaislähtöisesti. Ilmoitettavista toiminnoista osa vaatii pelkästään ilmoituksen viranomaisten rekistereihin ja osa vaatii erillisen lupa/hyväksymismenettelyn, joissa viranomainen tarkistaa asiakirjat ja toiminnan paikanpäällä. Jokaiselle ilmoitukselle, luvalla ja rekisteröinnille on omat lomakkeensa.

Haastatteluissa tarkasteltiin teoreettisia, mutta todellisuudessaakin mahdollisia esimerkkejä toimijoista, jotka harjoittavat useamman eri substanssisäädöksen alaista toimintaa. Tällaisena esimerkkinä voidaan esittää vaikkapa vesiviljelyä harjoittava toimija, joka ilmoittautuu vesiviljelyrekisteriin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, tekee alkutuotantopaikkailmoituksen kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle, hakee terveyslupaa Elintarvikeeturvallisuusvirastosta, ilmoittautuu kalaterveysohjelmaan Aluehallintovirastolle, hakee ympäristölupaa Ympäristökeskuksesta, ilmoittautuu rehualan toimijaksi ja sivutuotetoimijaksi Elintarvikeeturvallisuusvirastoon ja ilmoittautuu luomutoimijaksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

Vaikka alkutuotannon toimintaan liittyy paljon erilaisia ilmoituksia ja tiedonkeruuta, asiantuntijat olivat sitä mieltä, että tarpeetonta tietoa ei kerätä. Viranomaisen keräämiä tietoja käytetään substanssialuekohtaisesti riskinarvioinnissa ja valvonnassa. Saman sisältöisiä perustietoja kuitenkin kerätään viranomaisrekistereihin moneen kertaan eri tarkoituksiin.

Toimijoiden ilmoittamaa tietoa tallennetaan monessa eri muodossa eri viranomaisten rekistereihin. Näitä rekistereistä on eri tietokannoissa ja erilaisina Excel -listauksina sekä arkistoituina lomakkeina. Toimijoista ja toimintapaikoista käytettävät toimija- ja toimintapaikkatunnisteet voivat olla eri toiminnoista ilmoitettaessa erilaisia. Rekistereiden hajanaisuuden, erillisten asiointiprosessien ja toisistaan poikkeavien tunnisteiden käytön vuoksi tallennetun tiedon hyödyntämisen taso viranomaisten välillä vaihtelee. Viranomaisille toteutetut väylät tallennettujen tietojen hyödyntämistä varten ovat lähinnä viranomais- ja järjestelmäkohtaisia. Esimerkiksi siemenviljelyyn liittyvän ilmoituksenvaraisen toiminnan tiedot tallennetaan elinkeinoharjoittajarekisteriin, jolla ei ole yhteyksiä muihin hallinnon järjestelmiin. Toisaalta taas tukihallinnossa hyödynnetään mm. eläintenpitäjärekisterin ja eläinrekisterin tietoja. Tilastotuotanto hyödyntää laajasti valvontaviranomaisten rekistereitä.

Haastatteluissa kartoitettuja nykyisiä toimijoiden ja viranomaisten välisiä eri toimintoja koskevia tietovirtoja on esitetty kuvassa 12. Kuvaan on punaisella värillä kuvattu haastatteluissa tarkasteltua esimerkkiä vesiviljelyä harjoittavan toimijan toiminnoista.



Kuva 12. Nykyiset toiminnot ja tietovirrat

Maaseutuelinkeinohallinnon rekistereihin kerättävän tiedon perusteina ovat jäljitettävyyys, elintarviketurvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä tukihallinnon tarpeet. Rekistereihin kerättävää tietoa käytetään pääasiassa viranomaisten suorittamassa valvonnassa, tuenmaksun perusteina ja EU:lle raportoinnissa. Lisäksi viranomaiset julkaisevat kentän toimijoiden käyttöön internetissä luetteloita, joita ovat mm. Eviran ylläpitämät luettelot rehualan toimijoista, terveyslupan saaneista toimijoista ja terveysvalvontaohjelmaan kuuluvista toimijoista. Hallinnon rekistereiden tietoja käytetään myös tiedonluovutuslupien perusteella tutkimustoiminnassa. Haastatteluissa todettiin, että toimijoille ei juurikaan toimiteta tulosteita rekistereissä olevista tiedoista lukuun ottamatta rekisteröitymistositteita ja lupa/hyväksymispäätöksiä ilmoitus- ja lupavelvollisuuden täyttämistä.

Tiken tilastoryhmä käyttää tilastotuotannossaan osin hyödyksi hallinnon rekistereitä kuten maatilayritysrekisteriä ja eläinrekistereitä. Hallinnon rekistereistä puuttuvat tiedot se kerää itse mm. maatalouden rakennetutkimuksen kautta. Esimerkiksi kaikki elintarvikkeiden alkutuotannon rekisteröinnin vaatimat puutarhayritykset eivät ole hallinnon maatilayritysrekisterissä, joten tilasto kerää puuttuvat tiedot omaan maatalous- ja puutarhayritysrekisteriin. Tilastolaki kuitenkin estää hallintoa käyttämästä tilaston keräämää tietoa. Tilastotuotanto käyttää hallinnon rekistereiden tietoa ja oman tiedonkeräilyn kautta hankkimaansa tietoa Eurostatille toimitettaviin tilastoihin sekä kansallisiin tilastoihin ja julkaisuihin. Tilaston tietoja hyödynnetään myös tutkimustoiminnassa.

Haastateltujen asiantuntijoiden käsityksen mukaan toimijoiden tietämys viranomaisille tehtävistä ilmoituksista vaihtelee. Tästä syystä myös rekisteritietojen laatu ja ajantasaisuus vaihtelevat. Maatalousyrittäjät tuntevat ilmoitusvelvoitteet muita toimijoita paremmin, koska he tuntevat tukihakuprosessit hyvin ja saavat informaatiota tukihauksen kautta. Etenkin tukien ehtona olevat ilmoitusprosessit tunnetaan. Muista prosesseista tietämys on vähäisempää. Tietoja ei juurikaan päivitetä eikä toiminnan lopettamisesta ilmoiteta. Toimijat eivät välttämättä muista mistä toiminnoista ovat ilmoittaneet viranomaisille tietoja eikä heillä ole asiointiväylää, jonka kautta he pääsisivät helposti asioimaan viranomaisten kanssa, tarkistamaan antamia tietoja tai näkemään mitä tietoja heidän harjoittamista toiminnoista on tallennettu eri viranomaisten rekistereihin.

7.2. Kehittämistarpeet ja mahdollisuudet

Haastatteluissa ilmeni, että hajaantunut, erilaisilla välineillä tehtävä ja moninkertaista tietoa tuottava asiointi todettiin ongelmalliseksi ja toimijoille raskaaksi. Asiantuntijat eivät nähneet ylitsepääsemättömiä esteitä nykykäytäntöjen muuttamiselle. Todettiin, että muutokseen tarvitaan kuitenkin viranomaistoiminnan osalta merkittävää toimintatapojen ja asenteiden muutosta sekä useissa tapauksissa säädösmuutoksia. Edellytyksenä kehittämiselle on myös palvelukulttuurin muutos ja eri viranomaisten tiivis yhteistyö.

7.2.1. Asiointivälineiden kehittäminen

Haastattelutilaisuuksissa todettiin paperiprosessien yhtenäistämisen olevan haasteellista. Lomakkeita on tehty yksittäin kulloisenkin tarpeen mukaisesti ja ne ovat myös rakenteellisesti erilaisia. Niissä on paljon tietosisältöä, joka olisi vaikeaa saada paperilta useampiin nykyisiin järjestelmiin ja eri viranomaisille. Asiantuntijat näkivät viranomaisten välisen tiedonsiirron lisäämisen ehkä mahdollistavan yksinkertaisten, suppean tietosisällön paperiprosessien yhdistämisen. Lomakkeet ilmoitusvälineenä on säilytettävä toistaiseksi, mutta kehittämisessä kannattaa keskittyä sähköisen asioinnin kehittämiseen, mikä ajan mittaan vähentää lomakeasiointia.

Sähköisen asioinnin todettiin antavan enemmän kehittämismahdollisuuksia. Sen avulla prosesseja ja palveluita on helpompi kehittää ja yhdistää. Sähköisen asioinnin kehittäminen mahdollistaisi viranomaispalvelujen tarjonnan asiakaslähtöisesti asiakasryhmäkohtaisesti nykyisen viranomaistarpeiden perusteella rakentuneen virasto- ja asialähtöisyyden sijaan. Toimija voisi yhdellä asiointitapahtumalla antaa tietoa ja saattaa vireille asioita moneen eri viranomaiseen. Sähköinen asiointi myös mahdollistaisi toimijoiden pääsyn eri viranomaisrekistereihin tallennettuihin omiin tietoihin. Tällöin toimijat voisivat tarkastella ja päivittää tietojaan sekä seurata itseään koskevia vireillä olevia asiakäsittelyjä. Asiantuntijat kokivat myös, että sähköinen asiointi parantaisi rekisteritietojen laatua ja ajantasaisuutta, kun muuttuneen tiedon ilmoittaminen viranomaiselle on nykyistä helpompaa. Sähköisten asiointikanavien avulla myös neuvontaa ja ohjausta voitaisiin kehittää siten, että tiedot ilmoitusvelvoitteista ja palveluista olisivat paremmin toimijoiden löydettävissä.

Asiantuntijat näkivät tärkeänä kehittämisen mahdollistajana julkisen hallinnon yhteiset sähköiset palvelut, mm. kansalaisen asiointitili, Yritys-Suomi palvelut ja tuleva kansallinen palveluväylä. Kansallisiin palveluihin liittyminen antaa välineitä sähköisten palvelujen rakentamiseen ja parantaa palvelujen löydettävyyttä.

Viranomaisille tulisi luoda paremmat väylät hyödyntää maatalous- ja elintarviketaloushallinnonalalla kerättyä tietoa, jolloin samaa tietoa ei tuotettaisi useaan kertaan. Esimerkiksi valvojilla tulisi olla valvontatilanteessa toimijan toiminnoista tarvittavat tiedot käytettävissään. Haastatteluissa todettiin, että laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmistä mahdollistaa jo nyt hallinnonalan tiettyjen viranomaisten keräämän tiedon hyödyntämisen laissa mainittujen tehtävien puitteissa.

Asiantuntijat kokivat sanasto- ja terminologiatyö välttämättömäksi tietoaineistojen yhteiskäyttöisyyden mahdollistamiseksi. Myös toimija- ja toimintapaikkatunnisteet tulisi saada yhteneväiseksi eri järjestelmissä.

7.2.2. Asiointiprosessien ja rekistereiden kehittäminen

Haastatteluissa pohdittiin asiointiprosessien yhtenäistämismahdollisuuksia. Yksityiskohtaisia kehittämis ehdotuksia havaittiin jonkin verran.

Asiantuntijat totesivat, että eläintenpitäjäksi rekisteröitymisen yhteyteen voisi olla mahdollista liittää ainakin rehualan, sivutuotealan, luomun ja suoramyynnin toiminnan tietoja. Myös eläintenpitäjäksi rekisteröitymisen lomakkeissa nähtiin tietosisältöjen yhdistämisen mahdollisuuksia. Kasvintuotantoa harjoittavien toimijoiden osalta asiantuntijat pohtivat esimerkiksi rehualan ja sivutuotealan toiminnan tietojen liittämistä tukihauun yhteyteen. Toisaalta todettiin, että kaikki toimijat eivät hae tukea, jolloin tulisi olla muitakin ilmoitusväyliä. Perusilmoituksen yhteydessä toimijan tulisi myös saada muita asioita vireille, esim. vesiviljelytoiminnasta ilmoittamisen yhteyteen voisi liittää terveyslupan hakemisen ja terveystarkastusohjelmaan liittämisen.

Haastatteluissa ilmeni, että alkutuotantoilmoitukseen sisältyvä suoramyyni-ilmoitus tulisi saada kuntien elintarvikevalvontaviranomaisten tietoon. Tällä hetkellä monessa tapauksessa tukihakemuksen kautta tulee ainoa alkutuotannon ilmoitus, joten suoramyyni-ilmoitusta toivottiin tukihakemukselle, jos sitä ei siinä vielä ole. Tukihallinnon puolella toimijat joutuvat tekemään ilmoituksen kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle raakamaidon myynnistä. Haastatteluissa pohdittiin, että vaikka maitokiintiöt tulevat poistumaan, tulee Mavi kuitenkin seuraamaan suoramyynnin raakamaidon määriä.

Kaikki elintarvikkeiden alkutuotannon rekisteröinnin vaatimat puutarhayritykset eivät ole hallinnon maatilayrityksrekisterissä ja tilastolaki estää elintarvikevalvontaa käyttämästä tilaston keräämää tietoa puutarhayrityksistä. Tarkoituksenmukaisemmaksi nähtiin, että kaikki puutarhayritykset rekisteröitäisiin valvontaviranomaisen rekisteriin, josta tiedot olisivat myös tilaston käytettävissä. Haastatteluissa pohdittiin mahdollisuutta laajentaa maatilayrityksrekisteriä tai kasvintarkastusrekisteriä kattamaan kaikki puutarhayritykset.

Asiantuntijat näkivät siipikarjan rekisteröinnille olevan tarvetta. Mavi tarvitsisi tietoja eläinten hyvinvointitukeen liittyen ja Evira tarvitsisi parvitietoja eläintautiseurantaan liittyen.

Alkutuotantoilmoitusta ei tarvitse tehdä metsästyksestä, luonnonvaraisen riistan luovutuksesta kuluttajalle eikä luonnonvaraisten kasvien tai sienten keräilystä. Asiantuntijat kuitenkin toivoivat, että näitäkin toimintoja koskevien tietojen yhtenäistämistä ja välittämistä viranomaisten välillä kehitettäisiin, erityisesti metsästyksen ja riistan käsittelyn osalta.

Erillisten viranomaisprosessien luomisen sijaan voitaisiin joissain tapauksissa hyödyntää kentällä kerättävää tietoa. Mahdollisena nähtiin ainakin yhteistyö Paliskuntain yhdistyksen kanssa porojen pidon rekisteröinnin osalta ja Hippoksen kanssa hevosten rekisteröinnin osalta.

7.3. Tiedon ylläpito

Haastatteluissa tarkasteltiin lisäksi tiedon ajantasaisuutta ja laatua koskevia kysymyksiä. Nykyisellä, useimmiten lomakkeisiin perustuvalla toimintatavalla toiminnassa tapahtuvia muutoksia koskevat ilmoitukset

jäävät usein tekemättä. Ensisijainen kehittämissuunta tiedon ylläpidon osalta on sujuvien päivitysvälineiden rakentaminen toimijoille itselleen, mutta haastatteluissa pohdittiin myös voisiko viranomainen päivittää valvonnan yhteydessä havaittuja tietojen muutoksia.

Lainsäädännön mukaan ilmoitusvelvollisuus ja vastuu tietojen oikeellisuudesta on toimijalla. Valvonnan yhteydessä havaittujen puutteiden korjaamiseksi toimijalle voidaan antaa määräys ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi ja tarvittaessa hänelle voidaan määrätä uhkasakko ja viimeisenä keinona haastaa oikeuteen. Tämä menettely on kuitenkin hidas, tehoton ja kallis verrattuna siihen, että havainnon tehnyt viranomainen voisi korjata tiedon rekisteriin.

Asiantuntijat totesivat, että missään tapauksessa valvontaviranomainen ei voi tehdä korjauksia, jotka vaikuttaisivat valvonnan tulokseen. Pohtimisen arvoisena kehittämistoimena mietittiin prosessia, jossa viranomaisella olisi mahdollisuus päivittää ja korjata toimijan tietoja. Muutetuista tiedoista toimijalle toimitettaisiin kuittauspyyntö tietojen oikeellisuudesta. Toimijan kuittaus täyttäisi tietojen päivitysvelvollisuuden kyseisten muutosten osalta. Ilman kuittausta muutettu tieto olisi rekisterissä statuksella viranomaisen havainto, mikä ei täytä toimijan ilmoitusvelvollisuutta. Tässä menettelyssä tulisi olla selkeästi rajattuna mitä tietoja viranomainen voi päivittää.

7.4. Käynnissä olevat muutokset

Haastatteluissa todettiin useita jo meneillään olevia alkutuotannon toimijoiden asiointiprosesseihin vaikuttavia kehittämistoimia. Sivutuotelain uudistamisella pyritään mm. poistamaan sivutuote- ja rehualantoimijan ilmoitusvelvollisuuksien päällekkäisyyttä sekä rekisteröivien viranomaisten määrää. Suurin osa sivutuotetoimijoista on myös rehualan toimijoita. Tavoitteena on, että toimija voi rehualan toimijaksi ilmoittautumisen yhteydessä ilmoittautua myös sivutuotetoimijaksi. Lakimuutos pyritään saattamaan voimaan vuoden 2015 alusta.

Meneillään olevassa eläinsuojelulain kokonaisuudistuksessa pyritään mm. yhtenäistämään eläinsuojelulain ja eläintunnistusjärjestelmälain mukaisia rekisteröimisvelvoitteita toimintapaikoista. Nykyään, jos toimijalla on esimerkiksi villisikatarha, tulee se rekisteröidä eläinsuojelulain mukaan tuotantotarhaksi ja eläintunnistusjärjestelmälain mukaan eläinten pitopaikaksi. Tavoitteena on, että lakimuutoksen jälkeen riittää toimintapaikan kertaalleen rekisteröiminen. Lakimuutos pyritään saattamaan voimaan parin seuraavan vuoden aikana.

Osana SADe- ohjelmaa käynnistyi vuonna 2012 Ympäristöterveydenhuollon luvat ja ilmoitukset -projekti (Ylli -projekti), jossa kehitetään sähköistä asiointia Eviran, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimialueiden toiminnan aloittamiseen liittyvien ilmoitusten osalta. Tavoitteena on, että uusi aloittava toimija voi tehdä valvontaviranomaiselle elintarvikelain mukaisen elintarvikehuoneistoilmoituksen tai

terveysuojelulain mukaisen ilmoituksen toiminnan aloittamisesta YritysSuomi.fi -sivuston kautta.

Elintarvikevalvonnan käyttöön ollaan koostamassa olemassa olevista tietovarannoista elintarvikelain edellyttämää alkutuotantopaikkarekisteriä, joka tulee sisältämään alkutuotantopaikat ja niiden valvontatiedot (Kuti 1b -projekti). Elintarvikelain mukaan alkutuotannon toimijan ei tarvitse erikseen tehdä alkutuotantopaikkailmoitusta, jos tiedot ovat saatavissa muista hallinnonalan rekistereistä. Lain tultua voimaan kuntien elintarvikevalvontaviranomaisille toimitettiin oman rekisterinsä pohjaksi eri rekistereistä koottuja tietoja vuonna 2007. Tämän jälkeen kunnat ovat eritasoisesti ylläpitäneet alkutuotannon tietoja kuntajärjestelmissä. Kuti 1b -projektin on tarkoitus valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä, minkä jälkeen keskushallinnon kokoama tieto on kuntien saatavilla.

EU:ssa on valmistelussa hevoseläinten tunnistamista koskevan asetuksen muuttaminen. Muutoksen jälkeen hevoseläintenpitäjien tulee rekisteröityä eläintenpitäjiksi. Myös keskusrekisteri hevosista tulee jäsenvaltioille pakolliseksi.

Mavi kehittää aktiivisesti tukihakuun liittyvää sähköistä asiointia. Tukihallinnon järjestelmäuudistuksen yhteydessä on mm. uudistettu maatilayritysten rekisteröintimenettely vuonna 2013.

Evira on käynnistänyt eläintenpitäjärekisterin sähköinen asiointi - projektin, jossa toteutetaan asiointisovellus eläintenpitoa ja pitopaikkoja koskeville ilmoituksille.

8 TAVOITETILA

Tavoitetila on muodostettu alkutuotannon toimijoille toteutetun kyselytutkimuksen tulosten ja elintarvikkeiden alkutuotantoon liittyviin toimintoihin kohdistuvia viranomaistehtäviä hoitaville henkilöille toteutettujen ryhmähaastattelujen tuloksena.

Tavoitetilan keskeisiä elementtejä ovat asiakaslähtöisyys, sähköinen asiointi ja tiedon yhteiskäyttöisyys. Toimijoille tarjotaan asiointipalvelu, joka yhdistää monen eri viranomaisen ilmoitusprosessit ja tarvittaessa ohjaa toimijan täydentäviin palveluihin. Asiointipalvelun kautta saatu tieto jakautuu eri viranomaisille näiden tietotarpeiden ja tiedonsaantioikeuksien mukaisesti.

8.1. Neuvonta- ja asiointijärjestelmä

Alkutuotantotoimijoiden ilmoitus- ja rekisteröintitietojen käsittelyn tavoitetilana on sähköinen neuvonta- ja asiointijärjestelmä, joka toimijan toiminnastaan antamien tietojen perusteella ohjaa hänet tarvittaviin viranomaispalveluihin. Asiointipalvelut rakennetaan asiakasryhmittäin kohdistetuiksi kokonaisuuksiksi. Toimijan ei välttämättä tarvitse tietää asiointia aloittaessaan minkä viranomaisten kanssa hänen tulee asioida ja mitä ilmoituksia tehdä, vaan asiointijärjestelmä päättelee ja ohjaa asiointia toiminnan tietojen perusteella. Asiointijärjestelmän kautta toimija saa tehtyä lakisäätteiset ilmoituksensa ja tarvittaessa saatettua vireille lupa-/hyväksyntäkäsittelyjä. Tarvittaessa järjestelmä voi ohjata hänet myös muuhun kuin sähköiseen asiointipalveluun tai muiden viranomaisten palveluihin. Toimija näkee järjestelmän kautta kattavasti mitä häntä koskevia tietoja viranomaisilla on. Hän voi päivittää järjestelmän kautta tietoaan ja seurata vireillä olevia asioita.

Sähköinen neuvonta- ja asiointijärjestelmä tuottaa tietoa rekistereihin, joista tiedot ovat rajapintapalvelujen kautta niitä tarvitsevien viranomaisten käytettävissä. Tietoja voidaan myös tarjota sallitussa laajuudessa rajapintapalvelujen kautta hallinnon ulkopuolisille toimijoille. Viranomaisten tarvitsemia toiminnan tietoja voidaan ottaa vastaan myös hallinnon ulkopuolisten toimijoiden tarjoamien palvelujen kautta.

Sähköisellä asioinnilla saadaan parannettua viranomaispalvelujen saatavuutta ja vähennettyä paperiprosesseja, jolloin toimijoiden hallinnollinen taakka helpottuu. Tämä vähentää myös viranomaisten manuaalista työtä merkittävästi. Toimijoilla on näkymä ilmoittamiinsa tietoihin ja välineet tietojen päivittämiseksi, jolloin tiedon ajantasaisuus ja laatu myös paranee. Tämä vaikuttaa viranomaisvalvonnan osalta laadukkaampaan suunnittelutyöhön, oikeisiin valvontamääriin sekä tehokkaampaan valvonnan kohdentamiseen. Myös rekistereihin tallennettujen tietojen käyttö tehostuu ja tiedot ovat nykyistä paremmin alkutuotantotoimijoiden, viranomaisten ja hallinnon ulkopuolisten tahojen käytettävissä.

8.2. Toimijoiden ja toimintojen ryhmittely

Asiointipalvelujen suuntaamiseksi toimijat ja toiminnot on ryhmiteltävä asiakasnäkökulmasta loogisiksi kokonaisuuksiksi. Haastattelujen tuloksena hahmottui kaksi alkutuotannon ns. päälinjaa: eläinten pitäminen ja kasvintuotanto.

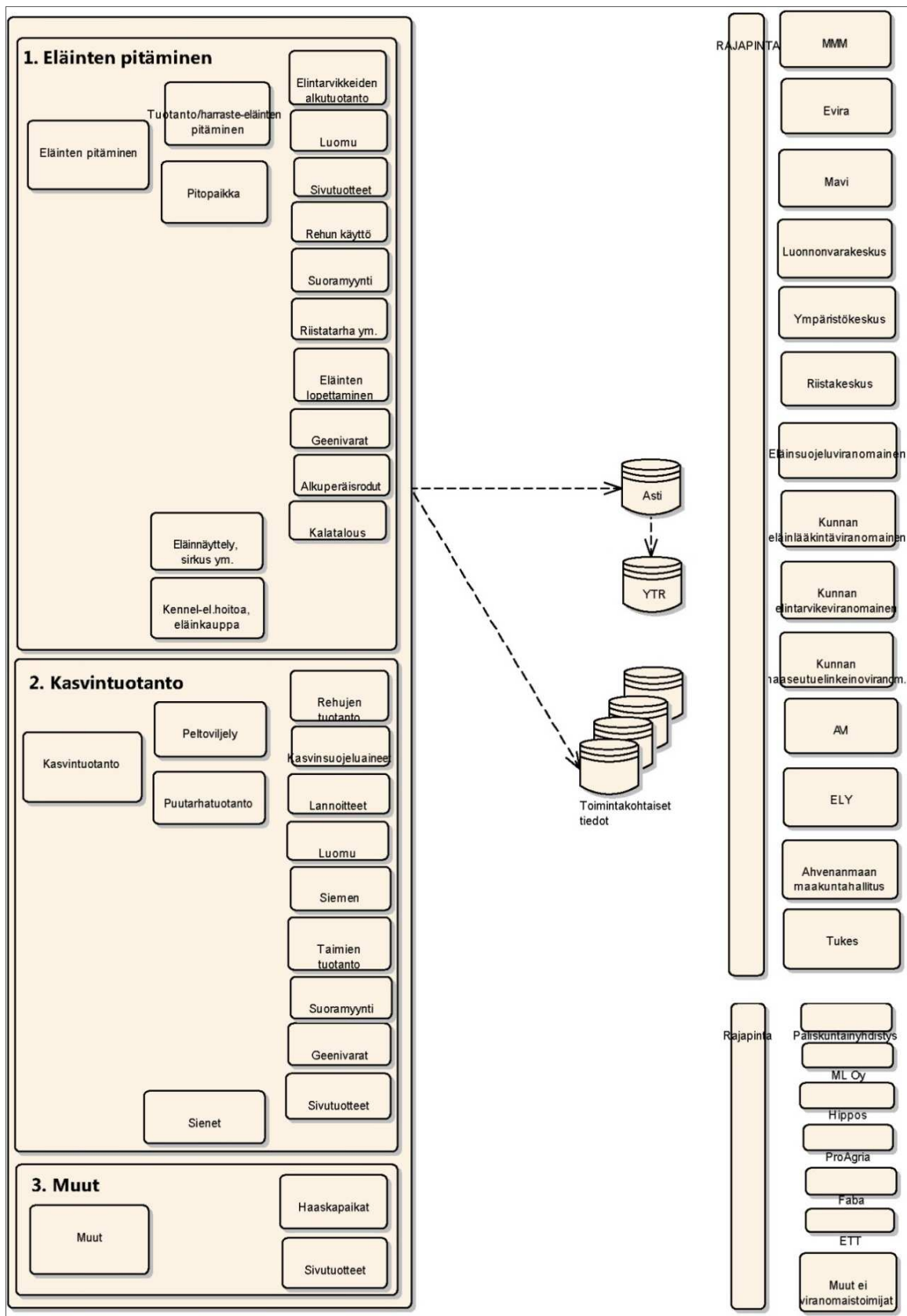
Kasvintuotannosta valtaosa on maatilayritysten harjoittamaa viljelyä ja puutarhayritystoimintaa. Kasvinviljelyä koskevien palvelujen tärkein kohderyhmä ovat maatalousyrittäjät. Tämän asiakasryhmän osalta kannattaa tarkastella palvelujen rakentamista tukihallinnon palvelujen yhteyteen. Eläintenpitämistä harjoittavat maatilayrittäjien lisäksi myös muut ammattimaiset toimijat (esim. mehiläistarhaajat, turkistarhat) ja harrastetoimijat (esim. hevosten pitäjät). Eläintenpitäjän ja pitopaikan rekisteröintiä ja muuta eläimiin liittyvää toimintaa koskevat palvelut kannattaa koota yhdeksi palvelukokonaisuudeksi. On huomattava, että nämä ryhmittelyt eivät ole toisensa poissulkevia, esim. suuri osa eläintenpitäjistä on maatalousyrittäjiä. Tämän vuoksi asiointipalvelujen kehittämisessä on tärkeää varmistaa myös sujuva siirtyminen palvelukokonaisuudesta toiseen. Haastattelututkimuksen tuloksista johdettu ilmoitettavien tietojen ryhmittely on esitetty kuvassa 13.

Eläintenpitämisen osalta eläintenpitoa ja pitopaikkaa koskevat ilmoitukset tuottavat lähes kaikkia toimijoita yhdistävät perustiedot. Eläintenpitämiseen liittyviä tarkentavia toimintoja ovat mm. elintarviketuotanto, rehujen käyttö, luomu ja suoramyynä. Osa eläintenpidosta ei ole eläintenpidon ilmoitusvelvollisuuden alasta, esim. tiettyjen eläinlajien pitäminen eläinnäyttelyssä tai kennelit. Näiden toimijoiden palvelujen yhdistäminen muiden eläintenpitäjien palvelukokonaisuuteen on perusteltua, jos muuta kyseiselle asiakasryhmälle suunnattua palvelua ei ole.

Kasvintuotannon perustietoina ovat peltoviljelyä ja puutarhatuotantoa koskevat tiedot. Kasvintuotantoon liittyviä tarkentavia toimintoja ovat mm. elintarviketuotanto, rehujen tuotanto, siementuotanto, luomu, taimituotanto ja suoramyynä.

Kahden ns. päälinjan lisäksi on jonkin verran erillisiä toimintoja mm. sivutuotelaitokset ja haaskaruokintapaikat.

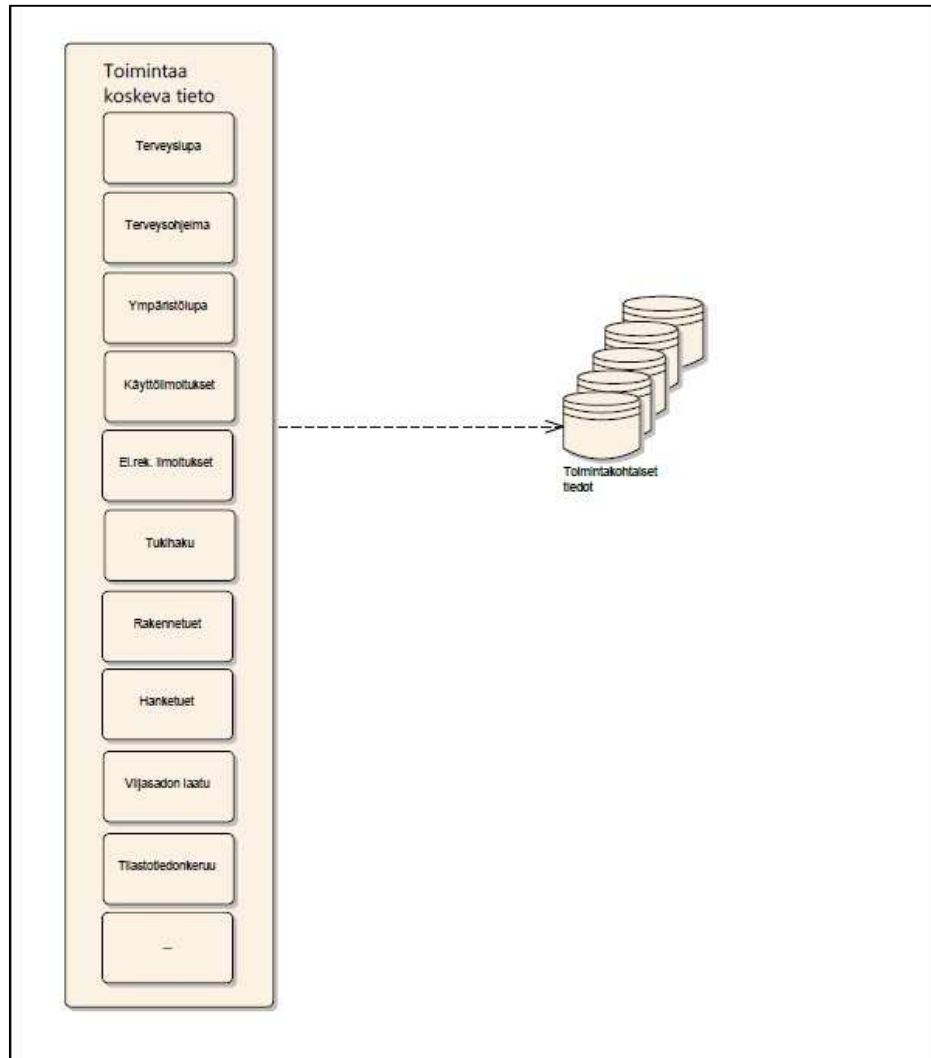
Haastatteluissa nähtiin luonnonvaroihin liittyvillä metsästyksellä, kalastuksella ja luonnontuotteiden keräilyllä olevan erillinen asiakasryhmä alkutuotannon toimijoihin verrattuna. Elintarvikehuoneistoihin liittyen nähtiin olevan olemassa selkeästi oma prosessi ja erillinen laajempi asiakasryhmä. Nämä toiminnot on jätetty pois kuvasta 13.



Kuva 13. Ilmoitettavien tietojen ryhmittely sähköisen asioinnin näkökulmasta

Alkutuotannon toimintaan liittyvien perustietojen lisäksi on olemassa paljon toimintoja tarkentavia ja jatkuvaa toimintaa koskevia tietoja, joista osa on myös muiden kuin maatalous- ja elintarviketaloushallinnon alan

tietotarpeita. Näiden osalta tulee pohtia tapauskohtaisesti mitä kannattaisi yhdistää samaan asiointipalveluun. Jo nyt pitkälle kehitettyjä sähköisen asiointin palveluita ovat tukihaku ja eläinrekistereiden palvelut. Myös näiden ilmoitusten ja prosessien osalta asiakkaan neuvonta ja ohjaus on tärkeää. Alkutuotannon toimintaa koskevia tietoja on esitetty kuvassa 14.



Kuva 14. Alkutuotannon toimintaa koskevia tietoja

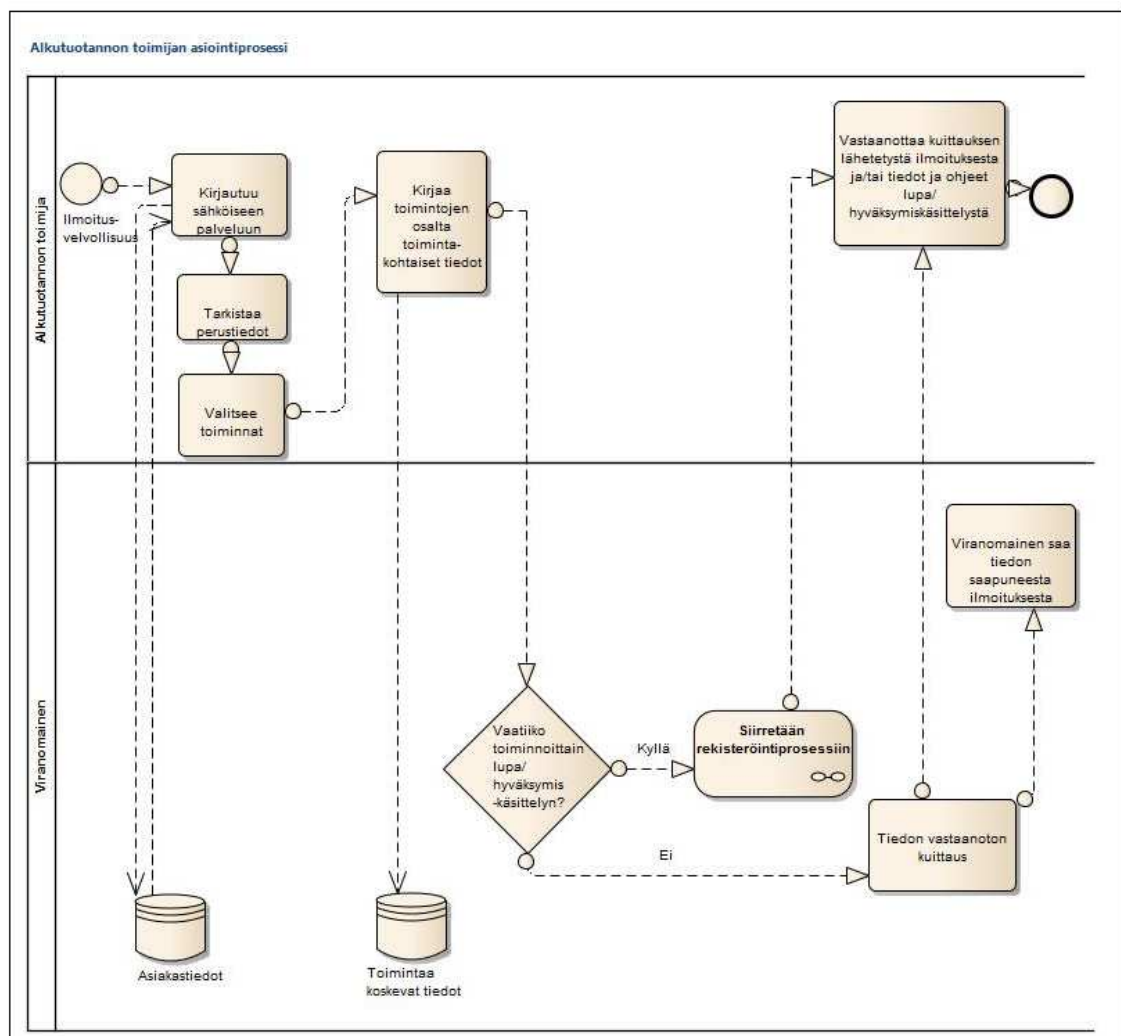
8.3. Ehdotus sähköisen asiointin prosessiksi

Kyselytutkimuksen tulosten ja haastattelututkimuksen tulosten tuloksena muodostui ehdotus geneeriseksi sähköiseksi asiointiprosessiksi. Prosessi alkaa, kun toimija kirjautuu sähköiseen neuvonta- ja asiointipalveluun, joka ohjaa toimijaa tämän antamien tietojen perusteella. Toimijan ei tarvitse tietää mille viranomaiselle toiminnasta tulee ilmoittaa ja onko toiminta luvan-/hyväksynnänvaraista.

Palvelu tunnistaa toimijan ja hakee hänen tietonsa viranomaisten perusrekistereistä toimijan tarkistettavaksi. Tarkistettuaan perustiedot toimija valitsee harjoittamansa toiminnot ja kirjaa palvelun ohjaamana toimintakohtaiset tiedot. Järjestelmä tarkistaa vaativatko ilmoitetut

toiminnot erillistä lupa-/hyväksymiskäsittelyä. Erillistä käsittelyä vaatimattomat ilmoitustiedot tallentuvat viranomaisrekistereihin ja sekä toimija että viranomainen saavat tiedon vastaanotetusta ilmoituksesta. Toimijalle ilmoitetaan mitkä ilmoitusvelvoitteet on täytetty ja mille viranomaiselle tiedot on toimitettu.

Jos jokin ilmoitetuista toiminnoista vaatii lupa/hyväksymiskäsittelyn, siirtyy asia siltä osin erilliseen rekisteröintiprosessiin, joka sisältää lupahaun käsittelyn. Toimijan antamat perustiedot ja toimintaa koskevat perustiedot on tässä vaiheessa jo tallennettu viranomaisjärjestelmään ja lupa-/hyväksymismenettely voidaan saattaa vireille annettujen tietojen perusteella. Toimija saa tiedon käsittelyn vireille tulosta ja mahdollisia ohjeita jatkotoimenpiteistä. Tarvittaessa toimija ohjataan muuhun kuin sähköiseen asiointipalveluun tai muiden viranomaisten palveluihin. Ehdotus generiseksi sähköiseksi asiointiprosessiksi on esitetty kuvassa 15.



Kuva 15. Ehdotus generiseksi sähköiseksi asiointiprosessiksi

8.4. Kokonaisarkkitehtuuri

Tavoitetilassa toiminnan, palvelujen, asiointivälineiden ja tietovarantojen kehittämistä tukee laaja-alainen kokonaisarkkitehtuurityö. Toiminnan ja

järjestelmien kehittämisessä hyödynnetään perusrekistereitä ja muita yhteisiä tietovarantoja sekä yhteisiä julkisen hallinnon palveluita.

Elintarvikkeiden alkutuotanto kuuluu julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kahdelle kohdealueelle: elinkeinotoiminnan näkökulmasta työ- ja elinkeinoministeriön työ ja elinkeinot -kohdealueelle ja elintarviketurvallisuuden näkökulmasta sosiaali- ja terveysministeriön terveys ja hyvinvointi -kohdealueelle. Kohdealuearkkitehtuurityö on vasta käynnistymässä, mutta on odotettavissa, että myös kohdealuearkkitehtuurit tuottavat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kehittämisen linjauksia ja vaatimuksia. Toisaalta kohdealueyhteistyö myös lisää mahdollisuuksia laajempien asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien muodostamiselle.

8.4.1. Viitearkkitehtuurit

Sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä tulee huomioida julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri, jossa kuvataan kattavasti asiointipalvelun osia ja rakenteita, sekä yhteiskäyttöisten että palvelukohtaisten elementtien osalta.

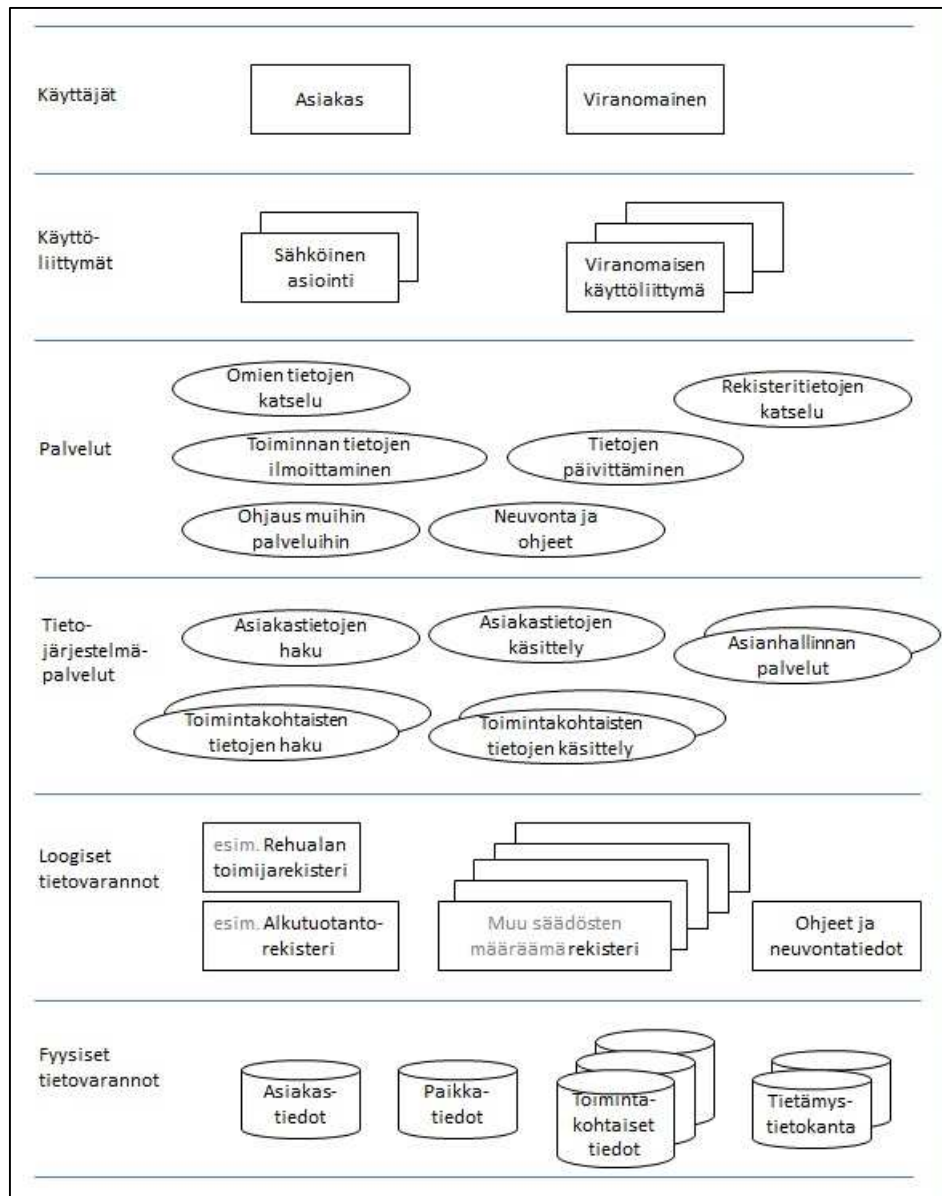
Toinen tärkeä huomioitava arkkitehtuuri on kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri. Arkkitehtuurissa on hahmoteltu kansalaisten, yritysten ja viranomaisen palvelukanavia, joiden kautta eri tahojen palvelut ja tietovarannot ovat saavutettavissa palveluväylän avulla. Viitearkkitehtuurin osia ovat myös tärkeät tunnistus-, valtuus- ja valtuutuspalvelut.

Asiointipalvelun rakentamisen tueksi on myös laadittu JHS 190 -suositus julkisten verkkopalvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen, joka toimii tarkkana muistilistana asiointivälineiden kehittämisessä.

8.4.2. Neuvonta- ja asiointipalvelun arkkitehtuuri

Sähköisen asioinnin ja viranomaisjärjestelmien kehittämisessä pyritään sekä tiedon että tietojärjestelmäpalvelujen ja -komponenttien yhteiskäyttöisyyteen. Kuvassa 16 on esitetty periaatetasolla alkutuotannon ilmoituksiin liittyvän tieto- ja tietojärjestelmäarkkitehtuurin keskeisiä osia.

Arkkitehtuurikerrosten osat ovat joustavasti liitettävissä toisiinsa, jolloin esim. sama tietojärjestelmäpalvelu voi olla sekä asiointipalvelun osana että viranomaisen käyttämässä sovelluksessa. Tietokerroksessa puolestaan tietokannoissa oleva tieto on yhdistettävissä moneen loogiseen tietokokonaisuuteen.



Kuva 16. Periaatetaso-arkkitehtuurikuva

Erityistä huomiota on kiinnitettävä tietoarkkitehtuurin kehittämiseen. Tietovirrat toimijoiden ja viranomaisten välillä määrittävät millaisia palveluja ja tietovarantoja tarvitaan. Tietorakenteissa on huomioitava sekä looginen (rekisterit, substanssikohtaiset tietokokonaisuudet) että fyysinen (tietokannat, tietovarastot) tiedon jäsenyys. Yhteiset luokitukset ja koodistot sekä tietoa kuvaileva metadata ovat keskeinen edellytys tiedon yhteiskäyttöisyydelle.

8.5. Tavoitetilan kommentointi ja toimintamuutosten edellytykset

Kehittämistehtävän osana MMM:n, Mavin, Eviran ja Tiken tilaston asiantuntijoille järjestettiin 6.5.2014 keskustelutilaisuus, johon osallistui 13 haastattelututkimukseen osallistunutta asiantuntijaa sekä 4 muuta asiantuntijaa. Tilaisuuden alussa asiantuntijoille esiteltiin kyselytutkimuksen ja haastattelututkimuksen tulokset sekä niistä johdettu tavoitetila. Esittelyn jälkeen asiantuntijoilla oli mahdollisuus esittää kommentteja.

Ensin asiantuntijat kommentoivat tutkimustuloksia ja tavoitetilaa sekä pohtivat kehittämiskohteita 3 – 5 henkilön ryhmissä, jonka jälkeen ryhmissä ilmenneistä asioista keskusteltiin yhdessä. Asiantuntijat totesivat kuvatus tavoitetilan ja tavoiteltavien hyötyjen olevan oikeansuuntaisia. Kehittäminen tulisi keskittää sähköisen asioinnin kehittämiseen. Paperiprosessit vähenevät sähköisen asioinnin kehittymisen myötä. Ensimmäisten sähköisten palvelujen tulisi olla toimijoiden käytettävissä mahdollisimman pian ja kehittäminen tulisi asiantuntijoiden mielestä aloittaa toimijaa hyödyntävästä näkökulmasta siten, että ensimmäisessä vaiheessa toimijoille tarjottaisiin reitti päästä näkemään viranomaisrekistereihin tallennetut omat tiedot. Tämän jälkeen palveluja voitaisiin laajentaa tietojen ilmoittamiseen, päivittämiseen ja käsittelyprosessien seuraamiseen. Eläintenpitäminen nähtiin yhtenä asioinnin kehittämisen kannalta keskeisenä toimintana. Tietoturva ja tietosuoja on myös varmistettava ja tietojen valvontavastuun tulee olla selvä. Prosessien kehittämisessä on huomioitava miten saadaan maatilayritystoimintaa harjoittamattomat toiminnan aloittamista suunnittelevat toimijat paremmin palvelujen piiriin. Tiedotus ja neuvonta nähtiin myös erittäin tärkeinä kehittämiskohteina.

Kommentoinnin jälkeen keskustelua jatkettiin toimintamuutosten edellytyksien pohtimisella. Ensin asiantuntijat pohtivat 3 - 5 henkilön ryhmissä mitä muutoksia tarvitaan viranomaisten välisen työnjaon ja toimintatapojen, lainsäädännön, tietojärjestelmäkehityksen sekä ohjeistuksen ja tiedottamisen osalta. Tämän jälkeen näistä toimintamuutosten edellytyksistä keskusteltiin yhdessä.

Asiantuntijoiden mukaan viranomaisten välisen työnjaon ja toimintatapojen muutokset vaativat julkisen hallinnon organisaatioilta asennemuutosta. Sähköinen asiointipalvelu tulee nähdä myös viranomaisten kannalta positiivisena asiana. Organisaatioiden johto ja ohjausryhmät tulee saada aktiivisiksi muutostoimijoiksi sen sijaan, että he olisivat muutosten osalta vain tiedon vastaanottajia. Tavoitetila tulee kiinnittää organisaatioiden strategiaan tavoitteisiin ja kriittisiin menestystekijöihin. Palveluja tulee kehittää yhteistyössä yli organisaatio- ja hallinnonrajojen ja kehittämisen lähtökohtana tulee olla asiakaslähtöisyys. Olemassa olevia palvelu- ja toimintamalleja kannattaa hyödyntää, hyvänä esimerkkinä voidaan pitää verottajan palveluja. Sähköisen asioinnin lisäksi palvelukanavana tulevat toistaiseksi olemaan myös paperilomakkeet ja puhelinpalvelu.

Lainsäädännön muutosten osalta asiantuntijat pitivät tärkeänä, että sähköisen asioinnin periaatteet olisi säädetty yhdessä yleislaissa.

Toimintaprosessien tarkkaa kuvaamista ja kiinnittämistä säädöksissä tulisi välttää. Toisaalta lainsäädännössä tulisi olla säädetty viranomaisen oikeus käyttää hyväksi toisen viranomaisen keräämiä tietoja. Tiedon käyttöoikeus tulisi pohtia myös toimialuetasolla, esimerkkinä mainittiin eläinlääkärin oikeus toimialueensa ulkopuolella olevien toimijoiden tietoihin. Lainsäädännössä tulisi olla selkeästi mainittuna rekistereiden vastuulliset omistajat sekä rekisteritiedon ylläpitäjät. Substanssilainsäädännössä tulisi olla säädetty millä tahoilla olisi oikeus muuttaa toimijan ilmoittamia virheellisiä tietoja.

Tietojärjestelmäkehityksen edellytyksenä asiantuntijat pitivät sähköistä asiointiportaalia, josta on rajapintapalvelut muihin tarvittaviin eri toimijoiden järjestelmiin. Vaihtoehtoina nähtiin nykyisten järjestelmien jatkokehittäminen tai niiden korvaaminen uusilla järjestelmillä. Joka tapauksessa olemassa olevia toimivia ratkaisuja kannattaa hyödyntää, esimerkiksi vahvaa tunnistautumista pankkitunnuksilla. Tietojärjestelmäkehityksestä tarvitaan kokonaisnäkemystä, organisaatioiden yhteisiä suunnitelmia sekä keskitettyä koordinoitua. Sähköisen asiointin saavutettavuus on varmistettava myös syrjäseuduilla riittävillä verkkoyhteyksillä.

Ohjeistuksen ja tiedottamisen osalta asiantuntijat näkivät alkutuotannon toimijoiden jakautuvan kahteen ryhmään, uusiin toimijoihin ja rekistereihin jo kirjattuihin toimijoihin. Uudet toimijat eivät välttämättä ole tietoisia ilmoitus- ja lupahakuvaatimuksista ja näitä asioita hoitavista viranomaisista. Uudet toimijat eivät hae samalla lailla tietoa ammattilehdistä kuten rekistereihin jo kirjatut toimijat. Tiedottamisessa voitaisiin hyödyntää sosiaalista mediaa ja erilaisia pelejä. Rekistereihin jo kirjatuille toimijoille voidaan lähettää uutiskirjeitä ja sähköisen asiointin tultua mahdolliseksi muistutella rekisteritietojen ajantasaisena pitämisestä. Paperilomakkeiden tulee olla yksiselitteisiä ja niiden tulee toimia samalla myös ohjeena. Asiantuntijat totesivat, että myös viranomainen tarvitsee ohjeistusta ja tiedotusta. Viranomaisilla tulee olla käytettävissään kattava kuvaus alkutuotannon vaatimuksista, jotta viranomaiset itse osaisivat auttaa ja ohjata toimijoita nykyistä paremmin.

9 KEHITTÄMISEHDOTUS

Kehittämisehdotus on muodostettu alkutuotannon toimijoille suunnatun kyselytutkimuksen, MMM:n, Mavin, Eviran ja Tiken tilastoryhmän asiantuntijoille suunnatun haastattelututkimuksen sekä asiantuntijoiden kanssa pidetyn jatkotilaisuuden tuloksena. Ehdotus jakautuu neljään kehittämisalueeseen: toiminnan kehittämiseen, lainsäädännön muutoksiin, tietojärjestelmien kehittämiseen sekä ohjeistuksen ja tiedotuksen kehittämiseen.

Kehittämisalueet liittyvät vahvasti toisiinsa. Erityisesti lainsäädännön ja toimintatapojen ja -prosessien kehittämisen välillä tarvitaan jatkuvaa avointa vuoropuhelua, jotta lain kirjaimen toteuttamisen sijaan päästäisiin säädösten tarkoituksen ja tavoitteiden toteuttamiseen.

Kehittämisen vaikuttavuustavoitteena on alkutuotannon toimijoiden palvelujen saatavuuden parantaminen, hallinnollisen taakan vähentäminen, manuaalisen työn vähentäminen, viranomaisten työn tehostaminen ja tiedon käytön tehostaminen.

Kehittämistyössä tarvitaan alkutuotantoon liittyvien keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaisten saumatonta yhteistyötä ja aktiivista kommunikointia myös toimialan muiden toimijoiden kanssa. Tavoitetilan saavuttamiseksi tulee tehdä selkeä suunnitelma toiminnan ja tietojärjestelmien kehityksestä sekä varata riittävät resurssit toteutukseen.

9.1. Toiminnan kehittäminen

9.1.1. Ajattelu- ja toimintatavan muutos

Toiminnan kehittäminen vaatii maatalous- ja elintarvikehallinnon toimialalla merkittävää ajattelu- ja toimintatapojen muutosta. Hallinnonalalla on keskusteltava ja päätettävä riittävän korkealla tasolla halutaanko sitoutua asiakaslähtöisen palvelumallin kehittämiseen, joka muuttaisi nykyistä virastokohtaista palvelumallia huomattavasti. Jos tämä valitaan kehittämissuunnaksi, tarvitaan vahvaa yhteistyötä yli virasto- ja organisaatorajojen, jotta julkinen hallinto näyttäytyy asiakkaalle yhtenäisenä ja uudistumiskykyisenä.

Nykyisessä toimintamallissa näkyy viranomaislähtöisyys voimakkaasti. Palvelut profiloituvat tiettyyn virastoon ja viraston luomaan brändiin. Asiakaslähtöisessä palvelumallissa vahva virastokohtaisuus häviää näkyvistä, saatava palvelu on tärkeämpi kuin sen tarjoaja.

Nykyinen palvelumalli edellyttää toimijan itsensä hakevan informaatiota ilmoitus- ja lupahakumenettelyistä eri viranomaisten tarjoamien palvelujen kautta. Tavoitetilassa toimija voi antaa tietoa toiminnastaan samalla kertaa useammalle viranomaiselle ja saada tarjolle tarvitsemansa palvelut. Palvelumallin muutos edellyttää, että viranomaiset suostuvat yhdistämään

palveluprosesseja ja luottavat myös muuhun kuin omien lomakkeiden kautta omiin rekistereihin koottuun tietoon.

Tiukasta viranomaisen välisestä tehtäväjaosta, joka nykyisellään aiheuttaa asiakkaan juoksuttamista luukulta toiselle, on luovuttava. Palveluissa on pyrittävä monikanavaisuuteen, jolloin tiedon toimittaminen viranomaiselle ja asioiden vireille saattaminen on nykyistä vähemmän tiettyihin viranomaisiin sidottua. Myös rekisteritietojen päivittämisen osalta tiukkaa toimijan ilmoitusvelvollisuuteen perustuvaa mallia tulisi tarkastella ja pyrkiä hyödyntämään viranomaisen havainnot ajantasaisen tiedon lähteenä.

Tarvitaan myös rohkeutta irtautua tiukasta lainsäädännön toimeenpanemisesta toiminnan kehittämisen hyväksi. Säädösten vaatimukset on usein mahdollista toteuttaa muutenkin kuin luomalla suoraviivaisesti yhden säädöksen toteuttavia prosesseja. Toisaalta toiminnan kehittämisen tarpeet voivat olla perusteena säädösten muuttamiselle.

9.1.2. Sanasto- ja terminologiatyö

Sanasto- ja terminologiatyön käynnistäminen ja edistäminen alkutuotannon rekisteröinnin esiselvityksessä ehdotetun mukaisesti on välttämätöntä prosessien ja palvelujen yhdistämisen ja tietojen yhteiskäyttöisyyden mahdollistamiseksi.

Esiselvityksessä terminologiatyön tehtäviksi ja keinoiksi asetettiin:

- Viranomaisten keskinäinen sekä viranomaisten ja toimialan yhteistyö terminologian ja sanastojen kehittämisessä
- Jo olemassa olevien sanastojen laajentaminen ja täydentäminen
- Kansainvälisten luokitusten ja koodistojen hyödyntäminen
- Tiedon yhteiskäyttöisyyden parantaminen metatietojen avulla
- Sanastojen saatavuuden helpottaminen

Yhtenäistä ja yhteensopivaa terminologiaa tulee käyttää kaikilla osaluilla, alkaen lainsäädännön kehittämisestä. Tärkeä terminologiatyön osa on tietorakenteisiin liittyvät tunnisteet, koodistot, luokittelut sekä tietoa kuvaileva metadata.

9.1.3. Palvelujen ja prosessien kehittäminen

Tässä selvitystyössä havaittujen yhdistettävissä olevien prosessien ja palvelujen tarkastelua ja kehittämistä on jatkettava.

Eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisterin ilmoitusmenettelyn uudistaminen toteutuu Eviran käynnistämän eläintenpitäjärekisterin sähköinen asiointi -projektin osana. Eläintunnistusjärjestelmälain mukaisten ilmoitusten lisäksi tarkasteltavaksi tulee ainakin eläinsuojelulain mukaisia ilmoituksia. Lisäksi projektissa tulee harkita rehualan, sivutuotealan, luomun ja suoramyyntin tietojen liittämistä eläintenpitäjäksi rekisteröitymisprosessin yhteyteen. Yksi projekti ei voi toteuttaa kaikkea. Tärkeintä on luoda

tiedonkeruuprosessi, joka mahdollistaa muiden toimintojen liittämisen samaan asiointipalveluun myöhemmin.

Kasvintuotantoa koskevien ilmoitusten osalta MMM:n, Mavin ja Eviran tulee käynnistää keskustelu onko tukihallinnon prosessien yhteyteen mahdollista liittää muita asiointiprosesseja ja onko Mavin tuenhakijoille tarjoamaan sähköisen asiointipalvelua mahdollista laajentaa mm. rehualan, sivutuotealan ja suoramyyntin toiminnan tietoihin.

Puutarhayrityksistä tarvitaan kattava rekisteri kasvisten laadunvalvontaa ja alkutuotannon valvontaa varten. Myös tilastotuotanto ja tukihallinto voisivat käyttää yhteistä rekisteriä. Puutarharekisterin kehittäminen voitaisiin käynnistää tarkastelemalla onko Mavin maatilayritysrekisteriä tai Eviran kasvintarkastusrekisteriä mahdollista kehittää kaiken puutarhatuotannon ja myös muun kasvintuotannon perusrekisteriksi.

Metsästystä, kalastusta ja luonnontuotteiden keräilyä koskevia ilmoitusmenettelyitä ja tiedonkeruuta ainoastaan sivuttiin tässä selvitystyössä. Näiden toimintojen asiointiprosesseja tulisi tarkastella vielä erikseen tarkemmin.

Ilmoitus- ja tiedonkeruuprosesseja ja niihin liittyviä palveluita tulisi tarkastella osana laajempaa kokonaisuutta aina kun toimeenpannaan uutta lainsäädäntöä tai uudistetaan jo olemassa olevia rakenteita tai tietojärjestelmiä. Kehittämisen lähtökohtana tulisi aina olla asiakaslähtöisyys ja yhteentoimivuuden edistäminen. Toimintatapoja tulisi kehittää ennakkoluulottomasti ja uudenlaisia ratkaisuja hakien, esimerkiksi tarkastelemalla mitä tiedontuottamista voitaisiin siirtää viranomaisilta kentän toimijoiden hoidettavaksi. Palvelujen ja prosessien kehittäminen voidaan nähdä osana toiminta-arkkitehtuurityötä, joka tuottaa tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kehittämisvaatimuksia.

9.2. Lainsäädännön muutokset

Toimintaprosessien ja tehtäväjakojen muuttaminen vaatii monessa tapauksessa muutoksia lainsäädäntöön. Tämän työn puitteissa ei ehditty arvioimaan yksityiskohtaisia säädösmuutostarpeita. Tarvittavat muutokset on arvioitava tapauskohtaisesti toiminnan kehittämisen osana. Toiminnan ja järjestelmien kehittämisessä on huomioitava, että säädösten tarkastelulle ja mahdollisille muutoksille varataan riittävästi aikaa. Toisaalta uuden lainsäädännön valmistelussa on pyrittävä huomioimaan myös tiedonhallinnan kehittäminen. Terminologiatyön tulee olla kiinteä osa säädösvalmistelua.

Toimintaprosessien tarkkaa kuvaamista ja kiinnittämistä säädöksissä tulisi välttää. Esimerkiksi ilmoitusten osalta lainsäädännön tulisi mahdollistaa monikanavaisuus sen sijaan että todetaan säädösten avulla ilmoituksen vastaanottajaksi tietty viranomainen. Rekisterinpidon osalta on kuitenkin nimettävä selkeästi rekisterin vastuullinen omistaja.

Tiedon omistajuus ja käyttöoikeudet on kuvattava lainsäädännössä. Laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä (2008/284) toimii tällä hetkellä toimialan tärkeänä puitelakina, joka mahdollistaa tiedon jakamisen tiettyjen viranomaisten välillä. Tämän lain osalta on arvioitava, onko tarvetta laajentaa maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmän käyttötarkoitusta kattamaan myös kala- ja riista-alan viranomaistoimintoja tai muita viranomaisia. Myös muiden puitelakien ja substanssikohtaisen lainsäädännön tulisi varmistaa mahdollisimman laaja tiedon yhteiskäyttöisyys. Toisaalta on kuitenkin varmistettava riittävä tietosuojaja yksityisyyden suoja.

9.3. Tietojärjestelmien kehittäminen

9.3.1. Asiointipalvelujen kehittämispolku

Tietyille asiakasryhmälle suunnatun neuvonta- ja asiointijärjestelmän ensimmäisenä palveluna toimijoille kannattaa tarjota näkymä toimialan viranomaisrekistereihin tallennettuihin omiin tietoihin. Mahdollisuus nähdä kattavasti rekistereissä olevia tietoja lisää palvelun kiinnostavuutta ja toisi nopeasti käyttäjiä neuvonta- ja asiointijärjestelmään. Ensimmäisessä vaiheessa asiointijärjestelmän kautta ei välttämättä pääse päivittämään rekisteritietoja, mutta järjestelmä ohjaa toimijan oikeiden viranomaisten ja palvelujen suuntaan.

Seuraavana elementtinä neuvonta- ja asiointijärjestelmään voidaan rakentaa palvelu, jossa toimija kertoo tietoja harjoittamastaan tai suunnittelemastaan toiminnasta. Alussa tältäkin osin järjestelmä ohjaa asiakkaan edelleen erillisiin lomakkeilla tai sähköisellä asiointilla toteutettuihin ilmoitus- ja lupahakupalveluihin. Jatkossa järjestelmään rakennetaan välineet ilmoitustiedon tallentamiseksi suoraan rekistereihin ja lupa-/hyväksyntämenettelyjen vireille saattamiseen, jolloin aiemmin esim. ohjeena tai linkkinä tarjottu palvelu korvautuu vuorovaikutteisella sähköisellä asiointipalvelulla. Tässä vaiheessa järjestelmä mahdollistaa kyseisen toiminnan osalta sekä perusilmoitusten tekemisen että rekisteritietojen päivittämisen.

Sähköisen asiointin kehittämisessä tulee hyödyntää mahdollisimman paljon jo olemassa olevia ratkaisuja: toimialan omia järjestelmiä ja asiointiratkaisuja ja julkisen hallinnon yhteisiä ratkaisuja. Julkisen hallinnon yhteisiä palveluita ja välineitä on tarkasteltava avoimin mielin asiointijärjestelmän perusrakenteita suunnitellessa. Yhteisistä ratkaisuksista löytyy jo nyt itsestään selviä osia, esim. tunnistamispalvelut. Lisäksi ainakin kansalaisten ja yritysten asiointitilit, Suomi.fi ja Yritys-Suomi.fi -portaalien palvelut ja kansalliseen palveluväylään liittyvät palvelut on otettava mahdollisuuksien rajoissa käyttöön. Julkisen hallinnon yhteisiin osiin kuuluvat myös perustietovarannot (mm. väestötietojärjestelmän tiedot, yritys- ja yhteisörekisterit, paikkatiedot), joita kehittämisessä on hyödynnettävä.

Kehittämisessä kannattaa ottaa mallia muiden hallinnonalojen ja kentän toimijoiden onnistuneista asiointiratkaisuista (esim. verohallinnon palvelut). Oppia ja osaamista löytyy myös MMM:n hallinnonalalta, esim. Mavin sähköinen tukihaku ja Ylli -projektin tuottamat ympäristöterveydenhuollon lupien ja ilmoitusten ratkaisut.

Hallinnon omien asiointijärjestelmien kehittämisen lisäksi tulee mahdollistaa ulkopuolisten palvelujen kehittämistä avaamalla tietovarantoja ja luomalla rajapintapalveluita toimintaa koskevien ilmoitusten ja tietojen vastaanottamiseksi myös muiden kuin viranomaisen asiointisovellusten kautta.

9.3.2. Toimintakohtaisten palvelujen kehittäminen

Tämän työn perusteella voidaan ehdottaa konkreettisia asiointijärjestelmän kehittämistoimia eläinten pitämiseen liittyvien toimintojen osalta. Kuten edellä on todettu, kasvintuotantoon liittyvien palvelujen osalta tarvitaan linjaustason keskusteluja ennen kuin tietojärjestelmien ja asiointivälineiden kehittämistä voidaan edistää. Mainittujen erillisten toimintojen osalta (sivutuotelaitokset, haaskapaikat) on myös harkittava toimintakohtaisesti, mihin asiointijärjestelmään ne voisivat kuulua tai ovatko mahdollisesti volyymitään niin pieniä, että asiointijärjestelmän rakentaminen ei ole kannattavaa.

Eläintenpitäjärekisteri nähtiin perusrekisterinä, jonka yhteyteen on mahdollista liittää useiden muiden toimintojen tietoja. Eviran käynnistämä eläintenpitäjärekisterin sähköisen asiointin kehittäminen -projekti voi luoda hyvän pohjan eläinten pitämiseen liittyvien toimintojen asiointiratkaisuille.

Eläintenpidon sähköisen asiointin kehittämisessä olisi hyvä edetä edellä kuvatun kehittämisspolun mukaisesti, eli mahdollistaa toimijan omien tietojen katselu ja toiminnan kuvailun perusteella ohjaus neuvonta- ja ilmoituspalveluihin. Projektin rajauksia ensimmäisessä vaiheessa mukaan otettavista ilmoituksista on harkittava huolellisesti. Minimissään projektissa tulee kattaa eläintunnistusjärjestelmälain mukaiset ilmoitukset ja nykyisen eläinsuojelulain mukainen ilmoituksenvarainen toiminta. Omien tietojen katselussa olisi toivottavaa tuoda asiakkaan näkyville myös muiden rekistereiden tietoja. Projektin tuottamissa ratkaisuissa on pidettävä huolta siitä, että uusien ilmoitettavien toimintojen lisääminen asiointijärjestelmään on jatkossa sujuvasti mahdollista. Yksi ensimmäisistä liitettävistä toiminnoista voisi olla rehualan toiminta / rehujen käyttö.

Eläintenpidon asiointin kehittämisellä on vahva yhteys Eviran Elvi-projektiin (eläinlääkintöhallinnon tietojärjestelmän kehittäminen). Elvi sekä tuottaa että käyttää eläintenpitoa koskevien rekistereiden tietoja. Yhteisten tietovarantojen lisäksi samoja tietojärjestelmäpalveluita voi tulla käytettäväksi sekä asiointikäyttöliittymässä että Elvin viranomaiskäyttöliittymässä.

Vesiviljelyn rekisteröinti tehdään kalatalouden Kaveri-tietojärjestelmän kautta. Rekisteriin ja sen asiointivälineisiin kohdistuu kehittämistarpeita. Vesiviljely kuuluu lainsäädännöllisesti selkeästi osaksi eläintenpitäjärekisteriä ja myös sen asiointiliittymä voitaisiin rakentaa osaksi yhteistä neuvonta- ja asiointijärjestelmää.

Viranomaiskohtaisten erillisten asiointiratkaisujen tekemistä on vältettävä. Asiointivälineiden ja viranomaissovellusten kehittämisessä on tärkeää muistaa kerroksellisen arkkitehtuurin toteuttaminen. Samoja tietojärjestelmäpalveluita voidaan käyttää useissa järjestelmissä, jolloin asiointijärjestelmässä yhtenä näkyvä palvelukokonaisuus saattaakin jakaantua moneen viranomaistietojärjestelmään.

Myös kehittämishankkeiden suunnittelussa arkkitehtuurinäkökulma on huomioitava. Vaikka palvelut tuotetaan tietyn järjestelmän kehittämisprojektin osana, voidaan ne silti liittää osaksi laajempaa, monia toimintoja sisältävää sähköisen asioinnin järjestelmää. Olennaista on löytää oikeat asiointi- ja työvälineet kaikille käyttäjryhmille.

Tietuille asiakasryhmälle palveluita tarjoavia erillisiä asiointijärjestelmiä tulisi olla mahdollisimman vähän. Kaikkien palvelujen sumputtaminen yhteen asiointijärjestelmään ei kuitenkaan saa muodostua itsetarkoitukseksi. Erillisinä toteutettujen palvelujen saavutettavuus ja löydettävyys on kuitenkin varmistettava. Sujuva ja huomaamaton palvelusta toiseen siirtyminen on mahdollistettava mm. kertakirjautumisen, valtuuksien hallinnan ja muiden taustapalvelujen avulla.

9.4. Ohjeistuksen ja tiedottamisen kehittäminen

Kaikki alkutuotannon toimijat eivät ole kovinkaan hyvin tietoisia ilmoitus- ja rekisteröintivaatimuksista. Paras tietotaso on tukihallinnon asiakkailta. Tiedottamista on erityisesti lisättävä ja kohdennettava maatalousyrittäjätoiminnan ulkopuolisille toimijoille. Tärkeä, mutta vaikeasti tavoitettava tiedottamisen ja ohjeistuksen kohderyhmä ovat toiminnan aloittamista suunnittelevat uudet toimijat.

Tiedottaminen ja neuvonta ovat suurelta osin siirtyneet perinteisestä kohdistetusta, henkilökohtaisesta ja esim. ammattilehtien kautta tapahtuvasta tiedottamisesta tiedon tarjoamiseen internetissä. Toimijan on osattava hakea toiminnassaan tarvitsemaansa tietoa oikeasta lähteestä. Tämän vuoksi tarvitaan laajaa näkyvyyttä erilaisissa sähköisissä medioissa ja tietoa on tarjottava asiakkaan kannalta helposti löydettävässä ja ymmärrettävässä muodossa. Ei voida olettaa, että toimija osaa hakeutua kaikille tarvitsemilleen eri virastojen internetsivustoille, vaan viranomaisnäkyvyyttä on lisättävä asiointiportaaleissa, sidosryhmien palveluissa ja sosiaalisessa mediassa. Hyvä esimerkki toimijan tarpeiden näkökulmasta tietoa kokoavasta palvelusta on YritysSuomi.fi -portaali.

Tiedon levittämisessä kannattaa käyttää kuivan asiallisen viranomaistiedottamisen lisäksi myös muita vaihtoehtoja, esimerkkeinä osallistuminen sosiaalisessa mediassa, elinkeinotoimintaa simuloivat pelit,

yleisön osallistaminen neuvontatiedon tuottamiseen (esim. wikit). Rekistereihin jo kirjatulle toimijoille on helppo kohdentaa tiedotusta. Voidaan esimerkiksi lähettää muutaman kerran vuodessa sähköinen uutiskirje ajankohtaisista asioista sekä sähköisen asioinnin tultua mahdolliseksi muistutella rekisteritietojen ajantasaisena pitämisestä. Myös viranomaisten tietoisuutta ja tiedonsaantimahdollisuuksia oman substanssialueensa ulkopuolisista vaatimuksista tulisi lisätä, jotta viranomaiset osaisivat auttaa ja ohjata toimijoita nykyistä paremmin.

10 TULOSTEN LUOTETTAVUUS JA KÄYTTÖKELPOISUUS

Tutkimuksen luotettavuuden tarkastelussa kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus eroavat toisistaan. Kvantitatiivisen tutkimuksen yhteydessä tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä arvioidaan validiteetin ja reliabiliteetin käsitteillä. (Hirsjärvi ym. 2009, 231–233.) Validiteetti tarkoittaa tutkimuksen pätevyyttä eli sillä mitataan onko tutkimuksessa tutkittu sitä mitä on ollut tarkoitus tutkia. Reliabiliteetti kuvaa tutkimustulosten toistettavuutta. (Toikko & Rantanen 2009, 122.) Reliabiliteettia vahvistaa se, että tutkija kuvaa mahdollisimman tarkasti kuinka tutkimus on toteutettu, miten tutkimusaineisto on kerätty ja miten sitä on analysoitu (Hirsjärvi ym. 2009, 231–232).

Kvalitatiivisen tutkimuksen kohteena ei ole objektiivisen totuuden etsiminen ja kvalitatiivisen tutkimuksen oppaissa yleensä ehdotetaan validiteetin ja reliabiliteetin käsitteiden korvaamista muilla tutkimuksen luotettavuutta kuvaavilla käsitteillä kuten vakuuttavuuden käsitteellä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136 - 139). Kehittämistoiminnassa se tarkoittaa työn käyttökelpoisuutta. Tuotetun tiedon tulee olla hyödyllistä. (Toikko & Rantanen 2009, 121–122.)

Tämä kehittämistehtävä noudattaa hyvää tieteellistä käytäntöä. Työ aloitettiin alkuvuonna 2014 opinnäytetyösuunnitelman mukaisesti. Koska MMM:n tilaaman selvityksen aikataulu oli tiukka, jäi pääosa opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen kokoamistyöstä selvityksen luovuttamisen jälkeen tehtäväksi. Tällä ei mielestäni kuitenkaan ollut heikentävästi vaikutusta lopputuloksiin. Tavoitteet ja tutkimuskysymykset olivat alusta alkaen selkeät. Kehittämistehtävään liittyvissä tutkimuksissa käytettiin asiallisia tieteellisiä menetelmiä ja huolellisuutta. Kyselytutkimuksen ja haastattelututkimuksen tulokset sekä todellisuus vastaavat hyvin toisiaan.

Ennen kyselytutkimuksen aloittamista Mavilta ja Eviralta anottiin tiedonluovutusluvut otantajoukon poimimiseksi. Kyselytutkimuksella saatiin tarvittavat vastaukset alkutuotannon toimijoiden kokemuksista ja palvelutarpeista, vaikka otos oli pieni ja tuloksia käsiteltiin kvalitatiivisella sisältöanalyysillä vain otoksen sisällä. Vastaajien vastaukset olivat kuitenkin keskenään samansuuntaisia.

Teemahaastattelu ryhmähaastatteluna tuki hyvin asiointiprosessien yhtenäistämisen selvittämistä. Vaikka kehittämistehtävä oli laaja ja tehtävä vaati usean eri viraston panosta, kaikki työlle asetetut tavoitteet saavutettiin. Työn onnistumisen mahdollisti MMM:n ruoka-osaston vahva sitoutuminen ja tuki, Päivi Virtanen toimi MMM:n puolelta työn ohjaajana ja asiantuntija-apuna. MMM:n vahva osallistuminen edesauttoi myös siihen, että haastattelututkimukseen sekä tavoitetilan ja kehittämissuunnitelman muodostamiseen saatiin sitoutettua kattavasti eri virastojen asiantuntijoita. Kysely- ja haastattelututkimusten tulosten perusteella laadittu tavoitetila esiteltiin vielä erillisessä tilaisuudessa asiantuntijoille ja heidän kommentit otettiin huomioon kehittämissuunnitelmissa. Asiantuntijoilla oli myös mahdollisuus kommentoida MMM:lle luovutettua lopullista selvitystä. Tämän lisäksi MMM pyysi erikseen lausunnot työhön osallistuneilta

virastoilta. Evira toimitti MMM:lle lausunnon, jossa totesi selvityksen olevan tarpeellinen ja selvitystä varten oli kuultu laajasti eri osapuolia.

Jos opinnäytetyössäni toteutetut tutkimukset toteutettaisiin muutaman vuoden päästä uudestaan, olisivat tulokset todennäköisesti ja toivottavasti erilaisia. Tämä johtuu siitä, että kehitys olisi mennyt jo eteenpäin ja tämän työn tuloksista olisi otettu oppia.

Vuoden 2016 alkuun mennessä opinnäytetyöni kehittämistehtävän tuottamaa tavoitetilakuvausta ja kehittämisehdotusta on hyödynnetty tietoisuuden lisäämisessä ja lupa- ja ilmoitusprosessien kehittämisessä. Kehittämistehtävän tulokset toimitettiin kesällä 2014 haastattelututkimuksessa mukana olleille organisaatiolle käytettäväksi. Kehittämisehdotuksen mukaista kehittämismallia on pyritty edistämään ainakin Eviran eläintenpitäjien sähköisen asiointin kehittämisprojektissa.

Keväällä 2015 MMM osallistui Aalto-yliopiston Design for Government -kurssin toteuttamiseen, jossa yhtenä kurssitehtävänä oli alkutuotannon luvat ja ilmoitukset. Kehittämistehtävän tuloksia käytettiin keskeisenä lähtöaineistona kurssitehtävän taustoittamisessa ja tavoitteiden asettamisessa. Design for Government -kurssin opiskelijat tuottivat palvelumuotoilun menetelmiä käyttäen konkreettisen ehdotuksen alkutuotannon toimijan sähköisen asiointin käyttöliittymäksi (ns. My Farm -konsepti). Lisäksi kurssilla tuotettiin ehdotus paperilomakkeiden sisältöjen selkeyttämiseksi ja ymmärrettävyyden parantamiseksi.

Sipilän hallituksen kesällä 2015 esittämän digitalisaatiohaasteen puitteissa kerättiin eri organisaatioilta esityksiä digitalisaation kehittämiseksi. MMM esitti yhtenä hanke-ehdotuksena alkutuotannon lupien ja ilmoitusten kehittämistä. Valtiovarainministeriön johdolla hanke-ehdotusten käsittelyssä päätettiin muodostaa yhdistetty lupa-, ilmoitus- ja valvontatoiminnan uudistus -hanke, jonka vetäjänä toimii työ- ja elinkeinoministeriö. Hankkeen suunnitteluvaiheessa alkutuotannon toimijat ovat olleet yksi keskeisistä asiakasryhmistä, jolle pyritään muodostamaan organisaatiorajat ylittävä palvelumalli ja sähköisen asiointin kokonaisuus. Työ- ja elinkeinoministeriön vetämän hankkeen valmisteluaineiston osana on käytetty kehittämistehtävän tuottamaa tavoitetilakuvausta ja kehittämisehdotusta. Keskeisiltä osin työ- ja elinkeinoministeriön hankkeen tuottama alustava palvelu- ja asiointimalli on yhteneväinen kehittämistehtävän luoman tavoitetilan kuvauksen kanssa.

11 POHDINTA

Opinnäytetyössäni käyttämässäni teoreettisessa viitekehyksessä sekä kehittämistehtävää varten tekemiäni tutkimusten tuloksissa ilmenee hyvin vahvasti sama ongelma julkisen hallinnon palvelujen asiakaslähtöisen kehittämisen osalta; organisaatioissa johto ei ole ollut tarpeeksi sitoutunut tarvittaviin toimintatapojen muutoksiin sekä kehittäminen on keskittynyt hallinnonaloille ja niissä yksittäisiin organisaatioihin ja jopa yksittäisiin toimintoihin.

Jotta julkinen hallinto onnistuisi yhteisten asiakaslähtöisten palvelujen kehittämisessä, on tavoitteellista toiminnan kehittämistä lähdeittävä tekemään johdon tasolta alkaen. Julkisen hallinnon organisaatioiden yhdessä toimiminen ei tule rajoittua pelkästään asiantuntijatasolle vaan se tulee olla ns. ylhäältä johdettua. Johto luo tahtotilan asiakaslähtöiselle kehittämiselle sekä viranomaisprosessien yksinkertaistamiselle ja vähentämiselle. Näkyvä ilmentymä tulee olla hallinnon organisaatioiden yhteinen hankesuunnitelma esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön vetämän digitalisaatiohankkeen puitteissa. Yhteisessä hankesuunnitelmassa on keskeistä toiminnan kehittämisen näkökulma ja sähköinen asiointi on väline sen toteuttamiseen. Vaikka opinnäytetyöni kehittämis ehdotuksen mukaista kehittämismallia on pyritty edistämään Eviran eläintenpitäjien sähköisen asiointin kehittämiprojektissa, on kuvatus tavoitetilan mukaisen asiointijärjestelmän luominen todettu haastavaksi tehtäväksi, joka ei onnistu yksittäisen projektin puitteissa.

Sähköinen asiointi tulee nähdä välineenä, joka helpottaa alkutuotannon toimijoiden asiointia. Asiantuntijahaastatteluissa tulee näkyviin tarve perinteisten asiointivälineiden säilyttämiselle. Tältäkin osin pitää pystyä kehittämään viranomaisten kykyä muuttaa vakiintuneita toimintatapoja ja keinoja sekä löytää vaihtoehtoisia väyliä viranomaisprosessien hoitamiseen ja asiointiin.

Alkutuotannon toimijoille suunnatun kyselytutkimuksen tulosten mukaan toimijat eivät koe saavansa vastinetta lakisääteisten ilmoitus- ja lupahakuvelvollisuuksien täyttämistä, vaan ne koetaan pääsääntöisesti merkityksettömänä byrokratiana. Alkutuotannon toimijan omaan toimintaan saatavan hyödyn ja lakisääteisten velvoitteiden täyttämisen välille on löydettävä selkeä yhteys. Yhtenä keinona voisi olla Eviran MMM:lle opinnäytetyöni kehittämis ehdotuksesta toimittamassaan lausunnossa mainitsema tarkastustiheyksien tarkastelu. Evira toteaa lausunnossaan myös, että alkutuotannon toimijoiden tulee saada riittävä palautetta toiminnastaan ja mieltää olevansa merkittävä osa elintarviketurvallisuuskokonaisuutta.

LÄHTEET

- Blåfield, H. 1996. Laatu palveluihin prosessijohtamisella. Helsinki: Suomen kuntaliitto
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Euroopan parlamentti ja neuvosto. 2002. Euroopan parlamentin ja neuvosto asetus N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti.
- Grönroos, C. 2000. Nyt kilpaillaan palveluilla. Porvoo: WS Bookwell Oy
- Grönroos, C. 2009. Palvelujen johtaminen ja markkinointi. Juva: WS Bookwell Oy
- Hannus, J. 1994. Prosessijohtaminen, ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä: HM&V Research Oy
- Hannus, J. 2000. Prosessijohtaminen, ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä: Gummeruksen Kirjapaino Oy. 5. painos
- Hannus, J. 2003. Prosessijohtaminen, ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä: Gummeruksen Kirjapaino Oy
- HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta. 1.1.2011.
- Heikkilä, T. 2014. Tilastollinen tutkimus. 9. uud. p. Helsinki: Edita publishing
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2014. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Tallinna: Gaudeamus Oy.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja Kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Painotalo Oy.
- ICT Standard Forum. 2013. Tietohallintomallin soveltamisohje julkiselle hallinnolle. Rauma: Laine Direct Oy
- Jaakkola, E., Orava, M. & Varjonen, V. 2009. Palvelujen tuotteistamisesta kilpailuetua. Opas Yrityksille. Helsinki: Tekes. Viitattu 2.2.2016. https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/palvelujen_tuotteistamisesta_kilpailuetua.pdf.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2012a. JHS 152 -suositus. Prosessien kuvaaminen. Viitattu 5.1.2014. <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs152>

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2012b. JHS 179 -suositus. ICT -palvelujen kehittämien: Kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen. Viitattu 20.2.2016. <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs179>

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2013. JHS 183 -suositus. Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa. Viitattu 5.1.2014. <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/183>

Kallela, J. 2014. Kokonaisarkkitehtuurilla tavoitteisiin. Valtiovarainministeriö. Viitattu 14.3.2016. <http://www.valtiokonttori.fi/vuosikertomukset/public/download.aspx?ID=89468&GUID=%7B9E905776-3FE7-4932-A58E-2ABE11D14117%7D>

Kantola, A. 2002. Julkiset palvelut tienhaarassa. Teoksessa: Kantola, A & Kautto, M. Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000 -luvulla. Sitra. Helsinki: Edita Prima Oy. 112 – 138.

Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Laamanen. K. 2002. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Keuruu: Otavan kirjapaino.

Laamanen. K & Tinnilä. M. 2013. Prosessijohtamisen käsitteet. Teknologiateollisuus Oy. Espoo: Teknologiateollisuus Oy.

Laki 352/2011. Laki elintarvikelain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110352>

Laki 10.6.2011/634. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110634>

Lecklin, O. 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki: Talentum.

Leivo, T., Mutanen, M & Nieminen-Sundell, R. 2009. Kansallinen ennakoitiverkosto. Diginatiivit, työ, kansalaisuus. Foresight.fi. Viitattu 4.3.2016. <http://www.foresight.fi/wp-content/uploads/2009/12/Diginatiivit.pdf>

Maa- ja metsätalousministeriö. 2011. Asetus 1368/2011. Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111368>

Martola, U & Santala, R. 1997. Liiketoimintaprosessit -BPR -muutoksen johtaminen. Porvoo: WSOY Kirjapainoyksikkö.

Morris, D & Brandon, J. 1994. Liiketoimintaprosessien uudistaminen. Juva: WSOY:n Graafiset laitokset

Murto, K. 1992. Prosessien johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Jyväskylän koulutuskeskus. Saarijärvi: Saarijärven Offset Oy.

Oulasvirta, L. 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteet. Väitöskirja.
Owalgroupp. 2015. SADe -ohjelman loppuarviointi. Viitattu 6.4.2016.
<http://vm.fi/documents/10623/1181507/Arviointiraportti+2015/3d4fe8a1-6a75-4287-817a-8305b93297a8>

QPR Software Oyj. 2013. Kokonaisarkkitehtuuri Suomessa 2013. Organisoituminen, tavoitteet, toimenpiteet ja merkitys.. Viitattu 20.2.2016.
<http://www.qpr.com/fi/content/kokonaisarkkitehtuuri-suomessa-2013>

Rannisto, P-H. 2014. Asiakkuus ja asiakaslähtöisyys julkisissa palveluissa. Teoksessa Rintamäki, T & Tienhaara, P. (toim.) Palveluajattelun murros - näkymiä uudistuvaan palveluun. Tampere: Kirjapaino Tammerprint Oy, 35 – 40. Viitattu: 28.4.2016.
https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/95326/palveluajattelun_murros_2014.pdf?sequence=1

Rissanen, T. 2005. Hyvä palvelu. Mitä se on? Kuinka se saavutetaan? Jyväskylä: Kustannusosakeyhtiö Pohjantähti PoleStrar Ltd.

Rissanen, T. 2006. Hyvän palvelun kehittäminen. Vaasa: Kustannusosakeyhtiö Pohjantähti PoleStrar Ltd.

Tilastokeskus. 2007. Laatu Tilastoista. 2. uudistettu painos. Helsinki: Yliopistopaino. Viitattu 12.1.2016. http://www.stat.fi/meta/qg_2ed.pdf

Tilastokeskus. 2009. Väestöennuste 2009 - 2060. Viitattu 6.5.2016.
http://tilastokeskus.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_tie_001_fi.html

Toikko, T & Rantanen. T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Tampere: Tampere University Press.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuomola, J. 2014. Kokonaisarkkitehtuuryön saattaminen osaksi toiminnan kehittämistä ja johtamista: terveyden ja hyvinvoinnin kohdealue. Tampereen teknillinen yliopisto. Tietojohtamisen koulutusohjelma. Diplomityö. Viitattu 1.5.2016.
<http://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/22744/Tuomola.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valtioneuvosto. 2011a. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Viitattu 13.2.2016.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Valtioneuvosto. 2011b. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma. Valtioneuvoston periaatepäätös. Viitattu 20.2.2016.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelman+strateginen+toimeenpanosuunnitelma/780ab6d0-00ec-4681-aa2a-4c6fc740783b>

Valtioneuvosto. 2014. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. Viitattu 13.2.2016.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/fafd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef>

Valtiovarainministeriö. 2010. Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. Viitattu 6.5.2016. <http://vm.fi/documents/10623/307541/Hallinto+hyvinvoinnin+ja+talouden+tasapainottajana+-+Hallintopolitiikan+suuntaviivat+vuoteen+2020pdf.pdf/8cea4349-7f57-4a4a-9b5a-136b5a4cd123>

Valtiovarainministeriö. 2012a. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri. Viitattu 20.1.2016. <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/toiminnan-ja-tietohallinnon-kehittaminen-kokonaisuutena>

Valtiovarainministeriö. 2012b. Toiminnan ja tietohallinnon kehittäminen kokonaisuutena. Ohje. Viitattu 17.1.2016.

<https://www.avoindata.fi/data/dataset/0f8a118d-3fb7-48aa-8512-36349cf70418/resource/4ee22573-d51b-41a3-9269-c2be2a5bbfcb/download/toiminnanjatietohallinnonkehittaminenkokonaisuutena0.1.0.pdf>

Valtiovarainministeriö. 2012c. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri. Kokonaisarkkitehtuurin käsitteitä ja termejä. Viitattu 20.1.2016. <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/kokonaisarkkitehtuurin-kasitteita-ja-termeja>

Valtiovarainministeriö. 2012d. Kokonaisarkkitehtuurityön käynnistäminen kohdealueella. Viitattu 20.1.2016.

<https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/kokonaisarkkitehtuurityon-kaynnistaminen-kohdealueella/resource/321ca8d2-02b9-4a19-8b46-1e9d3b6abbc0>

Valtiovarainministeriö. 2013a. Julkisen hallinnon prosessien kuvaamisesta uusi suositus. Viitattu 11.1.2014.

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080609Julkis/name.jsp

Valtiovarainministeriö 2013b. Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia 2012 – 2020. Palvelut ja tiedot käytössä. Viitattu 14.3.2016. <http://vm.fi/documents/10623/360816/Julkisen%20hallinnon%20ICT-strategia/4148ad4f-157e-4aa6-aa44-aaf395b63532>

Valtiovarainministeriö. 2013c. Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto tiedottavat: Yhteiset linjaukset julkisille asiakaspalveluille. Viitattu 2.2.2016. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtiovarainministerio-ja-kuntaliitto-tiedottavat-yhteiset-linjat-julkisille-asiakaspalveluille

Valtiovarainministeriö. 2013d. Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia. Yhteistyössä palvelu pelaa. Viitattu 2.2.2016. <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/9/pdf>

Valtiovarainministeriö. 2013e. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma alkaa. Viitattu 5.5.2016. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kansallisen-palveluarkkitehtuurin-toteuttaminen-alkaa

Valtiovarainministeriö. 2013f. Perustietovarantojen viitearkkitehtuuri. Ohjeistus perustietojen tuottamisen, jakelun ja hyödyntämisen suunnitteluun. Versio 1.0. Viitattu 30.3.2016. <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/perusta-perustietovarantojen-viitearkkitehtuuri-1-0/resource/b1778b7e-b60c-44d8-a4aa-8ba2b82c9999>

Valtiovarainministeriö. 2013g. Sähköisen asiointin viitearkkitehtuuri. Versio 1.0. Viitattu 22.1.2016. <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/savi-1-0>

Valtiovarainministeriö. 2015a. Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri. Versio 2.0. Viitattu 30.3.2016. <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/kansallisen-palveluvaylan-viitearkkitehtuuri/resource/1c4184ae-6f51-41a6-8464-98d9560c5faf>

Valtiovarainministeriö. 2015b. Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuurin yhteenveto. Versio 2.0 Viitattu 30.3.2016. <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/a6835067-f09f-492c-9a0d-05590f71085c/resource/6867558c-f372-49e1-b808-6f3476e23bb2/download/Palveluvaylan-viitearkkitehtuurin-yhteenvedo20.pdf>

Valtiovarainministeriö. n.d.a SADe-ohjelman palvelut. Viitattu 6.4.2016. <http://vm.fi/sade-ohjelman-palvelut>

Valtiovarainministeriö. n.d.b. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma. Viitattu 5.5.2016. <http://vm.fi/palveluarkkitehtuuri/perustiedot>

Valtiovarainministeriön asettamispäätös. 2009. Sähköisen asiointin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe -ohjelma). Viitattu 20.1.2016.

http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/15361/137571_sade-ohjelma-asettamispaatos.pdf

Valtiovarainministeriön asettamispäätös. 2012. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe -ohjelma). Viitattu 20.1.2016.
http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/15361/181171_SADe-ohjelma_asettamispaaotos_2012-02-24.pdf

Valtiovarainministeriön asettamispäätös. 2014. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPa). Viitattu 20.1.2016.
<http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/19900/308383930496106.PDF>

Valtiovarainministeriön muistio. 2014. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPa). Viitattu 2.2.2016.
<http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/19900/308385516280771.PDF>

Vilkkä, H. 2007. Tutki ja mittaa. Määrällisen tutkimuksen perusteet. Helsinki: Tammi.

Virtanen, P & Stenvall, J. 2014. Älykäs julkinen organisaatio. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Julkaisemattomat lähteet

Sukanen, K., Virtanen, P., Vuolteenaho, T. & Väänänen, M-M. 2012. Alkutuotannon rekisteröinnin esiselvitys. Evira.

ALKUTUOTANTOON LIITTYVÄÄ LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Taulukko 1. Maidontuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä	(EY) N:o 178/2002
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta	(EY) N:o 882/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä	(EY) N:o 853/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä	(EY) N:o 854/2004
Elintarvikelaki	23/2006
Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta	1368/2011
Valtioneuvoston asetus eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista.	1258/2011
Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta	VM 420/2011

Taulukko 2. Lihantuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta	(EY) N:o 882/2004
Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta (kansallinen)	VM 420/2011
Elintarvikelaki	23/2006
Eläintautilaki	414/2013
Laki eläintunnistusjärjestelmästä	238/2010
Eläinsuojelulaki	247/1996

Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla sekä neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta	(EY) N:o 396/2005
---	-------------------

Taulukko 3. Munantuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä	(EY) N:o 853/2004
Neuvoston asetus yksityiskohtaisista säännöistä siitosmunien ja siipikarjan poikasten kaupan pitämisen vaatimusten osalta	617/2008
Komission asetus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä munien kaupan pitämisen vaatimusten osalta	589/2008
Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta	VM 420/2011
Elintarvikelaki kansallinen	23/2006
Eläintautilaki	414/2013
Eläintunnistusjärjestelmälaki	238/2010
Maa- ja metsätalousministeriön asetus siipikarjan ja eräiden muiden lintujen tunnistamisesta	867/2010
Eläinsuojelulaki	247/1996
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveys säännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta (sivutuoteasetus)	1069/2009
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarviketietojen antamisesta kuluttajille	(EU) N:o 1169/2011
Maa- ja metsätalousministeriön asetus eräitä elintarvikkeita koskevista vaatimuksista	264/2012

Taulukko 4. Hunajantuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä	(EY) N:o 178/2002
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Neuvoston direktiivi hunajasta	2001/110/EY
Elintarvikelaki	23/2006
Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta	1368/2011

Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen

Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta	VM 420/2011
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarviketietojen antamisesta kuluttajille	(EU) N:o 1169/2011
Valtioneuvoston asetus eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista.	1258/2011
Elintarvikkeen kanssa kosketukseen joutuvia materiaaleja ja tarvikkeita koskeva asetus	(EY) N:o 1935/2004

Taulukko 5. Itujen tuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä	(EY) N:o 178/2002
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta	(EY) N:o 882/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta	1368/2011
Komission asetus iduntuotantolaitosten hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 852/2004 mukaisesti	(EU) N:o 210/2013
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarviketietojen antamisesta kuluttajille	(EU) N:o 1169/2011

Taulukko 6. Kasvintuotantoon ja siementuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä	(EY) N:o 178/2002
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta	(EY) N:o 882/2004
Elintarvikelaki	23/2006
Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta	1368/2011
Valtioneuvoston asetus eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista.	1258/2011

Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen

Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta	VN 420/2011
Neuvoston asetus maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus)	(EY) N:o 1234/2007
Komission täytäntöönpanoasetus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta	(EU) N:o 543/2011
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla sekä neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta	(EY) N:o 396/2005
Maa- ja metsätalousministeriön asetus eräitä elintarvikkeita koskevista vaatimuksista	264/2012

Taulukko 7. Vesiviljelytuotantoon ja kalastukseen liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta	(EY) N:o 882/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä	(EY) N:o 853/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä	(EY) N:o 854/2004
Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta	1368/2011
Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta	VN 420/2011
Maa- ja metsätalousministeriön asetus vesiviljelyeläinten tunnistamisesta	MMMa 533/2011
Elintarvikelaki	23/2006
Eläintautilaki	414/2013
Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä	690/2010

Taulukko 8. Eläinten kuljetukseen liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Elintarvikelaki	23/2006
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä	(EY) N:o 853/2004

Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen

Maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta	1368/2011
Valtioneuvoston asetus elintarvikevalvonnasta	VM 420/2011
Laki eläinten kuljetuksesta	1429/2006

Taulukko 9. Rehujen alkutuotantoon liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikehygieniasta	(EY) N:o 852/2004
Rehulaki	86/2008
MMM asetus rehualan toiminnan harjoittamisesta	548/2012
Kansallinen maidon rehukäyttöasetus Maa- ja metsätalousministeriön asetusmaidon, maitopohjaisten tuotteiden ja maidon prosessoinnissa syntyvien sivutuotteiden käytöstä elintarviketuotantoeläinten ruokinnassa	665/2010
Valvonta-asetus	882/2004

Taulukko 10. Metsästyksen ja luonnonvaraisten tuotteiden keräämiseen liittyvä lainsäädäntö

Säädös	Nro
Maa- ja metsätalousministeriön asetus alkutuotannolle elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi asetettavista vaatimuksista	134/2006
Laki elintarvikelain muuttamisesta	352/2011

TUTKIMUKSESSA KÄYTETYT LYHENTEET

Asrek	Yhteiskäyttöinen asiakastietojärjestelmä maatalous- ja elintarvikehallinnon alalla, joka korvautuu uudella tietojärjestelmällä (Asti)
AVI	Aluehallintovirasto. Aluehallintovirastot edistävät perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. AVIt ohjaavat valvontayksiköitä niiden tekemässä valvonnassa.
Asti	Vuonna 2009 käyttöön otettu yhteiskäyttöinen asiakastietojärjestelmä maatalous- ja elintarvikehallinnon alalla
Elite	Eviran omistama Eläinlääkintöhallinnon tietojärjestelmä
ELMO	Eviran omistama Valvonta- ja laboratoriotietojärjestelmä
Elvi	Eviran omistama uudistettu Eläinlääkintöhallinnon tietojärjestelmä
ELY	Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. ELY- keskus ohjaavat ja valvovat toimintaa vastuualueillaan. Vastuualueita on kolme: elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri; liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat.
EPR	Eviran omistama Eläintenpitäjärekisteri (Evira)
ETT	Eläintautien torjuntayhdistys ry
Evira	Elintarvike- ja eläinlääkintövirasto Evira. Eviran toiminnan päämääränä on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuutta, edistää eläinten terveyttä ja hyvinvointia, huolehtia kasvin- ja eläintuotannon edellytyksistä sekä kasvinterveydestä. Evira johtaa, ohjaa ja valvoo kasvien ja eläinten terveyttä sekä elintarvikkeiden turvallisuutta.
FABA	Nautojen siemennyspalveluihin ja jalostukseen erikoistunut osuuskunta
Hippos	Suomen Hippos ry on raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestö
Hyrrä	Mavin omistama järjestelmä maaseudun yritys- ja hanketukien, neuvontakorvauksen sekä investointi- ja aloitustukien käsittelyyn
IACS	Mavin omistama Maataloustukien hallinnointi ja valvontajärjestelmä
ICT	Tieto- ja viestintäteknikka
JHS	Julkisen hallinnon suositus
Kaveri	KRO:n omistama kalataloushallinnon tietojärjestelmä
KEL	Kunnan eläinlääkäri
KRO	Maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosasto. KRO:n toiminta-ajatuksena on kala-, riista- ja porotalouden edellytysten turvaaminen niiden perustana olevien luonnonvarojen monipuolista käyttöä ja hoitoa ohjaamalla.
Kunnan viranomaiset	Kuntien vastuulla on eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset hoitavat maataloustukien käsittelyä.

Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen

KUTI	Eviran omistama keskitetty valtakunnallinen elintarvikevalvontatietojärjestelmä
KUTI 1B	Käynnistyvä projekti, jossa määritellään ja toteutetaan KUTlin valvontayksiköistä kerättävät elintarvikevalvonnan alkutuotantokohteet ja niiden valvontatiedot
Mare/Pure	Tiken tilaston maataloustukia hakeneisiin toimijoihin perustuva tilastollinen maatalous- ja puutarhayritysrekisteri
Mavi	Maaseutuvirasto. Mavi vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa ja toimii Suomen maksajavirastona. Mavi ohjaa, neuvoo ja kouluttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kuntia ja Leader -toimintaryhmiä, jotka palvelevat tukihallinnon asiakkaita.
ML Oy	ProAgria Maatalouden Laskentakeskus Oy
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö. MMM johtaa uusiutuvien luonnonvarojen kestävästä käytöstä politiikkaa. Lainsäädäntötyössä ministeriö toimii osana valtioneuvostoa ja Euroopan unionin päätöksentekoa.
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
PP	Eviran omistama pitopaikkarekisteri
ProAgria	ProAgria Keskusten, Faban, Maatalouden Laskentakeskus Oy:n, ProAgria Svenska Lantbrukssällskapetens Förbundin, Valio Oy Alkutuotannon ja ProAgria Keskusten Liiton muodostama ryhmä
RKTL	Riistan tutkimuslaitos
SYKE	Suomen ympäristökeskus
Tike	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Tike on Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluva itsenäinen virasto, joka tarjoaa hallinnonalan räätälöityjä tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämisspalveluja. Tike tarjoaa myös yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmiä ja rekistereitä hallinnonalan asiakkaille ja muille tiedon tarvitsijoille sekä hoitaa yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien ja rekistereiden laadunvalvontaan, ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Tike tuottaa tilastoja Suomen maataloudesta ja elintarvikeketjusta sekä edistää luonnonvaratiedon monipuolista käyttöä. Tike lakkautettiin 31.12.2014 ja liitettiin 1.1.2015 osaksi Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskusta.
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Tukes valvoo ja edistää teknistä turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta sekä kuluttaja- ja kemikaaliturvallisuutta Suomessa. Tukesin toimialaan kuuluu mm. kuluttajaturvallisuus ja kemikaalit, biosidit ja kasvinsuojeluaineet.
Valvira	Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto. Valvira parantaa ohjauksen ja valvonnan keinoin elinympäristön terveysriskien hallintaa (mukaan lukien alkutuotantoon liittyvät toiminnot) sekä oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa.
Valvontayksiköt	Valvontayksiköt vastaavat alueellaan tehtävästä elintarvikevalvonnasta ja raportoivat valvonnasta aluehallintovirastoille. Valvontayksikkö muodostuu yksittäisestä kunnasta, kuntayhtymästä tai seutukunnasta.

KYSELYTUTKIMUKSEN KYSYMYKSET



Kysely elintarvikkeiden alkutuotannon toimijoille

Alkutuotannon toimijan on asioitava toimintaansa liittyvien ilmoitusten ja lupahakemusten osalta monen eri viranomaisen kanssa. Jotta viranomaisten palveluiden saatavuutta voitaisiin parantaa ja alkutuotannon toimijan hallinnollista taakkaa saataisiin kevennettyä, on maa- ja metsätalousministeriö käynnistänyt selvitystyön alkutuotannon toimijoiden ilmoitusten ja lupahakemusten asiointipalveluiden yhtenäistämistä.

Alkutuotannon toimijana mielipiteenne ja kokemuksenne ovat tärkeitä. Vastaamalla kyselyyn voitte esittää näkemyksenne nykyisistä asiointipalveluista sekä niihin liittyvistä tarpeista. Kyselyyn vastaaminen kestää noin 10 min ja kysely on avoinna 21.3.2014 asti. Kyselyyn vastataan nimettömänä ja vastaukset käsitellään luottamuksellisesti siten, etteivät yksittäisen vastaajan tiedot ole tunnistettavissa.

* tarkoittaa, että tieto on pakollinen

Taustatiedot

1. Maakunta *

- Etelä-Karjala
- Etelä-Pohjanmaa
- Etelä-Savo
- Kainuu
- Kanta-Häme
- Keski-Pohjanmaa
- Keski-Suomi

- Kymenlaakso
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo
- Päijät-Häme
- Satakunta
- Uusimaa
- Varsinais-Suomi

2. Maatalous- tai puutarhayrittäjä *

- Kyllä
- Ei

3. Elintarvikkeiden alkutuotannon toimijan ikä *

- 24 vuotias
- 25-34 vuotias
- 35-44 vuotias
- 45-54 vuotias
- 55-64 vuotias
- 65-70 vuotias
- 70- vuotias

4. Mitä elintarvikkeiden alkutuotannon toimintaa tai siihen liittyvää toimintaa harjoitatte (elinkeino- ja harrastetoiminta)? *

- Tuotantoeläinten pitäminen (nauta, lammas, vuohi, sika)
- Siipikarjan pitäminen
- Hevosten pitäminen/talli
- Porojen pitäminen
- Villisika- tai biisonitarhaus
- Riistanhoidollinen tarhaus

Alkutuotannon toimijoiden asiointiprosessien yhtenäistäminen

- Turkistarhaus
- Lintujen tarhaus
- Viesti-, näyttely- ja koristekyyhkyjen pitäminen
- Mehiläisten tai kimalaisten pitäminen
- Vesiviljelyeläinten pitäminen (kalat, ravut)
- Onkilammikoiden pitäminen
- Kalastus myyntiin
- Metsästys
- Luonnoneläinten haaskaruokintapaikan pitäminen
- Peltoviljely
- Puutarhatuotanto
- Siementuotanto
- Luomutuotanto
- Rehujen tuotanto ja/tai käyttö
- Lannoitteiden ja/tai kasvinsuojeluaineiden käyttäminen
- Tuotantoeläinten tai hevosten kuljettaminen
- Kotieläinpiha tai eläinnäyttely
- Eläinhoitolan pitäminen
- Kennelin pitäminen
- Elintarvikkeiden suoramyynä
- Matkailu, majoitus ja virkistyspalvelut
- Muu, mikä?

5. Mikä harjoittamastanne alkutuotannon toiminnasta on liikevaihdoltaan suurin (liikevaihto = myyntitulot, joista vähennetty arvonnäisävero)?

6. Mitä ilmoituksia olette tehnyt/ mitä lupia olette hakenut toimintaanne liittyen?



Asiointi viranomaisten kanssa

7. Minkä viranomaisten kanssa olette asioinut toimintaanne liittyen? *

- Aluehallintovirasto
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen
- Kunnan eläinlääkintäviranomaisen
- Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Maaseutuvirasto Mavi
- Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- Suomen riistakeskus
- Suomen ympäristökeskus Syke
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes
- Muu/mikä?

- Ei minkään

8. Minkä viranomaisen kanssa olette asioinut toimintaanne liittyen eniten?

9. Mitä asiointiväylää käytätte ensisijaisesti viranomaisten kanssa asioidessanne? *

- Puhelin
- Lomakkeet (posti)
- Sähköposti



- Toimipaikassa asiointi
- Sähköinen asiointi

10. Mitä muita asiointiväyliä käytätte?

- Puhelin
- Lomakkeet (posti)
- Sähköposti
- Toimipaikassa asiointi
- Sähköinen asiointi

11. Kuinka usein asioitte viranomaisten kanssa toimintaanne liittyen? *

- Kuukausittain
- Muutaman kerran vuodessa
- 1- 2 vuoden välein
- Yli 2 vuoden välein

12. Miten hyvin saatte tietoa ilmoitusvelvoitteista?

- Erittäin hyvin
- Hyvin
- Melko huonosti
- Huonosti
- En ole saanut tietoa

13. Jos olette saanut tietoa ilmoitusvelvoitteista, niin mistä olette sitä saanut?

14. Onko toimintaanne liittyvien ilmoitusten ja lupahakemusten täyttämiseen ollut saatavilla apua? *

- Erittäin hyvin
- Hyvin
- Melko huonosti

- Huonosti

15. Jos apua on ollut saatavilla, keneltä olette sitä saanut?

16. Miten hyödylliseksi koette ilmoituksiin ja lupahakuun liittyvän asioinnin viranomaisten kanssa harjoittamallenne toiminnalle ja toiminnan kehittämisille?

- Erittäin hyödyllinen
 Hyödyllinen
 Vain vähän hyödyllinen
 Ei lainkaan hyödyllinen

17. Miten kuormittavaksi koette asioinnin viranomaisten kanssa (ilmoitukset, tietojen päivittäminen, lupahakemukset)? *

- Ei lainkaan kuormittavaksi
 Hieman kuormittavaksi
 Melko kuormittavaksi
 Hyvin kuormittavaksi

18. Joudutteko ilmoittamaan toiminnastanne samoja tietoja eri viranomaisille? *

- Kyllä
 Ei

Kehittämistoiveet

19. Mitä asiointiväylää toivoisitte voivanne ensisijaisesti käyttää?

- Puhelin
 Lomakkeet (posti)
 Sähköposti
 Toimipaikassa asiointi

Sähköinen asiointi

20. Mitä kautta haluaisitte saada tietoa alkutuotannon toimintaan liittyvistä ilmoitusvelvoitteista?

21. Miten alkutuotannon toimintaan liittyvää ilmoitus- ja lupahakumenettelyä pitäisi mielestänne kehittää?

22. Minkälaisia viranomaispalveluita toivoisitte ilmoituksiin ja lupahakuun liittyvän asioinnin osalta?

23. Miten haluaisitte viranomaisrekistereihin ilmoittamaanne tietoa hyödyntää omassa toiminnassanne?



TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

ELINTARVIKKEIDEN ALKUTUOTANNON TOIMIJOIDEN ASIOINTIPROSESSIT

1. Selvitystyön tausta ja tavoitteet
 - PowerPoint -esitys
2. Haastateltavien roolit ja suhteet selvitettävään toimintaan
 - Haastateltavien tehtäväalueet?
 - Mikä käsitys haastateltavilla on ilmoitusvelvollisuuden tiedostamisesta kentällä?
3. Tiedon käyttö
 - Mihin rekistereihin kerättyä tietoa käytetään ja mitä toimenpiteitä ilmoitukset aiheuttavat?
 - Tietävätkö haastateltavat missä muualla kerätään samaa tietoa, tietoa muista rekistereistä?
4. Prosessien kehittäminen
 - (Onko pohdittu minkä verran asiakkaat joutuvat ilmoittamaan toiminnastaan?)
 - Minkä verran on ilmoituksia, jotka selkeästi liittyvät toisiinsa (varmat tapaukset)? Onko tyypillistä alkutuotannon toimijaa olemassakaan?
 - Onko tiedossa muutoksia toiminnassa tai säädöksissä, mitkä vaikuttaisivat nykyiseen tapaan kerätä ja tallentaa tietoa?
 - Voisiko Ilmoitusten ja lupahakujen asiointiprosesseja tehdä toiselle tavalla kuin nykyään ja miten voisi tehdä?
 - Jos nykykäytäntöä ei voida muuttaa, niin miksi ei voisi tehdä toisella tavalla? Mikä määrää nykykäytännön?
5. Prosessien yhtenäistäminen
 - Mitkä asiointiprosessit haastateltavat kokevat olevan mahdollista yhtenäistää?
 - Miten perinteisestä paperiprosessista siirrytään sähköiseen asiointiin? Miten monikanavaisuus vaikuttaa? Voiko viranomainen, joka havaitsee puutteen, viedä tiedon rekisteriin? Onko ilmoittajan pakko ilmoittaa?